

Načelo socialne države

ETELKA KORPIČ-HORVAT

Povzetek Načelo socialne države je eno od temeljnih načel, ki je določeno v 2. členu Ustave Republike Slovenije. Njegovo uresničevanje posega na vsa področja posameznikovega življenja. Od socialne države pričakujemo, da bomo dostojno živeli skozi celo življenje ne glede na starost in vloge, ki jih imamo, bodisi kot otroci, učenci, delavci, brezposelni, straši, upokojenci, itn.

V prispevku avtorica skozi pregled posameznih odločitev Ustavnega sodišča Republike Slovenije prikaže kako Ustavno sodišče napolnjuje vsebino načela socialne države. Kot varuh ustavnosti, človekovih pravic in temeljnih svoboščin Ustavno sodišče pomembno oblikuje standarde varstva socialnih pravic. Skozi ta pregled avtorica obravnava tudi vlogo države pri ohranjanju in razvoju teh pravic.

Ključne besede: • država • socialna država • načelo • človekova pravica • dostojanstvo •

NASLOV AVTORICE: dr. Etelka Korpič-Horvat, docentka, ustavna sodnica, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Beethovnova ulica 10, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: etelka.korpic-horvat@us-rs.si.

DOI 10.18690/2463-8005.3.1.39-52(2017)

ISSN 2386-0219 tiskana izdaja / 2463-8005 spletna izdaja © 2017 ANALI PAZU^{HD} (Murska Sobota)

Dostopno na <http://hd.anali-pazu.si>

The principle of a social state

ETELKA KORPIČ-HORVAT

Abstract The principle of a social state is one of the fundamental principles determined in Article 2 of the Constitution of the Republic of Slovenia. Its implementation affects all areas of life. Individuals expect from a social state to provide a basis for a dignified life regardless of age and their position either as children, pupils, students, workers, unemployed, parents, elderly, etc.

In the article the author outlines through the analysis of the individual decisions of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia in what manner the Constitutional Court gives substance to the principle of a social state. As a guardian of constitutionality, legality, human rights and fundamental freedoms the Constitutional Court importantly shapes the standards of the social rights protection. Through this perspective the author also discusses the role of the state in preservation and development of such rights.

Keywords: • the state • a social state • a principle • human rights • dignity•

CORRESPONDENCE ADDRESS: Etelka Korpič-Horvat, Ph.D., Assistant Professor, Constitutional Judge, Constitutional Court Republic of Slovenia, Beethovnova ulica 10, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: etelka.korpic-horvat@us-rs.si.

DOI 10.18690/2463-8005.3.1.39-52(2017)
ISSN 2386-0219 Print / 2463-8005 On-line © 2017 ANALI PAZU^{HD} (Murska Sobota)
Available at: <http://hd.anali-pazu.si>

1 Uvod

Načelo socialne države sodi med najbolj pomembna načela, določena v Ustavi Republike Slovenije.¹ Zapisano je v 2. členu Ustave, skupaj z načelom pravne države.² Načeli sta tesno povezani, saj so vladavina prava,³ predvsem pa zagotovitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, nujni pogoj za uresničevanje načela socialne države. S tem, da je načelo socialne države zapisano v Ustavi, mu je dan velik pomen in s tem določena obveznost državi, da bo skrbela ne samo za politične in državljanske pravice, ampak tudi za socialne pravice. Uresničevanje tega načela sega na vsa področja življenja in dela, na gospodarska in socialna razmerja, predvsem pa na človekove pravice in temeljne svoboščine. Gre za obvezujoče načelo. Država (zakonodajna, sodna in izvršilna veja oblasti) ima pozitivno ustavno obveznost, da sprejme ustrezne politike, programe, ukrepe, predvsem pa predpise (zakone in podzakonske akte), ki ureja področja, pomembna za uresničevanje socialne države. Vzpostaviti mora tudi učinkovit sistem njihovega varstva in nadzora. Država je odgovorna, da ustvarja možnosti za dostojno življenje posameznika, ki se odraža predvsem preko socialne varnosti in zaposlovanja. V okviru javno finančne zmožnosti mora skrbeti za to, da njeni prebivalci spodobno živijo in da imajo zagotovljene možnosti za kakovostno življenje. Pomen socialne države, predvsem z vidika socialnih pravic in zaposlovanja, je določen v mednarodnih aktih na univerzalni in regionalni ravni. Na univerzalni ravni akti OZN, in sicer Splošna deklaracija o človekovih pravicah iz leta 1948 ureja temeljne socialne pravice, ki jim sledi Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah⁴ in Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah,⁵ oba iz leta 1966, prav tako tudi MOD kot vodilna mednarodna organizacija, ki skrbi za socialne pravice in zaposlovanje. Evropska konvencija o človekovih pravicah,⁶ ki je akt Sveta Evrope, ureja predvsem državljanske in politične pravice, ki se s prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu raztezajo na varovanje socialnih človekovih pravic. Omeniti je treba tudi Evropsko socialno listino (spremenjeno),⁷ ki z urejanjem socialnih pravic pomembno

¹ Ustava RS, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16.

² Ustava v 2. členu določa: "Slovenija je pravna in socialna država."

³ Vladavina prava (angl. *Rule of Law*), pravna država (angl. *State governed by the Rule of Law*), M. Pavčnik, Pravna država, GV Založba, Ljubljana, 2009, str. 5. Glej tudi V. Simič - Vladavina prava kot pravno civilizacijski pojav, GV Založba, Ljubljana, 2009, str. 13-27. in F. Nojman - The Rule of Law, Political Theory, and the Legal Sistem in Modern Soiciety, Heidelberg, Dover, 1986, 12. poglavje ter M. Cerar, A. Novak, M. Pavčnik - Uvod v pravoznanstvo, Uradni list RS, Ljubljana, 2012, str. 83-86.

