

TEISĖ STREIKUOTI LIETUVOJE: KRITINIS KOMENTARAS

Charles Woolfson

University of Glasgow
Glasgow, G12 8RT, UK
El. p. C.A.Woolfson@socsci.gla.ac.uk

Matthias Beck

Glasgow Caledonian University
Glasgow, G4 0BA, UK
El. p. mpb@gcal.ac.uk

*Straipsnis parengtas ir perspausdintas leidėjui *Kluwer Law International* sutikus. Medžiaga publikuojamam straipsniui paimta iš autorių straipsnio „Teisė streikuoti, darbo rinkos liberalizavimas ir naujasis Darbo kodeksas narystės siekiančioje Lietuvoje“. From *“The Right to Strike, Labor Market Liberalization and New Labor Code in Pre-Accession Lithuania”*, Charles Woolfson and Matthias Beck (Review of *Central and East European Law*, Vol. 28, Issue 1, 2002–2003). Adapted and translated (Lithuanian) version published here with kind permission of *Kluwer Law International*.

Už dosnią paramą ir stipendiją mokslo tiriamajam darbui nuoširdžiai dėkojame Britų akademijai ir Marie Curie draugijai, taip pat Aukštesnės pakopos humanitarinių studijų institutui (*Institute for Advanced Studies in the Humanities*) prie Edinburgo universiteto (*University of Edinburgh*), suteikusiame daktarui Charles Woolfson vizituojančio mokslinio bendradarbio stipendiją. Ypač dėkingi Vilniaus universiteto Teisės fakulteto prodekanui daktarui Tomui Davulnui ir Lietuvos banko tarnautojai Jurgitai Jurgutytei už jų vertingas pastabas.

Straipsnyje nagrinėjamos Lietuvos įstatymų reguliuojamos nuostatos dėl teisės streikuoti šalyje. Teoriniu požiūriu įprastos neoliberalios priemonės, kuriomis ribojama teisė streikuoti, neturėtų tapti ilgalaikiu Lietuvos ekonomikos interesu. Viena Vilniaus visuomeninio transporto darbuotojų darbo ginčo byla susilaukė tarptautinio dėmesio. Straipsnyje nagrinėjamos kritinės pastabos, kurias šiam darbo ginčui pateikė, kaip pasaulinis darbo teisių standartus nustatantis organas, Tarptautinė Darbo Organizacija. Detalizuojami po nepriklausomybės paskelbimo priimto Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo apribojimai. Šie apribojimai lyginami su naujojo Darbo kodeksu nuostatomis. Nors vietoj Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo priimtas naujasis Darbo kodeksas, pastarajame nepakankamai atsižvelgta į Tarptautinės Darbo Organizacijos ilgalaikius interesus, kilusius iš Vilniaus visuomeninio transporto darbuotojų ginčo su miesto savivaldybe, bei jos išvadas dėl teisės streikuoti ir kolektyvinių derybų Lietuvoje. Todėl lieka tik abejoti, ar Lietuvos darbo kodeksas kolektyvinio protesto akcijos ir teisės streikuoti atžvilgiu visiškai atitinka Europos Sąjungos socialinės partnerystės koncepcijas, ypač liberalius demokratinius Vakarų standartus.*

Pagrindiniai žodžiai: Lietuva; darbo teisė; Darbo kodeksas; streikas; profesinė sąjunga; tarptautinė darbo teisė.

Įvadas

Neoliberalios politikos doktrinoje paprastai teigiama, kad streikai turi neišvengiamą neigiamą įtaką ekonominiam augimui (Siebert, 1997). Manoma, kad tokia situacija ypač aktuali mažoms atviroms ekonomikoms, kurios veikia visuotinėje ekonominėje aplinkoje ir yra labai priklausomos nuo tiesioginių užsienio investicijų (Weede, 1996). Iš tiesų neoliberalus priešiškas požiūris į streikus pagrįstas prielaida, kad dažni ir (arba) ilgai trunkantys streikai yra stiprių profesinių sąjungų arba jų sustiprinimo iki tokio lygio, kad šios sąjungos gali pradėti trukdyti efektyviam darbui, įrodymas. Trukdymai gali kisti nuo pernelyg didelio, nesusijusio su našumu darbo užmokesčio didėjimo, *nenormaliai* didelio darbo užmokesčio palaikymo mažiau našiuose sektoriuose ar įmonėse iki įvairių našumą mažinančios darbo kontrolės ar *etatų išlaikymo* formų.

■ Charles Woolfson – sociologijos mokslų daktaras, Glasgo universiteto (*University of Glasgow*) socialinių mokslų fakulteto dėstytojas; Glasgo–Baltijos studijų padalinio etatinis darbuotojas, dirbantis Lietuvos mokslų akademijoje pagal mokslinių mainų su Britų akademija programą; Marie Curie vardo stipendininkas moksliniams tyrinėjimams Lietuvoje vykdyti; Europos profesinės sveikatos, saugos ir darbo aplinkos centro (*European Center for Occupational Health, Safety and the Environment, ECOHSE*) direktorius.

Veiklos sritys: darbo ginčai, sveikatos ir saugos socialinis teisinis reguliavimas, korporatyvioji socialinė atsakomybė, ofšorinė nafta pramonėje.

■ Matthias Beck – politikos mokslų daktaras, Glasgo Kaledonijos universiteto (*Glasgow Caledonian University*) rizikos valdymo srities profesorius, Rizikos ir valdymo centro (*Centre for Risk and Governance, CRG*) direktorius. Mokslų daktaro laipsnis jam suteiktas Masačusetso technologijos institute, dėstė ekonomikos dalykus Šv. Andriejaus ir Glasgo universitetuose.

Veiklos sritys: darbo rinka, korporatyvusis valdymas, kiekybinė sociologija, socialinis teisinis reguliavimas, finansų valdymas ir bankų veikla.

Pagal neoliberalią doktriną, besivystančiose ar pereinamojo laikotarpio ekonomiose, kurios labai priklauso nuo tiesioginių užsienio investicijų, sumažinti streikų padarinius trukdo esantis nuosavybės teisių neapibrėžtumas ir nuosavybės praradimo baimė dėl to, kad užsienio investuotojai gali išvežti kapitalą. Nustatyta, kad mažos pereinamojo laikotarpio ekonomikos ypač konkuruoja dėl užsienio investicijų. Neoliberaliu požiūriu linkęs streikuoti regionas, palyginti su stabilesniu regionu, „pralošia“ investicinių įplaukų atžvilgiu. Taip įvyks nepriklausomai nuo to, ar streikai vyksta užsienio valdomose ar iš dalies užsienio valdomose įmonėse, vidaus ar viešajame sektoriuose, ir pirmiausia todėl, kad bet kokie dažni ar ilgai trunkantys streikuotojų veiksmai nulemia išorės padarinius, kenkiančius kitiems sektoriams. Todėl vis dar valstybės valdomos energijos tiekimo įmonės darbuotojų streikas tikriausiai paveiks užsienio investuotojų valdomą vartojimo prekių gamintoją, o transporto darbuotojų streikas, dėl kurio darbuotojai negalės atvykti į savo darbo vietas, greičiausiai padarys nuostolių visai ekonomikai.

Kadangi neoliberalus požiūris į streikus nėra labai patikimas, jo teisingumas nuolat tikrinamas empirinėmis ekonominių rezultatų studijomis. Todėl teigiama, ypač kalbant apie Vakarų Europą, kad stiprus kolektyvinis darbo rinkos reguliavimas dažnai susijęs su gerais ekonominiais rezultatais (Headley, 1970; Streeck, Schmitter, 1985). Korporatyviosios mokyklos požiūriu taip yra dėl to, kad, esant labai centralizuotoms korporatyviosioms derybų sistemoms, visų veiksmų nuostolius turi prisiimti sistemos nariai, o tai juos skatina sušvelninti savo veiksmų sukeltus išorės makroekonominis padarinius (Traxler, Kittel, 1985). Taigi nors stiprioms korporatyviosioms sistemoms kartais būdingi dažni ir ilgai trunkantys streikai, tačiau jos nelinkusios remti derybų rezultatų, dėl kurių vidutiniu ar ilgu laikotarpiu nacionalinė ekonomika galėtų patirti nuostolių.

