

Nejc Brezovar

Ustavno načelo socialne države

LEXPERA®

GV
ZALOŽBA

Ljubljana 2021

Kazalo

Kratice	9
1 O različnih vplivih na vsebino načel(a) socialne države	11
2 Položaj načela socialne države v Ustavi Republike Slovenije	25
2.1 O razmerju načela socialne države do načela pravne države (s poudarkom na Ustavi Republike Slovenije) ...	27
3 Kratek poskus razlage ustavnega načela socialne države ..	33
3.1 Jezikovna razlaga	34
3.2 Teleološka (namenska) razlaga	35
3.3 Sistematična razlaga	36
3.4 Logična razlaga	37
3.5 Dinamična razlaga	37
3.6 Primerjalna in pomenska razlaga	39
4 Izvor, razvoj in zgodovinska razlaga (načela) socialne države	41
5 Opredelitev podobnosti in razlik med socialno državo ter državo (družbo) blaginje	47
6 Funkcije in naloge (načela) socialne države	55
7 (Pod)načela in elementi načela socialne države	59
7.1 Socialno ravnotežje	60
7.2 Socialna varnost	61
7.3 Socialna pravičnost	63
7.4 Načelo solidarnosti	65
7.5 Omogočanje dostojnega življenja (človekovo dostojanstvo)	67

7.6	Varstvo eksistenčnega minimuma	69
7.7	Razporeditev socialnih bremen med državo, delodajalce in delavce	70
7.8	Preprečevanje socialne izključenosti	71
8	Ustavnosodna presoja načel(a) socialne države pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije	73
8.1	Analiza judikature ustavnega sodišča	105
8.1.1	Razmerje med glavnim načelom socialne države in njegovimi podnačeli	105
8.1.2	Eno načelo socialne države ali sistem podnačel in z njimi povezanih pravic	106
8.1.3	Hierarhija načel socialne države	107
8.1.4	Domest razlag načel(a) socialne države	108
8.1.5	Povezanost načel socialne države	109
8.1.6	Socialna država kot sistem	110
8.2	Zadržana ali evolutivna presoja in aktivizem Ustavnega sodišča Republike Slovenije	111
8.2.1	Zadržana in samoomejujoča presoja Ustavnega sodišča Republike Slovenije	117
8.2.2	Izpeljava načel socialne države	118
8.2.3	Časovna komponenta načel socialne države in z njimi povezanih socialnih pravic	119
8.2.4	Dejanski vpliv Ustavnega sodišča Republike Slovenije na vsebino načel socialne države	120
8.2.5	Zgledi iz tujine ali samostojna pot	122
8.2.6	Socialna država v kriznih obdobjih	123
8.3	Sklepni del razprave in ključna spoznanja	125
9	Primerjalnopravni pogled	127
9.1	Zvezna republika Nemčija	127
9.2	Republika Hrvaška	137
9.3	Združene države Amerike	150
10	Socialna država in Evropska (socialna?) unija	155
11	Socialna država in Evropsko sodišče za človekove pravice (Svet Evrope)	167
12	Prihodnji izzivi in področja razvoja elementov socialne države	173

13 Sklep	177
Stvarno kazalo	187
Literatura in viri	193

Recenziji

Monografija dr. Nejca Brezovarja obravnava vedno aktualno temo – ustavno načelo socialne države. Vprašanja, povezana s socialno državo, državo blaginje in socialno varnostjo, so pogosto predmet širših družbenih in političnih razprav, vendar del, ki bi tematiko obravnavala celovito, poglobljeno in znanstveno, ni veliko. Posebej je iz monografije razvidna osredotočenost avtorja na vlogo najvišjih (ustavnih) sodišč na vsebino (načel) socialne države in z njimi povezanih človekovih pravic.

Z uporabo različnih metod razlage avtor poskuša izluščiti bistvo in pojasniti vsebino načel(a) in elementov socialne države. Glede na obseg vsebine, ki jo zajema načelo socialne države, je logično, da se je dotaknil vsebine nekaterih (pod)načel socialne države, kot so se razvila v sodni praksi in pravni teoriji, kot so socialno ravnotežje, socialna pravičnost, solidarnost, socialna varnost preprečevanje socialne izključenosti itd. Predstavi tudi zgodovinski razvoj socialne države ter poskuša predvideti tematike in izzive, ki se bodo v prihodnje povezovali z vprašanji socialne države, kot so dostopnost različnih dobrin (na primer digitalna orodja), ter lokalne in globalne teme, kot je okoljska pravičnost.

