

Nekatere presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pomembne za zmanjševanje revščine in socialne izključenosti

Etelka Korpič-Horvat*

UDK: 342.565.2(497.4)

Povzetek: Avtorica v prispevku obravnava nekatere človekove pravice iz Ustave Republike Slovenije, ki lahko pomembno vplivajo na zmanjševanje revščine in socialne izključenosti. Pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo določa Evropska socialna listina (spremenjena) kot samostojno pravico. Avtorica ugotavlja, da Ustava Republike Slovenije sicer ne določa samostojne človekove pravice varstva pred revščino in socialno izključenostjo, vendar vsebuje vrsto človekovih socialnih pravic in temeljnih svoboščin ter ustavnih načel, ki so pomembna za socialno vključenost in odpravljanje revščine. Vsebinsko teh pravic napolnjuje Ustavno sodišče s svojimi odločitvami in nekatere avtorica predstavi v prispevku.

Ključne besede: Ustava Republike Slovenije, Evropska socialna listina (spremenjena), revščina, socialna izključenost, človekove pravice, načela

Some Assessments of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia Important for the Reduction of Poverty and Social Exclusion

Abstract: In her article, the author discusses some human rights from the Constitution of the Republic of Slovenia, which can have a significant impact on reducing poverty and social exclusion. The right to protection against poverty and social exclusion is defined by the European Social Charter (amended) as an independent right. The author notes that the Constitution of the Republic of Slovenia does not stipulate an independent human right to protection against poverty and social exclusion, but contains a number of human social rights and fundamental freedoms and constitutional principles that are important for social inclusion and eradi-

* Etelka Korpič-Horvat, doktorica pravnih znanosti, nekdanja sodnica in podpredsednica Ustavnega sodišča RS

etelka.korpichorvat@gmail.com

Etelka Korpič-Horvat, PhD in Law, former Judge and Vice-president of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia

cation of poverty. The content of these rights is filled by the Constitutional Court with its decisions; some of them are presented in this article.

Key words: *Constitution of the Republic of Slovenia, European Social Charter (amended), poverty, social exclusion, human rights, principles*

1. UVOD

Revščina je resen problem, tako celega sveta kot Evrope in Slovenije. V Sloveniji živi po podatkih Eurostata pod pragom tveganja revščine vsak osmi, v EU vsak šesti prebivalec; tveganju socialne izključenosti pa je v Sloveniji izpostavljen vsak šesti, v EU vsak četrti prebivalec.¹ Epidemija Covid-19 je zaradi družbeno ekonomskih omejitvenih ukrepov, ki so bili sprejeti zaradi varovanja življenj in zdravja, dodatno posegla v kakovost življenja ljudi.²

Podpisnice Evropske socialne listine (spremenjene) (v nadaljevanju MESL) so se zavezale, da bodo pospeševale gospodarski in družbeni razvoj, zlasti z ohranjanjem in nadaljnjim uresničevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Njihov cilj je, da z uresničevanjem socialnih pravic, zapisanih v MESL, svojim prebivalcem izboljšajo njihov življenjski standard in socialno blaginjo.³ Cilj zmanjševanja revščine in socialne izključenosti je določila tudi EU. Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija so leta 2017 v Göteborgu razglasili Evropski steber socialnih pravic (ESSP), ki temelji na 20 načelih.⁴

¹ V strategiji Evropa 2020, katere cilj je doseči visoko zaposlenost, produktivnost in socialno kohezijo v EU, so si države članice zastavile nalogo, da bodo od leta 2008 do leta 2020 zmanjšale število ljudi, izpostavljenih tveganju socialne izključenosti, zlasti z zmanjšanjem revščine (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:em0028>). V Sloveniji se je od leta 2008 do leta 2020 socialna izključenost znižala s 361.000 na 309.000 oseb (za 52.000 oseb) (www.movit.si/.../4-POGLAVJE-SOCIALNA_VKLJUCENOST).

² Po podatkih Urada za Statistiko RS se je stopnja tveganja revščine in stopnja tveganja socialne izključenosti v letu 2020 zvišala v primerjavi z letom 2019, prva za 0,4, druga za 0,6 odstotne točke; prva je znašala 12,4 %, druga 15,0 %.

³ Povzeto iz uvoda MESL.

⁴ ESSP temelji na 20 načelih s treh področij: 1) enake možnosti in dostop do trga dela, 2) poštene delovni pogoji ter 3) socialna zaščita in vključenost. Po večini kazalnikov se Slovenija uvršča visoko, razen glede zdravstvene oskrbe, socialne vključenosti nekaterih ranljivih skupin, socialnega dialoga, učinkovitosti in vzdržnosti sistema socialne zaščite ter pri spremljanju in razvoju programov enakega obravnavanja in vključenosti za skupine, ki niso ustrezno zastopane v kazalnikih spremljanja socialnih pravic (glej UMAR).

MESL v 30. členu kot samostojno pravico določa pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo, ki naj bi se predvsem zagotavljala z učinkovitim dostopom do zaposlitve, nastanitve, usposabljanja, izobrazbe, kulture in socialne ter zdravstvene pomoči.

2. ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE, DOLOČENE V USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE

Ustava Republike Slovenije velja za moderno ustavo, predvsem tudi zato, ker določa in varuje številne človekove pravice in temeljne svoboščine, ki so določene v poglavju II od 14. do 65. člena. Pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo v ustavi ni določena kot samostojna človekova pravica, kar pa ne pomeni, da ta pravica ni varovana v sklopu drugih, predvsem socialnih, ustavno določenih človekovih pravic in tudi načel. Predvsem uresničevanje socialnih pravic, ki se v pretežnem delu prekrivajo z določenimi socialnimi pravicami po MESL, pomembno vpliva na odpravo revščine in socialne izključenosti.⁵ Predvsem je izpostaviti človekove pravice do dostojanstva (34. člen), svobode dela (49. člen), do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine (50. člen), pravico do zdravstvenega varstva (51. člen), načelo enakosti (14. člen) in tudi ustavno pravico do soodločanja (75. člen) in druge. Ustavno sodišče Republike Slovenije, ki je vrhovni varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zapisanih v Ustavi Republike Slovenije, s svojimi odločitvami pomembno bogati njihovo vsebino. Ustavno sodišče se v sprejetih odločitvah in ustavni sodniki v svojih ločenih mnenjih večkrat sklicujejo na MESL⁶ in upoštevajo stališča Evropskega odbora za socialne pravice (v nadaljevanju EOSP).⁷ Velik, tudi formalni, pomen

⁵ MESL je Slovenija ratificirala z Zakonom o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Uradni list RS- Mednarodne pogodbe, št. 7/1999. Dodatni protokol k MESL, v katerem je določen sistem kolektivnih pritožb, je bil sprejet leta 1995 in omogoča določenim organizacijam delavcev in delodajalcev ter nevladnim organizacijam, da se ob domnevnih kršitvah pritožijo Evropskemu odboru za socialne pravice, ki je organ nadzora za uresničevanje socialnih pravic, določenih v MESL. Glej tudi B. Kresal, Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč, v: D. Senčur Peček (ur.), Teorija in praksa, pravo in življenje, Liber amicorum Etelka Korpič-Horvat, Univerza v Mariboru, Maribor, 2018, str. 147-168.

