

USTAVNI OKVIRI RAZVOJA DELOVNEGA IN SOCIALNEGA PRAVA

Zvone Vodovnik*

UDK: 349.2:342.7

349.3:342.7

Povzetek: Članek obravnava razmerje med izzivi razvoja sodobnih držav ter možnostmi odzivov delovnega in socialnega prava na te izzive. Analizira vire vrednot, ki so vsebina najvišjih pravnih aktov in ugotavlja, kako te vrednote določajo okvire razvoja pravnih vej. Glavna ugotovitev je, da upoštevanje teh okvirov daje razvoju pravnih vej relativno samostojnost v razmerju do političnega pragmatizma. V ospredju pozornosti pri tej analizi so temeljne določbe Ustave Republike Slovenije, ki so pomembne za graditev in izvajanje delovnega in socialnega prava kot tudi druga ustavna določila, izbrane norme mednarodnega prava in primeri ureditev iz primerjalnega ustavnega prava.

Ključne besede: delovno pravo, delovno razmerje, pravo socialne varnosti, ustava, socialna država, socialna varnost, demokratičnost, pravna država, človekove pravice, lastnina, podjetništvo, pravne norme, pravna načela, sindikati, delavska participacija

CONSTITUTIONAL FRAMEWORKS FOR THE DEVELOPMENT OF LABOUR AND SOCIAL LAW

Abstract: The objective of the article is the study of the relation between the challenges of the development of the modern state and the possible responses of the employment and social law. The study presents the analyses of the resources of values, which arise from the highest legal

* Zvone Vodovnik, doktor pravnih znanosti, redni profesor na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani in Fakulteti za management Univerze na Primorskem
zvone.vodovnik@fu.uni-lj.si

Zvone Vodovnik, PhD, Professor at the Faculty of Administration, University of Ljubljana and Faculty of management Koper, University of Primorska, Slovenia.

acts. It presents the information how these values determine the frames of the possible developments of the legal branches in question. The main conclusion is - that the values if respected, provide the legal branches with the relative independence from the politic pragmatism. In the focus of the analyses are the basic provisions of the Slovenian Constitution, which have the essential role for the development and the implementation of the employment and social law regulations as well as the other regulations of the Constitution, chosen regulations find in comparative law and comparative constitutional law.

Key words: *employment law, employment relation, social security law, constitution, social state, social security, democracy, rule of law, human rights, property, entrepreneurship, legal regulations, legal principles, trade unions, employees' participation*

1. UVOD

Nova slovenska ustavna ureditev iz leta 1991 ter njene kasnejše spremembe in dopolnitve pomembno posega v opredelitev meja pravnih podsistemov in v razmerja med njimi. Med disciplinami, ki so z uveljavitvijo nove ustave doživele precejšnje spremembe, sta tudi delovno pravo in pravo socialne varnosti, katerih tradicionalna zasnova se spreminja.¹ Spremembe so večplastne, kot značilni primer pa je mogoče omeniti samo vsebino predmeta delovnega prava. Ob tradicionalnem pojmovanju »dela«, je treba posebej opozoriti na širše dimenzije tega pojma. Gre za človekovo ustvarjalnost, ki je vedno bolj v ospredju, medtem ko tradicionalno rutinsko fizično in umsko delo postaja drugotnega pomena.² Številni poklici, za katere je značilno rutinsko delo, izginjajo, ker jih nadomeščajo nove tehnologije. Drug tipični primer spreminjanja predmeta delovnega prava in socialne varnosti je povezan z vprašanji razmerja med spremembami v organizaciji dela in zagotavljanjem ekonomske, socialne in pravne varnosti zaposlenih. Proces globalizacije³ so v zadnjih dveh desetletjih bistveno zaostriili tržne razmere v svetu, kar objektivno večja pritiske na menedžment, da bistveno izboljša veščine in tehnike ravnanja z

¹ prim.: Končar, P., 2011.

² prim.: Franca, V., Zirnstein, E., 2011.

³ prim.: Novak, M., 2011.

ljudmi, ki so konstanten ključni dejavnik v proizvodnih procesih.⁴ Pri tem pa manjša, vendar vplivna skupina menedžerjev v hlastanju za kratkoročnimi poslovnimi uspehi uporablja tudi metodo brezobzirnega in družbeno neodgovornega varčevanja na račun delovnih in socialnih pravic. S tem spodkopavajo možnosti za motivacijo zaposlenih in za dolgoročne uspehe podjetij. Tovrstne taktike negativno vplivajo na razvoj delovnega in socialnega prava. Spremembe na teh področjih pa so utemeljene in legitimne le, če upoštevajo vrednote, ki izhajajo iz pravnih aktov z vrha hierarhije domačih in mednarodnih aktov delovnega in socialnega prava kot tudi spoznanja družboslovnih znanosti. Mogoče je domnevati, da so omenjene vrednote sistematično urejene v slovenski ustavi in v pravilih mednarodnega prava,⁵ da pa so premalo upoštevane pri oblikovanju gospodarskih in socialnih politik in pri načrtovanju zakonodaje. Morebitna potrditev te hipoteze bi lahko imela za posledico priporočila politiki in menedžmentu, da se seznanijo s sistemom vrednot na obravnavanih področjih in jih upoštevajo pri načrtovanju družbenega razvoja.⁶

2. VLOGE USTAVNIH NORM NA PODROČJU DELOVNEGA IN SOCIALNEGA PRAVA

Ustava⁷ je temeljni in najvišji normativni akt države, pri čemer je »normativnost« mišljena v širšem smislu besede. Ne vsebuje le določb, ki imajo značaj in strukturo pravne norme s konkretno dispozicijo in sankcijo. Večina ustavnih norm vsebuje le dispozicijo, ki je abstraktna, in nima konkretnega »urejevalnega« sporočila, temveč le vrednostne smernice za ravnanja ljudi ter organov države, zadnje predvsem v obliki programskih norm, ki niso iztožljive. Nekatera ustavna določila pa so tudi konkretnjša, kar velja zlasti za ureditev strukture in pristojnosti državnih organov ter delno za področje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sodobne ustave s posameznimi normami ali s skupinami norm zagotavljajo vrednostne in pravne temelje v državi. Ustavne norme imajo s tega vidika različne funkcije, ki so pomembne za vsako pravno vejo.⁸

⁴ prim.: Možina, S.(ur.), 2002, Vodovnik, Z., 2008.

⁵ prim.: Končar, P., 2012.

⁶ prim.: Weiss, M., 2012, Vodovnik, Z., 2012.

⁷ Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS/I, št. 1-4/91, 19-1/91), Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS/I, št. 33/91 do 68/2006), Ustavni zakon za izvedbo Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS/I, št. 33/91, 21/94).

⁸ prim.: Šturm, L. 2011, Vodovnik, Z., 2006.

Ustavne norme, ki imajo **urejevalno vlogo** so tiste, ki konkretno urejajo položaj dejavnikov delovnega in socialnega prava v družbi. S tega vidika je pomembna pristojnost Državnega zbora, torej zakonodajnega organa, da ratificira mednarodne pogodbe in da sprejema zakone in druge predpise s področja delovnih in socialnih razmerij. Z vidika zastopanja in predstavljanja interesov socialnih partnerjev je pomemben Državni svet, v katerem so med drugimi zastopani tudi interesi socialnih partnerjev.⁹ Pri zagotavljanju interesov in pravic različnih subjektov delovnega in socialnega prava pa je pomembna struktura in organizacija Vlade Republike Slovenije, v kateri ima zagotovljeno svojo samostojno mesto minister, ki je pristojen za področje dela, družino in za socialne zadeve. Pri nadzoru nad izvajanjem pravne ureditve na področju delovnih in socialnih razmerij so pomembni različni upravni organi, zlasti Inšpektor dela Republike Slovenije in organi za notranje zadeve in drugi.

Druga vrsta ustavnih norm so usmerjevalne. To so tiste, ki pravodajnim organom **nalagajo dolžnost reguliranja družbenih razmerij in jih pri tem bolj ali manj konkretno usmerjajo**. Vsebujejo konkretno določena vrednostna izhodišča, ki v interakciji z vrednotami, vsebovanimi v temeljnih določilih Ustave in v Sloveniji uveljavljenih aktih mednarodnega prava, zavezujejo pravodajalca, ko ta v procesu oblikovanja prava ureja družbena razmerja določene vrste. Nekatere od teh izhodišč so splošne in veljavne na vseh pravnih področjih (načelo enakosti pred zakonom), druge pa so posebne in so specifični vrednostni temelj za posamezno pravno vejo. Na področju delovnega prava je to na primer ustavno načelo svobode sindikalnega organiziranja in delovanja (76. člen Ustave). Normativno dejavnost pravodajalcev nadzira Ustavno sodišče kot »negativni zakonodajalec«, ki ima pristojnost, da pre-soja, ali so predpisi v nasprotju z ustavo, ter v zvezi s tem ustrezno ukrepa.

Tretja vrsta ustavnih norm, ki imajo **interpretativno vlogo** so tiste, ki določajo temeljne družbene vrednote in so kot takšne med ustavnimi normami najbolj abstraktne.¹⁰ Kot takšne so okvir legitimnosti urejanja družbenih razmerij s pravnimi akti. Ko so ti sprejeti in objavljeni, z vključitvijo v pravni sistem pridobijo relativno samostojnost in neodvisnost. Njihova relativna samostojnost in neodvisnost obsta-

⁹ Po določilih 96. člena Ustava Republike Slovenije je Državni svet zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov.

¹⁰ Ta doktrinarna opredelitev je v nekaterih ustavah, na primer v hrvatski, določena tudi z ustavno normo, torej pozitivno pravno: »Freedom, equal rights, national equality and equality of genders, love of peace, social justice, respect for human rights, inviolability of ownership, conservation of nature and the environment, the rule of law, and a democratic multiparty system **are the highest values of the constitutional order of the Republic of Croatia and the ground for interpretation of the Constitution**« (Article 3, Croatia Constitution).

ja tudi v razmerju do tistih, ki so jih sprejeli. Pri razlagi zapisane pravne norme je treba upoštevati različne tehnike (metode), ki so znane v pravni teoriji. V primeru nejasnega ali dvoumnega besedila je treba upoštevati namen, ki ga je imel pravodajalec, ko je oblikoval pravno normo (teleološka razlaga). Zakonodajno telo, ki je sprejelo zakon, lahko po predpisanem postopku v primerih dvoumnega ali nejasnega besedila oblikuje »razlago zakona« (t.i. avtentična razlaga), ki pa ima tako kot vse druge razlage svoje omejitve. Pri razlagi pravne norme je treba upoštevati, katera so bila ustavna vrednostna izhodišča, ki jih je uporabil ali bi jih moral uporabiti pravodajalec, ko je sprejemal pravno normo. Interpretativna funkcija abstraktnih ustavnih norm, katerih vsebina so temeljne družbene vrednote, je še posebej pomembna na področju kolektivnih delovnih razmerij, ker to področje ureja sorazmerno majhno število predpisov.¹¹

3. TUJE USTAVE IN DELOVNA TER SOCIALNA RAZMERJA

V ustavah evropskih držav je mogoče ugotoviti precejšnje razlike v ureditvi temeljev delovnih in socialnih razmerij. Tako na primer velja za nekatere države, da njihove ustave vsebujejo določila na večini področij, ki jih najdemo tudi v Ustavi Republike Slovenije. To velja zlasti za ustavo *Nemčije*. Nekatere ustave vsebujejo temelje nekaterih delovnopравnih in socialno pravnih institutov, ki jih ne najdemo v slovenski ustavi. Ustava *Avstrije* na primer že v ustavi določa temelje pravnega položaja uradnikov v državni upravi. *Francoska* ustava omenja sekularnost države, kar lahko vpliva na organizacijo sistema socialne varnosti in graditev enotnosti tega sistema. *Hrvatska* ustava in nekatere druge ustave evropskih držav omenjajo »pravico do dela«. Hrvatska ustava omenja omejitev delovnega časa in posebej omenja pojem »socialne pravičnosti« kot enega izmed razvojnih ciljev. *Italijanska* ustava je posebej zanimiva po določbi, po kateri je država demokratična republika, ki temelji na delu. Omenja »pravico do dela«, hkrati pa tudi dolžnosti vsakogar, da opravlja delo po svojih najboljših močeh. Omenjena je pravica delavcev do

¹¹ Ustavne norme o sindikalni svobodi so na primer pomemben vrednostni okvir sprejemanja kolektivnih sporazumov, torej oblikovanja avtonomnih pravnih pravil. Na področje interpretacije zakonskih besedil včasih, poleg zakonodajalca, poseže tudi Ustavno sodišče preko t.i. interpretativnih odločb v primerih, ko se neka norma v praksi razume in uporablja na več načinov, od katerih niso vsi ustavno dopustni, ustavno sodišče pa določi le eno pravilno razlago, ostale pa izloči. Običajno se pri interpretativnih odločbah izrek glasi »... ni v neskladju z Ustavo, če se razume tako ...« ali podobne formulacije. Prim: U-I-108/91, z dne 13.7.1993.

njihovega poklicnega razvoja in že v ustavi so omenjeni nekateri delovni pogoji – kot je plača, delovni čas in počitki. Švedska ustava omenja »pravico do dela«, pravico do stanovanja in izobraževanja ter omenja dolžnost države, da spodbuja razvoj socialne varnosti.

