

# POZITIVNA OBVEZNOST DRŽAVE, ČLOVEKOVE PRAVICE IN REVŠČINA

ETELKA KORPIČ-HORVAT

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija  
etelka.korpichorvat@gmail.com

**Sinopsis** Revščina in socialna izključenost sta tesno povezani z uresničevanjem ustavnih določb, ki se nanašajo na človekove pravice in temeljne svoboščine. Čim več je njihovih kršitev, tem večja so tveganja za nastajanje revščine in socialne izključenosti. Zato je pomembna pozitivna obveznost države, da ustvarja pogoje za uresničevanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V prispevku je obravnavana nacionalna in mednarodna normativna ureditev nekaterih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki pomembno vplivajo na pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo. Obravnavane so tudi ustavno sodne presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki s svojimi odločitvami pomembno zapolnjuje ustavne norme, ki določajo človekove pravice in temeljne svoboščine in s tem skrbi za njihovo varstvo. Iz statističnih podatkov izhaja, da kljub obsežni normativni ureditvi, ki se nanaša na človekove pravice in temeljne svoboščine, problem revščine in socialne izključenosti obstaja.

**Ključne besede:**

država,  
revščina,  
socialna  
izključenost,  
človekove pravice,  
temeljne  
svoboščine

# POSITIVE OBLIGATION OF THE STATE, HUMAN RIGHTS AND POVERTY

ETELKA KORPIČ-HORVAT

University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia  
etelka.korpichorvat@gmail.com

**Abstract** Poverty and social exclusion are closely connected with the exercise of the constitutional provisions determining human rights and fundamental freedoms. The more violations of human rights and fundamental freedoms there are, the greater the risk of poverty and social exclusion. Therefore, the state has an important positive obligation to create conditions for the exercise and protection of human rights and fundamental freedoms. The article discusses national and international normative regulations on selected human rights and fundamental freedoms that importantly contribute to the right to protection against poverty and social exclusion. Furthermore, it also addresses decisions of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia that give substance to the constitutional provisions determining human rights and fundamental freedoms and thereby provide for their protection. It follows from statistical data that, regardless of the extensive normative regulation, the problem of poverty and social exclusion nevertheless exists.

**Keywords:**

state,  
poverty,  
social exclusion,  
human rights,  
fundamental  
freedoms

## 1 Uvod

V teoriji se pozitivna obveznost države (angl. *positive obligations*) opredeljuje kot pravica pozitivnega statusa oziroma pravica posameznika, zahtevati od države določeno ravnanje za uresničevanje človekovih pravic; v nasprotju s pravico negativnega statusa, da ima posameznik pravno zavarovano pravico, da ga država ne ovira v njegovi svobodi (Alexy, 2002, str.165).

**Pozitivne obveznosti države** so zapisane v 5. členu Ustave RS (v nadaljevanju Ustave). Ena izmed njih je tudi varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>1</sup> Označuje jo predvsem prvi stavek tega člena, ki določa: »Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine.«

Pozitivna obveznost države (zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti) je, da aktivno ravna in, v okviru javno finančnih zmožnosti zagotavlja in varuje človekove pravice in temeljne svoboščine tako, da jih posameznik lahko uresničuje. Ta obveznost vključuje odgovornost države in njeno skrb za to, da njeni državljani in prebivalci dostojno živijo, da ne živijo v revščini in socialni izključenosti. Ta cilj država pomembno izpolnjuje z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin zapisanih v Ustavi vključno v pravnem redu EU in v mednarodnih aktih, ki jih je ratificirala Republika Slovenija.

Pomembno vlogo pri varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ima Ustavno sodišče RS, ne samo zaradi statusa, ker je po 1. členu Zakona o ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZUstS)<sup>2</sup> najvišje sodišče v državi za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin in z ustavno sodnimi presojami zapolnjuje vsebine posameznih členov, temveč tudi zaradi instituta imenovanega *način izvršitve*, ki ga to mnogokrat uporablja v svojih presojah, sklicujoč se na 161. člen Ustave v povezavi s 43. členom ZUstS. Z načinom izvršitve Ustavno sodišče RS lahko naloži zakonodajalcu, da v določenem roku spremeni ali dopolni zakon, da bo ustavno skladen, v vmesnem času, do sprejema ustavno skladnega zakona ali njegovega dela, pa lahko samo določi ustavno skladno vsebino, ki se uporablja, dokler zakonodajalec sam ne spremeni ali dopolni zakona.<sup>3</sup> S to doktrino delovanja, Ustavno sodišče RS sicer stopi v polje

<sup>1</sup> Poleg varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin Ustava RS določa še varstvo manjšin, ohranjanje naravne in kulturne dediščine, ter pospeševanje civilizacijskega in kulturnega razvoja (5. člen).

<sup>2</sup> Zakon o ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 in 109/12.

<sup>3</sup> Glej odločbo št. U-I-146/07 z dne 13.11.2008.

zakonodajalca, vendar uspešno zavaruje človekove pravice in temeljne svoboščine ter poskrbi, da se te lahko uresničujejo.

## 2 Priznavanje človekovih pravic

Republika Slovenija se je že v temeljnem osamosvojitvenem dokumentu, v Temeljni ustavni listini o samostojnosti in neodvisnosti Slovenije (TUL)<sup>4</sup> zavezala, da bo zagotavljala varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na njenem ozemlju, ne glede na njihovo narodno pripadnost, brez sleherne diskriminacije, skladno z Ustavo in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami (III TUL). Zavezanost k spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin je določena tudi v preambuli Ustave v njej pa so človekove pravice in temeljne svoboščine navedene II. poglavju, v členih od 14 do 65. Enako varstvo kot človekove pravice uživajo tudi druge pravice določene v Ustavi Gre predvsem za določbe, ki se nanašajo na gospodarska in socialna razmerja v III poglavju Ustave (varstvo del, pravice do pitne vode, zdravo življenjsko okolje, podjetništvo, soodločanje, sindikalno svobodo, pravico do stavke, primerno stanovanje in druge).

V zvezi s priznavanjem in varstvom človekovih pravic je pomembna tudi določba petega odstavka 15. člena Ustave, ki določa načelo največjega varstva pravic. Po tej določbi je treba posamezniku priznati širše varovanje človekove pravice ali pa priznati človekovo pravico, ki jo Ustava ne določa, če je ta priznana v mednarodnem pravnem aktu, ki velja v Republiki Sloveniji. Človekove pravice, ki jih določajo mednarodni akti in jih ratificira Republika Slovenija imajo raven ustavnega varstva, saj se na podlagi 8. člena Ustave ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. Tak primer je pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo, ki jo določa Evropska socialna listina (spremenjena, v nadaljevanju MESL)<sup>5</sup> v 30. členu. Ustava RS ne določa samostojne človekove pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo. Na podlagi 8. člena Ustave ima MESL kot mednarodna ratificirana in objavljena pogodba primat nad zakoni in drugimi predpisi in moč neposredne uporabnosti. Po MESL naj bi se pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo zagotavljala predvsem z učinkovitim dostopom do zaposlitve, nastanitve, usposabljanja, izobrazbe, kulture in socialne ter zdravstvene pomoči. Ustavno sodišče RS doslej ni obravnavalo zadeve, v kateri bi

<sup>4</sup> Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Uradni list RS/I, št. 1-4/1991 z dne 25.6.1991, popravek Uradni list RS/I, št. 19-1 /1991, z dne 17.10.1991.

<sup>5</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Uradni list RS, Mednarodne pogodbe št. 7/99.

se sklicevalo na 30. člen MESL, najdemo pa nekaj odločitev, v katerih se je Ustavno sodišče RS, poleg v Ustavi določene pravice, sklicevalo tudi na človekove pravice, ki jih sicer določa MESL. Tako je na primer v odločbi št. U-I- 146/07 z dne 13.11. 2008 zapisalo, da enakopravno vključevanje invalidnih oseb v družbo zahteva prvi odstavek 14. člena Ustave, pomeni pa tudi uresničevanje 15. člena MESL, ki izrecno poudarja potrebo po celovitem vključevanju invalidnih oseb v družbo.

Tudi Evropska unija (EU) je sprejela več dokumentov, ki naj bi vplivali na zmanjševanje revščine in socialne izključenosti in zavezujejo tudi Slovenijo, kot njeno članico in glede na tretji odstavek 3.a člena Ustave po katerem se akti EU uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU in so sestavni del slovenskega pravnega reda. V okviru prava EU sta za varstvo pred revščino in socialno izključenostjo predvsem pomembna Listina Evropske unije o temeljnih pravicah,<sup>6</sup> ki zavezuje države članice, kadar izvajajo pravo EU, da varujejo človekove pravice (51. člen) in Evropski steber socialnih pravic (ESSP), ki je sicer politični akt in zato ni pravno zavezujoč, vključuje pa pomembne določbe, ki se nanašajo na varstvo pred revščino in socialno izključenostjo, ker je namenjen zvišanju socialnega standarda v članicah EU. ESSP moralno zavezuje članice EU, da njegove vsebine upoštevajo v svojih nacionalnih zakonodajah. Temelji na 20. načelih s treh področij: (1) enake možnosti in dostop do trga dela, (2) pošteni delovni pogoji ter (3) socialna zaščita in vključenost. Med novjšimi akti je potrebno navesti tudi Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 10. februarja 2021, o zmanjševanju neenakosti s posebnim poudarkom na revščini zaposlenih,<sup>7</sup> ki je prvenstveno namenjena zmanjšanju revnih zaposlenih, vendar med ukrepi opozarja Komisijo in države članice, da mora biti preprečevanje in odpravljanje revščine zaposlenih del splošnega cilja zmanjšanja revščine v EU. Komisija je marca 2021 v akcijski načrt za ESSP<sup>8</sup> vključila nov krovni cilj za zmanjšanje vsaj 15 milijonov oseb, ki se spopadajo z revščino, (vključno s 5 milijoni otrok) do leta 2030.

