

## Delo in pokojnina – ustavnosodna presoja

Etelka Korpič Horvat\*

UDK: 364.35:368.914:349

**Povzetek:** *Pravica do dela in pravica do pokojnine sta pomembni človekovi pravici zapisani v Ustavi Republike Slovenije. Zagotavljata uresničevanje človekove pravice do dostojanstva in varnosti, navezujeta pa se še na vrsto drugih človekovih in ustavnih pravic s področja delovnega prava in prava socialne varnosti. Prav tako pomembno posegata v uresničevanje načela socialne države. Ustavno sodišče kot varuh ustavnosti in človekovih pravic skrbi za njihovo varstvo in razvoj. Zato so odločitve Ustavnega sodišča nepogrešljiv steber uresničevanja človekovih pravic.*

**Ključne besede:** *človekova pravica, delo, pokojnina, dostojanstvo, socialna država, ustavnosodna presoja*

### **Work and Pension - Constitutional Review**

**Abstract:** *The right to work and the right to a pension are important human rights laid down in the Constitution of the Republic of Slovenia. They ensure the implementation of the human right to dignity and security, but they also refer to a number of other human and constitutional rights in the field of labour law and social security. They also make an important contribution to the implementation of the welfare state principle. The Constitutional Court, as the guardian of constitutionality and human rights, is also concerned with their protection and development. That is why the decisions of the Constitutional Court are an indispensable pillar for the realization of human rights.*

**Key words:** *human right, work, pension, dignity, welfare state, constitutional review*

\* Etelka Korpič-Horvat, doktorica pravnih znanosti, podpredsednica Ustavnega sodišča Republike Slovenije  
etelka.korpic-horvat@us-rs.si  
Etelka Korpič-Horvat, PhD in Law, Vice-president of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia

## 1. UVOD

Formalno delo, ki se opravlja v delovnem razmerju na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi, je predvsem varovano po 49. členu Ustave, poimenovano svoboda dela. Gre za enega od temeljnih členov, ki se nanaša na pravico do svobodnega odločanja za zaposlitev in dostopnosti do zaposlitve. Pravica svobode dela se je skozi zgodovino spreminjala. Na začetku svojega nastanka je bila uperjena proti prisilnemu delu, ki postaja zopet aktualno v zadnjem obdobju in katerega prepoved je določena v istem členu.

Pokojnina je v Ustavi RS posebej zapisana v prvem odstavku 50. člena. Gre za pomembno pravico iz socialne varnosti in institut, ki se stalno spreminja zaradi družbenih, predvsem demografskih značilnosti od njegovega nastanka, od Bismarcka naprej. Dokaj pogoste spremembe pokojninskega sistema vplivajo na nezaupanje zavarovancev v njegovo uspešnost in povečujejo število sporov pri uveljavljanju te pravice. Pomembno več odločitev je Ustavno sodišče sprejelo na področju pokojninskega prava kot na področju delovnega prava.

## 2. DELO IN RAZVOJ DELOVNEGA PRAVA

### 2.1. Splošno

Pojmovanje dela se je skozi zgodovino spreminjalo, od antičnega, srednjeveškega in modernega obdobja. Gre predvsem za sociološko filozofsko vprašanje, ki se je razvijalo v preteklih obdobjih proučevanja delitve dela. Na sodobnejši koncept dela v 20. stoletju so vplivali predvsem ustanovitelji sociologije: Émil Durkheim, Max Weber in Karl Marx.<sup>1</sup> Durkheim je želel napetosti med lastniki in delavci odpraviti z reformami in ne z revolucijo. Razvijal je teorijo družbene strukture, novega reda, ki bi temeljil na konceptu delitve dela, solidarnosti, družbene morale idr. Proučeval je delovanje tradicionalnih in modernih družb. Bil je zagovornik strukturnega funkcionalizma, temeljne perspektive v sociologiji in antropologiji. Po njegovem mnenju bi morala biti družbena znanost povsem

---

<sup>1</sup> Kanjuo Mrčela Aleksandra, Sodobna rekonceptualizacija dela: Delo med racionalnim in emocionalnim, Teorija in praksa, let. 39 1/2002, str. 30–48.

holistična.<sup>2</sup> Ukvarjal se je s tem, kako bi lahko družbe ohranile svojo integriteto in skladnost v modernosti, v času, ko tradicionalne družbene in verske vezi niso več prevzete in v katerem so nastale nove družbene institucije.<sup>3</sup>

Max Weber je prvi uporabil in opisal pojem birokracije. Razvil je birokratsko teorijo upravljanja. Menil je, da je birokracija najučinkovitejši način za ustanovitev organizacije, uprave in organizacij. Verjel je, da je birokracija boljša od tradicionalnih struktur. V birokratski organizaciji so vsi obravnavani enako in za vsakega zaposlenega je jasno opisana delitev dela. Birokracijo je opredelil: »Birokracija je organizacijska struktura, za katero so značilna številna pravila, standardizirani procesi, postopki in zahteve, število miz, natančna delitev dela in odgovornosti, jasne hierarhije in profesionalne, skoraj neosebne interakcije med zaposlenimi.«<sup>4</sup>

Po Marxu je »delo predvsem proces med človekom in naravo, proces, v katerem človek s svojo dejavnostjo posreduje, uravnava in kontrolira menjavo snovi med seboj in naravo.«<sup>5</sup> Menil je, da kapitalizem odtuja delavca od postopkov dela in rezultatov delavčevega dela. V pogojih nastajajoče industrijske in kapitalistične družbe Marx razdeli različne značilnosti dela kot substanco vrednosti, abstraktno in konkretno delo, potrebno delo, presežno delo, živo delo, opredmeteno delo, produktivno in neproduktivno delo, plačano in neplačano delo.<sup>6</sup>

Svetlik navaja: »Delo predstavlja najbolj homogen in najobsežnejši segment dejavnosti v življenjskem ciklu posameznika ... Delo je vir družbenega bogastva in bogastva vsakega posameznika.«<sup>7</sup> Kyovsky razlaga: »Delo je kot zavestni rezultat človeškega delovanja temelj razvoja človeštva skozi vse zgodovinske formacije.«<sup>8</sup> Šinkovec je zapisal: »Delo razumemo kot sistematično delovanje telesnih in duševnih moči človeka.« In: »Delo obravnavamo kot fizično in duševno dejavnost, ki je usmerjena v rezultat.«<sup>9</sup> Vodovnik navaja, da vse pravne ureditve

---

<sup>2</sup> Durkheim, Émile (1895). *The Rules of Sociological Method*, The first and most fundamental rule is: Consider social facts as things, str. 14.

<sup>3</sup> Glej tudi Durkheim, Émile (1895), *Razdelitev dela v družbi* (1893).

<sup>4</sup> <https://www.toolshero.com/management/bureaucratic-theory-weber/v>

<sup>5</sup> Marx Karel, *Kapital 1*, Cankarjeva založba v Ljubljani, 1961, str. 201.

<sup>6</sup> Glej Marx Karel, *Kapital 2*, Cankarjeva založba v Ljubljani, 1967.

<sup>7</sup> Svetlik Ivan, *Delo in kakovost življenja, družboslovne razprave*, Let. 8, št. 12, Ljubljana 1991, str. 19.

<sup>8</sup> Kyovsky Rudi, *Delovno pravo*, Pravna fakulteta v Ljubljani, DDU Univerzum, Ljubljana 1978, str. 13.

<sup>9</sup> Šinkovec Janez, *Pravice in svoboščine*, Časopisni zavod, Uradni list, Ljubljana 1997, str. 275 in 239.

priznavajo delu pomen dobrine, na kateri sloni sodobna družba. Delo in človekova ustvarjalnost sta povsod ustavno zavarovani, podobno kot so zavarovane druge najpomembnejše dobrine, kot so človekove pravice in svoboščine, lastnina in druge.<sup>10</sup> Pravno terminološki slovar delo opredeljuje kot »aktivnost posameznika, katere osnovni namen je pridobitev sredstev za preživljanje«, v ekonomiji pa »primarni proizvodni faktor, ki obsega fizični in duhovni prispevek delavca h končnemu proizvodu.«

Ugotovim lahko, da je danes delo v družbeni delitvi dela materialno in duhovno ustvarjanje dobrin, ki temelji na priznanem delu. Prevladuje pozitivna koncepcija dela, ker delo razumemo kot tisto aktivnost, ki utrjuje bit človeka, njegovo osebnost in vrednost, materialni in duhovni obstoj. Delo človeku zagotavlja osebnostni razvoj in dostojanstvo. Uresničuje se v različnih okoljih in razmerjih, bodisi v formalnih ali neformalnih.