⁴ Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Generalna skupščina ZN, 16. december 1966, Resolucija 2200 A, XXI; veljati je začel leta 1976. Pakt je Jugoslavija ratificirala leta 1971, Uradni list SFRJ, št. 7/71.

⁵ Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Generalna skupščina ZN, 16. december 1966, Resolucija 2200; veljati je začel leta 1976. Pakt je Jugoslavija ratificirala leta 1971, Uradni list SFRJ, št. 7/71.

⁶ Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94.

⁷ Slovenija je ratificirala Evropsko socialno listino (spremenjeno), ki je bila sprejeta 3. maja 1996 in je pričela veljati 1. julija 1999, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99, z dne 10. 4. 1999.

prispeva k njihovem razvoju. V pravnem redu EU je za varovanje socialnih pravic zlasti pomembna Listina EU o temeljnih pravicah,⁸ ki z ustanovitvenima pogodbama⁹ sodi v primarno pravo EU; vse bolj pa se varovanje socialnih pravic uveljavlja v sodni praksi SEU.

2 Socialna država

Vprašanje je, kaj pomeni, da je država socialna. Odgovor je na prvi pogled zelo preprost: ko država svojim državljanom zagotovi dostojno življenje od rojstva do smrti. To je predvsem takrat, ko svojim prebivalcem zagotovi človekove pravice in temeljne svoboščine, predvsem dostojanstvo, ki je najpomembnejši izraz socialne države. Po 5. členu Ustave mora država na svojem ozemlju varovati človekove pravice in temeljne svoboščine. Torej, kot že navedeno, ima pozitivno obveznost (angl. *positive obligations*), zapisano v Ustavi, da aktivno ravna, in sicer, da zakonodajna veja oblasti sprejema zakone, s katerimi zagotavlja človekove pravice in s proračunskimi akti skrbi za njihovo financiranje, izvršilna veja oblasti sprejema ukrepe in izvaja nadzor nad uresničevanjem pravic, sodna veja oblasti pa predvsem zagotavlja njihovo iztožljivost. Načelo socialne države zavezuje državo, da vzpostavi sistem, ki bo zagotavljal uresničevanje socialne države. Gre za ustavno obveznost in ustavnopravno odgovornost države pri izvrševanju njene pozitivne dolžnosti, da zagotovi možnosti, da se vsak dela zmožen prebivalec lahko sam preživi in dostojno živi, da ima možnosti pridobiti zaposlitev in nastanitev, se šolati, uživati zdravstveno varstvo, kulturne dobrine in druge socialne dobrine. Gre za pravičnost, da se delo pošteno ovrednoti in da dobijo pomoč tisti, ki jo potrebujejo. Vsekakor je socialna država civilizacijska pridobitev demokratičnih družb.

Odgovor na vprašanje, kdaj lahko govorimo o socialni državi, je vrednostna sodba. Gre za spoznanje, da ljudje zaidejo v revščino in socialna država s svojimi institucijami poskrbi, da je vsem zagotovljeno dostojno življenje. Odgovor na vprašanje, ali je Slovenija socialna država, ni enoznačen. Pomemben ukrep države je zakonska določitev minimalne plače, ki naj bi bila tako visoka, da zagotovi delavcu in njegovi družini socialno varnost in dostojno življenje. Za uresničitev teh ciljev mora biti po kriteriju Evropskega odbora za socialne pravice (nadzornega organa Evropske socialne listine (spremenjene)) neto minimalna plača vsaj 60 odstotkov povprečne plače v državi. Temu kriteriju Republika Slovenija zadosti,¹⁰ kar je pomembni pokazatelj socialne države, vsekakor pa ni edini. Upoštevati pa je treba, da je povprečna plača v Sloveniji v primerjavi z državami srednje in severno zahodne Evrope (Danska, Francija, Nizozemska, Luxembourg itd) nizka.¹¹ To je tudi razlog, da zaposleni prejemajo

⁸ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 83, 30. marec 2010.

⁹ Lizbonska pogodba – Pogodba o Evropski uniji in Pogodba o delovanju Evropske unije, prečiščeni različici, UL C 83, 30. marec 2010.

¹⁰ V letu 2016 je znašala minimalna plača 790,73 EUR bruto, povprečna plača za mesec september je bila 1558,29 EUR bruto; neto minimalna plača vsaj 60 odstotkov povprečne plače v državi je 50,74 odstotkov (Vir: Statistični urad RS).

¹¹ Glej ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages.../sl

določena povračila stroškov v zvez z delom (regres za prehrano, povrnitev stroškov poti na delo in z dela, plačilo odmora med delom, itd), kar vpliva na njihovo življenjsko raven.

