



Obseg varstva po 49. in 66. členu Ustave s poudarkom na novejši ustavnosodni presoji

Lea Zore*

UDK: 349.2:342.565.2

Povzetek: Prispevek podaja prikaz ustavnosodne presoje, iz katere izhajajo stališča Ustavnega sodišča v zvezi s tem, kaj je predmet varstva po 49. in 66. členu Ustave. Pri tem je še poseben poudarek namenjen novejšim odločitvam Ustavnega sodišča s tega področja. Sprejeta stališča se poskuša sistematizirati po zaokroženih vsebinskih sklopih in tako prispevati k jasnosti tega pregleda.

Ključne besede: Ustavno sodišče, svoboda dela, varstvo dela

The Scope of Protection under Articles 49 and 66 of the Constitution with an Emphasis on Recent Constitutional Court Jurisprudence

Abstract: The article provides an overview of constitutional case law that reflects the positions of the Constitutional Court regarding the scope of protection under Articles 49 and 66 of the Constitution. Special emphasis is placed on the Court's more recent decisions in this area. The adopted positions are systematically organized into coherent thematic sections in order to contribute to a clearer understanding of the overview.

Key words: Constitutional court, Freedom of work, Security of employment

* Lea Zore, magistra pravnih znanosti, svetovalka, Ustavno sodišče Republike Slovenije.
Lea.zore@us-rs.si
Lea Zore, Master of Law, Adviser, Constitutional Court, Slovenia.

1. UVOD

Človekovi pravici iz 49. in 66. člena Ustave se dotikata istega življenjskega področja (področja dela), imata pa različen predmet varstva.¹ V zahtevah, pobudah in ustavnih pritožbah s področja delovnega prava se vlagatelji pogosto sklicujejo na kršitev ene ali še pogostejše na obe od navedenih ustavnih določb. Pri tem pa je iz nekaterih od teh vlog razvidno, da vlagatelji vsebine navedenih ustavnih določb ne poznajo dovolj natančno oziroma ne razlikujejo dovolj dobro med predmetom varstva po eni in drugi. Z namenom širitve zavedanja o tem, kaj je, upošteva dosedanje ustavnosodno presojo, varovano po 49. in 66. členu Ustave, je v prispevku, kar se da strnjeno, podan pregled dosedanjih stališč Ustavnega sodišča v zvezi s tem. Ker obravnava te tematike v literaturi ni nova,² so pri tem podrobneje predstavljene zlasti novejše odločitve Ustavnega sodišča s tega področja, to je odločitve od leta 2020 dalje.

2. VARSTVO PO 49. ČLENU USTAVE³

Varstvo, ki ga posameznikom zagotavlja 49. člen Ustave, je zgolj na podlagi same določbe Ustave mogoče povzeti v naslednjem:

- pravica do proste izbire zaposlitve (drugi odstavek 49. člena Ustave);

¹ To izhaja že iz starejše ustavnosodne presoje. Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-271/95 z dne 15. 5. 1996, 65. točka obrazložitve, navaja, da člen 49 Ustave zagotavlja vsakomur pravico do proste izbire zaposlitve, dostopnost vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji in določa prepoved prisilnega dela. Člen 66 Ustave zavezuje državo, da ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo.

² V zvezi s pregledom starejše ustavnosodne presoje s področja 49. in 66. člena Ustave glej tudi M. Blaha v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 510–517, in M. Blaha v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 767–775 in 958–962, ter L. Zore v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 446–448 in 546–548.

³ Ta člen Ustave določa:

»(svoboda dela)

Zagotovljena je svoboda dela.

Vsakdo prosto izbira zaposlitev.

Vsakomur je pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto.

Prisilno delo je prepovedano.«

- dostopnost vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji (tretji odstavek 49. člena Ustave);
- prepoved prisilnega dela (četrti odstavek 49. člena Ustave).⁴

Konkretnije je vsebina varstva, ki izhaja iz navedenih elementov 49. člena Ustave, določena z ustavnosodno presojo s tega področja. Ta je prikazana v nadaljevanju.

Varstvo v zvezi z določitvijo pogojev za opravljanje določenega dela, poklica

Obsežen del ustavnosodne presoje s področja 49. člena Ustave se nanaša na presojo predpisov, s katerimi so (bili) določeni pogoji za opravljanje določenega dela oziroma poklica.

Ustavno sodišče se je ukvarjalo npr. s pogoji, ki jih mora izpolnjevati oseba, ki želi biti notar;⁵ odvetnik;⁶ detektiv;⁷ učitelj kitare;⁸ želi opravljati socialno-varstvene storitve,⁹ izdelati etažni načrt posameznega dela stavbe,¹⁰ delati na področju geodetske dejavnosti,¹¹ biti izvajalec zdravstvene dejavnosti.¹²

Pri tem iz ustavnosodne presoje izhaja, da določitev vsakega pogoja za opravljanje določenega dela oziroma poklica seveda ni v neskladju z 49. členom Ustave.¹³ Navedena ustavna določba posameznikom zagotavlja (le) varstvo pred določitvijo »prekomernih« posegov v pravico do svobode dela oziroma proste izbire zaposlitve. Ustavno sodišče preizkusi, ali za poseg, ki ga pomeni sporen pogoj, obstaja ustavno dopusten cilj in ali je poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi

⁴ Prvi odstavek 49. člena Ustave, ki govori o svobodi dela, pri čemer gre za isti izraz, kot je uporabljen tudi v naslovu te določbe Ustave, je treba razumeti kot krovno oziroma temeljno določbo 49. člena Ustave, ki je razčlenjena v naslednjih treh odstavkih 49. člena Ustave.

⁵ Odločba št. U-I 344/94 z dne 1. 6. 1995. Pri tem vseh pogojev sicer ni presojalo z vidika 49. člena Ustave.

⁶ Odločba št. U-I-201/93 z dne 7. 3. 1996 in odločba št. U-I-371/98 z dne 24. 5. 2001.

⁷ Odločba št. U-I-139/94 z dne 30. 1. 1997.

⁸ Odločba št. U-I-240/04 z dne 8. 12. 2005.

⁹ Odločba št. U-I-190/14 z dne 12. 11. 2015.

¹⁰ Odločba št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002.

¹¹ Odločba št. U-I-14/18 z dne 15. 9. 2022.

¹² Odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023.

