

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Pravo na štrajk – na udaru?

Analiza novijih trendova

EDLIRA XHAFA
Oktobar 2016. godine

- Pravo na štrajk je na udaru, kako na nivou država tako i na međunarodnom nivou. Ovaj napad je pojačan u situaciji kada se argumenti u pogledu ekonomije i sigurnosti sve češće koriste kao izgovor za kršenje temeljnih ljudskih i demokratskih prava.
- Kada je riječ o državnom nivou, skoro svih (117) zemalja obuhvaćenih izvještajem primjenjivale su zakonske mjere i prakse koje krše pravo na štrajk. Među kršenja tj. povrede prava, koja su počinjena tokom dužeg vremena, najčešće spada zabrana prava na štrajk grupama radnika. Iako ove prakse još uvijek prevladavaju, u posljednjih 5 godina 89 zemalja bilo je odgovorno za nova kršenja prava, uglavnom u vidu oštrih mjera protiv zakonitih štrajkova, te ometanja usred štrajkova. I dalje su prisutna značajna ograničenja prava na štrajk zaposlenih u javnom sektoru.
- Isto tako, na međunarodnom nivou, Grupa poslodavaca je na Međunarodnoj konferenciji rada 2012. godine osporila pravo na štrajk koje je zaštićeno Konvencijom Međunarodne organizacije rada (MOR/eng. ILO) broj 87, te dovela u pitanje ulogu međunarodnog mehanizma, koji ima najveći autoritet da svjetsku javnost upozna sa slučajevima kršenja prava na štrajk.
- Jačanje savezništava između radnika, zajednica, akademske zajednice i ostalih demokratskih strana od ključnog je značaja kako bi se ovaj napad razotkrio kao nasrtaj na demokratski prostor koji je potreban da se izgradi pravednije društvo, te kako bi se stvorila moć da se osigura da svi radnici u svim zemljama mogu ostvarivati svoje temeljno pravo na štrajk.



Sadržaj

1. Uvod	3
2. Glavni rezultati – sveprisutna kršenja	3
3. Glavne vrste kršenja prava na štrajk	6
3.1 Opće zabrane štrajkova nisu tipične	6
3.2 Politički štrajkovi i štrajkovi solidarnosti kao i drugi oblici štrajka i dalje su zabranjeni ili ograničeni u nekoliko zemalja	6
3.3 Većina zemalja ispitanica i dalje isključuje grupe radnika iz prava na štrajk	7
3.4 Mnoge zemlje nameću prekomjerne uslove za štrajk da bi se on smatrao zakonitim	8
3.5 Postupci uplitanja tokom štrajkova predstavljaju oblast gdje se većina kršenja prava desila u zadnjih 5 godina	10
3.6 Suspenzija ili proglašenje štrajkova nezakonitim od strane javnih organa dodatno podriava ostvarivanje prava na štrajk u nekoliko zemalja	12
3.7 Kršenja prava vezana za utvrđivanje minimalnih usluga ometaju pravo na štrajk	12
3.8 Prinudna tj. obavezna arbitraža uveliko se koristi kako bi zamijenila industrijsku akciju	13
3.9 Predominatne su pretjerane kazne za zakonite štrajkove	14
3.10 Uskraćivanje zakonitosti postupanja i pravde u slučaju kršenja prava je jako rasprostranjeno	16
4. Razgovori o pravu na štrajk: trendovi i akteri	16
4.1 Argumenti za ograničavanje prava na štrajk	16
4.2 Argumeti za jačanje prava na štrajk	17
4.3 Argumenti akademske zajednice	17
5. Borba za pravo na štrajk: borba se vodi pred sudovima i na ulicama	18
6. Zaključci: i sada kao i nekada, nastavlja se borba za pravo na štrajk	18
Literatura	21

1. Uvod

Pravo na štrajk je na udaru. Radnici i njihovi sindikati bore se na raznim frontovima da steknu, ostvare i odbrane svoje pravo na štrajk. U sve većem broju zemalja prijavljuju se suspenzije i zabrane štrajkova, postupci uplitanja i sankcija koje se odnose na štrajkove. I na međunarodnom nivou pravo na štrajk je pod sve većim pritiskom. Vrhunac ovoga dogodio se na Međunarodnoj konferenciji rada (MKR/eng. ILC) 2012. godine, kada je Grupa poslodavaca osporila postojanje međunarodno priznatog prava na štrajk zaštićenog Konvencijom Međunarodne organizacije rada (MOR/eng. ILO) broj 87, te dovela u pitanje ulogu međunarodnog mehanizma s najvećim autoritetom da pažnju svjetske javnosti skrene na slučajeve kršenja prava na štrajk. Ovi događaji potakli su organizaciju Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) da provede globalno istraživanje trendova i obrazaca kršenja prava na štrajk, s posebnim fokusom na zadnjih 5 godina (2012–2016. godina). Istraživanje pokazuje opseg kršenja, tj. ograničenja koja krše obaveze koje su utvrdila nadzorna tijela Međunarodne organizacije rada, kako u smislu zakonskog okvira, tako i u smislu stvarne prakse. Ključni rezultati istraživanja u ovom izvještaju upotpunjeni su uvidom do kojeg se došlo u pregledu novijih izvještaja Međunarodne organizacije rada (MOR) i Međunarodne konfederacije sindikata (MKS/eng. ITUC).

2. Glavni rezultati – sveprisutna kršenja

Rezultati istraživanja i pregledani izvještaji analizirani su u pogledu 12 oblasti kršenja prava na štrajk¹. Od 70 zemalja² obuhvaćenih istraživanjem, skoro sve (68) ze-

mlje su koristile propise (zakon i/ili sudske odluke, eng. case law) i usvojile prakse koje zanemaruju jednu ili više oblasti prava na štrajk. Analiza izvještaja koje su sačinili MOR i ITUC za zadnjih 5 godina pokazuje da su kršenja prava počinjena u još 49 zemalja³, što dovodi do broja od 117 zemalja u kojima su zabilježeni prekršaji u jednoj ili više oblasti prava na štrajk, bilo u zakonskom okviru/sudskim odlukama i/ili praksi prava na štrajk. Međutim, ova lista nije konačna: moguće je da su zemlje obuhvaćene izvještajem usvojile propise koje krše pravo na štrajk u više oblasti nego što je ovdje navedeno, a moguće je i to da je pravo na štrajk prekršeno i u drugim zemljama.

Oblasti u kojima se krši pravo na štrajk

(1) Opća zabrana prava na štrajk; **(2)** Zabrana prava na štrajk radnicima u zonama proizvodnje za izvoz (EPZ); **(3)** Zabranjena prava na štrajk ostalim radnicima; **(4)** Zabranjena/ograničenja na osnovu cilja/ili vrste štrajka; **(5)** Zakonske odredbe koje upravnim tijelima omogućavaju da obustave štrajk i/ili proglase štrajk nezakonitim; **(6)** Uklanjanje/ograničavanje garancija za naknade koje se dodjeljuje zakonskim organizacijama prava na štrajk; **(7)** Kršenja prava koji se odnose na minimalne usluge; **(8)** Obavezna arbitraža za štrajkove; **(9)** Prekomjerni preduslovi za ostvarivanje prava na štrajk; **(10)** Postupci uplitanja tokom štrajka; **(11)** Izricanje pretjeranih kazni u slučaju zakonitih štrajkova; i **(12)** Ukidanje/ograničavanje garancije zakonitosti postupanja i/ili pravde u pogledu kršenja prava.

Slika 1 pokazuje da su najčešće oblasti kršenja prava putem *zakona i/ili odluka sudske prakse* u 117 zemalja sljedeće:

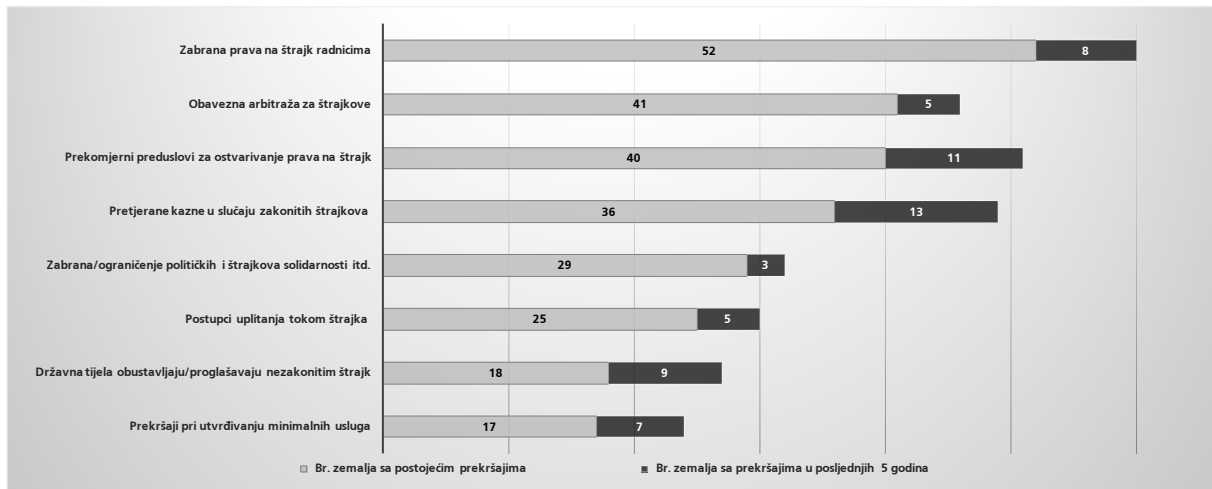
- 1) zabrana prava na štrajk radnicima;
- 2) prekomjerni preduslovi za ostvarivanje prava na štrajk;
- 3) pretjerane kazne u slučaju zakonitih štrajkova.

1. 12 oblasti kršenja prava na štrajk utvrdili su David Kucera i Dora Sari, kako je primijenjeno u Projektu Indikatora procjene zaštićenosti prava radnika (Labour Rights Indicator Project) Globalnog univerziteta za radne odnose (Global Labour University) i Centra za globalna prava radnika pri Državnom univerzitetu Pensilvanije (<http://labour-rights-indicators.la.psu.edu/>). Globalno istraživanje usvojilo je ovu listu. Analiza rezultata istraživanja i pregledanih izvještaja temelji se na dokumentu iz 1998., autora Gernigon et al. *Principi Međunarodne organizacije rada (MOR) u vezi sa pravom na štrajk*.

2. Za upitnik u okviru istraživanja, koji je ispunjavan od 1. marta do 21. aprila 2016. na četiri jezika (arapski, francuski, engleski i španski) odgovore je dalo 87 ispitanika iz 60 zemalja, to jest Argentine, Australije, Bangladeša, Barbadosa, Belgije, Bosne i Hercegovine, Brazila, Bugarske, Burundije, Kambodže, Kameruna, Kanade, Kine, Kolumbije, DR Kongo, Obale Slonovače, Danske, Ekvadora, Egipta, Estonije, Etiopije, Fidžija, Njemačke, Gane, Grčke, Gvatemale, Indije, Indonezije, Irske, Italije, Japana, Kenije, Madagaskara, Malezije, Mauritanije, Meksika, Nepala, Nigera, Nigerije, Norveške, Palestine, Filipine, Poljske, Portugal, Romanije, Senegala, Slovačke, Južne Afrike, Španije, Sudana, Svazilenda, Tanzanije, Trinidad i Tobago, Turske, Ugande, Ujedinjenog Kraljevstva, SAD, Vijetnama, Zambije i Zimbabvea. Jedan regionalni ispitanik obuhvatio je još 10 zemalja Latinske Amerike, odnosno, Višenacionalnu Državu Boliviju, Čile, Kostariku, Dominikansku Republiku, El Salvador, Haiti, Honduras, Nikaragvu, Panamu i Paragvaj.

3. Pregledom su obuhvaćeni izvještaji Odbora za primjenu standarda (CAS), Odbora stručnjaka za primjenu konvencija i preporuka (CEACR) i Međunarodne konfederacije sindikata (ITUC) u zadnjih 5 godina (vidjeti bibliografiju za više informacija). Pregledani izvještaji su iskorišteni da se upotpune informacije za pojedinačnu zemlju koje su dobijene kroz istraživanje, te da se stekne uvid u pogledu ostalih 49 zemalja, to jest: Alžira, Bahama, Bjelorusije, Belizea, Benina, Burkine Faso, Čada, Hrvatske, Džibutija, Ekvatorijalne Gvineje, Francuske, Gruzije, Gvajane, Mađarske, Irana, Iraka, Jamajke, Jordana, Kazahstana, Kiribatija, Kuvajta, Libanona, Lesota, Liberije, Malija, Mauricijusa, Crne Gore, Maroka, Mozambika, Omana, Pakistana, Perua, Ruske Federacije, države Sao Tome i Principe, Sejšela, Singapura, Južne Koreje, Šri Lanke, Švedske, Švicarske, Katara, Tunisa, Tajlanda, Ukrajine, Ujedinjenih Arapskih Emirata, Venecuele, Jemena i Zanzibara, čime se ukupni broj zemalja obuhvaćenih ovim istraživanjem popeo na 119.