Zaskrbljujoče je, da je vse več revnih ljudi. Po podatkih Zavoda RS za statistiko za leto 2015 je v Sloveniji živelo pod pragom tveganja revščine približno 287.000 oseb. To ni sprejemljivo za socialno državo. Po drugi strani imajo državljani v Sloveniji širok spekter socialnih pravic, predvsem pravic iz socialnih zavarovanj (npr. pokojninsko, invalidsko, zdravstveno in starševsko varstvo, varstvo za brezposelnost) in pravic iz delovnega razmerja, sodelovanje delavcev pri upravljanju, delovanju sindikatov; dejavnosti so prepletene s kolektivnimi pogodbami, ki zagotavljajo večji obseg pravic kot zakoni. Nekatere pravice so, če jih primerjamo z drugimi državami, široke (npr. trajanje bolniške in porodniške odsotnosti in višina nadomestil zanje, trajanja različnih odsotnosti z dela, npr. dopusti in druge opravičene odsotnosti z dela). Prvenstvena naloga Slovenije bi morala biti odprava revščine, ki nima samo posledic socialne izključenosti, ampak gre za grobo kršitev človekove pravice do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave). Torej gre za grobo kršitev Ustave in zato tudi kršitve načela pravne države. Ocenjujem, da zadnji ukrepi Vlade in Državnega zbora pomembno sledijo cilju odpravljanja revščine. Gre za ukrep, da se vsem upokojencem, ki izpolnjujejo pogoje starostne pokojnine, brez dokupa zagotovi pokojnina najmanj v višini 500,00 EUR. Korak k cilju odprave revščine je treba šteti tudi ukrep, da bo do brezplačnih šolskih kosil upravičenih več otrok.

Da bi lahko v celoti zadostili trditvi, da je Slovenija socialna država, je temeljni pogoj odprava revščine. Ta cilj bi se po moji oceni lahko dosegel na več načinov. Med najpomembnejše sodi zagotavljanje možnosti novih zaposlitev. Pozitivni trendi povečevanja zaposlenosti in zmanjševanja brezposelnosti se nadaljujejo.¹² Tudi napovedi delodajalcev za nove zaposlitve v letu 2017 so pozitivne.¹³

Poleg zagotavljanja možnosti novih zaposlitev ocenjujem kot možen ukrep države za zmanjševanje revščine večje vključevanje v delo prejemnikov socialnih pomoči, prejemnikov denarnih nadomestil za brezposelnost in vzpodbujanje drugih ukrepov aktivne politike zaposlovanja (npr. jamstvo za mlade, javna dela in drugi) ter prejemnikov pokojnin.

Nadaljnji ukrep, ki bi po moji oceni lahko imel pozitivne učinke pri odpravljanju revščine je odprava varčevalnih ukrepov pri socialnih transferjih ("prisilno upokojevanje", omejen vpis hipoteke na nepremičnine, zvišanje posameznih socialnih prejemkov idr.). Prav tako bi bilo treba preveriti spekter vseh socialnih pravic in zagotoviti večjo distribucijsko

¹² Število zaposlenih v območju evra in EU se je po podatkih Eurostata v tretjem četrtletju povečalo – na četrtletni ravni v obeh območjih za 0,2 odstotka, medtem ko je bilo na letni ravni število zaposlenih v območju evra višje za 1,2 odstotka, v državah EU pa za 1,1 odstotka. V Sloveniji se je zaposlenost v tretjem četrtletju povečala za pol odstotka, na letni ravni pa za 2,1 odstotka.

Število brezposelnih oseb v Sloveniji se je v tretjem četrtletju 2016 ponovno znižalo. Bilo jih je 73.000 ali za 5.000 manj kot v drugem četrtletju. Število delovno aktivnih se je zvišalo za 4.000 in znaša 923.000 aktivnega prebivalstva (Vir: Statistični urad RS).

¹³ Glej <https://www.dnevnik.si/.../slovenski-delodajalci-napovedujejo>.

pravičnost socialnih pravic. To je le nekaj možnosti, v množici drugih možnosti, ki bi se lahko določile za uresničitev cilja odprave revščine.

3. Pomenska razlaga načela socialne države prek obrazložitev odločb Ustavnega sodišča RS

Vsebina pojma socialne države je zelo različna. Ustavno sodišče jo izpelje na podlagi drugih določb Ustave, predvsem temeljnih človekovih pravic in svoboščin. V prispevku so obravnavani le nekateri vidiki socialne države v presoji Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče s svojimi odločitvami pomembno napolnjuje vsebino načela socialne države in ustavnih norm, ki vplivajo na uresničevanje socialne države, predvsem tistih norm, ki določajo človekove pravice in temeljne svoboščine. Zato ima Ustavno sodišče kot varuh ustavnosti in zakonitosti, predvsem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pomembno vlogo pri uresničevanju socialne države.¹⁴ Kljub temu, pa velja poudariti, da je zaradi zakonskega pridržka ustavnosodna presoja zadržana. Zakonodajalec ima široko polje proste presoje, ko konkretizira in uresničuje načelo socialne države skozi zapisane zakonske norme.¹⁵ Zakonodajalcu je prepuščeno, da zapolni praviloma splošno ustavno normo z vsebino in s tem pomembno oblikuje socialno državo. Kljub temu, da (tako kot velikokrat Ustavno sodišče zapiše v svojih odločitvah) ima zakonodajalec široko polje proste presoje pri določitvi načina izvrševanja ustavne pravice, njegova normativna svoboda ni neomejena. Upoštevati mora ustavnopravno jedro pravice. Slednjo pa varuje Ustavno sodišče.

V prispevku se bom omejila le na ustavnosodno presojo, ki se nanaša na 2. člen Ustave v delu, ki določa, da je Slovenija socialna država. Analizirala bom ustavnosodno presojo Ustavnega sodišča na podlagi nekaterih njegovih odločitev in na njihovi osnovi ugotovila vidike socialne države.

¹⁴ Odločitve Ustavnega sodišča so obvezne in dokončne (tretji odstavek 1. člena ZUstS). Učinkujejo *erga omnes*. Upoštevati jih mora zakonodajna, izvršilna in sodna oblast. Protiustavnost ali nezakonitost je treba odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče. Ustavno sodišče vztraja, da se te odločitve morajo upoštevati in izvrševati zaradi varovanja ustavnega načela pravne države (2. člen Ustave), kar ponavlja v svojih odločitvah, nima pa posebnega pravnega sredstva, da bi naslovljence prisilila k izvršitvi.