4. TEMELJNE DOLOČBE USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE IN DELOVNA TER SOCIALNA RAZMERJA

Po določilih 1. člena Ustave Republike Slovenije je Slovenija demokratična republika. Demokracija (»vladavina ljudi«) je oblastno razmerje znotraj skupine ali skupnosti ljudi, za katere je značilno, da lahko vsi v večjem ali manjšem obsegu vplivajo na sprejemanje odločitev, ki veljajo za skupino oziroma za skupnost.

Demokratičnost na področju delovnih razmerij je torej značilnost razmerja med delavci in delodajalci, za katero velja, da imajo delavci določen vpliv na urejanje delovnih razmerij in sploh na odločanje na tem področju. Na področju socialne varnosti pa se demokratičnost razmerij kaže v dejstvu, da lahko zavarovanci in socialni partnerji sodelujejo pri odločanju pri vseh ključnih vprašanih pravnega urejanja in izvajanja prave ureditve socialne varnosti.

Kakovost urejanja delovnih in socialnih razmerij ter uresničevanja pravic in obveznosti subjektov teh razmerij, je pomembno odvisna od stopnje demokratičnosti, ki je uveljavljena na tem področju. Stopnja demokratičnosti na področju delovnih razmerij in socialne varnosti je med drugim odvisna tudi od obsega in kakovosti državnega (heteronomnega) urejanja teh razmerij.¹²

Demokratičnost razmerij na obravnavanih področjih ni odvisna le od političnih razmer, temveč tudi od razvitosti institucij civilne družbe, katerih predmet dejavnosti so tudi delovna in socialna razmerja (na primer znanstvena in strokovna nacionalna ter mednarodna združenja). Stopnja demokratičnosti odločanja v organizacijah, v katerih se opravlja delo, je odvisna od tega, v kakšnem obsegu lahko zaposleni ter njihovi predstavniki vplivajo na sprejemanje odločitev v organizaciji in širše – v

¹² Državni regulatorni in nadzorni posegi na tem področju morajo biti v skladu z dejanskimi življenjskimi potrebami (regulatorni optimum). Načelo demokratičnosti je lahko pomembno ogroženo, če je heteronomno pravno urejanje preobsežno, tako da prepušča malo prostora procesom sporazumevanja. Škodljiva pa je tudi nasprotna skrajnost, če je heteronomnih norm premalo, tako da z njimi ni zagotovljeno potrebno ravnotežje moči med nosilci različnih interesov na področju delovnih in socialnih razmerij.

procesih tristranskega in dvostranskega socialnega dialoga. Upravičenje za odločanje ima svoje legitime temelje v lastništvu ali imetništvu produkcijskih tvorcev, zlasti kapitala na eni, ter dela in ustvarjalnosti ljudi na drugi strani. Pravica odločanja v organizaciji v izhodišču pripada menedžmentu, ki mora pri tem zastopati interese deležnikov, zlasti nosilcev pravic, ki izvirajo iz vloženega kapitala.

Ustvarjanje nove vrednosti pa je mogoče le ob ustreznem ravnanju s sredstvi, torej ob vlaganju in uporabi dela in ustvarjalnosti ljudi (delavcev, nameščencev, uslužbencev, strokovnjakov, menedžerjev). Uspešnost organizacije, ki je v interesu različnih deležnikov, zlasti pa imetnikov kapitala in zaposlenih, je odvisna od obeh temeljnih dejavnikov (obstoj kapitala in aktivnost ljudi). Legitimni temelji, na primer - sodelovanja zaposlenih pri odločanju v organizacijah, so povezani z ustavnim načelom »demokratičnosti«, kar pravici do omenjenega sodelovanja pri odločanju daje značaj univerzalne pravice.¹³ Tezo, da je sodelovanje zaposlenih pri odločanju univerzalna pravica potrjuje tudi povezanost omenjene pravice z ustavnimi vrednotami, ki se dotikajo področja človekovih pravic (človekovo dostojanstvo), ki so univerzalne.

Vrednota demokratičnosti se po slovenski ustavi ne povezuje neposredno s posamičnimi pravicami zaposlenih ali uživalcev socialnih pravic. V primerjalnem ustavnem pravu pa tudi na tem področju najdemo rešitve. Tako na primer v Avstriji ustava jamči politično svobodo javnim uslužbencem.¹⁴

Razvijanje demokratičnih odnosov je pomembno tudi na področju socialne varnosti. Sistem socialne varnosti temelji na delovanju omrežja institucij, kot so državni organi in zavodi, v katerih se izvajajo javne službe na področju sociale. Stopnja demokratičnosti je manjša na področjih, kjer gre za pristojnosti državnih organov, večja pa je na področju, kjer gre za socialne javne službe, ki se izvajajo v javnih zavodih. Organi upravljanja v javnih zavodih so namreč zasnovani tako, da v njih soodločajo ob predstavnikih ustanoviteljev zavodov tudi zaposleni v zavodih ter uporabniki storitev zavodov.

Pravna država je vrednota, ki je poudarjena v 2. členu Ustave. Njena kakovost je odvisna od odgovora, v kakšnem obsegu in kako kakovostno se v državi v raz-

¹³ Z »univerzalnostjo« te pravice ni mišljena njena široka mednarodnopravna veljavnost temveč njena pojavnostna značilnost: Tam, kjer pravni red to pravico priznava, jo je treba zagotoviti vsakomur, četudi enim v večjem drugim pa morda v manjšem obsegu.

¹⁴ »Public employees, including members of the Federal Army, are guaranteed the unrestricted exercise of their political rights« (Par. 2 Art. 7, Austrian Constitution).

ličnih družbenih razmerjih zagotavljajo svoboda, pravičnost in pravna varnost. Na področju delovnih in socialnih razmerij je pomembno, da pravna ureditev varuje temeljni pravni položaj subjektov teh razmerij, ter zagotavlja legitime temelje za pogodbeno urejanje in uveljavljanje ter varstvo pravic zaposlenih oziroma upravičencev do socialnih pravic. K uveljavljanju teh ciljev »pravnosti« pomembno prispeva razmejitev in sistemska ureditev treh vrst oblasti, to je, zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti.¹⁵ Na področju dela je z vidika zagotavljanja pravnosti pomembna omejitev delodajalčeve normativne, direktivne in disciplinske oblasti. Normativna ureditev in nadzor nad izvajanjem pravne ureditve morata v prvi vrsti zagotavljati spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter biti zagotovljena tako, da omogočata »zaupanje v pravo«. Z vsebinskega vidika to pomeni zlasti zagotavljanje skladnosti predpisov z ustavnimi vrednostnimi izhodišči ter samim namenom predpisov. S formalnega vidika pa morajo predpisi ustrezati uveljavljenim nomotehničnim kriterijem.

Avtonomni pravni akti, ki so predvideni s heteronomnimi predpisi spadajo v okvire »delegirane« zakonodaje, saj država prenese pooblastila za del normativne dejavnosti na nosilce izven državne sfere. Statuti v glavnem urejajo statusno pravno tematiko, vedno pa vsebujejo tudi elemente, pomembne za delovna in socialna razmerja. Avtonomni viri lahko imajo značaj javnega ali zasebnega prava. Okvir njihovega regulatornega področja je lahko zakon, vendar ne vedno. Tak okvir je lahko tudi sama Ustava in njene določbe, ki se uresničujejo neposredno, ne da bi bile operacionalizirane z zakonskimi predpisi.¹⁶

Kvaliteto »pravnosti« države je treba ocenjevati tudi po značilnostih dejanskega *izvajanja delovnopравnih norm* v praksi. S tega vidika je pomemben obstoj in delovanje institucij, ki skrbijo za izvajanje predpisov. Na področju delovnega prava gre za različne državne organe, kot so inšpekcija dela, delovna in socialna sodišča,¹⁷ varuh človekovih pravic in drugi.

¹⁵ Ustava Republike Slovenije v 3. členu določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Znotraj tega sistema deluje sistem zavor in ravnovesij (»checks and balances system«).

¹⁶ Zato je nesprejemljiva teza, da kolektivni sporazumi, ki vsebujejo normativni del, torej imajo značaj pravnega predpisa, ne morejo biti predmet presoje ustavnosti pred Ustavnim sodiščem (Odločba US RS, št. U-I-162/95, 11.1.1996, V/2).

¹⁷ Pri sodnem nadzoru ustavnosti in zakonitosti na področju uporabe prava, se ločevanje materialnih vidikov in formalnih vidikov ustavnosti in zakonitosti izkaže kot posebno pomembno za opredelitev obsega pristojnosti sodišč, za sprejemanje posameznih vrst odločitev. V sodni praksi se premalo upošteva, da bi bilo treba zoper formalno nezakonita ravnanja uporabljati zlasti možnost vračanja

Ob tem, da države preko teh institucij same aktivno nadzirajo in sankcionirajo izvajanje pravnih norm, na področju delovnega prava hkrati s predpisi omogočajo delodajalcem in zaposlenim, da izvajajo nekatere samovarovalne aktivnosti, s katerimi se zakonito obranijo pred kršitvami predpisov druge strani. Medtem ko so delodajalcem na voljo instituti iz orožarne njihove direktivne oblasti (delovni nalog) ter disciplinske oblasti (disciplinske sankcije), imajo zaposleni pravico, da v nekaterih primerih aktivno ali pasivno preprečijo izvršitev nezakonite odločitve delodajalca (samopomoč).

Socialna država

»Socialnost države« je njena lastnost, da svoja družbena razmerja v znatnem obsegu naslanja na vrednoto solidarnosti med ljudmi. Republika Slovenija to vrednoto oziroma značilnost poudarja med prvimi ustavnimi načeli, konkretno v določilih 2. člena Ustave. Omenjeno vrednoto, ki je abstraktna, dopolnjuje nekoliko konkretnjša določba 5. člena Ustave Republike Slovenije, po kateri država med drugim skrbi in ustvarja možnosti za »skladen civilizacijski in kulturni razvoj«. ¹⁸ Skrbeti mora za učinkovito usklajevanje različnih interesov določenih kategorij prebivalstva ter takšno urejanje delovnih in socialnih razmerij, da je pri tem v celoti upoštevan namen teh predpisov, ki izhaja iz načel, ki se oblikujejo na temelju razvojnih značilnosti in kulture države. ¹⁹ Polno vsebinsko izhodišče za razumevanje socialne države pa je v Sloveniji in drugih evropskih državah mogoče oblikovati le z upoštevanjem konvencij in priporočil Mednarodne organizacije dela ter aktov Sveta

odločitev subjektom odločanja zaradi odpravljanja procesnih napak, materialno nezakonita ravnanja pa odpravljati, če se ugotovi njihova neveljavnost. Na področju delovnega prava je pogosto zaradi součinkovanja pravil civilnega prava težko ugotavljati meje materialne zakonitosti ali nezakonitosti konkretnih aktov (npr. vprašanja v zvezi z delavčevo odpovedjo pravicam iz delovnega razmerja).

¹⁸ Vrednoto konkretnjeje opisujejo odločbe Ustavnega sodišča, ki kažejo na nekatere smeri razlag o razsežnosti načela. Omenjajo varstvo eksistenčnega minimuma prebivalstva, določajo razmejitve socialnih bremen med delodajalce, delavce in državo in podobno. Osrednji elementi te vrednostne kategorije so vgrajeni v sistem ustavne ureditve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, nekateri pa tudi v poglavje o gospodarskih in socialnih razmerjih ter poglavje o državni ureditvi. Gre zlasti za določbe 21. člena Ustave (varstvo človekove osebnosti in dostojanstva), 50. člena (pravica do socialne varnosti), 49. člena (svoboda dela), določila Ustave o lastninski pravici, svobodni podjetniški pobudi in druge.

¹⁹ Prim.: Kresal, B., 2011.

