

# USTAVNOSODNA PRESOJA NA PODROČJU KOLEKTIVNIH DELOVNIH RAZMERICJ

Etelka Korpič-Horvat\*

UDK: 331.106.24:331.109.32:342

**Povzetek:** Avtorica v prispevku predstavi in analizira odločitve ustavnega sodišča, ki se nanašajo na pravico do stavke iz 77. člena Ustave. Poleg drugih odločitev, ki se nanašajo na uresničevanje pravice do stavke, podrobneje predstavi odločitev, s katero je ustavno sodišče prepovedalo stavko vojaškim osebam. V zadnjem delu prispevka avtorica opozori še na odprta vprašanja, ki se nanašajo na pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se stavka lahko omeji v skladu z drugim odstavkom 77. člena Ustave.

**Ključne besede:** stavka, sindikat, delavci, omejitev pravice do stavke, prepoved stavke.

## CONSTITUTIONAL REVIEW OF COLLECTIVE LABOUR LAW

**Abstract:** The author presents and analyses the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia that refer to the right to strike determined by Article 77 of the Constitution. In addition to other Constitutional Court decisions that refer to the right to strike, the author highlights the decision in which the Constitutional Court decided that military personnel are not allowed to strike. In the last part of the article the author underlines open questions that refer to the conditions that must be fulfilled in order for the right to strike to be restricted in accordance with the second paragraph of Article 77 of the Constitution.

**Key words:** strike, trade union, workers, restriction of the right to strike, prohibition of strikes

\* Etelka Korpič-Horvat, doktorica pravnih znanosti, ustavna sodnica, Ustavno sodišče Republike Slovenije.

etelka.korpic-horvat@us-rs.si

Etelka Korpič-Horvat, PhD, Constitutional Court Judge, Constitutional Court of the Republic of Slovenia

## 1. UVOD

Pri pregledu prejetih in rešenih zahtev za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov na ustavnem sodišču, ugotavljam, da je bila v obdobju od 1. januarja 2013 do 1. aprila 2016 s področja kolektivnih delovnih razmerij izdana le ena odločba (odločba št. U-I-289/13 z dne 10. 3. 2016), ki se je nanašala na pravico do stavke vojaških oseb. V prispevku podrobneje predstavljam navedeno odločitev ustavnega sodišča in na kratko tudi druge odločitve, ki se nanašajo na pravico do stavke, ki jih je ustavno sodišče sprejelo v preteklih obdobjih. Odločitve analiziram in ugotavljam, katera odprta temeljna vprašanja še ostajajo v zvezi s pravico do stavke po 77. členu Ustave.

## 2. ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA ŠT. U-I-289/13 Z DNE 10. 3. 2016 (STAVKA VOJAŠKIH OSEB)

### 2.1. Zahteva za oceno ustavnosti prvega odstavka 99. člena Zakona o obrambi

Zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 99. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo in 95/15; v nadaljevanju ZObr), ki se nanaša na pravico do stavke, je vložil reprezentativni sindikat vojakov Slovenije, Slovenska Bistrica (v nadaljevanju predlagatelj).

Prvi odstavek 99. člena ZObr določa: »Vojaške osebe med opravljanjem vojaške službe nimajo pravice do stavke.«

Predlagatelj je zatrjeval, da je določba prvega odstavka 99. člena ZObr v neskladju s 14., 16., 76., 77., 92. in 124. členom Ustave. Določba naj bi bila v neskladju s:

- 14. členom (enakost pred zakonom), ker naj bi prepoved stavke vojaškim osebam pomenila kršitev načela enakosti pred zakonom v primerjavi z ureditvijo stavke policijskih uslužbencev, ki jim pravica do stavke ni prepovedana, ampak le omejena;
- 16. členom (začasna razveljavitev in omejitev pravic v vojnem in izrednem stanju) v povezavi s 92. členom (vojno in izredno stanje), ker ustavnih pravic razen v času izrednega ali vojnega stanja, ni dopustno omejevati;

- 76. členom (sindikalna svoboda), ker prepoved stavke omejuje svobodo delovanja sindikatov;
- 77. členom (pravica do stavke), ker se po navedenem določilo Ustave stavka lahko zgolj omeji in ne prepove in da četrty odstavek 99. člena ZObr v zadostni meri omejuje pravico do stavke;<sup>1</sup>
- 124. členom Ustave (obramba države), ker po tem določilo ni pravne podlage za prepoved stavke v mirnem času.

Predlagatelj je navedel, da se strinja, da v vojnem stanju vojaške osebe ne smejo stavkati, ker bi posledice posegale v javno korist; ne strinja pa se s prepovedjo stavke v mirnem času, ko vojaške osebe lahko opravljajo le nujne naloge obrambe ozemelske celovitosti Republike Slovenije in uresničujejo pravico do stavke.