¹⁵ Za najpomembnejši izraz načela socialne države je šteti pravico do socialne varnosti (50. člen Ustave) in socialne pravice določene s socialnimi zavarovanji (zdravstveno, pokojninsko, invalidsko zavarovanje in starševsko varstvo, 51-57. člen Ustave). Enako pomembne so ustavne določbe v zvezi z zaposlitvijo in delom: svoboda dela (49. člen), varstvo dela (66. člen), soodločanje (75. člen), sindikalna svoboda (76. člen) in pravica do stavke (77. člen).

Zakonodajalec ima široko polje proste presoje, ko uresničuje načelo socialne države (zakonski pridržek).

Primer: Primerno stanovanje (odločba št. U-I-109/15 z dne 19. 5. 2016)

Ustavno sodišče je ugotovilo, da je 28. člen Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 14/13, 99/13, 57/15 in 90/15 - ZUUJFO) v neskladju z načelom enakosti po drugem odstavku 14. člena Ustave. Zakonodajalec ni izkazal razumnega razloga, ki bi izhajal iz narave stvari, za različen položaj najemnikov v neprofitnih stanovanjih, ki se jim, poleg nižje najemnine, prizna še subvencija neprofitne najemnine, v primerjavi z najemniki v tržnih stanovanjih, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja in so upravičeni le do subvencije najemnine. Iz navedene odločbe izhaja, da ima zakonodajalec, ko uresničuje načelo socialne države, široko polje proste presoje (Kresal v Šturm, 2002: 762), kako z ustreznimi ukrepi ustvariti možnosti, da si državljani pridobijo primerno stanovanje. Vendar njegova svoboda pri izbiri ukrepov ni absolutna, obstajajo meje dopustnega. Zakonodajalec je vezan na načelo enakosti in prepoved diskriminacije.

V skladu z načelom socialne države je država dolžna z aktivnimi ukrepi vsakomur zagotoviti možnosti za dostojno življenje.

Primer: varstvo invalidov (ukinitvev preživninske obveznosti staršev za preživljanje polnoletnih invalidnih otrok, odločba št. U-I-11/07 z dne 13. 12. 2007)

Ustavno sodišče je ugotovilo, da je zakonodajalec sicer ustavno skladno ukinitel obveznost staršev, da preživljajo svoje polnoletne invalidne otroke, ki nimajo zadostnih sredstev za preživljanje (123. člen Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, ki je bil spremenjen z uveljavitvijo 26. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih), ni pa istočasno ustavno skladno uredil obveznosti države za preživljanje teh invalidov. Zato je po presoji Ustavnega sodišča prekomerno posegel v pravni položaj obravnavane skupine invalidov. Ustavno sodišče je naložilo zakonodajalcu, da to pravno praznino zapolni.

Ustavno sodišče načeloma ne more presojati primernosti višine posameznih socialnih transferjev zaradi zakonskega pridržka, lahko pa presoja, ali država invalidom, ki jim je po 52. členu Ustave dolžna nuditi posebno varstvo, zagotovi življenjsko raven, primerno spoštovanju njihovega osebnega dostojanstva. Iz navedene odločbe tudi izhaja, da ima vsaka človekova pravica svoje ustavno zagotovljeno jedro, v katerega zakonodajalec ne sme poseči.

Načelo socialne države se pomembno uresničuje preko sistemov socialnih zavarovanj.

Primer: odpisi, delni odpisi, odlogi in obročna odplačevanja prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje (odločba št. U-I- 281/09 z dne 22. 11. 2011)

Kot poseg v pravico zavarovancev (delavcev) do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave je Ustavno sodišče opredelilo nedopustne odpise, delne odpise, odloge in obročna odplačevanja prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje in v tem delu razveljavilo prvi odstavek 228. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo). Pri presoji testa legitimnosti je Ustavno sodišče ocenilo, da zakonodajalec ni izbral ustavno dopustnega sredstva za doseg ciljev (nadaljnje delo pravnih oseb in ohranitev zaposlitve delavcem), ker vsa tveganja in škodljive posledice nosi le delavec, pri čemer delavec niti ni vedel za odlog, obročno plačilo ali odpis prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Primer: nadomestilo plače v času bolniške odsotnosti (odločba št. Up-794/11 z dne 21. 2. 2013)

Ustavno sodišče je v navedenem primeru odločilo, da nadomestilo plače za čas bolniške odsotnosti nad 30 dni predstavlja pravico do socialne varnosti po 50. členu Ustave, ki temelji na obveznem zdravstvenem zavarovanju na podlagi plačevanja prispevkov. Delodajalec izplačuje nadomestilo plače iz lastnih sredstev v primeru bolniške odsotnosti le za prvih 30 delovnih dni za posamezno odsotnost z dela. V primeru daljše odsotnosti pa delodajalec le izvede plačilo tega nadomestila v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja, v breme Zavoda, kot nosilca tega zavarovanja. Pravica do zdravstvenega varstva določena v 51. členu Ustave je socialna pravica (50. člen Ustave). Je pozitivna pravica, država je dolžna skrbeti za zdravstveno varstvo, ki temelji na zavarovalnem principu. Delavec plačuje prispevke za zdravstveno varstvo, zato lahko neposredno uveljavlja plačilo nadomestila za čas bolniške odsotnosti od Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Pravica do zdravstvenega varstva, ki temelji na zavarovalnem principu delavcu zagotavlja določeno dohodkovno in s tem socialno varnost v času, ko je nezmožen za delo zaradi bolezni. Pritožniku je bila pravica iz obveznega zdravstvenega zavarovanja (pravice do denarnega nadomestila med začasno zadržanostjo od dela zaradi bolezni ali poškodbe) iz prvega odstavka 50. člena Ustave izvotljena, ker ni bilo pravne podlage, ki bi določala obveznost plačevanja nadomestila za čas bolniške odsotnosti. Gre za nedopusten poseg v pravico do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave.

