

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sva prava pridržana. Dopuštenje za ponovno objavljivanje ovog sažetka dano je isključivo u svrhu uključivanja u HUDOC bazu podataka Suda.

© Office of the Representative of the Republic of Croatia before the European Court of Human Rights. All rights reserved. Permission to re-publish this summary has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Bureau de l'Agent de la République de Croatie devant la Cour européenne des droits de l'homme. Tous droits réservés. L'autorisation de republier ce résumé a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.

SAŽETAK PRESUDE

HUMPERT I DRUGI PROTIV NJEMAČKE PRESUDA VELIKOG VIJEĆA OD 14. PROSINCA 2023. ZAHTJEVI BR. 59433/18, 59477/18, 59481/18 I 5949/18

Zabrana štrajka učiteljima u Njemačkoj bila je razmjerna

ČINJENICE

Četiri podnositelja zahtjeva bili su učitelji sa statusom državnih službenika i članovi Sindikata obrazovanja i znanosti. Sudjelovali su u štrajkovima koje je taj sindikat organizirao zbog pogoršanja radnih uvjeta učitelja. S obzirom da je sukladno dugogodišnjoj sudskoj praksi i tumačenju Ustava državnim službenicima u Njemačkoj zabranjen štrajk, protiv podnositelja su pokrenuti disciplinski postupci te su im izrečeni ukori odnosno novčane kazne. Podnositelji su prigovorili pred nadležnim upravnim sudovima, a onda i pred Saveznim ustavnim sudom (dalje: SUS). Odbijajući prigovore podnositelja, SUS je detaljno obrazložio da se pravo na slobodu udruživanja može ograničiti zbog drugih ustavnih interesa, a što uključuje i tradicionalna načela profesionalne državne službe propisana njemačkim Ustavom. Ta načela uključuju: dužnost lojalnosti državnih službenika, načelo doživotnog zaposlenja, načelo alimentacije (što znači da državni službenici moraju dobiti odgovarajuću naknadu za svoj rad), te načelo utvrđivanja plaće državnih službenika zakonom. SUS je istaknuo da je pravo na štrajk suprotno ovim načelima, budući da su državni službenici dobili pravno i financijski siguran položaj te se od njih očekuje lojalnost državi i osiguranje stabilnosti funkcioniranja državnog aparata. SUS je zaključio da je predmetno ograničenje prava na štrajk bilo u skladu s člankom 11. Konvencije jer je bilo propisano zakonom (Ustavom), imalo je legitiman cilj (zaštita prava drugih), te je bilo razmjerno i nužno u demokratskom društvu. Pored toga, SUS je tvrdio da učitelji kao državni službenici čine dio državne uprave te da se, iako ne izvršavaju suverenu vlast, na njih ipak primjenjuje iznimka predviđena stavkom 2. članka 11. Konvencije.

PRIGOVORI

Podnositelji zahtjeva pred ESLJP-om prigovorili su da disciplinske kazne izrečene zbog sudjelovanja u štrajku koji je zabranjen državnim službenicima u Njemačkoj, predstavljaju povredu njihovog prava na slobodu okupljanja i udruživanja koja se jamči člankom 11. Konvencije. Dana 6. rujna 2022. vijeće ESLJP-a ustupilo je nadležnost velikom vijeću.

OCJENA ESLJP-a

ESLJP je istaknuo da pravo osnivanja sindikata ne predstavlja neovisno pravo već je poseban aspekt slobode udruživanja koja se jamči člankom 11. Konvencije (*Manole i "Romanian Farmers Direct" protiv Rumunjske*, br. 46551/06, § 57, 16. lipnja 2015.). U svojoj sudskoj praksi ESLJP je uvrдио popis bitnih elemenata koji čine pravo osnivanja sindikata: pravo na osnivanje i učlanjenje u sindikat, zabrana sklapanja ugovora sukladno kojem je posodavcu dopušteno zaposliti jedino članove sindikata, pravo sindikata da ga se sasluša što ima reći u ime svojih članova, te pravo na kolektivno pregovaranje (*Norveška konfederacija sindikata (LO) i Norveški sindikat transportnih radnika (NTF) protiv Norveške*, br. 45487/17, stavak 95., 10. lipnja 2021.). No, u dosadašnjoj praksi ESLJP nije utvrdio predstavlja li i opća zabrana štrajka bitan element prava osnivanja sindikata.

Sloboda procjene koja je državama dodijeljena po tom pitanju je uža kada mjere koje je država poduzela utječu na ključan element sindikalne slobode ili se odnose na bit sindikalne aktivnosti i kada se ograničava industrijska akcija zaposlenika u javnom sektoru koji niti obnašaju javnu vlast u državi niti pružaju osnovnu uslugu stanovništvu. S druge strane, sloboda procjene bit će šira ako se ograničenje prava na štrajk odnosi na državne službenike koji obnašaju javne ovlasti u ime države (*Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) protiv Španjolske*, br. 45892/09, stavci 37.-41., 21. travnja 2015.).

Je li miješanje bilo u skladu sa zakonom te je li slijedilo legitiman cilj?

ESLJP je utvrdio da je miješanje bilo u skladu sa zakonom jer su se disciplinske kazne podnositeljima temeljile na relevantnim odredbama njemačkog Ustava, federalnog Zakona o statusu državnih službenika te relevantnim zakonima saveznih zemalja o državnim službenicima. Također, postojala je i dugogodišnja sudska praksa SUS-a koji je dosljedno tumačio predmetnu odredbu njemačkog Ustava na način da su prava i obveze koja se jamče državnim službenicima nespojive s pravom na štrajk. Naime, zabrana štrajka državnim službenicima služila je tome da se osigura stabilnost državne uprave kroz ispunjavanje državnih funkcija i pravilno funkcioniranje države i njezinih institucija. ESLJP je prihvatio da ograničenje prava na štrajk učiteljima koji su imali status državnih službenika ima legitiman cilj zaštiti pravo drugih na obrazovanje.

