

ALI VEČ PRAVNE DRŽAVE POMENI TUDI VEČ SOCIALNE DRŽAVE (IN MANJ REVŠČINE)?

MIRO CERAR

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, Slovenija
miro.cerar@pf.uni-lj.si

Sinopsis Za razvito socialno državo, ki (naj) učinkovito preprečuje in odpravlja revščino, je predpogoj delujoča pravna država, oba koncepta pa sta pogojena z zadostno ekonomsko razvitostjo družbe, z ustrežno politično kulturo in voljo ter, nenazadnje, z dovolj razvito etično (solidarnostno itd.) zavestjo. Razmerje med pravno in socialno državo je komplementarno in asimetrično. Za socialno državo so eksistenčnega pomena tako formalni, kot tudi vsebinski vidiki pravne države, po drugi strani pa je vsaj določena mera socialnosti države oziroma vsaj minimalna blaginja predpogoj za nastanek pravne države. Socialne države ni v nedemokratskem (avtoritarnem, totalitarnem) političnem sistemu, ki s svojo diskriminatorno in nehumano politiko onemogoča obstoj pravne države. Za odpravljanje revščine je pomembno, da ostajajo temeljna načela in vrednote pravne in socialne države v ustreznem dinamičnem ravnovesju. Odgovor na naslovno vprašanje je tako pritrdilen vse dotlej, dokler pravna država ohranja dovolj posluha za uveljavljanje pravnih dopolnitev in izjem v smeri socialne države, hkrati pa, v zadostni meri in nepopustljivo, varuje tiste svoje prvine, ki so nujna pravna podlaga in komplement socialni državi.

Ključne besede:

socialna država,
družba blaginje,
pravna država,
vladavina prava,
demokracija,
človekove pravice,
solidarnost,
socialna
pravičnost,
revščina

DOES MORE RULE OF LAW MEAN MORE WELFARE STATE (AND LESS POVERTY)?

MIRO CERAR

University of Ljubljana, Faculty of Law, Ljubljana, Slovenia
miro.cerar@pf.uni-lj.si

Abstract The precondition for a developed welfare state that is (should be) effectively preventing and eradicating poverty is a functioning legal state, however, both concepts are subject to a sufficient economic development of society, appropriate political culture and sufficiently developed ethical (solidarity, etc.) awareness. The relation between the legal and welfare state is complementary and asymmetric. Formal as well as substantial aspects of the legal state are of vital importance for the welfare state, on the other hand, at least a certain amount of sociality of a state and at least minimum welfare are preconditions for the establishment of the legal state. There is no welfare state in an undemocratic (authoritarian, totalitarian) political system, which is preventing the existence of the legal state with its discriminatory and inhumane politics. For overcoming poverty, it is important to keep fundamental principles and values of the legal and welfare state in an appropriate dynamic balance. The answer to the title question is therefore affirmative if the legal state is willing to enforce legal amendments and exceptions directed towards a welfare state and at the same time sufficiently and relentlessly protects those elements that constitute a necessary legal basis and complement for the welfare state.

Keywords:

welfare state,
welfare society,
the rule of law,
democracy,
human rights,
solidarity,
social justice,
poverty

1 Uvodno o pomenu pravne in socialne države za zmanjševanje revščine

Leta 2015 so se z Agendo 2030 za trajnostni razvoj do leta 2030 države članice Organizacije združenih narodov zavezale, da bodo do leta 2030 odpravile revščino.¹ Glede na vse aktualne težave in izzive tega sveta in glede na naravo človeka in človeštva, ki težko sledi zadanim idealom, je seveda nemogoče pričakovati, da bo ta cilj v navedenem roku tudi dejansko dosežen. Toda navedeno zavezo ter vse dosedanje in bodoče ukrepe v smeri uresničitve tega cilja je treba šteti kot vrednotno pozitiven politični premik na mednarodni ravni ter na ravni tistih držav, ki svoje zaveze v smeri zmanjševanja revščine tudi dejansko uresničujejo.

S pojmom revščine se v našem družbenem okviru formalno označuje situacija, v kateri morajo ljudje živeti z relativno majhnim letnim prihodkom (na gospodinjstvo), tj. s prihodkom, ki je pod t.i. določenim pragom revščine po merilih posameznih držav ali organizacij (npr. EU).² V širšem življenjskem smislu sodi v okvir materialne revščine tudi izrazito skromno posedovanje materialnih dobrin, kar ljudem poslabšuje možnosti izobraževanja, kulturnega udejstvovanja, dostopa do zdravstvenih storitev itd.³ S tem se praviloma povečujeta socialna izključenost ter nematerialna revščina⁴, v smislu poslabšanja duševnega zdravja oziroma pomanjkanja nematerialnih dobrin.

Odprava revščine je nedvomno eden temeljnih ciljev socialne države. Brez uveljavljenega koncepta socialne države, ki sistematično in strukturno odpravlja in preprečuje (tudi) revščino, le-ta ne more biti presežena. Prav tako je za zmanjševanje in odpravo revščine nujna pravna država (vladavina prava). Po eni strani zato, ker s svojimi formalnimi pravnimi mehanizmi oziroma institucijami sploh omogoča delovanje socialne države. Tako npr. pravna načela zakonitosti, pravne predvidljivosti, sorazmernosti, prepovedi retroaktivnosti ali zagotavljanja neodvisnega sodnega varstva pravic omogočajo, da so dosežene socialna pravičnost, varnost in blaginja posameznikov pravno zavarovane pred morebitnimi škodljivimi

¹ V 3. razdelku Deklaracije v okviru Agende 2030 je zapisano: »Odločeni smo, da bomo do leta 2030 odpravili revščino in lakoto po vsem svetu...« (Spremenimo svet, 2015, str. 21).