Slika 1: Broj zemalja prema vrsti kršenja prava na štrajk u zakonima i/ili sudskoj praksi



U zadnjih 5 godina, nova kršenja u jednoj ili više oblasti prava na štrajk uvedena su kroz zakon i/ili presude u okviru sudske prakse u 27 zemalja (24 zemlje⁴ identifikovane istraživanjem i 3 zemlje⁵ identifikovane u analiziranim izvještajima). Mnoge od ovih zemalja već su uvele restriktivne zakonske mjere ili istoj ili u nekim drugim oblastima prava na štrajk. Slika 1 pokazuje da su većina oblasti kršenja prava na štrajk, koje su nedavno uvedene, sljedeće:

- 1) pretjerane kazne u slučaju zakonitih štrajkova;
- 2) prekomjerni preduslovi za ostvarivanje prava na štrajk; i
- 3) državna tijela obustavljaju/proglašavaju štrajkove nezakonitim.

Činjenica da je najčešće kršenje prava, uvedeno kroz zakone i/ili sudske odluke, ono koje se odnosi na pretjerane kazne u slučaju zakonitih štrajkova, zorno pokazuje represivnu prirodu mjera uvedenih u posljednjih 5 godina. Ovo još više potkrepljuju rezultati koji se odnose na kršenja u praksi prava na štrajk.

Još su više rasprostranjene prakse koje krše različite oblasti prava na štrajk (Slika 2). Tokom posljednjih 5 godina, zabilježeno je da je ogromna većina (84) zemalja

4. Prekršaji su zabilježeni u 24 od 70 zemalja obuhvaćenih istraživanjem: Argentina, Australija, Bangladeš, Belgija, Brazil, Kanada, DR Kongo, Ekvador, Egipat, El Salvador, Fidži, Grčka, Gvatemala, Indija, Indonezija, Honduras, Italija, Mauritanija, Rumunija, Južna Afrika, Španija, Turska, Vijetnam i Zimbabve.

5. Prekršaji su zabilježeni u 3 od 49 zemalja obuhvaćenih analiziranim izvještajima: Mađarska, Norveška i Peru.

obuhvaćenih istraživanjem⁶ i analiziranim izvještajima⁷ usvojila restriktivne prakse u jednoj ili više oblasti prava na štrajk. I u ovom slučaju, mnoge zemlje koje uvode prakse koje krše pravo na štrajk u raznim oblastima u posljednjih 5 godina, već su bile usvojile takve prakse u prošlosti.

U zemljama su najčešće zabilježene dvije oblasti u kojima se krši pravo na štrajk:

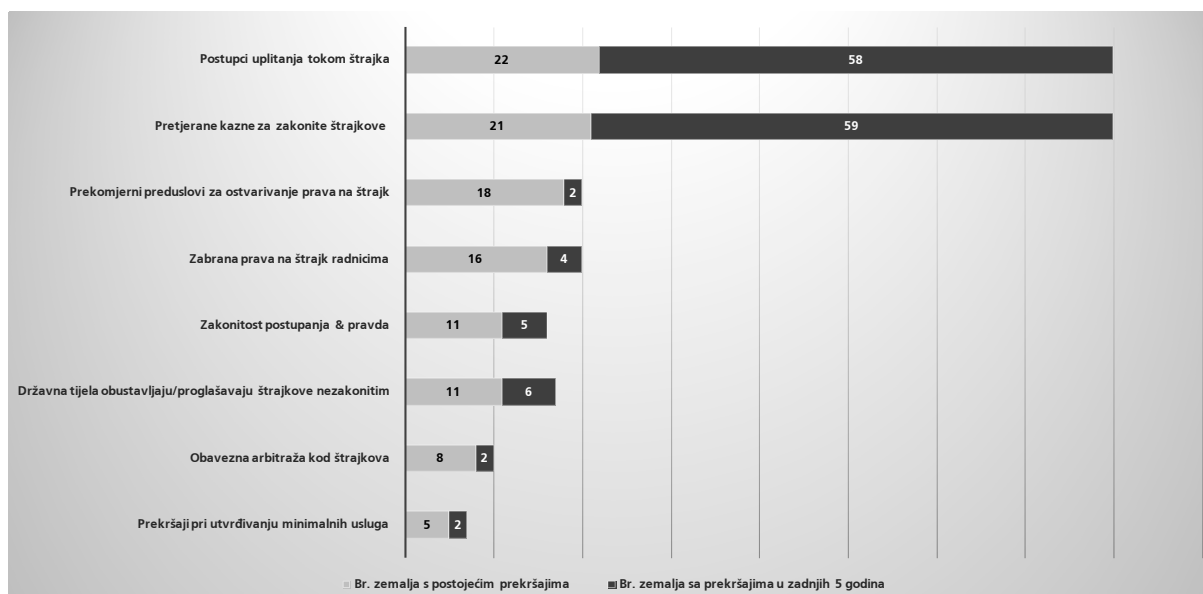
- (1) postupci uplitanja tokom štrajka;
- (2) pretjerane kazne u slučaju zakonitih štrajkova.

Slika 2 također pokazuje da se broj zemalja koje su usvojile ove restriktivne prakse utrostručio u zadnjih 5 godina. U određenoj mjeri, ovo možda odražava činjenicu da je fokus istraživanja i analiziranih izvještaja bio na skorajšnjim godinama. Međutim, poređenje sa kršenjima prava u zakonima i/ili sudskim odlukama (Slika 1), koje obuhvata rezultate iz istih izvora, ukazuje na to da su zemlje više preferirale da usvoje restriktivne prakse nego da uvedu

6. Prekršaji su zabilježeni u 47 od 70 zemalja obuhvaćenih istraživanjem, to jest: Argentina, Bangladeš, Belgija, Bolivija, Brazil, Bugarska, Burundi, Kambodža, Kamerun, Kanada, Čile, Kina, Kolumbija, Kostarika, Obala Slonovače, DR Kongo, Egipat, Fidži, Njemačka, Grčka, Haiti, Honduras, Indija, Indonezija, Kenija, Madagaskar, Malezija, Mauritanija, Meksiko, Nepal, Nigerija, Palestina, Panama, Paragvaj, Filipini, Portugal, Rumunija, Svazilend, Južna Afrika, Španija, Tanzanija, Trinidad i Tobago, Turska, Uganda, Vijetnam, Zambija i Zimbabve.

7. Prekršaji su zabilježeni u 37 od 49 zemalja obuhvaćenih u analiziranim izvještajima, to jest: Alžir, Bahrein, Bjelorusija, Benin, Čad, Hrvatska, Džibuti, Francuska, Gruzija, Gvineja, Iran, Irak, Jordan, Kazahstan, Kuvajt, Libanon, Lesoto, Mali, Crna Gora, Maroko, Mozambik, Oman, Pakistan, Peru, Katar, Republika Kongo, Srbija, Singapur, Šri Lanka, Južna Koreja, Švicarska, Sirija, Tunis, Ukrajina, Ujedinjeni Arapski Emirati i Venecuela.

Slika 2: Broj zemalja prema vrsti kršenja prava na štrajk u praksi



zakonske promjene. Ovaj trend treba posmatrati u svjetlu represivnog okruženja, sve neizvesnijeg rada i nesigurnosti radnog mjesta, te očigledne pristrasnosti javnih vlasti prema poslodavcima, uključujući sudove za radne sporove i građanske sudove.

Dvije trećine zemalja članica OECD krše pravo na štrajk

Rezultati istraživanja i analize izvještaja koje su sačinile MOR/eng. ILO i ITUC pokazuju da je većina (23 zemlje⁸) od 35 zemalja koje su članice OECD donijela propise i/ili odluke u okviru sudske prakse i/ili usvojila prakse koje ograničavaju pravo na štrajk izvan utvrđenih međunarodnih standarda. Iako je do kršenja prava u ovim zemljama došlo prije rasprava koje su održane u Međunarodnoj organizaciji rada 2012., u posljednjih 5 godina 9 zemalja – Australija, Belgija, Kanada, Grčka, Mađarska, Italija, Norveška, Španija i Turska – uvele su zakonske mjere koje krše pravo na štrajk. U Ujedinjenom Kraljevstvu se također pripremaju planovi da se uvede restriktivniji zakonski okvir. Osim prekršaja u zakonskom okviru, 8 OECD zemalja – Belgija, Kanada, Njemačka, Grčka, Meksiko, Portugal, Španija i Turska – nedavno su usvojile prakse

8. 35 zemalja članica OECD su: Australija, Belgija, Kanada, Čile, Estonija, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Japan, Meksiko, Norveška, Poljska, Portugal, Španija, Švicarska, Turska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sjedinjene Države.

koje ograničavaju pravo na štrajk. Slika 3 pokazuje da su oblasti koje je prekršilo nekoliko zemalja sljedeće:

- 1) zabrana prava na štrajk grupi radnika;
- 2) zabrana/ograničenja političkih i štrajkova solidarnosti; i
- 3) pretjerane kazne u slučaju zakonitih štrajkova.

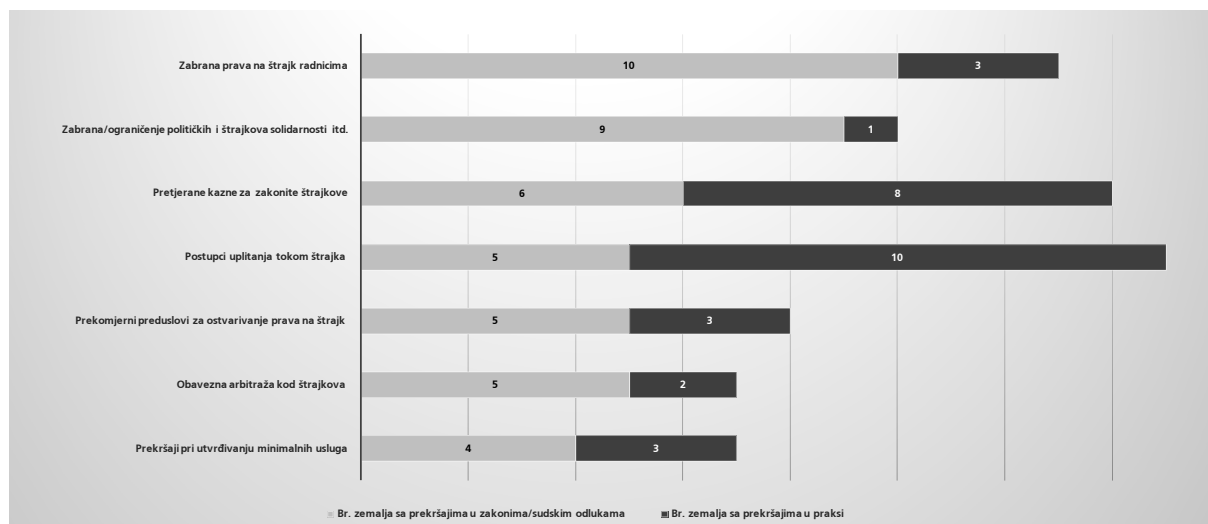
Zemlje članice OECD slijedile su iste trendove koji su prikazani u glavnim rezultatima u pogledu prakse prava na štrajk (Slika 3): više zemalja usvojilo je restriktivne prakse u oblastima (1) postupci uplitanja tokom štrajka; i (2) pretjerane kazne u slučaju zakonitih štrajkova.

Uočeno je i to da su u svim zemljama i ekonomijama u nastajanju⁹ doneseni propisi i/ili odluke u sudskoj praksi koji krše pravo na štrajk. U posljednjih 5 godina, restriktivne zakonske mjere uvedene su u Brazilu i Indiji, dok su prakse koje krše pravo na štrajk usvojene u svim zemljama.

Ukratko govoreći, povrede prava do kojih je došlo u proteklih 5 godina mogu se bolje shvatiti kao nastavak napada na pravo na štrajk. Doista, istraživanje i analizirani izvještaji pokazuju da je u skoro svim zemljama obuhvaćenim istraživanjem, kao i u mnogim drugim zemljama, restriktivni zakonski okvir postojao i prije osporavanja na Međunarodnoj konferenciji rada (ILC) 2012. godine. Me-

9. Prema definiciji OECD, zemlje i ekonomije u nastajanju su: Brazil, Čile, Narodna Republika Kina, Indija i Meksiko i Turska.

Slika 3: Broj zemalja članica OECD prema vrsti kršenja prava na štrajk u zakonima/sudskim odlukama i praksi



đutim, istovremeno je prisutan uočljiv trend ka daljnjim ograničenjima prava na štrajk u zemljama u raznim regijama, i neovisno od stepenu njihovog ekonomskog razvoja. Koristeći kao izgovor »javni red«, »javnu sigurnost«, »prijetnje od terorizma«, »državni interes« i »ekonomsku krizu«, zemlje su nastavile da uvode restriktivne propise koji krše međunarodno priznate principe koji regulišu pravo na štrajk. Ostvarivanje prava na štrajk dalje se podrija prijetnjama izmještanjem (delokalizacijom), sve nezvjesnijim radom, samovoljnim otpuštanjima, te rasprostranjenim korištenjem radnika kroz nestandardne oblike zapošljavanja kako bi zamijenili radnike koji štrajkuju.