⁶ Glej odločbo št. U-I-249/10-27 z dne 15. 3. 2012, tč. 6; odločbo št. U-I-268/06 z dne 5. 3. 2009, tč. 8 in druge.

⁷ Glej letna nacionalna poročila o spoštovanju MESL in letnih sklepov EOSP (<http://hudoc.esc.coe.int>).

pri oblikovanju pravnega reda v Sloveniji ima MESL zaradi 8. člena ustave, ki mednarodne akte, ki jih sprejme Republika Slovenija, uvršča v hierarhiji pravnih aktov pred zakone, z močjo neposredne uporabnosti. Zato je MESL pomemben vir prava in zato pomeni obvezujočo pravno podlago za obstoj in predvsem, s pomočjo nadzora EOSP, tudi za uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Nič manj niso pomembna v ustavi zapisana načela, ki so iztožljiva po 23. členu ustave (pravica do sodnega varstva). Za ustvarjanje večje blaginje ljudi sta pomembni predvsem načeli pravne in socialne države iz 2. člena ustave. Načeli sta povezani in zagotavljata razvoj demokratične družbe, v kateri ni gospodarskega razvoja brez socialne varnosti ljudi. Slovenija kot pravna in socialna država je dolžna skrbeti za socialno varnost njenega prebivalstva.⁸ Dolžna je razvijati javne sisteme socialne varnosti, ki temeljijo na zavarovalnem principu in solidarnosti, kakor tudi socialnega varstva, ki se pretežno financira s socialnimi transferji iz proračuna države in občinskih proračunov. Načelo pravne države prizadetim osebam zagotavlja, da jim država njihovega položaja ne bo poslabšala arbitrarno. Po razviti doktrini ustavnega sodišča mora biti izkazan stvarni razlog, ki je utemeljen v prevladujočem in legitimnem javnem interesu (glej odločbo ustavnega sodišča št. U-I-112/95 z dne 8.5.1997, Uradni list RS, št. 34/97). Četudi je poslabšanje pravnega položaja utemeljeno z razumnim oziroma stvarnim razlogom, pa sprememba njihovega pravnega položaja ne sme biti v nasprotju z načelom sorazmernosti, ki ga je pri presojah po vzoru nemškega ustavnega sodišča razvilo Ustavno sodišče Republike Slovenije. Načelo sorazmernosti se prav tako šteje kot eno od podnačel pravne države, ki prepoveduje posege države v pravni položaj posameznikov in pravnih subjektov (glej odločbo št. U-I- 24/07 z dne 4.10.2007).

Uresničevanje človekovih pravic in svoboščin in razvoj ustavnih načel, ki se operacionalizirajo v zakonih, vodi v uresničevanje blaginje ljudi in v odpravo revščine.

⁸ Odgovornost države za socialni položaj njenega prebivalstva je jasno zapisana v nemškem temeljnem zakonu iz leta 1949 Grundgesetz, ki ima naravo Ustave in po katerem se zgleduje tudi Slovenija.

3. USTAVNOSODNE PRESOJE, KI ZAGOTAVLJAJO MOŽNOSTI VARSTVA PRED REVŠČINO IN SOCIALNO IZKLJUČENOSTJO

Živimo v svetu razvoja digitalizacije, umetne inteligence in robotizacije. V času, v katerem prevladuje homo economicus, človek, ki kopiči sredstva za lastno korist. Podjetja merijo svojo uspešnost z dobički, države z rastjo BDP. V globalizacijskem svetu se je razvil trg tekmovalnosti, tržne konkurenčnosti, potrošništva. Pri uveljavljanju pravic iz socialne varnosti in socialnega varstva se vlade in parlamenti pogostokrat sklicujejo na javnofinančno vzdržnost, še preden preverijo možnosti spremembe odhodkovnega dela proračuna z višjim deležem odhodkov namenjenih za socialne transfere, za blagostanje ljudi, za boljše življenje njenih prebivalcev. V tej ekonomski tekmi EU ni bila najbolj uspešna, ker se njeni cilji po Lizbonski strategiji, da naj bi do leta 2010 postala najbolj dinamično in najuspešnejše gospodarstvo na svetu, niso uresničili. Toda Evropa se lahko ponaša, da je najbolj socialna regija na svetu, kar želi ostati v nadaljnji perspektivi svojega razvoja in kar je jasno načrtala v svojih razvojnih načrtih na socialnem področju, ki temeljijo na sprejetih zavezujočih pravnih aktih. Med te sodi ena najpomembnejših, to je Evropska socialna listina (spremenjena, MESL).

3.1. Pravica do dostojanstva

Človekovo dostojanstvo (*human dignity*) je temeljna vrednota vsake demokratične države in družbene ureditve, ki je varovana v mednarodnih aktih⁹ in državnih aktih. Praviloma imajo države v Evropi v najvišjem aktu države, v svojih ustavah, zapisano, da so pravne in socialne države in med človekovimi pravicami, da varujejo človekovo dostojanstvo, z uresničevanjem ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic, ki jih bolj ali manj konkretizirajo že v ustavah. Te vključujejo predvsem pravico do dela, vključno s pravico do pravičnega plačila, prepoved prisilnega dela, pravico do sindikalne svobode, ki vključuje tudi kolektivno dogovarjanje, pravico do socialne varnosti in dostojanstva, pravico do varstva zdravega okolja, pravico do kulturnih in družbenih dosežkov ter druge.

⁹ V Organizaciji združenih narodov (v nadaljevanju OZN): Ustanovna listina ZN iz leta 1945 (preambula); Splošna deklaracija človekovih pravic iz leta 1948 (preambula in 1. člen); Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (preambula); v Evropi: Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (preambula).

V nekaterih državah je nedotakljivost človekovega dostojanstva vključena že v temeljna načela ustave,¹⁰ v drugih ima človekovo dostojanstvo normativni izraz v posameznih določbah ustave, ki določajo človekove pravice in temeljne svoboščine.