Evrope ter Evropske unije, zlasti določil 31. člena Listine o temeljnih pravicah, ki omenja »pravične delovne pogoje«.²⁰

Na temelju omenjenih vrednostnih izhodišč in uveljavljenih standardov bi bili morebitni pregloboki in nesorazmerni posegi v preteklosti uveljavljene socialne pravice v nasprotju z ustavo. S tega vidika je treba členiti in vrednotiti procese spreminjanja pravne ureditve delovnih razmerij in socialne varnosti. Ta problematika presega nacionalne okvire in je premet obravnavanja tudi na mednarodni ravni. Kriterije za presojo dopustnih sprememb je obravnavalo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice, na primer z vidika vrednotenja razmerja med višino pokojnine ter dostojnim življenjem posameznika.²¹

Položaj posameznega delavca in temeljna načela Ustave

V slovenski ustavni ureditvi, položaj zaposlenih kot posameznikov ni niti neposredno niti posredno opredeljen v temeljnih določbah ustave. Drugače je v italijanski ustavi, ki na tem mestu določajo pravico delavcev do polnega osebnega in poklicnega razvoja in do udeležbe pri političnem, gospodarskem in socialnem organiziranju države.²²

²⁰ Po evropskih kriterijih so glavne značilnosti »pravičnosti« in »poštenosti« delovnih pogojev naslednji: Vsak delavec ima pravico do zdravih in varnih delovnih pogojev ter delovnih pogojev, ki spoštujejo njegovo dostojanstvo ... ter: Vsak delavec ima pravico do omejenega delovnega časa, dnevnega in tedenskega počitka ter plačanega letnega dopusta (Uradni list Evropske unije C 83/397, SL 30.3.2010). Z vidika razvoja evropskega delovnega in socialnega prava je pomembna tudi Listina skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev.

Listino o pravicah delavcev so leta 1989 sprejele vse članice z izjemo Velike Britanije. Cilji listine so bili kasneje vključeni v besedila primarnih dokumentov EU. Listina določa »moralne obveznosti« članic na področju delovnih in socialnih razmerij ter nalaga Komisiji dolžnost, da skrbi za razvoj politik (akcijski programi) in evropskega prava na tem področju.

²¹ ESČP je zavzelo stališče, da skupna vsota pokojnine, ki jo uživa posameznik lahko zaradi svoje nezadostnosti v posamičnem primeru vzbudi sum, da država s posameznikom ravna nečloveško oziroma poniževalno (3. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah). Za tako ravnanje gre, če posameznika prejemek ne varuje pred »rušenjem fizičnega ali mentalnega zdravja« ali če povzroči »degradacijo, ki se ne sklada s človeškim dostojanstvom«. Prim.: Odločitev ESČP, Antonina Dmitriyevna Budina proti Rusiji, pritožba št. 45603/05.

²² "It is the duty of the republic to remove all economic and social obstacles that, by limiting the freedom and equality of citizens, prevent **full individual development and the participation of all workers in the political, economic, and social organization of the country** (Par. 2 Art. 3, Italian Constitution).

5. ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE TER DELOVNA IN SOCIALNA RAZMERJA

Ustava v okviru poglavja o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah govori o pravicah človeka nasploh, to pa pomeni, da te pravice pripadajo tudi udeležencem – posameznikom v delovnih in socialnih razmerjih. Ustava ne omenja konkretnih pravic oziroma delovnih pogojev²³ in tako tudi ne minimalnih standardov teh pravic, ki jih najdemo v ratificiranih mednarodnih pogodbah, zlasti v konvencijah Mednarodne organizacije dela. Prav tako po pravilu ne omenja posebnih kategorij prebivalstva, ki bi na področju dela uživali posebno varstvo (izjema so na primer invalidi ali vojni veterani).²⁴

Prepoved diskriminacije

Ustava jamči vsem osebam enake pravice na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Te pravice niso odvisne od statusa ali drugih osebnih oziroma osebnostnih lastnosti oseb. Ustava Republike Slovenije v 1. odstavku 14. člena določa, da so »vsakomur« *zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine* ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino.²⁵ S tem Ustava glede osebnostnih pravic določa pre-

²³ Drugačna je ureditev v nekaterih evropskih ustavah, ki omenjajo posamične pravice. Tako na primer hrvaška ustava določa: »Every employee shall have the right to a **fair remuneration**, such as to ensure a free and decent standard of living to him and his family ... **Maximum working hours** shall be regulated by law ... Every employee shall have the right to a **weekly rest and annual holidays** with pay, and these rights may not be renounced ... Employees may, in conformity with law, **participate in decision-making** in the enterprise (Article 55, Croatia Constitution).

Italijanska ustava posebej omenja konkretna pravila o plači, ki mora biti v skladu s količino in kakovostjo opravljenega dela, omenja dolžnost zakonske ureditve trajanja delovnega dneva in tudi določite starosti kot pogoja za opravljanje plačanega dela (36. člen Ustave Republike Italije).

²⁴ Tudi tu je drugačna ureditev v hrvaški ustavi: »... **Children** may not be employed before reaching the legally determined age, nor may they be forced or allowed to do work which is harmful to their health or morality ... **Young people, mothers and disabled persons** shall be entitled to special protection at work (Article 64).

²⁵ Podobno določa tudi Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v 14. členu (prepoved diskriminacije): »*Uživanje pravic in svoboščin, določenih s to Konvencijo je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnosti ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine.*«

poved diskriminacije posameznikov. Z vidika razmerja posameznika do države Ustava določa, da so vsi pred zakonom enaki (2. odst. 14. člena), torej različna pravna ureditev za posamezne osebe iste kategorije oseb zaradi osebnih okoliščin ni dopustna. Drug, prav tako pomemben vidik enakopravnosti pa je, da pravna (heteronomna ali avtonomna) ureditev brez posebej tehtnih razlogov,²⁶ ki jih je mogoče utemeljevati skozi prizmo ustavnih vrednot, ne sme različno obravnavati oseb v podobnih življenjskih situacijah, *torej oseb iste kategorije*.²⁷ Zaposleni nikakor niso homogena populacija. Opravljanje dela v različnih vrstah delovnih procesov upravičuje različno urejanje njihovega pravnega položaja (javne službe, državna uprava, gospodarstvo, itd.). Pri tem je pomembno, da si država pri urejanju delovnih razmerij prizadeva omenjene razlike čim bolj zmanjšati ter čim bolj izenačiti položaj vseh zaposlenih v odvisnem delovnem razmerju, s tem pa kar najbolj uveljaviti ustavno vrednoto enakosti zaposlenih pred zakonom, ki se v sodobnih državah kaže v načelu monizma delovnih razmerij, torej v temelju poenotene obravnavanja položaja zaposlenih v zasebnem in javnem sektorju.

Na področju delovnih razmerij je načelo enakosti pred zakonom treba upoštevati tudi pri zakonskem urejanju pravnega položaja kandidatov, ki se želijo zaposliti ter že zaposlenih delavcev. Obe kategoriji pravna ureditev varuje tako, da ne dopušča neenakega obravnavanja oziroma diskriminacije teh oseb. Zakon lahko prepoved nekaterih oblik diskriminacije še posebej poudari, če zakonodajalec nekatere oblike diskriminacije iz različnih razlogov oceni kot posebno nevarne. Gre zlasti za prepoved neenakega obravnavanja moških in žensk, prepoved diskriminatornega ravnanja z delavskimi predstavniki, z osebami, ki po legalni poti ugovarjajo delodajalčevim odločitvam in podobno.

Prepoved diskriminacije velja za vsa ravnanja oblasti. Državni organi so pri oblikovanju ter uporabi prava vezani s tem načelom. Morebitne razlike pri njihovem odločanju morajo biti upravičene.

Dovoljena je tako imenovana »pozitivna diskriminacija«, če ima stvarno ter pravno podlago, če se posebej zavarujejo na primer določene skupine oseb znotraj kategorije zaposlenih, ker to terja načelo pravičnosti, socialne države itd. Gre za osebe,

²⁶ Ali so pri tem podani tehtni, z ustavo utemeljeni razlogi, je treba presojeti zlasti na temelju kriterija »namena pravne norme« (causa) in »razumnih meja« pri odstopanju od izhodiščne ureditve (rationabilitas).

²⁷ prim.: Blainpain, 2011.

ki bi se zaradi specifičnosti njihovih lastnosti ali položaja brez uporabe ugodnejše ureditve zanje, znašle v neprimerno slabšem položaju od drugih oseb.

V odvisnem delovnem razmerju delodajalec v razmerju do zaposlenih od države pridobi trojno oblast nad delavci. To oblast lahko uveljavlja z uresničevanjem upravičenj pri oblikovanju avtonomnih pravnih aktov, pri ravnanju z zaposlenimi in odločanju o njihovem pravnem položaju. Ustavna ter mednarodnopravna jamstva človekovih pravic ostajajo v celoti v veljavi za zaposlene. To velja za univerzalne človekove pravice. Zaposleni po novi slovenski ustavni ureditvi v sferi dela ne uresničujejo tudi državljanskih svoboščin, kot je to veljalo v modelu prejšnje ustavne ureditve (delegatski sistem). Človekove pravice se tudi v okviru delovnega razmerja uresničujejo neposredno, način njihovega uresničevanja lahko določa le zakon, omejene pa so lahko le s pravicami drugih v primerih, ki jih določa ustava (1., 2., 3. odst. 15. člena Ustave).

Integriteta v pravnih postopkih

Predmet varstva 21. člena Ustave Republike Slovenije je podobno kot po določilih že prej omenjenih členov Ustave Republike Slovenije človekova telesna in duševna celovitost. Določila 21. člena Ustave Republike Slovenije konkretizirajo nekatera nedopustna ravnanja, ki so nasploh prepovedana že z določili 18. člena Ustave (nečloveško in ponižujoče ravnanje). Z vidika delovnih in socialnih razmerij je pomembna prepoved nedopustnih posegov v človekovo osebnost v različnih pravnih postopkih ali med izvrševanjem kazni tako, da bi bila njihova *prostost* kakorkoli omejena ali tako, da bi bili *žrtve izsiljevanja priznanj in izjav*. Te ustavne prepovedi varujejo osebe nasploh, torej varujejo tudi zaposlene ter tiste, ki v pravnih postopkih uveljavljajo socialnovarstvene pravice. Na področju delovnih in socialnih razmerij obstaja veliko možnosti za zlorabe ali neustrezno rabo delodajalčeve oblasti v različnih postopkih, kot so zlasti disciplinski postopek, postopek ugotavljanja delavčeve nezmožnosti in v drugih postopkih uveljavljanja in varstva pravic zaposlenih. Delodajalec se je v teh postopkih dolžan vzdržati *nečloveškega in ponižujočega ravnanja* z ljudmi, izsiljevanja priznanj ali izjav ter omejevanja njihove prostosti. Gre za pomembno ustavno zahtevo, ki je ni enostavno uresničiti, saj je delodajalec v teh postopkih vodja postopka (*dominus litis*), hkrati pa ima v zvezi z izidom postopka pogosto drugačne interese kot delavec. V teh postopkih obstaja nevarnost, da bo vodenje in končna odločitev

delodajalca pristranska. Zato pravna ureditev stremi k temu, da bi bilo vodenje takšnih postopkov preneseno na zunanje institucije, ki so lahko predvidene za reševanje sporov (mediacija, arbitraž).²⁸

Duševna in telesna celovitost zaposlenih

Določila 18. in 19. člena Ustave Republike Slovenije določajo prepoved mučenja, *nečloveškega ali ponižujočega kaznovanja ali ravnanja*. Predvsem ponižujoče kaznovanje ali ravnanje je v tesni povezavi z določili 34. člena Ustave (pravica do osebnega dostojanstva). Vsakdo ima pravico do osebne svobode, ki jo je mogoče omejiti le v primerih in po postopku, ki ga določa zakon. Ta splošna prepoved je pomembna tudi na področju delovnih razmerij, ker je delodajalec ob različnih vrstah oblasti tudi nosilec *disciplinske in direktivne oblasti* v razmerju do zaposlenih. Pri izvajanju teh oblasti je dolžan upoštevati omenjene ustavne prepovedi. Zaposlene osebe namreč tudi v delovnem razmerju v celoti ohranijo pravico do osebne svobode. Delodajalec lahko v osebno svobodo delavca poseže le, če ga za to posebej pooblašča zakon, sicer pa ne. V slovenski pravni ureditvi delodajalcu takšna pooblastila za posege v osebno svobodo zaposlenih niso zagotovljena, ker si monopol fizične prisile pridržuje država. Uresničevanje disciplinske oblasti z izvajanjem disciplinskega postopka pred disciplinskimi organi ni mogoče opredeljevati kot »sojenje«, saj ne gre za odločanje o sporu med delavcem in delodajalcem, temveč za »ugotavljanje« odgovornosti ob upoštevanju nekaterih procesnih garancij, uveljavljenih v kazenskem pravu. Te so potrebne, saj je ugotavljanje disciplinske odgovornosti in uporaba disciplinskih sankcij po svoji naravi represivno ravnanje, četudi ne gre za »kaznovanje«, ker je cilj opominjanje storilca kršitev obveznosti.²⁹