Korporatyviosios mokyklos atstovai daro prielaidą, kad yra teigiama priklausomybė tarp derybų centralizavimo stiprumo ir ekonominių rezultatų, tuo tarpu pagal dviejų kalvų (*hump-shape*) hipotezę, kurią propaguoja L. Calmfors ir J. Driffill (1988), teigiama, kad abu kraštutinumai – labai centralizuota ir visiškai decentralizuota derybų sistemos – susiję su geresniais ekonominiais rezultatais nei tarp jų esantys sistemų modeliai, pavyzdžiui, sektorių derybos. Pagal L. Calmfors ir J. Driffill, taip pirmiausia yra dėl rinkos jėgų suvaržymo efekto. Esant centralizuotoms derybų sistemoms, šios rinkos jėgos neleidžia įgaliotoms šalims ignoruoti išorės padarinių, o esant decentralizuotoms deryboms, derybininkai negali padaryti nuostolių ekonomikai, nes jiems tenka prisiimti visus užimtumo ir investicijų sumažėjimo nuostolius. Matuojant bendrą asmens prarastų darbo dienų skaičių, galima daryti prielaidą, kad jis labiau linkęs streikuoti pagal centralizuotą derybų sistemą nei decentralizuotą. Teigiama, kad ekonominiai rezultatai yra susiję su didele arba labai maža streikų našta.

1. Teisė streikuoti ir ekonominiai rezultatai

Kadangi tiesiogiai taikyti L. Calmfors ir J. Driffill (1988) išvadas Vidurio ir Rytų Europos (VRE) ekonomikoms kol kas sudėtinga, yra daug teorinių skaičiavimų, teigiančių, kad nebūtinai streikų apribojimai yra naudingi ekonomikai. Plačiai skaitomame W. Carlin ir D. W. Soskice darbe „Makroekonomika ir derybos dėl darbo užmokesčio“ (*Macroeconomics and the Wage Bargain*, 1990) pateikiamas paprastas derybų dėl darbo užmokesčio modelis, pagal kurį decentralizuotų derybų sistemose profesinės sąjungos galės susitarti dėl didesnio numatomo realaus darbo užmokesčio tuose sektoriuose, kuriuose yra perteklinė darbo rinkos paklausa. Ir atvirkščiai, profesinės sąjungos, veikiančios didelį nedarbo lygį turinčiuose sektoriuose, daug įtakos deryboms neturės. Todėl neproporcingai didėjantis darbo užmokestis stipriame, perteklinę paklausą turinčiame sektoriuje sudarys palankias sąlygas darbuotojų judėjimui iš silpnėsio sektoriaus į tas sritis, kuriose yra perteklinė darbuotojų paklausa. Nereikia nė aiškinti, kad šie procesai gali būti ypač vertingi besivystančioms

ir pereinamojo laikotarpio ekonomikoms, kuriose pradinis darbo jėgos paskirstymas yra *a priori* abejotinas.

Tačiau, kad šis procesas veiktų, stiprių sektorių profesinės sąjungos turi veiksmingai apginti savo darbo užmokesčio reikalavimus. W. Carlin ir D. W. Soskice (1990) teigia, kad, esant bet kokiam užimtumo lygiui, profesinių sąjungų derybininkai gali pasirinkti, kaip nuosekliai laikysis savo reikalavimų. Šio pasirinkimo „lubas“ nustato darbuotojai, o „grindis“ per didžiausią sutartą darbo užmokestį (*MaxSDU*) – profesinių sąjungų nariai. Didžiausias *MaxSDU* yra numatomas realus darbo užmokestis, kurį profesinės sąjungos gali išlaikyti, jei visapusiškai naudojasi savo derėjimosi galia, arba, kitaip sakant, jei jos nori ir gali pradėti streiką. *MaxSDU* lygis priklausys tiek nuo įmonių noro mokėti tam tikrą darbo užmokestį, tiek ir nuo jų galimybių visomis priemonėmis priešintis profesinių sąjungų reikalavimams. Jei įmonės gali panaudoti tokius ginklus, kaip strateginis lokautas* (*lock-out*) ar profesinių sąjungų organizatorių arba narių atleidimas iš darbo, *MaxSDU* bus sumažintas, taigi bus sumažinta ir galima nauda, kuri gali būti gauta diferencijuojant darbo užmokestį ekonomikoje. Dar blogiau, esant dideliems darbuotojų teisės streikuoti teisiniams apribojimams, profesinės sąjungos negalės parodyti derybose savo įtakos, o tai skatins neoptimalius darbo užmokesčio ekonomikoje diferencijavimo ir darbo jėgos perskirstymo rezultatus. Kitaip tariant, nepaisant neoliberalių argumentų dėl streikų apribojimų ir investicijoms palankios ekonominės aplinkos sukūrimo, stiprus ekonominio efektyvumo argumentas yra tas, kad profesinėms sąjungoms leidžiama savo derėjimosi galią parodyti streikais.

2. Dabartinė teisinė Lietuvos situacija

Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymas (pirmą kartą priimtas 1992 m., vėliau keistas 1994 m. ir 1999 m.) buvo pagrindinis teisės aktas pirmąjį Lietuvos nepriklausomybės dešimtmetį, reguliavęs šalyje darbo ginčų tvarką (LRS, 1992, 1999). Dešimtyje pirmų įstatymo straipsnių išdėstyti pagrindiniai kolektyvinių derybų vedimo principai. Kolektyviniai ginčai 1 straipsnyje apibūdinami taip: „<...> įmonės, įstaigos, organizacijos <...> profesinės sąjungos ir darbdavio <...> nesutarimai, atsiradę nepatenkinus profesinių sąjungų reikalavimų, įformintų ir įteiktų šio įstatymo nustatyta tvarka“.

Pagal 2 straipsnį, *teisę iškelti reikalavimus darbdaviui* turi profesinės sąjungos; 3 straipsnyje teigiama, kad profesinių sąjungų reikalavimai *iškeliami jų įstatuose nustatyta tvarka*; 4 straipsnyje išvardijamos kolektyvinių reikalavimų nagrinėjimo procedūros, nustatančios, kad darbdavys reikalavimus privalo išnagrinėti ir savo sprendimą reikalavimus įteikusiai profesinei sąjungai pranešti raštu per 7 kalendorines dienas nuo jų gavimo dienos; 7 ir 8 straipsniuose apibrėžtos įvairios kolektyvinio ginčo nagrinėjimo procedūros, įskaitant ir *taikinimo komisiją*, kurios sprendimai yra privalomi. Jei dėl visų ar dalies reikalavimų susitarti nepavyksta, tolesnis jų nagrinėjimas gali būti perduotas darbo arbitražui arba galiausiai trečiųjų teismui. Visų šių organų susirinkimai turi vykti nustatytais terminais ir tvarka. Įstatymo 9 straipsnyje, pavadintame *Streikas*, numatyta, kad jei visos taikinimo procedūros nepasiekia tikslo, darbuotojai gali streikuoti, tačiau tik tuomet, jei vykdomi tam tikri nustatyti kriterijai.

1992 m. įstatyme nurodyta, kad streikas yra darbo nutraukimas. Jis apibrėžiamas kaip „<...> savanoriškas įmonių ar jų struktūrinių padalinių darbuotojų laikinas atsisakymas atlikti savo darbą, siekiant patenkinti iškeltus reikalavimus“ (LRS, 1992). Pakeistame 1999 m. įstatyme streiko apibrėžimas pateiktas 1 straipsnyje, kaip „<...> vienos įmonės ar kelių įmonių darbuotojų ar jų grupių laikinas darbo nutraukimas, kai kolektyvinis ginčas neišspręstas arba darbuotojus tenkinantis taikinimo komisijos, darbo arbitražo ar trečiųjų teismo sprendimas nevykdomas“ (LRS, 1999). Taigi glaudus tiesioginis streiko ryšys su taikinimo procedūromis yra nuolatinis dėmesio objektas leidžiant tiek pirminius, tiek ir vėliau pakeistus įstatymo variantus.

*Darbdavių veiksmai siekiant priversti darbuotojus atsisakyti keliamų reikalavimų arba juos pakeisti, t. y. įmonių uždarymas, neįleidžiant į jas darbuotojų kol sprendžiami darbo ginčai (*red. pastaba*).