3. Glavne vrste kršenja prava na štrajk

Ovaj dio izvještaja daje pregled nekih oblasti prava na štrajk u kojima su zabilježena kršenja prava u nekoliko zemalja u proteklih 5 godina. Svaki odjeljak počinje sa kratkim rezimeom međunarodno priznatih principa formulisanih od strane nadzornih tijela MOR-a koji reguliraju određene oblasti prava na štrajk. Onda slijede informacije o zemljama koje su usvojile restriktivne zakonske mjere i prakse (tamo gdje je to značajno), kao i analiza prirode tih kršenja.

3.1 Opće zabrane štrajkova nisu tipične

Nadzorna tijela MOR-a smatraju da je »pravo na štrajk temeljno pravo radnika i njihovih organizacija (sindikata, federacija i konfederacija), koje je zaštićeno na međuna-

rodnom nivou, pod uslovom da se to pravo ostvaruje na miran način« (Gernigon et al. 1998: 55).

Istraživanje pokazuje da se pravo na štrajk podržava kao priznato pravo koje je sadržano ili u ustavu ili u zakonu o radu. U stvari, samo mali broj zemalja ima zakonske propise i/ili odluke u okviru sudske prakse kojima se zabranjuje pravo na štrajk ili suspendira to pravo na određen period (Bjelorusija, Benin, Burundi i Kambodža).

Međutim, ta opća zabrana prava na štrajk se može primijetiti kad dođe do stvarnog ostvarivanja tog prava u praksi (Kamerun, Kina, Kongo, Etiopija, Madagaskar, Meksiko i Vijetnam). Na primjer, ta zabrana poprimi oblik politike meksičke vlade »štrajk zabranjen« ili kategorizaciju štrajkova kao prijetnje nacionalnoj sigurnosti. Mnoga kršenja prava na štrajk koja će biti analizirana u ovom izvještaju imaju u nekim zemljama efekt suzbijanja štrajka i negiraju radnicima pravo na štrajk u praksi. U slučaju Rumunije, na primjer, Nacionalni Institut za statistiku je prijavio nulu u svom izvještavanju o broju štrajkova za period 2010.–2014. godina (najnoviji dostupni podaci).

3.2 Politički štrajkovi i štrajkovi solidarnosti kao i drugi oblici štrajka i dalje su zabranjeni ili ograničeni u nekoliko zemalja

Nadzorna tijela MOR-a navode da se »profesionalni i ekonomski interesi koje radnici brane kroz upražnjavanje prava na štrajk ne tiču samo boljih radnih uslova ili ko-

lektivnih zahtjeva profesionalnog karaktera, već su takođe usmjereni na traženje rješenja za pitanja ekonomske i socijalne politike» (Gernigon et al. 1998: 14). Kad su u pitanju solidarni štrajkovi, koje nadzorna tijela definišu kao izlazak radnika s ciljem pružanja podrške drugom štrajku – navodi se da »opća zabrana solidarnih štrajkova može dovesti do zloupotrebe i da se radnicima treba omogućiti da preduzimaju takvu akciju pod uslovom da je primarni štrajk koji podržavaju zakonit« (ibid:16). U konačnici, nadzorna tijela MOR-a su prihvatila druge vrste štrajkova kao što su zauzimanje radnog prostora, usporavanje intenziteta rada (engl. go-slow) ili detaljno postupanje po pravilima poslodavca ili struke (engl. work-to-rule strikes) (ibid: 12).

Kršenja u zakonu i/ili sudskoj praksi

Restriktivno okruženje za političke štrajkove i štrajkove solidarnosti, kao i druge vrste štrajkova, postoji u nekoliko (29) zemalja (Slika 1). Pomenuta kršenja prava su u obliku zabranjivanja ili ograničavanja:

- 1) političkih i/ili generalnih štrajkova limitiranjem akcije štrajka isključivo na industrijske sporove vezane za potpisivanje kolektivnog ugovora, samo na jednog poslodavca/preduzeće, i/ili striktno samo na profesionalne i ekonomske zahtjeve;
- 2) štrajkova koje pokreću federacije i konfederacije;
- 3) štrajkova solidarnosti kroz postavljanje ograničenja vezanih za njihovo trajanje i odnos prema radnicima koji podržava štrajk solidarnosti;
- 4) štrajkova kojima se zahtijeva poboljšanje uslova zapošljavanja radnika upućenih na rad u inozemstvo (engl. posted workers) mimo minimalnih uslova definisanih u sporazumima na centralnom nivou ili na nivou poduzeća gdje se isti primjenjuju;
- 5) drugih oblika štrajka, kao što su: zauzimanje radnog prostora i usporavanje intenziteta rada.

Konačno, neodređen i nejasan jezik koji se koristi u vezi sa terminima, kao što je »kolektivni interes«, može dovesti do ograničavanja u pogledu određenih štrajkova u javnom sektoru.

Zadnjih 5 godina, 3 zemlje (Brazil, Mauritanija i Vijetnam) donijele su nove zakone i/ili odluke u okviru sudske prakse kojima se zabranjuju/ograničavaju štrajkovi koji su motivirani drugim faktorima sem profesionalnih.

3.3 Većina zemalja ispitanica i dalje isključuje grupe radnika iz prava na štrajk

Nadzorna tijela MOR-a su priznala opće pravo na štrajk uz jedine moguće izuzetke: (1) oružane snage i policiju; (2) državne službenike koji obavljaju vlast u ime države; i (3) radnike u neophodnim/esencijalnim službama/uslugama u strogom smislu te riječi, tj. »službama u kojima bi prekid rada ugrozio život, ličnu sigurnost ili zdravlje cijelog ili dijela stanovništva« (Gernigon et al. 1998: 55). Esencijalne (neophodne) službe, gdje se pravo na štrajk može ograničiti ili čak i zabraniti, su: zdravstvo, elektroprivreda, vodoprivreda, telefonske službe, kontrola zračnog prometa. Pravo na štrajk može se takođe zabraniti u slučajevima vanredne situacije u državi.

Ovaj odjeljak se bavi izuzećima od prava na štrajk radnika u zonama proizvodnje za izvoz (EPZ) i nekim drugim grupama radnika.

Kršenja u zakonu i/ili sudskoj praksi

Kako pokazuje Slika 1, isključenje grupe radnika iz prava na štrajk izvan slučajeva koji su utvrđeni međunarodnim principima je bila česta pojava u velikom broju zemalja (52). Pomenuta kršenja zakonskih propisa i/ili odluka u okviru sudske prakse idu od potpunog isključenja svih državnih službenika do isključenja radnika u određenim sektorima ili industrijskim granama, kao što su:

- 1) *Zone proizvodnje za izvoz* (EPZ), gdje radnici nemaju mogućnosti da oforme sindikat ili se smatraju izvan nadležnosti organa za pitanja radnih odnosa;
- 2) *sektor obrazovanja*: svi uposlenici obrazovnih institucija, prosvjetni inspektori i njihovi pomoćnici;
- 3) *službe prevoza i komunikacija*: civilna avijacija, luke, željezničke stanice, trajektne i autobuske službe, transport robe; radnici angažovani na istovaru i utovaru na dokovima i kejevima, poštanske i telefonske službe, javni radio i televizija, tehničari telekomunikacija, vozači i mehaničari;
- 4) *općinske (komunalne) službe*: čišćenje grada i kanalizacija; protivpožarna služba, sahrane i pogrebne usluge, i radnici u sektoru šumarstva;
- 5) *nekoliko drugih službi i sektora, kao što su*: veterinarsko zbrinjavanje, apoteke i zdravstvene laboratorijske službe, socijalna skrb i socijalna zaštita, kućna posluga, pijace, proizvodnja mlijeka, klaonice i njihove distribu-

tivne službe, rudarstvo, tekstilni sektor, ekstrakcija soli i distribucija, rafiniranje nafte i distribucija, pekare, istraživanja i vađenja nafte i gasa, proizvodnja nafte, bankarske službe, državni monopoli na piće i igre, metrološke službe, štamparstvo, hoteli i restorani.

Većina gore navedenih izuzeća proističe iz primjene široke i nejasne definicije »esencijalnih službi« ili »sektora od vitalne važnosti«, time isključujući grupe radnika iz prava na štrajk. U nekim drugim slučajevima, isključenja se zasnivaju na migrantskom statusu radnika (Malezija), statusu zaposlenja (radnici koji rade od kuće i neovisni profesionalci), veličini radnog mjesta, njihovom članstvu u sindikatu i vrsti kompanije ili djelatnosti. U Rumuniji, na primjer, radnici u ustanovama koje imaju manje od 21 uposlenika su isključeni iz prava na štrajk. U drugim slučajevima, zakon ili odluke u okviru sudske prakse garantiraju pravo osnivanja sindikata i, stoga, pravo na štrajk samo onim radnicima koji su priznati kao uposlenici, na taj način isključujući iz prava na štrajk sindikalne organizacije koje nemaju status sindikata ili koje su u procesu osnivanja (Argentina) ili nezavisne profesionalce (Španija). U Indoneziji, zakon zabranjuje pravo na štrajk radnicima zaposlenim na vitalnim mjestima za državu, što uključuje 49 tvornica i 14 industrijskih zona.

U **Ekvadoru**, ustavni amandman iz 2015. godine isključuje sve nove uposlenike u javnom sektoru iz prava na štrajk tako što oni podliježu drugom zakonu koji ne propisuje pravo na štrajk.

U zadnjih 5 godina, uvedeno je i novo isključenje u 8 zemalja, a to su: Argentina, Bangladeš, Kanada, Ekvador, Egipat, Fidži, Turska i Vijetnam. I ovdje, također, razlog za većinu isključenja leži u primjeni širokih i nejasnih kategorija »neophodnih/esencijalnih službi«, »državnih službenika« ili »preduzeća od vitalnog značaja« u zakonu i/ili sudskoj praksi. Te kategorije uključuju: kućnu posluhu, neformalne radnike, radnike u kompanijama mobilne telefonije, pilote i uposlene na aerodromu u službama tehničke podrške, održavanja i operativne podrške, radnike na održavanju čistoće kabina, čistače zrakoplova, radnike na poslovima utovara i istovara prtljage i tereta, uposlene na otpremi prtljaga i tereta, uposlene na poslovima mjerenja opterećenja i balansa zrakoplova, instruktore i planere, sve uposlenike državnih službi, državne službenike, uposlene u sektoru obrade borovine i mahagonija, posluhu, radnike koji rade od kuće, kao i poljoprivredne

radnike zaposlene u ustanovama i preduzećima koji zapošljavaju najmanje 50 uposlenika (uključujući 50), uposlene u sektoru štednje materijalnih dobara, sahrana i pogrebnih usluga, vatrogasnu službu, proizvodnju koja počinje od nafte ili prirodnog gasa, istraživanje i vađenje nafte i gasa, proizvodnju i snadbjevanje gasom.

Kršenja prava u praksi

Prakse isključenih grupa radnika iz prava na štrajk – često zbog proizvoljne primjene »esencijalnih službi/usluga« – su uobičajene u nekoliko (20) zemalja (Slika 2). One uključuju: trgovce, radnike u malim i srednjim preduzećima (SMEs); medijima, sve radnike u javnom sektoru, učitelje, radnike u sektoru šumarstva. U zonama proizvodnje za izvoz (EPZ), ograničenje prava na organizovanje i kontinuirana represija nad sindikalistima takođe imaju efekat negiranja prava na štrajk tim radnicima. U jednom slučaju je od radnika, članova vladajuće stranke, zatraženo da se javljaju na posao u danima štrajka, na taj način im negirajući pravo na štrajk. Posljednjih godina, prakse koje nezakonito isključuju radnike iz prava na štrajk prihvaćene su u DR Kongu, Nepal, Šri Lanki i Turskoj.

3.4 Mnoge zemlje nameću prekomjerne uslove za štrajk da bi se on smatrao zakonitim

Nadzorna tijela MOR-a navode da ti uslovi »trebaju biti razumni i u svakom slučaju ne smiju postavljati značajna ograničenja na sredstva akcije koja su na raspolaganju sindikalnim organizacijama«. Ona prihvataju sljedeće uslove:

- 1) prethodnu najavu;
- 2) mogućnost mirenja i posredovanja i (dobrovoljne) postupke arbitraže u industrijskim sporovima, kao uslov prije objave štrajka, pod uslovom da su ti procesi odgovarajući, nepristrasni i brzi i da stranke u postupku mogu uzeti učešće u svakoj fazi postupka;
- 3) poštivanje određenog kvoruma i sporazum specificirane većine;
- 4) odluku o štrajku tajnim glasanjem;
- 5) mjere za osiguranje poštivanja zahtjeva sigurnosti i preveniranja nesretnih slučajeva;
- 6) uspostavljanje minimuma usluge u određenim slučajevima;
- 7) garantiranje slobode na rad za one koji ne učestvuju u štrajku (Gernigon i dr. 1998: 25).