Državni zbor in vlada sta poudarila, da gre za specifičnost vojaške organizacije in poseben položaj vojaške organiziranosti, s posebnimi pooblastili in prepovedmi za vojaške osebe, vključno s prepovedjo pravice do stavke. Specifičnost položaja se odraža tudi v nošenju in uporabi orožja in v hierarhični organizaciji, enostarešinstvu in subordinaciji. Da gre za tako vrsto nalog, ki jih je treba opravljati nemoteno in neprekinjeno, tudi v mirnem času. Slovenska vojska v okviru izpolnjevanja mednarodnih obveznosti v tujini, ki jih je prevzela Republika Slovenija, izvaja naloge v mednarodnih operacijah in misijah na kriznih območjih ter deluje v skupnih poveljstvih, enotah in predstavništvih zavezništva oziroma drugih mednarodnih organizacijah. Razlikovanje med vojaškimi osebami in drugimi delavci,<sup>2</sup> ki imajo pravico do stavke v polnem ali omejenem obsegu (npr. policisti, nekateri delavci državnih organov), je ustavno skladno, saj temelji na razumnem razlogu, kar je ustavno sodišče že ugotovljalo v svojih odločitvah.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Četrty odstavek 99. člena ZObr določa: »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.«

<sup>2</sup> V prispevku uporabljam izraz delavec, ki velja tudi za javnega uslužbenca.

<sup>3</sup> Pri tem se ustavno sodišče sklicuje na odločbi ustavnega sodišča št. U-I-278/07 z dne 22. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 94/09, in OdlUS XVIII, 47) in št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998 (Uradni list RS, št. 13/98, in OdlUS VII, 2) ter sklep št. U-I-329/04 z dne 12. 5. 2005 (Uradni list RS, št. 53/05, in OdlUS XIV, 27).

## 2.2. Presoja ustavnega sodišča in ločeno mnenje

Ustavno sodišče je ugotovilo, da temelji ureditev vojaške službe na 123. in 124. členu Ustave. Po prvem odstavku 123. člena Ustave je obramba države za državljane obvezna v mejah in na način, ki ga določa zakon; v prvem in drugem odstavku 124. člena Ustave pa je dano pooblastilo državnemu zboru, da z zakonom uredi vrsto, obseg in organizacijo obrambe nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja. To pa je mogoče uspešno zagotoviti le tako, da se obramba organizira in pripravlja že v mirnem času. Ustavno sodišče je ugotovilo, da lahko iz dolžnosti sodelovanja pri obrambi države izhajajo omejitve in celo izključitve človekovih pravic za določeno skupino posameznikov.

Vojaška dolžnost se uresničuje z opravljanjem vojaške službe, ki jo opravljajo vojaške osebe. 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. Zato za opravljanje teh nalog veljajo stroga in natančna pravila, spoštovanje načeli enostarešinstva in subordinacije. Vojaške osebe opravljajo vojaško službo brezpogojno, natančno, pravilno in pravočasno, v skladu s predpisi, pravili službe ter akti vodenja in poveljevanja. Ukaz, kot akt poveljevanja, mora vojaška oseba izpolniti brez ugovaranja, ravnati mora častno, v skladu s kodeksom vojaške etike Slovenske vojske in pravili službe. Tako poklicno opravljanje vojaške službe v stalni sestavi Slovenske vojske že pojmovno izključuje prekinitve opravljanja vojaške službe. Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da je vojaška služba 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, izključuje pravico do stavke, določeno v 77. členu Ustave.

Glede kršitve načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave je ustavno sodišče sprejelo stališče, da z vidika pravice do stavke, vojaške osebe, ki opravljajo vojaško službo, niso v primerljivem položaju s pripadniki policije in drugimi javnimi uslužbenci na obrambnem področju. 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), so določene tako, da morajo policisti v času stavke opravljati vse naloge, s katerimi se zagotavlja varovanje življenja, osebne varnosti ljudi in premoženja. Ko gre

torej za vprašanja varnosti na vseh področjih, ki spadajo v pristojnost policije, je tudi policistom stavka prepovedana.

Glede neskladja izpodbijane določbe z 92. členom v zvezi s 16. členom Ustave je ustavno sodišče ugotovilo, da 16. člen Ustave ureja začasno razveljavitev in omejitev pravic v vojnem in izrednem stanju; 92. člen Ustave pa ureja razglasitev vojnega ali izrednega stanja, nujnih ukrepov in njihove odprave. Obe ustavni določbi določata posebno ureditev v času vojnega ali izrednega stanja, ki odstopa od ureditve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki velja v mirnem času. Vendar je tudi v mirnem času človekove pravice ali temeljne svoboščine dopustno omejiti pod pogoji, ki jih določa Ustava (tretji odstavek 15. člena). Glede na navedeno ne drži navedba predlagatelja, da človekove pravice, razen v času izrednega ali vojnega stanja, ni dopustno omejevat.

Z upoštevanjem navedenega je ustavno sodišče odločilo, da prvi odstavek 99. člena ZObr, ki določa prepoved stavke vojaškim osebam v stanju miru, ni v neskladju z Ustavo.

