

Univerza v Ljubljani

Pravna fakulteta

PRAVICA DO STAVKE JAVNIH USLUŽBENCEV
(magistrska naloga)

Avtorica: Živa Erjavec

Mentor: doc. dr. Luka Tičar, univ. dipl. prav.

Ljubljana, september 2017

POVZETEK

Stavka je ena od industrijskih akcij, s katero se delavci v okviru kolektivnega boja borijo za svoje pravice in interese, ko pogajanja niso več uspešna. Slovenska pravna ureditev od vseh možnih industrijskih akcij opredeljuje le stavko. Po 1. členu Zakona o stavki gre za organizirano prekinitve dela delavcev za uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic in interesov iz dela. Ob upoštevanju vseh zakonskih zahtev stavka za delavce ne pomeni kršitve delovnih obveznosti ali razlog za uvedbo disciplinskega ali odškodninskega postopka. Prav tako ne sme imeti za posledico prenehanje delovnega razmerja. Stavka sprva zaradi posebnega statusa ni bila priznana javnim uslužbencem, danes pa tudi delavci v javnem sektorju uživajo pravico do stavke, vendar je to še vedno možno dodatno omejiti. Pogoji ter omejitve pravice do stavke so opredeljeni v Zakonu o stavki in ostalih področnih zakonih, kot so Zakon o obrambi, Zakon o sodiščih, Zakon o zdravstveni dejavnosti ...

Tudi na mednarodnem nivoju je pravica do stavke opredeljena v številnih pravnih virih, kot so Konvencije Mednarodne organizacije dela, akti Sveta Evrope ali OZN.

Pregled pravnih virov slovenske zakonodaje iz področja pravice do stavke javnih uslužbencev pokaže, da se pravica do stavke v številnih točkah precej razlikuje od mednarodnih standardov oziroma se z njimi ne sklada. Tudi sam Zakon o stavki ni skladen z ustavno ureditvijo, zato bi bil potreben temeljite prenove.

Ključne besede: stavka, pravica do stavke, javni uslužbenci, državni organi, mednarodni standard, omejitve.

ABSTRACT

The strike is one of the legal actions of workers to fight for their rights and interests when negotiations do not lead to any progress anymore. The Strike Act defines a strike as the organized interruption of work performed by workers for the purpose of exercising economic and social rights and interests related to work. Considering all legal rights, the strike does not form a violation of professional obligations or cannot cause the initiation of disciplinary or compensational procedures. Initially, the strike was not recognized for employees in civil services due to the special worker status, but lately also the public sector grants workers the right to strike, however applying a special legal regime of restrictions. In fact, the Strike Act and other special acts do not define public interest and do not draw a difference between civil services and essential services. The performance of minimum services is required practically by all special acts. The doctrine argues that the extend of workers affected by limitations of the right to strike is too wide. In international law, the right to strike is defined in many legal sources such as the convention of the ILO, acts of the EU Council or the UN. An examination of the sources of Slovenian legislation regarding the right to strike for workers in civil services shows that the rights significantly differentiate from international standards. In addition, the Strike Act is not in line with the Slovenian constitution and demands thorough reconstruction.

Keywords: Strike, The right to strike, Employee in civil service, International standards, Limitations

KAZALO VSEBINE

PRAVICA DO STAVKE JAVNIH USLUŽBENCEV	1
1 UVOD	1
2 NA SPLOŠNO O STAVKI	2
3 UREDITEV PRAVICE DO STAVKE V MEDNARODNIH AKTIH	3
3. 1 KONVENCIJA MOD ŠT. 87 O SINDIKALNIH SVOBOŠČINAH IN ZAŠČITI SINDIKALNIH PRAVIC	3
3. 2 KONVENCIJA MOD ŠT. 98 O UPORABI NAČEL O PRAVICAH ORGANIZIRANJA IN KOLEKTIVNEGA DOGOVARJANJA IN KONVENCIJA MOD ŠT. 151 O VARSTVU PRAVICE DO ORGANIZIRANJA IN POSTOPKIH DOLOČANJA DELOVNIH RAZMER V JAVNI SLUŽBI	4
3. 3 EVROPSKA SOCIALNA LISTINA IN EVROPSKA KONVEC IJA O ČLOVEKOV I H PRAVICAH	5
3. 4 MEDNARODNI PAKT O DRŽAVLJANSKI H IN POLITIČNI H PRAVICAH TER MEDNARODNI PAKT O EKONOMSKI H, SOCIALNI H IN KULTURNI H PRAVICAH	6
4 UREDITEV PRAVICE DO STAVKE V USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE – 77. ČLEN.....	7
4. 1 PRAVICA DO STAVKE – 77. ČLEN URS.....	7
5 PRAVICA DO STAVKE V ZAKONU O STAVKI	11
5. 1 ZAKONITA STAVKA PO ZStk	11
5. 2 VRSTE STAVK.....	14
6 PRAVICA DO STAVKE JAVNIH USLUŽBENCEV.....	16
7 UREDITEV PRAVICE DO STAVKE JAVNIH USLUŽBENCEV V POSAMEZNI H ZAKONI H	22
8 UGOTOVITVE	31
9 ZAKLJUČEK.....	32
10 LITERATURA	33

KRATICE, UPORABLJENE V DELU:

ZStk – Zakon o stavki

OZN – Organizacija združenih narodov

RS – Republika Slovenija

URS – Ustava Republike Slovenije

MOD – Mednarodna organizacija dela

MPDPP – Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah

MPESKP – Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah

MESL – Spremenjena Evropska socialna listina

ZObr – Zakon o obrambi

ZDSS – Zakon o delovnih in socialnih sodiščih

ZDR-1 – Zakon o delovnih razmerjih

EKČP – Evropska konvencija o človekovih pravicah

ESČP – Evropsko sodišče za človekove pravice

US – Ustavno sodišče

SF – Slovenska filharmonija

ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

ZPIZ – Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

ZJU – Zakon o javnih uslužbencih

ZODPol – Zakon o organiziranosti in delu v policiji

ZDT-1 – Zakon o državnem tožilstvu

ZPSto-2 – Zakon o poštnih storitvah

ZPCP – Zakon o prevozih v cestnem prometu

ZSPJS – Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

1 UVOD

Industrijske akcije, med njimi predvsem stavka, so eden pomembnejših institutov kolektivnih delovnih razmerij. Že od nekdaj so se delavci proti družbenim krivicam v zvezi z njihovim delom borili s stavkami kot izrazom boja proti mogočnejšem in vedno večjim razrednim neenakostim¹. Danes so stavke po večini posledica nemogočih delovnih ali bivalnih razmer, prenizkih plač, preobremenjenosti delavcev ... V zadnjih letih smo v Sloveniji priča številnim stavkam tako v zasebnem kot tudi v javnem sektorju.

Kot ena pomembnih človekovih pravic je pravica do stavke, opredeljena v številnih mednarodnih aktih, kot so Konvencije Mednarodne organizacije dela (v nadaljevanju Konvencije MOD), Evropska socialna listina, Evropska konvencija o človekovih pravicah itd. V slovenski ureditvi je pravica do stavke urejena že na ustavni ravni. Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava RS) jo določa v 77. členu. Podrobneje urejena je v Zakonu o stavki ter številnih ostalih posebnih zakonih ter podzakonskih aktih. Vedno pomembnejšo vlogo igra tudi pravica do stavke javnih uslužbencev. Ta se je razvila skozi zgodovino in se do dandanes skoraj izenačila z ureditvijo pravice do stavke zaposlenih v zasebnem sektorju. Kljub temu pa še vedno obstajajo določene omejitve, ki jih morajo zaposleni v javnem sektorju upoštevati pri izvajanju pravice do stavke.

Namen te magistrske naloge je pregledati ureditev pravice do stavke s poudarkom na pravici do stavke javnih uslužbencev v slovenski zakonodaji in sodni praksi ter v pomembnejših mednarodnih aktih. Ob primerjavi mednarodne in domače pravne ureditve bom ugotovila ustreznost ureditve pravice do stavke v Sloveniji.

V prvem delu bom na kratko opisala stavko, njene cilje, njen predmet ter vrste stavke.

Drugi del je namenjen mednarodnim aktom. Zaradi omejenosti obsega magistrske naloge bo pregled mednarodnih aktov Mednarodne organizacije dela, Sveta Evrope in Organizacije združenih narodov s poudarkom na pravici do stavke zelo kratek in splošen, brez navajanja podrobnosti.

Osrednji del magistrske naloge je podroben pregled ureditve pravice do stavke v Ustavi RS ter Zakonu o stavki s poudarkom na pravici do stavke javnih uslužbencev. Vsi problematični vidiki so dopolnjeni s sodno prakso slovenskih sodišč ter s stališči mednarodnih teles.

Sledil bo pregled ureditve pravice do stavke javnega sektorja v pomembnejših področnih zakonih ter ključnih vprašanjih, s katerimi se je ukvarjala sodna praksa. Pri pregledu posebnih zakonov javnega sektorja bom povzela ureditve pravice do stavke tako javnih uslužbencev v ožjem pomenu, kot tudi nekaterih v širšem pomenu.

V sklepu bom povzela ugotovitve, do katerih sem prišla pri pisanju magistrske naloge, ter poskusila ugotoviti ustreznost slovenske ureditve pravice do stavke.

¹ Pozeb S., Pomanjkljivosti pravne ureditve pravice do stavke v Sloveniji, Dignitas, 2005, str. 13

2 NA SPLOŠNO O STAVKI

Pravica do stavke je v pravnih aktih lahko urejena na različne načine. Ključna vprašanja, glede katerih se ureditve pravice do stavke v pravnih sistemih lahko razlikujejo, so:

- Kaj je predmet stavke?
- Kdo so nosilci pravice do stavke?
- Je stavka kolektivna ali individualna akcija?
- Se s stavko uveljavljajo pravice ali interesi?
- Je stavka prekinitiv ali odklonitev dela?
- Mora biti stavka organizirana in koordinirana?
- Škoda kot element stavke?
- Je stavka pravica ali svoboda?

Strnjeno je stavko opredelil dr. Janez Novak v strokovnem članku Stavka zaposlenih v Orkestru Slovenske filharmonije, in sicer, da je stavka ena od industrijskih akcij, s katerimi želi ena ali druga stran kolektivnih delovnih razmerij s prisilnimi sredstvi doseči uveljavitev določenih pravic².

Slovenska pravna ureditev pravico do stavke opredeljuje v Zakonu o stavki. Stavka je v prvem členu Zakona o stavki definirana kot organizirana prekinitiv odvisnega dela delavcev za uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic ter interesov iz dela³. Da bi dosegli lastne zahteve ali izrazili nestrinjanje, delavci napovedo organiziran odpor proti delodajalcu ter začasno prekinejo delo. Zahteve delavcev v stavki so lahko različne. Bistveno je, da se nanašajo na ekonomsko ali socialno področje. Največkrat je cilj delavcev povečanje plač, lahko pa tudi boljši delovni pogoji, nižje norme itd. Gre torej za sredstvo, s katerim se varujejo pravice in interesi delavcev ter s katerim se razrešujejo kolektivni spori z uporabo sile⁴. Pomembno je, da gre za organizirano ustavitev dela, ki jo vodi sindikat oziroma predstavniška organizacija delavcev, ter da se izvaja po postopku, določenem v pravnih virih. V novejši doktrini se poleg prekinitve dela omenja tudi odklonitev dela (npr. »go slow«, »work to rule«, opravljanje le nujnega dela, upočasnitev dela ...). Skladno s tem se nekateri zavzemajo za širšo, drugi za ožjo opredelitev stavke⁵. Širša opredelitev stavke zajema še vse stavkovne aktivnosti počasnega dela, dela po pravilih, upočasnitev dela itd. V okviru ožje opredelitve pa gre za stavko le v primeru prekinitve dela.

Iz kratke zgornje opredelitve stavke jasno izhaja, da se stavka izvaja v okviru kolektivnega delovanja. Kolektivni spori so spori, v katerih ne nastopa en sam delavec kot stranka, temveč kot subjekt na eni strani sporov nastopa večja skupina delavcev ali sindikati, na drugi strani pa delodajalci ali združenje le-teh. V teoriji se velikokrat pojavlja trditev, da je pravica do stavke individualna pravica, ki se izvršuje na kolektiven način.

Ti spori se lahko rešujejo z izvensodnimi postopki, kot so arbitražna, posredovanje ..., ali s sodnimi postopki.

² Novak J., Stavka zaposlenih v orkestru Slovenske filharmonije, Pravna praksa, 2017, str. 16

³ 1. člen Zakona o stavki

⁴ Müller, Preis, Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, 2009, str. 48

⁵ Junker, Grundkurs Arbeitsrecht, 2013, str. 318

Stavka predstavlja eno od oblik t. i. industrijskih akcij. Industrijske akcije so neke vrste oblike delovanja subjektov delovnih razmerij (delodajalcev ali delavcev), s katerimi želijo drug subjekt delovnega razmerja prisiliti k določenemu delovanju ali opustitvi. Pod te kategorije spadajo bojkoti, blokade, protestna zborovanja, izprtje, stavke in sabotaje. Edina opredeljena v naši zakonodaji je stavka. Ostalih industrijskih akcij slovenska zakonodaja ne omenja. Meja med stavko in ostalimi industrijskimi akcijami je mnogokrat zabrisana⁶. Stavka je ultima ratio sredstvo – torej pride v poštev šele, ko so izčrpana vsa druga sredstva. To stališče se je razvilo predvsem v naprednejših pravnih državah, kjer so se skozi sodno prakso in zakonodajo razvili številni instituti mirnega reševanja kolektivnih sporov⁷. V mednarodni pravni praksi prevladuje namreč prepričanje, da je treba storiti vse, da ne pride do nasilnega uresničevanja pravic iz kolektivnih delovnih razmerij⁸.

Po mnenju dr. Janeza Novaka in mnogih drugih pa se slovenska pravna ureditev stavke in reševanja kolektivnih sporov žal ne more primerjati z ureditvami teh modernih držav. V Sloveniji tradicije s tega področja dejansko ni, sodne prakse je prav tako občutno malo. Zakonodajna ureditev stavke pa temelji na Zakonu o stavki, ki je bil sprejet še v bivši Jugoslaviji in bi bil potreben temeljitih sprememb.

3 UREDITEV PRAVICE DO STAVKE V MEDNARODNIH AKTIH

8. člen Ustave RS določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno. V okviru pravice do stavke so pomembne v prvi vrsti Konvencije Mednarodne organizacije dela (Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in zaščiti sindikalnih pravic, Konvencija MOD št. 151 o varstvu pravice do organiziranja in postopkih določanja razmer v javni službi ter Konvencija MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja), Norme Sveta Evrope (Evropska socialna listina, Evropska konvencija o človekovih pravicah) ter akti OZN (Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah ter Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah).

3. 1 KONVENCIJA MOD ŠT. 87 O SINDIKALNIH SVOBOŠČINAH IN ZAŠČITI SINDIKALNIH PRAVIC

Z vidika pravice do stavke je Konvencija MOD št. 87 najpomembnejša. Izrecne pravice do stavke sicer ne omenja, vendar le-ta po mnenju odbora strokovnjakov izhaja predvsem iz prvega odstavka 3. člena konvencije, ki delavskim in delodajalskim organizacijam zagotavlja svobodo združevanja, iz drugega odstavka 8. člena, ki jim zagotavlja možnost izkoristiti svoboščino, zagotovljeno s strani konvencije znotraj domačega pravnega reda, ter iz 10. člena, ki varuje in spodbuja interese delavcev.

⁶ Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2014, str. 73.

⁷ Novak J., Pravica do stavke v nekaterih državah, Podjetje in delo, 1998, str. 1401

⁸ Ibidem, str. 1401

Kljub nasprotovanju mnogih delodajalskih organizacij in vlad držav je stališče organov MOD ostalo enako ter navedlo, da je pravica do stavke eno od bistvenih sredstev, s katerim delavci in njihove organizacije uveljavljajo in branijo svoje ekonomske in socialne interese⁹.

