

PRAVNO OBLIKOVANJE

SOCIALNE DRŽAVE

GREGA STRBAN, LUKA MIŠIČ

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, Slovenija
grega.strban@pf.uni-lj.si, luka.misic@pf.uni-lj.si

Sinopsis Prispevek obravnava osrednje vidike pravnega (so)oblikovanja socialne države kot množva institucionaliziranih, bodisi v prispevni redistribuciji dohodka bodisi v davčni redistribuciji bogastva, utemeljenih prerazdelitvenih družbenih (pod)sistemov, ki ljudem omogočajo učinkovito uživanje socialnih pravic, tj. pravic iz sistema socialne varnosti. Ta obsega (pod)sisteme socialnih zavarovanj, socialnega varstva in družinskih prejemkov. Socialne odškodnine, socialne spodbude in ugodnosti prav tako sodijo v sistem socialne zaščite, ki pomembno udejanja ustavno zapoved socialne države. Prispevek se uvodoma osredotoča na zgodovinski razvoj socialne države, ki se danes manifestira predvsem skozi osrednje ustavno načelo pravne in socialne države, zaradi česar so njeni instituti utemeljeni v individualnih, iztožljivih pravicah. V besedilu so podrobneje obravnavani že omenjeni sistemi socialne zaščite, s poudarkom na dajatvah, namenjenih preprečevanju revščine in socialne izključenosti. Prispevek prav tako obravnava socialno državo v njeni naddržavni podobi t. i. evropskega socialnega modela, vključno s pravili o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki izhajajo tudi iz meddržavnih sporazumov s področja socialne varnosti.

Ključne besede:

socialna država,
načelo socialne
države,
pravo,
socialna varnost,
socialno varstvo

LEGAL CONSTRUCTION OF THE SOCIAL STATE

GREGA STRBAN, LUKA MIŠIČ

University of Ljubljana, Faculty of Law, Ljubljana, Slovenia
grega.strban@pf.uni-lj.si, luka.misic@pf.uni-lj.si

Abstract The article deals with basic aspects of the legal (co-)creation of a social state understood as a multitude of institutionalized redistributive (sub)systems in a given society, grounded either in contribution-based redistribution of income or in tax-based redistribution of wealth that enable people effective enjoyment of social rights, i.e. social security system rights. This encompasses (sub)systems of social insurance, social protection and family benefits. Social compensations, social incentives and benefits are also included in the social protection system that significantly realizes the constitutional requirement for a social state. In its introduction, the article focuses on the historical development of the social state, which manifests itself today primarily through the central constitutional principle of the legal and social state. This is why its institutes are grounded in individual, enforceable rights. In the text, the already mentioned social protection systems are discussed in more detail, with the emphasis on benefits dedicated to the prevention of poverty and social exclusion. Moreover, the article deals with the social state in its supranational image of the so-called European social model, including the rules on the coordination of social security systems that also arise from international agreements pertaining to social security.

Keywords:

social state,
social state
principle,
law,
social security,
social protection

1 Uvod: socialna država in država blaginje

Opredelitev socialne države je pogosto odvisna od discipline, ki si jo izbere za torišče svoje razprave, pri čemer je prvi izziv njene opredelitve pogojen že s terminološkim in pojmovnim razlikovanjem med *državo blaginje* in *socialno državo*. To je prisotno predvsem v (kontinentalni) Evropi, in se npr. odraža v nemškem jeziku (*država blaginje* – nem. *Wohlfahrtsstaat* – *socialna država* – nem. *Sozialstaat*), medtem ko je v anglosaškem svetu praviloma prisotna pojmovno-terminološka identiteta. Natančneje, socialna država (angl. *social state*) je značilnost celinskih evropskih držav, medtem ko se anglosaške države osredotočajo predvsem na zagotavljanje minimuma, potrebnega za preživetje (Strban, 2019, str. 238).

Kovač (2006, str. 18-19) državo blaginje npr. opredeljuje kot celoto institucij in politik, ki tržnemu gospodarstvu zagotavljajo družbeno sprejemljivo zbiranje in prerazporeditev dohodka, omogočajo ustrezno politično ravnotežje moči in široko sprejemljivih izidov politične izbire ter ponujajo določeno varnost, enakost in pravičnost njenim državljanom. Kot ključni element države blaginje izpostavlja recipročno menjavo blaginje med posamezniki, ki si želijo prispevati, in tistimi, ki želijo prejemati pomoč. Kovačeva opredelitev odkazuje na pomembno, v nadaljevanju izpostavljeno ločnico med državo blaginje in socialno državo. Ne le da instituti socialne države ne zagotavljajo zgolj dajatev pomoči potrebnim, temveč je obveznost sodelovanja pri t. i. recipročni menjavi blaginje med posamezniki praviloma obvezna. Avtor prav tako pomembno izpostavlja status *državljanstva*, ki je lahko odločilen predvsem takrat, kadar posamezniki uveljavljajo davčno financirane socialne dajatve, zagotovljene npr. iz sistema socialnega varstva ali sistema družinskih prejemkov. V jeziku politične filozofije, katere osrednje teorije so lahko utemeljene prav v ideji pripadnosti posameznika ožji družbeni skupnosti, npr. tudi na podlagi posebnega pravnega statusa državljanstva, lahko socialno državo opredelimo kot institucionalni odgovor na vprašanje socialne pravičnosti (Roosma idr., 2013, str. 237) ali kot institucionalizirano družbeno pogodbo o načelih pravičnosti (Esping-Andersen, 2003, str. 7-8).

Za potrebe tega prispevka naj zadostuje, da je pojem *socialne države* bližje razumevanju institucionaliziranih in z zakonom določenih družbenih podsystemov prerazporeditve dohodka in bogastva, medtem ko pojem *države blaginje* po eni strani predstavlja rezultat delujoče (kontinentalne) socialne države, po drugi strani pa je od nje širši, saj obsega tudi neformalne, družbeno-avtonomne in, od pravne ureditve ter

oblasti, neodvisne oblike zadovoljevanja socialnih potreb in interesov prebivalstva, nenazadnje pa tudi uresničevanje kulturnih pravic. Tako socialna država, vsaj v pravnem smislu, predstavlja normativizirano državo blaginje ali normativizirani del države blaginje, katere instituti se udejanjajo skozi državno, regionalno ali lokalno oblast. Naloge socialne države so pri tem pogosto prenesene, in sicer z javnim pooblastilom, na od oblasti neodvisne pravne subjekte, vendar pa je pri tem vseskozi ohranjena vez z oblastjo, ki ohranja pristojnost nadzora nad zakonitostjo, ne pa nujno tudi primernostjo delovanja (Mišič, 2019, str. 28). Mihalič in Strban (2017, str. 641) npr. ugotavljata, da je temeljna značilnost države blaginje, da se v njej ne uresničuje pravica do socialne varnosti, vzpostavljena v obliki pozitivnih obveznosti države, temveč pravica do blaginje kot moralna in naravna, a ne temeljna človekova pravica. Podobno ločnico vzpostavlja Rus (1990, str. 400), ki v domeno socialne države umešča dolžnosti, pravičnost in varnost, v domeno t. i. družbe blaginje solidarnost, srečo in kakovost, med osrednje gradnike države blaginje pa družino in civilno družbo, npr. prostovoljne organizacije ali socialna podjetja.

Poseben pravni pomen pojmu socialne države, ki jo tudi v bistvenem pravno oblikuje, daje ustavno načelo socialne države, ki ga vsebuje 2. člen slovenske ustave,¹ ki predstavlja zavezujočo pravno normo (Strban, 2012, str. 3), in ki ga je v številnih odločbah ter v povezavi s številnimi določbami slovenske ustave na različnih pravnih področjih razlagalo slovensko ustavno sodišče. Ni namreč naključje, da sta pravna in socialna narava države zapisani v istem členu naše ustave.

2 Razvoj socialne države: od diskrecije do iztožljive pravice

V zahodni Evropi zametki organiziranih sistemov socialne zaščite segajo v pozno devetnajsto stoletje, medtem ko se je sodobna socialna država, kot jo poznamo danes, pričela razvijati v obdobju po drugi svetovni vojni. Prvi razmah je sicer doživela v poznem devetnajstem in zgodnjem dvajsetem stoletju, ko je kar osemnajst evropskih držav, med njimi npr. pionirke Nemčija (1883), Norveška (1909), Velika Britanija (1911) in Nizozemska (1913), uvedlo neko obliko obveznega zdravstvenega zavarovanja ali drugega sistema zagotavljanja dajatev za primer bolezni (Kuhnle in Sander, 2010, str. 9).

¹ Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33/91-I do 92/21.

Razvoj socialne države v Evropi sicer predstavlja postopen odmik posameznika, skupaj z njegovimi socialnimi potrebami, od ožjih skupnosti družine, sosesčine, ipd., do cerkve in stanovskih organizacij ter, na koncu, države ali drugih institucionaliziranih nosilcev socialne varnosti. Postopna organizacija in institucionalizacija mehanizmov socialne države, ki je praviloma sovpadala z, v prvem koraku, velikimi selitvami prebivalstva v mesta in, v drugem koraku, s procesom industrializacije ter iz nje izhajajočimi delavskimi gibanji, prav tako pomeni, da so na socialne potrebe posameznika in družine pričele odgovarjati individualne, praviloma pred specializiranimi sodišči iztožljive socialne pravice. (Ne)upravičenost do dajatev, namenjenih predvsem zadovoljevanju človekovih najosnovnejših potreb oziroma preživetju, je sprva bila odvisna od povsem nevezane diskrecije vsakokratnega odločevalca, npr. dobrodelnih organizacij ožjih in širših teritorialnih ali verskih skupnosti.

