

Posebnosti uresničevanja pravice do stavke v javnem sektorju

Polonca Končar*

UDK: 331.109.32:351:342.7
331.109.32:61

Povzetek: Število stavk v javnem sektorju se povečuje. Pomanjkljivosti veljavne pravne ureditve in prakse postajajo vedno bolj očitne. Povezane so z zastarelim Zakonom o stavki. Na drugi strani področna zakonodaja in avtonomni pravni viri niso usklajeni z Zakonom o stavki, Ustavo RS in zavezujočimi mednarodnimi normami ter njihovimi tolmačenji. Prispevek najprej obravnava odnos med mednarodnim in notranjim pravom. Nato avtorica povzame temeljna načela in tolmačenja Konvencije MOD št. 87 in Evropske socialne listine (spremenjene), ki se nanašajo na stavko v javnem sektorju. V zadnjem delu pa je prispevek posvečen dilemam, ki so vezane na uresničevanje dveh konkretnih kolektivnih akcij v letu 2024, to je stavke/protesta sodnikov in stavke zdravnikov in zobozdravnikov.

Ključne besede: zakon o stavki, omejitve pravice do stavke, javni sektor, Konvencija MOD št. 87, Evropska socialna listina (spremenjena), zavezujoča narava tolmačenj mednarodnih norm, definicija stavke, nezakonitost stavke, organizatorji stavke, zamrznitev stavke, minimalne službe

Special Features regarding the Exercise of the Right to Strike in Public Sector

Abstract: The number of strikes in public sector has recently been increasing. The shortcomings of the current regulations and practice is becoming more and more obvious. They are related to the outdated Strike Act. On the other side, the sectoral legislation and autonomous legal sources are not in compliance with the Strike act, the Constitution of the RS, the binding international norms and their interpretations.

* Polonca Končar, doktorica pravnih znanosti, zaslužna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

polonca.koncar@pf.uni-lj.si

Polonca Končar, PhD, Professor Emeritus at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

The contribution in the first place draws the attention to the relation between international and national law. Next, the authoress points out basic principles and interpretations of the ILO Convention No. 87 and the European Social Charter (revised) which relate to the strike in public sector. The last part of the contribution is dedicated to the dilemmas regarding the concrete exercise of the two collective actions in 2024, namely the strike/protest of judges and the strike of doctors and dentists.

Key words: *Strike Act, restrictions of the right to strike, public sector, ILO Convention No.87, European Social Charter (revised), binding nature of interpretations of international norms, definition of the strike, illegality of the strike, strike organizers, freezing of the strike, minimal services*

1. UVOD

Upati je, da trenutni cunami stavk, predvsem v javnem sektorju, vendarle zadosti jasno kaže, da je res skrajni čas, da uvidimo, da je za odpravljanje kaotične situacije, ki smo ji priča glede stavk na splošno, še posebej pa stavk v javnem sektorju, nujna spremenjena in dopolnjena zakonska ureditev (ZStk, posebni zakoni), ki bo medsebojno usklajena, usklajena pa tudi z obvezujočimi mednarodnimi normami in razlagami teh norm s strani pristojnih nadzornih organov in z Ustavo RS¹. Mislim, da bi bilo pri spremembah nujno upoštevati obstoječi sistem sindikalne organiziranosti in kolektivnega pogajanja v državi.

Mednarodnopravne ureditve pravice do stavke ne bi smeli zanemarjati ali podcenjevati. Pravica do stavke ni absolutna.² Ugotovitev je še posebej povezana z vprašanjem dopustnih omejitev pravice do sindikalne svobode in pravice do stavke. Omejitve dopuščajo ali same mednarodne norme ali pristojni nadzorni organi v svojih razlagah norm. Omejitve so še posebej pomembne v javnem sektorju, ker so dopuščene le v določenih primerih in okoliščinah. Zato bi lahko

¹ Konkretneje to pomeni, da bi si pri tem lahko veliko pomagali z odgovori na vprašanja kot so: 1. ali Ustava RS in drugi pravni viri upoštevajo konceptualna izhodišča mednarodnih norm, 2. ali ustavne določbe, ki so relevantne z vidika stavke, razlagamo v skladu z mednarodnimi normami, 3. ali je (splošna) zakonska ureditev v skladu z Ustavo RS, 4. ali je področna zakonodaja, ki ureja stavko, v skladu z ZStk, Ustavo RS in mednarodnim pravom. Več o tem, na kaj se vprašanja nanašajo glej: Končar P.(2023), str. 317-318.

² Mikola M. (2010), str. 286-288.

govorili, da za uresničevanje pravice do stavke v javnem sektorju lahko veljajo *posebnosti*.

Omejitve so lahko popolne v smislu odvzema pravice do stavke ali delne v smislu ureditve uresničevanja pravice. Nekateri mednarodni instrumenti (npr. Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic; v nadaljevanju: Konvencija MOD št. 87) pravice do stavke ne omenjajo in zato ne vsebujejo izrecnih določb o omejitvah pravice. Ne glede na to so pristojni nadzorni organi v svojih razlagah bistva sindikalne svobode izoblikovali kot nekakšno temeljno načelo stališče, da je stavka eno od bistvenih in legitimnih sredstev, z uporabo katerih delavci in njihove organizacije lahko uveljavljajo in branijo svoje socialne in ekonomske interese. Na to temeljno načelo so navezali stališče, da dejstvo, da gre za »bistveno sredstvo«, pogojuje zelo restriktiven pristop pri odločanju o tem, za katere zaposlene je sprejemljivo pravico do stavke popolnoma omejiti oziroma jim jo odvzeti, za katere pa so dopustne/nedopustne omejitve v zvezi z uresničevanjem pravice do stavke. Na drugi strani mednarodni instrumenti (npr. MESL), ki izrecno priznavajo pravico do stavke, na sicer splošen način, določajo pogoje, pod katerimi je mogoče pravico omejiti.

