



Številka: U-I-289/13-25

Datum: 10. 3. 2016

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sindikata vojakov Slovenije, Slovenska Bistrica, ki ga zastopa Peter Kos, odvetnik v Kopru, na seji 10. marca 2016

odločilo:

Prvi odstavek 99. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo in 95/15) ni v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj izpodbija prvi odstavek 99. člena Zakona o obrambi (v nadaljevanju ZObr), ki določa, da vojaške osebe med opravljanjem vojaške službe nimajo pravice do stavke. Zatrjuje njegovo neskladje s 14., 16., 76., 77., 92. in 124. členom Ustave. Navaja, da izpodbijana določba določa popolno prepoved stavke vsem vojaškim osebam v času miru, ko ni izrednega ali vojnega stanja v državi, za kar v 124. členu Ustave ni pravne podlage. Prepoved stavke naj bi bila tudi v neskladju s 77. členom Ustave, ki določa, da se lahko pravica do stavke z zakonom zgolj omeji, če tako zahteva javna korist. Predlagatelj meni, da četrti odstavek 99. člena ZObr na podlagi te ustavne določbe v zadostni meri omejuje pravico do stavke. Prepoved stavke naj bi pomenila kršitev načela enakosti pred zakonom v primerjavi z ureditvijo stavke policijskih uslužbencev, ki imajo pravico do stavke le omejeno, ne pa tudi prepovedano. Meni, da je izpodbijana ureditev tudi v neskladju z 92. členom v zvezi s 16. členom Ustave, saj pravic, ki izhajajo iz Ustave, razen v času izrednega ali vojnega stanja, ni dopustno omejevati. Predlagatelj zatrjuje tudi neskladje s 76.

členom Ustave, ker izpodbijana določba omejuje svobodo delovanja sindikatov, ki se ne morejo s stavko učinkovito boriti za pravice svojih članov.

2. Ustavno sodišče je zahtevo poslalo Državnemu zboru, ki v odgovoru primarno navaja, da z izpodbijano določbo niso neposredno ogrožene ali kršene pravice delavcev oziroma vojaških oseb. Meni, da predlagatelj brani le svoje pravice in svoj pravni položaj reprezentativnega sindikata, ki zaradi zakonske prepovedi stavke ne more organizirati. Podredno pa opozarja na specifičnost vojaške organizacije in poseben položaj vojaške organiziranosti, ki naj bi utemeljevala določena posebna pooblastila in prepovedi za vojaške osebe, vključno s prepovedjo pravice do stavke. Navaja, da je izpodbijana določba jasna in da predlagatelj zgolj zatrjuje njeno neskladje z več člani Ustave, ne da bi ga vsebinsko utemeljil. Glede zatrjevanega neskladja s 16. in 92. členom Ustave navaja, da po izpodbijani določbi velja prepoved stavke vojaškim osebam med opravljanjem vojaške službe v vseh primerih, zato je zatrjevano neskladje s poudarkom na vojnem oziroma izrednem stanju nepomembno. Prav tako naj ne bi bilo posebne povezave med 124. členom Ustave, ki splošno govori o obrambi države, in izpodbijano določbo. Državni zbor v zvezi s kršitvijo načela enakosti meni, da je razlikovanje med vojaškimi osebami in drugimi delavci, ki imajo pravico do stavke v polnem ali omejenem obsegu (npr. policisti, nekateri delavci državnih organov), ustavno skladno, saj temelji na razumnem razlogu. Pri tem se sklicuje na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-278/07 z dne 22. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 94/09, in OdiUS XVIII, 47) in št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998 (Uradni list RS, št. 13/98, in OdiUS VII, 2) ter sklep št. U-I-329/04 z dne 12. 5. 2005 (Uradni list RS, št. 53/05, in OdiUS XIV, 27). Zaradi specifičnega položaja vojaških oseb in dejstva, da je vojaškim osebam pravica do stavke prepovedana le med opravljanjem vojaške službe, naj bi bila izpodbijana določba v skladu s 77. členom Ustave.

3. Mnenje je poslala tudi Vlada, ki navaja, da je temeljna značilnost vojaških nalog iz 37. člena ZObr, da gre po vsebini in po pomenu za tako vrsto nalog, ki jih je v veliki večini treba 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. Poleg teh nalog mora Slovenska vojska v okviru izpolnjevanja mednarodnih obveznosti v tujini, ki jih je prevzela Republika Slovenija, izvajati naloge v mednarodnih operacijah in misijah na kriznih območjih ter delovati v skupnih poveljstvih, enotah in predstavništvih zavezništva oziroma drugih mednarodnih organizacij. Slovenska vojska pa je v polnem obsegu vključena tudi v sistem kolektivne obrambe, v okviru katerega se na ozemlju držav zavezništva neprekinjeno izvajajo različne oblike nadzora in varovanja. Vlada poudarja, da je vsaka vojaška organizacija 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. Vojaška organizacija naj bi bila specifična tudi po tem, da je izrazito hierarhično organizirana

oziroma da temelji na spoštovanju temeljnih načel enostarešinstva in subordinacije. V ta kontekst spada tudi načelo obveznega izpolnjevanja ukazov. Po mnenju Vlade zakonskega objektivnega in subjektivnega omejevanja stavke s strani zakonodajalca v nekaterih vrstah dejavnosti ni mogoče vedno ostro ločevati. Po sami naravi stvari je opravljanje vojaške službe neločljivo povezano z izvajanjem vseh tistih nalog, ki jih je zaradi javne koristi treba opravljati tudi med stavko. Vlada pojasnjuje, 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. Po mnenju Vlade izpodbijani ureditvi tudi ni mogoče očitati neskladja s 14. členom Ustave, saj je Ustavno sodišče 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 in sklep št. U-I-329/04). Upoštevanje naravo vojaških nalog in vojaške službe, je imel zakonodajalec po oceni Vlade, podobno kot še pri nekaterih drugih delovnopravnih vprašanjih, tudi za obravnavano razlikovanje razumne razloge.

4. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade je Ustavno sodišče poslalo predlagatelju. Ta navaja, da se strinja z dejstvom, da se v stanju povišane pripravljenosti oziroma v vojnem stanju ne sme stavkati, ker bi posledice posegale v javno korist. Ne strinja pa se s prepovedjo stavke v obdobju miru, ko naj stavka ne bi imela nikakršnih posledic za javno korist. Po mnenju predlagatelja drugi odstavek 77. člena Ustave ne dovoljuje subjektivnega omejevanja pravice do stavke v tem smislu, da se določeni kategoriji delavcev (delavcem v določenih službah) stavka v celoti prepove, saj dopušča le omejitev stavke, če to zahteva javna korist. Zaradi prepovedi stavke naj bi bile vojaške osebe neenako obravnavane v primerjavi z drugimi delavci na obrambnem področju in pripadniki policije, ki morajo biti operativni v miru in izvajati vse naloge za javno korist, brez razglašene vojne stanja ali izrednih razmer pa lahko stavkajo ob spoštovanju zakonskih omejitev. Predlagatelj poudarja, da sta po Zakonu o službi v Slovenski vojski (Uradni list RS, št. 68/07 – v nadaljevanju ZSSloV) stalna in povišana pripravljenost izenačeni z izrednim vojnim stanjem (9. točka 3. člena ZSSloV), v katerem pa je stavka po četrtem odstavku 99. člena ZObr prepovedana za vojaške osebe in delavce, ki opravljajo upravne in strokovne zadeve na obrambnem področju, torej vsem zaposlenim na obrambnem področju. To naj bi pomenilo, da je z ZSSloV popolnoma omejena stavka za vse naloge, ki jih mora Slovenska vojska izpolnjevati nenehno tudi v miru, in zato ni potrebe po popolni prepovedi stavke vojaškim osebam in po neenaki obravnavi glede na delavce, ki opravljajo upravne in strokovne zadeve na obrambnem področju. Predlagatelj meni, da prepoved stavke, določena v prvem odstavku 99. člena ZObr, ni ustavna materija, ki bi opredeljevala obrambno materijo, določeno v 124. členu Ustave. Navaja, da je glavna in temeljna naloga vojaških oseb obramba ozemeljske celovitosti Republike Slovenije, kar pomeni, da bi v stanju miru vojaške osebe lahko operativno opravljale nujne naloge in uresničevale pravico do kolektivnega združevanja, torej do stavke.

Navaja tudi, da je v preteklosti država za očitno prikrajšanje za ustavno pravico do stavke vojaškim osebam v zameno za prepoved stavke izplačevala dodatek za omejitve stavke, kar pa je bilo leta 2008 z uvedbo novega plačnega sistema ukinjeno.

B. – I.

5. Glavni očitke predlagatelja izpodbijani ureditvi je, da nedopustno posega v pravico do stavke iz 77. člena Ustave, saj vojaškim osebam med opravljanjem vojaške službe to pravico dejansko odvzema, čeprav Ustava dopušča zgolj njeno omejitve. Izpodbijana določba določa prepoved stavke vojaškim osebam med opravljanjem vojaške službe. Z vidika varstva njihovih pravic, katerih ogroženost uveljavlja predlagatelj, bi bila torej pravica do stavke lahko varovana v okviru 77. člena Ustave in ne s 76. členom Ustave, ki med drugim zagotavlja tudi akcijsko svobodo sindikatov do organiziranja stavke.

6. Prvi odstavek 77. člena Ustave določa, da imajo delavci pravico do stavke. V skladu z drugim odstavkom 77. člena Ustave se ta pravica lahko, če to zahteva javna korist ter upoštevajoč vrsto in naravo dejavnosti, z zakonom omeji.

B. – II.

7. Pravico do stavke urejajo tudi mednarodni instrumenti. Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – MPESKP) v 8. členu vsebuje pravico do sindikalne svobode, ki izrecno vključuje tudi pravico do stavke. Določa, da jo je z zakoni posamezne države mogoče omejiti tako na podlagi objektivnega kot tudi na podlagi subjektivnega kriterija. Pravico do združevanja na enak način ureja tudi Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/91, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92), ki za pripadnike oboroženih sil in policije v 22. členu dopušča omejitve te pravice tako po objektivnem kot tudi po subjektivnem kriteriju. Ne vsebuje pa pravice do stavke. Tudi po Evropski socialni listini – spremenjena (Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – v nadaljevanju MESL) lahko vsaka pogodbenica z zakonom uredi uresničevanje pravice do stavke, pri čemer so morebitne omejitve upravičene le, če so v demokratični družbi nujne za zaščito pravic in svoboščin drugih ali za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale (člen G). Tudi MESL omogoča drugačno obravnavanje pripadnikov policije in pripadnikov oboroženih sil (5. člen). Po razlagi Evropskega odbora za socialne pravice MESL omogoča popolno prepoved organiziranja stavke le za pripadnike vojske, ne pa tudi

za pripadnike policije.¹ Pravico do stavke zagotavlja tudi Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 326, 26. 10. 2012 – v nadaljevanju Listina), ki v 28. členu določa, da imajo delavci in delodajalci ali njihove organizacije v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji pravico pogajati se in sklepati kolektivne pogodbe na ustreznih ravneh, v primeru nasprotja interesov pa pravico do kolektivnih ukrepov za obrambo svojih interesov, vključno s stavko.