Temu, da je delo dobrina, ki zagotavlja delavcu dostojanstvo in osebnostni razvoj sledi tudi Ustavno sodišče v sprejetih odločitvah. V zadevi št. Up-183/97 z dne 10. 7. 1997 je Ustavno sodišče presodilo, da »se s preprečevanjem opravljanja dela posega v ustavno človekovo pravico iz 34. člena, v tem primeru v pravico delavca do osebnega dostojanstva, ter v pravico iz 35. člena, v nedotakljivost delavčeve duševne celovitosti in njegovih osebnih pravic. Z ugotovljenim 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 element, ki opredeljuje dostojanstvo in osebnost vsakega posameznika« (24. točka obrazložitve).

Pomembna oblika formalnega dela je delo, ki se opravlja na podlagi določenih pravnih podlag, pogodbe o zaposlitvi ali civilnopravnih pogodb. Zanima nas predvsem delo, ki se opravlja po pogodbi o zaposlitvi. Ta vzpostavlja razmerja med delodajalcem in delavcem, kjer delavec nastopa kot šibkejša stranka. Zato ga varuje država s pravnimi akti (ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi) in skrbi za njihov nadzor. Gre za posebna razmerja, ki se od klasičnih pogodbenih razmerij razlikujejo predvsem v tem, da se ne vzpostavi tržni odnos nakupa in prodaje blaga (dela), ampak se vzpostavijo številna druga, vzporedna razmerja,

---

<sup>10</sup> Vodovnik Zvone, Normativni temelji delovnih in socialnih razmerij, 1. del., GV Založba, Ljubljana 2013, str. 9.

predvsem delodajalčeva skrb in skrb države za delavca glede njegove socialne in tehnične varnosti v času trajanja delovnega razmerja. Delavec prejema nadomestilo plače tudi, ko ne dela, in druge prejemke, ki so povezani z njegovim statusom (regres za prehrano, za dopust, odpravnino idr.), zagotovljena pa sta mu varnost in zdravje pri delu.

Z razvojem in spreminjanjem tehnoloških procesov in organizacije dela predvsem zaradi informacijsko telekomunikacijske tehnologije, prehajanja iz industrijske v storitvene dejavnosti, spreminjanja poklicev, svetovne delitve dela ter globalizacije, se spreminjajo tudi vsebine dela in način njegovega opravljanja. Spreminja se organizacija in opravljanje dela z uvajanjem fleksibilnejših oblik dela, delovna mesta in poklici dobivajo nova imena in vsebine. Feminizacija dela, ko ženske vstopajo v sfere dela, ki so bila tradicionalno moška dela, je stvarnost. Vse bolj se rahlja delovno razmerje za nedoločen čas in uvajajo se nove negotove, ne-standardne oblike dela, afirmira se prostovoljno (*pro bono*) delo.

## 2.2. Delovno pravo

Konglomerat razmerij med delavcem in delodajalcem se zaradi svojih posebnosti razvija v posebni veji prava, v delovnem pravu, ki se spreminja z razvojem družbe in s spreminjanjem družbeno političnih ureditev države in usmeritvami nadnacionalnih institucij, ki se odražajo v mednarodnih pogodbah.

Delovno pravo se je v Sloveniji že v prejšnjem socialističnem sistemu razvijalo kot samostojna pravna veja s smiselno uporabo pravil civilnega prava, kar velja vse do danes. Razvijalo pa se je na drugih temeljih, na asociativnem razmerju delavcev, na medsebojnih delovnih razmerjih med delavci samimi, na podlagi samoupravnega sporazuma in v pogojih družbene lastnine in ne na pogodbenem odnosu vzpostavljanja delovnih razmerij, kot velja danes. Šele Zakon o podjetjih (Uradni list SFRJ, št. 77/88, 40/90 in 61/90) je leta 1990 v zvezi z Ustavnim zakonom za izvedbo ustavnega amandmaja št. XCVI k Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 37/90) uvedel pluralizem lastnin in s tem posegel tudi v spreminjanje delovnopравниh razmerij. Sprejet je bil Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (Uradni list SFRJ, št. 60/89 in 2/90), ki je ponovno vzpostavil dvostranski odnos med organizacijo, podjetjem oziroma delodajalcem na eni in delavcem na drugi strani. Sledil mu je republiški Zakon o delovnih razmerjih iz leta 1990 z novelo iz leta 1991 (Uradni list RS, št. 14/90

in 5/91), ki je v 11. členu z opredelitvijo, da organizacija oziroma delodajalec in delavec skleneta pogodbo o zaposlitvi, izrecno opredelil dvostranski odnos med delavcem in delodajalcem in s tem uveljavil pogodbeni koncept delovnih razmerij. V posledici teh sprememb so se spreminjali tudi posamezni instituti delovnih razmerij.

Danes v Sloveniji ureja razmerje med delavcem in delodajalcem v zasebnem sektorju temeljni zakon, Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1).<sup>11</sup> ZDR-1, ki se subsidiarno uporablja tudi za zaposlene v javnem sektorju, kjer delovna razmerja ureja specialni zakon, Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU).<sup>12</sup> Velja načelo čim večjega približevanja pravnega položaja delavca in javnega uslužbenca. Gre za moderen zakon, ki temelji na varstvu delavca kot šibkejše stranke in konceptiji ohranjanja njegove zaposlitve ter preprečevanja brezposelnosti.

Ustavno sodišče je pomen delovnega prava kot samostojne veje prava izpostavilo v zadevi št. Up-63/03 z dne 27. 1. 2005. Zavzelo je jasno stališče, da je treba civilnopravne institute na področju delovnih razmerij interpretirati in uporabljati v skladu z namenom in smislom delovnega prava, upoštevajoč pri tem temeljne posebnosti pravnega razmerja med delavcem in delodajalcem. Izhajalo je iz doktrine, da je delovno pravo nastalo in se oblikuje z namenom, da na področju t. i. odvisnega dela, za katerega sta značilni odvisnost in podrejenost delavca v razmerju do delodajalca, nadgradi civilnopravno ureditev pogodb z zavezujočimi delovnopravnimi normami, ki določajo minimum pravic delavca in omejujejo pogodbeno svobodo strank. Med take pravice sodi tudi pravica do odpravnine v primeru prenehanja pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov. Varstveni koncept je izražen v presoji, da se delavec ne more odpovedati navedeni pravici, ker gre za dolžnost delodajalca, ki ne more biti odvisna od volje pogodbenih strank, saj bi to bilo v nasprotju z namenom in smislom te zakonsko določene pravice, ki sodi v okvir zakonskega določanja vsebine z Ustavo zagotovljene pravice do socialne varnosti in pravice do varstva dela. To velja tudi za druge določbe delovne zakonodaje, ki določajo minimum pravic delavcev, ker zakon praviloma ne vsebuje izrecne navedbe o tem, ali se delavec lahko odpove pravici. Odpravnina zagotavlja odpuščenemu delavcu določeno

---

<sup>11</sup> Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13 in 52/16. 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 in 22/19 – ZPosS)

<sup>12</sup> Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo in 65/08.

socialno varnost ob prehodu v brezposelnost in hkrati pomeni povračilo za dotedanje delo pri delodajalcu. Na ta način zakonodajalec, izhajajoč iz načela socialne države (2. člen Ustave), pravice do socialne varnosti (prvi odstavek 50. člena Ustave) in pravice do varstva dela (66. člen Ustave), porazdeli bremena v zvezi s presežnimi delavci med delavce, delodajalce in državo. Odpravnina tudi omejuje delodajalčevo svobodo pri odpuščanju delavcev iz poslovnega razloga, da ne bi takšne odločitve zelo pogosto sprejemal in s tem povzročil veliko breme za družbo zaradi večjega števila brezposelnih, ki so upravičeni do denarnega nadomestila za brezposelnost. Pri tem bi izhajal zgolj iz ustvarjanja čim večjega dobička, pri čemer bi se zanemarjala socialna funkcija lastnine.

