

SINDIKAT KOT PREDLAGATELJ V POSTOPKU ZA OCENO USTAVNOSTI – analiza novejše ustavnosodne presoje

Lea Zore*

UDK: 331.105.44:342.565.2

Povzetek: Po Zakonu o Ustavnem sodišču lahko sindikati pod določenimi pogoji (reprezentativnost in ogroženost pravic delavcev) zahtevajo oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, za izvrševanje javnih pooblastil. Pregled odločitev Ustavnega sodišča v zadevah, začelih z zahtevami sindikatov, iz obdobja zadnjih nekaj let, kaže na to, da velika večina njihovih vlog ni vsebinsko obravnavanih, temveč se postopek zaključi s sprejemom sklepa o zavrženju zahteve. Namen prispevka je predstaviti novejšo ustavnosodno presojo s tega področja. Ob tem se kot osnovno zastavlja vprašanje, ali lahko k temu, da bi bilo več zahtev sindikatov vsebinsko obravnavanih, kaj prispevajo tudi sami sindikati, ali pa so razlogi za zavrženja podani zgolj v strožji razlagi zakonskih pogojev za vložitev zahteve, na kar sindikati nimajo vpliva.

Gljučne besede: ustavno sodišče, sindikati, ocena ustavnosti in zakonitosti

TRADE UNION AS AN APPLICANT IN PROCEEDINGS FOR REVIEW OF CONSTITUTIONALITY – AN ANALYSIS OF RECENT CONSTITUTIONAL CASE LAW

Abstract: According to the Constitutional Court Act, trade unions may under certain conditions (their representativeness or when workers' rights are at risk) require an assessment of constitutionality and legality of regulations and general acts for exercising public mandate. A review of the decisions of the Constitutional Court in cases initiated by the trade

* Lea Zore, magistrica pravnih znanosti, svetovalka na Ustavnem sodišču Republike Slovenije
lea.zore@gmail.com

Lea Zore, LL.M., Constitutional Court of the Republic of Slovenia

unions in the past few years shows that the vast majority of their applications was not substantively addressed; most of the procedures concluded with the decision to reject the application. The aim of this paper is to present recent constitutional case law in this area.

A question arising here is whether more cases initiated by the trade unions could get/receive a substantive treatment by greater contribution of the unions themselves, or the reasons for the rejection of cases lies in a stricter interpretation of the legal requirements for filing application to which the unions have no influence.

Ključne besede: *constitutional court, trade unions, review of constitutionality*

1. UVOD

Ena izmed temeljnih pristojnosti Ustavnega sodišča je odločanje o ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.¹ Gre za postopek, v katerem imajo pomembno vlogo t.i. kvalificirani predlagatelji, med njimi tudi sindikati.² Postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, za izvrševanje javnih pooblastil (v nadaljevanju postopek

¹ Skladno s prvo do peto alinejo prvega odstavka 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče (med drugim) pristojno odločati o: skladnosti zakonov z ustavo, skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in splošnimi načeli mednarodnega prava, skladnosti podzakonskih predpisov z ustavo in zakoni, skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni ter skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi. Pri odločanju o zadevah iz omenjenih pristojnosti je pristojno odločati tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti akti sprejeti (tretji odstavek 21. člena ZUstS).

² Poleg sindikatov so z ZUstS določeni še naslednji predlagatelji: sodišče, ki pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven; državni zbor; tretjina poslancev; državni svet; vlada; varuh človekovih pravic, če meni, da predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine; informacijski pooblaščenec, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopkom, katerega vodi; Banka Slovenije in računsko sodišče, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodita; generalni državni tožilec, če nastane vprašanje ustavnosti v zvezi z zadevo, ki jo obravnava državno tožilstvo in predstaviški organ samoupravne lokalne skupnosti, če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti (glej 23. in 23.a člen).

za oceno ustavnosti), se lahko namreč začne ali z vložitvijo pisne zahteve predlagatelja ali s sklepom Ustavnega sodišča o sprejetju pobude za začetek postopka (prvi odstavek 22. člena ZUstS). Pobudo za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, lahko da sicer vsak, kdor izkaže pravni interes (prvi odstavek 24. člena ZUstS), torej tudi posamezni delavci. Vendar pa je, zlasti upoštevaje strožje pogoje, ki jih morajo v skladu z v zadnjih letih ustaljeno ustavnosodno presojo izpolnjevati pobudniki, da zadostijo procesni predpostavki pravnega interesa,³ takšna pot do Ustavnega sodišča praviloma dolgotrajna (in posledično tudi draga). Nasprotno pa so predlagatelji t. i. privilegirani udeleženci v postopku ustavnosodne presoje, ki jim za dostop do Ustavnega sodišča ni treba izkazati pravnega interesa (morajo pa, če je tako določeno pri posameznem predlagatelju, izkazati zakonsko določene pogoje za vložitev zahteve).⁴

Glede na navedeno je uvrstitev sindikatov med pooblaščenih predlagateljev za vložitev zahteve po 23. členu ZUstS pomemben instrument z vidika zagotavljanja varstva pravic delavcev pred Ustavnim sodiščem kot najvišjim organom sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vprašanje pa je, koliko je ta instrument tudi dejansko učinkovit v praksi, in sicer v tem smislu, da vložitev zahteve tudi dejansko vodi do vsebinske odločitve Ustavnega sodišča o zadevi (ne da bi nas pri tem zanimal tudi sam rezultat takšne vsebinske presoje). Pregled odločitev Ustavnega sodišča v zadevah, v katerih so kot vlagatelji nastopali sindikati, iz obdobja zadnjih nekaj let, namreč kaže na to, da velika večina njihovih vlog ni vsebinsko obravnavanih, temveč se postopki zaključijo s sprejemom sklepa o zavrženju vloge.⁵

³ V mislih imam stališče Ustavnega sodišča, da je treba v primeru, ko predpis ne učinkuje neposredno, izčrpati vsa pravna sredstva in šele po izčrpanju hkrati z ustavno pritožbo vložiti tudi pobudo (glej npr. sklep št. U-I-275/07 dne 22. 11. 2007, sklep št. U-I-174/05 z dne 13. 12. 2007 in sklep št. U-I-251/07 z dne 10. 1. 2008)

⁴ O prednosti zakonske ureditve, ki uvršča sindikate med predlagatelje za začetek postopka za oceno ustavnosti, glej tudi v ločenem mnenju ustavne sodnice dr. Etelke Korpič – Horvat k sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-154/12 z dne 6. 3. 2014. Ustavna sodnica opozarja, da vlaganje zahtev pomeni hitro razreševanje številnih enakih zadev in razbremenitev rednih sodišč, saj se z odločitvijo o zahtevi izognemo množičnim sporom pred sodišči. Navaja tudi, da gre pri vlaganju zahtev sindikatov tudi za pomoč prava neukim delavcem. Meni, da sindikati kot predlagatelji postopkov za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov pomembno prispevajo k varovanju ustavnosti in zakonitosti predpisov z delovnopravnega in socialnopravnega področja.

⁵ Pregled odločitev Ustavnega sodišča s tega področja kaže, da je Ustavno sodišče v letu 2007 vsebinsko obravnavalo 5 vlog sindikatov in zavrglo 2 njihovi vloge. V letu 2008 so bile vsebinsko obravnavane 3 in zavržena 1 vloga sindikata. V letu 2009 so bile vsebinsko obravnavane 4

V nadaljevanju prispevka poskušam na podlagi analize tovrstnih odločitev Ustavnega sodišča ugotoviti razloge za sprejemanje takšnih odločitev. Pri tem namenjam posebno pozornost iskanju odgovora na vprašanje, ali lahko k temu, da bi bilo večje število njihovih vlog vsebinsko obravnavanih, kaj pripomorejo tudi sami sindikati, ali pa so razlogi za zavrženja podani zgolj v strožji razlagi zakonskih pogojev za vložitev zahteve, na kar sindikati nimajo vpliva.

2. O ZAKONSKIH POGOJIH ZA VLOŽITEV ZAHTEVE SINDIKATA

ZUstS določa, da lahko zahtevo za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa vložijo reprezentativni sindikati za območje države za posamezno dejavnost ali poklic, če so ogrožene pravice delavcev (enajsta alineja prvega odstavka 23.a člena). S tem sta določeni dve predpostavki za dopustnost vložitve zahteve sindikata, in sicer (1) **reprezentativnost** ter (2) **ogroženost pravic delavcev**. Kot bo razvidno v nadaljevanju, ni pogoj reprezentativnosti nikoli pomenil resne ovire za vsebinsko presojo vlog sindikatov. Nasprotno pa neizkazanost pogoja ogroženosti pomeni tisto procesno predpostavko, zaradi neizpolnjevanja katere je v zadnjih nekaj letih zavržena večina zahtev sindikatov.

