

OTVORENA PITANJA REPREZENTATIVNOSTI SINDIKATA ZA KOLEKTIVNO PREGOVARANJE: PRAVNI EKSCESI ILI IZGRADNJA NOVE ARHITEKTURE KOLEKTIVNOG RADNOG PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Izv. prof. dr. sc. Viktor Gotovac*

UDK: 331.105.42/.44:349.2(497.5)

349.227:331.106.24(497.5)

DOI: 10.3935/zpfz.73.23.7

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: srpanj 2023

Reprezentativnost sindikata za kolektivno pregovaranje važno je pitanje, ne samo za materiju kolektivnog pregovaranja uz koju se njeno uređenje izravno veže. Naime, u uvjetima pluralizma predstavljanja interesa radnika putem sindikata koji kod poslodavaca ili na određenom području djelovanja međusobno konkuričaju, posljedice reprezentativnosti obuhvaćaju ne samo status aktera kolektivnih radnih odnosa već i sadržaj njihova djelovanja, odnosno rezultate toga djelovanja – sklapanje kolektivnih ugovora i štrajk. Postojeće uređenje datira iz 2014. godine, kada je donesen Zakon o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata, kao i aktualni Zakon o radu. Ipak, u razdoblju dosadašnje primjene određeni aspekti instituta reprezentativnosti, kroz ishode provedbene i sudske prakse, dovode u pitanje tridesetogodišnju strukturu kolektivnog radnog prava u cjelini te se radom propituje je li tu riječ o pojedinačnim ekscesima ili (ne)namjernoj izgradnji nove arhitekture kolektivnog radnog prava.

Ključne riječi: reprezentativnost za kolektivno pregovaranje, sindikat, kolektivni ugovor, kolektivno radno pravo

* Dr. sc. Viktor Gotovac, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 3, 10000 Zagreb; vgotovac@pravo.hr;
ORCID ID: orcid.org/0009-0002-8442-7222

PRIJE UVODA

U životu sveučilišnog nastavnika mnogobrojne su obveze. Radovi, doktorat, predavanja, dolaziti redovito na predavanja i na vrijeme... No, sve to nevažno je u odnosu na temeljno karakterno očekivanje: obavljati znanstveni i stručni rad, odnositi se prema kolegama i studentima s ljudskim razumijevanjem i pristojnošću. Ova prigoda, suradnja na *liber amicorum* posvećena kraju prvoga dijela profesionalne karijere prof. dr. sc. Željka Potočnjaka, nastavnika, mentora, predstojnika, a prije svega kolege i prijatelja, prigoda je to osvijestiti. Uz to, kada znanstvenim radom trebaš zahvaliti nekome tko te poučavao, izabrao za suradnika, savjetovao, raspravljao, ispravljao pogreške, onomu koji je uvijek bio konstruktivan dio svakog kolektiva i suradnje, koji je baš kao takav prepoznat, prije svega trebaš spoznati da je takvoj osobi teško samo jednim djelom iskazati zahvalu. To više što je pravi pothvat svojim se radom, znanstvenim pristupom i kvalitetom sadržaja približiti svakoj, ponajprije ljudskoj izvrsnosti Željka Potočnjaka.

Suradivao sam i surađujem sa Željkom Potočnjakom. Neka sam predavanja držao s njim, neke smo radove zajedno napisali. Kolektivno radno pravo bila je i njegova i moja profesionalna strast. Tu sam od njega mnogo naučio. No, osim zajedničkih predavanja o primjerice zdravstvenom osiguranju, rada za knjigu "Rad u Hrvatskoj: Pred izazovima budućnosti" ili onog koji smo s prof. dr. sc. Mihajlom Dikom napisali o rješavanju radnih sporova, suradnje na projektu *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* ili Svjetske banke uvodno osjećam potrebu spomenuti da njegovim najvećim doprinosom i postignućem cijenim to što je nas, članove Katedre za radno i socijalno pravo, ali i kolege s Pravnog fakulteta u Zagrebu u cjelini, ne samo profesionalno nego i životno usmjerio na kolegijalnu suradnju i ljudsko uvažavanje! To je, a u tome su naša druženja uz hranu i piće, i ona bez njih, putovanja na kongrese i seminare važan pokazatelj, vjerojatno bila najvrjednija škola međusobnog poštovanja i prihvaćanja.

John Maynard Keynes u svom je eseju "Liberalism and Labour" iz 1926. godine napisao: "Politički problem čovječanstva jest povezati tri stvari: ekonomsku učinkovitost, društvenu pravdu i slobodu pojedinca. Prvo zahtijeva kritičnost, oprez i tehničko znanje; drugo, nesebičan duh i entuzijizam koji voli običnog čovjeka; treće, toleranciju, širinu, uvažavanje izvrsnosti raznolikosti i neovisnosti, koja podržava, iznad svega, pružanje nesmetane prilike iznimnima i ambicioznima."¹ Ovaj se citat sjajno uklapa. Željko Potočnjak

¹ U izvorniku: "The political problem of mankind is to combine three things: Economic Efficiency

dio je ove jednadžbe: znalac, čovječan i obazriv. Valja se samo nadati kako je dio tog svog ljudski vrijednoga prenio na nas, kako bismo i mi prenosili dalje.

1. UVOD

Dana 13. srpnja 2012. godine, nakon rasprave koja je u drugom čitanju Konačnog prijedloga Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje vođena i zaključena dana 11. srpnja 2012. godine, Hrvatski je sabor, s 85 glasa “za”, uz glasove 46 zastupnika “protiv” i jednim “suzdržanim” glasom, donio Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje². Taj je zakon prvi put u naše zakonodavstvo koje uređuje radne odnose unio pojam reprezentativnosti, *terminus technicus* u značenju primjerenog sindikalnog predstavljanja radnika, u kojem se položaj sindikata (u kolektivnom pregovaranju, ali i u drugim ulogama) definira u odnosu na određena obilježja u smislu kriterija za utvrđivanje spremnosti i sposobnosti sredstvima pritiska štititi i promicati interese članova pa je taj položaj sindikata razmjernan ispunjavanju tih obilježja. Taj je pristup imanentan osobito nacionalnim sustavima obilježenima fragmentiranošću sindikalnog zastupanja u uvjetima pada članstva, što na razini pojedinih poslodavaca rezultira sindikalnim pluralizmom.³

Koncept i pojam reprezentativnosti, koji se kroz Međunarodnu organizaciju rada prepoznaje kao koncept *the most representative trade union*, u našem se zakonodavstvu identificira reprezentativnošću što je izravan prijevod engleskih pojmova *representativity* odnosno *representativeness* koje Međunarodna organizacija rada rabi u svrhu identifikacije obilježja sindikata uvedenog radi ostvarivanja sadržaja utvrđenog odredbom članka 4.⁴ Konvencije broj 98 o

cy, Social Justice, and Individual Liberty. The first needs criticism, precaution, and technical knowledge; the second, an unselfish and enthusiastic spirit which loves the ordinary man; the third, tolerance, breadth, appreciation of the excellencies of variety and independence, which prefers, above everything, to give unhindered opportunity to the exceptional and to the aspiring.” Prema: Keynes, J. M., *Essays in Persuasion*, W. W. Norton & Company, New York; London, 1963., str. 344 – 345.

² Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, Narodne novine br. 82/2012, 88/2012.

³ Deakin, S., *Renewing Labour Market Institutions*, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Geneva, 2004., str. 16.

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.”

primjeni načela prava na organiziranje i kolektivnog pregovaranja⁵. Reprezentativnost je uvedena adresirajući razmjerno nisko postavljene uvjete koji se moraju ispuniti kod utemeljenja sindikata (najmanje deset punoljetnih poslovno sposobnih fizičkih osoba) te uz nejasne kriterije utvrđivanja statusa sindikata u kolektivnim pregovorima u postupku odlučivanja o broju članova i sastavu pregovaračkog odbora sindikata. Takvo je stanje bilo tijekom primjene svih iteracija Zakona o radu nakon njegova donošenja 1995. godine do donošenja Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje. Svemu je prethodio višegodišnji angažman Međunarodne organizacija rada na pružanju pomoći socijalnim partnerima u rješavanju tog problema, a 2011. godine je i Svjetska banka, na temelju izvješća koje smo priredili prof. dr. sc. Željko Potočnjak i ja, neuređenost reprezentativnosti identificirala kao jedno od ključnih prepreka funkcionalnosti sustava kolektivnih radnih odnosa te istaknula nužnost djelovanja u tom smislu.⁶

No, ubrzo nakon donošenja Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje pokazale su se njegove gotovo karikaturalne nepraktičnosti i izostanak mogućnosti da se njime riješi ma i jedno pitanje koje se njime namjerilo riješiti. Od samog početka primjene “normativna sudbina” nije rješenjima ovog zakona namijenila povoljne kritike stručne i znanstvene javnosti, a gotovo dvije godine primjene nije imalo baš nikakav ozbiljan učinak, osim terminološkog zbušnjavanja katastrofalnim nomotehničkim zasadama i nemogućnosti provedbe zamišljenih koncepcija, zbog čega je bio podvrgnut kritici gotovo na granici humora i poruge.⁷

⁵ Konvencija broj 98 o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivnog pregovaranja, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 3/2000.

⁶ *Employment Protection Legislation and Labor Market Outcomes: Theory, Evidence and Lessons for Croatia*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank Office Croatia, Zagreb, 2011.

⁷ Potočnjak, Ž., *Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca u Hrvatskoj*, Delavci in Delodajalci, sv. 16, br. 1, 2016., str. 83 – 111.; Gotovac, V., *Novo pravno uređenje kolektivnih pregovora i kolektivnih ugovora u Republici Hrvatskoj nakon donošenja Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje*, u: Milković, D.; Keškić, D. (ur.), *Tradicionalno XXVII. savjetovanje “Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse”* (Godišnjak 19), Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu, Organizator, Zagreb, 2012., str. 125 – 186.; Gotovac, V., *Pravno uređenje stranaka kolektivnih ugovora u Republici Hrvatskoj nakon donošenja Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje*, *Radno pravo – Stručni časopis*, sv. 9, br. 9, 2012., str. 3 – 18.

Slijedom tih negativnih reakcija donošenjem Zakona o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata⁸ (dalje u tekstu: ZRUPS), donesenima s 83 glasa “za”, uz glasove 26 zastupnika “protiv” dana 15. srpnja 2014. godine, nakon rasprave koja je u drugom čitanju Konačnog prijedloga Zakona o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata vođena i zaključena dana 9. srpnja 2014. godine nadomješten je Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje. Unatoč inicijalnim negativnim recenzijama i ovog normativnog uređenja, s obzirom na to da se donošenjem ovog zakona nisu u cijelosti ispravile nejasnoće i propusti uređenja Zakonom o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, ipak se u posljednjih desetak godina primjenom aktualnog zakona na razmjerno razuman, razumljiviji te i primjenjivi način pristupilo tematici reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje.⁹

Sadržajno, rješenja aktualnog ZRUPS-a propisala su kriterije i postupak utvrđivanja reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata više razine za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, potom kriterije i postupak utvrđivanja reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje te prava reprezentativnih udruga. Među tim pitanjima za pravo na sindikalno organiziranje i udruživanje radnika te ostvarivanje svrhe sindikata i njihove uloge u društvu ključan je sadržaj o kriterijima i postupku utvrđivanja reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje. Nakon katastrofalnog neuspjeha uređenja i posljedičnog nezadovoljstva dionika Zakonom o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, nova je sadržajna iteracija vodila izgradnji sasvim nove strukture uređenja, a to je potom omogućilo jednostavniju i učinkovitiju primjenu zakona tijekom posljednjih desetak godina. U tome nije sasvim nevažna činjenica istodobnog donošenja novog Zakona o radu¹⁰ (dalje u tekstu: ZR). Naime, kako je u ZR-u došlo do reevaluacije i preuređenja nekih odredbi o pravu na štrajk, to se učinilo da će cjelovito svrhovito horizontalno usklađivanje namjere novog uređenja reprezentativnosti s općim propisom o radu biti jednostavnije provesti zakonom koji je, u odnosu na dotadašnje stanje, usmjeren na drukčije uređenje instituta stranaka kolektivnog ugovora te kojim se na poseban način uređuje kolektivno pregovaranje i sklapanja kolektivnih ugovora u državnim i javnim službama, odnosno šire i u drugim javnim ustanovama.

⁸ Zakon o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata, Narodne novine br. 93/2014, 26/2015.

⁹ Gotovac, V., *Reprezentativnost kao temelj stranačke sposobnosti za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora – presjek postojećeg stanja i prijedlozi unaprjeđenja (I. dio)*, Radno pravo – Stručni časopis, sv. 14, br. 7-8, 2017., str. 13.

¹⁰ Zakon o radu, Narodne novine br. 93/2014, 127/2017, 98/2019, 151/2022, 64/2023.

