

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1077

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 23. svibnja 2023. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukidaju članak 192. stavci 4., 5. i 6. Zakona o radu (»Narodne novine« broj 93/14., 127/17., 98/19. i 151/22.).

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o radu (»Narodne novine« broj 93/14., 127/17. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZoR/14-19) izmijenjen je i dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o radu (»Narodne novine« broj 151/22.; u daljnjem tekstu: ZIDZoR/22) koji je na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava donio deseti (10.) saziv Hrvatskog sabora na 14. sjednici održanoj 16. prosinca 2022. ZIDZoR/22 proglasio je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 20. prosinca 2022. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 151 od 22. prosinca 2022., a stupio je na snagu 1. siječnja 2023. (osim članka 55. koji stupa na snagu 1. srpnja 2023. i članka 56. koji stupa na snagu 1. siječnja 2024.).

2. Na dan donošenja ove odluke na snazi je Zakon o radu (»Narodne novine« broj 93/14., 127/17., 98/19. i 151/22.; u daljnjem tekstu: ZoR/14-22).

3. Prijedloge koji se razmatraju u ovom ustavnosudskom postupku podnijeli su: 11. siječnja 2023. dr. sc. Viktor Gotovac iz Zagreba (dopunjen podneskom od 24. ožujka 2023., predmet broj: U-I-242/2023); 28. veljače 2023. Sindikat pravosudne policije Hrvatske koji zastupa dr. sc. Sandra Marković, odvjetnica u Zagrebu (predmet broj: U-I-1050/2023); 15. ožujka 2023. zajednički Sindikat policijskih službenika i Carinski sindikat Hrvatske koje zastupa Ivan Gržić, odvjetnik u odvjetničkom društvu Tus i Gržić d.o.o. sa sjedištem u Zagrebu (predmet broj: U-I-1399/2023); te 6. travnja 2023. Nacionalni sindikat policije Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske koji zastupa Jurica Jelinić, odvjetnik u Osijeku (predmet broj: U-I-1944/2023); u daljnjem tekstu: predlagatelji.

3.1. Svi predlagatelji osporavaju suglasnost s Ustavom stavka 4. članka 192. ZoR-a/14-22, neki i njegove stavke 5. i 6., a neki predlažu i da Ustavni sud na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi osporenih odredaba zakona.

4. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o navedenim prijedlozima zatraženo je očitovanje Vlade Republike Hrvatske. Očitovanje predstavnika predlagateljice osporenih odredaba zakona, Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, klasa: 023-01/23-01/56, urbroj: 524-03-01/1-23-2 od 4. svibnja

2023., dostavljeno je Ustavnom sudu 5. svibnja 2023. (u daljnjem tekstu: očitovanje od 4. svibnja 2023.).

II. OSPORENE ODREDBE ZAKONA

5. Člankom 54. ZIDZoR-a/22 dodani su u tekst članka 192. ZoR-a/14-19 osporeni stavci 4., 5. i 6., tako da članak 192. ZoR-a/14-22 sada u cjelini glasi:

»Članak 192.

(1) Kolektivnim ugovorom uređuju se prava i obveze stranaka koje su sklopile taj ugovor, a može sadržavati i pravna pravila kojima se uređuje sklapanje, sadržaj i prestanak radnih odnosa, pitanja socijalnog osiguranja te druga pitanja iz radnog odnosa ili u vezi s radnim odnosom.

(2) Pravna pravila sadržana u kolektivnom ugovoru primjenjuju se neposredno i obvezno na sve osobe na koje se, u skladu s odredbama ovoga Zakona, primjenjuje kolektivni ugovor.

(3) Kolektivni ugovor može sadržavati i pravila o sastavu i načinu postupanja tijela ovlaštenih za mirno rješavanje kolektivnih radnih sporova.

(4) Prava koja nisu propisana ovim Zakonom odnosno materijalna prava iz članka 90.a stavka 1. točke 1. ovoga Zakona mogu se kolektivnim ugovorom ugovoriti u većem opsegu za članove sindikata koji su pregovarali o kolektivnom ugovoru.

(5) Ukupna visina materijalnih prava iz stavka 4. ovoga članka ne smije se na godišnjoj razini ugovoriti više od dvostrukog iznosa prosječne godišnje sindikalne članarine sindikata koji su pregovarali o kolektivnom ugovoru.

(6) Prava iz stavka 4. ovoga članka ostvaruju oni članovi sindikata o kojima je sindikat obavijestio poslodavca.«

III. OBRAZLOŽENJE I POSTUPAK DONOŠENJA OSPORENIH ODREDBA ZAKONA

6. U obrazloženju Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, klasa: 022-03/22-01/97, urbroj: 50301-05/31-22-7 od 29. rujna 2022. (upućenog u prvo čitanje Hrvatskom saboru) i Konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, klasa: 022-03/22-01/97, urbroj: 50301-05/20-22-10 od 1. prosinca 2022. (upućenog u drugo čitanje Hrvatskom saboru), dano je sljedeće obrazloženje osporenih stavaka 4., 5. i 6. članka 192. ZoR-a/14-22, koje obuhvaća i odgovor na primjedbe pojedinih klubova zastupnika:

»Programom Vlade Republike Hrvatske 2020. – 2024. istaknuto je i posebno izdvojeno područje socijalnog dijaloga te se Vlada obvezala na oslušivanje zahtjeva sindikata i potreba poslodavaca. Sindikalne središnjice su u okviru preliminarnih konzultacija o Zakonu o radu istaknule zahtjev za rješavanjem dugogodišnjeg problema članova sindikata u odnosu na nečlanove, a vezano za korištenje prava iz kolektivnih ugovora, pri čemu je zahtjev usmjeren na omogućavanje ugovaranja većeg opsega prava za članove sindikata u odnosu na nečlanove i to iz razloga što članovi financiraju rad sindikata odnosno kolektivno pregovaranje, a prava ugovorena kolektivnim ugovorima potom se, sukladno važećem radnom zakonodavstvu, primjenjuju na sve radnike.

U prosincu 2021., analizirano je stanje pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima u Republici Hrvatskoj. Iz ovog recentnog istraživanja proizlazi da je pokrivenost radnika kolektivnim ugovorima pala posljednjih godina i sada je na 46,5 %. Republika Hrvatska se s takvim udjelom svrstala u donji dio ljestvice EU država prema broju radnika na koje se primjenjuju kolektivni ugovori.

Stoga se ocjenjuje potrebnim, a na to obvezuje i NPOO (nap. Ustavnog suda: Nacionalni plan oporavka i otpornosti), poduzeti dozvoljene afirmativne mjere kojima će se ispraviti prisutne neravnoteže te time provesti kako nacionalne tako i europske politike usmjerene jačanju sindikalnog djelovanja i socijalnog dijaloga, ne dovodeći u pitanje jednako pravo svih na udruživanje. Imajući u vidu pravnu narav kolektivnog ugovora kao ugovora obveznoga prava (što je ustvrdio Ustavni sud još 2003. godine), isti se ukazuje kao najpogodniji način ispravljanja položaja pripadnika jedne skupine radnika (koja financijski i stručnim radom i angažmanom doprinosi kolektivnom pregovaranju) u odnosu na drugu (koja ne doprinosi, ali koristi ugovorena prava).

(...)

Svrha predložene odredbe o primjeni povoljnijeg prava za članove sindikata je ispunjavanje obveze preuzete iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, a to je poticanje socijalnog dijaloga odnosno jačanje sindikata. Predloženim rješenjem ne dovodi se u pitanje jednako pravo svih na udruživanje, niti se stvara ekonomska niti bilo kakvu druga prisila prema radniku da se udruži u sindikat, niti se nameću financijska obveza radniku koji je slobodnom voljom izabrao ne biti član sindikata. Navedene afirmativne mjere predstavljaju poticaj kolektivnom pregovaranju odnosno jačanju socijalnog dijaloga, što je legitiman cilj Zakona. Time se otklanja opasnost od diskriminacijskog efekta predmetnih zakonskih odredbi. Također, rješenja treba tražiti u praksi drugih država članica Europske unije s pravnim sustavima sličnim našim, poput Njemačke i Slovenije, pri čemu predloženo rješenje predstavlja upravo kombinaciju njemačkog i slovenskog modela. Predloženim rješenjem omogućava se kompenzacija troškova onim članovima sindikata koji aktivno sudjeluju u kolektivnom pregovaranju.«

6.1. Također, iz sadržaja odgovora na primjedbe u vezi s tekstom predloženog ZIDZoR-a/22, a koje predstavljaju sastavni dio Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, klasa: 022-03/22-01/97, urbroj: 50301-05/31-22-7 od 29. rujna 2022. (upućenog u prvo čitanje Hrvatskom saboru), na primjedbe rednih brojeva 21., 28., 40., 47., 48., 71., 607., 636., 637., 639., 640., 641., 642., 643., 644., 645., 646., 647., 648., 649.,

650., 651., 652., 653., 655., 656. i 658., koje su u postupku javnog savjetovanja dali predstavnici zainteresirane javnosti, konkretno određeni pojedinci, sindikati, trgovačka društva, Hrvatska gospodarska komora, neke jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te Pučka pravobraniteljica Republike Hrvatske, dodatno je odgovoreno kako slijedi:

»Konvencija Međunarodne organizacije rada br. 98 o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje, između ostalog, predviđa uspostavu posebnih mehanizama i mjera za poticanje i promicanje razvoja i upotrebe mehanizama dobrovoljnog pregovaranja. Predloženom dopunom članka 192. Zakona upravo se daje poticaj kolektivnom pregovaranju, no isto se tako ograničavaju moguće zlouporabe do kojih bi prilikom uvođenja ovog poticaja moglo doći. Naime, ograničavajući ugovaranje pojedinih povoljnijih prava samo na članove sindikata potpisnika kolektivnog ugovora sprječava se osnivanje onih sindikata koji ne bi imali za cilj zaštitu prava radnika, već bi im isključivi cilj bila mogućnost stjecanja novog materijalnog prava.«

7. Relevantni dijelovi Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026. (srpanj 2021., str. 931., dostupno na poveznici

<https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491>, pristupljeno posljednji put 9. svibnja 2023.), glase:

»Iznimno je važno adekvatno definirati pojam plaće te ga bolje povezati s institutom minimalne plaće radi olakšane primjene propisa s područja rada, odnosno njihove usklađene primjene s propisima o oporezivanju dohotka od nesamostalnog rada. To će se postići jasnim definiranjem svih sastavnih dijelova plaće, a utjecat će i na provedbu ciljeva zacrtanih prijedlogom izmjena Zakona o minimalnoj plaći. Osim toga, u dogovoru sa socijalnim partnerima razmotrit će se i poduzimanje odgovarajućih mjera za smanjenje jaza u plaćama između žena i muškaraca, a koji jaz nepovoljno utječe i na razlike u visini mirovina prema spolu.

Opisano revidiranje pojma plaće pridonijet će i pronalaženju rješenja za dugogodišnji problem članova sindikata u odnosu na ne-članove, a vezano uz korištenje prava ugovorenih kolektivnim ugovorima. Naime, potrebno je uspostaviti ravnotežu između financijskih obveza članova sindikata i ugovorenih prava iz kolektivnih ugovora koja konzumiraju svi radnici, a sve u cilju promicanja socijalnog dijaloga i jačanja sindikata, posebice u okolnostima sve rjeđeg participiranja radnika u sindikalnom djelovanju odnosno u kolektivnom pregovaranju. Razmotrit će se više modela, radi pronalaženja onoga koji će dati optimalan odgovor u cilju poticanja djelotvornog socijalnog dijaloga. Neki od predloženih modela su: uvođenje naknade za korištenje prava iz kolektivnih ugovora za radnike koji nisu članovi sindikata, model vremenskog ograničenja primjene prava iz kolektivnog ugovora na radnike koji nisu učlanjeni u sindikat te model ugovaranja dodatnih prava samo za članove sindikata.«

8. U Izvješću pučke pravobraniteljice – Analizi stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj za 2022. godinu (ožujak 2023., str. 38., dostupno na poveznici <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjescje-pucke-pravoraniteljice-za-2022-godinu/?wpdmdl=15489&refresh=642a802fb93881680506927>, pristupljeno posljednji put 8. svibnja 2023.), navedeno je:

»(...) Predviđena je mogućnost ugovaranja većeg opsega pojedinih materijalnih prava kolektivnim ugovorom, ali samo za članove sindikata koji su pregovarali o tom ugovoru. Kao što smo ukazivali u postupku izmjena Zakona o radu, ova odredba u praksi može negativno utjecati na ostvarivanje prava na slobodu udruživanja te stvoriti indirektni pritisak na radnike, vođene kriterijima ostvarivanja većih materijalnih prava, na učlanjivanje u točno određeni sindikat. (...)«

IV. MJERODAVNI PRAVNI OKVIR

A. NACIONALNO ZAKONODAVSTVO

9. Druge mjerodavne odredbe ZoR-a/14-22 glase:

»Članak 2.

(1) Ovim Zakonom u hrvatsko zakonodavstvo preuzimaju se sljedeći akti Europske unije:

– Direktiva Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL L 175, 10. 7. 1999.)

– Direktiva Vijeća 94/33/EZ od 22. lipnja 1994. o zaštiti mladih ljudi na radu (SL L 216, 20. 8. 1994.), kako je posljednji put izmijenjena Direktivom 2014/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o izmjeni direktiva Vijeća 92/58/EEZ, 92/85/EEZ, 94/33/EZ, 98/24/EZ i Direktive 2004/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća kako bi se uskladile s Uredbom (EZ) br. 1272/2008 o razvrstavanju, označavanju i pakiranju tvari i smjesa (SL L 65, 5. 3. 2014.)

– Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje (SL L 327, 5. 12. 2008.)

– Direktiva Vijeća 97/81/EZ od 15. prosinca 1997. o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC (SL L 14, 20. 1. 1998.)

– Direktiva 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL L 299, 18. 11. 2003.)

– Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka) (SL L 204, 26. 7. 2006.)

– Direktiva Vijeća 98/59/EZ od 20. srpnja 1998. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje (SL L 225, 12. 8. 1998.)

– Direktiva Vijeća 2001/23/EZ od 12. ožujka 2001. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na zaštitu prava zaposlenika kod prijenosa poduzeća, pogona ili dijelova poduzeća ili pogona (SL L 82, 22. 3. 2001.)

– Direktiva 2002/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2002. o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima u Europskoj zajednici (SL L 80, 23. 3. 2002.)

– Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL L 303, 2. 12. 2000.)

– Direktiva Vijeća 92/85/EEZ od 19. listopada 1992. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnih radnica te radnica koje su nedavno rodile ili doje (deseta pojedinačna direktiva u smislu članka 16. stavka 1. Direktive 89/391/EEZ) (SL L 348, 28. 11. 1992.)

– Direktiva Vijeća 91/383/EEZ od 25. lipnja 1991. o dopunama mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu radnika u radnom odnosu na određeno vrijeme ili privremenom radnom odnosu (SL L 206, 29. 7. 1991.)

– Direktiva (EU) 2015/1794 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. listopada 2015. o izmjeni direktiva 2008/94/EZ, 2009/38/EZ i 2002/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te direktiva Vijeća 98/59/EZ i 2001/23/EZ u pogledu pomoraca (Tekst značajan za EGP) (SL L 263, 8. 10. 2015.)

– Direktiva (EU) 2019/1152 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji (SL L 186, 11. 7. 2019.)