### 2.3. Pravica do dela

Pravica do dela, kot pomembna človekova vrednota, je določena v številnih mednarodnih aktih na svetovni, univerzalni in regijski, evropski ravni. S pravnim urejanjem in varstvom človekovih pravic v mednarodnih aktih dobivajo človekove pravice širši pomen in veljavo. Njihova ureditev in varstvo ni le domena vsake države, ampak širše skupnosti, ki zavezujejo posamezne države.

Na podlagi izhodiščnega cilja zapisanega v Filadelfijski deklaraciji, ki je vključena v Ustavo MOD, da delo ni blago,<sup>13</sup> je v številnih mednarodnih aktih zapisana pravica do dela. Besedna zveza »pravica do dela« ima v mednarodnih aktih deklaratoren pomen. Gre za pomembno pravico, ki je priznana kot človekova pravica, ki pa ni iztožljiva.

Splošna deklaracija človekovih pravic OZN določa v prvem odstavku 23. člena: »Vsakdo ima pravico do dela in proste izbire zaposlitve, do pravičnih in zadovoljivih delovnih pogojev in do varstva pred brezposelnostjo.«<sup>14</sup> Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah v prvem odstavku 6. člena določa: »Države pogodbenice tega Pakta priznavajo pravico do dela, ki obsega pravico do možnosti zaslužka s svobodno izbranim ali sprejetim delom, in jo z ustreznimi

---

<sup>13</sup> Leta 1944 je Mednarodna organizacija dela sprejela Filadelfijsko deklaracijo, v kateri so določeni cilji te organizacije: delo ni blago; vsi ljudje, ne glede na raso, vero ali spol imajo pravico, da si prizadevajo za materialno blaginjo in duhovni razvoj v okoliščinah, kjer vladajo svoboda, dostojanstvo, ekonomska varnost in enake možnosti. Glej tudi: Supiot Alain, Duh Filadelfije, socialna pravičnost proti totalnemu trgu, Založba/\*cf, Ljubljana 2013.

<sup>14</sup> Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana 1995, str. 1 – Splošna deklaracija ZN.

ukrepi varujejo.«<sup>15</sup> Evropska socialna listina (spremenjena) določa pravico do dela v 1. členu.<sup>16</sup> Zavezuje pogodbenice, da si prizadevajo ustvarjati razmere, v katerih ima vsak možnost, da se preživlja s poklicem, ki ga je svobodno izbral, da imajo vsi delavci pravico do pravičnih pogojev dela, do varnih in zdravih delovnih pogojev, do pravičnega plačila, ki njim in njihovim družinam zagotavlja dostojen življenjski standard. Na ravni Evropske unije (v nadaljevanju EU) Listina Evropske unije o temeljnih pravicah v 15. členu določa: »Vsakdo ima pravico do dela in do opravljanja svobodno izbranega ali sprejetega poklica.«<sup>17</sup> Pogodba o delovanju Evropske unije<sup>18</sup> (v nadaljevanju PDEU) pravice do dela ne določa, določa pa prosto gibanje delavcev, ki vključuje pravice delavcev v zvezi z zaposlitvijo, plačilom za delo in delovnimi pogoji.

Slovenija je vezana na ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe, ki se po 8. členu Ustave uporabljajo neposredno. Na podlagi 3.a člena Ustave, ki omogoča prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, je maja 2004 Slovenija pristopila k EU in s tem prevzela *acquis communautaire* v svoj pravni red. Odločitve SEU je Ustavno sodišče glede na načelo supremacije dolžno upoštevati, sicer po stališču Ustavnega sodišča odstop od sodne prakse SEU lahko pomeni kršitev 22. člena Ustave (enako varstvo pravic).<sup>19</sup> Dolžna pa je upoštevati tudi odločitve ESČP, ker je podpisnica EKČP. Po petem odstavku 15. člena Ustave velja, da Ustavno sodišče ne sme nobene človekove pravice in temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, omejevati z izgovorom, da jo ta Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. Prav tako pa EKČP (53. člen) in Listini (53. člen) ne smeta biti podlagi, ki bi upravičevali ožjo razlago človekovih pravic in temeljnih svoboščin, določenih v Ustavi.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Uradni list SFRJ, MP, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP št. 9/92 – MPESK.

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – MESL.

<sup>17</sup> Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 326, 26. 10. 2012.

<sup>18</sup> Pogodba o delovanju Evropske unije, prečiščena različica, UL C 326, 26. 10. 2012.

<sup>19</sup> Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-1201/05 z dne 6. 12. 2007 navedlo: »Tretji odstavek 3.a člena Ustave določa, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, v Sloveniji uporabljajo v skladu z ureditvijo teh organizacij ... Sodišča morajo uporabiti pravo EU po uradni dolžnosti. To stališče potrjuje tudi sodna praksa Sodišča ES. (Glej sodbo z dne 14. decembra 1995 v zadevi *Peterbroek Van Campenhout & Cie SCS proti Belgiji*, C-312/93, Recueil, str. I-4599, in sodbo z dne 14. decembra 1995 v združenih zadevi *Van Schijndel in van Veen proti Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, C-430/93 in C-431/93, Recueil, str. I-4705)«.

<sup>20</sup> Glej C. Ribičič, Vpliv sodišča Evropskih skupnosti na varstvo človekovih pravic v domačem ustavnem sistemu, Podjetje in delo, št. 6/7, 2005, str. 272–978. Glej tudi odločbo št. U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013, ko je Ustavno sodišče glede komunikacijske zasebnosti opravilo



Načelo najvišjega varstva pravic zato vpliva na odločitve Ustavnega sodišča in s tem na priznavanje obsega in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin posamezniku.

## 2.4. Prisilno delo

Predvsem zaradi migracij in revščine se pojavlja trgovina z ljudmi, ki vključuje razne oblike prisilnega dela. Zato je pomembna Evropska konvencija o človekovih pravicah<sup>21</sup> (v nadaljevanju EKČP), ki v 4. členu določa, da se nikogar ne sme držati v suženjstvu (*slavery*) ali v podložnosti (*servitude*) in od nikogar se ne sme zahtevati, naj opravlja prisilno ali obvezno delo (*forst or compulsory labour*).<sup>22</sup> Za opredelitev suženjstva ESČP upošteva Konvencijo o suženjstvu iz leta 1926, in Dopolnilno Konvencijo o odpravi suženjstva, trgovine s sužnji, ustanov in prakse, podobne suženjstvu, iz leta 1956. Navedene oblike prisilnega dela EKČP ne definira, njene vsebine pa pomembno zapolnjuje ESČP s svojimi presojami. Pri tem upošteva opredelitev prisilnega dela po Konvencijah MOD št. 29 in št. 105.

Konvencija MOD št. 29 o prisilnem in obveznem delu<sup>23</sup> definira prisilno delo v 2. členu, ko določa: »Prisilno ali obvezno delo je vsako delo ali storitev, ki zahteva od posameznika opravljanje dela, za katero se ta ni prostovoljno odločil, pod grožnjo kakršne koli kazni.«<sup>24</sup> Konvencija MOD št. 105 o odpravi prisilnega

---

ustavnosodno presojo po 37. členu Ustave RS, ki navedeno zasebnost strožje varuje, kot to varstvo velja po 8. členu EKČP.

<sup>21</sup> Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94.

<sup>22</sup> Slovenija se je vključila v Svet Evrope leta 1993, junija 1994 je ratificirala EKČP, ki se po 8. členu Ustave RS uporablja neposredno. Sodna praksa ESČP je za Ustavno sodišče zavezujoča in je Ustavno sodišče dolžno priznavati pravice in svoboščine v skladu z EKČP (1. člen EKČP).