Įstatymo 9 straipsnyje apibrėžiama, kad: „Jeigu kolektyvinis ginčas nesureguliuotas šio įstatymo nustatyta tvarka arba jeigu darbdavys nevykdo taikinimo komisijos (darbo arbitražo, trečiųjų teismo) sprendimų, gali būti skelbiamas streikas šio įstatymo 10 straipsnyje nustatyta tvarka“ (LRS, 1999). Streiko organizavimas išsamiau aprašytas straipsnyje *Streiko paskelbimas*. Šiame straipsnyje išdėstyti pagrindiniai nurodymai, kaip organizuoti streiką. Jei profesinės sąjungos nariai sudaro įmonės darbuotojų kolektyvo daugumą, jie turi teisę paskelbti streiką profesinės sąjungos įstatuose (reglamente) nustatyta tvarka. Sprendimas skelbti streiką priimamas: įmonėje, – jei jam slaptu balsavimu pritarė du trečdaliai įmonės darbuotojų, o įmonės struktūriniame padalinyje, – jei jam slaptu balsavimu pritarė du trečdaliai to padalinio darbuotojų ir ne mažiau kaip pusė visų įmonės darbuotojų. Dviejų trečdalių balsų daugumą galima lyginti su demokratinėse sistemose įprasta paprastąja balsų dauguma. Įstatymo 10 straipsnyje numatyta, kad: „Apie būsimo streiko pradžią darbdavys turi būti išpėtas raštu ne vėliau kaip prieš 7 kalendorines dienas pasiunčiant jam šiame straipsnyje nustatyta tvarka (aprašyta anksčiau) priimtą sprendimą. Skelbiant streiką, galima kelti tik tuos reikalavimus, kurie nebuvo sureguliuoti taikinimo procedūros metu. Prieš pagrindinį streiką gali vykti išpėjamas (ribotas) streikas, kuris negali trukti ilgiau kaip 2 valandas. Apie šį streiką darbdavys turi būti išpėtas ne vėliau kaip prieš 24 valandas“ (LRS, 1999).

Darbdavių išpėjimas prieš 7 dienas apie gresiančią protesto akciją yra bendra nuostata. Tačiau kai kurioms veikloms šis reikalavimas pailgėja iki 21 dienos. Jų detalus sąrašas iš tikrųjų gana ilgas. Įstatymo 10 straipsnio 6 dalyje teigiama, kad: „Priėmus sprendimą dėl streiko (taip pat ir išpėjamojo) geležinkelių ir miesto visuomeninio transporto, civilinės aviacijos, ryšių, energetikos (išskyrus elektros energijos įmones), medicinos ir farmacijos, maisto, vandens, kanalizacijos ir atliekų išvežimo, naftos perdirbimo, nepertraukiamosios gamybos ir kitose įmonėse, kurių sustabdymas susijęs su sunkiais ir pavojingais padariniais visuomenei arba žmonių gyvybei ar sveikatai, apie jo pradžią darbdavys turi būti išpėtas raštu ne vėliau kaip prieš 21 kalendorinę dieną“ (LRS, 1999).

Bendra 7 dienų išpėjimo prieš streiką nuostata gali atrodyti ribojanti, tačiau įmonėms pagal anksčiau išvardytą veiklų sąrašą toks ribojimas bus dar didesnis – taikomas 21 dienos laikotarpis. Norint tiksliai įvertinti tokios nuostatos padarinius, reikia prisiminti, kad toks išpėjamas laikotarpis darbdaviams suteikia pakankamai galimybių imtis alternatyvių priemonių, siekiant užtikrinti gamybą įmonėje, kurioje kyla darbo ginčų, ir (arba) pradėti teisinius veiksmus, siekiant nutraukti profesinės sąjungos akciją. Kiekvienu atveju išpėjimo sąlyga užkerta kelią netikėtumui, kuris sėkmingai surengto streiko atveju gali būti svarbi poveikio priemonė ar paskata deryboms. Be to, minėtose transporto, komunalinių paslaugų, naftos perdirbimo (greičiausiai turima omenyje svarbi naftos perdirbimo įmonė „Mažeikių nafta“) bei nenutrūkstamos gamybos įmonėse dirba labai daug darbuotojų ir visiems jiems taikoma 21 dienos nuostata.

Pritaikant šias ribojančias nuostatas, Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatyme neatsižvelgiama į tą faktą, kad protesto akcijos veiksmingumą galų gale lemia galima darbdavio interesams padaryta žala. Streikai, kurie *nesukelia sunkių padarinių* net darbdaviui, nekalbant jau apie *visuomenę*, paprasčiausiai gali būti neveiksmingi. Taigi Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo 10 straipsnyje, ribojančiame streikus, kurie gali būti *pavojingi* visuomenei arba *žmonių sveikatai ir gyvybei*, labai neapibrėžtai reglamentuojamos streikų toleruojamumo ribos. Tokiu neapibrėžtumu gali pasinaudoti nepalankiai nusiteikusi valstybė ar darbdavys ir be reikalo uždrausti streiką. Įstatymo 10 straipsnyje taip pat neatsižvelgiama į tą faktą, kad streikas skirtas nepatogumams darbdaviui sudaryti, net potencialiai jam pakenkti. Dažnai streikai pažeidžia nekaltų stebėtojų ar visuomenės interesus. Tačiau tai suprantama kaip kaina, mokama už demokratinės visuomenės darbo jėgos teisę laisvai derėtis su darbdaviais.

Nors nuostata, numatanti iš anksto įspėti apie planuojamą protesto akciją, gali būti suprantama ne daugiau kaip pernelyg atsargus požiūris į streikus, 10 straipsnio 7 dalis kelia dar didesnių problemų. Čia išvardijamos veiklos, kurioms visiškai uždrausta streikuoti; 7 dalyje teigiama, kad: „Streiką draudžiama skelbti vidaus reikalų, krašto apsaugos ir krašto saugumo sistemose, taip pat elektros energijos, centralizuoto šilumos tiekimo ir dujų tiekimo įmonėse, neatidėliotinos medicinos pagalbos tarnybose. Šių tarnybų ir įmonių darbuotojų reikalavimus sprendžia Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Streikų apribojimai gali būti numatyti ir kitų tarnybų (institucijų) specialiais įstatymais“ (LRS, 1999).

Vakarų šalių darbuotojų, teikiančių kai kurias *būtinąs paslaugas*, streikams taikomos specialios nuostatos, pavyzdžiui, numatomas papildomas tarpininkavimas arba numatoma gauti iš profesinių sąjungų leidimą teikti ribotas paslaugas, tačiau streikų uždraudimas didelėms darbuotojų grupėms yra nesutaikomas su liberaliomis demokratinėmis normomis. Taip Jungtinėje Karalystėje vykęs ilgai trunkantis gaisrininkų darbo ginčas 2002 m. pabaigoje ir 2003 m. pradžioje apėmė kelis iki savaitės trukmės streikus; taip pat vyko greitosios pagalbos darbuotojų streikas.

Lietuvos įstatymų leidėjų neryžtingumas leisti streikams laisvai vykti ir tapti darbo ginčų rezultatų nustatymo priemone akivaizdus ir kituose Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo straipsniuose. Įstatymo 12 straipsnyje *Streiko eiga* darbuotojams suteikiama teisė dalyvauti darbovietėje rengiamuose piketuose, tačiau ji negalioja išvardytoms veikloms. Šios veiklos apima tą patį būtinausių paslaugų įmonių sąrašą, pateiktą 10 straipsnyje, t. y. geležinkelių, miesto visuomeninio transporto, civilinės aviacijos, ryšių ir energetikos (išskyrus elektros energijos įmones, kuriose streikai visiškai uždrausti), medicinos ir farmacijos, maisto, vandens, kanalizacijos ir atliekų išvežimo, naftos perdėbimo, nenutrūkstamos gamybos ir *kitose įmonėse (sic)* (LRS, 1999, 10 straipsnis, 6 dalis). Teisė piketuoti labai svarbi darbo ginčų procesuose, net jei ji daug stipriau apribota tam tikrose jurisdikcijose. Daug draudimų yra gana retas reiškinys. Iš esmės ji suvaržo oficialią įstatymine laisvą kolektyvinių derybų teisę, kuria nustatoma, kad darbuotojai turi teisę taikiai įtikinti bendradarbius prisijungti prie protesto akcijos neperžengiant piketo ribos ir atkalbėti nuo ėjimo į darbovietę darbo ginčo metu.

Jei streikas vyksta būtinausių paslaugų įmonėse, išvardytose 10 straipsnio 6 dalyje, tada įstatyme numatyta, kad: „<...> turi būti užtikrintas būtinų neatidėliotiniams (gyvybiniams) visuomenės poreikiams tenkinti sąlygų (paslaugų) minimumas, kurį priklausomai nuo kompetencijos nustato Vyriausybė arba savivaldybės vykdomasis organas, o jų vykdymą užtikrina streikui vadovaujantis organas, darbdavys ir jų paskirti darbuotojai“ (LRS, 1999, 12 straipsnis, 3 dalis).

Vadinasi, praėjus 21 dienai po profesinių sąjungų įspėjimo ir pradėdant teisėtą streiką, jo metu gali būti reikalaujama teikti paslaugas, kurios, valdžios organų nuomone, yra būtinos.