² Glede opredelitve praga tveganja revščine glej npr. na spletu objavljena merila Statističnega urada Republike Slovenije.

³ Širše o pojmu revščine glej npr. Saunders (2019, str. 58-69).

⁴ O drugih temeljnih oblikah revščine, kot so npr. absolutna in relativna, stara in nova, začasna in trajna, uradna in dejanska revščina, glej npr. Rus (1990, str. 209-204).

posegi države in drugih družbenih akterjev. Po drugi strani pa je, za zmanjševanje revščine, pravna država pomembna zato, ker so predpostavka ali komplement socialni državi tudi mnoge njene vsebinske prvine. Tako je npr. zagotavljanje pravnega varstva življenja, osebnosti in zasebnosti, zasebne lastnine, svobode izražanja in gibanja ter nekaterih drugih (klasičnih) osebnih in državljskih človekovih pravic zagotovo pomembna predpostavka uveljavljanja socialne države. K vsemu temu velja še dodati, da pravna država, z zagotavljanjem racionaliziranih upravnih, sodnih in drugih pravnih postopkov, omogoča reševanje družbeno konfliktnih situacij na kultiviran in miren način. Odprava revščine in doseganje drugih ciljev socialne države pa je mogoče le v mirnem in varnem okolju, kar v nasprotnem smislu najbolje dokazujejo vojne in drugi radikalnejši družbeni konflikti.⁵

Toda za razliko od socialne države, ki je in mora biti že po svoji naravi prioritarno usmerjena (tudi) v odpravo revščine, koncept pravne države zgolj sam po sebi nima tako usmerjene socialne funkcije. Kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, je sicer pravna država pogojena z določeno (vsaj) minimalno stopnjo družbenega blagostanja, v kateri so nujno prisotne nekatere posamezne prvine socialne države (pri čemer tu ni mogoče govoriti o uveljavljanju koncepta socialne države kot takšnega), vendar pa je pravna država namenjena tudi ciljem, ki niso v celoti združljivi s konceptom socialne države.

Ob vsem tem je treba poudariti, da sta nujni predpostavki učinkovitih in medsebojno usklajenih pravne in socialne države, ki dejansko odpravljata revščino in povečujeta blagostanje družbe in posameznikov, razviti *pravna in socialna (solidarnostna) kultura*. Takšne kulture pa ni, če v družbi ni hkrati razvite takšne politične (demokratske) in obče-družbene (humane) kulture, ki ljudi usmerja v spoštovanje prava ter k medčloveški pomoči in drugim oblikam splošne družbene solidarnosti,⁶ socialne pravičnosti⁷ in socialne varnosti.⁸ Povedano drugače, politični programi, sprejete pravne norme in načrtovani socialni ukrepi ne morejo imeti učinka, če niso podprti tudi z zadostno družbeno zavestjo o nujnem uresničevanju tovrstnih zadanih ciljev oziroma vrednot.

⁵ Seveda sta lahko mir in varnost v državi prisotni tudi brez delujoče pravne države. Toda v takšnem primeru, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, gre praviloma za avtoritarno ali totalitarno državo, v kateri prav zaradi odsotnosti pravne države uresničevanje socialne države kot takšne ni mogoče.

⁶ Podrobneje o pojmu solidarnosti v povezavi z izbiro načel pravičnosti npr. Arts in Gelissen (2001, str. 283-298).

⁷ O socialni pravičnosti glej podrobneje v Eichenhofer (2005, str. 211-214).

⁸ O pojmu socialne varnosti in sorodnih pojmih glej npr. Bubnov Škoberne im Strban (2010, str. 40 in nasl).

2 Strnjena opredelitev pravne in socialne države

Pojem pravne države je v tem prispevku razumljen v širšem oziroma integralnem pomenu, ki povezuje moderne prvine predvsem iz nemške pravne teorije izhajajočega pojma *pravna država* (*Rechtsstaat*) ter iz angloameriške sodniško-pravne (*common law, due process of law*) in teoretične tradicije izhajajočega pojma *vladavina prava* (*rule of law*).⁹ V nadaljevanju torej z enotnim pojmom pravna država označujem vse tiste prvine obeh konceptov, ki jih prevladujoče priznavata moderna pravna teorija in praksa.¹⁰ Med osrednje prvine takega razumevanja pravne države sodijo predvsem: uveljavljanje načela ustavnosti in zakonitosti oz. vezanosti državnih organov in drugih pravnih subjektov na pravo, načelo omejevanja diskrecijskega odločanja oblastnih organov, načelo delitve oblasti, s poudarkom na neodvisnosti sodstva in spoštovanju pravic pravnih subjektov v sodnih in drugih pravnih postopkih, načelo varstva človekovih svoboščin in pravic, načeli pravičnosti in sorazmernosti, načelo pravne varnosti (javnost, jasnost, določnost, predvidljivost in zanesljivost prava), načeli enakopravnosti in nediskriminacije, načelo prepovedi retroaktivnosti v pravu in, nenazadnje, načelo čim večje dostopnosti sodnega in drugega pravnega varstva državljanom in drugim pravnim subjektom.¹¹

Tudi opredelitev socialne države je za namen tega prispevka široka in zajema tudi prvine države in družbe blaginje (*welfare state, welfare society*). Po eni strani je tako socialna država razumljena kot sistem državno-pravno določenih socialnih pravic ter spodbujevalnih in nadzornih ukrepov, ki so namenjeni zagotavljanju socialne pravičnosti in socialne varnosti državljanov,¹² po drugi strani pa je mišljena tudi kot država, ki navedene pravice in ukrepe nadgrajuje s pravnimi in političnimi mehanizmi in praksami, v smeri zagotavljanja čim večje materialne in duhovne (duševne, psihične, kulturne itd.) blaginje državljanov, hkrati pa omogoča in spodbuja povečevanje družbene blaginje skozi ustrezno samoorganiziranje civilne

⁹ Glede primerjave med evropskim (kontinentalnim) nemškim in francoskim konceptom pravne države (*Rechtsstaat, l'Etat de droit*) in angleškim konceptom vladavine prava (*rule of law*) glej npr. Loughlin (2009).

