



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-136/07-13

Datum: 10. 9. 2009

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sindikata državnih organov Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa sekretar Drago Ščernjavič, na seji 10. septembra 2009

odločilo:

Člen 33a Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02, 23/05, 113/05, 33/07 in 65/08) ni v neskladju z Ustavo.

Obrazložitev

A.

1. Sindikat državnih organov Slovenije izpodbija 1. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 33/07 – v nadaljevanju ZJU-C), s katerim je bil v Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU) dodan nov 33.a člen o nadzoru nad zlorabami pravice do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe in pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela. Izpodbijani določbi očita neskladje s členi 2, 14, 15, 34, 35, 38 in 120 Ustave. Predlagatelj meni, da je izpodbijana določba nejasna in kot takšna v neskladju z 2. členom Ustave. Na njeni podlagi naj ne bi bilo jasno, katere informacije lahko utemeljijo razloge za sum zlorabe omenjenih pravic in kaj so razlogi za sum. Prav tako naj ne bi bilo opredeljeno, kdaj naj bi šlo za zlorabo pravice do zadržanosti z dela oziroma do povračila stroškov. Ti pravici naj bi obsegali številna upravičenja in dolžnosti javnega uslužbenca, pri čemer bi se lahko nadzor nanašal na vsa. Takšen po vsebini in časovno ter prostorsko neomejen nadzor naj bi sam po sebi pomenil nesorazmeren poseg v pravice javnih uslužbencev. Narava kršitev naj bi zasebnega detektiva navajala k sledenju javnega uslužbenca, kar naj bi bilo po Zakonu o detektivski dejavnosti (Uradni list RS, št. 32/94 in nasl. – v nadaljevanju ZDD) nezakonito. Medtem ko naj bi zasebne detektive pri opravljanju nadzora zavezoval ZDD, naj bi bila pooblastila, ki jih ima v zvezi z zbiranjem informacij javni uslužbenec, popolnoma nedorečena.

2. Predlagatelj meni, da nadzor, kakršnega predvideva izpodbijana zakonska določba, tudi v svoji najmilejši obliki skoraj nujno posega v ustavne pravice javnih uslužbencev do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave), varstva pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave) ter varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave).

Sklicuje se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997 (Uradni list RS, št. 5/98 in OdlUS VI, 158), iz katere naj bi izhajalo, da je prepovedan vsak poseg v naštete pravice, razen izrecno dovoljenih, in da se lahko pravica posameznika do zasebnosti konča samo takrat in tam, kjer kolidira z zakonsko izkazanim močnejšim interesom drugih. Legitimnost nadzora bi po mnenju predlagatelja lahko izhajala iz pravic delodajalca do enakega varstva pravic (22. člen Ustave) in do sodnega varstva (23. člen Ustave), vendar naj zakonsko urejanje teh pravic ne bi bilo nujno za njuno uresničevanje. Opozarja tudi na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-298/04 z dne 27. 10. 2005 (Uradni list RS, št. 100/05 in OdlUS XIV, 77), iz katere naj bi izhajalo, da so posegi v ustavne pravice iz 34. do 38. člena Ustave dopustni le, če so v skladu z načelom sorazmernosti. Meni, da je zakonodajalec nesorazmerno posegel v ustavno varovane pravice javnih uslužbencev. Pri tem naj ne bi upošteval kriterija potrebnosti in nujnosti sredstev. Ukrepi, ki jih lahko za ugotavljanje dejanskega stanja uporablja pooblaščen javni uslužbenec, naj sicer iz drugega odstavka izpodbijanega člena ne bi bili jasno razvidni, vendar pa naj bi izpodbijana določba omogočala tudi izrazito nesorazmerne ukrepe. Tudi tretji odstavek izpodbijanega člena, ki omogoča najem zasebnih detektivov, naj ne bi jasno določal ukrepov, s katerimi lahko ti ugotavljajo dejansko stanje pri sumu zlorabe pravice do zadržanosti z dela oziroma do povračila potnih stroškov. Meni tudi, da imajo državni organi in organi lokalnih skupnosti prav gotovo na voljo dovolj milejših in manj obremenjujočih mehanizmov in sredstev, kot je najem detektiva.

3. Izpodbijana določba je po mnenju predlagatelja tudi v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ker naj bi za javne uslužbenke določala poseben režim nadzora nad delom njihovega življenja, ki ne velja za druge delavce. K pogojem za zbiranje informacij po 9. členu ZDD naj bi bila za javne uslužbenke dodana dva nova razloga. Protipravnost uvedbe nadzora glede javnih uslužbencev naj bi bila izključena že v primeru obstoja razlogov za sum, uvedba nadzora glede drugih delavcev pa naj bi bila predmet tehtanja.