Vsekakor je med pomembne mednarodne pogodbe še navesti Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic,<sup>9</sup> ki vsebuje katalog temeljnih človekovih pravic in svoboščin in v okviru Sveta Evrope ustanovljeno Evropsko sodišče za človekove pravice, ki v zadnjem obdobju vse bolj meritorno obravnava zadeve, ki segajo na

<sup>6</sup> Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, (2012/C 326/02).

<sup>7</sup> Resolucija Evropskega Parlamenta z dne 10. februarja 2021 o zmanjševanju neenakosti s posebnim poudarkom na revščini zaposlenih [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0044\\_SL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0044_SL.html).

<sup>8</sup> Evropska Komisija: Akcijski načrt za evropski steber pravic.

<sup>9</sup> Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic Uradni list RS – mednarodne pogodbe, št. 7/94.

socialno področje. Ko ugotovi kršitev pravice (pozitivnih obveznosti države) državi naloži plačilo odškodnine (pravično zadoščenje).

### 3 Revščina

Revščina (poverty) je večplastna (socialni, gospodarski, politični vidik) in različno definirana.<sup>10</sup> Po definiciji revščine kot jo je sprejel Svet Evrope 19. decembra 1984, so revne osebe, družine in skupina oseb, katerih sredstva (materialna, kulturna in socialna) so tako omejena, da jih izključijo iz minimalnega sprejemljivega načina življenja v državah članicah, v katerih živijo.<sup>11</sup>

V teoriji se opredeljujejo različne vrste revščine: absolutna, relativna, položajna, generacijska, revščina na podeželju, urbana revščina itd. Običajno jo delimo na absolutno in relativno. O absolutni revščini<sup>12</sup> govorimo takrat, ko si oseba ali družina ne more zagotoviti osnovnih življenjskih potreb (hrane, vode, oblačil, zavetišča, zdravstvene oskrbe idr.). Velja praviloma za nerazviti svet. Pojem *absolutna revščina* naj bi razvil Robert Mc. Namara v času predsedovanja v Svetovni banki (Singer, 2008, str. 209). Relativna revščina se nanaša na stanje, v katerem človeku manjka dohodek, potreben za vzdrževanje običajnega življenjskega standarda v družbi, ki ji pripada. Izraža ekonomski položaj človeka v primerjavi z drugimi v družbi. Velja za razviti del sveta.<sup>13</sup>

Metode za ugotavljanje revščine in socialne izključenosti niso enake,<sup>14</sup> razlikujejo se tudi v članicah EU. Ugotavljajo jo statistični uradi. V statistiki se praviloma meri s pragom revščine. Vsaka država ima svoje standarde za ugotavljanje revščine; bogatejše določajo višji standard za revščino. Slovenija se uvršča med države z najnižjo stopnjo tveganja revščine. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je stopnja tveganja revščine, po zadnjih znanih podatkih, leta 2020 znašala 12,4 % prebivalstva. Z dohodkom, nižjim od praga tveganja revščine, 739 EUR za

<sup>10</sup> <https://www.investopedia.com/terms/p/poverty.asp>

<sup>11</sup> 85/8/EEC: Council Decision of 19 December 1984 on specific Community action to combat poverty <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985D0008&from=ES> »For the purposes of this Decision 'the poor' shall be taken to mean persons, families and groups of persons whose resources (material, cultural and social) are so limited as to exclude them from the minimum acceptable way of life in the Member States in which they live«.

<sup>12</sup> What Is Absolute Poverty? - Definition, Causes & Examples - Video & Lesson Transcript | Study.com

<sup>13</sup> [www.endpoverty.org/blog/relative-poverty-vs-absolute-poverty](http://www.endpoverty.org/blog/relative-poverty-vs-absolute-poverty)

<sup>14</sup> Kordež, B.: Ali v Sloveniji res živi toliko ljudi »pod pragom revščine«? DAMIJAN blog, 2021.

samsko osebo v letu 2020,<sup>15</sup> je živelo približno 254.000 prebivalcev Slovenije (vsak 8 prebivalec); od tega je bilo mladoletnih otrok 41.000 (ali 10,5 % od vseh otrok).<sup>16</sup> Če v dohodek ne bi šteli socialnih transferjev (družinskih in socialnih prejemkov), bi bila stopnja tveganja revščine 22,4 odstotna. Torej socialni transferji pomembno vplivajo na zniževanje revščine.

Socialna izključenost pomeni nesprejemanje posameznika ali skupine ljudi s strani družbenega okolja. Temelji lahko na rasi, etičnosti, jeziku, kulturi, religiji, spolu, starosti, socialnem razredu, ekonomskem in zdravstvenem stanju. Socialna izključenost odvzema človeku temeljne pravice in veže nase revščino, prikrajšanost in nestrpnost.<sup>17</sup> Stopnja tveganja socialne izključenosti<sup>18</sup> se je v Sloveniji od leta 2015 zniževala in bila leta 2019 druga najnižja v EU; leta 2020 pa je nekoliko porasla, pri čemer navedeni zadnji znani podatki iz leta 2020 še ne odražajo posledic epidemije Covid-19. Leta 2020 je znašala 15 %.<sup>19</sup>

Pod pragom tveganja revščine je v EU-27 v 2019 živelo 16,5 % ali 72 milijonov ljudi. Na Češkem je bil delež takih najnižji (10,1 %), v Romuniji pa najvišji (23,8 %). V Sloveniji je bil razmeroma nizek. Še nižji je bil le v treh članicah EU-27 (Češki, Finski, Slovaški).

Tveganju socialne izključenosti je bilo v EU-27 v letu 2019 izpostavljenih 20,9 % ali 91,4 milijona ljudi. V Sloveniji je bil delež ljudi, izpostavljenih takemu tveganju, drugi najnižji (14,4 %); nižjega so imeli le na Češkem (12,5 %); najvišji pa je bil v Bolgariji (32,8 %).<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Stopnja tveganja revščine in stopnja tveganja socialne izključenosti sta bili v 2020 višji kot v 2019, prva za 0,4, druga za 0,6 odstotne točke; prva je znašala 12,4 %, druga 15,0 %. Letni prag tveganja revščine se je zvišal za 424 EUR, na 8.864 EUR ali na 739 EUR na mesec. Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2020 (stat.si)

<sup>16</sup> Urad za statistiko Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2020 (stat.si)

<sup>17</sup> Hvalič Touzery, S. (2014) <http://www.inst-antonatrstenjaka.si/gerontologija/slovar/1026.html>

<sup>18</sup> Stopnja tveganja socialne izključenosti je sestavljena iz: stopnje tveganja revščine (delež oseb, ki živijo v gospodinjstvu z ekvivalentnim razpoložljivim dohodkom manjšim od 60 % mediane ekvivalentnega razpoložljivega dohodka vseh gospodinjstev, pri čemer se upošteva t. i. prilagojena OECD-jeva ekvivalenčna lestvica), stopnje resne materialne prikrajšanosti (glej kazalnik 3.16) in deleža oseb, ki živijo v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo (manj kot 20 % celotnega delovnega potenciala gospodinjstva). Osebe, ki sodijo v več dimenzij, se v skupnem številu štejejo le enkrat.

<sup>19</sup> Urad za statistiko Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2020 (stat.si).

<sup>20</sup> EUROSTAT Mednarodni dan boja proti revščini (stat.si).

Na podlagi navedenih komparativnih podatkov z drugimi članicami EU, lahko sklenem, da država Slovenija vodi uspešno socialno politiko, dobro izpolnjuje svoje obveznosti pri premagovanju revščine in socialne izključenosti. Vendar, ne glede na ugodne statistične podatke, da se Slovenija uvršča med države z nizkim pragom revščine in nizkim deležem socialnih izključenih menim, da pri blagostanju v katerem živimo, ne bi smelo biti revnih in socialno izključenih, ne bi smeli dovoljevati strpnosti do teh podatkov. Dovoljena bi lahko bila le ničelna stopnja tolerance, kar pomeni, da državljani Slovenije ne bi smeli živeti z dohodkom, ki je nižji od praga revščine. Françoise Tulkens, prejšnja podpredsednica ESČP (Tulkens, 2015, str. 21) je zapisala, da skrajna revščina ponižuje v svojih očeh in v očeh drugih in vzbuja občutke strahu, muke in inferiornost. Gre za poseg v bit človeka. Če bi država, po mojem mnenju, v večji meri izpolnjevala pozitivno obveznost ravnanja, bi lahko sprejela ukrepe in razporedila odhodke proračuna tako, da državljani Republike Slovenije ne bi živeli z nižjim dohodkom od praga revščine, tj. 739 EUR. Iz gornjih podatkov lahko izračunam, da v primeru, če bi država v letu 2020 iz proračuna namenila 187,7 mio EUR več sredstev za socialne transferje (z upoštevanjem celotnega zneska izplačila do praga revščine 739 EUR za 254 000 revnega prebivalstva), ne bi po statističnih podatkih imeli v Sloveniji revnega prebivalstva. Res je, da ima izračun veliko predpostavk, gre za samsko osebo, revščina je večplastna in ni reven le tisti, ki nima minimalnega dohodka za preživetje, reven je tudi tisti, ki nima lastnega stanovanja, je brezposeln, poznana je revščina starejših z nizkimi pokojninami itd in, nenazadnje, gre le za statistični podatek. Kljub vsemu iz izračuna izhaja, da bi lahko odpravili revščino tistih, ki so materialno najbolj ranljivi del prebivalstva.

#### **4 Uresničevanje in varstvo človekovih pravic skozi vidik odločitev Ustavnega sodišča**

Kot že navedeno, je pozitivna obveznost ravnanja države, da varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Varstvo vseh človekovih pravic, je določeno v 5. členu Ustave (Petrič v: M. Avbelj (ur.), (2019), str.74-82). Oblike tega varstva so določene v 15. členu Ustave RS. Uresničujejo se:

- neposredno na podlagi Ustave (prvi odstavek 15. člena);



- z zakonom se določi način njihovega uresničevanja, kadar tako določa Ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice in svoboščine (drugi odstavek 15. člena) in
- s sodnim varstvom (četrti odstavek 15. člena).