Įstatymo 13 straipsnyje *Streiko teisėtumas* numatomas tolesnis valstybės kišimasis per teismų sistemą: „Teismas pripažįsta streiką neteisėtu, jeigu jo tikslai prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, kitiems įstatymams, arba jei jis paskelbtas nesilaikant šiame įstatyme nustatytos tvarkos ir reikalavimų. Streiką pripažinus neteisėtu, jis turi būti nutrauktas nuo teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos. Dėl ypač svarbių priežasčių teismas turi teisę atidėti dar neprasisėjusį streiką laikotarpiui iki 30 dienų, o prasidėjusį – sustabdyti tam pačiam laikui“ (LRS, 1999).

Tame pačiame straipsnyje, teoriškai taikomame visoms veikloms, leidžiama teismo organams įsikišti į darbo ginčą dėl *ypač svarbių priežasčių*. Vadinasi, galimybės teisiniam įsikišimui yra beveik neribotos. Bendrai paėmus, šios nuostatos Lietuvos valstybei suteikia daug didesnių teisių kištis į streikus negu įprasta liberaliose Vakarų demokratijos šalyse. Kitame šio straipsnio skyriuje aptariama, kokį poveikį Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo nuostatos padarė vienai darbuotojų grupei, kuri mėgino apginti savo interesus kolektyvinio protesto akcija.

3. Vilniaus autobusų parko darbuotojų streikas

Apytiksliais vertinimais, profesinių sąjungų tankis Lietuvoje yra maždaug nuo 5 iki 15 procentų dirbančiųjų, todėl nenuostabu, kad kolektyvinės darbo sutartys, kaip ir kitur VRE, yra greičiau išimtis negu taisyklė (Dovydenienė, Casale, 1999). Kolektyvinės darbo sutartys apima ne daugiau kaip 10 procentų dirbančiųjų. Be to, sudarytos ir vykdomos sutartys paprastai apsiriboja didelėmis valstybės sektoriaus įmonėmis, kur yra išlikusios profesinės sąjungos. Privataus sektoriaus, ypač naujų įmonių, darbdaviai nenori pripažinti profesinių sąjungų ar sudaryti kolektyvinių darbo sutarčių (MSSL, 2001; Dovydenienė, 2001). Todėl nenuostabu, kad streikų Lietuvoje yra gana mažai.

2000 m. Lietuvoje įvyko 56 streikai, iš jų 21 buvo įspėjamasis, o 2001 m. pranešta apie 34 streikus, iš jų 29 buvo tariami. Jie vidutiniškai truko šiek tiek ilgiau nei 1 dieną, 2000 m. į juos išitraukė apie 3 000 darbuotojų, 2001 m. – 1 700. Streikai beveik be išimčių vyko valstybės sektoriuje, t. y. transporto ir švietimo veiklose (didžioji dauguma darbo ginčų kilo dėl vėluojančių darbo užmokesčių) (MSSL, 2001, p. 51; 2002, p. 57). Vienas iš tokių ginčų, kuriame darbuotojų profesinės sąjungos susidūrė su svarbiais teisiniais apribojimais, įvyko tarp Vilniaus savivaldybės ir visuomeninio transporto darbuotojų.

Darbo ginčas prasidėjo 1999 m. balandį ir gegužę, kai visuomeninio transporto darbuotojai protestavo dėl vėluojančių darbo užmokesčių ir sutrumpintų viršvalandžių, o tai, kaip jie teigia, turėjo įtakos sumažinant jų darbo užmokestį (ILO, 2001). Pagal Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo reikalavimus, rengtis slaptam balsavimui pradėta birželį ir liepą. Balsavimu buvo surinkta reikalinga balsų dauguma. 1999 m. liepos 19 d. Vilniaus savivaldybė, kaip darbdavys, ir Vyriausybė buvo informuoti apie 3 dviejų valandų trukmės įspėjamuosius streikus, kurie bus organizuoti pagal Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo 10 straipsnį. Įspėjamųjų streikų metu transportas nevažinėtų nuo 4 val. iki 6 val. ryto. Jei reikalavimai nebus patenkinti, streikas įvyks rugsėjo 9 dieną.

Darbo ginčui tarp miesto savivaldybės ir visuomeninio transporto darbuotojų taikyta speciali Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo 12 straipsnio nuostata, numatanti, kad „<...> turi būti užtikrintas būtinų neatidėliotiniams (gyvybiniams) visuomenės poreikiams tenkinti sąlygų (paslaugų) minimumas <...>“. Vilniaus savivaldybės vadovybė turėjo galimybę pasinaudoti įstatymo neapibrėžtumu, vienašališkai nustatyti reikalaujamą *minimalių sąlygų (paslaugų) lygį* ir taip susilpninti protesto akcijos poveikį.

Penkias dienas prieš pirmąjį įspėjamąjį streiką Vilniaus savivaldybės vadovybė priėmė potvarkį Nr. 1443V, kuriame nustatyta, kad streikuojantys darbuotojai turi užtikrinti minimalų paslaugų lygį, sudarantį 70 procentų normalaus transporto paslaugų lygio (ILO, 2001, 597 skyrius). Dėl to profesinė sąjunga streiką atidėjo iki 2000 m. sausio, kol truko derybos. Derybose pagrindiniai ginčo klausimai nebuvo išspręsti, ir įspėjamasis streikas buvo paskelbtas sausio 18 d., o po jo turėjo įvykti 1 dienos streikas, numatytas sausio 27 d. Savivaldybės vadovybė kreipėsi į teismą, kad streikai būtų uždrausti, kartu išleido įsakymą, kad autobusai ir troleibusai paliktų transporto parkus dėl nuosavybės teisių perdavimo, kuris buvo tik savivaldybės gudrybė. Tai buvo netiesioginė lokauto grėsmė, dėl kurios 200 vairuotojų būtų netekę pragyvenimo šaltinio. Sausio 25 d., likus 2 dienoms iki 1 dienos streiko, Vilniaus teismas atidėjo streiką 30 dienų, pasinaudojęs turima teise pagal 13 straipsnį. Tą pačią dieną įvyko derybos tarp darbuotojų ir savivaldybės (be abejo, profesinė sąjunga patyrė spaudimą, matydama administracijos ketinimą iškraustyti transporto priemones), ir buvo pasiektas trumpalaikis susitarimas atidėti streiką iki 2000 m. kovo 15 d. Savivaldybės vadovybė sutiko palikti transporto priemones parkuose, laiku mokėti darbo užmokestį, o vasario 3 d. atsiėmė savo pareiškimą, kad teismas paskelbtų streiką nelegaliu (ILO, 2001, 597 skyrius).

Kai sausį transporto darbuotojų darbo užmokestis nebuvo laiku išmokėtas, jie vėl nusprendė streikuoti; šį kartą 2000 m. kovo 16 d. Streikas galiausiai buvo numatytas gegužės viduryje (po metų nuo ginčo pradžios). Tačiau dieną prieš streiką, gegužės 17 d., Vilniaus apygardos teismas antrą kartą per šį darbo ginčą nutarė, kad streikas turi būti atidėtas 30 dienų. Nepaisant šio nutarimo, gegužės 18 d. streikas, labai palaikomas darbuotojų, įvyko. Tik 2 troleibusai ir keletas autobusų iš 500 išvyko iš parkų. Tą dieną 16 val. tarp abiejų šalių buvo pasiektas susitarimas derybas pradėti artimiausiu metu, ir transporto paslaugos buvo atnaujintos.

Tačiau derybos neprasidėjo, o gegužės 26 d. savivaldybės meras atsisakė atsiimti pareiškimą, pagal kurį streikas skelbtinas nelegaliu. Profesinės sąjungos požiūriu buvo sulaužytas gegužės 18 d. pasiektas susitarimas derėtis gera valia. Mero pareiškimas teismui buvo išnagrinėtas 2000 m. liepos 4 d. Vilniaus apygardos teisme, kuris paskelbė, kad gegužės 18 d. įvykęs streikas buvo neteisėtas. Profesinė sąjunga pateikė apeliaciją. Apeliacinio teismo 2000 m. rugsėjo mėn. sprendimu žemesniojo teismo nutarimas buvo panaikintas. Jei jis nebūtų buvęs panaikintas, pagal Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo 4 skyrių, profesinė sąjunga būtų buvusi atsakinga už darbdavio patirtą nuostolį dėl *neteisėtos* protesto akcijos. Įstatymo 17 straipsnyje *Profesinių sąjungų atsakomybė* smulkiai išdėstytos darbdavio teisės gauti kompensaciją iš pačios profesinės sąjungos dėl *neteisėto* streiko patirto nuostolio.

