



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-139/94

Datum: 30.1.1997

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Policijskega sindikata Slovenije, ki ga zastopa predsednik Zdravko Melanšek, in na pobudo Ljuba Levačiča iz Hoč, na seji dne 30. januarja 1997

**o d l o č i l o :**

Določbi 4. točke prvega odstavka 8. člena in 29. člena Zakona o detektivski dejavnosti (Uradni list RS, št. 32/94) nista v neskladju z Ustavo.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Policijski sindikat Slovenije izpodbija ustavnost 4. točke prvega odstavka 8. člena Zakona o detektivski dejavnosti (v nadaljevanju: ZDD), ki med pogoji za izdajo licence za opravljanje detektivske dejavnosti določa tudi zahtevo, da prosilec v zadnjih dveh letih ni opravljal nalog pooblaščenih uradnih oseb Ministrstva za notranje zadeve ali obveščevalno-varnostnih služb. Po vlagateljevem mnenju ta določba ni v skladu z načeli pravne in socialne države iz 2. člena Ustave, posega v zagotovljeno svobodo dela iz 49. člena Ustave in omejuje svobodo gospodarske pobude iz 74. člena Ustave. Poleg tega vlagatelj zahteve navaja, da navedeni skupini delojemalcev noben predpis ne zagotavlja materialnega nadomestila zaradi tega zakonskega omejevanja svobodne izbire poklica, kar da prav tako ni v skladu z načeli pravne države, kot je to ugotovilo Ustavno sodišče v odločbi U-I-51/90 (OdlUS I, 33).

2. Vlagatelj zahteve tudi izpodbija ustavnost 29. člena ZDD, ki zavezuje podjetja, registrirana za opravljanje detektivske dejavnosti, da pridobijo ustrezne licence tudi za tiste, ki že doslej opravljajo to dejavnost. Taka določba naj bi bila po njegovem mnenju v nasprotju s 155. členom Ustave, ki prepoveduje povratno veljavnost predpisov.

3. Svojo upravičenost do vložitve zahteve za oceno ustavnosti izpodbijanih določb zakona vlagatelj utemljuje s tem, da je po odločbi Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve št. 121-02-141/93 z dne 16.7.1993 reprezentativen sindikat v državnih organih Republike Slovenije. Izpodbijane določbe po navedbah vlagatelja zahteve omejujejo pravico do proste izbire poklica delavcev organov za notranje zadeve, katerih večina so člani Policijskega sindikata Slovenije.

4. Ljubo Levačič iz Hoč v svoji pobudi izpodbija ustavnost 4. točke prvega odstavka 8. člena ZDD, pri čemer meni, da ta določba ni v skladu s 14. členom Ustave, ki govori o enakosti pred zakonom ne glede na družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino, ter z 49. členom Ustave, ki govori o svobodi zaposlitve. Svoj pravni interes izkazuje pobudnik s tem, da opravlja delo pooblaščenih uradnih oseb oziroma policista in mu izpodbijana določba zakona onemogoča dve leti opravljati detektivsko dejavnost.

5. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve pri Državnem zboru v svojem odgovoru, oblikovanem na podlagi mnenja Odbora za notranjo politiko in pravosodje, navaja, da je bila izpodbijana določba ZDD vključena v zakon med postopkom njegovega sprejemanja v Državnem zboru z namenom, preprečiti pooblaščenim uradnim osebam, zlasti delavcem državne varnosti, da bi kot detektivi uporabljali podatke in stike, pridobljene v času opravljanja službe. Poleg tega so te osebe zaradi znanj in drugih okoliščin v veliki konkurenčni prednosti pred drugimi, ki že opravljajo detektivsko dejavnost ali se zanjo potegujejo. V prejšnjem delovnem razmerju so tudi uživali določene prednosti pred drugimi

zaposlenimi. Na odboru za notranjo politiko in pravosodje je po glasovanju prevladalo mnenje, da naj bi izpodbijana določba pomenila prekomeren poseg v svobodo zaposlovanja pooblaščenih uradnih oseb.

6. Glede določbe 29. člena ZDD sekretariat v svojem odgovoru navaja, da ne učinkuje za nazaj, pač pa le zahteva v določenem roku po uveljavitvi zakona prilagoditev novim pogojem.