Danes so (pravno vezanemu) diskrecijskemu odločanju upravnih organov lahko podvržene predvsem pravice iz sistema socialnega varstva, npr. različne oblike socialnih pomoči kot osrednje posameznikovim potrebam in potrebam družine ter njihovemu socialno-ekonomskemu položaju prilagojene dajatve, pa še te izjemoma, saj se pogosto v obliki individualnih pravic zagotavljajo kot razlika med lastnim dohodkom in zakonsko določenim pragom revščine (glej Strban, 2010, str. 366), medtem ko se standardizirane pravice iz sistema socialne varnosti oziroma sistema socialnih zavarovanj praviloma zagotavljajo brez možnosti diskrecijskega odločanja nosilca socialne varnosti. Dajatve prve skupine podobno kot dajatve, zagotovljene v sistemih nacionalne socialne varnosti, odražajo zgodovinsko idejo solidarnosti med člani zdaj ožje zdaj širše družbene skupnosti, utemeljeno npr. v posebnem statusu državljanstva ali prebivališča, medtem ko dajatve druge skupine odražajo novejšo, z nekoč novo resničnostjo industrializiranih tržnih gospodarstev zvezano idejo pripadnosti, skozi ekonomsko prispevanje znotraj poklicne skupine ali, širše, skupine ekonomsko aktivnih posameznikov. Glede pravic iz sistema socialnega varstva Vonk in Olivier (2019, str. 221) sicer ugotavljata, da so te neposredne naslednice predvojnih zakonov za reveže, katerih pravice so se subsidiarno in z veliko mero diskrecijskega odločanja ter prisile delazmožnih k delu v izjemno slabih delovnih pogojih zagotavljale na lokalni ravni. Šele po drugi svetovni vojni se je temelj socialnih pomoči spremenil, in sicer odmaknil od dobrodelnosti k pravici.

Danes je z združitvijo temeljnih socialnih pravic kot osrednjih človekovih pravic pozitivnega statusa, s pravico do zasebne lastnine kot eno osrednjih človekovih pravic negativnega statusa, t. i. lastninskopravno varstvo socialnih pravic izhaja tako iz prakse Evropskega sodišča človekovih pravic kot tudi slovenskega ustavnega sodišča – slednjim, predvsem prispevno financiranim in v daljšem časovnem obdobju nastajajočim in uveljavljanim pravicam iz sistema socialnih zavarovanj (npr. pravica do pokojnine), tudi pripoznan status posameznikovega premoženja, neodvisen od (ne)pripadnosti določeni družbeni skupnosti, pogojen zgolj z relevantnim obdobjem prispevanja znotraj, zdaj bolj tržne kakor strogo nacionalne socialne države.

Če je bila socialna država v preteklosti pogosto v navzkrižju z liberalističnim dojemanjem države kot nosilke zgolj nujno potrebnih funkcij pregona, sodstva, ipd., danes socialne pravice, zvezane prav z idejo in ustavnim načelom socialne države, pogosto uživajo višjo raven varstva, ki jim ga daje prav izvirna in naravna pravica do zasebne lastnine (glej Strban in Mišič, 2020a, str. 2-3), ki se nahaja v jedru liberalističnega razumevanja posameznika, družbe in države, predvsem v 19. stol. Slednja je vse od konca 19. stol. institute socialne države oziroma obseg socialne zaščite sicer postopoma širila, tako glede na število socialnih tveganj kot tudi glede na število socialnih storitev, pri čemer je povečana intervencija države, zvezana tudi s širitvijo kroga upravičencev in višine dajatev, ki so pričele presegati raven sredstev, potrebnih za preživetje, sprožila povečanje davčnih obveznosti, s tem pa tudi davčno zbrana sredstva državnega proračuna (Stefan, 2015, str. 26). Zgodovina socialne države je tako zgodovina njene postopne organizacije in formalizacije ali, bolje, normativizacije oz. normativizacije družbe blaginje ter zgodovina postopnega poddržavljanja družbenega, ne le zavoljo nadzora nad delavskim razredom in razvijajočim se srednjim razredom industrijske družbe, temveč tudi zaradi enakega in učinkovitega odgovarjanja na socialne interese in potrebe prebivalstva.

Sicer tudi način financiranja socialnih pravic (razmerje med prispevnim in davčnim financiranjem) pogosto določa raven pravne varnosti, natančneje, jakosti upravičenčevega pravno zavarovanega zahtevka do neke denarne dajatve ali dajatve v naravi. Podobno velja glede pretežne organiziranosti institutov socialne države, bodisi v obliki sistema socialnih zavarovanj bodisi sistema nacionalne socialne varnosti, in posamezne vrste dajatev, bodisi dajatev, izplačanih iz sistema socialne varnosti bodisi iz že omenjenega sistema socialnega varstva. Če tem dodamo še socialne odškodnine, socialne ugodnosti in spodbude ter pravico ekonomsko in

teritorialno učinkovitega dostopa do javnih služb ustrezne kakovosti, instituti sodobne socialne države predstavljajo kompleksen sistem pravnih razmerij med posameznikom in številnimi nosilci socialne varnosti ter državo ali lokalnimi skupnostmi na eni in nosilci socialne varnosti in drugimi nosilci javnih pooblastil ter državo ali lokalnimi skupnostmi na drugi strani.

Kadar pojem socialne države razumemo še širše, približujoč se pojmu države blaginje, je v njen mozaik nujno dodati tudi številne organizacije civilne družbe, tudi kadar te ne izvajajo javne službe oziroma drugega, s strani države prepoznanega in podprtega, programa. V primeru slednjih se posameznikov zahtevkov do določene dajatve v denarju ali naravi seveda oddaljuje od individualne, iztožljive socialne pravice oziroma od sovpadajočega pravno zavarovanega zahtevka, in se približuje pravno nezavarovani prošnji, odvisni od nevezane proste presoje vsakokratnega odločevalca. Tedaj se instituti socialne države vračajo k njenim začetkom v obliki razpršene, neinstitucionalizirane in nenormativizirane države blaginje, med zdaj ožje zdaj širše avtonomno organizirane družbene (pod)skupine in njene člane ali od njih odvisne posameznike in družine.

3 Socialna država skozi Ustavo Republike Slovenije

Za pravno oblikovanje socialne države, tj. normativizacijo države blaginje in njen razvoj, so osrednjega pomena določbe ustave kot običajno najvišjega pravnega akta znotraj nekega nacionalnega pravnega reda. Ne preseneča, da številne evropske ustave določajo načelo socialne države (nem. *Sozialstaatsprinzip*) ali drugo podobno pravno normo, iz katere so, že na ravni ustave in tudi na ravni zakona, ali le na zakonski ravni izpeljane temeljne socialne pravice. Vse evropske ustave vsebujejo vsaj eno določbo, povezano s cilji socialne varnosti (Vonk in Olivier, 2019, str. 221), pri čemer le redko opredeljujejo njeno vsebino (Wujczyk, 2016, str. 2). Številne evropske ustave, npr. avstrijsko, italijansko, špansko, francosko, belgijsko, nizozemsko (glej Becker, 2007, str. 1), nenazadnje pa tudi slovensko, prav tako preveva ideja (socialne ali družbene) solidarnosti. Kljub temu da npr. nemška ustava načela solidarnosti ne omenja izrecno, pa vendarle velja, da slednje predstavlja splošno ustavno načelo, ki je izpeljano iz koncepta človečnosti. Ta sicer predstavlja temelj nemške ustave kot tudi že omenjenega načela socialne države (Becker, 2007, str. 1). Načelo solidarnosti je večkrat potrdilo tudi nemško ustavno sodišče, to pa je bilo večkrat uporabljeno in opredeljeno pred slovenskim ustavnim sodiščem (glej Strban 2013, str. 344-355).

Solidarnostne vezi med subjekti, ki uživajo ustavnopravno varstvo socialnih pravic, so teoretično utemeljene bodisi v ideji pripadnosti ožji nacionalni skupnosti in iz nje izhajajoči (nacionalni) socialni državi bodisi v ideji pripadnosti (tržni) socialni državi, skozi ekonomsko aktivnost in prispevanje. Razlike med obema manifestacijama solidarnostnih temeljev sodobnih ustav oziroma iz njih izhajajočih, z zakonom določenih sistemov socialne zaščite, so podrobneje obravnavane v nadaljevanju, in sicer skozi primerjavo osrednjih elementov sistema socialnih zavarovanj, sistema socialnega varstva in sistemov nacionalne socialne zaščite, ki vsi odločilno oblikujejo podobo tako socialne kot tudi države blaginje neke države ali skupnosti.

Pojem normativne socialne države ali normativizirane države blaginje sicer zgodovinsko izhaja predvsem iz nemške ustave iz leta 1949, v katero je bila t. i. socialna pravna država (nem. *sozialer Rechtsstaat*) vnesena kot politični kompromis, ki je odražal ekonomsko in socialno stisko takratnega časa na eni in negotovost nadaljnjega ekonomskega razvoja na drugi strani. Načelo preveva nemško ustavo kot celoto, prav tako pa njene posamezne določbe (Kersting, 2000, str. 8, 10 in nasl.) Historično temelji načela socialne države v Nemčiji izhajajo iz treh intelektualnih tokov, in sicer iz socialističnega ideala racionalne in transparentne skupnosti delavcev, konservativnih protirevolucionarnih strategij in krščanske kartias (Kosłowski, 1997, str. 119 in nasl.). Podobna izhodišča je moč pripisati tudi prvim socialnim zavarovanjem, ki so se, kot odgovor na vse glasnejša delavska gibanja industrijske družbe konec 19. stol., razvila prav na ozemlju današnje Nemčije, pri čemer je institucionalizacija in normativizacija razmerij na področju zagotavljanja dohodkovne varnosti posameznika in družine na eni in preživetja na drugi strani, pomenila vsaj posredni nadzor oblasti nad delavskim prebivalstvom. V tem smislu je pravno urejanje razmerij, danes izhajajoče prav iz temeljnih določb ustave, ne le v Nemčiji (20. člen nemške ustave določa, da je Federativna Republika Nemčija demokratična in socialna federalna država) temveč tudi drugod pomenilo poddržavljanje prej zasebnega.