Rješenja ZRUPS-a uvezana u sadržajno uređenje kolektivnih radnih odnosa ZR-a artikulirala su od 2014. godine sasvim novu vizuru kolektivnog radnog prava izgrađenu u bitnome na obilježju reprezentativnosti kao identifikaciju sindikalnih aktera koji sudjeluju u kolektivnom pregovaranju, sklapaju kolektivne ugovore te *ultima ratio* organiziraju i provode štrajkove. No, istine radi, valja spomenuti činjenicu da su u nekim pogledima i ovdje izostala cjelovito domišljena rješenja, da su prosudbe mogućih dosega primjene prigodom uređenja bile ograničene, a utjecao je i ključni problem zakonodavstva u Republici Hrvatskoj – to što su u pripremi i donošenju normativnog uređenja općenito niski nomotehnički standardi i još lošija izvedba. Sve je to u pogledu zakonskih rješenja ZRUPS-a i ZR-a stvorilo prostor za različite interpretacije, sporenja oko ovlaštenja iz ZR-a, primjerice oko posebnih prava reprezentativnih sindikata ili prava na štrajk, a ta su otvorena pitanja bila uvod u praktične dvojbe koje su se ubrzo u primjeni i pokazale.

Valja ovdje već uvodno spomenuti i odnos aktera kolektivnog radnog prava, osobito u javnom sektoru, prema uređenju i provedbi uređenja kolektivnog radnog prava. Naime, taj je odnos uvelike ucjenjivački spram druge pregovaračke strane, te podcjenjivački u odnosu na sadržaj zakonskog uređenja. U takvom okruženju država, ili njena produžena ruka poslodavac, često djeluju na temelju neznanja ili čak nepoznavanja vlastitih propisa ili pristaju na ustupke drugoj strani vodeći se nastojanjem ostvarenja određenih političkih probitaka. Upravo je takav pristup doveo do nekih nerazumnih i problematičnih pravnih sadržaja i prakse. Kada su se na to još nadovezala, pristojno kazano, “neobična” i “neočekivana” tumačenja i stavovi koje je uvela sudska praksa, ponajprije u okolnostima štrajkova, polazna ideja reprezentativnosti i njena praktična artikulacija doživjele su značajne promjene i odmak od njene inicijalne konceptualizacije i svrhe. To i jest uzrok interesa za pisanje ovog rada: želja da se identificiraju otvorena pitanja i neuralgične točke za kolektivno radno pravo danas, da se argumentiraju pozicije koje su dovele do tih ishoda. Sve kako bi u sljedećoj iteraciji sudskog postupanja ili pri novoj intervenciji u normativno uređenje bio jasan rezon postupanja, da razjasnimo jesu li pojedina “bezumna” postupanja samo pravni ekscesi uvjetovani neznanjem ili nekom trenutačnom situacijom ili se akteri kolektivnog radnog prava, uz blagonaklon stav sudova, upuštaju u izgradnju nove arhitekture kolektivnog radnog prava koju zakonopisac odnosno zakonodavac prihvaćaju, ma koliko bila drukčija od stanja planiranog i smjieranog uvođenjem reprezentativnosti 2014. godine.

Rad koji slijedi razrađuje reprezentativnost sindikata za kolektivne pregovore, i to u ključnome naglašavajući važna otvorena pitanja u primjeni te nudeći i određene mogućnosti adresiranja tih pitanja, čime se implicira i scenarij i smjer razvoja kolektivnog radnog prava u nas. Metodološki rad počiva

na normativnoj analizi kojoj se, na neki način, suprotstavljaju neki zaključci ekstrapolirani analizom recentne sudske prakse Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske, a potom se između usporednih i suprotstavljenih stavova teleološkom analizom nastoji utvrditi onaj ili one koji odgovaraju kontekstu kolektivnih radnih odnosa u Republici Hrvatskoj.

Rad je podijeljen u četiri cjeline. Nakon uvoda, pojmovno se i koncepcijski identificira reprezentativnost sindikata za kolektivne pregovore te se prikazuju normativni zahtjevi za ostvarenje iste. U trećem se dijelu identificiraju i analiziraju otvorena pitanja kolektivnog radnog prava koja su se pojavila nakon uređenja reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora te se izlažu mogući pristupi adresiranja tih pitanja. Konačno, u četvrtom se dijelu daju zaključna razmatranja.

2. REPREZENTATIVNOST SINDIKATA ZA KOLEKTIVNO PREGOVARANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ *DE LEGE LATA*

U Republici Hrvatskoj kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora ekskluzivno je pravo sindikata. U uvjetima pluralizma sindikalnog predstavljanja i izražene brojnosti interesnog zastupanja putem više stotina sindikata nacionalno, a kod pojedinih poslodavaca i s po desetak zastupljenih sindikata¹¹ identifikacija sindikata koji su spremni i sposobni sredstvima pritiska štititi i promicati interese članova postaje nužna svrha i normativnog uređenja, radi omogućavanja uopće zagovaranja i zastupanja interesa radnika. Utoliko su važni zakonski kriteriji za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata koje vodi facilitiranju odnosa aktera kolektivnih radnih odnosa – sindikata i poslodavaca.

Normativiziranje reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje bio je razmjerno dugotrajan i za neke sindikate tegoban proces kojemu je prethodilo razdoblje sazrijevanja svijesti o potrebi uređenja toga pravnog pitanja odnosno statusa. Nastavno se prikazuje sam historijat uređenja i konačan kriterijski rasplet uređenja reprezentativnosti.

2.1. Historijat uređenja reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje

Pitanje reprezentativnosti, odnosno konkretizacija pojmovnog i pravnog određenja sindikata kao strane kolektivnih pregovora, bilo je otvoreno u Repu-

¹¹ Ovakav se primjer može naći primjerice kod poslodavca Zagrebački holding d.o.o.

blici Hrvatskoj više od dva desetljeća. U odnosu na postojeći ZR prethodna su uređenja drukčije uređivala i utvrđivala moguće stranke kolektivnog ugovora.

Odredbe članka 185. Zakona o radu¹² iz 1995. godine uređivale su kako je stranka na strani poslodavca mogla biti jedan ili više poslodavaca ili njihovih udruga, dok je na strani radnika kao stranka mogao stajati jedan ili više sindikata ili njihovih udruga, “koje su spremne i sposobne sredstvima pritiska štiti i promicati interese svojih članova prilikom pregovora o sklapanju kolektivnih ugovora na području za koje se kolektivni ugovor sklapa”. Ove zakonske odredbe nisu podrobnije objašnjavale koji su to sindikati i kako su spremni i sposobni štiti i promicati interese svojih članova, a u uvjetima sindikalnog pluralizma ovakvo uređenje predstavljalo je priličan, ako ne i osnovni, problem vezan uz stranke kolektivnog ugovora. Naime, dok je naizgled bila riječ o kriteriju za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata za kolektivne pregovore, to u stvarnosti nije bilo tako s obzirom na to da zakonsko rješenje iz odredbi članka 186. tadašnjeg Zakona o radu nije polazilo od načela reprezentativnosti sindikata, već od načela zastupljenosti sindikata, prema kojem su se za pregovarački odbor sindikata u obzir morali uzeti te u njegovu formiranju sudjelovati svi sindikati koji su bili u interesnom sporu s poslodavcem koji su istom bili voljni kolektivno pregovarati o kolektivnom ugovoru, a koji su ispunjavali uvjete iz odredbe članka 185. Zakona o radu, dakle da su bili “spremni i sposobni sredstvima pritiska štiti i promicati interese svojih članova”.¹³ Osim što je u praksi bilo prilično teško utvrditi sindikat koji je sposoban organizirati industrijsku akciju, stvar je dodatno zakomplicirana odredbama članka 186. Zakona o radu o članstvu u odboru sindikata za kolektivne pregovore prema kojima su o tom članstvu odlučivali samo sindikati sporazumno, a ako to ne bi bilo moguće, tada bi odlučivalo Gospodarsko-socijalno vijeće, podredno ministar nadležan za rad, bez propisanih kriterija za to, dakle arbitrarno i diskrecijski.

Nakon 2009. godine opisana se situacija nastavila na gotovo identičan način sve do 2012. godine, sada prema odredbama članaka 253. i 254. Zakona o radu¹⁴ iz 2009. godine.¹⁵

¹² Zakon o radu, Narodne novine br. 38/1995, 54/1995, 65/1995, 102/1998, 17/2001, 82/2001, 114/2003, 142/2003, 123/2003, 30/2004, 68/2005, 94/2009, 149/2009.

¹³ Rebac, I., *Socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje u Hrvatskoj*, Tim press, Zagreb, 2010., str. 96 – 97.

¹⁴ Zakon o radu, Narodne novine br. 149/2009, 61/2011, 82/2012, 73/2013, 93/2014.

¹⁵ Gotovac, V., *Novi Zakon o radu – sudjelovanje radnika u odlučivanju i kolektivni radni odnosi*, u: Crnić, I. et al., *Radno i ovršno pravo u praksi*, Organizator, Zagreb, 2015., str. 134.

Nastavno, donošenjem Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje pravno uređenje stranaka kolektivnog ugovora je u bitnome dodatno usloženo. Naime, odredbom članka 26. stavka 2. Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje prestao je važiti članak 253. Zakona o radu, koji je izričito uređivao stranke kolektivnog ugovora te su monopol kolektivnog pregovaranja, a i stranačka sposobnost za sklapanje kolektivnih ugovora, pridržani za sindikate reprezentativne za kolektivno pregovaranje.¹⁶ Prilično dubinskim zadiranjem u postojeći pluralizam sindikata, odnosno činjenicu da je na različitim razinama u Republici Hrvatskoj velik broj registriranih sindikata, taj je zakon izazvao veliko nezadovoljstvo sindikata, i to ponajprije zbog normiranja do tada zakonski neuređenog pitanja reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje. To nezadovoljstvo i praktični problemi koji su se iskazali potaknuli su potrebu preuređenja ovog pitanja, što se i dogodilo donošenjem novog ZRUPS-a.¹⁷ Neke od postavki ovog zakona te posljedične prakse obrađuju se dalje u tekstu.

2.2. Pojam i doseg reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog ugovora iz odredbi Glave III. "Reprezentativnost sindikata za kolektivno pregovaranje i zastupljenost u pregovaračkom odboru" ZRUPS-a¹⁸

Pojam reprezentativnosti u radnom pravu proizlazi iz pojma "reprezentativan", a koji se veže uz primjer koji upućuje na osobine, svojstva drugih iz iste vrste, koji je tipičan, odnosno predstavlja obilježje, koji može služiti za dolično predstavljanje.¹⁹

S obzirom na to da kolektivni ugovor sadržajem, ali i načinom kako se kolektivno pregovara, treba odražavati međuodnos interesa radnika i poslodavaca kojih se tiče, na koje će se primjenjivati, to i organizacije koje pregovaraju pri njegovu sklapanju trebaju biti reprezentativne. Drugim riječima, njihovi

¹⁶ Gotovac, V., *Novi Zakon o radu – sudjelovanje radnika u odlučivanju i kolektivni radni odnosi*, u: Crnić, I. et al., *Radno i ovršno pravo u praksi*, Organizator, Zagreb, 2015., str. 135.

¹⁷ Potočnjak, Ž., *op. cit.* u bilj. 7, str. 84 – 88.

¹⁸ Uređenje statusa poslodavaca kao ni reprezentativnost udruga poslodavaca i sindikata neću ovdje posebno analizirati. Za aspekte postupka utvrđivanja reprezentativnosti, kao i provedbena pitanja u pogledu reprezentativnosti, upućujem na tekst zakona.

¹⁹ Vidi https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=dllmWxQ%3D&keyword=reprezentativan (datum pristupa: 10. srpnja 2023. godine).

stavovi i ciljevi trebaju u što većoj mjeri odražavati interese onih koji će biti vezani eventualnim rezultatom – kolektivnim ugovorom.

U većini nacionalnih sustava kolektivnih radnih odnosa pojam reprezentativnosti utvrđen je i uređen normativno te samo one organizacije koje ispunjavaju konkretne kriterije mogu kolektivno pregovarati. Na taj se način uspostavlja međuodnos između baze organizacije, njena članstva, te onih koji ih predstavljaju u kolektivnim pregovorima zastupajući njihove interese.²⁰

U Republici Hrvatskoj kolektivni pregovori i sklapanje kolektivnih ugovora predstavljaju područje isključive ovlasti i prava sindikata, sindikalnog ekskluziviteta. Taj sindikalni ekskluzivitet, činjenica stranačke sposobnosti, specifična sindikalna ovlast tijekom kolektivnih pregovora i u sklapanju kolektivnih ugovora sama po sebi nije i ne može biti bezrezervna, ovo osobito ne u uvjetima sindikalnog pluralizma kakav u nas vlada, jer tada bi bila moguća destrukcija multiplicitetom predstavljenih i zastupljenih interesa koji bi disperzirali snagu na strani radnika. Stoga se, za provedbu sindikalnog ekskluziviteta u kolektivnim pregovorima i kolektivnim ugovorima, pojavljuje potreba evaluacije odnosno kvantifikacije određenja spremnosti i sposobnosti predstavljanja interesa i zastupanja radnika – članova sindikata sredstvima pritiska koji štite i promiču interese svojih članova prigodom pregovora o sklapanju kolektivnih ugovora u području za koje se sklapaju. To se naziva reprezentativnošću, odnosno reprezentativnošću za kolektivno pregovaranje.²¹

ZR, baš kao ni ZRUPS, pojmovno ne preciziraju niti obrazlažu ili pojašnjavaju reprezentativnost, ali ju sadržajno povezuju s kolektivnim pregovaranjem i sklapanjem kolektivnog ugovora te ju na taj način detaljiziraju. Tako, dakle, pojam reprezentativnosti postoji u odnosu na stranačku sposobnost za kolektivno pregovaranje, odnosno i sklapanje kolektivnog ugovora, i to na način da reprezentativnost sindikata uređena ZRUPS-om implicira stranačku sposobnost za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog ugovora te tako konceptualizira kolektivno pregovaranje i kolektivne ugovore uopće. Na taj se način definiranjem subjekata, naravno, uređuje i sam pravni institut. Uz nare-

²⁰ International Labour Office, *Representativity and Recognition for Collective Bargaining (Factsheet No. 2)*, International Labour Office, Geneva, 2015.