Pomemben vidik socialne države je solidarnost

Primer: načelo solidarnosti (odločba št. U-I- 24/07 z dne 4. 10. 2007)

Ustavno sodišče je v tej odločitvi, ko je odločalo o ustavni skladnosti Zakona o financiranju občin (ZFO-1) zaradi prerazporejanja sredstev v druge občine in primernosti določitve sredstev primerne porabe ter kriterijev za sofinanciranje investicij, zavzelo stališče, da je treba glede na načelo socialne države in načelo enakosti vsem prebivalcem, ne glede na to v kateri občini prebivajo, zagotoviti dobrine, ki pomenijo ustavne in zakonske pravice. S sistemom pobiranja davkov, ki so najpomembnejši viri tudi za financiranje občin, ki jih plačujejo posamezniki glede na gmotni položaj, se med prebivalci Slovenije zagotavlja solidarnost, ki izhaja iz načela socialne države. Zato zakonsko urejanje prerazporejanja lastnih sredstev med posameznimi občinami v primeru

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

Primer: načelo solidarnosti (odločba št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003)

Prvi odstavek 50. člena Ustave izrecno določa pravico do pokojnine kot del pravice do socialne varnosti.¹⁶ Ker Ustava opredeljuje pokojninsko zavarovanje kot vrsto socialnega zavarovanja, so elementi vzajemnosti oziroma solidarnosti¹⁷ v tem sistemu ustavno dopustni. Spoštovanje načela solidarnosti ne nasprotuje načelu socialne države (2. člen Ustave) in tudi ne iz njega izvirajoči pravici do socialne varnosti (50. člen Ustave). V navedeni zadevi je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da je zakonodajalec z določitvijo najnižje in najvišje pokojninske osnove sledil načelu solidarnosti.

Poseg v dostojanstvo in osebnost posameznika

Primer: zaposlovanje (odločba št. U-I- 183/97 z dne 10. 7. 1997)

Ustavno sodišče je v navedeni zadevi odločilo, da se z neupravičenim preprečevanjem opravljanja dela posega v osebno dostojanstvo delavca (34. člena Ustave) in v pravico do nedotakljivosti delavčeve duševne celovitosti in njegovih osebnih pravic (35. člen Ustave). "*Z nezakonitim ravnanjem se omejuje možnost razvoja delavčevih sposobnosti, kar pomeni nedopusten poseg v njegove 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 elementi, ki opredeljujejo dostojanstvo in osebnost vsakega posameznika,*" je odločilo Ustavno sodišče.

Primer: omejitev zaposlitve zaradi konkurenčne klavzule (odločba št. U-I-51/90 z dne 14. 5. 1992)

Ustavno sodišče je razveljavilo določbe petega in šestega odstavka 7. člena Zakona o delovnih razmerjih iz leta 1991 (Uradni list RS, št. 14/90 in 5/91, v nadaljevanju ZDR/91). Določbi sta se nanašali na omejitev zaposlitve po prenehanju pogodbe o

¹⁶ Pravica do pokojnine je bila v prvi odstavek 50. člena Ustave dodana s spremembo Ustave leta 2004 (Ustavni zakon o spremembi 50. člena Ustave, Uradni list RS, št. 69/04 – UZ50). Iz gradiv za spremembo Ustave izhaja, da namen ustavne spremembe ni bil v zagotovitvi t. i. državne pokojnine, kot pravice iz sistema socialnega varstva, temveč pokojnine kot pravice, ki temelji na plačanih prispevkih iz minulega dela. Glej M. Cerar, A. Novak in B. Vrišer (ur.), Ustavne razprave 2001–2004: Izbor gradiv Državnega zbora Republike Slovenije, IV. knjiga, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana 2004, str. 247–248.

¹⁷ Več o pojmu vzajemnosti in solidarnosti glej Z. Vodovnik, L. Tičar, Osnove delovnega in socialnega prava, GV Založba, Ljubljana, 2016, str. 393–400.

zaposlitvi zaradi konkurenčne klavzule. ZDR/91 ni določal, da je delodajalec dolžan delavcu zaradi omejitev pri zaposlovanju dati ustrezno materialno nadomestilo. Zato je Ustavno sodišče menilo, da pogodbeni stranki delovnega razmerja, to sta delavec in delodajalec, nista enakomerno obremenjena. Ustavno sodišče se je sklicevalo na načelo socialne države, ki zahteva, da zakonodaja, ob varstvu legitimnih interesov delodajalca, ne zanemari interesov delavca kot ekonomsko in socialno šibkejšo stranke v pogodbenem delovnem razmerju. Tolikšno ugodnejše obravnavanje delodajalca nasprotuje načelom pravičnosti, da jo je tudi iz tega razloga možno šteti za neskladno tako z načeli pravne kot tudi socialne države. "*Zakonsko dopuščanje pogodbene ureditve delovnega razmerja, s katero delojemalec pristane na omejitve svoje svobode izbire poklica in svobode gospodarske pobude po prenehanju delovnega razmerja, ne da bi za to od delodajalca dobil ustrezno materialno nadomestilo, zato ni v skladu z načeli pravne države,*" je odločilo Ustavno sodišče.

