

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

285

Ustavni sud Republike Hrvatske u sastavu dr. sc. Smiljko Sokol, predsjednik Suda te suci dr. sc. Velimir Belajec, Marijan Hranjski, dr. iur., dr. sc. Petar Klarić, Jurica Malčić, mr. sc. Ivan Matija, Ivan Mrkonjić, dr. iur., dr. sc. Jasna Omejec, Emilija Rajić, Vice Vukojević, dr. iur. i Milan Vuković, dr. iur., odlučujući o prijedlogu Hrvatskog sindikata kontrolora letenja za pokretanje postupka ocjene članka 26. Zakona o osnutku Hrvatske kontrole zračne plovidbe (»Narodne novine«, broj 19/98) s Ustavom Republike Hrvatske, na sjednici održanoj dana 3. veljače 2000. godine, donio je

ODLUKU

I. Ukidaju se odredbe članka 26. Zakona o osnutku Hrvatske kontrole zračne plovidbe (»Narodne novine«, broj 19/98).

II. Ukinute odredbe Zakona o osnutku Hrvatske kontrole zračne plovidbe prestaju važiti u roku od 60 dana od objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

Na sjednici održanoj 24. veljače 1999., Ustavni sud Republike Hrvatske donio je rješenje o pokretanju postupka za ocjenu suglasnosti odredaba članka 26. Zakona o osnutku Hrvatske kontrole zračne plovidbe (»Narodne novine«, broj 19/98) s Ustavom Republike Hrvatske.

Navedeno rješenje objavljeno je u »Narodnim novinama«, broj 25/1999.

Hrvatski sindikat kontrolora letenja, kojega zastupa predsjednik Mladen Hochberger podnio je prijedlog za pokretanje postupka ocjene ustavnosti članka 26. Zakona o osnutku Hrvatske kontrole zračne plovidbe u kojem je propisano:

»Ministar ovlašten za poslove zračnog prometa ovlašćuje se da u slučaju štrajka u Društvu, odlukom utvrdi najnužnije odvijanje zračnog prometa, radi zaštite posebnih interesa Republike Hrvatske, drugih pravnih osoba ili građana na određenom području.

Radnici koji obavljaju poslove i zadaće u provedbi odluke iz stavka 1. ovoga članka, dužni su za vrijeme štrajka provoditi naloge koje daje direktor. Radniku koji ne provede naloge direktora, prestaje radni odnos.«

Predlagatelj smatra da su navedene odredbe u nesuglasju s člankom 60. Ustava Republike Hrvatske koji glasi:

»Jamči se pravo na štrajk.

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

Osim toga navode da su navedene odredbe u nesuglasju s člankom 14. stavkom 2. Ustava koja odredba glasi:

»Svi su pred zakonom jednaki«.

Predlagatelj smatra da je donošenjem novog Zakona o osnutku Hrvatske kontrole zračne plovidbe ista osnovana kao društvo s ograničenom odgovornošću za obavljanje poslova kontrole

zračne plovidbe u Republici Hrvatskoj. Navodi da se na društvo primjenjuju propisi koji vrijede za društvo s ograničenom odgovornošću te da niti jednom odredbom tog Zakona nije utvrđeno da je riječ o javnoj službi pa se ne može ograničiti pravo na štrajk.

Povredu članka 60. Ustava predlagatelj drži razvidnom i iz činjenice da ničim nije ograničeno pravo ministra u određivanju najnužnijeg odvijanja zračnog prometa, tako da je moguće da on svojom odlukom ne samo ograniči već i potpuno onemogući provedbu prava na štrajk. Ističu da su navedene odredbe u nesuglasju s člankom 14. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske kojim je zajamčena jednakost svih pred zakonom, jer situaciju prema kojoj se pravo na štrajk ograničava posebnim propisima koju uređuju posebne djelatnosti, dovodi u različiti pravni položaj zaposlenike tih društava, ali i sindikata koji djeluju u tim društvima. Njihov neravnopravni položaj očituje se i u odnosu na zaposlenike nekih drugih poduzeća u vlasništvu države, čije je djelovanje uređeno posebnim zakonom, a da im istodobno nije ograničeno pravo na štrajk. Napominje da su navedene odredbe protivne Konvencijama br. 87. i 98. Međunarodne organizacije rada i to iz dva razloga.

Prvo, što prema stajalištu Komiteta stručnjaka Međunarodne organizacije rada »zabrana štrajka javnih službenika mora biti ograničena samo na one osobe koje djeluju u ime javnih vlasti, a zabrana štrajka u javnim službama mora se ograničiti samo na one službe prekid obavljanja kojih, može ugroziti život, osobnu sigurnost ili zdravlje ukupnog stanovništva ili jednog njegovog dijela. Ako je pravo na štrajk ograničeno ili zabranjeno u javnim ili nužnim službama, osobama zaposlenim u takvim službama potrebno je pružiti odgovarajuća jamstva kojima će se nadomjestiti uskrata tako bitnog sredstva ostvarivanja profesionalnih interesa kao što je pravo na štrajk.«

Navode da zaposlenicima Hrvatske kontrole zračne plovidbe d.o.o. nije priznat status javnih službenika, a niti su im data posebna jamstva koja predviđa Konvencija.