4. Predlagatelj meni, da je z nadzorom, ki ga omogoča izpodbijana določba, ogroženo tudi samostojno delovanje uprave, kar naj bi bilo v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Izpodbijana določba naj bi omogočala neutemeljen nadzor nad posamezniki iz političnih in drugih nezakonitih razlogov, kar naj bi bilo zaradi njene ohlapnosti zlahka prikriti.

5. Državni zbor je Ustavnemu sodišču kot odgovor na zahtevo posredoval mnenje Odbora za notranjo politiko, upravo in pravosodje, iz katerega izhaja, da ta odbor ni podprl mnenja Zakonodajnopravne službe, da izpodbijana ureditev ni v neskladju z Ustavo. Ustavnemu sodišču je posredoval tudi magnetogram 5. nujne seje tega odbora z dne 13. 1. 2009 in 1. 2. 2009.

6. Ministrstvo za javno upravo v mnenju o zahtevi navaja, da je ustavno dopusten cilj, ki se zasleduje z izpodbijano ureditvijo, nadzor nad porabo proračunskih sredstev, predvideni posegi v položaj posameznikov pa so za doseg tega cilja neogibno potrebni. Meni, da je izpodbijana zakonska določba jasna. Opozarja na obveznost predhodnega opozorila javnega uslužbenca o začetku izvajanju ukrepov in na pravico do vpogleda v zapisnik ter do priprave morebitnih pojasnil po koncu nadzora. Upošteva navedeno meni, da so javni uslužbenci celo v nekoliko boljšem položaju od drugih zaposlenih, za nadzor katerih je podlaga v ZDD. Izpodbijana določba naj tudi ne bi bila v neskladju s 15. členom Ustave, ker naj bi bila javna korist razumne porabe proračunskih sredstev

večjega pomena kot izpodbijane omejitve in ukrepi. Meni tudi, da izpodbijana določba ne posega v pravico iz 34. člena Ustave, ker uporaba te določbe Ustave, dokler se pravice izvajajo v skladu z namenom in v predvidenem obsegu, sploh ne pride v poštev. Prav tako naj ne bi bil kršen 35. člen Ustave, ker je pridobivanje informacij omejeno na informacije, ki se nanašajo na morebitno zlorabo pravice do zadržanosti z dela oziroma do povrnitve prevoznih stroškov. Poleg tega naj bi bil javni uslužbenec, ki izvaja nadzor, dolžan ravnati v skladu z določbami ZJU o zaupnosti, zakonitosti in etičnih načelih, detektiv pa v skladu z določbami ZDD, ki prav tako zagotavljajo varovanje podatkov. Tudi neskladje z 38. členom Ustave po mnenju Ministrstva ni podano, ker sta v izpodbijani določbi določena tako namen kot razlog zbiranja informacij, ki pravzaprav niti ne sodijo med zakonsko opredeljene osebne podatke. Glede zatrjevane kršitve 120. člena Ustave Ministrstvo navaja, da je z izpodbijano določbo dovolj jasno določeno, kakšen je namen morebitnega nadzora in kdaj se izvaja, v primerih morebitnih neutemeljenih posegov v konkretnih primerih pa ima prizadeti javni uslužbenec možnost sodnega varstva.

7. Odgovor Državnega zbora in mnenje Ministrstva za javno upravo sta bila poslana predlagatelju, ki nanju ni odgovoril.

B. – I.

8. Sindikat državnih organov Slovenije je vložil pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti, ki pa jo je Ustavno sodišče obravnavalo kot zahtevo. Omenjenemu sindikatu je namreč Ustavno sodišče priznalo status predlagatelja. Na podlagi osme alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – ZUstS/94), ki je veljala v času, ko je sindikat vložil pobudo, je lahko imel položaj predlagatelja v postopku le reprezentativni sindikat za območje države, če so bile ogrožene pravice delavcev. Vendar pa se je z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 51/07 – v nadaljevanju ZUstS-A) ta ureditev spremenila, tako da lahko zahtevo v skladu z enajsto alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS), če so ogrožene pravice delavcev, vloži tudi reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic. Skladno s prvim odstavkom 38. člena ZUstS-A se postopki v zadevah, v katerih do uveljavitve tega zakona Ustavno sodišče še ni odločilo, po njegovi uveljavitvi nadaljujejo po določbah tega zakona. Iz odločbe Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve št. 104-04-0020/98-002 z dne 11. 12. 1998 izhaja, da je Sindikat državnih organov Slovenije reprezentativni sindikat v dejavnosti. Ker naj bi bile z izpodbijano ureditvijo ogrožene pravice delavcev, so izpolnjeni pogoji v smislu navedene določbe ZUstS.