Ustava Republike Slovenije v 34. členu določa, da ima vsakdo pravico do osebnega dostojanstva in varnosti. Specifično varstvo človekove osebnosti in dostojanstva je določeno v 21. členu, ki je praviloma omejeno na varstvo v pravnih postopkih pri aretaciji, priporu in pri prestajanju kazni v zaporu.

V Sloveniji je ustavno sodišče v zadevi št. Up-555/03 in št. Up-827/04 z dne 6. 7. 2006 sprejelo stališče: »Človekovo življenje, njegova fizična in psihična celovitost ter dostojanstvo so vrednote, ki se v hierarhiji človekovih pravic nahajajo najvišje in so kot take zavarovane v mnogih mednarodnih instrumentih.« Med te instrumente sodi tudi MESL, ki v 26. členu posebej določa pravico do dostojanstva pri delu z zaščito pred spolnim nadlegovanjem na delovnem mestu ali v zvezi z delom in zaščito pred »ponavljajočimi, graje vrednimi in očitno negativnimi in žaljivimi dejanji, usmerjenimi proti posameznim delavcem na delovnem mestu ali v zvezi z delom«.

Na področju zaposlovanja je ustavno sodišče dostojanstvo in osebnost posameznika neločljivo povezalo z eksistenčno varnostjo. Tako je v zadevi št. U-I-183/97 z dne 10. 7. 1997 odločilo, da se z neupravičenim preprečevanjem opravljanja dela posega v osebno dostojanstvo delavca (34. člena ustave) in v pravico do nedotakljivosti delavčeve duševne celovitosti in njegovih osebnih pravic (35. člen ustave): »Z nezakonitim ravnanjem se omejuje možnost razvoja delavčevih sposobnosti, kar pomeni nedopusten poseg v njegove osebnostne pravice. Možnost poklicnega in osebnega razvoja, vključno z doseganjem in razvojem statusa, položaja oziroma ugleda v delovnem in življenjskem okolju so ob nesporni pomembnosti eksistenčne varnosti neločljivi elementi, ki opredeljujejo dostojanstvo in osebnost vsakega posameznika.«

Na področju socialne varnosti ustavno sodišče šteje poseg v socialni položaj za poseg v osebno (človekovo) dostojanstvo (odločba št. U-I-36/00, z dne 11.

¹⁰ Tako na primer prvi člen nemške zvezne ustave (Temeljni zakon ZRN) določa, da je človekovo dostojanstvo nedotakljivo, ter da je njegovo spoštovanje in varstvo obveznost vse državne oblasti (I. von Münch, P. Kunig: Grundgesetz-Kommentar, Band 1: Präambel bis Art. 19, 4., neubearbeitete Auflage, C. H. Beck, München, 1992).

12. 2013, tč. 22). Za poseg v socialni položaj pa gre takrat, ko zakonodajalec poseže v samo jedro pravice do socialne varnosti.

Poleg splošne pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, ki je urejena v 34. členu Ustave RS, je opozoriti še na posebne določbe, ki varujejo dostojanstvo po posebnih zakonih. Tako za zaposlene osebe, ki imajo sklenjene pogodbe o zaposlitvi, velja 15.a člen zakona o javnih uslužbencih,¹¹ 7. člen zakona o delovnih razmerjih,¹² 8. člen zakona o varstvu pred diskriminacijo¹³ in delno 24. člen zakona o varnosti in zdravju pri delu¹⁴. Kazenski zakonik¹⁵ podobna dejanja opredeli kot šikaniranje na delovnem mestu (prvi odstavek 197. člena KZ-1).

3.2. Pravica do enakega obravnavanja

Pomemben vidik socialne države je načelo enakosti po 14. členu ustave, ki pomembno vpliva na udejanjanje načela pravičnosti, ki je prav tako nepogrešljiv spremljevalec socialne države in odpravljanja revščine, predvsem pa socialne izključenosti. Sodobna socialna država zagotavlja demokratično in pravičnejšo družbeno ureditev, v kateri ni prostora za neenako obravnavanje oziroma diskriminacijo.

V zadevi št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 je ustavno sodišče presodilo, da imajo vsi državljani, ne glede na njihov gmotni položaj oziroma prispevek v državni oziroma občinski proračun, enake pravice pri uresničevanju lokalne samouprave ter pravico do enakega obsega in kvalitete storitev, ki jih morajo občine nuditi lokalnemu prebivalstvu pri izvrševanju svojih izvirnih nalog (drugi odstavek 14. člena ustave). Načelo prispevanja posameznika glede na njegov gmotni položaj je vgrajeno že v sistem pobiranja davkov, ki so najpomembnejši viri tudi za financiranje občin; s tem se med prebivalci Slovenije zagotavlja solidarnost, ki izhaja iz načela socialne države (2. člen ustave). Zato zakonsko

¹¹ Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C in 203/20 – ZIUPOPĐVE.

¹² Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE in 119/21 – ZČmIS-A).

¹³ Zakon o varstvu pred diskriminacijo, Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg.

¹⁴ Zakon o varnosti in zdravju pri delu, Uradni list RS, št. 43/11.

¹⁵ Kazenski zakonik, Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20 in 95/21.

urejanje prerazporejanja lastnih sredstev med posameznimi občinami v primeru ustvarjenih presežkov lastnih virov nad izračunano primerno porabo ni v neskladju s finančno avtonomijo občin. V neskladju s 142. členom pa je zakonska ureditev, ki določa, da država v primeru ugotovljenega presežka nad izračunano primerno porabo občine neomejeno razpolaga tudi s sredstvi, zbranimi iz naslova tako zmanjšanih lastnih virov občine.

3.3. Pravica do socialne varnosti

Pravica do socialne varnosti v Republiki Sloveniji zagotavlja tako pravice iz sistemov socialnih zavarovanj kot tudi pravice iz sistema socialnega varstva.

V Sloveniji, kot že navedeno, sistem socialne varnosti temelji na socialnih zavarovanjih (zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in druga socialna zavarovanja), sistem socialnega varstva pa temelji zgolj na odhodkih proračuna države, imenovani socialni transferji. Zagotavljanje socialnega varstva tistemu delu prebivalstva, ki ni zaposleno, z dajatvami socialne pomoči (*decent support*) vedno na novo odpira vprašanje na eni strani zadostne (dostojanstvene) finančne eksistenčne podpore tistemu, ki nima sredstev za življenje (danes v Sloveniji znaša socialna pomoč okrog 400 evrov)¹⁶, na drugi strani pa je treba paziti na primerno plačilo za delo zaposlenih delavcev, ki delajo 172 ur na mesec. Država delo varuje z določitvijo minimalne plače (danes ta v Sloveniji znaša okrog 700 evrov neto oziroma 1024,24 evrov bruto). Vprašanje je, kako prvim zagotoviti človeku dostojno življenje in drugim priznati pravično plačilo za vložek njihovega dela. Zato ocenjujem, da ni naključje, da države ponovno intenzivno razmišljajo in pilotno preizkušajo modele univerzalnega temeljnega dohodka, ki bi močneje ohranjal načelo enakosti in odpravljal revščino.¹⁷

Temeljna pravica do socialne varnosti je urejena v univerzalnih in regionalnih mednarodnih aktih (Splošni deklaraciji človekovih pravic, Mednarodni pakt o

¹⁶ Zakon o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre) določa, da je denarna socialna pomoč socialno varstveni prejemek. Namenjen je tistim posameznikom, ki si materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere sami ne morejo vplivati. Denarna socialna pomoč je namenjena zadovoljevanju minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje.

