

Številka zadeve: U-I-137/93

Datum odločbe: 2.6.1994

Področje: socialno varstvo

Izrek: Določba 1. odst. 76. čl. Zakona o socialnem varstvu se razveljavi.

Dodatno: odgovor DZ

Odločitev: število glasov **5:4**; število **PLM:1**, število **OLM:1**

SAMO ZA: Jerovšek, Šinkovec, Šturm, M. Zupančič

SAMO PROTI: Snoj, Testen

PLM: Krivic

OLM: Jambrek, Ude

POVZETEK ZADEVE:

Predlagatelj, sindikat vzgoje, izobraževanja in znanosti Slovenije, je vložil predlog za oceno ustavnost Zakona o socialnem varstvu v delu, ki določa, da se strokovni delavci, ki opravljajo socialnovarstvene storitve obvezno združujejo v socialno zbornico. Predlagatelj meni, da je ta obveznost v nasprotju z ustavno pravico do svobodnega združevanja. Razlogi za zakonsko omejitev te pravice pa niso podani.

Ustavno sodišče je najprej ugotavljalo ali se zadevna ustavna pravica nanaša tudi na obveznost združevanja v primerih, ko gre za opravljanje javnih služb in ko gre za združevanje v javnopravne institucije, ki izvajajo javna pooblastila. Isto vprašanje je Ustavno sodišče obravnavalo v primeru obveznega združevanja v zdravniško zbornico. Ustavne sodišče ugotavlja, da je po zakonu o socialnem varstvu naloga socialne zbornice skrb za povezanost, razvoj in strokovni dvig socialnovarstvene dejavnosti ter, da opravlja naloge, med katerimi so tudi javna pooblastila. Zaradi takih pooblastil socialne zbornice, enako kot zdravniške zbornice, ni mogoče uvrščati med združenja, ki bi spadala v okvir 42. člena Ustave, saj ne gre za zasebnopravno združenje, ki lahko temelji le na prostovoljnih in svobodnih dejavnostih njenih članov, temveč za institucijo javnega prava, ki je ustanovljena z zakonom in izvršuje javna pooblastila.

Ustavno sodišče je nadalje presojalo tudi, ali že zgolj javnopravni značaj nekega združenja opravičuje obveznost združevanja vanj. Pri tem je treba upoštevati tudi 35. člen Ustave, ki zagotavlja splošno svobodo ravnanja ljudi. Ugotovilo je, da obvezno združevanje v javnopravna združenja pomeni poseg v to pravico, ki kljub obstoju javnega interesa pri izvajanju socialnega varstva in v njegovem okviru socialno-varstvenih storitev ni nujno potreben. Zbornica lahko svoje naloge, vključno s tistimi, ki so določene kot javna pooblastila, opravlja ne glede na obveznost članstva, zato je Ustavno sodišče odločilo, da izpodbijana določba ni skladna s 35. členom Ustave.

Državni zbor meni, da predlog ni utemeljen. Namen zakona ni v omejitvi pravice do združevanja, temveč v njihovem povezovanju z namenom skrbeti za razvoj in strokovni dvig socialnovarstvene dejavnosti. Zakon te namene dosledno izpeljuje v nalogah socialne zbornice, slednja pa strokovni delavcem ne preprečuje, da bi se združevali v ožja strokovna združenja oz. jih pri tem ne omejuje.

Sodnik Krivic je v PLM obravnaval vprašanje dopustnosti obveznega združevanja v zbornice nasploh, ki tudi po odločitvi Ustavnega sodišča v tej zadevi še ostaja odprto. Meni, da je slednje treba presojati z vidika pomembnosti oz. daljnosežnosti javnih pooblastil in nalog, zaradi katerih je bila neka zbornica kot javnopravna institucija ustanovljena. Meni, da kolikor država zbornici na nekem strokovnem področju zaupa tako močna pooblastila, je to znak pomembnosti zadevnega področja za družbo in pravice prizadetih ter, da je za varstvo pravic drugih oz. za opravljanje nalog javnega interesa primernejša od državnih organov. Obvezno članstvo v slednje je dopustno, kolikor je z njim v večji meri

zagotovljeno, da bodo pripadniki na ta način aktivneje sodelovali v zbornici in bi bile s tem pravice drugih zagotovljene v večji meri. S funkcijami, ki jih ima socialna zbornica po zakonu, pa ni mogoče do te mere učinkovati pravic drugih, da bi se obvezno članstvo izkazalo kot nujno, saj lahko zadevne funkcije zbornica uspešno opravlja tudi v primeru blažjega posega v splošno svobodo ravnanja.