9. Predlagatelj izpodbija 1. člen ZJU-C, s katerim je bil v ZJU dodan nov 33.a člen. Ustavno sodišče je presojalo to določbo Zakona.

B. – II.

10. Člen 33a ZJU se glasi:

"(1) Predstojnik lahko v primeru, ko razpolaga z informacijo, na podlagi katere so podani razlogi za sum, da javni uslužbenec zlorablja pravico do zadržanosti z dela do 30

delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe, ali pravico do povračila stroškov prevoza na delo in z dela, pooblasti enega ali več javnih uslužbencev za ugotovitev dejanskega stanja.

(2) Pooblaščen javni uslužbenec lahko zbira informacije iz prejšnjega odstavka od javnih uslužbencev, zaposlenih v organu, in od tretjih oseb. O posameznih dejanjih v okviru ugotavljanja dejanskega stanja pooblaščen javni uslužbenec sestavi zapisnik. Po končanem postopku ugotavljanja dejanskega stanja se javnega uslužbenca seznanijo z ugotovitvami postopka in se mu omogoči vpogled v zapisnik.

(3) Predstojnik lahko, če oceni, da je to smotrnejša rešitev, za izvedbo nadzora nad zlorabami iz prvega odstavka tega člena ne glede na določbo drugega odstavka 13. člena Zakona o detektivski dejavnosti (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo) sklene pisno pogodbo in pooblasti pravno ali fizično osebo v skladu z zakonom, ki ureja detektivsko dejavnost.

(4) Pred pričetkom izvajanja nadzora mora predstojnik javnega uslužbenca najprej opozoriti, da obstajajo razlogi za sum o zlorabi, ter mu omogočiti, da se o tem izjasni."

Presoja z vidika spoštovanja ustavne zahteve po zakonski določnosti

11. Temeljni očitki predlagatelja izpodbijani določbi je, da je ta nejasna. Zahteva, da so norme opredeljene jasno in določno, tako da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja in da nedvoumno ter dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo, izhaja že iz 2. člena Ustave. Pri tem je zahteva po določnosti zakona toliko bolj poudarjena, kolikor bolj je sporni predmet v posameznem pravnem sporu višje zastavljen (tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-18/93 z dne 11. 4. 1996, Uradni list RS, št. 25/96 in OdlUS V, 40). Pri ureditvi, ki se nanaša na občutljivo področje zasebnosti, varovano (med drugimi) z določbama 35. in 38. člena Ustave, v kateri se posega z izvajanjem nadzora po izpodbijani določbi, ima zahteva po jasnih in določnih normah poseben pomen.¹ Vendar pa izpodbijani določbi neizpolnjevanja teh standardov ni mogoče očitati.

12. Izpodbijana določba omogoča delodajalcu izvajanje nadzora nad zlorabo pravice do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe in pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela. Pri tem ne gre za izvajanje nadzora nad opravljanjem dela javnih uslužbencev, temveč za nadzor nad s predpisi skladnim izvrševanjem pravice do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe oziroma pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela. Takšen nadzor je utemeljen z obveznostjo delodajalca, da zaposlenim zagotavlja te pravice. Delodajalec, ki je dolžan zagotoviti sredstva za plačilo teh pravic,² je namreč utemeljeno zainteresiran nadzorovati, da zaposleni teh pravic ne zlorablajo.

¹ Še zlasti velja to za predpise, ki urejajo pooblastila represivnih organov pri poseganju v človekove pravice in temeljne svoboščine, kar izhaja tudi iz dosedanje ustavnosodne presoje. Tako Ustavno sodišče izrecno v odločbi št. U-I-152/03 z dne 23. 3. 2006 (Uradni list RS, št. 36/06 in OdlUS XV, 22). Glej tudi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-25/95, št. U-I-158/95 z dne 2. 4. 1998 (Uradni list RS, št. 31/98 in OdlUS VII, 56) in št. U-I-272/98 z dne 8. 5. 2003 (Uradni list RS, št. 48/03 in OdlUS XII, 42).