¹³ V novejši ustavnosodni presoji se je v zvezi s presojo ustavne dopustnosti pogojev za opravljanje določenega dela oziroma poklica (po moji oceni pravilno) ustalila naslonitev na drugi odstavek 49. člena Ustave. Prej so se uporabljale različne kombinacije odstavkov 49. člena Ustave oziroma celotna določba kot takšna.

t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu.¹⁴ Ob tem je treba še posebej poudariti, da določitve določenih pogojev za opravljanje posameznega dela oziroma poklica Ustavno sodišče niti ne šteje za poseg v človekovo pravico do svobode dela, temveč jih obravnava le kot določitev načina izvrševanja te pravice. Presoja njihove ustavne dopustnosti se opravi po blažjem testu, t. i. testu razumnosti, v okviru katerega presoja Ustavno sodišče le, ali je izpodbijan pogoj »razumen«. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da gre za poseg v pravico do proste izbire zaposlitve (drugi odstavek 49. člena Ustave) v primeru določitve *posebnih pogojev* za opravljanje dela oziroma poklica. Primer, ko gre za določitev pogoja *temeljne izobrazbe*, pa je po stališču US drugačen, ker opravljanje vsakega poklica zahteva določena znanja oziroma usposobljenost, ki jih je mogoče doseči samo z usposabljanjem. Gre za določitev *splošnega pogoja* za opravljanje določenega poklica, ki ne pomeni posega v pravico do proste izbire zaposlitve, temveč določitev njenega načina izvrševanja.¹⁵

Novejši odločitvi s področja presoje pogojev za opravljanje določenega dela oziroma poklica sta naslednji.

Ustavno sodišče je presojalo ureditev, ki opravljanja (kateregakoli) dela na področju geodetske dejavnosti ni več omogočala dotlej obstoječemu poklicnemu profilu geodetov z izkaznico, ki so pred tem na omenjenem področju lahko opravljali določena dela. Po izpodbijani ureditvi so lahko navedene osebe dela na področju geodetske dejavnosti opravljale samo še, če so se prilagodile novim pogojem, ki so se zahtevali za delo na tem področju. Ustavno sodišče je poudarilo, da je zakonodajalec s prehodnim obdobjem sicer predvidel možnost prilagoditve pobudnikov novim zahtevam, a to ključnega očitka pobudnikov, da brez stvarno oprijemljivega razloga ne smejo opravljati svojega, v praksi še vedno koristnega in potrebnega geodetskega dela, ki so si ga izbrali za poklic, so zanj usposobljeni in so ga daljše obdobje tudi opravljali, ne naslavlja in ne rešuje. Štelo je, da gre za poseg v pravico iz drugega odstavka 49. člena Ustave.¹⁶ Ustavno sodišče je

¹⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86, 25. točka obrazložitve.

¹⁵ Da gre za takšen primer, je Ustavno sodišče štelo v odločbi št. U-I-240/04 z dne 8. 12. 2005 (izobrazbeni pogoji za učitelja kitare) in odločbi št. U-I-190/14 z dne 12. 11. 2015 (izobrazbeni pogoji, ki jih morajo za opravljanje socialno-varstvenih storitev izpolnjevati delavci s končano višjo ali visoko šolo teološke smeri).

¹⁶ O tem, kdaj se sprememba pogojev za opravljanje določenega dela presoja z vidika načela varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave) in kdaj z vidika 49. člena Ustave, glej spodaj.

ugotovilo, da je zakonodajalec sicer zasledoval ustavno dopusten cilj (zagotovitev večje kakovosti izvajanja storitev na področju prostorskega načrtovanja in gradnje, kar je povezano tudi s preglednejšim in učinkovitejšim reguliranjem geodetskega dela in dejavnosti), vendar izpodbijani ukrep za doseg tega cilja ni primeren. Kot je razvidno iz zakonodajnega gradiva v zvezi z izpodbijano ureditvijo, so bile osebe, ki jih je izpodbijana ureditev prizadela, namreč še vedno opremljene z uporabnimi geodetskimi znanji in veščinami, potrebnimi za opravljanje določenih geodetskih opravil. Ravnanje zakonodajalca, ki je pri zasledovanju zadanega cilja določen delovni profil sam prepoznal kot usposobljen, potreben, koristen in celo nadalje predviden, a ga je hkrati vseeno ukinil, je bilo po oceno Ustavnega sodišča protislovno. Zato ukinitvev predmetne poklicne skupine po presoji Ustavnega sodišča ni bila primerno sredstvo za doseg navedenega cilja. Ustavno sodišče je presodilo, da je izpodbijana ureditev v neskladju s pravico do proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena Ustave.^{17, 18}

Kot novejšo kaže predstaviti tudi odločitev, s katero je Ustavno sodišče (med drugim) presojalo ureditev, po kateri je moral imeti izvajalec zdravstvene dejavnosti, da je lahko pridobil dovoljenje za njeno opravljanje, zaposlenega odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti z določenim številom let delovnih izkušenj, pridobljenih po pridobitvi pogojev za samostojno opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti oziroma zdravniški službi. Predlagatelj je izpodbijani ureditvi očital, da zdravniki zaradi nje, čeprav so izpolnili pogoje za samostojno opravljanje zdravniške službe, ne morejo začeti samostojno opravljati zdravstvene dejavnosti (kot zasebni zdravnik in se posledično prijavljati na razpise koncesij), saj (še) nimajo ustreznih let delovnih izkušenj, predpisanih za odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da pomeni tako določen pogoj za samostojno opravljanje zdravniške dejavnosti poseg v pravico do proste izbire zaposlitve (drugi odstavek 49. člena Ustave). Štelo je, da ureditev temelji na ustavno dopustnem cilju (zagotavljanje kakovostnega in varnega zdravstvenega varstva vsem pacientom pod enakimi pogoji, k čemur lahko pripomore dodajanje novih ali višanje obstoječih izobrazbenih ali delovnoizkusnih pogojev za opravljanje posameznih storitev). Ureditev

¹⁷ Odločba št. U-I-14/18 z dne 15. 9. 2022.

¹⁸ Zgolj omeniti kaže, da se je presoja v tej zadevi (neobičajno) omejila le na presojo z vidika 49. člena Ustave. V primerih, ko se predpisani pogoji dejansko nanašajo na opravljanje določene dejavnosti, namreč Ustavno sodišče izpodbijano ureditev presoja (tudi) z vidika 74. člena Ustave. Vendar pa to vprašanje za predmet obravnave tega prispevka ni bistveno.

je presojalo po strogem testu sorazmernosti. Ugotovilo, da izpodbijani ukrep ne izpolnjuje pogoja primernosti. Naloge odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti so namreč po vsebini upravljske (menedžerske) in ne zdravniške. Ne glede na to je zakonodajalec predpisal, da mora imeti odgovorni nosilec zdravniške dejavnosti dodatne zdravniške delovne izkušnje po opravljeni specializaciji. Zakonodajalec torej ni predpisal dodatnih izkušenj s področja vodenja in upravljanja, temveč dodatne izkušnje iz opravljanja zdravniške službe, čeprav naj bi bil odgovorni nosilec zdravniške dejavnosti odgovoren za upravljske naloge na področju posamezne vrste zdravstvene dejavnosti. Izpodbijane predpisane delovne izkušnje tako niso primeren ukrep za doseg zasledovanega cilja. Ureditev je zato v neskladju z drugim odstavkom 49. člena Ustave.^{19, 20}

V zvezi z obravnavo pogojev za opravljanje določenega dela kaže izpostaviti še to, da lahko gre pri določitvi pogojev za opravljanje posameznega dela oziroma poklica tudi za *spremembo do tedaj veljavnih pogojev*. V takšnem primeru se lahko ločeno od 49. člena Ustave zastavi tudi vprašanje skladnosti izpodbijane ureditve z varstvom načela zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave, ki posameznike varuje pred arbitrarnim poslabšanjem njihovega pravnega položaja. Podrobnejša obravnava teh vprašanj ni predmet tega prispevka. Zgolj omeniti pa kaže, da pride v primeru, če se zastavljajo vprašanja, ki so bistvena z vidika tega načela (npr. določitev prehodnega roka, ki omogoči posameznikom, da se prilagodijo novi ureditvi), v poštevek presoja z vidika 2. člena Ustave. Če se izpodbija nov pogoj kot takšen, neodvisno od tega, ali je šlo za spremembo izpodbijane ureditve, pa pride v poštevek presoja z vidika drugega odstavka 49. člena Ustave.²¹

¹⁹ Odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023.