Vilniaus visuomeninio transporto darbuotojų darbo ginčas rodo, kad dėl esamų galimybių teisiniams manevrams teismuose pagal galiojančius teisės aktus, reguliuojančius įdarbinimą Lietuvoje, imtis organizuotos protesto akcijos šiame sektoriuje yra sudėtinga.

4. Autotransporto darbuotojų profesinių sąjungų federacijos skundas Tarptautinei Darbo Organizacijai

Maždaug 1999 m. gruodžio mėn. Autotransporto darbuotojų profesinė sąjunga, Autotransporto darbuotojų profesinių sąjungų federacija pateikė skundą Tarptautinei Darbo Organizacijai (TDO). Jame buvo tvirtinama, kad valdžios atstovai pažeidė TDO 1948 m. konvenciją Nr. 87 „Dėl asociacijų laisvės ir teisės jungtis į organizacijas“ bei 1949 m. konvenciją Nr. 98 „Dėl teisės jungtis į organizacijas ir vesti kolektyvines derybas principų taikymo“ (ILO, 1948, 1949). Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų buvusių Tarybų Sąjungos respublikų, abi šios konvencijos yra ratifikuotos. Tiesa, nei 87-ojoje, nei 98-ojoje konvencijose teisė streikuoti tiesiogiai neminima, tačiau TDO priežiūros organai mano, kad ši teisė yra „neatskiriama laisvo profesinių sąjungų teisių įgyvendinimo dalis“ (Creighton, 1982).

Nors TDO neturi specialių įgaliojimų dėl darbuotojų teisių, ši organizacija „yra pripažinta pagrindiniu organu, atliekančiu ekspertizę darbo standartų klausimais“ (Novitz, 2000). Daug svarbiausių darbo principų yra nustatyta TDO Konstitucijoje ir deklaracijoje „Dėl pagrindinių principų ir teisių darbe“, priimtoje 1998 m. Pagal TDO deklaraciją, visos šalys narės nepriklausomai nuo to, kokias TDO konvencijas jos yra ratifikavusios, įsipareigoja pripažinti ir prisidėti prie asociacijų laisvės ir teisės vesti kolektyvines derybas pripažinimo principų. Laikydamosi nustatytų procedūrų nagrinėjant tokius skundus, Asociacijų laisvės komitetas (sudėtinė TDO trišalio komiteto, kuris priima sprendimus pagal susitarimą, dalis) atsako į skundus ir išleidžia išsamių išvadų *Santrauką*. Nepaisant to, formalios sankcijos, pažeidus TDO standartus, netaikomos.

Atsižvelgdamas į skundą, Asociacijų laisvės komitetas manė, kad nors visuomeninis transportas negali būti laikomas *pačiomis būtiniausiomis paslaugomis*, jis yra *pirminės svarbos visuomeninės paslaugos* (ILO, 2001, 616 skyrius; Creighton, 1982, p. 122)*. Todėl gali būti pateisinamas nuostatos streiko dieną teikti minimalias paslaugas reikalavimas. Komitetas taip pat pabrėžė, kad Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo 12 straipsnyje numatyta, kad streiką organizuojantis organas garan-

*TDO Ekspertų komitetas ir Laisvės kurti susivienijimus komitetas nuolat pabrėžia, kad teisė streikuoti gali būti ribojama viešajame ir susijusiam su būtinomis paslaugomis sektoriuose, tačiau įspėja netaikyti per plačių būtiniausių paslaugų apibrėžimų.

tuotų visuomenei gyvybiškai svarbias ir būtinas paslaugas. Tačiau komitetas pasiūlė, kad šis minimalus paslaugų lygis turėtų būti nustatomas *atidžiai pasikeitus nuomonėmis* tarp darbuotojų ir valdžios atstovų (ILO, 2001, 616 skyrius; Creighton, 1982, p. 122).

Asociacijų laisvės komitetas apgailestavo, kad (savivaldybės) sprendimas dėl 70 procentų minimalaus paslaugų lygio buvo priimtas be konsultacijų su suinteresuotais socialiniais partneriais. Be to, komitetas buvo priverstas padaryti išvadą, kad šiuo atveju reikalavimas užtikrinti 70 procentų teikiamų paslaugų negali būti laikomas tikrai minimaliu paslaugų lygiu ir kad tokiu nepagrįstu reikalavimu siekiama teisę streikuoti padaryti praktiškai neveiksminga. Pastebėjęs, kad pagal įstatymą Vyriausybė turi teisę vienašališkai nustatyti minimalias paslaugas, komitetas pareikalavo, jog Vyriausybė padarytų reikalingas įstatymo pataisas ir garantuotų, kad, nustatant minimalų paslaugų lygį, galėtų dalyvauti suinteresuotos darbuotojų ir darbdavių organizacijos, o tuo atveju, jei susitarimas nebus pasiektas, garantuotų, kad klausimą nagrinėtų nepriklausomas organas (ILO, 2001, 617 skyrius).

TDO iš Lietuvos valdžios atstovų pareikalavo garantuoti, kad Vilniaus savivaldybės sprendimas Nr. 1443V, kuriuo buvo nustatytas 70 procentų minimalus paslaugų lygis, būtų atšauktas. Dėl Vilniaus teismo sprendimo atidėti sausio 25 d. ir gegužės 17 d. streikus Asociacijų laisvės komitetas nutarė, kad Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo 13 straipsnyje teisę pripažinti streikus neteisėtai ar juos atšaukti teismas turi tik dėl *ypač svarbių priežasčių*. Nepaisydamas ankstesnio susirašinėjimo, siekiant gauti išsamesnių paaiškinimų iš Lietuvos Vyriausybės, komitetas pabrėžė, kad įstatyme nėra aišku, kokios *priežastys ypač svarbios*. Pažymint, kad nors taikinimo procedūros buvo vykdomos ir vis dar buvo reikalaujama 21 dienos išpėjamojo laikotarpio, „Komitetas mano, kad bet koks sistemingas 13 straipsnio taikymas, siekiant atidėti teisėtą streiką, prieštarauja asociacijų laisvės principams. Kadangi tokia neaiškia 13 straipsnio formuluote galima piktnaudžiauti, komitetas pareikalavo, jog Vyriausybė apsvarstytų reikalingus nuostatų pakeitimus, kad jomis nebūtų remiamasi praktiškai apribojant teisę streikuoti, viršijant priimtinius ir leidžiamus asociacijų laisvės principus“ (ILO, 2001, 619 skyrius).

Asociacijų laisvės komitetas davė nurodymus TDO Konvencijų ir rekomendacijų taikymo ekspertų komitetui (KRTEK) išnagrinėti bylos teisinius aspektus (CEACR, 2001). KRTEK pakartojo komiteto prašymą Lietuvos Vyriausybei padaryti įstatymo 10 straipsnyje pateikto *būtiniausių paslaugų* apibrėžimo pakeitimus ir panaikinti teisės streikuoti draudimus darbuotojams, kurie nedirba būtiniausių paslaugų įmonėse griežtąja šio termino prasme. KRTEK taip pat išreiškė susirūpinimą dėl įstatymo 10 straipsnyje nustatytos teisės sudėties ir procedūrų skelbiant *ypatingąją padėtį* (kadangi streikai gali būti uždrausti regionuose, kur paskelbta nepaprastoji padėtis). Pagaliau KRTEK Lietuvos valdžios atstovų paprašė nurodyti, „ar nuteisiant kalėti apibrėžtos baudžiamosios nuostatos, varžančios visuomeniniame transporte, viešajame ir socialiniame sektoriuose dirbančių darbuotojų teisę dalyvauti organizuojamose protesto akcijose“ (CEACR, 2001). Kol valdžios atstovai patvirtins minimalų paslaugų lygį tokiuose sektoriuose kaip visuomeninis transportas, KRTEK siūlė, kad toks lygis būtų *tikrai minimalios paslaugos*, kurios „atitiktų pagrindinius visuomenės poreikius, išlaikant veiksmingą streikuotojų spaudimą“.