Za pravno oblikovanje slovenske socialne države so na eni strani osrednjega pomena ustavno določene in varovane temeljne socialne pravice, npr. pravica do socialne varnosti, pravica do zdravstvenega varstva (iz javnih sredstev), in, na drugi strani, samo načelo (pravne in) socialne države, določeno v 2. členu Ustave RS. Prve, predvsem pravica do socialne varnosti, zakonodajalca zavezujejo k sprejemanju predpisov, ki omogočajo učinkovito uživanje zakonskih, a iz ustave izpeljanih socialnih pravic, medtem ko načelo socialne države učinkuje kot pravno zavezujoča

norma in temeljno ustavno načelo ali vodilo zakonodajalcu, v luči katerega mora uresničevati ne le temeljne socialne temveč tudi druge ustavne pravice kadar je to vsebinsko potrebno. Hkrati je zakonodajalec že na podlagi načela samega, neodvisno od drugih ustavnih določb, zavezan sprejemati predpise, ki zagotavljajo socialno varnost posameznika, pri čemer ustava ne določa niti vsebine pravice do socialne varnosti niti točno določenih socialnih pravic.²

Pri tem določbe slovenske kot tudi drugih evropskih ustav o temeljnih socialnih pravicah pogosto odražajo zaveze mednarodnega prava, npr. Mednarodnega pakta o ekonomskih, kulturnih in socialnih pravicah, prvotne in spremenjene Evropske socialne listine (ESL), ob povezavi osrednjih človekovih pravic prve generacije in pravic druge generacije, kamor sodijo tudi temeljne socialne pravice, pa tudi npr. Evropske konvencije o človekovih pravicah. Tako je za pravno oblikovanje (nacionalnih) socialnih držav pomemben tudi mednarodni pravni red in, v primeru držav članic (v nadaljevanju: DČ) Evropske unije (v nadaljevanju: EU), pravila prava EU, predvsem o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki pri uveljavljanju (temeljnih) socialnih pravic rahljajo ali povsem izničujejo bremena nacionalnega državljanstva in izvirne pripadnosti neki nacionalni socialni državi. Kot izhaja iz nadaljevanja razprave, določbe mednarodnega prava oziroma prava EU pomembno določajo tudi interpretacijo področnih določb slovenske ustave, predvsem pravice do socialne varnosti.

3.1 Načelo pravne in socialne države: vodilo razvoja socialne države

Načelo socialne države predstavlja izvor pravnega oblikovanja socialne države oziroma normativizacije države blaginje saj, kot že zapisano, zakonodajalca zavezuje sprejemati predpise, ki zagotavljajo socialno varnost posameznika. Drugače, na temelju določbe 2. člena Ustave RS, ki predstavlja temeljno izhodišče za delovanje države, mora slednja skrbeti za socialne interese in potrebe oziroma za socialno zaščito prebivalstva ter za uresničevanje človekovih socialnih pravic, zlasti tistih, opredeljenih v ustavi sami (Bubnov Škoberne, 2010, str. 178).

² Sklep Ustavnega sodišča RS št. U-I-338/96 z dne 9. decembra 1999, točka 3.

Ob sočasnem upoštevanju načela pravne države, prav tako vsebovanega v 2. členu Ustave RS, je zakonodajalec kljub zakonskemu pridržku oziroma širokemu polju proste presoje, ki mu ga ustava daje glede temeljnih socialnih pravic kot osrednjih človekovih pravic pozitivnega statusa, zavezan tudi na področju socialne varnosti pravo prilagajati spremenjenim razmeram v družbi (glej Strban, 2013, str. 361-367), s čimer normativizacija socialne države skozi zakonodajno dejavnost na področju socialne varnosti pridobi pomemben dinamični ali razvojni element. Ta npr. izhaja tudi iz 12. člena prvotne in spremenjene ESL, v skladu s katerim si države pogodbenice prizadevajo za pospešen razvoj sistema socialne varnosti, da bi ta dosegel višjo raven.

Dinamični ali razvojni element je poseben pomen pridobil npr. v času epidemije covid-19, ko se sta se tako državni zbor kot tudi vlada hipno odzivala na spremenjena razmerja v družbi in se z, zdaj bolj zdaj manj, primernimi, pravno (ne)jasnimi in (ne)predvidljivimi ukrepi na področju socialne varnosti odzivala tako na neposredne nevarnosti epidemije za življenje ljudi oziroma javno zdravje, npr. z ukrepi na področju zdravstvenega varstva, ukrepi varnosti in zdravja pri delu, ter na negativne vplive epidemije na zaposlovanje, gmotni položaj posameznikov in družine, ipd. Zanimivo, pri tem je načelo prilagajanja prava spremenjenim razmerjem v družbi terjalo tudi omejevanje nekaterih zakonskih, npr. pravice do zdravljenja, oziroma ustavnih pravic, npr. pravice do zdravstvenega varstva (iz javnih sredstev). Sicer velja, da se mora zakonodajalec vzdržati nesorazmernih posegov v pravico do socialne varnosti in z njo povezanih temeljnih socialnih pravic, sploh kadar bi zakonska sprememba pomenila poseg v samo jedro pravice, le-ti pa so podvrženi presoji ustavnega sodišča.

Pri odnosu med pravno in socialno državo sicer ni nadvlade ene nad drugo, kot npr. izhaja iz učbeniške liberalistično-intervencijske dihotomije vezane na razumevanje vloge in pomena države, temveč gre za vzporeden in medsebojno usklajen razvoj elementov pravne in socialne države (glej Mihalič in Strban 2017, str. 637), pa čeprav načelo pravne države, ob dinamično-razvojnem učinku, zakonodajalca pri urejanju institutov socialne države prav tako pomembno omejuje. V podobi načela sorazmernosti npr. omejuje prekomerne posege v posameznikovo zasebnost ali osebno dostojanstvo, ustavni dobrini, ki sta pogosto na udaru s strani ukrepov t. i. (re)aktivacijske socialne države, katere osrednji cilj je hipna ekonomska reaktivacija in opolnomočenje prejemnikov socialnih, predvsem v preverbni socialno-ekonomskega položaja oziroma gmotnega stanja posameznika in družine

utemeljenih denarnih dajatev. Podobno velja za omejevanje zakonodajalčevih posegov v zasebno lastnino. Ne le kadar prav varstvo posameznikovega premoženja dodatno ščiti tudi socialne pravice, temveč tudi takrat, ko bi zakonodajalec želel povsem nesorazmerno omejevati posameznikov razpoložljivi dohodek, pa čeprav z namenom zagotavljanja višje ravni socialne varnosti prebivalstva.

Pri tem nikakor ne gre spregledati pomena načela pravne varnosti, niti načela jasnosti in predvidljivosti predpisov oziroma načela zaupanja v pravo, ki tudi na področju socialne varnosti varujejo posameznikov pravni položaj v razmerju do spreminjajočih se področnih pravnih pravil, predvsem kadar gre za varstvo pričakovanih ali celo pridobljenih, praviloma prispevno financiranih, socialnih pravic. Pri spreminjanju prava socialne varnosti načelo pravne države namreč zahteva zakonodajalčevo spoštovanje pridobljenih pravic in ščiti posameznikova pravna pričakovanja. Zaščito posameznikovega pravnega položaja, ki ga država ne sme poslabšati oziroma vanj posegati arbitrarno, brez utemeljenega razloga, ki je v prevladujočem javnem interesu, zagotavlja predvsem omenjeno načelo zaupanja v pravo. Pridobljene pravice so varovane, kar se posegov za nazaj tiče, s prepovedjo retroaktivnosti oziroma povratne veljave pravnih aktov, določene v 155. členu Ustave RS. Glede *ex nunc* zakonodajnih posegov, osrednjo vlogo vnovič odigra načelo zaupanja v pravo, ki pa kot splošno pravno načelo nima absolutne pravne veljave, zaradi česar je v primeru kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli v postopku t. i. tehtanja ustavno varovanih dobrin potrebno v posameznem spornem primeru presoditi, kateri dobrini dati prednost. Tako se obseg socialnih pravic lahko z zakonom tudi zmanjša, vendar le za naprej, pri čemer je zakonodajalec pomembno zavezan k upoštevanju ustavne pravice do socialne varnosti, tudi glede njenih bodočih upravičencev, kot tudi k upoštevanju načela varstva zaupanja v pravo kot elementov načela pravne države (glej Strban, 2013, str. 362).

Če načelo socialne države zakonodajalca izvirno zavezuje k pravnemu oblikovanju in razvoju institutov socialne države, ga načelo pravne države pri tem oblikovanju po eni strani spodbuja, saj od njega terja, glede na spremenjena razmerja v družbi, pogojeno normodajno akcijo, a ga po drugi strani pomembno omejuje, in sicer na način spoštovanja njegovih osrednjih standardov, tudi načela enakosti, ki v luči zagotavljanja enakopravnega dostopa do socialnih pravic predstavlja pomembno, morda celo osrednjo ločnico med dajatvami, ki se zagotavljajo neformalno, v okvirih države blaginje in dajatvami normativne socialne države. V odločbah ustavnega sodišča, ki omenjajo načelo socialne države, je kot vsebinske poudarke mogoče

razbrati npr. omogočanje dostojnega življenja, tudi socialno šibkejšim, načelo solidarnosti, zadovoljevanje skupnih potreb, varstvo eksistenčnega minimuma, razporeditev socialnih bremen med delavce, delodajalca in državo, reševanje socialnih stisk in preprečevanje socialne ogroženosti (Kresal, 2011, str. 45-46). Glede na to, da slovenska ustava izrecno ne ureja pravice do socialnega varstva oziroma pravice do minimalnih sredstev, potrebnih za preživetje posameznika in družine, je glede na nabor vsebinskih poudarkov pomembna ugotovitev, da je za pravno oblikovanje socialne države oziroma njenih institutov pomembna, vsaj kar se ustave tiče, tudi in predvsem razlaga njenih določb s strani ustavnega sodišča. To bodisi iz načela socialne države bodisi iz posameznih določb ustave izpeljuje pravice, pomembne za celostno zadovoljevanje socialnih potreb in interesov prebivalstva, tako nadomeščanje izpadlega aktivnega dohodka na eni in preprečevanje revščine in socialne izključenosti na drugi strani.