²⁰ Podobno kot zgoraj, bi se lahko zastavilo vprašanje, ali bi bila upoštevanje dosedanje ustavnosodne presoje morda na mestu (tudi) presoja z vidika prvega odstavka 74. člena Ustave. Vendar pa, kot že navedeno, ta vprašanja niso predmet tega prispevka.

²¹ V zvezi s tem kaže še enkrat izpostaviti že predstavljeno odločbo št. U-I-14/18 z dne 15. 9. 2022, v kateri je Ustavno sodišče presojalo ureditev, po kateri pripadniki ukinjenega poklicnega profila geodetov z izkaznico niso več mogli opravljati kakršnegakoli dela na področju geodetske dejavnosti. Dejansko je šlo sicer za poslabšanje pravnega položaja te skupine oseb, ki bi lahko bila presojana tudi z vidika varovalke po 2. členu Ustave, vendar pa se je Ustavno sodišče osredotočilo na presojo na novo določenih pogojev za opravljanje geodetskega dela kot takšnih, kar pa sodi v domet drugega odstavka 49. člena Ustave. Pri tem je tudi izrecno navedlo, da je zakonodajalec s prehodnim obdobjem sicer predvidel možnost prilagoditve pobudnikov novim zahtevam, a to ključnega očitka pobudnikov, da brez stvarno oprijemljivega razloga ne smejo opravljati svojega, v praksi še vedno koristnega in potrebnega geodetskega dela, ki so si ga izbrali za poklic, so zanj usposobljeni in so ga daljše obdobje tudi opravljali, ne naslavlja in ne rešuje (16. točka obrazložitve).

Varstvo pred prepovedjo opravljanja določenega dela in omejevanjem dopustnega obsega dela

Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je lahko z vidika 49. člena Ustave sporna tudi ureditev, ki posamezniku prepoveduje opravljanje določenega dela oziroma ga pri tem omejuje.

V tem okviru je Ustavno sodišče obravnavalo vprašanja, kot so konkurenčna prepoved,²² nezdržljivost opravljanja določenega poklica in druge dejavnosti,²³ zavezanost ostati na delu pri delodajalcu po opravljanjem pripravištvu.²⁴ Šlo je za različne primere in odločitev o ustavni dopustnosti takšnih omejitev seveda ni bila vedno enaka.

Kot novejšo odločitev s tega področja kaže predstaviti odločitev, s katero je Ustavno sodišče presojalo zakonsko ureditev, po kateri je moralo sodišče stečajnega upravitelja, zoper katerega je bil uveden kazenski postopek zaradi suma storitve določenega kaznivega dejanja²⁵ in je obtožnica v tem postopku postala pravnomočna ali je bila na podlagi obtožnega predloga razpisana glavna obravnava, v treh dneh po prejemu obvestila ministrstva, da je stečajnemu upravitelju iz navedenih razlogov ustavljeno dodeljevanje novih zadev, razrešiti v vseh postopkih zaradi insolventnosti, v katerih je bil imenovan (drugi del t. i. suspenza stečajnega upravitelja), in s tem povezano ureditev o ustavitvi dodeljevanja novih zadev s strani ministrstva (prvi del t. i. suspenza stečajnega upravitelja). Ustavno sodišče je ugotovilo, da presojana ureditev za upravitelja pomeni, da svojega dela neodvisno od lastne volje ne more več opravljati do pravnomočne ustavitve kazenskega postopka oziroma do pravnomočnosti zavrnilne ali oprostilne sodbe v ustreznem kazenskem postopku. Pri tem učinek navedene ureditve v smislu posledic za tekoče poslovanje stečajnega upravitelja tudi presega čas trajanja suspenza, dokler na podlagi splošnega dodeljevanja zadev poslovanje ne doseže ravni poslovanja pred suspenzom. Ustavno sodišče je štel, da takšna ureditev posega v upraviteljevo pravico do svobode dela iz prvega odstavka 49. člena Ustave v zvezi s prosto izbiro zaposlitve iz drugega odstavka

²² Odločba št. U-I-81/97 z dne 14. 1. 1999.

²³ Sklep št. U-I-144/95 z dne 20. 5. 1999 in odločba št. U-I-77/08 z dne 8. 7. 2010.

²⁴ Sklep št. U-I-174/10, Up-944/10 z dne 1.3. 2012.

²⁵ Kaznivega dejanja, storjenega z naklepom, ki se preganja po uradni dolžnosti, ali enega od teh kaznivih dejanj, storjenih iz malomarnosti: povzročitve smrti iz malomarnosti, hude telesne poškodbe, posebno hude telesne poškodbe, ogrožanja varnosti pri delu, prikrivanja, izdaje in neupravičene pridobitve poslovne tajnosti, pranja denarja, izdaje uradne tajnosti, povzročitve splošne nevarnosti ali izdaje državne tajnosti.

navedenega člena Ustave. Ureditev je presojalo po strogem testu sorazmernosti. Ugotovilo je, da zasleduje ustavno dopusten cilj (zagotoviti zaupanje v delovanje upraviteljev in objektivno integriteto postopkov insolventnosti) in je primerna ter načeloma nujna, ni pa sorazmerna v ožjem smislu. Kot bistveno v zvezi z zadnjim pogojem je štelo, da je z izpodbijano ureditvijo suspenza zakonodajalec uzakonil neizpodbojno domnevo, da upravitelj nikoli ne more zadostiti vrednosti javnega zaupanja, kadar je zoper njega pravnomočna obtožnica ali razpisana glavna obravnava v zvezi določenim kaznivim dejanjem. Navedena domneva velja avtomatično neodvisno od vrste, teže in okoliščin očitane storitve kaznivega dejanja, ki ga je upravitelj utemeljeno osumljen, in ni omejena le na primere, ko bi bilo že na prvi pogled z vidika zasledovanega cilja nadaljevanje upraviteljevega dela popolnoma očitno nevzdržno (na primer kazniva dejanja v povezavi z zlorabo funkcije upravitelja). Tako zajema tudi primere, ko bi upravitelj ob upoštevanju vseh (morebiti tudi izjemnih) okoliščin glede na standard vrednosti javnega zaupanja morda vendarle lahko nadaljeval delo brez nevarnosti za zasledovani cilj zakonodajalca. Takšna ureditev po presoji Ustavnega sodišča ni v sorazmerju z zasledovanim ciljem. Zato je presojana zakonska ureditev v neskladju s pravico do svobode dela iz prvega odstavka 49. člena Ustave v zvezi s prosto izbiro zaposlitve iz drugega odstavka navedenega člena Ustave.²⁶