Določila 34. in 35. člena Ustave Republike Slovenije varujejo človekovo telesno in duševno celovitost tako, da kot zavarovane dobrine omenjajo človekovo *dostojanstvo, varnost, zasebnost in osebnostne pravice*. Vse te dobrine so lahko ogrožene tudi na področju dela in socialne varnosti. Delodajalec je, podobno

²⁸ Prim.: Korpič-Horvat, E., 2011, Tičar, L., 2011

²⁹ Delodajalec je pooblaščen pri tem uporabljati omejena represivna sredstva zaradi zavarovanja lastnega pravnega položaja. Ker torej ne gre za kaznovanje zaposlenih v javnem interesu, je mogoče zoper kršitelja za isto ravnanje uporabiti disciplinsko sankcijo ter v primeru, ko je bila storilcu izrečena kazenska sankcija. Prim.: Cvetko 2003.

kot pri odločanju o pravnem položaju zaposlenih, tudi pri organiziranju in vodenju delovnega procesa in pri drugih aktivnostih, ki so pomembne za položaj delavca, dolžan ravnati humano. Ravnati mora tako, da po obstoječih kulturnih standardih in ob upoštevanju delavčevih individualnih lastnosti, temu ne povzroča telesnih ali duševnih bolečin. Čeprav je zasebnost delavcev v delodajalčevem obratu lahko omejena zaradi potreb, ki izvirajo iz potreb delovnega procesa, delodajalec ne sme posegati v zasebnost delavcev na delovnem mestu bolj, kot je nujno, oziroma to dopuščajo objektivni standardi. Ustava v okviru določb o človekovih pravicah in svoboščinah omenja varnost, zato mora delodajalec skrbeti, da je varnost zaposlenih ustrezno zagotovljena, kar se uredi zlasti z uveljavitvijo predpisov s področja varstva in zdravja pri delu.

Delodajalec mora upoštevati delavčeve osebnostne pravice. Gre za nepremoženjske pravice, kot je na primer pravica do imena, pravica do državljanstva ali za premoženjske osebnostne pravice. Te so z Ustavo posebej zavarovane, saj ta v 60. členu posebej omenja varstvo pravic iz ustvarjalnosti. Določa, da je osebam zagotovljeno varstvo avtorskih in drugih pravic oseb, ki izvirajo iz umetniške, znanstvene, raziskovalne in izumiteljske dejavnosti. Te pravice so pravno varovane tudi na področju delovnega prava.

Pravno varstvo pravic - načelo zunajsodnega in sodnega varstva

Ustava Republike Slovenije v 22. členu določa norme o enakem varstvu pravic ljudi v postopkih pred državnimi organi in nosilci javnih pooblastil, v njenem 23. členu pa je omenjena pravica državljanov do sodnega varstva pred neodvisnim, nepristranskim in z zakonom ustanovljenim sodiščem. Sojenje je javno (24. člen Ustave). Pravno varstvo pravic je pomembno tudi za udeležence delovnopравnih in socialno pravnih razmerij. Zaradi odvisnega položaja zaposlenih, stranki v morebitnem postopku nista v povsem enakem položaju. V zakonski ureditvi delovnih razmerij bi bilo smotno, da bi bilo na tem področju posebej poudarjeno načelo poštenja in prepoved zlorabe oblasti delodajalca. Predpisi o obligacijskih razmerjih urejajo prepoved zlorabe pravic, ki se na področju delovnega prava formalno nanaša le na pogodbeno razmerja (pravilo o subsidiarni uporabi Obligacijskega zakonika), ne pa tudi na druga področja.

Na področju delovnih razmerij je kot značilnost delovnega prava uveljavljeno *načelo primarnosti zunajsodnega preprečevanja in razreševanja ter sekun-*

darnosti sodnega reševanja delovnih sporov. Pri tem se lahko uporabljajo mehanizmi razsojanja (arbitraže), conciliacije (pomirjevanja, usklajevanja) ter mediacije (posredovanja v sporu). Na področju socialnih razmerij je zunajsodno varstvo pravic manj uveljavljeno.

Pravica do pravnega sredstva je državljanom zagotovljena proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njihovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (25. člen Ustave). Tako na področju delovnih kot tudi socialnih razmerij je udeležencem teh razmerij v skladu z ustavo zagotovljeno sodno varstvo pravic. Sodno funkcijo izvajajo neodvisna in nepristranska delovna in socialna sodišča oziroma sodniki.³⁰ Varstvo v pravnih postopkih je zagotovljeno s sistemskimi zakonskimi predpisi, ki urejajo postopke pred državnimi organi in drugimi nosilci javnih pooblastil. To so zlasti zakonski predpisi o splošnem upravnem postopku in o posebnih upravnih postopkih. V primeru sporov, ki se pojavljajo na področju delovnih in socialnih razmerij, o sporih lahko odločajo različne institucije za preprečevanje in razreševanje sporov, v okviru sodnega varstva njihovih pravic pa specializirana delovna in socialna sodišča, ki so organizirana tako, da sodijo na dveh stopnjah. Zoper njihove pravnomočne sodbe je mogoče uveljavljati obnovo postopka ter revizijo. Če gre za vprašanja kršitev človekovih pravic, lahko oseba, ki meni, da so po izčrpanju vseh pravnih poti njene človekove pravice še vedno kršene, z ustavno pritožbo pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije zahteva intervenco Ustavnega sodišča. Ima tudi možnost, da se obrne na sodišče za človekove pravice v Strasbourgu, ki je ustanovljeno in sodi na temelju pravnih aktov Sveta Evrope. Pomembni sta predvsem Evropska konvencija o človekovih pravicah ter Evropska socialna listina.

Druge človekove pravice in temeljne svoboščine zaposlenih

Med drugimi človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami kaže omeniti, da je stanovanje zaposlene osebe nedotakljivo (1. odst. 36. člena Ustave) tudi v razmerju do delodajalca, če ta zaposleni osebi stanovanje dodeli v uporabo. Delodajalec je dolžan upoštevati tajnost pisem in drugih občil zaposlenih tudi v primeru, ko zaposlena oseba prejema pošto ali druga (na primer elektronska) sporočila na

³⁰ Nepoklicne sodnike omenjenih specializiranih sodišč predlagajo v izvolitev delavska in delodajalska predstavništva. Na ta način se tudi na tem področju uveljavlja načelo socialnega dialoga.

naslovu delodajalca. Delodajalec je dolžan varovati osebne podatke zaposlenih (38. člen Ustave). Svoje oblasti v razmerju do zaposlenih ne sme uveljavljati tako, da bi kršil pravice zaposlenih oseb do prostega izražanja misli, govora in javnega nastopanja (1. odst. 39. člena Ustave). Verska opredelitev zaposlenih ne more vplivati na pravni položaj zaposlene osebe (41. člen Ustave), medtem ko je izpovedovanje vere lahko omejeno z ustavnimi pravicami delodajalca. Zaradi teh pravic so omejene tudi pravice zaposlenih do mirnega zbiranja (1. in 2. odst. 42. člena Ustave), ter do svobodnega izražanja narodnostne pripadnosti ter kulture (61. člen Ustave).

5.1. Načelo svobode dela

Določila 49. člena Ustave Republike Slovenije urejajo svoboščino oseb oziroma vsakogar, da prosto odloča o vprašanih lastnih delovnih aktivnosti. Vsebina ustavnega načela svobode dela je v prvi vrsti prepoved prisilnega dela in upravičenje vsakogar, da *prosto izbira svojo zaposlitev, in da mu je pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto*. Tem pravicam ustrezajo obveznosti, ki jih ima država, da zagotovi pogoje za uveljavljanje teh pravic, kar izvaja zlasti z zakonsko ureditvijo dolžnosti objave prostih delovnih mest in javnih natečajev za uradniška delovna mesta, preko organiziranja in zagotavljanja delovanja sistema zaposlovanja in v tem okviru posredovanja dela in zaposlitve.

Prostost pri izbiri zaposlitve je ustavna vrednostna kategorija, ki ima tudi v času zaposlitve delavca pravne učinke. Oži možnosti, da bi lahko bilo delavcu v času zaposlitve odrejeno drugo delo, kot je tisto, zaradi opravljanja katerega se je zaposlil in tisto, katerega je dolžan opravljati na temelju samega zakona (izredne razmere).³¹ S tega vidika obstajajo omejitve pri določanju širine delovnih mest ali področij dela v splošnih aktih, pri premestitvah in podobno. S prostostjo pri izbiri zaposlitve je povezana »možnost pridobiti si ustrezno izobrazbo« ter »mobilnost« delavcev, kar vse spodbuja država z ukrepanjem na trgu dela. Povezana je tudi s

³¹ S tega vidika je konkretnjša nemška ustava: "... All Germans have the right to freely **choose their occupation**, their place of work, and their place of study or training. The practice of an occupation can be regulated by or pursuant to a statute ... No person may be forced to perform work of a particular kind **except** within the framework of a traditional compulsory community service that applies generally and equally to all ... **Forced labor may be imposed** only on persons deprived of their liberty by court sentence (Article 12 of German Constitution).

pravnicami, priznanimi zaposlenim s pravili mednarodnega prava, zlasti s pravico do poklicnega razvoja posameznika.³²

Ustava državljanom ne jamči zaposlitve.³³ Ne zagotavlja torej konkretne »pravice do dela«, čeprav to pravico omenjajo določila ratificirane Evropske socialne listine.³⁴ Prostost izbire zaposlitve je relativna, saj je omejena z različnimi pravnimi instituti kot so prednostna pravica do zaposlitve določenih kategorij oseb, dolžnost brezposelnih, da sprejmejo ustrezno ali primerno zaposlitev, da bi ohranili pravico do denarnih prejemkov iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti in podobno. Zaradi zagotavljanja svobode dela Ustava določa tudi prepoved prisilnega dela, ki je poudarjena tudi v aktih mednarodnega prava, na primer v Konvenciji št. 29 Mednarodne organizacije dela.

5.2. Načelo socialne varnosti

Po določilih 1. in 2. odstavka 50. člena Ustave Republike Slovenije imajo državljani pravico do *socialne varnosti* pod pogoji, ki so določeni z zakonom.

³² Ta pravica, ki jo omenja Konvencija MOD št. 142, je omenjena v nekaterih tujih ustavah. Tako nemška ustava določa: "Everyone has the right to free **development of his personality** insofar as he does not violate the rights of others or offend against the constitutional order or morality" (Art. 2 of Germany Constitution).

³³ Ustavno sodišče Republike Slovenije je v Odločbi Up-183/97 zavzelo stališče, da ustavni pravici do svobode dela in proste izbire zaposlitve sicer sami po sebi morda ne zagotavljata tudi pravice do dejanskega opravljanja dela na delovnem mestu, za katerega je delavec sklenil delovno razmerje, oziroma na katerega je razporejen ali imenovan. Namen zagotavljanja teh pravic ni le golo delavčevo preživetje, pač pa - v skladu z določbami mednarodnih sporazumov s tega področja - »zagotavljanje pravičnega zaslužka z delom in s tem omogočanje človeka vrednega življenja. To vključuje tudi pravico do opravljanja izbranega poklica, do izobraževanja in izpopolnjevanja v tem poklicu in možnost napredovanja pri delu«.

³⁴ V ustavah nekaterih evropskih držav je ta pravica določena in postavljena v ustrezno razmerje do svobode dela. Tako na primer hrvaška ustava določa: »Everyone shall have **the right to work and enjoy the freedom of work** ... Everyone shall be **free to choose his vocation and occupation**, and all jobs and duties shall be accessible to everyone under the same condition« (Article 54, Croatia Constitution).

Švedska ustava v "temeljnih določbah" omenja pravico do dela skupaj s pravico do izobraževanja, do socialnega varstva in socialne varnosti ter do dobrega življenjskega okolja: "The personal, economic and cultural welfare of the individual shall be fundamental aims of public activity. In particular, it shall be incumbent upon the public **administration to secure the right to work, housing and education, and to promote social care and social security and a good living environment**" (Par. 2 Art. 2 Swedish Constitution).