Kar se tiče ureditve pravice do stavke, v konvenciji velja, da pravica do stavke, na podlagi 3. in 10. člena konvencije, pripada delavskim organizacijam. Stavko lahko posledično organizirajo tudi federacije in konfederacije (5. in 6. člen). Ali je možno stavko organizirati s strani delavcev, pa je prepuščeno nacionalnim zakonodajam. Predmet stavke se mora nanašati na področje ekonomske in socialne politike. Poleg standardne prekinitve dela pa konvencija dopušča tudi druge oblike stavkanja, kot so delo po pravilih, bele stavke, počasno delo, odložitev orodja ... Kar se tiče postopkovnih omejitev, morajo le-te biti razumne. Dopuščena je omejitev napovedi stavke, glasovanje pred začetkom stavke ter mirno reševanje sporov. 9. člen predvideva možnost, da se pravica do stavke drugače uredi za pripadnike oboroženih sil in policije. Prav tako so možne omejitve ali celo prepovedi določenim kategorijam javnih uslužbencev in zaposlenih v t.i. bistvenih službah (več o tem kasneje). Pravico do stavke je možno po konvenciji omejiti tudi v primerih vojn ali nacionalnih kriz. Kar se tiče uvedbe delovnih obveznosti, je le-ta mogoča le v zgoraj omenjenih možnostih omejitve stavk, sicer je obvezno opravljanje dela v času stavke prepovedano. Zaradi organiziranja ali sodelovanja v stavki ne sme biti nikomur odvzeta prostost, izrečene kazenske sankcije ali odpovedano delovno razmerje.

3. 2 KONVENCIJA MOD ŠT. 98 O UPORABI NAČEL O PRAVICAH ORGANIZIRANJA IN KOLEKTIVNEGA DOGOVARJANJA IN KONVENCIJA MOD ŠT. 151 O VARSTVU PRAVICE DO ORGANIZIRANJA IN POSTOPKIH DOLOČANJA DELOVNIH RAZMER V JAVNI SLUŽBI

Medtem ko je materialna pravica do stavke urejena v Konvenciji MOD št. 87, pa se pravila v zvezi s postopki nahajajo v Konvenciji MOD št. 98.

Prvi člen Konvencije MOD št. 98 predpisuje prepoved diskriminacije, ki bi škodovala sindikalni svobodi na področju zaposlitve. Diskriminatorna dejanja nad delavci so prepovedana tako v času zaposlitve, delovnega razmerja kot tudi v primeru odpovedi. Predvsem pa je diskriminacija delavca prepovedana v povezavi s kakršnim koli udejstvovanjem pri sindikalnih dejavnostih.

V nadaljnjih členih se varuje avtonomija delavskih in delodajalskih organizacij, spodbuja razvoj in uporaba postopkov prostovoljnega dogovarjanja s kolektivnimi pogodbami med delodajalci in delavskimi organizacijami itd.

Konvencija MOD št. 98 podobno kot Konvencija MOD št. 87 prepušča ureditev obsega jamstev za vojsko in policijo nacionalnim zakonodajam ter v 6. členu izrecno poudari, da ta konvencija ne velja za državne funkcionarje.

Konvencija MOD št. 151, s strani Slovenije ratificirana leta 2010, predstavlja dopolnitev Konvencije MOD št. 98. Cilji konvencije so zagotoviti varstvo javnih uslužbencev pred

⁹ Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1985, str. 73

dejanji protisindikalne diskriminacije, zagotoviti neodvisnost delojemalskih organizacij v javnem sektorju, zagotavljanje vseh političnih in civilnih pravic javnim uslužbencev, omejenih le z obveznostmi, ki so posledica njihovega položaja in narave njihovih funkcij, opredelitev razmer in pogojev zaposlitve javnih uslužbencev ter v primeru sporov spodbuditi uporabo nepristranskih mehanizmov, kot so mediacija, conciliacija ali arbitraž. Ti postopki so tudi predpogoj za razglasitev zakonite stavke, saj morajo biti pred stavko izčrpane vse alternativne oblike reševanja sporov.

Kar se tiče veljavnosti konvencije, obsega širši krog oseb. Prvi člen namreč določa, da konvencija velja za vse osebe, zaposlene pri javnih oblasteh, v kolikor za njih ne pridejo v poštev ugodnejša določila drugih konvencij. Izjemo predstavljajo le visoki javni uslužbenci.

3. 3 EVROPSKA SOCIALNA LISTINA IN EVROPSKA KONVECIJA O ČLOVEKOVIH PRAVICAH

Z vidika regionalnih mednarodnih organizacij med pomembnejše sodi Svet Evrope. Med najpomembnejša akta spadata Evropska socialna listina ter Evropska konvencija o človekovih pravicah. Evropska socialna listina je bila sprejeta že leta 1961 in je predstavljala prvi mednarodnopravni instrument, ki je predvideval pravico do stavke. Spremenjena je bila leta 1996 (Spremenjena Evropska socialna listina, v nadaljevanju MESL). Najpomembnejša člena z vidika pravice do stavke predstavljata 5. in 6. člen, ki zagotavljata pravico do organiziranja in pravico do kolektivnega pogajanja. Pravica do stavke je omenjena predvsem v 4. točki 6. člena, ki priznava pravico delavcev in delodajalcev do kolektivnega delovanja v primeru interesnih sporov, vključno s pravico do stavke v okviru obveznosti, ki bi izhajale iz predhodno sklenjenih kolektivnih pogodb. Po stališču Evropskega odbora za socialne pravice je pavšalna prepoved stavkanja javnim uslužbencem s strani nacionalnih zakonodaj v nasprotju z MESL¹⁰. V neskladju s 4. točko 6. člena je torej omejevanje stavke javnim uslužbencev ne glede na njihovo kategorijo ali položaj, ki ga zasedajo¹¹. Takšno stališče je potrdil tudi Ministrski komite Sveta Evrope v priporočilu leta 1998¹². V zvezi s 6. členom je pomemben še člen G, ki govori o splošnih omejitvah¹³.

Tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah (v nadaljevanju EKČP) v okviru 11. člena zajema pravico do stavke. 11. člen EKČP namreč določa pravico do svobodnega zbiranja in združevanja ter pravico do ustanavljanja sindikatov. Da 11. člen EKČP zajema tudi pravico do stavke, je potrdilo Evropsko sodišče za človekove pravice šele leta 2008, ko je obravnavalo zadevi *Demir und Baykara* in *Enerji Yapi-Yol Sen*¹⁴. Leta 2009 je v sodbi *Enerji*

¹⁰ Deutscher Bundestag, *Streik und Koalitionsfreiheit als soziale Menschenrechte*, 2015, str. 5

¹¹ *Ibidem*, str. 6

¹² *Ibidem*, str. 5

¹³ Člen G MESL – Omejitve

1. Za učinkovito uresničevanje pravic in načel, določenih v I. delu, in za njihovo učinkovito izvajanje v skladu z II. delom, ne veljajo nobene omejitve, ki niso posebej navedene v teh delih, razen tistih, ki so predpisane z zakonom in so v demokratični družbi nujne za zaščito pravic in svoboščin drugih ali za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale.

2. Omejitve, ki jih dovoljuje ta listina glede pravic in obveznosti, določenih v njej, se ne smejo uporabljati za druge namene, razen za tiste, za katere so bile predpisane.

¹⁴ *Demir und Baykara*, ESČP, 12. 11. 2008 - 34503/97 in *Enerji Yapi Yol Sen* ESČP, 21. 04. 2009 - 68959/01

Yapi-Yol Sen proti Turčiji poudarilo, da 11. člen sicer vsebuje pravico do stavke, vendar ta ni absolutna. Le-ta se lahko omeji, vendar v skladu z drugim odstavkom 11. člena¹⁵. Prepoved lahko zajema le določene kategorije javnih uslužbencev, ne sme pa se nanašati na celotni javni sektor, je poudarilo Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP)¹⁶.

3. 4 MEDNARODNI PAKT O DRŽAVLJANSKIH IN POLITIČNIH PRAVICAH TER MEDNARODNI PAKT O EKONOMSKIH, SOCIALNIH IN KULTURNIH PRAVICAH

Oba pakta kodificirata principe iz Splošne deklaracije človekovih pravic, sprejete leta 1948. Z ozirom na pravico do stavke je v Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah (v nadaljevanju MPDPP) najpomembnejši 22. člen¹⁷. Ta ureja pravico do združevanja, možne omejitve le-te ter v tretjem odstavku izrecno poudarja, da pravice, določene v MPDPP, nobena država podpisnica Konvencije MOD št. 87 ne sme izvajati tako, da bi bila prizadeta jamstva, določena v omenjeni konvenciji.

Tudi Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (v nadaljevanju MPESKP) v 8. členu¹⁸ podobno ureja pravico do ustanavljanja in članstva v sindikatu ter v 8.

¹⁵ 2. odstavek 11. člena EKČP: Izvrševanje teh pravic je mogoče omejiti samo z zakonom, če je to nujno v demokratični družbi zaradi državne ali javne varnosti, za preprečitev neredov ali zločinov, za zaščito zdravja ali morale ali za zavarovanje pravic in svoboščin drugih ljudi. Ta člen ne preprečuje, da bi pripadnikom oboroženih sil, policije ali državne uprave z zakonom omejili izvrševanje teh pravic.

¹⁶ Enerji Yapi Yol Sen ESČP, 21. 04. 2009 - 68959/01

¹⁷ 22. člen MPDPP:

1. Vsakdo ima pravico do svobodnega združevanja z drugimi, vključno s pravico ustanavljati sindikate in se jim pridružiti za zavarovanje svojih interesov.

2. Glede te pravice so možne le tiste omejitve, ki jih določa zakon in so v demokratični družbi potrebne v interesu nacionalne in javne varnosti ter javnega reda ali varstva javnega zdravja ali morale, ali pa pravic in svoboščin drugih. Ta člen tudi ni ovira za zakonske omejitve, ki veljajo glede te pravice za člane oboroženih sil in policije.

3. Nobena določba tega člena ne daje državam pogodbenicam Konvencije MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, ki jo je leta 1948 sprejela Mednarodna organizacija dela, pravice, da bi smele sprejeti take zakonodajne ukrepe ali izvrševati zakon tako, da bi bila prizadeta jamstva, določena v tej konvenciji.

¹⁸ 8. člen MPESKP:

1. Države pogodbenice tega pakta se zavezujejo, da bodo zagotovile:

a) vsakomur pravico, da skupaj z drugimi ustanavlja sindikate in se po svoji izbiri vanje včlani, za zaščito in pospeševanje svojih ekonomskih in socialnih interesov, z edinim pogojem, da mora pravila določiti prizadeta organizacija. Glede uveljavljanja te pravice so dopustne le tiste omejitve, ki jih določa zakon in pomenijo v demokratični družbi ukrepe, ki so v interesu nacionalne varnosti ali javnega reda ali pa so potrebne za zaščito pravic in svoboščin drugih;

b) sindikatom pravico ustanavljati združenja in nacionalne zveze ter pravico ustanavljati mednarodne sindikalne organizacije, ali se vanje včlaniti;

c) sindikatom pravico, da svobodno delujejo, brez druge omejitve, razen tistih, ki jih določa zakon in so potrebne v demokratični družbi v interesu nacionalne varnosti ali javnega reda ali za zaščito pravic in svoboščin drugih;

d) pravico do stavke, ki se izvaja po zakonih posamezne države.

2. Ta člen ne predstavlja ovire zakonskim omejitvam o izvajanju teh pravic, ko gre za pripadnike oboroženih sil ali policije ali uslužbence v državni upravi.

3. Nobena določba tega člena ne daje državam pogodbenicam Konvencije MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, ki jo je leta 1948 sprejela Mednarodna organizacija dela, pravice, da bi smele sprejeti take zakonodajne ukrepe ali izvrševati zakon tako, da bi bila prizadeta jamstva, določena v tej konvenciji.

I. d členu izrecno določa pravico do stavke. Dopustne so le tiste omejitve, ki jih določa zakon in pomenijo v demokratični družbi ukrepe, ki so v interesu nacionalne varnosti ali javnega reda ali pa so potrebne za zaščito pravic in svoboščin drugih, je zapisano v prvem odstavku. Možnost subjektivnega omejevanja je dopustna le v primeru omejevanja sindikalne svobode vojski, policiji ter pri javnih uslužbencih.

4 UREDITEV PRAVICE DO STAVKE V USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE – 77. ČLEN

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava RS ali URS) je bila sprejeta 23. 12. 1991. Drugi del Ustave RS je odmerjen temeljnim pravicam. Za ustavno ureditev človekovih pravic in svoboščin velja, da se uresničujejo neposredno na podlagi ustave. To pomeni, da zakon teh pravic in svoboščin ne sme omejevati ter da ima posameznik možnost neposrednega sklicevanja nanje.

4. 1 PRAVICA DO STAVKE – 77. ČLEN URS

4. 1. 1 1. Odstavek 77. Člena

Pravica do stavke je v naši ustavi urejena v 77. členu. Ustavodajalec pravice ni umestil v sklop človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč je pravica do stavke del poglavja o gospodarskih in socialnih razmerjih (III. poglavje). Se pa v teoriji postavlja vprašanje utemeljenosti umestitve slednje pravice v tretje poglavje¹⁹. Dejstvo je namreč, da se ta pravica po naravi prav nič ne razlikuje od pravic v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah²⁰. Vendar iz Komentarja Ustave RS sledi, da naj bi bil namen te opredelitve v pomenu pravice do stavke kot eden bistvenih sestavnih delov gospodarskega sistema²¹.

Medtem ko v nekaterih pravnih sistemih urejajo le svobodo stavke, pa naša ustavna ureditev priznava pravico do stavke. Pravica do stavke je torej v slovenski ureditvi dvignjena na raven ustavne pravice. Razlika med obema ureditvama je, da pravne ureditve, ki priznavajo le svobodo stavke, slednjo le tolerirajo in ne prepovedujejo. »Podelitev pravice pa pomeni institucionaliziranje privilegija in ne le dopuščanje nekega delovanja. Gre za pravno zavarovanje upravičenja delavcev, da lahko stavkajo.«²² Priznavanje pravice do stavke kot ustavne pravice posledično zahteva prilagoditev ureditve te pravice v zakonu in podzakonskih aktih ter zagotovitev ustreznega pravnega varstva. S tem, ko ustava ne priznava le svobode, temveč tudi pravico do stavke, našo ustavno ureditev primerjano pravno štejemo pod eno od

¹⁹ Končar P., Sindikalna svoboda in pravica do stavke v Ustavi Republike Slovenije in njuna zakonska ureditev, Podjetje in delo, 1992, str. 821

²⁰ Pozeb S., Pomanjkljivosti pravne ureditve pravice do stavke v Sloveniji, Dignitas, 2005, str. 17

²¹ Komentar Ustave RS – skupina avtorjev, urednik Lovro Šturm, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 748

²² Debelak Marijan, Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji – I. del, Delo in delodajalci, 2005, str. 200

najnaprednejših ureditev. Prav tako pa se s tem sklada tudi s standardi, ki so jih postavili nekateri mednarodni akti (MPESKP in MESL).

77. člen v prvem odstavku določa, da imajo delavci pravico do stavke. Vsebina pravice do stavke v ustavi ni opredeljena, niti ustava ne predpisuje več načina uresničevanja pravice²³. Je pa narava pravice do stavke kot človekove pravice takšna, da je njen način uresničevanja potrebno predpisati z zakonom, kot je določeno v 2. odstavku 15. člena URS.

Jasno pa 77. člen določa, da je pravica do stavke omejena le na delavce. To pomeni, da so nosilci pravice le delavci v delovnem razmerju in ne v drugih oblikah zaposlitve (npr. samozaposleni, brezposelni ...). Njihova zborovanja ne moremo označiti kot stavko, temveč kot proteste ali javna zborovanja kot del pravice 42. člena URS.

Sodno varstvo pravic za spore, ki izhajajo iz 77. člena URS, je zagotovljeno v kolektivnih delovnih sporih pred delovnim in socialnim sodiščem – 6. člen, 4. točka Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (v nadaljevanju ZDSS).

Gre torej za individualno pravico delavca. Ker pa besedilo omenja *delavce* v množini, gre sicer za individualno pravico, ki pa se uresničuje kolektivno²⁴. V primerih, ko stavko organizira sindikat in ne delavci sami, lahko stavko uvrstimo tudi med elemente akcijske svobode sindikatov²⁵. To kaže predvsem na močno povezanost pravice do stavke ter pravice do sindikalne svobode, kljub temu da ju ustava ureja ločeno. Pravica do sindikalne svobode je namreč ločeno urejena v 76. členu ustave ter določa organizacijsko in akcijsko svobodo sindikatov.

4. 1. 2 OMEJITVE PRAVICE DO STAVKE V USTAVI – 2. ODSTAVEK 77. ČLENA, 15. ČLEN

Drugi odstavek 77. člena URS ureja omejevanje pravice do stavke. Stavka se po tem odstavku lahko omeji z zakonom, če to zahteva javna korist, pri čemer je potrebno upoštevati vrsto in naravo dejavnosti.