2.1. Glede pogoja reprezentativnosti

Medtem ko je pogoj ogroženosti določen enako že vse od sprejema ZUstS v letu 1994, je bil pogoj reprezentativnosti pred sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Ustavnem sodišču v letu 2007 (Uradni list RS, št. 51/07 – ZUstS-A) v takrat veljavnem zakonskem besedilu oblikovan drugače. Veljavno zakonsko besedilo enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS namreč določa, da lahko zahtevo vložijo »reprezentativni sindikati za območje države za posamezno dejavnost ali poklic«. Z osnovnim besedilom ZUstS pa je bilo določeno, da lahko zahtevo vložijo »reprezentativni sindikati za območje

vloge sindikatov, zavrženj pa ni bilo. V letu 2010 je bilo vsebinsko obravnavanih 5 vlog, 5 pa jih je bilo zavrženih. V letu 2011 sta bili vsebinsko obravnavani 2 vlogi, 5 pa jih je bilo zavrženih. V letu 2012 je bila vsebinsko obravnavana 1 vloga, 6 pa jih je bilo zavrženih. V letu 2013 je bilo vseh 9 obravnavanih vlog sindikatov zavrženih. V letu 2014 je bilo do konca meseca oktobra, ko je bil napisan ta prispevek, zavrženih 9 vlog sindikatov.

države« (osma alineja prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94).

Besedilo ZUstS iz obdobja pred novelo ZUstS-A je Ustavno sodišče, sklicujoč se na 8. člen Zakona o reprezentativnosti sindikatov (Uradni list RS, št. 13/933 – ZRSin), razlagalo tako, da se zahteva kvalificirana oblika reprezentativnosti, ki je podana, kadar gre za zveze ali konfederacije sindikatov za območje države, v katere se povezujejo sindikati iz različnih panog, dejavnosti ali poklicev. Sindikatom, reprezentativnim v posamezni dejavnosti ali v poklicu, posledično ni priznavalo reprezentativnosti v smislu ZUstS.⁶ To pa načeloma ni vplivalo na to, da vloge teh sindikatov ne bi bile vsebinsko obravnavane. Ustavno sodišče je namreč njihove vloge obravnavalo kot pobude in tem sindikatom, čeprav izpodbijani predpis ni posegal neposredno v njihove lastne pravice, pravne interese oziroma pravni položaj, priznavalo pravni interes za izpodbijanje predpisa, če je ta neposredno vplival na pravice, pravne interese oziroma pravni položaj delavcev, katerih interese je sindikat predstavljal in zastopal.⁷ Zaradi pomanjkanja pravnega interesa je bilo posledično zavrženih le malo vlog sindikatov.

- S sklepom št. U-I-62/99 z dne 18. 3. 1999 je Ustavno sodišče zavrglo pobudo Sindikata avtoprevoznikov Slovenije, ki je izpodbijal določbe Obrtnega zakona o obveznem združevanju avtoprevoznikov v Obrtno zbornico. V obrazložitvi je zapisalo, da Ustavno sodišče sindikatom priznava pravni interes za izpodbijanje predpisov, ki bi lahko vplivali na pravice delavcev, katerih interese predstavljajo in zastopajo, glede izpodbijanih določb pa je štelo, da ne posegajo neposredno v delovnopравни in s tem povezan socialni položaj delavcev.

- S sklepom št. U-I-36/98 z dne 13. 10. 1999 je Ustavno sodišče zavrglo pobudo Sindikata vzgoje, izobraževanja in znanosti Slovenije, ki je

⁶ Tako Ustavno sodišče glede Sindikata kulture Slovenije (odločba št. U-I-35/04 z dne 11. 1. 2007), Sindikata pridobivanja energetskih surovin Slovenije (odločba št. U-I-172/05 z dne 23. 3. 2006), Sindikata državnih in družbenih organov Slovenije in Policijskega sindikata (npr. v sklepu št. U-I-6/04 z dne 9. 7. 2004), Sindikata vzgoje, izobraževanja in znanosti Republike Slovenije (npr. v odločbi št. U-I-91/97 z dne 1. 2. 2001), Sindikata gozdarstva Slovenije (sklep št. U-I-75/99, U-I-121/97 z dne 26. 10. 2000), Sindikata strojevodij Slovenije, Sindikata železniškega transporta Slovenije, Sindikata železničarjev Slovenije, Sindikata vlakovnih odpravnikov Slovenije ter Sindikata delavcev železniške dejavnosti Slovenije (odločba št. U-I-136/97 z dne 13. 10. 1999) in glede Sindikata finančnih organizacij Slovenije (sklep št. U-I-169/94 z dne 15. 6. 1995).

⁷ Glej v prejšnji opombi navedene odločitve.

izpodbijal sklep Vlade o obsegu sredstev za delovno uspešnost. Štelo je, da izpodbijani sklep ne posega neposredno v pravice posameznih delavcev do dela plače iz naslova delovne uspešnosti. Delovna uspešnost ne gre vsem zaposlenim avtomatično, temveč le tistim, ki bistveno presegajo pričakovane delovne rezultate ali so nadpovprečno delovno obremenjeni. Pri tem za posameznega delavca ni bistveno, kolikšen je obseg sredstev, ki jih delodajalec namenja za delovno uspešnost.

- S sklepom št. U-I-75/99, U-I-121/97 z dne 26. 10. 2000 je Ustavno sodišče zavrglo pobudo Sindikata gozdarstva, ki je izpodbijal predpise s področja denacionalizacije. V sklepu je navedlo, da sindikat izpolnjuje pogoj pravnega interesa, če izpodbijani predpis neposredno posega v delovnopравни in s tem povezan socialni položaj delavcev. Štelo je, da denacionalizacija podržavljenega premoženja in delovnopравни položaj delavcev po naravi stvari nista v neposredni zvezi. Sprememba lastništva gozdov namreč sama po sebi ne more povzročiti prenehanja delovnega razmerja oseb, zaposlenih v gozdarski dejavnosti.
- S sklepom št. U-I-80/01 z dne 17. 5. 2001 je Ustavno sodišče zavrglo pobudo sindikata delavcev gostinstva in turizma Slovenije, ki je izpodbijal Zakon o preoblikovanju prostih carinskih prodajaln na cestnih mejnih prehodih z državami članicami Evropskih skupnosti, ki delujejo v okviru Evropske unije, v mejne prodajalne in o posebnih ukrepih nadzora teh prodajaln. Ugotovilo je, da ta zakon ne posega neposredno v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj delavcev, ki jih zastopa pobudnik. Predvideno spreminjanje carinskega režima v omenjenih prodajalnah neposredno ne spreminja pravnega položaja in pravic delavcev, ki so zaposleni v teh prodajalnah. Zgolj predvidevanje – pa čeprav zelo verjetno glede na izdelane ekonomske študije – o tem, kakšne dejanske posledice bo imel zakon, ni upoštevno.

Veljavno zakonsko besedilo razlaga Ustavno sodišče tako, da na njegovi podlagi priznava status predlagatelja ne le zvezam in konfederacijam sindikatov, temveč tudi reprezentativnim sindikatom v posamezni dejavnosti oziroma poklicu. Takšna razlaga pomeni, da pogoj reprezentativnosti izpolnjuje veliko število sindikatov in je posledično večina vlog sindikatov po uveljavitvi novele ZUstS-A obravnavanih kot zahtev.⁸ Omenjeni pogoj zato praviloma ne pomeni

⁸ Status reprezentativnega sindikata je po uveljavitvi novele ZUstS-A Ustavno sodišče tako npr.

ovire za vsebinsko obravnavo vlog sindikatov. Opozoriti pa kaže na to, da **mora izpolnjenost pogoja reprezentativnosti izkazati sam predlagatelj, ki mora v ta namen predložiti odločbo o reprezentativnosti sindikata.**

- *Sklepom št. U-I-219/11 z dne 19. 9. 2012 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata kmetov Slovenije, ki ni predložil odločbe o reprezentativnosti in kot tak po stališču Ustavnega sodišča ni izkazal, da izpolnjuje prvi pogoj iz enajste alineje 23.a člena ZUstS.*⁹

2.2. Glede pogoja ogroženosti pravic delavcev¹⁰

Pred novelo ZUstS-A, ko je, kot že navedeno, Ustavno sodišče status kvalificiranih predlagateljev priznavalo le zvezam in konfederacijam sindikatov za območje države, je bila večina vlog sindikatov obravnavanih kot pobud. Z vidika izpolnjenosti procesnih predpostavk je to pomenilo, da se je Ustavno sodišče ukvarjalo predvsem z vprašanjem obstoja pravnega interesa, redkeje pa z izpolnjenostjo pogoja ogroženosti delavcev. V starejši ustavnosodni presoji je tako zaslediti zelo malo odločitev, v katerih bi Ustavno sodišče vsebinsko presojlo vloge sindikata odreklo zaradi neizpolnjevanja pogoja ogroženosti pravic delavcev.

priznalo tudi: Sindikatu poklicnega gasilstva Slovenije (odločba št. U-I-61/06 z dne 11. 12. 2008), Sindikatu komunale, varovanja in poslovanja z nepremičninami Slovenije (odločba št. U-I-65/08 z dne 25. 9. 2008), Sindikatu delavcev v vzgoji, izobraževanju in raziskovalni dejavnosti Slovenije (odločba št. U-I-256/08 z dne 18. 2. 2010), Sindikatu slovenskih diplomatov (sklep št. U-I-9/10 z dne 14. 9. 2011), Sindikatu sevalcev Slovenije (sklep št. U-I-43/10 z dne 6. 7. 2011), Sindikatu kulture Slovenije (odločba št. U-I-260/09 z dne 13. 1. 2011), Sindikatu občinskih redarjev Slovenije (sklep št. U-I-314/11 z dne 19. 1. 2012), Sindikatu delavcev dejavnosti energetike Slovenije (sklep št. U-I-284/12 z dne 10. 10. 2013), Sindikatu Fides (sklep št. U-I-136/11 z dne 11. 4. 2013), Sindikatu gozdarstva Slovenije (sklep št. U-I-74/13 z dne 11. 4. 2013), Policijskemu sindikatu Slovenije (sklep št. U-I-154/12 z dne 6. 3. 2014), Sindikatu kulturnih in umetniških ustvarjalcev Radia in televizije Slovenije (sklep št. U-I-132/12 z dne 6. 3. 2014), Sindikatu ministrstva za obrambo (sklep št. U-I-297/13, U-I-318/13 z dne 23. 1. 2014), Sindikatu državnih organov Slovenije (sklep št. U-I-119/12 z dne 23. 1. 2014), Sindikatu vojakov (sklep št. U-I-83/14 z dne 2. 10. 2014).