Pomemben vidik socialne države je tudi delovanje sindikatov.

Delovanje sindikatov in sklepanje kolektivnih pogodb (odločba št. 249/10 z dne 15. 3. 2012 in sklep št. U-I-220/94 z dne 6. 2. 1997)

Pomemben vidik socialne države je tudi delovanje sindikatov, predvsem na področju sklepanja socialnega sporazuma in kolektivnih pogodb. Iz 76. člena Ustave (sindikalna svoboda) izhaja pravica sindikatov, da se v imenu delavcev, ki se vanje združujejo, s predstavniki delodajalcev prostovoljno, avtonomno in kolektivno pogajajo ter sklepajo kolektivne pogodbe o socialnih in ekonomskih vprašanjih, povezanih z delovnimi razmerji. Kolektivna dogovarjanja prispevajo k socialnemu miru in k zagotavljanju socialne pravičnosti, ki sta vtakani v načelo socialne države (2. člen Ustave). Iz 76. člena Ustave ne izhaja zahteva, da mora država zagotoviti sklenitev kolektivne pogodbe. Država je dolžna zagotoviti pogoje za kolektivno dogovarjanje, kolektivno dogovarjanje pa temelji na prostovoljnosti, ki je bistvena značilnost sindikalne svobode iz 76. člena Ustave.

Ustavno sodišče ne presoja skladnosti kolektivnih pogodb z Ustavo, presoja pa neskladnost zakona z Ustavo, s katerim mora biti kolektivna pogodba skladna. O skladnosti kolektivnih pogodb z zakonom so po točki c 6. člena Zakona o delovnih in socialnih sodiščih dolžna presojati delovna sodišča. Ker so po 125. členu Ustave sodniki pri opravljanju sodniške funkcije vezani na zakon in Ustavo, so sodniki dolžni presojati skladnost kolektivnih pogodb tudi z Ustavo. Če menijo, da zakon, s katerim mora biti kolektivna pogodba skladna, ni v skladu z Ustavo, morajo začeti postopek pred Ustavnim sodiščem za oceno skladnosti zakona z Ustavo (156. člen Ustave). Ker delovna sodišča presojajo skladnost kolektivnih pogodb z Ustavo in zakonom na področju pravic in obveznosti delavcev, imajo pomembno vlogo pri uresničevanju socialne države na področju zaposlovanja.

Pravica do pravnega varstva

Primer: brezplačna pravna pomoč (odločba št. U-I-161/12 z dne 20. 2. 2014)

Brezplačna pravna pomoč omogoča, da socialni položaj upravičenca do pravne pomoči ni ovira za dostop do sodišč oziroma pravnega varstva. Zakon o brezplačni pravni pomoči, kljub spremembi, sledi zagotavljanju pravice do enakosti pred sodiščem, tj. da imajo vsi ljudje brez kakršnega koli razlikovanja in ne glede na gmotno stanje, enake možnosti za sojenje. Zato predstavlja brezplačna pravna pomoč pomemben vidik socialne države, ker daje posamezniku možnost, da predloži spor v reševanje sodišču. Gre za temeljno procesno jamstvo, za pravico do zakonitega sodišča, pravico do zakonitega naravnega sodnika in pravica do sodne odločitve pa se mora realizirati (23. člen Ustave).

Pravica do socialne varnosti, pravica do pokojnine

Primer: pravica do pokojnine (odločba Ustavnega sodišča št. 186/12 z dne 14. 3. 2013)

S to odločbo je Ustavno sodišče na zahtevo Varuha človekovih pravic presojalo nekatere določbe 143. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/11, 105/12 - ZUJF), na podlagi katerih so se zmanjšale pokojnine, ki niso temeljile na vplačanih prispevkih (posebne pokojnine). Gre za pokojnine, pridobljene pod posebnimi pogoji in ki so ob uveljavitvi ZUJF presegale znesek 622 EUR. Te pokojnine se financirajo neposredno iz proračuna Republike Slovenije in so predvsem naslednje: uživalci vojaških pokojnin, ki so vplačali prispevke pri nosilcih socialnega zavarovanja v republikah nekdanje SFRJ; udeleženci NOB, narodni heroji, nosilci partizanske spomenice 1941 in žrtve vojnega nasilja; uživalci pokojnin, ki jim je v pokojninsko dobo vštet čas neupravičenega odvzema prostosti in neupravičenega kaznovanja zaradi političnih razlogov in druge. Ustavno sodišče je po opravljeni primerjavi posameznih vrst pokojnin in opravljenem *testu razumnosti*¹⁸ ugotovilo, da je zakonodajalec uživalce pokojnin različno obravnaval, čeprav so bili njihovi položaji podobni oziroma enako obravnaval, čeprav so bili njihovi položaji različni. Zakonodajalec za tako obravnavo ni izkazal razumnega razloga. Ustavno sodišče je zato presodilo, da je bila izpodbijana ureditev v neskladju s splošnim načelom enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), ker je bilo obravnavanje upokojencev pri določanju nižjih pokojnin arbitrarno.