Kršenja prava u zakonu i/ili sudskoj praksi

Prekomjerni zahtjevi za ostvarivanje prava na štrajk su doneseni u značajnom broju zemalja (40) prije osporavanja (*eng. controversy*) na Međunarodnoj konferenciji rada (ILC) 2012. godine (Slika 1). Rezultati dobijeni iz ankete ispitanika i pregledanih izvještaja pokazuju da se prekomjerni zahtjevi iskazuju u sljedećim formama:

- 1) duge najave štrajka (koja ide do 6 mjeseci u javnim službama) i periodi pregovaranja (*engl. cooling-off*);
- 2) visok broj glasova potrebnih za poduzimanje akcije štrajka;
- 3) pretjerani zahtjevi u pogledu procedura, kao što su:
 - a. dokazivanje organima za pitanja radnih odnosa da je razlog za štrajk opće i sistematsko kršenje prava;
 - b. obaveza navođenja dužine štrajka;
 - c. formalno tajno glasanje ili glasanje o zaštićenoj akciji (*engl. protected action ballot*), poslodavac ovlašten da preda glasački listić direktno uposlenicima ili je pozvan na sastanke gdje se donose odluke o štrajku;
 - d. obaveza pribavljanja pismenog odobrenja radnika, koju zakon tumači kao obavezu sindikata da dobije registarski broj od poslodavca za dokument koji se podnosi, a koji sadrži tabelu sa imenima i potpisima članova;
 - e. obaveza pribavljanja odobrenja od generalnog sindikata ili organizacije koja ima status sindikata;
 - f. informiranje/dobijanje odobrenja administrativnih organa ili potvrde o ne-nagodbi
 - g. nastavljanje štrajka unutar vremenskog okvira ovlaštenja koje je izdao ministar;
 - h. nadgledanje glasanja o štrajku od strane službenika ministarstva;
- 4) obavezi da se ostane u poduzeću u toku radnih sati čak i u slučaju štrajka;
- 5) štrajk treba biti povezan sa pregovaranjem o novom ugovoru za poduzeće i sindikat ne treba tražiti isti ishod kad pregovara sa drugim poslodavcem; i
- 6) zahtjevi za obavljanje rada ili zadovoljavajućim uslugama u toku štrajka

U **Meksiku**, da bi ostvarili pravo na štrajk, radnici moraju podnijeti zahtjev organu nadležnom za pitanja radnih odnosa, što znači da postoji procedura pred tripartitnim tribunalom gdje je država i sudija i porota. Sindikati moraju dokazati da je razlog za štrajk sistematsko kršenje ustavnih prava, što je praktično nemoguće.

Međutim, u skorije vrijeme, uvedeni su novi zahtjevi koji krše međunarodne standarde u 11 zemalja: Australija, Brazil, Kanada (provincija Saskatchewan), DR Kongo, El Salvador, Fidži, Mađarska, Indonezija, Mauritanija, Turska i Vijetnam. Ta kršenja uključuju:

- 1) višestruke proceduralne zahtjeve i periode mirovanja prije štrajka koji produžavaju period između zahtjeva u pregovorima i štrajka do 90 dana (Kanada/Saskatchewan) ili do 120 dana kod štrajkova u javnim službama (Mauritanija);
- 2) obavezu sindikata da odrede i rasporede u vrlo kratkom roku »kvalificirane« radnike za pružanje neophodnih usluga, što neopravdano opterećuje sindikate uzimajući u obzir činjenicu da su podaci o uposlenicima najčešće kod poslodavca (Kanada/Saskatchewan);
- 3) sporazum poslodavca i inspekcije rada (DR Kongo); obavijest poslodavca o vremenu i načinu prikupljanja mišljenja o stupanju u štrajk (Vijetnam).
- 4) sudske odluke kojima se uključuju direktori kompanija i podgovarači koji si izvan pregovaračke jedinice (El Salvador);
- 5) zahtjev da preko polovine radnika podrži odluku o stupanju u štrajk (Gvatemala);
- 6) prekomjerne zahtjeve u pogledu logistike štrajka, kao što su:
 - a. zahtjevanje od sindikata da smanje na minimum jačinu razglasnog sistema, da ne bi izazvali zagušenje i zastoje saobraćaja, kao i da provode štrajk na samo (tri) određene lokacije (Indonezija);
 - b. nepostavljanje plakata koji bi mogli negativno uticati na reputaciju ili nanošenje uvrede poslodavcu proglašavanjem tih štrajkova »nezaštićenim« (Australija); i
 - c. obavještanje druge strane preko javnog bilježnika ili putem preporučenog pisma sa dostavnicom (Egipat i Turska);
- 7) obavezu provođenja štrajka unutar datog perioda, i oduzimanjem prava, i u slučaju neprovođenja navedenog, oduzimanje prava sindikata na pregovore (Turska); i
- 8) obavezu sindikata da dokaže sudu da je štrajk zakonit (Rumunija).

Kršenja u praksi

Dok možda izgleda da su određeni zahtjevi u skladu sa međunarodnim standardima, u stvarnoj praksi oni rezultiraju preprekama u pogledu prava na štrajk. Uz to,

prekomjerni zahtjevi utvrđeni zakonskim propisima i/ili odlukama u okviru sudske prakse su u stvarnoj praksi prošireni. U praksi, ovi prekomjerni zahtjevi se manifestuju kroz:

- 1) odlaganja od strane državnih organa u svakoj fazi zahtjeva zbog:
 - a. neodgovarajućeg broja službenika (zaduženih za odnose između uprave i radnika) potrebnih za nadgledanje glasanja;
 - b. preopterećenih sudova, što može dovesti do toga da arbitraža potraje dugi vremenski period;
 - c. nemogućnost i/ili nespремnost inspektora rada da provjere informacije koje im dostave poslodavci;
- 2) taktika odugovlačenja od strane poslodavaca, kao što su: dodatni zahtjevi za notarskom ovjerom lista radnika koji su voljni da obustave rad, zadržavanja informacija o broju radnika od inspekcije rada, ili manipulacija informacijama da bi se spriječilo glasanje o obustavi rada; i
- 3) dugi periodi najave prije štrajka, koje poslodavci koriste za reorganizaciju rada u kompaniji s ciljem minimiziranja efekta štrajka ili viktimizacije štrajkača.

U **Vijetnamu**, opširne i spore procedure su jedan od razloga što ovdje nije bilo niti jednog štrajka od 1995. godine. Sudija Vrhovnog suda u **Kostariki**, informisao je jednu misiju MOR-a da su od 600 i nešto štrajkova koji su se dogodili u zadnjih 20–30 godina, najviše 10 njih proglašeni zakonitim; nadalje, prema riječima sindikalnih federacija, procedura da se pokrene štrajk može trajati godinama.

Prekomjerni zakonski zahtjevi i odlaganja koja oni uzrokuju u stvarnoj praksi imaju efekat negiranja prava na štrajk radnicima ili ih prisiljavaju da stupaju u štrajkove koji lako mogu biti proglašeni nezakonitim. Duge procedure odlaganja omogućavaju poslodavcu da reorganizira rad i angažuje sezonske i privremene radnike, što predstavlja pitanja usko povezana sa radnjama uplitanja u toku akcije obustave rada.

3.5 Postupci uplitanja tokom štrajkova predstavljaju oblast gdje se većina kršenja prava desila u zadnjih 5 godina

U pogledu principa obuhvaćenih tokom štrajka, nadzorna tijela MOR-a su ustanovila sljedeće:

- 1) Piketing (*oblik kolektivne akcije radnika koji se okupljaju ispred tvornice, najčešće u toku štrajka*) ne bi trebao biti podložan uplitanju državnih organa izuzev ako je »štrajk prestao biti miran«,
- 2) Rekvizicija ili naredbe za vraćanje na posao i prekidanje štrajka koji se vodi za profesionalne interese »predstavlja ozbiljnu povredu slobode na udruživanje«, izuzev u slučajevima kad se ove radnje preduzimaju »u uvjetima krajnje opasnosti ili s ciljem osiguranja funkcionisanja neophodnih službi«;
- 3) Zamjena štrajkača se može opravdati samo »u slučaju štrajka u neophodnim službama u kojima je štrajk zabranjen zakonom« i u slučajevima akutne državne krize;
- 4) »Vlasti trebaju pribjeći pozivanju policije u situaciji štrajka samo ako postoji istinska opasnost po javni red«; čak i u takvim slučajevima »intervencija policije treba biti srazmjerna stepenu opasnosti po javni red« (Gernigon i dr. 1998: 45–48).

Kršenje u zakonu i/ili sudskoj praksi

Zakonski propisi i/ili odluke u okviru sudske prakse koji krše međunarodne principe kod prihvatljivih radnji uplitanja su doneseni u mnogim zemljama (Slika 1). Oni uključuju zakonske propise koji određuju:

- 1) policijski nadzor u toku štrajkova pod izgovorom pružanje zaštite i održavanja zakona i reda;
- 2) zamjena štrajkača, uključujući nepostojanje propisa koji zabranjuju upotrebu privremenih radnika da zamijene štrajkače;
- 3) rekvizicija ili naredbe za vraćanje na posao u slučajevima »proglašenja stanja nacionalne nužde« ili »stanja u kojima može biti pogođena nacionalna ekonomija«,
- 4) uplitanje i naknadna kriminalizacija piketinga i uličnih demonstracija; i
- 5) zatvaranje poduzeća u slučaju štrajka.

U **Belgiji**, poslodavci, da bi okončali štrajk, obraćaju se sudovima putem jednostranih zahtjeva. Odluke su nekad u obliku »općeg propisa policije« što nije u nadležnosti pravosuđa. Iako je Evropski komitet za socijalna prava (ECSR) presudio da se korištenjem jednostranog zahtjeva sudova poštuje Europska socijalna povelja, ECSR je nedavno (2015) istakao da ova situacija nije u skladu sa Poveljom.

U zadnjih 5 godina, nova kršenja prava su uvedena preko zakonskih propisa i/ili odluka u okviru sudske prakse u 5 zemalja: Belgiji, Brazilu, Egiptu, Gvatemali i Ugandi. Pomenuta kršenja se odnose uglavnom na kriminalizaciju piketinga i uključenost policije u toku akcije štrajka.

Kršenja u praksi

Rezultati ankete pokazuju da su prakse koje sadrže uplitanje u toku akcija obustave rada da bi se prekinuo štrajk sveprisutne širom zemalja. Slika 2 daje vrlo uznemirujuću sliku: ovakva kršenja su se dogodila u 22 zemlje a u zadnjih 5 godina su prijavljena u 58 zemalja. Pomenuta kršenja se kreću od otvorenog suzbijanja inicijativa do odvratanja radnika od štrajka.

- 1) Pod plaštom »javnog reda« i »nacionalne sigurnosti«, državni organi i sudovi često koriste jedno od sljedećih sredstava ili njihovu kombinaciju:
 - a. Uplitanje u piketing i zabrana upotrebe sredstava komunikacije;
 - b. Sistematsko prisustvo policije, često na zahtjev poslodavaca, da bi zaštitili privatno vlasništvo tokom štrajkova, a sa ciljem: prijetnji, uklanjanja/izbacivanja, napadanja i hapšenja štrajkača. Ovo uključuje i slučajeve u kojima se koristi suzavac za rastjerivanje štrajkača (uključujući i špricanje iz zračka toksičnih kemikalija), prebijanje, ranjene i čak i ubijene vatrenim oružjem. Prisutnost policije u toku glasanja prije štrajka i u kućama štrajkača i sindikalista se takođe koristi da se suzbije akcija štrajka;
 - c. odbijanje policije da zaustavi napade naručenih siledžija i zaštiti protestante; organi vlasti nisu spriječili angažovanje radnika za zamjenu štrajkača;
 - d. rekvizicija/zahtjevanje (ponekad samo upućena sindikalnim vođama kao strategija pritiska na druge radnike) i naredbe za vraćanje na posao;
 - e. kriminalizacija štrajka i sindikalnih vođa za sabotazu i destabilizaciju države, popraćena prijetnjom otkazima, odbicima od plate, neplaćanju i drugim mjerama;
 - f. raspuštanje sindikata koji su uključeni u štrajk i uspostava-podrška provladinom/sindikatu poslodavaca;
 - g. izdavanje zahtjeva za minimalnom uslugom neposredno prije štrajka da bi se minirao štrajk;
 - h. deportacija radnika migranata.