⁹ V obrazložitvi je dodalo, da je zahteva po predložitvi dokaza o reprezentativnosti izrecno določena s Poslovnikom Ustavnega sodišča (v poglavju Vsebine vlog), na katerega se sklicuje 24.b člen ZUstS, ko določa obvezno vsebino zahteve. Vložitev nepopolne zahteve pomeni samostojen razlog za zavrženje po 25. členu ZUstS.

¹⁰ O ustavnosodni presoji v zvezi s to predpostavko za vložitev zahteve sindikata je na Delovno – socialni sodniški šoli 2012 (Čatež ob Savi, 3. do 5. oktobra 2012) predavala ustavna sodnica mag. Marta Klampfer (neobjavljeno).

Pri tem je, kot to izhaja iz v nadaljevanju predstavljenih odločitev, ta pogoj razlagalo načeloma enako kot procesno predpostavko pravnega interesa za vložitev pobude. Štelo je, da je predlagateljeva pravica, da vloži zahtevo za oceno ustavnosti, omejena na pravico do izpodbijanja tistih predpisov, ki neposredno prizadenejo delovnopравни in s tem povezan socialni položaj delavcev, katerih interese predlagatelj predstavlja in zastopa.¹¹ Odločilna je bila torej zadostna (neposredna) zveza izpodbijanega predpisa z delovnopravnim položajem delavcev.

- S sklepom št. U-I-63/96 z dne 11. 4. 1996 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Konfederacije novih sindikatov Slovenije – Neodvisnost za oceno ustavnosti Zakona o prevzemu dela dolga po novem finančnem sporazumu iz leta 1988 in o izdaji obveznic RS zaradi zamenjave tega dolga. Ogroženost pravic delavcev je predlagatelj utemeljeval s tem, da država proračunska sredstva pridobiva iz plač delavcev. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da morebitne povečane obveznosti delavcev in drugih subjektov, ki bi bile posledica izvajanja izpodbijanega zakona, ne ogrožajo pravic delavcev v smislu ZUstS. Predlagateljeva pravica, da vloži zahtevo je omejena na pravico do izpodbijanja zakonov, ki neposredno prizadenejo plače delavcev, ne pa zakonov, ki bi lahko imeli za posledico obremenitev davčnih zavezancev.
- S sklepom št. U-I-181/99 z dne 13. 4. 2000 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Konfederacije novih sindikatov Slovenije – Neodvisnost za oceno ustavnosti posameznih določb Zakona o pravnem postopku. Pojasnilo je, da gre za procesni zakon, katerega pravila veljajo za sodišča in za vsakogar, ki v teh postopkih sodeluje. Kot tak ne posega v pravice delavcev v smislu ZUstS.
- S sklepom št. U-I-80/01 z dne 17. 5. 2001 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Zveze svobodnih sindikatov Slovenije za oceno ustavnosti Zakona o preoblikovanju prostih carinskih prodajaln na cestnih mejnih prehodih z državami članicami Evropskih skupnosti, ki delujejo v okviru Evropske unije, v mejne prodajalne in o posebnih ukrepih nadzora teh prodajaln. Ugotovilo je, da ta zakon ne posega neposredno v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj delavcev, ki jih zastopa predlagatelj. Predlagateljeva

¹¹ Poleg v nadaljevanju predstavljenih sklepov glej npr. tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-187/05 z dne 18. 10. 2007.

pravica, da vložijo zahtevo, pa je omejena na pravico do izpodbijanja tistih predpisov, ki neposredno prizadenejo delovnopравни in s tem povezan socialni položaj delavcev. Predvideno spreminjanje carinskega režima v omenjenih prodajalnah neposredno ne spreminja pravnega položaja in pravic delavcev, ki so zaposleni v teh prodajalnah. Zgolj predvidevanje – pa čeprav zelo verjetno glede na izdelane ekonomske študije – o tem, kakšne dejanske posledice bo imel zakon, kako bodo ravnali gospodarski subjekti, na katere se nanaša, ali bodo zniževali plače in odpuščali delavce, ne zadostuje za ugotovitev, da so z izpodbijanim zakonom ogrožene pravice delavcev v smislu ZUstS. Pravic delavcev, zaposlenih v prostih carinskih prodajalnah, izpodbijani zakon ne ureja, jih ne zmanjšuje in ne poslabšuje. Kakšno bo ravnanje posameznih gospodarskih subjektov – delodajalcev ter kako bo na njihovo bodoče ravnanje vplival tudi izpodbijani zakon, je vprašanje, ki se le posredno nanaša na položaj delavcev, na njihov dejanski, ekonomski položaj.¹²

Po letu 2010 se je v zvezi s pogojem ogroženosti razvila obsežna ustavnosodna presoja, ki, kot bo razvidno iz nadaljevanja, pomeni restriktivnejši pristop Ustavnega sodišča k razlagi tega pojma in vodi v veliko število zavrženih vlog sindikatov. V nadaljevanju prispevka želim predstaviti tovrstne odločitve Ustavnega sodišča, pri čemer jih poskušam obravnavati po posameznih vsebinskih sklopih, glede na razloge za to, zakaj je Ustavno sodišče v posameznem primeru štel, da ni izpolnjen pogoj ogroženosti.

a) Izpodbijana ureditev mora (neposredno) posegati v delovnopравни položaj delavcev

Tudi upoštevajte novejšo ustavnosodno presojo pogoj ogroženosti pravic delavcev ni izpolnjen, če izpodbijani predpis sploh ne ureja delovnopravnega

¹² K sklepu je dal odklonilno ločeno mnenje ustavni sodnik dr. Janez Čebulj. V mnenju je navedel, da izpodbijana ureditev prav gotovo ne ureja pravic delavcev, zaposlenih v prostih carinskih prodajalnah, vendar gotovo ogroža njihovo zaposlitev. Zakon določa kot pogoj ogroženost pravic in ne njihovega zmanjšanja ali poslabšanja, do katerega bi prišlo že s samo uveljavitvijo izpodbijane zakonske ureditve ali pa bo do njega zagotovo prišlo. Ogrozati pomeni spraviti v nevarnost nekoga ali nekaj. In v nevarnost so z izpodbijanim zakonom spravljene zaposlitve kot temelj vseh delovnopravnih pravic. Zelo verjetno, z izdelano ekonomsko študijo podprto, predvidevanje o tem, kakšne dejanske ekonomske posledice bo imel zakon in v tem okviru, kakšne posledice bo imel na zmanjšanje števila zaposlenih, zadostuje za ugotovitev o ogroženosti pravic delavcev.

položaja delavcev oziroma, če ga po stališču Ustavnega sodišča ne ureja neposredno. Gre za odločitve, ki temeljijo na stališču Ustavnega sodišča, oblikovanim že v starejši ustavnosodni presoji, da je **predlagateljeva pravica, da vloži zahtevo za oceno ustavnosti, omejena na pravico do izpodbijanja tistih predpisov, ki neposredno prizadenejo delovnopравни in s tem povezan socialni položaj delavcev, katerih interese predlagatelj predstavlja in zastopa.**

V zvezi s tem stališčem kaže najprej ugotoviti, da se v abstraktnem delu obrazložitve tovrstnih odločitev sicer omenja tudi prizadetost socialnega položaja delavcev. Vendar pa je upošteva je primere konkretnih zavrženj vprašljivo, ali dejansko zadostuje (le) vpliv na socialni položaj delavcev (glej npr. sklep št. U-I-170/12 z dne 12. 7. 2012).¹³

Sicer pa je mogoče ugotoviti, da so tovrstna zavrženja povsem pričakovana v primerih, ko izpodbijana ureditev dejansko ne vpliva na delovnopравни položaj delavcev (npr. sklep št. U-I-151/13 z dne 4. 7. 2013, sklep št. U-I-314/11 z dne 19. 1. 2012, sklep št. U-I-151/13 z dne 4. 7. 2013). Relativno omejujoče, kar se tiče možnosti za vsebinsko obravnavo zahtev sindikatov pred Ustavnim sodiščem, pa lahko učinkujejo tovrstna zavrženja, ki temeljijo na oceni, da izpodbijan predpis pravic delavcev ne ogroža neposredno. Pri teh primerih gre lahko namreč, podobno kot v zgoraj predstavljeni zadevi št. U-I-80/01 z dne 17. 5. 2001 (prostocarinske prodajalne), za to, da je negativen vpliv določene ureditve, ki sicer sama po sebi ne pomeni urejanja pravic delavcev, na položaj delavcev zelo verjeten, kar bi, odvisno od stopnje izkazanosti takšne verjetnosti, morda lahko nakazovalo na ogroženost pravic delavcev.¹⁴

- S sklepom št. U-I-74/13 z dne 11. 4. 2013 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata gozdarstva Slovenije za oceno ustavnosti Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o koncesiji za izkoriščanje gozdov v lasti Republike Slovenije, katere del so bili normativi za dela v gozdovih. Ti normativi naj bi po mnenju predlagatelja dvignili norme gozdnih delavcev. Ustavno sodišče je v obrazložitvi navedlo, da je v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo pravica predlagatelja, da vloži zahtevo za oceno ustavnosti in

¹³ Vsaj posredno izhaja takšno stališče tudi iz sklepa št. U-I-135/13 z dne 23. 10. 2014, v katerem se Ustavno sodišče sklicuje na zgoraj navedeni sklep št. U-I-170/12. Primer je predstavljen v skupini primerov pod točko e).