¹⁰ V sodobni teoriji je splošno sprejeto, da med evropskim konceptom pravne države in angloameriškim konceptom vladavine prava, kot se pretežno uveljavljata v demokratičnih sistemih, ni bistvenih razlik (glej MacCormick 1984, str. 64-70.)

¹¹ Za širši pregled temeljnih značilnosti pravne države (prvine konceptov *Rechtsstaat* in *rule of law*) ter pregled prvin, ki izključujejo možnost obstoja pravne države, glej Cerar (1996, str. 143-152).

¹² Praviloma velja, da vsaka država koncept socialne države uveljavlja za svoje državljanke, pri čemer pa se v sodobnem času obseg varovanja socialnih pravic v nekaterih primerih in v omejeni meri širi tudi na tujce. Tako se npr. v Sloveniji in EU uresničevanje socialne države preko varstva človekovega dostojanstva v smislu zaščite eksistenčnega minimuma širi tudi na nedržavljanke oziroma prosilce za mednarodno zaščito, če za to obstajajo utemeljeni razlogi (glej Avbelj 2019, str. 54-55 in 59-60).

družbe, družine in podobnih skupnosti.¹³ Takšno široko pojmovanje socialne države je smiselno predvsem zato, ker so vanj vključene vse možne prvine prizadevanja države za socialno pravičnost, socialno varnost ter materialno in nematerialno blagostanje, ki jih je nato mogoče na splošni ravni ustrezno vzporejati s prav tako široko paleto temeljnih prvin pravne države.

Koncept pravne države je, glede na širino družbene relevantnosti, bistveno širši koncept od socialne države. Pravna država se konceptualno usmerja v urejanje vseh potencialno ali aktualno konfliktnih družbenih področij, kolikor ta zahtevajo in prenesejo pravno urejanje,¹⁴ medtem ko je koncept socialne države omejen na ožji (čeprav nikakor ne ozek) krog področij, kot so npr. področja dela, zdravja, socialnega varstva, socialne vključenosti, odpravljanja revščine itd.¹⁵ Ker se oba koncepta, kot zavezujoča¹⁶, formalizirata v pravnih načelih in pravilih, je razlika med obema prisotna tudi v naslednjih dveh vidikih: prvič, pri pravni državi so poleg svojih *vsebinskih* (materialnopravnih) vidikov, preko katerih se npr. neposredno varujejo človekovo dostojanstvo, osebna in politična svoboda, zasebna lastnina, mir in varnost, izrazito izpostavljeni tudi *formalni* vidiki, ki se nanašajo na vse vidike pravnega delovanja države in drugih subjektov (npr. ustavnost, zakonitost, enakopravnost, pravna varnost, prepoved retroaktivnosti itd.), medtem ko je socialna država v svoji pravni dimenziji *izrazito vsebinska*, kar pomeni, da zasleduje točno določene socialne cilje (npr. pomoč invalidom, starejšim in brezposelnim ali odpravo revščine), pri čemer se sicer pretežno opira na formalne prvine pravne države, ki pa jih omejuje ali nadgrajuje z vsebinskimi pravnimi rešitvami na temelju pravnega načela socialne države (npr. omejitev ali dograditev splošnega pravnega načela enakopravnosti s pravnim privilegijem lažjega zaposlovanja invalidov);¹⁷ drugič, koncept pravne države je temelj in okvir vsem pravnim področjem in panogam, medtem ko socialna država s svojih osrednjih pravnih panog in področij (delovno pravo in pravo socialne varnosti) širi svoj vpliv tudi na različna druga

¹³ Podrobneje o razlikah med konceptom socialne države in konceptom države (družbe) blaginje glej npr. Rus (1990, str. 373-404); Mihalič in Strban (2017, str. 635-644).

¹⁴ O merilih pravnosti glej Cerar (2006, str. 41-49).

¹⁵ Mihalič in Strban (2017, str. 636) opozarjata na nekatera najširša pojmovanja socialne države, po katerih ta pomeni, celovito socialno ureditev, ki vključuje širšo konstelacijo socialnoekonomskih institucij, politik in programov, pri čemer naj bi šlo tudi za državo, v kateri so zagotovljene ne le državljanske, politične in socialne pravice, pač pa naj bi imeli v takšni državi posamezniki priložnost za polno izpolnitev svojih potencialov.

¹⁶ Kljub temu, da ima načelo socialne države v določeni meri programsko naravo, je treba pritrčiti tudi stališču Strbana (2012, str. 2), da je to načelo tudi zavezujoča pravna norma.

¹⁷ Prim. npr. Novak (2021, str. 91). Avtor opozarja, da se je s pravno državo vsaj tradicionalno opisovalo zlasti določene formalne vidike državnega delovanja, medtem ko pojem socialne države zahteva uresničevanje določenih vsebinskih ciljev.

pravna področja oziroma panoge (npr. davčno, stanovanjsko, kazensko, finančno in izvršilno pravo) (Mihalič in Strban 2017, str. 636), pri čemer je ta njen vpliv še vedno omejen le na nekatera pravna področja in panoge ter je tudi v njihovem obsegu praviloma le vsebinsko partikularen.