Pravico do stavke zaposleni uresničujejo na podlagi ustavne in zakonske ureditve ter sodne prakse posameznih držav. Nacionalni pravni sistemi pa temeljijo na mednarodnem pravu. V številnih akademskih razpravah so njihovi avtorji v preteklosti argumentirano podprli stališče, da so temeljna načela, stališča in razlage pravic delavcev kot je npr. pravica do stavke, ki so jih sprejeli pristojni nadzorni organi, postala del *običajnega mednarodnega prava*.³

Glede na zelo pomembno vlogo mednarodnega prava pri oblikovanju oziroma priznanju pravice do stavke in vplivu razlag mednarodnih norm na notranji pravni red posamezne države, želim v nadaljevanju najprej spomniti na nekaj temeljnih vprašanj *odnosa med mednarodnim in notranjim pravom* in učinkovanja mednarodnih pogodb v notranjem pravnem redu. Še vedno se pojavljajo dileme glede (ne)zavezujoče narave posameznih mednarodnih instrumentov, tudi tistih s področja sindikalne svobode in pravice do stavke⁴. Z vidika implementacije relevantnih zavezujočih mednarodnih norm v notranjem pravnem redu in praksi, je enako pomembno tudi vprašanje pravne narave njihovih razlag s strani pristojnih

³ O tem glej: International Trade Union Confederation (2014), str. 90.

⁴ V prispevku je dan poudarek Konvenciji MOD št. 87 o sindikalni svobodi in varstvu sindikalnih pravic ter Evropski listini o socialnih pravicah (spremenjeni).

nadzornih organov. Naloga teh organov ni le, da ocenjujejo v kolikšnem obsegu države pogodbenice izpolnjujejo obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb, temveč da podrobneje pojasnjujejo vsebino posameznih norm in pri tem oblikujejo načelna izhodišča o tem, kako ureditev posameznega vprašanja razumeti, kaj je smoter in cilj ureditve. Praksa kaže, da lahko taka načelna stališča pomembno vplivajo na vsebino ureditve določenega vprašanja in njeno implementacijo tako v mednarodnem pravu kot tudi na oblikovanje domačega prava, teorije in prakse.

V zadnjem delu se bom, upoštevaje primera stavke zdravnikov, v manjšem obsegu pa tudi protesta sodnikov, osredotočila na obstoječe pravne dileme glede npr. naše veljavne pravne ureditve, njene neusklajenosti s pravili mednarodnega običajnega prava, spornim razumevanjem bistva stavke itd.

Glede na to, da javnost v ocenah in analizah omenjenih stavk upošteva predvsem etične in moralne vidike, se bom sama v prispevku osredotočila, poudarjam, na pravne vidike pravice do stavke.

2. ODNOS MED MEDNARODNIM IN NOTRANJIM PRAVOM

2.1. Splošno o pomenu mednarodnih norm za uveljavitev pravice do stavke

Za priznanje pravice do stavke in oblikovanje njene vsebine so pomembne tako univerzalne kot tudi regionalne mednarodne pogodbe. Nekatere univerzalne pogodbe, npr. Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP) (8. člen), 1966, izrecno omenjajo pravico do stavke, druge, med konvencijami MOD je to npr. Konvencija MOD št. 87 (1948), pa izrecnih določb o pravici do stavke ne vsebujejo⁵, usmerjene so v sindikalno svobodo (organizacijsko in akcijsko). Glede tega, ali je pravica do stavke izrecno priznana, je podobna situacija tudi v primeru regionalnih mednarodnih instrumentov. V krog evropskih regionalnih instrumentov⁶ lahko primeroma uvrstimo Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (11. člen), 1950 in Evropsko

⁵ Pravica do stavke je omenjena v Konvenciji št. 105 o prepovedi prisilnega dela.

⁶ Izven Evrope so bili sprejeti npr. Listina Organizacije Ameriških držav (45. člen), 1948, Ameriška konvencija o človekovih pravicah (16. člen), 1969, Afriška listina o človekovih pravicah in pravicah ljudstev (10. člen), 1981.

socialno listino (spremenjeno) (MESL) (6. člen), 1961. Slednja je tudi prva mednarodna pogodba, ki je priznala pravico do stavke. Za mednarodne norme s področja, ki je predmet te obravnave, pa stavke izrecno ne predvidevajo, je skupno, da so sprva sindikalno svobodo opredeljevali kot individualno pravico do svobodnega združevanja, ki ni povezana s tako imenovanimi industrijskimi razmerji. Postopno je prišlo do širšega razumevanja sindikalne svobode. Njegovo bistvo je v tem, da poleg individualne pravice do združevanja (že omenjena organizacijska svoboda) vključuje tudi pravico do različnih aktivnosti sindikatov, vključno s kolektivnim pogajanjem (akcijska svoboda). Pri tem so začeli povezovati kolektivno pogajanje in pravico do stavke. Najprej so nadzorni organi⁷ v MOD začeli opozarjati, da je za učinkovito kolektivno pogajanje nujno, da so delavci upravičeni tudi do stavke. Sprejeto je bilo jasno stališče, da je treba stavko šteti za pravico, ki izhaja iz sindikalne svobode (njenege akcijskega dela). Tako stališče je bilo v 60. letih konkretizirano z izrecnim priznanjem pravice do stavke v MESL in v MPESKP.

V prispevku se bom v nadaljevanju izmed doslej primeroma omenjenih mednarodnih pogodb osredotočila na Konvencijo MOD št. 87 in na MESL Sveta Evrope. Z vidika prakse uresničevanja pravice do stavke, še posebej stavke v javnem sektorju na nacionalni ravni, je posebej pomembno upoštevati načelna stališča in razlage bistva pravice do stavke, ki so jih oblikovali in uveljavili pristojni organi nadzora nad instrumentoma, da bi napolnili vsebino relativno splošnih določb instrumentov in pojasnili smotre in cilje ureditve konkretnih pravic.

Praksa uresničevanja pravice do stavke je problematična. Kot že omenjeno, je razlog za to zastarela in pomanjkljiva ter neusklajena pravna ureditev, ki odraža tudi pomanjkanje določenih konceptualnih načel, na katerih bi morale uresničevanje pravice temeljiti.

Ocenjujem, da v Sloveniji praksa uresničevanja pravice do stavke prepogosto ni usklajena z mednarodnimi normami in ne dosegamo sprejetih mednarodnih standardov. Zato je obžalovati občasno ignoriranje ali podcenjevanje pomena mednarodnega prava v razmerju do domačega. Še težje je razumeti občasno odrekanje zavezujoče narave mednarodnim instrumentom, ki sicer imajo naravo mednarodne pogodbe, kot tudi interpretacij nadzornih organov, ki sicer

⁷ Odbor izvedencev, tripartitni odbor Mednarodne konference dela za uporabo konvencij in priporočil in Odbor Administrativnega sveta za svobodo združevanja.

niso sodišča, imajo pa mandat, da v postopkih ugotavljanja morebitnih kršitev pojasnjujejo bistvo instrumentov.⁸

2.2. Učinkovanje mednarodnih pogodb v notranjem pravnem redu

Temelje glede uporabe in učinkovanja mednarodnega prava v slovenskem pravnem redu opredeljuje Ustava RS v svojem 8. členu:

» Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno«.