Takšna ureditev pravice do stavke v Sloveniji odpira vprašanje, ali je sploh dopustno urediti ostala področja uresničevanja pravice do stavke v dejavnostih, ki niso zajete s 77. II. členom. Teorija se zavzema za pozitiven odgovor. Teoretiki so namreč mnenja, da je sama narava pravice do stavke takšna, da se lahko uresničevanje uredi z zakonom, tudi če ustava sama tega ni predvidela²⁶.

Druga dilema pa je primerjava ureditve pravice do stavke ter sindikalne svobode. Obe pravici sta namreč medsebojno pogojeni. Nemogoče si je namreč predstavljati pravico do stavke brez sindikalne svobode. Zakaj ustava predvideva omejitev prve, ne pa tudi druge pravice?²⁷

²³ Končar P., Sindikalna svoboda in pravica do stavke v Ustavi Republike Slovenije in njuna zakonska ureditev, Podjetje in delo, 1992, str. 821

²⁴ Ibidem, str. 820

²⁵ Simonič Steiner M., Uresničitev sindikalne svobode in pravica do stavke v javnem sektorju, Lex localis, 2003, str. 151

²⁶ Končar P., Uresničevanje sindikalne svobode in pravice do stavke javnih uslužbencev, Pravniki, 1996, str. 321

²⁷ Ibidem

Profesorica Polonca Končar se v svojih delih sprašuje tudi, ali je možno tako različno ureditev obeh pravic utemeljiti na podlagi domneve, da je pravico do stavke možno omejiti le v primeru, ko jo organizirajo delavci?²⁸ Če pa je ta organizirana s strani sindikata, pa so omejitve protiustavne. Pravna teorija takšno trditev zavrača ter poudarja, da je ustavodajalec pravico do ustanavljanja sindikatov pustil neomejeno, vendar določene aktivnosti sindikatov in delavcev, kot je pravica do stavke, zaradi varstva javne koristi omejil, saj bi te lahko imele širše posledice²⁹.

Omejevanje z zakonom je po 2. odstavku 77. člena URS možno le, če to zahteva javna korist. Pravni pojem *javna korist* v slovenski sodni praksi še ni podrobno opredeljen. Vsebinski temelj javne koristi (nacionalnega interesa) je v dolžnosti države do posameznikov³⁰. Pri razlagi se lahko opremo tudi na stališča organov Mednarodne organizacije dela in MESL. Po njihovem stališču je stavko možno omejiti ali celo prepovedati le, "če gre za t.i. bistvene službe ali službe, ki sicer niso bistvene, v katerih pa bi obseg in trajanje stavke lahko imelo med drugimi za posledico ali bi vodilo v resno nacionalno krizo, ki bi ogrožala normalne pogoje življenja prebivalstva". V teh primerih je možno stavko omejiti tako, da se zagotovi minimalni delovni proces tudi med stavko, saj je to nujno zaradi preprečevanja ogrožanja življenja, osebne varnosti ali zdravja vsega ali dela prebivalstva. Organi MOD so večkrat poudarili, da mora obseg teh minimalnih služb še vedno dati možnost izvedbe učinkovite stavke. S tem je standard javne koristi postavljen zelo visoko³¹.

Takšna opredelitev postavlja pod vprašaj pravilnost odločbe Ustavnega sodišča U-I-136/97³², v kateri je Ustavno sodišče (v nadaljevanju US) brez presoje kriterija javne koristi odločilo o ustavnosti enostranskega sklepa o opravljanju železniškega prometa med stavko.

Ustavno besedilo drugega odstavka 77. člena določa, da se stavka lahko *omeji upoštevajoč vrsto in naravo dejavnosti*. Ustavodajalec se je torej odločil za omejevanje po objektivnem kriteriju. Kljub temu da večina mednarodnih konvencij in paktov dopušča omejevanje pravice do stavke tako po objektivnem kot tudi po subjektivnem kriteriju, besedilo slovenske ustave izrecno ne predvideva subjektivnega kriterija omejevanja, torej omejitve pravice do stavke posameznim kategorijam delavcev (glede na poklicno in strokovno razlikovanje delavcev). Se pa v zvezi s kriteriji postavlja vprašanje, ali lahko takšna ureditev omejevanja posledično pomeni tudi omejitve po kategorijah delavcev. Torej ali omejevanje pravice do stavke po objektivnem kriteriju pripelje tudi do omejitev ali celo prepovedi po subjektivnem?³³ V odločbi U-I-193/93-17³⁴ je Ustavno sodišče podalo mnenje ter poudarilo, da objektivnega in subjektivnega omejevanja stavke s strani zakonodajalca v nekaterih vrstah dejavnosti ni mogoče ostro ločevati. "Vsebinsko omejevanje stavke z natančno navedbo nalog, ki jih je med stavko zaradi javnega interesa treba opravljati, lahko pripelje do tega, da bo določenemu številu delavcev v nekaterih službah stavka dejansko prepovedana. To zlasti velja tedaj, če se omejitve stavke z naštevanjem nujnih nalog, katerih opravljanje je treba med stavko

²⁸ Ibidem, str. 322

²⁹ Pozeb S., Pomanjkljivosti pravne ureditve pravice do stavke v Sloveniji, Dignitas, 2005, str. 22

³⁰ VDS sodba X Pdp 448/2007, z dne 25. 05. 2007

³¹ Debelak Marijan, Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji – I. del, Delo in delodajalci, 2005, str. 207

³² Odločba U-I-136/97, z dne 13. 10. 1999

³³ Debelak Marijan, Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji – I. del, Delo in delodajalci, 2005, str. 204

³⁴ Odločba U-I-193/93-17, z dne 7. 4. 1994

zagotoviti, nanašajo na pooblaščen delavce v določenih službah"³⁵ Ustavno sodišče je ta problem izpostavilo predvsem pri zaposlenih v javnem sektorju ter državni in lokalni upravi. V praksi naj bi torej po mnenju Ustavnega sodišča v določenih primerih lahko prišlo tudi do dejanske prepovedi pravice do stavke določenim delavcem, kljub temu da ustava govori le o omejitvah. S takšnim stališčem US se ne strinja sodnik Matevž Krivic. V ločenem mnenju je podal mnenje, da je takšna interpretacija 77. člena URS napačna. Ustavodajalec je pri sprejemanju ustave imel možnost omejiti stavko po subjektivnem kriteriju za policijo in pripadnike oboroženih sil, kot to izhaja iz MPESKP³⁶, pa tega ni izkoristil. Ustava je po njegovih besedah najvišji pravni akt, čigar določbe je nesprejemljivo zaobiti. Enako velja tudi za omejitve stavke. "Pojem omejitve ustavne pravice pri nas in v nekaterih tujih ureditvah ne pomeni negacije ali odvzema te pravice" je zapisal v ločenem mnenju. Če ustava določa, da je možno pravico omejiti, to ne pomeni tudi, da jo je možno prepovedati.

Besedilo ustave navaja, da so omejitve lahko predpisane le z zakonom. Odprla so se mnoga vprašanja, ali je torej omejitve možno določiti tudi s kolektivno pogodbo med delavci in delodajalci, s katero ti avtonomno uredijo pravice in obveznosti delovnih razmerij. Pravna praksa v Sloveniji namreč v številnih kolektivnih pogodbah navaja dodatne omejitve stavk posameznih področij, kot npr. obveznost socialnega miru, nadomestila plače med stavko ... 153. člen URS določa, da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo. Posledično morajo biti tudi kolektivne pogodbe kot nižji pravni akti v skladu z ustavo in z njimi ni mogoče predpisovati dodatne omejitve pravice do stavke. Kljub temu pa se v teoriji pojavljajo stališča, da pa je možno priznati nekatere omejitve iz kolektivnih pogodb, vendar le pod pogojem, da te zavezujejo izključno stranke, ki so jo podpisale.

Pravica do stavke pa se na ustavni ravni ne omejuje le na podlagi drugega odstavka 77. člena, temveč so dodatne omejitve človekovih pravic določene tudi v 15. členu URS. Prvi odstavek 15. člena zagotavlja neposredno uresničevanje človekovih pravic in svoboščin. Od tega pravila je možno odstopiti v primeru, da že sama ustava določa, da zakon predpisuje način njihovega uresničevanja, kot je določeno v drugem odstavku 15. člena URS. Zakonodajalec ima torej nalogo, da sprejme zakon in podrobneje uredi način uresničevanja pravice do stavke. Da je zakonodajno urejanje pravice do stavke skladno z ustavo, je Ustavno sodišče odločilo tudi v odločbi U-I-230/96³⁷ leta 1998. US je v konkretni odločbi pravico do stavke povežalo z 2. odst. 15. člena URS, češ da je njena narava takšna, da je način njenega uresničevanja treba predpisati z zakonom. Primerjalno pravno je navedlo tudi Konvencijo MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic ter Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki prav tako predvidevata zakonodajno urejanje sindikalnih pravic³⁸. Takšno mnenje je potrdilo tudi v odločbi o presoji ustavnosti vnaprejšnje napovedi stavke kot eno od omejitev Zakona o stavki. Odločilo je, da takšna omejitev ni v neskladju z URS. V skladu z načelom sorazmernosti je namreč potrebno zavarovati tudi položaj delodajalca ter preprečiti, da bi le-temu nastala nesorazmerna škoda.

Poleg drugega pa je pravico do stavke možno omejiti tudi na podlagi tretjega odstavka 15. člena URS, ki omogoča omejitve pravic s pravicami drugih.

³⁵ Ibidem

³⁶ 8. člen MPESKP

³⁷ Odločba U-I-230/96, z dne 28. 10. 1998

³⁸ Ibidem

5 PRAVICA DO STAVKE V ZAKONU O STAVKI

5. 1 ZAKONITA STAVKA PO ZStk

Stavka je podrobneje urejena v Zakonu o stavki (v nadaljevanju ZStk). Ta je bil sprejet še na podlagi XXVIII. amandmaja k Ustavi SFRJ leta 1988. Posebni odlok Skupščine Republike Slovenije je leta 1991 določil veljavnost zakona tudi v novo nastali Republiki Sloveniji, in sicer do sprejema novega. Ta bi bil zaradi družbenih sprememb po osamosvojitvi Slovenije že nujno potreben, saj stari ne ustreza več sedanjim razmeram. Je pa potrebno poudariti, da se zaradi zastarelosti zakona in vedno novejših oblik stavk, naš še iz časa Jugoslavije sprejet, ZStk uporablja le smiselno³⁹. Vedno večjo veljavo dobivajo namreč mednarodni standardi in akti, kot npr. konvencije MOD.

Zakon v prvem členu opredeljuje stavko. *Stavka je organizirana prekinitev dela delavcev za uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic in interesov iz dela.* S tem sodi Slovenija med ene redkih držav, ki opredeljujejo pojem stavke. V večini drugih pravnih sistemov zakonske definicije stavke v pravnih predpisih ni, saj odločitev, ali gre za stavko ali ne, prepuščajo sodnim organom.

Že sama definicija stavke pove, da gre za kolektivno akcijo (*prekinitev dela delavcev*). Gre torej za udejstvovanje večjega števila delavcev ali sindikata.

Prekinitev mora biti organizirana. Organizirana stavka pomeni, da delavci stavkajo na način, določen v zakonu, ter da ta ne ogroža varnosti in zdravja ljudi in premoženja ter omogoča nadaljevanje dela po končani stavki (1. odstavek 5. člena ZStk). Pri tem pa je treba vzeti v zakup, da pri vsaki organizirani stavki v vsakem primeru pride v določeni meri do ogrožanja. Zakon torej prepoveduje aktivno škodno ravnanje udeležencev stavke⁴⁰. Previdnost je potrebna tudi pri obveznosti nadaljevanja dela po končani stavki. Torej stavka mora biti izvedena tako, da se po njenem končanju delo lahko odvija naprej. V primeru, da delavci stavkajo v zadolženi firmi s finančnimi težavami, ker jim že nekaj mesecev ni bila izplačana plača, po stavki pa pride do stečaja podjetja, to še ni razlog za nezakonnost stavke.

Če stavka ni organizirana, tj. neorganizirana, spontana prekinitev dela še ne pomeni, da je ne moremo opredeliti kot stavko⁴¹. Sicer gre za stavko, vendar le-ta zaradi neorganiziranosti ni pravno zaščiten¹⁹. Poleg tega mora biti tudi zagotovljen pogoj prekinitve dela. Kljub temu pa se vedno bolj uveljavljajo mednarodni standardi, pri katerih gre za stavko tudi v primeru drugih oblik odklonitve običajnega dela, kot npr. delo v okviru norme, natančnejše upoštevanje protokola ... Nadaljnji pogoj je, da gre za uveljavljanje *ekonomskih in socialnih pravic in interesov iz dela*. Prvič, gre torej za uveljavljanje ne le interesov kot v večini pravnih ureditev drugih držav, temveč tudi pravic. Drugič, cilj mora biti uveljavljanje ekonomskih in socialnih pravic, sicer je stavka nezakonita⁴². Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v sklepu VIII Ips 239/2000 in sodbi VIII Ips 248/2002 podalo mnenje, da *stavka ni dovoljena za uresničitev posamičnih pravic oziroma obveznosti delavcev*.

³⁹ Debelak M., Aktualno o pravici do stavke, Delavci in delodajalci, 2011, str.10

⁴⁰ Debelak M., Škoda v primeru stavke, Delavci in delodajalci, 2007, str. 513

⁴¹ Debelak Marijan, Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji – I. del, Delo in delodajalci, 2005, str. 214

⁴² Pozeb S., Pomanjkljivosti pravne ureditve pravice do stavke v Sloveniji, Dignitas, 2005, str. 23

Pod ekonomske in socialne pravice štejemo široko področje: od izplačil plače, povišanja plač, zmanjšanja norme, boljših delovnih pogojev ... Je pa sodišče v zadevi Pdp 1615/97⁴³ potrdilo odločitev sodišča prve stopnje, da odstop treh vodstvenih delavcev kot cilj stavke ne pomeni uresničevanja ekonomskih in socialnih pravic ter da takšna stavka ni zakonita. Tudi v zadevi Pdp 1243/99⁴⁴ je sodišče dokončno odločilo⁴⁵ (leta 2003), da odprava suspenza in umik podanih zahtevkov za disciplinski postopek ne predstavlja uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic. Enako tudi vprašanje razporeda delovnega časa šteje v upravljanje podjetja, kar posledično ne more biti zakonit predmet stavke⁴⁶. Nasprotno pa odločba Pdp 1321/2001⁴⁷ razširja predmet stavke. V omenjeni zadevi so namreč delavci dejavnosti javnega potniškega prometa s stavko zahtevali zamenjavo sistema plačevanja voznine, načina zagotavljanja varnosti šoferjev pri delu, uskladitev voznih redov z zakonom, razporeditev delovnega časa, dopustov in odmorov. Pritožbeno sodišče se s sodbo sodišča prve stopnje ni strinjalo, saj zahteve očitno predstavljajo zahteve za spremembo in izboljšanje delovnih razmer, kar pa je tipičen primer uveljavljanja pravic in interesov delavcev.

Stavka mora ustrezati načelom nujnosti, primernosti in sorazmernosti (kot razmerja med koristjo, ki jo želijo doseči stavkajoči delavci, in škodo, ki jo stavka povzroči delodajalcu⁴⁸). Pravilo izhaja iz sodne prakse. Leta 2005 je Vrhovno sodišče RS v sodbi VIII Ips 222/2005⁴⁹ v izreku določilo, da mora biti stavka nujna, primerna in sorazmerna, ker se ji nasproti postavi pravica delodajalca do lastnine (določba 33. člena Ustave RS) in svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave RS). *To pomeni, da za majhno korist stavka ni primerna, če povzroči velike težave ali škodo. Seveda pa to ne pomeni, da se lahko stavka v tej smeri posebej omejuje, saj vsaka stavka posega tako v lastnino delodajalca kot tudi v njegovo gospodarsko pobudo*, je odločilo sodišče. Stavkovne zahteve morajo biti v sorazmerju z vrednostjo prizadete dobrine⁵⁰. Ocena sorazmernosti je v večini primerov možna šele po koncu stavke in ko so znani njeni rezultati⁵¹.

Zakon o stavki v nadaljevanju ureja različne sklope pravnih vprašanj, nanašajoč se predvsem na področje uresničevanja pravic.