Drugo, navodi da je odbor Međunarodne organizacije rada za primjenu narečenih Konvencija u svezi žalbe koju je uputio Sindikat Hrvatskih željeznica u svezi iste odredbe Zakona o Hrvatskim željeznicama donio sljedeći zaključak:

»Odbor zahtijeva od Vlade da izmijeni i dopuni Zakon o Hrvatskim željeznicama, kako bi osigurali da minimum usluga zadržan za vrijeme štrajka bude ograničen na operacije koje su neophodno potrebne da bi se izbjeglo dovođenje u opasnost života ili normalnih životnih uvjeta cijele ili dijela populacije i da relevantne radničke i poslodavačke organizacije budu uključene zajedno s javnim vlastima u definiranju minimuma usluga. Tamo gdje postoji nesporazum s obzirom na minimum usluga koje treba zadržati, zakonodavstvo bi trebalo osigurati uspostavljanje nezavisnog tijela.«

Stoga predlažu da Ustavni sud pokrene postupak i nakon provedenog postupka poništi članak 26. Zakona o osnutku Hrvatske kontrole zračne plovidbe.

Prije pokretanja postupka Sud je dostavio prijedlog na odgovor Hrvatskom državnom saboru, Ministarstvu pomorstva, prometa i veza i Ministarstvu rada i socijalne skrbi.

Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora izvijestio je Sud da je prijedlog uputio Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora, koji na prijedlog nije odgovorio.

Ministarstvo pomorstva, prometa i veza, Uprava civilnog zrakoplovstva u odgovoru u bitnome ističe da oblast zračnog prometa i zračne plovidbe ulazi u pojam javne službe u smislu članka 60. Ustava, s obzirom na to da je djelatnost koju će obavljati Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o. od interesa Republike Hrvatske, dakle od posebnog društvenog interesa, što je i propisano člankom 5. Zakona o osnutku Hrvatske kontrole zračne plovidbe. Navodi da je osnivač i jedini član navedenog društva Republika Hrvatska, te da je financiranje budućeg društva predviđeno i iz državnog proračuna. Ističu da sam oblik organiziranja društva kao trgovačkog društva nije odlučan, već je odlučan sadržaj djelatnosti koje to društvo obavlja. Navodi da je ministar

ograničen u donošenju svoje odluke i to utvrđivanjem najnužnijeg odvijanja zračnog prometa radi zaštite vitalnih interesa države, a i potrebe pravnih osoba ili građana.

Predlaže prijedlog odbiti.

Ministarstvo rada i socijalne skrbi u svom odgovoru u bitnome navodi da je Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o. nedvojbeno javna služba. Navodi da se ne može osporiti tvrdnja iz prijedloga da ničim nije ograničeno pravo ministra u određivanju najnužnijeg odvijanja zračnog prometa te smatra da bi osporena odredba članka 26. trebala sadržavati odredbe o tome koji su to poslovi potrebni za najnužnije odvijanje zračnog prometa, zatim o tome u kojem se roku mora donijeti odluka o poslovima koje se mora obavljati za vrijeme štrajka te o tome da je ministar dužan prije donošenja odluke o najnužnijem odvijanju zračnog prometa zatražiti mišljenje svih onih kojih se tiče npr. sindikata, Ministarstva vanjskih poslova, Hrvatske vojske, Ministarstva unutarnjih poslova te uprave zračnih luka i hrvatskih avioprijevoznika.

Prijedlog je osnovan.

Razmatranjem prijedloga i osporenih odredaba članka 26. Zakona o osnutku Hrvatske kontrole zračne plovidbe, ovaj Sud nije našao spornim da je Hrvatska kontrola zračne plovidbe javna služba u smislu članka 60. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, u kojem je propisano da se u javnim službama pravo na štrajk može ograničiti zakonom.

Međutim, Zakon o osnutku Hrvatske kontrole zračne plovidbe takva ograničenja definira kao zaštitu posebnih interesa Republike Hrvatske, drugih pravnih osoba ili građana na određenom području, a ovlaštenje za određivanje obima zračnog prometa potrebnog za ostvarivanje te zaštite i osiguranje najnužnijeg funkcioniranja odvijanja zračnog prometa daje ministru ovlaštenom za poslove zračnog prometa.

Iz navedenog bi trebalo slijediti da je ministar ograničen u svojoj odluci, ali to samo na način da utvrdi poslove koji su najnužniji za odvijanje zračnog prometa radi zaštite posebnih interesa države, drugih pravnih osoba ili građana na određenom području.

No, istovremeno se u navedenom Zakonu ne određuje ni okvirno ni primjerice koji bi to posebni interesi države, drugih pravnih osoba ili građana određenog područja mogli biti.