Ustavno sodišče je odločitev sprejelo s sedmimi glasovi proti trem. Bila sem med tistimi, ki so glasovali proti. V odklonilnem ločenem mnenju sem zapisala bistvene razloge, zakaj se ne strinjam z odločitvijo, da ustavna dolžnost obrambe države izključuje ustavno pravico do stavke vojaškim osebam. Vojaške osebe, to so vojaki, podčastniki, častniki in vojaški uslužbenci v stalni sestavi Slovenske vojske (v nadaljevanju poklicni vojaki), opravljajo obrambno dolžnost po pogodbi o zaposlitvi. Poklicni vojaki so torej javni uslužbenci, zaposleni v Slovenski vojski, zato jim je po prvem odstavku 77. člena Ustave priznana pravica do stavke, saj navedena določba Ustave ne določa izjem. Pravica do stavke je priznana vsem delavcem. Delavcem se ta pravica lahko z zakonom omeji, ne more pa se odvzeti. Dolžnost sodelovanja pri obrambi države po 123. členu Ustave je državljanska dolžnost. Titular teh dolžnosti je državljan. Titular pravice do stavke pa je delavec. Ko država ni napadena, poklicni vojaki ne izvajajo državljanske obrambne dolžnosti, temveč opravljajo službo po pogodbi o zaposlitvi, ki so jo prosto izbrali (49. člen Ustave), in ne obstaja razumen razlog, da se jim suspendira ustavno pravico do stavke. Neprekinjeno in nemoteno opravljanje nalog prav tako ni razumen razlog za prepoved stavke, saj se zaradi enakega razloga lahko ukine pravico do stavke še mnogim drugim delavcem, ki lahko stavkajo. V ločenem mnenju sem zapisala, da bi bilo treba obrambno dolžnost po 123. členu Ustave postaviti nasproti pravici do stavke iz 77. člena Ustave in s testom sorazmernosti pretehtati, kolikšen poseg v pravico do stavke upravi-

čuje obrambna dolžnost po 123. členu Ustave. Z izključitvijo pravice do stavke pa se je ustavno sodišče izognilo testu sorazmernosti. Odločba ustavnega sodišča absolutizira obrambno dolžnost tako močno, da prevlada nad drugimi ustavnimi (človekovimi) pravicami. Poleg tega ustavno sodišče izhaja iz 123. člena Ustave, v odločbi pa ni obrazložil, zakaj zakonski pridržek po 123. in 124. členu Ustave ne more inkorporirati tudi stavke. Ustava v 123 členu določa: »Obramba države je za državljane obvezna v mejah in na način, ki ga določa zakon.« Torej tudi na način, ki ga določa zakon, ki ureja stavko. To pa je ZObr, ki v četrtem odstavku 99. člena določa omejitve stavke, vendar pa se do tega odstavka ustavno sodišče ni opredelilo. Menila sem, da gre za notranjo neskladnost 99. člena ZObr, ker 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.« 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 po prvem odstavku 99. člena ZObr že v mirnem času. Omejitve pravice morajo biti jasne in določne. Zato sem menila, da je 99. člen ZObr nejasen in nedoločen in zato v neskladju z 2. členom Ustave.<sup>4</sup>

Prav tako me ni prepričala presoja o primerljivosti položajev vojaških oseb in pripadnikov policije, zaradi kršitve načela enakosti pred zakonom po drugem odstavku 14. člena Ustave. V odločbi ustavno sodišče 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 ZODPol urejata pravico do stavke na bistveno enak način. Gre torej, po moji oceni, 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.

Menila sem tudi, da je izključitev pravice do stavke v nasprotju z d. točko prvega odstavka in z drugim odstavkom 8. člena Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah,<sup>5</sup> ki izrecno določa pravico do stavke, ki se izvaja

<sup>4</sup> Glej odločbo ustavnega sodišča št. U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 22/12).

<sup>5</sup> Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Generalna skupščina ZN, 1966, Resolucija št. 2200 A (XXI).

po zakonih posamezne države in dopušča zakonske omejitve izvajanja teh pravic (ne pa prepovedi, opomba EKH), ko gre za pripadnike oboroženih sil, policije ali uslužbenke v državni upravi. Navedeni pakt torej tudi za poklicne vojake ne dopušča izključitve pravice do stavke, tako kot je ne dopušča Ustava, ki to pravico v 77. členu priznava vsem delavcem, brez izjem. Dopušča le, da se stavka lahko ob določenih pogojih omeji, ne pa izvotli.<sup>6</sup>

### **3. DRUGE ODLOČITVE USTAVNEGA SODIŠČA, KI SE NANAŠAJO NA STAVKO**

#### **3.1. Odločba št. U-I-193/93 z dne 7. 4. 1994**

Ustavno sodišče je odločilo, da 98. b člen Zakona o notranjih zadevah,<sup>7</sup> 122. a člen Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij,<sup>8</sup> 35. a člen Zakona o carinski službi,<sup>9</sup> in 147. a člen Zakona o zračni plovbi,<sup>10</sup> s katerimi je zakonodajalec določil dela in naloge, ki se morajo opravljati med stavko, niso v neskladju s 77. členom Ustave in z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Ustava zakonodajalcu omogoča široko vrednotenje in odločanje, kako daleč bo omejil pravico do stavke v posameznih dejavnostih. Ni mogoče strogo ločevati med omejevanjem pravice do stavke po objektivnem in subjektivnem kriteriju. Stavka je lahko prepovedana tistim pooblaščenim uradnim osebam, ki opravljajo naloge, katerih opravljanje je treba zagotoviti tudi med stavko zaradi javne koristi. Določitev nalog, ki se morajo opravljati tudi med stavko lahko vodi do tega, da bo določenemu številu delavcev v nekaterih službah stavka dejansko prepovedana.

---

<sup>6</sup> Glej odklonilno ločeno mnenje sodnika Krivica k odločbi ustavnega sodišča št. U-I-193/93 z dne 7. 4. 1994.

<sup>7</sup> Zakon o notranjih zadevah, Uradni list SRS, št. 28/80, 38/80, 27/89, Uradni list RS, št. 8/90, 19/91, 4/92 in 58/93.