¹⁷ Več o univerzalnem temeljnem dohodku glej Sara Bagari, Univerzalni temeljni dohodek kot možna nadomestitev socialnega varstva in socialne varnosti, Podjetje in delo, let. 47, št. 6-7/2021, str. 1036 do 1047.

ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, MESL, Listini temeljnih pravic EU) in nacionalnih ustavah.

V Ustavi Republike Slovenije je pravica do socialne varnosti določena v 50. členu ustave. Ta člen določa: »(1) Državljeni imajo pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine. (2) Država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje. (3)...«¹⁸

Iz navedenega 50. člena ustave lahko ugotovimo naslednje: Prvi odstavek 50. člena ustave zagotavlja državljanom pravico do socialne varnosti, s posebej izpostavljeno pravico do pokojnine, pod pogoji, kot jih določa zakon. Ustavno sodišče pri svojih odločitvah mora upoštevati, da za pravice iz socialne varnosti velja zakonski pridržek, ker je ustava pooblastila zakonodajalca, da določa krog upravičencev, vrsto in obseg upravičenj, pogoje za pridobitev in način uresničevanja pravic iz socialne varnosti. Ustava določa zgolj minimalno varstvo. Zato ustavno sodišče v svojih odločitvah vedno poudarja, da je ustavnosodna presoja zakonske ureditve socialnih pravic nujno zadržana in omejena na ugotavljanje, ali je zakonodajalčeva rešitev v skladu z javnim interesom. Zakonodajalec ima pozitivno obveznost, da sprejme ustrezno zakonodajo s področja socialne varnosti in da zapisane norme tudi varuje in nadzira.

Vendar kljub temu, da ima zakonodajalec pri urejanju pravic iz socialnih zavarovanj široko polje proste presoje, pri tem ni povsem samostojen, ima določene okvire, ki jih mora upoštevati pri normiranju pravic iz socialne varnosti: 1) omejuje ga že sama ustava, ki v drugem odstavku 50. člena določa, da mora država urediti določena obvezna socialna zavarovanja (zdravstveno, pokojninsko in invalidsko zavarovanje) in skrbeti za njihovo delovanje; 2) nadalje zakonodajalca pri določanju pravice do socialne varnosti zavezuje tudi pravni red EU in mednarodni akti; 3) zakonodajalec pa je vezan tudi na odločitve Ustavnega sodišča. Navedene varovalke varstva socialnih pravic omejujejo zakonodajalca, da bi pri njihovem določanju ravnal arbitrarno.

Ustava določa zakonodajalcu dolžnost, da uredi obvezno pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje ter druga socialna zavarovanja, ki jih sam določi.¹⁹

¹⁸ Posebni členi v Ustavi so še namenjeni zdravstvenemu varstvu, varstvu invalidov, starševskemu in otroškemu varstvu.

¹⁹ Zakonodajalec je določil še zavarovanja za primer brezposelnosti in starševsko varstvo ter poškodbe pri delu.

Poleg tega ima dolžnost, da stalno skrbi za njihovo delovanje, kar pomeni, da prebivalcem morajo biti v skladu z zakonskimi pogoji zagotovljene pravice iz socialne varnosti iz obveznega socialnega zavarovanja, ki temeljijo na prispevkih.²⁰ Široko polje proste presoje pa je zakonodajalcu prepuščeno pri normiranju posameznih pravic iz obveznih zavarovanj. Zakonodajalčeve odločitve so vezane na upoštevanje ustavnih načel in človekovih pravic ter temeljnih svoboščin in morajo biti v skladu z javnim interesom.

Po mednarodnih aktih se pravice do socialne varnosti priznavajo vsem zaposlenim in ne le državljanom Republike Slovenije. Konvencija MOD št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti v 68. členu določa enako obravnavanje državljanov in nedržavljanov v prispevno financiranih sistemih.²¹ Ustavno sodišče je priznanje pravice do socialne varnosti vsem zaposlenim, in ne le državljanom Republike Slovenije, zagotovilo z odločitvijo priznanja pokojnine srbskemu državljanu v zadevi Lazarevič (Odločba št. Up-770/06 z dne 27. 5. 2009), ko je presodilo, da gre za pravico do socialne varnosti, ki uživa dvojno ustavnopravno varstvo, po 50. členu ustave in tudi po 33. členu ustave. Kot pravica do socialne varnosti je zagotovljena le državljanom Republike Slovenije, skladno s prvim odstavkom 50. člena Ustave, kot pravica do zasebne lastnine po 33. členu ustave pa ne glede na državljanstvo. Omejitve izplačevanja pokojnine v tujino so v nasprotju z ustavnim varstvom lastnine, je navedlo ustavno sodišče. Tudi pozneje je ustavno sodišče priznalo lastninsko varstvo socialnih pravic, enako kot ESČP, ki celo priznava neprispevno financiranim dajatvam lastninsko varstvo po Protokolu 1.²²

Ustavno sodišče je zakonodajalcu določilo okvir priznavanja pravic iz socialne varnosti in ga zavezalo, da »mora zakonodajalec pri zakonskem urejanju te pravice upoštevati namen oziroma cilj prvega in drugega odstavka 50. člena ustave, t.j. da sta posameznikom zagotovljeni ekonomska varnost in človekovo dostojanstvo.«

²⁰ Plačevanje prispevkov za obvezno pokojninsko zavarovanje v Republiki Sloveniji predstavlja pretežni del prihodkov pokojninske blagajne. Prispevki za pokojninsko zavarovanje se plačujejo iz bruto plače in iz bruto nadomestil plače za čas odsotnosti z dela. Obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje se izvaja centralizirano v enem Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Republike Slovenije.

²¹ Enako obravnavanje zavarovancev določa tudi Evropska socialna listina (spremenjena) in ga priznava v svojih odločitvah tudi ESČP z upoštevanjem Protokola št. 1.