3.2 Pravica do socialne varnosti: jedro socialne države

Če načelo socialne države, določeno v 2. členu Ustave RS, predstavlja splošni izvor zakonodajalčeve obveznosti sprejemati predpise, ki zagotavljajo socialno varnost posameznika, pa pravica do socialne varnosti, urejena v 50. členu Ustave RS, predstavlja podrobnejšo manifestacijo te obveznosti. Pri zakonskem uresničevanju pravice do socialne varnosti, ki se nahaja v jedru normativne socialne države, zakonodajalec sicer uživa že omenjeni zakonski pridržek, ki slednjemu omogoča široko polje proste presoje, vendar pa je pri normodajnem urejanju ob samem jedru pravice do socialne varnosti omejen predvsem z 8. členom Ustave RS. Na njegovi podlagi mora biti zakonska ureditev pravice do socialne varnosti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Načela mednarodnega socialnega prava izhajajo predvsem iz aktov Organizacije združenih narodov in iz Konvencij Mednarodne organizacije dela ter iz spremenjene ESL, ki zavezuje Slovenijo, in drugih aktov, sprejetih v okviru Sveta Evrope (Bubnov Škoberne, 2010, str. 179). Z upoštevanjem 8. člena Ustave RS določbe mednarodnega prava pomembno sooblikujejo, v svoji teoretični osnovi, nacionalno socialno državo, in sicer z določanjem minimalnih skupnih standardov držav na področju.

Druga pomembna določba, ki jo je potrebno upoštevati pri zakonskem urejanju pravice do socialne varnosti, je določba 14. člena Ustave RS o enakosti pred zakonom, na podlagi katere mora pravica do socialne varnosti, vključno z izrecno omenjeno pravico do pokojnine, biti vsakomur zagotovljena ne glede na narodnost, raso, spol, jezik in številne druge osebne okoliščine (Bubnov Škoberne, 2010, str. 179). Kot že zapisano, morda prav zaveze načela enakosti oziroma enake obravnave ali prepovedi diskriminacije vzpostavljajo odločilno ločnico med (normativno) socialno državo in državo blaginje. Določneje, takšno ločnico vzpostavlja predvsem načelo enakega varstva pravic, urejeno v 22. členu Ustave RS, ki že na jezikovni ravni združuje vidik enakosti ali enake obravnave ter vidik pravno zavarovanega zahtevka, kadar posameznik nastopa pred sodiščem, državnim organom ali organom lokalnih skupnosti oziroma pred nosilcem javnih pooblastil. Prav slednji, npr. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavod RS za zaposlovanje, centri za socialno delo, kot specializirane osebe javnega prava, ustanovljene z namenom uresničevanja sistema socialne varnosti (ožje tudi sistema socialnega varstva in družinskih prejemkov) predstavljajo organizacijsko-formalni predvsem pa institucionalni vidik socialne države.

Pravica do socialne varnosti iz 50. člena Ustave RS predstavlja zelo kompleksen sklop možnih vsebin in razmerij, ki jih narekujejo različne okoliščine,³ pri čemer sama narava ustavne pravice narekuje obsežno normativno urejanje. Ta se uresničuje zlasti z zakoni, ki urejajo sistem socialnih zavarovanj in sistem socialnega varstva (Kresal, 2011, str. 783). Potreba po obsežnem normativnem urejanju izhaja, po eni strani, iz že omenjenega pozitivnega statusa pravice do socialne varnosti in, po drugi strani, iz dejstva, da iz nje vsaj posredno izhajajo vsi instituti socialne države, odštevši nekatere javne službe, npr. na področju šolstva, prometa, kulture, pa čeprav se tudi na teh področjih lahko zagotavljajo razne subvencije ali spodbude, ki vnovič vodijo do 50. člena Ustave RS. Ta v prvem odstavku sicer določa, da imajo državljani pod pogoji, določenimi z zakonom (t. i. zakonski pridržek), pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine.

Zgolj z jezikovno razlago prvega odstavka bi veljalo, da je pravica do socialne varnosti pridržana slovenskim državljanom, s čimer bi slovenska socialna država, že na ravni ustave, bila določena kot tradicionalna nacionalna socialna država, katere dajatve so praviloma pridržane posameznikom, ki na podlagi posebnega pravnega

³ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-135/92 z dne 30. junija 1994, točka 5.

statusa pripadajo ožji nacionalni skupnosti. Ob posebnem pravnem statusu državljanstva, bi s sklepanjem po podobnosti krogu upravičencev lahko dodali tudi posameznike, ki so pridobili pravico do stalnega prebivališča, ali npr. družinske člane slovenskih državljanov. Vendar pa krog upravičencev, ki se razteza daleč onkraj slovenskih državljanov, širijo tako določbe mednarodnega prava, vsebovane npr. v dvostranskih in večstranskih socialnih sporazumih, kot tudi in predvsem pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti v EU, urejena z Uredbo (ES) št. 883/2004⁴ in njeno izvedbeno uredbo, Uredbo (ES) št. 978/2009.⁵ Še več, Uredba (EU) št. 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji⁶ v 7. členu določa, da delavci, ki so državljani druge DČ, na ozemlju drugih DČ uživajo enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci. Zidove nacionalne socialne države po eni strani tako prebijajo pravice, določene v koordinacijskih uredbah in meddržavnih socialnih sporazumih, na podlagi katerih državljani drugih DČ in tretjih držav v Sloveniji uživajo vsaj nekatere socialne pravice, izpeljane iz 50. člena Ustave RS, po drugi strani pa krog upravičencev širi že sam institut socialnega zavarovanja. Kadar posameznik znotraj socialnozavarovalnega razmerja kot dvostranskega ali sinalgamatičnega javnopravnega razmerja med (obvezno) zavarovano osebo na eni in nosilcem socialne varnosti na drugi strani plačuje prispevke za socialno varnost v primeru realizacije socialnega primera, npr. starševstva, starosti, invalidnosti, bolezni, brezposelnosti, odvisnosti od oskrbe drugega, v luči omenjene dvostranskosti razmerja vzajemnih obveznosti med obema subjektoma pričakuje izplačilno nasprotne socialne dajatve (glej Strban, 2005, str. 91-92), in sicer neodvisno od državljanstva ali drugega posebnega pravnega statusa.

Kot ugotavlja Zacher, socialno zavarovanje ni povezano z načelom nacionalnosti ali rezidenstva, temveč z aktivnim sodelovanjem v areni dela in ekonomske aktivnosti neke države (Zacher, 2008, str. 546). Tako že Ustava RS, ki v jedro pravice do socialne varnosti, umešča sistem socialnih zavarovanj, s tem ko določa, da država ureja zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje, tradicionalno, v statusu državljanstva ali v drugem posebnem statusu posameznika utemeljeno idejo družbene solidarnosti približuje ideji solidarnosti med, v prvi vrsti, ekonomsko aktivnimi člani skupnosti, ki prispevajo k delovanju sistema socialnih zavarovanj in njihovimi družinskimi člani.

⁴ Ur. l. L 166, z dne 30. aprila 2004.

⁵ Ur. l. L 284, z dne 30. oktobra 2009.

⁶ Ur. l. L 141, z dne 27. maja 2011.

Podobna ideja solidarnosti izhaja tudi iz že omenjenega 7. člena Uredbe (EU), št. 492/2011, ki dostop do davčnih in socialnih ugodnosti, ki jih lahko razumemo tudi kot dostop do sistema socialnega varstva, namenjenega preprečevanju revščine in socialne izključenosti, omogoča le delavcem oziroma ekonomsko aktivnim posameznikom. Dostop do sistema socialnega varstva za ekonomsko neaktivne državljane drugih DČ omejuje že Direktiva 2004/34/ES,⁷ ki pravico do prebivanja v drugi DČ, v obdobju daljšem od treh mesecev, pogojuje bodisi s statusom delavca oziroma samozaposlene osebe bodisi s posameznikovim posedovanjem zadostnih sredstev zase in za vzdrževane družinske člane, da ti ne postanejo (nesorazmerno) breme sistema socialnega varstva DČ gostiteljice. V tem primeru ni ekonomska aktivnost tista, ki kaže na vključenost v družbo, temveč daljše obdobje prebivanja v državi. Enake pravice, tudi iz sistema socialnega varstva, je treba državljanom EU priznati po največ petih letih prebivanja v državi, ko pridobijo dovoljenje za stalno prebivanje.

Že omenjeni meddržavni socialni sporazumi, tako kot obe koordinacijski uredbi iz pravil o koordinaciji sistemov socialne varnosti izločajo prav dajatve, namenjene preprečevanju revščine in socialne izključenosti. Enako npr. velja za Konvencijo Mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti, ki določa zgolj minimalno višino denarnih dajatev, namenjenih nadomeščanju izpadlega aktivnega dohodka, zaradi nastopa socialnega primera in za določbe Evropske konvencije o socialni varnosti iz leta 1972 (pričetek veljavnosti 1977). Na načelih slednje temeljijo pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti v Evropski uniji. Tako se slovenska socialna država, enako kot druge evropske socialne države, odpira tržno ali ekonomsko aktivnim posameznikom, medtem ko ostaja zaprta za tržno ali ekonomsko neaktivne posameznike, državljane drugih DČ in tretjih držav, ki bi v Sloveniji, še preden bi pridobili pravico do stalnega prebivanja, najverjetneje postali odvisni od dajatev iz davčno financiranega sistema socialnega varstva. Vsaj kar se dajatev, namenjenih preprečevanju revščine in socialne izključenosti, tiče, meje solidarnosti tudi na ravni Ustave RS in mednarodnega prava ter prava EU določajo meje (ne)pripadnosti nacionalni družbeni skupnosti oziroma nacionalni socialni državi. Tako ne preseneča, da se pravice iz sistema socialnega varstva praviloma ne izvažajo oziroma izplačujejo v tujino ter se zagotavljajo zgolj stalnim prebivalcem države, ki dejansko prebivajo na njenem ozemlju (Strban, 2010, str. 366).

⁷ Ur. l. L 158, z dne 30. aprila 2004.