<sup>8</sup> Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij, Uradni list SRS, št. 17/78, Uradni list RS, št. 8/90, 12/92, 58/93.

<sup>9</sup> Zakon o carinski službi, Uradni list RS, št. 1/91 in 58/93.

<sup>10</sup> Zakon o zračni plovbi, Uradni list SFRJ, št. 45/86, 24/88, 80/89, 29/90 in Uradni list RS, št. 58/93.

### 3.2. Sklep št. U-I-230/96 z dne 28. 10. 1998

Ustavno sodišče je pobudo sindikata za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o stavki (Uradni list SFRJ, št. 23/91) zavrnilo. Sindikat je izpodbijal celoten Zakon o stavki zaradi administrativnega vmešavanja države v delovanje sindikatov in delavcev, ker predpisuje pogoje za izvajanje stavke. Pobudnik je posebej navajal, da je v neskladju z Ustavo 3. člen Zakona o stavki, ki določa zahtevo, da se stavka mora napovedati. Ustavno sodišče je sklenilo, da »zahteva za vnaprejšnjo napoved stavke ni v nasprotju z Ustavo, ker je neogiben, najblažji in za delojemalce kar najmanj omejevalen ukrep za varstvo pravic delodajalca.« Dolžnost napovedati stavko pomeni omejevanje ustavne pravice do stavke in taka omejitev vzdrži test sorazmernosti. Namen napovedi stavke je omogočiti možnost pogajanja pred stavko in spoštovati tudi pravico delodajalca do lastnine (33. člen Ustave) in do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave). Ustavno sodišče je tudi menilo, da je pravica do stavke take narave, da je način njenega uresničevanja treba zapisati v zakonu (drugi odstavek 15. člena Ustave).<sup>11</sup> Da gre za zakonsko materijo, izhaja iz mednarodnih aktov, ki opredeljujejo stavko (Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, 1948; Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah v točki d. prvega odstavka 8. člena, ki zavezuje države članice k zagotavljanju pravice do stavke, in določa, da se ta pravica uveljavlja po zakonih posamezne države).

### 3.3. Sklep št. Up-236/96 z dne 24. 9. 1997

Senat ustavnega sodišča ustavne pritožbe ni sprejel v obravnavo, ker člani sindikata, ki so stavkali, niso bili več delavci podjetja, temveč bivši delavci, ki so nasilno zasedli prostore podjetja. Senat ustavnega sodišča je zato odločil, da ne gre za stavko zoper delodajalca. Cilj stavke ne more biti ekonomsko uničenje delodajalca ali povzročitev takšne škode, ki bi uničila delodajalca ali mu povzročila nesorazmerno škodo.

---

<sup>11</sup> Drugi odstavek 15. člena Ustave določa: »Z zakonom je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine.«



### 3.4. Odločba št. U-I-136/97 z dne 13. 10. 1999

Pet sindikatov je vložilo zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti Sklepa Vlade o opravljanju železniškega prometa med stavko. Ustavno sodišče je zavzelo stališče, da je na podlagi 15. člena Zakona o stavki vlada navedeni sklep lahko sprejela kot nujni ukrep za preprečitev nastanka nepopravljivih škodljivih posledic, oziroma za zagotovitev opravljanja zakonsko določenega minimuma delovnega procesa in izpolnjevanja mednarodnih obveznosti v času stavke. Sklep ne omejuje pravice do stavke preko omejitev, določenih v zakonu (prvi odstavek 9. člena Zakona o načinu opravljanja in financiranja prometa na obstoječi železniški mreži ter reorganizaciji in lastninskem preoblikovanju javnega podjetja Slovenske železnice, Uradni list RS, št. 71/93 in 92/99 – ZZelP), poleg tega je začasne narave, ker se nanaša na konkretno stavko. Navedeni 9. člen zakona predpisuje opravljanje minimuma železniškega prometa med stavko. Prav tako je predpisan minimum delovnega procesa (opravljanje mednarodnega potniškega prometa in primestnega potniškega prometa), ki ga morajo delavci opravljati med stavko. Ustavno sodišče je zato menilo, da je vlada imela podlago v 15. členu Zakona o stavki, ki dopušča sprejem »nujnih ukrepov, predvidenih z Ustavo in zakonom«. Po mnenju ustavnega sodišča pojem »ukrep« zajemajo tudi predpise vlade, s katerimi prepreči nepopravljive škodljive posledice, ki bi lahko nastale zaradi stavke. Ustavno sodišče je odločilo, da sklep vlade ne presega omejitev, določenih z zakonom in zato ni v neskladju s 77. členom Ustave.