Citirana ustavna določba nam pove, da smo v Sloveniji v načelu sprejeli primat veljavnih načel mednarodnega prava in mednarodnih pogodb⁹ samo v razmerju do zakonov in drugih predpisov, ne pa tudi v razmerju do Ustave. Strokovnjaki s področja mednarodnega prava poudarjajo, da to pomeni dualistični pristop¹⁰ v opredeljevanju razmerja med mednarodnim in domačim pravom. Na drugi strani dejstvo, da se po Ustavi pred domačimi sodišči mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno pod pogojem, da so ratificirane in objavljene, da Ustava dopušča tako dualistični kot tudi monistični pristop.¹¹

Vsaka veljavna mednarodna pogodba zavezuje pogodbenice in te jo morajo izvajati v dobri veri.¹² Mednarodne pogodbe morajo razlagati po pravilih

⁸ Npr.: Primer, ko je delodajalska stran leta 2012 začela spodbijati obstoj pravice do stavke na podlagi Konvencije MOD št. 87 kot to razlagajo nadzorni organi. O tem več: International Trade Union Confederation (march 2014), str. 4-10.; Nekatere zavaja uporaba besede »Listina« in Evropski socialni listini tudi ne priznavajo zavezujočo naravo mednarodne pogodbe.

⁹ Ustava v 160. členu uporablja izraz »splošna načela mednarodnega prava« in ne »splošno veljavna načela mednarodnega prava«, pri čemer pa naj ne bi med različnimi izrazoma, uporabljenima v Ustavi, obstajala vsebinska razlika. Sicer pa o podrobnejši teoretični analizi pomena »splošno veljavnega načela mednarodnega prava« glej: Škrk M. (2007), str.281-292.

Z vidika razmerja med mednarodnim in domačim pravom imajo pomembno vlogo sodišča. Glej npr.: 3. odstavek 3. člena zakona o sodiščih po katerem »je sodnik pri opravljanju sodniške funkcije vezan na Ustavo in zakon v skladu z Ustavo je vezan tudi na splošna načela mednarodnega prava in na ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe.«

¹⁰ Domači ustavni red je od mednarodnega pravnega reda različen.

¹¹ V delovnopravni literaturi je za opisano situacijo uporabljen izraz »zmerni monizem«.

¹² 26. člen DKPMP.

mednarodnega prava. Vsebuje jih Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, 1969 (DKPMP)¹³.

Mednarodne pogodbe pogosto vsebujejo široka načela, njihova besedila so splošna in uporabljeni izrazi nedoločni. Kot že omenjeno, potrebna so pojasnila oziroma razlage vsebine posameznih pogodbenih določb ter smotrov in ciljev konkretnih pogodb. Za razlago mednarodnih pogodb v tem smislu so zadolženi organi, ki delujejo v posamezni mednarodni instituciji znotraj tako imenovanih nadzornih sistemov. V MOD so to: Odbor izvedencev za uporabo konvencij in priporočil, tripartitni odbor Mednarodne konference dela za uporabo konvencij in priporočil ter Odbor Administrativnega sveta za svobodo združevanja. Mednarodno sodišče v Haagu je pristojno sprejemati avtentične interpretacije konvencij in priporočil (v primeru tožb zoper državo kršiteljico). V Svetu Evrope je organ za tolmačenje, ki je hkrati edini pristojen za izvajanje pravnega nadzora nad uresničevanjem obveznosti iz MESL. Evropski odbor za socialne pravice (EOSP).

Če v praksi ni toliko dilem glede zavezujoče narave konvencij MOD, te nedvomno sodijo v kategorijo mednarodnih pogodb, pa so v MOD znane ponavljajoče se razprave o tem, kateri izmed nadzornih organov, Odbor izvedencev ali tripartitni odbor za uporabo konvencij in priporočil ima mandat za interpretiranje norm, pomembnih z vidika stavke. Pri tem nekateri tudi dvomijo o zavezujoči naravi razlag nadzornih organov.¹⁴ Avtorji poročila o pravici do stavke in MOD, ki so ga izdelali v ITUC, so zavzeli nedvoumno stališče, da so npr. interpretacije Odbora izvedencev glede na Ustavo MOD, odličnost njegovih članov, globalno naravo odločitev, elegantne obrazložitve in usklajenost njegovih ugotovitev z ugotovitvami drugih organov znotraj in izven MOD prepričljive in jih je treba šteti za zavezujoče, razen, če oziroma dokler Mednarodno sodišče v konkretnem primeru ne odloči drugače.¹⁵

V primerjavi z MOD je situacija glede MESL (v nadaljevanju tudi Listina) nekoliko drugačna. Zaradi poimenovanja so zlasti v preteklosti nekateri napačno menili, da Listina nima narave zavezujoče mednarodne pogodbe. Listina vendarle je

¹³ Glej zlasti 31-33. člen.

Glede na načelna stališča Evropskega odbora za socialne pravice je vredno opozoriti na 27. člen Konvencije, ki določa, da »se pogodbenica ne more sklicevati na svoje notranje pravo, da bi upravičila neizvajanje mednarodne pogodbe.«

¹⁴ Glej: Debelak (2005), str. 48-49.

¹⁵ Glej: International Trade Union Confederation (2014), str. 28-39.

mednarodna pogodba¹⁶, ki države pogodbenice zavezuje, da bodo spoštovale obveznosti, ki jih v zvezi s konkretnimi pravicami Listina navaja v svojem II. delu. V slovenskem pravnem redu veljajo ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe. Glede na to, da ratificirana Listina vsebuje izrecne določbe o (obveznem) nadzoru nad izpolnjevanjem pravnih obveznosti pogodbenih strank, določenih v Listini, ter da Evropskemu odboru za socialne pravice¹⁷ daje mandat, da s pravnega stališča presoja usklajenost nacionalnega prava in prakse držav pogodbenic z obveznostmi, ki izhajajo iz Listine¹⁸, je treba Sklepe odbora, vključno z Interpretativnimi izjavami, sprejetimi v okviru postopka rednega nadzora na podlagi periodičnih poročil držav pogodbenic, šteti za zavezujoče. Pravno zavezujoče so tudi Odločitve EOSP, ki jih ta sprejme v postopku kolektivnih pritožb, urejenem v Dodatnem protokolu k listini iz leta 1995.