¹⁴ Za takšen primer bi lahko šlo npr. v zadevi št. U-I-74/13 z dne 11. 4. 2013. Enako tudi v zadevi št. U-I-284/12, ki je sicer predstavljena v nadaljevanju, pod točko b).

zakonitosti predpisa omejena na pravico do izpodbijanja tistih predpisov, ki neposredno prizadenejo delovnopравни in s tem povezan socialni položaj delavcev. Štelo je, da gre za normative, ki se uporabljajo izključno za izračun stroškov izkoriščanja gozdov, ki jih lahko koncedent prizna koncesionarju zaradi znižanja koncesijske dajatve. Neposredno na razmerje med koncesionarjem in pri njem zaposlenih delavcev, Uredba ne vpliva. Zato neposredno ne ogroža pravic delavcev. Zgolj predvidevanja predlagatelja o morebitnem vplivu izpodbijanega predpisa na poslovanje koncesionarja in v tem okviru o morebitnih posledicah za delavce, zaposlene v gozdarstvu, tudi ne zadostujejo za ugotovitev o ogroženosti pravic delavcev.

- S sklepom št. U-I-151/13 z dne 4. 7. 2013 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata vojakov Slovenije za presojo ustavnosti in zakonitosti postopka sprejemanja Zakona za uravnoteženje javnih financ. Štelo je, da se očitki o protiustavnosti po vsebini nanašajo na pravico zahtevati referendum, ne pa na delovnopравни položaj delavcev. Potek postopka za uveljavitev pravice zahtevati zakonodajni referendum ne zadeva neposredno pravic delavcev in jih zato sam po sebi ne more ogrožati.
- S sklepom št. U-I-314/11 z dne 19. 1. 2012 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata občinskih redarjev za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka o varstvu javnega reda in miru v Občini Log- Dragomer, katerega izvajanje so nadzorovali občinski redarji. Štelo je, da Odlok ne določa pravic in obveznosti, s katerimi bi bile ogrožene pravice občinskih redarjev kot delavcev.
- S sklepom št. U-I-170/12 z dne 12. 7. 2012 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Zveze svobodnih Sindikatov Slovenije za oceno ustavnosti posameznih določb Zakona za uravnoteženje javnih financ, glede katerih je ugotovilo, da ne urejajo delovnopravnega položaja delavcev, temveč višino pokojnine ter višino letnega dodatka k pokojnini oziroma višino določenih nadomestil iz invalidskega zavarovanja.
- S sklepom št. U-I-225/10 z dne 11. 11. 2010 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije za oceno ustavnosti posameznih določb Pravilnika o postopku (so) financiranja in spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti. Ustavno sodišče je ugotovilo, da Pravilnik določa postopek za izbor prijav za (so) financiranje dejavnosti, programov in raziskovalnih projektov oziroma izbor prejemnikov proračunskih sredstev ter spremljanje izvajanja raziskovalne

dejavnosti. Presodilo je, da izpodbijane določbe po vsebini ne posegajo v delovnopравни in s tem povezan socialni položaj delavcev, ki so člani sindikata. Zato z njimi niso ogrožene pravice delavcev.

b) Ogroženost pravic delavcev mora biti konkretna in neposredna, abstraktna ogroženost ne zadostuje

V novejši ustavnosodni presoji je zaslediti tudi stališče Ustavnega sodišča, da **mora predlagatelj izkazati konkretno in neposredno ogroženost pravic delavcev, medtem ko abstraktna ogroženost za izpolnitev tega zakonskega pogoja ne zadostuje.**

- S sklepom št. U-I-132/13 z dne 11. 7. 2013 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata policistov Slovenije, ki je izpodbijal ureditev, po kateri delovna mesta, za katera je obvezna vključitev v poklicno zavarovanje, za delavce policije, drugače kot pri drugih zavarovancih, določi minister sam brez predhodnega sodelovanja s socialnimi partnerji. Pri tem je navajal, da obstaja upravičena bojazen, da se bo pri določitvi teh delovnih mest uporabil nižji standard. V obrazložitvi je Ustavno sodišče navedlo, da mora predlagatelj izkazati konkretno in neposredno ogroženost, medtem ko abstraktna ogroženost ne zadostuje. Zato za izpolnjenost pogoja ogroženosti ne zadostuje zgolj domneva oziroma bojazen predlagatelja o uporabi nižjega standarda.

- S sklepom št. U-I-284/12 z dne 10. 10. 2013 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata delavcev dejavnosti energetike za oceno ustavnosti določbe Zakona za uravnoteženje javnih financ o znižanju višine sredstev, potrebnih za izvajanje programa zapiranja rudnika Trbovlje-Hrastnik v letnih proračunih v obdobju od 2010 do 2015, s čimer naj bi bilo prekomerno poseženo v socialne pravice rudarjev. V obrazložitvi je Ustavno sodišče navedlo, da mora predlagatelj izkazati konkretno in neposredno ogroženost, medtem ko abstraktna ogroženost ne zadostuje. Zato za izpolnjenost pogoja ogroženosti ne zadostuje zgolj domneva predlagatelja, da bodo zaradi nižje višine sredstev, namenjenih za izvajanje programa zapiranja rudnika, ki vključuje program aktivnega razreševanja presežnih delavcev, v opredeljenem obdobju pravice delavcev ogrožene.

V okviru te skupine primerov kaže predstaviti tudi stališče Ustavnega sodišča, da **pogojnega vpliva izpodbijane ureditve na položaj delavcev ni mogoče šteti za izkaz ogroženosti pravic delavcev.**

- S sklepom št. U-I-104/10 z dne 23. 6. 2010 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Konfederacije novih sindikatov Slovenije – Neodvisnost za oceno ustavnosti več predpisov s področja socialne varnosti. Predlagatelj je upravičenost za vložitev zahteve utemeljeval z ogroženostjo pravic delavcev iz sistemov socialnih zavarovanj, ker naj bi bila pridobitev pravic iz teh sistemov odvisna od plačila prispevkov, na kar delavec, ker prispevke zanj plačuje delodajalec, ne more vplivati, pri čemer tudi ni ustrezno seznanjen z morebitnimi neplačili. Ustavno sodišče je v delu, ki se nanaša na pokojninsko in invalidsko zavarovanje, odločilo, da pogojnega vpliva neplačevanja prispevkov na višino pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (in sicer v primeru, da se neplačani prispevki nanašajo ravno na obdobje najugodnejših let delavca, ki se zaradi neplačila ne upoštevajo pri odmeri pravic, in da ne gre za primer, ko bi se tudi v primeru upoštevanja obdobja neplačil prispevkov uporabila najnižja oziroma najvišja pokojninska osnova) ni mogoče šteti za izkaz ogroženosti pravic delavcev.

c) Očitki o ogroženosti pravic delavcev ne smejo biti pavšalni oziroma neizkazani

Precej zavržen zahtev sindikatov temelji na ugotovitvah Ustavnega sodišča o pavšalnosti oziroma neizkazani pogoja ogroženosti v sami vlogi. Gre sicer za določen strožji pristop, ki ga ni zaslediti v starejši ustavnosodni presoji, ki pa je utemeljen z vidika, da gre za kvalificirane predlagatelje, ki jim ZUstS podeljuje privilegirani dostop do Ustavnega sodišča, zaradi česar od njih utemeljeno pričakuje, da bodo njihove zahteve strokovno in kvalitetno obrazložene.¹⁵ Ob tem velja poudariti, da pri tem ne gre za to, da bi se sindikatom dejansko omejeval dostop do Ustavnega sodišča, temveč (zgolj) za to, da se od njih zahteva bolj kvalitetno obrazložene vloge. Iz vseh tovrstnih odločitev sicer niso podrobno razvidni razlogi za zaključek Ustavnega sodišča o pavšalnosti vloge, v osnovi pa gre za to, da Ustavno sodišče predlagateljem očita, da zahteva ni dovolj konkretizirana.¹⁶ Tovrstna zavrženja sodijo nedvomno med tista, ki bi se jim sindikati z bolj skrbno pripravo vlog lahko izognili.

¹⁵ To Ustavno sodišče zahteva tudi od drugih predlagateljev (glej npr. 19. točko odločbe št. U-I-285/08 z dne 1. 4. 2010 in 72. točko odločbe št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 glede Državnega sveta ter 47. točko odločbe št. U-I-257/09 z dne 14. 4. 2011 glede Računskega sodišča). Iz omenjenih obrazložitev namreč izhaja, da Ustavno sodišče obravnava le tiste očitke privilegiranih predlagateljev, ki so razumljivi in dovolj opredeljeni.