### 3.5. Odločba št. U-I-321/02 z dne 27. 5. 2004

Ustavno sodišče je na pobudo sindikata Fides, Sindikata zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije, med drugim presojalo tudi zakonitost stavke glede na določbo 46. člena Zakona o zdravniški službi (Uradni list RS, št. 98/99, 67/02, 15/03, 2/04 in 36/04 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju ZZdrS), ki določa omejitve pravice do stavke zdravnikom. Zdravnik je v času stavke dolžan izvajati tiste primeroma naštete zdravniške naloge, katerih opustitev bi v kratkem času vodila v nepopravljivo hudo okvaro zdravja ali v smrt. Pobudnik ni oporekal nobeni omejitvi, določeni v 46. členu ZZdrS, navajal pa je, da izpodbijana ureditev nesorazmerno posega v pravico zdravnikov do stavke, ker zdravnikom v zameno za omejitev njihove ustavne pravice ne zagotavlja ustreznega denarnega nadomestila. Pri presoji, ali ne gre za prekomeren poseg, je ustavno sodišče ugotovilo,

da poseg temelji na legitimnem, stvarno upravičenem cilju, in je v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), ker je z omejitvijo pravice do stavke zdravnikov zakonodajalec zagotovil kontinuiran dostop do najpomembnejših zdravstvenih storitev. V skladu z 51. členom Ustave (pravica do zdravstvenega varstva) je zakonodajalec, ne samo upravičen, temveč celo dolžan sprejeti ukrepe za zagotovitev zdravja. Kontinuiran dostop do nekaterih najpomembnejših zdravstvenih storitev je v javnem interesu. Glede na to je imel zakonodajalec za poseg v človekove pravice legitimen, to je stvarno upravičen cilj. Ker pobudnik ni oporekal omejitvam in je tudi navajal, da cilja s kakšnim blažjim ukrepom ne bi bilo mogoče doseči, je ustavno sodišče ocenilo, da sta pri testu sorazmernosti podana tudi nujnost in primernost. Glede navedbe, da za omejitev njihove ustavne pravice zdravniki ne dobijo ustreznega denarnega nadomestila, je razumeti kot očitok nesorazmernosti posega v ožjem smislu, pa je ustavno sodišče ocenilo, da pomembnost pravice, ki se želi zavarovati s posegom (tj. pravice do zdravja), pretehta nad pomembnostjo s posegom prizadete pravice (tj. pravice do stavke), kar pomeni, da poseg prestane ta vidik testa sorazmernosti, neodvisno od tega, ali je prizadetim zaradi posega v njihove ustavne pravice zagotovljeno ustrezno denarno nadomestilo. Za dopustnost omejitve ustavne pravice do stavke ni treba, da bi bilo prizadetim v zameno zagotovljeno še denarno nadomestilo, je odločilo ustavno sodišče.

### **3.6. Sklep št. U-I-90/14 z dne 7. 4. 2016**

Sindikata delavcev dejavnosti energetike Slovenije, Ljubljana (v nadaljevanju predlagatelj), je vložil zahtevo za oceno ustavnosti 483., 484. in 485. člena Energetskega zakona (Uradni list RS, št. 17/14 in 81/15; v nadaljevanju EZ-1). Predlagatelj je menil, da so navedene določbe EZ-1, ki določajo omejitve pravice do stavke za delavce, ki so zaposleni pri izvajalcih gospodarske javne službe (484. člen EZ-1) in pri dobaviteljnih sistemskih storitev (485. člen EZ-1), neskladne z 2., 8., s 76. in 77. členom Ustave. Ogroženost pravic delavcev je utemeljil z navedbo, da naj bi bile z izpodbijanimi določbami EZ-1 ogrožene pravice delavcev, in sicer pravica do stavke, ki je ena temeljnih pravic delavcev, s pomočjo katere lahko delavci uresničujejo svoje ekonomske in socialne pravice.

Ustavno sodišče je odločilo, da predlagatelj z zahtevo ni izkazal ogroženosti pravic delavcev, ki je ena od procesnih predpostavk, določenih v 23. a členu Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12). Ustavno sodišče je zahtevo predlagatelja zavrglo, ker ni bila

izpolnjena procesna predpostavka ogroženosti pravic delavcev. Z izpodbijanimi določbami EZ-1 delavcem pravica do stavke ni bila odvzeta, temveč le omejena. Predlagatelj ni pojasnil, katere pravice delavcev naj bi bile z omejitvami stavke ogrožene in na kakšen način. Poleg tega morajo biti praviloma pred začetkom stavke izčrpana sredstva pomirjanja, mediacije in arbitražnega reševanja sporov, stavka pa pomeni zadnje sredstvo za uveljavljanje pravic delavcev.

#### **4. ZAPOLNITEV VSEBINE 77. ČLENA USTAVE (PRAVICA DO STAVKE) Z ODLOČITVAMI USTAVNEGA SODIŠČA**

Ustava v 77. členu določa:

»Delavci imajo pravico do stavke.

Če to zahteva javna korist se lahko pravica do stavke, upoštevajoč vrsto in naravo dejavnosti omeji.«

Če strnem zgornje ugotovitve ustavnega sodišča, ki se nanašajo na presojo pravice do stavke po 77. členu Ustave, lahko ugotovim naslednje:

- Iz dolžnosti sodelovanja pri obrambi države iz 123. in 124. člena Ustave lahko izhajajo omejitve in celo izključitve človekovih pravic za določeno skupino posameznikov. Izključitev pravice do stavke velja za vojaške osebe, ki nimajo pravice do stavke, in zato 77. člen Ustave za njih ne velja (odločba št. U-I-289/13 z dne 10. 3. 2016).
- Ustava dovoljuje omejevanje pravice do stavke po objektivnem kriteriju (vrsto in naravo dejavnosti), ne pa po subjektivnem. V posameznih dejavnostih ni mogoče strogo ločevati med omejevanjem pravice do stavke po objektivnem in subjektivnem kriteriju. Določitev nalog, ki se morajo opravljati tudi med stavko, lahko pripelje do tega, da bo določenemu številu delavcev v nekaterih službah stavka dejansko prepovedana (odločba št. U-I-193/93 z dne 7. 4. 1994).
- Delavci so titularji ustavne pravice do stavke, ker je stavka vezana na delovno razmerje. Bivši delavci ne morejo biti titularji pravice do stavke (sklep št. Up-236/96 z dne 24. 9. 1997).
- Cilj stavke ne more biti ekonomsko uničenje delodajalca ali povzročitev takšne škode, ki bi uničila delodajalca oziroma bi mu povzročila nesorazmerno škodo (sklep št. Up-236/96 z dne 24. 9. 1997).