Država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje.³⁵ Gre za široko zasnovano človekovo pravico, ki naj bi vsakemu državljanu ali celo »vsakomur« zagotovila *najnujnejšo pomoč v primerih nastopa socialnih tveganj (rizikov)*, kot so bolezen, poškodba, starost, invalidnost, telesna okvara, smrt, brezposelnost in drugi ter jim tako zagotovila dostojno življenje. Sistem socialnih pomoči je po praksi Ustavnega sodišča sestavni del ustavne pravice do socialne varnosti. Povezana je z načelom socialne države, iz katerega je izpeljana. Državo obvezuje k ravnanju, s katerim bo zagotavljala možnosti in pogoje za njeno uresničevanje. Njena vsebina v Ustavi ni konkretno in v celoti določena, zato je zakonodajalcu prepuščeno široko polje *presoje smotrnosti pri urejanju razsežnosti pravice do socialne varnosti*. Upravičenja oseb, pri katerih se pojavlja uresničitev določenega socialnega tveganja ter obveznosti oseb, da za delovanje sistema socialne varnosti zagotavljajo potrebna denarna sredstva, temeljijo na načelu vzajemnosti in načelu solidarnosti.³⁶ Načelo vzajemnosti in načelo solidarnosti sta uveljavljeni v obeh

³⁵ V primerjalnem ustavnem pravu najdemo tudi drugačne pojmovne opredelitve »socialne varnosti« kot jo poznamo v Sloveniji, kjer s tem pojmom označujemo socialna zavarovanja in različne oblike varstva na različnih socialnih področjih. Tako na primer hrvaška ustava določa: »The right of employees and of members of their families to **social security and social insurance** shall be regulated by law and collective agreements ... Rights in connection with child-birth, maternity and child care shall be regulated by law ... The State shall ensure the **right to assistance** for weak, helpless and other persons unable to meet their basic needs owing to unemployment or incapacity to work ... The State shall devote special care to the protection of disabled persons and their integration into social life ... Receiving **humanitarian aid from abroad** may not be forbidden ... Everyone shall be guaranteed the right to health care, in conformity with law« (Art.56-Art.58 Croatia Constitution).

Italijanska ustava podrobneje opredeljuje pravico do socialne pomoči osebam, ki izpolnjujejo pogoje, ki jih določa že sama ustava: "All citizens **unable to work** and lacking the resources necessary for **their existence** are entitled to private and social assistance" (Par.1 Art.38 Italian Constitution).

Madžarska ustava določa: "The Republic of Hungary shall provide support for those in need through a wide range of **social measures**" (Article 17 Hungarian Constitution) ... in ... "Citizens of the Republic of Hungary have the right **to social security**; they are entitled to the **support required to live** in old age, and in the case of sickness, disability, being widowed or orphaned and in the case of unemployment through no fault of their own. The Republic of Hungary shall implement the right to social support through the social security system **and** the system of social institutions" (Article 70 Hungarian Constitution).

³⁶ Po načelu vzajemnosti upravičenci do pravic iz socialne varnosti ne uživajo teh pravic v sorazmerju s svojim prispevkom pri zagotavljanju sredstev za delovanje sistema socialne varnosti, po načelu solidarnosti pa so do teh pravic upravičene tudi osebe, ki iz upravičenih razlogov ne prispevajo omenjenih sredstev. Podobno tudi Ustavno sodišče v odločbi U-I-47/94 in drugih, kjer je obrazložilo, da je s 50. členom Ustave varovana posameznikova pravica do socialne varnosti.

sferah sistema socialne varnosti, čeprav je razvoj sistema usmerjen k doslednemu ločevanju in opiranju obveznih zavarovanj na načelo vzajemnosti, varstva pa na načelo solidarnosti. Glavna značilnost načela vzajemnosti je zavarovalno razmerje, kateremu je v sferi obveznih zavarovanj dodana javna komponenta, ki se kaže v zakonski ureditvi in javnem nadzoru. Pri prostovoljnih zavarovanjih je ta javna komponenta omejena. V okviru zavarovanj načelo solidarnosti slabi. Pravice iz socialnih zavarovanj postajajo vedno bolj odvisne od njihovih prispevkov v zavarovalne sklade.

Ustava določa obveznost države in jo usmerja, da pravno uredi sistem obveznega zdravstvenega, pokojninskega in invalidskega ter drugih socialnih zavarovanj, ter da skrbi za njihovo delovanje. Določa, da je treba posebno varstvo z zakonom zagotoviti vojaškim veteranom in žrtvam vojnega nasilja (3. odst. 50. člen Ustave).

Določila 51. člena Ustave Republike Slovenije v zvezi s pravico do zdravstvenega varstva določajo, da ima vsakdo pravico do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon. Gre za določilo, ki določa subsidiarne pravne temelje socialni varnosti na področju zdravstva in s tem dopolnjuje ustavne temelje o obveznem zdravstvenem zavarovanju, ki je primarni dejavnik socialne varnosti na področju zdravstva (50. člen Ustave). Ustava tudi določa, da nikogar ni mogoče prisiliti k zdravljenju, razen v primerih, ki jih določa zakon.

Ustava posebej ureja socialno varnost invalidov. Določa, da je invalidom v skladu z zakonom zagotovljeno varstvo ter usposabljanje za delo (52. člen Ustave Republike Slovenije). Izobraževanje in usposabljanje je zagotovljeno tudi otrokom z motnjami v telesnem in duševnem razvoju ter drugim prizadetim osebam zato, da se jim omogoči dejavno življenje v družbi. Izobraževanje in usposabljanje prizadetih otrok in drugih oseb se financira iz javnih sredstev. Država mora zagotoviti invalidom možnost enakopravne vključitve v družbo in delo ter jim na ta način zagotoviti osebno dostojanstvo.

Spreminjanje družbenih vrednot in vpliv na spreminjanje načel socialne varnosti

Določila Ustave o socialnih zavarovanjih in socialni varnosti ter druga, s temi povezana določila opozarjajo na obveznost države, da to področje uredi sistematično. Sistematičnost urejanja se na področju socialne varnosti kaže v soodvisnosti in

povezanosti elementov socialne varnosti oziroma njenih podsistemov.³⁷ Lastnost soodvisnosti in povezanosti se zagotavlja na več načinov, na primer z *vklučevanjem različnih institucij* oziroma subjektov v aktivnosti ali v oblikovanje instrumentov, s pomočjo katerih se zagotavlja socialna varnost. Sistematičnost se vidi tudi v enotnih izhodiščih formalne organizacijske povezanosti, v odvisnosti nekaterih pravic v konkretnem podsistemu, v drugem podsistemu socialne varnosti, v urejeni dolžnosti komuniciranja med organi in organizacijami, ki izvajajo dejavnosti na področju socialne varnosti in podobno.

Povezanost različnih delov sistema socialne varnosti se delno kaže tudi v *prevladujočem načinu financiranja*, ki temelji v prvi vrsti na prispevkih in davkih. Z vidika celotnega sistema socialne varnosti so osrednji vir financiranja prispevki. Med drugimi viri je tako na področju nekaterih zavarovanj kot tudi socialnega varstva lahko pomemben finančni vir prispevek osebe, nosilke pravice, da sama delno prispeva k zagotavljanju sredstev za uživanje njene pravice. Če tega ni zmožna, je lahko zavezanica za plačilo občina, ki pa lahko svoje stroške kompenzira iz morebitnega premoženja osebe, nosilke pravice. Vse te značilnosti sistema socialne varnosti utemeljujejo tezo, da je mogoče kot eno temeljnih značilnosti sistema socialne varnosti šteti *njegovo enotnost*. Elementi posameznega podsistema, ki niso povezani z drugimi podsistemi so izjeme.

Ustavna vrednota socialne države je vrednostni temelj pravil in prakse medsebojne pomoči in organizirane samopomoči ljudi na področju socialne varnosti. Medsebojna pomoč se zagotavlja s financiranjem ali sofinanciranjem zagotavljanja pravic, organizirana samopomoč pa v obliki zavarovanj, katerih temelj je obvezno ali prostovoljno združevanje sredstev v rizičnih skladih, iz katerih se upravičencem zagotavljajo socialne pravice. Medsebojna pomoč in organizirana samopomoč sta povezani, vendar kakovostno povsem različni kategoriji. V preteklosti sta bili obravnavani skupno v okviru pojma načela vzajemnosti in solidarnosti. To ni omogočalo preglednosti in jasne prepoznave narave posameznih socialnih pravic. Medsebojna pomoč in organizirana samopomoč sta različni kategoriji in vsaka izmed njiju je vsebinski temelj samostojnega načela: medsebojna pomoč je temelj *načela solidarnosti*, organizirana samopomoč pa *načela vzajemnosti*.

Z načelom vzajemnosti in načelom solidarnosti je neposredno povezana tematika financiranja socialnih zavarovanj. Glede financiranja je bilo že omenjeno, da

³⁷ Prim.: Bubnov-Škoberne, Anjuta, Strban, Grega. *Pravo socialne varnosti*. 1. natis. Ljubljana: GV založba, 2010. Kavar-Vidmar, 2006. Kalčič 1996.

je način financiranja podsistemov socialne varnosti dejavnik načela enotnosti na področju socialne varnosti, ker gre za novit in sistematičen način zbiranja in razporejanja sredstev v okviru celotnega področja socialne varnosti. Sredstva, ki se zbirajo na ta način so v okviru *obveznih zavarovanj* - zlasti *davščine, torej davki in prispevki*. Niso pa te oblike zagotavljanja sredstev edine. Zlasti za zagotavljanje pravic na temelju solidarnosti se pojavljajo številne druge oblike.³⁸

Sodobne države so lahko uspešne pri svojem razvoju, če se zavzemajo za blaginjo prebivalstva. Temu cilju pa se je mogoče približevati le, če se na področju socialne varnosti uveljavijo trendi *širitve kroga oseb*, ki uživajo dobrotno socialne varnosti in k *postopni širitvi* socialnih pravic. Ta proces celovito širi področje socialne varnosti, zato je temelj *načela univerzalnosti* na področju socialne varnosti.

Načelo univerzalnosti usmerja zakonodajalca, da skrbi za družbenemu razvoju primerno *krepitev načela socialne države* s postopno širitvijo pravic, njihovim nadomeščanjem z novimi in z dodajanjem novih. Primer uspešnega uveljavljanja tega načela v Sloveniji je postopno razvijanje in uzakonjanja ter izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja. To je še posebej pomembno v času ekonomske nestabilnosti, ko ti ukrepi lahko pomembno preprečijo ali omilijo socialne stiske ljudi.³⁹

Država je glavni nosilec graditve in razvoja socialne varnosti, kljub temu pa tega ne izvaja izključno avtoritarno. Čeprav je za razvijanje socialnih razmerij po ustavi odgovorna država, se v pravno urejanje in organiziranje sistema socialne varnosti vključujejo tudi zasebne organizacije, institucije civilne družbe ter državljani sami neposredno. To je okoliščina, zaradi katere kljub široko navzočemu javnemu intereso nad delovanjem sistema socialne varnosti in temu ustreznemu prevladujo-

³⁸ Tako na primer zakonodaja o urejanju trga dela določa, da za izvajanje letnega programa dela »lahko fundacija del sredstev pridobi iz državnega proračuna« na temelju ustreznega javnega razpisa, tako da se merila za sofinanciranje določijo v javnem razpisu »zlasti glede na potrebe trga dela, zmogljivost oziroma lastna sredstva fundacije ter predhodno učinkovitost delovanja fundacije.« Pomembni vir za financiranje teh pravic so tudi:

- proračuni lokalnih skupnosti,
- evropski strukturni skladi ter drugi evropski viri v skladu s predpisi o trgu dela,
- lastna sredstva nosilca pravice v skladu s predpisi o zdravstvu,
- sredstva kapitalnega sklada pokojninskega in invalidskega zavarovanja (povzeto po ZPIZ).

³⁹ S tega vidika je bil v slovenski pravni ureditvi trga dela med prvimi ukrepi sprejet ukrep zagotavljanja subvencij za samozaposlitev, ki se lahko brezposelnim osebam dodelijo na podlagi zaposlitvenega načrta, med zadnjimi ukrepi pa sta bila v letu 2010 uvedena »delitev delovnega mesta« (job sharing), ki spodbuja zaposlovanje in začasno »nadomeščanje« začasno odsotnih delavcev z brezposelnimi osebami (job rotation), ki blaži težave brezposelnih oseb in na primer spodbuja delodajalce, da pošiljajo svoje zaposlene na izobraževanje.

čemu avtoritarnemu zakonskemu urejanju področja s kogentnimi predpisi (načelo zakonitosti), obstaja še široko področje zasebno pravnega urejanja tematike. Ta značilnost upravičuje sklep, da je na področju socialne varnosti mogoče utemeljevati *demokracijo razmerij* kot eno izmed načel tega pravnega področja.