Dėl šio darbo ginčo ir TDO rekomendacijų daryti įstatymų pakeitimus Lietuvos Vyriausybė atsidūrė nepalankioje padėtyje. Be to, ši padėtis nesikeičia. Gautais tolesniais nurodymais iš Asociacijų laisvės komiteto ir vėlesniais Lietuvos Vyriausybės atsakymais į TDO komentarus, KRTEK buvo prašomas iš naujo peržiūrėti iškeltus klausimus. Tarptautinėje darbo konferencijoje darytame ataskaitiniame pranešime apie *Stebėjimus* Lietuvoje 2003 m. KRTEK praktiškai pakartojo savo ankstesnį susirūpinimą (ILO, 2003). Įvertindama tai, TDO nurodė, kad naujojo Lietuvos darbo kodekso nuostatos, kurios, Lietuvos Vyriausybės teigimu, yra svarbesnės už

Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo nuostatas, dabar bus kruopščiai peržiūrimos. Todėl paskutinėje šio straipsnio dalyje pateikiamas mūsų požiūris apie tai, ar šiandien Vyriausybė gali tvirtinti, kad naujajame Darbo kodekse atsižvelgta į TDO susirūpinimą dėl Vilniaus visuomeninio transporto darbuotojų skundo.

5. Naujasis Darbo kodeksas

2002 m. pavasarį Ministro Pirmininko A. Brazausko vadovaujama koalicija pagaliau nusprendė priimti naująjį Darbo kodeksą. Detalius projekto pasiūlymus Trišalė komisija intensyviai aptarinėjo jau nuo 1999 m. Darbo kodekso projektą Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai komentavo TDO ir ES ekspertai (ILO, 1999; Galiana, Molto, 1999). Taip pat buvo atsižvelgta į Lenkijos, Vengrijos ir Čekijos patirtį tobulinant savo šalių darbo kodeksus (MSSL, 2002, p. 58). Naujasis Lietuvos Respublikos darbo kodeksas įsigaliojo nuo 2003 m. sausio 1 d. (LRS, 2002). Taip senas 1973 m. tarybinis Darbo kodeksas, paskutinį kartą peržiūrėtas 1989 m. (LTSR TM, 1989), tapo praeitimi, įsigaliojus naujoms darbo santykių reguliavimo normoms, atitinkančioms rinkos ekonomikos poreikius.

Naujojo Darbo kodekso 2 straipsnyje *Darbo santykių teisinio reglamentavimo principai* išdėstyti pagrindiniai asociacijų laisvės ir kolektyvinių derybų principai. Tačiau yra įtrauktas patikslinantis teiginys, ribojantis darbo teisę „<...> įstatymu ar teismo sprendimu, jeigu tokie apribojimai yra būtini siekiant apsaugoti viešąją tvarką, visuomenės moralės principus, visuomenės narių sveikatą, gyvybę, turta, teises ir teisėtus interesus“ (LRS, 2002, 2 straipsnis, 2 dalis). TDO pažymėjo, kad įtraukti apribojimai prieštarauja 1998 m. TDO deklaracijos „Dėl pagrindinių principų ir teisių darbe“ nuostatoms (ILO, 1999, 11 skyrius). Streikai taip pat uždrausti „<...> regionuose, kuriuose nustatyta tvarka paskelbta karo, nepaprastoji padėtis <...>“ (LRS, 2002, 78 straipsnis, 2 dalis). TDO pabrėžė, kad Asociacijų laisvės konvencija neleidžia jokių suvaržymų ar draudimų remiantis kritiškos padėties argumentu (ILO, 1996, 186 skyrius). Todėl Lietuvos Vyriausybei buvo *primygtinai siūloma peržiūrėti* Darbo kodekso projektą, kad pagrindinėms darbo teisėms nebūtų taikomi netinkami apribojimai (ILO, 1999, 11 skyrius). Tačiau ši išlyga ir vėl pasirodė priimtame Darbo kodekse (LRS, 2002, 78 straipsnis, 2 dalis).

Jokių svarbesnių pataisų dėl teisės streikuoti paskutiniame Lietuvos Respublikos darbo kodekse nebuvo padaryta. Reikalaujama dviejų trečdalių įmonės darbuotojų balsų dauguma už streiką liko svarbiausia kliūtimi (LRS, 2002, 77 straipsnis, 1 dalis). Ši sąlyga buvo ir ankstesniame Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatyme (LRS, 1999, 10 straipsnis, 1 dalis). TDO nuomone, net darbuotojų balsų dauguma „kai kuriais atvejais gali pernelyg varžyti teisę streikuoti“ (ILO, 1999, 41 skyrius). Tačiau dviejų trečdalių balsų daugumos nuostata į paskutinį naująjį Darbo kodeksą buvo įtraukta nepakeista. Be to, kaip ir Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatyme, Darbo kodekse nėra specialių taisyklių, nustatančių, kaip valdyti streiką, vykstantį ne vienoje įmonėje. Galimybė sudaryti *aukštesnio lygio* kolektyvinių derybų sutartis (sektoriuje, tarp sektorių, regioniniame ar nacionaliniame) įstatyme apibrėžta nuo dešimtojo dešimtmečio vidurio. Tačiau specialių procedūrinių taisyklių, patvirtinančių teisę streikuoti, kilus tokiam kolektyviniam, aukštesnio negu įmonės lygio darbo ginčui, nėra. Taigi, norėdamos pradėti tokį streiką, profesinės sąjungos pirmiausia turi įgyvendinti visus vienoje įmonėje skelbiamo streiko procedūrinius reikalavimus, įskaitant ir privalomą darbo arbitražą. Jei nors vienas darbdavys įvykdys bet kurios kolektyvinės sutarties (o jų gali būti daug) reikalavimus, streikas gali būti uždraustas (LRS, 2002, 78 straipsnis, 3 dalis).

Naujajame Darbo kodekse išpėjamojo laikotarpio prieš streiką reikalavimas buvo sumažintas nuo 14 dienų (Darbo kodekso projektas) iki 7 dienų. Ilgesnio, 14 dienų, laikotarpio reikalaujama išskirtose šakose, apibrėžiamose kaip būtinausios paslaugos.

Tai nedidelis ankstesnio 21 dienos išpėjamojo laikotarpio sutrumpinimas. TDO savo komentaruose dėl Darbo kodekso projekto pažymėjo, jog kilus kolektyviniam darbo ginčui taikomi griežti taikinimo procedūros reikalavimai, kurių kulminacija – privalomas darbo arbitražas gali lemti, kad išankstinis išpėjamasis laikotarpis *atgrasins nuo teisės streikuoti* (ILO, 1999, 42 dalis).

Būtiniausias paslaugos išvardytos tos pačios kaip ir 1992 m. įstatymo 10 straipsnyje. Pateiktas nekeistas būtiniausių paslaugų sąrašas apima vidaus reikalų ir krašto apsaugos sektorius, geležinkelių ir miesto visuomeninio transporto, civilinės aviacijos, ryšių, energetikos, medicinos ar farmacijos, maisto, vandens, kanalizacijos ir atliekų išvežimo, naftos perdėrimo, nenutrūkstamos gamybos ir kitas įmones, kurių sustabdymas „<...> susijęs su sunkiais ir pavojingais padariniais visuomenei arba žmonių gyvybei ar sveikatai <...>“ (LRS, 2002, 77 straipsnis, 4 dalis). Atsižvelgiant į TDO kritines pastabas dėl Darbo kodekso projekto, priimtame naujajame Darbo kodekse buvo truputį kitaip apibrėžtos būtiniausios paslaugos. Darbo kodekso 77 straipsnis atitinka Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo 10 straipsnį. Ankstesniuose įstatymuose buvo suvaržomas darbo nutraukimas šakose, kurių „<...> sustabdymas susijęs su sunkiais ir pavojingais padariniais visuomenei (*difficult or dangerous consequences to society*) arba žmonių gyvybei ir sveikatai <...>“ (Atkuriamasis Seimas, 1992, 10 straipsnis, 6 dalis; LRS, 1999, 10 straipsnis, 6 dalis). Naujajame Darbo kodekse minimas „<...> sustabdymas susijęs su sunkiais ir pavojingais padariniais visuomenei (*grave and hazardous consequences for the community*) arba žmonių gyvybei ar sveikatai <...>“. Pagal anglišką Darbo kodekso vertimą, būtiniausioms paslaugoms nustatomas šiek tiek griežtesnis kriterijus (LRS, 2002, 77 straipsnis, 4 dalis). Tačiau, palyginus abiejų versijų lietuviškus variantus, pastebima, kad pradinė 1992 m. Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo formuluotė išliko nepakeista. Beje, tokioms išorės kontrolės organizacijoms, kaip TDO, skirtumai teisiniuose vertimuose gali kelti papildomų kliūčių vertinant galiojančius teisės aktus.