Kot novejšo kaže predstaviti tudi odločitev, v kateri je Ustavno sodišče (med drugim) presojalo ustavno dopustnost omejevanja dodatnega dela zdravstvenih delavcev. Šlo je za ureditev, po kateri lahko zdravstveni delavec, ki je v javnem zavodu zaposlen za polni delovni čas, zdravstvene storitve pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti opravlja največ v obsegu osem ur na teden, ta časovna omejitev pa se lahko upošteva tudi kot povprečna časovna omejitev v obdobju šestih mesecev. V to omejitev se šteje tudi delo v obliki dopolnilnega delovnega razmerja. V primeru zaposlitve za krajši delovni čas se osemurna omejitev nanaša na delo, ki presega obseg dela, ki ustreza polnemu delovnemu času. Ustavno sodišče je štelo, da določitev zgornje meje obsega dela zdravstvenega delavca pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalca zdravstvene dejavnosti pomeni poseg v pravico do proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena Ustave. Navedlo je, da pravica do proste izbire zaposlitve ne more biti izčrpana že s tem, da se delavec sam odloči za sklenitev delovnega razmerja in da mora biti delavcu v načelu prepuščeno in zagotovljeno, da se svobodno odloči, kako bo porabil preostanek

²⁶ Odločba št. U-I-414/20 z dne 3. 5. 2023.

časa in delovne energije. Vendar pa opisana delavčeva svoboda ne more biti neomejena. Ustavno sodišče je ugotovilo, da izpodbijana ureditev zasleduje ustavno dopusten cilj (zagotavljanje varnih in kakovostnih zdravstvenih storitev, počitek delavcev). Ukrep je ocenilo kot primeren, nujen in sorazmeren v ožjem smislu. V skladu z navedenim je odločilo, da ureditev ni v neskladju z drugim odstavkom 74. člena Ustave.²⁷

Dostopnost do delovnega mesta (funkcije) pod enakimi pogoji

Relativno obsežna ustavnosodna presoja je izoblikovana tudi v zvezi s tem, kaj je varovano v okviru tretjega odstavka 49. člena Ustave, po katerem je vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto.

Iz ustavnosodne presoje izhaja splošno stališče, da odločitev o tem, ali oseba izpolnjuje z zakonom določene pogoje za opravljanje službe, oziroma odločitev o tem, katera oseba bo predlagana v imenovanje oziroma v izvolitev pristojnemu organu, pomeni odločitev o pravici iz tretjega odstavka 49. člena Ustave.²⁸ Vendar pa Ustava ne zagotavlja pravice, da je kandidat imenovan za opravljanje določenega poklica oziroma izvoljen v določeno funkcijo, za katero kandidira, temveč je zagotovljeno le odločanje o pravici do dostopnosti pod enakimi pogoji za vse kandidate.²⁹ V zvezi s tem je mogoče zaznati dve smeri varstva.

Prvi vidik varstva posameznikov po tretjem odstavku 49. člena Ustave se nanaša na to, ali je bil kandidatom za zasedbo posameznega delovnega mesta oziroma funkcije zagotovljen *pošten postopek* izbire, oziroma, ali so bila pri odločanju o kandidatih spoštovana temeljna jamstva poštenega postopka.³⁰ Pri tem je več odločitev mogoče razumeti tako, da iz Ustave v določenem obsegu izhaja zahteva po obstoju sodnega varstva v zvezi s postopkom izbire.³¹ Poleg tega pa je Ustavno sodišče kot upošteveno štel tudi to, ali je bila kandidatu za določeno funkcijo v postopku izbire zagotovljena pravica do izjave.³² Ob navedenem kaže

²⁷ Že omenjena odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023, 78. do 88. točka obrazložitve.

²⁸ Glej npr. odločbo št. U-I-344/94 z dne 1. 6. 1995 in odločbo št. U-I-371/98 z dne 24. 5. 2001 ter št. U-I-202/99 21. 11. 2002.

²⁹ Glej npr. odločbo št. U-I-20/07, Up-679/06 z dne 10. 10. 2007.

³⁰ Slednje jasno izhaja iz odločbe št. U-I-225/16 z dne 6. 12. 2017, 8. točka obrazložitve.

³¹ Glej odločbo št. št. U-I-344/94 z dne 1. 6. 1995, 6. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-321/96 z dne 10. 10. 1996, 7. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-371/98 z dne 24. 5. 2001, 12. točka obrazložitve.

³² Že omenjena odločba št. Up-679/06, U-I-20/07 z dne 10. 10. 2007, 32. točka obrazložitve.

dodati, da je bila presoja z omenjenega »procesnega vidika« tretjega odstavka 49. člena Ustave največkrat povezana še s kakšno drugo (procesno) človekovo pravico oziroma je na koncu celo temeljila na določeni drugi človekovi pravici.

Drugi vidik varstva po tretjem odstavku 49. člena Ustave se nanaša na vprašanje enakosti pogojev »po vsebini«. V ustavnosodni presoji je najti le dva takšna primera. V prvi zadevi je Ustavno sodišče z vidika tretjega odstavka 49. člena Ustave presojalo očitke o protiustavnosti izpodbijane ureditve iz razloga, ker naj bi za opravljanje enakih del za različne skupine posameznikov določala različne pogoje.³³ V drugi zadevi pa je Ustavno sodišče ob presoji ureditve, ki je določala prenehanje pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki so izpolnili pogoje za starostno pokojnino, kar je pomenilo različno obravnavo po spolu in starosti, sprejelo stališče, da pravica do dostopnosti vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji iz tretjega odstavka 49. člena Ustave pomeni, da mora biti prenehanje delovnega razmerja³⁴ urejeno pod enakimi pogoji za vse: edini kriterij razlikovanja ne smejo biti osebne okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave. Ob tem kaže opozoriti, da Ustavno sodišče nato ureditve ni presojalo z vidika skladnosti s tretjim odstavkom 49. člena Ustave, temveč z vidika skladnosti s prvim odstavkom 14. člena Ustave.³⁵

Prepoved prisilnega dela

V ustavnosodni presoji je zelo malo odločitev, v katerih je sploh omenjena pravica do prepovedi prisilnega dela. Pri tem v nobeni od njih ni bila ugotovljena kršitev te pravice. Šlo je za obravnavo naslednjih vprašanj:

- Delavec je trdil, da je šlo v primeru zagotovitve dela delavcu invalidu pri drugem delodajalcu za prisilno delo.³⁶
- Pritožnica je trdila, da ji je bilo naloženo prisilno delo, s tem, ko ji je bilo z izvršbo naloženo, naj s pomočjo pooblaščenice institucije izvede meritve hrupa, ki izvirajo iz njene delavnice.³⁷
- Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da zatrevanje kršitve prepovedi suženjstva in prisilnega dela iz 4. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in

³³ Odločba št. U-I-211/00 z dne 22. 1. 2004.