U **Indoneziji**, akcije obustave rada/štrajkovi u industrijskim područjima su uvijek praćene prisustvom velikog broja policajaca. U nedavnim štrajkovima, broj policajaca je bio veći od broja štrajkova. Mirni protesti u oktobru 2013. godine su bili nasilno suočeni sa unajmljenim siledžijama koji su napadali radnike čeličnim gredama, noževima i mačetama. Radnike u Bekasiju i Karawangu napala je paravojna omladinska organizacija koju su angažovali direktori tvornice da kazne radnike koji štrajkuju.

- 2) zastrašivanje i prisila radnika od strane poslodavaca su široko rasprostranjeni u obliku:
 - a. prljavih kampanja protiv sindikata koji štrajkuju;
 - b. prijetnji (masovnim) otkazima i profesionalnim nadzovanjem, uključujući sistematsko otpuštanje radnika štrajkača;
 - c. prisiljavanje radnika da daju otkaz, da se odreknu članstva u sindikatu;
 - d. često korištenje u toku štrajkova penzionisanih radnika, radnika uposlenih kroz nestandardne oblike zapošljavanja (*nestabilna radna mjesta, privremeni i povremeni radnici, radnici na nepuno radno vrijeme, itd.*) i radnika migranata (u slučaju Filipina, kao 100%-tne zamjene za radnike štrajkače);
 - e. isključenje s posla radnika u štrajku, uključujući odbijanje istim pristupa vodi, toaletima i medicinskim ustanovama;
 - f. korištenje siledžija;
 - g. privilegovan tretman radnika i/ili sindikata koji nisu u štrajku, npr. kroz davanje pametnih telefona, plaćanje premija i odobravanje slobodnih dana; i
 - h. ucjene i korupcija da bi se razbila solidarnost i/ili izazvali konflikti među radnicima.

U **Madagaskaru**, SMOI/SOCAMAD, agencija za zapošljavanje pomoraca zahtijeva od pomoraca da potpišu ugovor u kojem se navodi da je podstrekavanje na štrajk kažnjivo zatvorskom kaznom.

Postupci uplitanja poput kriminalizacije piketinga, naredbi za povratak na posao, zamjene radnika u štrajku nestandardnim radnicima i zastrašivanje i prisila imaju ozbiljan represivni efekat na pravo na štrajk. Druge oblasti povreda prava na štrajk imaju isto tako efekat naredbi za vraćanje na posao. Na primjer, tamo gdje su neopходne/esencijalne službe definisane fleksibilno i gdje postoje kršenja vezana za utvrđivanje minimuma usluga,

organi javne vlasti iskorištavaju propise koji im omogućavaju suspenziju ili proglašenje štrajkova nezakonitim ili im omogućavaju da upućuju slučajeve na obaveznu arbitražu, tako prisiljavajući radnike da se vrate na posao. Ukoliko ne ispune taj zahtjev, radnici bivaju izloženi teškim sankcijama.

3.6 Suspenzija ili proglašenje štrajkova nezakonitim od strane javnih organa dodatno podriiva ostvarivanje prava na štrajk u nekoliko zemalja

Nadzorna tijela MOR-a ističu da »odgovornost za proglašenje štrajka nezakonitim nije na vladi, nego na neovisnom tijelu koje uživa povjerenje uključenih strana« (Gernigon i dr., 1998: 32).

Kršenje u zakonu i/ili sudskoj praksi

Mnoge zemlje (18) su već usvojile zakonske propise, odluke u okviru sudske prakse i/ili uredbe koje daju ovlast organima javne vlasti da suspendiraju ili proglašavaju štrajk nezakonitim (Slika 1). Organi vlasti koji imaju ovlast da suspendiraju ili proglašavaju štrajk nelegalnim su: ministar rada ili ministar nekog srodnog ministarstva, predsjednik države ili ministarsko vijeće, inspekcija rada ili lokalni upravni organ. Rezultati istraživanja pokazuju da se suspenzija ili proglašenje nezakonitosti štrajka često »upakuju« kao potreba da se zaštiti »nacionalna sigurnost«, »interesi nacionalne ekonomije«, »javni interes«, »javno zdravlje«, ili kao potreba da se izbjegne »potencijalna šteta za dobrobit ili interese studenata«. U isto vrijeme, propisi koji omogućavaju ministru da proglašava svaku službu/uslugu neophodnom, također daju organima javne vlasti odriježene ruke kad je u pitanju suspenzija ili proglašenje štrajka nezakonitim.

Posljednjih godina, novi zakonski propisi i sudske odluke koje daju ovlast organima javne vlasti da suspendira ili proglašava štrajkove nezakonitim uvedeni su u 9 zemalja: Argentina/Corrientes, Australija, Grčka, Honduras, Indija/Goa, Peru, Španija, Turska i Vijetnam. Ta kršenja prava su u obliku (a) omogućavanja vladi da suspendira i/ili proglašava štrajkove nezakonitim (Turska, Vijetnam). Takođe, ovdje (b) vlade na različitim nivoima koriste zakone po hitnom postupku i nejasno definisane »neophodne usluge« da okončaju štrajkove učitelja, pomoraca i tran-

spornih radnika (Australija, naredbe Grčke o mobilizacije građana, Indija/Goa i Španija). U drugim zemljama, (c) upravni organi donose izvršne odluke o okončanju štrajkova (Argentina/Corrientes, Honduras, Peru).

Kršenja prava u praksi

Nekoliko zemalja je usvojilo prakse koje krše međunarodne principe koje se odnose na tijelo/organ koje ima ovlast da suspendira ili proglašava štrajk nezakonitim (Slika 2). Navodeći »nacionalnu sigurnost«, »društveni red i stabilnost« i druge izgovore, ovi regulatorni propisi se često zloupotrebljavaju s ciljem samovoljne suspenzije ili proglašenja štrajkova nezakonitim. Ovo je posebno slučaj u javnim službama gdje organi vlasti koriste uredbe da naprave pritisak na radnike da ne učestvuju u industrijskoj akciji ili da okončaju štrajk. Naredbe o suspenziji radi obaveznog mirjenja se koriste mnogo više nego što to zakon propisuje (tvrdnjom da je to novi sukob) s ciljem okončanja štrajka.

Uticao na pravo na štrajk je naročito zabrinjavajući u zemljama poput **Turske**, gdje je Vijeće ministara u zadnjih 5 godina suspendiralo tri štrajka (u sektorima proizvodnje stakla, rudarstvu i sektoru metala koji obuhvataju oko 30.000 radnika). U **Keniji**, učestalost intervencija kojim se proglašavaju štrajkovi nezakonitim je učinila da sindikati vjeruju da štrajk uvijek može biti proglašen nezakonitim.

3.7 Kršenja prava vezana za utvrđivanje minimalnih usluga ometaju pravo na štrajk

Prema nadzornim tijelima MOR-a, »uspostavljanje minimalnih usluga u slučaju štrajka je samo moguće kod: 1) *neophodnih službi u strogom smislu tog pojma*; 2) službi koje nisu neophodne u strogom smislu tog pojma, ali u kojima stepen i trajanje štrajka mogu biti takvog karaktera da dovedu do *akutne nacionalne krize* koja ugrožava normalne uslove života stanovništva; i 3) *javnih službi od fundamentalnog interesa*«. Pored toga, termin »minimalna usluga« treba ispunjavati najmanje dva zahtjeva. Prvo, »to mora biti istinska i isključivo minimalna usluga, to jest, usluga koja je ograničena na operacije strogo neophodne za zadovoljenje osnovnih potreba stanovništva ili minimum zahtjeva službe, istovremeno zadržavajući efektivnost pod pritiskom kojem je izložena«. Drugo,

radničke organizacije »trebaju biti u mogućnosti, ako to žele, da učestvuju u definisanju takve usluge, zajedno sa poslodavcima i organima javne vlasti«. Krajnje je poželjno da se »definicija organizacije minimalne usluge zanemari u toku radnog spora, tako da sve strane mogu razmotriti predmet spora sa neophodnom objektivnošću i nepristrasnosti«. (Gernigon et al. 1998: 30–2).

Kršenje u zakonu i/ili sudskoj praksi

Rezultati istraživanja i pregledani izvještaji pokazuju da su se desila kršenja vezana za utvrđivanje minimalnih usluga u mnogim zemljama (17) (Slika 1). Pomenuta kršenja su uglavnom vezana za: (a) široku, neodređenu i nejasnu definiciju »neophodnih usluga«, (b) nejasne, neodređene ili prekomjerno stroge kriterije koji definišu minimum operativne usluge; i (c) nepostojanje nekog neovisnog tijela koje bi presudilo u slučaju neslaganja o broju i zanimanju radnika koji trebaju nastaviti s radom u neophodnim javnim službama u slučaju štrajka;

Zakonski propisi i/ili odluke u okviru sudske prakse kojima se čine kršenja međunarodnih principa o utvrđivanju minimalnih usluga su donijeti nedavno u 7 zemalja: Argentini (Mendoza/San-Juan/Jujuy), Brazilu, Kanadi (Saskatchewan i Kvibek), Mađarskoj, Italiji, Mauritaniji i Rumuniji.

U Jujuy, **Argentina**, zakonodavstvo provincija (Zakon 5853, 2015) definiše neophodne javne službe kao službe koje garantuju uživanje ili ostvarenje prava kao što su prava na život, zdravlje, pravdu, prevoz, slobodu i sigurnost lica. Izvršna vlast provincije određuje koje su službe neophodne prema ovom principu.

Kršnja prava mogu biti u obliku:

- 1) široke, neodređene i nejasne definicije »neophodnih službi/usluga« koje daje organima javne vlasti mogućnost da jednostrano proglašava svaku službu/uslugu neophodnom bez obaveze da o tome konsultuje socijalne partnere (Kanada, Italija);
- 2) nejasne definicije termina »minimalne usluge« koja ima za rezultat suspenziju ili proglašenje štrajkova nezakonitim. Zakon Rumunije, koji propisuje da se najmanje jedna trećina redovnih usluga mora pružiti, doveo je do problematičnih odluka u okviru sudske

prakse (2014.) gdje je teško odrediti da li se ona odnosi na radno vrijeme ili na usluge;

- 3) jednostrane definicije minimalnih usluga na zahtjev poslodavca/vlade bez bilo kakvih prethodnih konsultacija sa organizacijama radnika (Kanada/Kvibek, Mauritanija, Rumunija). Zakon Mauritanije definiše do određenog stepena utvrđivanje minimalnih usluga kao odgovornost vlade;
- 4) vrlo visokog nivoa minimalnih operativnih usluga, tako da podriiva učinkovitost štrajka (Argentina, Brazil, Bugarska, Mađarska). Mađarski zakon (2012.) propisuje da minimalni nivo usluge u službama lokalnog i prigradskog javnog prevoza u toku štrajka iznosi 66 %.

Kršnja prava u praksi

Pravne nedorečenosti vezane za minimalne usluge i odbijanje vlade da pregovara o terminima minimalnih usluga znače da u praksi broj zaposlenih određuje ravnotežu snage između radnika i države kao poslodavca. Uobičajene su prakse nametanja većeg broja zaposlenih od broja koji se smatra neophodnim. U slučaju Burundija, vlada prisiljava učitelje, pristalice vladajuće partije da rade pola dana tvrdeći da je to minimalna usluga.

Nadležna zdravstvena tijela Saskatchewan propisuju, kao neophodno osoblje, 75–100 % uposlenika u bolnicama i ustanovama za dugotrajno zdravstveno zbrinjavanje.

Konačno, ukoliko se ne utvrdi unaprijed šta to čini »neophodnu/esencijalnu uslugu« i/ili minimalnu uslugu, vlada ima mogućnost uticaja na javno mišljenje, a štrajk koji uključuje javne službe utiče na javnost, tako slabeci podršku te javnosti štrajku.

3.8 Prinudna tj. obavezna arbitraža uveliko se koristi kako bi zamijenila industrijsku akciju

Prema nadzornim tijelima MOR-a, »prinudna arbitraža kako bi se okončao kolektivni radni spor prihvatljiva je ako su je zatražile obje strane u sporu ili ako dati štrajk može biti ograničen, čak i zabranjen, tj. u slučaju spороva u državnoj službi koji obuhvataju državne službenike

koji vrše ovlasti u ime države, ili u slučaju esencijalnih usluga, u strogom smislu tog izraza, to jest onih usluga čiji bi prekid pružanja ugrozio život, ličnu sigurnost ili zdravlje čitavog stanovništva ili jednog njegovog dijela» (Gernigon et al. 1998: 26).