Darbo kodekso 80 straipsnyje, kaip ir 1999 m. Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatyme, nurodoma, kad anksčiau išvardytose šakose, apibrėžiamose kaip *būtiniausias paslaugas*, streiko metu turi būti „<...> užtikrintos neatidėliotiniams (gyvybiniais) visuomenės poreikiams tenkinti būtinos minimalios sąlygos (paslaugos) <...>“. Naujojo kodekso 81 straipsnyje nustatyta: „Jei kyla tiesioginė grėsmė, kad gali būti neužtikrintos „neatidėliotiniams (gyvybiniais) visuomenės poreikiams tenkinti būtinos minimalios sąlygos (paslaugos), ir tai gali sukelti pavojų žmonių gyvybei, sveikatai ir saugumui, teismas turi teisę trisdešimčiai dienų atidėti dar neprasidėjusį streiką, o prasidėjusį tokiam pat laikui sustabdyti“ (LRS, 2002, 81 straipsnis, 4 dalis). Tačiau vienašalis tokių *neatidėliotinių (gyvybinių) poreikių* nustatymas buvo pakeistas. Naujajame Darbo kodekse minimalias sąlygas (paslaugas) leidžiama nustatyti Trišalės tarybai: „<...> Jas pagal kompetenciją nustato Vyriausybė, atsižvelgdama į Trišalės tarybos išvadą, arba savivaldybės vykdomoji institucija, pasikonsultavusi su kolektyvinio ginčo šalimis <...>“ (LRS, 2002, 80 straipsnis, 2 dalis).

Vyriausybės ar vietos valdžios institucijos atsižvelgimas į Trišalės tarybos nuomonę yra tariama nuolaida TDO, tačiau nepriklausomas ir nešališkas organas, kuris, užsitęsęs darbo ginčui, nustatytų minimalų paslaugų lygį, įstatyme vis dar neapibrėžtas.

Veiklose, kuriose streikai buvo uždrausti, t. y. vidaus reikalų ir krašto apsaugos sektoriuose, taip pat centralizuoto elektros energijos, šilumos tiekimo ir dujų tiekimo įmonėse, neatidėliotinos medicinos pagalbos tarnybose, naujajame Darbo kodekse jie taip pat liko visiškai uždrausti. Darbuotojų reikalavimus sprendžia Vyriausybė, nors ir ne vienašališkai, kaip anksčiau, o *atsižvelgdama į Trišalės tarybos išvadą* (LRS, 2002, 78 straipsnis, 1 dalis). Tačiau nepriklausomas ir nešališkas organas, į kurį būtų galima kreiptis užsitęsęs nesutarimams ir kuris priimtų galutinį sprendimą, taip ir nenurodytas.

Darbo kodekso projekte teismams ir Respublikos Prezidentui buvo suteikta didelė veiksmų laisvė uždrausti ar sustabdyti streikus dėl *ypač svarbių valstybės interesų*. Priimto Darbo kodekso 81 straipsnyje *Streiko teisėtumas* neapibrėžtumas išliko, nors tiesioginis Prezidento įsikišimas buvo panaikintas*. Taigi Darbo kodekse kartojama dauguma ribojančių ankstesnių darbo įstatymų nuostatų. Konkrečios ir gana nuoseklios TDO rekomendacijos dėl Vilniaus autobusų parko darbuotojų streiko bei Darbo kodekso projekto, be kelių nedidelių pakeitimų, visiškai ignoruotos.

Šiuo metu turbūt pati didžiausia Darbo kodekso problema yra ne ta, kad nėra techninės darbuotojų apsaugos, kad sudėtingas taikinamasis mechanizmas ar streikai tam tikrose veiklose yra apriboti. Svarbiausia yra visiškai pakeistas kolektyvinio darbo ginčo apibrėžimas. Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatyme kolektyvinis darbo ginčas pagal cituotą 1 straipsnį yra apibūdinamas pakankamai plačiai, kaip nesutarimas *atsiradęs nepatenkinus reikalavimų*, kuriuos iškėlė profesinė sąjunga (LRS, 1999, 1 straipsnis, 1 dalis). Naujajame Darbo kodekse kolektyvinis darbo ginčas apibrėžtas 68 straipsnyje kaip kylantis iš *interesų konflikto* vedant derybas dėl kolektyvinės sutarties, ją sudarant ir vykdant (LRS, 2002, 68 straipsnis). Vadinasi, streikas, kai keliami didesni demokratiniai reikalavimai ar siekiama apginti pagrindines *darbo teises*, nepatenkančias į ši siaurą interesų konflikto apibrėžimą, gali būti interpretuojamas kaip neteisėtas. Tuo tarpu TDO 87-oji ir 98-oji konvencijos, nusakančios darbo teises, gali būti laikomos *esminiais* darbo principais, kadangi jos mini neatimamas darbo, kaip nepriklausomo socialinio subjekto visuomenėje, teises iškelti *kolektyvinius reikalavimus*. Tokių TDO teisių neriboja jokios sąlygos, tačiau, norint tokiomis teisėmis pasinaudoti Lietuvoje, jos teisė turi atitikti pateiktą apibrėžimą, t. y. turi būti griežtai apribotos tiesioginiais interesais, susijusiais su kolektyvine įmonės sutartimi. Vilniaus autobusų parko darbuotojų byloje kolektyvinis ginčas, kurio metu darbuotojai reikalavo laiku išmokėti darbo užmokestį, pagal Lietuvos įstatymus, galėtų būti laikomas neteisėtu, o anksčiau – net nusikalstamu.

Išvados

Į naująjį Darbo kodeksą Lietuva įtraukė pagrindines Europos direktyvas ir vadovavosi svarbiausiomis TDO konvencijomis. Tačiau į TDO nuomonę apie Darbo kodekso projektą ir TDO rekomendacijas dėl oficialių profesinių sąjungų skundų TDO paskutiniame naujajame Darbo kodekse atsižvelgta nedaug. Vadinasi, profesinių sąjungų teisė pareikšti elementarias pretenzijas dėl darbo užmokesčio, jau nekalbant apie platesnius demokratinius reikalavimus, išlieka ribota.

Profesinės sąjungos atstovauja darbuotojams per nepriklausomai ir savanoriškai organizuotas struktūras, kad būtų apsaugotos darbo teisės taikant laisvas kolektyvines derybas, apimant ir teisės streikuoti įgyvendinimą**. Kartais teigiama, kad mažas narystės profesinėse sąjungose aktyvumas Lietuvoje išlieka greičiausiai dėl Lietuvos darbuotojams būdingo *pasyvumo* arba dėl ankstesnės santvarkos metu nusistovėjusio priešiško organizacijoms. Alternatyvus ir labiau tikėtinas paaiškinimas paprasčiausiai būtų tas, kad darbuotojai nemato tokių struktūrų svarbos, ypač kai pastarųjų pagrindinis ginamasis vaidmuo demokratinėje civilinėje visuomenėje yra teisiškai apribotas.

Šiuo metu sudėtinga prognozuoti tokios situacijos poveikį Lietuvos ekonomikai. Atidedamas darbo užmokestis Vilniaus autobusų parko vairuotojams tikrai neskatina darbuotojų ieškoti darbo visuomeninio transporto sektoriuje. Tačiau yra visos galimybės visuomeninio transporto sektoriui, kaip Lietuvos ekonomikos daliai, plėtotis kartu su kitomis išsivysčiusiomis Vakarų šalimis, nesvarbu, ar šis sektorius išlaikys dabartinę valdymo formą, ar ateityje bus pusiau arba visiškai privatizuotas. Vienas iš būdų garantuoti toki natūralų darbo jėgos persikirstymą yra leisti profesinėms sąjungoms pareikšti pretenzijas dėl darbo užmokesčio, o viena galima esminė tokio pareiškimo sudedamoji dalis yra sumažinti teisės streikuoti apribojimus.

*Teisė streikuotojams taikyti baudžiamąsias sankcijas esant nepaprastajai padėčiai, remiantis Baudžiamojo kodekso nuostatomis, šiuo metu panaikintos. Tačiau anksčiau transporto sektoriaus darbuotojai, dalyvaujantys kolektyvinėse protesto akcijose, teoriškai galėjo būti įkalinami iki 3 metų. Nepaklusnumo darbdaviui veiksmai teisiškai galėjo būti apibūdinami kaip „kenkimas“. (Bet kokie veiksmai, kuriais siekiama pakirsti viešųjų ar kitų įmonių veiklą <...> turint tikslą susilpninti Lietuvos valstybę. Žr.: pakeisto Baudžiamojo kodekso 67 straipsnį.) Potencialiai tai galėjo baigtis transporto darbuotojų įkalnimu iki 10 metų (žr.: Atkuriamasis Seimas, 1990). Šios nuostatos naujajame Baudžiamajame kodekse, įsigaliojusiam nuo 2003 m. gegužės 1 d., panaikintos (žr.: LRS, 2003).