3 **Ekonomska, politična in etična pogojenost pravne in socialne države ter njuno medsebojno razmerje**

Za delovanje pravne in socialne države sta potrebna predvsem dva zunanja dejavnika oziroma pogoja. Prvi je *dovolj visoka stopnja ekonomske razvitosti družbe*, drugi pa zadostna *politična volja* države za vzpostavitev in ohranjanje pravne in socialne države. S te perspektive je mogoče tudi ugotoviti, da sta oba koncepta pogojena predvsem s politiko v njenem normativnem pomenu oblikovanja in uveljavljanja programskih ciljev (angl. *policy/ies*) ter v njenem procesnem pomenu »boja za oblast« (angl. *politics*).¹⁸ Državna politika vsekakor bistveno vpliva na uresničevanje prvin pravne in socialne države, pri čemer pa le moderna demokratična državna politika obe pojavnosti postulira kot relativno samostojni entiteti, ki kot takšni povratno učinkujeta na politiko, vplivata na njene spremembe in ji postavljata dopustne meje.

Ker je danes, kljub številnim civilizacijskim izzivom (demografski dejavniki, podnebne spremembe, neenakomerna porazdeljenost naravnih virov, vojne in drugi konflikti itd.), na svetu dovolj materialnega bogastva za odpravo revščine, je mogoče enostavno ugotoviti, da temeljna ovira na poti do (naj)širše uveljavitve koncepta socialne države in posledično do odprave revščine ni pomanjkanje dobrin, pač pa njihova neprimerna (u)poraba in (re)distribucija. Ti pa sta v največji meri odvisni od volje vseh tistih, ki odločilno vplivajo na politične in posledično pravne odločitve v posameznih državah ter v mednarodnem kontekstu.

Pravna in socialna država sta v posameznih prvinah pogojeni tudi druga z drugo. Določena stopnja socialnosti države je, namreč, po eni strani predpogoj za nastanek pravne države, saj le zagotavljanje minimalne blaginje sploh omogoča politično udejstvovanje in uživanje klasičnih liberalnih vrednot oziroma pravic pravne države, kot sta npr. osebna svoboda in lastnina (Novak 2021, str. 92). Po drugi strani pa je, seveda, pravna država s svojimi načeli in institucijami pogoj za uveljavljanje socialne

¹⁸ Podrobneje o temeljnih razsežnostih politike (institucionalna, normativna in procesna razsežnost) Drechsler, Hilgen in Neumann (1995, str. 632).

pravičnosti in varnosti ter drugih vidikov socialne države, saj doseženo blaginjo posameznikov varuje pred posegi države in tretjih oseb, zato gre v tem smislu pri pravni in socialni državi za *komplementarna* pojava, ki se delno medsebojno omogočata oziroma pogojujeta (Novak 2021, str. 92-93). K temu velja dodati, da pri zagotavljanju socialne varnosti in družbene blaginje ne sme biti v ospredju prisiljujoča (represivna) vloga države, temveč predvsem njena spodbujevalna vloga, ki se kaže zlasti v zagotavljanju finančnih in drugih materialnih virov za uresničevanje njene socialne funkcije ter v odpravljanju ovir za njeno učinkovito uresničevanje, pri čemer pa mora biti tudi ta njena vloga podrejena načelom pravne države, kar predvsem pomeni, da mora biti pravno urejena in nadzirana (Perenič 1993, str. 51).

Medsebojna pogojenost pravne in socialne države je bolj ali manj *asimetrična*, saj za nastanek pravne države zadostuje že obstoj nekaterih bistvenih solidarističnih in socialnih družbenih prvin, ki same po sebi še ne konstituirajo celovitega koncepta socialne države, medtem ko je za nastanek in uveljavljanje socialne države nujno, da je ta utemeljena in zavarovana s praktično delujočo pravno državo, kar pomeni, da mora biti takšna pravna država že aktualizirana skozi (vsaj) pretežni del svojih temeljnih formalnih in vsebinskih prvin. Ker je seveda nemogoče znanstveno (eksaktno, kvantificirano) opredeliti koliko katerih prvin pravne in socialne države zadostuje za njuno medsebojno eksistenčno vzpostavitev in delovanje, lahko glede tega sprejemamo le ocene po načelu pretežnosti, v skladu z dinamiko časa in prostora.

Zagotovo so in morajo biti ekonomska, socialna, pravna in politična merila v sodobnem času v tem pogledu strožja oziroma zahtevnejša od meril iz preteklosti (npr. merila za opredelitev revščine in ukrepov za njeno čimprejšnjo odpravo). K temu nas *etično* zavezujejo dejanske zmožnosti, ki se kažejo v relativno visoki stopnji aktualnega (ustvarjenega) svetovnega bogastva, ter humanistična spoznanja o nujnosti nediskriminacije ter zagotovitve človeškega dostojanstva in temeljnih pravic slehernemu človeku.¹⁹ V nasprotju s tem ravnajo države, ki ne sprejemajo takšnih modernih vrednot (npr. države z avtoritarno ali prevladujočo tradicionalno ali religiozno oblastjo) in uveljavljajo različne oblike diskriminacije.

¹⁹ Takšna nujnost se dandanes vedno bolj prepoznava tudi v smeri spoštovanja in varovanja vseh živih bitij in narave okoli nas.