Vsa sodišča in ne le Ustavno sodišče RS, so dolžna varovati človekove pravice in temeljne svoboščine. Sodniki so po 125. členu Ustave dolžni soditi na podlagi zakonov in Ustave in po 8. členu Ustave upoštevati tudi mednarodne akte ter po tretjem odstavku 3.a člena, upoštevati pravni red EU. Iztožljivost zahtevkov, ki se nanašajo na kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je temeljni pogoj za njihovo uresničevanje. Pravica do sodnega varstva je posebej pomembna za osebe, ki živijo v revščini ali so socialno izključene, da lahko, ne glede na svoj gmotni položaj predložijo zadeve v reševanje sodišču. Da revne in socialno izključene osebe lahko uresničujejo pravico do sodnega varstva, jim je zagotovljena pravica do brezplačne pravne pomoči po Zakonu o brezplačni pravni pomoči<sup>21</sup> in s tem dostop do sodišča. Brezplačna pravna pomoč omogoča, da socialni položaj upravičenca ni ovira za dostop do sodišč oziroma pravnega varstva.

Za sodno varstvo pravic so pomembna temeljna procesna jamstva v sodnih postopkih. Ustavno sodišče RS je pomembno vsebinsko razvilo pravico do sodnega varstva, ki jo določa 23. člen Ustave s stališči, da ne zadošča varstvo le za predložitev zadeve sodišču, temveč mora sodišče v razumnem času meritorno (vsebinsko) odločiti v zadevi, ki mu je predložena,<sup>22</sup> sestavni del te pravice je tudi pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja,<sup>23</sup> pravica zahtevati izvršitev odločbe,<sup>24</sup> ter pravica do nepristranskega sojenja.<sup>25</sup> Neupravičeni odvzem te pravice pomeni njeno izvotlitev.<sup>26</sup> Izpostaviti gre tudi pravico do izjave iz 22. člena Ustave, ki jo je Ustavno sodišče RS vsebinsko obogatilo s poudarjanjem poštenega postopka pred sodiščem. Kot kršitev je Ustavno sodišče RS štelo očitno napačnost, arbitrarnost odločitve<sup>27</sup>, nezadostno obrazloženost sodne odločbe,<sup>28</sup> samovoljni odstop od ustaljene sodne prakse,<sup>29</sup> kršitev načela enakosti orožij in druge.

<sup>21</sup> Zakon o brezplačni pravni pomoči, Uradni list RS, št. 96/04 - uradno prečiščeno besedilo in 23/08.

<sup>22</sup> Glej odločbo št. U-I-161/12 z dne 20. 2. 2014.

<sup>23</sup> Glej odločbo št. 65/05 z dne 29. 9. 2005; odločba št. Up- 220/00 z dne 11.6.2001.

<sup>24</sup> Glej odločbo št. št. Up. 181/99 z dne 18. 12. 2022.

<sup>25</sup> Glej odločbo št. Up.365/05 z dne 6. 7. 2006.

<sup>26</sup> Glej odločbo št. Up. 1857/07, U-I- 161/07 z dne 3. 12. 2009.

<sup>27</sup> Glej odločbo št. Up-374/07 z dne 4. 12. 2008 in odločbi št. Up-611/07 z dne 6. 11. 2008.

<sup>28</sup> Glej odločbo št. Up-919/10-21 z dne 8. 11. 2012.

<sup>29</sup> Glej odločbo št. Up- 647/15 z dne 19. 5. 2016.

## 4.1 Človekovo dostojanstvo

Človekovo dostojanstvo (human dignity) je najvišja etična vrednota, ki je varovana z mednarodnimi akti<sup>30</sup> in z Ustavo. Zapisana je v preambuli Splošne deklaracije človekovih pravic, kot temelj vseh pravic, ker priznanje človekovega dostojanstva vsem članom človeške družbe pomeni temelj svobode, pravičnosti in miru na svetu. V 1. členu Deklaracija poudari univerzalnost tej pravici, kakor tudi vseh človekovih pravic, s tem, ko določa: *Vsi ljudje se rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice. Obdarjeni so z razumom in vestjo in bi morali ravnati drug z drugim kakor bratje.*<sup>31</sup>

Soustvarjalec Splošne deklaracije človekovih pravic francoski filozof Jacques Maritain, je zapisal: »Z izrazom »dostojanstvo človeške osebe« označujemo, da ima človeška oseba pravico do spoštovanja, da je subjekt pravic, da ima pravice. Vse to so stvari, ki jih osebam dolgujemo preprosto zato, ker so osebe« (Klampfer, 2012, str. 31-63).

MESL v 26. členu 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«.

Evropska unija določa vrednote in cilje delovanja v 2. in 3. členu Pogodbe o Evropski uniji (PEU), med katere uvršča tudi spoštovanje človekovega dostojanstva.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (LEUTP) prav tako poudarja, da Unija temelji na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva in *Posameznika postavlja v središče svojih dejavnosti z vzpostavitvijo državljanstva Unije in oblikovanjem območja svobode, varnosti in pravice.*<sup>32</sup> Listina prav tako 1. člen nameni človekovemu dostojanstvu in določa, da je človekovo dostojanstvo nedotakljivo in da ga je treba spoštovati in varovati.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Ustanovno listino ZN iz leta 1945 (preambula); Splošno deklaracijo človekovih pravic iz leta 1948 (preambula in 1. člen); Mednarodnim paktom o državljanskih in političnih pravicah iz leta 1966 (preambula); Evropska konvencija o človekovih pravicah ne določa človekovega dostojanstva, vendar pa ga potrjuje Evropsko sodišče za človekove pravice v svojih sodbah; ; Listina EU o temeljnih pravicah (preambula).

<sup>31</sup> Splošna deklaracija človekovih pravic, Generalna skupščina ZN 10. dec.1948 z resolucijo št. 217A (III).

<sup>32</sup> Sodišče EU v sodbi C-377/98, rec. 2001, str. I-7079, točke od 70 do 77, z dne 9. oktobra 2001 v zadevi Nizozemska proti Evropskemu parlamentu in Svetu, potrdi, da je temeljna pravica človekovega dostojanstva del prava Unije.

<sup>33</sup>Glej tudi (Kresal, 2018, str. 147-168).

V nekaterih državah je nedotakljivost človekovega dostojanstva vključena že v temeljna načela njihove ustave (Münch in Kunig, 1992, Art.19).

Ustava RS razvršča človekovo dostojanstvo v katalog človekovih pravic in temeljnih svoboščin in v 34. členu določa, da ima vsakdo pravico do osebnega dostojanstva in varnosti. Sicer pa so spoštovanju človekovega dostojanstva namenjene predvsem tudi določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah: prepoved diskriminacije (prvi odstavek 14. člena), varstvo osebnosti, nedotakljivost človekovega življenja (17. člen), prepoved mučenja (18. člen), varstvo osebne svobode (19. člen), varstvo človekove osebnosti in dostojanstva v pravnih postopkih (21. člen), pravna jamstva v kazenskem postopku (29. člen), pravica do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen), varstvo osebnih podatkov (38. člen), nedotakljivost stanovanja (36. člen) in varstvo tajnosti pisem in drugih občil (37. člen), svoboda izražanja (39. člen) in svoboda vesti (41. člen) in druge, kar potrjuje, da je človekovo dostojanstvo temelj spoštovanju drugih pravic.

Ustavno sodišče RS je v odločbi št. U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999<sup>34</sup> zapisalo: »Pravica do osebnega dostojanstva posamezniku zagotavlja priznanje njegove vrednosti, ki mu gre kot človeku in iz katere izvira njegova sposobnost samostojnega odločanja....«.

V zadevi U-I-109/10 z dne 26.9.2011 je Ustavno sodišče, štelo, da poseg v dostojanstvo človeka ni le poseg v človekovo pravico in temeljno svoboščino, ampak tudi kršitev temeljnega ustavnega načela demokratične ureditve Slovenije, določene v 1. členu Ustave RS<sup>35</sup>.

V primeru odločitve Up- 183/97 z dne 10.7.1997 (tč. 24) je Ustavno sodišče RS menilo, da se s preprečevanjem opravljanja dela posega v ustavno pravico delavca do osebnega dostojanstva, ter v nedotakljivost delavčeve duševne celovitosti in njegovih osebnih pravic (35. člen) S to kršitvijo se omejuje možnost razvoja delavčevih sposobnosti, kar pomeni nedopusten poseg v njegove osebne 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.*

---

<sup>34</sup> V zadevi št. U-I- 226/95 je Ustavno sodišče presojalo skladnost z Ustavo tretjega odstavka 169. člena in četrtega odstavka 171. člena Kazenskega zakonika, Uradni list RS, št. 63/94, 70/94-p. in 23/99, člen 169 KZ (razžalitev) in člen 171. KZ (žaljiva obdolžitve).

<sup>35</sup> Prvi člen Ustave Republike Slovenije določa: Slovenija je demokratična republika.

Nezadostna sredstva za življenje so eden ključnih elementov revščine in socialne izključenosti, ki prizadevajo človekovo dostojanstvo. Ustavno sodišče RS je zavarovalo človekovo dostojanstvo, ko ni dopustilo izvršbe na plačo in druge osebne prejemke, ki so nujne za zadovoljitev osnovnih življenjskih potreb dolžnika, ker dolžniku mora ostati znesek, ki njemu in osebam, ki jih je po zakonu dolžan preživljati zagotavlja eksistenčni minimum (odločba št. U-I- 166/03 z dne 11.11.2004; odločba št. U-I-339/98 z dne 14.10.1998).

Varovanje človekovega dostojanstva je Ustavno sodišče RS večkrat povežalo z ustavno pravico do izjave, ki je varovana po 22. členu Ustave. Stranki v sodnih postopkih je zagotovljeno, da je obravnavana kot aktivni udeleženec postopka, ne kot objekt temveč kot subjekt postopka (odločba št. Up- 597/14 z dne 5.5.2016; št. Up 788/15 z dne 27.10.2016 in druge).