3. KONVENCIJA MOD ŠT. 87 IN MESL TER TEMELJNA NAČELA IN TOLMAČENJA V ZVEZI Z OMEJITVAMI PRAVICE DO STAVKE V JAVNEM SEKTORJU

Demokratske države priznavajo stavko kot temeljno pravico vseh delavcev, vendar pa se pravna ureditev in praksa uresničevanja pravice do stavke po posameznih državah precej razlikuje.¹⁹ Glede na to je težko natančno opredeliti, kateri so skupni imenovalci stavke kot je urejena v različnih pravnih sistemih. Obstajajo pa vendarle nekateri, ki izhajajo iz določenih mednarodnih instrumentov in iz njihovih tolmačenj s strani nadzornih organov in ki prispevajo k odpravljanju pomembnejših konceptualnih razlik v urejanju stavke v posamezni državi. V MOD stavko obravnavajo kot eno od pravic v okviru tako imenovane akcijske svobode sindikatov. V Svetu Evrope pa MESL stavko sicer obravnava v okviru kolektivne akcije (kolektivno pogajanje je element kolektivne akcije), vendar jo

¹⁶ Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1) upošteva DKPMP določa, da je »mednarodna pogodba sporazum, ki ga Republika Slovenija sklene pisno z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami in za katerega velja mednarodno pravo, ne glede na število listin, iz katerih je sestavljen, in neglede na njegovo posebno ime« (prvi odst. 69. člena).

¹⁷ Tisti, ki spodbijajo zavezujočo naravo Listine in sprejetih sklepov in odločitev EOSP, to argumentirajo s tem, da EOSP ni sodišče.

¹⁸ Glej: IV. del Listine, posebej še 24. člen in 12. člen Dodatnega protokola k MESL iz leta 1995.

¹⁹ To potrjujejo različne mednarodnopravne analize. Glej npr.: Waas B. (2014).

hkrati šteje za individualno pravico vsakega delavca.²⁰ Obstajajo tudi še druge razlike, npr. glede dovoljenih ciljev stavke (le v primeru reševanja interesnih sporov) ali glede dopustnosti (delnega) omejevanja ali popolnega omejevanja (odvzema) pravice do stavke. Kar je pomembno je, da kljub različnim pristopom mednarodni instrumenti zasledujejo določene skupne smotre in cilje, ki naj bi jih s stavko poskušali uresničevati.

V strokovni literaturi je mogoče najti precej prispevkov²¹, v katerih avtorji povzemajo s strani nadzornih organov sprejeta stališča v zvezi z mednarodnimi normami o stavki, ki lahko štejejo kot načela, ki jih je treba upoštevati v notranjem pravnem redu. Zato se bom v nadaljevanju »samoomejila« na izbrana tolmačenja, ki so aktualna za uresničevanje pravice do stavke v javnem sektorju.

Temeljno in na splošno sprejeto *načelo* glede pravice do stavke sta v okviru analize **Konvencije št. 87** sprejela Odbor za svobodo združevanja/Odbor za sindikalno svobodo in Odbor neodvisnih izvedencev. Naj ga ponovim: »Stavka je temeljna pravica delavcev in njihovih organizacij ter eno od bistvenih in legitimnih sredstev, s pomočjo katerih delavci in njihove organizacije lahko uveljavljajo in branijo svoje socialne in ekonomske interese«. Ker gre za eno *bistvenih* sredstev, je po mnenju obeh odborov treba uporabiti zelo restriktiven pristop pri določanju kategorij delavcev, za katere veljajo določene omejitve glede uresničevanja pravice do stavke ali ki jim je pravica popolnoma omejena, torej dejansko odvzeta.

V zvezi s cilji stavke je Odbor za sindikalno svobodo zavzel stališče²², da mora biti rešitev *pravnega spora* v zvezi z različnimi interpretacijami zakonskih norm prepuščena sodiščem in da prepoved stavke v takih primerih ne pomeni kršitve sindikalne svobode.

V okviru omejitev postopkovne narave oziroma predpogojev za zakonito stavko, se je Odbor za sindikalno svobodo ukvarjal z vprašanjem *dopustnosti predhodne mediacije in arbitraže*. Zavzel je stališče, da zakonodaja, ki predvideva mediacijo

²⁰ Glej: Mikola M. (2010), str. 279; Avtor poudarja, da je tak pristop v ureditvi stavke v MESL lahko povezan z dilemami kot so npr. kdo lahko organizira stavko ali pa kdo so lahko udeleženci stavke.

²¹ Glej npr: International Trade Union Confederation (2014), 111 str.; Digest (2018); Freedom of Association (2006); Končar P.(1992), str. 818-826; Končar P. (1997), str. 227-304; Končar P. (2018), str.109-119; Končar P. (2021), str. 237-250; Končar P. (2023), str. 315-331; Debelak M. (2004), 171 str.; Debelak M. (2005-1), str. 69-88; Debelak M. (2005), 195-224; Debelak M. (2005-4), str. 535-570; Debelak M. (2010), str. 29-52; Debelak M. (2011), str. 7-17; Debelak M. (2018), str. 351-366.

²² Povzetki te odločitve in drugih v nadaljevanju omenjenih odločitev in načel, ki jih je sprejel Odbor za sindikalno svobodo je mogoče najti v: Freedom of Association (2006), 10. poglavje.

ali prostovoljno arbitražo pred napovedjo stavke, ne pomeni kršitve sindikalne svobode. *Postopek obvezne arbitraže* in stavke s ciljem končati spor pa je dopusten le v primeru stavk v bistvenih službah v najožjem pomenu besede, stavk javnih uslužbencev, ki opravljajo funkcijo javne oblasti in stavk v primeru akutne nacionalne krize. Sicer pa velja stališče, da na splošno odločitev, da bo stavka razumno obdobje suspendirana zato, da bi stranki v sporu lahko našli rešitev spora s pomočjo mediacije ali konciliacije, ne predstavlja kršitve načel sindikalne svobode.