– Direktiva (EU) 2019/1158 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2010/18/EU (SL L 188, 12. 7. 2019.).

(2) Tijelo državne uprave nadležno za rad Europskoj komisiji podnosi jedinstvena izvješća o provedbi Direktive 94/33/EZ, Direktive 2008/104/EZ, Direktive 2003/88/EZ, Direktive 2006/54/EZ, Direktive 2000/78/EZ, Direktive 91/383/EEZ, Direktive 92/85/EEZ, Direktive (EU) 2019/1158 i Direktive (EU) 2019/1152 u sadržaju i rokovima propisanim tim direktivama.«

»Plaća Članak 90.

(1) Plaća, u smislu ovoga Zakona, je primitak radnika koji poslodavac isplaćuje radniku za obavljene rad u određenom mjesecu.

(2) Poslodavac je dužan radniku obračunati i isplatiti plaću iz stavka 1. ovoga članka, koju radnik ostvaruje prema propisanim, utvrđenim ili ugovorenim osnovama odnosno mjerilima određenim posebnim propisom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili ugovorom o radu.

(3) Plaća iz stavka 1. ovoga članka može se sastojati od:

1. osnovne odnosno ugovorene plaće
2. dodataka
3. ostalih primitaka.

(4) Dodaci iz stavka 3. točke 2. ovoga članka, u smislu ovoga Zakona, su novčani primici radnika koje radnik ostvaruje na temelju posebnog propisa, kolektivnog ugovora, pravilnika o radu ili ugovora o radu razmjerno odrađenim radnim satima pod određenim uvjetima (otežani uvjeti rada, prekovremeni rad, noćni rad, rad nedjeljom, rad blagdanom i sl.) i koje ostvaruje neovisno o efektivnom radu (uvećanje za navršene godine radnoga staža i sl.), odnosno koje u skladu s propisanim, utvrđenim ili ugovorenim kriterijima i visini ostvaruje ovisno o ostvarenim rezultatima poslovanja i radnoj uspješnosti (stimulacija i sl.).

(5) Poslodavac je dužan dodatke iz stavka 3. točke 2. ovoga članka obračunati u iznosu i na način koji je utvrđen posebnim propisom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili ugovorom o radu, pri čemu povećanje plaće iz članka 94. stavka 1. ovoga Zakona ne smije obračunati na iznos manji od iznosa minimalne plaće u skladu s posebnim propisima.

(6) Ostali primici radnika iz stavka 3. točke 3. ovoga članka, u smislu ovoga Zakona, su primici radnika koje poslodavac radniku isplaćuje u novcu ili naravi na temelju kolektivnog ugovora, pravilnika o radu, akta poslodavca ili ugovora o radu.

(...)

Primici radnika na temelju radnog odnosa Članak 90.a

(1) Primici koje radnik može ostvariti na temelju radnog odnosa su:

1. primici koje poslodavac, u skladu s propisom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu, aktom poslodavca ili ugovorom o radu isplaćuje radniku kao materijalno pravo iz radnog odnosa (jubilara nagrada, regres, božićnica i sl.)
2. primici koje poslodavac, u skladu s propisom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu, aktom poslodavca ili ugovorom o radu isplaćuje radniku, a koji predstavljaju naknadu troška.

(2) Primici iz stavka 1. ovoga članka, u smislu ovoga Zakona, ne smatraju se plaćom iz članka 90. ovoga Zakona.«

»Dobrovoljnost članstva u udruzi Članak 166.

(1) Radnik,... slobodno odlučuje o svojem pristupanju udruzi i istupanju iz udruge.

(2) Nitko ne smije biti stavljen u nepovoljniji položaj zbog članstva u udruzi, odnosno sudjelovanja ili nesudjelovanja u djelatnosti udruge.

(3) Postupanje protivno stavcima 1. i 2. ovoga članka predstavlja diskriminaciju u smislu posebnog zakona.«

»Zabrana nejednakog postupanja zbog sindikalnoga članstva ili djelatnosti

Članak 186.

(1) Radnik ne smije biti stavljen u nepovoljniji položaj od drugih radnika zbog članstva u sindikatu, a osobito nije dopušteno:

(...)

2) otkazati ugovor o radu ili na drugi način staviti radnika u nepovoljniji položaj od ostalih radnika zbog njegova članstva u sindikatu...

(2) Članstvo u sindikatu i sudjelovanje u djelatnostima sindikata ne smije biti okolnost na kojoj poslodavac temelji odluku o sklapanju ugovora o radu, ..., plaćanju...

(...)«

9.1. Mjerodavne odredbe Zakona o suzbijanju diskriminacije (»Narodne novine« broj 85/08. i 112/12.; u daljnjem tekstu: ZSD) glase:

»Svrha zakona

Članak 1.

(1) Ovim se Zakonom osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.

(2) Diskriminacijom u smislu ovoga Zakona smatra se stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi iz stavka 1. ovoga članka, kao i osobe povezane s njom rodbinskim ili drugim vezama.

(...)

II. OBLICI DISKRIMINACIJE

Izravna i neizravna diskriminacija

Članak 2.

(1) Izravna diskriminacija je postupanje uvjetovano nekim od osnova iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona kojim se osoba stavlja ili je bila stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji.

(2) Neizravna diskriminacija postoji kada naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa, stavlja ili bi mogla staviti osobe u nepovoljniji položaj po osnovi iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona, u odnosu na druge osobe u usporedivoj situaciji, osim ako se takva odredba, kriterij ili praksa mogu objektivno opravdati legitimnim ciljem, a sredstva za njihovo postizanje su primjerena i nužna.«

9.2. Radi sažetosti i preglednosti odluke, Ustavni sud upućuje na tekst pravila o ovlaštenjima sindikata za pregovaranje o sklapanju kolektivnih ugovora uređena javno objavljenim Zakonom o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata (»Narodne novine« broj 93/14. i 26/15.; u daljnjem tekstu: Zakon o reprezentativnosti), i to:

– opća pravila o reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje na nacionalnoj razini, uređena člancima 3. – 4.;

– opća pravila o reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje na razini poslodavca ili udruge poslodavaca, uređena člancima 7. – 9.;

– pravila o prestanku reprezentativnosti sindikata, nemogućnosti vođenja pregovora o izmjenama i dopunama kolektivnog ugovora koji je sklopio takav sindikat, te obvezi sklapanja novog kolektivnog ugovora u tom slučaju nakon ponovnog utvrđivanja reprezentativnosti, uređena člancima 10. – 11.;

– pravila o utvrđivanju sastava pregovaračkog odbora sastavljenog od predstavnika određenih sindikata koji pregovaraju o kolektivnim ugovorima koji se sklapaju u državnim i javnim službama te za radnike zaposlene kod drugih proračunskih korisnika (uz predviđenu iznimku za zaposlene u znanstvenim ustanovama i ustanovama visokog obrazovanja), uređena u članku 14.

B. MEĐUNARODNI PRAVNI IZVORI

10. Mjerodavne odredbe Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02., 1/06. i 13/17.; u daljnjem tekstu: Konvencija) glase:

»Članak 11.

SLOBODA OKUPLJANJA I UDRUŽIVANJA

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

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

»Članak 14.

ZABRANA DISKRIMINACIJE

Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.«

10.1. Relevantne odredbe Konvencije br. 98 Međunarodne organizacije rada o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivnom pregovaranju («Narodne novine – Međunarodni ugovori» broj 3/00.) glase:

»Članak 1.

1. Radnici imaju pravo na odgovarajuću zaštitu od svih postupaka protusindikalne diskriminacije u vezi s njihovim zaposlenjem.

2. Takva se zaštita mora nadasve primijeniti u odnosu na postupke koji imaju za cilj:

(...)

(b) uzrokovati otpuštanje ili na neki drugi način oštetiti radnika zbog članstva u sindikatu ili sudjelovanja u sindikalnim djelatnostima izvan radnog vremena ili, uz pristanak poslodavca, tijekom radnog vremena.

Članak 2.

1. Udruge radnika i poslodavaca imaju pravo na odgovarajuću zaštitu od svih postupaka kojima bi se one ili njihovi zastupnici ili članovi uplitali jedni drugima u utemeljenje, djelovanje ili upravljanje.

2. Postupci koji su usmjereni poticanju osnivanja udruga radnika pod nadzorom poslodavaca ili udruga poslodavaca, ili pružanje financijske ili druge potpore udrugama radnika s namjerom da se te udruge stave pod nadzor poslodavaca ili udruga poslodavaca, posebice će se smatrati postupcima uplitanja u smislu ovoga članka.

Članak 3.

U skladu s nacionalnim uvjetima moraju se, ako je potrebno, uspostaviti posebni mehanizmi radi osiguravanja poštivanja prava na organiziranje određenog prethodnim člancima.

Članak 4.

U skladu s nacionalnim uvjetima moraju se, ako je potrebno, poduzimati odgovarajuće mjere za poticanje i promicanje punog razvoja i upotrebe mehanizama dobrovoljnog pregovaranja između poslodavaca ili udruga poslodavaca i udruga radnika u cilju utvrđivanja uvjeta zaposlenja kolektivnim ugovorima.«

C. PRAVO EUROPSKE UNIJE

11. Povelja Europske unije o temeljnim pravima (Službeni list C 303, 14. prosinca 2007. – posebno izdanje na hrvatskom jeziku: poglavlje 01 svezak 007, str. 104. – 119.; u daljnjem tekstu: Povelja), određuje:

»Članak 20.

Jednakost pred zakonom

Svi su pred zakonom jednaki.

Članak 21.

Nediskriminacija

1. Zabranjuje se svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija.

(...)«

»Članak 27.

Pravo radnika na informiranje i savjetovanje u poduzeću

Radnicima ili njihovim predstavnicima moraju biti, na odgovarajućim razinama, osigurana prava na pravodobno informiranje i savjetovanje u slučajevima i pod uvjetima predviđenima pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom.

Članak 28.

Pravo na kolektivno pregovaranje i djelovanje

Radnici i poslodavci ili njihove organizacije imaju, u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom, pravo na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora na odgovarajućim razinama i, u slučaju sukoba interesa, pravo na poduzimanje kolektivnog djelovanja za obranu svojih interesa, uključujući i štrajk.«

»Članak 31.

Pošteni i pravični radni uvjeti

1. Svaki radnik ima pravo na radne uvjete kojima se čuvaju njegovo zdravlje, sigurnost i dostojanstvo.

(...)«

11.1. S ciljem poboljšanja životnih i radnih uvjeta u Europskoj uniji, a posebno primjerenosti minimalnih plaća za radnike kako bi se doprinijelo uzlaznoj socijalnoj konvergenciji i smanjila nejednakost plaća, donesena je Direktiva (EU) 2022/2041 od 19. listopada 2022. o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji (Službeni list L 275/33, 25. 10. 2022.; u daljnjem tekstu: Direktiva /EU/ 2022/2041). Relevantni dio teksta (preambule i odredaba) Direktive (EU) 2022/2041 glasi:

»(...)

(1) U skladu s člankom 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) cilj je Unije, među ostalim, promicanje dobrobiti njezinih naroda i rad na održivom razvoju Europe koji se temelji na visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, s ciljem osiguravanja pune zaposlenosti i društvenog napretka, visokoj razini zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša, uz istodobno promicanje socijalne pravde i ravnopravnosti žena i muškaraca. U skladu s člankom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Unija uzima u obzir, među ostalim, zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zaposlenosti, jamstvom dostatne socijalne zaštite i borbom protiv društvene isključenosti.

(2) Člankom 151. UFEU-a predviđeno je da Unija i države članice, imajući na umu temeljna socijalna prava poput onih određenih u Europskoj socijalnoj povelji (ESP), imaju za cilj, među ostalim, promicanje zapošljavanja, poboljšanje životnih i radnih uvjeta kako bi se na putu napretka omogućilo njihovo usklađivanje, odgovarajuću socijalnu zaštitu i socijalni dijalog.

(3) U članku 31. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (4) ('Povelja') propisuje se da svaki radnik ima pravo na radne uvjete kojima se čuvaju njegovo zdravlje, sigurnost i dostojanstvo. Člankom 27. Povelje propisuje se pravo radnika na informiranje i savjetovanje. Člankom 28. Povelje propisuje se pravo radnika i poslodavaca ili njihovih organizacija, u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom, na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora na odgovarajućim razinama. (...)

(4) ESP-om je utvrđeno da svi radnici imaju pravo na pravične radne uvjete. ESP-om se priznaje pravo svih radnika na pravičnu plaću dostatnu za dostojan životni standard njih i njihovih obitelji. ESP-om se također priznaje uloga slobodno sklopljenih kolektivnih ugovora, kao i zakonskih mehanizama za određivanje minimalne plaće kako bi se osiguralo djelotvorno ostvarivanje tog prava, pravo svih radnika i poslodavaca da se organiziraju u lokalne, nacionalne i međunarodne organizacije za zaštitu svojih ekonomskih i socijalnih interesa te pravo na kolektivno pregovaranje.

(...)

(6) U Smjernici br. 5 u prilogu Odluci Vijeća (EU) 2020/1512 (5) poziva se države članice s uspostavljenim nacionalnim mehanizmima za određivanje zakonskih minimalnih plaća da osiguraju djelotvorno sudjelovanje socijalnih partnera u određivanju plaća i tako osiguraju pravedne plaće koje omogućuju dostojan životni standard, posvećujući pritom posebnu pozornost skupinama s nižim i srednjim prihodima radi postizanja uzlazne konvergencije. Tom se smjernicom također poziva države članice da promiču socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje s ciljem određivanja plaća. Njome se države članice i socijalne partnere također poziva da osiguraju da svi radnici imaju primjerene i pravedne plaće ostvarivanjem koristi od kolektivnih ugovora ili primjerenih zakonskih minimalnih plaća, i uzimajući u obzir njihov učinak na konkurentnost, otvaranje radnih mjesta i siromaštvo unatoč zaposlenju, poštujući pritom nacionalne prakse. U Komunikaciji Komisije od 17. rujna 2020. naslovljenoj 'Godišnja strategija održivog rasta 2021.' navodi se da bi države članice trebale donijeti mjere za osiguravanje pravednih radnih uvjeta. Usto, u Komunikaciji Komisije od 17. prosinca 2019. naslovljenoj 'Godišnja strategija održivog rasta 2020.' podsjeća se da je u kontekstu sve većeg socijalnog jaza važno osigurati da svaki radnik zarađuje poštenu plaću. Preporuke za pojedinu zemlju upućene su određenom broju država članica u području minimalnih plaća s ciljem poboljšanja određivanja i ažuriranja minimalnih plaća.

(...)

(18) Kako bi se poboljšali životni i radni uvjeti, kao i uzlazna socijalna konvergencija u Uniji, ovom se Direktivom utvrđuju minimalni zahtjevi na razini Unije i utvrđuju se postupovne obveze za primjerenost zakonskih minimalnih plaća te se poboljšava djelotvorni pristup radnika zaštiti u obliku minimalne plaće, u obliku zakonske minimalne plaće ako ona postoji, ili kako je predviđeno u kolektivnim ugovorima kako su definirani za potrebe ove Direktive. Ovom se Direktivom promiče i kolektivno pregovaranje o određivanju plaća.

(19) (...) Direktivom ne nameće niti bi se smjela tumačiti kao da se njome nameće obveza državama članicama u kojima je formiranje plaća osigurano isključivo kolektivnim ugovorima da uvedu zakonsku minimalnu plaću niti obveza da kolektivne ugovore proglase univerzalno primjenjivima. (...)