²² Glej zadeve: Andrejeva proti Latviji z dne 18. febr. 2009, št. 55707/00; *Ruszkowska proti Poljski*, št. 6717/08, § 48, 1. julij 2014, *Kopecký proti Slovaški*, št. 44912/98, § 35, prav tako pa tudi ne zagotavlja pravice do pokojnine v določenem znesku (glej, na primer, *Bélané Nagy proti Madžarski*, št. 53080/13, § 84, ESČP 2016. EKČP v temeljnem besedilu ne vsebuje pravice do zasebne lastnine (*right to property*)).

Poleg tega je zavzelo stališče, da »vsaka človekova pravica ima svoje ustavno zagotovljeno jedro, to je samo bistvo te človekove pravice, v katero zakonodajalec ne sme poseči.« Ureditev je v prosti presoji zakonodajalca, dokler ta s sprejetimi normami ne poseže v bistvo (jedro) človekove pravice. Kaj je jedro posamezne socialne pravice ustavno sodišče razlaga v svojih odločitvah pri obravnavanju konkretnih primerov. Čeprav v vseh primerih ni izrecno zapisalo, da poseg v jedro pravice pomeni tudi poseg v človekovo dostojanstvo, je to glede na poseg v samo bistvo človekove pravice, razumljivo. Če gre zgolj za poseg v zakonsko določeno pravico, ustavno sodišče dopustnost posega presoja zgolj po načelu zaupanja v pravo, načelu pravne države po 2. členu ustave, ali »obstaja stvaren razlog utemeljen v prevladujočem in legitimnem javnem interesu,« (na primer ekonomska nezmožnost države za pokrivanje socialnih transferjev).

Zakonodajalec torej s svojimi normami ne sme posegati v jedro pravice, ker bi sicer pravico izvotlil. Ali zakonska ureditev poseže v bistvo pravice ustavno sodišče presoja po strogem testu sorazmernosti. To se zgodi redko, do sedaj je le v petih primerih ustavno sodišče odločilo, da gre za poseg v pravico iz socialne varnosti. Na primer, odločba št. U-I-794/11 z dne 21. 2. 2013, ki se nanaša na uveljavljanje nadomestila plače za čas bolniške odsotnosti nad 30 dni. Vrhovno sodišče je zavzelo stališče, da lahko navedeno nadomestilo plače pritožnik uveljavlja le od delodajalca, od Zavoda za zdravstveno varstvo pa ne, čeprav je pritožnik plačeval prispevke za zdravstveno zavarovanje. Ustavno sodišče je presodilo, da gre za poseg v pravico do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena ustave. Menilo je, da je bila pritožniku odvzeta vsakršna možnost učinkovitega varovanja in uresničitve njegove pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. To je privedlo do izvotlitve pritožnikove pravice iz prvega odstavka 50. člena ustave. Nadomestilo plače za čas bolniške odsotnosti nad 30 dni predstavlja pravico do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena ustave, ki temelji na obveznem zdravstvenem zavarovanju na podlagi plačevanja prispevkov, zato je pritožnik upravičen do neposrednega uveljavljanja nadomestila od Zavoda. Zanikanje izplačila navedenega nadomestila pomeni zanikanje ustavno zajamčenega jedra pravice, je presodilo ustavno sodišče.

Ustavno sodišče se je opredelilo tudi do posega v jedro pravice do pokojnine, kar je razloženo v nadaljevanju pod tč. 3.3.1.

3.3.1. Pravica do pokojnine

Temeljni namen te pravice je zagotoviti socialno varnost zavarovancem iz obveznega pokojninskega zavarovanja, ko se uresniči socialno tveganje izgube dohodka zaradi starosti.²³ Gre za pravico, ki se uresničuje v sistemu javnega pokojninskega zavarovanja, ki temelji na zavarovalnem principu in načelu vzajemnosti in solidarnosti. Je osebna, neodtujljiva, materialna pravica, ki je ni mogoče prenesti na drugega in ne podedovati.²⁴ Pravica do pokojnine pomembno vpliva na uresničevanje ustavnega načela, zapisanega v 2. členu Ustave, da je Slovenija pravna in socialna država. Država je dolžna skrbeti za socialno varnost svojega prebivalstva²⁵ in zato organizira javne sisteme socialne varnosti. Zakonodajalec ima pri urejanju pravice do pokojnine široko polje proste presoje, pri čemer mora skrbeti za njeno delovanje tako, da določi pogoje in način njenega uresničevanja. Zakonska ureditev mora poleg načel pravne in socialne države upoštevati načelo enakosti pred zakonom, določeno v 14. členu ustave in 14. členu EKČP, in na teh osnovah zavarovancu zagotoviti varno starost glede dohodka.²⁶

Tako kot vsa druga socialna zavarovanja tudi pokojninsko zavarovanje temelji na zavarovalnem principu in načelu vzajemnosti in solidarnosti. Slovenija je kot večina kontinentalnega dela evropskih držav prevzela Bismarckov model obveznega pokojninskega socialnega zavarovanja.²⁷ Z družbenim razvojem se je pokojninski sistem spreminjal glede vključenih zavarovancev, pogojev in obsega zavarovanj. V samostojni Sloveniji je sprejet tretji zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju: prvi v letu 1992 (ZPIZ/92), sledil je ZPIZ-1 in sedaj veljavni ZPIZ-2. Napoveduje se nova pokojninska reforma, ki ni potrebna samo

²³ G. Strban, Spregledani vidiki pokojninske reforme, Delavci in delodajalci, let. XIII, št. 2-3/2013, Ljubljana, str. 277 – 291.

²⁴ Glej odločbo US, št. U-I-29/96 z dne 8. 5. 1997 (Uradni list RS, št. 29/97 in 7/98 in OdlUS VII, 3 ter OdlUS VI, 56).

²⁵ Odgovornost države za socialni položaj njenega prebivalstva je jasno zapisana v nemškem temeljnem zakonu iz leta 1949 – Grundgesetz, ki ima pravno naravo ustave in po katerem se zgleduje tudi Slovenija.

²⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-358/04 z dne 19. 10. 2006 (Uradni list RS, št. 112/06 in OdlUS XV, 72), 8. točka; odločbo št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 20/11), 30. in druge točke.