³⁴ To pomeni, da se enakost ne nanaša le na fazo zaposlovanja, temveč tudi na fazo prenehanja delovnega razmerja!

³⁵ Odločba št. U-I-146/12 z dne 22. 1. 2004.

³⁶ Sklep št. Up-389/02 z dne 30. 12. 2003 in sklep št. Up-322/02 z dne 1. 2. 2004.

³⁷ Sklep št. Up-225/04 z dne 13. 6. 2005.

temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) ni mogoče utemeljiti s tem, da mora pritožnik delati zato, da bi odplačal svoje dolgove.³⁸

- Pobudnik je izpodbijal ureditev, ki mu je nalagala posredovanje določenih podatkov. V zvezi z očitkom pobudnika, da mu zakon kot lastniku nepremičnine s tem nalaga prisilno delo, je Ustavno sodišče navedlo, da glede na točko d) tretjega odstavka 4. člena EKČP ni mogoče govoriti o prisilnem delu, kadar gre za opravljanje del, ki so sestavni del običajnih državljanskih dolžnosti.³⁹
- Pobudnik je z vidika prepovedi prisilnega dela izpodbijal ureditev o nujnosti vnaprejšnje izbire načina ugotavljanja davčne osnove v tekočem letu, ker naj bi ga to sililo, da z delom zasluži toliko denarja, kot je ob izbiri sistema predvidel. Navajal je, da mora, če ne zasluži dovolj, plačati davek, ki ga sicer, če bi izbral drug sistem, ne bi bil dolžan plačati. Tak davek naj bi zato učinkoval kot kazen (globa), ker posameznik ni delal toliko, kot je predvidel, oziroma naj bi posameznika nezakonito silil k delu. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da ne gre za kršitev prepovedi prisilnega dela, ker izpodbijana ureditev davčnega zavezanca očitno ne sili v neprostopoljno (nesvobodno) delo pod grožnjo kazni.⁴⁰

Ni predmet varstva po 49. členu Ustave

V zvezi s predstavitvijo dometa varstva po 49. členu Ustave, se zdi pomembno predstaviti tudi stališča Ustavnega sodišča v zvezi s tem, kaj ne sodi v okvir 49. člena Ustave. Poleg že predstavljenih stališč o tem, kdaj ne gre za prisilno delo, kaže omeniti še naslednja.

– Ni zagotovljena trajnost in še manj stabilnost zaposlitve

V ustavnosodni presoji je uveljavljeno stališče, da 49. člen Ustave ne zagotavlja trajnosti zaposlitve in še manj stalnosti zaposlitve na določenem delovnem mestu.⁴¹

³⁸ Sklep št. Up-676/06 z ne 9. 7. 2007.

³⁹ Sklep št. U-I-59/07 z dne 13. 12. 2007.

⁴⁰ Sklep št. U-I-38/22 z dne 20. 6. 2023.

⁴¹ Glej odločbo št. U-I-271/95 z dne 15. 5. 1996, 65. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, 28. točka obrazložitve; sklep št. U-I-329/04 z dne 12. 5. 2004, 14. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013, 41. točka obrazložitve.

- *Ni zagotovljena zaposlitev oziroma opravljanje dela v točno določeni obliki oziroma na točno določen način*

Ustavno sodišče je sprejelo tudi stališče, da 49. člen Ustave ne zagotavlja zaposlitve oziroma opravljanja dela v točno določeni obliki oziroma na točno določeni podlagi oziroma na točno določen način.⁴²

- *Ni zagotovljena zasedba določene funkcije ali položaja*

Iz ustavnosodne presoje izhaja tudi (sicer že predstavljeno) stališče, da Ustava (tretji odstavek 49. člena) posamezniku ne zagotavlja pravice do zasedbe določene funkcije/položaja (temveč le dostopnost do te funkcije oziroma položaja pod enakimi pogoji).⁴³

- *Svoboda dela ne zagotavlja pravice do napredovanja*

Del pravice do svobode dela *ni napredovanje* delavca.⁴⁴

- *Svoboda dela se ne nanaša na pravico do plače in drugih plačil*

Člen 49 Ustave ne ureja vprašanj, povezanih s plačo in drugimi plačili, ki jih plača delodajalec delavcu.⁴⁵

- *Nedoločitev pogojev za opravljanje dejavnosti ne posega v svobodo dela*

Izpodbijana je bila ureditev, ki je dopuščala, da lahko v določenih primerih etažni načrt izdela etažni lastnik sam. Ustavno sodišče je štel, da nedoločitev pogojev za opravljanje določene dejavnosti ne posega v 49. člen Ustave, ker nikomur ne omejuje dostopa do tega dela. Svobode dela ni mogoče razumeti tako, da bi posameznim subjektom morala zagotavljati določeno delo oziroma dejavnost.⁴⁶

- *Ni varstva pred posledičnimi omejitvami svobode dela*

V sicer že predstavljeni novejši odločitvi, s katero je Ustavno sodišče presojalo (tudi) ureditev, po kateri je moral imeti izvajalec zdravstvene dejavnosti zaposlenega odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti z določenim številom let delovnih izkušenj, pridobljenih po pridobitvi pogojev za samostojno

⁴² Glej odločbo št. U-I-211/00 z dne 22. 1. 2004, 12. točka obrazložitve; sklep št. U-I-300/09, Up-1466/09 z dne 7. 10. 2010, 6. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-84/15 z dne 18. 5. 2017, 22. točka obrazložitve.

⁴³ Glej odločbo št. Up-134/95 z dne 14. 3. 1996, 13. točka obrazložitve; sklep št. U-I-225/16 z dne 6. 12. 2017, 8. točka obrazložitve; odločbo št. Up-4/95 z dne 19. 2. 1996, 12. točka obrazložitve; odločbo št. Up-679/06, U-I-20/07 z dne 10. 10. 2007, 32. točka obrazložitve.

⁴⁴ Sklep št. Up-1226/05 z dne 14. 7. 2006, 4. točka obrazložitve.

⁴⁵ Odločba št. Up-388/14 z dne 17. 3. 2016, 14. točka obrazložitve.

⁴⁶ Odločba št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002, 15. točka obrazložitve.

opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti oziroma zdravniški službi, je Ustavno sodišče z vidika 49. člena Ustave presojalo tudi očitek, da izpodbijana ureditev zdravnikom onemogoča zaposlitev v organizacijah, ki zdravstvene dejavnosti ne smejo opravljati, ker nimajo zaposlenega ustreznega odgovornega nosilca dejavnosti. Ustavno sodišče je ta očitek zavrnilo. Navedlo je, da iz izpodbijane ureditve za fizične osebe, ki so zdravniki in bi se želeli zaposliti pri takšnih potencialnih delodajalcih, ne izhajajo nobene pravne zapovedi in prepovedi. Iz izpodbijanih določb izhaja v tej zvezi le to, da organizacije, ki nimajo zaposlenega odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti, ne smejo opravljati te dejavnosti, in posledično tudi ne smejo razpisovati delovnih mest iz te dejavnosti, na katera bi se lahko zdravniki prijavili. Do kršitve pravice do svobode dela zdravnikov, ki bi se potencialno lahko zaposlili pri teh izvajalcih, tako po oceni Ustavnega sodišča sploh ne more priti.⁴⁷ Iz tega je mogoče izpeljati stališče, da v primerih, ko je svoboda dela za določene osebe omejena zgolj posledično, zaradi omejitev, ki se nanašajo na njihove potencialne delodajalce, o tem, da bi bila njim kršena ta človekova pravica ni mogoče govoriti.