Zgodovinsko gledano lahko ugotovimo, da se je razviti koncept socialne države pojavil kasneje kot koncept pravne države.²⁰ Slednji je utemeljen v nekaterih ključnih prvinah liberalne politične teorije in prakse (liberalne države).²¹ Pri tem je še danes v konceptu socialne države v marsičem mogoče prepoznati predvsem njegovo korektivno in dopolnilno funkcijo v razmerju do pravne države. To ne pomeni, da socialna država v ključnih socialno relevantnih pogledih ni enakovredna institucijam pravne države, ali da nad nekaterimi izmed njih v določeni meri tudi ne prevlada. Kot rečeno, sta oba koncepta komplementarna, pri čemer njuno dinamično razmerje vodi v različne medsebojne asimetrije. Toda temeljna idejna in vrednostna podlaga pravnih ureditev v sodobnih demokratičnih okoljih, ki temeljijo na pravni državi (vladavini prava), je še vedno v pretežni meri pogojena z liberalnimi političnimi, ekonomskimi in drugimi prvinami, zato se socialna država, kot relativno avtonomen in pravno formaliziran del te širše pravne ureditve, giblje znotraj splošnega liberalnega referenčnega okvira. Ta okvir socialna država sooblikuje v *liberalno-socialno* entiteto, v kateri imajo družbena solidarnost, socialna pravičnost in varnost ter druge komunitarne in solidaristične prvine prav tako temeljni pomen kot, denimo, načela delitve oblasti, ustavnosti in zakonitosti, enakopravnosti, varstva klasičnih človekovih pravic ter neodvisnosti sodstva, ki so izrazita dediščina liberalne zasnove pravne države.

Če državna politika ne priznava pravne in socialne države kot avtonomnih pojavnosti, vodi to v pravnem pogledu v državo, v kateri se ne more uveljaviti koncept pravne države. V tem primeru gre za avtoritarno ali totalitarno državo, v kateri je avtonomnost prava v odnosu do oblastne politike majhna ali skorajda ničelna, pri čemer se v takšni državi ne uveljavljajo oziroma so odpravljena načela konstitucionalizma, delitve oblasti, pravne varnosti, pravičnosti v smislu enakopravnosti in nediskriminacije itd. Takšna država zanika osebne in državljanske človekove pravice ter tepta človekovo dostojanstvo.

²⁰ Strnjeno o začetkih uveljavljanja socialne države glej Iglčar in Štajnpihler Božič (2018, str. 229 in nasl). O nastanku oziroma razvoju socialne države, v luči funkcionalistične, interesno-teoretske, institucionalistične in krizne razlage glej Lessenich (2015, str. 49 in nasl).

²¹ Pravna in socialna država sta seveda konceptualno odraz določenih političnih teorij in ideologij, pri čemer je skozi poenostavljeno perspektivo pravna država, v povezavi z moderno demokracijo, pretežno odraz liberalne politične filozofije in ideologije, socialna država pa odraža različne komunitarne in solidaristične filozofske, teoretske in ideološke koncepte. Strnjeno o tem npr. Novak (2021, str. 92-93), Cerar (2021, str. 135-138), Mišič (2018, str. 57-80).

Če državna politika ne dopušča pravne države, to na videz ne vodi nujno v ugotovitev, da v takšni državi ni uveljavljen koncept socialne države. V takšno navidezno in zmotno oziroma zavajajočo ugotovitev nas lahko hitro zapelje površen vpogled v nekatere primere avtoritarnih ali totalitarnih držav iz prejšnjega in tega stoletja, v katerih je, v določenih obdobjih, prišlo do povečanja socialne blaginje precejšnjega dela prebivalstva. Čeprav moramo večkrat tudi takšnim državnim režimom priznati določeno meri organizirane socialne usmerjenosti na ravni državnih politik, pa to ne more voditi v ugotovitev, da gre pri njih za celovito uveljavljanje koncepta socialne države kot takšnega. Spodbujanje posameznih socialnih politik in pravic je namreč v takih državah izrazito partikularno ter ideološko, razredno, etnično, rasno ali drugače diskriminatorno, kar onemogoča potrditev teze o koncepciji socialne države.

Država ne more biti socialna, če uveljavlja socialne pravice, privilegije in druge socialne mehanizme le za določene dele družbe oz. le za privilegirane državljane. Socialna država je le tista, ki izhajajoč iz etike socialne solidarnosti, varnosti in pravičnosti enakopravno in čim bolj pravično zagotavlja socialne ukrepe v dobrobit vseh članov družbe. Poleg tega mora biti socialna država tudi pravna država. Če država ne priznava človekovih osebnih, političnih in drugih temeljnih pravic, če ne spoštuje načel omejevanja oblasti ter ustavnosti in zakonitosti, če niso zagotovljeni poštenu pravni postopki pred neodvisnimi in nepristranskimi sodišči itd., takšna država ni in ne more biti socialna, pa četudi zagotavlja določenemu delu prebivalstva še tako pomembne socialne pravice in ugodnosti. V državi, v kateri so ljudje prisiljeni v enoumje, pri čemer so drugače misleči ali po kakšnem drugem merilu diskriminirani državljani izpostavljeni arbitrarnim in radikalnim posegom oblasti v lastnino, osebno svobodo ali celo življenje njih samih ali njihovih bližnjih, seveda ni mogoče govoriti niti o temeljnem spoštovanju človekovega dostojanstva, kar je le še dodatna negacija socialne države kot takšne.