Človekovo dostojanstvo je vedno prizadeto pri izvotljeni pravici, ko oseba ne more uveljavljati človekove pravice ali pa jo lahko uveljavlja, a ta, po vsebini, več ne zadovoljuje zahtev človekove pravice. Za tak primer velja odločitev Ustavnega sodišča RS v zadevi št. Up-794/11 z dne 21.2. 2013, ki se nanaša na izplačilo nadomestila plače v času bolniške odsotnosti. Ustavno sodišče je v navedenem primeru odločilo, da nadomestilo plače za čas bolniške odsotnosti predstavlja pravico do socialne varnosti po 50. členu Ustave, ki temelji na obveznem zdravstvenem zavarovanju na podlagi plačevanja prispevkov. Zato delavec lahko neposredno uveljavlja plačilo nadomestila za čas bolniške odsotnosti nad dnevi, ko je po zakonu dolžan nadomestilo plačati delodajalec, neposredno od Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Glede na navedene mednarodne akte in Ustavo, kakor tudi odločitve Ustavnega sodišča RS, so človekovo dostojanstvo in druge človekove pravice povezani med seboj. Ko gre za kršitev človekovih pravic, gre praviloma tudi za kršitev dostojanstva in je lahko prizadeta vsaka oseba, ne glede na njene lastnosti (status, spol, vera, pripadnost politični stranki itn). Tveganja za kršitev človekovega dostojanstva so večja pri revnih in socialno izključenih, ker se jim zaradi njihovega gmotnega položaja daje manjša vrednost, ugled in spoštovanje, čeprav naj bi imeli dostojanstvo in človekove pravice vsi ljudje v enaki meri. (Več o povezanosti človekovih pravic in dostojanstva glej (Klampfer, 2012, str. 31-63).

## 4.2 Prepoved diskriminacije

Pravica vseh oseb do enakosti pred zakonom in varstva pred diskriminacijo je univerzalna pravica, ki je določena v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah in Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah<sup>36</sup> ter Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah.<sup>37</sup> V zvezi z zaposlovanjem pa je določena tudi v Konvenciji MOD št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih (1958)<sup>38</sup>, Priporočilu št. 122 o politiki zaposlovanja (1964), Priporočilu št. 150 o poklicnem usmerjanju in strokovnem usposabljanju za razvoj človekovih sposobnosti (1975) idr., kar kaže na njegovo pomembnost v svetu in na regijskem območju Evrope.

Na regijskem, evropskem območju, je za enako obravnavanje pri zaposlovanju pomembna Evropska socialna listina (spremenjena), 26. člen in Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP), vključno s Protokolom št. 12 k EKČP<sup>39</sup>; v okviru EU predvsem Pogodba o delovanju EU (v nadaljevanju PDEU)<sup>40</sup> in Listina EU o temeljnih pravicah<sup>41</sup> ter Direktiva 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu.<sup>42</sup>

Tudi v Republiki Sloveniji je sprejet cilj, in sicer uveljavitev načela o enakem obravnavanju, kajti Ustava RS določa prepoved diskriminacije, kot eno od temeljnih človekovih pravic. Prvi odstavek 14. člena določa: *V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino.* Ta ustavna določba vsakomur zagotavlja enake človekove pravice in temeljne svoboščine pri zagotavljanju, uresničevanju in varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na posameznikove osebne okoliščine, ki pomenijo prepovedane razloge za razlikovanje.

---

<sup>36</sup> Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Uradni list SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 7/71.

<sup>37</sup> Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Uradni list SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 7/71.

<sup>38</sup> Konvencija MOD št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih, Službene novine FLRJ, št.3/61. Na podlagi akta o notifikaciji nasledstva (Uradni list RS, št. 54/92-MP) je Republika Slovenija konvencijo prevzela.

<sup>39</sup> Protokol št. 12 k EKČP, Uradni list št. 46/10, MP, št. 8/10.

<sup>40</sup> Pogodba o delovanju EU, UL C 326, 26. 10. 2012.

<sup>41</sup> Listina EU o temeljnih pravicah, UL C 326, 26. 10. 2012.

<sup>42</sup> Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, UL L 303, 2. 12. 2000.

Okoliščine, ki lahko vplivajo na diskriminatorno obravnavanje, so v navedenem prvem odstavku 14. člena Ustave določene primeroma »in katerakoli druga osebna okoliščina«, zato se lahko dopolnjujejo glede na konkretne primere. Tako jo je Ustavno sodišče RS dopolnilo s spolno usmerjenostjo, ko je presojalo ustavno skladnost 22. člena Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti, zaradi položaja partnerjev registriranih istospolnih skupnosti z vidika pravice do dedovanja po umrlem partnerju. Presodilo je, da razlike v ureditvi dedovanja med zakonci ter med partnerji registriranih istospolnih skupnosti ne temeljijo na neki stvarni, neosebni razlikovalni okoliščini, temveč na spolni usmerjenosti. Spolna usmerjenost pa je ena od osebnih okoliščin iz prvega odstavka 14. člena Ustave . Ker za razlikovanje ni ugotovilo ustavno dopustnega razloga, je ugotovilo, da je izpodbijana ureditev v neskladju s prvim odstavkom 14. člena Ustave (odločba št. U-I- 425/06 z dne 02.07.2009).

Naslednji primer dopolnitve osebnih okoliščin, ki so vplivale na neenako obravnavanje po prvem odstavku 14. člena in pri pravici do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave ) se je nanašal na stalno prebivališče. Državljeni Republike Slovenije, ki niso imeli stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, niso bili upravičeni do brezplačne pravne pomoči, ki temelji na stalnem prebivališču (odločba št. U-I-253/13 z dne 13. 2. 2014).

Enakopraven položaj v sodnih postopkih je Ustavno sodišče RS zagotovilo v zadevi št. U-I- 146/07 z dne 13.11.2008. Pobudnik je trdil, da je 102. člen zakona o pravnem postopku (ZPP) neustaven, ker ne ureja pravice slepih oseb do brezplačnega dostopa do sodnih pisanj in do pisnih vlog strank in drugih udeležencev v postopku v Braillovi pisavi. Ustavno sodišče je ugotovilo kršitev prvega odstavka 14. člena Ustave, ki prepoveduje diskriminacijo na podlagi osebnih okoliščin, med katere primeroma našteva tudi invalidnost. Državnemu zboru je Ustavno sodišče RS naložilo, da mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku enega leta od objave odločbe v Uradnem listu RS. Hkrati je določilo način izvršitve, da morajo sodišča, do odprave ugotovljenega neskladja v pravnem postopku, slepi ali slabovidni osebi na njeno zahtevo zagotoviti dostop do sodnih pisanj ter do pisnih vlog strank in drugih udeležencev in to iz sredstev sodišča. S tem je bil slepim osebam zagotovljen enakopraven položaj v sodnih postopkih, v katerih se uporablja ZPP, ki so ga bila dolžna zagotoviti sodišča do sprejema ustrezne zakonske ureditve. Izvršitev odločbe, ki jo je sprejelo Ustavno sodišče RS je zagotovilo takojšnjo in

učinkovito pravico slepim invalidnim osebam do poštenega sodnega postopka in s tem odpravilo socialno izključenost teh invalidnih oseb.

Drugi odstavek 14. člena Ustave določa splošno enakost vseh pred zakonom: *Vsi so pred zakonom enaki*. Zato je zakonodajalec zavezan, da bistveno enake položaje ureja enako, različne pa različno. Če zakonodajalec enake položaje ureja različno oziroma različne enako, mora za tako ureditev obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Zakonodajalec torej lahko različno uredi enake položaje subjektov, vendar za različno ureditev mora imeti razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Zakonodajalčevo razlikovanje ne sme biti arbitrarno, samovoljno, torej takšno, za katero ni stvarnega opravičila. V zakonodajalčevo odločitev lahko Ustavno sodišče RS poseže samo, če bi bila očitno nerazumna ali pa v očitnem neskladju z namenom, ki ga ureditev zasleduje.

Pri vzpostavljanju enakosti je pomembna dolžnost pozitivnega ravnanja, in sicer zagotoviti možnosti za dejansko enakopravnost med moškimi in ženskami. To pomeni sprejemanje takih ukrepov, ki bodo povsod, kjer bo to mogoče, zagotavljali enake možnosti za uveljavljanje ustavnih in zakonskih pravic, ne glede na spol. Nekatero razlike med spoloma bodo objektivno ostale tudi naprej (na primer rojevanje otrok), nekatera razmerja pa se z razvojem družbe spreminjajo. V skladu s tem je bil sprejet zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), ki je postopoma odpravil razlike med spoloma glede pogojev za upokojitve, saj sta moški in ženska glede teh pogojev po letu 2019 izenačena.

Ustavno sodišče je v zadevi št. U-I-112/98 z dne 17.6.1998 menilo, da je zakonodajalec z institutom oprostite plačila sodnih taks po Zakonu o sodnih taksah *v bistvu vzpostavil načelo enakosti med premožnejšimi in manj premožnimi osebami*. Če tega ne bi storil bi mu bilo mogoče očitati diskriminacijo in ravnanje v nasprotju z zahtevo po socialni državi.

### 4.3 Pravica do socialne varnosti

Pravica do socialne varnosti je določena v številnih mednarodnih aktih, kot so: Deklaracija človekovih pravic (OZN, 1948), Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966), Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti (MOD, 1952), Evropska socialna listina, spremenjena (Svet Evrope, 1996) in Listina temeljnih pravic v EU iz leta 2000.

Ustava RS določa pravico do socialne varnosti v 50. členu. Z zapisom načela socialne države se je Republika Slovenija zavezala, da ne bo skrbela le za politične in državljske pravice, temveč tudi za socialne pravice.<sup>43</sup> Ta pravica je najpomembnejši izraz načela socialne države, saj se načelo socialne države pomembno uresničuje z uresničevanjem človekove pravice do socialne varnosti. Zagotavlja tako pravice iz sistemov socialnih zavarovanj, ki se financira z obveznimi prispevki, kot tudi pravice iz sistema socialnega varstva, ki se uresničuje s socialnimi transferji iz proračuna.