¹⁶ Podobno tudi mag. Marta Klampfer v zgoraj navedenem prispevku.

- S sklepom št. U-I-132/12 z dne 6. 3. 2014 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata kulturnih in umetniških ustvarjalcev Radia in televizije Slovenija za izpodbijanje določbe Zakona za uravnoteženje javnih financ z obrazložitvijo, da predlagatelj zatrjuje le, da je reprezentativni sindikat za območje države, ne utemelji pa ogroženosti pravic delavcev.
- S sklepom št. U-I-78/10 z dne 1. 3. 2012 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata državnih organov Slovenije za oceno ustavnosti ureditve o višini nagrad ob delovnih jubilejih. V obrazložitvi je navedlo, da s pavšalnim sklicevanjem na prikrajšanost pri izplačilu jubilejnih nagrad predlagatelj ni izkazal pogoja ogroženosti.
- S sklepom št. U-I-9/10 z dne 14. 9. 2011 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata slovenskih diplomatov za oceno ustavnosti ureditve izbora diplomatskih predstavništev in konzulatov, ki ji je predlagatelj očital, da omogoča očitno neenako obravnavanje med kandidati, ki prihajajo iz vrst diplomatov (t. i. poklicni diplomati), in kandidati iz vrst nepoklicnih diplomatov, ker naj bi bili pogoji za imenovanje nepoklicnega diplomata za vodjo diplomatskega predstavništva milejši. Ustavno sodišče je zavrženje obrazložilo z argumentom, da utemeljuje predlagatelj pogoj ogroženosti pravic poklicnih diplomatov zlasti s sklicevanjem na to, da so njihove pravice ogrožene glede dostopa do delovnega mesta vodje diplomatskega predstavništva v tujini. Vendar predlagatelj ne navede okoliščin, iz katerih bi izhajal vpliv izpodbijane ureditve, ki določa pogoje, ki jih mora izpolnjevati nepoklicni diplomat za položaj vodje diplomatskega predstavništva, na poslabšanje položaja poklicnega diplomata v zvezi z dostopom do delovnega mesta vodje diplomatskega predstavništva, če se hkrati za to isto delovno mesto poteguje nepoklicni diplomat. Pavšalno sklicevanje na ogroženost pravic delavcev za izkazanost tega pogoja še ne zadošča.
- S sklepom št. U-I-43/10 z dne 6. 7. 2011 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata sevalcev za oceno ustavnosti določbe Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju (v nadaljevanju Uredba), na podlagi katere naj bi se članom predlagatelja, ki v skladu s predpisi delajo skrajšani delovni čas, pri izračunu bruto urne postavke plače upoštevala povprečna mesečna delovna obveznost za 40 delovnih ur na teden oziroma 174 ur na mesec, po mnenju predlagatelja pa bi bilo treba glede na zakonsko ureditev in Ustavo upoštevati dejansko obveznost. Izpodbijana ureditev naj bi vplivala na višino vseh tistih izplačil

članov predlagatelja, kjer je kot osnova za obračun določenih elementov plače določena bruto urno postavka. Za takšen primer naj bi šlo pri nekaterih dodatkih po Kolektivni pogodbi za javni sektor, npr. pri dodatkih za manj ugoden delovni čas. Ustavno sodišče je zahtevo zavrglo z argumentom, da s pavšalnim sklicevanjem na prikrajšanost pri izplačilu nekaterih dodatkov po KPJS predlagatelj ni izkazal ogroženosti pravic delavcev.

- S sklepom št. U-I-58/09 z dne 7. 4. 2011 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata državnih organov Slovenije za oceno ustavnosti prehodne določbe Zakona o ohranjanju narave, na podlagi katere naj bi bili posamezni gozdarji (proti svoji volji) dolžni opravljati naloge naravovarstvenega nadzora, čeprav to ob nastopu službe ni bil sestavni del njihovih delovnih obveznosti. Ustavno sodišče je uvodoma ugotovilo, da iz zahteve ne izhaja jasno, ali predlagatelj izpodbija drugi odstavek 175. člena ZON (zgolj) zato, ker obveznost opravljanja naravovarstvenega nadzora nalaga gozdarjem, ki so pogoje iz izpodbijane določbe izpolnjevali ob uveljavitvi ZON, ali pa se mu zdi ta ureditev ustavno sporna tudi z vidika gozdarjev, ki so/bodo te pogoje izpolnili kasneje. Če se nanaša zahteva tudi na slednje, predlagatelj ni izkazal, da se izpodbijana določba kot prehodna določba v praksi sploh dejansko razlaga tako, da obsega tudi situacije, ki so/bodo nastale po uveljavitvi ZON. Kolikor pa z zahtevo uveljavlja (le) ogroženost pravic delavcev, ki so pogoje iz izpodbijane določbe izpolnjevali že ob uveljavitvi ZON, pa predlagatelj ni izkazal, da so v Zavodu za gozdove Slovenije (še vedno) zaposleni takšni delavci, ki so jim bile z izpodbijano določbo dejansko naložene nove delovne obveznosti in ki niso v obdobju po uveljavitvi ZON morda že sami pristali na opravljanje teh obveznosti. Pri tem ne kaže spregledati, da je od sprejema izpodbijane določbe do vložitve zahteve preteklo skoraj 10 let, kar od predlagatelja terja, da v zahtevi še posebej skrbno izkaže dejansko ogroženost pravic delavcev.

- S sklepom št. U-I-132/10 z dne 23. 9. 2010 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Konfederacije Sindikatov 90 Slovenije za oceno ustavnosti posameznih določb Pravilnika o službeni oceni (vojakov). Razlog za zavrženje je bila ocena Ustavnega sodišča, da so navedbe predlagateljev glede ogroženosti pravic delavcev pavšalne oziroma neizkazane. Glede očitkov o naknadni spremembi kriterijev za izdelavo službene cene, ki delavcem v začetku ocenjevalnega obdobja niso bili znani, je Ustavno sodišče štelo, da zgolj s pavšalnim sklicevanjem na to, da se je prejšnji Pravilnik po vsebini

in obliki ter glede prilog bistveno razlikoval od izpodbijanega, predlagatelja še nista izkazala ogroženosti pravic delavcev. Da bi zadostila temu pogoju za vložitev zahteve, bi morala predlagatelja pojasniti, v čem so spremembe in kako te dejansko vplivajo na poslabšanje položaja posameznih delavcev v zvezi s pravicami, na katere vpliva službena ocena. V zvezi s trditvami o spremembah točkovanja službene ocene dobro je Ustavno sodišče ugotovilo, da predlagatelja nista izkazala, da bi bila na podlagi prejšnjih predpisov ocena dobro dejansko ovrednotena s štirimi točkami, prav tako pa nista ponudila trditev, v čem naj bi morebitna sprememba točkovanja vplivala na končno oceno. V zvezi z očitki, da se pri izračunu aritmetične sredine splošne vojaške usposobljenosti v primeru neocenjene strelske usposobljenosti upošteva vrednost nič, kljub obstoju upravičenih razlogov za neocenjeno strelsko usposobljenost, pa je Ustavno sodišče v obrazložitvi zapisalo, da predlagatelja tudi glede te določbe nista izkazala, da dejansko ogroža pravice delavcev.

d) Ogroženosti ni mogoče utemeljiti s sklicevanjem na obstoj pravnega interesa

Posebej kaže opozoriti tudi na sklepe Ustavnega sodišča, iz katerih izhaja, da za izkazanost predpostavke ogroženosti pravic delavcev **ne zadostuje utemeljevanje pravnega interesa** kot procesne predpostavke za vložitev pobude. Zahtevo predlagatelja, ki zatrjuje svoj pravni interes in ne ogroženosti pravic delavcev, Ustavno sodišče zavrže.

- S sklepom št. U-I-120/12 z dne 6. 3. 2014 je Ustavno sodišče zavrglo zahteve predlagateljev za oceno ustavnosti posameznih določb Zakona o uravnoveženju javnih financ. V obrazložitvi je navedlo, da je kot pogoj za vložitev zahteve določena ogroženost pravic delavcev. V zvezi s tem je ugotovilo, da predlagatelji sicer navajajo, da so reprezentativni sindikati za območje države, in zatrjujejo svoj pravni interes, ne pa ogroženosti pravic delavcev. Pogoja iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS zato niso izkazali.¹⁷

- S sklepom št. U-I-149/13 z dne 8. 5. 2014 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata državnih organov Slovenije za oceno ustavnosti posameznih določb Zakona o uravnoveženju javnih financ. V obrazložitvi je navedlo, da predlagatelj

¹⁷ K sklepu je dala odklonilno ločeno mnenje ustavna sodnica dr. Etelka Korpič – Horvat.

zatrjuje, da je podan pravni interes za vložitev zahteve, pri čemer naj bi bil ta izkazan zgolj zato, ker je predlagatelj reprezentativni sindikat. Ogroženosti pravic delavcev pa ne utemelji. Pogoja iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS predlagatelj torej ni niti utemeljeval, kaj šele izkazal. Zato je Ustavno sodišče njegovo zahtevo zavrglo.¹⁸

- S sklepom sklep št. U-I-136/11 z dne 11. 4. 2013 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo sindikata Fides o izpodbijanju posameznih določb predpisov, ki so urejali nadurno delo zdravnikov. V obrazložitvi je navedlo, da predlagatelj sicer zatrjuje svoj pravni interes za ustavnosodno presojo, ne utemelji pa ogroženosti pravic delavcev. Pogoja iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS zato ni izkazal.