²¹ Osim reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, reprezentativnost može postojati i u druge svrhe. Primjerice, ovlast iz odredbe članka 153. stavka 3. ZR-a da sindikalni povjerenik preuzme sva prava i obveze radničkog vijeća ako kod poslodavca nije utemeljeno radničko vijeće, također predstavlja vrstu reprezentativnosti. Moguće je i da sindikat sudjeluje u bipartitnim ili tripartitnim tijelima. Potonje je u nas uređeno ZRUPS-om. No, ono što je ključno, reprezentativnost za kolektivno pregovaranje treba se rabiti samo u tu svrhu, ne daje posebna ovlaštenja za ove druge vrste predstavljanja za koje mogu postojati zasebni kriteriji reprezentativnosti.

čeno, a i posljedično tomu, reprezentativnost sindikata predstavlja i normativnu pretpostavku zakonitosti štrajka prema odredbi članka 205. stavka 2. ZR-a: “[U] slučaju spora o sklapanju, izmjeni ili obnovi kolektivnog ugovora, pravo pozvati na štrajk i provesti ga imaju sindikati kojima je u skladu s posebnim propisom utvrđena reprezentativnost za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog ugovora i koji su pregovarali o sklapanju kolektivnog ugovora.” Slijedom opisanoga koncept reprezentativnosti nedvosmisleno ima presudan utjecaj na kolektivno radno pravo.

Bez posebnog vrednovanja formalnosti poput područja i razine za koje se kolektivno pregovara i sklapa kolektivni ugovor ili pregovaračkog odbora sindikata za kolektivno pregovaranje, nastavno ću navesti kriterije utvrđivanja reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog ugovora koji i sami, prilično arbitrarnim diferenciranjem različitih “mjerjenja” reprezentativnosti u različitom okruženju, otvaraju put prema identificiranju problema u vezi reprezentativnosti.

2.3. Kriteriji reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog ugovora

Odredbama članka 25. ZRUPS uređuje stranke kolektivnog ugovora na način da se na strani poslodavca kao stranke kolektivnog ugovora mogu nalaziti jedan ili više poslodavaca ili njihove udruge, dok na strani sindikata strankama mogu biti jedan ili više sindikata koji su reprezentativni u skladu s ZRUPS-om. Uz navedenu odredbu članka 25. stavka 1. ZRUPS-a u odredbi stavka 4. istog članka uređuje se specifična situacija prethodno spomenutog općeg – nacionalnog – kolektivnog ugovora.²² Nadalje, u odredbama članka 25. stavaka 2. i 3. ZRUPS-a uređuje se specifična stranačka sposobnost u uvjetima kolektivnih pregovora i kolektivnih ugovora s entitetima javnih i državnih službi.

Kriterijima za utvrđivanje stranačke sposobnosti za kolektivno pregovaranje, a podredno i bivanje strankom kolektivnog ugovora, na strani sindikata pristupa se analitički, po uređenjima na određenim razinama odnosno vrstama poslodavaca.

²² Tu bi bila riječ o kolektivnom ugovoru koji bi se primjenjivao na radnike zaposlene kod poslodavaca udruženih u udruhu poslodavaca više razine, a stranke kojeg bi na strani poslodavca mogla biti udruha poslodavaca više razine, a na strani sindikata jedna ili više udruga sindikata više razine kojima je utvrđena reprezentativnost za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini.

2.3.1. *Opće uređenje reprezentativnosti sindikata*

Uređenje stranačke sposobnosti sindikata za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora u vezi je s njihovim svojstvom i obilježjem reprezentativnosti odnosno posljedično ispunjenjem kriterija i utvrđenjem reprezentativnosti. Koje je, dakle, uređenje reprezentativnosti i kriteriji za istu? Više je mogućih situacija: prvo, singularnost sindikata; potom sporazumijevanje više sindikata; te, konačno, utvrđivanje reprezentativnosti po odgovarajućem povjerenstvu.

Prema odredbi članka 7. stavka 1. ZRUPS-a, ako na razini za koju se kolektivno pregovara o sklapanju kolektivnog ugovora djeluje samo jedan sindikat, taj se sindikat smatra reprezentativnim i njegova se reprezentativnost posebno ne utvrđuje, i bez obzira na broj članova sindikata i udio zaposlenih u članstvu sindikata. Ako pak na razini za koju se kolektivno pregovara o sklapanju kolektivnog ugovora djeluje više sindikata, tada svi sindikati koji djeluju na toj razini mogu pisanim sporazumom²³ utvrditi koji se sindikat odnosno sindikati smatraju reprezentativnima, u kojem se slučaju također ne utvrđuje posebno reprezentativnost tih sindikata. Dakle, u slučaju sindikalnog ekskluziviteta, jedinog sindikata kod poslodavca, postoji presumpcija, predmnijeva, *iuris et de iure*, reprezentativnosti, a ista presumpcija postoji i u uvjetima sindikalnog pluralizma kada bude postignut dogovor svih sindikata o tome da su svi oni ili samo neki od njih reprezentativni. To su dva slučaja "presumirane" reprezentativnost sindikata za kolektivno pregovaranje, koja za sobom povlači i stranačku sposobnost bivanja strankom kolektivnog ugovora.

Ako na razini za koju će se kolektivno pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora djeluje više sindikata, a oni ne postignu pisani sporazum o reprezentativnosti, tada odredba članka 7. stavka 4. ZRUPS-a uređuje kako reprezentativnost sindikata utvrđuje Povjerenstvo za utvrđivanje reprezentativnosti, na način i u postupku utvrđivanje reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje, uređenom odredbama članaka 22. do 27. ZRUPS-a. U ovom se postupku reprezentativnima mogu utvrditi samo sindikati koji okupljaju najmanje 20 % sindikalnog članstva na razini za koju će se kolektivno pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora.²⁴ Ovaj postupak utvrđivanja reprezentativ-

²³ Prema odredbi članka 7. stavka 3. ZRUPS-a pisani sporazum o reprezentativnosti mora sadržavati podatak o broju radnika članova onih sindikata koji se na temelju sporazuma smatraju reprezentativnima, iskazan po svakom pojedinom sindikatu.

²⁴ Sam broj članova sindikata određuje se s obzirom na broj članova sindikata kojima poslodavac usteže sindikalnu članarinu, a tom se broju pridodaju i članovi sindikata koji su na roditeljskom dopustu te oni članovi sindikata koji sami,

nosti sindikata može pokrenuti svaki sindikat. Na ovaj, dakle, način dobivamo kriterij za utvrđivanje reprezentativnost sindikata, kada ne postoji presumirana reprezentativnost.

Uz navedeno, prema odredbi članka 31. stavka 3. ZRUPS-a, sindikati kojima je do dana stupanja na snagu ZRUPS-a utvrđena reprezentativnost za kolektivno pregovaranje, ovo na način i u postupku propisanom Zakonom o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnost za kolektivno pregovaranje, zadržavaju svoju reprezentativnost koja traje kako je utvrđeno, do tri godine od dana njena utvrđivanja²⁵, ovo prema odredbi članka 10. stavka 1. Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje. Također, kako prema odredbi članka 10. stavka 1. ZRUPS-a reprezentativnost ili zastupljenost u pregovaračkom odboru traje u razdoblju važenja kolektivnog ugovora, to protek važenja kolektivnog ugovora ili započinjanje kolektivnih pregovora za novi kolektivni ugovor implicira novi postupak u kojem će se reprezentativnost “presumirati” ili utvrditi.

Ovu situaciju dodatno usložnjuje odredba članka 26. stavka 1. ZRUPS-a, prema kojoj će (sklopljeni) kolektivni ugovor važiti samo ako su ga potpisali reprezentativni sindikati koji u svom članstvu imaju više od 50 % radnika članova od ukupno sindikalno organiziranih radnika kod reprezentativnih sindikata, dakle zastupaju najmanje 50 % članova reprezentativnih sindikata. Ovo uređenje ne utječe *ex post* na reprezentativnost sindikata, ali implicira da stranačka sposobnost sindikata za sklapanje kolektivnog ugovora, osim ispunjenja uvjeta reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, traži i potpis po onom broju sindikata kojim će se zajamčiti da oni zastupaju većinu sindikalnog članstva na razini za koju se kolektivno pregovaralo o sklapanju kolektivnog ugovora.

2.3.2. Reprezentativnost strukovnih sindikata

Povlasnu specifičnost prigodom utvrđivanja reprezentativnosti za strukovne sindikate iz odredbe članka 8. stavka 3. Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnost za kolektivno pregovaranje ZRUPS ne podupire pa niti ne sadržava posebne odredbe o reprezentativnosti strukovnih sindikata prema kojima su ti sindikati mogli biti utvrđeni reprezentativnima pod povoljnijim uvjetima. Time strukovni sindikati, za stjecanje

osobno i neposredno, sindikatu uplaćuju članarinu.

²⁵ Ta je reprezentativnost mogla trajati sve do sredine 2017. godine.

reprezentativnosti za sklapanje kolektivnih ugovora, moraju udovoljavati općim uvjetima za stjecanje statusa reprezentativnosti, presumirane ili utvrđene.

U uvjetima postojanja nekih važnih i presudno snažnih sindikata strukovnog članstva, sa znatnim štrajkačkim potencijalom, činjenica njihove nemogućnosti ispunjenja kriterija reprezentativnosti mogla bi ugroziti stabilnost i prihvaćenost dijelova sustava kolektivnih radnih odnosa te tako za buduća razdoblja utjecati na politiku tržišta rada posebice u segmentu kolektivnih radnih odnosa.²⁶ Takvi sindikati, odnosno njihova zastupljenosti u kolektivnim pregovorima ovisi o nužnosti razvoja mehanizama sporazumijevanja i usuglašavanja na strani sindikata, radi uključivanja svih sindikata u kolektivne radne odnose te stjecanja presumirane reprezentativnosti za sve sindikate, a što bi reprezentativnim sindikatima pridodalo faktičnu snagu i značaj inače nereprezentativnih strukovnih sindikata, a potonjima zajamčilo reprezentativnost. Ovo je, ipak, u uvjetima pluralizma predstavljanja radničkih interesa različitim sindikatima, koji se u Republici Hrvatskoj očituje u međusindikalnom nadmetanju i borbi, ponekada preuzetno očekivati.

No, osam godina nakon uređenja reprezentativnosti ZRUPS-a koji nije diferencirao strukovne sindikate Zakonom o dopuni Zakona o zdravstvenoj zaštiti²⁷ donesenim dana 7. listopada 2022. godine, u Zakon o zdravstvenoj zaštiti²⁸ unesen je članak 197.a kojega odredbe povlašćuju strukovni sindikat liječnika te za njega uvode poseban kriterij reprezentativnosti pri pregovaranju i sklapanju kolektivnog ugovora za zaposlene u ustanovama u sustavu zdravstva i zdravstvenog osiguranja za čije se plaće i druga materijalna prava sredstva osiguravaju u državnom proračunu, odnosno riznici prema posebnom propisu ili iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Naime, tu će se, iznimno od kriterija reprezentativnosti utvrđenoga općim propisom – ZRUPS-om, uz sindikate utvrđene reprezentativnima u skladu s odredbama općeg propisa, reprezentativnim sindikatom smatrati i sindikat koji ima najmanje 20 % članova liječnika od ukupnog broja radnika liječnika zaposlenih u ustanovama u području pregovora.²⁹

Povlasnim izdvajanjem strukovnih sindikata, a koji ni po čemu nisu drukčije tretirani radnim zakonodavstvom, otvara se pitanje promjene odnosa unutar

²⁶ Ovdje za primjer valja navesti Hrvatski liječnički sindikat i Hrvatski sindikat prometnih pilota.

²⁷ Zakon o dopuni Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine br. 119/2022.

²⁸ Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine br. 100/2018, 125/2019, 133/2020, 147/2020, 136/2021, 119/2022, 156/2022, 33/2023.

²⁹ Ustavni sud ove odredbe nije našao spornima. Ustavni sud Republike Hrvatske, odluka, br: U-I-626/2023, od 27. lipnja 2023. godine.

kolektivnog prava, i to ne samo u ovom konkretnom slučaju već i mogućnošću da iz ovog iznimnog postupanja proizađu i daljnje iznimke od općeg pristupa reprezentativnosti sindikata.

