



Številka: 200-01/15-1/5

Datum: 5. 5. 2015

Na podlagi prvega odstavka 265. člena Poslovnika Državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o zahtevi Sindikata vojakov Slovenije za oceno ustavnosti prvega odstavka 99. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – upb.) (U-I-289/13)

Sindikata vojakov Slovenije (v nadaljevanju: vlagatelj) izpodbija zakonsko ureditev, ki vojaškim osebam med opravljanjem vojaške službe odvzema pravico do stavke (*»Vojaške osebe med opravljanjem vojaške službe nimajo pravice do stavke.«*). Ta določba prvega odstavka 99. člena Zakona o obrambi (v nadaljevanju: ZObr) je po njegovi oceni *»v absolutnem neskladju s 14. členom v povezavi s 16., 76., 77., 92. in 124. členom ustave«*.

Vlagatelj zahteve navaja, da napadena zakonska določba grobo posega v pravice vojaških uslužbencev, saj jim jemlje oziroma celo prepoveduje ustavno pravico do stavke, ki jo imajo sicer vsi državljani, kar je čisti absurd, saj jemlje sindikatom, v katere so vključeni vojaški uslužbenci, akcijsko pravico do stavke, s katero bi si v nekaterih primerih lahko izborili svoje pravice in boljše pogoje dela. Po njegovem mnenju je takšna rešitev protiustavna, sprejemljiva bi bila le omejitev stavke vojaškim osebam, primerljivo z omejitvami, ki veljajo za policiste in javne uslužbence, kar pa ZObr že vključuje¹.

V utemeljitvi zahteve vlagatelj navaja, da protiustavna rešitev prvega odstavka 99. člena ZObr posega v pravico sindikata. Navaja,² da bi se z razveljavitvijo te določbe sindikati lažje borili za pravice svojih članov in si prizadevali za uresničevanje njihovih temeljnih pravic. V tem smislu naj bi bila kršena določba 76. člena ustave, saj izpodbijana določba zakona omejuje svobodo delovanja sindikatov, čeprav razloguje, da je po sprejetem ustavnem konceptu stavka individualna pravica, ki pa se uresničuje kolektivno.

Vlagatelj v zahtevi pojasnjuje nekatere še nekatere primerjalno pravne ureditve in mednarodne akte, po katerih je v določenih primerih omejitev pravice do stavke dovoljena in upravičena.

V zvezi s temi navedbami izpostavljam naslednje:

¹ Stran 8 obravnavane zahteve

² Stran 5 obravnavane zahteve

1.

Ustava³ v 76. členu opredeljuje sindikalno svobodo kot pravico do svobodnega ustanavljanja in delovanja sindikatov ter včlanjevanja vanje. Kot samostojna pravica je vključena v poglavje o gospodarskih in socialnih razmerjih, da se poudari njen pomen bistvenega dela gospodarskega sistema. Iz naštevanja nekaterih elementov pravice do sindikalne svobode izhaja, da ustava zagotavlja tako organizacijsko kot akcijsko svobodo sindikata. Možnost vlaganja predlogov za presojo ustavnosti je nedvomno ena izmed možnih oblik oziroma načinov delovanja sindikatov, zato sindikatom zakon daje možnost predlaganja ustavnosodne kontrole, vendar le, če so z *izpodbijanim zakonom ogrožene pravice delavcev*⁴. Ker vlagatelj ne navaja⁵, katere in kako naj bi bile v obravnavanem primeru neposredno ogrožene ali kršene pravice delavcev oziroma vojaških oseb, pač pa ilustrira predvsem, da so kršene pravice oziroma pravni interes in pravni položaj reprezentativnega sindikata, ki zaradi zakonske prepovedi stavke le-te ne more organizirati, se zastavlja vprašanje, v kolikšni meri je sploh izkazan pravni interes vlagatelja v predmetni zadevi. Izkazano je namreč, da v obravnavani zadevi vlagatelj brani svoje pravice, torej pravice sindikata kot takega, ne izkazuje pa, da bi bile v danem primeru neposredno ogrožene pravice delavcev, članov tega sindikata, s čimer bi se vlagatelju lahko priznal pravni interes v predmetni zadevi⁶.