(...)

(22) Kolektivno pregovaranje o određivanju plaća koje dobro funkcionira važno je sredstvo kojim se osigurava da su radnici zaštićeni primjerenim minimalnim plaćama kojima se stoga omogućuje pristojan životni standard. U državama članicama sa zakonskim minimalnim plaćama kolektivno pregovaranje podupire opća kretanja plaća te stoga doprinosi poboljšanju primjerenosti minimalnih plaća te životnim i radnim uvjetima radnika. U državama članicama u kojima se zaštita u obliku minimalne plaće osigurava isključivo kolektivnim pregovaranjem, njihova razina i udio zaštićenih radnika izravno ovise o funkcioniranju sustava kolektivnog pregovaranja i obuhvatu kolektivnog pregovaranja. Snažnim kolektivnim pregovaranjem koje dobro funkcionira i velikim obuhvatom sektorskim ili međusektorskim kolektivnim ugovorima jača se primjerenost i obuhvat minimalnih plaća.

(23) Zaštita u obliku minimalne plaće putem kolektivnih ugovora donosi koristi radnicima, poslodavcima i poduzećima. U nekim državama članicama ne postoje zakonske minimalne plaće. U tim državama članicama plaće, među ostalim i zaštita u obliku minimalne plaće, osiguravaju se isključivo kolektivnim pregovaranjem između socijalnih partnera. Prosječne plaće u tim državama članicama među najvišima su u Uniji. Te sustave karakterizira vrlo veliki obuhvat kolektivnog pregovaranja te visoke razine članstva i u udrugama poslodavaca i u sindikatima. (...)

(24) U kontekstu smanjenja obuhvata kolektivnog pregovaranja ključno je da države članice promiču kolektivno pregovaranje, olakšaju ostvarivanje prava na kolektivno pregovaranje o određivanju plaća i time poboljšaju određivanje plaća predviđeno u kolektivnim ugovorima kako bi se poboljšala zaštita radnika u obliku minimalne plaće. Države članice ratificirale su Konvenciju MOR-a br. 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje iz 1948. i Konvenciju MOR-a br. 98 o pravu na organiziranje i kolektivnom pregovaranju iz 1949. Pravo na kolektivno pregovaranje priznato je tim konvencijama MOR-a, Konvencijom MOR-a br. 151 o radnim odnosima (javne službe) iz 1978. i Konvencijom MOR-a br. 154 o kolektivnom pregovaranju iz 1981., kao i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i ESP-om. Člancima 12. i 28. Povelje jamči se sloboda okupljanja i udruživanja te pravo na kolektivno pregovaranje i djelovanje. U skladu s njezinom preambulom, Poveljom se ponovno potvrđuju ta prava jer ona osobito proizlaze iz Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te socijalnih povelja koje su donijeli Unija i Vijeće Europe. Države članice trebale bi, prema potrebi i u skladu s nacionalnim pravom i nacionalnom praksom, poduzeti mjere kojima se promiče kolektivno pregovaranje o određivanju plaća. Takve mjere mogle bi uključivati, među ostalim, mjere kojima se predstavnicima sindikata olakšava pristup radnicima.

(25) Države članice s velikim obuhvatom kolektivnog pregovaranja obično imaju mali udio radnika s niskim plaćama i visoke minimalne plaće. Države članice s malim udjelom osoba s niskim dohotkom imaju stopu obuhvata kolektivnog pregovaranja veću od 80 %. Slično tome, u većini država članica s visokim razinama minimalnih plaća u odnosu na prosjek plaće obuhvat kolektivnog pregovaranja veći je od 80 %. Stoga bi svaka država članica sa stopom obuhvata kolektivnog pregovaranja manjom od 80 % trebala donijeti mjere za poboljšanje takvog kolektivnog pregovaranja. Svaka država članica u kojoj je obuhvat kolektivnog pregovaranja manji od praga od 80 % trebala bi osigurati okvir u kojem su predviđeni uvjeti koji omogućuju provedbu kolektivnog pregovaranja i izraditi akcijski plan za promicanje kolektivnog pregovaranja kako bi se postupno povećala stopa obuhvata kolektivnog pregovaranja. Kako bi se poštovala autonomija socijalnih partnera, koja uključuje njihovo pravo na kolektivno pregovaranje i isključuje bilo kakvu obvezu sklapanja kolektivnih ugovora, prag od 80 % obuhvata kolektivnog pregovaranja trebalo bi tumačiti samo kao pokazatelj kojim se aktivira obveza izrade akcijskog plana.

(...)

POGLAVLJE I. OPĆE ODREDBE

Članak 1.

Predmet

1. S ciljem poboljšanja životnih i radnih uvjeta u Uniji, a posebno primjerenosti minimalnih plaća za radnike kako bi se doprinijelo uzlaznoj socijalnoj konvergenciji i smanjila nejednakost plaća, ovom se Direktivom uspostavlja okvir za:

(a) primjerenost zakonskih minimalnih plaća s ciljem postizanja pristojnih životnih i radnih uvjeta;

(b) promicanje kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća;

(c) poboljšanje djelotvornog pristupa radnika pravima na zaštitu u obliku minimalne plaće ako je to predviđeno u nacionalnom pravu i/ili u kolektivnim ugovorima.

2. Ovom se Direktivom ne dovodi u pitanje potpuno poštovanje autonomije socijalnih partnera, kao ni njihovo pravo na pregovaranje o kolektivnim ugovorima i sklapanje kolektivnih ugovora.

(...)

4. Primjena ove Direktive u potpunosti je u skladu s pravom na kolektivno pregovaranje. Ništa se u ovoj Direktivi ne tumači kao nametanje obveze ni jednoj državi članici:

(...)

(b) da bilo koji kolektivni ugovor proglašeni univerzalno primjenjivim.

(...)

Članak 3. Definicije

Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

(...)

3. 'kolektivno pregovaranje' znači svi pregovori koji se odvijaju u skladu s nacionalnim pravom i nacionalnom praksom u svakoj državi članici između poslodavca, skupine poslodavaca ili jedne ili više organizacija poslodavaca, s jedne strane, i jednog ili više sindikata, s druge strane, radi utvrđivanja radnih uvjeta i uvjeta zapošljavanja;

4. 'kolektivni ugovor' znači pisani sporazum koji se odnosi na odredbe o radnim uvjetima i uvjetima zapošljavanja koji su sklopili socijalni partneri koji imaju sposobnost pregovarati u ime radnika odnosno poslodavaca u skladu s nacionalnim pravom i nacionalnom praksom, uključujući kolektivne ugovore koji su proglašeni univerzalno primjenjivima;

5. 'obuhvat kolektivnog pregovaranja' znači udio radnika na nacionalnoj razini na koje se primjenjuje kolektivni ugovor, izračunan kao udio broja radnika obuhvaćenih kolektivnim ugovorima u broju radnika čiji radni uvjeti mogu biti uređeni kolektivnim ugovorima u skladu s nacionalnim pravom i nacionalnom praksom.

Članak 4.

Promicanje kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća

1. Kako bi se povećao obuhvat kolektivnog pregovaranja i olakšalo ostvarivanje prava na kolektivno pregovaranje o određivanju plaća, države članice, uz sudjelovanje socijalnih partnera i u skladu s nacionalnim pravom i nacionalnom praksom:

(a) promiču izgradnju i jačanje kapaciteta socijalnih partnera za sudjelovanje u kolektivnom pregovaranju o određivanju plaća, posebno na sektorskoj ili međusektorskoj razini;

(b) potiču konstruktivne, smislene i informirane pregovore o plaćama među socijalnim partnerima, na ravnopravnoj osnovi, pri čemu obje strane imaju pristup odgovarajućim informacijama kako bi mogle obavljati svoje zadaće u pogledu kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća;

(c) prema potrebi poduzimaju mjere za zaštitu ostvarivanja prava na kolektivno pregovaranje o određivanju plaća i za zaštitu radnika i predstavnika sindikata od postupanja kojima ih se diskriminira u pogledu njihova zaposlenja na temelju toga što sudjeluju ili žele sudjelovati u kolektivnom pregovaranju o određivanju plaća;

(d) u svrhu promicanja kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća poduzimaju, prema potrebi, mjere za zaštitu sindikata i organizacija poslodavaca koji sudjeluju ili žele sudjelovati u kolektivnom pregovaranju od bilo kakvog međusobnog uplitanja ili uplitanja njihovih predstavnika ili članova u njihovo osnivanje, djelovanje ili upravljanje.

2. Osim toga, svaka država članica u kojoj je stopa obuhvata kolektivnog pregovaranja manja od praga od 80 % osigurava okvir kojim su predviđeni uvjeti koji omogućuju provedbu kolektivnog pregovaranja, bilo zakonom nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima bilo u dogovoru sa socijalnim partnerima. Takva država članica također izrađuje akcijski plan za promicanje kolektivnog pregovaranja. Država članica izrađuje takav akcijski plan nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima ili u dogovoru s njima ili, na zajednički zahtjev socijalnih partnera, prema njihovu dogovoru. Akcijskim planom utvrđuju se jasan vremenski okvir i konkretne mjere za postupno povećanje stope obuhvata kolektivnog pregovaranja, uz potpuno poštovanje autonomije socijalnih partnera. Država članica redovito preispituje svoj akcijski plan i prema potrebi ga ažurira. Ako država članica ažurira svoj akcijski plan, to čini nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima ili u dogovoru s njima ili, na zajednički zahtjev socijalnih partnera, prema njihovu dogovoru. Takav akcijski plan u svakom se slučaju preispituje najmanje svakih pet godina. Akcijski plan i svako njegovo ažuriranje objavljuje se i dostavlja Komisiji.«

V. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

12. Svi predlagatelji prigovaraju materijalnoj nesuglasnosti stavka 4. članka 192. ZoR-a/14-22, samostalno ili zajedno sa stavcima 5. i 6. članka 192. ZoR-a/14-22.

12.1. Predlagatelji smatraju da osporene zakonske odredbe nisu u suglasnosti s člancima 3., 5., 14., 16., 43., 55. stavkom 1., 56. stavkom 1. i 59. stavkom 1. Ustava.

13. Svi predlagatelji smatraju da osporeni stavak 4. članka 192. ZoR-a/14-22, uvođenjem modela novčanog poticaja za učlanjivanje u određene sindikate kroz pravo reprezentativnih sindikata da kolektivnim ugovorima samo za svoje članove ugovore neka dodatna prava ili materijalna prava u većem opsegu, ograničavaju pravo radnika da slobodno odaberu sindikat u koji će stupiti, a koje pravo predstavlja temeljnu slobodu udruživanja u sindikate.

13.1. Svi predlagatelji, osim u predmetu broj: U-I-1944/2023 Nacionalnog sindikata policije Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, koji smatra »neupitnim« da je potrebno uvesti distinkciju između »članova sindikata koji financiraju sindikalno djelovanje u odnosu na one koji nisu članovi«, smatraju da osporeni stavak 4. članka 192. ZoR-a/14-22 vrijeđa i pravo radnika odlučiti da ne stupe u sindikat, a koje predstavlja samu bit negativne slobode udruživanja.

13.2. Također, svi predlagatelji smatraju da osporene odredbe zakona vrijeđaju ustavno jamstvo zabrane diskriminacije jer uvode nejednako postupanje prema radnicima na temelju ostvarivanja negativne slobode udruživanja, te prema radnicima i sindikatima na temelju članstva u sindikatu koji nije ovlašten pregovarati o sklapanju kolektivnih ugovora, a to su nereprezentativni sindikati i drugi sindikati kako je utvrđeno Zakonom o reprezentativnosti (čiju ustavnost ne dovode u pitanje). U bitnom navode da osporene odredbe zakona uvode, na temelju (ne)članstva u sindikatu, dvije kategorije radnika koji materijalna prava iz radnog odnosa ostvaruju različito bez razumnog opravdanja.

13.3. Nastavno na navedeno, svi predlagatelji koji su također nereprezentativni sindikati, tvrde da je cilj osporenog stavka 4. članka 192. ZoR-a/14-22 spriječiti djelovanje ili dovesti do prestanka nereprezentativnih sindikata i da je time dokinuta sama bit njihove slobode udruživanja u sindikate.

14. Dodatno, u predmetu broj: U-I-1050/2023, Sindikat pravosudne policije Hrvatske navodi, pozivajući se na odgovarajuću praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), da osporeni stavak 4. članka 192. ZoR-a/14-22 dokida samu bit konvencijskog prava na slobodu udruživanja u sindikate i da stoga zakonodavac nije mogao uživati šire područje slobodne procjene u donošenju osporene zakonodavne mjere.

14.1. Dalje upućuje na to da je u predmetu *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) i Norwegian Transport Workers' Union (NTF) protiv Norveške* (br. 45487/17, § 117., presuda od 10. lipnja 2021.) ESLJP podsjetio da se sama bit prava na slobodu udruživanja u sindikate ne može ograničiti ni u provedbi prava Europske unije (u daljnjem tekstu: EU).

14.2. Uz prijedlog također prilaže:

1. negativno mišljenje Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske o tada predloženom tekstu sada osporenog stavka 4. članka 192. ZoR-a/14-22, klasa: 011-03/22-01/243, urbroj: 514-01/07-22-06 od 6. rujna 2022.;

2. negativno mišljenje Hrvatske udruge poslodavaca o tada predloženom tekstu sada osporenog stavka 4. članka 192. ZoR-a/14-22, broj: HUP-ZG-426/22-I od 7. rujna 2022.;

3. dopis Glavnog tajnika Međunarodne konfederacije sindikata od 6. rujna 2022. kojim se Vladi Republike Hrvatske izražava zabrinutost o već zamijećenoj praksi različitog (nepovoljnijeg) reguliranja prava radnika koji su članovi nereprezentativnih sindikata u kolektivnim ugovorima koje su sklopili reprezentativni sindikati.

15. U predmetu broj: U-I-1399/2023 predlagatelj Sindikat policijskih službenika i Carinski sindikat Hrvatske dodatno navode da će osporena zakonodavna mjera u njihovom registriranom području djelovanja dovesti do prestanka devet nereprezentativnih sindikata u odnosu na samo dva reprezentativna sindikata, a da će od ukupnog broja registriranih sindikata, koji prelazi 230, dovesti do prestanka postojanja više od 200 nereprezentativnih sindikata.

15.1. Također se pozivaju na primjedbe koje je Pučka pravobraniteljica Republike Hrvatske dala u postupku donošenja osporenog stavka 4. članka 192. ZoR-a/14-22, navodeći da slična zakonodavna rješenja ne postoje u drugim ili nekim državama, te dopis Glavnog tajnika Međunarodne konfederacije sindikata od 6. rujna 2022. i konvencije Međunarodne organizacije rada koje je Republika Hrvatska ratificirala.

16. U predmetu broj: U-I-1944/2023 predlagatelj Nacionalni sindikat policije Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske dodatno navodi da je i prije donošenja osporenog stavka 4. članka 192. ZoR-a/14-22 zamijećena praksa prema kojoj neki reprezentativni sindikati ugovaraju veća prava za članove svojih sindikata. U tom kontekstu tvrdi da prema Kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike («Narodne novine» broj 56/22.) sindikalni povjerenici koji su članovi njegovog, nereprezentativnog sindikata, ne mogu ostvariti naknadu plaće za rad u punom vremenu, za razliku od sindikalnih povjerenika reprezentativnih sindikata.