²⁷ V času nemškega kanclerja Bismarcka Otta von (1815–1898) je bil v Nemčiji z zakonom določen sistem javnega obveznega socialnega zavarovanja. Prvo pokojninsko invalidsko zavarovanje je bilo uvedeno leta 1889. Sistem obveznega pokojninskega zavarovanja je bil uveden v nekdanji Jugoslaviji z Zakonom o socialnem zavarovanju delavcev in uslužbencev in njihovih družin leta 1950 (Uradni list FLRJ, št. 10/50).

zaradi zagotavljanja finančne vzdržnosti sistemov socialne varnosti, nizke rodnosti in staranja prebivalstva. Podaljševanje življenjske dobe prebivalstva vse bolj obremenjuje aktivno prebivalstvo s prispevki in davki za pokojnine in druge socialne dajatve.²⁸ Za odpravljanje revščine je zelo pomemben učinkovit in uspešen javni pokojninski sklad, ki temelji na medgeneracijski solidarnosti.

Delovanje pokojninskega sistema, kot že navedeno, je v javnem interesu in država je dolžna zagotavljati pogoje za njegovo delovanje. Pomemben pogoj za uspešno delovanje sistema so ustrezne pravne podlage, ki bodo zagotavljale prebivalcem socialno varnost in javnofinančno vzdržnost.

Pravica do pokojnine ni samo pomembna človekova pravica iz socialne varnosti, je tudi nepogrešljiv del socialne države in pomembno vpliva na zmanjševanje revščine. Pokojnina naj bi zagotavljala osebi, zavarovancu, na podlagi vplačanih prispevkov, varno starost glede dohodka²⁹ in dostojanstvo. Ustavno sodišče jo je pomembno razvilo, saj se je na področju socialne varnosti največ ustavnosodnih presoj nanašalo na zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju³⁰ oziroma pravico do pokojnine. Glede na pomen socialne države in velikega števila upokojencev (625.902³¹) ter dokaj pogoste spremembe navedenega zakona (pokojninske reforme) je to razumljivo.

Ustavno sodišče se je pri pravici do pokojnine opredelilo, kaj zajema jedro pravice do pokojnine. Gre za primer Todorovič (Odločba št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008), kjer je ustavno sodišče zavzelo stališče, da ustavno varovano jedro pravice do pokojnine zajema pravico dobiti pokojnino, ki zagotavlja socialno varnost. Pri tem se ustavno sodišče ni opredelilo, kaj pomeni pojem »socialna varnost«, niti o višini pokojnine. Določanje višine prejemkov socialnih pravic sodi po stališču ustavnega sodišča v zakonodajalčevo pristojnost. Gre za vprašanje primernosti in ne ustavne skladnosti. Kdaj bi bila višina pokojnine tako nizka, da ne bi zagotavljala socialne varnosti, je ustavno sodišče v odločbi št. U-II-1/11 z dne

²⁸ Razmerje med upokojenci in aktivnim prebivalcem je bilo leta 1984 1:3,02; leta 1990 1:2,30; leta 2007 1:1,62, (www.zpiz.si).

²⁹ Povprečna mesečna starostna pokojnina v septembru 2021 je znašala 729,93 evrov; povprečna plača pa 1.269,18, neto. Zavarovanci s polnim delovnim ali zavarovalnim časom, ki izpolnjujejo pogoje za starostno pokojnino, so upravičeni prejemati 40 odstotkov starostne pokojnine.

³⁰ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19, 75/19, 139/20, 189/20 – ZFR0, 51/21, 121/21 in 162/21.

³¹ Vir: Mesečni statistični pregled ZPIZ, september 2021.

10. 3. 2011 zavzelo stališče, da pokojnina mora upokojencu pri »polni« starostni pokojnini zagotavljati najmanj »socialni minimum, ki ne pomeni le življenjskega minimuma za preživetje, kot se zagotavlja z dajatvami iz sistema socialnega varstva, ampak določeno življenjsko raven.« S tako odločitvijo je umestilo višino pokojnine, da mora biti višja od socialne pomoči in poudarilo načelo solidarnosti, ki se uresničuje s kontinuiteto življenjskega standarda, kar pomeni, da se poseg v pravico do pokojnine glede na njeno višino presoja po vplačanih prispevkih. Torej pokojnina mora zagotavljati več kot le življenjski minimum za preživetje, kot se zagotavlja z dajatvami iz sistema socialnega varstva. Upokojencem mora zagotavljati določeno življenjsko raven (standard) glede na njihovo delo in plačane prispevke v času njihove aktivne dobe. Z navedenim stališčem je Ustavno sodišče umestilo višino pokojnine nad znesek socialne pomoči, kot pravice iz socialnega varstva, ki jo upravičenec prejme, ne da bi plačeval prispevke. Če bi pokojnina bila manjša ali enaka kot socialna pomoč, bi bila izvotlena.

Torej zakonodajalec ne sme izvotliti pravice do pokojnine ali jo ukiniti; je pa svoboden pri načinu izvršitve pravice do pokojnine, kar pomeni, da lahko spremeni pogoje za pridobitev in prejemanje pokojnine. Ker gre za ustavno varovano pravico, posameznik ima možnost, da jo uveljavlja z ustavno pritožbo na ustavnem sodišču, ko izčrpa vsa pravna sredstva pred rednimi sodišči.

Ustavno sodišče je sprejelo tudi stališče, da je pokojnina v določeni višini pridobljena pravica, ki je varovana v okviru načela varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. (Odločba št. U-I- 186/12 z dne 14. 3. 2013). Zakonodajalec lahko zaradi ekonomske nezmožnosti države (varčevalni ukrepi)³² za pokrivanje socialnih transferjev, zmanjša pokojnine. To je lahko ustavno dopusten razlog za zmanjšanje zakonsko določene pridobljene pravice za naprej, ne da bi to pomenilo neskladje z načelom varstva zaupanja v pravo iz 2. člena ustave.³³ Vendar pa mora zakonodajalec pri tem spoštovati načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena ustave).³⁴ Zakonodajalec pa ne sme arbitrarno zmanjšati

³² Zakon za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12 in 105/12) je v času finančno gospodarske krize določil varčevalne ukrepe tudi na področju zaposlovanja in socialne varnosti, predvsem v javnem sektorju.

³³ Ko zakonodajalec spreminja zakon le za naprej, se varstvo pridobljenih pravic ne zagotavlja po 155. členu Ustave (retroaktivnost pravnih aktov), ampak v okviru načela pravne države (2. člen Ustave), po katerem država položaj zavarovanca ne sme arbitrarno poslabšati.