Procesi odločanja o urejanju, organiziranju in izvajanju pravil na področju socialne varnosti so pomembna vsebina *socialnega dialoga* med socialnimi partnerji na različnih ravneh.⁴⁰ Pri tem je posebno pomembna tudi vloga stroke, ki v organiziranih oblikah oblikuje in izraža svoja stališča zlasti o načrtovanju in izvajanju predpisov in politik na področju socialne varnosti. Primer vključevanja strokovnih predstavnikov v procese odločanja je na primer *strokovni svet*, ki se ustanovi pri ministrstvu, pristojnem za socialno varstvo.⁴¹ Strokovnjaki se lahko vključujejo tudi v *zbornice*, katerih pravni položaj določajo posamezni predpisi, ki urejajo dejavnosti v okviru katerih se izvajajo storitve na področju socialne varnosti.

Značilnost spreminjanja sistema socialne varnosti v svetu in pri nas je tudi krčenje javnih zavarovanj in razvijanja zasebnih zavarovanj in varstva. V času globalizacije in gospodarske nestabilnosti je v prvem desetletju 21. stoletja v svetu in tudi v Sloveniji prišlo do ocen, da je treba na področju socialne varnosti uveljavljati in izvajati procese *privatizacije socialne infrastrukture* ter omogočiti zasebna zavarovanja ter izvajanje socialnih dejavnosti tudi v okviru zasebnega sektorja gospodarstva. Storitve na področju socialne varnosti lahko opravljajo pravne in fizične osebe javnega kot tudi zasebnega prava, če izpolnjujejo predpisane pogoje. Večino storitev opravljajo izvajalci kot javno službo. V tem primeru se za posamezno področje izvajanja storitev oblikujejo »mreže izvajalcev«, v katere so vključeni javni izvajalci *kot tudi zasebni izvajalci - pravne osebe s koncesijo*. Za storitve, ki se opravljajo izven navedene mreže, izvajalci ne potrebujejo koncesije, potrebujejo pa »dovoljenje«, ki ga izda pristojno ministrstvo. Samozaposlene osebe, ki samostojno opravljajo poklicno dejavnost (niso v delovnem razmerju)

⁴⁰ Različni predstavniki interesov vključno s socialnimi partnerji usklajujejo svoje interese med drugim tudi v svetih javnih zavodov, ki skrbijo za dejavnosti na področju socialne varnosti. Tako je na primer svet Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje sestavljen tako, da so v njem zastopani predstavniki Vlade RS, sindikati, delodajalska predstavništva, predstavniki upokojencev, invalidi in zaposleni v zavodu.

⁴¹ Strokovni svet ima po predpisih o socialnem varstvu nalogo, da »spremlja« politiko, ki se oblikuje na področju socialnega varstva. Pri tem daje pobude in mnenja k »razvojnim usmeritvam« na tem področju. Med drugim sodeluje pri pripravi normativov in standardov storitev in podobno. Člane strokovnega sveta imenuje minister, pristojen za socialno varstvo, iz vrst priznanih strokovnjakov s področja socialne politike na predlog socialne zbornice.

lahko opravljajo nekatere storitve, ne da bi za to potrebovale koncesijo, izpolnjevati pa morajo pogoje, ki jih določa zakon. Vse omenjene značilnosti kažejo, da se na področju socialne varnosti postopoma oblikuje načelo, ki ga je mogoče poimenovati *načelo komplementarnosti javnega in zasebnega področja socialne varnosti*.

Uresničevanje pravic iz socialne varnosti je v Ustavi sistematično urejeno tako, da ne dopušča dvomov v to, da je varstvo te vrednote v javnem interesu. Ob upoštevanju že predstavljenega načela enotnosti socialne varnosti je mogoče ugotoviti, da iz teh izhodišč izhaja sklep, da morajo biti vsi *bistveni elementi* sistema socialne varnosti urejeni v prvi vrsti s *pravnimi normami*. Te so najpogosteje prisilne (kognitivne) narave. Bistveni elementi sistema socialne varnosti so zlasti organiziranje in financiranje in upravljanje podsistemov socialne varnosti ter izvajanje nadzora nad izvajanjem predpisov s področja socialne varnosti. Le izjemoma je mogoče posamezne elemente urejati s pravnimi posli.⁴² S pravnimi posli pa je mogoče urejati zlasti vprašanja, ki se tičejo izvajanja predpisov. Pri izvajanju predpisov o uresničevanju pravic s področja socialne varnosti se v zakonodaji pogosto pojavlja model, za katerega je značilno, da pristojni organ najprej dokončno odloči o pravicah, nato pa se s pogodbo uredi način njene uveljavitve v praksi. Sistem socialne varnosti urejajo različne kategorije pravnih aktov. V okviru heteronomnih pravnih aktov so to mednarodne pogodbe, ustava zakonski in podzakonski predpisi, ki vsebujejo pravne norme materialnega ali formalnega prava.⁴³ V okviru avtonomnih pravnih aktov pa so to zlasti notranji akti pravnih oseb, ki izvajajo dejavnosti na področju socialne – na eni,⁴⁴ ter kolektivni sporazumi, ki so rezultat socialnega dialoga – na drugi strani. Predpisi s področja pokojninske zakonodaje na primer

⁴² Na primer pogodbeno urejanje razmerij, ki se oblikujejo v zvezi s poklicno rehabilitacijo invalidov, pogodba o zaposlitvi pri vključitvi brezposelne osebe v izvajanje javnih del, pogodbeno urejanje vključevanja oseb v dodatna zavarovanja itd. Pogodba o zaposlitvi, sklenjena zaradi opravljanja javnih del, se po določilih predpisov s področja trga dela, sklone ob upoštevanju posebnosti glede višine plačila za delo, trajanja letnega dopusta in razlogov za njeno prenehanje, ki so določeni v tem zakonu. To določilo s pravno systemskega vidika opozarja, da je prosta volja strank pogodbe omejena s prisilnimi zakonskimi pravili.

⁴³ V zvezi s tem velja osrednje pravilo, da kadar javni zavodi v izvrševanju javnih pooblastil odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, postopajo po zakonu o splošnem upravnem postopku, če niso posamezna vprašanja postopka z zakonom urejena drugače. Drugačno urejanje je urejanje s posebnimi procesnimi pravili, postopek pa v tem primeru dobi značaj posebnega upravnega postopka (prim.: načelo varstva pravic).

⁴⁴ Svet Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje na primer prejema izvršilne akte, s katerimi ureja vprašanja obveznega zavarovanja, za katera ni izrecno določena pristojnost državnih organov. Ti se začnejo uporabljati, ko k njim da soglasje minister, pristojen za delo.

omenjajo možnost socialnih partnerjev, da sklepajo kolektivne pogodbe, s katerimi oblikujejo pokojninske načrte kolektivnega dodatnega prostovoljnega pokojninskega zavarovanja. Te značilnosti utemeljujejo tezo, da je na področju socialne varnosti v Slovenski pravni ureditvi uveljavljeno *načelo zakonitosti*.

V pravnem sistemu vse pravice uživajo določen obseg pravnega varstva. Ena od karakteristik pravice je prav njeno pravno varstvo, ki pa z vidika intenzivnosti ni vedno enako. Za varstvo nekaterih pravic obstaja širši arzenal pravnih sredstev in ukrepov kot za varstvo drugih, obseg in način zagotavljanja varstva pravic pa je odvisen od narave in namena pravice. Večina pravic s področja socialne varnosti so po pravni naravi človekove pravice, torej osebne pravice. Gre za pravice, ki se priznavajo osebam na temelju obveznih zavarovanj in socialnega varstva. Naslovniki teh pravic imajo v primerjavi s premoženjskimi pravicami okrepljeno pravno varstvo. Kot druge človekove pravice so tudi te pravice trajne in *ne zastarajo*. Zastarajo pa lahko dospele terjatve, ki izvirajo iz omenjenih pravic. Omenjene pravice so neodtujljive, kar pomeni, da *niso v pravnem prometu*. Zato jih ni mogoče s pravnimi posli pridobiti, spremeniti ali odtujiti, vendar pa so lahko v pravnem prometu posamični prejemki, storitve ali terjatve, ki jih naslovniki pravic pridobijo v procesu uresničevanja teh pravic. Pravic tudi ni mogoče dedovati.

Pridobljenih pravic nosilec teh pravic tudi *ni mogoče odvzeti, zmanjšati ali omejiti*, s tem da izjeme od tega načela lahko določa zakon. Usklajevanje pravic v smislu njihovega zmanjševanja zaradi gospodarskih razlogov je z vidika varstva pridobljenih pravic posebej občutljivo. Če tudi je morebiti pri zagotavljanju pravic prišlo do napak, je treba pravice, ki so bile naslovniku priznane, spoštovati.⁴⁵ Vendar pa to pravilo ni absolutno. Pridobljene pravice so varovane le, če jih je upravičenec pridobil v dobri veri, oziroma, da razlog za napake pri zagotovitvi pravice ni na strani naslovnika pravice. Omenjene ugotovitve kažejo, da je treba tudi v sodobnem času v celoti upoštevati načelo, ki je tradicionalno uveljavljeno na področju socialne varnosti, to je *načelo nezastarljivosti, neodtujljivosti in spoštovanja pridobljenih pravic*.

⁴⁵ Po predpisih ZPIZ mora oseba, ki ji je bil na račun zavoda izplačan denarni znesek, do katerega ni imela pravice, vrniti prejeti znesek po pravilih obligacijskega zakonika o »neupravičeni obogatitvi«. Gre za morebiti napačni izračun zneska, do katerega je oseba upravičena, ne pa za napačno odločitev o obsegu pravice. Ko je pravica priznana s pravnomočno odločbo, če tudi je ta nepravilna in morebiti v korist naslovnika pravice, vanjo ni mogoče poseči z zahtevkom za spremembo pravice in povračila prejetega. Izjemoma je mogoče spremembo uveljaviti le v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi.

Na področju socialne varnosti je treba splošno načelo varstva pridobljenih pravic in prepoved retroaktivne veljavnosti manj ugodne socialne zakonodaje dosledno upoštevati, česar zakonodaja in ustavno sodna praksa ne upoštevata dovolj. Na področju socialne varnosti velja celo načelo okrepljenega varstva pričakovanih pravic, zato je treba splošna pravila o pridobljenih pravicah še bolj dosledno upoštevati. Načelo spoštovanja pridobljenih pravic je bilo v praksi po prej omenjenih kriterijih verjetno kršeno z zakonsko ureditvijo zmanjšane valorizacije pokojnin, ki je bila potrjena s sporno odločitvijo Ustavnega sodišča R Slovenije.⁴⁶

Na področju socialne varnosti je bilo v preteklosti v zvezi z uveljavljenimi načeli pogosto uporabljan pojem »načelo varstva pravic«. Ta pojem ni imel specifične sporočilne vrednosti. Pravice so kot pravna kategorija vedno tako ali drugače pravno varovane. Da bi na področju formalnega prava lahko prišli do smiselne pojmovne opredelitve ustreznega načela, je treba upoštevati, da je država glavni organizator in regulator sistema socialne varnosti, socialne pravice pa štejejo za pomembne človekove pravice, zato je njihovo uveljavljanje in varstvo zagotovljeno na dveh ravneh: Uveljavljajo se v upravni sferi in v upravnih postopkih, varstvo pa je zagotovljeno v zunajsodnih in sodnih postopkih.

Zagotavljanje socialnih pravic v javni sferi je organizirano v okviru sistema oseb javnega prava, ki so povezane v mrežo. Procesnopravni predpisi različnih vrst zagotavljajo upravičencem različne pravne poti za uveljavitev in varstvo njihovih pravic. Pred prikazom sistema varstva socialnih pravic je torej treba predstaviti tudi vsebino formalnih oziroma procesno-pravnih pravil, ki urejajo postopek odločanja o pravicah upravičencev, v postopku uveljavljanja oziroma zagotavljanja socialnih pravic. V večini primerov je o pravicah odločeno tako, da zaradi odločitve ne pride do spora in postanejo odločbe o teh pravicah dokončne, pravnomočne in izvršljive. Zoper odločitev organa prve stopnje v pravnem postopku je mogoče vložiti pritožbo, o kateri odločajo v postopku uveljavljanja pravic pristojni organi

⁴⁶ Z omenjeno zakonsko ureditvijo in sklepom Ustavnega sodišča RS U-I-123/92-16 ter odločbo US RS U-I-123/92-21 so bili v Sloveniji nevarno znižani standardi spoštovanja pravne države, pravne varnosti in zaupanja v pravo. Odločba Ustavnega sodišča (U-I-33/94 z dne 7. 7. 1994, Uradni list RS, št. 69/94) navaja, da »se obseg pravic, določen z zakonom, z zakonom lahko tudi zmanjša, seveda le z veljavnostjo za naprej. Zato začasno spremenjeno usklajevanje pokojnin ni v neskladju s 50. členom Ustave, ki zagotavlja pravico do socialne varnosti, niti ni v neskladju z drugimi načeli pravne in socialne države (2. člen Ustave)«. Ta argumentacija ne upošteva, da z novimi predpisi o usklajevanju pokojnin država posega v obseg pravice, ki je bila upokojencem pravnomočno priznana. Z vidika zaupanja v pravo so nesprejemljivi celo predpisi, ki zastrujejo pogoje za uveljavitev socialnih pravic, če ti predpisi začnejo učinkovati po vzpostavitvi zavarovalnega razmerja.

druge stopnje istega ali drugega subjekta znotraj konkretnega upravnega področja. Zoper dokončne odločbe je v določenih rokih mogoče vlagati pravna sredstva pred sodišči, ki odločajo v sporih iz teh razmerij. Roki, ki veljajo na tem področju, so pomembna vez med sistemom uveljavljanja pravic in sistemom varstva pravic v sporih (torej, ko je nujna intervencija tretjega). To je razlog, da je omenjeno, da vse podsisteme socialne varnosti tipično okoliščino, mogoče opredeliti kot načelo zveznosti postopka uveljavljanja in varstva pravic.

