



**Številka:** U-I-823/21-13

**Datum:** 23. 12. 2021

## **PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. ROKA ČEFERINA K SKLEPU ŠT. U-I-823/21 Z DNE 23. 12. 2021**

1. S sklepom, h kateremu dajem to ločeno mnenje, soglašam. V svojem ločenem mnenju pa želim opozoriti še na nekatere okoliščine, ki se mi zdijo za presojo izpodbijanih zakonskih določb pomembne, v obrazložitvi sklepa pa niso omenjene oziroma podrobneje predstavljene.

2. Najprej glede vsebine izpodbijanih določb Zakona o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol), ki jih je prinesla novela G navedenega zakona. Te v organizacijo slovenske policije prinašajo pomembne spremembe. Naj navedem tiste od njih, ki se mi zdijo z ustavnopravnega vidika najbolj sporne.

3. Z dnem uveljavitve ZODPol je 126 načelnikom policijskih postaj in drugim visokim uslužbencem policije prenehal njihov položaj. Če nanj ne bodo ponovno imenovani, bodo prerazporejeni na drugo delovno mesto, za katerega izpolnjujejo pogoje (drugi odstavek 42. člena ZODPol). Nove vodje organizacijskih enot bodo izbrani v posebnem izbirnem postopku, katerega vsebino v celoti opredeli minister za notranje zadeve.

4. Izpodbijana novela G pa tudi novo izbranim vodjem ne zagotavlja stabilnega položaja. V smislu 49.b člena ZODPol jim lahko preneha položaj med drugim tudi v primeru, "če krši(jo) dolžnosti vodje organizacijske enote ali s svojim ravnanjem ali opustitvijo dolžnega nadzora huje škoduje(jo) ugledu policije ali zakonitosti delovanja". Kdo in na podlagi katerih kriterijev lahko oceni, ali je vodstveni delavec huje škodoval ugledu policije, zakon ne določa. Sklepamo lahko, da je to bodisi generalni direktor policije bodisi minister za notranje zadeve.

5. Iz zgoraj navedenega izhaja, da bi se na podlagi izpodbijanih določb ZODPol slovenska policija v celoti podredila izvršilni veji oblasti oziroma ministru za notranje zadeve. Do tega pa imam resne zadržke.

6. V skladu z že doslej veljavnimi določbami ZODPol je policija sicer organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve. ZODPol v 3. členu določa, katere pristojnosti ima ministrstvo v zvezi z delovanjem policije. Te se nanašajo predvsem na nadzor nad zakonitostjo dela policije, na usmerjanje njenega dela in podobno. Vendar pa mora policija tudi v razmerju do ministrstva ohraniti določeno stopnjo samostojnosti, sicer svojih nalog, med katere sodi predvsem preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, ne more korektno opravljati. Policija mora namreč preiskovati tudi kazniva dejanja, katerih storitve so osumljeni predstavniki oblasti, tudi njene izvršilne veje. Zato mora v razmerju do izvršilne veje oblasti ohraniti določeno stopnjo samostojnosti oziroma neodvisnosti.

7. Kot je zgoraj navedeno, so citirane določbe ZODPol policijo povsem podredile izvršilni veji oblasti oziroma konkretnije ministru za notranje zadeve, ki ima skoraj neomejen vpliv na imenovanje in razrešitev vodstvenih delavcev policije. Nasledniki odstavljenih 126 vodij organizacijskih enot bodo namreč postali tisti, ki bodo ustrezali pogojem, ki jih bo določil minister. Če s svojim ravnanjem ne bi ustrezali pričakovanjem istega ministra, bi jih bilo mogoče razrešiti na podlagi nedoločne in pomensko odprte zakonske določbe, da so "huje škodili ugledu policije ali zakonitosti delovanja", torej povsem arbitrarno.

8. Pri tem ni nepomembno, da je konkretni minister za notranje zadeve tudi podpredsednik ene od koalicijskih političnih strank. Zgodovina nas uči, da je v državi, v kateri represivni aparat obvladuje en mož in ena politična stranka, ogrožena demokratična družbena ureditev. Pri tem ni pomembno, za katero politično stranko gre. Prav tako ni odločilno, ali mož, ki ima v svojih rokah vse niti v zvezi z delovanjem policije, razume pomen temeljnih načel demokratične družbe, ki jih zagotavlja Ustava in ali si prizadeva za njihovo uveljavitev ali ne. V obeh primerih bi bilo nevarno, če bi policijo obvladoval en človek. Če bi šlo za ministra, ki temeljnih ustavnih standardov ne razume in ne spoštuje, pa bi bila nevarnost za demokracijo toliko večja.