Pri sistemih socialnega varstva gre za finančno eksistenčno podporo, (denarno socialno pomoči, redno in izredno), osebam, ki nimajo lastnih sredstev za preživljanje. Gre za socialne transferje, ki so financirani iz proračuna. Denarno socialno pomoč lahko uveljavi oseba, ki nima dovolj sredstev za preživljanje, nima premoženja in prihrankov, ni zaposlena.<sup>44</sup> V letu 2020 je denarno socialno pomoč prejelo 62.936 upravičencev. Število upravičencev se stalno povečuje. Za mesec april 2022 je za samsko osebo socialna pomoč znašala 420 EUR ali največ 1.160 EUR za družino (za štiričlansko družino z dvema šoloobveznima otrokoma in brez zaposlitve).<sup>45</sup> Stalno vprašanje je, kako s socialno pomočjo na eni strani zagotoviti osebi, ki je brez premoženja in virov dohodka, človeku dostojno življenje in na drugi strani kako priznati pravično plačilo za delo osebi, ki se preživlja z lastnim delom; kako ohraniti delo kot vrednoto in kako ohraniti motivacijo za delo (Elizur, 1996, str. 25-30). Pravično plačilo za delo naj bi zagotavljala minimalna plača, ki znaša 1074,43 EUR bruto ali neto 757 EUR.<sup>46</sup>

Za razliko od pravic socialnega varstva, ki se financirajo iz proračuna, se razlikujejo pravice do socialne varnosti, ker temeljijo na zavarovalnem principu. Zagotavljajo se s socialnimi zavarovanji (zdravstveno, pokojninsko, invalidsko, zavarovanje za brezposelnost), ki je obvezno. V sklop teh pravic sodijo tudi starševsko varstvo in ostale pravice, določene v 51-57. členih Ustave. Gre za pravice, ki so pomembne za vsakogar, najbolj pa v primeru njihove odsotnosti prizadenejo ranljivo prebivalstvo zaradi bolezni, starosti, invalidnosti, brezposelnosti, pri katerih je tveganje revščine

---

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Glej Zakon o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre), Uradni list RS, št 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18 in 196/21 – ZDOsk.

<sup>45</sup> <https://www.gov.si/novice/2022-02-21-visji-zneski-transferjev-posameznikom-in-gospodinjstvom/>

<sup>46</sup> Neto minimalna plača brez dodatkov in ob upoštevanju splošne ter dodatne splošne olajšave znaša 757,58 EUR in 749,65 EUR brez upoštevanja dodatne splošne olajšave.



večje. Pravice niso odvisne le od prispevkov posameznika, temveč tudi od uresničevanja načela medgeneracijske solidarnosti in vzajemnosti.

Za te pravice velja tako imenovani zakonski pridržek, kar pomeni, da Ustava pooblašča zakonodajalca, da ima široko polje presoje za njihovo uresničevanje,<sup>47</sup> 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 na teh osnovah zavarovancu zagotoviti varno starost glede dohodka.<sup>48</sup> Kljub zakonskemu pridržku je zakonodajalec vezan na:

- jedro pravice (pravica ne sme biti izvotljena, ekonomska zmožnost države);
- javni interes (ki je močnejši od interesa posameznika);
- Ustavo (pravice določene v Ustavi ne more ukiniti);
- mednarodne akte (ki zavezujejo Republiko Slovenijo);
- odločbe Ustavnega sodišča RS (so obvezne in učinkujejo erga omnes).

V zadevi številka U-I-66/98-12 z dne 18. 4. 2002 je Ustavno sodišče odločilo, da ima zakonodajalec dolžnost *oblikovati učinkovito socialno politiko ter urejati, vzpostaviti in vzdrževati sistem socialne varnosti, ki bo tudi socialno šibkejšim zagotavljal ustrezne in učinkovite socialne dajatve ter jim s tem omogočil dostojno življenje*. K temu ga zavezuje 2. člen Ustave o socialni državi in 50. člen Ustave o pravici do socialne varnosti. Glede na široko polje proste presoje pri oblikovanju sistema socialne varnosti, je zakonodajalcu prepuščeno, da sprejema ustrezne ukrepe za doseganje ciljev socialne politike. Zakonodajalec določi, kdo in pod kakšnimi pogoji je upravičen do teh dajatev.

### 4.3.1 Pravica do pokojnine

Pozitivna dolžnost države je, da skrbi za socialno varnost svojega prebivalstva in zato organizira javne sisteme socialne varnosti tako, da delujejo. To je posebej še pomembno za pokojninski sistem, saj ima 612.000 zavarovancev status upokojencev.

---

<sup>47</sup> Glej Sklep US št. U-I-302/07 z dne 28. 1. 2009.

<sup>48</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-358/04 z dne 19. 10. 2006, 8. točka; odločba št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011, 30. in druge točke.

Poleg tega gre za staro populacijo, ki ni več aktivna in so zato tveganja revščine in socialne izključenosti pri tej populaciji zaradi dolgoživosti in nezadostnega dohodka, večja. Staro prebivalstvo se povečuje in se zato večja tudi število upokojencev. Temeljni namen te pravice je zagotoviti socialno varnost zavarovancem iz obveznega pokojninskega zavarovanja, ko se uresniči socialno tveganje izgube dohodka zaradi starosti (Strban, 2013, str. 277-291).

Ker je Ustava določitev načina uresničevanja te človekove pravice izrecno prepustila zakonodajalcu, je ustavnosodna presoja zadržana.<sup>49</sup> Kljub temu je praksa Ustavnega sodišča RS bogata pri opredelitvi pravice do pokojnine, kot ene od temeljnih pravic iz socialne varnosti.

Gre za pravico, ki se uresničuje v sistemu javnega pokojninskega zavarovanja, ki temelji na zavarovalnem principu in načelu vzajemnosti in solidarnosti.<sup>50</sup> Je osebna, neodtujljiva materialna pravica, ki je ni mogoče prenesti na drugega in ne podedovati.<sup>51</sup> Pravica do pokojnine pomembno vpliva na uresničevanje ustavnega načela, zapisanega v 2. členu Ustave, da je Slovenija pravna in socialna država. Gre za pridobljeno pravico in vanjo ni mogoče posegati za nazaj, lahko pa jo zakonodajalec, v skladu z materialnimi možnostmi države, spreminja z učinkom za naprej, če te spremembe niso arbitrarne, ali ne kršijo načela zaupanja v pravo in načela enakosti zavarovancev.

V zadevi št. Up-360/05 z dne 2.10.2008 je Ustavno sodišče RS zavzelo stališče, da kadar gre za zakonski pridržek, je treba v vsakem primeru posebej ugotoviti vezanost zakonodajalca na ustavno varovano jedro človekove pravice. Zakonodajalec s svojimi normami ne sme posegati v jedro pravice, ker bi sicer pravico izvotlil. Prvič se je Ustavno sodišče RS opredelilo o ustavno varovanem jedru pravice do pokojnine v navedeni zadevi, kjer je zavzelo stališče, da ustavno varovano jedro pravice do pokojnine zajema pravico dobiti pokojnino, ki zagotavlja socialno varnost.<sup>52</sup> Iz 6. točke obrazložitve navedene odločbe izhajajo, da Ustava zavezuje zakonodajalca, da pravico do pokojnine uredi tako, da zavarovanec na podlagi

---

<sup>49</sup> Prvi odstavek 50. člena določa: »Državljeni imajo pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine«.

<sup>50</sup> Pojem solidarnosti se je pojavil že v rimskem pravu (*obligatio in solidum*). Kot eno od temeljnih načel socialne države jo je določilo tudi US v odločbi št. U-I-137/03 z dne 26. 5. 2005.

<sup>51</sup> Glej odločbo US, št. U-I-29/96 z dne 8. 5. 1997.

<sup>52</sup> V tej odločbi je Ustavno sodišče pokojnino varovalo le v okviru prvega odstavka 50. člena, ne pa v okviru 33. člena. Razširitev varovanja po 33. členu je Ustavno sodišče sprejelo pozneje, v zadevi Lazarevič (odločba št. Up-770/06 z dne 27.5.2009, Uradni list RS, št. 54/09).

plačanih prispevkov pokojninskega zavarovanja in ob izpolnitvi drugih zakonskih pogojev (npr. pokojninska doba, starost) pridobi pravico, da se upokoji in da prejema pokojnino v višini, ki mu zagotavlja socialno varnost.

Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) je zavzelo stališče, da je pokojnina zaradi svoje višine lahko poniževalna in da lahko vzbudi sum, da država s posameznikom ravna nečloveško oziroma poniževalno. Presoja jo po 3. členu EKČP, ki določa "Nihče ne sme biti izpostavljen mučenju ali nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju." (Vodovnik. Z., (2012), str. 263-298). Zlasti nezadosten znesek pokojninskih in socialnih dajatev lahko sproži vprašanje o skladnosti s členom 3 EKČP.<sup>53</sup> Sicer pa ESČP prepušča urejanje pokojninskega sistema članicam, ki so ga določile glede na svoj zgodovinski, politični, ekonomski in kulturni razvoj.

