



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

http://www.vlada.si/

Predsednik Državnega zbora

Številka: 05001-11/2015/7

Datum: 22. 4. 2015

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	23-04-2015	
Šifra:	200-04/15-1/4	
Povezava:		
EPA:		EU:
Sign. zn.:		
Kratica:		

Vlada Republike Slovenije je na 33. redni seji dne 22. 4. 2015 sprejela:

- Mnenje o zahtevi za oceno ustavnosti prvega odstavka 99. člena Zakona o obrambi,

ki vam ga pošiljam na podlagi 265. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07

– uradno prečiščeno besedilo in 105/10).

Vlada Republike Slovenije je na podlagi 45. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01 (23/02 – popr.), 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11 in 64/12) in 235. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13) določila, da bosta kot njena predstavnik na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles sodelovala:

- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v funkciji ministra za obrambo,
- mag. Miloš Bizjak, državni sekretar, Ministrstvo za obrambo.

Mag. Darko Krašovec
generalni sekretar

Priloga: 1

POSLANO TUDI:

- Ustavnemu sodišču



Številka: 05001-11/2015/6

Datum: 22. 4. 2015

Mnenje o zahtevi za oceno ustavnosti prvega odstavka 99. člena Zakona o obrambi

I. Določba zakona, glede katere predlagatelj zahteva oceno ustavnosti

Predlagatelj Sindikat vojakov Slovenije, Slovenska Bistrica, v zahtevi navaja, da je v neskladju z Ustavo Republike Slovenije prvi odstavek 99. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZObr), ki se glasi:

ZAKON O OBRAMBI

VIII. POKLICNO DELO NA OBRAMBEM PODROČJU

99. člen

(pravica do stavke)

(1) Vojaške osebe med opravljanjem vojaške službe nimajo pravice do stavke.

II. Povzetek zahteve predlagatelja

Predlagatelj navaja, da je pravica do stavke pri nas ustavna pravica že od leta 1988, leta 1991 pa je bil sprejet Zakon o stavki (Uradni list SFRJ, št. 23/91, v nadaljevanju: ZStk), ki še danes pravno regulira to področje. Osnovni pravni vir, ki v Sloveniji določa pravico do stavke, je zapisan v 77. členu Ustave Republike Slovenije, ki določa, da imajo delavci pravico do stavke. Pravica do stavke je dvignjena na raven ustavne pravice. Na podlagi ustavne ureditve je mogoče sklepati, da je bil sprejet ustavni koncept, po katerem je stavka individualna pravica delavca, ki pa se uresničuje kolektivno. Pravica do stavke lahko prihaja v konflikt z drugimi ustavnimi pravicami, zato je potrebno slediti določbam 15. člena Ustave RS, po katerem se uresničevanje ustavne pravice uredi z zakonom, četudi to v Ustavi RS ni izrecno predvideno. To pomeni, da je zakonska ureditev pravice do stavke sprejemljiva. Tako tudi 77. člen Ustave RS opredeljuje, da se lahko pravica do stavke, upoštevajoč vrsto in naravo dejavnosti, z zakonom omeji, če to zahteva javna korist. Ustavni ureditvi sledi tudi Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, 63/07, s spremembami; v nadaljevanju: ZJU), ki določa, da imajo javni uslužbenci pravico do stavke, vendar lahko to pravico podrobneje opredeli ali omeji le poseben zakon, ki je opredeljen v 19. členu ZJU. ZStk vsebuje tudi nekatere določbe, ki se nanašajo na stavko v tako imenovanih dejavnostih posebnega družbenega pomena (javnih službah), določenih z zakonom, ali na posameznih delih v teh dejavnostih, določenih s kolektivno pogodbo, v državni upravi in v vojski. Delavci v teh dejavnostih morajo v času stavke zagotavljati minimum delovnega procesa, ki je nenadomestljiv pogoj za življenje in delo občanov in zagotavljati varnost ljudi in premoženja.

Po mnenju predlagatelja v Republiki Sloveniji nekateri zakoni predvidevajo omejitve sindikalne svobode za vojsko, policijo in javne uslužbence, ki jih dopušča Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic (Uradni list FLRJ, št. 12/56, Medn.

pog.) in Evropska socialna listina (Uradni list RS-MS, št. 7/99) oziroma Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, Medn. pog.).

V dodatku k Evropski socialni listini, posebni določbi členu G, pa je predvideno, da lahko vsaka pogodbeno stranka z zakonom uredi uresničevanje pravice do stavke, pri čemer pa so morebitne omejitve upravičene le, če gre za omejitve, ki so v demokratični družbi potrebne zato, da se zagotovi spoštovanje pravic in svoboščin oziroma varovanje javnega redu in nacionalne varnosti.