Je li miješanje bilo nužno u demokratskom društvu?

Kako bi utvrdio je li miješanje u pravo podnositelja bilo nužno u demokratskom društvu ESLJP je u predmetu podnositelja ocjenjivao: prirodu i opseg ograničenja prava na štrajk, mjere poduzete kako bi se omogućilo sindikatima državnih službenika i samim državnim službenicima da zaštite profesionalne interese, ciljeve koji su se nastojali postići zabranom štrajka državnim službenicima, koja su sve prava obuhvaćena statusom državnog službenika, mogućnost rada kao učitelj u državnoj školi temeljem ugovora i s pravom na štrajk, te samu ozbiljnost i težinu osporenih disciplinskih sankcija.

U pogledu prirode i opsega ograničenja prava na štrajk, ESLJP je primijetio da je zabrana štrajka državnim službenicima bila apsolutna. Ocijenio je da je takvo apsolutno ograničenje prava na štrajk bilo ozbiljno i nije bilo u skladu sa suvremenim specijaliziranim međunarodnim instrumentima te praksom drugih država članica. Naime, nadležna nadzorna tijela uspostavljena u skladu sa specijaliziranim međunarodnim instrumentima¹ redovito su kritizirala zabranu štrajkova državnih službenika u Njemačkoj.

Nadalje, ESLJP je primijetio da su njemačkim sindikatima državnih službenika i samim državnim službenicima dodijeljena različita prava radi zaštite profesionalnih interesa, uključujući mogućnost osnivanja i učlanjivanja u sindikate te posebno zakonsko pravo krovnih sindikata sudjelovati u postupku izrade zakona koji se odnose na državne službenike.² Potonje pravo je specifičnost njemačkog sustava i predstavlja kompenzaciju za zabranu štrajka. Dodatno, njemački Ustav državnim službenicima jamči osobno pravo na „primjerenu naknadu“ za njihov rad, a koje pravo je i izravno ostvarivo pred SUS-om koji je u svojoj dosadašnjoj praksi više puta utvrdio da naknada za rad koju dobivaju državni službenici nije primjerena niti u skladu s načelom alimentacije zbog čega su se morali mijenjati relevantni zakoni. Pravo na primjerenu naknadu je doživotno i uključuje naknade koje državnim službenicima pripadaju kako u mirovini tako i za vrijeme bolesti. Posljedično, ESLJP je utvrdio da je status državnog službenika (učitelja) u Njemačkoj bio povoljniji u usporedbi s drugim državama članicama Vijeća Europe.

Vezano za ciljeve koji su se nastojali postići zabranom štrajka državnim službenicima, ESLJP je ponovio da je zaštita prava na obrazovanje neophodna za promicanje ljudskih prava te ima temeljnu ulogu u demokratskom društvu. Osnovno i srednje obrazovanje od temeljene je važnosti za osobni razvoj i budući uspjeh djeteta (*Catan i drugi protiv Republike Moldavije i Rusije [VV]*, br. 43370/04 i 2 drugih, stavak 144., ECHR 2012 (izvadci)). Stoga, iako Konvencija ne daje uputu kako obrazovanje mora biti organizirano niti se Konvencijom zahtijeva usvajanje posebnog statusa za učitelje, ESLJP je naglasio važnost koju postojanje i

¹ Odbor stručnjaka Međunarodne organizacije rada za nadzor nad primjenom konvencija i preporuka Organizacije, Europski odbor za socijalna prava (Europska socijalna povelja), Odbor UN-a za ekonomska, socijalna i kulturna prava i Odbor za ljudska prava UN-a

² U Njemačkoj su radni uvjeti državnih službenika, uključujući plaće i naknade, regulirani zakonom a ne kolektivnim ugovorima između sindikata i državnog tijela koje zapošljava.

učinkovito funkcioniranje obrazovnog sustava ima za podučavanje djece o vrijednostima poput slobode, demokracije, ljudskih prava i vladavine prava.

Njemačka je omogućila dualitet radnih statusa za učitelje u državnim školama. Dok učitelji sa statusom državnog službenika nisu imali pravo na štrajk, učitelji zaposleni temeljem ugovora imali su to pravo. U državnim školama bilo je puno više učitelja sa statusom državnog službenika budući da je njihova pozicija bila znatno privlačnija zahvaljujući gore navedenim beneficijama. Na taj način je Njemačka smanjila potencijalni učinak štrajkova u državnim školama. Ipak, činjenica da su podnositelji zahtjeva imali mogućnost izbora, odnosno zaposlenja u državnoj školi temeljem ugovora i s pravom na štrajk, predstavljala je važan element u ocjeni razmjernosti zabrane štrajka učiteljima sa statusom državnog službenika.

U pogledu ozbiljnosti i težine disciplinskih sankcija, ESLJP je utvrdio da one nisu bile stroge, a njemački sudovi ponudili su relevantne i dostatne razloge za njihovo izricanje, nakon što su nastojali uspostaviti ravnotežu između suprotstavljenih interesa.

Slijedom navedenog, ESLJP je utvrdio da je zabrana štrajka bila uspješno balansirana drugim pravima i jamstvima te da Njemačka nije izašla izvan okvira slobode procjene koju uživa jer su poduzete mjere bile razmjerne važnim legitimnim ciljevima kojima se težilo. Stoga nije došlo do povrede članka 11. Konvencije