## B.

7. S sklepom z dne 12.1.1996 je Ustavno sodišče združilo obe zadevi in o obeh odloča v enem postopku.

8. V skladu s 23. členom Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) lahko vloži zahtevo za uvedbo postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti tudi reprezentativni sindikat za območje države, kadar so ogrožene pravice delavcev. Glede na to, da Policijski sindikat Slovenije ne spada med reprezentativne sindikate za območje države v smislu navedenega člena ZUstS, je Ustavno sodišče njegovo vlogo obravnavalo kot pobudo. Štelo je, da izkazuje pravni interes za vložitev pobude po 24. členu ZUstS, saj ZDD v izpodbijanih določbah vpliva na pravice zaposlenih v Ministrstvu za notranje zadeve, katerih interese ta sindikat predstavlja in zastopa.

9. Glede na izpolnjene pogoje po četrtem odstavku 26. člena ZUstS je Ustavno sodišče pobudi sprejelo in takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami..

10. Izpodbijana določba 8. člena ZDD določa, da mora imeti detektiv za opravljanje detektivske dejavnosti licenco, ki mu jo lahko izda zbornica na njegovo prošnjo, če med drugim v zadnjih dveh letih ni opravljal nalog pooblaščenih uradnih oseb Ministrstva za notranje zadeve ali obveščevalno-varnostnih služb. Taka določba predstavlja omejitev svobode dela iz 49. člena Ustave.

11. V tem členu opredeljena svoboda dela se v skladu s 15. členom Ustave uresničuje neposredno na podlagi ustave. Po določbi tretjega odstavka 15. člena Ustave so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta Ustava. Ker za svobodo dela v 49. členu Ustave ni predvidena izrecna ustavna možnost zakonskega omejevanja te pravice, so ustavno dopustne le omejitve zaradi varstva pravic drugih. Tako omejevanje je dopustno le v skladu z načelom sorazmernosti, po katerem mora biti tak poseg: a) primeren za doseg ustavno dopustnega zakonodajnega cilja; b) nujen, torej da cilj ni dosegljiv z blažjim sredstvom in c) sorazmeren s težo ene in druge ustavne pravice.

12. Prvo vprašanje je, katere so v obravnavanem primeru pravice drugih, zaradi katerih varstva je omejitev potrebna. Čeprav niti vlagatelja pobude niti Državni zbor tega ne navajajo, je mogoče ugotoviti poseg v vsaj dve ustavni pravici: v pravico do zasebnosti in osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave in v pravico do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave. Pri opravljanju nalog pooblaščenih uradnih oseb te osebe pridejo do podatkov o osebnih stanjih in razmerjih (pogosto tudi z uporabo posebnih metod in tehnik), ki pomenijo sicer ustavno in zakonsko dopusten poseg v pravico do zasebnosti ter v nekatere druge pravice (nedotakljivost stanovanja, tajnost pisem in drugih občil) v javnem interesu. Uporabljati te podatke pri opravljanju zasebne detektivske dejavnosti pa predstavlja povsem nedopusten poseg v pravico do zasebnosti in osebnostnih pravic. Isto velja tudi za varstvo osebnih podatkov, saj pooblaščene uradne osebe pridejo pri svojem delu do podatkov v zbirkah osebnih podatkov, kar je dopustno v javnem interesu, ne pa za izvrševanje zasebne detektivske dejavnosti.

13. Pri ocenjevanju primernosti je treba ugotoviti, ali je v izpodbijani določbi zakona predvidena omejitev taka, da je z njo mogoče doseči ustavno dopustni zakonodajni cilj. V zadevi U-I- 201/93 (OdlUS V, 27) je Ustavno sodišče ob obravnavanju podobne prepovedi sodnikom in tožilcem za opravljanje odvetniške dejavnosti ugotovilo, da ta prepoved ni primerna. Ugotovilo je namreč, da prepoved opravljanja odvetniške dejavnosti s sedežem pisarne v kraju, kjer so opravljali to funkcijo, ne onemogoča ogrožanja nepristranosti prvostopnih sodišč, ker lahko odvetnik opravlja dejavnost na vsem območju Slovenije, ne le v kraju, kjer ima sedež pisarne. V obravnavani zadevi pa je položaj nasproten, saj izpodbijana določba ZDD povsem onemogoča bivšim pooblaščenim uradnim osebam

opravljanje detektivske dejavnosti kjerkoli v Sloveniji. Tako ta prepoved objektivno pripelje do preprečevanja uporabe podatkov in stikov iz prejšnje službe pri opravljanju detektivske dejavnosti.