<sup>23</sup> Konvencija MOD št. 29 o prisilnem in obveznem delu, 1930. Začela je veljati 1932. leta. Kraljevina Jugoslavija je konvencijo ratificirala istega leta (Slovenske novine, št. 297-CX1/32). Konvencija zavezuje Republiko Slovenijo na podlagi Akta o notifikaciji nasledstva (Uradni list RS, št. 54/92-MP). Država, ki je ratificirala to konvencijo se je obvezala, da bo v najkrajšem možnem času odpravila uporabo vseh oblik prisilnega ali obveznega dela.

<sup>24</sup> Mednarodna organizacija dela (MOD) ocenjuje, da 20,9 milijona ljudi na globalni ravni opravlja prisilno delo. Od tega je 68 % žrtev prisilnega delovnega izkoriščanja, medtem ko je 22 % prisiljenih v prostitucijo. V državah Evropske unije je 880.000 žrtev prisilnega dela in približno 70 % žrtev (610.000) izkoriščanih v zasebnem sektorju. (povzeto [www.vlada.si/teme\\_in\\_projekti/boj\\_proti...z.../dejstva](http://www.vlada.si/teme_in_projekti/boj_proti...z.../dejstva)).

dela (1957)<sup>25</sup> pomeni dopolnitev Konvencije št. 29. Konvencija MOD št. 105 zavezuje članice, da naj bi takoj in popolno odpravile vse oblike prisilnega ali obveznega dela. Po navedenih konvencijah MOD, da lahko govorimo o prisilnem delu, morata biti izpolnjena dva pogoja. Gre za delo, ki se izvaja neprostoovoljno in pod grožnjo kazni. Različne oblike prisilnega dela so v Sloveniji v Kazenskem zakoniku (v nadaljevanju KZ-1)<sup>26</sup> inkriminirane kot kaznivo dejanje trgovine z ljudmi, ki zajema: spolno izkoriščanje (prostitucija), delovno izkoriščanje (prisilno delo) in druge oblike izkoriščanja. Pomemben je namen izkoriščanja. Žrtev je prisiljena v delo proti lastni volji in zlorabljena.

OZN je na univerzalni ravni z namenom učinkovitega ukrepanja in zatiranja mednarodne trgovine z ljudmi, zlasti žensk in otrok sprejela Konvencijo o mednarodnem organiziranemu kriminalu s pripadajočim protokolom o preprečevanju, zatiranju in kaznovanju trgovine z ljudmi, predvsem ženskami in otroci, poimenovani Palermški protokol, ki je začel veljati 25. decembra 2003, Slovenija ga je ratificirala 21. 4. 2004. (Uradni list RS, MP, št. 15-48/04).

Na ravni Evrope je pomembna Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi iz l. 2005. Listina EU o temeljnih pravicah trgovino z ljudmi prepoveduje v 5. členu.<sup>27</sup>

Zaradi vse bolj razširjenih oblik prisilnega dela je EU leta 2011 sprejela Direktivo 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev.<sup>28</sup> Direktiva kot trgovino z ljudmi opredeljuje različne oblike izkoriščanja, vključno s spolnim izkoriščanjem, raznih oblik prisilnega dela, prisilnimi porokami, služabništvom, odstranitvijo organov, prisilnim beračenjem, nezakonitimi posvojitvami otrok in drugimi dejavnostmi.

Iz sprejetih odločitev ESČP<sup>29</sup> izhaja, da so pri prisilnem delu oblike groženj lahko

<sup>25</sup> Konvencija MOD, št. 105 o odpravi prisilnega dela, 1957, z začetkom veljavnosti 1959. Republika Slovenija je Konvencijo ratificirala 1997 leta (Uradni list RS, - MP, št. 10/97).

<sup>26</sup> Kazenski zakonik, Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16 in 27/17, 113. člen. Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16 in 27/17)

<sup>27</sup> Listina EU o temeljnih pravicah v 5. členu določa:

»Prepoved suženjstva in prisilnega dela.

Nihče se ne sme držati v suženjstvu ali podložništvu. Od nikogar se ne sme zahtevati, da opravlja prisilno ali obvezno delo. Trgovina z ljudmi je prepovedana.«

<sup>28</sup> Direktiva 2011/36/EU, OJ L 101, 15.4.2011.

<sup>29</sup> Zadeve: *Siliadin proti Franciji*; sodba *Chowdury in drugi proti Grčiji* z dne 30. 3. 2017; sodba *L.E. proti Grčiji* z dne 21. 1. 2016; sodba *J in drugi proti Avstriji* z dne 17. 1. 2017; *Rantsev*

različne: finančne (neizplačevanja plač ali nizkih plač, neplačevanje prispevkov za socialno varnost, neupoštevanje trajanja delovnega časa, izguba zaposlitve, privilegijev itd.), fizične (oseba je ugrabljena, dela v nemogočih razmerah, odvzeti so ji dokumenti, opravlja nevarna dela brez varnostne zaščite in v nezdravem delovnem okolju, živi v neprimernih prostorih itn.), psihološke (grožnja s prijavo policiji itd.). Glede prostovoljnosti je pomembno, da oseba dela ne opravlja prostovoljno. Zaradi groženj pristaja v izkoriščanje, v kršitev temeljnih človekovih pravic, v človekovo svobodo in dostojanstvo. Žrtev nima druge možnosti, kot da pristane na zlorabo.

Ustavno sodišče Republike Slovenije do sedaj še ni obravnavalo kršitev človekovih pravic zaradi prisilnega dela po tretjem odstavku 49. člena Ustave (prisilno delo). Da taka protipravna dejanja obstajajo, izhaja iz obsodilnih sodb zaradi kaznivega dejanja trgovine z ljudmi od leta 2009.

### 3. USTAVNO VARSTVO SVOBODE DELA

Besedna zveza *pravica do dela* v Ustavi Republike Slovenije<sup>30</sup> ni posebej določena. Določena je svoboda dela v 49. členu Ustave,<sup>31</sup> ki vključuje naslednje tri elemente:

- vsakomur prosto izbiro zaposlitve,
- vsakomur pod enakimi pogoji dostopnost vsakega delovnega mesta,
- prepoved prisilnega dela.

Pri obeh pojmi, *pravica do dela*, zapisana v mednarodnih aktih, ali pravica do *svobode dela*, zapisana v Ustavi, gre za deklaratorno pravico. Država nima obveznosti zagotavljati posamezniku dobiti delo, priznati pravico do pridobitve dela, mora pa mu zagotavljati pogoje, da lahko svobodno in enakovredno kandidira na objavljena dela.<sup>32</sup> Človekova pravica je, da se svobodno odloča, ali bo delal in kakšno zaposlitev bo izbral, na določenem delovnem mestu po

---

*proti Cipru in Rusiji* z dne 10. maja 2010 in druge.

<sup>30</sup> Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 47/13, 75/16.

<sup>31</sup> Svoboda dela je bila prvič določena v Ustavi Francije leta 1773 in je pomenila predvsem prepoved prisilnih oblik dela.

<sup>32</sup> I. Kaučič, F. Grad, Ustavna ureditev Slovenije, peta spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 158.

predhodnem kandidacijskem postopku, ki mu je omogočen pod enakimi pogoji.

Slovenija se je pri opredelitvi človekove pravice svobode dela zgledovala po nemški ureditvi. *Grundgesetz*, ki v 12. členu določa: »(1) Vsi Nemci in Nemke imajo pravico svobodno izbrati poklic, delovno mesto in mesto usposabljanja. Opravljanje poklica se lahko uredi z zakonom ali na podlagi zakona. (2) Nikogar ni dopustno prisiliti k opravljanju določenega dela, razen v okviru običajne dolžnosti služiti skupnosti, ki je splošna in enaka za vse. (3) Prisilno delo je dopustno le pri odvzemu prostosti, ki jo odredi sodišče.«<sup>33</sup>

Ustavno sodišče je s svojimi dosedanjimi razlagami pomembno razvilo ustavno normo 49. člena Ustave, ki se nanašata na prvi dve alineji, na izbiro zaposlitve in dostopnosti delovnega mesta. Za svobodo dela v 49. členu Ustave ni predvidena izrecna ustavna možnost zakonskega omejevanja te pravice (ne velja zakonski pridržek), zato so v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave dopustne le omejitve zaradi varstva pravic drugih. Omejitve so dopustne le v skladu z načelom sorazmernosti. Po tem načelu mora biti poseg, ki bi bil ustavno dopusten: a) primeren za dosego ustavno dopustnega zakonodajnega cilja, b) nujen (cilj ni dosegljiv z blažjim sredstvom) in c) sorazmeren s »težo« ene in druge ustavne pravice (sorazmernost v ožjem pomenu) (odločba št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002, odločba št. U-I-201/93 z dne 7. 3. 1996, št. U-I-311/11-5 z dne 8. 12. 2011).