8. Mednarodna organizacija dela je v zvezi s pravico do združevanja oziroma pravico do stavke sprejela dve konvenciji. Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic (Uradni list FLRJ, št. 8/58, in Akt o notifikaciji nasledstva, Uradni list RS, št. 54/92, MP, št. 15/92) zagotavlja pravico do ustanavljanja organizacij in včlanjevanja vanje. V 9. členu predvideva možnost drugačnega obravnavanja pripadnikov oboroženih sil in policije. Nacionalnim zakonodajam prepušča, da zanje določijo obseg jamstev. Pravice do stavke sicer izrecno ne omenja, vendar pa so nadzorni organi v zvezi s stavko sprejeli vrsto stališč, med drugim tudi, da je pravica do stavke ena od bistvenih in legitimnih sredstev, s pomočjo katerih delavci in njihove organizacije lahko uveljavljajo in branijo svoje socialne in gospodarske interese.² Tudi Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja (Uradni list FLRJ, št. 11/58, in Akt o notifikaciji nasledstva, Uradni list RS, št. 54/92, MP, št. 15/92), katere cilj je zagotoviti varstvo delavcev pred diskriminacijo pri zaposlovanju zaradi uresničevanja sindikalne svobode ter spodbujati razvoj in uporabo postopkov prostovoljnega pogajanja med delodajalci ali delodajalskimi organizacijami ter delavskimi organizacijami, v 5. členu nacionalnim zakonodajam prepušča določitev, v katerem obsegu bodo jamstva iz te konvencije veljala za vojsko in policijo.³

9. Iz prikazane mednarodnopravne ureditve izhaja, da tudi mednarodni instrumenti dopuščajo omejitve pravice do stavke, in sicer tako po objektivnih kot po subjektivnih kriterijih, za pripadnike vojske pa omogočajo izključitev te pravice.

B. – III.

10. Prvi odstavek 99. člena ZObr določa prepoved stavke vojaškim osebam med opravljanjem vojaške službe. Ureditev vojaške službe ima svoj temelj v 123. členu Ustave, ki ureja dolžnost sodelovanja pri obrambi države, in v 124. členu Ustave, ki v prvem in drugem odstavku pooblašča Državni zbor, da z zakonom uredi vrsto, obseg

¹ Glej M. Debelak, Stavka, magistrsko delo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in GV Založba, Ljubljana 2006, str. 55.

² Glej P. Končar v: M. Novak, P. Končar in A. Bubnov Škoberne (ur.), Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in GV Založba, Ljubljana 2006, str. 55.

³ Glej prav tam, str. 59.

in organizacijo obrambe nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja. To pa je mogoče uspešno zagotoviti le tako, da se obramba organizira in pripravlja že v miru, predvsem z izvrševanjem vojaške dolžnosti. Po prvem odstavku 123. člena Ustave je obramba države za državljane obvezna v mejah in na način, ki ga določa zakon. V skladu z drugim odstavkom navedene ustavne določbe je treba državljanom, ki zaradi svojih religioznih, filozofskih ali humanitarnih nazorov niso pripravljeni sodelovati pri opravljanju vojaških obveznosti, omogočiti, da sodelujejo pri obrambi države na drug način. Člen 123 Ustave se nanaša na posameznike – državljane Republike Slovenije. Po eni strani jim nalaga splošno obveznost sodelovanja pri obrambi, način in meje njenega izvrševanja pa prepušča zakonu. Po drugi strani pa že sam dopušča ureditev alternativnega sodelovanja pri obrambi za tiste državljane, ki zaradi t. i. ugovora vesti niso pripravljeni sodelovati pri opravljanju tistega dela obrambnih nalog, ki predstavljajo opravljanje vojaških obveznosti oziroma vojaške dolžnosti.⁴ To pomeni, da imajo tudi tisti državljani, ki jim je priznan ugovor vesti, ustavno dolžnost sodelovati pri obrambi države, vendar brez uporabe orožja.

11. Državljeni imajo torej pozitivno obveznost, da dejavno branijo državo.⁵ Ta z Ustavo določena obveznost nujno vpliva na pravice – tudi človekove pravice – vsakega državljana. Iz dolžnosti sodelovanja pri obrambi države lahko izhajajo omejitve človekovih pravic posameznika.⁶ V določenih primerih lahko ta ustavno določena dolžnost privede celo do izključitve posamezne človekove pravice za določeno skupino posameznikov.

12. Na podlagi prvega odstavka 123. člena Ustave opredeljuje način in meje izvrševanja obrambne dolžnosti ter s tem dolžnosti in pravice državljanov pri obrambi države ZObr. V prvem odstavku 6. člena ZObr določa, da imajo državljani pri obrambi naslednje dolžnosti: vojaško dolžnost, delovno dolžnost in materialno dolžnost. Vojaška dolžnost se uresničuje v Slovenski vojski in v enotah za zveze. Na podlagi drugega odstavka 123. člena Ustave ZObr v drugem odstavku 6. člena določa, da državljan, ki mu je priznan ugovor vesti vojaški dolžnosti, sodeluje pri obrambi države tako, da nadomestno civilno službo praviloma opravi v civilni zaščiti ali v drugih silah za zaščito, reševanje in pomoč oziroma se usposobi za zaščito in reševanje ter te dolžnosti opravlja tudi v vojni.