Poseg v svobodo dela mora imeti (zadostno) podlago v zakonu

Na koncu predstavitve varstva, ki upošteva ustavnosodno presojo izhaja iz 49. člena Ustave, želim opozoriti še na to, da že iz starejše ustavnosodne presoje izhaja stališče, da je lahko omejitev pravice do svobode dela določena le z zakonom.⁴⁸ Ta vidik pa je še bolj podrobno razčlenjen v novejši ustavnosodni presoji.

Ustavno sodišče je z vidika skladnosti z 49. členom Ustave presojalo zakonsko ureditev, ki je Vlado pooblašala, da zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni omeji promet blaga (in storitev), ter podzakonsko ureditev, ki je pomenila odreditev tega ukrepa. Štelo je, da takšna ureditev posega v pravico do svobode dela (in pravico do svobodne gospodarske pobude). Navedlo je, da je zakonodajalec s takšno ureditvijo pooblastil Vlado, da zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni odloča o posegih v pravice do svobodne gospodarske pobude in svobode dela, ne da bi ji določil zadostno vsebinsko podlago za izvrševanje tega pooblastila. Zato sta izpodbijana zakonska ureditev in na njej temelječa podzakonska ureditev v neskladju z 49. členom (in prvim odstavkom 74. člena) Ustave.⁴⁹

⁴⁷ Odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023, 36. točka obrazložitve.

⁴⁸ Odločba št. U-I-287/95 z dne 14. 11. 1996.

⁴⁹ Odločba št. U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021.

3. VARSTVO PO 66. ČLENU USTAVE⁵⁰

V zvezi z določbo 66. člena Ustave kaže uvodoma poudariti, da je sicer umeščena v III. Poglavje Ustave o gospodarskih in socialnih razmerjih, iz ustavnosodne presoje pa jasno izhaja, da gre vendarle za človekovo pravico.⁵¹ Zato se je na to določbo Ustave mogoče sklicevati tudi v ustavni pritožbi.

Določba ima dva dela. V prvem delu je določeno, da država ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo; v drugem delu pa, da država zagotavlja njuno zakonsko varstvo.

Uvodoma želim posebej poudariti še to, da stališč Ustavnega sodišča s tega področja ni prav veliko.

Pretežno programska norma

Še posebej v njenem prvem delu je določba 66. člena Ustave predvsem določba programske narave. To stališče je v ustavnosodni presoji jasno izraženo. Omeniti kaže npr. eno od novejših odločitev, v kateri je Ustavno sodišče navedlo, da Ustava v 66. členu obvezuje državo, da ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo. Gre za programsko normo, ki zavezuje državo, da sprejema ustrezne ukrepe, ki bodo omogočali zaposlovanje in delo. Država je na tej podlagi dolžna sprejemati ukrepe, ki so usmerjeni v doseganje čim višje stopnje zaposlenosti, zagotavljanje brezplačnih služb za zaposlovanje za vse delavce ter v poklicno usmerjanje, usposabljanje in rehabilitacijo.⁵² Gre predvsem za obligacijo prizadevanja in ne za obligacijo uspeha. Zakonodajalec svojo ustavno dolžnost iz 66. člena Ustave izpolnjuje predvsem s sprejetjem ustreznih zakonov, ki omogočajo izvrševanje ustreznih ukrepov za zaposlovanje in delo. V zvezi z uresničevanjem te dolžnosti je zakonodajalcu zagotovljeno široko polje proste presoje. Vendar ureditev, ki jo sprejme zakonodajalec, ne sme nasprotovati namenu te določbe.⁵³

⁵⁰ Ta člen Ustave določa:

»(varstvo dela)

Država ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo.«

⁵¹ Glej npr. odločbo št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024, 9. točka obrazložitve.

⁵² To obveznost države je Ustavno sodišče poudarilo že odločbi št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024, 8. točka obrazložitve.

⁵³ Odločba št. U-I-171/17 z dne 6. 2. 2020. Glej tudi odločbo št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024, 9. točka obrazložitve.

Glede na navedeno 66. člen Ustave posameznikom načeloma ne zagotavlja določenih prav konkretnih jamstev. Tudi nekatere obrazložitve Ustavnega sodišča bi bilo mogoče razumeti tako, da z vidika 66. člena Ustave povsem zadostuje že to, da je materija, ki se dotika te določbe, zakonsko urejena.⁵⁴ Ne glede na navidezno ohlapnost varstva posameznikov po tej določbi Ustave, pa je Ustavno sodišče tudi iz nje izpeljalo nekatere bolj določne obveznosti države (in delodajalcev)⁵⁵ oziroma konkretnije pravice posameznikov. To je predstavljeno v nadaljevanju.

Primeri in pogoji prenehanja delovnega razmerja morajo biti določeni z zakonom

V ustavnosodni presoji je večkrat ponovljeno stališče, da lahko primere in pogoje za prenehanje delovnega razmerja določa le zakon.⁵⁶

Odpoved pravici do odpravnine zaradi prenehanja delovnega razmerja ni skladna z Ustavo

Opirajoč se (tudi) na 66. člen Ustave je Ustavno sodišče razveljavilo odločitev sodišč, po kateri se je lahko delavec odpovedal pravici do odpravnine.⁵⁷

Pravica do varnega in zdravega dela

Z eno od zelo novih odločitev je Ustavno sodišče pomembno nadgradilo obseg varstva po 66. členu Ustave. Šlo je za odločanje o ustavni pritožbi, vloženi zoper odločitvi sodišč o zavrnitvi tožbenega zahtevka ustavnega pritožnika za

⁵⁴ Glej npr. odločbo št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, 15. in 28. točka obrazložitve, odločba št. U-I-188/99 z dne 20. 9. 2001, 12. točka obrazložitve.

⁵⁵ V zvezi z nosilci obveznosti po tej določbi Ustave kaže posebej opozoriti na izrecno stališče Ustavnega sodišča v eni od njegovih novejših odločitev, po katerem iz 66. člena Ustave izhajajoča obveznost države posamezniku zagotoviti delo v varnem in zdravem delovnem okolju ne zavezuje le zakonodajalca, ki mora sprejemati zakone, s katerimi določa varovalne norme in minimalne pravice delavcev kot šibkejši strani v razmerju do delodajalcev, temveč tudi sodišča, ko v konkretnih primerih te norme razlagajo. Četudi je po dikciji 66. člena Ustave nosilka obveznosti za uresničevanje pravice do varstva dela država, pravica zagotavljati zdravo in varno delo že po svoji naravi predpostavlja tudi vzpostavitev obveznosti delodajalcev (in odgovornosti samih delavcev) za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev v zvezi z delom (odločba št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024, 9. točka obrazložitve).