Također, pri donošenju odluke ministar se ni s kim ne mora savjetovati, dakle u donošenju svoje odluke potpuno je autonoman te sam određuje posebne interese države i obim poslova i prometa potrebnog za zaštitu tih interesa.

Osim toga, protiv odluke ministra nije izrijeком propisan nikakav pravni lijek, niti se može zaključiti da bi protiv te odluke i zbog prirode stvari (kratkoće vremena) mogao učinkovito biti upotrijebljen neki pravni lijek o kojem bi bilo moguće odlučiti prije početka najavljenog štrajka.

Konačno, u postupak donošenja odluke nisu uključeni ni poslodavac, ni sindikati dakle, u potpunosti je otklonjena mogućnost njihovog utjecaja na ocjenu o potrebnom obimu najnužnijeg funkcioniranja odvijanja zračnog prometa radi zaštite posebnih interesa države i drugih u smislu članka 210. stavak 5. Zakona o radu (»Narodne novine«, broj 38/95).

Na takav način propisano ovlaštenje ministra prema ocjeni suda, nije u skladu s odredbom članka 60. stavka 2. Ustava, u kojem je određeno da se štrajk u javnim službama može ograničiti zakonom.

Zakonom bi se trebali propisati uvjeti za ograničenje prava na štrajk, ali ti uvjeti ni u kojem slučaju ne bi smjeli značajno ograničiti ili čak potpuno onemogućiti pravo.

Pravo na štrajk je ustavno pravo i ono se može zakonom ograničiti samo na način i u mjeri u kojoj se mogu ograničiti i druga ustavna prava, zbog čega i granicu tog ograničavanja treba potražiti u Ustavu, i to upravo u njegovom članku 16. koji propisuje da se slobode i prava mogu

ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Stoga ovlaštenje ministra iz članka 26. Zakona nije u suglasnosti ni s odredbom članka 16. Ustava.

Navedeno ovlaštenje ministra iz članka 26. Zakona nije u suglasnosti s člankom 14. stavkom 2. Ustava kojom odredbom se jamči jednakost svih pred zakonom jer se samo zakonom može ograničiti pravo na štrajk u javnim službama, ali uvjeti za ograničenje prava na štrajk trebali bi biti točno propisani zakonom i ta ograničenja bi mogla biti samo sukladna naprijed citiranoj odredbi članka 16. Ustava, a ne takva da bi mogla dovesti do nejednakog položaja pred zakonom zaposlenike i sindikate u Hrvatskoj kontroli zračne plovidbe u odnosu na druge zaposlenike i sindikate u drugim javnim službama.

Osim toga osporene odredbe članka 26. Zakona o osnutku Hrvatske kontrole nisu u skladu s odredbama članka 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koje glase:

»1. Države ugovornice ovog Pakta obvezuju se osigurati:...

d) pravo na štrajk uz uvjet da bude vršeno u skladu sa zakonom odnosne zemlje.

2. Ovaj članak ne sprječava da se nametnu zakonska ograničenja vršenja tih prava od strane članova oružanih snaga, redarstva ili državne uprave.

3. Ništa u ovom članku ne ovlašćuje države ugovornice Konvencije Međunarodne organizacije rada od 1948. godine o slobodi sindikalnog udruživanja i zaštiti prava na udruživanje da poduzmu zakonodavne mjere koje bi bile na štetu jamstva iz te Konvencije ili da primijene zakone na način koji bi bio na štetu jamstva iz te Konvencije ili da primijene zakone na način koji bi bio na štetu tih jamstava.«

Spomenute odredbe međunarodnog prava dio su unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i po svojoj su pravnoj snazi iznad zakona u smislu odredbe članka 134. Ustava. Iz njihovog sadržaja, u bitnome proizlazi da se sindikalna prava, pa i pravo na štrajk, mogu ograničiti samo zakonom radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda i zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih, uz istovremenu nemogućnost da se poduzimaju i zakonodavne mjere koje bi bile na štetu jamstva iz Konvencije Međunarodne organizacije rada iz 1948. (Konvencija br. 87.), o slobodi sindikalnog udruživanja i zaštiti prava na udruživanja te Konvencije Međunarodne organizacije rada iz 1949. (Konvencija br. 98.) o primjeni principa prava organiziranja i kolektivnih pregovora, a potrebno je osigurati ostvarivanje prava na štrajk u skladu sa zakonima uz mogućnost zakonskog ograničenja za oružane snage, redarstvo i državnu upravu.

Nesuglasnost odredaba članka 26. Zakona o osnutku Hrvatske kontrole zračne plovidbe s navedenim odredbama međunarodnog prava, predstavlja povredu načela vladavine prava iz članka 3. Ustava, kao temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.

Zbog svega navedenog osporena odredba članka 26. citiranog Zakona nije u skladu s odredbama članaka 3., 14., 16 i 60. Ustava Republike Hrvatske.

Stoga je temeljem odredbe članka 53. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 99/99) odlučeno kao u izreci.

Broj: U-I-638/1998
Zagreb, 3. veljače 2000.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Predsjednik
dr. sc. Smiljko Sokol, v. r.