Listina nadalje dopušča omejitve sindikalne svobode za vojsko in policijo, ne pa tudi za državne uslužbence. V skladu z Listino je dopustna popolna omejitev (derogacija) sindikalne svobode le za vojsko, medtem, ko je za policijo dopustno le delno omejiti sindikalno svobodo, seveda v skladu z določitvijo obsega pravic, ki so sestavni del sindikalne svobode.

Stavka za vojaške osebe je poleg že prej omenjenih zakonov, urejena tudi v Zakonu o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04, s spremembami; v nadaljevanju: ZObr). Ta zakon je zelo omejil pravico do stavke in jo nekaterim osebam celo odvzel. Pravico do stavke imajo le tisti delavci v obrambi Republike Slovenije, ki upravljajo upravne in strokovne zadeve na obrambnem področju, vendar morajo pri tem zagotoviti, kot določa tretji odstavek 99. člena ZObr, minimalni delovni proces, nemoteno opravljanje vojaških zadev ter nemoteno opravljanje zadev civilne uprave. Tako vojaške osebe, kot prej navedeni delavci, pa nimajo pravice do stavke, če grozi povečana nevarnost napada na državo ali ob neposredni vojni nevarnosti oziroma, če je razglašeno izredno ali vojno stanje, in sicer toliko časa, dokler tako stanje ni odpravljeno. Prepoved stavke velja tudi za druge razmere, če sta ogroženi varnost in obramba države ter take razmere ugotovi vlada, kot določa četrti odstavek 99. člena ZObr.

Predlagatelj meni, da se s to prepovedjo stavke vojaškim osebam nedvomno krši 14. člen Ustave RS, ki govori o enakosti pred zakonom, saj po njegovem mnenju Slovenska vojska ne more biti stigmatizirana bolj od drugih javnih uslužbencev, na primer policijskih uslužbencev, ki imajo pravico do stavke samo omejeno, ne pa tudi v celoti prepovedano. Kršen je 92. člen v povezavi s 16. členom Ustave RS, saj ko v državi ni vojnega ali izrednega stanja, ni dopustno omejevati pravic, ki izhajajo iz Ustave RS. Prepoved stavke v celoti v obdobju miru v državi, ko ni izrednega ali vojnega stanja, po mnenju vlagatelja absolutno ne sodi v ZObr, saj nima nobene podlage v 124. členu Ustave RS.

Ustava RS v 77. členu določa, da se lahko pravica do stavke z zakonom omeji, če tako zahteva javna korist. V 37. členu ZObr je jasno razvidno, kakšne so naloge Slovenske vojske in po mnenju predlagatelja zahteve četrti odstavek 99. člena ZObr omejuje pravico do stavke na osnovi Ustave RS v popolnoma zadostni meri tako, da ni prav nobene potrebe po popolni prepovedi stavke. V času miru v državi, ko ne grozi povečana nevarnost napada na državo in če ni neposredne vojne nevarnosti oziroma, ko ni razglašeno izredno ali vojno stanje, ni absolutno nobene potrebe po izpodbijani določbi prvega odstavka 99. člena ZObr, ki določa popolno prepoved stavke vojaškim osebam.

Na Ustavno sodišče se Sindikat vojakov po njihovih navedbah obrača zato, ker je to edini način, da se odpravi ta zakonska anomalija. Vse dokler vojaške osebe v času opravljanja vojaške službe ne bodo mogle uveljavljati svoje pravice do stavke, bodo po njihovem mnenju sindikati v Slovenski vojski v podrejenem položaju, saj so zaposleni v Slovenski vojski odvisni le od pozitivnih ali negativnih odločitev državnih uradnikov.

III. Stališče Vlade Republike Slovenije

Pravni okvir ureditve stavke (tako na nacionalni kot tudi mednarodni ravni) je korektno povzel v svoji zahtevi že predlagatelj sam in kot navaja, se skladno s 77. členom Ustave Republike Slovenije lahko pravica do stavke, upoštevajoč vrsto in naravo dejavnosti, z zakonom omeji, če to zahteva javna korist.