Podobno kot načelo prilagajanja prava spremenjenim razmerjem v družbi zakonodajalca, tudi na področju socialne varnosti, zavezuje k normativni akciji, kadar je ta potrebna, drugi odstavek 50. člena Ustave RS prav določa, da država ne le ureja obvezno, zdravstveno, pokojninsko invalidsko in drugo socialno zavarovanje, temveč tudi skrbi za njihovo delovanje. Dolžnost skrbeti za delovanje sistema socialnih zavarovanj pravzaprav po eni strani odraža, po drugi pa utrjuje dinamični ali razvojni element socialne države, pri čemer odprti krog socialnih zavarovanj zakonodajalcu omogoča, da ta brez spremembe ustave uvede novo vejo socialnega zavarovanja, npr. za dolgotrajno oskrbo, in se s tem aktivno odzove na spremenjene socialne potrebe in interese prebivalstva. Tako pravica do socialne varnosti, na podlagi katere je ustavno sodišče večkrat odločalo tudi o pravici do socialnega varstva, ni postavljena le v jedro slovenske socialne države, temveč ob načelu (pravne in) socialne države iz 2. člena Ustave RS prav tako predstavlja vodilo njenega razvoja.⁸ Hkrati zakonodajalcu postavlja meje pravnega oblikovanja socialne države, npr. z obveznostjo urejanja socialnih zavarovanj in ne drugih sistemov socialne varnosti ali, že na pojmovni ravni pravice, sistemov zasebne dohodkovne varnosti.

3.3 Posebno varstvo ranljivih skupin in pravica do zdravja

Za pravno oblikovanje socialne države so, ob že obravnavanih določbah 2. in 50. člena Ustave RS, pomembne tudi druge, sicer z obema določbama povezane določbe ustave. Posebno varstvo nekaterih ranljivih skupin prebivalstva npr. izhaja že iz 50. člena Ustave RS, medtem ko pravice invalidov, ki tej posebej ranljivi skupini omogočajo aktivno participacijo na vseh področjih javnega življenja in širše, in posebno varstvo družine, starševstva, otrok in mladine izhajata iz 52. (pravice invalidov) oziroma tretjega odstavka 53. člena Ustave RS (zakonska zveza in družina).

Mimo pravice do socialne varnosti, prav tretji odstavek 53. člena Ustave RS, predstavlja ustavnopravno podlago ureditve družinskih prejemkov v slovenskem sistemu socialne varnosti, katerih namen je pokriti (del) povečanih stroškov družine in s tem predvsem preprečevanje, ne šele odpravljanje revščine. Pri zagotavljanju družinskih prejemkov se dohodek družine praviloma ne preverja, če pa se, pa je prag praviloma precej višji od praga revščine, s čimer je socialna zaščita zagotovljena

⁸ Praksa ustavnega sodišča o socialni državi, natančneje, o načelu socialne države in o pravici do socialne varnosti se sicer razteza na področje davčnega, delovnega, družinskega, civilnega izvršilnega, stanovanjskega in celo kazenskega prava. Glej Kresal 2011, str. 44 in nasl. ter 789 in nasl.

večjemu krogu upravičencev (Strban, 2010, str. 254). Pri družinskih prejemkih, do katerih so upravičeni vsi (stalni) prebivalci, praviloma brez preverbe posameznikovega dohodka in dohodka družine ali državljanstva, so sicer opazne nekatere značilnosti sistema nacionalnega varstva (Strban, 2010, str. 354) oziroma nacionalne socialne varnosti, ki povečujejo pomen že omenjene nacionalne socialne države, katere dajatve so omejene na posameznike, ki si z drugimi člani skupnosti delijo posebno vez, v primeru družinskih prejemkov utemeljeno v posebnem statusu (stalnega) prebivanja.

To je tudi odraz načina financiranja sistema, in sicer iz državnega proračuna, pri čemer je prav tako poudarjena vloga države pri njegovem upravljanju. Vloga neposrednih državnih organov, predvsem Ministrstva za delo, družine, socialne zadeve in enake možnosti, je poudarjena pri odločanju na drugi, pritožbeni stopnji in pri izdajanju podzakonskih pravnih aktov, predvsem pravilnikov (glej Strban, 2010, str. 354). S tem država na področju družine in starševstva prav tako učinkoviteje izvaja družinsko politiko, močno odvisno tudi od področne socialne politike, npr. spodbujanja rojevanja otrok z dajatvami iz sistema socialne varnosti, socialnimi ugodnostmi in spodbudami, s čimer poddržavljanje zasebnega v podobi normativizirane države blaginje, zdaj bolj zdaj manj, uspešno usmerja razvoj nacionalne skupnosti ali skupnosti prebivalcev nekega ozemlja.

Že omenjene posebne pravice invalidov oziroma oseb z gibalnimi, senzoričnimi in drugimi ovirami, ki so zaradi omejitev v okolju ovirane pri vključevanju v samostojno življenje v družbi, v zaposlovanje in delo ter na drugih področjih (Kresal, 2011, str. 879), učinkujejo izenačevalno, in sicer na način, da pripadnikom posebej ranljivih skupin, na podlagi izvirne zaveze 52. člena Ustave RS omogočajo aktivno participacijo na vseh področjih javnega življenja ter karseda svoboden življenjski razvoj. S tega zornega kota instituti oziroma dajatve socialne države, zvezane s temeljnimi socialnimi pravicami pozitivnega statusa, prav tako omogočajo učinkovito izvrševanje številnih državljskih in političnih pravic.

V sodobni socialni državi je gotovo osrednjega pomena tudi mednarodno priznana človekova pravica do zdravja, ki jo je v slovenski ustavi moč izpeljati iz 51. člena, ki v prvem odstavku določa, da ima vsakdo pravico do zdravstvenega varstva, in sicer pod pogoji, ki jih določa zakon (t. i. zakonski pridržek velja tudi glede pravice do zdravstvenega varstva). Zakon prav tako določa, glede na drugi odstavek 51. člena Ustave RS, pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev, medtem ko je

negativni ali obrambni vidik pravice zajet v njegovem tretjem odstavku. Nikogar namreč ni moč prisiliti k zdravljenju, razen v primerih, ki jih določa zakon.

Ne preseneča, da so bila prva socialna zavarovanja s konca 19. stol. vzpostavljena prav za socialni primer bolezni in poškodbe oziroma poškodbe pri delu in poklicne bolezni. Oba sta namreč povzročila izpad aktivnega dohodka industrijskega delavca in tako ogrozila njegovo preživetje in preživetje odvisnih družinskih članov, medtem ko se je pomen pokojninskih (in invalidskih) zavarovanj pričel povečevati šele s podaljševanjem pričakovane življenjske dobe, ko socialni primer starosti ni več sovpadal s socialnim primerom invalidnosti oziroma posameznikovo nezmožnostjo za nadaljnje delo.

Pravica do zdravja se v jedru sodobne socialne države sicer ne nahaja zgolj zaradi neposrednega blazilnega učinka zadovoljevanja posameznikovih potreb zdravstvenega stanja oziroma potreb zdravstvenega stanja prebivalstva, temveč zaradi zagotavljanja posameznikovega svobodnega življenjskega razvoja oziroma učinkovitega izvrševanja zasebne avtonomije na širšem življenjskem področju. Le posameznik, ki upravičeno pričakuje, da mu bo v primeru nastopa socialnega primera bolezni ali poškodbe zagotovljeno ekonomsko, časovno, teritorialno in npr. postopkovno dostopno zdravstveno varstvo, lahko živi v skladu s svobodno izbranim načinom življenja. Tako ne preseneča, da se pogledi pravne teorije o naravi pravice do zdravstvenega varstva ali pravice do zdravja razlikujejo. V sodobni teoriji se namreč poudarja njena dvojna narava, in sicer gre po eni strani za socialno pravico, po drugi strani pa za individualno pravico posameznika. Zaradi zahteve po enotnem in nedeljivem, tj. integralnem pojmovanju človekovih pravic, navedeno razlikovanje sicer ni odločilnega pomena (Ivanc, 2011, str. 816-817). Kot ugotavlja Ivanc (2011, str. 817), se dihotomija odraža tudi v ureditvi 51. člena Ustave RS, pri čemer individualna pravica posameznika do svobodnega odločanja o zdravljenju izhaja iz že omenjenega tretjega odstavka. Vendar pa tudi iz socialno-pravnega dela določbe izhaja jasna individualna narava pravice, tj. iztožljivost bodisi civilnopravne obveznosti, kadar pacient pravico do zdravljenja uresničuje kot potrošnik na trgu zdravstvenih storitev, kot tudi in predvsem, kadar izvršuje pravice iz sistema obveznega zdravstvenega zavarovanja, znotraj že omenjenega dvostranskega, javnopravnega dolžniškega razmerja.

Kar se širitve posameznikove zasebne avtonomije s pomočjo pravice do zdravja tiče, zapisano toliko bolj velja za enakopravno uveljavljanje zdravstvenega varstva na račun javnih sredstev, ki izničuje negativne vidike posameznikovega gmotnega oziroma socialno-ekonomskega položaja, s čimer zagotavlja ekonomsko dostopnost zdravstvenega varstva, in negativne vidike nekaterih osebnih okoliščin, npr. spola, starosti, zdravstvenega stanja, ki lahko pomembno vplivajo na posameznikovo učinkovito uveljavljanje pravic na račun zasebnih zdravstvenih zavarovanj oziroma z neposrednim plačilom iz žepa (angl. *out-of-pocket payment*) (glej Mišič, 2021, str. 140).

Pravica do zdravja, izpeljana iz 51. člena URS, sicer podobno kot pravica do socialne varnosti, zakonodajalca oziroma državo zavezuje k pozitivnemu ravnanju, katerega opustitev lahko vodi tudi v odškodninsko odgovornost države. V času epidemije covid-19, ko so številni instituti socialne države naenkrat postali še kako otipljivi, je odgovornost dolžnega oziroma pozitivnega ravnanja države v zvezi z zagotavljanjem varovanja zdravja in življenja ljudi bila razpeta med varovanje zdravja in življenja konkretnega posameznika na eni in varovanje javnega zdravja na drugi strani, zaradi česar je lahko prav omejitev individualne pravice do zdravljenja, odvisna od zdravstvenega stanja pacienta oziroma obvezno zavarovane osebe, izpolnila obveznost varovanja javnega zdravja (glej Mišič 2021: str. 154). Sicer pa je tudi na področju zdravstvenega varstva (zagotovljenega na račun javnih sredstev) oziroma na področju obveznega zdravstvenega zavarovanja prav epidemija covid-19 razkrila potrebo hipnega prilagajanja socialne zakonodaje spremenjenim razmerjem v družbi, pri čemer je posebnega pomena usklajeno delovanje na vseh področjih socialne države, tako na področju socialne zaščite, osrednjih sistemih socialne varnosti (socialnih zavarovanj) in socialnega varstva ter družinskih prejemkov kot tudi na širšem področju javnih služb.

