



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-137/93-24

Datum: 2/6-1994

ODLOČBA

Ustavno sodišče je na predlog Sindikata vzgoje, izobraževanja in znanosti Slovenije v postopku za oceno ustavnosti na seji dne 2/6-1994

o d l o č i l o :

Določba prvega odstavka 76. člena Zakona o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 54/92 in 56/92) se razveljavi.

O b r a z l o ž i t e v

A.

Sindikata vzgoje, izobraževanja in znanosti Slovenije kot predlagatelj meni, da je določba prvega odstavka 76. člena Zakona o socialnem varstvu, ki določa, da se strokovni delavci, ki opravljajo socialnovarstvene storitve po tem zakonu, obvezno združujejo v socialno zbornico, v nasprotju z določbo drugega odstavka 42. člena Ustave, ki vsakomur zagotavlja pravico, da se svobodno združuje z drugimi. Predlog utemeljuje predvsem z navedbo, da Ustava v tretjem odstavku 42. člena sicer določa, da so zakonske omejitve te pravice dopustne, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni, vendar v obravnavanem primeru ti razlogi niso izkazani. Meni tudi, da bi bilo opravičljivo le obvezno združevanje v socialno zbornico za pravne osebe oziroma zasebnike, ki na podlagi koncesije opravljajo javno službo na področju socialnega varstva, ker je potreben javni nadzor socialnovarstvenega dela zasebnikov oziroma teh pravnih oseb, ki bi ga najlažje izvajala socialna zbornica kot javnopravna institucija. Zato predlaga, naj Ustavno sodišče čimprej prične s postopkom, ugotovi nasprotje izpodbijane zakonske določbe z Ustavo in jo razveljavi.

V odgovoru Državni zbor meni, da predlog za oceno ustavnosti prvega odstavka 76. člena Zakona o socialnem varstvu ni utemeljen. Smisel te določbe Zakona namreč ni v omejitvi pravice združevanja posameznih kategorij delavcev na področju socialnega varstva, temveč v njihovem povezovanju z namenom skrbeti za razvoj in strokovni dvig socialnovarstvene dejavnosti. Zakon te namene in cilje združevanja dosledno izpeljuje v nalogah socialne zbornice, kamor med drugim sodi tudi sprejem kodeksa etike delavcev na področju socialnega varstva, načrtovanje, spremljanje in izvajanje supervizije strokovnega dela, načrtovanje in organizacija strokovnega izobraževanja, usposabljanje, spremljanje in načrtovanje pripravništva ter druge naloge, pomembne za delavce na področju socialnega varstva. Socialna zbornica je torej oblika strokovnega združevanja, ki pa strokovnim delavcem ne preprečuje združevanja v ožja strokovna združenja oziroma jih pri tem ne omejuje.

Ustavno sodišče je v pripravljalnem postopku opravilo tudi razgovor s predstavniki udeležencev.

B.

Predlagatelj je s svojim predlogom sprožil pomembno in nedvomno aktualno vprašanje razlage drugega odstavka 42. člena Ustave. V predmetnem sporu je moralo Ustavno sodišče najprej ugotoviti, ali se ta določba 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. Istovrstno vprašanje je Ustavno sodišče že obravnavalo v zadevi U-I-48/92 glede obveznega združevanja v zdravniško zbornico, ki ga določa prvi odstavek 85. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92 in 26/92), in sklenilo, da ne začne postopka za oceno ustavnosti te zakonske določbe. Ugotovilo je namreč, da je zdravniška zbornica pravna oseba javnega prava, ki izvršuje javno kontrolo nad zdravniško prakso in ki je ustanovljena po volji zakonodajalca. Zato obvezno združevanje vanjo ne

pomeni omejevanja pravice, zavarovane z drugim odstavkom 42. člena Ustave. Določilo prvega odstavka 76. člena Zakona o socialnem varstvu predpisuje obveznost združevanja strokovnih delavcev, ki opravljajo socialnovarstvene storitve iz 69. člena tega zakona, v socialno zbornico. Podobno kot prvi odstavek 85. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti, ki nalaga obvezno združevanje samo zdravnikom in zobozdravnikom, ki opravljajo zdravstveno dejavnost in delajo neposredno z bolniki, tudi izpodbijana določba Zakona o socialnem varstvu predpisuje obvezno združevanje samo za tiste strokovne delavce iz 69. člena Zakona, ki opravljajo socialnovarstvene storitve.