Navedena ustavna določba se nanaša tako na delavce, ki opravljajo delo v delovnem razmerju, kot tudi na samozaposlene, torej na tiste osebe, ki samostojno opravljajo določeno delo kot svoj poklic, kot gospodarsko dejavnost, ipd. Tudi njim mora biti zagotovljeno, da si lahko prosto izbirajo zaposlitev, torej svoje delo, in da jim je vsako delo dostopno pod enakimi pogoji (odločba št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002).

Ustavno sodišče je tudi presodilo, da ti pravici vključujeta tudi pravico do izbranega poklica, do izobraževanja, pravičnega plačila, do prostega časa (odločba št. Up-183/97 z dne 10. 7. 1997, odločba št. U-I-81/97 z dne 14. 1. 1999 in druge). Obseg pravice svobode dela pa ne zagotavlja trajnosti zaposlitve (odločba št. U-I-271/95 z dne 15. 5. 1996).

<sup>33</sup> Glej tudi komentar GG, D. Jarass, B. Pieroth (ur.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*, 11. izdaja, Verlag C. H. Beck, München 2011.

#### 4. PROSTA IZBIRA ZAPOSLOTITVE

Zaposlitev v delovnem razmerju omogoča posamezniku plačilo za delo, da preživi sebe in svojo družino. Poleg tega pa mu omogoča uresničevanje številnih človekovih pravic, kot so: pravice do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena, zasebne lastnine iz 33. člena, pravice do socialne varnosti iz 50. člena in svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave, pravice do zdravstvenega varstva iz 51. člena Ustave, pravice invalidov iz 52. člena Ustave. Delo pa je varovano tudi z načelom 2. člena Ustave (Slovenija je pravna in socialna država) in 66. členom Ustave (varstvo dela), ki zavezuje državo, da sprejema ukrepe, ki bodo omogočali zaposlovanje in druge aktivne oblike dela.

Zvezna ustava Nemčije (*Grundgesetz-GG*) določa ustavnosodno varstvo poklicni dejavnosti oziroma opravljanju poklica. Poklic se razlaga širše. Opravljajo ga osebe, ki samostojno opravljajo dejavnost ali delavci v delovnem razmerju. Mora se opravljati trajno z namenom pridobivanja sredstev za preživljanje, čeprav se lahko opravlja krajši čas, ne pa kot enkratna storitev.<sup>34</sup> Prosta izbira zaposlitve, ki jo določa Ustava Republike Slovenije po ustavnosodnih presojah, pomeni tudi prosto izbiro poklica (odločba št. U-I- 201/93 z dne 7. 3. 1996, št. U-I- 139/94 z dne 30. 1. 1997), saj pojem zaposlitev prav tako pomeni opravljanje dela v delovnem razmerju kot opravljanje samostojne dejavnosti je presodilo Ustavno sodišče.<sup>35</sup>

#### 5. DOSTOPNOST DELOVNEGA MESTA

Drugi pomemben element pravice svobode dela je, da je *vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto*. Bistvo te človekove pravice je prepoved diskriminacije, ki velja tako pri opravljanju dejavnosti, kot kandidiranju na delovno mesto zaradi sklenitve pogodbe o zaposlitvi, kot v času trajanja delovnega razmerja in pri prenehanju pogodbe o zaposlitvi. Vsakdo se lahko pod enakimi pogoji z drugimi poteguje za objavljeno delovno mesto ali pa zahteva varovanje svoje zaposlitve po sklenjeni pogodbi o zaposlitvi. V zadevi št. Up-4/95 z dne 25. 3. 1996 je Ustavno sodišče jasno poudarilo, da gre le za pravico kandidata,

<sup>34</sup> Hans D. Jarass, Bodo Pieroth(ur.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 11. izdaja, Verlag C. H. Beck, München 2011.

<sup>35</sup> Glej tudi Miran Blaha v: Lovro. ŠTURM (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 773.

da se pod enakimi pogoji z drugimi poteguje za zasedbo prostega delovnega mesta. Da ne gre za zagotovitev dela, ampak, da je vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto, je Ustavno sodišče ponovilo tudi v zadevi št. U-I-321/96 z dne 10. 10. 1996. To velja tudi za dostopnost funkcije (odločba št. Up-159/96 z dne 20. 6. 1996).

## 6. POKOJNINA

### 6.1. Splošno

Pravica do pokojnine je v Republiki Sloveniji določena v 50. členu Ustave, kot posebej izpostavljena pravica do socialne varnosti v prvem odstavku tega člena.<sup>36</sup> Kot pravica do socialne varnosti je varovana tudi v mednarodnih aktih.<sup>37</sup> Pomembna je tudi zato, ker je ozko povezana z načelom socialne države, ki je v Ustavi RS zapisana v 2. členu. Njen namen je starostnikom zagotoviti denarno plačilo, imenovano pokojnina, ki jim bo zagotavljalo dostojno življenje.

<sup>36</sup> Pregled ustavnosodnih presoj v zvezi s pravico do socialne varnosti glej tudi Kresal B., L. Šturm, Komentar Ustave Republike Slovenije, dopolnitev A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 775–815.

<sup>37</sup> Pravica do socialne varnosti je določena med človekovimi pravicami v 22. členu Splošne deklaracije Združenih narodov o človekovih pravicah iz leta 1948 (Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana, 1995, str. 1–7 – Splošna deklaracija ZN). Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Uradni list SFRJ, MP št. 7/71 in Uradni list RS, št. 35/92, MP št. 9/92 – MPESKP) v 9. členu zavezuje države, naj priznavajo vsakomur pravico do socialne varnosti, vključno s socialnim zavarovanjem, v 12. členu tudi pravico do zdravja. Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti (Uradni list FLRJ-MP, št. 1/55, in Uradni list RS, št. 54/92, MP, št. 15/92 – Konvencija MOD št. 102), čeprav ne opredeljuje socialne varnosti, določa minimalne pravice do denarnih dajatev, s katerimi se nadomešča izpad plače oziroma dohodka za socialne primere, ko delavec ni zmožen za delo zaradi bolezni, brezposelnosti, starosti, poškodbe pri delu in poklicne bolezni, invalidnosti, materinstva, smrti, ter pravico do družinskih dajatev in pravico do zdravstvenega varstva. Evropska socialna listina – spremenjena (Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – v nadaljevanju MESL) poleg klasične pravice do socialne varnosti in pravice do zdravstvenega varstva zagotavlja tudi pravico do socialne in zdravstvene pomoči, do socialnih storitev in do varstva pred socialno izključenostjo in revščino (11., 12. in 13. člen MESL). Evropski kodeks o socialni varnosti (Uradni list RS, št. 126/03, MP, št. 29/03 – MEKSV), na katerega se MESL sklicuje pri opredelitvi vsebine pravice do socialne varnosti, podrobneje ureja enaka področja socialne varnosti kot Konvencija MOD št. 102. Glej tudi B. Kresal v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 524–525.

Gre za pravico, ki se uresničuje v sistemu javnega pokojninskega zavarovanja, ki temelji na zavarovalnem principu in načelu vzajemnosti in solidarnosti. Pokojninsko zavarovanje je financirano v pretežnem delu iz prispevkov zavarovancev po sistemu *pay-as-you-go* (PAYG), po katerem aktivna generacija s plačevanjem prispevkov zagotavlja pokojnine upokojencem v pričakovanju, da bo generacija njenih otrok financirala njihove pokojnine. Problem financiranja nastaja zaradi nizke rodnosti ter staranja prebivalstva, število upokojencev narašča hitreje kot število zavarovancev in delovna doba ne sledi daljšanju življenjske dobe. Zato je vedno aktualno vprašanje, kako razvijati pokojninski sistem, ki bo s svojimi vsebinami zagotavljal socialno varnost zavarovancem, hkrati pa ne bo pomembno posegel v področje javnih financ in s tem v proračunsko poslovanje ter ohranjal konkurenčnost gospodarstva.