Delavec se lahko prosto odloči o svoji udeležbi v stavki (3. odstavek 1. člena ZStk). O tem, ali bo stavkal ali ne bo, se mora torej odločiti zavestno, saj gre za njegovo individualno odločitev. Peti člen določa, da stavkajoči delavci stavke ne smejo izvesti na način, ki bi drugim, ki ne želijo stavkati, preprečila opravljanje dela. Primer nezakonite stavke iz takšnega razloga je Vrhovno sodišče RS določilo leta 1999, ko je poudarilo, da je stavka v primeru

⁴³ VDS Pdp 1615/97, z dne 07. 10. 1999

⁴⁴ VDS Pdp 1243/99, z dne 30. 09. 1999

⁴⁵ Po dolgotrajnem postopku: Sodba VDSS Pdp 1243/99, z dne 30. 09. 1999, v povezavi s sodbo DSS I Kd 3/99, z dne 02. 07. 1999, sledi sklep VS RS VIII Ips 293/2000, z dne 06. 06. 2001, sledi sklep pritožbenega sodišča Pdp 1110/2001, z dne 05. 07. 2001, nato sodba sodišča prve stopnje Kd 9/2001, z dne 28. 01. 2002, ponovno sodba pritožbenega sodišča Pdp 541/2002, z dne 30. 05. 2002, potrjena tudi s strani revizijskega sodišča VII Ips 248/2002, z dne 21. 10. 2003

⁴⁶ Sodba VIII Ips 141/96 in VIII Ips 248/2002

⁴⁷ Sklep VDSS Pdp 1321/2001, z dne 06. 03. 2003 v povezavi s sodbo DSS I Kd 30/99, z dne 16. 01. 2001

⁴⁸ Iz sklepa VDSS Pdp 1028/2011, z dne 15. 03. 2015

⁴⁹ Sodba VIII Ips 222/2005, z dne 31. 01. 2006

⁵⁰ Novak J., Stavka zaposlenih v orkestru Slovenske filharmonije, Pravna praksa, 2017, str. 17

⁵¹ Ibidem

odklopa računalnikov (v času stavke) nezakonita, saj ni šlo le za prekinitve dela stavgajočih, temveč tudi preprečitev dela drugim delavcem, ki niso želeli stavkati⁵².

Pred stavko je obvezno potrebno sprejeti sklep o začetku stavke z zakonsko določenimi elementi. Tega lahko sprejme *organ sindikalne organizacije te organizacije, dela organizacije ali pri delodajalcu, sklep o začetku stavke delavcev panoge ali dejavnosti sprejme organ sindikata zadevne panoge ali dejavnosti, sklep o začetku splošne stavke delavcev pa sprejme najvišji organ sindikatov v republiki oziroma federaciji ali večina delavcev v organizaciji, delu organizacije ali pri delodajalcu* (2. člen ZStk). Organizatorji stavke so torej lahko le sindikati ali delavci. Na prvem mestu zakon ureja možnost organiziranja stavke s strani sindikatov, šele nato delavcev. Poleg tega zakon delavcem ne daje možnosti organizacije širše stavke. Privilegiranje sindikatov je opazno tudi pri zahtevi, da je pri delavcih potrebna večina, medtem ko za sindikate to ne velja. Takšna ureditev je vprašljiva, saj so na podlagi ustave delavci nosilci pravice do stavke in ne sindikati⁵³.

Sklep o začetku stavke mora vsebovati obvezne sestavine: zahteve delavcev (stavkovne zahteve), čas začetka stavke in kraj zbiranja udeležencev stavke (2. člen 4. odstavek ZStk). S sklepom se oblikuje organ, ki vodi stavko ter zastopa interese delavcev (stavkovni odbor). Nepopolnost sklepa o začetku stavke lahko vodi tudi v nezakonitost stavke. Do takšnega primera je prišlo leta 2007, kjer je stavkovni odbor s sklepom o začetku stavke navedel le dan začetka stavke ter njeno trajanje (24 ur), ne pa tudi kraja stavkanja in točnega časa začetka leta. Višje delovno in socialno sodišče je v sodbi navedlo, da sta čas začetka stavke in kraj, kjer se udeleženci stavke zberejo, po ZStk obvezna sestavina sklepa o napovedi stavke. Delodajalec namreč lahko na podlagi navedenih podatkov organizira delo z delavci, ki ne stavkajo, in zagotovi tudi potrebno varnost stavgajočih, tistih delavcev, ki ne stavkajo, in premoženja⁵⁴. Je pa Višje delovno in socialno sodišče v sodbi X Pdp 1082/2011⁵⁵ poudarilo, da veljavna zakonodaja ne daje podlage, da bi sodišče presoјalo zakonitost stavke glede na utemeljenost oziroma neutemeljenost stavkovnih zahtev⁶³.

Pogoj za zakonitost stavke je tudi napoved stavke najkasneje pet dni pred njenim začetkom (3. člen ZStk). Stavkovni odbor mora napovedati stavko, in sicer tako, da pošlje sklep o začetku stavke organom upravljanja in poslovodnemu organu pri delodajalcu (1. odstavek 3. člena ZStk). Kot je poudarilo Ustavno sodišče v odločbi U-I-230/96⁵⁶, je stavka po svoji naravi ogrožanje materialnih interesov delodajalca ali napad nanje in da je zahteva za vnaprejšnjo napoved stavke neogibna ter najblažji in za delojemalce kar najmanj omejevalen ukrep za varstvo pravic delodajalca. S tem se prepreči, da bi delodajalcu nastala nesorazmerna škoda zaradi nepričakovanosti stavke, obenem pa mu daje tudi možnost, da se izogne stavki tako, da poskuša doseči dogovor z delavci. V odločbi⁵⁷ iz leta 2008 je sodišče obdobje med napovedjo stavke ter izvedbo stavke imenovalo »cooling off period«. Zapisalo je: »To obdobje je namenjeno pogovorom strank, postopkom mirnega reševanja spora, pripravam delodajalca, da v času stavke zmanjša škodo, morda (re)organizira proizvodnjo itd., v primeru stavk v državnih organih in javnih službah pa tudi seznanitvi in pripravi tretjih oseb na napovedano stavko. Od delodajalca ni mogoče zahtevati, da se pripravlja na stavko, če pravočasno ne zve,

⁵² Odločba VIII Ips 168/99, z dne 7. 12. 1999

⁵³ Debelak Marijan, Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji – I. del, Delo in delodajalci, 2005, str. 215

⁵⁴ Odločba X Pdp 967/2007, z dne 31. 08. 2007

⁵⁵ VDSS sodba in sklep X Pdp 1082/2011, z dne 10. 05. 2012

⁵⁶ Odločba U-I-230/96, z dne 28. 10. 1998

⁵⁷ Odločba VIII Ips 129/2008, z dne 23. 09. 2008

kdaj se bo začela in kje bo izvedena.« Dolžnost obvestitve delodajalca o stavki sicer v Zakonu o stavki ni predpisana. Posredno pa ta obveznost izhaja iz Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1), saj 36. člen ZDR-1 določa, da mora delavec delodajalca obveščati o vseh okoliščinah, ki vplivajo ali bi vplivale na izpolnjevanje njegovih pogodbenih obveznosti. Od napovedi stavke do dneva začetka stavke ter tudi med njenim trajanjem je obvezno poskušati sporazumno rešiti nastali spor. Poudarek je torej na mirnem reševanju spora. V pogajanja se na poziv lahko vključijo tudi predstavniki sindikata, če ni sindikat že organizator stavke, predstavniki gospodarske zbornice in predstavniki družbenopolitične skupnosti (4. člen ZStk).

V primeru organizacije ali sodelovanja delavcev v stavki, ki poteka skladno z zgoraj naštetimi pogoji, to ne pomeni kršitve delovne obveznosti, torej ti disciplinsko in materialno ne odgovarjajo, niti udeležba ne sme imeti posledice prenehanja delovnega razmerja delavca (13. člen ZStk). Delavcu so tudi med stavko zagotovljene vse pravice iz delovnega razmerja, razen nadomestila plače.

Zakon pa ne omenja škode, ki nastane zaradi stavke. Ta ne nastane vedno le delodajalcem, temveč v mnogih dejavnostih tudi tretjim osebam, torej strankam delodajalca. Tako na primer pri stavki zdravnikov nastane škoda tudi bolnikom v zdravstvu oziroma pri stavki zaposlenih v zračnem prometu potnikom letalskega prometa. Enako velja za potnike v železniškem in drugem javnem prometu ali državljane v upravnih postopkih, obiskovalce kulturnih prireditev itd. Tudi to področje bi bilo potrebno zakonsko urediti.

5. 2 VRSTE STAVK

Klasifikacija stavk je zelo široka. Poznamo različne vrste stavk. Če je stavka v državi dovoljena, govorimo o zakoniti stavki. To pomeni, da mora stavka izpolnjevati vse zakonske pogoje, določbe posebnih zakonov ter tudi kolektivne pogodbe. Vrhovno sodišče je v odločbi leta 2005 odločilo: "Ker pravice do stavke, razen v skladu z ustavo in zakonom (pa še v tem primeru je vprašljiva skladnost zakonskih omejitev z ustavo), ni mogoče omejevati, je treba storiti vse, da stavka poteka ves čas zakonito in pod popolno kontrolo organizatorjev. Že prva nezakonitost povzroči, da je stavka od takrat dalje pa do prekinitve nezakonita, saj ima vsaka nezakonitost lahko tudi posledice, ki tako ali drugače vplivajo na potek celotne stavke."⁵⁸ Tudi v odločbi VIII Ips 48/2003 je sodišče navedlo, da ni možno, da bi se ugotovilo, da je del stavke nezakonit, del pa zakonit. Stavka je ali zakonita, če je vodena v skladu s prepisi, ali pa nezakonita, če temu ni tako⁵⁹.

Nasprotno je stavka nezakonita.

Stavka se lahko zaradi razlogov, ki se pojavljajo znotraj podjetja ali organizacije (stavka iz notranjih organizacijskih razlogov), ali pa zaradi vzrokov, ki izhajajo iz zunanjih dejavnikov ter vplivajo na pravice in obveznosti delavcev (stavka iz zunanjih organizacijskih razlogov). Stavka se, kot že omenjeno, lahko izvaja tudi na drugačen način kot le s prekinitvijo dela. Skladno s stališči MOD gre za stavkovne aktivnosti tudi v primerih, v katerih ne pride do prekinitve dela, temveč odklanjanja dela. Sem spadajo delo po pravilih (»work to rule«),

⁵⁸ Sodba VIII Ips 222/2005, z dne 31. 01. 2006

⁵⁹ Odločba VIII Ips 48/2003, z dne 20. 06. 2003

upočasnitev dela (»working slow«) in odklanjanje nadurnega dela (»overtime ban«). Pri delu po pravilih gre za striktno upoštevanje pravil postopka dela ter posledično slabšo učinkovitost dela. Prav tako tudi upočasnitev dela ter odklanjanje nadurnega dela zmanjšata obseg dela ter tako posledično škodujeta delovnemu procesu. Zasedba delovnih mest ali bela stavka (tudi t. i. sedeča stavka) je stavka, pri kateri delavci sicer pridejo na delovno mesto, vendar dela ne opravijo. Ob koncu delovnega dne delavci zapustijo delovna mesta. O zakonitosti ene takšnih stavk je sodišče odločalo leta 2003⁶⁰. Delavci so stavkali na način, da so zasedli svoja delovna mesta in ne opravljali dela. Stavkovne straže so preprečile uvoz in izvoz materiala. Sodišče druge stopnje je potrdilo odločitev sodišča prve stopnje, da takšna mirna zasedba delovnih mest ne pomeni nezakonite stavke. V konkretnem primeru je nezakonitost v nadaljevanju povzročilo preprečevanje izvoza in uvoza materiala, ki v napovedi stavke ni bilo predvideno. Če pa delavci zavzamejo obrat z namenom nadaljevanja dela v lastni režiji, ta oblika predstavlja zasedbo »work in«⁶¹. S tem načinom prevzamejo tudi vodenje proizvodnje in prodajo. Izkupiček ob prodaji proizvodov gre za plače delavcev, ostanek pa deponirajo kot dobiček družbe⁶².

Zakon o stavki izrecno ne omenja solidarnostne stavke. Gre za stavko, ki ni usmerjena proti svojemu delodajalcu, temveč gre za stavko, organizirano zato, da bi podprli drugo stavko, ki so jo organizirale druge osebe. Opredelitev stavke v ZStk ne določa izrecno, da mora biti stavka organizirana proti neposrednemu delodajalcu. Tudi Konvencija MOD št. 87 je naklonjena solidarnostnim stavkam. Posledično lahko sklepamo, da so solidarnostne stavke v Sloveniji dovoljene, vendar morajo biti, upoštevajoč odločbo Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 222/2005, tudi te nujne, primerne in sorazmerne.

Nasprotno pa je s političnimi stavkami, s katerimi delavci poskušajo doseči politične cilje. Takšna stavka je usmerjena proti zakonodaji, upravnim organom ter želi izsiliti določeno ravnanje države⁶³. Večina mednarodnih aktov le te prepoveduje oziroma jim odreka zaščito. Ker v našem pravnem sistemu ni urejena, niti ni sodne prakse na to temo, se zato uveljavlja standard MOD. Niso pa prepovedane stavke, v katerih se prepletajo socialno-ekonomski in politični cilji.

⁶⁰VS Rs VIII Ips 48/2003, z dne 20. 06. 2003 v zvezi z Pdp 1426/2001, z dne 19. 09. 2002

⁶¹ Povzeto po magistrski nalogi M. Debelaka, 2005, str. 71

⁶² Ibidem

⁶³ Novak J., Stavka in druge industrijske akcije, Delavci in delodajalci, 2012, str. 68

6 PRAVICA DO STAVKE JAVNIH USLUŽBENCEV

Večina pravnih ureditev poleg splošnega omejevanja pravice do stavke delavcev predpisuje še dodatne omejitve javnim uslužbencem. Razlog za različno obravnavanje javnega in zasebnega sektorja je zgodovinsko pogojen. Javnim uslužbencem je bil namreč v času monarhij priznan status služabnikov monarha, čigar lojalnost je bila bistvenega pomena⁶⁴. Kasneje se je ta lojalnost monarhu spremenila v lojalnost suvereni državi. Javni uslužbenci so predstavljali zastopnike države in moči ter tako pridobili poseben status. Suverena država je odgovorna le zakonodajnemu organu. Njeni lastni delavci – javni uslužbenci se ji niso smeli zoperstaviti in jo omejevati. Posledično so bile javnim uslužbencem omejene pravice do sindikalne svobode, pravice do kolektivnega pogajanja in pravice do kolektivnih sporov⁶⁵. V zameno jim je država – delodajalec zagotovila posebne privilegije, predvsem posebno varstvo v zvezi s plačami in varstvom zaposlitve.

Sprememba je nastala šele po drugi svetovni vojni, ko se je število javnih uslužbencev začelo drastično povečevati. Državna pristojnost se je v tem času začela širiti še na druge dejavnosti, kot so zdravstvo, šolstvo, socialno skrbstvo ... Z rastjo števila javnih uslužbencev pa je začela njihova moč v primerjavi z zasebnim sektorjem slabeti, saj so se razmere javnega sektorja poslabševale⁶⁶. Posledica tega so bile številne zahteve javnih uslužbencev po priznanju več pravic iz področja sindikalne svobode ter v zvezi s tem tudi pravice do stavke, s katerimi bi bilo tudi javnemu sektorju omogočeno braniti svoje lastne interese. S tem, ko so države sčasoma priznavale vedno več pravic javnim uslužbencem, se je narava delovnih razmerij javnega sektorja začela počasi spreminjati, saj se je ta začel približevati in prilagajati zasebnemu⁶⁷. Določene pravice in omejitve so, z namenom izvedbe nemotenega delovanja javnih služb, kljub temu ostale. Po mnenju profesorice Končarjeve je na zblíževanje in prekrivanje javnega in zasebnega sektorja vplivala tudi privatizacija. Vedno več nekoč tradicionalno javnih funkcij se danes opravlja prek zasebnega sektorja, kar je meje še bolj zabrisalo in javni ter zasebni sektor v pravicah in obveznostih še bolj približalo.

Ureditev pravice do stavke javnih uslužbencev se razlikuje od države do države. V grobem delimo dve skupini držav: prve praktično vsem javnim uslužbencem prepovedujejo stavko, druge pa stavkanje javnega sektorja dovoljujejo, vendar predpisujejo določene omejitve. V prvo skupino spada večina držav ZDA. Med države, ki pravico do stavke javnim uslužbencem le omejujejo, pa šteje tudi Slovenija. Izjeme veljajo v večini držav za pripadnike oboroženih sil in policije.