³⁴ A. Bubnov Škoberne navaja, da bi bilo zaradi spoštovanja pravne države, pravne varnosti in zaupanja v pravo, primerno, da se z zakonom določijo pravila za možnosti spreminjanja pričakovanih pravic (na primer gospodarska uspešnost države in usklajeni interesi aktivnih in

pravice iz socialne varnosti zaradi javnofinančne vzdržnosti. Po stališču ustavnega sodišča: »Zakoni, s katerimi se sprejemajo interventni ukrepi, sami po sebi niso protiustavni, če veljajo za naprej in če za njihovo sprejetje obstajajo razumni razlogi. Če bi zaradi njih prišlo do posega v ustavnopravno varovano jedro pravice do socialne varnosti, pa bi se glede vsakega izmed njih lahko postavilo vprašanje njegove ustavnosti« (odločba št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011, tč. 33).³⁵

Iz ustave (drugi odstavek 15. člena) izhaja, da mora zakonodajalec pri zakonskem urejanju pravice do pokojnine urediti tudi način njenega uresničevanja. V okviru ustavno zapovedane ureditve načina uresničevanja pravice do pokojnine spada tudi ureditev postopka, v katerem se pravica prizna. V zvezi s postopkom priznavanja pravice do pokojnine je ustavno sodišče sprejelo odločbo št. Up-195/13, U-I-67/16 z dne 26. 1. 2017, v kateri je zavzelo stališče o ponovni odmeri pokojnine. Odločalo je o ustavni pritožbi upokojenca, pri katerem se je po pravnomočni odmeri njegove pokojnine izkazalo, da pri odmeri niso bile upoštevane razlike v plači za čas dveh let, priznane s sodbo delovnega sodišča. Pri odločanju o ustavni pritožbi se je zastavilo vprašanje, ali je bilo glede na naravo pravice do pokojnine (prvi odstavek 50. člena Ustave), ki se praviloma uresničuje dolgotrajno, dopustno, da ZPIZ-1 ni predvideval mehanizmov za odpravo napak pri odmeri pokojnine z učinkom za naprej. Ustavno sodišče je zato začelo postopek za presojo njegove ustavnosti.

Posebna značilnost pravice do pokojnine je, da se uresničuje dolgotrajno, kar utemeljuje potrebo po posebnem pravnem sredstvu, ki tudi po pravnomočnosti omogoča odpravo napak. Glede na to, da je tako pravno sredstvo že obstajalo po prejšnjem zakonu (ZPIZ/92) in da ga je zakonodajalec ponovno uvedel v sedaj veljavnem ZPIZ-2, je Ustavno sodišče presodilo, da zakonodajalec ob uveljavitvi ZPIZ-1 ni imel razumnih razlogov za opustitev takega posebnega pravnega sredstva. Zato je odločilo, da je bil ZPIZ-1 v neskladju s prvim odstavkom 50. člena ustave. Odločba je pomembna zaradi zaupanja v stabilnost pokojninskega sistema.

pasivnih zavarovancev). Glej A. Bubnov Škoberne, Grega Strban, *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana, 2010, str. 54.

³⁵ SEU ne priznava javnofinančni cilj kot zadosten razlog za poseg v človekovo pravico (glej zadeve G. Rosenblatt (C-45/09 z dne 12. oktobra 2010, tč. 43 in 45), niti v združeni zadevi V. I. Georgiev (C-250/09 in C-268/09 z dne 18. novembra 2010), kakor tudi ne v zadevi Palacios de la Villa (C-411/05 z dne 16. oktobra 2007, tč. 69 in 71). SEU soobstoja več ciljev ni neposredno vezalo na temeljni javnofinančni cilj. Le s pavšalnimi navedbami se ustavna sodišča ne bi smela zadovoljiti in pristati na zmanjševanje socialne varnosti.

3.3.2. Drugi pomembni odločitvi Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki se nanašata na pravice iz socialne varnosti

Odločba št. Up-1303/11, U-I-25/14 z dne 21. 3. 2014: Odločitev se nanaša na zdravstveno varstvo. Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju Pravila) kot podzakonski akt so določala pogoje zdravljenja v tujini. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je določba Pravil, ki je urejala navedeno pravico, v neskladju s pravico do zdravstvenega varstva iz prvega odstavka 51. člena v zvezi z drugim odstavkom 50. člena ustave, ker izvirno določa vsebino pravice do zdravstvenega varstva. Določitev pogojev uveljavljanja pravice do zdravstvenega varstva in načina izvrševanja te pravice sta pridržana zakonu, je sklenilo ustavno sodišče.

Odločba št. U-I-294/12 z dne 10. 6. 2015: Ustavno sodišče je presojalo ustavno skladnost zakona o duševnem zdravju³⁶ v delu, ki je določal primere in postopek sprejema osebe z duševno motnjo, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost, v obravnavo v varovanem oddelku s privolitvijo njenega zakonitega zastopnika. Presajo je opravilo z vidika posega v osebno svobodo po 19. členu ustave (varstvo je enako kot v 5. členu EKČP). Presodilo je, da postopek sprejema osebe, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost, v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda ni urejen ustavno skladno, ker ne zagotavlja ustavno procesna jamstva varovani osebi, ki izhajajo iz 22. člena ustave. Varovanja v celoti izključuje iz sodelovanja v postopku, kot da bi bil objekt in ne subjekt postopka. Privolitev v sprejem in odpust iz varovanega oddelka namesto prizadete osebe da njegov zakoniti zastopnik (skrbnik). Okoliščina odvzete poslovne sposobnosti varovancu zakonodajalca ne odvezuje od urejanja njegovega položaja in pravic na način, ki bi mu omogočal v največji mogoči meri samostojno uveljavljati in varovati človekove pravice. K temu ga posebej zavezuje prvi odstavek 52. člena ustave (pravice invalidov) in Konvencija o varstvu invalidov.³⁷ Z navedeno odločbo je ustavno sodišče odločilo, da mora biti zagotovljena sodna kontrola osebam – varovancem z duševno motnjo, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost, ki so nameščene v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda. Tudi tem osebam morajo biti zagotovljena ustavno procesna jamstva iz 22. člena ustave.

³⁶ Zakon o duševnem zdravju, Uradni list RS, št. 77/08.

³⁷ Glej tudi sodbe ESČP v zadevah *Winterwerp proti Nizozemski*, *Kedzior proti Poljski*, *Zagidulina proti Rusiji* in druge, na katere se je sklicevalo Ustavno sodišče. Sporočilna vrednost navedene odločitve je, da za sprejem v varovani oddelek in odpust iz njega mora biti zagotovljena sodna kontrola in se mora slišati glas varovanca.