**Jungtinių Valstijų tarptautinės plėtros agentūra (*US Agency for International Development, USAID*) profesinių sąjungų laisvę priskiria vienam iš dešimties svarbiausių kriterijų siekiant nustatyti demokratinio valdymo lygį pereinamojo laikotarpio VRE šalyse. Taip pat tokie itakingi užsienio fondai, kaip vokiečių *Friedrich Ebert Stiftung* ir švedų *Work Life*, aktyviai pasisako už laisvas kolektyvines derybas buvusiamė tarybiniam bloke (žr.: USAID, 2002).

Literatūra

- Calmfors L., Drifill J. 1988. *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance // Economic Policy, Vol. 6, p. 13–61.*
- Carlin W., Soskice D. W., 1990. *Macroeconomics and the Wage Bargain: A Modern Approach to Employment, Inflation, and the Exchange Rate.* Oxford, New York: Oxford University Press.
- Creighton B., 1982. *Freedom of Association. Comparative Labour Law and Industrial Relations, R. Blanpain and F. Millard (eds.). Deventer, Netherlands, Kluwer, Washington, D. C., Bureau of National Affairs, p. 95.*
- Dovydenienė R., Casale G., 1999. *Industrial Relations and Tripartism in Lithuania. Social Dialogue in Central and Eastern Europe, G. Casale (ed.), International Labour Office, Budapest, p. 230.*
- Dovydenienė R., 2001. *Trade Union Responses to Globalization in Lithuania. Organized Labour in the 21st Century, Geneva, V. Jose (ed.). International Institute for Labor Studies, p. 239–277.*
- Galiana J., Molto J. I., 1999. *Report on the Draft Labour Code of the Republic of Lithuania, Phare SEIL (Support to European Integration in Lithuania), Project, Sub-project “Support to Labour Law Approximation”.*
- Headley B., 1970. *Trade Unions and National Wage Policies // Journal of Politics, Vol. 32, p. 407–439;*
- International Labour Office (ILO), 1996. *Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee, 4th (revised) Edition, para. 186.*
- International Labour Office (ILO), 1999. *Comments of the International Labour Office on the Draft Labour Code, 1999, of the Republic of Lithuania (authors' possession).*
- International Labour Office (ILO), 2003. *International Labour Conference, Report III (Part IA), Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution) General Report and Observations Concerning Particular Countries, C. 87 Observation on Lithuania, 91st Session, p. 275–278.*
- International Labour Organization (ILO), 1948. *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, No 87.*
- International Labour Organization (ILO), 1949. *Right to Organise and Collective Bargaining Convention, No 98.*
- International Labour Organization (ILO), 2001. *Report of the Committee on Freedom of Association, Complaint against the Government of Lithuania presented by the Motor-Transport Workers' Federation (MTWF), Report No 324, Case(s) No(s) 2078.*
- ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR), 2001. *Individual Observation Concerning Convention No 87, Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, 1948 Lithuania (ratification: 1994).*
- Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba (Atkuriamasis Seimas), 1990. *Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso pakeitimo ir papildymo (1990 10 04 Nr. I-636) // Valstybės žinios, Nr. 31-740.*
- Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba (Atkuriamasis Seimas), 1992. *Lietuvos Respublikos kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymas (1992 03 17 Nr. I-2386) // Valstybės žinios, Nr. 12-307.*
- Lietuvos Respublikos Seimas (LRS), 1999. *Lietuvos Respublikos kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymas (1999 11 11 Nr. I-2386); neoficialus įstatymo tekstas: <http://www3.lrs.lt>*
- Lietuvos Respublikos Seimas (LRS), 2002. *Lietuvos Respublikos darbo kodeksas (2002 07 14 Nr. IX-926) // Valstybės žinios, Nr. 64-2569.*
- Lietuvos Respublikos Seimas (LRS), 2003. *Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymas (KODEKSAS) (2003 04 10 Nr. VIII-1968); neoficialus įstatymo tekstas: <http://www3.lrs.lt>*
- LTSR teisingumo ministerija (LTSR TM), 1989. *Darbo įstatymų kodeksas. Vilnius: Teisingumo ministerijos leidykla.*
- Ministry of Social Security and Labour of the Republic of Lithuania (MSSL), 2001. *Social Report, 2000, p. 51.*
- Ministry of Social Security and Labour of the Republic of Lithuania (MSSL), 2002. *Social Report, 2001, p. 57.*
- Novitz T., 2000. *International Promises and Domestic Pragmatism: To What Extent Will the Employment Relations Act 1999 Implement International Labour Standards Relating to Freedom of Association? // Modern Law Review, Vol. 63, No 3, May, p. 379–393.*

Siebert H., 1997. *Labor Market Rigidities: At the Root of European Unemployment // Economic Perspectives, Vol. 11, No 3, p. 37–54.*

Streeck W., Schmitter P.C., 1985. *Private Interest Government: Beyond Market and State. London, Beverly Hills: Sage Publications.*

Traxler F., Kittel B., 2000. *The Bargaining System and Economic Performance: A Comparison of 18 OECD Countries // Comparative Political Studies, Vol. 33, No 9, p. 1154–1190.*

USAID Monitoring Country Progress in Central and Eastern Europe & Eurasia, 2002. *USAID/E&E/PCS, Office of Program Coordination and Strategy Bureau for Europe & Eurasia. U. S. Agency for International Development, No 8.*

Weede E., 1996. *Economic Development, Social Order, and World Politics with Special Emphasis on War, Freedom, the Rise and Decline of the West, and the Future of East Asia. Boulder Colo: L. Rienner Publishers.*

Straipsnis gautas 2003 m. birželio mėn.

Priimtas spaudai 2003 m. birželio mėn.

Summary

THE RIGHT TO STRIKE IN LITHUANIA: A CRITICAL COMMENT

Charles Woolfson, Matthias Beck

This article examines the provisions of the law governing the right to strike in Lithuania. In theoretical terms, we suggest that the simple prescription of neoliberal measures restricting the right to strike may not be in the longer-term interests of the Lithuanian economy. The case of one industrial dispute that of the Vilnius transport workers, has attracted international attention. Comments on this industrial dispute made by International Labour Organisation, as a global standard-setter on labour rights, are examined. The restrictive application of the post-independence *Law on the Regulation of Collective Disputes* is detailed with its extensive list of “essential services” in which strike activity is curtailed. This enabled the employers’ side (Vilnius Municipality) in this drawn-out dispute to require that trolley bus and bus drivers must deliver 70 percent of normal services during proposed strike action. According to legislation, strike action can only take place when employees of an enterprise vote in a ballot in a significant majority in favour of such action. This majority can include crossing a two-thirds threshold of employees voting for industrial action, imposing a very high barrier by the standards prevailing in Europe. In the case of the Vilnius transport workers, the employers could also resort to delaying tactics in court action and succeeded in having the proposed strike declared illegal. By all these means, employers can frustrate legally constituted decisions by the workforce to undertake strike action in collective defence of their interests.

The ILO was sufficiently concerned over the complaint that it received from the employees’ trade union arising from this dispute, to refer the matter to its Committee on Freedom of Association. The ILO’s Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) has further examined the legislative aspects of the case on several occasions, reporting most recently to the 2003 International Labour Conference. ILO’s conclusions are detailed here. The restrictions on strike action in the *Law on the Regulation of Collective Disputes* are then compared to the provisions of the new Labour Code, the draft of which was also examined and commented upon by ILO. These comments are also detailed here. The *Law on the Regulation of Collective Disputes* has been replaced by the new Labour Code. This does not yet fully take into account continuing ILO concerns arising from the Vilnius transport employees’ dispute, and its wider implications for the right to strike and collective bargaining in Lithuania, especially in regard to “essential

services". In an apparent concession to ILO concerns, greater attention will be paid to the opinions of 'social partners' (employers and trade unions), especially in the determination of the appropriate level of provision required in order to maintain "essential services" to the community during strikes. Required periods of notification of intention to undertake strike action have also been shortened. In addition, certain criminal penal liabilities on strikers have been modified. However, in key respects the restrictive implications of the previous law are carried over into the new Labour Code. As such, doubts remain as to whether Lithuania is yet fully in accord with Western liberal democratic standards, in particular, with the spirit of EU concepts of social partnership and the Conventions of the ILO. In this respect, Lithuania's current law on collective industrial action and the right to strike may be deficient. We suggest that such legislative defects in the new Labour Code may also have direct negative economic consequences for the wider Lithuanian economy.