Opredelitev javnega sektorja je dandanes odvisna od države do države in njihovega pravnega razlikovanja. V nekaterih državah spada pod javni sektor širši katalog dejavnosti, v drugih ožji. V teoriji obstajajo različne definicije javnega sektorja. Organizacijska definicija trdi, da v

⁶⁴ Simonič Steiner M., Uresničitev sindikalne svobode in pravica do stavke v javnem sektorju, Lex localis, 2003, str. 159

⁶⁵ Ibidem

⁶⁶ Končar P., Uresničevanje sindikalne svobode in pravice do stavke javnih uslužbencev, Pravniki, 1996, str. 311

⁶⁷ Simonič Steiner M., Uresničitev sindikalne svobode in pravica do stavke v javnem sektorju, Lex localis, 2003, str. 159

ta krog spadajo vse osebe javnega prava, po javnofinančni definiciji posredni in neposredni proračunski uporabniki, po funkcionalni definiciji opravljanje dejavnosti javnega pomena in osebe, ki te dejavnosti opravljajo, po ekonomski definiciji vsi subjekti, katerih pretežni ustanovitelj/lastnik je država ali lokalna skupnost, in po kombinirani ekonomsko-funkcionalni definiciji osebe javnega prava in javna podjetja. V slovenski pravni ureditvi niti Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU) niti Zakon o javnih financah (v nadaljevanju ZJF) niti noben drug zakon javnega sektorja ne vsebuje natančne definicije. ZJF v 8. členu v javni sektor uvršča proračunske uporabnike, ZPIZ, ZZZS, gospodarske zavode, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS) opredeljuje javni sektor kot državo, samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javne sklade, javne zavode, javne gospodarske zavode ter druge uporabnike državnega proračuna (2. člen ZSPJS). Enako opredelitev vsebuje tudi ZJU. Definicija javnega sektorja je torej v ZJF širša od opredelitve v ZJU in ZSPJS. Tudi Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije ter Zakon o varstvu osebnih podatkov vsebujeta različni definiciji. Podobno tudi številni drugi zakoni. Slovenska pravna ureditev torej ne vsebuje enotnega pojma "javnega sektorja".

Podobno je z opredelitvijo "javnih uslužbencev". ZJU v 1. členu določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju. Delijo se na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence. Ti so opredeljeni v 23. členu ZJU. Uradniki so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge, te pa so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa. Strokovno-tehnični javni uslužbenci pa v organih opravljajo spremljajoča dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa (3. odstavek 23. člena ZJU). Delodajalec javnih uslužbencev je država ali lokalna skupnost. Po Virantu so torej javni uslužbenci zaposleni pri osebah javnega prava in delujejo v javnem interesu ter opravljajo javne funkcije, plače in druge pravice pa se financirajo iz javnih sredstev⁶⁸.

Danes torej zaradi družbenih, ekonomskih in posledično zakonodajnih sprememb velja trend približevanja delovnopravnega položaja javnih uslužbencev splošni delovnopravni ureditvi. Kljub temu pa uslužbensko pravo še vedno vsebuje vrsto posebnosti. Tudi na področju pravice do stavke veljajo nekatere posebne določbe za javne uslužbence. Zakon o stavki razlikuje med javnimi uslužbenci v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter med ostalimi kategorijami javnih uslužbencev, kot so uslužbenci v javnih zavodih, javnih agencijah, javnih skladih ... Za prve veljajo določbe 11. in 12. člena ZStk, medtem ko se na ostale kategorije nanašajo člani od 7. do 10.

7. člen ZStk le-to omejuje *delavcem v organizacijah in pri delodajalcih, ki opravljajo dejavnost ali dela posebnega družbenega pomena [...] in v organizacijah posebnega pomena za ljudsko obrambo.*

7. člen ZStk se torej nanaša na stavko v t. i. dejavnostih posebnega družbenega pomena. Danes se v novejših zakonih, kot so ZJU, Zakon o policiji ali Zakon o obrambi, uporablja

⁶⁸ Virant G., Javna Uprava, Fakulteta za upravo, 2009

izraz javne gospodarske in negospodarske službe. Kako opredeliti javne službe, naj bi po 7. členu določal zakon ali na zakonu temelječ odlok skupščine družbenopolitične skupnosti. Po tretjem odstavku 7. člena se dela, naloge ter način njihovega opravljanja med stavko določijo s splošnim aktom oziroma kolektivno pogodbo. ZStk za javne uslužbenke poleg daljšega roka za napoved stavke ter obvestitve tudi pristojnega organa družbeno politične skupnosti (8. člen ZStk) v 7. členu predpisuje tudi pogoja:

- da morajo delavci v času stavke zagotoviti minimalni delovni proces, ki zagotavlja varnost ljudi in premoženja ali je nenadomestljiv pogoj za življenje in delo občanov ali delo drugih organizacij ter

-zagotoviti izpolnjevanje mednarodnih obveznosti.

Posebne omejitve, ki veljajo za delavce v državni upravi, pa predpisuje 11. člen ZStk. Prvi odstavek pravi: *Delavci v organu oziroma v organizaciji družbenopolitične skupnosti in v drugem državnem organu uveljavljajo pravico do stavke pod pogojem, da z njo ni bistveno ogroženo uresničevanje funkcije teh organov in organizacij. Z izrazom družbenopolitična skupnost je v prvi fazi mišljena država. Ker pa 140. člen URS del državnih pristojnosti prenaša tudi na samoupravne lokalne skupnosti, lahko štejemo, da se 11. člen ZStk nanaša tudi na osebe, zaposlene v občinah.*

Dela in naloge, ki se morajo kot bistvene za uresničevanje funkcij opravljati tudi med stavko, se določijo s splošnim aktom oziroma s kolektivno pogodbo (2. odstavek 11. člena ZStk). Napoved stavke je po 3. odstavku 11. člena potrebna sedem dni pred začetkom. 12. člen pa določa, da se pravica do stavke vojske in policije uredi v posebnih zakonih.

Najprej je treba omeniti, da zakon s tem pozablja na razlike, ki se pojavljajo med različnimi javnimi službami. Ustava v 77. členu namreč omejuje pravico do stavke, če to zahteva javna korist, vendar z ozirom na vrsto in naravo posameznih dejavnosti. Takšno omejevanje je v skladu z mednarodnimi izhodišči. Zakon pa v 7. členu predpisuje omejitve pravice do stavke le glede na vrsto dejavnosti. Tudi v 11. členu so delavci v državnih organih opredeljeni kot enotna kategorija. Torej lahko tako na podlagi 11. člena kot tudi 7. člena domnevamo, da je prav vsaka služba v državnem organu ali lokalni samoupravi oziroma javna služba takšna, da jo je treba z vidika pravice do stavke omejiti. Potrebno pa se je zavedati, da ne zadošča že opredelitev vrste dejavnosti oziroma da niso vse dejavnosti v javnem sektorju takšne, da bi jih bilo potrebno z vidika pravice do stavke omejiti⁶⁹.

Pomembno je razlikovanje med bistvenimi in ostalimi javnimi službami. Poleg tega obstajajo razlike tudi znotraj teh dejavnosti, saj je pomembna tudi narava posameznih konkretnih del. Bistvena je narava funkcije javnega uslužbenca, ne pa dejstvo, da zanj veljajo pravila upravnega prava⁷⁰. Takšna ureditev je značilna tudi za akte mednarodnih organizacij. MOD predpisuje, da je stavko mogoče omejiti ali prepovedati le za tiste javne uslužbenke, ki izvajajo oblastne funkcije in v t. i. bistvenih (javnih) službah v najožjem pomenu – torej tistih, katerih prekinitev dela bi ogrozila življenje, osebno varnost, zdravje celotnega ali dela prebivalstva⁷¹. V tem smislu MOD našteva, katere naj bi bile bistvene javne službe v ožjem

⁶⁹ Debelak M., Pravna ureditev stavke de lege ferenda, Delavci in delodajalci, 2010, str. 43

⁷⁰ Povzeto po magistrski nalogi Debelak M., Stavka, 2005, str. 26

⁷¹ Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1985, para. 576

pomenu. Sem spadajo bolnišnice, oskrba z vodo, oskrba z elektriko, telefonske storitve, kontrola zračnega prometa, gasilci, policija, vojska, zaporna služba ter zagotavljanje hrane učencem in čiščenje šol, kot je poudarila MOD v svojih načelih⁷². V 587. točki Zbirke odločitev in načel odbora za sindikalno svobodo⁷³ MOD našteva primere dejavnosti, ki se ne štejejo za bistvene: radio in televizija, dobava bencina in olja, banke, pristanišča, računalniške storitve, transport, železniški promet, hoteli, gradnja, poštna storitve ... Razlikovanje med bistvenimi in nebistvenimi službami pa je včasih nerazločno, poudarja MOD. Tudi nebistvene službe lahko namreč postanejo bistvene v primeru stavk, ki so daljše in prekoračijo nek normalen obseg – zaradi česar je ogroženo življenje, osebna varnost, zdravje celotnega ali dela prebivalstva⁷⁴. Določitev obsega teh javnih služb torej ni enotna. Katere javne službe spadajo v to kategorijo, je odvisno od razmer, ki prevladujejo v konkretni državi. Poleg tega razlikovanja pa MOD poudarja, da je potrebno upoštevati tudi to, da se delo javnih uslužbencev znotraj posameznih kategorij razlikuje. Nadzorni organi MOD izpostavljajo dejstvo, da je omejitev pravice do stavke možna le tistim uslužbencem znotraj določene dejavnosti javnih služb, ki izvajajo oblastne funkcije⁷⁵. Pravna ureditev, ki javnim uslužbencem oziroma uradnikom, ki ne izvršujejo funkcije javne oblasti, prepoveduje stavko, nasprotuje Konvenciji MOD št. 87. Torej obstajajo razlike glede omejevanja pravice tudi znotraj bistvenih služb. 593. točka omenjene zbirke MOD namreč navaja primer, da nekaterih uslužbencev znotraj bolnišnice (bistvena služba po MOD), kot so npr. enostavni delavci in vrtnarji, ne moremo omejevati z vidika pravice do stavke⁷⁶. Enako stališče zastopa tudi Evropski odbor za socialne pravice. V skladu s 4. odstavkom 6. člena Evropske socialne listine, ki ureja pravico do stavke, je potrebno upoštevati različne kategorije in položaj javnih uslužbencev. Omejitve morajo biti določene z zakonom in so za uslužbence možne le v povezavi z delom, ki ga opravljajo⁷⁷. Je pa, kot že omenjeno, pri tem potrebno upoštevati individualne okoliščine v vsaki posamezni državi. Ekonomska škoda pri stavkanju javnih uslužbencev določene dejavnosti je namreč lahko v nekaterih državah ogromna, v drugih pa zaradi drugačnih razmer zelo majhna. Stavka pristaniških delavcev povzroči otoški državi bistveno večjo škodo kot katerikoli drugi kontinentalni državi, katere prebivalstvo gospodarsko ni bistveno odvisno od zagotavljanja teh storitev⁷⁸.

V okviru sodne prakse je Višje delovno in socialno sodišče leta 2013 v zadevi X Pdp905/2013 med drugimi ugotovljalo, ali predlagatelj postopka izpolnjuje predpostavko opravljanja dejavnosti in dela posebnega družbenega pomena. Zavzelo je stališče, da je družba A. A. koncesionar za opravljanje pristanišča in opravlja pristaniško dejavnost na podlagi Uredbe o opravljanju ... tovornega pristanišča ter tako spada v okvir gospodarskih javnih služb, določenih v členih od 43. do 56. Pomorskega zakonika. S tem tudi izpolnjuje pogoje za možnost omejevanja pravice do stavke po 7. členu Zakona o stavki.

⁷² Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1985, para. 585

⁷³ Ibidem

⁷⁴ Debelak M., Aktualno o pravici stavke, Delavci in delodajalci, 2011, str. 13

⁷⁵ Debelak M., Pravna ureditev stavke de lege ferenda, Delavci in delodajalci, 2010, str. 44

⁷⁶ Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1985, para. 593

⁷⁷ Debelak M., Pravna ureditev stavke de lege ferenda, Delavci in delodajalci, 2010, str. 44

⁷⁸ Gernigon Bernard, Labour relation in the public in para-public sector, International Labour Office Geneva, 2007, str. 21

Omeniti velja tudi odločbo iz leta 2012 – X Pdp 551/2012. Sodišče prve stopnje kot tudi pritožbeno sodišče sta bila v omenjeni zadevi skladna, da je podjetje za distribucijo električne energije gospodarska javna služba, ki jo je treba šteti pod dejavnosti posebnega družbenega pomena, ki so določene v 7. členu ZStk. Energetski zakon iz leta 1999 namreč določa obvezne javne službe na energetskem področju, ki po mnenju sodišča spadajo pod dejavnosti posebnega družbenega pomena. Takšna odločitev se sklada tudi s stališči nadzornih organov MOD, ki javno službo na energetskem področju uvršča med tiste javne službe, pri katerih so omejitve pravice do stavke dopustne⁷⁹.

Kar se tiče pogoja opravljanja minimalnih služb v javnem sektorju, MOD v svojih načelih poudarja, da je minimalni obseg služb možno predpisati le v primerih, ko gre za bistvene službe v najožjih primerih, ter ostalih, ki sicer to niso, vendar bi obseg in trajanje stavke v njih lahko povzročilo resno nacionalno krizo⁸⁰. Gre torej za na nek način alternativo popolni prepovedi pravice do stavke javnim uslužbencev, s tem da uvedejo koncept minimalnih storitev.

Pravila morajo biti jasno in natančno določena. Določitev minimuma služb ter obseg pa naj ne bi bila po mnenju MOD le v rokah oblasti, temveč je pri tem potrebno tudi sodelovanje delavcev in delavskih organizacij⁸¹.

V mednarodnih pravnih virih je poudarjeno še eno načelo, in sicer zagotovitev pravnih sredstev. Po MOD *je tistim, ki jim je stavka prepovedana ali omejena, treba nuditi primerno zaščito v primeru sporov*³⁴. Prednost pri reševanju sporov naj bi imeli mirni načini reševanja sporov v obliki mediacije ali arbitraže⁸².

Drugi pogoj 7. člena ZStk predpisuje izpolnjevanje mednarodnih obveznosti. Sama formulacija pogoja je netočna, saj bi lahko domnevali, da je v času stavke javnih služb poleg minimalnih služb za zagotovitev varnosti potrebno izvajati tudi vse mednarodne obveznosti. Določba torej pomeni izenačevanje vseh mednarodnih obveznosti z zahtevami javne koristi. Glede slednjega pogoja je stališče podalo Višje delovno in socialno sodišče RS v odločbi X Pdp 448/2007⁸³, ko je odločalo o zakonitosti stavke vlakovnih odpravnikov na postaji Jesenice. Poudarilo je, *da so prevzete mednarodne obveznosti različne in pravico do stavke ni mogoče omejiti s prav vsako od njih, temveč je potrebno tudi dolžnost izpolnjevanja mednarodnih obveznosti presojeti z vidika javne koristi. Subjekti, ki so nosilci mednarodnih obveznosti, morajo le te izpolnjevati tako, da države ne ovirajo pri njenih dolžnostih do državljanov in do mednarodne skupnosti*⁸⁴. To torej pomeni, da vsake mednarodne obveznosti ni treba izvajati brez omejitev, temveč le tiste, katere zahteva javna korist.

Za stavko javnih uslužbencev velja obveznost napovedi 10 dni pred njenim začetkom. Zakon predpisuje, da je stavko potrebno napovedati organu upravljanja in poslovodnemu organu ali delodajalcu ter tudi sindikatu, v primeru, da le-ta stavke ni organiziral. Takšna ureditev je nerazumljiva. Glede na to, da v današnjem času velja sindikalni pluralizem, takšna določba

⁷⁹ ⁷⁹ Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1985

⁸⁰ Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1985, para. 607- 610

⁸¹ Ibidem t. 612

⁸² Ibidem t. 595, 596, 598, 600

⁸³ Odločba X Pdp 448/2007, z dne 25. 05. 2007

⁸⁴ Ibidem

predpisuje delavcem, da morajo pred stavko obvestiti vse sindikate pri delodajalcu. Pri napovedi sindikatu gre torej za zastarel in neživljenjski predpis.

Tudi 9. člen ZStk, ki določa, da morajo vsi vpleteni v stavko od njene napovedi do njenega začetka ponuditi predlog za reševanje spora ter s tem seznaniti delavce in javnost, je nerazumljiv. Ta je vendarle možen šele, če bo kasneje prišlo do konstruktivnih pogajanj⁸⁵. Dodaten pogoj pa predpisuje še 10. člen ZStk, ki delavcem, ki opravljajo naloge in dela po zgoraj naštetih pogojih, med stavko zapoveduje izpolnjevanje nalog poslovodnega organa oziroma delodajalca.