Kršnja prava u zakonima i/ili sudskim odlukama

Propisi i odluke u okviru sudske prakse koji predviđaju prinudnu arbitražu koja se dodjeljuje kod štrajkova, suprotno principima MOR, postoje u mnogim (41) zemljama (Slika 1). U zadnjih 5 godina, novi zakoni i/ili odluke u okviru sudske prakse zabilježeni su u 5 zemalja, to jest u Kanadi, DR Kongu, Norveškoj, Južnoj Africi i Turskoj. Rezultati istraživanja pokazuju da povrede prava u formi propisa koji predviđaju prinudnu arbitražu poprimaju sljedeći oblik:

- 1) zakoniti štrajkovi se rješavaju prinudnom arbitražom na zahtjev samo jedne strane, obično poslodavca. Ovo obuhvata i sudske naloge za obustavu koji imaju učinak naredbe da se radnici vrate na posao (Kanada/Ontario);
- 2) intervencije od strane javnih vlasti da se slučaj uputi industrijskim sudovima čak i prije nego što dođe do štrajka; ili se slučaj podnese za prinudnu arbitražu ako vlasti smatraju da štrajk šteti javnom redu, da je u suprotnosti sa javnim interesom ili da tako zahtijevaju hitne ekonomske i društvene potrebe (Norveška, Južna Afrika); i
- 3) pritisak na sindikate da slučaj podnesu na prinudnu arbitražu zbog straha od kazni, kao recimo da štrajk bude proglašen nezakonitim ili zbog gubitka potvrde pregovaračkog sindikata (DR Kongo, Turska).

Kršnja prava u praksi

Slučajevi sličnih prekršaja u praksi obuhvataju:

- 1) radnici su prisiljeni na prinudnu arbitražu u svjetlu dugog pravnog puta koji moraju preći prije nego što budu mogli stupiti u štrajk, iz straha od gubitka posla, te stvarne mogućnosti da štrajk može biti proglašen nezakonitim, te taktika poslodavca kojima se proces navodi na arbitražu;
- 2) period za najavu štrajka se zloupotrebljava kako bi se uveo arbitražni mehanizam; i
- 3) prinudna arbitraža koju vodi ured za rad..

3.9 Predominatne su pretjerane kazne za zakonite štrajkove

U vezi sa pitanjem kazni tj. sankcija, nadzorna tijela MOR-a su odlučila sljedeće: »Kaznene sankcije trebaju biti izrečene samo za štrajkove kod kojih je prisutno kršenje *zabrana štrajka koje su same u skladu sa principima slobode udruživanja*. Sve kazne u pogledu nezakonitih aktivnosti povezanih sa štrajkom trebaju biti srazmjerne počinjenom prestupu ili grešci, a vlasti ne bi trebale pribjegavati mjerama oduzimanja slobode samo zato što je neko organizirao mirni štrajk ili učestvovao u istom (...) mjere koje vlasti poduzimaju kao posljedicu štrajka u slučaju esencijalnih usluga (zabrana aktivnosti sindikata, poslodavci prekidaju odbijanje iznosa od zarade uposlenika na ime sindikalnih članarina, itd.) bile su u suprotnosti sa garancijama utvrđenim u Članu 3 Konvencije br. 87. (...) U slučaju mirnih štrajkova (...) vlasti ne bi trebale pribjegavati hapšenjima i pritvaranjima u vezi sa organizacijom ili učešćem u mirnom štrajku; takve mjere sa sobom povlače ozbiljne rizike od zloupotrebe i predstavljaju ozbiljnu prijetnju slobodi udruživanja«. Kad je riječ o odbijanju od plate za dane štrajka, »općenito govoreći, strane bi trebale imati slobodu da utvrde opseg pitanja o kojima se može pregovarati« (Gernigon et al. 1998: 43).

Kršnja prava u zakonima i/ili sudskim odlukama

Kazne koje krše međunarodne principe izrečene su u nekoliko (36) zemalja. Opravdanje za kazne bili su izgovori kao »ekonomska budućnost kompanije«, »društvena klima« ili »interes zemlje«. Navedeni prekršaji mogu biti u formi:

- 1) sankcija na radnom mjestu te građanskih i krivičnih sankcija koje se odnose na štrajkove kao što su:
 - a. kazna zatvora u visini do 5 godina, uključujući prisilni rad kao kaznu;
 - b. poništenje potvrde o priznavanju sindikata, prekid naplaćivanja sindikalnih članarina ili naknada i zaptvaranje medija sindikata;
 - c. prekid radnog odnosa za radnike u štrajku ili one koji druge potiču na štrajk;
 - d. gubitak zarade za dane štrajka, ili za više dana nego što je štrajk trajao i gubitak ostalih beneficija za radnike u štrajku i/ili za radnike koji druge potiču na štrajk;
 - e. naknada štete za poslodavca u vidu visokih kazni za radnike u štrajku i/ili sindikate; i
 - f. duple kazne za one koji druge potiču na štrajk ; i

- 2) kriminalizacija i izricanje visokih kazni za proteste/ okupljanja sa parolama, jer krše pravo na rad i ometaju saobraćaj.

U **Egiptu**, u Zakonodavnoj uredbi 34 (2011.), koju je donio Vrhovni sud Oružanih snaga, predviđene su krivične kazne za kršenje »slobode rada«. U prvom članu uredbe propisano je da će svakoj osobi koja se ponaša na način koji rezultira onemogućavanjem ili ometanjem rada u bilo kojoj državnoj instituciji, javnom ili privatnom objektu, biti izrečena kazna zatvora i novčana kazna od 2,200 do 5,600 US\$. Iako je uredba važeća samo u vanrednim situacijama, u skorije vrijeme sudovi su se na nju pozivali pri donošenju presuda. Sud u Kairu je u utorak, 28. aprila 2015., donio odluku da će svi vladini uposlenici koji učestvuju u štrajkovima i sjedećim protestima biti smijenjeni sa svojih pozicija zbog »suprostavljavanja islamskom šerijatskom zakonu.« U subotu, 25. jula, 2015. godine, Vrhovni administrativni sud donio je presudu protiv još četiri radnika, prema kojoj su dobili trajni otkaz i bili prisiljeni otići u prijevremenu penziju zbog toga što su ostvarivali svoje pravo na štrajk.

U posljednjih 5 godina, novi propisi i/ili odluke u okviru sudske prakse koje predstavljaju preoštre kazne za štrajk, uvedene su u 13 zemalja (Slika 1), to jest: Argentini, Beninu, Brazilu, Kanadi, Ekvadoru, Egiptu, Gvatemali, Hondurasu, Mauritaniji, Nigeru, Španiji, Turskoj i Zimbabveu. Kazne poprimaju oblik:

- 1) visokih novčanih kazni za ometanje saobraćaja i prava na rad onih koji nisu u štrajku (Gvatemala);
- 2) novčanih kazni i kaznenih sankcija za radnike u štrajku (Argentina, Kanada, Španija);
- 3) pritvaranje radnika u štrajku (Ekvador);
- 4) uskraćivanje plata i beneficija (Mauritanija, Niger);
- 5) prekida radnog odnosa (Benin, Turska, Zimbabve); i
- 6) produženja školske godine u slučaju štrajkova u obrazovnom sektoru (Honduras).

Kršenja prava u praksi

Prevladavaju prakse pretjeranih kazni za zakonite štrajkove: navodi se da je 21 zemlja usvojila ove prakse u prošlosti, a da je 59 zemalja to uradilo u proteklih 5 godina (Slika 3). Propisi i/ili odluke u okviru sudske prakse koje predviđaju sankcije za radnike u štrajku i sindikate imaju ozbiljan uticaj. Ispitanici navode česte slučajeve:

- 1) neisplate plata i/ili beneficija i nakon perioda štrajka (u jednom slučaju čak po tri mjeseca);
- 2) radnicima koji učestvuju u štrajkovima izriču se kazne i odštete za poslodavca;
- 3) nasilnih napada, prijetnji hapšenjem, pritvora za podržavanje krivičnog djela, ugrožavanje sigurnosti države i terorističke aktivnosti, oduzimanja slobode, mučenja, sudskih tužbi protiv sindikata, prisilnog rada u zajednici za sindikalce koji štrajkuju;
- 4) stavljanja na crnu listu, degradiranja na niže radno mjesto i premještanja radnika u druge okruge, suspenzije i/ili otpuštanja radnika u štrajku, neobnavljanja ugovora za radnike koji se angažiraju kroz nestandardne oblike zapošljavanja;
- 5) raspuštanja sindikata i/ili nezakonitog izbora nove uprave, blokiranja članarina, i zapljena/premetačina imovine sindikata;
- 6) nagovaranja lokalnih zajednica da se okrenu protiv radnika u štrajku;
- 7) zatvaranja poduzeća i masovnih otpuštanja;
- 8) ubistava sindikalaca u štrajku, što je u nekim slučajevima uključivalo radnike u EPZ; i
- 9) deportacije radnika migranata uključenih u štrajk.

U nekim slučajevima, sankcije se provode u vidu smanjenja radne snage, pod izgovorom pretrpljenih gubitaka tokom štrajka.

U **Mauritaniji**, radnici SNIM (Société Nationale Industrielle et Minière) koji su održali štrajk u januaru 2015. godine, suočili su se sa brojnim sankcijama kao što su suspenzija sa posla za tri predstavnika radnika u trajanju od osam dana; predstavnici radnika bili su izloženi maltretiranju, zastrašivanju i prijetnjama svih vrsta.

Izricanje sankcija protiv pojedinačnih radnika (otkaz, novčane i krivične kazne) i sindikata (poništenje potvrde o priznavanju sindikata i prekid naplate sindikalnih članarina) za štrajkove koji su retroaktivno proglašeni nezakonitim opisano je kao glavna zloupotreba ovlasti, koja ima jak represivan učinak na efikasno ostvarivanje prava na štrajk. Ovo je istina, posebno u svjetlu rezultata istraživanja koji ukazuju na to da je nekoliko zemalja ovlastilo javna tijela da suspendiraju ili proglase štrajk nezakonitim. Represivni učinak ovih kršenja prava je pogoršan zbog nepostojanja mehanizama i/ili neefikasnih mehanizama koji bi garantirali zakonitost postupanja i pravdu u vezi sa kršenjima prava.

3.10 Uskraćivanje zakonitosti postupanja i pravde u slučaju kršenja prava je jako rasprostranjeno

Prema mišljenju nadzornih tijela MOR-a, »za poštivanje principa slobode udruživanja očigledno je da je potrebno da radnici, koji smatraju da su oštećeni zbog svojih sindikalnih aktivnosti, imaju pristup pravnim sredstvima koja su ekspeditivna, ekonomična i u potpunosti nepristrasna; propisi moraju sadržavati eksplicitne odredbe o žalbama i odrediti sankcije za postupke diskriminacije protiv sindikata koje su u dovoljnoj mjeri obeshrabrujuće, a kako bi se osigurala praktična primjena članova 1 i 2 Konvencije 98« (Gernigon et al. 1998: 41).

Kršenja prava u zakonu i praksi

Ispitanici u istraživanju i analizirani izvještaji pružaju ograničen uvid u zakonske odredbe koje predviđaju zakonitost postupanja i/ili pravdu u slučaju kršenja prava. Moguće da ovo odražava činjenicu da se te odredbe, čak i onda kada postoje, često krše u praksi, kako je navelo nekoliko ispitanika. Neki od glavnih razloga koji su navedeni za ova kršenja prava su:

- 1) nepostojanje institucionalnih mehanizama koji mogu pravovremeno ukloniti ograničenja na pravo na štrajk: za tužbene zahtjeve protiv kršenja prava na štrajk potreban je jako dug vremenski period, u nekim slučajevima i po nekoliko godina;
- 2) pravni predmeti su skupi, zbog čega radnici i njihove organizacije ostaju bez nikakvog pristupa pravdi;
- 3) vlasti i sudovi su pristrasni na štetu radnika;
- 4) korumpiran pravosudni sistem, budući da se zakonske odredbe o zakonitosti postupanja često ne poštuju, a žalbe radnika često se odbacuju zbog nedostatka dokaza; i
- 5) vrlo slabe kazne koje nemaju obeshrabrujući uticaj na poslodavce.

Justice delayed – Justice denied

Zakonitost postupanja garantirana je zakonom, ali se ne primjenjuje. Slučajevi nepravednog otpuštanja radnika zbog štrajka su izneseni pred Vrhovnim sudom, ali oni traju godinama, u jednom slučaju 10 godina, i radnici su preminuli prije konačne presude. Ta odugovlačenja ostavljaju radnike u neizvjesnosti te su pod jakim pritiskom da zadovolje osnovne potrebe svojih porodica.

Filipino respondent

Naposljetku, čak i kada sudovi donesu odluke u korist radnika, javne vlasti ne mogu ili ne žele da te odluke provedu. Ovo je u oštroj suprotnosti sa spremnošću i intenzitetom sa kojim se vlade uključuju u javnu mašineriju kako bi spriječile, omele, prekinule i stale u kraj štrajkovima.

4. Razgovori o pravu na štrajk: trendovi i akteri

Kršenja prava u vidu propisa i/ili odluka u okviru sudske prakse su popraćena, a možda čak i pojačana, javnim diskursom u kojem se favoriziraju ograničenja prava na štrajk (Slika 4). Argumenti za ograničavanje ovog prava, čiji su pobornici i vlade i poslodavci, odnose se na konkurentnost, pristup tržištima, globalnu finansijsku krizu i državnu sigurnost i interes. Osnovne teme u tim razgovorima obuhvatale su »slobodu rada« nasuprot »pravu na štrajk« i izjednačavale »pravo na štrajk« sa »pravom na isključenje s rada (*lock-out*)«.