² Breme plačila nadomestila plače v primerih odsotnosti z dela zaradi zdravstvenih razlogov je porazdeljeno med delodajalca in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije kot nosilca obveznega zdravstvenega zavarovanja. Nadomestilo plače za prvih 30 delovnih dni odsotnosti z dela zaradi bolezni in poškodbe nosi praviloma delodajalec, z določenimi izjemami za primer odsotnosti zaradi bolezni in poškodbe, ki ni povezana z delom. V zvezi s tem glej tretji in četrti odstavek 137. člena Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02 in nasl. – v nadaljevanju ZDR), ki se po določbi prvega odstavka 5.

13. Predstojnik, ki sumi, da zaposleni zlorablja pravico do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe ali pravico do povračila stroškov prevoza na delo in z dela, mora pred pričetkom izvajanja nadzora javnega uslužbenca najprej opozoriti, da obstajajo razlogi za sum o zlorabi, ter mu omogočiti, da se o tem izjavi (četrty odstavek 33.a člena ZJU). Šele po tem, ko je javnemu uslužbencu dana takšna možnost, lahko predstojnik enega ali več javnih uslužbencev oziroma, če presodi, da je to smotrnejša rešitev, fizično ali pravno osebo, ki opravlja detektivsko dejavnost, pooblasti za zbiranje (nadaljnjih) informacij v zvezi z domnevno zlorabo teh pravic (drugi in tretji odstavek 33.a člena ZJU).³ Po končanem postopku nadzora je treba javnega uslužbenca seznaniti z ugotovitvami takšnega postopka (drugi odstavek 33.a člena ZJU).

14. Predpogoj za izvajanje nadzora po izpodbijani določbi torej je, da predstojnik razpolaga z informacijo, na podlagi katere so podani razlogi za sum, da javni uslužbenec zlorablja pravico do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe ali pravico do povračila stroškov prevoza na delo in z dela (prvi odstavek 33.a člena ZJU). Predlagatelj zatrjuje, da na podlagi takšne določbe ni jasno, katere informacije lahko utemeljijo razloge za sum zlorabe pravice do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe oziroma pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela, kaj so razlogi za sum in kdaj gre za zlorabo omenjenih pravic. Takšni očitki so neutemeljeni. Iz izpodbijane določbe nedvoumno izhaja, da morajo biti informacije, ki lahko vplivajo na odločitev delodajalca za izvajanje nadzora po tej določbi, takšne, da lahko vzbudijo sum o zlorabi omenjenih pravic. Zaradi raznolikosti primerov v praksi od zakonodajalca ni mogoče zahtevati natančne zakonske opredelitve, katere naj bi bile te informacije. Poleg tega se bo to, ali je na podlagi določene informacije dejansko mogoče sklepati na zlorabo pravice do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe oziroma pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela, razčistilo v okviru postopanj po četrtem odstavku 33.a člena ZJU, po katerem mora predstojnik pred pričetkom izvajanja nadzora javnega uslužbenca opozoriti, da obstajajo razlogi za sum o zlorabi, ter mu omogočiti, da se o tem izjavi. V zvezi z očitki predlagatelja, da ni jasno, kaj pomeni zloraba pravic po izpodbijani določbi, velja ugotoviti, da je zloraba pravice nedoločen pravni pojem. Bistvo nedoločnih pravnih pojmov je, da jih zakonodajalec v opisu abstraktnega dejanskega stanja uporabi tedaj, kadar želi s takšnim pojmom zajeti različne dejanske dogodke in stanja, ki imajo skupno pomensko vsebino. Uporaba nedoločnih pravnih pojmov sama po sebi ne pomeni kršitve načela določnosti predpisov. Tudi opredelitev prepovedanega ravnanja z nedoločnim pravnim pojmom sama po sebi ni ustavno nedopustna. Vsebina nedoločnega pravnega pojma se določi glede na cilj urejanja zakonske materije v vsakem konkretnem primeru posebej in mora biti skladna z Ustavo. Pri tem je pomembno, da stopnja nedoločnosti pravnega pojma ni previsoka. Vendar pa tega za pojem zlorabe pravice ni mogoče trditi. Upošteva se splošni pomen tega pojma, to je uveljavljanje ali izvrševanje pravice v nasprotju z namenom, zaradi katerega jo pravni red postavlja, pomeni namreč izpodbijana določba zadostno podlago za to, da bo mogoče v konkretnih primerih presoditi, ali javni uslužbenec zlorablja omenjeni pravici.