17. U predmetu broj: U-I-242/2023 predlagatelj dr. sc. Viktor Gotovac također je podnio 24. ožujka 2023., na temelju članka 45. Ustavnog zakona, prijedlog za privremenu obustavu izvršenja radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih odredaba zakona, navodeći da su neki sindikati već pristupili kolektivnom pregovaranju na temelju tih odredaba.

17.1. Isti prijedlog podnio je 6. travnja 2023. u prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i Nacionalni sindikat policije Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske (predmet broj: U-I-1944/2023) smatrajući da će donošenjem pojedinačnih akata ili poduzimanjem radnji na temelju osporenih odredaba zakona nastupiti teške i nepopravljive posljedice, no ne navodeći određeno u čemu bi se sastojale.

VI. OČITOVANJE MINISTARSTVA

18. Relevantni dijelovi očitovanja od 4. svibnja 2023. na prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih stavaka 4., 5. i 6. članka 192. ZoR-a/14-22 glase:

»... suprotno tvrdnji predlagatelja, napadane odredbe članka 192. Zakona o radu nisu u suprotnosti s najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske ustanovljenim člankom 3. Ustava, kao što su jednakost, socijalna pravda, vladavina prava i druge, nisu horizontalno neusklađene sa Zakonom o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata niti sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije, a nisu protivne niti međunarodnom konvencijskom pravu i primjenjivoj praksi Europskog suda za ljudska prava. Također, zakonsko rješenje sadržano u predmetnim odredbama članka 192. u bitnom je drukčije od ranijeg zakonskog rješenja tzv. doprinosa solidarnosti, koje je Ustavni sud ukinuo odlukom od 24. svibnja 2005. na koju se predlagatelj poziva.

Naime, odredbe čl.192. Zakona o radu upravo se mogu pravilno tumačiti na način da:

1. predstavljaju tek pravni temelj da se putem kolektivnog ugovora dijelu radnika omogućuje određena veća materijalna prava koja radnicima uopće ne jamči Zakon o radu, ali im ih jamči kolektivni ugovor,

– pri čemu se prava ostalih radnika, na koje se isti kolektivni ugovor odnosi, ne umanjuju odnosno ne sužavaju,

2. omogućuju uspostavljanje ravnoteže između financijskih obveza i osobnog angažmana članova sindikata koji pregovaraju oko sklapanja kolektivnog ugovora i ugovorenih prava iz tih kolektivnih ugovora, koja koriste svi radnici, – i to u cilju promicanja socijalnog dijaloga i jačanja sindikalnog djelovanja, posebice imajući u vidu da kolektivni ugovor za radnika predstavlja izvor povoljnijih prava iz radnog odnosa od minimalnih prava koja mu jamči Zakon o radu.

II.

a) Odredba članka 192. stavak 4. Zakona o radu precizno propisuje da se o većem opsegu materijalnih prava za članove sindikata može putem kolektivnog ugovora pregovarati samo ako su to prava iz članka 90.a stavka 1. točke 1. Zakona o radu.

Iz spomenute odredbe na koju se upućuje jasno proizlazi da se radi o primicima koje radnik može ostvariti ne temelju radnog odnosa (dakle, ne zbog rada kojeg je za poslodavca obavio, već isključivo zbog činjenice zasnovanog radnog odnosa s konkretnim poslodavcem), i to primicima koje poslodavac, u skladu s posebnim propisom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu, aktom poslodavca ili ugovorom o radu isplaćuje radniku kao materijalno pravo iz radnog odnosa. Ujedno, samom se odredbom primjerice, u zagradama, navode neka od takvih prava pa tako Zakon navodi moguće pravo radnika na jubilarnu nagradu, regres i božićnicu. Ovi primici koje radnik ostvaruje na temelju radnog odnosa ne smatraju se plaćom, što jasno proizlazi iz odredbe čl.90.a stavka 2.

Slijedom navedenog, jasno je da poslodavac i sindikat nikad neće moći pregovarati o većoj plaći za člana sindikata, pa čak niti o većem iznosu primitaka koji predstavljaju naknadu troškova radniku (npr. trošak prijevoza, troškovi obavljanja rada na izdvojenom mjestu i sl.), koji se također ubrajaju u primitke temeljem radnog odnosa koji se ne smatraju plaćom za obavljeni rad.

Slična zakonska rješenja postoje i u drugim državama. Za primjer se navodi slovenski Zakon o delovnih razmerjih (Zakon o radnim odnosima), Uradni list RS, št. 21/13,78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1. Spomenuti zakon u čl. 224. Urejanje pravic in obveznosti članov pogodbenih strankv kolektivnih pogodbah (Uređivanje prava i obveza članova ugovornih strana u kolektivnim ugovorima) navodi da se prava i obveze koje već nisu regulirane u Zakonu mogu kolektivnim ugovorom ugovoriti samo za članove ugovornih strana.

Također, prema članku 197. Zakona o radu Republike Litve (TAR, 2017, BR. 2017-10021), koji je na snazi od 1. srpnja 2017. godine, kolektivni ugovori primjenjuju se na radnike koji su članovi sindikata koji su ih sklopili. Ako stranke kolektivnog ugovora, sindikat i poslodavac dogovore primjenu kolektivnog ugovora na razini poslodavca (poduzeća) ili pogona poslodavca za sve radnike, isti se primjenjuje na sve radnike poslodavca (poduzeća) ili pogona ako na to pristane skupština (konferencija) koja čini skup predstavnika radnika izabranih unutar ustrojstvenih organizacijskih jedinica poduzeća, ustanova ili organizacija. Radnici koji nisu članovi sindikata mogu ostvarivati prava iz kolektivnog ugovora bez ikakvih naknada ako su ispunjeni ranije navedeni uvjeti za primjenu kolektivnog ugovora na sve radnike poslodavca

Nadalje, Ustav Republike Hrvatske daje zakonodavcu i ovlast da samostalno odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj, pri čemu mora uvažavati ustavne zahtjeve i načela vladavine prava. Iz istih proizlazi da je radnik koji, koristeći ustavno pravo na slobodno udruživanje, ne želi pristupiti sindikatu, odabrao da njegova prava koja proizlaze iz radnog odnosa u određenom dijelu budu uređena drugim izvorima radnoga prava, a ne kolektivnim ugovorom. Stoga se može zaključiti da zakonodavac ima ovlast propisati mogućnost ugovaranja korištenja određenih pogodnosti iz kolektivnog ugovora samo za one radnike koji su odabrali da njihova prava koja proizlaze iz radnog odnosa budu u potpunosti uređena kolektivnim ugovorom. Time nisu ugrožena prava pojedinca na slobodno udruživanje, dakle zakonodavac je propisujući osporene odredbe uvažavao ustavne zahtjeve i načela vladavine prava.

Isto tako, ustavna kategorija je pravo na slobodu od diskriminacije jer su sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. Također, Ustav svakom jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna kulturna i druga uvjerenja i ciljeve. Radi toga svatko može slobodno osnivati sindikate i druge udruge, uključivati se ili iz njih istupati u skladu sa zakonom.

Obzirom da se dio Prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom predmetnog članka odnosi i na razlikovanje među članovima sindikata ovisno o tome jesu li članovi sindikata koji je pregovarao o kolektivnom ugovoru ili su članovi nekog drugog sindikata, valja istaknuti sljedeće. Sindikat je, sukladno članku 172. Zakona o radu, udruga koja, kao takva, mora imati statut utemeljen i donesen na načelima demokratskog zastupanja i demokratskog očitovanja volje članova. Stavkom 4. navedenog članka propisano je da statutom određena svrha udruge mora biti sklapanje kolektivnog ugovora. Stoga je za odgovoriti predlagatelju kako svaki sindikat treba imati istu svrhu, dakle angažirati se u pravcu zaštite prava i interesa svojih članova, što podrazumijeva da će sindikat koji nije reprezentativan na druge načine promicati radnička prava i svojim djelovanjem težiti da dođe u poziciju da kolektivno pregovara.

Upravo da bi spriječio osnivanje sindikata kojima bi jedina svrha bila ostvariti veća materijalna prava iz radnog odnosa za svoje članove, a bez da tome aktivno i doprinese, zakonodavac je najboljom opcijom ocijenio osigurati pravni temelj za ugovaranje povoljnijih prava članovima sindikata koji zaista i pregovaraju o sklapanju kolektivnog ugovora.

Stoga, osporene odredbe Zakona o radu treba promatrati i u vezi sa Zakonom o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata (Narodne novine, br. 93/14 i 26/15) kojim se propisuju kriteriji i postupak utvrđivanja reprezentativnosti. Dakle, već iz ovog posebnog propisa (protiv kojega nikad nije pokrenut postupak ocjene suglasnosti s Ustavom!) jasno proizlazi da ne mogu svi sindikati biti reprezentativni, odnosno da je upravo reprezentativnost sindikata temelj da bi kolektivno pregovarali. Naime, upravo je okrupnjavanje sindikata bila jedna od svrha donošenja prvog zakona koji je regulirao kriterije za

reprezentativnost udruga poslodavaca i sindikata. Slične zakone imaju i druge zemlje sa sličnim pravnim uređenjem, i nigdje se ne postavlja pitanje jesu li takvi zakoni protivni slobodi udruživanja i međunarodnom konvencijskom pravu (a po analogiji predlagateljevih prigovora o diskriminaciji članova nereprezentativnih sindikata mogli bi biti).

Predlagatelj potpuno pogrešno interpretira činjenicu da je Ustavni sud Republike Hrvatske još 2003. godine izrazio stajalište o pravnoj naravi kolektivnog ugovora kao ugovora obveznoga prava, na koji se supsidijarno primjenjuju opći propisi obveznoga prava. Dakle, upravo suprotno shvaćanju predlagatelja, proizlazi da bi oni koji zaista sudjeluju u sklapanju kolektivnog ugovora, mogli za sebe (svoje članove) ugovoriti i određena povoljnija prava u odnosu na one na koje će se ugovor primjenjivati, a koji se niti na bilo koji drugi način ne angažiraju niti pridonose njegovom sklapanju.

Naime, predlagatelj je pošao od pogrešne pretpostavke da bi ugovaranje većeg opsega određenih materijalnih prava samo za članove sindikata predstavljalo ograničavanje sloboda i prava ostalih radnika, i to ograničavanje nametnuto kolektivnim ugovorom umjesto propisom. Mišljenja smo da upravo spomenuto stajalište Ustavnog suda ide u korist zakonodavcu, koji je poštovao slobodu ugovaranja kolektivnim ugovorom, ograničivši je pritom u financijskom smislu, baš da bi spriječio moguću diskriminaciju do koje bi moglo doći pretjeranim ugovaranjem takvih povoljnijih prava. Dakle, poštovano je stajalište Ustavnog suda o pravnoj naravi kolektivnog ugovora, pri čemu kolektivni ugovor nije promatran kao puki izražaj obveznoga prava. Pritom, ničim nisu umanjene niti ograničene slobode i prava nečlanova sindikata, koji i dalje iz kolektivnog ugovora crpe ista prava, povoljnija od zakonom zajamčenih, samo u manjem opsegu od članova.

b) Odredba članka 192. stavak 5. Zakona o radu propisuje da se ukupna visina materijalnih prava iz stavka 4. ovoga članka ne smije ugovoriti na godišnjoj razini više od dvostrukog iznosa prosječne godišnje sindikalne članarine sindikata koji su pregovarali o sklapanju kolektivnog ugovora.

Iz navedenog je jasna namjera zakonodavca da ograniči mogućnost ugovaranja većeg opsega materijalnih prava samo za jednu skupinu radnika na razuman iznos koji neće, suprotno međunarodnim pravnim izvorima na koje se i predlagatelj poziva, predstavljati ekonomsku prisilu prema radniku da se učlani u sindikat protivno svojim uvjerenjima.

Naime, zakonodavac je ovu dobro balansiranu odredbu donio prvenstveno pazeći na to da:

– Europska socijalna povelja jamči svim zaposlenicima i poslodavcima pravo na kolektivno pregovaranje te u pogledu prava na kolektivno pregovaranje utvrđuje promicanje uspostave mehanizama dobrovoljnog pregovaranja radi uređenja uvjeta zaposlenja kolektivnim ugovorima. Vezano uz pravo na organiziranje propisuje da nacionalno zakonodavstvo neće ugrožavati slobodu pojedinaca da se radi zaštite ekonomskih i socijalnih interesa udružuju, niti će se primjenjivati na način da tu slobodu ugrožava;

– Konvencija Međunarodne organizacije rada br. 87. o slobodi udruživanja i zaštiti prava na udruživanje utvrđuje, između ostalog, da se javna vlast mora suzdržati od svakog uplitanja koje bi ograničavalo pravo na udruživanje ili ometalo njegovo ostvarenje;

– Konvencija Međunarodne organizacije rada br. 98 o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje jamči radnicima pravo na odgovarajuću zaštitu od svih postupaka protusindikalne diskriminacije, kao što su: uvjetovanje zapošljavanja zabranom ućlanjenja u sindikat; otpuštanje ili na drugi način nanošenje štete zbog članstva. Nadalje, ista Konvencija predviđa uspostavu posebnih mehanizama radi osiguravanja poštivanja prava na organiziranje, kao i mjera za poticanje i promicanje razvoja i upotrebe mehanizama dobrovoljnog pregovaranja.

Upravo zbog toga što međunarodni pravni izvori obvezuju i druge države koje su na određeni način zakonima uredile pogodnosti za članove sindikata, zakonodavac je prethodno analizirao usporedna zakonodavstva i odgovarajuću europsku sudsku praksu, kako bi ispravno odredio gornju granicu ukupnog financijskog učinka predmetnih materijalnih prava.

Stoga je argument odredbi koja propisuje granicu ugovaranja povoljnijih prava samo za članove sindikata do ‘dvostrukog iznosa prosječne godišnje sindikalne članarine’, gotovo identičan primjer njemačkog zakonodavstva i relevantne sudske prakse. Naime, njemački Savezni radni sud je presudom od 23. ožujka 2011. (rezime sudske presude broj 4 AZR 366/09), odlučujući o tzv. jednostavnoj kvalificiranoj klauzuli razlikovanja (Spannklausel) u kolektivnom ugovoru, zauzeo stav da bi svako ekskluzivno pravo za članove sindikata (radilo se novčanoj naknadi članovima na godišnjoj razini) koje bi bilo ugovoreno više od dvostrukog iznosa sindikalne članarine moglo predstavljati ekonomsku prisilu ostalim radnicima da se udruže u sindikat. Upravo je, sljedeći logiku spomenutog njemačkog suda, koji je dakle, odlučivao o slučaju u kojem je kolektivnim ugovorom primijenjena mogućnost sukladno njemačkom zakonu, i hrvatski zakonodavac utvrdio maksimum preko kojega se ni u kakvim okolnostima ne može ugovoriti veći opseg prava za članove sindikata koji pregovaraju o sklapanju kolektivnog ugovora.

Naime, njemački zakon dopušta ugovoriti kolektivnim ugovorima tzv. klauzule razlikovanja kojima se osiguravaju posebne pogodnosti samo za članove sindikata. Stoga, nije nevažno spomenuti činjenicu da su o tome na afirmativan način pisali mnogi njemački stručnjaci i predstavnici akademske zajednice, naglašavajući da sudovi trebaju nastojati pokazati dužno poštovanje prema slobodi kolektivnog pregovaranja, primjerice profesor Pravnog fakulteta u Bonnu dr. Raimund Waltermann u svom djelu: *Differenzierungsklauseln im Tarifvertrag in der auf Mitgliedschaft aufbaunden Tarifautonomie (Klauzule razlikovanja u kolektivnom ugovoru u autonomiji kolektivnog pregovaranja na temelju članstva)*.