3.4 Pravica do socialnega varstva: med pomočjo in varstvom osebnega dostojanstva

Kot izhaja iz uvodnega dela razprave, pravica do socialne varnosti iz 50. člena Ustave RS izrecno ne določa tudi pravice do socialnega varstva, vendar pa se pravica do pomoči za preživetje lahko subsumira pod splošno pravico do socialne varnosti (Bubnov Škoberne, 1997, str. 82). Pravico do socialne in zdravstvene pomoči v 13. členu npr. urejata prvotna in spremenjena ESL, ki slednjo zagotavljata vsakomur, ki je brez zadostnih sredstev. ESL prav tako določa pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo. Kot izhaja iz 30. člena, se države pogodbenice zavezujejo,

da s celovitim in usklajenim pristopom sprejemajo ukrepe, s katerimi spodbujajo učinkovit dostop predvsem do zaposlitve, nastanitve, usposabljanja, izobrazbe, kulture in *socialne* ter zdravstvene *pomoči* osebam in njihovim družinam, ki živijo ali so v nevarnosti, da bi živele *socialno izključeno* ali v *revščini*.

V 14. členu ESL ureja tudi pravico do storitev socialnovarstvenih služb, na podlagi katere se države pogodbenice zavezujejo, da spodbujajo ali zagotovijo službe, ki s pomočjo metod socialnega dela prispevajo k blaginji in razvoju posameznikov ter skupin v skupnosti in njihovem prilagajanju družbenemu okolju. Kot izhaja iz drugega odstavka 14. člena, spodbujajo tudi sodelovanje posameznikov in prostovoljnih ali drugih organizacij pri ustanavljanju in delovanju takih služb. ESL posebno socialno varstvo, med drugimi pravicami, namenja tudi družini, otrokom in mladostnikom⁹ ter zdomskim delavcem in v 23. členu izrecno ureja pravico starejših oseb do socialnega varstva.

S tega zornega kota ESL skupaj s pravicami, ki jih določa na področju socialne varnosti, pokriva celoten krog dajatev, ki jih zagotavljajo sodobne socialne države, kot osrednji evropski pravni akt s področja temeljnih socialnih pravic pa neposredno vpliva tudi na socialno ureditev držav pogodbenic oziroma pravno ureditev njihovih socialnih držav. Slovenija je ratificirala vseh 31. členov ESL, razen treh odstavkov, in sicer prvega odstavka 13. in drugega odstavka 18. člena v II. delu listine (Bubnov Škoberne, 2010, str. 132), s čimer se je že na ravni mednarodnega prava obvezala urejati tudi pravico do socialnega varstva oziroma zagotavljati dajatve, namenjene preprečevanju revščine in socialne izključenosti. Slovenski zakonodajalec je sicer šel nekoliko dlje od ustavodajalca, s tem ko je socialno pomoč z Zakonom o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1)¹⁰ nedvomno umestil v sistem socialne varnosti (Strban, 2010, str. 368).

Kljub temu, da Ustava RS pravice do socialnega varstva oziroma sistema socialnih pomoči ne omenja, pa je ustavno sodišče ugotovilo, da ima posameznik tudi v skladu z našo ustavo pravico do minimalnih sredstev za življenje. Pri tem je povežalo določbe o socialni naravi Slovenije in pravico do socialne varnosti. Ugotovilo je, da

⁹ Glej tudi 10. člen Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah.

¹⁰ Ur. l. RS, št. 2/04 do 196/21. Prim. opredelitev socialnega spora iz 58. člena in opredelitev stvarne pristojnosti socialnih sodišč iz 7. člena ZDSS-1.

je socialna država na temelju pravice do socialne varnosti ogroženemu posamezniku dolžna zagotoviti ustrezno pomoč (Strban, 2010, str. 368).¹¹

Pomembno pravico do socialnega varstva je ustavno sodišče povežalo oziroma izpeljalo tudi iz varstva osebnega dostojanstva iz 34. člena URS. Ugotovilo je npr., da začasno zadržanje usklajevanja pokojnin sicer ne izkazuje kršitve 34. člena Ustave RS, četudi bi bilo lahko osebno dostojanstvo kršeno tudi v primeru, ko bi zaradi revščine, v katero bi pobudnika privedla izpodbijana ureditev, postala vprašljiva njegova svoboda, varovana prav z navedenim členom Ustave RS. Vendarle pa je sodišče na istem mestu izločilo neposredno vsebinsko povezavo spreminjajoče se ureditve in pravice do osebnega dostojanstva.¹² Pomembna je ugotovitev, da dajatve iz sistema socialnega varstva, predvsem pravica do denarne socialne pomoči, posamezniku s tem, ko mu omogočajo življenje nad pragom revščine ter vsaj minimalno raven socialne vključenosti, lahko ščitijo njegovo osebno dostojanstvo. Na podlagi njihovega prejemanja se posameznik in njegovi družinski člani namreč lažje vključujejo v aktivno družbeno življenje oziroma živijo svobodneje, pa čeprav je njihov dohodek praviloma omejen zgolj na zadovoljevanje potreb za preživetje. Prav zanje je toliko pomembnejši dostop do kakovostnih javnih služb, npr. na področju izobraževanja, kulture, prometa, zdravstva, ki po eni strani omogočajo prihranek zasebnih sredstev, saj ne delujejo po tržnem principu, po drugi strani pa omogočajo lažje zadovoljevanje socialnih in drugih potreb in interesov izven prostega trga.

Drugače, načelo socialne države pomeni ustavno obveznost in odgovornost države pri izvrševanju pozitivnih dolžnosti zagotavljanja možnosti, da se lahko vsak dela zmožen prebivalec sam preživlja in dostojno živi, da ima možnost zaposlitve, nastanitve, šolanja, ter da uživa zdravstveno varstvo, kulturne in druge socialne dobrine. Kot ugotavlja Korpič-Horvat (2017, str. 42), gre pri tem za pravičnost, da se delo pošteno ovrednoti in da dobijo pomoč tisti, ki jo potrebujejo.

Zapisano vnovič kaže na pomen usklajene zakonodajne dejavnosti oziroma pravnega oblikovanja socialne države na vseh njenih področjih, ne le na področju socialne varnosti oziroma na področju socialnih zavarovanj, kjer se zagotavljajo predvsem dajatve, namenjene nadomeščanju izgubljenega ali zmanjšanega aktivnega

¹¹ Glej Odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-330/97 z dne 30. novembra 2000. Glej npr. tudi Sklep U-I-166/03 z dne 11. novembra 2004.

¹² Glej Odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-36/00 z dne 11. decembra 2003, točka 22.

dohodka, temveč tudi na področju socialnega varstva in socialnih ugodnosti ali spodbud ter, širše, javnih služb. Le tako je svobodnejši življenjski razvoj omogočen vsem, tudi socialno-ekonomsko ogroženim ali najranljivejšim skupinam prebivalstva, katerih samospoštovanje je pogosto ogroženo prav zato, ker v tržnem gospodarstvu niso zmožni preživljati sebe ali svojih družinskih članov.

4 Nadnacionalna socialna država

Na pravno oblikovanje (sodobne) evropske socialne države, kot že zapisano, vplivajo določbe mednarodnega, npr. evropskega pravnega reda oziroma določbe pravnega reda EU, ter življenjska realnost močne gospodarske, kulturne in druge povezanosti DČ EU ter njihova povezanost s tretjimi državami. V tem primeru ne kaže spregledati pomena že omenjenih meddržavnih socialnih sporazumov. Kljub temu pa določbe mednarodnega prava, pogojene tudi z dejanskimi razmerji med državami, vplivajo le na nekatere vidike, še zmeraj v prvi vrsti nacionalnih socialnih držav, vprašanje pa je, ali te določbe, vsaj kar se pravnega reda EU tiče, oblikujejo novo, skupno nadnacionalno socialno državo?

4.1 Socialni sporazumi: omejeno odpiranje nacionalne socialne države

Meddržavni socialni sporazumi hkrati predstavljajo del in izvor mednarodnega prava socialne varnosti. Sklenjeni med državami, kot praviloma osrednjimi subjekti mednarodnega prava, se sporazumi nahajajo na presečišču mednarodnega prava in prava socialne varnosti (Strban, 2018, str. 129). Vendar pa je vpliv dvostranskih meddržavnih sporazumov na pravno oblikovanje socialne države relativno majhen. Prvič, temeljijo na svobodni odločitvi držav pogodbenic in drugače kot pravila prava EU o koordinaciji sistemov socialne varnosti učinkujejo šele v primeru sklenitve oziroma ratifikacije, pri čemer enako kot področna pravila prava EU nacionalne sisteme socialne varnosti le medsebojno povezujejo in ne pomenijo harmonizacije nacionalnih določb s področja socialne varnosti.

Drugič, socialni sporazumi praviloma vsebujejo zgolj pravila o koordinaciji dajatev iz sistema socialne varnosti, le redko pa tudi iz sistema socialnega varstva, pri čemer je pogosto od oddaljenosti držav pogodbenic odvisno, kakšna pravila bodo ti sporazumi vsebovali. T. i. čezoceanski sporazumi so pogosto omejeni na koordinacijo dajatev za primer starosti, medtem ko sporazumi, sklenjeni med bližnjimi državami pogodbenicami, npr. vsebujejo posebne določbe za napotene

delavce in koordinirajo večje število dajatev, kot so družinski prejemki ali dajatve za primer brezposelnosti.