V odločbi št. U-II-1/11 je Ustavno sodišče RS pri presoji o dopustnosti referendumskega odločanja o ZPIZ-2<sup>54</sup> ugotovilo, da takrat veljavna ureditev pokojninskega sistema po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-1,<sup>55</sup> ne posega v jedro ustavno varovane pravice do pokojnine, zato je referendum dopustilo. Navedlo je, da je treba poseg v jedro pravice do pokojnine presojati s strogim testom sorazmernosti. Zakonodajalec pravice ne sme izvotliti, je pa svoboden pri določanju pogojev za pridobitev pokojnine; same pravice pa ne more ukiniti, ker je ustavno varovana pravica.<sup>56</sup>

Kdaj bi se lahko štelo, da gre za izvotljeno pravico, se je Ustavno sodišče RS opredelilo le na načelni ravni. Ustavno sodišče RS je v odločbah št. U-I-150/94 z dne 15. 6. 1995 in št. U-I-29/96 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 nadomešča dohodek, od katerega so se plačevali prispevki za pokojninsko zavarovanje. Dograditev navedenega stališča je Ustavno sodišče RS sprejelo v odločbi št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011, ko je najnižjo pokojnino umestilo med socialnovarstveni

---

<sup>53</sup> Glej sodbi ESČP Antonina Dimitryevna Budina proti Rusiji z dne 18. junija 2009 in sodbo Aleksandra Larioschina proti Rusiji z dne 23. aprila 2002.

<sup>54</sup> Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, EPA 1300-V.

<sup>55</sup> Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo.

<sup>56</sup> Glej tudi odločbe Ustavnega sodišča RS 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) in odločbo št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003 (Uradni list RS, št. 133/03, in OdlUS XII, 98) in druge.

prejemek in plačo in s tem, vsaj na načelni ravni, opredelilo ustavno varovano jedro pravice do pokojnine glede na njeno višino.<sup>57</sup> Pokojnina mora zagotavljati socialni minimum, ki je višji od življenjskega minimuma. Najnižja pokojnina torej mora biti višja od socialne pomoči, ki ne temelji na obveznem zavarovanju, ampak predstavlja odhodek proračuna v sistemu socialnega varstva. Vlada RS je pred sprejemom Zakona o spremembi in dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-2C)<sup>58</sup> ugotavljala, da so prejemki iz naslova socialnega varstva višji od starostne pokojnine, ki jo za 40 let pokojninske dobe brez dokupa prejemajo upokojnenci.<sup>59</sup> Zato je Državni zbor s sprejetjem ZPIZ-2C določil višje zneske najnižje pokojnine zavarovancem, tako imenovane, zagotovljene pokojnine, ki so višje od socialne pomoči. Namen novele ZPIZ-2C je bil, da se upokojnencem, ki so prejeli najnižje pokojnine za 40. let zavarovalne dobe, zagotovi socialna varnost iz pokojnine in da jim ne bo treba zaprositi za varstveni dodatek.<sup>60</sup> Najnižja pokojnina za 40 let zavarovalne dobe je v višini zagotovljene pokojnine in je po podatkih ZPIZ v letu 2021 znašala 653 EUR.

Po znanih podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je v letu 2020 med vsemi 254.000 osebami, živečimi z dohodki, nižjimi od praga tveganja revščine, bilo 97.000 upokojnencev (ali 19,5 % od vseh upokojnencev). Zagotovljena pokojnina tega leta za 40 let pokojninske dobe je bila 567 EUR; prag tveganja revščine je bil višji in je znašal 739 EUR. Iz navedenih podatkov sledi, da višina pokojnine za 40 let dela in izpolnitvi pogoja starosti, ne zagotavlja socialne varnosti upokojnencem in zagotovljena pokojnina ne odpravlja revščine in socialne izključenosti.

Po veljavni zakonodaji, to je ZPIZ-2, ko zavarovanec izpolni pogoje za upokojitev, se domneva, da nastopi zavarovalni primer nezmožnosti pridobivanja dohodka zaradi starosti. Po ZPIZ-2 velja načelo nezdržljivosti opravljanja dela ali opravljanja dejavnosti in hkratnega prejemanja pokojnine (drugi odstavek 108. člena). Teh standardov zakonodajalec ne upošteva pri možnosti uveljavljanja izplačevanja 40 odstotkov predčasne ali starostne pokojnine v skladu s prvim in drugim 39.a člena ZPIZ-2.

---

<sup>57</sup> Glej tudi odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Adam Cichopek proti Poljski*, z dne 14. maja 2013, št. 15189/10.

<sup>58</sup> Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2C), Uradni list RS, št. 23/17.

<sup>59</sup> EVA:2016-2611-0073 z dne 22.12.2016.

<sup>60</sup> ZSVarPre določa varstveni dodatek kot korektiv za zagotovitev socialne varnosti.

Evropske države imajo različno urejeno dopustnost opravljanja plačanega dela po upokojitvi in plačila pokojnine. Nekatere ne določajo nobenih omejitev hkratnega prejemanja pokojnine in zaslužka iz dela (Bolgarija, Ciper, Estonija, Finska, Latvija, Litva, Nizozemska, Švedska); druge vežejo pravico prejemanja pokojnine in zaslužek iz dela na določene pogoje, na primer starost (Avstrija, Belgija, Češka, Francija, Irska, Luksemburg, Malta in Španija) itn.<sup>61</sup> ESČP prepušča urejanje dela upokojenecv članicam.<sup>62</sup>

Slovenija, kot navedeno, dovoljuje delni dvojni status opravljanja plačanega dela z izplačilom polne pokojnine. Zavarovanec, ki je aktiven, lahko skladno z ZPIZ-2 prejema plačo in 40 odstotkov pokojnine, če je izpolnil pogoje »polne« starostne pokojnine. Vprašanje, ki bi ga bilo treba v prihodnje (ponovno)<sup>63</sup> obravnavati je, ali je pokojnina zgolj nadomestilo za izpadlo plačo oz. dohodek iz dejavnosti ali pa v njeno jedro sodi tudi njen premoženjski značaj, ki ga tvorijo vplačani prispevki v preteklosti. Gre za pravico iz dela do katere je zavarovanec upravičen ob izpolnjevanju zakonskih pogojev, z upoštevanjem načela medgeneracijske solidarnosti za primer starosti, invalidnosti in smrti (2. člen ZPIZ-2)<sup>64</sup>. Po presoji avstrijskega ustavnega sodišča pokojnina ni oskrba, ampak je plačilo za opravljeno delo v preteklosti<sup>65</sup>. Ureditev, ki določa znižanje pokojnine zgolj zaradi okoliščine, da upokojenec poleg pokojnine prejema še dohodek od opravljanja dejavnosti, je po presoji avstrijskega ustavnega sodišča neustrezna in v nasprotju z načelom enakosti.

Ustavno sodišče RS je presojalo tudi o upravičenosti dvojnega statusa - pridobitvi polne pokojnine in možnostjo opravljanja dejavnosti, pri samostojnih podjetnikih v zadevi št. U-I-303/18-38, z dne 18. 9. 2019. Večina sodnikov je odločila, da ureditev dvojnega statusa z možnostjo izplačila polne pokojnine in opravljanja dejavnosti zaradi zakonskega pridržka prepušča zakonodajalcu; v sedanjih ureditvi ZPIZ-2 pa ni ugotovilo ustavne neskladnosti. <sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> OECD, 2015, *Pensions at a Glance 2015*; OECD and G 20 indicators, OECD Publishing, Paris, dostopno na: <http://dx.doi.org/10.1787/pension-glance-2015-en>.

<sup>62</sup> Glej sodbo Lukičević in drugi proti Črni Gori in Srbiji z dne 13. 12. 2011.

<sup>63</sup> Obravnavalo ga je že Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-303/18-38, z dne 18. 9. 2019.

<sup>64</sup> Glej (Rangus, 2018, str.40-42).

<sup>65</sup> Glej odločbo avstrijskega Ustavnega sodišča v zadevi št. G 90/05 z dne 14. 10. 2005.

<sup>66</sup> Glej (Korpitč-Horvat, 2019, str.78-89).

#### 4.4 Pravica do zdravstvenega varstva

Pozitivna dolžnost države je, da z ustreznimi ukrepi zagotovi, da je prebivalstvo deležno potrebnih preventivnih in kurativnih zdravstvenih storitev, da se vsem zagotovi najvišja možna stopnja zdravja. Gre za uresničevanje pravice do zdravstvenega varstva, določene v 51. členu Ustave RS. Ta člen določa: *Vsakdo ima pravico do zdravstvenega varstva, pod pogoji, ki jih določa zakon. Zakon določa pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev. Nikogar ni mogoče prisiliti k zdravljenju, razen v primerih, ki jih določa zakon.*

Ker gre za pravico iz socialne varnosti, tudi za njeno ureditev velja zakonski pridržek, kar pooblašča zakonodajalca, da ima široko polje proste presoje glede izbire ukrepov. Država ima dolžnost, da življenje in zdravje ljudi ustrezno zavaruje. Prepočasen in nezadosten odziv države je v neskladju s pozitivnimi obveznostmi države, da varuje pravico do življenja (17. člen Ustave), pravico do telesne in duševne celovitosti (35. člen Ustave) in pravico do zdravstvenega varstva (51. člen Ustave RS). Te pozitivne obveznosti države izhajajo tudi iz Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah<sup>67</sup>. V času Covida 19 so nastajala vprašanja kolizije med pravicami posameznika odločati o samem sebi na eni strani in javnim interesom, po zagotovitvi ustreznih ukrepov za varovanje zdravja prebivalstva na drugi strani. Po splošni omejitvi človekovih pravic po tretjem odstavku 15. člena, so človekove pravice in temeljne svoboščine lahko omejene samo s pravicami drugih, med katere je po doktrini Ustavnega sodišča RS šteti tudi javni interes in v primerih, ki jih določa Ustava. Poseg v človekovo pravico je dopusten, če je v skladu z načelom sorazmernosti. Presoja se po strogem testu sorazmernosti; najprej Ustavno sodišče RS presodi, ali obstaja ustavno dopusten cilj in nato, ali so podani elementi nujnosti, primernosti in ožje sorazmernosti. Vsako poseganje v pravico mora biti urejeno z zakonom določno in nedvoumno, tako da zakonska ureditev izključi vsako možnost arbitrarnega odločanja. Ustavno sodišče RS je, v primeru sprejetega ukrepa prepovedi gibanja med občinami (odločba št. U-I-83/20 z dne 27.8.2020) menilo, da je izkazan ustavno dopusten cilj, to je preprečevanje in obvladovanje nalezljive bolezni za poseg v pravico do svobodnega gibanja (32. člen Ustave) in ukrep je preстал tudi vse tri vidike testa in je zato bil dopusten. Ustavno sodišče RS je opozarjalo vlado na dolžnost, da pri sprejemanju ukrepov spoštuje načelo legalitete, določene v 120. členu Ustave RS. Menilo je, da zakonodajna oblast ne more dajati

<sup>67</sup> Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-83/20, tč. 42.

bianco pooblastil izvršilni veji oblasti za sprejemanje predpisov, ki posegajo v človekove pravice. Zakonodajalec mora določiti vsebino na podlagi katere lahko vlada izda predpise s katerimi omejuje človekove pravice (odločba št. U-I- 79/20 z dne 15.3.2021). Z vidika revščine in socialne izključenosti je pomembno, da država pri sprejemanju ukrepov upošteva, da bistvene enake položaje uredi enako; če jih različno ureja mora obstajati zato razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari (na primer vrstni red cepljenja). V primeru kolizije pravic, kateri pravici dati prednost, pa je tehtanje edina metoda pri presoji.