5.3. Načelo trajnega izobraževanja in usposabljanja

Po določilih 57. člena Ustave Republike Slovenije je *izobraževanje svobodno* z izjemo osnovnošolskega izobraževanja. To določilo relativizira obveznost zaposlenih, da se *izobražujejo v skladu s potrebami delovnega procesa* tako, da zoper tiste, ki odklanjajo izobraževanje, ni mogoče uveljavljati pravne odgovornosti. Neizpolnjevanje omenjene obveznosti zaposlenih pa lahko ima zanje drugačne neugodne posledice, kot je na primer omejitve napredovanja, ugotavljanje, da oseba nima potrebnih znanj in zmožnosti za opravljanje dela na delovnem mestu in druge. Pravica do izobraževanja, ki po ustavi spada med človekove pravice, temelji na splošni ustavno opredeljeni dolžnosti države, da »ustvarja možnosti«, da si državljani pridobijo ustrezno izobrazbo.

V zvezi s tem so aktivnosti države v sferi delovnih in socialnih razmerij usmerjene zlasti na fiskalno in drugačno spodbujanje zaposlenih in delodajalcev, da gradijo in uporabljajo sisteme trajnega izpopolnjevanja znanj zaposlenih. Na področju trga dela ima država posebno, z zakonom določeno obveznost, da zagotavlja razvoj izobraževanja in izpopolnjevanja znanj, zlasti v okviru razvijanja »aktivne politike zaposlovanja«.

6. GOSPODARSKA IN SOCIALNA RAZMERJA

Delo in zaposlenost sta posebni vrednoti in družbeni dobrini, zato sta posebej zavarovani v določilih 66. člena Ustave Republike Slovenije v okviru poglavja o gospodarskih in socialnih razmerjih. Ustava določa, da država aktivno skrbi za zaposlovanje.⁴⁷ Ta določila so *ustavni temelj* oblikovanja predpisov, ki ure-

⁴⁷ »Država ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo« (66. člen Ustave).

jajo zaposlovanje in trg dela, individualna in kolektivna delovna razmerja.⁴⁸ S formulacijo, da država na tem področju »ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo« ter tako, da zagotavljajo »varstvo zaposlovanja in dela« je poudarjena dolžnost države, da je na tem področju aktivna in da se njene aktivnosti ne omejujejo le na pravno urejanje tematike trga dela, temveč so njene dolžnosti tudi organizacijske in finančne narave. Ustavno pravilo je programska norma, ki ni iztožljiva. Razsežnosti dolžnosti države na omenjenem področju pa so kljub temu velike, saj je treba te dolžnosti obravnavati skozi prizmo »pravice do dela«, ki je v slovenski pravni red vnesena z določili ratificirane Evropske socialne listine.

Ustava nalaga državi obveznost, da skrbi za zdravo življenjsko okolje (72. člen Ustave). Zdravo življenjsko okolje je tako predmet zakonskega urejanja, s tem da zakon ob upoštevanju omenjene vrednote določa pogoje in način za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti. Tako se v povezavi s 74. členom Ustave gospodarska dejavnost ne sme opravljati v nasprotju z javno koristjo. Položaj zaposlenih mora biti v zvezi s tem urejen tako, da zaposlenim zagotavlja omejeno pravico.

Delo je človekova aktivnost, ki po mednarodnopравnih standardih ni izključno tržna kategorija, temveč uživa posebno varstvo. Še posebej to velja za zahtevnejše oblike človekovega dela in njegove ustvarjalnosti. Gre zlasti za umetniško, znanstveno in raziskovalno ter izumiteljsko dejavnost. Nosilec teh dejavnosti Ustava (59. in 60. člen) zagotavlja prostost (»svobodo«) ustvarjanja, obenem pa tudi varstvo avtorskih in drugih pravic, ki izvirajo iz omenjenih človekovih aktivnosti (»dejavnosti«). Opraviti imamo predvsem s pravicami intelektualne lastnine, v okviru katerih sodijo avtorske pravice in pravice industrijske lastnine. Omenjeno posebno ustavno varstvo je nosilec ustvarjalnosti zagotovljeno tudi v razmerju do delodajalcev. Osebnostni del teh pravic (»moralne pravice«) je zaposlenim zagamčen kot neodtujljiv, premoženjski del pa je predmet posebnega zakonskega urejanja (izumi ustvarjeni v delovnem razmerju, itd.). Ustava varuje tako moralne kot premoženjske pravice ustvarjalcev (pravica do nadomestila za uporabo določenega dela, stvaritve).

⁴⁸ Edina posebna kategorija zaposlenih, ki jih omenja Ustava, so tujci. Na področju gospodarskih in socialnih razmerij imajo tujci in člani njihovih družin posebne pravice, ki so določene z zakonom (79. člen Ustave).

6.1. Načelo uravnoveženosti interesov socialnih partnerjev

Omejena lastninska in podjetniška upravičenja delodajalcev

Po določilih 67. člena Ustave Republike Slovenije je treba lastnino uživati tako, da je pri tem zagotovljena tudi njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija in je v tesni povezavi s 33. členom Ustave, ki osebam jamči pravico do zasebne lastnine in dedovanja. V javnem interesu je, da je čim več razpoložljivih virov usmerjenih v fazo proizvodnje in menjave v procesu gospodarske reprodukcije. Z ukrepi, ki spodbujajo te faze, država lahko pomembno prispeva k uveljavljanju socialne funkcije lastnine, kar ima ugodne učinke na gospodarstvo in socialo, zlasti na trg dela. S tega vidika je na primer lahko velikega pomena ustrezna pravna ureditev sistema lastništva zaposlenih oziroma udeležbe zaposlenih na dobičku gospodarskih organizacij.

Socialna in ekološka funkcija lastnine s pravnega vidika omejujeta lastninsko pravico. Sta legitimni temelj za pravno ureditev različnih obveznosti delodajalcev, med katerimi že Ustava omenja obveznost zagotavljanja varnosti, ki mora biti zagotovljena tudi zaposlenim saj določa, da ima vsakdo pravico do zdravega življenjskega okolja (1. odst. 72. člena Ustave). Konkretnije so delodajalčeve obveznosti na tem področju urejene zlasti s predpisi o zdravju in varstvu pri delu. Določila 74. člena Ustave določajo, da je gospodarska pobuda prosta, vendar pa se gospodarske dejavnosti ne smejo izvajati v nasprotju z javno koristjo.⁴⁹

Pluralizem predstavništva socialnih partnerjev in njihovih aktivnosti

Ustava ustvarja pogoje za *socialni dialog* tako, da subjektom ekonomskih in socialnih razmerij zagotavlja ustrezen ustavni položaj. Temeljna in tradicionalna »kolektivna pravica« zaposlenih je, da prosto ustanovljajo in organizirajo svobodno delujoče sindikate, ter da se vanje prosto vključujejo (76. člen Ustave). Gre za posebno obliko ustavne pravice ljudi do svobodnega združevanja, ki jo omenjajo

⁴⁹ Slovenska ustava ne pojasnjuje, kaj je javna korist, ki z vidika delovnih oziroma socialnih razmerij ne sme biti oškodovana s podjetništvom, pojasnjevalno normo v omenjenem smislu pa določa hrvaška ustava: » The State shall **stimulate** the economic progress and **social welfare** and shall care for the economic development of all its regions" (Par.3.Art.49 Croatia Constitution).

določila 42. člena Ustave.⁵⁰ Pravica do svobodnega združevanja in delovanja je »naravna« pravica zaposlenih v sodobni družbi, ki se je v Evropi uveljavila v zadnjih dveh stoletjih. Na mednarodni ravni je ta *civilizacijska pridobitev* potrjena zlasti s Konvencijama MOD št. 87 in št. 98. Sindikati kot svobodna združenja delavcev se *borijo*⁵¹ za uveljavljanje interesov zaposlenih, nadzirajo izvajanje delovne in socialne zakonodaje in so aktivni v postopkih varstva pravic zaposlenih. Konkretni združbi delavcev je mogoče priznati status sindikata, če je samostojna in neodvisna, deluje trajno in razpolaga z močjo, ki je potrebna za izvajanje pritiska na delodajalce.⁵² Država s predpisi praviloma ne more omejevati zaposlenih, da se organizirajo v sindikate, se vanje združujejo ter v njih v skladu s sindikalnimi pravili prosto delujejo. Sodobne države pa lahko sprejemajo predpise, s katerimi določajo pogoje in kriterije, ob izpolnjevanju katerih so lahko sindikatom priznane dodatne pravice ob »naravnih«, ki so rezultat civilizacijskih pridobitev razvoja sodobne družbe (reprezentativni sindikati).⁵³

Ustava zagotavlja zaposlenim pravico, da poleg sindikatov ustanavljajo v organizacijah še drug tip delavskih predstavništev. Gre za pravico zaposlenih, da v gospodarskih organizacijah in zavodih »sodelujejo pri upravljanju« na način in pod pogoji, ki jih določa zakon (75. člen Ustave). Nastanek te vrste predstavništev v Evropi, pravila mednarodnega prava in tudi način ureditve pravice zaposlenih do participacije pri odločanju v Ustavi kažejo, da pri tej vrsti delavskih predstavništev ne gre za »naravno pravico« zaposlenih do sindikalnega organiziranja in delovanja, ki jo pravni red zgolj *varuje*, temveč gre za pravico, ki jo pravni red *ustanavlja*. Namen pravice je v tem, da se *vsem zaposlenim v konkretni organizaciji* omogočil ustvarjalni dialog z delodajalcem na tistih področjih, kjer je ta dialog po presoji zakonodajalca ali tudi samih delavskih voljenih predstavništev in deloda-

⁵⁰ Tako tudi nemška ustava: »The right to form associations **to safeguard and improve working and economic conditions** is guaranteed to everyone and for all professions. Agreements which restrict or seek to impair this right are null and void, measures directed to this end are illegal« (Par. 3, Art. 9 of Germany Constitution).

⁵¹ Sindikati se prav po metodi izvajanja pritiska in borbenosti najbolj ločijo od druge vrste delavskih predstavništev, to je, delavskih izvoljenih predstavništev, katerim te metode niso dovoljene.

⁵² To doktrinarno stališče je v nekaterih pravnih redih potrjeno s pravno ureditvijo, posamezni elementi opredelitve sindikata kot organizacije pa so lahko zahtevani že z ustavo. Italijanska ustava tako določa: »Trade unions are only **registered on condition** that their by-laws lead to **internal organization of democratic character**. Registered trade unions are legal persons. Being represented in proportion to their registered members, they may jointly enter into **collective labour contracts** which are **mandatory for all** who belong to the respective industry of these contracts« (Par. 3, 4, Art. 39, Italian Constitution).