Sodnika Jambrek in Ude sva v svojem OLM pojasnila nestrinjanje z odločitvijo Ustavnega sodišče v zadevi. In sicer menita, da obvezno združevanje nekaterih kategorij delavcev, ki opravljajo socialnovarstvene storitve, v socialno zbornico, ne predstavlja nedopustnega posega v pravico iz 35. člena Ustave. Tako, kot obvezno združevanja v zdravniško zbornico velja le za zdravnike in zobozdravnike, ki opravljajo zdravstveno dejavnost in delajo neposredno z bolniki, tudi obveznost združevanja v socialno zbornico velja za tiste delavce, ki opravljajo najzahtevnejše naloge izmed tistih, ki so z zakonom opredeljene kot socialno-varstvene storitve. Slednje pa z vidika varstva človekove osebnosti in njegovih pravic niso manj pomembne, kot so zdravstvene storitve. Obvezno združevanje v socialno zbornico torej opravičuje javni interes, da se državljanom zagotovi pravica do socialne varnosti in da se pri opravljanju socialno-varstvenih storitev zagotovi uresničevanje tudi drugih človekovih pravic, ki so lahko prizadete pri opravljanju socialno-varstvenih storitev.

EKONOMSKA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	nerazporejeno				

Ustavno sodišče se obravnave navedenega primera ne loti z ekonomskega vidika.

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe		S			PS
Pozicija LM		PLM			OLM
PLM1: Krivic		2			
OLM1: Jambrek, Ude					2
ZA: Jerovšek, Šinkovec, Šturm, Zupančič	1	1	1		
PROTI: Snoj, Testen				1	1

Sodba: V obravnavani zadevi je družbena dimenzija podana v razmerju med pravico socialno-varstvenih delavcev do splošne svobode ravnanja oz. njeno omejitvijo in pravico državljanov do socialnega varstva in varstva drugih pravic, ki so lahko prizadete pri opravljanju socialno-varstvenih storitev (torej gre za razmerje do skupnosti). Ustavno sodišče najprej pojasni, da so omejitve ustavnih pravic dopustne, ko je to v Ustavi posebej predvideno (kar pri pravicah iz 35. člena ni) in, kadar je to nujno zaradi varstva pravic drugih. Slednje pomeni, da država izvajalcem dejavnosti, s katerimi se posega v pravice drugih, kot so npr. zdravniški poklic ali opravljanje socialno-varstvenih storitev, lahko predpiše tudi obvezno združevanje v poklicne zbornice ali podobna združenja z namenom, da bi izboljšala oziroma v večji meri zagotovila varstvo pravic ljudi, katerim so te dejavnosti namenjene. Ustavno sodišče je v zadevi ugotovilo, da obveznost združevanja v socialno zbornico pomeni poseg v splošno svobodo ravnanja iz 35. člena Ustave a vendar slednji kljub obstoju javnega interesa pri

izvajanju socialnega varstva in v njegovem okviru socialno-varstvenih storitev ni nujno potreben, saj lahko zbornica svoje naloge, vključno s tistimi, ki so določene kot javna pooblastila, opravlja ne glede na obveznost članstva. Namen, ki ga se tu zasleduje je korist skupnosti oz. družbe. Zato je Ustavno sodišče zakon razveljavilo in s tem odločilo v prid predlagateljev. Ker pa Ustavno sodišče ne ugotovi neskladja izpodbijane določbe zakona z 42. členom Ustave, ampak samo neskladje s 35. členom Ustave, gre za pozicijo 2.

Nasprotna sodba: V kolikor bi Ustavno sodišče menilo, da je obveznost združevanja v socialno zbornico ustavno dopusten in nujen poseg v javnem interesu, da se državljanom zagotovi pravica do socialne varnosti in uresničevanje vseh drugih pravic, ki so lahko prizadete pri opravljanju socialno-varstvenih storitev, pa bi šlo za pozicijo 5. Ustavno sodišče bi tako zaščitilo le skupnost in en pravice posameznika do splošne svobode ravnanja.

PLM: Enako kot pri odločitvi, gre za pozicijo 2. Sodnik Krivic je v svojem PLM podal širšo opredelitev problema obveznega združevanja na sploh. Sicer pa je pritrdil odločbi Ustavnega sodišča z obrazložitvijo, da s funkcijami, kakršne ima po zakonu socialna zbornica, ni mogoče do te mere učinkovito varovati pravic drugih ljudi, da bi se članstvo pokazalo kot nujno.