Enako izhaja iz prakse ESČP. Pravica do pokojnine, če jo država zagotavlja, je premoženjska pravica, ki jo varuje 1. člen Protokola št. 1 k EKČP. Določena višina te pravice sicer ni zagotovljena, država lahko poseže v to pravico, vendar ne arbitrarno, v nasprotju s 14. členom EKČP. Država tako ne sme različno obravnavati oseb v podobnih položajih, če za to ni objektivnih ali razumnih razlogov, če različno obravnavanje ne sledi legitimnemu cilju ali če ni razumne sorazmernosti med uporabljenim ukrepom in

¹⁸ S *testom razumnosti* Ustavno sodišče najprej preveri 1) enakost položajev, ali sta dejanska položaja pobudnika in tistega, s katerim se primerja, v bistvenem enaka, 2) ali gre za različno zakonsko ureditev in 3) ali za razlikovanje obstaja razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Če za različno zakonsko ureditev primerljivih položajev ni najti razumne pravne obrazložitve glede na predmet urejanja, potem gre za kršitev enakosti po drugem odstavku 14. člena Ustave. Navedena presoja se mora opraviti za vsak primer posebej in ne na abstraktni, splošni ravni.

ciljem, ki se mu sledi. ESČP pa na tem področju državam priznava precej široko polje proste presoje.¹⁹

Primer: pravica do pokojnine (odločba št. Up-770/06 z dne 27. 5. 2009)

Pravica do pokojnine je določena kot pomembna človekova pravica iz socialne varnosti, ki je opredeljena v 50. členu Ustave, ki temelji na zavarovalnem principu in predstavlja pomemben vidik socialne države.. V navedeni odločbi je Ustavno sodišče prvič odločilo, da pokojnina uživa tudi ustavnopravno varstvo kot premoženjska pravica po 33. členu Ustave in ne le kot socialno-varstvena pravica po prvem odstavku 50. člena Ustave. S tem je Ustavno sodišče pomembno nadgradilo vsebino pravice do pokojnine. Pokojnina je premoženjska kategorija in je zato varovana tudi po 33. členu Ustave.²⁰ Ustavno sodišče je odločilo, da ustavno varstvo pokojnine po 33. členu Ustave vključuje tudi pravico do izbire pokojnine, če upravičenec izpolni pogoje za pridobitev pravice do dveh ali več pokojnin. Upravičenec ima izbirno pravico do ugodnejše pokojnine, kar pomeni, da lahko uživa le eno pokojnino, vendar po lastni izbiri.

4. Povzetek ugotovitev

Iz zgornjega pregleda odločitev Ustavnega sodišča lahko ugotovim nekatere vidike socialne države, in sicer:

- Zakonodajalec ima široko polje proste presoje, ko uresničuje načelo socialne države, predvsem s socialnimi pravicami, vendar so meje, ki jih mora upoštevati. Vezan je na Ustavo, predvsem na načelo enakosti, na javni interes, načelo pravne države, ustavnopravno varovano jedro pravic itn. Vsaka človekova pravica ima svoje ustavno zagotovljeno jedro, v katerega zakonodajalec ne sme poseči.
- Pomemben vidik socialne države je načelo enakosti po 14. členu Ustave, ki pomembno vpliva na udejanjanje načela pravičnosti, ki je prav tako nepogrešljiv spremljevalec socialne države. Sodobna socialna država zagotavlja demokratično in pravičnejšo družbeno ureditev, v kateri ni prostora za neenako obravnavanje oziroma diskriminacijo.
- Pravica do zdravstvenega varstva, ki temelji na zavarovalnem principu, delavcu zagotavlja določeno dohodkovno in s tem socialno varnost v času, ko je nezmožen za delo zaradi bolezni. Zato lahko neposredno uveljavlja plačilo nadomestila za čas bolniške odsotnosti od Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.
- Nedopustni odpisi, delni odpisi, odlogi in obročna odplačevanja prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje pomenijo poseg v pravico zavarovancev (delavcev) do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.

¹⁹ Glej npr. sodbe ESČP: *Andrejev proti Latviji* z dne 18. 2. 2009; *Carson in drugi proti Veliki Britaniji* z dne 16. 3. 2010; *Grudić proti Srbiji* z dne 17. 4. 2012, *Kjartan Ásmundsson proti Islandiji* z dne 12. 10. 2004. ESČP je v teh zadevah znižanje pokojnin štelo za poseg v pravico.

²⁰ Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-156/98 z dne 11. 2. 1999 zavzelo stališče, da je pojem lastnine po 33. členu Ustave širši od civilno-pravnega pojma lastninske pravice, ker zajema razmerja, ki imajo za posameznika vrednost na premoženjskem področju. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice razvršča pravice iz socialnega zavarovanja med varovane pravice po 1. členu Protokola, kot pravice do spoštovanja premoženja vsaki fizični in pravni osebi (glej sodbo ESČP *Andrejev proti Latviji*, z dne 18. 2. 2009 in druge).