Dvostranski socialni sporazumi, ki zaradi pogoste izključitve dajatev, namenjenih odpravljanju revščine in socialne izključenosti iz vzpostavljenega koordinacijskega mehanizma, v prvi vrsti nastopajo v funkciji omogočanja prostega pretoka delavcev in oseb na podlagi njihove (pretekle) ekonomske aktivnosti, pri čemer spodbujajo učinkovito delovanje trga,¹³ ne pa gibanje oseb z namenom uresničevanja pravic iz sistema socialnega varstva. S tem dostop do institutov nacionalne socialne države v razmerju meddržavne reciprocitete omogočajo tržno-zaslužnim državljanom in njihovim družinskim članom, sicer pa v ničemer ne spreminjajo tradicionalne vloge nacionalne socialne države, v prvi vrsti utemeljene v solidarnosti med člani ožje skupnosti oziroma v pripadajočih posebnih pravnih statusih. Še več, prav pripadnost neki državi skupnosti pogosto omogoči uživanje nekaterih socialnih pravic v drugi državi pogodbenici, saj so sporazumi s področja socialne varnosti pogosto odvisni od zgodovinske, jezikovne ali širše kulturne povezanosti med posameznimi državami. S tega zornega kota, pravila mednarodnega prava s področja socialne varnosti paradoksalno utrjujejo komunitaristično (glej Mišič, 2018, str. 274 in nasl.) razumevanje normativne socialne države in kažejo na pridržanost pretežnega dela njenih institutov njenim državljanom oziroma stalnim prebivalcem. Kot že omenjeno, tudi večstranski meddržavni socialni sporazumi, ki sisteme socialne varnosti v delu harmonizirajo, ne vključujejo socialnih pomoči. Edino izjemo predstavlja Evropska konvencija o socialni in zdravstveni pomoči, ki Slovenije ne zavezuje, prav tako pa je ne zavezuje celoten 13. člen spremenjene ESL (pravica do socialne in zdravstvene pomoči).

4.2 Pravo EU in nacionalna socialna država

Pravila prava EU o koordinaciji sistemov socialne varnosti imajo na pravno oblikovanje socialne države odločilnejši vpliv od bilateralnih socialnih sporazumov, saj področne uredbe učinkujejo neposredno. Vendar pa to ne pomeni, da lahko te bistveno preobrazijo bodisi nacionalni sistem socialne varnosti bodisi normativno socialno državo, v jedru katere se nahaja slednji. Pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti so namreč omejena na tradicionalna socialna tveganja, npr.

¹³ Deloma glede ciljev podobno velja tudi za mednarodne pravne akte, ki določajo skupne standarde socialne varnosti (angl. *standard-setting*), saj ti vsaj do neke mere preprečujejo nelojalno konkurenco s strani držav pogodbenic z zelo nizkimi socialnimi standardi (glej Pieters, 2006, str. 127).

bolezen, brezposelnost, starost, in t. i. posebne neprispevne denarne dajatve, od posameznikovega socialno-ekonomskega položaja odvisne dajatve, ki pa se izplačujejo hkrati ob dajatvah iz sistema socialne varnosti v ožjem smislu, pri nas torej sistema socialnih zavarovanj.

Koordinacijski uredbi se ne uporabljata na področju pravic iz splošnega sistema socialnega varstva oziroma dajatev, namenjenih preprečevanju in odpravljanju revščine in socialne izključenosti. V tem smislu so njuna pravila pravzaprav podobna tistim, pogosto določenim v dvostranskih sporazumih s področja socialne varnosti, prav tako pa področno pravo EU nacionalne sisteme socialne varnosti zgolj medsebojno približuje in ne poenoti. Ker v delu poenoti le procesno, ne pa tudi materialno pravo socialne varnosti, in sicer z namenom preprečevanja suspenza, zmanjšanja ali izgube dajatev državljanov EU (in nekaterih drugih oseb), ki bi na področju socialne varnosti lahko bili pod pristojnostjo več DČ, nikakor ne vpliva pomembneje na vsebino nacionalnih sistemov socialne varnosti. Ti ostajajo nespremenjeni predvsem v delu, iz katerega se zagotavljajo že omenjene dajatve, namenjene preprečevanju revščine in socialne izključenosti, pa čeprav Vonk (2020, str. 139) izpostavlja, da razlika med vključenimi posebnimi neprispevnimi dajatvami in iz stvarne pristojnosti uredb izključenimi dajatvami iz sistema socialnega varstva v praksi postaja vse bolj odvečna.

Vendarle pa v splošnem velja, da DČ EU pogosto niso voljne izplačevati davčno financirane socialne pravice oziroma ugodnosti mobilnim državljanom EU doma, kaj šele da bi te izplačevale v druge dele EU (Vonk, 2020, str. 138). Zapisano še toliko bolj drži v razmerju do gostujočih državljanov EU ali državljanov tretjih držav. Podobno Kramer in Heindlmaier (2021, str. 381), ki ugotavljata, da so si (zahodne) DČ EU v preteklosti močno prizadevale omejevati dostop državljanov drugih DČ do njihovih sistemov socialne države, sklicujoč na obsežno strokovno literaturo in prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: SEU) pri tem izpostavljata poseben pomen pogoja zakonitega prebivališča. Razprava o slednji, žal, presega kvantitativne meje tega prispevka, zaradi česar naj zadostuje ugotovitev, da že omenjena Direktiva 2004/34/ES, ki je sprožila burno sodno prakso SEU o razmerju med njo samo in Uredbo (ES) št. 883/2004, prebivanje v drugi DČ za ekonomsko neaktivne posameznike v obdobju daljšem od treh mesecev pogojuje s posedovanjem zadostnih sredstev.

Eno izmed osrednjih omejitev prej omenjenega izvoza, ki ni povezana z željo DČ po prihranku davčno zbranih sredstev, niti možnostjo učinkovitega nadzora upravičencev, sicer predstavlja dejstvo, da so socialne pomoči strogo prilagojene socialno-ekonomski resničnosti države, v kateri so izplačane. Težko si je predstavljati, kako bi romunska socialna pomoč v bistvenem pripomogla k preživetju romunskega državljan na Danskem ali mu celo dovoljevala izpolnitev pogoja zadostnih sredstev za preživetje v gostujoči DČ in obratno. Če bi danski državljan v Romuniji prejemal dansko socialno pomoč, mu seveda ne bi grozili revščina in socialna izključenost. Tudi sicer velja, da pravila prava EU o koordinaciji sistemov socialne varnosti, izpeljana iz 48. in 153. člena Pogodbe o delovanju EU (PDEU), ne vplivajo na pravico DČ, da te določajo temeljna načela svojih sistemov socialne varnosti, s tem pa tudi osrednjih gradnikov normativne socialne države, kot tudi ne smejo bistveno poslabšati uravnoteženosti teh sistemov.

Kot izhaja iz 48. člena PDEU, Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejemata takšne ukrepe na področju socialne varnosti, kakršni so potrebni za zagotovitev prostega gibanja delavcev oziroma samozaposlenih oseb, predvsem t. i. seštevane dob glede pridobitve, ohranitve pravic in izračuna višine dajatev, ter izvoz pridobljenih dajatev oziroma pravic na ozemlja drugih DČ. Pravo EU, tudi zaradi politične občutljivosti področja, tako ne omenja denarnih ali drugih socialnih pomoči, kaj šele pravice do socialnega varstva. Edina določba izhaja iz že omenjene Uredbe (EU) št. 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji, ki davčne in socialne ugodnosti pod enakimi pogoji kot državljanom gostujoče DČ zagotavlja zgolj delavcem oziroma ekonomsko aktivnim osebam.

Evropski socialni model, v delu, ki ga tvorijo pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti, tako potrjuje tržno naravnost EU in osredotočenost na mobilnost ekonomsko aktivnih oziroma ekonomsko opolnomočenih državljanov EU (podrobneje v Mišič, 2020, str. 41 in nasl.). S tega zornega kota pravo EU nacionalne socialne države pravno sooblikuje le toliko, kolikor je to potrebno za učinkovitejše delovanje skupnega trga EU. Za razvoj ali celo omejevanje institutov nacionalnih socialnih držav DČ je pravzaprav pomembnejši t. i. skriti socialni model EU, ki predstavlja skupek fiskalnih, pravno-političnih instrumentov EU, s katerimi lahko ta preko omejevanja javnofinančnih izdatkov vpliva na obseg dajatev iz sistema socialne varnosti (glej Schoukens 2016). Ob tem v širšem smislu ne gre spregledati pomena Evropskega socialnega sklada in regionalne politike, ki praviloma učinkuje obratno, tj. krepitveno v razmerju do nacionalne socialne države, vključno z javnimi

službami, ki jih ta zagotavlja, ali celo širše, v razmerju do države blaginje. Vendar pa tako navedeni ukrepi, drugače od pravil o koordinaciji sistemov socialne varnosti, seveda ne pomenijo neposrednega pravnega oblikovanja socialne države, temveč pomenijo dejansko podstat bodočega pravnega urejanja. Bolj neposredno na oblikovanje socialne države seveda vplivajo nekateri redki harmonizacijski akti prava EU, npr. Direktiva 79/7/EGS o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti, in nekateri drugi akti na področju enakega obravnavanja moških in žensk, tudi v zvezi z delom in zaposlovanjem, pri čemer pa zgodovinski namen teh aktov predstavlja preprečevanje nepoštene konkurence med DČ.

Dodati kaže, da se je pomen evropske nacionalne socialne države pričel krepiti prav v času epidemije covid-19, ko se je javno-finančna vzdržnost nacionalnih sistemov socialne varnosti, vključno z njihovimi organizacijskimi vidiki, znašla na hudem preizkusu. Odveč je poudarjati, da bi morali vsi državljani EU, ki so do socialnih pravic v DČ gostiteljici upravičeni v običajnih razmerah, te pravice, npr. na področju zdravstvenega varstva, zaposlovanja, pod enakimi pogoji uživati tudi v času zdravstvene krize (podrobneje v Mišič in Strban 2021, str. 973 in nasl.).