V avtoritarnih sistemih je socialna politika tudi v absolutnem obsegu praviloma skromnejša, kot bi bila lahko glede na realni ekonomski potencial države, kajti avtoritarni režimi praviloma (pre)velik del družbenih sredstev oziroma bogastva namenjajo oboroževanju, zagotavljanju totalitarnih varnostnih in indoktrinacijskih mehanizmov, zadovoljevanju privilegirane vladajoče elite in njenih podpornikov, neuspešnim gospodarskim eksperimentom (npr. polomi socialističnih in podobnih gospodarskih modelov) itd. Seveda pa sta nesocialna politika in (re)distribucija družbenega bogastva mogoči tudi v demokratičnih sistemih s pravno državo, če se

socialni mehanizmi zaradi ekonomske nerazvitosti ali krize, umanjkanja politične volje ali nenazadnje negativnih pritiskov kapitalskih in podobnih interesnih skupin (npr. v izrazito (neo)liberalističnih državah) uveljavljajo v premajhni meri.

K vsemu povedanemu je treba dodati, da socialna država ni utemeljena le v *pravnem* načelu socialne države,²² pač pa je tudi *etična* kategorija, ki izhaja iz morale empatije, sočutja in človečnosti, ki se na objektivizirani etični ravni, pretvori v načeli solidarnosti in socialne pravičnosti.²³ Ti dve načeli oziroma vrednoti pa se že po svoji naravi ne moreta in ne smeta uveljavljati le poljubno partikularno in diskriminatorno. Četudi se torej v državi pravno in dejansko uveljavljajo solidarnostni mehanizmi v korist določenega dela družbe, pri tem ne gre za socialno državo, če se, kot rečeno, hkrati določenemu delu državljanov te iste države zaradi drugačnega političnega ali verskega prepričanja, rase ali etnične pripadnosti ali zaradi drugih diskriminatornih kriterijev odreka celo temeljne osebne, politične in ekonomske pravice, splošno socialno vključenost in nasploh človeško dostojanstvo.

Iz povedanega je razvidno, da za obstoj in uveljavljanje socialne države ne zadostuje zgolj *pravna* ureditev določenih pravic in socialnih ukrepov. Za resnično socialno državo mora državno-pravni okvir temeljiti na konceptu *pravne države*, ki je utemeljen na etiki solidarnosti in socialne pravičnosti. Seveda so prav zaradi relativne avtonomnosti obeh konceptov, tj. pravne in socialne države, že po naravi stvari med njima prisotne tudi nekatere napetosti oziroma razhajanja (npr. napetost med splošnim načelom enakopravnosti in načelom socialne pravičnosti). To pa ne pomeni nezdržljivosti obeh relativno avtonomnih konceptov, kajti njuna pravna (pod)načela se usklajujejo na način, ki nikoli ne vodi v popolno ali pretirano negacijo enega ali drugega koncepta.²⁴

²² Kot npr. v 2. členu Ustave Republike Slovenije, ki določa, da je Slovenija pravna in socialna država.

²³ Tako npr. Novak (2021, str. 92) ob predstavitvi razvoja ideje socialne države ugotavlja, da je ideja solidarnosti etični temelj sodobne socialne države.

²⁴ To je v pravnem pogledu še posebej mogoče zato, ker lahko pravna načela, kot sta načeli pravne in socialne države kot abstraktno formulirani vrednostni merili medsebojno usklajujemo tako, da v določenih primerih v večji meri prevlada eno in v drugih primerih drugo načelo, ne da bi to negiralo obstoj kateregakoli od njiju. Drugače je pri pravnih pravilih, ki so za razliko od pravnih načel oblikovana po principu »vse ali nič« (Dworkin 1978, str. 24), zaradi česar se antinomije med njimi praviloma rešujejo z izločitvijo enega pravila na račun polne uveljavitve drugega. Temeljno o razliki med pravnimi načeli in pravnimi pravili glej v Pavčnik (2020, str. 130-136).

V tem dinamičnem procesu komplementarnega in asimetričnega uveljavljanja obeh konceptov morajo zakonodajalec, upravni organi, sodišča in nenazadnje ustavno sodišče, z dobro mero občega in konkretnega pravnega in socialnega občutka, izgrajevati in dograjevati pravni red na način, ki ne vodi v destruktivne skrajnosti. Ob totalitarizmih 20. stoletja se je namreč človeštvo lahko naučilo dvojega: prvič, socialna država ne sme postati izgovor za takšno intervencijsko državo (oblast), ki se želi totalitarno polastiti družbe ter skozi diktaturo enoumja in diskriminacije izničiti pravno in posledično tudi socialno državo;²⁵ drugič, pri uveljavljanju pravne države se ne sme pretirano poudarjati zgolj njenih formalnih vidikov ter ob tem spregledati najmanj enakovrednega pomena njenih vsebinskih vidikov, kajti tudi takšna enostranost izniči pravno in posledično socialno državo.

Za ponazoritev povedanega velja strnjeno prikazati nekatere značilne usmeritve slovenske ustavnosodne prakse. Tako npr. z argumentom pravne države slovensko ustavno sodišče med drugim zahteva oziroma utemeljuje: a) *prilagajanje prava družbenim razmerjem*, kar gre še posebej v korist pravu socialne varnosti kot eni najhitreje spreminjajočih se pravnih panog, s katero se predvsem preprečujeta tudi revščina in socialna izključenost; b) *varovanje pridobljenih pravic*, s čimer se, med drugim, praviloma varujejo tudi že pridobljene socialne pravice (od takega varstva je slovensko ustavno sodišče v nekaterih primerih tudi odstopilo); c) *sorazmernost zakonodajalčevih posegov v socialna razmerja in pravice*, kjer je npr. treba ugotoviti, ali spreminjanje pokojninskega in invalidskega zavarovanja temelji na legitimnem cilju in ali so ukrepi za njegovo doseglo razumni in sorazmerni; d) *zagotavljanje jasnosti in določnosti pravnih predpisov*, s čimer se preprečuje nejasnost prava, ki bi lahko vodila tudi v omejevanje socialnih pravic itd.²⁶ Poleg varovanja načela socialne države s stališča (pod)načel pravne države kot takšne (ob navedenih npr. tudi načela zaupanja v pravo, načela prepovedi retroaktivnosti, načela pravne predvidljivosti ali kar neposredno načela pravne države kot takšnega), varuje ustavno sodišče socialno državo tudi preko svojih odločb, ki pojasnjujejo pomen načela socialne države v zakonodajnih, sodnih in drugih pravnih postopkih, četudi te odločitve še ne opredeljujejo konkretne materialne vsebine in pravno zavarovanih elementov socialne države.²⁷