2.3.3. *Reprezentativnost sindikata za opći kolektivni ugovor*

ZRUPS odredbom članka 4. odnosno 25. stavka 4. predviđa i uređuje specifičnu situaciju općeg, nacionalnog, kolektivnog ugovora, koji u naravi predstavlja kolektivni ugovor primjenjiv na radnike zaposlene kod poslodavaca udruženih u udrugu poslodavaca više razine. Stranke toga kolektivnog ugovora mogu biti na strani poslodavaca udruga poslodavaca više razine, a na strani sindikata jedna ili više udruga sindikata više razine kojima je utvrđena reprezentativnost za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, dakle referentni su kriteriji oni kojima moraju udovoljavati udruge koje sudjeluju u nacionalnom tripartitnom socijalnom dijalogu iz odredbi članka 2. ZRUPS-a – kriteriji reprezentativnosti udruga poslodavaca više razine za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini³⁰ i članka 3. ZRUPS-a – kriteriji reprezentativnosti udruge sindikata više razine za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini.³¹

³⁰ “Reprezentativna udruga poslodavaca više razine za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, u smislu ovoga Zakona, je udruga poslodavaca više razine koja kumulativno ispunjava sljedeće uvjete:

- 1) da je najmanje šest mjeseci prije dana podnošenja zahtjeva za utvrđivanje reprezentativnosti upisana u registar udruga poslodavaca više razine
- 2) da je u nju udruženo najmanje tri tisuće poslodavaca ili da u nju udruženi poslodavci zapošljavaju najmanje sto tisuća radnika
- 3) da je u nju udruženo najmanje pet udruga poslodavaca koje djeluju u različitim područjima djelatnosti utvrđenim Nacionalnom klasifikacijom djelatnosti
- 4) da ona ili u nju udružene udruge poslodavaca imaju područne urede u najmanje četiri županije
- 5) da raspolaže potrebnim prostorom i drugim materijalnim uvjetima za rad te da zapošljava najmanje pet radnika na temelju ugovora o radu, sklopljenog na neodređeno vrijeme s punim radnim vremenom.”

³¹ “(1) Reprezentativna udruga sindikata više razine za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, u smislu ovoga Zakona, je udruga sindikata više razine koja kumulativno ispunjava sljedeće uvjete:

- 1) da je najmanje šest mjeseci prije dana podnošenja zahtjeva za utvrđivanje reprezentativnosti upisana u registar udruga sindikata više razine
- 2) da u nju udruženi sindikati imaju najmanje pedeset tisuća radnika članova
- 3) da je u nju udruženo najmanje pet sindikata koji djeluju u različitim područjima djelatnosti utvrđenim Nacionalnom klasifikacijom djelatnosti
- 4) da ona ili u nju udruženi sindikati imaju područne urede u najmanje četiri županije

2.3.4. *Reprezentativnost sindikata za temeljni kolektivni ugovor u javnim službama*

Kod kolektivnog pregovaranja o sklapanju kolektivnog ugovora iz odredbe članka 13. stavka 1. ZRUPS-a, dakle kolektivnog ugovora kojim se ugovaraju prava zaposlenih za koja se sredstva za plaće i druga materijalna prava radnika osiguravaju u Državnom proračunu Republike Hrvatske, odnosno riznici prema posebnom propisu i kojima se sredstva za plaće zaposlenih u javnim ustanovama osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje – koji kolektivni ugovor će se primjenjivati na više područja javnih službi prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti – što upućuje na to da je riječ o kolektivnom ugovoru koji danas prepoznajemo kao temeljni kolektivni ugovor u javnim službama, stranačku sposobnost imat će sindikati zastupljeni u pregovaračkom odboru. Njima se neće utvrđivati reprezentativnost prema općim pravilima odredbi članaka 7. i 8. ZRUPS-a, već će na strani sindikata pregovarati pregovarački odbor sindikata kojega broj i sastav utvrđuje Povjerenstvo za utvrđivanje reprezentativnosti na način da se sastav pregovaračkog odbora sindikata za sklapanje kolektivnog ugovora utvrđuje tako da svako područje bude zastupljeno s jednim članom, predstavnikom sindikata koji u tom području ima najveći broj radnika članova, a preostali članovi pregovaračkog odbora, najviše do 11 članova, utvrdit će se razmjerno broju radnika članova ostalih sindikata koji sudjeluju u postupku utvrđivanja pregovaračkog odbora u odnosu na broj ukupno sindikalno organiziranih radnika u području za koje se pregovara.

2.3.5. *Reprezentativnost sindikata za kolektivni ugovor državnih službenika ili granski kolektivni ugovor u javnim službama*

Pri kolektivnom pregovaranju o sklapanju kolektivnog ugovora iz odredbe članka 13. stavka 1. ZRUPS-a³², a riječ je o kolektivnom ugovoru državnih

5) da raspolaže potrebnim prostorom i drugim materijalnim uvjetima za rad te da zapošljava najmanje pet radnika na temelju ugovora o radu, sklopljenog na neodređeno vrijeme s punim radnim vremenom.

(2) U broj radnika članova sindikata iz stavka 1. podstavka 2. ovoga članka ubrajaju se radnici članovi sindikata:

1) koji su poslodavcu dali pisanu suglasnost za ustezanje sindikalne članarine od plaće

2) koji koriste prava na roditeljske i roditeljske potpore u skladu s posebnim propisom

3) koji samostalno uplaćuju sindikalnu članarinu.”

³² Riječ je o kolektivnom ugovoru kojim se ugovaraju prava zaposlenih za koja se sred-

službenika ili kolektivnim ugovorima koje danas prepoznajemo kao granske kolektivne ugovore u javnim službama, tu će stranačku sposobnost imati jedan ili više reprezentativnih sindikata zastupljenih u pregovaračkom odboru, ovo prema općim pravilima odredbi članka 7. i 8. ZRUPS-a, utvrđeno na razini pojedinog područja, odjeljka ili skupine javnih službi prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti.

U pogledu granskog kolektivnog ugovora jedne javne službe – kolektivnog ugovor za znanost i visoko obrazovanje – odredba članka 14. stavka 5. ZRUPS-a uvodi specifičnu iznimku. Dakle, prigodom kolektivnog pregovaranja o sklapanju kolektivnog ugovora koji će se primjenjivati na zaposlene u znanstvenim ustanovama, odnosno ustanovama iz sustava visokog obrazovanja, utvrđivat će se reprezentativnost sindikata, a ne broj i sastav pregovaračkog odbora, odnosno stranačku sposobnost imat će jedan ili više reprezentativnih sindikata zastupljenih u pregovaračkom odboru, ovo prema općim pravilima odredbi članka 7. i 8. ZRUPS-a. Razlog zašto se ovo posebno naglašava i izuzima od primjene odredbe članka 14. stavka 1. ZRUPS-a jest činjenica da se sustav znanosti, odnosno znanstvene ustanove, i sustav visokog obrazovanja, odnosno ustanove iz sustava visokog obrazovanja, ne nalaze u istom području, odjeljku ili skupini javnih službi prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti.³³ Slijedom toga bi se stranačka sposobnost, ponajprije na strani sindikata, a potom i pregovarački odbori, trebala formirati vodeći se odredbama članka 13. stavak 1. i članak 14. stavak 1. ZRUPS-a prema pravilima kao za kolektivni ugovor koji će se primjenjivati u više područja javnih službi prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti, odnosno za temeljni kolektivni ugovor za javne službe te, a da se to ne bi dogodilo, ZRUPS ovdje uvodi iznimku omogućujući da se pregovarački odbor formira od jednog ili više reprezentativnih sindikata prema općim pravilima odredbi članka 7. i 8. ZRUPS-a, izjednačujući ih time s ostalim javnim službama.

stva za plaće i druga materijalna prava radnika osiguravaju u državnom proračunu, odnosno riznici prema posebnom propisu, a taj će se kolektivni ugovor primjenjivati u pojedinom području, odjeljku ili skupini javnih službi prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti ili o kolektivnom ugovoru koji će se primjenjivati na službenike i namještenike u tijelima državne uprave, odnosno državnim tijelima.

³³ Sustav znanosti, odnosno znanstvene ustanove, nalaze se u području “M - STRUČNE, ZNANSTVENE I TEHNIČKE DJELATNOSTI”, odjeljku “72 - Znanstveno istraživanje i razvoj”, dok se sustav visokog obrazovanja, odnosno ustanove iz sustava visokog obrazovanja, nalaze u području “P - OBRAZOVANJE”, odjeljku “85 - Obrazovanje”, skupini “85.4 - Visoko obrazovanje”.

2.3.6. Reprezentativnost sindikata za kolektivni ugovor kojim se ugovaraju prava zaposlenih u javnim ustanovama koje je osnovala Republika Hrvatska

Odredbom članka 13. stavka 2. ZRUPS-a, za slučaj pregovaranja o sklapanju kolektivnog ugovora kojim se ugovaraju prava zaposlenih u javnim ustanovama koje je osnovala Republika Hrvatska, stranačku sposobnost na strani sindikata imat će jedan ili više reprezentativnih sindikata zastupljenih u pregovaračkom odboru, ovo prema općim pravilima odredbi članka 7. i 8. ZRUPS-a.

2.3.7. Reprezentativnost sindikata za kolektivni ugovor kojim se ugovaraju prava zaposlenih za koja se sredstva za plaće i druga materijalna prava radnika osiguravaju u proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Odredbom članka 13. stavka 3. ZRUPS-a, za slučaj pregovaranja o sklapanju kolektivnog ugovora kojim se ugovaraju prava zaposlenih za koja se sredstva za plaće i druga materijalna prava radnika osiguravaju u proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema posebnom propisu, reprezentativnost sindikata utvrđuje se prema općim pravilima odredbi članka 7. i 8. ZRUPS-a.

2.3.8. Sinteza kriterija reprezentativnosti sindikata

Sveukupna razradba kriterija reprezentativnosti, u bitnome obilježena diferenciranjem različitih situacija, općeg uređenja u gospodarstvu te različitih iznimnih rješenja ovisno o razini pregovaranja s državom u ulozi pregovarača na poslodavačkoj strani, upućuje na politiziran i arbitrarno-utilitaristički pristup koji se usmjerava prema poboljšanju pozicije države u ulozi pregovarača te potvrđuje kako se razni alati radnog prava pokušavaju rabiti radi upravljanja samo jednim dijelom radnih odnosa – onih javnog sektora – što će se prezentirati i kroz otvorena pitanja koja mahom nastaju upravo ondje. Jednako kao što su kolektivni radni odnosi bili funkcionalno uređeni i prethodnim rješenjima u privatnom sektoru, tako je to i sada, iako se daje promišljati o drugim i drukčijim kriterijima, kvantitativnima i kvalitativnima, “mjerjenja” reprezentativnosti sindikata. Potonje se, naravno, još više odnosi na javni sektor u kojem se ni uz ove kriterije ne rješavaju neuralgične točke, koje potom produciraju probleme koje samo normativno rješenje ne adresira pa ih, s upitnim uspjehom, pokušava razriješiti sudska praksa. Kako sadržaj kriterija nije predmet sadržaja ovog rada, iako možda jest rješenje problema koji se apostrofiraju, to ću se ovdje zaustaviti na ovoj razini poopćavanja.

3. KOLEKTIVNO RADNO PRAVO NAKON UREĐENJA REPREZENTATIVNOSTI SINDIKATA ZA KOLEKTIVNO PREGOVARANJE

Nakon predstavljanja pojma i definiranja uvjeta reprezentativnost sindikata za kolektivno pregovaranje u Republici Hrvatskoj *de lege lata* valja tu istu reprezentativnost valorizirati u kontekstu kolektivnog radnog prava u Republici Hrvatskoj. To podrazumijeva razmatranje utjecaja reprezentativnosti na postojeće stanje i zatečena rješenja postojeća u trenutku uređenja reprezentativnosti, istodobno identificirajući sva ona pitanja koja su se nastavno i posljedično uređenju reprezentativnosti otvorila, naravno uz razmatranje mogućih odgovora na ta pitanja. To se tek u manjem dijelu može postići sagledavanjem reprezentativnosti u odnosu na normativno uređenje odredbi ZR-a. Znatno je relevantnije identificirati sadržaj praksi promijenjenih primjenom ZRUPS-a, odnosno i sudskih odluka koje su određena sporna pitanja uredila.³⁴ Slijedom gore navedenoga pobrojiti ću pitanja koja se nameću u odnosu na redefiniranje postojećih odnosa kolektivnog radnog prava obilježjem reprezentativnosti sindikata.

Prije svega valja naglasiti kako ishode determiniraju uopće sami kriteriji reprezentativnosti. Tako činjenica da se kriteriji svode na kvantitativne pokazatelje, dok kvalitativni aspekti sindikalnih obilježja i organizacija ne igraju baš nikakvu ulogu u pogledu reprezentativnosti, implicira pitanje preferiranja sindikata po brojnosti članstva dok se ne valoriziraju, primjerice, struke koje na određenom području predstavljaju temelj poslovanja, *core business*. U tom pogledu strojovođe u željezničkom prijevozu, piloti u zrakoplovnome ne uživaju u pogledu svog sindikalnog organiziranja nikakav povlašteni ili preferencijalni položaj iako su svojim strukama nositelji poslovanja kod poslodavaca.

Nadalje, činjenica da su kriteriji reprezentativnosti sindikata koji se odnose na kolektivne radne odnose u gospodarstvu odnosno privatnom sektoru različiti u odnosu na one koji su primjenjivi na javne i državnu službu te i da je uređena strukovna reprezentativnost, no to samo za sindikat liječnika u zdravstvu, upućuje na arbitrarnost u povodu kriterija reprezentativnosti, vjerojatno sasvim nepotrebno diferenciranje reprezentativnosti sindikata ovisno o poslodavcu o kojem je riječ. Ili možda potrebno? Za koga, za sindikalne organi-

³⁴ Ovdje ne spominjem Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje s obzirom na to da njegovo razmjerno kratko razdoblje primjene nije imalo znatnijeg utjecaja na promjene strukture kolektivnog radnog prava, a s obzirom i na protek vremena od njegove primjene ni te rudimentarne posljedice ne predstavljaju više relevantnu činjenicu za radno pravo.

zacije i koje, ili za državu koja time "izabire" svoje sugovornike u bipartitnom pregovaračkom dijalogu kolektivnog radnog prava? Oba se ova pitanja samo navode, ne obrađuju se detaljnije, i to stoga što je polazna točka ovog rada reprezentativnost sindikata kakva jest i njene implikacije za kolektivno radno pravo u Republici Hrvatskoj pa se pitanje kriterija reprezentativnosti uzima *de lege lata*, odnosno neće se detaljnije valorizirati iste.