Iz navedenih razloga, upravo u Njemačkoj postoji bogata sudska praksa iz koje je razvidno da se, sukladno njihovom važećem zakonodavstvu, prava ugovorena kolektivnim ugovorima odnose prvenstveno na članove sindikata, a da postoji tek mogućnost da ista prava konzumiraju i ostali radnici. Tako primjerice, proizlazi iz sudske odluke br. 1 BvR 1278/16 Saveznog ustavnog suda te već spomenute odluke br. 4 AZR 366/09 Saveznog radnog suda.

Nadalje, iz predmeta Gustafsson protiv Švedske br. 15573/89 proizlazi da bi razlikovanje između radnika bilo problematično ukoliko bi značajno pogadalo tzv. negativnu slobodu udruživanja. Obzirom da se radi o sudskoj odluci starijeg datuma, jasno je da je i gora opisana odluka njemačkog Saveznog radnog suda na istom tragu. Mišljenja smo stoga, jednako kao i spomenuti sudovi Njemačke i Švedske, da upravo dvostruki iznos sindikalne članarine, kao gornja granica ugovaranja povoljnijih prava, predstavlja uravnotežen iznos koji u sebi sadrži povrat uloženih financijskih sredstava na ime sindikalne članarine i manju, primjerenu nagradu za stručni angažman oko sklapanja kolektivnog ugovora.

Pored međunarodnih pravnih izvora i navedene usporedne sudske prakse drugih zemalja čije je zakonodavstvo slično hrvatskom, kao i razmišljanja uvaženi europskih stručnjaka, zakonodavac je kod odredbe članka 192. stavka 5. pazio i na Ustavom Republike Hrvatske zajamčena prava i slobode, a pravo i sloboda svakog radnika je izabrati članstvo ili nečlanstvo u sindikatu zbog kojeg izbora ne smije biti diskriminiran.

Stoga, premda je omogućeno kolektivnim ugovorom ugovoriti pojedina povoljnija prava samo za članove sindikata koji su o kolektivnom ugovoru pregovarali, niti jedna odredba Zakona o radu ne stavlja u nepovoljniji položaj nečlanove sindikata u odnosu na članove. S jedne strane, ne priječi se pravo na slobodno udruživanje, čak niti neizravnom ekonomskom prisilom, dok s druge strane ne postoji niti jedna zakonska odredba koja bi nametala bilo kakvu financijsku obvezu radnicima koji nisu članovi sindikata (kao što je to bio slučaj s tzv. doprinosom solidarnosti kojega je svojedobno Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo).

Drugim riječima, Zakonom o radu propisana mogućnost ugovaranja više razine materijalnih prava za članove sindikata, u smislu razmjernosti, ne predstavlja ograničenje negativne slobode udruživanja jer niti jedan radnik nije niti neizravno prisiljen ući u sindikat protivno vlastitim uvjerenjima. Dakle, napadana odredba ne dotiče se radnikove slobode udruživanja.

c) Odredba članka 192. stavak 6. Zakona o radu propisuje da prava iz stavka 4. ostvaruju samo oni članovi sindikata o kojima je sindikat obavijestio poslodavca. Svrha ovakvog propisivanja jest pravilna primjena nove zakonske obveze za poslodavca na kojeg će se ista odnositi.

Naime, prema članku 189. Zakona o radu poslodavac je dužan, na zahtjev i u skladu s uputama poslodavca, uz prethodnu pisanu suglasnost radnika koji je član sindikata, obračunavati i iz plaće radnika ustezati sindikalnu članarinu te je redovito uplaćivati na račun sindikata.

Nadalje, prema članku 22. Zakona o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata (Narodne novine, br. 93/14 i 26/15), kojim se uređuje postupak utvrđivanja reprezentativnosti članova sindikata za kolektivno pregovaranje, takav postupak pokreće sindikat podnošenjem zahtjeva Povjerenstvu s navođenjem podataka o ukupnom broju članova sindikata podnositelja zahtjeva na razini na kojoj se utvrđuje reprezentativnost. (...)

(...)

Stoga, poslodavac koji nema informaciju o tome tko su radnici članovi sindikata koji bi imali pravo na veći opseg ugovoreni prava iz kolektivnog ugovora, ne može tim radnicima niti osigurati ostvarenje kolektivnim ugovorom priznatog prava. Iz navedenog razloga je člankom 192. stavkom 6. Zakona o radu propisano da pravo na veći opseg prava ostvaruju samo oni radnici članovi sindikata o kojima je sindikat obavijestio poslodavca. Time je onemogućeno ostvarivanje većeg opsega prava iz kolektivnog ugovora tzv. tajnim članovima koji samostalno uplaćuju sindikalnu članarinu, a također i onim tajnim članovima koji moguće imaju povlašteni položaj u sindikatu i uopće ne plaćaju sindikalnu članarinu (u praksi ima i takvih).

III.

Polazeći od iznesenog pravnog mišljenja, kojim se na pravilan način ukazuje na smisao i sadržaj odredbi članaka 192. stavaka 4., 5. i 6. Zakona o radu, a u odnosu na tvrdnju predlagatelja o povredi temeljnih ustavnih vrijednosti i prava, može se zaključiti da:

– nije povrijeđena jednakost svih pred zakonom zajamčena odredbama članka 14. stavaka 1. i 2. Ustava, jer se osporavanim odredbama članka 192. stavaka 4., 5. i 6. Zakona o radu, u odnosu na ostale radnike samo osigurava pravni temelj za ugovaranje većeg opsega istih prava koja se kolektivnim ugovorom omogućuju svim radnicima, i to upravo radi uspostavljanja ravnoteže između obveza članova sindikata koji pregovaraju oko sklapanja kolektivnog ugovora i ugovoreni prava iz tih kolektivnih ugovora, koja koriste svi radnici;

– nije omogućeno ograničenje slobode i prava kolektivnim ugovorom, suprotno odredbama članka 16. stavaka 1. i 2. Ustava, jer osporene zakonske odredbe ne ograničavaju niti ne umanjuju prava niti jedne skupine radnika, a niti je to dozvoljeno učiniti kolektivnim ugovorom;

– nije povrijeđeno pravo na slobodno udruživanje zajamčeno odredbama članka 43. stavaka 1. i 2. Ustava, jer je i dalje svakom i bez bilo kakve prisile omogućeno slobodno osnivati sindikate, uključivati se u njih ili iz njih istupati;

– nije povrijeđeno pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost zajamčeno člankom 56. (čl.57.) stavkom 1. Ustava koja se uređuje zakonom i kolektivnim ugovorom, pri čemu omogućeno razlikovanje kolektivnim ugovorom ne znači neusklađenost zakonskih odredbi s Ustavom;

– niti je povrijeđeno pravo svih zaposlenih da radi zaštite gospodarskih i socijalnih interesa osnivaju sindikate, zajamčeno člankom 59. (čl.60.) stavkom 1. Ustava, jer i dalje vrijedi kriterij da sindikat može utemeljiti minimalno 10 poslovno sposobnih fizičkih osoba, pri čemu je statutom određena svrha sindikata sklapanje kolektivnih ugovora, a zakonodavac osporenim odredbama upravo potiče sindikalno organiziranje i sklapanje kolektivnih ugovora kao izvora povoljnijih prava iz radnog odnosa za sve radnike.

Ujedno, potpuno je pogrešno i izvan konteksta Prijedloga pozivanje predlagatelja na dopis Međunarodne konfederacije sindikata (ITUC) od 6. rujna 2022. upućen predsjedniku Vlade Republike Hrvatske i ministru rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. Naime, radi se o predstavi vezanoj za prava sindikata i sindikalnih povjerenika koja im pripadaju temeljem odredbe članka 94. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike (dakle, prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, Narodne novine broj 151/22). U samoj predstavi je istaknuta zabrinutost vezano za pritužbu članice ITUC-a, Nezavisnih sindikata Hrvatske (NHS), da je predmetnim Kolektivnim ugovorom onemogućeno djelovanje sindikata koji nisu potpisnici predmetnog kolektivnog ugovora. Obzirom da navedena tvrdnja nije točna, te nastavno na istu, kao i na sadržaj preostalog dijela predstavke upućen je odgovor ITUC-u koji u bitnom navodi sljedeće:

Osporena odredba Kolektivnog ugovora rezultat je vođenja kolektivnih pregovora te je ista na tragu tumačenja Zajedničke komisije za tumačenje Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike iz 2019. godine iz kojeg proizlazi da se prava koja su navedenim Kolektivnim ugovorom zajamčena sindikalnim povjerenicima odnose na sindikate potpisnike (Tumačenje 1/1 od 22. veljače 2019. godine). Ugovorenom odredbom toga kolektivnog ugovora ni na koji način nije onemogućeno sindikalno udruživanje i djelovanje. Istaknuto je kako su pravo na sindikalno udruživanje, sindikalno djelovanje te prava sindikalnih povjerenika zajamčena su odredbama Zakona o radu (Narodne novine, br. 93/14, 127/17 i 98/19) i Zakona o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19 i 98/19), koje kolektivni ugovor nije mogao derogirati.

Slijedom navedenog, jasno je da se u opisanom slučaju radilo o pritužbi jedne hrvatske sindikalne središnjice međunarodnom udruženju sindikata, koja je smatrala da se odredbama konkretnog kolektivnog ugovora zabranjuje sindikalno djelovanje, dok je u ovoj ustavnopravnoj stvari riječ o pravima članova sindikata koji kolektivno pregovaraju u odnosu na prava nečlanova takvih sindikata. Dakle, radi se o potpuno različitim pitanjima.

IV.

Jednako tako, pogrešno je i pravno mišljenje izneseno u prijedlogu za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom odredbi članka 192. stavaka 4., 5. i 6. Zakona o radu, jer nisu izneseni razlozi na kojima bi se mogle temeljiti tvrdnje o tome da citirane odredbe Zakona o radu nisu u suglasnosti s temeljnim vrednotama ustavnog poretka kao što su jednakost, socijalna pravda, vladavina prava, a koje se štite temeljnom odredbom članka 3. Ustava Republike Hrvatske. Također, u prijedlogu nisu izneseni niti razlozi na kojima bi se mogle temeljiti tvrdnje da su citirane odredbe Zakona o radu u suprotnosti s temeljnom odredbom članka 5. Ustava, prema kojoj zakoni moraju biti u suglasnosti s ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Mišljenja smo da je predlagatelj u prijedlogu propustio pravilno razmotriti odredbe članka 192. Zakona o radu, kao i usporediti ih s važećim odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije (Narodne novine, br. 85/08 i 112/12). Naime, iako se temeljem odredbi Zakona o radu nikoga ne stavlja u nepovoljniji položaj, valja istaknuti da je odredbom članka 9. Zakona o suzbijanju diskriminacije propisano da se ne smatra diskriminacijom stavljanje u nepovoljniji položaj u slučaju kada je takvo postupanje određeno zakonom te kada su upotrijebljena sredstva u demokratskom društvu primjerena postizanju željenog cilja, pod uvjetom da takvo postupanje ne dovodi do izravne ili neizravne diskriminacije na osnovi rasne ili etničke pripadnosti, boje kože, vjere, spola, nacionalnog i socijalnog podrijetla, spolne orijentacije i invaliditeta (članstvo u sindikatu se ovdje ne navodi). Također, Zakon o suzbijanju diskriminacije propisuje da sve iznimke trebaju ostvarivati svoj legitiman cilj za koji su određene i moraju biti primjerene i nužne za ostvarenje tog cilja (čl. 9. st. 3. Zakona).

U svezi s time, podsjećamo da je i međunarodnim pravnim izvorima, kao što je Konvencija br. 98. Međunarodne organizacije rada o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje predviđeno poduzimati odgovarajuće mjere za poticanje i promicanje punog razvoja i upotrebe mehanizama dobrovoljnog pregovaranja u cilju utvrđivanja uvjeta zaposlenja kolektivnim ugovorima (čl.4.).

Stoga ne čudi legitimna namjera zakonodavca da potiče i promiče socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje u okolnostima u kojima se;

- sukladno novoj europskoj Direktivi o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji zahtijeva od država članica kod kojih je pokrivenost radnika kolektivnim ugovorima ispod razine od 80% da izrade akcijske planove kojima će na nacionalnoj razini utvrditi mjere za poticanje kolektivnog pregovaranja;

- pokrivenost radnika kolektivnim ugovorima u Republici Hrvatskoj procjenjuje na 46,5 % (analiza Filozofskog fakulteta u Zagrebu iz prosinca 2021.), što predstavlja pad od 6,2% u odnosu na prethodnu analizu iz 2015. godine. Hrvatska se s takvim udjelom svrstala u donji dio ljestvice država članica Europske unije prema broju radnika na koje se primjenjuju kolektivni ugovori.

Nadalje, u pogledu članaka 11. i 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, mišljenja smo da o istima predlagatelj ima pogrešno pravno shvaćanje, a što jasno proizlazi iz niza presuda Europskog suda za ljudska prava, kao što je primjerice slučaj Sorensen and Rasmussen protiv Danske (52620/99 i 52562/99). U okviru spomenute presude Sud je iznio nedvojben stav da se u ta dva slučaja radilo o prisili prema tužiteljima da se učlane u točno označeni sindikat protivno svom uvjerenju, a koje je neučlanjivanje u prvom slučaju bilo razlogom otkaza ugovora o radu tužitelju, odnosno učlanjivanje u drugom slučaju uvjet da se s tužiteljem zasnuje radni odnos. Zbog toga što su u oba slučaja tužitelji bili prisiljeni učlaniti se u označeni sindikat, ta je prisila pogodila samu bit njihove slobode udruživanja, radi čega je sud utvrdio da tužena država nije zaštitila negativno pravo podnositelja zahtjeva na sindikalnu slobodu.

U slučaju osporenih odredbi članka 192. Zakona o radu situacija je potpuno drukčija, a da se istima ne pogađa pravo radnika na sindikalnu slobodu dokaz je i spominjana presuda njemačkog Saveznog radnog suda br. 4 AZR 366/09, o kojoj su se afirmativno očitovali europski stručnjaci za radno pravo poput prof. dr. Raimunda Waltermanna (gore citiran).

V.

Slijedom svega navedenog, mišljenja smo da smo gornjim obrazloženjima uspješno otklonili sve prigovore o navodnoj neustavnosti osporenih odredbi Zakona o radu, jer smatramo da je upravo ovakvo rješenje dobar alat i poticaj svim sindikatima na njihov jači angažman u pravcu zaštite prava i interesa svojih članova.

Štoviše, obzirom da je sindikat udruga koja, kao takva, mora imati statut utemeljen i donesen na načelima demokratskog zastupanja i demokratskog očitovanja volje članova, te da statutom određena svrha udruge mora biti sklapanje kolektivnog ugovora, držimo da će odredbe članka 192. stavaka 4., 5. i 6. Zakona o radu s jedne strane riješiti problem neravnoteže između pravne pozicije članova i nečlanova sindikata, dok će s druge strane biti dobar mehanizam za poticanje i promicanje kolektivnog pregovaranja.