²⁵ Prim. Pavčnik (2021, str. 91), ki opozarja, da je socialna država s pravno združljiva vse dotlej, dokler se ne zlorabi v smislu višjih vrednot oziroma »svetlih ciljev«, ki zanikajo temeljne pravice in druga zgodovinsko utrjena načela pravne države.

²⁶ Podrobneje Strban (2013, str. 360-367), z navajanjem zadevnih ustavnosodnih odločb.

²⁷ Glej Avbelj (2019, str. 54, 58-59), z navajanjem zadevnih ustavnosodnih odločb.

Na splošno so vsebinski vidiki socialne države pogojeni z *uresničevanjem ustavno zagotovljenih socialnih, ekonomskih in kulturnih pravic*, v določeni meri pa tudi z *uresničevanjem političnih in državljanskih pravic* (npr. s pravico dostopa do sodišča, še posebej tudi v primeru procesno nesposobnih strank), pri čemer se ustrezni socialni učinki pogosto dosegajo že z enakim obravnavanjem, v nekaterih primerih pa ustrezno dejansko enakost omogoča šele *ugodnejše obravnavanje določenih skupin oseb (pozitivna diskriminacija)*, ki so zaradi osebnih ali družbenih okoliščin objektivno prikrajšane (npr. zaradi tradicionalno in zgodovinsko različno pogojene vloge moških in žensk, socialne šibkosti, slepote, invalidnosti in podobnih dejavnikov).²⁸ V vsebinskem pogledu je pomembno tudi, da ustavno sodišče socialno državo enači ali tesno povezuje s *socialno pravičnostjo, solidarnostjo in socialnim mirom* ter z zahtevo po zagotavljanju socialnega minimuma,²⁹ ki ne pomeni le življenjskega minimuma oziroma golega preživetja, pač pa mora zagotavljati ljudem možnosti za negovanje medčloveških odnosov ter možnosti sodelovanja v družbenem, kulturnem in političnem življenju (Avbelj 2019, str. 55, 58). V bolj formalnem (strukturnem) pogledu se pogoji za uresničevanje vsebinskih zahtev socialne države zagotavljajo preko *obstoja sistema zbiranja javnih sredstev za namene uresničevanja socialnih pravic in politik*, preko *prepovedi siromašenja takšnih javnih sredstev* ter, nenazadnje, preko *določene zasnove gospodarske pobude in dejavnosti*, kjer npr. ustavno sodišče opozarja, da načelo socialne države prepoveduje skrajno liberalistično pojmovanje podjetništva, zahteva *redno spremljanje »tržne igre«* (z namenom zagotavljanja ravnovesja med ustavno zagotovljeno svobodo gospodarske pobude in socialnimi načeli) ter *vzpostavljanje okvira za kolektivna pogajanja* (Novak 2021, str. 95).

4 Zaključne misli

Za razvito socialno državo, ki učinkovito preprečuje in odpravlja (tudi) revščino, je predpogoj delujoča pravna država. Razmerje med konceptoma pravne in socialne države je komplementarno in asimetrično. Za socialno državo so eksistenčnega pomena tako formalni, kot tudi vsebinski vidiki pravne države, po drugi strani pa je

²⁸ Novak (2021, str. 95), z navajanjem zadevnih ustavnosodnih odločb.

²⁹ Zanimivo povezavo med klasičnimi človekovimi pravicami in socialnimi človekovimi pravicami v nekaterih primerih izpostavlja Evropsko sodišče za človekove pravice, ki nakazuje, da lahko odsotnost zagotavljanja določenega socialnega (eksistenčnega) minimuma pomeni tudi kršitev pravice do prepovedi mučenja, nečloveškega kaznovanja ali ponižujočega ravnanja iz 3. člena EKČP. Takšne okoliščine bi lahko bile brezdomstvo (zadeva O'Rourke proti Združenemu kraljestvu, št. 39022/97), prenizka pokojnina (zadeva Budina proti Rusiji, št. 45603/05 in zadeva Larioshina proti Rusiji, št. 56896/00).

vsaj določena mera socialnosti države in vsaj minimalna blaginja predpogoj za nastanek pravne države.

Socialne države ni v nedemokratskem (avtoritarnem, totalitarnem) političnem sistemu, ki s svojo diskriminatorno in nehumano politiko onemogoča obstoj pravne države. Četudi se v takšni avtoritarni državi v določenih obdobjih krepijo nekateri socialni mehanizmi in se za določen del prebivalstva povečuje blaginja, takšne ureditve ne moremo in ne smemo šteti za socialno državo, saj je v njej, že zaradi političnega enoumja, zanikanja (liberalnih) človekovih pravic ter različnih oblik diskriminacije mnogim ali večini državljanov, okrnjeno ali celo grobo zanikano človekovo dostojanstvo.