Poleg primerjave načela socialne države z načelom pravne države v slovenski ustavni ureditvi nam monografija ponudi tudi obsežen vpogled v primerjalno-pravno ureditev Združenih držav Amerike, Zvezne republike Nemčije in Republike Hrvaške. Ta primerjava in tudi obravnava položaja načela socialne države oziroma z njim povezanih pravic v okviru Sveta Evrope in Evropske unije nam ponudi pomemben pogled v različne ureditve. Ob tem avtor kritično analizira (ustavno)sodno presojo v naštetih državah in iz nje predstavi ugotovitve o vsebini načela socialne države.

Poseben poudarek je na analizi prakse Ustavnega sodišča Republike Slovenije, kjer se avtor ustavi pri vprašanjih odnosa med glavnim načelom socialne države in njegovimi (pod)načeli. Čeprav Ustavno sodišče Republike Slovenije presoja razmeroma zadržano (kot ugotavlja avtor, je bila v začetnih letih njegovega delovanja po osamosvojitvi njegova presoja na področju razvoja in uporabe načela

socialne države deloma bolj aktivistična, kot je po vstopu v novo tisočletje), je sodišču kljub temu uspelo utemeljiti vsebino nekaterih človekovih in socialnih pravic tudi na podlagi načela socialne države.

Kot pojasni avtor, socialna država tvori sistem izhodišč, načel, pravic in realnih dejanj, ki se medsebojno prepletajo in razvijajo, izhodišče ureditve socialne države pa je ideologija, ki oblikuje vsebino socialne države skladno s svojimi ideološkimi predstavami in usmeritvami - zato ima pri določanju vsebine socialne države primat zakonodajalec, ki mu tu pripada široko polje proste presoje. Med odlikami monografije sta vsekakor poglobljena in celovita obravnava področja socialne države ter predstavitev pogledov, ki do zdaj v praksi in teoriji še niso bili razviti (o časovnih komponentah načela socialne države in z njimi povezanih pravic, o obsegu vpliva ustavnega sodišča na vsebino načela socialne države itd.).

Glede na vse predstavljene odlike lahko izdajo znanstvene monografije dr. Nejca Brezovarja toplo priporočim, saj bo zanimivo branje tako za pravnike kot druge zainteresirane, ki se v praksi in teoretično ukvarjajo z vprašanji, povezanimi z načelom socialne države, in temi povezanimi človekovimi pravicami.

zasl. prof. dr. Ciril Ribičič

Ljubljana, 12. aprila 2021

* * *

Raziskovalno vprašanje v monografiji, to je ustavno načelo socialne države, je aktualno ne glede na čas, v katerem ga preučujemo. Najbolj pa se izrazi v obdobjih najrazličnejših kriz, ko je posebno pozornost treba nameniti najšibkejšim v družbi. Monografija nam ponuja tako pogled v preteklost, v razvoj temeljev socialne države, kot v prihodnost, v nove vsebine (kakršna je na primer okoljska pravičnost), ki bodo postale del širše materije socialne države. Avtor nam predstavi različne vplive na samo vsebino načela oziroma načel socialne države in položaj načela v Ustavi Republike Slovenije. Temu sledi predstavitev razmerja načela socialne države do še enega temeljnega ustavnega načela, to je načela pravne države, ki ga je Ustavno sodišče Republike Slovenije v preteklosti razlagalo večkrat kot pa načelo socialne države. Ker monografija obravnava ustavno načelo socialne države, je velik del knjige namenjen predstavitev ustavnosodnih razlag vsebine načela socialne države. Pri tem so bile uporabljene jezikovna, teleološka (namenska), sistematična, logična, dinamična, primerjalna in pomenska razlaga. Zgodovinska razlaga je uporabljena v poglavju o izvoru