U ovom poglavlju, koje se temelji na rezultatima istraživanja, analiziraju se događaji u kontekstu prava na štrajk u zadnjih 5 godina.

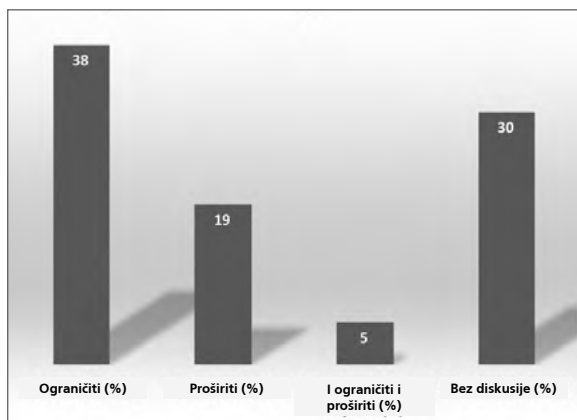
Većina ispitanika u istraživanju, njih 62 od 87, navela je da se diskusije i rasprave o pravu na štrajk vode u mnogim zemljama zadnjih 5 godina. Kao što je prikazano na Slici 4, trend koji prevladava je taj da se ograniči pravo na štrajk. Glavni akteri su vlade i sindikati (kako je izjavio skoro 1 od 4 ispitanika), nakon kojih slijede poslodavci (kako je izjavilo više od 1 od 5 ispitanika), akademska zajednica (1 od 10 ispitanika), te ostali akteri kao što su udruženja potrošača, mediji, zastupnici u parlamentu, te NVO usmjerene na pitanja rada.

4.1 Argumenti za ograničavanje prava na štrajk

I vlade i poslodavci su predložili slične argumente za ograničavanje prava na štrajk. Osim argumenata poslodavaca koji navode ekonomski uticaj koji imaju štrajkovi, vlade sve više koriste jezik koji uključuje izraze »državna sigurnost«, »javni red« i »politička stabilnost«.

Argumenti vlada i poslodavaca za ograničavanje prava na štrajk mogu se sažeti u sljedećim redovima:

Slika 4: Trendovi u diskursu koji se odnose na pravo na štrajk



- 1) *Ekonomski argumenti za ograničavanje štrajkova* predočavaju se u kontekstu globalizacije i finansijske krize. Navodi se negativan uticaj koji štrajkovi imaju na međunarodno tržište i tržište rada, investicijsku klimu, proizvodnju, produktivnost, konkurentnost, profitabilnost, sve lošiji imidž korporacija u očima banaka i klijenata te kako su kompanije ograničene u tome da ponude radnicima više zbog svoje pozicije na međunarodnom tržištu gdje moraju prihvatiti postojeće cijene, jer nemaju dovoljno uticaja na njih.
- 2) *Argumenti vlada za ograničavanje štrajkova u javnom sektoru* kreću se oko uticaja koji štrajkovi imaju na javne usluge i građane. Jezik koji se obično koristi protiv štrajkova i radnika u štrajku je: da oni »uzimaju pacijente kao taoce«; »prijete javnom zdravstvu«; »krše prava roditelja i učenika i studenata na državne ispite bez unutrašnjih ili vanjskih ometanja« (Prijedlog zakona 115, *Zakon o tome da se studenti stavljaju na prvo mjesto*, 2012. – Ontario, Kanada); »da su trošak poreznim obveznicima«; te da »radnici, posebno oni u obrazovnom sektoru, uvijek prekorače svoje pravo na štrajk«. Također se tvrdi da definicija MOR-a o esencijalnim uslugama ne djeluje u cilju javnog interesa (Kanada).
- 3) Na sličan način, *jezik koji koriste poslodavci protiv sindikata i njihovih aktivnosti*, a koji se koristi kako bi se uticalo na mišljenje javnosti, uključuje argumente poput: »Većina štrajkova su nezakoniti i ne poštuju procedure«, »Štrajkovi su nasilni«, i »Klasna borba je zastario koncept«.

- 4) Nimalo ne iznenađuje da su *poslodavci tražili dodatna zakonska ograničenja na pravo na štrajk*, jer postojeći modaliteti, navodno, idu na štetu poslodavaca i sindikatima daju preveliku moć. Predloženo je da se: pooštre propisi koji reguliraju štrajkove tako što će se npr. zabraniti štrajkovi solidarnosti; produži period za najavu; ograniči pravo na štrajk najrepresentativnijim organizacijama; te da sindikati snose odgovornost za aktivnosti radnika tokom štrajkova. Slični prijedlozi obuhvataju: proširenje opsega esencijalnih usluga ili minimalnih usluga sa onih usluga koje »mogu ugroziti živote« na to da se bude »medicinski odgovoran«; bolju primjenu propisa o arbitraži; te zakone koji predviđaju lakše zapošljavanje i otkaz na radnom mjestu.

U nedavnoj analizi koju je provela Komisija za produktivnost o Okviru za radne odnose u **Australiji**, preporučeno je da se uklone neka proceduralna ograničenja za poduzimanje »zaštićene industrijske akcije« ali isto tako i da se povećaju kazne i strožija kontrola »nezaštićene« industrijske akcije.

Izveštaj Komisije za produktivnost, Okvirni izvještaj o radnim odnosima, 30. novembar 2015.god.

4.2 Argumeti za jačanje prava na štrajk

Argumente u korist prava na štrajk predočili su uglavnom sindikati, a u nekim slučajevima i akademska zajednica. Ti argumenti uglavnom su fokusirani na ustavna prava, te državne i međunarodne standarde rada. Pravo na štrajk, kao jedina moć kojom radnici mogu kompenzirati nejednak odnos u pregovaranju sa poslodavcima, je od suštinskog značaja za model razvoja u čijem su centru ljudska prava i dostojanstven rad. Stoga sindikati zagovaraju uklanjanje ograničenja na pravo na štrajk, što uključuje proširenje prava na štrajk na sve grupe radnika i na sve sindikate, te zabranu korištenja zamjenskih radnika (štrajkolomaca), što dovodi do dugotrajnih i ponekad nasilnih štrajkova.

4.3 Argumenti akademske zajednice

Rezultati istraživanja pokazuju da su mišljenja izražena u argumentima akademske zajednice i institucija za teorijska interdisciplinarna istraživanja (*think-tanks*) ponešto podijeljena, gdje jedni u potpunosti podržavaju pravo na štrajk kao osnovno pravo radnika koje je ključno za njihovu moć

u pregovorima. Drugi ispitanici istakli su argumente koji su više odraz zabrinutosti vlada i poslodavaca i koji pravo na štrajk vide kao podriivanje ekonomskog napretka.

5. Borba za pravo na štrajk: borba se vodi pred sudovima i na ulicama

Sudnice su postale dinamična mjesta u kojima se suprotstavlja ograničavanju prava na štrajk. Od Argentine do Njemačke i Kanade, rezultati istraživanja pokazuju da se radnici za svoje pravo na štrajk bore po sudovima. U januaru 2015. godine, Vrhovni sud Kanade, najviši sud u zemlji, u predmetu Federacija rada u Saskatchewanu (SFL) vs. Saskatchewan, postupio je suprotno svojoj prijašnjoj sudskoj praksi iz sredine 1980-tih i donio presudu da Sloboda udruživanja (FOA) uključuje pravo na štrajk, jer prijetnja štrajkom predstavlja suštinski i neophodan dio kolektivnog pregovaranja. Odluka u pogledu SFL je obavezujuća za čitavu Kanadu, te će imati uticaja na zakon o radu, sudsku praksu i praksu u čitavoj zemlji. Na isti način, neki argentinski sindikati pokrenuli su postupke pred sudovima kako bi potvrdili da svi radnici, bez obzira na njihove organizacije, imaju pravo na štrajk (Tekst 1). Slučaj Argentine dobro pokazuje način na koji se suprotstavljeni argumenti koriste u javnoj debati.

I u Njemačkoj, gdje je javnim uposlenicima (*Beamte*) uskraćeno pravo na štrajk, Federalni administrativni sud je, u presudi koju je donio 2014. godine, smatrao da zabrana štrajka nastavnog osoblja nije u skladu sa Evropskom kon-

vencijom o ljudskim pravima. Presuda je uslijedila nakon sudske odluke Administrativnog suda u Düsseldorfu 2010. godine, koji je smatrao da, budući da je opća zabrana štrajkova za državne službenike u Njemačkoj u suprotnosti sa međunarodnim pravom, izricanje disciplinskih mjera nije prihvatljivo za nastavnike, jer se takve mjere ne odnose na upravu Države (Napomene Komisije stručnjaka za primjenu konvencija i preporuka – CEACR, 2015. godine). I dok još traju sudski predmeti o pravu na štrajk, borba za pravo na štrajk se prenijela na ulice. U odgovoru na štrajk nastavnika u Hessenu, disciplinske mjere izrečene su za više od 1,500 nastavnika, zbog učešća u štrajku državnih službenika. Štrajk nastavnika dobio je podršku ostalih sindikata i šire javnosti. U internetskoj peticiji koju je pokrenulo i potpisalo više od 50,000 roditelja bilo je navedeno: »Mi, roditelji, želimo izraziti našu solidarnost sa nastavnim kadrom i odgajateljima, jer mi smo patneri u odgajanju naše djece«. Suočena sa ovim javnim protestom, vlada je »zamrzнула« sve sudske postupke protiv nastavnika u štrajku.

6. Zaključci: i sada kao i nekada, nastavlja se borba za pravo na štrajk

Pravo na štrajk izboreno je kroz borbe radnika širom svijeta, koje su trajale desetljećima. U propisima država i u međunarodnim instrumentima, pravo na štrajk priznato je kao temeljno pravo radnika i njihovih organizacija za promociju njihovih ekonomskih i socijalnih interesa. Tokom godina, MOR je sačinio brojne međunarodno priznate principe koji regulišu ovo pravo.

Argentina – u kojoj se još uvijek ne nazire kraj borbi za prava radnika na štrajk

Vrhovni sud Argentine je 7. juna, 2016., donio presudu u slučaju »Orellano c. Correo Argentino«. Orellano je bio bivši radnik Poštanskog ureda javne pošte Correo Argentino, koji je zajedno sa njegovih 46 kolega dobio otkaz 2009. godine, jer je organizirao štrajk bez odobrenja najreprezentativnijeg sindikata na radnom mjestu.

Orellano je tvrdio da je diskriminiran zbog svog učešća u industrijskoj akciji. Prva i druga presuda (na nižim sudovima) podržale su Orellanovu tvrdnju i poslodavac ga je vratio na posao. Međutim, Vrhovni sud je odlučio da odbaci Orellanov predmet bez ikakvih pravnih posljedica.

Poslodavac/vlada su tvrdili da pravo na štrajk spada u domen sindikata. Prema tome, Orellano i njegove kolege, koji nisu dobili ovlaštenje od najreprezentativnijeg sindikata da stupe u industrijsku akciju, nisu bili u štrajku. Oni nisu ispunili svoje zakonske obaveze kao radnici te su morali biti kažnjeni u skladu sa zakonom o radu, tj. dobiti otkaz bez naknade.

Kad je riječ o radnicima, Orellano je tvrdio da je njegov otkaz bila osveta za učešće u industrijskim akcijama, te da stoga predstavlja kršenje zakona o zabrani diskriminacije. Prema argentinskom zakonu zabranjena je svaka vrsta diskriminacije (uključujući onu na osnovu političkog mišljenja) i propisano je da žrtva diskriminacije zaštitu i obeštećenje traži pred sudom, te da pokrene postupak za poništenje diskriminatornog čina.

U toku sudskih postupaka, Vrhovni sud je sazvao javnu raspravu, nedavno uvedenu proceduru koja omogućava otvorenu diskusiju u predmetima od javnog interesa. Nekoliko sindikata – CTA-A (Nezavisna konfederacija radnika Argentine); CTA-T (Konfederacija radnika Argentine); i ATE (Unija javnih uposlenika) te udruženja i institucije (Udruženje pravnika za radno pravo i odnose, Udruženje pravnika u Buenos Airesu i Univerzitet u La Plati) predstavili su svoje pravne argumente u okviru podrške za Orellanov tužbeni zahtjev. U javnoj raspravi učestvovala je i Argentinska industrijska komora, koja je podržavala stav poslodavca. Nažalost, javna rasprava pretvorila se u puku formalnost, bez ikakvog uticaja na presude Vrhovnog suda.