14. Tak ukrep je za doseg tega cilja tudi nujen, saj ni videti, kako bi bilo mogoče na drug način doseči ta cilj. Gola prepoved detektivu, ki je bil pred tem pooblaščen uradna oseba, da uporablja podatke in stike, ki jih je pridobil v času službe, bi bila neizvedljiva in je ne bi bilo mogoče nadzorovati. Povsem razumno je pričakovati, da bo zasebni detektiv pri opravljanju dejavnosti uporabil vse znanje in vedenje, ki ga ima, tako da je nemogoče preprečiti uporabo podatkov in stikov iz prejšnje službe drugače, kot s prepovedjo opravljanja te dejavnosti za določen čas, v katerem podatki in stiki zastarijo in postanejo neuporabni oziroma se njihova uporabnost zmanjša.

15. Podana je tudi sorazmernost v ožjem pomenu besede. Pravica do varstva zasebnosti ter osebnostnih pravic kakor tudi pravica do varstva osebnih podatkov sta pomembni ustavni pravici. Kršitve teh pravic, do katerih lahko pride pri opravljanju zasebne detektivske dejavnosti z uporabo podatkov in stikov iz prejšnje službe, so lahko zelo hude. Že sama možnost hude kršitve teh pravic je v sorazmerju z obravnavano omejitvijo svobode dela bivših pooblaščenih oseb. Ta omejitev je le začasna in dve leti predstavlja najkrajšo potrebno omejitev, po tem času pa lahko bivše pooblaščenice uradne osebe pridobijo licenco za opravljanje detektivske dejavnosti.

16. Prav tako ni mogoče pritrditi navedbi vlagateljev pobude, da navedeni skupini delojemalcev noben predpis ne zagotavlja materialnega nadomestila zaradi tega zakonskega omejevanja svobodne izbire poklica in da je zaradi tega izpodbijana zakonska določba tudi v nasprotju s stališčem, ki ga je Ustavno sodišče zavzelo v svoji odločbi OdlUS I, 33. To sklicevanje na že zavzeto stališče Ustavnega sodišča ni na mestu. V navedeni zadevi št. U-I- 51/90 je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da zakonsko dopuščanje pogodbene ureditve delovnega razmerja, s katero delojemalec pristane na omejitev svobode poklica in svobodne gospodarske pobude po prenehanju delovnega razmerja (z vključitvijo konkurenčne klavzule v pogodbo), ne da bi za to delojemalec dobil ustrezno materialno nadomestilo, ni v skladu z načeli pravne države, ker s konkurenčno klavzulo nista enakomerno obremenjena oba subjekta delovnega razmerja, temveč obveznosti iz zakonsko določenih sestavin dogovora o konkurenčni prepovedi nesorazmerno zadevajo le delavca. V tem sporu pa ne gre za pogodbeno omejevanje pravice do dela, temveč za njeno zakonsko omejevanje, ki je utemeljeno zaradi pravic drugih in s tem zaradi javnega interesa.

17. Izpodbijana določba 29. člena ZDD zavezuje podjetja, registrirana za opravljanje detektivske dejavnosti, da pridobijo ustrezne licence tudi za tiste, ki že doslej opravljajo to dejavnost. Kot je Ustavno sodišče že odločilo v zadevi U-I-67/95 (OdlUS V, 38), določanje pogojev za opravljanje dejavnosti ne predstavlja povratne veljave zakona ali drugega predpisa tudi v primeru, če tak predpis zahteva izpolnjevanje teh pogojev za osebe, ki tako dejavnost opravljajo ob uveljavitvi predpisa. To še zlasti velja, ko zakon daje primeren rok za izpolnitev teh pogojev, kar za enoletni rok v obravnavanem primeru nedvomno velja.

### C.

18. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambreč, 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 soglasno.

P r e d s e d n i k  
dr. Tone Jerovšek