Povezano z gornjim vprašanjem gre tudi v zadevi vprašanja ustavne skladnosti napadene določbe s 77. členom ustave, ki garantira pravico do stavke. »Pravica do stavke je samostojna ustavna pravica, katere naslovnik (titular) so delavci. Gre za individualno pravico, ki pa se lahko uresničuje le kolektivno. Stavko lahko organizirajo sami delavci, lahko pa jo organizira tudi sindikat. V tem primeru prihaja do prepletanja (podvajanja) te ustavne pravice s pravico do sindikalne svobode iz 76. člena: pravica do stavke je namreč tudi pomemben element akcijske svobode sindikatov.«⁷ Tudi iz navedenega izhaja, da ustava pravico do stavke eksplicitno prizna le delavcem, ne pa tudi sindikatom – tudi s tega vidika se zastavlja vprašanje izkazanega pravnega interesa vlagatelja za predmetni ustavni spor.

2.

Ne glede na navedeno pod gornjo točko, poudarjamo, da ZObr skladno s 124. členom ustave sprejema državni zbor s kvalificirano večino, namreč z glasovi dveh tretjin navzočih poslancev. Napadena določba je bila v zakon vključena že ob sprejemu ZObr leta 1994. In čeprav je bil zakon večkrat spremenjen, deležen pa tudi ustavne presoje, se napadena določba od prvotno vključene v zakon ni spreminjala. Iz zakonodajnega gradiva ob sprejemu ZObr izhaja, da njena uvrstitev in vsebina ni bila problematična - obrazložitev⁸ navaja, da so »... v določbah o vojaški službi urejena najpomembnejša vprašanja vojaške službe. Vojaška služba se opravlja v vojaških poveljstvih in enotah, v Narodni zaščiti ter na določenih delih v državnih organih (npr. Ministrstvo za obrambo, Urad predsednika republike). Določena so posebna pooblastila in prepovedi za vojaške osebe. Upošteva se 77. člen ustave se predlaga, da se vojaškim osebam omeji pravica do stavke (pravica do stavke javnih uslužbencev je priznana le v nekaj državah, kot so Francija, Velika Britanija), prav tako se v vojaški uniformi ne bi smeli udeleževati političnih shodov.«. Posebej velja opozoriti, da se je zakonodajno gradivo na več

³ M. Blaha v Komentar Ustave Republike Slovenije, ur. Lovro Šturm, ponatis, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, 2010, str. 753 in 754.

⁴ Prim. odločbo U-I-136/07, 8. točka obrazložitve, ali odločbo U-I-215/10, 6. točka obrazložitve.

⁵ Prim. s sklepom U-I-347/05, 4. točka obrazložitve.

⁶ V smiselno isti zadevi (U-I-215/10) je ustavno sodišče zavrglo zahtevo za oceno ustavnosti, saj predlagateljica (Konfederacija sindikatov Pergam) ni izkazala nastanka škodljivih posledic, ki naj bi nastale kot posledica protiustavnosti Sklepa o opravljanju del in nalog Veterinarske uprave RS med stavko.

⁷ M. Blaha, 2010, str. 755.

⁸ Stran 56.

mestih sklicevalo na *specifičnost vojaške organizacije* in *poseben položaj vojaške organiziranosti*, ne da bi ju dodatno utemeljevalo; menimo, da za to niti ni potrebe, saj se to dejstvo in poseben položaj vojaških oseb še dandanes šteje kot notorično dejstvo. Vojaške osebe imajo namreč posebne naloge (obramba države), posebno organiziranost in strukturo ter posebna pooblastila (npr. nošnja orožja).

3.

Vlagatelj izrecno napada le prvi odstavek 99. člena ZObr, ki določa, da vojaške osebe med opravljanjem vojaške službe nimajo pravice do stavke, čeprav je celotni člen vsebinsko širši⁹. Glede na jasnost in določnost te določbe, niso razumljiva stališča vlagatelja, da naj bi ta določba nasprotovala več členom ustave, niti vlagatelj tega ne pojasni ali dodatno utemelji, temveč jih bolj ali manj le navaja kot napadene.

Glede zatrjevane neskladnosti s 16. členom ustave je treba izpostaviti, da ustava v tem delu govori o začasni razveljavitvi in omejitvi pravic (v vojnem in izrednem stanju). Po napadeni zakonski določbi velja prepoved stavke vojaškim osebam med opravljanjem vojaške službe v vseh razmerah, zato je zatrjevano neskladje s poudarkom na vojno oziroma izredno stanje irelevantno. Smiselno isto velja tudi za očitke o 92. členu ustave, ki naj bi bil kršen – ustavni člen govori o vojnem in izrednem stanju, in zanj velja isto kot za navedbe glede kršitve 16. člena ustave.

O zatrjevani neskladnosti s 76. členom ustave, ki določa sindikalno svobodo, je mnenje podano v prejšnjih navedbah tega mnenja (gl. točko 1.), in sicer, da je pravica do stavke pravica delavca in ne sindikata.