9. Nadaljnja obravnava pred Ustavnim sodiščem bo pokazala, ali so moji gornji pomisleki glede skladnosti izpodbijane ureditve z Ustavo utemeljeni ali ne. Gotovo pa v tej fazi postopka na podlagi zgoraj navedenega ne moremo zaključiti, da je zahteva predlagatelja očitno neutemeljena.

10. V razpravi med sodnicama in sodniki pa se je odprlo tudi vprašanje, ali predlagatelj izpolnjuje temeljni procesni pogoj za vložitev zahteve v smislu enajste alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (ZUstS), torej ali gre pri izpodbijanih določbah ZODPol za ogrožanje pravic delavcev.

11. Po mojem mnenju o tem ne more biti nobenega dvoma.

12. Drugi odstavek 49.b člena ZODPol določa, da vodilnim uslužbencem policije preneha položaj tudi v primeru, če njihova organizacijska enota ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov. Taka ureditev je razumna in je predvidena že v 159. členu Zakona o javnih

uslužbencih (ZJU), ki se je pred ZODPol-G uporabljal tudi za položaje v policiji. Vodja naj odgovarja za kakovostno delovanje organizacijske enote. Za razliko od ureditve v ZJU pa se po ZODPol-G vodja ne more več razbremeniti svoje odgovornosti s tem, da dokaže, da je s skrbnostjo dobrega strokovnjaka storil vse, da bi preprečil slabo delovanje svoje organizacijske enote. Izpodbijana ureditev je torej uvedla objektivno odgovornost vodij organizacijskih enot, kar gotovo pomeni pomembno omejitev delovnopравnih pravic navedenih vodstvenih delavcev.

13. Kot je v sklepu, h katerem dajem to ločeno mnenje, navedeno, se vodje organizacijskih enot, ki niso ponovno izbrani, premestijo na drugo ustrezno delovno mesto, če to seveda obstaja. Če takega delovnega mesta v organizacijski enoti ni, lahko tej osebi po splošnih delovnopравnih pravilih v skrajnem primeru preneha delovno razmerje. Z uveljavitvijo izpodbijanih določb bi torej lahko bila ogrožena zaposlitev vodstvenih delavcev.

14. V zvezi s tem naj spomnim na zadevo št. U-I-210/21, v kateri je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost uvedbe pogoja PC za zaposlene v državnih organih. Tudi v tej zadevi je pobudo vložil reprezentativni sindikat, ki mu je Ustavno sodišče priznalo aktivno legitimacijo za vložitev zahteve, torej je štelo, da izpodbijani odlok posega v pravice delavcev. V navedeni zadevi je Ustavno sodišče med drugimi razlogi za ugotovitev protiustavnosti tega odloka navedlo tudi, da bi se lahko proti delavcem, ki se ne bi želeli cepiti, uvedli disciplinski postopki in bi jim posledično morda lahko prenehala zaposlitev. Z drugimi besedami, tudi v zadevi št. U-I-210/21 je Ustavno sodišče štelo, da zgolj možnost, da izvrševanje izpodbijanih določb pripelje do prenehanja zaposlitve, pomeni poseg v pravice delavcev kot procesni pogoj za izpodbijanje predpisa s strani sindikata.

15. Res se je sicer dosedanja ustavnosodna presoja izpolnjenosti navedene procesne predpostavke spreminjala, vendar pa je vsaj v zadnjih letih Ustavno sodišče sindikatom priznavalo široke pristojnosti pri varstvu pravic delavcev.

16. V zadevi št. U-I-289/13, v kateri je Ustavno sodišče obravnavalo prepoved stavke, na primer procesne predpostavke ogroženosti pravic delavcev sploh ni posebej obrazložilo.

17. Za primer novejšje ustavnosodne presoje, ki široko razlaga obstoj procesnih predpostavk za izpodbijanje predpisov s strani sindikatov, pa naj omenim še sklep št. U-I-52/18, v katerem je Ustavno sodišče glede obstoja aktivne legitimacije sindikata navedlo le: "Ureditev konkurenčne prepovedi iz izpodbijanega 53.a člena ZZDej ureja pravni položaj zaposlenih zdravnikov (delavcev). V tem delu zahteve je procesna predpostavka iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS izpolnjena." Tudi v primeru presoje konkurenčne klavzule, ki gotovo pomeni manj očitni poseg v pravice delavcev, kot to velja za v tej zadevi obravnavane določbe ZODPol, je torej Ustavno sodišče štelo, da je procesna predpostavka glede legitimacije sindikata podana.

18. O tem, da so bile v konkretnem primeru podane procesne predpostavke za odločanje o zahtevi sindikata, zato sam ne dvomim. Moje stališče pa utrjuje tudi prepričljiva večina kolegic in kolegov, sodnic in sodnikov, ki so bili glede tega vprašanja enakega mnenja, kot jaz.

dr. Rok Čeferin  
Sodnik