člena ZJU v tem delu uporablja tudi za javne uslužbenca. V primeru javnih uslužbencev bo torej plačilo nadomestil v omenjenih primerih bremenilo javna sredstva.

³ Tudi detektivom ni prepuščena izvedba nadzora kot takšnega, temveč le zbiranje informacij o domnevnih zlorabah pravice do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe oziroma pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela. Upošteva se 3. člen ZDD pomeni namreč detektivska dejavnost prav zbiranje in posredovanje informacij.

Podobno velja glede očitkov predlagatelja, da ni jasno, kdaj so podani razlogi za sum zlorabe omenjenih pravic. Tudi v tem primeru gre namreč za nedoločni pravni pojem, katerega dokončno razlago bo oblikovala sodna praksa.

15. Po mnenju predlagatelja so nejasna tudi pooblastila tistih, ki jih predstojnik v okviru izvajanja nadzora pooblasti za zbiranje informacij v zvezi s sumom zlorabe omenjenih pravic. Način zbiranja informacij lahko pomembno vpliva na intenzivnost posega v zasebnost posameznika, o katerem se zbirajo podatki. Zato je še posebej pomembno, da so zakonsko dopustni načini zbiranja informacij o posamezniku v zakonski ureditvi določeni dovolj jasno. Po oceni Ustavnega sodišča je tudi ta zahteva v obravnavani zadevi izpolnjena.

16. Pristojnosti pooblaščenega javnega uslužbenca so izrecno določene v drugem odstavku 33.a člena ZJU. Določeno je, da lahko pooblaščen javni uslužbenec zbira informacije od javnih uslužbencev in od tretjih oseb. Iz zakona torej izhaja, da lahko pooblaščen javni uslužbenec zbira samo informacije, ki mu jih posredujejo drugi javni uslužbenci oziroma tretje osebe, ne pa tudi neposredno od osebe, na katero se nanašajo. Gre torej za pridobivanje podatkov prek stikov oziroma na podlagi komuniciranja pooblaščenega javnega uslužbenca z omenjenimi posamezniki. Glede na to so očitki predlagatelja, da so pooblastila, ki jih ima v zvezi z zbiranjem informacij javni uslužbenec, nedorečena, neutemeljeni.

17. Pri določanju pooblastil detektivov je treba izhajati iz določb ZDD, na uporabo katerih odkazuje ZJU v tretjem odstavku 33.a člena. Pri tem je ključen 9. člen ZDD, ki poleg tega, da določa vrste informacij, ki jih lahko zbirajo detektivi pri opravljanju detektivske dejavnosti,⁴ opredeljuje tudi različne načine, na katere lahko detektivi zbirajo te informacije. Prvi odstavek 9. člena ZDD tako določa, da sme detektiv pridobivati informacije neposredno od osebe, na katero se podatki nanašajo, od drugih oseb, ki imajo podatke in so jih pripravljene dati prostovoljno, ter iz sredstev javnega obveščanja. Pri tem zahteva nekoliko podrobnejšo razlago le pojem neposredno zbiranje informacij od osebe, na katero se te nanašajo. Zastavlja se namreč vprašanje, ali ta pojem obsega tudi prikrito zbiranje informacij. Odgovor na to daje prvi odstavek 13. člena ZDD, ki določa omejitve: detektiv ne sme opravljati nalog, za katere so z zakonom določeni oziroma pooblaščen policijski in pravosodni organi (kot so posli izterjevanja dolgov pravnih ali fizičnih oseb), niti ne sme za opravljanje detektivskih storitev uporabljati prikritih preiskovalnih ukrepov, metod in sredstev, ki jih v skladu z zakonom uporabljajo službe državnih organov.⁵ Na podlagi omenjene določbe ZDD je namreč detektivom prepovedana uporaba nekaterih načinov zbiranja informacij, ki najbolj intenzivno posegajo v zasebnost posameznikov, kar pomembno omejuje pooblastila detektivov tudi v zvezi z zbiranjem informacij po izpodbijani ureditvi.

⁴ Detektivi lahko zbirajo informacije izključno o dejstvih, določenih z 9. členom ZDD, med drugim tudi o zlorabah pravice do zadržanosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe in o zlorabah uveljavljanja pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela (sedma alineja 9. člena ZDD).