Pri stavkanju javnega sektorja pride še bolj do izraza potreba po zagotovitvi pogoja nujnosti, primernosti in sorazmernosti. Gre za načela, ki so povezana z zahtevami po zmanjševanju škode zaradi stavke. Kot je omenila profesorica Pozebova, »imajo delavci, zaposleni v negospodarskih dejavnostih – torej tisti, ki opravljajo javne službe, kot so na primer dejavnosti v železniškem prometu, pošti, javnem prevozu, ladijskem prevozu, komunali, zdravstvu, šolstvu itd. in delavci v državnih organih, določene omejitve z zvezi z izvrševanjem pravice do stavke. To je razumljivo, saj delavci s stavkami v teh dejavnostih ne povzročajo škode samo delodajalcu in sebi, ampak s svojim dejanjem oškodujejo interese in povzročijo škodo tudi drugim.«⁸⁶

Ena od trenutno najbolj aktualnih stavk s področja javnega sektorja je stavka zaposlenih v Orkestru Slovenske filharmonije (v nadaljevanju Orkester SF). Zaposleni v Orkestru SF spadajo pod javne uslužbenke, saj je njihov delodajalec Slovenska filharmonija, ki je javni zavod na področju kulture ter kot tak del javnega sektorja. Stavkovni odbor zaposlenih v Orkestru SF je za začetek decembra 2016 ter začetek januarja 2017 napovedal stavko ter jo tudi izvedel. V zvezi z omenjeno stavko pa se je odprlo vprašanje o zakonitosti predmeta stavke ter posledično zakonitosti same stavke. V sklepu o začetku stavke je stavkovni odbor navedel naslednje stavkovne zahteve:

1. *Odstop direktorja zaradi nepravilnega ravnanja, ki je v škodo ekonomsko-socialnemu položaju zaposlenih.*
2. *Odstop članov Sveta Slovenske filharmonije zaradi nepravilnega ravnanja, ki je v škodo ekonomsko-socialnemu položaju zaposlenih.*
3. *Prekinitve sodelovanja z dirigentom zaradi nepravilnega ravnanja, ki je v škodo ekonomsko-socialnemu položaju zaposlenih.*
4. *Ugodnejša rešitev vseh aktualnih postopkov razporejanja zaposlenih na delovna mesta priznanih ustvarjalcev, kjer so zaposleni pogoje izpolnili, takojšnja dokončna opredelitev do kriterijev in ažurno izvajanje teh postopkov.*
5. *Takojšnja zagotovitev spoštovanja delovnega okolja, zakonitosti, transparentnosti in strokovnosti poslovanja ter upravljanja Slovenske filharmonije.*

Največ polemike zbujejata stavkovni zahtevi po odstopu direktorja in članov Sveta SF ter prekinitve sodelovanja s šefom dirigentov SF. Na prvi pogled gre za zahteve, ki spadajo v področje t. i. lastninsko-upravljaljskega upravičenja lastnikov družbe⁸⁷. Imenovanje in

⁸⁵ Debelak M., Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji – II. del, Delavci in delodajalci, 2005, str. 554

⁸⁶ Pozeb S., Pomanjkljivosti pravne ureditve pravice do stavke v Sloveniji, Dignitas, 2005, str. 28

⁸⁷ Tičar L., Predmet stavke v slovenski pravni ureditvi s poudarkom na primeru stavke v Slovenski filharmoniji, Pravna praksa, 2017, str. 6

razrešitev direktorja spadata namreč pod vprašanja statusne sfere zavoda⁸⁸. Po 9. členu Sklepa o ustanovitvi javnega zavoda Slovenska filharmonija direktorja imenuje minister, pristojen za kulturo. 11. člen istega sklepa pa našteva razloge za razrešitev direktorja. Odstop direktorja v sklepu sploh ni urejen. Podobno je s stavkovno zahtevo po odstopu članov Sveta SF. Če sledimo takšnemu stališču, posledično te stavkovne zahteve nimajo narave uveljavljanja ekonomskih in socialnih pravic in interesov. Kot že zgoraj omenjeno pa za nezakonitost stavke zadošča že nezakonitost ene od stavkovnih zahtev. Posledično bi bila torej stavka zaposlenih v Orkestru SF v začetku leta 2017 nezakonita.

Se pa v teoriji pojavlja tudi drugačno stališče. Doc. dr. Tičar je v strokovnem članku Pravne prakse poudaril, da bi bilo pri presoji zakonitosti omenjene stavke potrebno upoštevati tudi lastnost neprofitnosti Slovenske filharmonije kot javnega zavoda. Prav tako v korist zakonitosti stavke kaže tudi možnost, *da bi bila posamezna stavkovna zahteva iz t. i. poslovne sfere delodajalca lahko pravno relevantna stavkovna zahteva, če bi iz nje izhajalo zavzemanje za ekonomske in socialne pravice in interese delavcev. Če bi bilo možno iz ugotovljenega dejanskega stanja v konkretni zadevi identificirati utemeljen interes delavcev za zamenjavo vodilnih oseb, bi bila stavkovna zahteva pod pogojem, da bi bila primerno obrazložena in tehtno utemeljena z vplivom nepravilnega, nezakonitega ali neprimernega ravnanja posloводства na ekonomsko socialni položaj delavcev, dovoljena in primerna*⁸⁹. To torej pomeni, da so lahko, če bi bile v konkretni zadevi očitane kršitve ustrezno podrobno obrazložene ter da bi zamenjava vodstva v resnici vplivala na ekonomsko socialni položaj zaposlenih, tudi takšne stavkovne zahteve zakonit predmet stavke.

Ocena zakonitosti predmeta stavke mora biti torej podvržena podrobni analizi z vidika vseh možnih pogledov. Bo pa takšna odločitev prepuščena sodišču.

7 UREDITEV PRAVICE DO STAVKE JAVNIH USLUŽBENCEV V POSAMEZNIH ZAKONIH

Pravica do stavke javnih uslužbencev ter delavcev v državnih organih je podrobneje urejena v številnih specialnih zakonih.

Posebne omejitve pravice do stavke za zaposlene v državnih organih med drugimi urejajo Zakon o obrambi, Zakon o organiziranosti in delu v policiji, Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij, Zakon o finančni upravi, Zakon o sodiščih ...

Omejitve javnih uslužbencev v ožjem in širšem smislu v okviru 7. do 10. člena Zakona o stavki pa so predpisane v Zakonu o zdravniški službi, Zakonu o poštnih storitvah, Zakonu o železniškem prometu, Zakonu o telekomunikacijah, Zakonu o prevozih v cestnem prometu, Zakonu o letalstvu, Zakonu o gasilstvu itd. Pri pregledu posameznih zakonov se opiram na številne strokovne vire ter predvsem na magistrsko nalogo Marijana Debelaka iz leta 2005, ki je v svojem delu pravico do stavke javnega sektorja razdelil na pravico do stavke zaposlenih v državnih organih ter na drugi strani javnih uslužbencev, pod katere spadajo tako javni uslužbenci v ožjem smislu (npr. zdravniki) kot tudi javni uslužbenci v širšem smislu (zaposleni v javnih podjetjih).

⁸⁸ Novak J., Stavka zaposlenih v orkestru Slovenske filharmonije, Pravna praksa 2017, str. 18

⁸⁹ Tičar L., Predmet stavke v slovenski pravni ureditvi s poudarkom na primeru stavke v Slovenski filharmoniji, Pravna praksa, 2017, str. 7

Ureditev področja pravice do stavke in njenih omejitev sama po sebi ni sporna. Vprašljiv pa je obseg delavcev, ki so deležni omejitev ali celo prepovedi⁹⁰. Mnogi zakoni namreč pravico do stavke delavcem ne le omejujejo, temveč je dejansko nimajo.

Kot že opredeljeno v Zakonu o stavki je javnim uslužbencem tudi po splošni določbi **Zakona o javnih uslužbencih** dana pravica do stavke (19. člen ZJU). Način uresničevanja in omejitve pravice zaradi javne koristi mora podrobneje določiti zakon.

Zakon o obrambi (v nadaljevanju ZObr) iz leta 2004 pravico do stavke podrobneje ureja v 99. členu. Ta prepoveduje stavko vojaškim osebam med opravljanjem vojaške službe. Stavka jim je omogočena v času, ko službe ne opravljajo. Drugi odstavek 99. člena omejuje pravico do stavke delavcem, ki opravljajo upravne in strokovne zadeve na obrambnem področju. Ti lahko izvajajo pravico skladno s pogoji določenimi v Zakonu o javnih uslužbencih. ZJU pa, kot je že zgoraj omenjeno, posebnih določb o tem nima, temveč napotuje na ureditev v drugem zakonu. Poleg teh pogojev ZObr predpisuje še izpolnjevanje nadaljnjih pogojev (3. odst. 99. člena ZObr):

- nemoteno opravljanje vojaških zadev ter drugih zadev, povezanih z uresničevanjem temeljnih dolžnosti državljanov, gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij na obrambnem področju;
- nemoteno opravljanje zadev civilne obrambe;
- neprekinjeno pripravljenost za izvajanje ukrepov za pripravljenost, kurirske službe in mobilizacije;
- neprekinjeno delovanje dežurnih služb, informacijskega ter telekomunikacijskega sistema;
- nemoteno in neprekinjeno opravljanje vseh zadev in nalog, povezanih z materialno in zdravstveno oskrbo vojske, vzdrževanjem sredstev, objektov in opreme, transportom in skladiščenjem za vojaške potrebe;
- nemoteno in neprekinjeno izvajanje obveznosti, prevzetih z mednarodnimi pogodbami na obrambnem področju oziroma v zvezi z obrambnimi dejavnostmi.

V primeru povečane nevarnosti napada na državo, nastanka neposredne vojne nevarnosti ali razglasitve izrednega stanja je stavka vsem omenjenim zaposlenim prepovedana (4. odst. 99. člena). Prepoved stavke velja tudi za druge razmere, če sta ogroženi varnost in obramba države in take razmere ugotovi vlada⁹¹.

Zakon o obrambi torej tudi v času, ko ne preti kakršnakoli vojna nevarnost, nalaga opravljanje del, ki so jih delavci v času stavkanja dolžni zagotoviti. Glede na obširen seznam bi težko našli kakšno dejavnost, ki bi delavcem, ki jo opravljajo, sploh omogočala stavko. Seznam namreč zajema prav vse dejavnosti, ki jih vojaške osebe opravljajo. Posledično torej pomeni, da je nekaterim vojaškim osebam stavkanje praktično prepovedano. Vprašljivo je, če se takšna ureditev sklada z ustavno ureditvijo, ki predvideva omejevanje pravice do stavke le iz razloga javne koristi, ne pa njeno popolno prepoved. O tem se je Ustavno sodišče izreklo leta 2016 v odločbi U-I-289/13. US je poudarilo, da je vojaška služba posebna vrsta nalog, ki jih

⁹⁰ Npr. 5. odstavek 99. člena Zakona o obrambi

⁹¹ 5. odstavek 99. člena ZObr

je treba zaradi ustavno določene obrambne dolžnosti na podlagi 1. odstavka 123. člena URS opravljati neprekinjeno. Zato takšna zakonska ureditev (o.p. 99. člen Zakona o obrambi) ne pomeni posega v pravico do stavke iz 77. člena ustave, se je glasila odločitev.

Kljub sprejetju novega **Zakona o organiziranosti in delu v policiji** (v nadaljevanju ZODPol) leta 2013 je stavka policistov še vedno urejena na enak način, kot jo je urejal Zakon o policiji. ZODPol v 76. členu določa naloge policistov, ki jih morajo le-ti izvajati v času stavkanja. Pod te naloge spadajo varovanje življenja, osebne varnosti ljudi in premoženja, preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in drugih iskanih oseb in izročanje le-teh pristojnim organom, varovanje določenih oseb, organov, objektov, prostorov in okolišev, vzdrževanje javnega reda, nadzorovanje in urejanje prometa na javnih cestah, izvajanje nadzora državne meje, opravljanje nalog, določenih v predpisih o tujcih. Vse naštetih naloge so policisti dolžni opravljati pravočasno, učinkovito ter v skladu z navodili nadrejenih. Pri pregledu v zakonu naštetih nalog se enako kot pri Zakonu o obrambi postavi vprašanje, katere naloge, ki jih opravljajo policisti, v zakonu niso naštetih oziroma v okviru katerih nalog je stavka policistom sploh mogoča.

Tudi po obravnavi **Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij** pridemo do podobnega zaključka. Ta namreč v 217. členu delavcem uprave v času stavke nalaga opravljanje vseh del in nalog, ki zagotavljajo varnost in nemoteno delovanje uprave. Dodatna naloga je predvidena še za pravosodne policiste, ki morajo spremljati in varovati priprte osebe po odredbi sodišča. S tem členom se torej omejuje stavka vsem delavcem uprave, torej ne le pooblaščenim uradnim osebam, temveč tudi vsem ostalim delavcem.

Pravico do stavke omejuje tudi **Zakon o sodiščih**. 58. člen določa, da je pravica do stavke omejena sodnemu osebju. Med stavko je sodno osebje dolžno opravljati delo v razpisanih narokih, glavnih obravnavah oziroma javnih sejah ter poskrbeti za izdajo in odpravo vseh odločb v zakonitem roku. Prav tako je v času stavke obvezno poslovanje sodniškega osebja v zakonsko določenih hitrih postopkih ter v zadevah, ki so po zakonu oziroma naravi stvari nujne. Podobno našteva naloge, ki jih morajo v času stavke zagotavljati državni tožilci tudi **Zakon o državnem tožilstvu** (v nadaljevanju ZDT-1). *Državni tožilec mora med stavko opravljati državnotožilsko službo v obsegu, ki zagotavlja nemoteno delovanje državnega tožilstva v zadevah, ki so po naravi stvari prednostne, nujne, hitre, vezane na zakonske ali drugačne roke oziroma na delo drugih organov in druge naloge, s katerimi se preprečuje nastanek škode za postopke, v katerih deluje ali sodeluje državno tožilstvo*, je določeno v 48. členu ZDT-1. Naštete dejavnosti puščajo le malo prostora sodnemu osebju ali državnim tožilcem za izvajanje pravice do stavke.

Zakon o carinski službi⁴³, sprejet leta 2004, je v zvezi pravice do stavke obširno navajal naloge, ki so jih bile pooblaščenim uradne osebe (inšpektorji, cariniki in izterjevalci) primorane med stavko opravljati. Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest je določil delovna mesta pooblaščenih uradnih oseb, pri katerih je bila pravica do stavke omejena. Po sprejetju **Zakona o finančni upravi** so določbe Zakona o carinski službi prenehale veljati in pravica do stavke je bila urejena drugače. Po 90. členu mora finančna uprava tudi v času stavke poskrbeti, da se izvajajo nujna dela in naloge iz svoje pristojnosti. Razlog omejitev je poseben pomen nemotenega finančnega poslovanja Republike Slovenije, zagotavljanje

blagovnega prometa in izpolnjevanja mednarodnih obveznosti. Novi zakon tu ne navaja, katere naloge so zaposleni v finančni upravi dolžni zagotavljati, temveč se o podrobnem obsegu dogovorita predstojnik in stavkovni odbor. V nasprotnem primeru le-te določi predstojnik s splošnim aktom. S tem je novi zakon sicer omejil pravico do stavke zaposlenim v finančni upravi, vendar je odpravil obsežen seznam nalog v Zakonu o carinski službi, ki je stavko pooblaščenim uradnim osebam močno omejeval, če ne celo prepovedoval.

EKSKURZ: Sodna praksa – odločba Ustavnega sodišče RS U-I-193/93

Ustavno sodišče se je leta 1994 v že zgoraj omenjeni zadevi ukvarjalo z objektivnimi in subjektivnimi omejitvami pravice do stavke ter obsegom teh omejitev. Predlagatelj – Sindikat državnih in družbenih organov Slovenije ter Policijski sindikat Slovenije sta namreč glede Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij, Zakona o carinski službi, Zakona o notranjih zadevah ter Zakona o zračni plovbi (slednji trije ne veljajo več) predlagala začetek postopka za oceno ustavnosti, saj naj bi izpodbijani zakoni prepovedovali stavko določenim kategorijam zaposlenih delavcev. Ustavno sodišče se z mnenjem sindikatov ni strinjalo. Glede Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij je US odločilo, da se omejitve stavke nanašajo le na pooblašcene uradne osebe, ki morajo tudi med stavko skrbeti za varnost, zavarovanje, red in disciplino v zavodu, opravljati stražarsko službo ter spremljati obsojence zunaj zavoda in jih nadzirati. Prav tako so dolžne zasledovati pobeglega obsojenca ali pripornika. Javna korist namreč zahteva njihovo nemoteno opravljanje. Te omejitve pa naj ne bi veljale tudi za druge delavce v kazenskih poboljševalnih zavodih. S tem torej stavka ni prepovedana vsem. Glede vseh izpodbijanih zakonov je US podalo mnenje, da vsem delavcem torej stavka ni prepovedana, temveč se posredno prepoved nanaša le na tiste delavce, ki opravljajo zadeve javne varnosti (koristi). V zvezi s tem se je odprlo veliko vprašanje prepovedi pravice do stavke, ki pa je Ustava RS ne predvideva. Sodnik Krivic je v ločenem mnenju nasprotoval odločitvi sodišča ter prepoved pravice do stavke določenim delavcem označil kot nesprejemljivo neupoštevanje Ustave RS. Tudi ob primerjavi standardov mednarodnih aktov in stališč MOD ter MESL takšna odločitev ni ustrezna, saj je preveč ekstenzivna.