OLM: Sodnika sta svojo odločitev oprla, tako kot US, glede na 35. člen Ustave, iz katerega izhaja splošna svoboda ravnanja ljudi, pri čemer menita, da obvezno združevanje nekaterih kategorij socialno-varstvenih delavcev ne predstavlja nedopustnega poseganja v 35. člen, saj slednje velja le za tiste, ki opravljajo najzahtevnejše naloge izmed tistih, ki so z zakonom opredeljene kot socialno-varstvene storitve. Le-te pa posegajo ali obravnavajo človekovo osebnost in so v tesni zvezi z uresničevanjem temeljnih človekovih pravic. Torej, obvezno združevanje opravičuje javni interes zagotavljanja pravice do socialne varnosti ter uresničevanje vseh drugih pravic, ki so lahko pri tem prizadete. Gre za družbeno dimenzijo v razmerju med socialno-varstvenimi delavci, ki izvajajo socialno-varstvene storitve in državljani oz. družbo nasploh, ki so jim te storitve namenjene in s katerimi se lahko poseže v njihove pravice. Gre za pozicijo 5, saj sodnika sledita zakonodajalcu z utemeljitvijo, da je omejitev splošne svobode ravnanja, ki jo predstavlja obveznost združevanja, dopustna in nujna za zagotovitev varstva pravic državljanov oz. družbe. Torej absolutno zavarujeta pravice slednjih.

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	S				PS
Pozicija LM	PLM				OLM
PLM1: Krivic	2				
OLM1: Jambrek, Ude					2
ZA: Jerovšek, Šinkovec, Šturm, Zupančič	1	1			
PROTI: Snoj, Testen				1	1

Sodba: Ustavno sodišče je predlog sprejelo in sporno določbo zakona razveljavilo, saj je menilo, da prekomerno posega v pravico do splošnega ravnanja iz 35. Člena Ustave. Poseg pa ni nujen za zagotovitev cilja – svoje naloge, vključno z javnimi pooblastili, socialna zbornica lahko opravlja svoje

poslanstvo ne glede na obveznost članstva. Gre za pozicijo 1, saj je Ustavno sodišče US v največji meri zaščitilo pravico posameznika do svobodnega ravnanja v razmerju do zakonodajalca oziroma obstoječega družbeno-pravnega reda.

Nasprotna sodba: Z nasprotno odločitvijo bi Ustavno sodišče menilo, da ureditev ne posega prekomerno v pravice socialno-varstvenih delavcev, ki se morajo obvezno združevati v socialno zbornico. Šlo bi za pozicijo 5, saj bi menilo, da je poseg države nujno potreben za zagotovitev socialnih in drugih pravic državljanov. S tako odločitvijo bi bila pravica posameznika do svobodnega ravnanja v podrejenem položaju v razmerju do avtoritete zakonodajalca in obstoječega družbenega reda.

PLM: Enako kot odločitev, pozicija 1. Sodnik je v svoji obrazložitvi pritrdil odločitvi Ustavnega sodišča, da funkcije sociale varujejo dovolj učinkovito pravic drugih, da opravičujejo obveznost članstva. Te funkcije lahko zbornica uspešno opravlja tudi v primeru blažjega posega. S takšno odločitvijo se sodnik postavi na stran avtoritete države, ki s svojo ureditvijo posega v pravice posameznikov.

OLM: Enako kot nasprotna sodba, pozicija 5. Sodnika s svojo odločitvijo sledita ureditvi zakonodajalca, s čimer je poudarjena avtoriteta države nad pravico posameznika do splošne svobode ravnanja, pri čemer obveznost združevanja opravičuje javni interes, da se državljanom zagotovi zaščita njihovih pravic, ki so lahko prizadete pri opravljanju.

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Odločitev in sodniki ZA	1	se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso
PLM1: Krivic	1	Se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso
OLM1: Jambrek, Ude	1	Se ne sklicujeta na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso
PROTI: Snoj, Testen	NC	/

NAKLONJENOST DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	1	<i>Ustavno sodišče odloči drugače, kot izhaja iz mnenja Državnega zbora, ki meni, da je namen povezovanja delavcev v socialno zbornico skrb za razvoj in strokovni dvig socialnovarstvene dejavnosti, kar je omogočeno znotraj nalog socialne zbornice.</i>
PLM1: Krivic	1	<i>Pritrjuje Ustavnemu sodišču in odloči drugače, kot trdi državni zbor.</i>
OLM1: Jambrek, Ude	4	<i>Odločita tako, kot sledi iz mnenja Državnega zbora s podobno utemeljitvijo, da obvezno združevanje opravičuje javni interes, da se državljanom zagotovi pravica so socialnega varstva ter druge pravice, ki so lahko prizadete pri opravljanju socialno-varstvenih storitev.</i>
PROTI: Snoj, Testen	NC	/