13. Vojaška dolžnost (ki je ena od treh obrambnih dolžnosti) se uresničuje z opravljanjem vojaške službe. Vojaška služba je torej poseben z zakonom urejen način uresničevanja državljanske dolžnosti do obrambe države iz 123. člena Ustave. Obsega opravljanje vojaških in drugih del v vojaških poveljstvih, enotah in zavodih ter drugih sestavah vojske in na določenih delovnih mestih v ministrstvu, pristojnem za

⁴ J. Čebulj v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 895 in 896.

⁵ J. Letnar Černič v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1281.

⁶ J. Čebulj, nav. delo, str. 896.

obrambo, ter v drugih državnih organih (13. točka 5. člena ZObr). Vojaško službo opravljajo vojaške osebe (14. točka 5. člena ZObr). Gre za opravljanje posebne vrste nalog, s katerimi se zagotavljajo obrambna sposobnost države, nedotakljivost in celovitost državnega ozemlja, zaščita in reševanje v primeru naravnih in drugih nesreč ter mednarodne obveznosti, prevzete z mednarodnimi pogodbami na obrambnem področju.⁷ Na posebno naravo te vrste nalog kaže določitev strogih in natančnih pravil opravljanja vojaške službe. Ta med drugim določajo, da mora pripadnik, ki opravlja vojaško službo, dosledno spoštovati načeli enostarešinstva in subordinacije ter pravila službe (8. člen ZSSloV). Pripadnik opravlja vojaško službo brezpogojno, natančno, pravilno in pravočasno, v skladu s predpisi, pravili službe ter akti vodenja in poveljevanja. Podrejeni ne razpravljajo o odločitvah nadrejenih, razen kadar je k temu poklican oziroma če je to v skladu s pravili službe (9. člen ZSSloV). Ukaz kot akt poveljevanja mora vojaška oseba izpolniti brez ugovarjanja. Vojaške osebe lahko zoper ukaz sicer ugovarjajo po službeni poti, vendar ga morajo izpolniti brez odlašanja (prvi, drugi in tretji odstavek 32. člena ZSSloV). Pripadnik mora pri opravljanju vojaške službe ravnati častno v skladu s kodeksom vojaške etike Slovenske vojske in pravili službe (6. člen ZSSloV). Da pomeni opravljanje vojaške službe posebno vrsto nalog, je razvidno tudi iz prvega odstavka 76. člena ZSSloV, ki vojaškim osebam zaradi posebnih obremenitev, odgovornosti in zahtev pri opravljanju vojaške službe⁸ daje pravico do celostne oskrbe, ki obsega zdravstveno oskrbo, psihološko oskrbo, socialnovarstveno oskrbo, pravno pomoč, pravno svetovanje, religiozno duhovno oskrbo, športne dejavnosti in organizirano preživljanje prostega časa.

14. Vojaška služba, ki jo opravljajo le vojaške osebe, je torej opravljanje posebne vrste nalog, ki so ključnega pomena za zagotovitev pripravljenosti za izpolnjevanje z zakonom predpisanih nalog vojske v miru in vojni ter pomeni način uresničevanja obrambne dolžnosti iz prvega odstavka 123. člena Ustave. Ni pomembno, ali je ta dolžnost, skladno z veljavno zakonsko ureditvijo, sprejeta prostovoljno ter ali je razmerje med posameznikom in državo urejeno s pogodbo o zaposlitvi ali ne. Tako poklicno opravljanje vojaške službe v stalni sestavi Slovenske vojske kot vpoklic pripadnikov pogodbene rezervne sestave v vojaško službo sta posebni obliki izvajanja z Ustavo določene dolžnosti do obrambe države. Ta velja tudi za vse pripadnike rezervne sestave pod pogoji, ki jih določata ZObr in Zakon o vojaški dolžnosti (Uradni list RS, št. 108/02 – uradno prečiščeno besedilo – ZVojD). Obramba države je namenjena zlasti zagotavljanju nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja (prvi odstavek 124. člena Ustave). Obrambo celovitosti in nedotakljivosti državnega ozemlja, pa tudi izpolnjevanje mednarodnih obveznosti na obrambnem področju je mogoče zagotavljati (le) z neprekinjenim in nemotenim opravljanjem nalog vojaške službe. To že pojmovno izključuje prekinitve opravljanja vojaške službe, ki bi

⁷ Primerjaj s 37. členom ZObr.

⁸ Vojaška oseba med opravljanjem službe nosi tudi orožje v skladu s pravili službe (prvi odstavek 50. člena ZObr).

bile odvisne od svobodne volje in bi pomenile suspenz opravljanja vojaške dolžnosti oseb, ki so kot vojaki prve poklicane k njenemu izvrševanju.