- Dolžnost napovedati stavko pomeni omejevanje ustavne pravice do stavke in taka omejitev vzdrži test sorazmernosti. Namen napovedi stavke je omogočiti možnost pogajanja pred stavko in spoštovati tudi pravico delodajalca do lastnine (33. člen Ustave) in do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave; sklep št. U-I-230/96 z dne 28. 10. 1998).
- Pravica do stavke je take narave, da je način njenega uresničevanja treba zapisati v zakonu (sklep št. U-I-230/96 z dne 28. 10. 1998).
- Če zakon predpisuje opravljanje minimuma delovnega procesa, je določba skladna z drugim odstavkom 77. člena Ustave, ker je stavka z zakonom omejena, prav tako je predpisan minimum delovnega procesa (opravljanje mednarodnega potniškega prometa in primestnega potniškega prometa), ki ga morajo delavci opravljati med stavko. Sklep vlade ne sme presegati omejitev določenih z zakonom (odločba št. U-I-136/97 z dne 13. 10. 1999).
- Ustavno sodišče presoja poseg v ustavno pravico do stavke s strogim testom sorazmernosti. Za dopustnost omejitve ustavne pravice do stavke ni treba, da bi bilo prizadetim v zameno zagotovljeno še denarno nadomestilo (odločba št. U-I-321/02 z dne 27. 5. 2004).
- Predlagatelj (reprezentativni sindikat) mora v skladu z 11. alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču izkazati lastnost reprezentativnosti in ogroženost pravic delavcev. Če katera od navedenih procesnih predpostavk ni izpolnjena, ustavno sodišče zahtevo zavrže. V obravnavanem primeru predlagatelj ni pojasnil, katere pravice naj bi bile delavcem z omejitvami stavke ogrožene in na kakšen način. Zato je ustavno sodišče zahtevo zavrglo (sklep št. U-I-90/14 z dne 7. 4. 2016).

## **5. TEMELJNA ODPRTA VPRAŠANJA, KI SE NANAŠAJO NA PRAVICO DO STAVKE Z VIDIKA 77. ČLENA USTAVE**

### **5.1. Ali omejitev stavke lahko preraste v prepoved stavke?**

Temeljna odprta vprašanja, ki se nanašajo na pravico do stavke, izhajajo iz drugega odstavka 77. člena Ustave, ki določa pogoje za omejitev stavke. Po opravljeni analizi presoj ustavnega sodišča, ki se nanašajo na pravico do stavke po 77. členu Ustave, lahko ugotovim, da določba 77. člena Ustave dopušča zako-

nodajalcu, da omeji pravico do stavke, če to zahteva javna korist. Pri omejitvi mora upoštevati vrsto in naravo dejavnosti. Omejevanje stavke po tem objektivnem kriteriju pa ima po stališču ustavnega sodišča lahko za posledico, da se stavka, ne le omeji, ampak tudi prepove določeni skupini delavcev. V odločbi št. U-I-193/93 z dne 7. 4. 1994 je ustavno sodišče navedlo: »[...] objektivnega in subjektivnega omejevanja stavke s strani zakonodajalca v nekaterih vrstah dejavnosti ni mogoče ostro ločevati. Vsebinsko omejevanje stavke z natančno navedbo nalog, ki jih je med stavko zaradi javnega interesa treba opravljati, lahko pripelje do tega, da bo določenemu številu delavcev v nekaterih službah stavka dejansko prepovedana.« Po navedenem stališču ustavnega sodišča to ni v neskladju z Ustavo. To pa pomeni, da posredno, preko objektivne omejitve pravice do stavke, lahko pride tudi do subjektivne omejitve, ki po stališču ustavnega sodišča lahko preraste v prepoved stavke. Mednarodni akti dopuščajo subjektivne in objektivne omejitve pravice do stavke. Vprašanje pa je, ali omejitev lahko preraste v prepoved stavke.

## **5.2. Katere dejavnosti se morajo opravljati brez prekinitve zaradi »zahteve javne koristi?«**

V skladu z Ustavo je omejitev stavke lahko določena le z zakonom in omejena s pravicami drugih (drugi in tretji odstavek 15. člena Ustave). Do omejitev lahko pride le zaradi zahteve javne koristi in z upoštevanjem vrste ter narave dejavnosti, kar je v skladu tudi z opredelitvami v mednarodnih aktih. Temeljni vprašanja, ki bosta po moji oceni vedno odprti pa sta, kaj so »zahteve javne koristi«, in katere dejavnosti so tiste, ki se morajo opravljati brez prekinitve, da se zadovolji javna korist. Pri tem je treba upoštevati, da se javna korist lahko spreminja glede na različne dogodke, časovna obdobja in podobno. Ko je na primer zakonodajalec leta 2013 sprejemal Zakon o organiziranosti in delu v policiji, ki vsebuje tudi določila o omejitvi stavke, ni mogel vedeti, kako pomembno nalogo bo izvajala policija v času begunske krize. Zato ni mogoče dati jasnega odgovora na vprašanje, kdaj je zadoščeno drugemu odstavku 77. člena Ustave. Tako kot na drugih področjih, mora tudi na tem področju zakonodajalec upoštevati družbene razmere in sprejemati ustrezne odločitve tudi pri omejevanju pravice do stavke.