Pravica do zdravstvenega varstva temelji na zavarovalnem principu in zato zavarovancem zagotavlja določeno dohodkovno in s tem socialno varnost v času bolezni; delavci in osebe, ki opravljajo samostojno dejavnost, so upravičeni do denarnega nadomestila v času bolezni, ki jim ga mora zagotavljati zdravstvena blagajna (odločba št. Up-794/11 z dne 21.2. 2013).

Ustavno sodišče RS je presojalo tudi Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju Pravila) zaradi zdravljenja v tujini (Odločba št. Up-1303/11, U-I-25/14 z dne 21. 3. 2014). Ugotovilo je ustavno neskladnost Pravil, ker so Pravila določala zakonske vsebine pogojev uveljavljanja pravice do zdravstvenega varstva in način izvrševanja te pravice.

Država je kritizirana, da pozitivnih obveznosti, ki bi zagotavljale učinkovito zdravstveno oskrbo ne izvršuje.<sup>68</sup> Pogoji zdravljenja so vse slabši zaradi dostopa do zdravstvenih storitev, dolgih čakalnih dob, dolgih vrst v zdravstvenih ustanovah, neusposobljenega zobozdravstva, zagotovitve družinskih zdravnikov, pa tudi zastarele zakonodaje. Zato država želi reformirati zdravstvo že dalj časa in želi sprejeti ustrežnejšo zakonodajo in ukrepe, ki bodo omogočali uspešnejše zdravstvene storitve.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Glej (Teršek, 2009, str. 67-73).

<sup>69</sup> Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja« (Uradni list RS, št. 25/16).

## 4.5 Pravica do dela

Človek ima pravico, da dela in to je priznana univerzalna človekova pravica, ki pa ni iztožljiva. Določena je v aktih OZN, v Splošni deklaraciji človekovih pravic 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." 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 ukrepi varujejo."

Na ravni EU Listina Evropske unije o temeljnih pravicah v 15. členu določa: "Vsakdo ima pravico do dela in do opravljanja svobodno izbranega ali sprejetega poklica."

MESL pravico do dela določa v 1. členu. Za uresničevanje te pravice zavezuje pogodbenice, da težijo k polni zaposlenosti, si prizadevajo ustvarjati razmere v katerih ima vsak možnost da se preživlja s poklicem, ki ga je svobodno izbral, ustanovljajo in vzdržujejo brezplačne službe za zaposlovanje, zagotavljajo in vzpodbujajo primerno poklicno usmerjanje, usposabljanje in rehabilitacijo.

Ustavne določbe v zvezi z zaposlitvijo so v Ustavi RS določene v 49. členu, z naslovom Svoboda dela. Gre za temeljno pravico za zaposlovanje, vendar njene vsebine Ustavno sodišče RS ni razvilo v tolikšnem obsegu, kot to velja za pravico do socialne varnosti. Razloge je iskati v tem, da je meritorno obravnavalo manj primerov, ki so se nanašali na zaposlovanje. Ta pravica vključuje naslednje tri elemente:

- vsakomur prosto izbiro zaposlitve;
- vsakomur, pod enakimi pogoji, dostopnost vsakega delovnega mesta;
- prepoved prisilnega dela.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Slovenija se je pri opredelitvi človekove pravice svobode dela zgledovala po nemški ureditvi. Glej 12. člen Grundgesetz, ki 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."



Pomemben element pravice svobode dela je, da je *vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto*. Bistvo te človekove pravice je v enakosti, ki velja tako pri kandidiranju na delovno mesto zaradi sklenitve pogodbe o zaposlitvi, kot 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. Prenehanje pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca, brez soglasja delavca, je eden najhujših ukrepov, ki prizadene delavca in zaradi izgube dohodka, ki mnogim pomeni edini vir preživetja, vzpostavlja tveganja revščine in socialne izključenosti.

V okvir navedene pravice je Ustavno sodišče RS v svojih odločitvah vključilo 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 (Blaha M., (2002) str. 507.).

V odločbi U-I-271/95 z dne 15.5.1996 (tč. 65) je Ustavno sodišče RS navedlo, da ta pravica ne zagotavlja trajnosti zaposlitve in še manj stalnosti zaposlitve na določenem delovnem mestu.

V zadevi U-I-144/95 z dne 20.5.1999 je Ustavno sodišče RS razložilo, da zajema tudi uporabo prostega časa delavca izven delovnega časa. Delavcu mora biti v načelu zagotovljeno, da svobodno odloča o tem, kako bo uporabil svoj prosti čas.

V tretjem odstavku 49. člena Ustave je določena prepoved prisilnega dela.

EKČP 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>71</sup> Navedene oblike prisilnega dela EKČP ne definira, njene vsebine pa pomembno zapolnjuje ESČP s svojimi presojami. Pri tem upošteva opredelitev prisilnega dela po Konvenciji MOD št. 29 in št. 105. Konvencija MOD št. 29 o prisilnem in obveznem delu<sup>72</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

---

<sup>71</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-CXI/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.

kakršne koli kazni.«<sup>73</sup> Konvencija MOD, št. 105 o odpravi prisilnega dela, 1957<sup>74</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.

V Sloveniji na Ustavnem sodišču RS še niso bili obravnavani primeri prisilnega dela, pa čeprav ne moremo trditi, da ta prepovedana oblika dela ne obstaja. V kazenskih postopkih so po Kazenskem zakoniku (v nadaljevanju KZ-1)<sup>75</sup> taka dela inkriminirana kot kaznivo dejanje, trgovina z ljudmi, kar pa po mojem mnenju ne zadosti njegovi dejanski vsebinski obravnavi prisilnega dela, glede na definicijo po Konvenciji MOD št. 29.

Pravica do dela se prepleta s številnimi drugimi človekovimi pravicami, kot je pravica do osebne dostojanstva in varnosti iz 34. člena, saj zaposlitev omogoča poklicni in osebni razvoj delavca. S preprečevanjem opravljanja dela se posega v nedotakljivost delavčeve duševne celovitosti in njegovih osebnih pravic, delo omogoča pravice do socialne varnosti iz 50. člena Ustave, zasebne lastnine iz 33. člena Ustave 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), sega pa tudi na kolektivna delovna razmerja: 75. člen, soodločanje, 77. člen, sindikalno svobodo in 77. člen Ustave, pravico do stavke.

Ta pravica se, v skladu s 15. členom, uresničuje neposredno na podlagi Ustave RS. Ker za svobodo dela v 49. členu Ustave RS ni predvidena izrecna ustavna možnost zakonskega omejevanja te pravice, so ustavno dopustne le omejitve zaradi varstva pravic drugih. Tako omejevanje je dopustno le v skladu z načelom sorazmernosti, po katerem mora biti tak poseg: a) primeren za doseg ustavno dopustnega zakonodajnega cilja; b) nujen, torej da cilj ni dosegljiv z blažjim sredstvom in c) sorazmeren s težo ene in druge ustavne pravice. : (št. U-I-139/94 z dne 30.1.199).

---

<sup>73</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)).

<sup>74</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>75</sup> Kazenski zakonik, Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16 in 27/17.

Izpostavljena je pozitivna obveznost države po 66. členu Ustave da ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter da zagotavlja njuno zakonsko varstvo. To pomeni, da lahko le zakon določa primere in pogoje za prenehanje pogodbe o zaposlitvi. Pozitivna obveznost države je tudi, da vsakomur zagotavlja enake možnosti za izobraževanje in usposabljanje za poklice, enake možnosti za dostopnost vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji, enake možnosti za napredovanje, enaka plačila za enako vredno delo, enako varstvo zaposlitve itn.

Uresničevanje pravice do dela in povezujočih navedenih in drugih človekovih pravic pomembno zmanjšuje revščino in socialno izključenost ter omogoča človeka vredno življenje. Problem pa je, da se vztrajno iščejo poti drugačnega zaposlovanja, ki ne zagotavlja enakega socialnega in delovnopravnega varstva. Gre predvsem za tako imenovane prekarne zaposlitve (Poglajen, Kostevc, Dernovšček Hafner, 2018),<sup>76</sup> kot so razna priložnostna dela, nezakonita zaposlovanja za določen čas ali s krajšim delovnim časom, agencijska dela, študentskega dela, dela na črno zunaj nadzora, vse bolj se uveljavlja tudi delo prek spletnih digitalnih platform, ki je negotovo, kratkotrajno, brez ustrezne socialne in ekonomske varnosti.