⁵⁶ Odločba št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, 28. točka obrazložitve; odločba št. U-I-188/99 z dne 20. 9. 2001, 12. točka obrazložitve; odločba št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013, 41. točka obrazložitve; primerjaj tudi z odločbo št. 101/95 z dne 8. 1. 1998, 15. točka obrazložitve.

⁵⁷ Odločba št. Up-63/05 z dne 27. 1. 2005.

plačilo odškodnine zaradi škode, ki jo je pritožnik utrpel pri nesreči pri delu, ki ga je kot napoteni delavec opravljal na delovišču v tujini. Ustavni pritožnik je za plačilo odškodnine tožil delodajalca, pri katerem je bil formalno zaposlen in ga je napotil na delo v tujino. Bistvena za zavrnitev tožbenega zahtevka je bila za sodišči ugotovitev, da pritožnikov formalni delodajalec ni bil dejanski delodajalec na delovišču, saj ni organiziral dela na gradbišču v tujini, ni imel neposrednega nadzora nad pritožnikovim delom in ni bil tisti, ki bi moral dati pritožniku navodila za varno delo na tem delovišču. Zato ni odgovoren za škodo, ki je pritožniku nastala zaradi nezgode pri delu.

Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da iz 66. člena Ustave izhaja tudi obveznost zagotavljati delo v varnem delovnem okolju oziroma pravica vsakega delavca do dela v varnem okolju. Navedlo je, da četudi je nosilec obveznosti za uresničevanje pravice do varstva dela država, pravica zagotavljati zdravo in varno delo že po svoji naravi predpostavlja tudi vzpostavitev obveznosti delodajalcev (in odgovornosti samih delavcev) za zagotovitev varnosti in zdravlja delavcev v zvezi z delom. Štelo je, da je stališče sodišč, po katerem formalni delodajalec, ker ni bil na delovišču v tujini, ni bil dolžan izpolniti obveznosti iz naslova zagotavljanja varstva in zdravlja pri delu ter zato ne more biti odgovoren za škodo, ki jo utрпи delavec na delovišču v tujini, v nasprotju z ustavno zahtevo po ustvarjanju pogojev za varno delo. Omogoča namreč, da se delodajalec, s katerim ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, v celoti (oziroma popolnoma) izogne izpolnjevanju obveznosti iz naslova zagotavljanja varnega in zdravega dela za napotene delavce in odgovornosti za škodo, ki jo ti utrpijo pri nesreči pri delu, že zgolj zato, ker na delovišču v času opravljanja dela ni dejansko prisoten. Ob tem je Ustavno sodišče dodalo, da navedeno ne pomeni, da odškodninsko odgovarja zgolj formalni in ne tudi dejanski delodajalec, kot tudi ne, da formalni delodajalec ne bi imel možnosti regresnih zahtevkov do morebitnih solidarnih odškodninskih zavezancev, ki pa v razmerju do delavca niso upoštevni. Ustavno sodišče je presodilo, da s sprejetjem sporne razlage zakonskih določb sodišči nista zagotovili izvrševanja iz 66. člena Ustave izhajajoče obveznosti za zagotavljanje pogojev dela v varnem delovnem okolju. Zato sta kršili pritožnikovo pravico iz 66. člena Ustave.⁵⁸

⁵⁸ Odločba št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024.

Ni predmet varstva po 66. členu Ustave

Tudi v zvezi s predstavitvijo dometa varstva posameznikov po 66. členu Ustave je pomembno predstaviti stališča Ustavnega sodišča o tem, kaj ne sodi v okvir varstva po tej določbi Ustave. Gre za naslednja stališča.

- Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da drugačna zakonska ureditev delovnih razmerjih, kot je določena s splošnim predpisom, ni v neskladju s 66. členom Ustave.⁵⁹
- Člen 66 Ustave posamezniku ne zagotavlja pravice do zaposlitve za nedoločen čas.⁶⁰
- Določba 66. člena Ustave ne preprečuje zakonodajalcu, da za določeno kaznivo ravnanje kot obvezno predpiše sankcijo, zaradi izreka katere bodo začasno omejene posameznikove možnosti za zaposlitev.⁶¹

Prenehanje pogodbe o zaposlitvi kot skrajno sredstvo pri urejanju razmerij med delodajalci in delavci?

Na koncu predstavitve stališč Ustavnega sodišča v zvezi z dometom varstva po 66. členu Ustave želim zgolj opozoriti še na eno stališče. V ustavnosodni presoji je mogoče najti dve odločitvi, v katerih je Ustavno sodišče v zvezi s 66. členom Ustave (sicer obiter dictum) med drugim navedlo, da mora zakonodajalec pri določanju načinov in razlogov za prenehanje delovnega razmerja upoštevati, da je lahko prenehanje delovnega razmerja le skrajno sredstvo pri urejanju razmerij med delodajalci in delavci.⁶² Čeprav nobena od teh odločitev ni temeljila na tem stališču, se lahko zastavi vprašanje, ali bi Ustavno sodišče zakonsko ureditev, ki bi presegla navedeni okvir, oziroma odločitev sodišča, ki ne bi spoštovalo te omejitve, morda spoznalo za neskladno s 66. členom Ustave. Povedano drugače se zastavlja vprašanje, ali z vidika 66. člena Ustave res zadostuje le to, da so primeri in pogoji za prenehanje delovnega razmerja urejeni z zakonom, ali pa je

⁵⁹ Odločba št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, 15. točka obrazložitve. Kot razlog zato, da drugačno urejanje delovnih razmerij ni v neskladju s 66. Ustave, je Ustavno sodišče navedlo (le), da je varstvo možnosti za zaposlovanje in delo zagotovljeno oziroma urejeno z zakonom.

⁶⁰ Glej odločbo št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, 28. točka obrazložitve, in odločbo št. U-I-278/07 z dne 22. 10. 2009, 12. točka obrazložitve.

⁶¹ Glej odločbo št. U-I-213/98 z dne 16. 3. 2000, 2., 41. in 48. točka obrazložitve.

⁶² Odločba št. U-I-294/04 z dne 16. 6. 2005, točka 24. obrazložitve, in odločba št. U-I-52/18 z dne 16. 2. 2023, 18. točka obrazložitve.

s to določbo Ustave morda zagotovljeno tudi določeno vsebinsko varstvo v zvezi s prenehanjem delovnega razmerja.⁶³

4. ZAKLJUČNA MISEL

Iz prikazanega izhaja obseg varstva, ki ga posameznikom, upošteva obstoječo ustavnosodno presojo, zagotavljata človekovi pravici iz 49. in 66. člena Ustave. Pri tem je treba poudariti, da gre seveda za stanje, kot izhaja iz dosedanje ustavnosodne presoje, ki pa se bo lahko v bodoče tudi spremenila oziroma nadgradila.⁶⁴ To pomeni, da vlagatelji, ki se pred Ustavnim sodiščem sklicujejo na kršitev 49. in 66. člena Ustave, niso omejeni le na do sedaj že prepoznan domet varstva po 49. in 66. členu Ustave, temveč lahko, z ustrežno argumentacijo, poskusijo doseči tudi prepoznavo novih vidikov navedenih človekovih pravic in tako prispevati k varstvu pravic posameznikov na tem področju.