Kot izhaja iz komentarja Ustave Republike Slovenije se je ustavodajalec z vidika varstva pravic odločil za omejevanje pravice do stavke po strožjem objektivnem kriteriju, torej omejevanje glede na vrsto dejavnosti in ne po blažjem subjektivnem kriteriju, ki bi omogočal izključitev pravice do stavke posameznim kategorijam delavcev v celoti, pa čeprav takšna dopustnost urejanja pravice do stavke za pripadnike obrambnih sil izhaja tudi iz mednarodnih aktov, ki se nanašajo na stavko (npr. Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Evropska socialna listina, Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic).

Skladno z določbami ZStk (1. člen), je stavka organizirana prekinitiv delo delavcev za uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic in interesov iz dela.

Pravica do stavke je na obrambnem področju urejena v 99. členu ZObr, pri čemer vojaške osebe med opravljanjem vojaške službe nimajo pravice do stavke, ostali delavci na obrambnem področju pa lahko pravico do stavke uresničujejo pod pogoji, ki jih določa zakon o javnih uslužbencih. Ne glede na navedeno pa morajo ti delavci tudi v času stavke zagotavljati nemoteno ali neprekinjeno izvajanje določenih nalog, ki jih zakon taksativno našteva v tretjem odstavku navedenega člena. Tako vojaške osebe, kot tudi ostali delavci, ki opravljajo upravne in strokovne zadeve na obrambnem področju, pa nimajo pravice do stavke, če grozi povečana nevarnost napada na državo ali ob neposredni vojni nevarnosti oziroma če je razglašeno izredno ali vojno stanje, in sicer toliko časa, dokler tako stanje ni odpravljeno. Prepoved stavke velja tudi za druge razmere, če sta ogroženi varnost in obramba države in take razmere ugotovi vlada.

Vojaška služba pomeni opravljanje vojaških in drugih del v vojaških poveljstvih, enotah in zavodih ter drugih sestavih vojske in na določenih delovnih mestih v ministrstvu, ki je pristojno za obrambo, ter v drugih državnih organih (13. točka 5. člena ZObr).

Naloge, ki jih je dolžna v okviru vojaške službe izvajati Slovenska vojska, so določene v 37. členu ZObr, sam način njihovega izvajanja pa je podrobneje opredeljen v tretjem poglavju Zakona o službi v Slovenski vojski (Uradni list RS, št. 68/07 in 58/08 – ZSPJS-I). Temeljna značilnost vojaških nalog je, da gre po vsebini in po pomenu za takšno vrsto nalog, ki jih je v veliki večini potrebno opravljati nemoteno in neprekinjeno, ne glede na to, ali gre za opravljanje klasičnih vojaških nalog, ali pa za sodelovanje vojske pri zaščiti, reševanju in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah.

V okviru izvrševanja mednarodnih obveznosti v tujini, ki jih je prevzela Republika Slovenija, je kot nujne naloge Slovenske vojske treba posebej izpostaviti opravljanje nalog v mednarodnih operacijah in misijah na kriznih območjih ter delovanje v skupnih poveljstvih, enotah ter predstavništvih zaveznitva oziroma drugih mednarodnih organizacij. Prav tako je bila s pridružitvijo Republike Slovenije v Organizacijo severnoatlantskega sporazuma, Slovenska vojska v polnem obsegu vključena v sistem kolektivne obrambe, v okviru katerega se na ozemlju držav zaveznitva neprekinjeno izvajajo različne oblike nadzora in varovanja (npr. Natov integrirani sistem zračne obrambe oz. NATINADS).

Poleg samega izvajanja zgoraj navedenih nalog je Slovenska vojska ves čas dolžna zagotavljati tudi stalno ali povišano pripravljenost za izvajanje le-teh.

Vsaka vojaška organizacija je po svoji naravi specifična, saj delo v njej daje pripadnikom posebna pooblastila in odgovornosti. To še predvsem velja za vojaške osebe, ki opravljajo vojaško službo in ki imajo po zakonu pravico tudi do nošenja in uporabe orožja, s tem pa je večja tudi stopnja ogrožanja varnosti in pravic, ki jo za posameznika oziroma za druge osebe pomeni opravljanje vojaške službe kot pa je to pri opravljanju del v drugih dejavnostih. Nadalje je vojaška organizacija specifična tudi po tem, da je izrazito hierarhično organizirana in da lahko kot taka deluje, sta pogoj temeljni načeli enostarešinstva in subordinacije. Enostarešinstvo pomeni, da se pristojnosti in odgovornosti določajo izključno preko posameznika in ne kolektivno. Načelo subordinacije pa pomeni, da je celotna organizacija grajena na razmerju doslednega spoštovanja odločitev nadrejenega oziroma na razmerju nadrejeni in podrejeni. Odnos nadrejeni in podrejeni je temeljni element vodenja in poveljevanja. V ta kontekst sodi tudi načelo obveznega izvrševanja ukazov. Vojaške osebe morajo ukaze izvrševati brez ugovaranja, dosledno in popolno. Izvršitev ukaza morajo oziroma lahko odklonijo le v primerih, ki jih točno določata že citirani Zakon o obrambi (43. člen) in Zakon o službi v Slovenski vojski (31. do 33. člen), v nasprotnem primeru lahko odgovarjajo disciplinsko, prekrškovno ali kazensko. Med razlogi za

odklonitev izvršitve ukaza ni predvidena morebitna prekinitvev ali utesnitev dela zaradi stavkovnih zahtev.