Imajući u vidu da se kolektivnim ugovorom u pravilu osiguravaju veća prava iz radnog odnosa od minimalnih zakonskih, očekujemo da će upravo temeljem ovdje osporenih zakonskih odredbi sindikati još jačim angažmanom i u dobroj vjeri pregovarati o kolektivnim ugovorima, rezultat kojih će biti unaprijeđena prava radnika iz radnog odnosa.«

18.1. Izvori na koje se potonje očitovanje poziva kao opravdanje za donošenje osporenih odredaba zakona, odnosno komparativna zakonska rješenja i sudska praksa, članci (knjige) te analize stanja, nisu dostavljeni uz očitovanje radi utvrđenja njihovog sadržaja i predmeta te usporedbe s predmetom ustavnosudske ocjene u ovom postupku.

VII. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

19. Iz navoda prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i sadržaja osporenih odredaba zakona proizlazi da su za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavne sljedeće odredbe Ustava:

»Članak 3.

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.«

»Članak 43.

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

Pravo slobodnog udruživanja ograničeno je zabranom nasilnog ugrožavanja demokratskoga ustavnog poretka, te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.«

»Članak 55.

Svaki zaposleni ima pravo na zaradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život.

(...)«

»Članak 59.

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

(...)«

VIII. OCJENA USTAVNOG SUDA

A. PODRUČJE PRIMJENE OSPORENIH ODREDBA ZAKONA

20. Ustavni sud utvrđuje da je radi ocjene osnovanosti prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom stavaka 4., 5. i 6. članka 192. ZoR-a/14-22 najprije potrebno na temelju sadržaja osporenih odredaba zakona utvrditi doseg (područje) primjene stavka 4. članka 192. ZoR-a/14-22.

21. Stavak 4. članka 192. ZoR-a/14-22 određuje da se prava koja nisu propisana ZoR-om/14-22, odnosno materijalna prava iz članka 90.a stavka 1. točke 1. ZoR-a/14-22, mogu kolektivnim ugovorom ugovoriti u »većem opsegu« samo za članove sindikata koji su pregovarali o kolektivnom ugovoru.

21.1. Vodeći se navodima prijedloga i očitovanjem od 4. svibnja 2023., Ustavni sud utvrđuje da je za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih odredaba zakona ključno isključenje određenih skupina radnika od ostvarivanja materijalnih prava iz članka 90.a stavka 1. točke 1. ZoR-a/14-22, u onoj mjeri u kojoj će ta prava u »većem

opsegu« moći biti ugovorena samo za članove reprezentativnih sindikata, dok će očigledno radnici koji nisu članovi reprezentativnih sindikata moći ostvarivati materijalna prava iz članka 90.a stavka 1. točke 1. ZoR-a/14-22 u nekom manjem opsegu, za razliku od ranijeg zakonodavnog uređenja koje nije predviđalo takvo razlikovanje između navedenih skupina radnika.

21.2. Klasifikacije uvedene zakonom, kao što je ovdje razlikovanje između osnovne plaće, dodataka, drugih primitaka radnika ili naknada troškova koji se smatraju ili se ne smatraju plaćom prema člancima 90. – 90.a ZoR-a/14/22 (vidjeti detaljnije točku 9. obrazloženja ove odluke), ne utječu na utvrđivanje autonomnog pojma zarade iz članka 55. stavka 1. Ustava, jer je za tumačenje odredaba Ustava i ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom u skladu s člankom 125. Ustava isključivo nadležan Ustavni sud.

22. Drugi dio osporenog stavka 4. članka 192. ZoR-a/14-22, propisujući da se navedena materijalna prava mogu ugovoriti u većem opsegu »za članove sindikata koji su pregovarali o kolektivnom ugovoru«, isključuje dvije skupine radnika od mogućnosti ostvarivanja ustavnog prava na zaradu iz članka 55. stavka 1. Ustava, i to:

a) radnike koji nisu članovi nijednog sindikata;

b) radnike koji jesu članovi sindikata, ali taj sindikat »nije pregovarao o kolektivnom ugovoru«. Posrijedi su radnici koji su članovi sindikata koji nisu reprezentativni u skladu s općim pravilima o reprezentativnosti sindikata i pravilima o zastupljenosti sindikata u pregovaračkom odboru s najvećim propisanim brojem članova u skladu s člankom 14. stavcima 1. – 4. Zakona o reprezentativnosti (vidjeti detaljnije točku 9.2. obrazloženja ove odluke), odnosno sindikata koji su samim zakonom isključeni od mogućnosti pregovaranja o sklapanju kolektivnih ugovora.

22.1. Isključujući navedene skupine radnika od mogućnosti da se materijalna prava iz članka 90.a stavka 1. točke 1. ZoR-a/14-22 i za njih ugovore pod jednakim uvjetima ili u jednakoj visini, što je bilo moguće prema ranijem zakonodavnom uređenju, osporeni stavak 4. članka 192. ZoR-a/14-22 u ostvarivanju ustavnog prava na zaradu iz članka 55. stavka 1. Ustava uvodi nejednako postupanje na temelju (ne)članstva u sindikatu, članstva u (ne)reprezentativnom sindikatu ili članstva u sindikatu koji (ni)je bio zastupljen u pregovaračkom odboru u skladu sa Zakonom o reprezentativnosti, tako što sve radnike koji nisu članovi sindikata, te radnike koji su članovi nereprezentativnih sindikata ili sindikata koji nisu zastupljeni u pregovaračkom odboru zbog čega ne mogu »pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora«, dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na radnike koji su članovi sindikata koji su »pregovarali o sklapanju kolektivnog ugovora«.

23. Slijedom navedenog, navodi prijedloga i sadržaj stavka 4. članka 192. ZoR-a/14-22 otvaraju pitanje suglasnosti osporene odredaba zakona s člancima 14., 43. stavkom 1., 55. stavkom 1. i 59. stavkom 1. Ustava.

B. SUGLASNOST S ČLANCIMA 14., 43. STAVKOM 1., 55. STAVKOM 1. I 59. STAVKOM 1. USTAVA

24. Stavak 1. članka 14. Ustava određuje da svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama, dok stavak 2. članka 14. Ustava uspostavlja opće načelo jednakosti pred zakonom.

24.1. Članak 14. Ustava, međutim, ne uvodi apsolutnu zabranu nejednakog postupanja prema skupinama pojedinaca. Nejednako postupanje je opravdano ako se njime ispravljaju činjenične ili druge nejednakosti između različitih skupina te ako ono ima objektivno i razumno opravdanje u ostvarivanju određenog legitimnog cilja. Međutim, i tada mora postojati odnos razmjernosti između odabrane zakonodavne mjere i legitimnog cilja koji se nastoji postići. Dakle, osporeni propis mora biti prikladan za ostvarivanje legitimnog cilja i ne smije nadilaziti ono što je nužno za njegovo ostvarivanje (rješenje broj: U-I-3610/2010 i dr. od 15. prosinca 2010., »Narodne novine« broj 4/11., točka 24.; rješenje broj: U-I-2275/2021 i U-I-2276/2021 od 28. rujna 2021., točka 12., www.usud.hr).

1) Osnova za uvođenje nejednakog postupanja i usporedivost situacija

25. Članak 14. stavak 1. Ustava, za razliku od članka 1. stavka 1. ZSD-a, ne navodi izrijeком članstvo u sindikatu kao osnovu na temelju koje je zabranjeno nejednako postupanje prema pojedincima.

25.1. Međutim, članak 14. stavak 1. Ustava zabranjuje diskriminaciju i na temelju »drugih osobina«, a taj pojam u skladu s člankom 125. Ustava tumači Ustavni sud i njegovo tumačenje ustavnog jamstva zabrane diskriminacije ne može se ograničiti zakonom (odluka Ustavnog suda broj: U-I-2766/2003 i dr. od 24. svibnja 2005., »Narodne novine« broj 68/05., točka 17.).

25.2. U tom kontekstu Ustavni sud utvrđuje da se sve osnove na temelju kojih je stavkom 4. člankom 192. ZoR-a/14-22 uvedeno nejednako postupanje odnose na:

a) pravo svakog pojedinca ili zaposlenog da odluči ne stupiti u sindikat ili istupiti iz sindikata (negativno pravo na slobodu udruživanja);

b) pravo svakog pojedinca ili zaposlenog da stupi u sindikat što obuhvaća slobodu odabira sindikata za koji smatra da štiti njegove interese i prava u skladu s njegovim osobnim uvjerenjima;

c) pravo da pritom ne bude kažnjen zbog ostvarivanja tih prava ili obeshrabrivan u ostvarivanju tih temeljnih sloboda.

25.3. Navedena prava obuhvaćena su ustavnim pravom na slobodu udruživanja iz članka 43. stavka 1. i 59. stavka 1. Ustava i čine samu bit prava na slobodu udruživanja zajamčenog člankom 11. Konvencije (odluka Ustavnog suda broj: U-I-2766/2003 i dr. od 24. svibnja 2005., »Narodne novine« broj 68/95., točke 12. – 17.; *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 7601/76 i 7806/77, §§ 54. – 57., presuda plenarne sjednice od 13. kolovoza 1981.; *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen /ASLEF/ protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 11002/05, § 39., presuda od 27. veljače 2007.).

25.4. Dakle, zakonom uvedeno nejednako postupanje i stavljanje određenih skupina radnika u nepovoljniji položaj u ostvarivanju ustavnog prava na zaradu iz članka 55. stavka 1. Ustava utemeljeno je na ostvarivanju same biti ustavnih prava i temeljnih sloboda zaštićenih člancima 43. stavkom 1. i 59. stavkom 1. Ustava te člankom 11. Konvencije.

26. Raspravljanje o (ne)jednakosti moguće je samo na temelju usporedbe položaja jednih i drugih u sličnim situacijama. Zakoni i praksa koji smjeraju različitom postupanju prema pojedincima ili skupinama u jednakim ili usporedivim situacijama odnosno jednakom postupanju u različitim situacijama mogu rezultirati izravnom diskriminacijom (rješenje broj: U-I-2164/2015 od 19. lipnja 2018., točka 11., www.usud.hr).

26.1. S obzirom na dano opravdanje da radnici koji nisu članovi sindikata ne plaćaju sindikalnu članarinu i stoga ne doprinose socijalnom dijalogu, a radnici koji su stupili u sindikate koji ne mogu pregovarati o sklapanju kolektivnih ugovora ne doprinose kolektivnom pregovaranju (vidjeti obrazloženje prijedloga zakona u točki 6. obrazloženja ove odluke), naizgled se može činiti da se naprijed navedene skupine radnika koje su osporenim odredbama zakona stavljene u nepovoljniji položaj ne nalaze u usporedivoj situaciji s radnicima koji su članovi reprezentativnih sindikata ili sindikata zastupljenih u pregovaračkom odboru koji pregovara o sklapanju kolektivnog ugovora u smislu osporene odredbe stavka 4. članka 192. ZoR-a/14-22 (odnosno, da nema nejednakog postupanja između usporedivih skupina).

27. U kontekstu opravdanja o ispravljanju određenih činjeničnih razlika između radnika koji nisu članovi sindikata i ne doprinose socijalnom dijalogu ili kolektivnom pregovaranju, te radnika koji su članovi reprezentativnih sindikata, Ustavni sud prvo primjećuje da osporeni stavak 4. članka 192. ZoR-a/14-22 stavlja u nepovoljniji položaj i radnike koji zapravo jesu članovi sindikata i kojima nije moguće predbaciti odbijanje sudjelovanja u ostvarivanju ciljeva sindikata.

27.1. Posrijedi su članovi sindikata koji ne mogu sudjelovati u kolektivnom pregovaranju ne svojom krivnjom, već zbog ograničenja tog prava koja su im nametnuta Zakonom o reprezentativnosti. Dakle, oni se razlikuju od radnika koji su članovi reprezentativnih sindikata ne na temelju objektivno provjerljivih činjeničnih okolnosti, već na temelju pravnih kriterija koje je za razlikovanje sindikata uveo zakonodavac (usporediti s *National Union of Belgian Police protiv Belgije*, br. 4464/70, §§ 45. – 49., presuda plenarne sjednice od 27. listopada 1975.). Pritom se ne može izgubiti iz vida kako, u skladu s člancima 10. – 11. Zakona o reprezentativnosti, jednom reprezentativni sindikat, u koji bi radnik stupio pouzdajući se u osporeni stavak 4. članka 192. ZoR-a/14-22, također može prestati biti reprezentativan i izgubiti ovlaštenje za sklapanje kolektivnih ugovora.

27.2. Članovi nereprezentativnih sindikata, jednako kao i članovi sindikata »koji su pregovarali o sklapanju kolektivnog ugovora«, plaćaju sindikalnu članarinu i izravno financijski doprinose sudjelovanju tog sindikata u socijalnom dijalogu s obzirom na to da je prema članku 9. stavku 6. Zakona o reprezentativnosti pregovarački odbor reprezentativnih sindikata dužan tijekom kolektivnog pregovaranja obavješćivati nereprezentativne sindikate ili sindikate koji nisu zastupljeni u pregovaračkom odboru o tijeku pregovora te im omogućiti iznošenje mišljenja i prijedloga od posebnog interesa za njihove članove.

27.3. Članovi nereprezentativnih sindikata također mogu biti, jednako kao i članovi reprezentativnih sindikata, na različite načine involvirani u djelatnosti sindikata kao što je sudjelovanje u industrijskim akcijama ili zastupanje i zaštita interesa i prava radnika ili članova sindikata u pojedinačnim postupcima odlučivanja o pravima i obvezama radnika kod poslodavca propisanim ZoR-om/14-22.

27.4. Ustavni sud stoga nije uvjeren da je zakonodavac pokazao postojanje bitnih razlika u faktičnom položaju između navedenih skupina radnika.

28. U pogledu radnika koji su ostvarivali negativnu slobodu udruživanja i nisu članovi nijednog sindikata, doista postoje činjenične razlike u odnosu na radnike koji su članovi bilo reprezentativnih bilo nereprezentativnih sindikata. Oni ne doprinose ni djelovanju ni ostvarivanju ciljeva nijednog sindikata.

28.1. Međutim, u tom pogledu najprije valja primijetiti da je upravo osporeni stavak 4. članka 192. ZoR-a/14-22 uveo razlikovanje na temelju kriterija (ne)članstva u (reprezentativnom) sindikatu, s obzirom na to da ranije zakonodavno uređenje nije uvjetovalo ostvarivanje prava iz kolektivnih ugovora članstvom u (bilo kojem) sindikatu.

28.2. Također, kada je osporeni stavak 4. članka 192. ZoR-a/14-22 stavio radnike koji nisu članovi nijednog sindikata u nepovoljniji položaj u odnosu na radnike koji su članovi reprezentativnih sindikata pri ostvarivanju ustavnog prava na zaradu iz članka 55. stavka 1. Ustava, u tom nepovoljnijem položaju izjednačio ih je (jednako postupajući kao i) s radnicima koji su članovi nereprezentativnih sindikata, a u odnosu na koje je teško utvrditi stvarne razlike u faktičnom položaju u odnosu na članove reprezentativnih sindikata.