- S sklepom št. U-I-113/13 z dne 25. 4. 2013 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Policijskega sindikata za oceno ustavnosti ureditve o določitvi delovnih mest, za katere je obvezna vključitev v poklicno zavarovanje. V obrazložitvi je navedlo, da predlagatelj sicer zatrjuje svoj pravni interes za ustavnosodno presojo, ne utemelji pa ogroženosti pravic delavcev. Pogoja iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS zato ni izkazal.

Iz navedenih odločitev izhaja, da morajo biti sindikati pozorni na to, da jim ZUstS priznava status kvalificiranega predlagatelja in ne položaja pobudnika in morajo temu ustrezno prilagoditi tudi svoje vloge. To gotovo ni prestroga zahteva za nekoga, ki mu zakonodajalec priznava status kvalificiranega predlagatelja. Ob tem kaže dodati, da bi, upoštevaje stališče iz novejših ustavnosodnih presoj, Ustavno sodišče te vloge zavrglo tudi, če bi jih obravnavalo kot pobude. Po spremenjenem stališču Ustavnega sodišča namreč sindikatom ni več mogoče priznati pravnega interesa niti, kolikor pobudo vlagajo v imenu svojih članov.

- S sklepom št. U-I-152/11 z dne 24. 5. 2012 je Ustavno sodišče zavrglo pobudo Sindikata delavcev v pravosodju za oceno določbe Zakona o delavcih v državnih organih, ki ureja povečanje letnega dopusta delavcem v državnih organih zaradi skrbi za otroke do 10. leta starosti. Sindikat je vlogo naslovil kot pobudo. Pri tem je sindikatu odreklo pravni interes za presojo. V obrazložitvi je navedlo, da je sicer izjemoma priznalo pravni interes za vložitev pobude tistim združenjem, ki so bila ustanovljena z

¹⁸ V obrazložitvi je Ustavno sodišče dodalo, da so podatki o izpolnjevanju z zakonom določenih pogojev za vložitev zahteve, torej tudi pogoj ogroženosti, sestavina, ki jo mora obvezno vsebovati zahteva (četrti alineja prvega odstavka 24.b člena ZUstS).

namenom zagotavljanja pravic in interesov tiste skupine oseb, ki se vanj povezujejo, izpodbijani predpis pa naj bi jim te pravice kratil. Po sprejetju stališča, da je treba v primeru, ko predpis ne učinkuje neposredno, izčrpati vsa pravna sredstva in šele po njihovem izčrpanju hkrati z ustavno pritožbo vložiti tudi pobudo, pa takšno stališče ni več mogoče v primerih, ko predpis ne učinkuje neposredno. Politične stranke, društva, zbornice in združenja, kamor sodijo tudi združenja delavcev, ne morejo v konkretnem sporu svojih članov nastopati kot stranka ali stranski udeleženec, saj ne varujejo svojih pravic in pravnih interesov. Posledično in iz enakega razloga tudi ne morejo vložiti ustavne pritožbe ter hkrati z njo tudi ne pobude. Pobudo in ustavno pritožbo lahko vložijo le javni uslužbenci, ki jim je bil dopust odmerjen na podlagi izpodbijane določbe. Pobudnik zato pravnega interesa ne izkazuje niti, v kolikor pobudo vloga v imenu svojih članov.

e) Negativni učinki izpodbijane ureditve na položaj delavcev morajo biti dovolj intenzivni

Prav posebno pozornost kaže nameniti novejšim odločitvam Ustavnega sodišča, v katerih je Ustavno sodišče pogoj ogroženosti razlagalo v tej smeri, da za ogroženost pravic delavcev v smislu ZUStS ne zadošča, da izpodbijana ureditev sicer neposredno posega v delovnopравни položaj delavcev, če pravice delavcev s to ureditvijo niso ogrožene v zadostni meri oziroma, če ne gre za dovolj intenziven poseg v takšne pravice.

Splošnih kriterijev za to, kdaj Ustavno sodišče šteje, da gre za takšne primere, na podlagi do sedaj sprejetih tovrstnih odločitev še ni mogoče oblikovati. Ugotoviti pa je mogoče, da se je Ustavno sodišče v obrazložitvah takšnih sklepov med drugim sklicevalo na to, da **je kot pogoj določena ogroženost pravic delavcev in ne le njihovo zmanjšanje ali poslabšanje**. To kaže na to, da kakršnokoli zmanjšanje oziroma poslabšanje pravic delavcev samo po sebi očitno še ne zadošča za to, da bi Ustavno sodišče štelo, da so pravice delavcev dejansko ogrožene.¹⁹ Poleg tega pa kaže posebej izpostaviti stališče Ustavnega

¹⁹ Ob tem je zanimivo spomniti na zgoraj citirani sklep št. U-I-80/01, v katerem se je Ustavno sodišče v zvezi z zavrnjenjem zaradi neogroženosti med drugim sklicevalo na to, da izpodbijana ureditev ne zmanjšuje in ne poslabšuje pravic delavcev. Na podlagi navedenega je po nasprotnem razlogovanju namreč mogoče sklepati, da ureditev, ki pa pomeni zmanjšanje ali poslabšanje pravic delavcev, v vsakem primeru izpolnjuje pogoj ogroženosti. V ločenem mnenju k temu sklepu pa ustavni sodnik dr. Janez Čebulj navaja celo, da je ogroženost manj kot zmanjšanje ali poslabšanje pravic. Novi kriteriji so torej očitno veliko strožji.

sodišča, po katerem **ogrožanja pravic delavcev ni pomenilo niti prenehanje pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine** (sklep št. U-I-154/12 z dne 6. 3. 2014). Ta odločitev bi lahko namreč kazala na to, da bo pojem ogroženosti Ustavno sodišče v bodoče razlagalo še precej bolj strogo in omejujoče z vidika sindikatov.

- S sklepom št. U-I-135/13 z dne 23. 10. 2014 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Sindikata slovenskih diplomatov za oceno ustavnosti ureditve o priznavanju in odmeri pokojnin delavcem, ki so del svoje pokojninske dobe prebili na delovnih mestih v zveznih organih nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije. V obrazložitvi je poudarilo, da za izkazovanje navedene procesne predpostavke ne zadostuje zgolj navedba, da se bodo zaradi uveljavitve izpodbijane ureditve pravice delavcev zmanjšale oziroma poslabšale. Predlagatelj mora izkazati konkretno in neposredno ogroženost pravic delavcev, abstraktna ogroženost ne zadostuje za izpolnitev navedenega zakonskega pogoja. Predlagatelj utemljuje ogroženost pravic delavcev z navedbo, da bo sorazmerni del pokojnine za zavarovalno dobo, pridobljeno v Socialistični republiki Srbiji, ki bo odmerjen po predpisih Republike Srbije, nižji, kot bi bil, če bi bila pokojnina tudi za ta del odmerjena po predpisih Republike Slovenije. V obrazložitvi se je nato sklicevalo na več stališč iz obrazložitve prejšnjih sklepov, in sicer na stališče, da neplačilo prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ne vpliva na pridobitev pravic iz tega zavarovanja, zaradi česar tudi ne ogroža obstoja pravic delavcev (to stališče naj bi izhajalo iz sklepa št. U-I-104/10); na stališče iz sklepa št. U-I-170/12, da izpodbijane določbe, ki so urejale le višino pokojnine določenih upravičencev ter višino letnega dodatka uživalcev pokojnin oziroma določenih nadomestil iz invalidskega zavarovanja, niso pa urejale delovnopravnega položaja delavcev, pravic delavcev niso mogle ogroziti in na stališče iz sklepa št. U-I-119/12 z dne 23. 1. 2004, po katerem tudi znižanje plače ne more pomeniti ogroženosti pravic delavcev.²⁰

- S sklepom št. U-I-119/12 z dne 23. 1. 2014 je Ustavno sodišče zavrglo zahteve predlagateljev, ki so zahtevali oceno ustavnosti ureditve o ukinitvi

²⁰ Glede na odločitve, na katere se Ustavno sodišče sklicuje v tem sklepu, gre sicer očitno za kombinacijo več razlogov za zavrženje. Upošteva je uvodne nastavke in to, da se omenja tudi sklep o tem, da znižanje plače (še) ne pomeni ogroženosti, pa ta sklep predstavljam v skupini odločitev pod e).

t. i. varovane plače, do katere so bili upravičeni javni uslužbenci, ki bi po prehodu na nov plačni sistem po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) prejeli nižjo plačo. V obrazložitvi je navedlo, da javni uslužbenci, ki so varovane plače prejeli nekaj let zaradi prehoda na nov plačni sistem, po uveljavitvi izpodbijane ureditve prejema plače v višini, kot jo sistemsko določa novi plačni sistem. Prejemanje plače v takšni višini ne more pomeniti ogroženosti pravic delavcev, saj plačo v enaki višini prejema tudi vsi drugi javni uslužbenci na primerljivih delovnih mestih.