Podobno se omejitve pravice do stavke urejajo za javne uslužbence in tudi pri teh omejitvah se pojavlja vprašanje obsega delavcev, ki so deležni omejitev ali jim je stavka celo prepovedana.

Pod javne uslužbence spada zdravstveni sektor. Katere zdravniške storitve morajo opravljati v času stavke zdravniki, določa **Zakon o zdravniški službi** (v nadaljevanju ZZdrS) v 46. členu. Gre za storitve, katerih opustitev bi v kratkem času vodila v nepopravljivo hudo okvaro zdravja ali smrt. Pod te spadajo zlasti zdravljenje vročinskih stanj in infekcij, poškodb in zastrupitev, kroničnih bolezni, če bi njegova opustitev neposredno in v krajšem času povzročila poslabšanje zdravstvenega stanja, invalidnost, druge trajne okvare zdravja ali smrt, nujno zdravniško pomoč, predpisovanje zdravil in medicinskih pripomočkov za zdravljenje stanj ...

ZZdrS v tretjem odstavku 33. člena predpisuje tudi opravljanje vseh zdravstvenih storitev za otroke pred 18 letom ter za vse starejše od 65. leta starosti, vseh zdravstvenih storitev v zvezi z nosečnostjo in porodom ter ukrepe za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni.

Poleg zdravnikov so med stavko omejeni tudi vsi zdravstveni delavci. **Zakon o zdravstveni dejavnosti** nalaga le tem med stavko opravljanje nujne medicinske pomoči, nege in oskrbe bolnikom.

Določila o stavkanju v zdravniškem sektorju pa vsebujeta tudi Kolektivna pogodba za zdravnike in zobozdravnike ter Kolektivna pogodba za zaposlene v zdravstveni negi. Slednja vsebuje tudi omejitve za zaposlene v zdravstveni negi. Ti morajo v času stavke opravljati storitve zdravstvene nege, katerih opustitev bi vodila v poslabšanje zdravstvenega stanja bolnikov in varovancev. To so:

- ohranjanje življenjsko pomembnih funkcij;
- zagotavljanje nujne medicinske pomoči in zdravstvene nege;
- opravljanje nujnih reševalnih prevozov;
- vse storitve zdravstvene nege v zvezi s porodom.

Obe kolektivni pogodbi dopuščata organiziranje stavke le s strani sindikata.

Tudi veterinarski službi kot javni službi zakon omejuje izvajanje stavke. Ta je v **Zakonu o veterinarstvu** omejena v 56. členu, in sicer z zagotavljanjem nujne veterinarske pomoči in oskrbe živali. Prav tako **Zakon o veterinarskih merilih skladnosti** (v nadaljevanju ZVMS) predpisuje neprekinjeno opravljanje veterinarskega nadzora upravi tudi med stavko. V 6. odstavku 82. člena ZVMS je namreč Veterinarski upravi Republike Slovenije med stavko naložena izvedba nujnih ukrepov v primeru izbruha določenih bolezni živali in nujnih ukrepov za zaščito živali.

S tega področja je bila leta 2012 vložena zahteva za oceno ustavnosti 7. in 11. člena Zakona o stavki ter prav tako Sklepa o opravljanju del in nalog Veterinarske uprave Republike Slovenije med stavko⁹². Ustavno sodišče je zaradi pomanjkanja formalnih pogojev zahtevo sicer zavrnilo, je pa o zadevi izrazila odklonilno ločeno mnenje sodnica dr. Etelka Korpič – Horvat. Po njenem mnenju dela, ki jih morajo javni uslužbenci na veterinarski upravi opravljati tudi v času stavke, določa 82. člen ZVMS. V konkretnem primeru pa je ta dela Vlada RS v Sklepu močno razširila ter tako prekoračila pooblastila, saj po 77. členu Ustave RS podzakonski predpisi ne smejo določati del, s katerimi omejujejo stavko⁹³. S Sklepom Vlade se je stavka javnim uslužbencem omejila tako močno, da se je dejansko prepovedala in zato pravica do stavke izvotlila. Posledično ne bodo tako nosilci pravice do stavke nikoli vnaprej vedeli, ali lahko ustavno pravico do stavke realizirajo, je poudarila v ločenem mnenju. Podobno mnenje je izrazila tudi glede 7. in 11. člena ZStk. Določbe niso v skladu niti z Ustavo niti z mednarodnimi akti, ki urejajo stavko, zato bi bil skrajni čas, da bi Ustavno sodišče naložilo zakonodajalcu, da sprejme nov zakon o stavki⁹⁴.

⁹² Sklep U-I-215/10-17

⁹³ Odklonilno ločeno mnenje sodnice Dr. Etelke Korpič – Horvat k sklepu št. U-I-215/10

⁹⁴ Ibidem

Kot je bilo že napovedano, na kratko omenjam tudi ureditev pravice do stavke v javnih podjetjih, torej javnih uslužbencev v širšem smislu.

Zakon o prevozi v cestnem prometu (v nadaljevanju ZPCP) je eden izmed takšnih zakonov. Zakon iz leta 2016 omejuje prevoznike s strani pravice do stavke v 116. členu. Ta nalaga, da morajo domači prevozniki tudi med stavko zagotoviti izvajanje mednarodnega linijskega prevoza potnikov, ki je določen z mednarodnimi pogodbami, v javnem linijskem prevozu potnikov v notranjem prometu pa prevoz dnevne migracije potnikov (prevozi na delo in v šolo itd.). Drugi odstavek se nanaša na prevoz blaga v cestnem prometu. Tovrstni prevozniki morajo nemoteno izvajati prevoz živih živali, hitro pokvarljivega blaga, življenjskih potrebščin, nevarnih snovi in humanitarnih ter drugih vrst pomoči ob naravnih in drugih nesrečah.

Podobne določbe o stavki so vsebovali tudi prejšnji zakoni o prevozi v cestnem prometu. Leta 1994 sprejet Zakon o prevozi v cestnem prometu, ki je prenehal veljati leta 2001, je v 50. členu urejal opravljanje prevozov oseb in stvari v primeru stavke. Podobno kot veljavni zakon iz tega področja je domačim prevoznikom v času stavke naložil *izvajanje mednarodnega linijskega prevoza oseb, ki je določen z mednarodnimi pogodbami, v medkrajevnem, primestnem in mestnem prometu pa izvajanje nemotenega poteka prevozov oseb v okviru voznih redov (dnevna migracija)*⁹⁵. V zvezi s to določbo je bila leta 1997 s strani Sindikata delavcev prometa in zvez Slovenije in Sindikata avtobusnega prometa in komunalnih dejavnosti Slovenije na Ustavno sodišče vložena zahteva za oceno ustavnosti. Oba sindikata sta bila mnenja, da takšna določba generalno prepoveduje stavko vsem prevoznikom, ki opravljajo prevoze oseb v cestnem prometu, oziroma da onemogoča pravico do stavke, saj morajo domači prevozniki v celoti izvajati ne le mednarodni linijski prevoz oseb, temveč tudi poskrbeti za dnevno migracijo, ta pa naj bi trajala »dnevno« cel dan⁹⁶. Takšna določba naj bi bila po mnenju sindikatov tako v neskladju z Ustavo RS kot tudi z Mednarodnim paktom o državljanskih pravicah in političnih pravicah ter Konvencijama MOD št. 87 in 98. Ustavno sodišče je vlogo zavrglo iz razloga pomanjkanja pravnega interesa ter obrazložilo, da je domači prevoznik definiran kot fizična ali pravna oseba, ki ima licenco za opravljanje prevoza. To pa pomeni, da gre za delodajalca in ne za delavce. Delodajalcu je torej naložena obveznost, kaj zagotoviti v času stavke. Te omejitve pa ne zadevajo delavcev. V tem primeru pa ni bila izpolnjena formalna predpostavka pravnega interesa za vložitev pobude za začetek postopka.

Vprašljivost takšne odločitve se pojavi predvsem v primerjavi z omejitvijo stavke v Zakonu o stavki. Ob primerjanju obeh zakonov ugotovimo, da ZPCP le bolj konkretno opredeljuje naloge, ki morajo biti zagotovljene v času stavkanja. Za konkretne delavce lahko torej pride do enakih omejitev, ki veljajo za delodajalca po ZPCP, torej omejitve za delodajalca veljajo tudi za delavce, kar bi bilo v zakonu smiselno natančneje določiti.

Omejitve pravice do stavke delavcev preko omejitev delodajalca določa tudi **Zakon o poštnih storitvah** (v nadaljevanju ZPSSto-2)⁵². Izvajalec poštnih storitev mora namreč po 33. členu

⁹⁵ Po 50. členu Zakona o prevozi v cestnem prometu iz leta 1994

⁹⁶ Sklep U-I- 345/94, z dne 11.12.1997

ZPSto-2 med stavko zagotoviti prenos poštnih pošiljk, ki se uporabljajo v sodnih postopkih, upravnih postopkih in postopkih zaradi prekrška ter priporočenih poštnih pošiljk za potrebe obrambe, zaščite in reševanja, ter priporočenih in vrednostnih poštnih pošiljk, ki so bile sprejete pred začetkom stavke. Poleg tega mora biti opravljen tudi prenos vseh pošiljk, oddanih pred začetkom stavke in po prenehanju le-te. Stavka se torej uslužbencem pošte omejuje preko delodajalca.

Da delodajalec uredi način nemotenega izvajanja storitev v času stavke, določa **Zakon o elektronskih komunikacijah**⁹⁷. Podobno je bila stavka urejena tudi v prejšnjih zakonih o telekomunikacijah. Zakon o telekomunikacijah iz leta 2002 je v 86. členu operaterjem nalagal obveznost določitve delavcev, ki morajo med stavko izvajati univerzalne storitve, našete v 79. členu zakona, in storitve za potrebe varnosti in obrambe države ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Obseg in način stavkanja je torej prepuščen delodajalcu. Po priporočilih nadzornih organov mednarodnih konvencij bi bilo ustrežnejše, da se obseg in način stavkanja določi v skladu z dogovorom obeh strank, torej delavcev in delodajalca⁹⁸.

Omejitve pravice do stavke javnih uslužbencev določa tudi **Zakon o letalstvu**. Ta ureja stavko v 16. členu ter obširnemu seznamu zaposlenih na letališču omogoča uresničevanje pravice do stavke ob pogoju zagotavljanja varnosti zračnega prometa v skladu z določbami zakona, drugimi predpisi ter kolektivno pogodbo. *Med stavko mora osebje zagotavljati varnost zračnega prometa v skladu z določbami tega zakona, drugimi predpisi s področja letalstva, letalskimi standardi in priporočili ter dogovorjenimi stavkovnimi pravili*⁹⁹. Poleg zagotavljanja varnosti zračnega prometa morajo zaposleni med stavko poskrbeti tudi za nemoteno odvijanje letov zrakoplovov, ki sodelujejo v akcijah iskanja in reševanja, ter zrakoplovov v sili, letov, ki se izvajajo v humanitarne ali zdravstvene namene, letov državnih zrakoplovov, ki se uporabljajo v vojaške, policijske in carinske namene, in zrakoplovov drugih državnih organov¹⁰⁰. Po četrtem odstavku 16. člena se o stavkovnih pravilih iz prvega odstavka dogovorita reprezentativni sindikat in delodajalec. Takšen dogovor predstavlja posamičen akt, nanašajoč se na konkretno stavko¹⁰¹. Kot je poudarilo Višje delovno in socialno sodišče leta 2004¹⁰², je potrebno za vsako posamično stavko skleniti nov dogovor o stavkovnih pravilih ter s tem podati izjavo o načinu opravljanja del in nalog, ki se morajo opravljati tudi med stavko, sicer stavka ne more biti zakonita. Tudi v tem primeru omejitve stavke (omejitve stavke v Zakonu o letalstvu) gre za vprašljiv obseg zaposlenih, katerim je stavka omejena. Zakon namreč omejitve med drugimi predvideva tako za zaposlene v navigacijskih službah, vzdrževalce površin, objektov in naprav, varnostne, reševalne, gasilske službe, obvezne inšpekcijske službe, osebje meteorološke službe kot tudi vso osebje drugih služb, naštetih v 89. členu¹⁰³. S tem določba zelo široko in nejasno opredeljuje spekter

⁹⁷ 48. člen Zakona o elektronskih komunikacijah

⁹⁸ Debelak M., Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji – II. del, Delavci in delodajalci, 2005, str. 554

⁹⁹ 1. odstavek 16. člena Zakona o letalstvu

¹⁰⁰ 16. člen Zakona o letalstvu v povezavi s 7. členom Zakona o letalstvu

¹⁰¹ Sodba VDS kdp 3/2004, z dne 17. 06. 2004

¹⁰² Ibidem

¹⁰³ 89. člen Zakona o letalstvu
(službe na letališču)

zaposlenih v zračnem prometu, ki jim je pravica do stavke omejena. S tem se zastavlja vprašanje, katerim dejavnostim je stavka sploh dovoljena. Jasna in obširna opredelitev bi morala slediti iz kolektivne pogodbe ali stavkovnih pravil.

Tudi gasilec, kot zaposlenim v obvezni lokalni javni službi, je stavka omejena. 15. člen **Zakona o gasilstvu** predpisuje, da lahko delavci, zaposleni v poklicni gasilski enoti, organizirajo stavko pod pogojem, da se zagotovi stalna pripravljenost dela gasilcev za požarno stražo in intervencijo v primeru požara, naravne ali druge nesreče. V primeru, da med stavko pride do povečane nevarnosti požara ali druge nesreče oziroma če pride do požara ali naravne in druge nesreče, morajo poklicni gasilci stavko takoj prekiniti. Stavka se lahko nadaljuje, ko je požar pogašen oziroma odpravljene posledice nesreče ter ponovno vzpostavljena pripravljenost enote.

Zakon o železniškem prometu v 7. členu predpisuje ravnanje ob stavki železniških delavcev. Ti morajo zagotavljati minimalni obseg prevoznih storitev v železniškem prometu, s katerim se zagotavlja varnost ljudi in premoženja in so nenadomestljiv pogoj za delo pravnih in fizičnih oseb ter izpolnjevanje mednarodnih obveznosti. Poleg tega morajo opravljati tudi prevozne storitve v železniškem prometu za obrambo, zaščito in reševanje oziroma dela, ki so potrebna, da se med naravno in drugo nesrečo rešijo človeška življenja in premoženje. Tretji odstavek poudarja, da v primeru, da je stavka izvedena v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo in sklenjenimi dogovori, ne spada pod posebne razmere v gospodarstvu. 8. člen namreč pooblašča vlado, da v primeru posebnih razmer (naravne in druge nesreče, motnje v gospodarstvu ...) določi prednostne prevozne storitve v železniškem prometu.

Pravila o stavkanju vsebuje tudi Kolektivna pogodba dejavnosti železniškega prometa. Ta v 161. in 162. členu določa, da se pri organizaciji in vodenju stavke uporabljajo sindikalna pravila ter poseben dogovor o opravljanju železniškega prometa v času stavke. Takšen

(1) Glede na referenčno kodo, kategorijo in namen letališča ter glede na obseg zračnega prometa se mora na javnem letališču organizirati letališke službe, ki se glede na način in namen opravljanja delijo na obvezne letališke službe in druge letališke službe (v nadaljnjem besedilu: letališke službe).

(2) Obvezne letališke službe so:

1. reševalna in gasilska služba;
2. služba za odstranjevanje zrakoplovov v okvari;
3. službe za vzdrževanje in nadzor letaliških površin, objektov, naprav, sredstev, ovir, vizualnih pripomočkov in oznak, sistemov električnega napajanja in osvetlitve ter podobne službe;
4. služba za zmanjšanje nevarnosti, ki jih povzročajo ptice;
5. služba za upravljanje ploščadi;
6. služba varovanja;
7. služba nujne medicinske pomoči ali prve pomoči;
8. službe za zagotavljanje letalskih goriv in maziv;
9. službe zemeljske obravnave zrakoplovov, potnikov in stvari oziroma storitev zemeljske oskrbe;
10. pomožne službe, ki zagotavljajo red in varen zračni promet in prevoz ter obratovanje letališča ali njegovega dela (komunalne službe in podobne službe);
11. druge letališke službe, ki zagotavljajo varen vzlet, pristanek, gibanje in postanek zrakoplovov.