⁵ Pojem prikriti preiskovalni ukrepi, metode in sredstva v ZDD ni podrobneje določen. Izvira iz kazenskega prava, v teoriji in sodni praksi pa se razlaga tako, da obsega nekatere posebne preiskovalne ukrepe, uporaba katerih je poleg klasičnih policijskih ukrepov potrebna za odkrivanje nekaterih najtežjih kaznivih dejanj. Kot izhaja iz zakonodajnega gradiva k ZDD (glej Poročevalec DZ, št. 32/07), se je pri sprejemanju ureditve, ki detektivom ne dovoljuje izvajanja takšnih ukrepov, mislilo na ukrepe, določene z Zakonom o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 63/94 in nasl. – v nadaljevanju ZKP).

18. Predlagatelj meni, da je nadzor neomejen oziroma nedoločen tudi časovno in prostorsko. Izrecna zakonska opredelitev časovne dimenzije nadzora z vidika zahteve po določenosti zakona ni potrebna. Glede na namen nadzora, ki se lahko izvaja samo v zvezi s sumom zlorabe pravice do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe oziroma pravice do povračila potnih stroškov, je očitno, da lahko nadzor traja samo tako dolgo, dokler obstajajo razlogi, ki utemeljujejo sum o obstoju takšnih zlorab. Glede nadzora nad zlorabo pravice do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe izhaja časovna omejitev možnosti izvajanja takšnega nadzora že iz same časovne omejitve obveznosti delodajalca, da javnim uslužbencem zagotavlja to pravico (do 30 delovnih dni). V zvezi s prostorsko komponento nadzora bi se lahko zastavilo vprašanje, ali zakonska ureditev dovolj natančno določa, kje oziroma od kod se lahko izvaja takšen nadzor nad posamezniki. Niti ZJU niti ZDD namreč tega izrecno ne določata. Vendar pa je na določene prostorske omejitve izvajanja nadzora mogoče sklepati na podlagi 13. člena ZDD, ki detektivom prepoveduje uporabo določenih načinov zbiranja informacij. Upošteva je to zakonsko določbo, po kateri detektivi ne smejo uporabljati prikritih preiskovalnih ukrepov, je namreč očitno, da nadzor, ki ga izvajajo detektivi, tudi glede prostorske komponente, ne sme presegati intenzivnosti teh ukrepov. S tem pa so tudi prostorske omejitve nadzora določljive.⁶

19. Glede na navedeno zatrjevano neskladje izpodbijane ureditve z ustavno zahtevo po jasnosti oziroma določenosti zakona (2. člen Ustave) ni podano.

Presoja z vidika spoštovanja ustavne zahteve sorazmernosti posegov v človekove pravice

20. Z izvajanjem nadzora po izpodbijani določbi se lahko posega v zasebnost posameznikov, varovano s 35. členom Ustave, oziroma glede varstva informacijske zasebnosti, posebej še z 38. členom Ustave. Izvajanje nadzora po izpodbijani določbi lahko pomeni tudi poseg v pravico do osebnega dostojanstva iz 34. člena Ustave. Predlagatelj zatrjuje, da gre za nesorazmeren poseg v navedene človekove pravice posameznikov. Po ustaljeni ustavnosodni presoji se lahko človekove pravice in temeljne svoboščine omejijo zaradi pravic drugih oziroma zaradi javne koristi (tretji odstavek 15. člena Ustave). Glede na to je predpogoj za dopustnost posega, da zakonodajalec z njim zasleduje ustavno dopusten cilj. Ob ugotovitvi, da poseg zasleduje ustavno dopusten cilj in da s tega vidika torej ni nedopusten, je treba vselej oceniti še, ali je v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov: 1) ali je poseg sploh nujen za doseg zasledovanega cilja; 2) ali je ocenjevan poseg primeren za doseg zasledovanega cilja v tem smislu, da je ta cilj s posegom dejansko mogoče doseči; 3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti). Le če poseg prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten

⁶ V zvezi s tem je pomembna zlasti primerjava z ureditvijo ukrepa tajnega opazovanja iz 149.a člena ZKP. Zakon v zvezi s tem ukrepom določa, da se sme izvajati na javnih ter javno dostopnih odprtih in zaprtih prostorih ter krajih in prostorih, ki so vidni z javno dostopnega kraja oziroma prostora, oziroma v zasebnih prostorih, če v to privoli imetnik prostora. Navedenih prostorskih omejitev tudi detektivi ne smejo preseči.

(glej odločbo št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03 in OdlUS XII, 86).

21. Kot izhaja iz zakonodajnega gradiva,⁷ se z izvajanjem nadzora po izpodbijani določbi zasleduje cilj nadzora nad porabo javnih sredstev za namene odsotnosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe ter nadomestil stroškov prevoza na delo in z dela. Ta cilj je ustavno dopusten. Smotrna poraba javnih sredstev je namreč nedvomno v javnem interesu.