29. Međutim, svim navedenim skupinama radnika, i onima koje su stavljene u povoljniji položaj i onima koje su stavljene u nepovoljniji položaj, zajedničko je da su ostvarivanjem negativne slobode udruživanja i pozitivne slobode udruživanja stupanjem u sindikat po vlastitom odabiru (bilo reprezentativni bilo nereprezentativni sindikat) ostvarivali samu bit istog ustavnog prava i temeljne slobode udruživanja u sindikate koja je zajamčena člancima 43. stavkom 1. i 59. stavkom 1. Ustava te člankom 11. Konvencije.

30. Navedeni razlozi su dostatni za donošenje zaključka o tome da stavak 4. članka 192. ZoR-a/14-22 uvodi nejednako postupanje između usporedivih skupina radnika.

2) Legitimni ciljevi i područje slobodne procjene zakonodavca

31. Ustavni sud je već u postupku ocjene ustavnosti članka 53. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu (»Narodne novine« broj 114/03.), koji je uvodio obvezu plaćanja doprinosa solidarnosti radnicima koji nisu članovi sindikata, utvrdio da članak 2. stavak 4. podstavak 1. Ustava daje ovlast zakonodavcu da samostalno odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj (točka 13. odluke broj: U-I-2766/2003 i dr. od 24. svibnja 2005., »Narodne novine« broj 68/05.). Kako postizanje pravične ravnoteže između interesa radnika i poslodavaca uključuje osjetljiva društvena, gospodarska i politička pitanja, tako zakonodavac u načelu uživa širu slobodu procjene u odabiru mjera kojima će regulirati slobodu udruživanja u sindikate i zaštitu interesa njihovih članova.

31.1. Ipak, područje slobodne procjene može biti i uže, što ovisi o nizu relevantnih okolnosti kao što je narav i doseg uvedenih ograničenja, narav cilja koji se namjeravao postići, sukobljena prava i interesi drugih pojedinaca, te dalekosežnost posljedica sporne zakonodavne mjere. Ako sporna zakonodavna mjera predstavlja miješanje u samu bit prava zaštićenih člancima 43. stavkom 1. i 59. stavkom 1. Ustava te člankom 11. Konvencije, kao što je primjerice pravo na slobodan odabir ili slobodno odlučivanje koja su inherentna ovim odredbama, tada je područje slobodne procjene zakonodavca uže (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 31045/10, §§ 86. – 87., presuda od 8. travnja 2014.; *Sørensen i Rasmussen protiv Danske* [Vv], br. 52562/99 i 52620/99, § 58., presuda od 11. siječnja 2006.).

31.2. Nadalje, u predmetu *Danilenkov i drugi protiv Rusije* (br. 67336/01, presuda od 30. srpnja 2009.), u kojem je na temelju članaka 11. i 14. Konvencije utvrđena povreda pozitivne obveze države zaštititi članove sindikata od diskriminirajućih mjera poslodavca kao što su premještaj na drugo radno mjesto, smanjivanje plaća, skraćivanje radnog vremena ili otkaz, a koje su bile motivirane članstvom u sindikatu, istaknuto je da pravo radnika na slobodno odlučivanje o tome hoće li ili neće stupiti u sindikat predstavlja samu bit slobode udruživanja zajamčene člankom 11. Konvencije i da je zato toj odredbi inherentno pravo radnika da ne bude diskriminiran na temelju ostvarivanja tih prava (isto tako rješenje Ustavnog suda broj: U-I-107/1996 od 22. prosinca 2004., »Narodne novine« broj 6/05., točka 3.2., i odluka broj: U-I-2766/2003 i dr. od 24. svibnja 2005., »Narodne novine« broj 68/05., točka 14.). Stoga je ESLJP u potonjem predmetu zaključio da diskriminacija na temelju članstva u sindikatu predstavlja »najozbiljniju povredu slobode udruživanja koja može ugroziti samo postojanje sindikata« (§ 123. presude).

31.3. Polazeći od navedenih općih načela, za ocjenu područja slobodne procjene koju je zakonodavac uživao relevantne su sljedeće okolnosti:

a) osporene odredbe zakona izrijekom navode ustavna prava i temeljne slobode zaštićene člancima 43. stavkom 1. i 59. stavkom 1. Ustava te člankom 11. Konvencije kao osnovu za nejednako postupanje (diskriminaciju) u ostvarivanju prava iz članka 55. stavka 1. Ustava, zbog čega očito obuhvaćaju i mjeru miješanja u navedena prava i temeljne slobode;

b) osporene odredbe zakona izravno uvode nejednako postupanje između usporedivih skupina radnika te se, bez potrebe daljnje provjere njihovog faktičnog položaja, iz samog zakona može ustanoviti da radnike koji nisu članovi sindikata te radnike koji nisu članovi reprezentativnih sindikata, u ostvarivanju ustavnog prava na zaradu iz članka 55. stavka 1. Ustava stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na radnike koji su članovi sindikata koji mogu pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora prema Zakonu o reprezentativnosti;

c) posrijedi je stoga izravna diskriminacija na temelju samog zakona.

3) Postavljeni ciljevi i razmjernost ograničenja ustavnih prava i temeljnih sloboda

32. Ustavni sud prihvaća, kako proizlazi iz naprijed citiranih obrazloženja prijedloga zakona, da je legitimni cilj stavaka 4., 5. i 6. članka 192. ZoR-a/14-22 općenito bio uvesti mjere »usmjerene jačanju sindikalnog djelovanja i socijalnog dijaloga«.

33. Ustavni sud primjećuje da je u obrazloženju prijedloga zakona, kao i u citiranom očitovanju od 4. svibnja 2023., navedeno da je ostvarivanje cilja »jačanja sindikalnog djelovanja i socijalnog dijaloga« postavljeno na temelju činjenice da je u »prosincu 2021. analizirano stanje pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima u Republici Hrvatskoj« i da je »pokrivenost radnika kolektivnim ugovorima pala posljednjih godina i sada je na 46,5 %« te da se »Republika Hrvatska... s takvim udjelom svrstala u donji dio ljestvice EU država prema broju radnika na koje se primjenjuju kolektivni ugovori« (točke 6. i 18. obrazloženja ove odluke).

33.1. Primjećuje se i da je s ciljem poboljšanja životnih i radnih uvjeta u Europskoj uniji, a posebno primjerenosti minimalnih plaća za radnike kako bi se doprinijelo uzlaznoj socijalnoj konvergenciji i smanjila nejednakost plaća, nakon donošenja ZIDZoR-a/22 donesena i Direktiva (EU) 2022/2041 koja je uspostavila okvir za promicanje kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća (članak 1. stavak 1. alineja b) i u članku 4. odredila promicanje kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća kao jedan od temeljnih ciljeva, na način da je obvezala države članice u kojima je obuhvat stope kolektivnog pregovaranja, odnosno stopa pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima (kako je definirana člankom 3.) manja od 80 %, da u skladu s prethodnim dogovorom postignutim sa socijalnim partnerima i poštujući njihovu autonomiju, izrade akcijske planove za postupno povećanje te stope.

33.2. Nastavno na navedeno, Ustavni sud primjećuje da se u očitovanju od 4. svibnja 2023., donošenje osporenih odredaba zakona opravdava, između ostalog, i tako što se navodi »legitimna namjera zakonodavca da potiče i promiče socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje u okolnostima u kojima se sukladno novoj europskoj Direktivi o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji zahtijeva od država članica kod kojih je pokrivenost radnika kolektivnim ugovorima ispod razine od 80 % da izrade akcijske planove kojima će na nacionalnoj razini utvrditi mjere za poticanje kolektivnog pregovaranja«.

33.3. U tom se očitovanju, međutim, ne tvrdi da osporeni stavci 4., 5. i 6. članka 192. ZoR-a/14-22 provode Direktivu (EU) 2022/2041. Ni u postupku donošenja zakona ni u članku 2. ZoR-a/14-22 nije navedeno da provodi tu Direktivu (što bi, da je osporene odredbe doista provode, moralo biti izričito navedeno prema članku 17. stavku 1. Direktive /EU/ 2022/2041). Stoga se ističe da usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s Direktivom (EU) 2022/2041 nije predmet ustavnosudske ocjene u ovom postupku.

33.4. Međutim, s obzirom na to da je obrazloženje prijedloga osporenog stavka 4. članka 192. ZoR-a/14-22 odredilo ciljeve koji jesu slični ciljevima postavljenim Direktivom (EU) 2022/2041, kao što je povećanje stope pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima (stope obuhvata kolektivnog pregovaranja), a što je sada i obveza Republike Hrvatske koja proizlazi iz prava Europske unije, Ustavni sud utvrđuje da povećanje stope pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima predstavlja legitimni cilj kojim se mogu opravdavati mjere ograničenja ustavnih prava i temeljnih sloboda koje su predmet ovog postupka.

33.5. U tom kontekstu, prvo treba poći od navoda očitovanja od 4. svibnja 2023. prema kojima osporena zakonodavna mjera ne obuhvaća sva materijalna prava radnika, kao što su ona navedena u članku 90. ZoR-a/14-22, a ni materijalna prava iz članka 90.a stavka 1. točke 1. ZoR-a/14-22 (jubilara nagrada, regres, božićnica i slično), koja bi trebala pripadati i onim radnicima koji su uvedenim nejednakim postupanjem stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na članove reprezentativnih sindikata, ali očigledno u nekom »manjem opsegu« koji će i za njih ugovoriti reprezentativni sindikati.

33.6. Slijedi da se ostvarivanje ni tako navedenih prava ni područja primjene kolektivnih ugovora ne uvjetuje članstvom u bilo kojem sindikatu pa je osporena zakonodavna mjera, u tom pogledu i s aspekta legitimnog cilja povećanja stope pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima, neutralna i ne povećava tu stopu.

33.7. To se izričito potvrđuje i u očitovanju od 4. svibnja 2023. kada se osporeni stavak 4. članka 192. ZoR-a/14-22 opravdava navodima da se odnosi samo na prava iz članka 90.a stavka 1. točke 1. ZoR-a/14-22 koja se ne smatraju plaćom u smislu članka 90. ZoR-a/14-22, pa se ističe kako je »jasno... da poslodavac i sindikat nikad

neće moći pregovarati o većoj plaći za člana sindikata».

33.8. S druge strane, u pogledu materijalnih prava iz članka 90.a stavka 1. točke 1. ZoR-a/14-22 koja će biti ugovorena u »većem opsegu«, osporeni stavak 4. članka 192. ZoR-a/14-22 ima upravo suprotan učinak od povećanja stope pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima jer isključuje od primjene kolektivnih ugovora radnike koji nisu članovi sindikata i radnike koji su članovi nereprezentativnih sindikata, a kojima ranije zakonodavno uređenje nije uvjetovalo ostvarivanje tih prava članstvom u bilo kojem sindikatu (dakle, u pogledu tih kategorija materijalnih prava i radnika, osporena zakonodavna mjera smanjuje stopu pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima).

33.9. Slijedom navedenog, ne čini se da je osporena zakonodavna mjera prikladna za ostvarivanje legitimnog cilja povećanja stope pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima pa uvedeno nejednako postupanje i postavljena ograničenja ustavnih prava i temeljnih sloboda nisu razmjerna tom cilju.

34. Pritom Ustavni sud ne može ne primijetiti da je zakonodavac legitimni cilj povećanja stope pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima namjeravao ostvariti mjerom koja zapravo obvezuje na formalno učlanjivanje u samo određene sindikate i plaćanje sindikalne članarine samo određenim sindikatima, odnosno, poistovjetio je puko članstvo u određenom sindikatu s pojmom stope pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima ili brojem radnika na koje se kolektivni ugovor primjenjuje.

34.1. U tom se kontekstu primjećuje da su u ranijem zakonodavnom uređenju postojala drukčija pravila za povećanje stope pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima, kao što su pravila o proširenoj primjeni kolektivnih ugovora.

35. Podsjećajući stoga da su na temelju članaka 1. i 11. Konvencije države potpisnice preuzele negativnu obvezu suzdržavanja od miješanja u temeljnu slobodu udruživanja u sindikate te pozitivnu obvezu osiguravanja ostvarivanja te slobode (*Demir i Baykara protiv Turske* [Vv], br. 34503/97, § 110., presuda od 12. studenoga 2008.; odluka Ustavnog suda broj: U-III-1573/2019 od 14. prosinca 2022., točka 10., www.usud.hr), u odnosu na navode da se cilj osporenih odredaba zakona sastoji i od toga da se »sprječava... osnivanje onih sindikata koji ne bi imali za cilj zaštitu prava radnika, već bi im isključivi cilj bila mogućnost stjecanja novog materijalnog prava« (točka 6.1. obrazloženja ove odluke, vidjeti također ponovljene navode o tome u očitovanju od 4. svibnja 2023.), Ustavni sud ističe, ako je cilj osporenih odredaba zakona doista bio spriječiti osnivanje sindikata čije je sudjelovanje u socijalnom dijalogu prema nečijoj slobodnoj ili proizvoljnoj ocjeni »izlišno« (ili je ocjena o njihovom doprinosu ostvarivanju ciljeva socijalnog dijaloga utemeljena na obezvređivanju temeljnih ciljeva radi kojih se sindikati osnivaju i djeluju kao što je zaštita materijalnih prava članova sindikata i drugih radnika, a da pritom nije predočena nijedna konkretna i provjerljiva činjenica o postojanju navodnih zlouporaba temeljnih sloboda udruživanja), da se takav cilj ne može smatrati »legitimnim« ciljem radi čijeg je ostvarivanja moguće ograničiti ustavna prava i temeljne slobode u demokratskom društvu zasnovanom na načelima pluralizma i tolerancije.

35.1. U pogledu navoda iz očitovanja od 4. svibnja 2023. o tome da su slične ili istovjetne zakonodavne mjere sadržane u zakonodavstvu drugih europskih zemalja, ili da su prihvaćene u komparativnoj sudskoj praksi, Ustavni sud ističe da ti navodi nisu potkrijepljeni konkretnim dokazima. Međutim, u pogledu pozivanja na praksu njemačkih sudova, Ustavni sud ističe da se odluka Saveznog ustavnog suda Savezne Republike Njemačke 1 BvR 1278/16 -, Rn. 1-14, od 14. studenoga 2018. ne može interpretirati kao opravdanje za donošenje osporenih odredaba zakona jer je donesena u činjenično i pravno potpuno različitoj situaciji. U tom je predmetu zaključeno kako nema dokaza da bi ugovaranje dodatnih prava za članove sindikata u postupku sanacije kod poslodavca uvodilo opći preventivni ili pojedinačni pritisak na radnika da stupi u sindikat i odrekne se negativne slobode udruživanja (točka 5. obrazloženja), jer je ugovaranje dodatnih prava samo za članove sindikata bilo u skladu sa svrhom pravila o zaštiti od otkaza koja se primjenjuju samo na članove sindikata (točka 10. obrazloženja; dakle, nije se temeljilo kao ovdje na pravilima o /ne/reprezentativnosti sindikata) te su, što je ključno, sporne odredbe kolektivnog ugovora mogle biti prihvaćene samo ako se s njima suglasilo 90 % svih radnika kod poslodavca koji su bili pogođeni mjerama sanacije, dakle, i oni radnici koji nisu bili članovi sindikata (točka 11. obrazloženja). Time, za razliku od ovdje osporenih odredaba zakona, ugovaranje dodatnih prava za članove sindikata ovisilo je o prethodnom izjašnjavanju te pristanku i onih radnika koji su ostvarivali negativnu slobodu udruživanja, a koje se stoga nisu morali odreći.