Vrhovni sud je obrazložio da je pravo na štrajk priznato u argentinskom Ustavu i da Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 87 ima ustavni prioritet. Sud je naveo da je pravo na štrajk uključeno u Konvenciju MOR-a br. 87 te uzeo u obzir rad Komisije stručnjaka za primjenu konvencija i preporuka kako bi napravio presedan u tumačenju teksta Konvencije. Vrhovni sud je također tvrdio da je, prema mišljenju CEACR, moguće ograničiti pravo na štrajk na sindikate, samim tim isključujući neformalne grupe radnika.

Najvažnije što je postignuto presudom je to da je, na osnovu argumenta pravo na štrajk uključeno u Konvenciju Međunarodne organizacije rada br. 87, Sud priznao pravo na štrajk svim priznatim sindikatima, a ne samo onima koji su priznati kao najreprezentativniji.*

Međutim, presuda predstavlja popriličan izazov priznavanju prava na štrajk u Argentini. Argument suda slabi položaj radnika ukoliko priznati sindikat ne postoji, ili lokalna grupa radnika ne može dobiti odobrenje zvaničnog sindikata za stupanje u industrijsku akciju. Posljedice po ostvarivanje prava na štrajk u praksi su ozbiljne: da bi grupa radnika koji nisu organizovani u sindikat mogla stupiti u štrajk, ona prvo mora biti priznata kao sindikat, što u slučaju Argentine traje godinama. Prema mišljenju sindikata i stručnjaka za rad i radne odnose, argument predstavlja korak unazad u historiji radnih odnosa, u kojoj je pravo na štrajk uvijek imalo prioritet nad zvaničnim priznavanjem sindikata.

Uprkos presudi Vrhovnog suda, borba za pravo radnika na štrajk nije završena. Sindikati planiraju da slučaj predstave pred međunarodnim sudovima, kao što je Međuamerička komisija za ljudska prava. Isto tako, pravnici za rad i radne odnose uključeni su u izradu pravnih strategija kako bi minimizirali negativne uticaje ove presude u sistemu radnih odnosa, posebno u radnim konfliktima koje ne organizuju priznati sindikati.

**Prema argentinskom radnom pravu, najreprezentativniji sindikat drži monopol nad zvaničnim priznavanjem, uključujući i pravo na pregovore. Ovaj sindikat »status registracije sindikata«. Ostali sindikati, koji imaju »status jednostavne registracije«, priznati su kao organizacije civilnog društva, ali nemaju mandat za zvanične pregovore*

Međutim, ova studija je pokazala da mnoge zemlje već duže vrijeme usvajaju ograničenja koja krše principe MOR-a o pravu na štrajk. Isto tako pokazuje da se restriktivne zakonske mjere, upravne procedure i prakse sve više primjenjuju u sve većem broju zemalja, neovisno o statusu njihovog ekonomskog razvoja ili političkom sistemu.

Analiza izvještaja ukazuje na postojanje dva uočljiva trenda: nastavak isključivanja radnika iz prava na štrajk i trend sve jače represije nad radnicima u štrajku.

S jedne strane, nekoliko grupa radnika i dalje su isključeni iz prava na štrajk u onome što predstavlja jasno kršenje međunarodnih standarda. Iako su mnoga od ovih isključenja postojala i prije osporavanja na Međunarodnoj konferenciji rada (ILC) 2012. godine, u posljednjih nekoliko godina uvedena su nova isključenja. Ona se uglavnom

odnose na primjenu širokih i nejasnih kategorija »esencijalnih/neophodnih usluga«, »državnih službenika« ili »strateških poduzeća i ustanova ili poduzeća i ustanova od vitalnog značaja« te odredbe koje tijelima državne uprave daju ovlaštenje da proglase esencijalnim širok raspon usluga/službi, te tako zabrane štrajkove ili nametnu minimalne usluge. Konkretno govoreći, pravo na štrajk u javnom sektoru i dalje se u velikoj mjeri ograničava; uposlenici u javnom sektoru koji su u štrajku izloženi su jačoj represiji u vidu postupaka uplitanja i ozbiljnih kazni.

S druge strane, pravo na štrajk radnika kojima je dozvoljeno da se uključe u industrijsku akciju ograničava se zakonskim mjerama koje poslodavcima i državi nude moćne instrumente za djelotvorno suzbijanje prava na štrajk. Uistinu, činjenica da su pretjerane kazne bile u vrhu liste kršenja prava u zadnjih 5 godina, pokazuje primjetan trend ka represiji, među onim mjerama koje su regulisale

pravo na štrajk tokom ovog perioda. Te mjere dodatno su ojačane propisima koji javnim vlastima omogućavaju da suspendiraju štrajk ili ga proglase nezakonitim, da nametnu prinudnu arbitražu kršeći međunarodne standarde, te da naruše utvrđivanja minimalnih usluga. Povrh toga, birokratske procedure i zahtjevi doprinose tome da je gotovo nemoguće stupiti u štrajk na zakonit način. Daleko od toga da su neutralne, te procedure i zahtjevi koriste se za suzbijanje štrajkova. Kad se sagledaju sve skupa, mnoge od ovih mjera koje »reguliraju« industrijsku akciju, često predstavljaju ozbiljne postupke uplitanja u pravo na štrajk. Kada se sve široko rasprostranjene prakse izricanja pretjeranih kazni i postupci uplitanja koji krše ovo pravo – kao što su angažiranje radnika kroz nestandardne oblike zapošljavanja i zapošljavanje radnika migranata kako bi zamijenili radnike u štrajku, samovoljna otpuštanja i oduzimanje slobode, visoke novčane kazne, šokantna represija koju provodi policija tokom industrijske akcije te nedostatak pristupa pravdi – uzmu u obzir, pravo je čudo da još uopće ima radnika koji stupaju u štrajk.

Činjenica da u »reguliranju« prava na štrajk prevladavaju represivne mjere i prakse treba se posmatrati kao neodvojivi dio šireg globalnog trenda državne autoritarnosti i »sekuritizacije« politike i društva, gdje su temeljna demokratska prava slobode govora i udruživanja dovedena u pitanje u mnogim zemljama. Također se treba posmatrati i kao nastavak napada na sindikalno organiziranje i kolektivno pregovaranje, te kao sužavanje prostora za učesće radnika u odlučivanju na radnom mjestu i u lokalnoj, državnoj i međunarodnoj politici. Urušavanje prava na štrajk predstavlja veliki korak unazad za radnički pokret – korak koji slabi i pokret i načine da se suprostavi nejednakosti i ostalim ekonomskim i društvenim problemima. U vremenima zajedničkih i sporazumnih napada na radnička prava, uključujući pravo na štrajk, vizija »ekonomske demokracije« postala je nedostižna utopija.

U ovom kontekstu, kontroverzni događaj na Međunarodnoj konferenciji rada (ILC) 2012. godine – osporavanje postojanja međunarodno priznatog prava na štrajk zaštićenog Konvencijom MOR-a br. 87 i dovođenje u pitanje uloge nadzornog aparata – nije neka nejasna debata koja se dešava u dalekoj Ženevi. U nedostatku bilo kakvog obavezujućeg žalbenog mehanizma, slabljenje nadzornog mehanizma Međunarodne organizacije rada prijeti da ukloni jedan od malobrojnih međunarodnih instrumenata koji je radnicima dostupan kako bi se suprostavili povredama međunarodnih normi od strane vlada država ili poslodavaca, te kako bi ih prisilili da poštuju i zaštite ove norme. Istovremeno, ovo osporavanje može ugroziti prihvatanje »jurisprudencije« (sistema pravnih koncepata, pravila, i argumenata) Međunarodne organizacije rada od strane naddržavnih i državnih sudova (Hofmann i Schuster 2016.: 11–12), dovodeći u pitanje referentne tačke za državne propise i praksu u pogledu prava na štrajk. Presuda Vrhovnog suda u Argentini doista naglašava ključnu ulogu jurisprudencije MOR-a na državnom nivou.

Iako pravo na štrajk sve više postaje »neosnovano pravo«, izuzetna hrabrost radnika širom svijeta, koji nastavljaju da štrajkuju uprkos ogromnim organičenjima i alarmantnoj represiji, pokazuje da presuda o pravu na štrajk još nije donesena i da se o tome odlučuje svaki dan. Sada, kao i nekad u prošlosti, radnici će morati da se bore kako bi osigurali da svi radnici u svim zemljama mogu ostvarivati svoje temeljno pravo na štrajk. Međutim, za suočavanje sa ovim organizovanim napadom potrebno je izgraditi moć za dugotrajnu borbu. Za to je, između ostalog, potrebno jačanje savezništva između radnika, zajednica, akademske zajednice i ostalih demokratskih snaga, kako bi razotkrili i oduprli se ovom napadu kao napadu na demokratski prostor koji je potreban da se izgradi pravednije društvo.



Literatura

- Gernigon B. / Odero, A. / Guido, H.** (1998). *ILO principles concerning the right to strike*. Geneva: ILO.
- Hofmann, C. / Schuster, N.** (2016): *It ain't over 'til it's over: the right to strike and the mandate of the ILO Committee of Experts revisited*. Global Labour University Working Paper. Geneva: ILO.
- Kucera, D. / Sari, D.** (2016): *New »Labour Rights Indicators«: Method and Results*. Working Paper Series of the Center for Global Workers' Rights at Pennsylvania State University. Pennsylvania: PennState University.
- ILO** (2016): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. International Labour Conference, 105th Session, 2016.
- (2016): *378th Report of the Committee on Freedom of Association*. 327th Session, Geneva, 11 June 2016.
- (2016): *377th Report of the Committee on Freedom of Association*. 326th Session, Geneva, 10–24 March 2016.
- (2016): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. International Labour Conference, 105th Session, 2016.
- (2015): *376th Report of the Committee on Freedom of Association*. 325th Session, Geneva, 29 October–12 November 2015.
- (2015): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. International Labour Conference, 104th Session, 2015.
- (2015): *374th Report of the Committee on Freedom of Association*. 323rd Session, Geneva, 12–27 March 2015.
- (2014): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. International Labour Conference, 103rd Session, 2014.
- (2014): *373rd Report of the Committee on Freedom of Association*. 322nd Session, Geneva, 30 October–13 November 2014.
- (2014): *372nd Report of the Committee on Freedom of Association*. 321st Session, Geneva, 13 June 2014.
- (2014): *371st Report of the Committee on Freedom of Association*. 320th Session, Geneva, 13–27 March 2014.
- (2013): *370th Report of the Committee on Freedom of Association*. 319th Session, Geneva, 16–31 October 2013.
- (2013): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. International Labour Conference, 102nd Session, 2013.
- (2013): *367th Report of the Committee on Freedom of Association*. 317th Session, Geneva, 6–28 March 2013.
- ITUC** (2016): *ITUC Global Rights Index: The World's Worst Countries for Workers*.
- (2015): *ITUC Global Rights Index: The World's Worst Countries for Workers*.
- (2014): *ITUC Global Rights Index: The World's Worst Countries for Workers*.
- (2013): *Countries at Risk: Violations of Trade Union Rights*.



O autorici

Edlira Xhafa je istraživač u oblasti rada i radnih odnosa. Diplomirala je na Globalnom univerzitetu za radne odnose (Njemačka), a doktorat je stekla na studiju za rad i radne odnose na Univerzitetu u Milanu, Italija.

Impresum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globalna politika i razvoj
Hiroshimatr. 28 | 10785 Berlin | Njemačka

Odgovorna osoba:
Mirko Herberg | Međunarodna politika sindikata

Telefon: +49-30-269-35-7458 | Fax: +49-30-269-35-9255
www.fes.de/gewerkschaften

Kontakt za narudžbu publikacija:
Blanka.Balfer@fes.de

Bez pisanog pristanka FES-a, nije dozvoljeno komercijalno korištenje niti jednog medija koji je objavio Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

O nama

Sindikati, vijeća radnika i ostali oblici zastupanja interesa na radnom mjestu su važni kao izraz demokratskih sloboda društva. Oni omogućavaju značajnom dijelu stanovništva da izrazi svoje interese i time doprinese društvenom i pravednom razvoju društava.

Stoga jačanje zastupanja interesa onih koji zarađuju nadnice i plate predstavlja sastavni dio napora koje Friedrich-Ebert-Stiftung ulaže ka promociji društvene demokracije širom svijeta.

Prema tome, Friedrich-Ebert-Stiftung teži tome da osigura da se stav sindikata uključi u politički i ekonomski proces odlučivanja na radnom mjestu, na nivou države, te u regionalnom kao i u međunarodnom kontekstu.

Međutim, sindikati, vijeća radnika i ostali oblici zastupanja interesa na radnom mjestu ovo mogu ostvariti samo ako su reprezentativni, demokratski, nezavisni, kompetentni i efikasni. Promocija i savjetovanje sindikalnih organizacija na ovaj način predstavlja dio međunarode podrške koju pruža Friedrich-Ebert-Stiftung.

www.fes.de/gewerkschaften



Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne održavaju nužno stavove organizacije Friedrich-Ebert-Stiftung ili organizacije za koju radi autor.

Ova publikacija je odštampana na papiru sačinjenom od održivih šumskih resursa.


EFQM
Committed to excellence