Po določbah 77. člena Zakona skrbi socialna zbornica za povezanost, razvoj in strokovni dvig socialnovarstvene dejavnosti ter opravlja naloge, med katerimi so tudi javna pooblastila, določena v 2., 3., 4. in 5. točki drugega odstavka navedenega 77. člena Zakona. Zaradi takih pooblastil po oceni Ustavnega sodišča socialne zbornice, enako

kot zdravniške zbornice, ni mogoče uvrščati med združenja, ki jih ima v mislih drugi odstavek 42. člena Ustave. Ne gre namreč 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 ki izvršuje javna pooblastila. Zato z vidika 42. člena Ustave izpodbijana določba Zakona ni v neskladju z Ustavo.

Vendar pa je Ustavno sodišče v obravnavanem primeru presojalo tudi vprašanje, ali že zgolj javnopravni značaj nekega združenja opravičuje obveznost združevanja vanj. Ob 42. členu Ustave je namreč potrebno v primeru obveznega združevanja upoštevati tudi njen 35. člen. Ta s tem, ko jamči nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti ter njegove zasebnosti ter osebnostnih pravic, zagotavlja tudi t.i. splošno svobodo ravnanja ljudi.

Obvezno združevanje v javnopravna združenja, kakršno je tudi socialna zbornica, pomeni poseg v to splošno svobodo ravnanja ljudi, torej v njihovo ustavno pravico iz 35. člena Ustave.

Omejitve ustavnih pravic so po določbi tretjega odstavka 15. člena Ustave možne v primerih, ko je to v Ustavi posebej predvideno (kar pri pravicah iz 35. člena ni) in pa takrat, kadar je to nujno zaradi varstva pravic drugih ("Človekove pravice in temeljne svoboščine so omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta ustava"). Država torej izvajalcem poklicev oziroma dejavnosti, ki pomenijo poseganje v pravice drugih, kot je to npr. zdravniški poklic pa tudi opravljanje socialnovarstvenih storitev, lahko predpiše med drugim tudi obvezno združevanje v poklicne zbornice ali podobna javnopravna združenja, da bi s tem izboljšala oziroma v večji meri zagotovila varstvo pravic ljudi, katerim so te dejavnosti namenjene.

Po ustaljenih in splošno sprejetih pojmovanjih v svetu so kakršnekoli omejitve ustavnih pravic dopustne le, če so v skladu s t.i. načelom sorazmernosti, kar pomeni tri pogoje za dopustnost takih omejitev ali posegov (nujnost, primernost in sorazmernost v ožjem smislu): 1. poseg mora biti nujen - v tem smislu, da cilja ni mogoče doseči z nobenim blažjim posegom v ustavno pravico ali celo brez njega; 2. poseg mora biti primeren za doseg zaželenega, ustavno dopustnega cilja (npr. varstva pravic drugih ali tudi javnega interesa, kadar je varstvo javnega interesa ustavno dopusten cilj bodisi neposredno bodisi posredno - da se preko javnega interesa varujejo pravice drugih) - primeren v tistem smislu, da je z njim ta cilj možno doseči; in 3. upoštevati je treba tudi t.i. sorazmernost v ožjem smislu, kar pomeni, da je pri ocenjevanju nujnosti posega treba tudi tehtati pomembnost s posegom prizadete pravice v primerjavi s pravico, ki se s tem posegom želi zavarovati, in odmeriti nujnost posega sorazmerno s težo prizadetih posledic: le v primeru, če gre varovani pravici zaradi njenega pomena absolutna prednost, je lahko dopusten tudi zelo močan poseg v prvo pravico - drugače pa mora biti globina oziroma teža posega v njo v sorazmerju s pomenom varovane druge pravice, ali, z drugimi besedami, ni a priori dopusten vsak poseg, ki je sicer nujen, če bi se hotela varovana pravica zavarovati v celoti, kadar tudi prva pravica zasluži enako močno varstvo in je torej pri koliziji takih pravic treba dopustiti v eno le take posege, ki druge pravice ne bodo zavarovali absolutno, ampak le sorazmerno s prvo (pravici bosta torej vzajemno omejeni druga z drugo).

V obravnavanem primeru obveznega združevanja v socialno zbornico je Ustavno sodišče ugotovilo, da takšen poseg v splošno svobodo ravnanja ljudi kljub obstoju javnega interesa pri izvajanju socialnega varstva in v njegovem okviru socialnovarstvenih storitev ni nujno potreben. Svoje naloge,

vključno s tistimi, ki so določene kot javna pooblastila, lahko zbornica opravlja ne glede na obveznost članstva. Zato je Ustavno sodišče, ne da bi se spuščalo v presojo primernosti in sorazmernosti posega, ocenilo, da izpodbijana določba ni v skladu s 35. členom Ustave.

C.

Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) v naslednji sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambrek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti štirim (proti so glasovali sodniki Jambrek, Snoj, Testen in Ude). Pritrdilno ločeno mnenje je dal sodnik Krivic, odklonilni ločeni mnenji pa sodnika Jambrek in Ude.

P r e d s e d n i k
dr. Tone Jerovšek