15. Vojaška služba je torej posebna vrsta nalog, ki jih je treba zaradi ustavno določene obrambne dolžnosti na podlagi prvega odstavka 123. člena Ustave (v zvezi s 124. členom Ustave) opravljati neprekinjeno. Ta ustavna dolžnost za vojaške osebe, ko opravljajo vojaško službo, torej izključuje pravico do stavke iz 77. člena Ustave. Vojaške osebe so tako onkraj dometa te človekove pravice, kar pomeni, da zanje ne veljata ne prvi in ne drugi odstavek 77. člena Ustave. Glede na navedeno izpodbijana določba ne pomeni posega v to človekovo pravico in z njo ni v neskladju.

B. – IV.

16. Predlagatelj zatrjuje tudi neskladje izpodbijane določbe z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Zatrjuje, da so vojaške osebe, ki opravljajo vojaško službo, zaradi prepovedi stavke v neenakopravnem položaju v primerjavi z drugimi javnimi uslužbenci (na obrambnem področju) in s policijskimi uslužbenci, za katere velja le omejitev pravice do stavke z navedbo nalog, ki jih je med stavko zaradi javnega interesa treba opravljati.

17. Načelo enakosti pred zakonom zakonodajalca zavezuje, da enake položaje pravnih subjektov uredi enako, različne pa ustrezno različno. Če zakonodajalec bistveno enake položaje ureja različno ali bistveno različne položaje ureja enako, mora za to obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari.⁹

18. Vojaške osebe, ki opravljajo vojaško službo, in pripadniki policije oziroma drugi javni uslužbenci na obrambnem področju z vidika pravice do stavke že glede na navedeno v 14. in 15. točki obrazložitve niso v primerljivih položajih, saj gre za ustavnopravno različne položaje. Zato te določbe zakonodajalec lahko različno ureja. Glede primerjave s policisti Ustavno sodišče še pripominja, da so tudi zakonske omejitve pravice do stavke, ki jih določa 76. člen Zakona o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14 in 86/15 – v nadaljevanju ZODPol), določene tako, da morajo policisti v času stavke opravljati vse naloge, s katerimi se zagotavlja varovanje življenja, osebne varnosti ljudi in premoženja. Prvi odstavek 76. člena ZODPol namreč določa, da morajo policisti tudi med stavko opravljati naslednje naloge policije:

- varovanje življenja, osebne varnosti ljudi in premoženja,
- preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj,

⁹ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-18/11 z dne 19. 1. 2012 (Uradni list RS, št. 9/12) in št. U-I-149/11 z dne 7. 6. 2012 (Uradni list RS, št. 51/12).

- odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in drugih iskanih oseb ter njihovo izročanje pristojnim organom,
- varovanje določenih oseb, organov, objektov, prostorov in okolišev državnih organov,
- vzdrževanje javnega reda,
- nadzor in urejanje prometa na javnih cestah,
- izvajanje nadzora državne meje in
- opravljanje nalog, določenih v predpisih o tujcih.

Ko gre torej za vprašanja varnosti na vseh področjih, ki spadajo v pristojnosti policije, je tudi policistom stavka prepovedana. Glede na navedeno prvi odstavek 99. člena ZObr ni v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

19. Predlagatelj zatrjuje tudi neskladje izpodbijane določbe z 92. členom v zvezi s 16. členom Ustave, ker naj pravic, ki izhajajo iz Ustave, razen v času izrednega ali vojnega stanja, ne bi bilo dopustno omejevati. Člen 16 Ustave ureja začasno razveljavitev in omejitev pravic v vojnem in izrednem stanju.¹⁰ Člen 92 Ustave pa ureja razglasitev vojnega ali izrednega stanja, nujnih ukrepov in njihove odprave.¹¹ Obe ustavni določbi določata posebno ureditev v času vojnega ali izrednega stanja, ki odstopa od ureditve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki velja v miru. Vendar je tudi v miru človekove pravice ali temeljne svoboščine dopustno omejiti pod pogoji, ki jih določa Ustava (tretji odstavek 15. člena Ustave). Glede na navedeno ne drži navedba predlagatelja, da nobene človekove pravice, razen v času izrednega ali vojnega stanja, sploh ni dopustno omejevati. Zato prvi odstavek 99. člena ZObr, ki določa prepoved stavke vojaškim osebam v stanju miru, ni v neskladju z 92. členom v zvezi s 16. členom Ustave.

20. Ustavno sodišče je glede na povedano odločilo, da prvi odstavek 99. člena ZObr ni v neskladju z Ustavo.

¹⁰ Člen 16 Ustave določa:

"S to ustavo določene človekove pravice in temeljne svoboščine je izjemoma dopustno začasno razveljaviti ali omejiti v vojnem in izrednem stanju. Človekove pravice in temeljne svoboščine se smejo razveljaviti ali omejiti le za čas trajanja vojnega ali izrednega stanja, vendar v obsegu, ki ga tako stanje zahteva, in tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljila le na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmočnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli drugi osebni okoliščini. Določba prejšnjega odstavka ne dopušča nobenega začasnega razveljavljanja ali omejevanja pravic, določenih v 17., 18., 21., 27., 28., 29. in 41. členu."

¹¹ Člen 92 Ustave določa:

"Izredno stanje se razglasi, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države. O razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, nujnih ukrepov in njihovi odpravi odloča na predlog vlade državni zbor.

Državni zbor odloči o uporabi obrambnih sil.

Kadar se državni zbor ne more sestati, odloča o zadevah iz prvega in drugega odstavka predsednik republike. Odločitve mora dati v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane."

C.

21. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnici Korpič – Horvat in Sovdat ter sodnik Mozetič. Sodnica Korpič – Horvat je dala odklonilno ločeno mnenje.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik



Številka: U-I-289/13-27

Datum: 14. 3. 2016

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR. ETELKE
KORPIČ – HORVAT K ODLOČBI ŠT. U-I-289/13 Z DNE
10. 3. 2016**

1. Ne strinjam se z večinsko odločitvijo sodišča, da ustavna dolžnost obrambe države izključuje ustavno pravico do stavke vojaškim osebam.

2. Zakon o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo in 95/15 – v nadaljevanju ZObr) v prvem odstavku 99. člena določa, da vojaške osebe med opravljanjem vojaške službe nimajo pravice do stavke. Večina sodnic in sodnikov je sprejela odločitev, da to ni v neskladju z Ustavo. Kot temelj za sprejeto odločitev so uporabili 123. člen Ustave, ki določa dolžnost sodelovanja pri obrambi države (v nadaljevanju obrambna dolžnost), in ne 77. člen Ustave, ki določa pravico do stavke. Obrazložitev večinske odločitve lahko strnem v naslednji stavek: Vojaške osebe opravljajo obrambno dolžnost, opravljanje obrambne dolžnosti pa izključuje pravico do stavke.

3. Če bi bila ustavodajalka, bi morda pritrdila predlogu, naj se vojaškim osebam ne prizna pravice do stavke in bi spremenila vsebino 77. člena Ustave. Kot ustavna sodnica pa se omejujem na presojanje, kaj je in kaj ni skladno z veljavno Ustavo. Sodim, da ni skladno z veljavno Ustavo, da se vojaškim osebam odreka pravico do stavke in se jih izvzema iz 77. člena Ustave. Obrazložitev, da vojaške osebe nimajo pravice do stavke, ker opravljajo obrambno dolžnost, je zame neprepričljiva. Pri presoji, ali imajo vojaške osebe ustavno pravico do stavke, menim, da je prevladalo apriorno stališče, da vojaške osebe ne morejo stavkati, ker je vojaška organizacija striktno hierarhična, kjer se izvršuje ukaze brez ugovaranja, ne glede na to, ali gre za aktivno ali pasivno obrambo.¹

¹ S pasivno obrambo razumem stanje v miru, z aktivno pa vojno stanje, ko je stavka prepovedana po četrtem odstavku 99. člena ZObr.

4. V 6. členu ZObr določa, da imajo državljani tri vrste obrambnih dolžnosti: vojaško, delovno in materialno dolžnost. Poudarjam, da so to državljanske dolžnosti. Titular teh dolžnosti je državljan. To niso dolžnosti, ki bi veljale izrecno in samo za vojaške osebe. Delovno in materialno dolžnost lahko izpustim iz nadaljnje obravnave, ker nimata nikakršnega pomena pri presoji, ali imajo vojaške osebe pravico do stavke. Vojaško dolžnost ureja Zakon o vojaški dolžnosti (Uradni list RS, št. 108/02 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZVojD). Državljan, za katerega velja vojaška dolžnost, je vojaški obveznik (3. člen ZVojD). Vojaška dolžnost obsega naborno dolžnost, dolžnost služiti vojaški rok in dolžnost služiti v rezervni sestavi (2. člen ZVojD). Vojaški obvezniki so torej: naborniki, obvezniki na služenju vojaškega roka in rezervisti. Naborniki niso vojaške osebe, zato se odločitev o pravici do stavke nanje ne nanaša. Vojaški obvezniki na služenju vojaškega roka in rezervisti, vpoklicani v vojaško službo, pa so vojaške osebe, in sicer po 9. točki 5. člena ZObr in po 2. točki 3. člena Zakona o službi v Slovenski vojski (Uradni list RS, št. 68/07 – ZSSloV). Toda služenje vojaškega roka se ne opravlja po pogodbi o zaposlitvi, zato vojaški obvezniki na služenju vojaškega roka niso delavci iz 77. člena Ustave in zato je brez poglobljenega presojanja očitno, da vojaški obvezniki na služenju vojaškega roka nimajo ustavne pravice do stavke.² Enako velja *mutatis mutandis* tudi za stankovno pravico rezervistov.

5. Poleg navedenih vojaških oseb (vojaških obveznikov na služenju vojaškega roka in rezervistov, ki so vpoklicani v vojaško službo) ZObr določa tudi vojaške osebe, ki so poklicni pripadniki Slovenske vojske. To so vojaki, podčastniki, častniki in vojaški uslužbenci v stalni sestavi Slovenske vojske. Brez škode za splošnost se lahko v nadaljnji obravnavi omejim na vojake, se pravi na poklicne vojake. Poklicni vojak ni vstopil v vojsko na poziv pristojnega organa, naj se na določen datum zgleda v določeni enoti Slovenske vojske. Poklicni vojak je javni uslužbenec, zaposlen v vojski. V Slovensko vojsko je vstopil zato, ker se je odločil za zaposlitev v vojski. Pri presojanju, ali ima poklicni vojak pravico do stavke, je zato treba 123. člen Ustave postaviti nasproti 49. členu Ustave, ki v drugem odstavku določa, da vsakdo prosto izbira zaposlitev. Kdor vstopi v vojsko kot vojaški obveznik, ki je prejel poziv pristojnega organa, naj se na določen datum zgleda v določeni vojaški enoti, je vojak po vojaški dolžnosti. Kdor vstopi v vojsko zato, ker se je odločil za zaposlitev v vojski, je vojak po prosti izbiri zaposlitve. Tudi kdor se je za zaposlitev v vojski odločil iz nuje, ker ni imel boljše zaposlitvene možnosti, je vojak po prosti izbiri zaposlitve. Vojak po vojaški dolžnosti je vojaški obveznik in mora odslužiti vojaško dolžnost. Vojak po prosti izbiri zaposlitve je javni uslužbenec in opravlja službene dolžnosti, prostovoljno po pogodbi o zaposlitvi.