Sada dolazimo do ključnih pitanja za ovaj rad. Krenimo s pitanjem koje se nameće u vezi s reprezentativnosti sindikata: pitanje *ratia* korištenja obilježja reprezentativnosti sindikata u kontekstu kolektivnog radnog prava izvan samog kolektivnog pregovaranja i sklapanja kolektivnih ugovora. Naime, ZRUPS to vezuje uz ovlaštenje sindikata za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora. ZR to, potom, proširuje i na uvjetovanje prava na štrajk u slučaju spora o sklapanju, izmjeni ili obnovi kolektivnog ugovora. No, u višegodišnjoj se praksi u vezi s reprezentativnosti sindikata pokazalo kako se obilježje reprezentativnosti rabi i za neke druge odnose odnosno ovlaštenja, primjerice određena prava uređena kolektivnim ugovorima. Tako su putem praksu kolektivnog pregovaranja i sklapanja kolektivnih ugovora, a i sudskom praksom, otvorena neka pitanja koja redefiniiraju značaj i karakter kolektivnog uređenja radnih odnosa i u odnosu na koje je reprezentativnost imala znatan utjecaj. Ta pitanja otvorena reprezentativnošću uključuju prije svega sljedeća pitanja:

- može li preferencijalni status sindikata odnosno sindikalnog povjerenika biti povezan s reprezentativnošću sindikata;
- može li reprezentativni sindikat to svoje obilježje rabiti u svrhu uređenja statusa sindikalnog povjerenika koji preuzima prava i obveze radničkog vijeća;
- može li se na temelju obilježja reprezentativnosti sindikata diferencirati i preferirati članove reprezentativnih sindikata u odnosu na ostale radnike, što se potvrdilo prigodom recentnog normativnog doprinosa osporavanju *erga omnes* učinaka kolektivnog ugovora;
- smije li se obilježje reprezentativnosti rabiti radi uspostave međuodnosa reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora te prava na štrajk.

Ovo su samo pitanja koja sam uspio deducirati iz postojeće prakse kolektivnog pregovaranja i sudske prakse. Zacijelo je pitanja i više, no ovim će se radom obraditi ova.

Pri razmatranju navedenih pitanja valja voditi računa da je riječ o pitanjima od posebnog značenja i važnosti za sindikate i poslodavce, kao i za državu i društvo, sve slijedom stvarne važnosti kolektivnih radnih odnosa. Osim toga,

a s obzirom na to da je sustav kolektivnog pregovaranja i kolektivnih ugovora odraz ne samo zakonskog uređenja već i prakse primjene tih normi, činjenica je da i sudska praksa, nedovoljno izričita i ustaljena te time nepredvidiva, može dodatno stvoriti prepreke, odnosno unijeti neizvjesnost u kolektivne radne odnose, a što se nesnalaženjem sudova u kreiranju te prakse, prema mom mišljenju, i dogodilo. Nije sasvim jasno je li tako nastala sudska praksa samo eksces u odnosu na postojeće normativno uređenje, nešto što će ubuduće promjenom konkretne sudske prakse biti minorizirano, ili je riječ o obliku sudskog aktivizma koji će voditi izgradnji sasvim nove arhitekture kolektivnog radnog prava u nas. No, obveza je stručnjaka upozoriti na probleme nudeći rješenja kako iz te situacije izaći.

3.1. Preferencijalni status sindikata odnosno sindikalnog povjerenika reprezentativnih sindikata (sindikata potpisnika)

Nakon normativnog uređenja obilježja reprezentativnosti sindikata u nekim je kolektivnim ugovorima u javnom sektoru ovo obilježje iskorišteno radi uređenja preferencijalnog statusa sindikata odnosno sindikalnih povjerenika reprezentativnih sindikata odnosno sindikata potpisnika konkretnog kolektivnog ugovora.³⁵ Primjer za ovakvo postupanje vidi se kod Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike³⁶, nadalje u Temeljnem kolektivnom ugovoru za službenike i namještenike u javnim službama³⁷ te kod kolektivnih ugovora u osnovnom³⁸ i srednjem školstvu³⁹.

Tako se primjerice odredbom članka 94. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike djelovanje i uvjeti rada sindikata uređuju na način da se "[P]rava sindikata i povjerenika koja proizlaze iz ovog kolektivnog ugovora odnose se na sindikate potpisnike i povjerenike sindikata potpisnika, a na odgovarajući se način primjenjuju na sindikate i povjerenike sindikata dr-

³⁵ Povezanost obilježja reprezentativnosti i statusa sindikata potpisnika je u tome što je za potonje reprezentativnost sindikata pretpostavka. Na ovaj se način može i izvršiti pritisak na neki od više reprezentativnih sindikata radi potpisivanja kolektivnog ugovora s obzirom na to da u protivnom neće biti ovlašten na neko pravo.

³⁶ Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, Narodne novine br. 56/2022, 127/2022, 58/2023.

³⁷ Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama, Narodne novine br. 56/2022, 127/2022, 58/2023.

³⁸ Kolektivni ugovor za zaposlenike u osnovnoškolskim ustanovama, Narodne novine br. 51/2018, 122/2019.

³⁹ Kolektivni ugovor za zaposlenike u srednjoškolskim ustanovama, Narodne novine br. 51/2018, 122/2019.

žavne službe ako u državnom tijelu ne djeluje sindikat potpisnik”. Slijedom ove odredbe drugim se sindikatima osim sindikata potpisnika, koji su zapravo dva sindikata reprezentativna za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog ugovora u državnoj službi, niječe pristup primjerice oglasnoj ploči kod poslodavca radi oglašavanja sindikalnih aktivnosti, odnosno sindikalnim povjerenicima sindikata nepotpisnika omogućavaju se isključivo prava iz ZR-a, dok im se ne omogućava pristup pravima iz kolektivnog ugovora.

Također, odredbom članka 86. stavka 5. Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama uređuje se da “[S]indikalni čelnik reprezentativnog sindikata koji za vrijeme obavljanja te funkcije istovremeno radi u javnoj službi, ima pravo na 3 sata godišnje po članu za obavljanje sindikalnih aktivnosti, pri čemu se broj članova određuje u odnosu na broj članova u najvećoj podružnici”. Čelnici nereprezentativnih sindikata ne mogu se koristiti ovim ugovorenim pravom.

Nadalje, odredbama članka 24. Kolektivnog ugovora za zaposlenike u osnovnoškolskim ustanovama uređuje se posebno pravo većinskog sindikata potpisnika kolektivnog ugovora, dakle samo jednog od reprezentativnih, u formiranju zajedničkog Povjerenstva za viškove i manjkove nadležnog ministarstva i većinskog sindikata potpisnika. Analogno se preferiranje provodi i odredbama članka 84. Kolektivnog ugovora za zaposlenike u srednjoškolskim ustanovama.

U pogledu svih se konkretnih prava postavlja pitanje može li se obilježje reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje ili neki njen derivativ – status sindikata potpisnika kolektivnog ugovora ili većinskog sindikata potpisnika kolektivnog ugovora – iskoristiti za takvo diferenciranje odnosno preferiranje.

Prije svega, a kako je i kod pojmovnog određenja reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje kazano, reprezentativnost za kolektivno pregovaranje upravo za tu je i samo za tu svrhu uvedena: za kolektivno pregovaranje, za sklapanje kolektivnog ugovora, eventualno i za organiziranje i provedbu štrajka u vezi s kolektivnim pregovaranjem, u slučaju spora o sklapanju, izmjeni ili obnovi kolektivnog ugovora. Sve preko toga u biti je *ultra vires*, postupanje preko zakonskog ovlaštenja. Ni u jednom se pravnom vrelu kojim se uređuje reprezentativnost sindikata nigdje ne spominje kako se ista uređuje radi diferenciranja prava sindikata u djelovanju izvan spektra prava vezanih uz kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora. Utoliko se za isto ne bi trebala niti koristiti.

Nastavno, istina jest da postoji obveznopravna narav dijela odredbi kolektivnog ugovora. Obveznopravni dio kolektivnog ugovora, njegove odredbe s

obveznopravnim učinkom, predstavlja onaj sadržaj kojim stranke koje su sklopile taj ugovor uređuju svoja međusobna prava i obveze.⁴⁰ Taj dio i te odredbe kojima stranke uređuju svoj međusobni odnos nazivaju se odredbama s obveznopravnim učinkom jer na stranke kolektivnog ugovora djeluju kao ugovorne, a ne kao zakonske odredbe, iz čega proizlazi da se obveznopravni dio odnosi samo na prava i obveze stranaka koje su kolektivni ugovor sklopile, djeluje *inter partes*, a uz to prava i obveze i onih subjekata koji su mu naknadno pristupili, no ne i na treće osobe. Obveznim dijelom kolektivnog ugovora o radu uređuju se primjerice mirno rješavanje radnih sporova, tumačenje odredbi kolektivnog ugovora, obveza suzdržavanja od štrajka i drugih industrijskih akcija, trajanje i otkazivanje kolektivnog ugovora i slični elementi odnosa stranaka kolektivnog ugovora.⁴¹ Slijedom obveznopravnog dijela odredbi kolektivnog ugovora navodi se na zaključak o mogućnosti uređivanja posebnih prava reprezentativnih sindikata ili i sindikata potpisnika kolektivnog ugovora, primjerice ugovaranja stanovitih prava za te sindikate ili njihove sindikalne povjerenike.

Međutim, razlikovanje prava i obveza reprezentativnih sindikata, sindikata potpisnika ili i njihovih sindikalnih povjerenika u odnosu na ostale sindikate i njihove povjerenike koji djeluju u području za koje se sklapa kolektivni ugovor može postojati samo u dijelu koji se odnosi na prava i obveze potpisnika kolektivnog ugovora, dakle prava i obveze koji se tiču poslodavačke strane u kolektivnom ugovoru i sindikata kao organizacije, i to onih koji se tiču socijalnog mira i posljedica sklapanja kolektivnog ugovora. Stoga je moguće samo u pogledu onoga što se odnosi na tzv. obveznopravni dio kolektivnog ugovora koji regulira odnose ugovornih strana radi postupanja s tim kolektivnim ugovorom, i to slijedom samog potpisivanja odnosno sklapanja kolektivnog ugovora. To su ona pitanja koja mogu rješavati samo stranke – otkaz kolektivnog ugovora, obnova i izmjena kolektivnog ugovora, trajanje produžene primjene pravnih pravila i sl. Dakle, samo međusobne odnose stranaka, a ne ono što se odnosi na zaposlene radnike, bili oni i sindikalni povjerenici ili ne bili, ovog ili onog sindikata!

U tom se smislu pravo zaposlenih da, kao sindikalni povjerenici, budu od strane poslodavca plaćeni odnosno honorirani za sindikalni rad ne može sma-

⁴⁰ Grgurev, I.; Rožman, K., *Kolektivni ugovori*, u: Potočnjak, Ž. (ur.), *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Organizator, Zagreb, 2007., str. 557 – 595; Ravnić, A., *Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004., str. 500 – 504.

⁴¹ Gotovac, V., *op. cit.* u bilj. 15, str. 129.; Gotovac, V.; Crnkčić, T., *Kako sudovi pogrešno tumače primjenu kolektivnih ugovora*, *Radno pravo – Stručni časopis*, sv. 6, br. 1, 2009., str. 26.

trati odnosom stranaka kolektivnog ugovora koji rješava pitanja samog kolektivnog ugovora, nego predstavlja pravo radnika da sindikalno djeluju i pravo sindikata da djeluje kod poslodavca, a to djelovanje zaposlenih sindikalnih povjerenika kod poslodavca nije dio obveznopravnog odnosa potpisnika kolektivnog ugovora.

Diskriminiranje članova – sindikalnih povjerenika nekog sindikata odnosno povlašćivanje, preferiranje ili protežiranje onih iz drugog sindikata, na opisani način, suprotno je slobodi udruživanja, kao i odredbama članaka 183. i 186. ZR-a, a predstavlja i izravnu diskriminaciju iz odredbe članka 2. stavka 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije⁴². Omogućavanje pojedinim radnicima izostanak s mjesta rada u funkciji sindikalnih povjerenika radi sindikalnih obaveza, a neomogućavanje tog prava radniku na istovrsnoj funkciji sindikalnog povjerenika utječe na mogućnost djelovanja sindikata kojega su potonji povjerenici, a time i na slobodu udruživanja. Naime, takvi sindikati u kojima članovi koji postanu povjerenici nemaju ista prava kakva imaju povjerenici sindikata potpisnika počinju gubiti sindikalnu sposobnost, što izravno utječe na slobodu organiziranja. Istom, to utječe i na položaj radnika – sindikalnih povjerenika – koji se na taj način u bitnome razlikuju u svojim pravima!