Odbor za sindikalno svobodo kot tudi Odbor neodvisnih izvedencev sta oblikovala vrsto stališč v zvezi z dopustnostjo omejevanja pravice do stavke ali celo *njeno prepovedjo/odvzemom v javnem sektorju*, iz katerih je mogoče povzeti, da vztrajata na načelu, da je sprejemljiv le restriktiven pristop v zvezi z dopustnostjo omejitev ali prepovedi stavke. Tako naj bi bila prepoved stavke dopustna le za tiste javne uslužbenke, ki opravljajo funkcijo javne oblasti.²³ Funkcionarjem in njihovim pomočnikom na ministrstvih in v drugih primerljivih vladnih telesih kot tudi *funkcionarjem sodne oblasti ter sodnemu osebju* je dopustno pravico do stavke omejiti ali prepovedati. Javnim uslužbencem se lahko stavka prepove le, če delajo v bistvenih službah v najožjem pomenu besede. Torej v službah, katerih prekinitev dela bi lahko ogrozila življenje, osebno varnost ali zdravje celotnega ali dela prebivalstva (npr. bolnišnične službe, elektro službe, telefonske storitve, službe za oskrbo vode, kontrola zračnega prometa).²⁴

V sklop omejevanja pravice do stavke sodi tudi vprašanje zagotavljanja minimalnega delovanja določenih služb (tako imenovane *minimalne službe*) v času stavke, s katerimi se zagotavljajo temeljne potrebe prebivalstva. Po mnenju Odbora za sindikalno svobodo je vzpostavitev minimalnih služb možna/dopustna le v bistvenih službah v najožjem pomenu besede, v drugih javnih službah, kadar imata obseg in trajanje stavke za posledico resno nacionalno krizo, ki ogroža normalne življenjske razmere, ter v javnih službah temeljnega pomena. Odbor priporoča, da je določitev minimalne službe predmet kolektivnega pogajanja in ne enostranskega odločanja s strani delodajalca/države.

²³ Gre za ozko opredelitev koncepta javnega uslužbenca. Pri opredelitvi je odločilnega pomena narava uslužbenčeve funkcije, ne pa ali sodi v kategorijo zaposlenih, za katere velja upravno pravo.

²⁴ Seznam bistvenih služb v najožjem pomenu besede je relativno kratek, ker je odvisen od primerov prepovedi stavk v bistvenih službah, v katerih je Odbor moral odločati. Treba je upoštevati, da je v preteklosti do stavk prihajalo predvsem v zasebnem sektorju in da je število stavk v javnem sektorju naraslo v zadnjih desetletjih.

Glede na pomanjkljivosti v slovenski pravni ureditvi in očitnih težavah v praksi, uresničevanja pravice do stavke v javnem sektorju, je lahko poleg tolmačenj Konvencije MOD št. 87 koristna tudi »sodna praksa«²⁵, ki jo je razvil EOSP v zvezi z **MESL**. V njen okvir sodijo tako *temeljna načela*²⁶, ki jih EOSP upošteva pri interpretaciji določb Listine, kot tudi sklepi in odločitve o (ne)skladnosti notranje pravne ureditve in prakse z Listino. Izmed sklepov in odločitev, ki se navezujejo na zaposlene v javnem sektorju, v nadaljevanju omenjam le nekatere. V glavnem se nanašajo na dopustne omejitve pravice do stavke. Po Listini imajo pravico do stavke vsi delavci, neglede na to ali so sindikalno organizirani ali ne. Dodatek k Listini glede 4. odstavka 6. člena določa, da lahko vsaka pogodbenica uresničevanje pravice do stavke uredi z zakonom²⁷, pri čemer pa mora vsako omejitev pravice utemeljiti v skladu s pogoji iz G člena. Omejitve so torej *na splošno* dopustne samo, kadar so predpisane v zakonu in kadar so v demokratični družbi nujne za zaščito pravic in svoboščin drugih ali za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale. Glede omejitev v *bistvenih službah/sektorjih* je EOSP presodil, da je mogoče šteti, da prepoved stavke v bistvenih sektorjih služi legitimnemu namenu, ker stavka v teh sektorjih lahko ogroža javni interes, nacionalno varnost in javno zdravje. Ni pa v skladu z Listino prepoved stavke vsem delavcem v določenem sektorju, ne da bi upoštevali njihove različne funkcije. Tako tudi ni v skladu s 4. odstavkom 6. člena prepoved stavke za vse javne uslužbenke. Je pa EOSP sprejel Interpretativno izjavo, da je dopustno na podlagi G člena omejiti pravico do stavke policistom, članom oboroženih sil, *sodnikom* in javnim uslužbencem na višjih položajih. Glede obvezne arbitraže, s katero skušata parlament ali vlada omejiti stavko oziroma jo končati, je EOSP mnenja, da je v skladu z Listino samo pod pogoji iz G člena Listine.

²⁵ Glej »Digest« (2018), zlasti str. 89-94.

²⁶ Načelna stališča kot npr.: da so za izpolnjevanje obveznosti v prvi vrsti odgovorne nacionalne oblasti, da je namen Listine, da človekovih pravic ne varuje le teoretično temveč tudi dejansko, da morajo države pogodbenice poleg pravnih sprejemati tudi praktične ukrepe ali, da je Listina živ instrument, posvečen vrednotam kot so dostojanstvo, avtonomija, enakopravnost in solidarnost ter jo je treba razlagati v luči razvoja nacionalnega prava kot tudi ustreznih mednarodnih instrumentov.

²⁷ EOSP je v zvezi s kolektivno pritožbo št. 59/2009 že odločil, da lahko omejitve sprejme tudi domače sodišče pod pogojem, da je njegova sodna praksa glede konkretnih omejitev stabilna in predvidljiva.

4. O DILEMAH SLOVENSKE PRAVNE UREDITVE IN PRAKSE

Pomanjkljivosti veljavne pravne ureditve in prakse uresničevanja pravice do stavke so pogojene z zastarelim ZStk ter področno zakonodajo in avtonomnimi viri, ki niso v skladu z Ustavo RS in zavezujočimi mednarodnimi instrumenti, s podnormiranostjo stavke. Trditev velja glede pravice delavcev do stavke na splošno, kot še posebej, za javne uslužbence in funkcionarje v državnih organih. Argumente za potrditev trditve pa lahko najdemo v nedavni kolektivni akciji sodnikov in v stavki zdravnikov in zobozdravnikov, organizirani s strani FIDES-a.