22. V okviru preizkusa nujnosti posega Ustavno sodišče presoja, ali je poseg sploh nujen v tem smislu, da cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh (kateregakoli) oziroma da cilja ni mogoče doseči brez ocenjevanega (konkretnega) posega s kakšnim drugim, ki bi bil po svoji naravi blažji. Ta zahteva je glede izpodbijane ureditve izpolnjena. Utemeljenost razlogov za sum, da javni uslužbenec zlorablja pravico do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe ali pravico do povračila stroškov prevoza na delo in z dela, bo lahko namreč delodajalec v določenih primerih dovolj zanesljivo preveril le z izvedbo nadzora, predvidenega v izpodbijani določbi. Pred začetkom izvajanja takšnega nadzora bo moral predstojnik javnega uslužbenca sicer najprej opozoriti, da obstajajo razlogi za sum o zlorabi, ter mu omogočiti, da se o tem izjavi (četrti odstavek 33.a člena ZJU). Kadar pa na takšen način ne bo mogoče zanesljivo ugotoviti dejanskega stanja oziroma bo še naprej obstajal sum zlorabe omenjenih pravic, bo uporaba navedenih ukrepov, ki omogočajo zbiranje (nadaljnjih) informacij, nujna za dokončno potrditev ali ovrženje suma zlorabe navedenih pravic. Navedeno velja tudi glede zakonske možnosti, da predstojnik za zbiranje informacij pooblasti detektiva. Ni namreč mogoče trditi, da zbiranje informacij o posamezniku, ki ga izvaja pooblaščen javni uslužbenec in ne detektiv, nujno pomeni milejši poseg v zasebnost posameznika.

23. Izpodbijana ureditev pomeni tudi primeren ukrep za doseg zasledovanega ustavno dopustnega cilja. Zbiranje informacij o zlorabah pravic iz delovnega razmerja in posledična odprava posledic takšnih zlorab lahko namreč dejansko pripomore k smotrnejši porabi javnih sredstev. V primerih ugotovitve zlorabe pravice do povračila stroškov prevoza na delo oziroma z dela so takšni pozitivni finančni učinki očitni in se kažejo v nižjem povračilu teh stroškov v prihodnosti.⁸ Upošteva se morebitno možnost uveljavljanja zahtevkov delodajalca za povračilo neutemeljeno izplačanih sredstev za nadomestila plač ni mogoče takšnih učinkov nadzora izključiti niti v primerih ugotovljenih zlorab pravice do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe. Sicer pa lahko k smotrnejši porabi javnih sredstev iz naslova teh pravic prispeva že samo zavedanje javnih uslužbencev o obstoju ureditve, ki delodajalcem omogoča izvajanje takšnega nadzora. Takšno zavedanje lahko namreč preventivno učinkuje na obnašanje javnih uslužbencev in se odrazi v dejanskem zmanjšanju števila zlorab teh pravic.

24. Pri sorazmernosti v ožjem pomenu gre za presojo, ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale. Z ukrepi po izpodbijani določbi se posega v zasebnost javnih uslužbencev kot pomembno ustavno varovano človekovo

⁷ Poročevalec DZ, št. 10/07.

⁸ Primer takšne zlorabe je npr., če javni uslužbenec kot naslov, s katerega prihaja na delo, prijavi kraj stalnega prebivališča, čeprav dejansko prebiva bližje službi.

pravico. Na drugi strani tehtnice je utemeljeno pričakovanje vseh državljanov po čim bolj smotrni uporabi javnih sredstev, k čemur lahko prispeva tudi izvajanje ukrepov po izpodbijani določbi. Pri tehtanju med obema dobrinama je Ustavno sodišče upoštevalo, da se z izvajanjem nadzora po izpodbijani določbi sicer posega v zasebnost javnih uslužbencev, da pa ti glede na predmet nadzora (gre namreč za nadzor nad izvrševanjem pravic iz delovnega razmerja, katerim stojijo nasproti obveznosti delodajalca, da zaposlenim zagotavlja te pravice) ne morejo pričakovati, da gre za področje, kjer bi lahko veljali najstrožji možni standardi pred vdori v zasebnost. Poleg tega se, upošteva prvi odstavek 13. člena ZDD (po katerem zasebni detektivi ne smejo uporabljati prikritih preiskovalnih ukrepov, metod in sredstev, ki jih v skladu z zakonom uporabljajo službe državnih organov, kot enih izmed najbolj intenzivnih ukrepov, s katerimi se posega v zasebnost), nadzor po tej določbi ne sme izvajati na načine, ki bi lahko najbolj intenzivno posegli v zasebnost javnih uslužbencev. Glede na to izpodbijani ukrepi niso prekomerni.