Odredbom članka 11. Konvencije broj 98 o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivnog pregovaranja⁴³ određeno je da se svaka članica Međunarodne organizacije rada za koju je ova Konvencija na snazi obvezuje da će poduzimati sve potrebne i prikladne mjere kako bi se radnicima i poslodavcima osiguralo slobodno ostvarivanje prava na udruživanje. Nejednaki tretman sindikalnih povjerenika nesporno utječe na slobodu udruživanja, jer pogoduje jednima, a znatno otežava drugima.

Uz rečeno valja izrijekom navesti kako je ZR-om uređena i zabrana nadzora, kao i zabrana nejednakog postupanja zbog sindikalnoga članstva ili djelatnosti iz ZR-a, a jasno je i kako bi bila riječ o diskriminatornom djelovanju u odnosu na članstvo u različitim sindikatima, koje je protivno odredbama članaka 3., 14., 16., 43., 55., 56. i 59. Ustava Republike Hrvatske⁴⁴ te i odredbi članka 2. stavka 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije.

ZR, odredbama članka 183., uređuje zabranu nadzora nad drugom stranom, odnosno obje su strane, sindikati i njihove udruge te poslodavci i njihove udruge, zaštićene od nadzora nad utemeljenjem i djelovanjem njihovih udru-

⁴² Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine br. 85/2008, 112/2012.

⁴³ Konvencija broj 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 3/2000.

⁴⁴ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

ga, odnosno druga više razine. Dakle, niti jedna strana ne smije djelovati na način da samostalno nadzire utemeljenje i djelovanje druge strane ili da financiraju ili na bilo koji drugi način podupiru udругu, odnosno udругu više razine, druge strane radi nadzora nad drugom stranom, odnosno udругom druge strane kolektivnih radnih odnosa.⁴⁵ Nadalje, odredbama članka 186., ponajprije stavka 2., ZR-a uređuje se kako članstvo u sindikatu i sudjelovanje u djelatnostima sindikata ne smije biti okolnost zbog ili na temelju koje bi poslodavac donio odluku o sklapanju ugovora o radu, promjeni poslova koje radnik obavlja, odnosno mjesta rada. Gore spomenutu ustavnu i zakonsku zabranu diskriminiranja, smatram, ne treba posebno tumačiti.

Slijedom svega narečenog smatram kako i sindikati koji nisu reprezentativni odnosno nisu potpisnici konkretnih kolektivnih ugovora koji s te osnove diferenciraju prava sindikata odnosno njihovih sindikalnih povjerenika, ali i sami sindikalni povjerenici, imaju pravo i sudskim putem tražiti zaštitu svojih prava, odnosno protezanje dijela prava usmjerenih reprezentativnim sindikatima ili sindikatima potpisnicima i na njih, već slijedom činjenice djelovanja kod nekog poslodavca ili imaju zakonitog sindikalnog povjerenika. Napominjem kako bi se osobito država imala suzdržavati od potpisivanja kolektivnih ugovora toliko spornog sadržaja jer upravo ona svojim posve promašenim pristupom kao da usmjerava i druge poslodavca na korištenje takvih mogućnosti.

3.2. Uređenje statusa sindikalnog povjerenika koji preuzima prava i obveze radničkog vijeća po reprezentativnom sindikatu

Nastavno na opisano pod 3.1. gore, kod nekih se poslodavaca kolektivnim ugovorima posebno uređuju posebna prava sindikalnih povjerenika koji preuzimaju prava i obveze radničkog vijeća. Dakle, reprezentativni sindikati uređuju institut sudjelovanja radnika u odlučivanju po radničkom vijeću, a koji je sasvim odvojen način djelovanja od djelovanja putem sindikata. Tako je primjerice kod poslodavca Eurocable group d.o.o. početkom 2023. godine kolektivnim ugovorom ugovorena mjesečna naknada u iznosu od 60,00 EUR za glavnog sindikalnog povjerenika koji vrši dužnosti radničkog vijeća.⁴⁶

⁴⁵ U vezi s ovom ZR-om propisanom zabranom nadzora nad utemeljenjem i djelovanjem udruge koja bi trebala zastupati interese suprotstavljene strane u kolektivnom radnom odnosu, sve kako bi se ostvarila zaštita interesnog i pravnog predstavljanja, valja spomenuti i pejorativni pojam koji se često pojavljuje u javnosti, "žuti sindikat". Riječ je o takvom sindikatu koji je blisko povezan s poslodavcem te koji na takav sindikat ima presudan ili važan utjecaj. Prema: Gotovac, V., *op. cit.* u bilj. 15, str. 118.

⁴⁶ Vidi na <https://www.smh.hr/novi-ku-u-tvrtki-eurocable-povoljnija-prava-za-clanove>

Kao što smatram nedopuštenim diferenciranje prava sindikata i sindikalnih povjerenika reprezentativnih u odnosu na nereprezentativne, jednako tako smatram nedopuštenim kolektivnim ugovorom preferirati pravima sindikalne povjerenike koji preuzimaju sva prava i obveze radničkog vijeća propisane ZR-om ako kod poslodavca nije utemeljeno radničko vijeće kako je to uređeno člankom 153. stavkom 3. Zakona o radu, u odnosu na izvorne nositelje ovlasti – izabrane članove radničkog vijeća. U naravi riječ je o fenomenu veoma sličnom preferiranju prava reprezentativnih sindikata odnosno sindikata potpisnika kolektivnih ugovora te i njihovih sindikalnih povjerenika, osobito s obzirom na to da će upravo sindikalni povjerenici tih sindikata potencijalno preuzimati prava i obveze radničkog vijeća. Nastavno i ovdje napominjem kako se reprezentativnost ni u jednom pravnom vrelu kojim se uređuje reprezentativnost sindikata nije dovodila u vezu s ovlaštenjem uređivanja posebnih prava radničkih vijeća ili onih u slučaju nadomještanja radničkih vijeća sindikalnim povjerenicima te je i ovdje riječ o nedopuštenom *ultra vires* postupanju.

3.3. Diferenciranje članova reprezentativnih sindikata u odnosu na ostale radnike kao recentni doprinos promatranju *erga omnes* učinka kolektivnog ugovora

Pitanje primjenjuju li se kolektivni ugovori samo na članove sindikata koji je sklopio kolektivni ugovor ili na sve zaposlene kod poslodavca kojeg obvezuje kolektivni ugovor uglavnom je u praksi riješeno: kolektivni ugovori primjenjuju se na sve zaposlene bez obzira na njihovo članstvo u sindikatu, a sudovi pri odlučivanju o primjeni kolektivnog ugovora ne utvrđuju pripada li radnik zaposlen kod poslodavca na kojeg se primjenjuje kolektivni ugovor sindikatu. No, slijedom neprestanih inicijativa sindikata koji otvaraju to pitanje smatrajući da je nepravedno da se kolektivni ugovor jednako primjenjuje na one koji članstvom u sindikatu i plaćanjem sindikalne članarine pridonose sklapanju kolektivnog ugovora kao i na one koji tome nisu ništa pridonijeli. Tako su potkraj 2022. godine predlagatelj zakona i zakonodavac popustili pod navedenim pritiscima te je člankom 54. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu⁴⁷ uređena dopuna ZR-a stavicima 4., 5. i 6. koji se dodaju iza stavka 3. članka 192. ZR-a kojima se preferiralo, u biti, članove reprezentativnih sindikata, iako se formalno diferenciraju “članovi sindikata koji su pregovarali kolektivnom ugovoru”.⁴⁸

sindikata/ (datum pristupa: 10. srpnja 2023. godine).

⁴⁷ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, Narodne novine br. 151/2022.

⁴⁸ “U članku 192. iza stavka 3. dodaju se stavci 4., 5. i 6. koji glase:

Smisao navedene dopune bio je u omogućavanju da se za članove sindikata koji su pregovarali o kolektivnom ugovoru ugovore određena materijalna prava, ostale primitci iz odredbe članka 90. stavka 3. ZR-a, u većem opsegu u odnosu na nečlanove sindikata, odnosno da se nečlanovima sindikata, odnosno članovima sindikata koji nisu članovi sindikata koji su pregovarali o kolektivnom ugovoru, njihova prava ograniče u odnosu na prava članova sindikata koji su pregovarali o kolektivnom ugovoru.⁴⁹ Sadržaj ograničenja odnosno razlikovanja ovdje se neće posebno obrađivati s obzirom na to da nije presudan za ovaj institut, no ključno je kako je reprezentativnost za kolektivno pregovaranje iskorištena kao *differentia specifica* radi ovlašćivanja radnika na posebno pravo koje ne pripada nečlanovima tih sindikata.

Nastavno na navedenu dopunu ZR-a Ustavni sud Republike Hrvatske svojom je odlukom broj U-I-242/2023 i dr. od dana 23. svibnja 2023. godine⁵⁰ ukinuo predmetne odredbe članka 192. stavaka 4., 5. i 6. ZR-a. Odluka je bila očekivana, slijedila je logiku i iz odluke u povodu “doprinosa solidarnosti”⁵¹ iz 2005. godine, upućujem na cjelovito obrazloženje ove odluke, no skrećem pozornost na nekoliko detalja iz obrazloženja.

Prije svega Ustavni sud Republike Hrvatske apostrofira i negativni aspekt slobode udruživanja⁵² – pravo svakog pojedinca ili zaposlenog da odluči ne stupiti u sindikat ili istupiti iz sindikata te “da pritom ne bude kažnjen zbog ostvarivanja tih prava ili obeshrabrivan u ostvarivanju tih temeljnih sloboda”. Ovo je, vjerojatno, ključni dio same odluke, ali nije originalan, već je riječ o

»(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.«.”

⁴⁹ Grgurev, I., *Recent Trends of Collective Bargaining in Croatia*, u: Papadimitriou, K. (ur.), *Recent Trends of Collective Bargaining in Balkan and South-Eastern European States*, Sakkoulas Publications, Athens; Thessaloniki, 2023., str. 128 – 129; 132; 133.

⁵⁰ Ustavni sud Republike Hrvatske, odluka, br.: U-I-242/2023 i dr., od 23. svibnja 2023. godine, Narodne novine br. 64/2023.

⁵¹ Ustavni sud Republike Hrvatske, odluka, br.: U-I-2766/2003 i dr. od 24. svibnja 2005. godine, Narodne novine br. 68/2005.

⁵² Mair, A., *Dimensionen der Koalitionsfreiheit - Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und ein “Grundrecht der Arbeit” – eine fallorientierte Analyse*, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, sv. 20, br. 2, 2006., str. 180 – 195.

ponavljanju stava iz odluke u povodu “doprinosa solidarnosti” iz 2005. godine – Sud, dakle, održava shvaćanje o postojanju i tog aspekta. Naravno, apostrofiraju se i članovi nereprezentativnih sindikata koji pridonose sindikalnom djelovanju no nisu u poziciji uživati neke povlastice “rezervirane” za članove reprezentativnih sindikata, a što je ponovno derivat njihova prava izbora sindikata putem kojega će djelovati – aspekt slobode udruživanja.

Nadalje, Ustavni sud Republike Hrvatske konstatira kako ne samo što se osporavanim odredbama ZR-a ne ostvaruje legitimni cilj povećanja stope pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima već to nije niti moglo uspjeti. Izostankom ostvarivanja legitimnog cilja sama zakonska izmjena nije mogla proći ustavnopravni test razmjernosti. Naime, pokrivenost kolektivnog ugovora vezala se uz mjeru 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”.

No, uz akceptiranje sadržajne ispravnosti ustavnosudske odluke, valja ipak komentirati određene problematične točke odluke. Osim što je odluka neprohodna, nečitljiva, teško razumljiva i ispod standarda odluke o doprinosu solidarnosti iz 2005. godine, tu je i nekoliko ozbiljnih pogrešaka koje, iako ne utječu na sadržaj odluke, problematiziram dalje u tekstu.

Prije svega pogrešna je konstatacija iz Odluke: “[p]osrijedi je stoga izravna diskriminacija na temelju samog zakona.” Problem je u tome što diskriminacija zapravo ne proizlazi iz ZR-a, već se zakonom omogućava putem kolektivnog ugovora. Stoga je *mutatis mutandis* trebalo stajati sljedeće: “Ustavom zajamčene slobode i prava moguće je ograničiti jedino zakonom radi ostvarenja legitimnog cilja propisanog Ustavom i razmjerno cilju koji se ograničenjem želi postići. U konkretnoj pravnoj situaciji, ograničavanje Ustavom zajamčene slobode udruživanja u sindikate ne provodi se ZR, već kolektivnim ugovorom. Naime, osporeni Zakon ne propisuje pozitivno diferenciranje članova reprezentativnih sindikata kao obvezu već kao mogućnost, a o strankama kolektivnog ugovora ovisi hoće li konkretnim kolektivnim ugovorom ugovoriti i plaćanje te povlastice. Osporeni Zakon na taj način dopušta da se kolektivnim ugovorom ograniči Ustavom zajamčena sloboda udruživanja u sindikate.” Ovo je citat stava iz obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske o doprinosu solidarnosti, uz jedinu izmjenu da se doprinos solidarnosti mijenja diferenciranjem radnika po članstvu u reprezentativnim sindikatima. Taj bi stav savršeno odgovarao ovdje jer je ponovno ZR predvidio mogućnost, a ne obvezu diferenciranja članova reprezentativnih sindikata. Pa zapravo nije riječ o izravnoj

diskriminaciji na temelju zakona, već o diskriminaciji koja se efektuira putem kolektivnog ugovora te se njome narušava i načelo razmjernosti s obzirom na to da se ograničenje slobode i prava ne postiže zakonom već kolektivnim ugovorom! Ne utvrditi povredu članka 16. Ustava Republike Hrvatske, poprilično je velik propust.