in razvoju (načela) socialne države. Posebne pozornosti je deležna opredelitev podobnosti in razlik med socialno državo in državo oziroma družbo blaginje, ki se sicer velikokrat obravnavata kot sinonima. Sledi opredelitev nalog in funkcij socialne države, ki mora zagotoviti vsakomur človekovega dostojanstva vredno življenje, skrbeti za uravnoveženje socialnih neenakosti med ljudmi, preprečevati socialna nasprotja in skrbeti za ustvarjanje pravičnega socialnega reda. Vse to zahteva določene aktivnosti vseh funkcij oblasti. Pri tem največje polje proste presoje uživa zakonodajalec, vsebino načela socialne države pa lahko prek razlag dopolnjujejo tudi najvišja sodišča, kakršno je ustavno. Ta morajo kot varuhi »ustavnosti in zakonitosti« ter človekovih pravic in svoboščin braniti jedro in temeljne vrednote ustavne ureditve posamezne nacionalne države, kar temeljna načela, kot je načelo socialne države, vsekakor so.

Različne razlage ustavnega načela socialne države so pomembno pripomogle k razumevanju (pod)načel in elementov, med katere štejemo zlasti socialno ravnotežje, socialna varnost, socialna pravičnost, solidarnost, omogočanje dostojnega življenja, varstvo eksistenčnega minimuma, preprečevanje socialne izključenosti. V tem delu se monografija osredotoča na presojo načel(a) socialne države pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije s poudarkom na analizi razmerja med ustavnim načelom socialne države in njegovimi podnačeli, vprašanju hierarhije in povezanosti med njimi ter samim dometom oziroma vplivom teh načel na konkretne situacije. Avtor poglobljeno obravnava naravo presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije ter obseg njegovega vpliva na razvoj vsebin ustavnega načela socialne države v odvisnosti od zadržane ali evolutivne presoje in sodnega aktivizma. Ključna ugotovitev je, da je pri razlagi načel socialne države sodišče razmeroma zadržano. Kljub nekaterim evolutivno usmerjenim razlagam, s katerimi sodišče poskuša podrobneje opredeliti vsebino določenega načela socialne države, pri tem še vedno ravna samoomejujoče, upoštevajoč široko polje proste presoje, ki pripada zakonodajalcu pri urejanju področja socialne države.

Posebno poglavje v monografiji je namenjeno primerjalnopravnemu pogledu. V njem avtor preučuje ustavno ureditev in presojo socialne države in socialnih pravic najvišjih sodišč Združenih držav Amerike, Zvezne republike Nemčije in Republike Hrvaške. Primerjalni pregled vključuje tudi ureditev v Evropski uniji in prakso Sodišča EU ter ureditev teh vprašanj v Svetu Evrope, zlasti ob upoštevanju presoje Evropskega sodišča za človekove pravice. Avtor nas opozori tudi na nekatere izzive socialne države, ki bodo najverjetneje v prihodnje nakazovali smer razvoja vsebine in elementov socialne države. To so vprašanja, povezana z vlogo nacionalne socialne države v globalnem svetu, okoljsko pravičnostjo in okoljsko revščino, dostopnostjo tehnoloških in informacijskih inovacij ipd. Glede na dinamično naravo vsebine in pravic, povezanih z načelom socialne države,

bo zanimivo spremljati s potekom časa spreminjajoče se družbene okoliščine ter nove poskuse opredelitve vsebine pravic in elementov socialne države.

V knjigi so poglobljeno obravnavani različni vidiki in elementi ustavnega načela socialne države. Znanstvena obravnava zajema tako teoretično analizo vsebine načela socialne države z uporabo različnih metod razlage kot preučevanje normativne ureditve elementov in pravic, povezanih z načelom socialne države na nacionalni, nadnacionalni in mednarodni ravni. Poudarek je na preučitvi različnih (ustavno)sodnih razlag in vplivu, ki ga imajo te na zapolnitev vsebine načel(a) socialne države. Avtor je prikazal temeljito poznavanje teoretičnih, normativnih, primerjalnih in ustavnosodnih vidikov obravnavane teme ter sposobnost za kritično presojo različnih sodnih praks do vprašanj, povezanih z načelom socialne države. Monografija je pomemben, celovit in izviren znanstveni prispevek k preučevanju temeljnega ustavnega načela socialne države in z njim povezanih človekovih pravic ter s tem ustavnopravne znanosti.

red. prof. dr. Igor Kaučič

Ljubljana, 10. marca 2021