36. Slijedom svega navedenog, Ustavni sud ocjenjuje da osporeni stavci 4., 5. i 6. članka 192. ZoR-a/14-22 nisu u suglasnosti s člancima 14., 43. stavkom 1., 55. stavkom 1. i 59. stavkom 1. Ustava ni s aspekta ustavnog jamstva negativne slobode udruživanja radnika koji nisu članovi nijednog sindikata ni s aspekta pozitivne slobode udruživanja u nereprezentativne sindikate.

37. Stoga je na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona odlučeno kao u točki I. izreke ove odluke.

38. Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka II. izreke).

39. Prijedloge za privremenu obustavu izvršenja podnesene na temelju članka 45. Ustavnog zakona Ustavni sud nije razmatrao jer je ovom odlukom meritorno odlučio o podnesenim prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih odredaba zakona.

Broj: U-I-242/2023
U-I-1050/2023
U-I-1399/2023
U-I-1944/2023

Zagreb, 23. svibnja 2023.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

* * *

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) iznosim

IZDVOJENO MIŠLJENJE

U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETIMA BROJ: U-I-242/2023, U-I-1050/2023, U-I-1399/2023 i U-I-1944/2023 od 23. svibnja 2023.

Žalim što se ne mogu složiti s mišljenjem većine da se u konkretnim ustavnosudskim predmetima broj: U-I-242/2023, U-I-1050/2023, U-I-1399/2023 i U-I-1944/2023 pokrene postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske te da se ukine članak 192. stavci 4., 5. i 6. Zakona o radu (»Narodne novine« broj 93/14., 127/17., 98/19. i 151/22.).

Većina, skraćeno rečeno, temelji svoju odluku na utvrđenjima a) da su osporene norme diskriminatorne, b) da je zakonodavac imao legitimni cilj, ali c) da nisu podobne da se taj legitimni cilj ostvari.

Najprije, moram naglasiti da osporene norme nisu diskriminatorne. Diskriminacija je kad se s istima postupa različito. To ovdje nije slučaj, jer osporene norme ne reguliraju plaću, dakle, ne narušavaju princip »ista plaća za isti rad«. Osporene norme odnose se na primitke iz čl. 90a. ZOR, prigodne nagrade, koji se izrijekom (čl. 90a. st. 3. ZOR) ne smatraju plaćom, a radnik ih tek može – dakle, ne mora – ostvariti kroz kolektivno ugovaranje.

Da nema kolektivnog pregovaranja i ugovaranja, takvog primitka ne bi niti bilo, ni za kojeg radnika. Stoga članovi reprezentativnih sindikata i oni drugi radnici (nečlanovi sindikata, odnosno članovi »malih« sindikata) nisu u istoj poziciji u odnosu na primanja ostvarena kolektivnim ugovaranjem: jedni su tome pridonijeli, drugi nisu.

U Ustavu RH, članak 49. deklarirano je da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja RH. Prevedeno na svakodnevni jezik, to znači da je u RH na snazi kapitalizam. S obzirom da u kapitalizmu, po prirodi stvari, postoji tenzija između kapitala i rada, zbog djelomično različitih ciljeva, Ustav RH deklarira i određena prava radnika, pa tako u članku 55. stoji da »Svaki zaposleni ima pravo na zaradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život.«

I dok se kapital efikasno štiti kroz različite zakonske i ustavne odredbe, rad se za »dostojan život« treba izboriti. Ta je borba klasna borba, i radnici je ne mogu voditi kao pojedinci, već kroz svoje sindikalne organizacije.

Kad se vodi (klasna) borba, onda je glavni kriterij za uspjeh brojnost »vojske«. Dakle, da bi sindikat imao realne izgleda da se izbori za socijalnu pravdu – što je, nota bene, također vrhunska ustavna vrijednost – mora iza sebe imati brojno članstvo. Fragmentirana sindikalna scena zapravo onemogućava uspjeh u borbi za radnička prava.

Osporena odredba potiče radnike na sindikalno organiziranje, i to u »velikim«, tj. reprezentativnim sindikatima, odnosno potiče sindikalno povezivanje manjih sindikata. Sa stajališta zaštite rada to su, bez sumnje, pozitivne vrijednosti.

U tom je smislu zaštita slobode udruživanja u sindikate potpuno drugorazredna vrijednost u odnosu na zaštitu mogućnosti uspostave veće socijalne pravednosti.

Dodao bih ovome još nekoliko riječi. Nije »zaštita raznolikosti« nešto što se u kontekstu sindikata redovito poštuje i štiti: npr. zakon ne priznaje pravo na kolektivno pregovaranje sindikatima koji nisu reprezentativni. Taj pristup brani se potrebom efikasnosti. Međutim, kada se radi o borbi za prava druge strane (sindikata), onda prednost navodno ima sloboda organiziranja.

Raznolikost sindikalne scene nije apriorna vrijednost po sebi. Nije jasno zbog čega se ta raznolikost ideja ne može postići kroz demokratske procese u okviru reprezentativnih sindikata ili kroz udruživanje više sindikata. Pravila o reprezentativnosti sindikata granicu postavljaju na 20% sindikalno organiziranih radnika, što znači da može biti pet reprezentativnih sindikata. Ako netko ima neku šestu viziju sindikalne borbe, treba se pomiriti s posljedicama takve odluke dok drugi ne shvate njegovo vizionarstvo, ili preispitati svoju odluku. Dakle, već ta (niska) granica od 20% dovoljno, sama po sebi, štiti pluralizam i slobodu sindikalnog organiziranja.

Postoji i ustavno pravo slobodnog političkog organiziranja – svakako pravo višeg ranga od prava izbora sindikata – a ipak postoji izborni prag od 5% tj. ako se odlučiš za malenu stranku, nećeš biti zastupljen. Pluralizam je vrijednost do neke mjere, a preko nje može štetiti, ili šteti, efikasnosti.

Zaključno, nije pravo ustavno pitanje hoće li veću božićnicu dobiti članovi reprezentativnih sindikata. Pravo je pitanje kolika bi ta božićnica mogla biti kad bi sindikati bili brojni, snažni i ujedinjeni?

Zagreb, 25. svibnja 2023.

Sudac

Andrej Abramović, v. r.

* * *

Na temelju članka 27. stavka 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02., 49/02. – pročišćeni tekst) i članka 50. stavka 2. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13. i 2/15.), dajem

IZDVOJENO MIŠLJENJE

NESUGLASNO S ODLUKOM broj: U-I-242/2023, U-I-1050/2023, U-I-1399/2023, U-I-1944/2023

od 23. svibnja 2023.

Protivim se izreci i obrazloženju odluke broj: U-I-242/2023, U-I-1050/2023, U-I-1399/2023, U-I-1944/2023 koja je donesena na 4. sjednici Ustavnog suda održanoj 23. svibnja 2023. (u daljnjem tekstu: odluka).

Smatram da nije bilo ustavnopravnog razloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i ukidanje članka 192. stavaka 4., 5. i 6. Zakona o radu (»Narodne novine« broj 93/14., 127/17., 98/19. i 151/22.).

Upravo te osporavane odredbe imaju za cilj promicanje socijalnog dijaloga, jačanje sindikalnog djelovanja, a što je sve posebno značajno u vremenu sve većeg opadanja članova sindikata. Osporavane odredbe upravo idu u prilog osnaživanja kolektivnog pregovaranja. Pogrešno je stajalište Ustavnog suda da se radi o diskriminatornim odredbama, jer da u povoljniji položaj stavljaju članove reprezentativnog sindikata, dakle onih koji su pregovarali s poslodavcem, u odnosu na članove drugih sindikata, ili pak na one koji nisu članovi niti jednog sindikata.

Odredbe članka 192. Zakona o radu nisu u suprotnosti s Ustavom niti praksom Europskog suda za ljudska prava, niti međunarodnim konvencijskim pravom. Te odredbe potiču sindikalizam, motiviraju zaposlenike za članstvom u sindikate i omogućavaju živu sindikalnu scenu u kojoj će se sindikati s bzirom na svoju brojnost i financijske mogućnosti natjecati da dođu u poziciju reprezentativnosti i ostvaruju bolje materijalne mogućnosti i bolje uvjete rada svojih članova – zaposlenika.

Osporenim odredbama osnažuje se sindikalno udruživanje, poticanje sindikalnih aktivnosti, suradnja, pa i konkurencija među sindikatima kako bi došli u poziciju reprezentativnosti. Dakle, štiti se i jača sindikalno udruživanje. Snaga sindikata je u brojnosti njihovog članstva, u njihovoj motiviranosti za rad u sindikatima, jer jedino tako oni postaju vidljivi i respektabilni da bi mogli pregovarati s poslodavcem. Svaki je član sindikata dužan sindikatu plaćati članarinu, od kojeg novca se financiraju sve aktivnosti sindikata (štrajkovi, brošure, letci, pravna zaštita svojih članova i mnoge druge sindikalne aktivnosti).

Svako pravo treba podrazumijevati i obvezu. Naravno da se rad sindikata treba temeljiti na načelu solidarnosti, a solidarnost mora biti obostrana: ne samo sindikata prema članovima i ne članovima, nego i obrnuto, kao i solidarnost među svim zaposlenicima. Snaga svakog sindikata počiva na brojnosti njegovog članstva koje je obvezno redovito sindikatu plaćati članarinu, a o brojnosti članstva i njegovim doprinosima ovise aktivnosti sindikata jer bez toga rad sindikata bi zamro.

Dakle, *prima facie* odluka većine može se činiti primamljivom i prihvatljivom, kao ona koja predstavlja ostvarenje načela solidarnosti u najširem smislu. Međutim, takav stav u situaciji u kojoj rezultate, plodove, pregovaranja s poslodavcem uživaju svi neovisno od toga jesu li članovi tog sindikata koji je sudjelovao u kolektivnom pregovaranju ili su članovi nekog drugog sindikata ili uopće nisu članovi niti jednog sindikata, ne da može, nego izvjesno dovodi do ugrožavanja same biti sindikalizma.

Zato ne samo da ovakvo zakonsko rješenje nije diskriminatorno, već upravo suprotno, izostanak takvog rješenja odnosno nužnog, bar minimalnog razlikovanja članova i nečlanova dovodi same članove do neravnopravnosti jer su upravo oni ti koji su ulaganjem svog vremena, svoje energije i svojim sredstvima omogućili plodove, odnosno beneficije iz kolektivnog pregovaranja.

Takva bezkriterijska jednakost u svojoj biti predstavlja nejednakost.

Izostankom odnosno nepostojanjem nekog nužnog i to minimalnog razlikovanja, postavlja se sasvim razumno pitanje: zašto bi netko za nešto plaćao i trošio svoje slobodno vrijeme i energiju, ako sve to može dobiti besplatno, ako će to netko drugi svojim radom, zalaganjem i sredstvima i za njega obaviti. Istina je, srećom da će uvijek biti i takvih ljudi kojih ni to neće spriječiti da se sindikalno angažiraju, ali iluzorno je očekivati da će to biti u onoj mjeri i u onom broju koji je potreban za njihov djelotvoran rad.

Iskustva svih zemalja koje su imale ili imaju ovakvo rješenje koje prihvaća Ustavni sud, pokazala su da se drastično smanjio broj članova sindikata, smanjila se njihova financijska mogućnost, a stoga njihovo djelovanje i njihov utjecaj. Zato ovakvo rješenje ugrožava samu bit sindikalnog djelovanja.

Odredbama članaka 43. i 60. Ustava Republike Hrvatske štiti se upravo pravo zaposlenika za sindikalno udruživanje i djelovanje zaposlenika, a sve kako bi on u organiziranom zajedništvu s ostalim zaposlenicima mogao u što većoj mjeri ostvariti i zaštititi svoje socijalne i gospodarske interese, a koje kao pojedinac ne bi mogao.

Dakle ovakvo rješenje zasigurno će oslabiti sindikate i njihovu snagu za pregovaranjem, a cilj osporenih odredbi je upravo nudio mogućnost jačanja pregovaračke snage sindikata i njihovog kolektivnog pregovaranja s poslodavcem.

Osporavane odredbe nisu u suprotnosti s Ustavom niti s EU pravom. Naime, različito tretiranje članova i nečlanova sindikata nije zabranjeno po europskom pravu niti predstavlja povredu članka 11. Europske konvencije o ljudskim pravima.

Potpuno izjednačavanje članova i nečlanova sindikata ne poštuje niti minimum solidarnosti između zaposlenika, a između ostalog cilj osporenih odredbi jeste i bio jačanje njihove solidarnosti. Osporene odredbe predviđaju upravo da razlika između članova i nečlanova u ostvarivanju prava kao rezultata kolektivnog pregovaranja bude minimalna i kako to zakon predviđa ne smije godišnjoj razini biti ugovorena više od dvostrukog iznosa prosječne godišnje sindikalne članarine sindikata koji su pregovarali o kolektivnom ugovoru.

Dakle, konkretnim odredbama štiti se kolektivitet – sindikati kako bi oni mogli ispuniti svoju zadaću – bolje zaštititi zaposlenike osiguravajući im bolje materijalne uvjete i bolje i zdravije radne uvjete.

Stoga više je nego izvjesno da će ukidanje ovih odredbi dovesti do marginalizacije sindikata, njihovog rastakanja, slabljenja njihove moći i do atomizacije radnika koji bi tako bili prepušteni sami sebi.

Zaposlenici su, svaki posebno, čak i ako su organizirani u sindikate, slabija strana u odnosu na poslodavca. Njima jedinu snagu i mogućnost pregovaranja daje upravo njihova organiziranost u sindikate. Sindikati su upravo ti koji im daju snagu, vidljivost i čujnost.

I praksa Europskog suda za ljudska prava, a na tom tragu i odluke Saveznog Ustavnog suda Republike Njemačke, pa i drugih europskih zemalja navode da bi razlikovanje članova i nečlanova sindikata o ostvarenim pravima iz kolektivnog ugovora moglo predstavljati ekonomsku prisilu prema ostalim radnicima da se udruže u sindikat ako bi se radilo o novčanoj naknadi članovima na godišnjoj razini, a koje bi bilo ugovoreno više od dvostrukog iznosa sindikalne članarine.

Dakle upravo na tom tragu poštujući ostvarenje potrebne ravnoteže između prava članova sindikata i nečlanova postignuta je osporenim odredbama tražena razmjernost.

U situaciji potpune izjednačenosti radnici će izgubiti interes za sindikalno povezivanje, a samo povezani u sindikate zaposlenici predstavljaju respektabilnu snagu s kojom poslodavac mora računati. Sindikati nisu samo bitni za zaposlenike, oni su važni zbog svog djelovanja za smanjenje ekonomskih razlika u društvu, za zdravije i sigurnije uvjete rada, za socijalnu koheziju, za zajednicu u cjelini i za funkcioniranje demokracije u najširem smislu.

Sva prava koja danas zaposlenici imaju i koja su našla svoje mjesto u svim suvremenim zakonima o radu u demokratskim zemljama rezultat su upornog i dugotrajnog rada sindikata kroz povijest.

Članak 56. stavak 1. Ustava propisuje da svaki zaposleni ima pravo na zaradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život, a koje pravo se oživotvoruje ili nastoji oživotvoriti upravo radom sindikata.

Kako se većinska odluka predstavlja kao *summa ius*, a njezine posljedice kao *summa iniuria*, nisam bila u mogućnosti podržati takvu odluku Suda.

Zagreb, 1. lipnja 2023.

Sutkinja

Ingrid Antičević Marinović, v. r.