- Poseg v osebno dostojanstvo in varnost ter osebnostne pravice se šteje za neupravičeno preprečevanje opravljanja dela.
- Načelo socialne države od zakonodajalca zahteva varstvo šibkejše stranke (delavca) v delovnem razmerju.
 - Glede na načelo socialne države in načelo enakosti ter z upoštevanjem načela solidarnosti je treba vsem prebivalcem, ne glede na to v kateri občini prebivajo, zagotoviti dobrine, ki pomenijo ustavne in zakonske pravice. Glede na gmotni položaj se s pobiranjem davkov med prebivalci Slovenije zagotavlja solidarnost, ki izhaja iz načela socialne države.
 - Ker delovna sodišča presojuje skladnost kolektivnih pogodb z Ustavo in zakonom na področju pravic in obveznosti delavcev, imajo pomembno vlogo pri uresničevanju socialne države na področju zaposlovanja.
 - Zakonodajalec je z določitvijo najnižje in najvišje pokojninske osnove sledil načelu solidarnosti. Sicer pa Ustavno sodišče še ni razvilo doktrine načela solidarnosti.
 - Vsi ljudje imajo brez kakršnega koli razlikovanja in ne glede na gmotno stanje, enake možnosti za sojenje. Zato predstavlja brezplačna pravna pomoč pomemben vidik socialne države, ker posamezniku daje možnost, da predloži spor v reševanje sodišču.
 - Pravica do pokojnine je pomembna pravica iz socialne varnosti, ki temelji na zavarovalnem principu, zato je premoženjska pravica, ki uživa dvojno varstvo, in sicer po prvem odstavku 50. člena in po 33. členu Ustave. Za njeno ureditev velja zakonski pridržek, saj so pravice in obveznosti iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja prepuščene zakonski ureditvi. Zakonodajalec je dobil pooblastilo, da določi način izvrševanja te človekove pravice (drugi odstavek 15. člena Ustave).²¹ Zakonodajalec ne sme poseči v jedro pravice do pokojnine. V primeru posega v jedro pravice do pokojnine bi moralo Ustavno sodišče poseg presojati z upoštevanjem tretjega odstavka 15. člena in 2. člena Ustave, s strogim testom sorazmernosti. Zakonodajalec ne sme izvotliti pravice do pokojnine, ne sme je ukiniti ali pa določiti tako nizke pokojnine, da ne bi služile svojemu namenu; je pa svoboden pri načinu izvršitve pravice do pokojnine, kar pomeni, da lahko spremeni pogoje za pridobitev pokojnine.²²
- Zaradi javnofinančne nezmožnosti države se pravice lahko zmanjšajo ali ukinejo, vendar mora zakonodajalec enako obravnavati prizadete in breme znižanja sorazmerno razporediti.²³
- Načelo socialne države zahteva predvsem varstvo ekonomsko šibkega prebivalstva.

²¹ V odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003 je Ustavno sodišče presojalo več ukrepov zakonodajalca (usklajevanje pokojnin, omejitve pokojninske osnove, določitev najnižje in najvišje pokojninske osnove idr.), za katere je ocenilo, da ne gre za poseg v pravico do pokojnine. Če ima zakonodajalec razumen razlog, je prenova pokojninskega sistema dopustna.

²² Glej tudi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-29/96 z dne 8. 5. 1997, št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003 in druge.

²³ Podobno Ustavno sodišče v odločbah št. U-I-223/96 z dne 11. 6. 1998, št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003, št. U-I-86/96 z dne 12. 12. 1996 in št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013.

Vsekakor Ustavno sodišče še ni odgovorilo na mnoga odprta vprašanja, ki se pojavljajo v zvezi z opredelitvijo oziroma razumevanjem načela socialne države. Ustavnemu sodišču se očita, da je pomembneje polnilo načelo pravne države, kot načelo socialne države. Dr. Ciril Ribičič navaja, da "*bi se namesto neoliberalne interpretacije Ustave veljalo vrniti k enakopravni obravnavi načel socialne države.*"²⁴ S kritiko soglašam. Predvsem pri obravnavanju zahtev reprezentativnih sindikatov Ustavno sodišče le redko meritorno obravnava njihove zahteve. Na socialnem področju pa prav tako zavzema stroga stališča pri priznavanju socialno varstvenih pravic.²⁵

Menim, da je glavna funkcija države, da zagotovi svojim prebivalcem možnosti za dostojno življenje. To pa pomeni, da zagotovi uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Te ne smejo biti le zapisane v Ustavi, temveč morajo biti enako uresničljive za vsakega. Brez socialne države ni demokratične družbe. Čim bolj je država socialna, tem bolj je demokratična. Načelo pravne države je neločljivo povezano s socialno državo. Eden brez drugega ne moreta obstajati in se ne razvijati.

Literatura in viri

- Cerar M., Novak A. in Vrišer B. (ur.). (2004). *Ustavne razprave 2001–2004: Izbor gradiv Državnega zbora Republike Slovenije, IV. knjiga*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Fernandez Esteban, M. L. (1999). *The Rule of Law in the European Constitution*. London: Kluwer Law International.
- Kresal, B., v: Šturm, L. (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, str. 762.
- Nojman F. (1986). *The Rule of Law, Political Theory, and the Legal Sistem in Modern Society*. Heidelberg: Dover.
- Pavčnik M. (2009). *Narava pravne države in njene prvine, Pravna država*. Ljubljana: GV Založba.
- Simič V. (2009). *Vladavina prava kot pravnocivilizacijski pojav*. Ljubljana: GV Založba.
- Testen F. v *Komentar Ustave Republike Slovenije*, (ur. Šturm, L.). (2002). Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Vodovnik, Z. in Tičar, L. (2016). *Osnove delovnega in socialnega prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*. Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94).
- Lizbonska pogodba – Pogodba o Evropski uniji in Pogodba o delovanju Evropske unije*, prečiščeni različici. UL C 83, 30. 3. 2010.
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*. UL C 83, 30. 3. 2010.
- Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*. Uradni list RS, št. 1-4/91-I (25. 7. 1991).
- Ustava RS*. Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16.
- Zakon o ustavnem sodišču*. Uradni list RS, št. 64/07-uradno prečiščeno besedilo in 109/12.
- Navedene odločbe Ustavnega sodišča RS, dostopne na spletni strani www.us-rs.si; ESČP na spletni strani in SEU na spletni strani <http://curia.europa.eu>.

²⁴ Glej, Mladina, Intervju dr. Ciril Ribičič, dne 16. 12. 2016.

²⁵ Glej odločbi Ustavnega sodišča U-I-246/13 z dne 5. 5. 2016 in št. U-I-146/12 z dne 17. 12. 2013 ("prisilno upokojevanje").