Objektivnega in subjektivnega omejevanja stavke s strani zakonodajalca v nekaterih vrstah dejavnosti ni mogoče vedno ostro ločevati. Vsebinsko omejevanje stavke z natančno navedbo nalog, ki jih je med stavko zaradi javne koristi treba opravljati, lahko pripelje do tega, da bo določenemu številu delavcev v nekaterih službah stavka dejansko prepovedana, kot to v obravnavanem primeru velja tudi za vojaške osebe, ko opravljajo vojaško službo. Po sami naravi stvari je namreč opravljanje vojaške službi neločljivo povezano z izvajanjem vseh tistih nalog, ki jih je zaradi javne koristi potrebno opravljati tudi med stavko.

V zvezi s samo zahtevo je treba izpostaviti tudi navedbe glede ureditve stavke v nekaterih drugih državah. Predlagatelj sicer navaja nekaj držav, kjer naj bi imeli pripadniki obrambnih sil tudi pravico od stavke, vendar iz zahteve ni jasno razvidno, na podlagi katerih gradiv je opisana pravna ureditev stavke v obrambnih silah navedenih držav. Iz publikacij *Better defending and promoting trade union rights in the public sector, Part I: Summary of available tools and action points*¹ in *Better defending and promoting trade union rights in the public sector, Part II: Country reports*² izhaja, da v veliki večini evropskih držav pripadniki oboroženih sil nimajo pravice do stavke, maloštevilne države pa to pravico pripadnikom oboroženih sil formalno sicer priznavajo, vendar zgolj v izjemnih primerih in pod strogimi pogoji. Tudi evropska organizacija vojaških združenj (EUROMIL), ki združuje evropska vojaška združenja in vojaške sindikate evropskih držav, na svoji spletni strani navaja, da je lahko vojaškim osebam pravica do stavke odvzeta oz. omejena in da članice združenja EUROMIL, katerega član je tudi predlagatelj, pri izvajanju svojih aktivnostih ne uporabljajo pravice do stavke³.

Vlada Republike Slovenije meni, da izpodbijani ureditvi ni mogoče očitati neskladja z 14. členom Ustave Republike Slovenije. Drugi odstavek 14. člena Ustave zakonodajalca zavezuje, da enake primere obravnava enako in različne različno, dopušča pa mu različno urejanje enakih položajev, če obstajajo za takšno razlikovanje razumni in stvarni razlogi. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je zakonodajalcu dana možnost, da zaradi posebnosti in različnosti dela ter organizacije in drugih zahtev poklicnega dela v vojski uredi posamezna delovnopravna vprašanja drugače, kot so urejena na drugih področjih zaposlovanja (glej odločbo št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, Uradni list RS, št. 13/98 in OdlUS VII, 2, ter sklep št. U-I-329/04 z dne 9. 12. 2004, Uradni list RS, št. 138/04, 53/05). Upošteva naravo vojaških nalog in vojaške službe same, je imel po naši oceni, podobno kot še pri nekaterih drugih delovnopravnih vprašanjih, zakonodajalec za razlikovanje zato razumne razloge.

Obstoječa zakonska ureditev v prvem odstavku 99. člena ZObr, je zato po oceni Vlade Republike Slovenije iz utemeljenih razlogov v javnem interesu potrebna in tudi skladna z Ustavo Republike Slovenije, zato predlaga, da ustavno sodišče ugotovi, da izpodbijani člen Zakona o obrambi ni v nasprotju z Ustavo Republike Slovenije.

¹ <http://www.etui.org/Publications2/Reports/Better-defending-and-promoting-trade-union-rights-in-the-public-sector2>

² <http://www.etui.org/Publications2/Reports/Better-defending-and-promoting-trade-union-rights-in-the-public-sector>

³ http://www.euromil.org/index.php?option=com_content&view=article&id=18:faq3&catid=13:faqs&Itemid=39