Skozi zgodovino so se pokojninski sistemi posameznih držav spreminjali in danes lahko rečemo, da ima vsaka država svoj pokojninski sistem, ki ga oblikuje v okvirjih ratificiranih mednarodnih pogodb. Kot je znano, je Slovenija, kot večina članic EU, gradila pokojninski sistem na Bismarcovem sistemu zavarovalništva, za katerega je značilno, da temelji na zaposlitvi in plačanih prispevkih. Eno od najpomembnejših načel pokojninskega zavarovanja je načelo solidarnosti, vzajemnosti in redistribucije. Ustavno sodišče ga je opredelilo kot temeljno značilnost socialne države in pravice do socialne varnosti.<sup>38</sup>

## 6.2. Povezanost pokojninskega sistema z zaposlovanjem

S pokojninskim sistemom je ozko povezano zaposlovanje. Večja je zaposlenost, večji so prihodki pokojninske blagajne in večja je finančna stabilnost pokojninskega sistema. Pogoji upokojevanja lahko pomembno vplivajo na zaposlovanje oziroma brezposelnost in obratno. V preteklosti sta predvsem visoka brezposelnost in številčnejša upokojevanja, vplivali na manjše prihodke oziroma višje odhodke pokojninske blagajne in na število aktivnega prebivalstva ter upokojencev.<sup>39</sup> Kot primer vpliva pogojev upokojevanja na trg dela, je ukrep delnega dvojnega

---

<sup>38</sup> Glej odločbo št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003 in druge.

<sup>39</sup> Povprečno število zavarovancev se je v letu 2018 v primerjavi z letom 2017 povečalo za 2,7 odstotka (24.836 oseb) V letu 2018 je bilo mesečno povprečno 617.299 uživalcev starostne, predčasne, delne, invalidske, družinske in vdovske pokojnine iz obveznega zavarovanja (povzeto iz Poročila o poslovanju Zavoda za pokojninsko zavarovanje za leto 2018).

statusa s priznanjem 20 % predčasne ali starostne pokojnine.<sup>40</sup> Ta ukrep je vplival na zmanjšanje upokojevanja, čeprav je bil ukrep prvenstveno namenjen trgu dela, da zavarovanci ostanejo v delovnem razmerju.<sup>41</sup>

### 6.3. Zaupanje zavarovancev in zakonski pridržek

Pri oblikovanju pokojninskega sistema je pomembno zaupanje zavarovancev v pokojninski sistem. Pogoste reforme pokojninskih sistemov<sup>42</sup> vplivajo na nezaupanje zavarovancev v stabilnost pokojninskega sistema, predvsem glede pogojev upokojevanja. Problem je tudi v tem, ker se v kratkem obdobju veljavnosti zakona še ne oblikuje sodna praksa, ker sodišča še ne uspejo razložiti pomena oziroma vsebin posameznih njegovih določb. Zato zakonodajalec, ki ima pooblastilo v Ustavi, da določa pogoje upokojevanja (krog upravičencev, vrsto in obseg upravičenj, pogoje za pridobitev in način uresničevanja pravice do pokojnine) ima hkrati veliko odgovornost spreminjanja in sprejemanja določenih in jasnih zakonov s tega področja. Tako imenovani zakonski pridržek za Ustavno sodišče pomeni, da je ustavnopravna presoja zelo zadržana. Kljub temu pa zakonodajalčevo široko polje proste presoje ni absolutno, saj ima določene omejitve, ki jih mora upoštevati pri normiranju pravice do pokojnine: 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 (pozitivna obveznost države); 2) nadalje zakonodajalca pri določanju pravic iz socialne varnosti zavezuje tudi pravni red EU in mednarodni akti; 3) zakonodajalec pa je vezan tudi na odločitve Ustavnega sodišča, predvsem doktrino varovanja jedra človekove pravice in

<sup>40</sup> V letu 2013 je bilo število prejemnikov 20 % predčasne in starostne pokojnine le 11; leta 2016 je s 1. 1. 2016 začel veljati ZPIZ-2B, ki je razširil krog teh zavarovancev in je njihovo število v tem letu bilo 4386, v prvih treh mesecih 2019 leta pa 8.873.

<sup>41</sup> Glej Marijan Papež et al., Založba Reforma d. o. o., Novi veliki komentar Zakon o pokojninskem invalidskem zavarovanju, ZPIZ-2; 391. in 394. člen, Ljubljana 2014.

<sup>42</sup> Pokojninske reforme so v Slovenije sledile z veljavnostjo naslednjih zakonov: Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1992 (Uradni list RS, št. 12/92, 5/94, 7/96 in 54/98 – ZPIZ/92), začetek veljavnosti 1. 4. 1992; ZPIZ-1 (Uradni list RS, št. 106/99, 72/2000, 124/2000, 109/01, 108/02, 26/03 – uradno prečiščeno besedilo, 135/03, 20/04 – uradno prečiščeno besedilo, 72/05, 104/05 – uradno prečiščeno besedilo, 69/06 in 109/06 – uradno prečiščeno besedilo), 1. 1. 2000; ZPIZ-2 (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13 in 44/14), 1. 1. 2013. Napoveduje se nova pokojninska reforma (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in enake možnosti, Bela knjiga o pokojninah, Ljubljana, april 2016).



poseganja v druge človekove pravice, predvsem enakosti pred zakonom (14. člen Ustave). Bistveno enake položaje zavarovancev zakonodajalec mora obravnavati enako, če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, mora za razlikovanje obstajati razumen razlog (odločba št. U-I-298/96 z dne 11. 11. 1999).

Glede na široko polje proste presoje zakonodajalec lahko cilje smotrnejšega upokojevanja z vidika javnofinančne vzdržnosti doseže z različnimi ukrepi. Praviloma so najtemeljitejši tisti, ki posegajo v temeljne pogoje upokojevanja, to je starost in pokojninska doba, kot obvezna pogoja za upokojitev. Znano je, da Slovenija spada med članice EU, za katere velja, da imajo določeno nizko starost za upokojitev, in spremembe, katere napoveduje tudi Bela knjiga o pokojninah.<sup>43</sup> Iz primerjalnopravne ureditve pokojninskega sistema pa nam je prav tako znano, da je upokojitvena starost ključna pri zagotavljanju vzdržnosti pokojninskega sistema. Pri spreminjanju pogojev upokojevanja pa zakonodajalec mora upoštevati, da zakonske spremembe zahtevajo prehodno ureditev kot enega izmed pogojev, da je sprememba skladna z načelom varstva zaupanja v pravo. Ali in v kolikšni meri je potrebna posebna prehodna ureditev, se presoja s tehtanjem med zakonskim ciljem in prizadetostjo pravnih položajev prizadetih zavarovancev, ki se zlasti meri z upoštevanjem pomena pričakovanja določene pravice za življenje prizadetega in teže spremembe. Pomembno je, ali so spremembe predvidljive in so torej prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali. Prehodna obdobja so še posebej pomembna, ko je nova ureditev izpolnjevanja pogojev za upokojitev težja, zato načelo postopnega uvajanja nove ureditve ne bi smelo biti kršeno.<sup>44</sup>

Zoženje pravic za naprej, po uveljavitvi novega zakona, samo po sebi ni protiustavno, kar je Ustavno sodišče že ugotovilo v odločbi št. U-I-29/96 z dne 8. 5. 1997. Zastavlja pa se vprašanje, do kod je pri opredeljevanju vsebine in obsega take ustavne pravice zakonodajalec ustavno vezan in od kod naprej gre že za polje njegove lastne presoje. Tudi poseg v zgolj zakonsko določeni obseg pravice pa bi bil seveda dopusten le ob spoštovanju načel pravne države, zlasti že omenjenega načela varstva zaupanja v pravo (torej le takrat, kadar bi za to obstajal »stvarni razlog, utemeljen v prevladujočem in legitimnem javnem interesu«). Zato v primeru, ko zakon ureditev spreminja le za naprej, varstva pridobljenih pravic ne zagotavlja 155. člen Ustave (prepoved povratne veljave pravnih aktov), temveč je zagotovljeno v okviru splošnih načel pravne države (2. člen Ustave).