(3) Druge letališke službe so zlasti:

1. navigacijske službe zračnega prometa;
2. policija;
3. carinska služba;
4. inšpekcijske službe (zdravstvena, veterinarska, fitopatološka in druge).

dogovor je bil sprejet leta 2005 s strani Vlade RS (Sklep o opravljanju železniškega prometa med stavko). Dogovor, ki se navezuje na Dogovor o opravljanju železniškega prometa med stavko iz leta 1999, izčrpno navaja železniške prometne storitve, ki se morajo opravljati tudi v času stavke. V času stavke je v mednarodnem potniškem prometu potrebno zagotoviti prevoz vseh vlakov, ki so določeni v veljavnem voznem redu, razen v maloobmejnem prometu, v notranjem železniškem prometu pa v dnevnem obsegu 45% skupnega števila vlakov, kot so določeni z veljavnim voznim redom¹⁰⁴. Natančno so določeni tudi časovni intervali začetkov voženj vlakov. Med stavko se poleg potniškega prometa opravlja tudi tovorni promet. V okviru mednarodnega tovornega prometa morajo med stavkanjem voziti vsi vlaki, v okviru notranjega tovornega prometa pa se morajo med stavko zagotavljati vsa dela in naloge za prevoz živine, hitro pokvarljivega blaga in nevarnih snovi¹⁰⁵. Dogovor predpisuje tudi opravljanje služb za zagotavljanje varnosti in urejenosti železniškega prometa ter naprave, ki morajo v času stavke delovati. Posledično se morajo zaposleni v železniških dejavnosti med stavko držati vseh teh pravil, da lahko govorimo o zakoniti stavki. S tem pa se pravica do stavke železniškemu osebju zelo omejuje. Eden takšnih primerov je omenjen že zgoraj pri pogoju izpolnjevanja mednarodnih obveznosti po 7. členu ZStk. Pritožbeno sodišče je v tem primeru⁵⁹ spremenilo sodbo, s katero je sodišče prve stopnje ugotovilo nezakonnost stavke. Udeleženci stavke so se držali vseh pravil, zapisanih v zakonu, kolektivni pogodbi ter Sklepa o opravljanju železniškega prometa med stavko. Sporna odklonitev opravljanja preizkusa znanja iz poznavanja prometnih in signalnih predpisov, po mnenju pritožbenega sodišča, ne prizadene javne koristi. Stavka je učinkovita le, če delodajalcu povzroči določene nevšečnosti, upoštevaje seveda načelo sorazmernosti, je poudarilo sodišče ter odločilo, da stavka ni bila nezakonita.

¹⁰⁴1. in 2. člen Dogovora o opravljanju železniškega prometa med stavko, 1999

¹⁰⁵ 2. točka II. dela Sklepa o opravljanju železniškega prometa med stavko, 2005

8 UGOTOVITVE

Po pregledu pravne ureditve pravice do stavke kot takšne ter pravice do stavke javnih uslužbencev v slovenski zakonodaji ob primerjavi z ureditvijo pravice do stavke v mednarodnih aktih ter drugih pravnih ureditvah pridemo do zaključka, da se slovenska pravna ureditev v mnogih točkah razlikuje od mednarodnih standardov ter od ureditev v drugih državah. Pravica do stavke je v slovenski ustavi dvignjena na raven ustavne pravice. S takšno ureditvijo se Slovenija uvršča med naprednejše države, ki ne priznavajo le svobode, temveč tudi pravico do stavke. S tem, ko Ustava RS določa nosilce pravice do stavke – delavce, ne le sindikate, spada slovenska ureditev med sisteme z individualistično doktrino. Takšna ureditev je povsem v skladu s 4. odstavkom 6. člena MESL in drugimi mednarodnimi standardi.

Kljub temu pa so omejitve pravice do stavke, predvidene v Ustavi RS (2. odstavek 77. člena ter 15. člen), določene ozko. Ustava določa, da se pravica do stavke lahko omeji z zakonom, vendar le, če to zahteva javna korist, upoštevajoč vrsto in naravo dejavnosti. Pravica do stavke se torej na ustavni ravni omejuje le po objektivnem kriteriju. To pa lahko pripelje do omejitev oziroma celo prepovedi stavkanja določenim kategorijam delavcev. Tako po stališčih nadzornih teles MOD kot v MESL, EKČP in tudi po ustaljeni sodni praksi mednarodnih sodišč pa je pravico do stavke možno omejiti po objektivnem kot tudi subjektivnem kriteriju, pri tem pa ne sme priti do prepovedi pravice do stavkanja celim kategorijam delavcev.

Tudi ureditev pravice do stavke javnim uslužbencem na zakonski ravni v praksi v mnogih primerih pripelje do tega, da določenim kategorijam javnih uslužbencev sploh ni dana možnost stavkanja. Uresničevanje pravice do stavke javnih uslužbencev se namreč veže na zagotavljanje javnih funkcij, te pa niso vedno takšne, da bi javna korist lahko zahtevala omejevanje pravice. Pri tem že sam Zakon o stavki ni v skladu z Ustavo RS, saj so javni uslužbenci in delavci v državnih organih opredeljeni kot enotna kategorija. Posledično se torej vsem pravica do stavke omejuje. Tudi področni zakoni, ki urejajo pravico do stavke javnih uslužbencev, le-to v mnogih primerih popolnoma prepovejo določenim kategorijam ali pa govorijo le o zahtevah zagotavljanja delovnega procesa, ki pri stavki zavezujejo le delodajalce, omejitve pravice do stavke pa sploh ne omenjajo. Takšen nediferenciran pristop do različnih kategorij zaposlenih v državnih organih in javnih službah je nesprejemljiv tudi za mednarodne akte. Predvsem MOD jasno določa razliko med bistvenimi in nebistvenimi službami ter tudi razliko med zaposlenimi znotraj določenih kategorij. V neskladju s Konvencijami MOD je tudi opredelitev delovanja minimalnih služb v Zakonu o stavki ter nekaterih področnih zakonih, kot tudi nekatere postopkovne zahteve.

Tudi sama opredelitev stavke v Zakonu o stavki ne ustreza več današnjemu konceptu stavke. Stavka namreč ni več le prekinitev dela, temveč so se v praksi razvile mnoge modernejšie oblike, ki jih prav tako štejemo pod stavko. Tudi naša sodna praksa je pri tolmačenju dopustnega predmeta stavke mnogokrat preozka.

Še za časa Jugoslavije sprejet Zakon o stavki bi bilo nujno potrebno novelirati ter ga uskladiti z Ustavo RS in mednarodnimi standardi, kar bi bila tudi ustrezna usmeritev za omejitve v posameznih področnih zakonih. Ustrezne spremembe bi bile potrebne tudi v nekaterih področnih zakonih, ki pretirano omejujejo pravico do stavke ali jo celo odrečejo določenim kategorijam zaposlenih.

9 ZAKLJUČEK

Stavka je ena najpomembnejših oblik boja delavcev za njihove pravice in interese. Odnos do stavke se je skozi čas močno spreminjal. Sprva so stavgajoče preganjali, nato tolerirali, danes pa je pravica do stavke kodificirana v številnih domačih in mednarodnih pravnih aktih. Vedno večjo veljavo dobiva tudi pravica do stavke javnih uslužbencev.

V Sloveniji je pravica do stavke urejena tako v Ustavi RS kot tudi na zakonski ravni – Zakon o stavki ter ostali področni zakoni (Zakon o obrambi, Zakon o sodiščih, Zakon o poštnih storitvah itd.). Prikazana ureditev pravice do stavke v Republiki Sloveniji ter sodna praksa je pokazala, da pravica do stavke v Zakonu o stavki ni v skladu niti z opredelitvijo le-te v Ustavi RS niti z mednarodnimi standardi. Zakon o stavki je bil sprejet še za časa Jugoslavije ter bi bil potreben korenitih sprememb. Tudi mnogi področni, še ne novelirani zakoni, ki nemalokrat z obširnimi seznamom nalog, ki se morajo med stavko opravljati, javnim uslužbencem pretirano omejujejo ali celo prepovedujejo pravico do stavke. Posledično bi bilo potrebno tudi te uskladiti z novo zakonsko ureditvijo pravice do stavke ter se tako doseči standard, ki je opredeljen v mednarodnih aktih.

10 LITERATURA

- Berg, Peter (u.a.) Tarifvertragsgesetz und Arbeitskampfrecht,
Kompaktkommentar; 3. izdaja,
Frankfurt am Main 2006
- Däubler, Wolfgang Der Streik im öffentlichen Dienst,
Tübingen 1970
- Debelak, Marijan Stavka: magistrska naloga,
Ljubljana 2005
- Di Fabio, Udo Das beamtenrechtliche Streikverbot,
München 2012
- Dumke, Matthias Streikrecht i.S. des Art. 6 Nr. 4 ESC und
deutsches Arbeitskampfrecht,
št. 64, Frankfurt am Main 2013
- Ehlers, Dirk Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten,
Berlin/Boston 2014
- Freedom of Association Digest of decisions and principles of the Freedom
of Association Committee
of the Governing Body of the ILO, 1985
- Junker, Abbo Grundkurs Arbeitsrecht,
12. izdaja, München 2013
- Müller, Bernd
Preis, Francisca Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst,
7. izdaja, München 2009
- Virant, Grega Javna uprava,
Fakulteta za upravo, Ljubljana 2009

Wass, Bernd
Končar, Polonca

The Right to Strike: a comparative view,
Alphen aan den Rijn 2014

ČLANKI

Battis, Ulrich

Streikrecht für Beamte?
Zeitschrift für Beamtenrecht 2011, št. 12, str.
397-406

Debelak, Marijan

Aktualno o pravici do stavke,
Delavci in delodajalci, 2011, št. 1, str. 7-17

Debelak, Marijan

Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v
Republiki Sloveniji – I. del,
Delavci in delodajalci, 2005, št. 2-3, str. 195-224

Debelak, Marijan

Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v
Republiki Sloveniji – II. del,
Delavci in delodajalci, 2005, št. 4, str. 525-569

Debelak, Marijan

Pravna ureditev stavke de lege ferenda,
Delavci in delodajalci, 2010, št. 1, str. 29-50

Debelak, Marijan

Škoda v primeru stavke,
Delavci in delodajalci, 2007, št. 4, str. 497-519

Gernigon, Bernard

Labour relation in the public in para-public
sector, International Labour Office Geneva, 2007

Hoffmann, Reinhard

Zum Streikrecht der Beamte,
Gewerkschaftliche Monatshefte 1964,
Str. 610-616

Jenull, Hinko

Stavka, Pravna praksa 2008, str. 35

- Končar, Polonca Sindikalna svoboda in pravica do stavke v Ustavi Republike Slovenije in njuna zakonska ureditev, Podjetje in delo, 1992, št. 7, str. 818-826
- Končar, Polonca Uresničevanje sindikalne svobode in pravice do stavke javnih uslužbencev, Pravniki, Ljubljana 1996, str. 299-327
- Lorse, Jürgen Das Streikverbot für Beamte im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Art. 11 EMRK, Zeitschrift für Beamtenrecht 2015, št. 4, str. 109-120
- Novak, Janez Pravica do stavke v nekaterih državah, Podjetje in delo, 1998, št. 8, str. 1401-1413
- Novak, Janez Pravica do stavke Pravosodni bilten, letnik 19, 1998, str. 111-120
- Novak, Janez Stavka in druge industrijske akcije, Delavci in delodajalci, 2012, št. 1, str. 59-77
- Novak, Janez Stavka zaposlenih v orkestru Slovenske filharmonije, Pravna praksa, 2017, št. 5, str. 15-18
- Pirnat, Rajko Plače javnih uslužbencev in stavka v javnem sektorju, Pravna praksa, 2011, str. 3
- Pozeb, Saša Pomanjkljivosti pravne ureditve pravice do stavke v Sloveniji, Dignitas, 2005, str. 13-32

- Simonič Steiner, Milica Uresničitev sindikalne svobode in pravica do stavke v javnem sektorju, Lex localis, 2003, številka 3, str. 151-160
- Štampar, Ljubo Pravica do stavke v vojaški organizaciji, Teorija in praksa, 2015, št. 1-2, str. 113-132
- Tičar, Luka Pobuda za nov zakon o stavki, Pravna praksa, 2005, str. 34-35
- Tičar, Luka Stavka, predstavitev magistrske naloge, Delavci in delodajalci, 2004, št. 4, str. 663-666
- Tičar, Luka Predmet stavke v slovenski pravni ureditvi s poudarkom na primeru stavke v Slovenski filharmoniji, Pravna praksa, 2017, št. 11, str. 6-7
- Tratnik, Lilijana Pravila organiziranja stavke z vidika zakonskih podlag, Delavci in delodajalci, 2007, št. 4, str. 589-594
- Widmaier, Ulrich Menschenrecht auf Streik auch für Beamte? Alber, Siegbert Zeitschrift für europarechtliche Studien 2012, št. 4, Str. 388-416

PRAVNI VIRI

Ustava RS – Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013, 75/2016

Komentar Ustave RS, urednik Lovro Šturm, Fakulteta za podiplomski državne in evropske študije, Ljubljana 2002

Evropska socialna listina (spremenjena) – MESL, Ur. l. RS – MP, št. 7/99

Konvencija MOD št. 87 o sindikalni svobodi in varstvu sindikalnih pravic, Ur. l. RS – MP, št. 15/92

Konvencija MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, Ur. l. RS – MP, št. 15/92

Evropska konvencija o človekovih pravicah, Ur. l. RS – MP, št. 7/94

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Ur. l. RS – MP, št. 9/93

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah

Konvencija MOD št. 151 varstvu pravice do organiziranja in postopkih za določitev pogojev zaposlitve v javnem sektorju, Ur. l. RS – MP, št. 10/10

Zakon o stavki (ZStk), Ur. l. SFRJ, št. 23/91, 22/91

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU – UPB3), Ur. l. RS št. 63/07, 65/08

Zakon o železniškem prometu (ZZelP), Ur. l. RS, št. 99/15

Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej – UPB2), Ur. l. RS, št. 23/05, 23/08

Zakon o zdravniški službi (ZZdrS), Ur. l. RS, 72/06, 58/08, 40/17

Zakon o sodniški službi (ZSS), Ur. l. RS, št. 94/07, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 17/15

Zakon o sodiščih (ZS), Ur. l. RS, št. 94/07, 45/08, 96/09, 33/11, 63/13, 17/15

Zakon o prevozi v cestnem prometu (ZPCP-2), Ur. l. RS, št. 6/16

Zakon o prevozi v cestnem prometu (ZPCP), Ur. l. RS, št. 72/94, 54/96, 48/98, 65/99, 59/01

Zakon o poštnih storitvah (ZPSto-2), Ur. l. RS, št. 51/09, 77/10, 81/15

Zakon o obrambi (ZObr), Ur. l. RS, št. 103/04, 95/15

Zakon o letalstvu (Zlet), Ur. l. RS, št. 81/10, 46/16

Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS), Ur. l. RS, št. 110/06, 76/08, 40/09, 109/12, 54/15

Zakon o gasilstvu (ZGas), Ur. l. RS, št. 113/05

Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom-1), Ur. l. RS, št. 109/12, 110/13, 54/14, 81/15, 40/17

Zakon o telekomunikacijah (ZTel-1), Ur. l. RS, št. 30/01

Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol), Ur. l. RS, št. 15/13, 11/14, 86/15 in 77/16

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Ur. l. RS, št. 108/09, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15

Zakon o javnih financah (ZJF), Ur. l. RS, št. 11/11, 101/13

Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1), Ur. l. RS, št. 2/04

Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1), Ur. l. RS, št. 58/11, 47/12, 19/15

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), Ur. l. RS, št. 21/13, 52/16

Zakon o carinski službi (ZCS-1), Ur. l. RS, št. 103/04, 40/09, 9/11

Zakon o finančni upravi (ZFU), Ur. l. RS, št. 25/14

Kolektivna pogodba za zaposlene v zdravstveni negi, Ur. l. RS, št. 60/98, 73/98, 63/99, 73/00, 60/08, 107/11, 40/12, 46/13 in 46/17

Kolektivna pogodba za zdravnike in zobozdravnike v Republiki Sloveniji, Ur. l. RS, št. 14/94, 15/94, 22/96, 39/98, 97/00, 60/08, 5/12, 40/12, 46/13 in 16/17