Pravna in, posledično, socialna država sta eksterno pogojeni z zadostno ekonomsko razvitostjo družbe ter s politično voljo, ki jima zagotavlja relativno avtonomnost ter omogoča njuno učinkovito izvajanje. Na še bolj temeljni ravni je socialna država, kot ključen instrument odpravljanja revščine, etična kategorija, ki izhaja iz morale empatije, sočutja in človečnosti ter se na objektivizirani etični ravni pretvori v načeli solidarnosti in socialne pravičnosti. Ob vsem tem pa sta nujni predpostavki učinkovitih in medsebojno usklajenih ukrepov pravne in socialne države *razviti pravna in socialna (solidarnostna itd.) kultura*, ki izhajata iz dovolj razvite *politične in občedružbene (humane) kulture in zavesti*.

Za odpravljanje revščine je poleg vseh navedenih predpostavk pomembno, da se pravne institucije in mehanizmi pravne in socialne države normativno urejajo in praktično uresničujejo tako, da ostajajo temeljna načela in vrednote pravne in socialne države v ustreznem dinamičnem ravnovesju. Kadar npr. načelo socialne države zahteva delni umik oziroma omejitev načela pravne države v korist solidarnosti ter socialne pravičnosti in varnosti, je takšna zahteva primerna in dopustna le, dokler ne poseže pretirano v formalne ali vsebinske prvine pravne države. Vsaka pravodajna, upravna ali sodna odločitev mora pri tem upoštevati vse relevantne dejavnike v danem času in okolju. Strnjeno prikazane usmeritve slovenske ustavnosodne prakse so dobra ponazoritev tovrstnih tipičnih in relativno uravnoteženih odločitev. Odgovor na naslovno vprašanje je tako pritrdilen vse dotlej, dokler pravna država ohranja dovolj posluha za uveljavljanje pravnih dopolnitev in izjem v smeri socialne države, hkrati pa v zadostni meri in nepopustljivo varuje tiste svoje prvine, ki so nujna pravna podlaga in komplement socialni državi.

Literatura

- Arts, W. in Gelissen, J. (2001). Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter?. *Acta Sociologica*, 44(4), 283-299.
- Avbelj, M. (ur.) (2019). *Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine*. Ljubljana: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Bubnov Škoberne, A. in Strban, G. (2010). *Pravo socialne varnosti*. Ljubljana: GV Založba.
- Cerar, M. (2021). Nekaj temeljnih pogledov na pojem države. V: Cerar M., Novak A. in Pavčnik M., *Uvod v pravoznanstvo (Učbenik in gradivo za predavanja, seminar, vaje)*, 3., pregledana, spremenjena in dopolnjena izdaja (str. 99-146). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Cerar, M. (2006). Splošni vidiki prava in pravne ureditve. V: Bohinc, R., Cerar, M. in Rajgelj, B., *Temeljni prava in pravne ureditve* (str. 37-196). Ljubljana: GV Založba.
- Cerar, M. (1996). *Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti*, 2. dopolnjena izdaja. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Drechsler H., Hiligen W. in Neumann F. (ur.) (1995). *Gesellschaft und Staat, Lexikon der Politik* (9., nebearbeitete und erweiterte Auflage). München: Verlag Franz Vahlen.
- Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*. London.
- Eichenhofer, E. (2005). Sozialrecht und soziale Gerechtigkeit. *Juristen Zeitung*, 60(5), 209-216.
- Igličar, A., Štajnpihler Božič, T. (2018). *Pogledi sociologije prava*, 2., pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Lessenich, S. (2015). *Ponovno izumljanje socialnega – socialna država v prožnem kapitalizmu*. Ljubljana: Krtina.
- Loughlin, M. (2009). *The Rule of Law in European Jurisprudence* (Study 512/2009). Strasbourg: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).
- MacCormic, N. D. (1994). Der Rechtsstaat und die rule of law, *Juristenzeitung*, 39(2), 65-70.
- Mihalič, R. in Strban, G. (2017). Socialna država in država blaginje – sopomenki ali le vsebinski blizuzvočnici? *Podjetje in delo*, (3-4), 634-644.
- Mišič, L. (2018). Odsevi politične filozofije v pravu socialne varnosti. *Delavci in delodajalci, Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti*, 18(1), str. 57-83.
- Novak, A. (2021). Socialna država. V Cerar M., Novak, A. in Pavčnik, M., *Uvod v pravoznanstvo (Učbenik in gradivo za predavanja, seminar, vaje)*, 3., pregledana, spremenjena in dopolnjena izdaja (str. 91-95). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Pavčnik, M. (2021). *Oblike držav*. V: Cerar Miro, Novak Aleš, Pavčnik Marijan: Uvod v pravoznanstvo (Učbenik in gradivo za predavanja, seminar, vaje), 3., pregledana, spremenjena in dopolnjena izdaja (str. 63-91). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Pavčnik, M. (2020). *Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava*, 6., pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Perenič, A. (1993). *Pravo*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Rus, V. (1990). *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: Inštitut za sociologijo, Domus.
- Spremenimo svet: Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030* (2015). Ljubljana: Center za evropsko prihodnost.
- Saunders, P. (2019). Poverty. V Bent G. (ur.), *Routledge Handbook of the Welfare State*, 2nd ed. (str. 58-70). New York: Routledge.
- Strban, G. (2013). Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju. V: Pavčnik, M. in Novak, A. (ur.), *(Ustavno)sodno odločanje* (str. 341-391). Ljubljana: GV Založba.
- Strban, G. (7. 6. 2012) Ustavna zapoved socialne države ni pravno nezavezujoča norma. *IUS-INFO*, Uvodnik, str. 1-2.