<sup>43</sup> Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in enake možnosti, Bela knjiga o pokojninah, Ljubljana, april 2016.

<sup>44</sup> Glej M. Pavčnik, Teorija prava, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 260–263.

Primer, ko je Ustavno sodišče ocenilo, da gre za dopustno zakonsko ureditev je primer t. i. *prostovoljnih zavarovancev* (odločba U-I-246/13 z dne 21. 4. 2016). Ustavno sodišče ni ugotovilo ustavne neskladnosti četrtega in petega odstavka 27. člena ZPIZ-2, kolikor sta določala pogoj pokojninske dobe brez dokupa, ker se zavarovancem obdobje plačevanja prispevkov na podlagi prostovoljne vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ne všteva v pokojninsko dobo brez dokupa. Kljub temu, da je Ustavno sodišče ugotovilo, da ne gre za kršitev načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave niti načela varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave), je zakonodajalec po odločitvi Ustavnega sodišča z upoštevanjem svojih pristojnosti sam spremenil določbo ZPIZ-2.<sup>45</sup> Uporabil je ustavno pooblastilo zakonskega pridržka.

#### 6.4. Določanje novih pojmov

Uvajanje novih pojmov v pokojninsko pravo praviloma pomeni tveganje, da zavarovanci manj zaupajo v pokojninski sistem, kar vpliva na upokojevanje. Čim zavarovanci izpolnijo pogoje za upokojitev, se upokojijo, ker menijo, da jim bo nov pokojninski zakon slabšal pogoje za upokojitev (primeri upokojevanja po neuspelem referendumu prenovljenega pokojninskega zakona po ZPIZ-1); tisti pa, ki ne izpolnjujejo pogojev za upokojitev, pa se v večjem številu odločajo za sodne spore (primeri dokupov zavarovalne dobe za čas študija in vojaščine) zaradi nadomestitve instituta delovne dobe z institutom pokojninske dobe brez dokupa. Nezaupanje zavarovancev ustvarja tudi neplačevanje prispevkov s strani delodajalcev.

#### 6.5. Pravica do pokojnine uživa dvojno ustavno varstvo

V zadevi Lazarević (odločba št. Up-770/06 z dne 27. 5. 2009) je Ustavno sodišče prvič odločilo, da pokojnina uživa dvojno varstvo, in sicer po prvem odstavku 50. člena Ustave (pravica do socialne varnosti) in 33. členu Ustave (pravica do zasebne lastnine).<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Glej Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2E), Uradni list RS, št. 65/17.

<sup>46</sup> Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-156/98 z dne 11. 2. 1999 zavzelo stališče, da je pojem lastnine po 33. členu Ustave širši od civilnega pojma lastninske pravice, ker zajema razmerja, ki imajo za posameznika vrednost na premoženjskem področju. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice razvršča pravice iz socialnega zavarovanja med varovane pravice po 1.

Kot pravica do socialne varnosti je zagotovljena le državljanom RS, kot pravica do zasebne lastnine, pa ne glede na državljanstvo. V zadevi Karać (odločba št. Up-672/16 z dne 13. 3. 2019) je Ustavno sodišče pritožniku, ki je tuj državljan, priznalo varstvo za pridobitev nadomestila za invalidnost na podlagi 33. člena Ustave.

Z navedenimi odločitvami je Ustavno sodišče sporočilo, da je pomemben tudi premoženjski vidik pravice do pokojnine oziroma socialne varnosti. Pri presoji je upoštevalo tudi sodno prakso ESČP, ki varuje pravico do spoštovanja premoženja po 1. členu Prvega protokola k EKČP<sup>47</sup> tudi pravice (dajatve) iz socialne varnosti.

## 6.6. Ustavno varovano jedro pravice do pokojnine

Po doktrini Ustavnega sodišča jedro pravice do pokojnine pomeni pravico posameznika, da mu, ko izpolni zakonske pogoje, pravica do pokojnine tudi gre. Prvič se je Ustavno sodišče izreklo o ustavno varovanem jedru pravice do pokojnine v zadevi Todorović. V navedeni odločbi je Ustavno sodišče odločilo, da, ko posameznik izpolni pogoje za pridobitev pokojnine, mu pravica do pokojnine pripada, ima pravico, da jo uveljavlja pri nosilcu zavarovanja. V navedeni odločbi je zapisano: *»jedro pravice do pokojnine pomeni pravico posameznika, da na podlagi plačanih prispevkov pokojninskega zavarovanja, in ob izpolnjenih drugih razumno določenih pogojih pridobi in uživa pokojnino, ki mu zagotavlja socialno varnost...«*. Ustavno varovano jedro pravice do pokojnine zajema torej pravico dobiti pokojnino, ki zagotavlja socialno varnost. V isti zadevi je Ustavno sodišče sprejelo tudi stališče, da je ustavno varovano jedro pravice do pokojnine, ki ga zakonodajalec mora upoštevati tudi pravica do izbire pokojnine.

O ustavnopravnem jedru pravice do pokojnine glede na višino pokojnine pa se Ustavno sodišče do sedaj ni opredelilo. Je pa že v odločbah št. U-I-150/94 z dne 15. 6. 1995 in št. U-I-29/96 z dne 8. 5. 1997 navedlo, da mora pokojnina v določeni meri zagotavljati kontinuiteto življenjskega standarda, ki ga je imel zavarovanec v aktivni dobi (dohodkovna varnost), saj se mu s pokojnino v določenem deležu (sorazmerno) nadomešča dohodek, od katerega so se

---

členu Protokola, kot pravico do spoštovanja premoženja vsaki fizični in pravni osebi (glej sodbo ESČP Andrejev proti Latviji z dne 18. 2. 2009 in druge).

<sup>47</sup> Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščin, Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94.

plačevali prispevki za pokojninsko zavarovanje.<sup>48</sup> Dograditev navedenega je Ustavno sodišče naredilo v odločbi št. U-I-1/11 z dne 10. 3. 2011, ko je višino pokojnine umestilo med socialnovarstvene prejemke in plačo in s tem vsaj posredno opredelilo ustavno varovano jedro pravice do pokojnine glede na njeno višino. V navedeni odločbi je zapisano, da pokojnina mora predstavljati najmanj »socialni minimum, ki ne pomeni le življenjskega minimuma za preživetje, kot se zagotavlja z dajatvami iz sistema socialnega varstva, ampak določeno življenjsko raven« (odločba U-I-1/11 z dne 10. 3. 2011, 30. točka obrazložitve).

Zakonodajalec s svojimi normami ne sme posegati v jedro pravice, ker bi sicer pravico izvotlil; torej ne sme izvotliti pravice do pokojnine, ne sme je ukiniti ali pa določiti tako nizke pokojnine, da zavarovancu ne bi omogočale dostojnega življenja.

Bistvo ali jedro pravice do pokojnine pomeni pravico posameznika, da na podlagi plačanih prispevkov pokojninskega zavarovanja in ob izpolnjenih drugih razumno določenih pogojih (npr. pokojninska doba, starost) pridobi in uživa pokojnino, ki mu zagotavlja socialno varnost.

Določanje višine pokojnine ne sodi v ustavnopravno raven, razen, če bi bila pokojnina tako nizka, da bi pomenila njeno izvotlitev. Čeprav Ustavno sodišče ponavlja, da spornost o višini pokojnine ni ustavnopravno vprašanje, mora pokojnina zagotavljati kontinuiteto življenjskega standarda, ki ga je imel zavarovanec v aktivni dobi – s pokojnino se v določenem deležu nadomešča posameznikova plača oziroma drug dohodek, od katerega so se plačevali prispevki (tako tudi v odločbi št. U-I-29/96 z dne 8. 5. 1997).