Prav tako bi moral vlagatelj utemeljiti očitke glede kršenja 124. člena ustave, saj so vanj umeščene določbe, ki – glede na obravnavano materijo - splošno govorijo o obrambi države in ni najti posebne povezave z obravnavano materijo.

Zato menimo, da sta relevantni le dve trditvi vlagatelja, kjer zatrjuje neskladnost zakonske določbe s 14. in 77. členom ustave, ki garantirata enakost pred zakonom in pravico do stavke.

⁹ 99. člen
(pravica do stavke)

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

(2) Delavci, ki opravljajo upravne in strokovne zadeve na obrambnem področju, uresničujejo pravico do stavke pod pogoji, ki jih določa zakon o javnih uslužbencih.

(3) Poleg pogojev iz prejšnjega odstavka morajo delavci med stavko zagotoviti:

- nemoteno opravljanje vojaških zadev ter drugih zadev, povezanih z uresničevanjem temeljnih dolžnosti državljanov, gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij na obrambnem področju;
- nemoteno opravljanje zadev civilne obrambe;
- neprekinjeno pripravljenost za izvajanje ukrepov za pripravljenost, kurirske službe in mobilizacije;
- neprekinjeno delovanje dežurnih služb, informacijskega ter telekomunikacijskega sistema;
- nemoteno in neprekinjeno opravljanje vseh zadev in nalog, povezanih z materialno in zdravstveno oskrbo vojske, vzdrževanjem sredstev, objektov in opreme, transportom in skladiščenjem za vojaške potrebe;
- nemoteno in neprekinjeno izvajanje obveznosti, prevzetih z mednarodnimi pogodbami na obrambnem področju oziroma v zvezi z obrambnimi dejavnostmi.

(4) Vojaške osebe in delavci, ki opravljajo upravne in strokovne zadeve na obrambnem področju, nimajo pravice do stavke, če grozi povečana nevarnost napada na državo ali če je nastala neposredna vojna nevarnost, oziroma če je razglašeno izredno ali vojno stanje, 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.

(5) Za ovrednotenje omejitev, ki izhajajo iz tega člena, vlada določi povečanje osnovne plače delavcem iz tega člena.

Po ustaljeni¹⁰ ustavnosodni presoji splošno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena ustave zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako. Če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Načelo enakosti pred zakonom torej ne pomeni, da predpis ne bi smel različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga.


Menimo, da ne more biti sporno, da gre v danem primeru za vojaške osebe, ki so glede na svoj položaj in pooblastila specifična in je zato razlikovanje med njimi in drugi delavci, ki imajo pravico do stavke, v polnem ali omejenem obsegu (npr. policisti, nekateri delavci državnih organov)ustavno skladno. Že iz narave stvari izhajajo posebnosti tega dela in poklica, zato to ni delo kot vsako drugo¹¹. Poudarjamo, da je ustavno sodišče že razsodilo, da »ZObr ni v neskladju s 14. členom ustave, kolikor drugače ureja nekatere pravice poklicnih pripadnikov vojske – izhajajoč tudi iz dejstva, da sklepajo delovno razmerje za določen čas pet oziroma deset let. Dejstvo, da gre za časovno omejeno delovno razmerje je stvaren razlog, ki opravičuje drugačno ureditev nekaterih pravic iz delovnega razmerja, zlasti tistih, ki so po obsegu lahko sorazmerne s časom trajanja zaposlitve.«¹²

Prav tako se sklicujemo na specifičnost položaja vojaških oseb, ki izhaja iz narave stvari, v primeru zatrjevanega neskladja z določbo 77. člena ustave. Omeniti velja, da je pravica do stavke vojaškim osebam sicer prepovedana le med opravljanjem vojaške službe.

V ostalem se Državni zbor strinja z oceno in razlogi, ki jih je v utemeljitev svojega mnenja, da so vlagateljeve navedbe v zahtevi neutemeljene, dne 23. aprila 2015 podala Vlada.

Glede na navedeno Državni zbor meni, da izpodbijana zakonska določba ni v neskladju z Ustavo.

Sekretarka
Andreja Kurent, l.r.



Božo Strle
vodja

Poslano:
- Odboru za obrambo

¹⁰ Npr. U-I-284/06, U-I- 68/04, U-I-45/06

¹¹ Prim. z odločbo U-I-278/07

¹² Točka 19 obrazložitve odločbe U-I-101/95, gl. tudi 15. točko. Na to odločbo se ustavno sodišče sklicuje tudi v odločbi U-I-329/04, kjer je presodilo, 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.« (13. točka obrazložitve).