LITERATURA IN SODNA PRAKSA USTAVNEGA SODIŠČA RS

- Blaha, M., v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 510–517.
- Blaha, M., v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 767–775 in 958–962.
- Zore, L., v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 446–448 in 546–548.
- Odločba št. U-I 344/94 z dne 1. 6. 1995.

⁶³ Kot primer, ko se je Ustavno sodišče spustilo v presojo ustavnosti zakonsko določenega razloga za prenehanje delovnega razmerja (sicer ne z vidika 66. člena Ustave) kaže omeniti novejšo odločbo št. U-I-16/21, U-I-27/21 z dne 18. 2. 2021. Z njo je Ustavno sodišče presojalo ureditev, ki je določala možnost odpovedi pogodbe o zaposlitvi na pobudo delodajalca iz poslovnega razloga, ker delavec izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, ne da bi bila odločitev delodajalca utemeljena z resnimi objektivnimi razlogi za odpoved, ki izhajajo iz njegove sfere (določen je bil nov, poseben razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga). Ustavno sodišče je ureditev spoznalo za neskladno s 4. členom Konvencije Mednarodne organizacije dela št. 158 in 24. členom Evropske socialne listine (spremenjene) ter posledično z 8. členom Ustave. Ključno za presojo je bilo, da izpodbijana ureditev izključuje bistveni element zaščite delavcev pred neutemeljeno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca, ki jo določata oba mednarodna instrumenta, to je vsebinsko utemeljitev odpovedi.

⁶⁴ V zvezi s tem želim še enkrat opozoriti na zadnjo vsebinsko odločitev Ustavnega sodišča s področja 66. člena Ustave, ki pomeni pomemben nov vidik varstva po tej določbi Ustave (odločba št. Up-1514/22).

- Odločba št. U-I-201/93 z dne 7. 3. 1996.
- Odločba št. U-I-371/98 z dne 24. 5. 2001.
- Odločba št. U-I-139/94 z dne 30. 1. 1997.
- Odločba št. U-I-240/04 z dne 8. 12. 2005.
- Odločba št. U-I-190/14 z dne 12. 11. 2015.
- Odločba št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002.
- Odločba št. U-I-14/18 z dne 15. 9. 2022.
- Odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023.
- Odločba št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003.
- Odločba št. U-I-240/04 z dne 8. 12. 2005.
- Odločba št. U-I-190/14 z dne 12. 11. 2015.
- Odločba št. U-I-14/18 z dne 15. 9. 2022.
- Odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023.
- Odločba št. U-I-81/97 z dne 14. 1. 1999.
- Sklep št. U-I-144/95 z dne 20. 5. 1999.
- Odločba št. U-I-77/08 z dne 8. 7. 2010.
- Odločba št. U-I-414/20 z dne 3. 5. 2023.
- Odločba št. U-I-344/94 z dne 1. 6. 1995.
- Odločba št. U-I-371/98 z dne 24. 5. 2001.
- Odločba št. U-I-202/99 z dne 21. 11. 2002.
- Odločba št. U-I-20/07, Up-679/06 z dne 10. 10. 2007.
- Odločba št. U-I-225/16 z dne 6. 12. 2017.
- Odločba št. št. U-I-344/94 z dne 1. 6. 1995.
- Odločba št. U-I-321/96 z dne 10. 10. 1996.
- Odločba št. U-I-371/98 z dne 24. 5. 2001.
- Odločba št. U-I-211/00 z dne 22. 1. 2004.
- Sklep št. Up-389/02 z dne 30. 12. 2003.
- Sklep št. Up-322/02 z dne 1. 2. 2004.
- Sklep št. Up-225/04 z dne 13. 6. 2005.
- Sklep št. Up-676/06 z dne 9. 7. 2007.
- Sklep št. U-I-59/07 z dne 13. 12. 2007.
- Odločba št. U-I-271/95 z dne 15. 5. 1996.
- Odločba št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998.
- Sklep št. U-I-329/04 z dne 12. 5. 2004.
- Odločba št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013.
- Odločba št. U-I-211/00 z dne 22. 1. 2004.
- Sklep št. U-I-300/09, Up-1466/09 z dne 7. 10. 2010.

- Odločba št. U-I-84/15 z dne 18. 5. 2017.
- Odločba št. Up-134/95 z dne 14. 3. 1996.
- Sklep št. U-I-225/16 z dne 6. 12. 2017.
- Odločba št. Up-4/95 z dne 19. 2. 1996.
- Odločba št. Up-679/06, U-I-20/07 z dne 10. 10. 2007.
- Odločba št. Up-388/14 z dne 17. 3. 2016.
- Odločba št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002.
- Odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023.
- Odločba št. U-I-287/95 z dne 14. 11. 1996.
- Odločba št. U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021.
- Odločba št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024.
- Odločba št. U-I-171/17 z dne 6. 2. 2020.
- Odločba št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024.
- Odločba št. U-I-171/17 z dne 6. 2. 2020.
- Odločba št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998.
- Odločba št. U-I-188/99 z dne 20. 9. 2001.
- Odločba št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998.
- Odločba št. U-I-188/99 z dne 20. 9. 2001.
- Odločba št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013.
- Odločba št. Up-63/05 z dne 27. 1. 2005.
- Odločba št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998.
- Odločbo št. U-I-278/07 z dne 22. 10. 2009.
- Odločba št. U-I-213/98 z dne 16. 3. 2000.
- Odločba št. U-I-294/04 z dne 16. 6. 2005.
- Odločba št. U-I-52/18 z dne 16. 2. 2023.
- Odločba št. U-I-16/21, U-I-27/21 z dne 18. 2. 2021.

The Scope of Protection under Articles 49 and 66 of the Constitution with an Emphasis on Recent Constitutional Court Jurisprudence

Lea Zore*

Summary

The article presents an overview of constitutional review, highlighting the positions of the Constitutional Court regarding the scope of protection under Articles 49 and 66 of the Constitution. Particular emphasis is placed on the Court's more recent decisions in this area.

Key areas of protection under Article 49 of the Constitution include: protection related to the determination of conditions for performing a specific job or profession; protection in connection with the prohibition of performing certain work and restrictions on the permissible scope of work; the right of access to employment (or public office) under equal conditions; and the prohibition of forced labor.

Regarding Article 66 of the Constitution, it can be observed that it is predominantly a programmatic norm. Nevertheless, the Constitutional Court has derived from it certain more specific obligations of the state (and employers), as well as more concrete rights of individuals. Notably, the Court has held that an employee waiving the right to severance pay upon termination of employment is not constitutionally compliant, and that Article 66 also implies the right to safe and healthy working conditions.

* Lea Zore, Master of Law, Adviser, Constitutional Court, Slovenia.
Lea.zore@us-rs.si