Zato je na področju zaposlovanja vse večji problem prikrivanja del z elementi delovnega razmerja s sklepanjem civilnih pogodb, ali celo zaposlovanjem na črno. Da bi država zajezila zaposlovanje na črno je zavarovala delovno razmerje z zakonsko ureditvijo uveljavljanja obstoja delovnega razmerja. Če delo vsebuje elemente delovnega razmerja, mora delodajalec skleniti pogodbo o zaposlitvi po Zakonu o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno ZPDZC-1.<sup>77</sup> Na podlagi navedenega zakona velja zakonska domneva, da ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom, če delodajalec s posameznikom ni sklenil pogodbe o zaposlitvi oziroma ga ni prijavil v obvezna socialna zavarovanja ali ga je v času trajanja delovnega razmerja odjavil iz obveznih socialnih zavarovanj. Delodajalec mora takšni osebi izročiti pisno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas v treh dneh po tem, ko nadzorni organ ugotovi zaposlitev na črno (peti odstavek v povezavi s prvo alinejo prvega odstavka 5. člen ZPDZC-1). Pri zaposlovanju na črno je pomemben tudi uspešnejši nadzor, vzpostavitev katerega prav tako sodi v pozitivno obveznost države, saj pristajanje na

---

<sup>76</sup> Glej tudi (Fiedler et al., 2020).

<sup>77</sup> Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, Uradni list RS, št. 32/14, 47/15 – ZZSDT, 43/19 in 121/21 – ZJN-3B.

zniževanje delovnopravnega varstva odpira tveganje za nastajanje revščine in socialne izključenosti.

Do leta 2030 bi po Akcijskem načrtu uresničevanja evropskega stebra socialnih pravic moralo biti zaposlenega vsaj 78 % prebivalstva, starega od 20 do 64 leta. Republika Slovenija ta cilj lahko uresniči, saj je v letu 2021 bilo delovno aktivnih 981.000 oseb; stopnja delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let, pa je že znašala 77,2 %.<sup>78</sup> Zaposlenost pomembno vpliva ne samo na uresničevanje pravice do dela, temveč tudi na gospodarsko rast, ki je prav tako eden od temeljnih pogojev za odpravo revščine in socialne izključenosti.

Pomembna izpolnitev pozitivne obveznosti države v zvezi z zaposlovanjem je zakonsko določena minimalna plača, ki z ustrežno višino pomembno zmanjšuje revščino in socialno izključenost. Njene določitve država ni prepuščala trgu, temveč je posegla v plačni sistem s tem, da je sprejela poseben Zakon minimalni plači (ZMinP),<sup>79</sup> ki določa najnižji znesek plačila za delo v polnem delovnem času. Pri njeni določitvi država upošteva Evropski standard dostojnega plačila iz Evropske socialne listine (spremenjene)(MESL). Ta določa pravico do pravičnega plačila delavcem, ki njim in njihovim družinam omogoča dostojen življenjski standard (prva točka prvega odstavka 4. člena). Evropski odbor za socialne pravice, ki je nadzorni organ MESL, je določil kriterij za »dostojen življenjski standard« tako imenovano *pravilo 60 odstotkov*. To pomeni, da minimalna plača ne sme znašati manj kot 60 odstotkov povprečne plače v državi.<sup>80</sup> Upoštevalo se neto plače.<sup>81</sup> Temu kriteriju je Republika Slovenija v letu 2021 zadostila.<sup>82</sup> Minimalna plača po navedenih kriterijih MESL je torej v letu 2021 zagotavljala delavcu in njegovi družini dostojno življenjsko raven.<sup>83</sup> Država z minimalno plačo, določeno v zakonu, in njeno višino, ki se spreminja vsako leto, pomembno skrbi za uresničevanje človekove pravice do

<sup>78</sup> 82 % delovno aktivnih je bilo zaposlenih v delovnem razmerju, 12 % samozaposlenih, 3 % jih je opravljal študentsko delo, 2 % jih je pomagalo na družinski kmetiji ali v družinskem podjetju, 1 % pa je opravljal druge oblike dela.

<sup>79</sup> Zakon o minimalni plači, Uradni list RS, št. 13/10, 92/15 in 83/18.

<sup>80</sup> Council of Europe, Committee of Independent Experts: Conclusions XIV-2 (Strasbourg, 1998), 49-54.

<sup>81</sup> Po uradnih podatkih Statističnega urada Republike Slovenije povprečna mesečna bruto plača, izplačana za obdobje januar – december 2021, znaša 1.969,59 evra, povprečna mesečna bruto plača, izplačana za obdobje januar – december 2020, pa je znašala 1.856,20 evra (Poročilo o gibanju plač za december 2020 – Uradni list RS, št. 28/21).

<sup>82</sup> V letu 2022 znaša minimalna plača 1074 EUR bruto, povprečna plača za mesec januar 2022 je bila 1923 EUR bruto (Vir: Statistični urad RS).

<sup>83</sup> Glej Splošna deklaracija človekovih pravic, ki jo je OZN sprejela leta 1948, Konvencija MOD, št. 131 o določanju minimalne plače s posebnimi ozirom na države v razvoju, 1970, Uradni list SFRJ, Mednarodne pogodbe št. 14/1982, Evropska socialna listina (spremenjena), Uradni list RS, mednarodne pogodbe, št. 7/99 in Uradni list RS, št.24/99.

socialne varnosti in dostojanstva. Minimalna plača pa sledi še enemu cilju, da delavec dobi za svoje delo pravično zaslužen plačilo.

Kljub temu je v EU in v Sloveniji aktualen problem revnih zaposlenih, ko za polni delovni čas ne prejmejo zaslužka da bi lahko dostojno živeli. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je bilo po zadnjih znanih podatkih v letu 2020 revnih zaposlenih 46.000 (ali 5 % od vseh delovno aktivnih). Tega leta je znašala minimalna plača 700 EUR neto, prag revščine pa 739 EUR. Zato sklenem, da država tega leta ni zagotovila učinkovitega uresničevanja pravice do pravičnega plačila, in s tem delavcem in njihovim družinam omogočila dostojenega življenjskega standarda.

Nadaljnji problem v zasebnem in javnem sektorju pa je, da z rastjo minimalne plače praviloma delodajalci ne povečajo vseh plačnih razmerij, ki se določajo z avtonomnimi akti (praviloma v tarifnih prilogah kolektivnih pogodb). Zato je povprečna plača v Sloveniji v primerjavi z državami srednje in severno zahodne Evrope (Danska, Francija, Nizozemska, Luxembourg itd) nizka.<sup>84</sup> To vodi v uravnilovko in negativne učinke z narodnogospodarskega vidika in z vidika uresničevanja načela pravičnega plačila in enakega plačila za primerljivo delo. Zaradi porušeni plačnih razmerij, prejemajo minimalno plačo zaposleni s srednješolsko in pri določenih delodajalcih celo tisti z višješolsko izobrazbo, kar destimulira zaposlene za uspešnejše in inovativnejše delo. V tem primeru ne gre za revščino, ampak za kršitev človekovih pravic pravičnega plačila za delo.

## 5 Sklep

Iz obravnavanih mednarodnih in nacionalnih norm v prispevku, vključno s katalogi človekovih pravic in temeljnih svoboščin lahko sklepamo, da so sprejete številne in bogate pravne podlage za zagotavljanje uresničevanja pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo. Navedene in druge pravne podlage zavezujejo vse tri veje oblasti, da izvršujejo pozitivno obveznost države in zagotavljajo pogoje izvrševanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so sine qua non pogoj odpravljanja revščine in socialne izključenosti. Vendar revščina in socialna izključenost obstajata v Sloveniji, v EU in v svetu. Čeprav se Slovenija po statističnih

---

<sup>84</sup> Glej [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages.../sl](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages.../sl) Minimalna plača jan. 2022 je bila najvišja v Luxembourg 2257 EUR, najnižja pa v Bolgariji 332 EUR.

podatkih uvršča med države z nizko stopnjo revščine in socialne izključenosti, obstaja razkorak med regulativno ureditvijo in dejanskim uresničevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki bi ga bilo treba odpraviti, da bi lahko sklenili, da država zadovoljivo izvršuje svojo pozitivno obveznost uresničevanja človekovih pravic, ki vključuje tudi pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo.

## Literatura

- Alexy R. (2002). *A Theory of Constitutional Rights*. New York: Oxford University Press.
- Elizur, D. (1996). Work values and commitment. *International Journal of Manpower*, 17(3), 25-30.
- Fiedler, K. et al. (2020). *Prekarno delo in prekariat: stanje v Sloveniji 2020: poročilo in smernice za razvoj*. Maribor: Združenje Center alternativne in avtonomne produkcije, socialno podjetje; Društvo Gibanje za dostojno delo in socialno družbo; Društvo Organizacija za participatorno družbo; Zavod za podporo civilnodružbenih iniciativ in multikulturno sodelovanje; Pekarna Magdalenske mreže.
- Klampfer, F. (2012). Človekovo dostojanstvo in človekove pravice. V Kečanović, B. *Javna etika in integriteta, Odgovornost za skupne vrednote*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
- Korpič-Horvat, E. (2019). Človekova pravica do pokojnine. V: *Zbornik 2019. Konferenca pokojninskega in invalidskega zavarovanja, 12. in 13. november 2019, Bled* (str.78-89). Ljubljana: GV založba.
- Kresal, B. (2018). Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč. V Senčur Peček, D. (ur.), *Teorija in praksa, pravo in življenje, Liber amicorum Etelka Korpič-Horvat*. Maribor: Univerzitetna založba
- Münch, I. (1992). V Kunig, P. *Grundgesetz-Kommentar, Band 1: Präambel bis Art. 19, 4.*, neubearbeitete Aufl. München: C. H. Beck.
- Petrič, E. (2019). V Avbelj M.(ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije, del 1: človekove pravice in temeljne svoboščine*. Ljubljana: Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Pogljajen, Č., Kostevc, Č. Dermovšček Hafner, N. (2018). *Prekarnost in družbena negotovost: Interdisciplinarni pogledi na prekariat*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Rangus, A. (2018). V *Veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter poklicno zavarovanje*. Ljubljana: LexPera, GV Založba.
- Singer, P. (2008). *Praktična etika*, 2. izd. Ljubljana: Založba Krtina.
- Strban, G. (2013). Sprejedeni vidiki pokojninske reforme. *Delavci in delodajalci*, 13(2-3), 277-300.