25. Glede na navedeno izpodbijana ureditev ni v neskladju s 34., 35. in z 38. členom Ustave.

Obravnavanje drugih očitkov

26. Očitki predlagatelja, da je izpodbijana ureditev v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ker naj bi za javne uslužbence določala poseben režim nadzora nad delom njihovega življenja, ki naj ne bi veljal za druge delavce, so neutemeljeni že zato, ker takšne trditve nimajo dejanske podlage v predpisih. Podlago za izvajanje nadzora v zvezi z zlorabo pravice do zadržanosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe oziroma pravice do povračila stroškov prevoza v zasebnem sektorju pomeni prvi odstavek 46. člena ZDR, ki dopušča zbiranje, obdelavo in uporabo osebnih podatkov delavcev in dostavo takšnih podatkov tretjim osebam, če je to določeno s tem ali z drugim zakonom ali če je to potrebno zaradi uresničevanja pravic in obveznosti iz delovnega razmerja ali v zvezi z delovnim razmerjem. Tudi kar zadeva možnosti, da delodajalec zbira in dostavlja informacije v zvezi z zlorabo omenjenih pravic s pogodbo zaupa pogodbenemu izvajalcu (tj. detektivu), so javni uslužbenci in delavci v zasebnem sektorju izenačeni. Za pridobivanje informacij o zlorabah pravice do zadržanosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe oziroma o zlorabah pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela lahko namreč delodajalec detektivu pooblasti že po ZDD (prvi odstavek 8. člena in sedma alineja prvega odstavka 9. člena ZDD), ne da bi zato potreboval še izrecno podlago v delovnopravni zakonodaji.⁹ Neutemeljeni so tudi očitki predlagatelja o slabšem položaju javnih uslužbencev, ki naj bi bil v tem, da naj bi bila protipravnost uvedbe nadzora glede javnih uslužbencev izključena že v primeru obstoja razlogov za sum, uvedba nadzora glede drugih delavcev pa naj bi bila predmet tehtanja. Izrecno zapisana zahteva v prvem odstavku 33.a člena ZJU, po katerem se lahko predstojnik za

⁹ Po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o detektivski dejavnosti (Uradni list RS, št. 60/07 – v nadaljevanju ZDD-C) tretji odstavek 33.a člena ZJU ni več potreben. Ta določba je imela pomen zlasti v obdobju, ko je ZDD v drugem odstavku 13. člena brez izjem določal, da detektiv ne sme opravljati detektivske dejavnosti za domače in tuje varnostne službe in državne organe ter za politične stranke, tretji odstavek 13. člena ZJU pa je pomenil izjemo od te prepovedi. Po uveljavitvi ZDD-C, s katerim je bil dodan nov tretji odstavek 13. člena ZDD, ki določa, da sme detektiv za državne organe opravljati detektivsko dejavnost v zvezi z zbiranjem informacij o zlorabah pravice do zadržanosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe, zlorabah uveljavljanja pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela ter o drugih disciplinskih kršitvah in kršilcih, pa je takšna izjema določena tudi v samem ZDD.

izvedbo nadzora nad zlorabami omenjenih pravic odloči le, če razpolaga z informacijo, na podlagi katere so podani razlogi za sum zlorabe teh pravic, pomeni namreč za javne uslužbence kvečjemu dodatno jamstvo pred neutemeljenim izvajanjem takšnih nadzorov.

27. Predlagatelj izpodbijani ureditvi neutemeljeno očita tudi, da je z nadzorom, ki ga omogoča, ogroženo samostojno delovanje uprave, kar naj bi bilo v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Kot je bilo že navedeno, se z nadzorom po izpodbijani določbi ne izvaja nadzor nad javnimi uslužbenci v zvezi z opravljanjem njihovega dela, temveč le nadzor nad izvrševanjem pravice do zadržanosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe oziroma pravice do povračila potnih stroškov, skladno s predpisi, ki urejajo ti pravici. Opravljanje takšne vrste nadzora pa ne more posegati v omenjeno ustavno določbo o samostojnosti delovanja državne uprave.

C.

28. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, mag. Marija Krisper Kramberger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Ciril Ribičič in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Ribičič.

Jože Tratnik
Predsednik