Nastavno, u Odluci među ostalim stoji: “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.” Problem je u tome što se o pravilima o proširenoj primjeni kolektivnih ugovora govori u prošlom vremenu kao da ona ne postoje i u aktualnom tekstu ZR-a, u odredbama članka 203. No, ono što u aktualnom ZR-u ne postoji, a na što je Ustavni sud evidentno ciljao, jest pristupanje kolektivnom ugovoru.

Konačno, Ustavni je sud trebao konstatirati još nešto, što bi osobito važno bilo uz definiranje pojma reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje, činjenicu kako je reprezentativnost za kolektivno pregovaranje upravo za tu i samo za tu svrhu uvedena te može biti korištena samo za kolektivno pregovaranje, za sklapanje kolektivnog ugovora, eventualno i za organiziranje i provedbu štrajka u vezi s kolektivnim pregovaranjem, u slučaju spora o sklapanju, izmjeni ili obnovi kolektivnog ugovora. Sve preko toga u biti je *ultra vires*, postupanje preko zakonskog ovlaštenja, i predstavlja temelj razlikovanja koji je u svojoj institutskoj naravi otišao preko svoje deklarirane svrhe, dakle “zlo-uporabljen” je. Takvo bi razlaganje pomoglo i u rješavanju otvorenih pitanja navedenih pod 3.1. i 3.2. gore u tekstu.

Unatoč navedenim nedostacima ova je ustavnosudska odluka za neko sljedeće razdoblje smanjila, no zasigurno ne i izostavila, pritisak sindikata na zakonodavca da uredi povlasni status za sindikate i njihove članove u odnosu na nečlanove.

3.4. Međuodnos reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje i prava na štrajk

Zanimljivo je djelovanje hrvatskog sudstva u pogledu povezivanja prava na štrajk s reprezentativnošću sindikata za kolektivno pregovaranje.

Odlukom Vrhovnog suda Republike Hrvatske iz 2017. godine⁵³ odlučeno je da je konkretan štrajk nezakonit vodeći se sljedećim rezonom: “Kada je u

⁵³ Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda, br: Gž-26/17-2, od 20. prosinca 2017. godine.

odredbi čl. 26. st. 1. ZRUPS-a izričito propisano da stranke kolektivnog ugovora mogu biti samo oni reprezentativni sindikati potpisnici koji u svom članstvu imaju više od 50% radnika članova od ukupno sindikalno organiziranih radnika kod reprezentativnih sindikata, tada, po shvaćanju Vrhovnog suda Republike Hrvatske, takvo zakonsko uređenje nedvojbeno utječe i na pravo na štrajk.

Organiziranje štrajka radi sklapanja ili izmjene kolektivnog ugovora od strane onih sindikata koji takvu većinu nemaju ukazuje se nedopuštenim i nezakonitim jer oni ne mogu biti stranke kolektivnog ugovora.” Time je podupro stav prvostupanjskog suda kako: “(...) štrajk kojemu je cilj prisiliti poslodavca na sklapanje kolektivnog ugovora nije zakonit kada poslodavac takav zahtjev ne može ispuniti jer je ograničenje za sklapanje kolektivnog ugovora tuženiku kao sindikatu koji samostalno nema više od 50% radnika članova od ukupno sindikalno organiziranih radnika kod reprezentativnih sindikata propisao sam zakon, dok druga dva sindikata obvezuje kolektivni ugovor bez predviđene mogućnosti otkazivanja.” Isti je stav faktično održan i u odluci Vrhovnog suda Republike Hrvatske⁵⁴ iz 2020. godine. Time je definirano da je štrajk, u odnosu na uređenje štrajka iz ZR-a, pravo kojim se može koristiti samo kada kolektivni ugovor nije sklopljen, jer u slučaju da je kolektivni ugovor sklopljen na zakonit način, oni koji bi mogli štrajkati radi sklapanja kolektivnog ugovora ne mogu obuhvaćati broj od 50 % sindikalno organiziranih radnika, jer je taj uvjet ispunjen na strani sindikata koji su sklopili kolektivni ugovor.

No, u povodu još uvijek aktualnog štrajka sudskih službenika, a koji je organiziran i provodi se od nereprezentativnog sindikata koji uopće nije ni kolektivno pregovarao, Vrhovni je sud u svojoj odluci od dana 19. lipnja 2023. godine krenuo sasvim drugim smjerom.⁵⁵ Naime, kako bi se slijedom gore navedene prakse jasno moralo odlučiti o nezakonitosti štrajka već zbog nereprezentativnosti sindikata⁵⁶, na način koji ostavlja sumnju u sudski *prima facie* zagovor zakonitosti štrajka, Županijski sud u Zagrebu i Vrhovni sud Republike Hrvatske svojom su odlukom interpretirali sasvim novu vrstu štrajka, odnosno razlog za štrajk.⁵⁷ Uz razloge za štrajk u sporu o sklapanju, izmjeni ili obnovi

⁵⁴ Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda, br: Gž-2/2020-2, od 20. siječnja 2020. godine.

⁵⁵ Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda, br: Gž-6/2023-2, od 19. lipnja 2023. godine.

⁵⁶ Ovdje se neću u bitnijem baviti činjenicom da se štrajk uopće ne usmjerava sklapanju kolektivnog ugovora, već djelovanju na plaću uređenu uredbom Vlade Republike Hrvatske.

⁵⁷ O razlozima za štrajk, vrstama štrajkova, štrajku uopće upućujem na integralno monografsko djelo: Potočnjak, Ž., *Pravo na štrajk*, Pravni fakultet u Zagrebu; Savez samostalnih sindikata Hrvatske, Zagreb, 1992.

kolektivnog ugovora te zbog neisplate plaće, dijela plaće, odnosno naknade plaće, ako nisu isplaćene do dana dospijeca, a koji se mogu ekstrapolirati iz odredbi članka 209. ZR-a, utvrđen je još jedan razlog za štrajk – promicanje gospodarskih i socijalnih prava, naveden u prvome dijelu odredbe članka 205. stavka 1. ZR-a. Pritom je štrajk iz odredbe članka 205. stavka 2. ZR-a – štrajk zbog spora o sklapanju, izmjeni ili obnovi kolektivnog ugovora – uvršten u tu širu, fluidnu, kategoriju štrajka radi promicanje gospodarskih i socijalnih prava, i to takav za koji se traži dodatni uvjet reprezentativnosti, dok se općenito za štrajk radi promicanja gospodarskih i socijalnih prava ta reprezentativnost ne traži.

Bez posebnog detaljiziranja samog novokreiranog razloga za štrajk – zaštita i promicanje gospodarskih i socijalnih prava – i činjenice da je nejasno što je pojmovno određenje “zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih prava” pa ga Vrhovni sud Republike Hrvatske aktivistički tumači u najširem smislu, “(...) u smislu svih onih gospodarskih i socijalnih prava koja se štite Ustavom. To posebice imajući u vidu i narav prava koja se štite i koja sežu u područje izuzetno osjetljivih ljudskih prava kao što je pravo svakog zaposlenog na zaradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojanstven život (čl. 55. st. 1. Ustava, koju odredbu navodi i sud prvoga stupnja)”, činjenica jest da se uvodi novi razlog, a i novo pravilo za zakonitost štrajka.

Ovaj pristup, za koji Vrhovni sud Republike Hrvatske objašnjava da je došao teleološkom interpretacijom, iako je notorno kako je to sasvim gramatičko tumačenje odrednice “zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih prava”, kompromitiran je već promišljanjem koji bi to mogli biti drugi razlozi za štrajk zbog “zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih prava”, a da nije riječ o štrajku vezanom uz kolektivni ugovor, odnosno neisplatu plaća.⁵⁸ Nije riječ o tome da to nije jednostavno definirati, već je stvar u tome da je to – nezamislivo. Ti bi razlozi trebali biti usmjereni prema poslodavcu, ne bi se smjeli usmjeravati prema trećima, primjerice prema zakonodavnoj vlasti, jer štetne posljedice štrajka ne bi trebao trpjeti poslodavac zbog razloga na koje on ne može utjecati.⁵⁹ Također, način kako bi se spor riješio ne bi smio biti kolektivni ugovor jer za to je odgovarajući drugi razlog za štrajk koji pretpostavlja

⁵⁸ Ovo se osobito treba uzeti u obzir slijedom činjenica da je hrvatski sustav radnih odnosa uvelike modeliran slijedom Njemačko, a kojem je sklapanje kolektivnog ugovora jedini zahtjev koji može iz štrajka proizaći te su i razlozi za štrajk vezani uz to. Rebhahn, R., *Collective Labour Law in Europe in a Comparative Perspective (Part II)*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, sv. 20, br. 1., 2004., str. 111 – 112.

⁵⁹ Potočnjak, Ž., *op. cit.* u bilj. 57, str. 49 – 52; 63 – 64; 271. Iznimka od ovoga jest štrajk solidarnosti. Potočnjak, Ž., *op. cit.* u bilj. 57, 1992., str. 65 – 69.

reprezentativnost. Što bi to onda bilo – donošenje neke jednostrane odluke poslodavca, koju jednostrano može i mijenjati ili staviti izvan snage? Tu se pokazuje nedomišljenost stava Vrhovnog suda Republike Hrvatske u ovoj stvari.

U ovoj konkretnoj pravnoj stvari način kako bi spor trebalo okončati nalazi se u normativnoj aktivnosti u kojoj se Vlade Republike Hrvatske pojavljuje kao predlagač, a Hrvatski sabor u svojoj zakonodavnoj ulozi. Ali to pretpostavlja da se tu miješaju ovlasti države kao poslodavca i države kao javne vlasti, jer one su sasvim odijeljene kao što su to i vlasti prema Ustavu Republike Hrvatske. U tom je smislu riječ o situaciji u kojoj je Vrhovni sud Republike Hrvatske podupro stav koji polazi od toga da se “u većoj ili manjoj mjeri, odstupa od ustavom utvrđenog političkog sustava jer to predstavlja iznuđivanje političkih odluka na način koji je različit od ustavom i zakonom propisanog postupka za donošenje takvih odluka”⁶⁰ – a to je definicija političkog štrajka. Odnosno ako to nije slučaj, tada bi logička konkluzija bila da sindikat može štrajkom prisiljavati i privatnog poslodavca da donosi odluke ili pravilnike koji su u vlastitoj nadležnosti poslodavca.

Sveukupno, prilično loše odrađen pravnički posao. I to vrlo arbitrarno usmjeren, kao da su odluke u ovim slučajevima, osim što su međusobno kontradiktorne jer one s početka odjeljka do apsoluta dovode vezanost štrajka s reprezentativnošću sindikata za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora, dok u potonjem slučaju imamo potpunu evaziju zahtjeva reprezentativnosti koja dovodi i do toga da je nejasno kako spor riješiti, odnosno čime on može biti okončan.

Ovdje je, kao prvo, potrebno ponoviti kazano pod 3.1. gore: u oba je slučaja ključno da se reprezentativnost za kolektivno pregovaranje, prema ZRUPS-u, utvrđuje isključivo: za kolektivno pregovaranje, za sklapanje kolektivnog ugovora, i eventualno za organiziranje i provedbu štrajka u vezi s kolektivnim pregovaranjem, u slučaju spora o sklapanju, izmjeni ili obnovi kolektivnog ugovora. Sve preko toga u biti je *ultra vires*, postupanje preko zakonskog ovlaštenja. Ni u jednom pravnom vrelu kojim se uređuje reprezentativnost sindikata ne spominje se kako se ista uređuje radi diferenciranja prava sindikata u djelovanju izvan spektra prava vezanih uz kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora. Utoliko se za isto ne bi trebala niti rabiti.

Nastavno na to kod prvih ovdje analiziranih sudskih odluka kod kojih se za dopuštenost štrajka traži mogućnost sindikata da sklope kolektivni ugovor te se navodi da u tu svrhu moraju okupljati barem 50 % radnika članova od ukupno sindikalno organiziranih radnika – iako reprezentativnost sindikata

⁶⁰ Potočnjak, Ž., *op. cit. u bilj. 57*, str. 52.

podrazumijeva prag od 20 %, a ne 50% . Ne samo što se taj uvjet kod štrajka u normativnim izvorima ne nalazi već je i besmislen jer vodi tomu da će poslodavci moći sklopiti kolektivni ugovor s najbrojnijim sindikatima, bez obzira na to imaju li oni stvarnu spremnost i sposobnost sredstvima pritiska štiti i promicati interese svojih članova prigodom pregovora o sklapanju kolektivnih ugovora u području za koje se kolektivni ugovor sklapa. Primjerice, ako zračni prijevoznik sklopi kolektivni ugovor sa zemaljskim i pomoćnim osobljem koje je najbrojnije, zašto bi zbog toga bio nedopušten štrajk kabinskog osoblja, samo zato što je kolektivni ugovor sklopljen, a oni nisu brojčano nadmoćni, iako za pravo jedino oni imaju stvarnu sposobnost zaustavljanja poslovanja poslodavca štrajkom?