V obravnavanem primeru je ustavno sodišče presodilo, da gre za zlorabo pravice, ker se pravica uveljavlja ali izvršuje v nasprotju z namenom, zaradi katerega jo pravni red postavlja.³⁸

4. SOODLOČANJE DELAVCEV JE POMEMBEN ELEMENT EKONOMSKE DEMOKRACIJE

Vse bolj se uveljavljajo spoznanja in zahteve, da je treba trde ekonomske politike, temelječe na profitih in rasti BDP kot glavne kazalce uspešnosti, dopolnjevati s kriteriji, ki označujejo ekonomsko demokracijo, ki vključuje soodločanje delavcev in socialno uspešnost podjetij ter s tem zadovoljstvo zaposlenih in družbe kot celote. K razvoju ekonomske demokracije ima pomembno vlogo soodločanje delavcev. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v zvezi s soodločanjem delavcev sprejelo pomembno odločitev, ko je presojalo ustavno skladnost ZDR in zakona o kolektivnih pogodbah³⁹ z vidika sodelovanja delavskih predstavnikov pri sprejemanju splošnih aktov delodajalca, v katerih se določajo pravice delavcev in individualnih aktov, v postopku odpovedi pogodbe o zaposlitvi.⁴⁰

Gre za primer, kadar pri delodajalcu ni organiziranega sindikata in delodajalec sprejema splošne akte, s katerimi določa pravice delavcev, ki so sicer predmet urejanja kolektivnih pogodb. Ustavno sodišče je odločilo, da delavci, ko ni organiziranega sindikata v podjetju, sodelujejo prek drugih predstavnikov delavcev v postopku sprejemanja navedenih splošnih aktov. Zato je ugotovilo, da je določba tretjega odstavka 8. člena ZDR v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena ustave, ker brez razumnega razloga postavlja delavce pri delodajalcih, kjer ni organiziranega sindikata, v primerjavi z delavci pri delodajalcih, kjer je ta organiziran, v slabši položaj. V Sloveniji v podjetjih aktivno delujejo po posebnem zakonu (zakonu o sodelovanju delavcev pri upravljanju) tudi sveti delavcev, ki se po odločitvi ustavnega sodišča dogovarjajo z delodajalci o obsegu posameznih pravic iz delovnega razmerja, določenih v splošnih aktih delodajalca.

³⁸ Odločba US RS št. U-I-136/07, z dne 10. 9. 2009, 14. točka.

³⁹ Zakon o kolektivnih pogodbah, Uradni list RS, št. 43/06 in 45/08 – ZArbit.

⁴⁰ Odločba št. U-I-284/06 z dne 1. 10. 2009.

Poleg tega je iz enakega razloga (neskladja z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena ustave) ustavno sodišče ugotovilo, da ne obstaja razumen razlog, ki delavcem, ki niso člani sindikata, ne zagotavlja enakih možnosti varstva njihovih pravic v postopku odpovedi, kot jih zagotavlja delavcem, ki so člani sindikata. Zato je presodilo, da je izpodbijana ureditev iz 84. in 85. člena ZDR v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena ustave.

Pri tej odločitvi se je ustavno sodišče sklicevalo tudi na mednarodne akte, ki urejajo oblike združevanj delavcev pri soodločanju. Poleg drugih mednarodnih aktov je navedlo tudi, da »MESL v 5. členu ureja pravico do organiziranja s tem, da poudarja svobodo ustanavljanja ter vključevanja v organizacije delavcev in delodajalcev, v 6. členu pa pravico do kolektivnega pogajanja, v katerem je dan poudarek spodbujanju medsebojnega posvetovanja med delavci in delodajalci, spodbujanju mehanizmov za prostovoljna pogajanja med delodajalci oziroma njihovimi organizacijami in organizacijami delavcev ter spodbujanju ustanavljanja in uporabe mehanizmov za poravnavo in prostovoljno arbitražo za reševanje delovnih sporov« (9. točka obrazložitve odločbe št.U-I-284/06 z dne 1. 10. 2009).

LITERATURA

- Bagari, Sara. Univerzalni temeljni dohodek kot možna nadomestitev socialnega varstva in socialne varnosti, Podjetje in delo, let. 47, št. 6-7/2021, str. 1036-1046.
- Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega. Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010.
- I. von Münch, P. Kunig: Grundgesetz-Kommentar, Band 1: Präambel bis Art. 19, 4., neubearbeitete Auflage, C. H. Beck, München, 1992.
- Kresal, Barbara. Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč, v: D. Senčur Peček (ur.), Teorija in praksa, pravo in življenje, Liber amicorum Etelka Korpič-Horvat, Univerza v Mariboru, Maribor, 2018, str. 147-168.
- Strban, Grega. Sprežledani vidiki pokojninske reforme, Delavci in delodajalci, let. XIII, št. 2-3/2013, str. 277-300.

Some Assessments of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia Important for the Reduction of Poverty and Social Exclusion

Etelka Korpič-Horvat*

Summary

In her article, the author discusses some human rights from the Constitution of the Republic of Slovenia, which can have a significant impact on reducing poverty and social exclusion. The right to protection against poverty and social exclusion is enshrined in the European Social Charter (amended) as an independent right. The author notes that the Constitution of the Republic of Slovenia does not stipulate an independent human right to protection against poverty and social exclusion, but contains a number of human social rights and fundamental freedoms and constitutional principles that are important for social inclusion and eradication of poverty. The content of these rights is filled by the Constitutional Court with its decisions and some of them are presented in this article.

Poverty is a serious problem, both for the whole world and for Europe, including Slovenia. According to Eurostat, one in eight people in Slovenia live below the at-risk-of-poverty threshold, and one in six in the EU; In Slovenia, one in six people in are exposed to the risk of social exclusion, and one in four in the EU. The Covid-19 epidemic has further affected the quality of life of people due to the socio-economic restrictive measures taken to protect lives and health.

The signatories of the European Social Charter (revised) (hereinafter RESC) have committed themselves to promoting economic and social development, in particular by preserving and furthering human rights and fundamental freedoms. Their goal is to improve their standard of living and social well-being by exercising the social rights enshrined in the RESC.

Article 30 of the RESC defines the right to protection against poverty and social exclusion as an independent right which should be ensured primarily through effective access to employment, accommodation, training, education, culture and social and health care.

* Etelka Korpič-Horvat, PhD in Law, former Judge and Vice-president of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia
etelka.korpichorvat@gmail.com

The Constitution of the Republic of Slovenia is considered a modern constitution, mainly because it also defines and protects many human rights and fundamental freedoms. In particular, the exercise of social rights guaranteed by the Constitution, which for the most part overlap with certain social rights under the RESC, has a significant impact on the eradication of poverty and social exclusion. In particular, human rights to dignity (Article 34), freedom of work (Article 49), social security, including the right to a pension (Article 50), the right to health care (Article 51), the principle of equality (Article 14) as well as the constitutional right to co-decision (Article 75) and others are highlighted

In their decisions the Constitutional Court and the constitutional judges in their separate opinions repeatedly refer to RESC in their decisions whereby they take into account the positions of the European Committee of Social Rights.