6. Skratka, pri presojanju, ali imajo vojaki pravico do stavke, je zato treba razlikovati med vojaki po vojaški dolžnosti in poklicnimi vojaki, ki so vojaki po prosti izbiri

² Pripominjam, da v sedanji mirnodobni sestavi Slovenske vojske ni vojaških obveznikov na služenju vojaškega roka.

zaposlitve. Kot sem že ugotovila, vojaški obvezniki na služenju vojaškega roka in vojaki v rezervi nimajo pravice do stavke, ker domet pravice do stavke do njih ne seže, saj nimajo sklenjene pogodbe o zaposlitvi, ki je nujen pogoj za ustavno pravico do stavke. Z odločitvijo, da tudi poklicni vojaki, ki so vojaki po prosti izbiri zaposlitve, nimajo pravice stavkati, se ne strinjam. Zaposlitev v Slovenski vojski je sicer zaposlitev *sui generis*, vendar je zaposlitev po pogodbi o zaposlitvi. Kdor ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi v Slovenski vojski, je v jeziku 77. člena Ustave "delavec" in 77. člen Ustave daje delavcem pravico do stavke. To pravico se jim lahko z zakonom omeji, a zanikati jim je ne bi smeli. Vendar jim jo večina sodnic in sodnikov zanika, in sicer z utemeljitvijo, da poklicni vojaki opravljajo obrambno dolžnost, ki da je tako pomembna, da izključi ustavno pravico do stavke.

7. V 14. točki obrazložitve, zakaj vojaške osebe nimajo pravice do stavke, je navedba, da "vojaška služba, ki jo opravljajo le vojaške osebe ... pomeni način uresničevanja obrambne dolžnosti iz prvega odstavka 123. člena Ustave". Poleg pripadnikov Slovenske vojske, ki opravljajo vojaško službo poklicno, lahko opravljajo vojaško službo (nepoklicno) tudi vojaški obvezniki na služenju vojaškega roka in rezervisti, vpoklicani v vojaško službo. Poklicni vojak ni niti vojaški obveznik na služenju vojaškega roka niti rezervist. To pomeni, da ZVojD poklicnemu vojaku ne nalaga vojaške dolžnosti kot oblike obrambne dolžnosti. Obrambna dolžnost iz 123. člena Ustave je splošna državljanska dolžnost. Po določbi tretje alineje prvega odstavka 37. člena ZObr izvaja Slovenska vojska (stalna sestava) vojaško obrambo ob napadu na državo. Ko država ni napadena, poklicni vojaki ne izvajajo državljanske obrambne dolžnosti, marveč opravljajo službo, ki so jo prosto izbrali (49. člen Ustave), in ne obstaja razumen razlog, da se jim suspendira ustavno pravico do stavke. Razlog, ki je v 14. točki obrazložitve naveden kot razlog za suspenz njihove pravice do stavke (neprekinjeno in nemoteno opravljanje nalog), ni razumen razlog, saj je tak, da se zaradi enakega razloga lahko ukine pravico do stavke še mnogim drugim delavcem, ki imajo sedaj to pravico. Vsak poklic ima svoje posebnosti, ki bi se z vidika pravice do stavke moral presojati po 77. členu Ustave.

8. Navedbi, da je opravljanje vojaške službe način uresničevanja obrambne dolžnosti, sledi v obrazložitvi navedba, da ni pomembno, ali je obrambna dolžnost "sprejeta prostovoljno ter ali je razmerje med posameznikom in državo urejeno s pogodbo o zaposlitvi ali ne" (14. točka obrazložitve). Ker poklicni vojak opravlja vojaško službo poklicno, me preseneča zatrjevanje, da ni pomembno, ali je njegovo razmerje z državo urejeno s pogodbo o zaposlitvi ali ne. Prav zato ker opravlja vojaško službo po pogodbi o zaposlitvi, menim, da bi moralo Ustavno sodišče presojo ustavne skladnosti prvega odstavka 99. člena ZObr opraviti po 77. členu Ustave. Ustavno sodišče pa je pravico do stavke v celoti razveljavilo, ne da bi tehtalo, ali je odvzem pravice do stavke poklicnim vojakom po 77. členu upravičen.

9. Ustavno sodišče je s tem, ko je iz 77. člena Ustave izvzelo poklicne vojake, prevzelo vlogo ustavodajalca in 77. členu dalo vsebino, ki v Ustavi ni zapisana.