### 5.3. Kje so meje zakonodajalca pri opredelitvi vrste in narave dejavnosti, ki se morajo opravljati brez prekinitve zaradi zahteve javne koristi?

Ustava daje zakonodajalcu široka pooblastila, da opredeli, do kod lahko segajo omejitve stavke. Zakonska ureditev omejitve stavke ima več pomenov. Eden izmed njih je vsekakor ta, da so omejitve stavke vnaprej določene, znane in jasne. Jasnost in določnost zakonske opredelitve omejitve pravice do stavke ni samo pomembna za delavce in delodajalca zaradi organiziranja in uresničevanja pravice do stavke, temveč tudi za koristnike javne službe. Zakonska opredelitev omejitve stavke je pomembna tudi zaradi opredelitve javne koristi, za zavarovanje katere je v prvi vrsti dolžna skrbeti država. Stavka se odvija v podjetju. Delodajalec želi imeti z delavci čim manj konfliktov in zato bi lahko dovolil stavkati tudi delavcem, ki opravljajo nujne naloge za zavarovanje javne koristi. Zato omejitev stavke ni samo zaveza delavca, temveč tudi delodajalca, da se določena dela opravljajo neprekinjeno. Vendar tudi zakonodajalec ni absolutno prost pri presoji, katere dejavnosti bo razvrstil v tisto skupino, za katero velja nepretrgano delo delavcev in jim s tem omejil ustavno pravico do stavke. Okviri za zakonodajalca so določeni z mednarodnimi in nacionalnimi akti ter z odločitvami ustavnega sodišča.<sup>12</sup>

Konkretizacija 77. člena Ustave je opredeljena v Zakonu o stavki,<sup>13</sup> ki v 7. členu določa omejitve stavke v javnih službah. Stavka je zakonita pod pogojem, da se zagotovi: (1) minimum delovnega procesa, ki zagotavlja varnost ljudi in premoženja ali je nenadomestljiv pogoj za življenje in delo občanov ali delo drugih organizacij; (2) izpolnjevanje mednarodnih obveznosti.

Po stališčih Evropskega odbora za socialne pravice in stališčih strokovnih in nadzornih organov MOD<sup>14</sup> je treba minimalne storitve (*minimum service*) razlagati ozko in upoštevati posebne zahteve posameznega sektorja.<sup>15</sup> Poleg tega

<sup>12</sup> Zakonodajalec mora upoštevati odločbe ustavnega sodišča. Ustavno sodišče lahko ugotovi, da je zakon neskladen z Ustavo ali pa cel zakon ali njegov del razveljavi. V obeh primerih lahko naloži zakonodajalcu, da sprejme ustavno skladen zakon ali njegov del.

<sup>13</sup> V Republiki Sloveniji se Zakon o stavki še vedno smiselno uporablja na podlagi 4. člena Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/1991).

<sup>14</sup> Za stavko je pomembna Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, Uradni list FLRJ, MP, št. 8/58 in Uradni list RS, MP, št. 54/92.

<sup>15</sup> Council of Europe: Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 1. december 2008, str. 231 – 237. Matti Mikkola: Social Human Rights of Europe, Brookwell Ltd, Porvoo, 2010, str. 289 – 292.

se prepoved stavke lahko nanaša le na tiste delavce, ki opravljajo funkcijo javne oblasti oziroma izvajajo avtoriteto v imenu oblasti; pri izvajanju javne službe pa je omejitev stavke dopustna le tistim, ki opravljajo naloge, ki so ocenjene kot nujne, glede na posebne zahteve, in so določene v zakonu (v bistvenih javnih službah), v katerih bi stavka ogrozila življenja, osebno varnost in zdravje celotnega ali dela prebivalstva.<sup>16</sup> Prepoved stavke drugim kategorijam javnih uslužbencev je v nasprotju s Konvencijo MOD št. 87.<sup>17</sup> Spremenjena evropska socialna listina (v nadaljevanju MESL)<sup>18</sup> v členu G določa, da je stavka lahko omejena le z zakonom, in le za tista dela, ki so »v demokratični družbi nujna za zaščito pravic in svoboščin drugih ali za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale.«

#### **5.4. Ali lahko zakon določi, da se v podzakonskem predpisu natančno opredeli vrsta del, ki se morajo opravljati med stavko?**