Definicija stavke

V sredstvih javnega obveščanja so novinarji v začetku januarja 2024 kratek čas poročali o (napovedani) stavki sodnikov, potem so tako kot predstavniki sodnikov začeli govoriti o opozorilnem protestu ali samo protestu.

»Zdravniška stavka« se je začela 15. januarja. Nekateri od stavgajočih zdravnikov so se odločili za zaostritev stavke v obliki umika soglasja za nadurno delo. Predstavniki FIDES-a sedaj preko medijev javnosti pojasnjujejo, da zdravniki, ki stavkajo, tudi med stavko delajo 40 ur na teden in 8 ur dežurajo.²⁸ Poudarjajo pa tudi spremembo ciljev oziroma predmeta stavke. S stavko se ne bori več za plače temveč za demokracijo.

Če pustim zaenkrat ob strani, ali naš pravni red dopušča stavko sodnikov, v zvezi z omenjenima primeroma izstopa vprašanje razmerja med tako imenovanimi *kolektivnimi/industrijskimi akcijami* delavcev in delodajalcev (MESL) in stavko. Čeprav ZStk stavko opredeljuje kot »prekinitev dela«, pa v praksi očitno stavko ne razumejo vedno kot klasično ustavitev/prekinitev dela. Zato se zastavlja vprašanje, ali je v naših razmerah sprejemljivo pojem »stavke« razumeti v širokem pomenu besede, ki poleg stavke pokriva tudi druge v praksi znane vrste kolektivnih ravnanj (kot je npr. odklonitev nadurnega dela)? Ali je pojem »kolektivna akcija« najširši pojem, ki je lahko uporabljen kot izraz za različne metode oziroma oblike protesta ali zahtev, ustavitev/prekinitev dela (stavka) pa je samo ena od oblik »protesta«/kolektivne akcije.²⁹ Gre za vprašanje konceptualne narave. Od odgovora na vprašanji sta odvisni morebitna zakonska sprememba definicije³⁰ in določitev

²⁸ Glej Ferlič Žgajnar B. (2024), str. 3.

²⁹ Končar P. (1986), str. 208-209; Debelak M. (2005-2), str. 215-216.

³⁰ V MOD se zavzemajo, da bi stavko opredelili kot »odklonitev dela«.

obsega varstva pravic delavcev, ki so vključeni v kolektivne akcije. K razjasnitvi konceptualnih izhodišč lahko prispeva tudi sodna praksa. Na vsak način pa potrebujemo jasno opredelitev »kolektivne akcije« in »stavke« ter pojasnitev, ali je obseg varstva pravic delavcev odvisen od tega, ali stavkajo ali so udeleženi v eni od oblik kolektivne akcije.

Pojasnilo glede 48 urnega dela v času stavke je samo po sebi sporno in zavajajoče, prav gotovo pa ne daje odgovora na vprašanje, ali je odklonitev nadurnega dela dopustna oblika stavke ali oblika industrijske akcije. Stavke, med katero delavci ne bi popolnoma ustavili/prekinili delo, naša zakonodaja ne pozna. Če pa želi FIDES poudariti, da »stavkajoči«, ki so preklicali soglasja za delo, ki prekoračuje tedensko 8 urno nadurno delo, ne delajo samo v obdobju, ki prekoračuje 8 urno nadurno delo, to pomeni, da isti delavci »stavkajo« (vendar v tem času celo delajo!), hkrati pa so udeleženi v obliki kolektivne akcije, ki jo imenujemo odklonitev nadurnega dela (v tem času naj delavci ne bi delali). Ali sta situaciji združljivi? Še posebej pa: ali prehod na protest v obliki odklonitve dela nima za posledico končanje prvotne stavke?

Ali sodniki lahko stavkajo

Primerjalno pravne analize kažejo, da je sodnikom stavka pogosto prepovedana. Po tolmačenjih nadzornih organov tako Konvencija št. 87 kot MESL dopuščata omejitve ali celo odvzem pravice do stavke sodnikov.

Po 77. čl. Ustave RS imajo pravico stavke v načelu vsi delavci. Pravica se lahko omeji ali odvzame, če to zahteva javna korist in se pri tem kumulativno upošteva vrsta in narava dejavnosti. Omejitve lahko predvidi le zakon. Smiselno enaka je ureditev v Zakonu o javnih uslužbencih. Omejitve so predmet področne zakonodaje. Za področje sodstva velja zakon o sodniški službi, ki pa prepovedi stavke sodnikov (izrecno) ne določa. V 2. odst. 37. člena določa le, da sodnik ne sme ovirati delovanja sodišča zaradi uveljavljanja svojih pravic. Ker torej nimamo izrecne zakonske prepovedi stavke sodnikov³¹, ne čudi očitno kolebanje sodnikov glede tega ali lahko stavkajo, protestno stavkajo ali pa jim je dovoljen samo protest, v načelu voden po postopkovnih omejitvah, ki sicer veljajo v primeru stavke.

³¹ Tudi sodišča še niso vsebinsko presojala, ali se 37. člen dejansko nanaša na omejitev/prepoved stavke sodnikov.

Nezakonitost stavke

Glede na pozive vladi, ki so se pojavili v javnosti v zvezi z nezakonitostjo stavke zdravnikov, npr. da stavka poteka nezakonito (ni organizirana na način, da ne ogroža zdravja in varnosti ljudi kot to zahteva 5. člen ZStk) in naj jo zato vlada prekine³², ali da naj vlada stavko razglasi za nezakonito in da naj s 1. marcem (uvedba odklonitve nadurnega dela) preneha izplačevati plače³³, je očitno primerno spomniti: 1. da o nezakonitosti stavke in drugih industrijskih akcijah odloča delovno in socialno sodišče³⁴, 2. zakonitost stavke se presoja glede na to, ali je predmet stavke dopusten, ali so v zvezi z začetkom stavke izpolnjene zakonske omejitve postopkovne narave in ali je vodena v skladu z omejitvami, ki jih dopušča 31. oziroma 6. člen ESL. Stavka je lahko nezakonita tudi zaradi kršitve 5. člena ZStk, vendar med stavko zdravnikov po mojem vedenju ne prihaja do kršitev tega člena, na podlagi katerega mora stavka biti »miroljubna«, to pomeni, da v času stavke ne povzročajo škode (npr. s poškodovanjem delovnih sredstev, zaradi česar ne bilo mogoče po končani stavki nadaljevati z delom), ali da ogrožajo varnost in zdravje ljudi (npr. tistih, ki v stavki ne sodelujejo).