## LITERATURA IN DRUGI VIRI

- Blaha, M. v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002.
- Blaha, M. v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2011.
- Čurin, S.: Kritičen pogled na problematiko trgovine z ljudmi v Sloveniji ob upoštevanju mednarodnih priporočil in evropskega pravnega reda, Pravosodni bilten 3/2016.
- Durkheim, É.: The Rules of Sociological Method, The first and most fundamental rule is: Consider social facts as things (1895).
- Jarass, D., Pieroth, B. (ur.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 11. izdaja, Verlag C. H. Beck, München 2011.

---

<sup>48</sup> Tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-150/94 z dne 15. 6. 1995 ter št. U-I-29/96 z dne 8. 5. 1997.

- Kaučič, I., Grad, F.: Ustavna ureditev Slovenije, peta spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2008.
- Kresal, B. v: L. Šturm, Komentar Ustave Republike Slovenije, dopolnitev A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 775–815.
- Kyovsky, R.: Delovno pravo, Pravna fakulteta v Ljubljani, DDU Univerzum, Ljubljana, 1978.
- Mrčela Aleksandra, K.: Sodobna rekonceptualizacija dela: Delo med racionalnim in emocionalnim, Teorija in praksa, let. 39 1/2002.
- Marx, K.: Kapital 1, Cankarjeva založba v Ljubljani, 1961.
- Marx, K.: Kapital 2, Cankarjeva založba v Ljubljani, 1967.
- Papež, M., et. al., Novi veliki komentar Zakon o pokojninskem invalidskem zavarovanju, ZPIZ-2, Založba Reforma d. o. o., Ljubljana 2014.
- Pavčnik, M.: Teorija prava, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 260–263.
- Supiot Alain, Duh Filadelfije, socialna pravičnost proti totalnemu trgu, Založba/\*cf, Ljubljana 2013.
- Šinkovec, J.: Pravice in svoboščine, Časopisni zavod, Uradni list, Ljubljana 1997, str. 275 in str. 239.
- Vodovnik, Z.: Normativni temelji delovnih in socialnih razmerij, 1. del., GV Založba, Ljubljana, 2013.
- Splošne deklaracije Združenih narodov o človekovih pravicah iz leta 1948 (Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana, 1995, str. 1–7 – Splošna deklaracija ZN).
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Uradni list SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 7/1971; (Uradni list SFRJ) in Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 9/1992 – MPESKP; (Uradni list RS št. 35/1992).
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 7/94; (Uradni list RS, št. 33/1994).
- Konvencija MOD št. 29 o prisilnem in obveznem delu iz leta 1930, Slovenske novine, št. 297-CXI/32.
- Konvencija MOD, št. 105 o odpravi prisilnega dela iz leta 1957, Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 10/97; (Uradni list RS, št. 35/1997).
- Konvencija MOD, št. 105 o odpravi prisilnega dela iz leta 1957, z začetkom veljavnosti 1959. Republika Slovenija je Konvencijo ratificirala 1997 leta Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 10/97; (Uradni list RS, št. 35/1997).
- Konvencija o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 14/09; (Uradni list RS, št. 62/2009).
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 7/94; (Uradni list RS, št. 33/1994).
- Konvencija MOD št. 29 o prisilnem in obveznem delu iz leta 1930, Slovenske novine, št. 297-CXI/32.
- Konvencija o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 14/09; (Uradni list RS, št. 62/2009)
- Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti (Mednarodne pogodbe, št. 1/55; Uradni list FLRJ in Mednarodne pogodbe, št. 15/92 –

Konvencija MOD št. 102; Uradni list RS, št. 54/1992,).

- Akt o notifikaciji nasledstva, Mednarodne pogodbe, št. 15/1992; (Uradni list RS, št. 54/92).
- Evropska socialna listina – spremenjena, Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 7/99; (Uradni list RS, št. 24/1999).
- Evropski kodeks o socialni varnosti, Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 29/03 (MEKSV); (Uradni list RS, št. 126/03).
- Pogodba o delovanju Evropske unije, prečiščena različica, UL C 326, 26.10. 2012.
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 326, 26. 10. 2012.
- Listina EU o temeljnih pravicah v 5. členu določa: "Prepoved suženjstva in prisilnega dela.
- Direktiva 2011/36/EU, OJ L 101, 15. 4. 2011.
- Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije, sprejeta 21. febr. 1974.
- Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 52/16.
- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08.
- Zakon o tujcih, Uradni list RS, št. 45/14 – uradno prečiščeno besedilo, 90/14, 19/15 in 47/15.
- Zakon za uravnoteženje javnih financ, Uradni list RS, št. 40/12 in 105/12.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1992 Uradni list RS, št. 12/92, 5/94, 7/96 in 54/98 – ZPIZ/92.
- Zakon o invalidskem in pokojninskem zavarovanju – ZPIZ-1, Uradni list RS, št. 106/99, 72/2000, 124/2000, 109/01, 108/02, 26/03 – uradno prečiščeno besedilo, 135/03, 20/04 – uradno prečiščeno besedilo, 72/05, 104/05 – uradno prečiščeno besedilo, 69/06 in 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 1. 1. 2000.
- Zakon o invalidskem in pokojninskem zavarovanju – ZPIZ-2, Uradni list RS, št. 96/12, 39/13 in 44/14.
- Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju –ZPIZ-2E, Uradni list št. 65/17.
- Kazenski zakonik, Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16 in 27/17.
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in enake možnosti, Bela knjiga o pokojninah, Ljubljana, april 2016).
- Odločba št. U-I-36/00 z dne 11.12.2003 in druge.
- Odločba št. Up-156/98 z dne 11.2.1999 in druge.
- Odločba št. U-I-159/07 z dne 10.6.2010.
- Odločba št. U-I- 287/10 z dne 3.11.2011.
- Odločba št. U-I-794/11 z dne 21.2.2013.
- Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-150/94 z dne 15.6.1995.
- Sodbe ESČP:
  - Siliadin proti Franciji.
  - Chowdury in drugi proti Grčiji, 30.3.2017.
  - L.E. proti Grčiji z dne 21.1.2016.
  - J in drugi proti Avstriji z dne 17.1.2017.
  - Andrejev proti Latviji, z dne 18.2.2009

## Work and Pension - Constitutional Review

Etelka Korpič Horvat\*

### Summary

Work constitutes the essence of a person, their personality and value, their material and spiritual existence. It is realized in different environments and relationships, whether formal or informal. An important form of formal work is work performed under an employment contract. It regulates the relationships between the employer and the worker whereby the worker is a subordinate party. Therefore, the worker is protected by the state through legal acts (the Constitution, laws and implementing regulations) and is in charge of their control. An important fundamental Constitutional norm that protects the worker is Article 49 of the Constitution which stipulates freedom of work. It includes several independent rights: the prohibition of forced labour, free choice of employment and the availability of every job for everyone under the same conditions. With its decisions, the Constitutional Court has added an important content to these provisions. This also applies to other human rights which apply to the individual (equality before the law, protection of human personality and dignity, protection of the right of privacy and personality rights, protection of information privacy, personal data, etc.) or collective labour regulations (the right to union freedom, the right to strike and the right to participation). Due to its importance, the right to work is not only the domain of individual countries, it is also laid down in a number of international acts, both on the universal and regional levels. The Constitutional Court seeks to ensure that international and national norms are implemented within the framework of the realization of human rights and that the worker is actually an important subject and a co-creator in the work process. In the Constitution of the Republic of Slovenia, the pension is specifically protected in Article 50. It is an important element of social security and the welfare state. Despite the statutory regulation provided by the Constitution to the legislator for its regulation, certain restrictions apply. The pension should provide the insured person income security in old age. Therefore its amount should not

---

\* Etelka Korpič–Horvat, PhD in Law, Vice-president of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia  
etelka.korpic-horvat@us-rs.si

be hollowed; it should be such as to provide the insured person with sufficient means for a decent life and should be greater than the mere minimum of living costs. It is an expected right protected by the Constitutional Court. In the field of social security, the Constitutional Court most often assessed the right to a pension and thereby built its contents and characteristics. The right to a pension enjoys a dual constitutional protection: according to Article 50 as a right to social security and according to Article 33 as a property right. The right to a pension can change under certain conditions, but only for the future and the legislator must not interfere with the core of the right. It is also worth noting that write-offs, partial write-offs, deferrals and instalment payments for the compulsory pension and invalidity insurance are not allowed.