Zakonodajalec mora torej oceniti, kdaj imajo določena dela tak pomen, da se zadovolji zahtevi javne koristi, in se morajo opravljati brez prekinitve, tudi med stavko. Omejitve stavke je treba določati restriktivno, saj gre za pomemben poseg v ustavno pravico delavcev. Značilnost del se presoja v vsakem primeru posebej, opredeli pa se v zakonski normi, ki je vnaprej znana. Pomembno je, da je takšna zakonska norma jasna in določna, da ni sporno, kdaj lahko delavci stavkajo, da ne bodo ogrožene navedene vrednote, ki se varujejo z opravljanjem del, in ki praviloma prizadevajo tudi tretje osebe, koristnike javnih služb. Izvršilni organ (vlada) ali drug organ ne more spreminjati ali dopolnjevati vrste del, ki jih morajo opravljati delavci v času, ko so organizirali stavko. Ustava v 77. členu ne daje pooblastil podzakonskim predpisom, da bi določali dela, s katerimi omejujejo stavko. Omejitev stavke se lahko določi vnaprej in le z zakonom, zato lahko le zakon določa vrsto del, ki so jih delavci v času stavke dolžni opravljati. Zastavlja se vprašanje, koliko morajo biti dela v zakonu konkretizirana. Določene dejavnosti namreč vsebujejo veliko število

<sup>16</sup> ILO, Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Government Body of the ILO, 5. dopolnjena izdaja, Genova 2006, 576. odstavek.

<sup>17</sup> Lenia Samuel: Fundamental Social Rights, Case Law of the European Social Charter, Council of Europe Publishing, 2002, str. 155 – 159.

<sup>18</sup> MESL, Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99.

različnih del, ki so takšne narave, da se morajo opravljati neprekinjeno zaradi zahteve javne koristi. Menim, da zakon v takih primerih lahko določi področje, službe, sektor ipd. in pooblasti podzakonski akt, ki točno opredeli naloge, ki se med stavko morajo opravljati. Pomembno je, da je tudi konkretizacija del določena s splošnim aktom in da so naloge vnaprej znane delodajalcu in delavcem zaradi opravljanja teh del med stavko.

Izključno v zakonu je treba jasno in določno opredeliti, kdaj se lahko stavka omeji zaradi »javne koristi«, glede na »vrsto in naravo dejavnosti«, in pri tem upoštevati predvsem določila MESL in Konvencijo MOD št. 87, ki ločita bistvene od nebistvenih služb ter oblastne naloge, kjer je mogoče omejiti stavko. Opozoriti je treba, da se v teoriji navaja, da 7. in 11. člen Zakona o stavki nista skladna z Ustavo, ker ne določata razlik med tistimi delavci, ki pravico do stavke uživajo brez omejitev in tistimi, ki je ne.<sup>19</sup> Neupravičena omejitev stavke ne pomeni le kršitve pravice do stavke po navedenih mednarodnih aktih in 77. členu Ustave, temveč gre tudi za kršitev temeljnega načela pravne države, določenega v 2. členu Ustave.

## LITERATURA IN VIRI

- Debelak, Marijan: Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji, Delavci in delodajalci, Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti, št. 4/2005, letnik V, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
- Lenia Samuel: Fundamental Social Rights, Case Law of the European Social Charter, Council of Europe Publishing, 2002.
- Matti Mikkola: Social Human Rights of Europe, Brookwell Ltd, Porvoo, 2010.
- Council of Europe: Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 1. december 2008.
- ILO, Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Government Body of the ILO, 5. dopolnjena izdaja, Genova 2006.
- MESL, Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99.
- Zakon o carinski službi, Uradni list RS, št. 1/91 in 58/93.
- Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij, Uradni list SRS, št. 17/78, Uradni list RS, št. 8/90, 12/92, 58/93.
- Zakon o notranjih zadevah, Uradni list SRS, št. 28/80, 38/80, 27/89, Uradni list RS, št. 8/90, 19/91, 4/92 in 58/93.

---

<sup>19</sup> Debelak, Marijan: Aktualna vprašanja pravne ureditve stavke v Republiki Sloveniji, Delavci in delodajalci, Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti, št. 4/2005, letnik V, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, str. 535 – 570.



- Zakon o zračni plovbi, Uradni list SFRJ, št. 45/86, 24/88, 80/89, 29/90 in Uradni list RS, št. 58/93.
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Generalna skupščina ZN, 1966, Resolucija št. 2200 A (XXI).
- Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, Uradni list FLRJ, MP, št. 8/58 in Uradni list RS, MP, št. 54/92.

# CONSTITUTIONAL REVIEW OF COLLECTIVE LABOUR LAW

**Etelka Korpič-Horvat\***

## **SUMMARY**

The author presents and analyses the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia that refer to the right to strike determined by Article 77 of the Constitution. The author underlines that the decisions of the Constitutional Court provide Article 77 of the Constitution with important substance. This applies to an understanding of the objective and subjective conditions that must be fulfilled so that the right to strike may be restricted; to the requirement that the legislature must clearly and precisely determine such restrictions in law; that the right to strike may be restricted only to workers (and not to former workers); that the requirement that a strike must be announced entails an admissible restriction of the right to strike, as it passes the test of proportionality; that when interpreting the restrictions of the right to strike international and national instruments must be taken into consideration and that such restrictions must be interpreted restrictively; that interferences with the right to strike should be reviewed by using the strict test of proportionality, etc.

The author concludes by underlining some of the most important open questions regarding the right to strike, such as: whether a restriction of the right to strike can transform into a prohibition on striking; how far the legislature's freedom to determine the types and nature of the activities that must be carried out uninterruptedly due to the public interest extends; whether it can be determined by law that an executive regulation may precisely determine, within the frameworks determined by law, which activities must be carried out uninterruptedly also during a strike, etc.

---

\* Etelka Korpič-Horvat, PhD, Constitutional Court Judge, Constitutional Court of the Republic of Slovenia  
etelka.korpic-horvat@us-rs.si