Dolžnost Ustavnega sodišča pa je, da bi s svojo presojo na eni strani ohranilo uresničevanje obrambnih dolžnosti, na drugi strani pa pravico do stavke, ki bi jo po drugem odstavku 77. člena Ustave lahko omejilo, ne pa, da jo je izvotlilo. Gre za primer, ki je nenavaden, ko zakonska konkretizacija ustavne dolžnosti derogira ustavno pravico. Obrambno dolžnost po 123. členu Ustave je treba postaviti nasproti pravici do stavke iz 77. člena Ustave in presoditi, kolikšen poseg obrambne dolžnosti v pravico do stavke je dopusten. Ker gre za presojo, ali ima pravico do stavke poklicni vojak, ki ima status delavca, bi bilo treba s testom sorazmernosti tehtati, kolikšen poseg v pravico do stavke upravičuje obrambna dolžnost po 123. členu Ustave. Z izključitvijo pravice do stavke pa se večina izogne testu sorazmernosti, čeprav je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-321/02 z dne 27. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 62/04, in OdlUS XIII, 42) odločilo, da je treba tudi dopustnost omejitev ustavne pravice do stavke presojati po strogem testu sorazmernosti.

10. Pa tudi, če večina izhaja iz 123. člena Ustave, v odločbi ni obrazložitve, zakaj zakonski pridržek po 123. in 124. členu Ustave ne more inkorporirati tudi stavke. "Obramba države je za državljane obvezna v mejah in na način, ki ga določa zakon" (123. člen Ustave), torej tudi v skladu z zakonom, ki ureja stavko. Kot *lex specialis* stavko ureja ZObr v 99. členu. Ta v prvem odstavku določa: "Vojaške osebe med opravljanjem vojaške službe nimajo pravice do stavke". V četrtem odstavku pa: "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." Že na prvi pogled je očitno, da gre za notranjo neskladnost določbe. Menim, da bi večina morala odgovoriti, zakaj je v četrtem odstavku 99. člena ZObr določena omejitev stavke, če meni, da prvi odstavek istega člena absolutno prepoveduje stavko vojaškim osebam med opravljanjem vojaške službe. Vprašanje, ki se zastavlja, je, zakaj bi zakonodajalec urejal prepoved stavke v četrtem odstavku 99. člena ZObr v času povečane nevarnosti in izrednega ter vojnega stanja, če velja absolutna prepoved stavke za vojaške osebe že v mirnem času. Zakaj potem zakonodajalec, če bi želel stavko prepovedati v mirnem času, v prvem odstavku 99. člena ZObr ni jasno določil, da gre za prepoved stavke v mirnem času. Zato razlaga v odločbi ni prepričljiva, ko brez argumentov sklene, da se prvi odstavek tega člena nanaša na prepoved stavke v miru, v celostni presoji 99. člena ZObr pa spregleda četrti odstavek. Najmanj kar lahko sklenem je, da je 99. člen ZObr nejasen in nedoločen in zato neskladen z 2. členom Ustave. Gre za omejitev ustavne pravice, Ustavno sodišče pa je že zavzelo stališče, da morajo biti omejitve pravice jasne in določne.³

11. Presoja primerljivosti položajev vojaških oseb in pripadnikov policije, zapisana v 18. točki obrazložitve večinske odločbe, me ni prepričala, da ne gre za kršitev načela

³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 22/12).

enakosti pred zakonom po drugem odstavku 14. člena Ustave. Obrazložitev je sama s sabo v nasprotju in ne vsebuje primerjalne analize položajev služb. Zgolj ugotovi, da gre pri opravljanju vojaške službe in policijske službe za različna položaja in sta zato zakonski ureditvi lahko različni. Hkrati pa ugotovi, da ZObr in Zakon o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14 in 86/15 – ZODPol) urejata pravico do stavke na bistveno enak način. Gre torej za nelogičnost v obrazložitvi. Poleg tega pa primerjava zajema le primere, ko pripadniki policije iz varnostnih razlogov ne smejo stavkati, ne zajema pa primerov, ko lahko stavkajo.

12. Menim, da je odločitev večine, da se za vojaške osebe izključi pravica do stavke, tudi v nasprotju z mednarodnimi akti, ki urejajo pravico do stavke in zavezujejo Republiko Slovenijo. Gre za mednarodne akte, ki so navedeni v 7. in 8. točki obrazložitve večinske odločbe. Posebej bi izpostavila d. točko prvega odstavka in drugi odstavek 8. člena Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki izrecno določa pravico do stavke, ki se izvaja po zakonih posamezne države, in dopušča zakonske omejitve izvajanja teh pravic, ko gre za pripadnike oboroženih sil ali policije ali uslužbenca v državni upravi. Torej navedeni pakt tudi za poklicne vojake ne dopušča izključitve pravice do stavke, tako kot Ustava Republike Slovenije ne, ki to pravico v 77. členu priznava vsem delavcem, brez izjem. Dopušča le, da se stavka lahko ob določenih pogojih omeji, ne pa izvotli.⁴

13. Stavka je skrajno sredstvo za uveljavljanje ekonomskih in socialnih pravic delavcev. Vendar je demokratično sredstvo, ko se delavci in delodajalec pogajajo o delovnih pogojih. Prepoved stavke lahko poveča nezadovoljstvo vojaških oseb. Obrambna moč najbolj slabi, če vojaško osebje ni zadovoljno.

14. Menim, da odločba Ustavnega sodišča temelji na zgrešenih izhodiščih za presojo in absolutizira obrambno dolžnost tako močno, da prevlada nad drugimi ustavnimi (človekovimi) pravicami tudi v mirnem času. V obravnavanem primeru obrambna dolžnost vojaškim osebam izključi ustavno pravico do stavke. Glede na navedene razloge se z večinsko odločitvijo ne strinjam.

dr. Etelka Korpič - Horvat
Sodnica

⁴ Glej odklonilno ločeno mnenje sodnika Krivica k odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-193/93 z dne 7. 4. 1994.