Organizatorji stavke

Znano je, da je glede na ustavni koncept pravice delavcev do stavke zakonska ureditev tega vprašanja zelo kontroverzna. Čeprav so po Ustavi RS nosilci pravice delavci in ne sindikati, pa je po ZStk pravica organizirati stavko prvenstveno podeljena sindikatom. Delavci lahko organizirajo stavko le «v organizaciji, delu organizacije ali pri delodajalcu». Izven tega okvira je organizator stavke lahko le sindikat. Zakonodajalec je pravico do organiziranja stavke navezal na ustavno pravico do sindikalne svobode (76. člen Ustave) in na žalost spregledal njen 77. člen, s tem pa tudi vsebinsko in funkcionalno povezanost obeh členov.³⁵

V praksi nekateri vidijo utemeljitve za zakonitost potekajočih stavk v dejstvu, da so njihovi organizatorji *reprezentativni sindikati*. Vprašanje reprezentativnosti sindikatov, organizatorjev stavk, je aktualno v zvezi s stavkami vseh delavcev na splošno in ne samo delavcev v javnih službah in v državnih organih, vendar

³² Iniciativa Glas Ljudstva, Dnevnik (2024), str. 13.

³³ Šetinc Pašek M. (2024).

³⁴ Alinea č 6. člena zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZZDSS-1).

³⁵ Treba bi bilo upoštevati, da pravica do stavke vendarle ni samo samostojna ustavna pravica, ampak je tudi bistveni element sindikalne svobode.

menim, da je primerno nanj opozoriti tudi v tem prispevku. EOSP namreč od leta 2000 vztraja, da omejevanje pravice do organiziranja stavke na sindikate, ki imajo lastnost reprezentativnega/najbolj reprezentativnega sindikata na nacionalni ravni, v določeni poklicni skupini ali v družbi, organizaciji ali zadevnem oddelku, ni v skladu s 4. odst. 6. člena MESL.³⁶

Zamrznitev stavke

Prekinitve ali tako imenovane zamrznitve stavke naše pravo ne pozna, je pa praksa zamrznitev stavk relativno pogosta v primeru stavk v zasebnem sektorju. Vrhovno sodišče RS je že presodilo, da stavka ne more biti enostransko, brez vzajemnega soglasja strank v sporu, prekinjena/zamrznjena.³⁷ Iz sodne prakse izhaja, da se stavka enostransko lahko samo konča. Nadaljevanje prekinjene stavke pa pomeni le novo stavko, glede katere veljajo vse postopkovne zahteve, ki jih določa ZStk v zvezi z napovedjo in začetkom stavke.

Pozivi najvišjih državnih funkcionarjev, naj se stavka zdravnikov in zobozdravnikov zamrzne, pomeni drugačno situacijo. Razumeti jo je bilo mogoče kot poziv, da se po zaključeni mediaciji stavka konča. FIDES na zamrznitev stavke ni pristal. Ob sicer pravno sporni praksi »zamrzovanja stavke« je pa primer pokazal: 1. da je uporaba samega pojma »zamrznitev« lahko zavajajoča, 2. da se je poziv morda nanašal le na pričakovanje, da bo med postopkom mediacije stavka prekinjana, 3. da je poziv predstavljal poskus vprašljive intervencije države v stavko.

Minimalni delovni proces v času stavke

Glede vzpostavljanja minimalnih služb, tak pojem uporabljajo drugod, je nujno upoštevati »sodno prakso« EOSP. Odbor 4. odst. 6. člena MESL tolmači v skladu s svojo interpretativno izjavo iz leta 1969, da je stavko legitimno omejevati v tistih sektorjih, ki so bistvenega pomena za družbo in bi stavka lahko ogrozila javni interes, nacionalno varnost oziroma javno zdravje. Ni pa sprejemljivo prepoved stavke sprejeti za (celoten) bistveni sektor, še posebej, če je opredeljen zelo ekstenzivno (npr. zdravje/zdravstveni sektor), ne da bi upoštevali naloge/funkcije delavcev, ki delajo v konkretnem sektorju. Omejitve v obliki uvedbe minimalne službe so v skladu z MESL pod pogojem, da so v skladu s G členom Listine.

³⁶ Digest (2018), str. 90; Mikola M. (2010), str. 284.

³⁷ Sodba VS RS VIII Ips 48/2003, 20. 6. 2005.

V MOD Odbor za sindikalno svobodo meni, da so minimalne službe lahko vzpostavljene le v primeru bistvenih služb v najožjem pomenu besede, v službah, ki sicer niso bistvene, v ožjem pomenu pa bi obseg in trajanje stavke v njih lahko povzročil akutno nacionalno krizo, ki bi ogrožala normalne življenjske pogoje, in v službah temeljnega pomena.

Stavka zdravnikov in zobozdravnikov nas je spet opozorila na nekatere sicer znane pa vendarle ignorirane probleme veljavne pravne ureditve obravnavane tematike.

ZStk ni v skladu z ustavnimi izhodišči kot tudi ne s stališči nadzornih organov v MOD in Svetu Evrope. Nobeni skupini zaposlenih v javnih službah ali v državnih organih izrecno ne odvzema pravice do stavke, po drugi strani pa dopušča uresničevanje pravice do stavke v javnih službah in državnih organih *samo pod pogojem*: 1. da je zagotovljen minimum delovnega procesa, ki zagotavlja varnost ljudi in premoženja ali je nenadomestljiv pogoj za življenje in delo ljudi ali delo drugih organizacij, 2. da je zagotovljeno izpolnjevanje mednarodnih obveznosti, 3. da je zagotovljeno uresničevanje funkcij državnih organov.³⁸

Ureditev ne upošteva ustavnega izhodišča, da se stavka lahko zakonsko omeji, če to zahteva javna korist, pri tem pa je treba upoštevati vrsto in naravo dejavnosti. Določanje minimalnih služb je namenjeno zagotavljanju uresničevanja določenih potreb ljudi, ne pa »dela drugih organizacij«. Natančna zakonska/avtonomna opredelitev del, ki jih delavci morajo opravljati v času stavke, lahko pomeni tudi varstvo samih delavcev pred pretiranim omejevanjem pravice do stavke, kar lahko ima za posledico tudi neučinkovitost stavke.