Kod štrajka sudačkih službenika sasvim je napuštena koncepcija reprezentativnosti, i to sasvim gramatičkom interpretacijom, a ne teleološkim sagledavanjem uređenja, iako Vrhovni sud Republike Hrvatske tvrdi drukčije. Sve to zato da bi se legalizirao štrajk koji organizira i provodi sindikat bez reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje.

Konačno, samo suprotstavljanje ovih dvaju pristupa upućuje na arbitrarnost i diskrecijski pristup štrajku odnosno kriterijima za reprezentativnost od strane nacionalnih sudova.

4. ZAKLJUČAK

Da bi se hrvatski sustav kolektivnog pregovaranja i kolektivnih ugovora osposobio za učinkovito prilagođavanje prava i obveza iz radnih odnosa promijenjenim gospodarskim okolnostima, bile one pozitivne ili negativne, potrebno je identificirati aktore kolektivnih radnih odnosa, ponajprije reprezentativne sindikate koji u njima trebaju sudjelovati. To je način kako bi se normiralo i omogućilo učinkovitije kolektivno pregovaranje. Navedeno je 2014. godine i učinjeno kroz ZRUPS.

Međutim, nakon 2014. godine, uz jasno i precizno utvrđene kriterije reprezentativnosti sindikata, koliko god oni bili arbitrarni i prilagođeni situacijama pogotovo kada se to tiče okruženja državne i javnih službi, kao i svrhu te reprezentativnosti – za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora – reprezentativnost se protivno svojoj svrsi rabi za posve neodgovarajuće svrhe i razloge. Tako ona postaje odrednica preferencijalnog statusa sindikata odnosno sindikalnog povjerenika na temelju reprezentativnosti sindikata, nadalje reprezentativni sindikati koriste se svojim statusom da kolektivnim ugovorima prejudiciraju i nagrađuju preuzimanje prava i obveze radničkog vijeća od sindikalnih povjerenika reprezentativnih sindikata. Konačno, 2023. godine

obilježje reprezentativnosti poslužilo je diferenciranju i preferiranju članova reprezentativnih sindikata u odnosu na ostale radnika, radi osporavanja *erga omnes* učinaka kolektivnog ugovora, što je Ustavni sud Republike Hrvatske s razlogom ukinuo. Uz to, najrecentnije, reprezentativnost postaje smjerokaz uspostave međuodnosa reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora te prava na štrajk, no to na sasvim diskrecijski način prema kojem je upravo u lipnju ove godine Vrhovni sud Republike Hrvatske kreirao novu vrstu i razloge za štrajk: neke fluidne, neidentificirane gospodarske i socijalne interese!

Sveukupno, reinterpretacije kolektivnog radnog prava na temelju obilježja reprezentativnosti sindikata teško se, u uvjetima brojnosti takvog postupanja, mogu smatrati pravnim ekscesima uvjetovanim neznanjem, iako nepoznavanje strukture i pravilnosti djelovanja kolektivnih radnih odnosa nije nezamislivo u tome. Prije je riječ o tome da se akteri kolektivnog radnog prava, ne manje važno uz asistiranje sudova, u posljednjem slučaju i Vrhovnog suda Republike Hrvatske, upuštaju u izgradnju nove arhitekture kolektivnog radnog prava, a koja je drukčija od stanja planiranog i smjeranog uvođenjem reprezentativnosti 2014. godine. Osim što to nije smisao postojanja aktera kolektivnog radnog prava, a ni svrha djelovanja najvišega suda, oni ipak aktivizmom preuzimaju ulogu metazakonodavca, na suštinski pogrešan način i s pogrešnim zaključcima, stvorenima iz vlastita preduvjerena. Stoga je pristup kreiranju te nove arhitekture sasvim utilitaran, a po tome stohastički, tako da ta arhitektura više izgleda poput "bespravne gradnje" kao i gradnje po nestručnim izvođačima no što bi to bila domišljena rješenja koje bi se sustavnošću dala graditi.

Naravno, ne samo što tu dolazi do zlouporabe obilježja reprezentativnost protivno uspostavljenoj i imenovanoj svrsi, dakle, do prekoračenja ovlaštenja, već dolazi i do kršenja nekih društvenih vrijednosti poput jednakosti i nediskriminiranja, šticehnih Ustavom Republike Hrvatske, ali i zakonima poput ZR-a i Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Zaključno pitanje ovoga rada jest: kako se država i društvo mogu postaviti prema radom opisanoj fenomenologiji kreiranja nove arhitekture kolektivnog radnog prava, što se dade učiniti? Primarno je reagirati! Točnije, reagirati se mora. Jedan od načina kako se to može učiniti jest pokušaj restrukturiranja nove arhitekture kolektivnog radnog prava prema početnim postavkama. To bi podrazumijevalo reduciranje primjene obilježja reprezentativnosti sindikata izvan prostora kolektivnog pregovaranja i sklapanja kolektivnih ugovora te i jasnije normiranje prava na štrajk i to izuzimanjem mogućnosti novokreiranog štrajka zbog ostvarivanja gospodarskih i socijalnih interesa i povratak na koncepciju ekonomskog štrajka isključivo u svezi s kolektivnim pregovaranjem, u slučaju spora o sklapanju, izmjeni ili obnovi kolektivnog ugovora. U svemu

tome moguć je put i redefiniranja kriterija reprezentativnosti uvrštavanjem i nekih kvalitativnih elemenata, osim kvantitativnih.

Drugi put kojim je moguće krenuti jest napuštanje obilježja reprezentativnosti sindikata kao mjerila za ikakvo preferiranje, ali i kao kriterija za kolektivno pregovaranje, sklapanje kolektivnih ugovora i organiziranje i provođenje štrajka. Kad je o potonjem riječ, pitanje je nije li reprezentativnost, odnosno ovlašćivanja prava na štrajk samo u svezi s obilježjem reprezentativnosti samo po sebi ograničavanje sindikalnih sloboda, prava na sindikalno udruživanje uopće odnosno prava na sindikalno djelovanje.⁶¹ To se reduciranje važnosti reprezentativnosti sindikata ionako ostvarilo sada s novom vrstom razlogom za štrajk. Naravno, u slučaju ovakvog pristupa valja zajamčiti pristup kolektivnom pregovaranju svim sindikatima i omogućavanje svima da budu stranaka kolektivnog ugovora, ali svakako na način učinkovitiji od onoga koji je postojao prije uvođenja obilježja reprezentativnosti sindikata u hrvatski pravni poredak 2014., odnosno 2012. godine, a i bez uključivanja poslodavaca u *prima facie* arbitriranje među sindikatima u vezi s kolektivnim pregovaranjem.

U svakome slučaju, nakon ucjenjivačkog djelovanja socijalnih partnera i poprilično nedomišljenog (ili baš ciljano promišljenog, no ne i smislenog) pristupa sudske vlasti sada je svakako potez na zakonopiscu, zakonopredlagaču i zakonodavnoj vlasti! Konačno, svrha je zakonodavca da uređuje ono što se uređivati treba, zar ne?

BIBLIOGRAFIJA

- Crnić, I. *et al.*, *Radno i ovršno pravo u praksi*, Organizator, Zagreb, 2015.
- Deakin, S., *Renewing Labour Market Institutions*, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Geneva, 2004.
- Employment Protection Legislation and Labor Market Outcomes: Theory, Evidence and Lessons for Croatia*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank Office Croatia, Zagreb, 2011.
- Gotovac, V., *Novo pravno uređenje kolektivnih pregovora i kolektivnih ugovora u Republici Hrvatskoj nakon donošenja Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje*, u: Milković, D.; Keškić, D. (ur.), *Tradicionalno XXVII. savjetovanje "Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse" (Godišnjak 19)*, Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu; Organizator, Zagreb, 2012.

⁶¹ Vogt, J. *et al.*, *The Right to Strike in International Law*, Hart Publishing, Oxford; New York, 2020., str. 103; 138.

- Gotovac, V., *Pravno uređenje stranaka kolektivnih ugovora u Republici Hrvatskoj nakon donošenja Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje*, Radno pravo – Stručni časopis, sv. 9, br. 9, 2012.
- Gotovac, V., *Reprezentativnost kao temelj stranačke sposobnosti za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora – presjek postojećeg stanja i prijedlozi unaprjeđenja (I. dio)*, Radno pravo – Stručni časopis, sv. 14, br. 7-8, 2017.
- Gotovac, V.; Crnkčić, T., *Kako sudovi pogrešno tumače primjenu kolektivnih ugovora*, Radno pravo – Stručni časopis, sv. 6, br. 1, 2009.
- Grgurev, I., *Recent Trends of Collective Bargaining in Croatia*, u: Papadimitriou, K. (ur.), *Recent Trends of Collective Bargaining in Balkan and South-Eastern European States*, Sakkoulas Publications, Athens; Thessaloniki, 2023.,
- International Labour Office, *Representativity and Recognition for Collective Bargaining (Factsheet No. 2)*, International Labour Office, Geneva, 2015.
- Keynes, J. M., *Essays in Persuasion*, W. W. Norton & Company, New York; London, 1963.
- Mair, A., *Dimensionen der Koalitionsfreiheit - Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und ein "Grundrecht der Arbeit" – eine fallorientierte Analyse*, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, sv. 20, br. 2, 2006., str. 158 – 200.
- Potočnjak, Ž. (ur.), *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Organizator, Zagreb, 2007.
- Potočnjak, Ž., *Pravo na štrajk*, Pravni fakultet u Zagrebu; Savez samostalnih sindikata Hrvatske, Zagreb, 1992.
- Potočnjak, Ž., *Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca u Hrvatskoj*, Delavci in Delodajalci, sv. 16, br. 1, 2016., str. 83 – 111.
- Ravnić, A., *Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004.
- Rebac, I., *Socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje u Hrvatskoj*, Tim press, Zagreb, 2010.
- Rebhahn, R., *Collective Labour Law in Europe in a Comparative Perspective (Part I). Collective Agreements, Settlement of Disputes and Workers' Participation*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, sv. 19, br. 3, 2003.
- Rebhahn, R., *Collective Labour Law in Europe in a Comparative Perspective (Part II)*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, sv. 20, br. 1, 2004.
- Vogt, J. et al., *The Right to Strike in International Law*, Hart Publishing, Oxford; New York, 2020.

IZVORI

- Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, Narodne novine br. 56/2022, 127/2022, 58/2023.
- Kolektivni ugovor za zaposlenike u osnovnoškolskim ustanovama, Narodne novine br. 51/2018, 122/2019.
- Kolektivni ugovor za zaposlenike u srednjoškolskim ustanovama, Narodne novine br. 51/2018, 122/2019.
- Konvencija broj 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 3/2000.
- Konvencija broj 98 o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivnog pregovaranja, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 3/2000.
- Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama, Narodne novine br. 56/2022, 127/2022, 58/2023.
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, odluka, br.: U-I-2766/2003 i dr. od dana 24. svibnja 2005. godine, Narodne novine br. 68/2005.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, odluka, br: U-I-242/2023 i dr., od 23. svibnja 2023. godine, Narodne novine br. 64/2023.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, odluka, br: U-I-626/2023, od 27. lipnja 2023. godine.
- Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda i rješenje, br: Gž-8/17-2, od 27. travnja 2017. godine.
- Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda, br: Gž-2/2020-2, od 20. siječnja 2020. godine.
- Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda, br: Gž-26/17-2, od 20. prosinca 2017. godine.
- Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda, br: Gž-6/2023-2, od 19. lipnja 2023. godine.
- Zakon o dopuni Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine br. 119/2022.
- Zakon o radu, Narodne novine br. 149/2009, 61/2011, 82/2012, 73/2013, 93/2014.
- Zakon o radu, Narodne novine br. 38/1995, 54/1995, 65/1995, 102/1998, 17/2001, 82/2001, 114/2003, 142/2003, 123/2003, 30/2004, 68/2005, 94/2009, 149/2009.

Zakon o radu, Narodne novine br. 93/2014, 127/2017, 98/2019, 151/2022, 64/2023.

Zakon o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata, Narodne novine br. 93/2014, 26/2015.

Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine br. 85/2008, 112/2012.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine br. 100/2018, 125/2019, 133/2020, 147/2020, 136/2021, 119/2022, 156/2022, 33/2023.

Summary

Viktor Gotovac*

OPEN ISSUES OF TRADE UNION REPRESENTATIVENESS FOR COLLECTIVE BARGAINING: LEGAL EXCESSES OR BUILDING A NEW ARCHITECTURE OF COLLECTIVE LABOUR LAW IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Representativeness of trade unions for collective bargaining is an important issue not only for the matter of collective bargaining, to which its regulation is directly related. Namely, in conditions of pluralism of trade union workers' interest representation competing with each other at the level of employees or in a certain field of activity, the consequences of representativeness include not only the status of actors of collective labour relations, but also contents of their activities, i. e. the results of these activities - conclusion of collective agreements and strikes. The present regulation dates back to 2014, when the Act on Representativeness of Employers' Associations and Trade Unions was passed, as well as the current Labour Act. Nevertheless, in the period of its application so far, certain aspects of the concept of representativeness, through the outcomes of implementation and judicial practice, question the thirty-year structure of collective labour law as a whole, so this paper explores whether this is about individual excesses or the (un)intentional construction of a new architecture of collective labour law.

Keywords: representativeness for collective bargaining; trade union; collective agreement; collective labour law

* Viktor Gotovac, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 3, 10000 Zagreb; vgotovac@pravo.hr; ORCID ID: orcid.org/0009-0002-8442-7222