- S sklepom št. U-I-297/13, U-I-318/13 z dne 23. 1. 2014 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo predlagateljev, ki sta izpodbijala ureditev o načinu izplačila razlike v plači zaradi odprave tretje četrtine nesorazmerij v osnovnih plačah, na podlagi katere je bilo izplačilo odloženo na kasnejši čas, pri čemer je bilo predvideno tudi plačilo zamudnih obresti. Takšen odlog izplačila razlike v plači po oceni Ustavnega sodišča ne pomeni ogroženosti pravic delavcev.
- S sklepom št. U-I-154/12 z dne 6. 3. 2014 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Policijskega sindikata za oceno ustavnosti ureditve, po kateri javnemu uslužbencu, ki izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, (na podlagi dokončnega sklepa predstojnika) preneha veljati pogodba o zaposlitvi. V obrazložitvi je (med drugim) navedlo, da prenehanje pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine ne more pomeniti ogroženosti pravic delavcev, saj jim je socialna varnost na koncu poklicne kariere zagotovljena s pridobitvijo starostne pokojnine brez zmanjšanja. Ob tem je navedlo tudi, da je kot pogoj določena ogroženost pravic delavcev in ne le njihovo zmanjšanje ali poslabšanje.²¹
- S sklepom št. U-I-172/12 z dne 24. 10. 2013 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Zveze svobodnih sindikatov Slovenije za oceno ustavnosti določbe

²¹ K sklepu je dala odklonilno ločeno mnenje ustavna sodnica dr. Etelka Korpič – Horvat. V ločenem mnenju opozarja, da s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi preneha delovno razmerje in s tem vse pravice delavca. Navaja, da je v obravnavani zadevi sicer res, da je lahko delodajalec z enostranskim (oblastnim) aktom posegel v veljavnost pogodbe o zaposlitvi le takrat, ko je javni uslužbenec izpolnjeval pogoje za upokožitev, vendar pa izguba zaposlitve ne pomeni le izgube socialne varnosti, pomeni predvsem izgubo poklicnega udejstvovanja, lastnega potrjevanja z osebnim delom, pomeni izgubo dela, ki delavcu daje občutek zadoščenja ter pomembnost za družbo in s tem osebno dostojanstvo. Prenehanje pogodbe o zaposlitvi brez soglasja delavca je eden najhujših ukrepov, ki prizadene delavca in ne ogroža samo njegovega materialnega položaja, temveč prizadene njegovo bistvo, njegovo dostojanstvo.

Zakona o dodatnih interventnih ukrepih, po kateri je delavcem pripadal nižji regres. V obrazložitvi je navedlo, da zgolj zmanjšanje določene pravice, ki sicer pripada delavcem, kot v obravnavanem primeru, še ne pomeni ogroženosti pravic delavcev.

f) Zavrženja zaradi neutemeljenosti očitkov po vsebini

Bolj kot zanimivost kaže omeniti še sklepe Ustavnega sodišča o zavrženju zahtev sindikatov, iz katerih izhaja, da je v okviru odločanja o izpolnjenosti procesne predpostavke ogroženosti Ustavno sodišče določene očitke pritožnikov v zvezi z izpodbijano ureditvijo zavrnilo po vsebini. Ti primeri so sicer posebni v tem smislu, da se v okviru presoje izkazanosti procesne predpostavke ogroženosti pravic delavcev opravi tudi določena vsebinska presoja utemeljenosti očitkov. Z vidika same obravnave vprašanja (ne)vsebinske obravnave vlog sindikatov pa niso zanimivi, saj dejansko pomenijo presojo (ne)utemeljenosti zahteve po vsebini.²²

- S sklepom št. U-I-35/13 z dne 6. 3. 2014 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Konfederacije sindikatov Slovenije Pergam za oceno ustavnosti ureditve Zakona za uravnoteženje javni financ, ki je določala višino regresa za letni dopust v nižji višini, kot je bila določena oziroma dogovorjena med socialnimi partnerji pred uveljavitvijo izpodbijane ureditve. Ugotovilo je, da se je na podlagi kasnejšega predpisa javnim uslužbencem, ki jim je bil izplačan nižji regres, v letu 2013 izplačala še razlika, skupaj z zamudnimi obrestmi. Glede na navedeno očitno ni izpolnjen pogoj ogroženosti.

- S sklepom št. U-I-163/10 z dne 10. 11. 2011 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Konfederacije sindikatov 90 Slovenije in Sindikata vojakov Slovenije, ki sta zahtevala oceno ustavnosti ureditve Zakona o obrambi, po kateri se, za razliko od splošne ureditve delovnih razmerij, pogodbe o zaposlitvi praviloma sklepajo za določen čas in po kateri lahko vojaki svoj poklic opravljajo le do dopolnitve starosti 45 let. Zavrženje je Ustavno sodišče obrazložilo z argumentom, da je že v odločbi št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998 navedlo, da drugačno urejanje zaposlovanja v stalni sestavi Slovenske vojske na podlagi ureditve v ZObr samo po sebi ne krši Ustave. Zatrjevanje predlagateljev, da izpodbijana ureditev iz prvega odstavka

²² Podobno mag. Marta Klampfer, zgoraj.

92. člena ZObr drugače ureja ta razmerja v primerjavi s splošno ureditvijo v ZDR, zato ne izkazuje ogroženosti pravic delavcev.

- S sklepom št. U-I-104/10 z dne 23. 6. 2010 je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Konfederacije novih sindikatov Slovenije – Neodvisnost za oceno ustavnosti več predpisov s področja socialne varnosti. Predlagatelj je upravičenost za vložitev zahteve utemeljeval z ogroženostjo pravic delavcev iz sistemov socialnih zavarovanj, ker naj bi bila pridobitev pravic iz teh sistemov odvisna od plačila prispevkov, na kar delavec, ker prispevke zanj plačuje delodajalec, ne more vplivati, pri čemer tudi ni ustrezno seznanjen z morebitnimi neplačili. Ustavno sodišče je ugotovilo, da morebitno delodajalčevo neplačilo prispevkov niti po temelju niti po višini ne ogroža pravic delavcev iz obveznega zavarovanja za starševsko varstvo, obveznega zdravstvenega zavarovanja in obveznega zavarovanja za primer brezposelnosti (glede vpliva na pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja pa je podalo ločeno obrazložitev).

3. ZAVRŽENJA VLOG SINDIKATOV ZARADI NEIZPOLNJEVANJA SPLOŠNIH PROCESNIH PREDPOSTAVK

Poleg zakonskih pogojev, določenih z enajsto alinejo 23.a člena ZUstS, morajo biti za to, da Ustavno sodišče vsebinsko obravnava zahtevo sindikata, izpolnjene tudi druge (t. i. splošne) procesne predpostavke. S prvim odstavkom 25. člena ZUstS je namreč določeno, da Ustavno sodišče zahtevo zavrže (tudi) v primeru, če niso izpolnjeni pogoji glede pristojnosti (21. člen ZUstS), v zvezi s pooblastilom za zastopanje pred Ustavnim sodiščem (24. a člen ZUstS), obvezno vsebino zahteve (prvi odstavek 24. b člen ZUstS) in obstojem t. i. pravovarstvene potrebe za presojo neveljavnega predpisa (47. člen ZUstS). Iz pregledanih odločitev ne izhaja, da bi bili navedeni razlogi v novejši ustavnosodni presoji vzrok za veliko število zavrženj, čeprav tovrstne odločitve obstajajo: nepopolna zahteva,²³ izpodbijani akt ni bil predpis,²⁴ predlagatelj po pozivu Ustavnega

²³ Glej sklep št. U-I-83/14 z dne 2. 10. 2014 in sklep št. U-I-227/10 z dne 11. 11. 2010.

²⁴ Glej sklep št. U-I-158/14 z dne 2. 10. 2014, sklep št. U-I-245/13 z dne 14. 11. 2013 in sklep št. U-I-212/09 z dne 23. 6. 2010. Pred letom 2010 so bili primeri takšnih zavrženj naslednji: sklep št. U-I-40/03 z dne 13. 3. 2003, sklep št. U-I-249/01 z dne 11. 9. 2003, sklep št. U-I-95/01 z dne 21. 6. 2001, sklep št. U-I-87/97 z dne 19. 11. 1998 in sklep št. U-I-110/95 z dne 26. 11. 1998.

sodišča ni izkazal obstoja pravovarstvene potrebe.²⁵ Pri tem je, vsaj kar se tiče zavrženj zahtev kot nepopolnih, treba ugotoviti, da bi se jim sindikati nedvomno lahko izognili.

4. SKLEPNO

Na podlagi predstavljenih odločitev Ustavnega sodišča je mogoče ugotoviti, da so razlogi za številna zavrženja zahtev sindikatov različni.

Po eni strani gre za primere, ko so zahteve sindikatov zavržene zaradi formalnih pomanjkljivosti vlog oziroma zato, ker predlagatelj ne konkretizira očitkov o ogroženosti pravic delavcev. Tovrstnim zavrženjem bi se bilo z dovolj skrbno pripravo vlog mogoče izogniti, kar bi se od sindikatov kot privilegiranih predlagateljev tudi pričakovalo. Pri tem kaže še posebej izpostaviti primere vlog, v katerih sindikati namesto obstoja pogoja ogroženosti pravic delavcev utemeljujejo svoj pravni interes. Navedeno kaže na to, da se ti predlagatelji bodisi ne zavedajo statusa predlagatelja, ki jim je priznan na podlagi ZUstS, bodisi ne preverijo dovolj skrbno predpostavk za vložitev zahteve - oboje pa se zdi nesprejemljivo. Sicer pa kaže v zvezi z zavrženji zahtev iz navedenih razlogov opozoriti, da takšno zavrženje sindikatu načeloma ne preprečuje, da glede iste problematike na Ustavno sodišče naslovi novo zahtevo.