Glede načrtovanega interventnega zakona o zdravniški službi pa se zastavlja naslednje vprašanje: Ali bo nameravana dopolnitev seznama storitev, ki naj bi jih bili zdravniki dolžni opravljati v času stavke, v skladu z Ustavo RS in mednarodnimi usmeritvami?

Za zaključek pa še to: Ali je širitev obsega, sicer premalo natančno opredeljenih minimalnih služb, pravi način za omejevanje/odvzem pravice do stavke? Ali ne bi bilo treba za končanje stavk, kot je sedanja stavka zdravnikov in zobozdravnikov predvideti drugačne pravne poti?

³⁸ Glej 7. in 11. člen.

LITERATURA

- International Trade Union Confederation (ITUC) (2014), *The Right to Strike and the ILO: The Legal Foundations*, March 2014, 111 str.; <https://www.ituc-csi.org/new-legal-report-right-to-strike>.
- Debelak M. (2004), *Stavka*, magistrska naloga, UL PF, 171 str.
- Debelak M. (2005), *Stavka in mednarodne norme - I. del : Stavka v normah Organizacije združenih narodov in Mednarodne organizacije dela*, *Delavci in delodajalci*, št. 1, 2005, str. 37-67.
- Debelak M. (2005), *Stavka in mednarodne norme- II. del : Stavka v normah Sveta Evrope*, *Delavci in delodajalci*, št. 1, 2005, str. 69-88.
- Debelak M. (2005-1), *Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji - I. del*, *Delavci in delodajalci*, št. 2-3, 2005, str. 195-224.
- Debelak M. (2005-4), *Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji - II. del*, *Delavci in delodajalci*, št. 4, 2005, str. 535-570.
- Debelak M. (2010), *Pravna ureditev stavke de lege ferenda*, *Delavci in delodajalci*, št. 1, 2010, str. 29-54.
- Debelak M. (2011), *Aktualno o pravici do stavke*, *Delavci in delodajalci*, št. 1, 2011, str. 7-17.
- Debelak M. (2018), *Problematika izvajanja zakona o stavki*, *Delavci in delodajalci*, št. 2-3, 2018, str. 351-366.
- *Digest of the Case-law of the European Committee of Social Rights*, <https://rm.coe.int/digest-2018-parts.i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.
- Ferlič Žgajnar B. (2024), *Deveti teden stavke nič bliže dogovoru*, *Delo*, 12.3.2024, str. 3.
- *Iniciativa Glas ljudstva*, *Poziv: Ustavite nezakonito stavko, zaščitite paciente!*, *Dnevnik*, 16.2.2024, str. 13.
- *Freedom of Association* (2006): *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Geneva, International Labour Office, 2006, 275 str. (para. 25-676).
- Mikola M. (2010), *Social Human Rights of Europe*, Krelactio, Legisactio Ltd., str. 277-296.
- Končar P. (1992), *Sindikalna svoboda in pravica do stavke v Ustavi RS in njena zakonska ureditev*, *Podjetje in delo*, št. 7, 1992, str. 818-826.
- Končar P. (1997), *Uresničevanje sindikalne svobode in pravice do stavke javnih uslužbencev*, v: Pavčnik M., Polajnar-Pavčnik A., Wedam-Luki D. (ur.), *Temeljne pravice*, Cankarjeva založba, 1997, str. 277-304.
- Končar P. (2018), *O omejevanju in odvzemu pravice do stavke v zvezi s 77. členom Ustave RS*, v: Senčur-Peček D. (ur.), *Teorija in praksa, pravo in življenje: Liber amicorum Etelka Korpić Horvat*, Univerzitetna založba Univerze v Mariboru, 2018, str. 109-119.
- Končar P. (2021), *Ali nove oblike organizacije dela vplivajo na spremembo bistva stavke*, *Delavci in delodajalci*, št. 2-3, 2021, str. 237-250.
- Končar P. *Exercise of the right to strike in Slovenia: on some controversial issues and compliance with the European Social Charter*, v: Grgurev I., Gotovac V., Vukorepa I., Bjelinski Radić I. (ur.), *Liber amicorum Željko Potočnjak*, Biblioteka Zbornici, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2023, str. 315-332.

- Šetinc Pašek M. (2024), Vlada naj stavko razglasi za nezakonito, <https://www.metropolitan.si/novice/Slovenija/mojca-setinc-pasek-stavka-zdravniki>.
- Škrk M. (2007), Odnos med mednarodnim pravom in notranjim pravom v praksi Ustavnega sodišča, *Pravnik*, št. 6-8, 2007, str. 275-311.
- Waas B. (2014), Waas B. (ur), *Right to strike, A comparative view*, Wolters Kluwe, Law and Business, AH Alphen aan den Rijn, 2014, 615 str.

Special Features regarding the Exercise of the Right to Strike in Public Sector

Polonca Končar*

Summary

The number of strikes in public sector in Slovenia has recently been increasing. As regards the implementation of the right to strike (e.g. the participation of judges in several day protest or the strike of doctors and dentists is assessed to be caotic. The statement is based on different shortcomings in the present regulation and its implementation in practice. The Strike Act is outdated and the sectoral legislation and autonomous arrangements covering mostly the public sector are in great part not in conformity with the Strike act, the Constitution of the RS, the binding international norms and their interpretations construed within the supervision systems of individual international instruments. The latter are ignored or assessed as being not binding. Therefore the general issue of the relation between the international and domestic law is one of the core issues discussed in the paper.

The discussion also gives a limited overview of the interpretations of individual international treaties (ILO Convention No. 87 and the revised European Social Charter) and their legally binding/non binding nature. The basic principles and interpretations, especially relevant to permissible limitations of strikes in public sector, are pointed out in order to confirm their important influence on the regulation and the exercise of the right to strike within the domestic legal order. Special attention is drawn to interpretations of the competent international supervision bodies which insist on the restrictive approach regarding the limitations of the right to strike in public sector.

The last part of the contribution is devoted to comments on selected legal dilemmas that can be ascertained in relation with the judges »strike« and the ongoing strike of doctors and dentists. The discussion covers the following issues: the definition of a strike, the question whether judges are allowed to strike, organizers of a strike, the strike's freeze-up, the minimal services.

* Polonca Končar, PhD, Professor Emeritus at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.
polonca.koncar@pf.uni-lj.si