5 Sklep

Pomen in učinke ustavne določbe o socialni državi na pravni sistem ter na subjektivne pravice so najbolj natančno razčlenili v nemški ustavnopravni in socialni teoriji ter v odločbah nemškega ustavnega sodišča (Bubnov Škoberne 2010: 28). Tudi v Sloveniji so odločbe ustavnega sodišča pomembno napolnile tako vsebino ustavnega načela (pravne in) socialne države iz 2. člena URS kot tudi vsebino določb, ki urejajo temeljne socialne pravice, predvsem pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave RS ter njen pomen na številnih, že omenjenih, pravnih področjih. Pri tem ostaja odprto vprašanje, ali se je socialna država oblikovala in razvijala prav zaradi zakonodajne dejavnosti Državnega zbora ali pa je sama po sebi pojmovno prehitela normativno akcijo splošnega zakonodajalca, ki je zakonsko ureditev prilagajal teoretičnemu idealu socialne države.

Osrednje obveznosti, izhajajoče iz načela socialne države, ki jih npr. lahko strnemo v demokratično določanje in uresničevanje socialnih ciljev države, zagotavljanje človekovega dostojanstva in človeka vrednega življenja vsakomur ter skrb za izravnavo socialnih neenakosti ter preprečevanje neenakosti in ustvarjanje

pravičnega socialnega reda (Bubnov Škoberne, 2010, str. 28-29), je namreč moč izluščiti šele iz zunanjih, od pravnega dojemanja socialne države neodvisnih vrednot. Le-te lahko sploh povedo, kateri so legitimni socialni cilji države in kako jih doseči ter usklajevati z njenimi drugimi cilji, npr. varstvom zasebne lastnine, svobodo na ekonomskem področju, svobodno gospodarsko pobudo, ipd.

Kot ugotavlja Korpič-Horvat (2017, str. 42), je odgovor na vprašanje, kdaj lahko govorimo o socialni državi, vrednostna sodba. Z zornega kota oblikovanja socialne države, na temelju kateregakoli ideala že, je bistveno, da zakonodajna dejavnost vsem članom družbe omogoča učinkovito zadovoljevanje socialnih potreb in interesov oziroma, širše, življenje v skladu s svobodno izbranim načinom življenja, ob upoštevanju načela družbene solidarnosti, ki narekuje prerazporejanje prispevno zbranih sredstev in družbenega bogastva, bodisi v podobi sistema socialnega zavarovanja in varstva bodisi v podobi javnih služb v korist manj ali najmanj privilegiranih članov skupnosti. Nihče namreč ne ve, kdaj mu bosta brez lastne krivde pretela revščina in socialna izključenost oziroma kdaj ga bo, praviloma, doletela realizacija nekega socialnega tveganja. Pomembno je, da socialna država posamezniku ne jamči zgolj dajatev, namenjenih preživetju, temveč tudi dajatve, namenjene sorazmernemu ohranjanju življenjskega sloga v času nastopa socialnega primera. Še več, z vsemi njenimi instituti mora omogočati ne le dostojno, temveč svobodno življenje vseh družbenih skupin in posameznikov, prebivalcev države in državljanov EU, celo državljanov tretjih držav.¹⁴

V kontekstu meddržavne prepletenosti trgov in medčloveških odnosov je namreč potrebno upoštevati tudi določbe mednarodnega pravnega reda, ki vsaj v omejenem obsegu, prebijajo zidove strogo nacionalne socialne države in enako varstvo socialnih pravic pod določenimi pogoji, predvsem pa ob upoštevanju recipročne solidarnosti med DČ EU ali državami pogodbenicami, omogočajo tudi tujim državljanom, pa čeprav predvsem zavoljo učinkovitejšega delovanja trga. Jasno je, da lahko državna skupnost obstaja tudi brez pravnega varstva tako določenih vrednot, na to navsezadnje kažejo številne, v ideji atomističnega, samoodgovornega posameznika utemeljene skupnosti, vendar pa slednje ne morejo biti opredeljene kot normativne socialne države.

¹⁴ Podrobneje za Slovenijo v Strban in Mišič 2020b: 183 in nasl.

Literatura

- Becker, U. (2007). Solidarity, Financing and Personal Coverage. *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 1(6), 1-30.
- Bubnov Škoberne, A. (2010). Socialna država in socialna politika; Mednarodni pravni viri, Slovenski pravni viri. V Bubnov Škoberne, A., Strban, G., *Pravo socialne varnosti* (str. 27-32; 121-135; 177-188). Ljubljana: GV Založba.
- Bubnov Škoberne, A. (1997). Pravica do socialne varnosti. *Pravnik*, 52(1-3), 61-82.
- Esping-Andersen, G. (2003). Towards the Good Society, Once Again?. V Esping-Andersen, G. (idr.) (ur.) *Why We Need a New Welfare State* (str. 1-25). Oxford: Oxford University Publishing.
- Ivanc, B. (2011). 51. člen (pravica do zdravstvenega varstva). V Šturm, L. (ur.): *Komentar Ustave Republike Slovenije. Dopolnitev – A* (str. 815-873). Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Keriting, W. (2000). *Rechtsphilosophische Probleme des Sozialstaats*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Korpič-Horvat, E. (2017). Načelo socialne države. *Analiza PAZU*, 3(1), str. 39-52.
- Koslowski, S. (1997). Origins of the "Social State" in German Philosophy and "Staatwissenschaft". V Koslowski, P., Follesdal, A. (ur.), *Restructuring the Welfare State: Theory and Reform of Social Policy* (str. 119-142). Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.
- Kovač, B. (2006). Keynes, Keynesianizem in razvojne spremembe sodobne države blaginje – renesansa ali zaton keynesianske teoretske paradigme. *Naše gospodarstvo*, 52(posebna številka), 11-25.
- Kramer, D., Heindlmaier, A. (2021). Administering the Union citizen in need: Between welfare state bureaucracy and migration control. *Journal of European Social Policy*, 31(4), 380-394.
- Kresal, B. (2011). Socialna država; 50. člen (pravica do socialne varnosti); 52. člen (pravice invalidov). V Šturm, L. (ur.): *Komentar Ustave Republike Slovenije. Dopolnitev – A* (str. 44-48; 775-815; 873-891). Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Kuhnle, S., Sander, A. (2010). The Emergence of the Western Welfare State. V Castles G. (idr.) (ur.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (str. 1-23) (elektronska različica). Oxford: Oxford University Press.
- Mihalič, R., Strban, G. (2015). *Univerzalni temeljni dohodek*. Ljubljana: GV Založba.
- Mišič, L., Strban, G. (2021). Functional and systemic impacts of COVID-19 on European social law and social policy. V Hondius, E. H. (idr.) (ur.), *Coronavirus and the law in Europe* (str. 973-988). Cambridge, Antwerp, Chicago: Intersentia.
- Mišič, L. (2021). Pravni in etični vidiki pravice do zdravljenja v času epidemije. *Delavci in delodajalci*, 12(2-3), 137-169.
- Mišič, L. (2020). Equality of Opportunity in the EU: Rethinking the European Pillar of Social Rights in Light of Free Movement as a Supranational Principle of Justice. *Zbornik znanstvenih razprav*, 80(posebna številka), 41-75.
- Mišič, L. (2019). *Socialna pravičnost kot vprašanje upravičenosti redistribucije v sistemu socialnih zavarovanj*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Mišič, L. (2018). Theories of Political Philosophy as Guiding Principles in Social Security. *Studies on Labour Law and Social Policy*, 25(3), 271-291.
- Pieters, D. (2006). *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Roosma, F., Gelissen, H. in van Oorschot, W. (2012). The Multidimensionality of Welfare State Attitudes: A European Cross-National Study. *Social Indicators Research*, 1(113), 235-255.
- Rus, V. (1990). *Socialna država in družba blaginje* (Ljubljana: Domus).
- Schoukens, P. (2016). *EU Social Security Law: The Hidden 'Social' Model* (Tilburg: Tilburg University).
- Stefan, G. M. (2015). European Welfare State in a Historical Perspective. A Critical Review. *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 7(1), 25-38.
- Strban, G., Mišič, L. (2020a). Property protection of social rights: perspectives of the European Court of Human Rights and the Slovenian Constitutional Court. *Iustinianus Primus Law Review*, 11(special issue), 1-17.

- Strban, G., Mišič, L. (2020b). Migrant's access to social protection in Slovenia. V Lafleur, J., Vintila, D. (ur.), *Migration and social protection in Europe and beyond. Vol. 1. Comparing access to welfare entitlements* (str. 391-403). Cham: Springer.
- Strban, G. (2019). Terminološke zagate pri vsebinskem razlikovanju izrazov v pravu socialne varnosti. V Jemec Tomazin, M. (et al.) (ur.), *Med jasnostjo in nedoločenostjo. Pravna terminologija v zgodovini, teoriji in praksi* (str. 211-246). Ljubljana: GV Založba, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Strban, G. (2018). Member States' approaches to bilateral social security agreements. *European Journal of Social Security*, 20(2), 129-147.
- Strban, G. (2013). Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju. V Pavčnik, M., Novak, A. (ur.): *(Ustavno)sodno odločanje* (str. 341-391). Ljubljana: GV Založba.
- Strban, G. (2012). Ustavna zapoved socialne države ni pravno nezavezujoča norma. *Pravna praksa*, 22(33), 3.
- Strban, G. (2010). Socialna varnost otroka in družine; Socialno varstvo. V Bubnov Škoberne, A., Strban, G., *Pravo socialne varnosti* (str. 349 – 362, 363-385). Ljubljana: GV Založba.
- Strban, G. (2005). *Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Vonk, G. (2020). The EU (non) co-ordination of minimum subsistence benefits: What went wrong and what ways forward? *European Journal of Social Security*, 22(2), str. 138-147.
- Vonk, G., Olivier, M. (2019). The fundamental right of social assistance: A global, a regional (Europe and Africa) and a national perspective (Germany, the Netherlands and South Africa). *European Journal of Social Security*, 21(3), 219-240.
- Zacher, H. F. (2008). *Abhandlungen zum Sozialrecht II*. Heidelberg: C. F. Müller.
- Wujczyk, M. (2016). Introduction. V Wujczyk, M. (ur.) *The Right to Social Security in the Constitutions of the World: Broadening the moral and legal space for social justice* (str. 1-6). Geneva: ILO.