Po drugi strani gre za primere zavrženj, ki temeljijo na stališčih Ustavnega sodišča, na katere sindikati nimajo vpliva in se zato takšnim zavrženjem tudi ob vsej potrebni skrbnosti ne morejo izogniti. V zvezi s tem lahko omejujoče učinkujejo zlasti odločitve Ustavnega sodišča, ki jih kaže razumeti tako, da ne gre za ogroženost v smislu ZUstS, če izpodbijana ureditev pravic delavcev ne ogroža dovolj intenzivno. Pri tem je bil posebno strog pristop k razlagi pojma ogroženosti izražen zlasti v sklepu Ustavnega sodišča o zavrženju zahteve za oceno ustavnosti ureditve, na podlagi katere javnim uslužbencem, ki izpolnijo pogoje za starostno upokožitev, proti njihovi volji preneha delovno razmerje (glej

²⁵ Glej sklep št. U-I-215/10 z dne 5. 4. 2012. Pred letom 2010 so bili primeri takšnih sklepov naslednji: sklep št. U-I-256/07 z dne 4. 12. 2008, sklep št. U-I-347/05 z dne 20. 9. 2007, sklep št. U-I-312/02 z dne 13. 10. 2004, sklep št. U-I-293/97 z dne 15. 3. 2001 in sklep št. U-I-232/97 z dne 13. 9. 2001.

sklep št. U-I-154/12). Po stališču Ustavnega sodišča namreč tudi v primeru takšne ureditve ni bil izpolnjen pogoj ogroženosti delavcev, med drugim zato, ker je tem javnim uslužbencem ob koncu poklicne kariere zagotovljena socialna varnost s pridobitvijo starostne pokojnine brez znižanja. K takšni odločitvi je dala odklonilno ločeno mnenje ustavna sodnica dr. Etelka Korpič – Horvat, ki se v tem mnenju (med drugim) sprašuje, kaj hujšega kot izguba zaposlitve sploh lahko prizadene delavca. Nadaljnji razvoj ustavnosodne presoje v zvezi s pojmom ogroženosti bo pokazal, ali bo Ustavno sodišče takšen strog pristop razvijalo še naprej. Vsekakor bo zanimivo spremljati primere, v katerih bo v bodoče štel, da izpodbijana ureditev dosega nivo ogroženosti v smislu enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS.

VIRI:

Zakon o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo)

Zakona o reprezentativnosti sindikatov (Uradni list RS, št. 13/93)

Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča:

- sklep št. U-I-135/13 z dne 23. 10. 2014
- sklep št. U-I-83/14 z dne 2. 10. 2014
- sklep št. U-I-158/14 z dne 2. 10. 2014
- sklep št. U-I-149/13 z dne 8. 5. 2014
- sklep št. U-I-154/12 z dne 6. 3. 2014
- sklep št. U-I-132/12 z dne 6. 3. 2014
- sklep št. U-I-120/12 z dne 6. 3. 2014
- sklep št. U-I-35/13 z dne 6. 3. 2014
- sklep št. U-I-297/13, U-I-318/13 z dne 23. 1. 2014
- sklep št. U-I-119/12 z dne 23. 1. 2014
- sklep št. U-I-245/13 z dne 14. 11. 2013
- sklep št. U-I-172/12 z dne 24. 10. 2013
- sklep št. U-I-284/12 z dne 10. 10. 2013
- sklep št. U-I-132/13 z dne 11. 7. 2013
- sklep št. U-I-151/13 z dne 4. 7. 2013
- sklep št. U-I-113/13 z dne 25. 4. 2013
- sklep št. U-I-136/11 z dne 11. 4. 2013
- sklep št. U-I-74/13 z dne 11. 4. 2013
- sklep št. U-I-136/11 z dne 11. 4. 2013
- sklep št. U-I-219/11 z dne 19. 9. 2012

- sklep št. U-I-170/12 z dne 12. 7. 2012
- sklep št. U-I-152/11 z dne 24. 5. 2012
- sklep št. U-I-215/10 z dne 5. 4. 2012
- sklep št. U-I-78/10 z dne 1. 3. 2012
- sklep št. U-I-314/11 z dne 19. 1. 2012
- sklep št. U-I-163/10 z dne 10. 11. 2011
- sklep št. U-I-9/10 z dne 14. 9. 2011
- sklep št. U-I-43/10 z dne 6. 7. 2011
- odločba št. U-I-257/09 z dne 14. 4. 2011
- sklep št. U-I-58/09 z dne 7. 4. 2011
- odločba št. U-I-260/09 z dne 13. 1. 2011
- sklep št. U-I-225/10 z dne 11. 11. 2010
- sklep št. U-I-132/10 z dne 23. 9. 2010
- sklep št. U-I-104/10 z dne 23. 6. 2010
- sklep št. U-I-212/09 z dne 23. 6. 2010
- odločba št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010
- odločba št. U-I-285/08 z dne 1. 4. 2010
- odločba št. U-I-256/08 z dne 18. 2. 2010
- sklep št. U-I-227/10 z dne 11. 11. 2010
- odločba št. U-I-61/06 z dne 11. 12. 2008
- sklep št. U-I-256/07 z dne 4. 12. 2008
- odločba št. U-I-65/08 z dne 25. 9. 2008
- sklep št. U-I-251/07 z dne 10. 1. 2008
- sklep št. U-I-174/05 z dne 13. 12. 2007
- sklep št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007
- odločba št. U-I-187/05 z dne 18. 10. 2007
- sklep št. U-I-347/05 z dne 20. 9. 2007
- odločba št. U-I-35/04 z dne 11. 1. 2007
- odločba št. U-I-172/05 z dne 23. 3. 2006
- sklep št. U-I-312/02 z dne 13. 10. 2004
- sklep št. U-I-6/04 z dne 9. 7. 2004
- sklep št. U-I-249/01 z dne 11. 9. 2003
- sklep št. U-I-40/03 z dne 13. 3. 2003
- sklep št. U-I-232/97 z dne 13. 9. 2001
- sklep št. U-I-95/01 z dne 21. 6. 2001
- sklep št. U-I-293/97 z dne 15. 3. 2001
- sklep št. U-I-80/01 z dne 17. 5. 2001

- odločba št. U-I-91/97 z dne 1. 2. 2001
- sklep št. U-I-75/99, U-I-121/97 z dne 26. 10. 2000
- sklep št. U-I-181/99 z dne 13. 4. 2000
- odločba št. U-I-136/97 z dne 13. 10. 1999
- sklep št. U-I-36/98 z dne 13. 10. 1999
- sklep št. U-I-62/99 z dne 18. 3. 1999
- sklep št. U-I-110/95 z dne 26. 11. 1998
- sklep št. U-I-87/97 z dne 19. 11. 1998
- sklep št. U-I-63/96 z dne 11. 4. 1996
- sklep št. U-I-169/94 z dne 15. 6. 1995

TRADE UNION AS AN APPLICANT IN PROCEEDINGS FOR REVIEW OF CONSTITUTIONALITY – AN ANALYSIS OF RECENT CONSTITUTIONAL CASE LAW

Lea Zore*

SUMMARY:

The decisions of the Constitutional Court lead to the conclusion that the reasons for rejection of cases are of a different nature. On the one hand, there are cases where the requirements of trade unions were rejected due to formal deficiencies in the applications or because the applicant did not clearly define the allegations of threats to workers' rights. This kind of rejections could be avoided by better prepared applications which the trade unions as privileged applicant should be able to provide. Here, particularly the applications should be mentioned in which the trade unions claim their legal interest rather than justify the existence of a threat to workers' rights. The above indicates that these applicants are either unaware of the status of the applicant granted to them by the Constitutional Court Act or (CCA) or do not check carefully enough the assumptions for filing applications – both of which seem unacceptable. It should be noted, however, that the rejection of the proceedings for the above reasons in principle does not prevent the trade unions to address a new application on the same issue to the Constitutional Court.

On the other hand, there are examples of rejection based on observations of the Constitutional Court, which the trade unions have no effect on and therefore cannot be avoided even with all due diligence on the side of unions. Particularly the decisions of the Constitutional Court according to which the challenged regulation does not sufficiently threaten workers' rights according to the CCA have a very restrictive effect. The CC took a particularly rigorous approach towards the interpretation of a threat to workers' rights when it

* Lea Zore, LL.M., Constitutional Court of the Republic of Slovenia
lea.zore@gmail.com

rejected an application for constitutional review of the regulation under which the employment relationship of public servants who qualify for retirement can be terminated against their will. (See decision No U-I-145/12)

According to the Constitutional Court such an arrangement does not meet the required criterion, namely a threat to workers' rights, among others because upon the end of their careers public servants are guaranteed their social security with the acquisition of a retirement pension without reductions. The constitutional judge Dr Etelka Korpič – Horvat submitted a dissenting opinion to this decision of the CC in which she – among others – questions the issue of whether there is anything worse at all that can affect any worker than the loss of a job. It remains to be seen whether the CC will apply such rigorous approach in similar cases in future. In any case, it will be interesting to observe which cases will in future be regarded as those fulfilling the criteria for challenging the regulations of threat to workers according to indent 11 of paragraph 1, Article 23 a of the CCA.