⁵³ Prim.: Kresal-Šoltes, K., 2011.

jalcev - koristen. Cilj, ki ga podpira pravo v zvezi z obravnavano pravico, je *usklajevanje* interesov zaposlenih in delodajalcev. Delavska voljena (participativna) predstavništva zastopajo vse zaposlene osebe, medtem ko sindikati v glavnem le svoje člane. Ker je pravica zaposlenih do sodelovanja pri upravljanju s predpisom *podeljena* pravica, predpisi lahko in dejansko tudi določajo njene okvire in omejitve. Med pomembnejšimi omejitvami je prepoved uporabljati sredstva pritiska v razmerju do delodajalcev. Zakonska pravila o delavski participaciji pri odločanju določajo še druge omejitve. Z vidika razvijanja ustreznih razmerij med sindikati in delavskimi izvoljenimi predstavništvami so tiste, ki preprečujejo, da bi delavska izvoljena predstavništva s svojim delovanjem kakorkoli omejevala možnosti prostega sindikalnega delovanja. Sistem pravnih predpisov o delavski participaciji pri odločanju, ki temeljijo na interakciji mednarodnega prava ter ustavnih pravil, še ni dograjen, zato je pomembno, da državne politike na gospodarskem in socialnem področju nadaljujejo začeto delo na temelju načel, ki so se oblikovala na tem področju v znanosti.⁵⁴

V okviru Ustave je mogoče najti neposredne temelje za institucionalne oblike socialnega dialoga kot tudi za njegove neformalne oblike. Že omenjena ustavna določila o sodelovanju zaposlenih pri upravljanju v zavodih (75. člen Ustave) so temelj zakonske ureditve strukture organov upravljanja javnih zavodov, v kateri so zagotovljena mesta predstavnikom vlade, zaposlenih in delodajalcev. Institucionalizirana oblika socialnega dialoga je zagotovljena z ustavno ureditvijo Državnega sveta, ki je organ, v katerem so zastopani nosilci socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Med štiridesetimi člani tega organa so tudi štirje predstavniki delodajalcev ter štirje predstavniki zaposlenih. Zaradi takšne ureditve sestave je Državni svet mogoče obravnavati kot pomembno institucijo tripartitnega socialnega dialoga. Drugi dom parlamenta ima pomembne predlagalne in nadzorne, zakonodajne in druge pristojnosti (96. in 97. člen Ustave). Glavni organ tripartitnega socialnega dialoga pa ni ustavna in zakonska kategorija. Nastal je na temelju sporazuma med vlado, združenji delodajalcev in sindikati. Gre za Ekonomsko-socialni svet, ki ima v praksi pomembno usklajevalno vlogo pri oblikovanju nacionalnih politik in normativnem urejanju gospodarskih in socialnih razmerij.⁵⁵ Ustanovljen

⁵⁴ Prim.: Vodovnik, Z., 2011, Senčur-Peček, D., 2011.

⁵⁵ V primerjalnem ustavnem pravu lahko v nekaterih državah kot sta Italija in Francija – najdemo v ustavi ureditev organov, ki so po svoji naravi takšni, da imajo nekatere lastnosti slovenskega Državnega sveta in nekatere lastnosti Ekonomsko socialnega sveta. Tako francoska ustava v poglavju o gospodarskih in socialnih razmerjih o tovrstnem organu določa naslednje: “**The Economic, Social, and Environmental Council**, on a referral from the Government, gives its **opinion** on

je zato, da obravnava vprašanja in ukrepe, povezane z ekonomsko in socialno politiko, in druga vprašanja, ki se nanašajo na posebna področja dogovarjanja socialnih partnerjev. Ekonomsko-socialni svet spremlja stanje na ekonomskem in socialnem področju, ga obravnava ter oblikuje stališča in predloge v zvezi s temi področji in področji, ki imajo širok pomen za vse tri partnerje. Njegova področja delovanja so predvsem: sprejemanje socialnega sporazuma, socialne pravice in pravice iz obveznega zavarovanja, kot so pokojnine, invalidnine, socialne pomoči, nadomestila in drugo, problematika zaposlovanja in delovnih razmerij, sistem kolektivnega dogovarjanja, cene in davki, ekonomski sistem in ekonomska politika, pravna varnost, sodelovanje z Mednarodno organizacijo dela in Svetom Evrope ter sorodnimi institucijami v Evropski uniji in državah članicah Evropske unije, so- upravljanje delavcev, sindikalne pravice in svoboščine itd.

7. NAČELO SAMOPOMOČI ZAPOSLENIH

Zaradi zavarovanja interesov zaposlenih v »odvisnem« delovnem razmerju v razmerju do delodajalcev in vodstev organizacij, sodobne pravne ureditve na različne načine zagotavljajo zaposlenim, ki so v podrejenem in odvisnem položaju, pravico

such Government Bills, draft Ordinances, draft Decrees, and Private Members' Bills as have been submitted to it ... A referral may be made to the Economic, Social, and Environmental Council **by petition**, in the manner determined by an organic law. After consideration of the petition, it informs the Government and Parliament of the pursuant action it proposes... The Economic, Social, and Environmental Council may also **be consulted** by the Government or Parliament on any economic, social, or environmental issue. The Government may also consult it on Programming Bills setting down the multiannual guidelines for public finances. Any plan or Programming Bill of an economic, social or environmental nature is submitted to it for its opinion ... The **composition** of the Economic, Social, and Environmental Council, which must not exceed two hundred and thirty-three members, and its rules of procedure are determined by an organic law« (Art. 69-71 French Constitution).

Italijanska ustava omenja dva organa, od katerih je eden podoben slovenskemu Ekonomsko socialnemu svetu, drugi pa Državnemu svetu. V poglavju o dodatnih institucijah (ob klasičnih oblastnih) ustava omenja Nacionalni svet za gospodarstvo in delo ter Državni svet: »As defined by law, the **National council of economy and labour** is composed of experts and representatives of several trades considering their quantitative and qualitative importance. The council offers **advice** to parliament and government for matters and purposes defined by law. The council has the **right to initiate legislation** and to contribute to economic and social laws following the principles and observing the limits defined by law« (Article 99 Italian Constitution). »The **Council of state** gives **advice** on legal-administrative matters and ensures justice in the operation of the public administration« (Article 100 Italian Constitution).

do samopomoči, če delodajalci oziroma menedžment kršijo njihove pravice vključno s širšimi pravicami, ki imajo tako imenovani »programski« značaj. Za dovoljeno »samopomoč« gre, če je nosilec neke pravice upravičen, da uveljavi pravico, ki mu jo kdo odreka, sam neposredno, torej mimo institucij, s pomočjo katerih pravni red zagotavlja nosilec pravic njihovo uveljavljanje po redni poti.

Temeljna oblika samopomoči je *stavka*, ki je zaposlenim priznana kot ustavna pravica. Gre za individualno pravico zaposlenih, ki se *običajno*, a ne nujno, v praksi uresničuje kolektivno. Stavka je »*organizirana prekinitev dela delavcev za uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic in interesov iz dela*«⁵⁶ in je priznana zaposlenim osebam oziroma osebam v delavnem razmerju. Sindikati bi bili upravičeni uporabljati to sredstvo pritiska že na temelju ustavnih določil o svobodi sindikalnega delovanja. Določila 77. člena Ustave Republike Slovenije pa uporabo stavke dovoljujejo tudi sindikalno neorganiziranim delavcem. Hkrati določajo, da je mogoče to pravico z zakonom omejiti, če to zahteva javna korist, vendar mora biti zakonski omejevalni poseg čim manjši, kriteriji za presojo dopustnosti tega omejevanja pa je vrsta in narava dejavnosti, v zvezi s katero zakon omejuje stavko. Stavka je oblika legalne samopomoči zaradi uveljavitve že *določene pravice* (ne interesa) zaposlenih. Vendar če obstajajo v neki državi vsi objektivni pogoji, da lahko zaposleni *hitro in učinkovito* uveljavijo svoje pravice na drug način, stavka kot oblika samopomoči ni primerna in pogosto tudi ni dovoljena. Vedno pa je stavka dopustna, kadar se uporablja kot sredstvo pritiska zaradi *uveljavljanja interesov* zaposlenih, torej v interesnih sporih.

Na področju delovnih razmerij daje zakon delavcem pravico tudi do drugih oblik samopomoči. Tako na primer sme delavec *odkloniti delo*, če delodajalec ne poskrbi za namestitve predpisanih varovalnih naprav na delovišču (pasivna samopomoč). Svet delavcev gospodarske družbe pa ima v primerih, ko delodajalec ne izpolni svojih obveznosti v zvezi s predhodnim obveščanjem ali skupnimi posvetovanji, pravico, da s sklepom *zadrži izvršitev odločitve delodajalca* oziroma njegovih organov, hkrati pa uvede arbitražni postopek zaradi ugotovitve, da so bile pravice delavskega predstavnštva kršene (aktivna samopomoč).

⁵⁶ 1. člen Zakona o stavki, Ur.l. SFRJ, št. 23/1991. Zakon je bil uveljavljen pred sprejetjem Ustave Republike Slovenije 1991, zato se lahko uporabljajo le tista njegova pravna pravila, ki niso v nasprotju z omenjeno Ustavo.

LITERATURA:

BLAINPAIN, Roger. Combatting discrimination on the basis of age in the European Union, V: WRATNEGO, Jerzego (ur.), RYCAK, Magdaleny B. (ur.). *Pravo pracy w świetle procesów integracji europejskiej: księga jubileuszowa profesor Marii Matey-Tyrowicz*. Warszawa: LEX, a Wolters Kluwer business, 2011.

BUBNOV-ŠKOBERNE, Anjuta, STRBAN, Grega. *Pravo socialne varnosti*. 1. natis. Ljubljana: GV založba, 2010.

CVETKO, Aleksej. Mobing kot posebna vrsta šikane v delovnih razmerjih. *Podjetje in delo*, 2003, št. 5.

FRANCA, Valentina, ZIRNSTEIN, Elizabeta. Legal aspects of rewards for employees' innovation and best practice of the Slovenian companies. *Stud. iurid. Caroliensia*, 2011.

KALČIČ, Miran. Socialna varnost. Zavod Republike Slovenije za varnost pri delu, 1996.

KAVAR-VIDMAR, Andreja. Brezposelnost in upokojitev. *Soc. delo*, feb.-apr. 2006, letn. 45, št. 1/2, str. 9-16.

KONČAR, Polonca. Pogodbeni koncept urejanja delovnega razmerja. *Pravosod. bilt.*, 2007, letn. 28, 2, str. 19-28.

KONČAR, Polonca. Slovenian labour law and European integration. *Transition studies review*. [Print ed.], May 2006, vol. 13, no. 1, str. 38-40. <http://www.springerlink.com/media/1exdm0d7nm7wrma13mfk/contributions/c/1/7/4/c174px38n36110m7.pdf>, marec 2012.

KORPIČ-HORVAT, Etelka. Mediacija, oblika alternativnega reševanja sporov. *Anali PAZU*, 2011, letn. 1, št. 1, str. 90-93.

KRESAL ŠOLTES, Katarina. *Vsebina kolektivne pogodbe : pravni vidiki s prikazom sodne prakse in primerjalnopravnih ureditev*. 1. natis. Ljubljana: GV založba, 2011.

KRESAL, Barbara. Usklajevanje družinskega in poklicnega življenja : ali delovna zakonodaja in kolektivna pogajanja upoštevajo spremembe v družbi in družini. *HRM (Ljubl.)*, sep. 2011, let. 9, št. 42.

MOŽINA, Stane (ur.). *Management kadrovskih virov*, (Knjižna zbirka Profesija). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2002.

NOVAK, Mitja, KONČAR, Polonca, BUBNOV-ŠKOBERNE, Anjuta (ur.). *Konvencije Mednarodne organizacije dela : s komentarjem*. 1. natis. Ljubljana: GV založba, 2006. 638 str., tabele.

NOVAK, Mitja. Spreminjanje delovne zakonodaje v času globalizacije. *Delavci in delodajalci*, 2011, letn. 11, št. 2/3, str. 371-392.

SENČUR PEČEK, Darja. The Participation of Employees in Company Bodies as Regulated in Law of the Republic of Slovenia. V: LÖSCHNIGG, Günther (ur.). *Arbeitnehmerbeteiligung in Unternehmensorganen im internationalen Vergleich*, (Internationales und vergleichendes Arbeits- und Sozialrecht, Bd. 3). Wien: OGB, 2011.

ŠTURM, Lovro (ur.) *Komentar Ustave Republike Slovenije : dopolnitev - A: [znanstvena monografija]*. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije, 2011.

TIČAR, Luka. Posebnosti mediacije v delovnih sporih. *Delavci in delodajalci*, 2011, letn. 11, št. 2/3, str. 353-369.

VODOVNIK, Zvone. *Labour law in Slovenia*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, Law & Business, cop. 2012.

VODOVNIK, Zvone. Management in pravni podсистemi. V: VODOVNIK, Zvone (ur.). *Pravni položaj managerjev*, (Znanstvene monografije Fakultete za management Koper). Koper: Fakulteta za management, 2008.

VODOVNIK, Zvone. *Poglavja iz delovnega in socialnega prava*. 2. ponatis. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2006.

VODOVNIK, Zvone. Principles of employees' direct participation in management. V: WRATNEGO, Jerzego (ur.), RYCAK, Magdaleny B. (ur.). *Prawo pracy w świetle procesów integracji europejskiej : księga jubileuszowa profesor Marii Matey-Tyrowicz*. Warszawa: LEX, a Wolters Kluwer business, 2011.

WEISS, Manfred. Labour Law and Industrial Relations in Germany by R. Blanpain, M. Weiss and M. Schmidt, Kluwer Law International; 4th Revised edition edition , 2008.

Drugi viri:

Germany Constitution, http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html, marec 2012.

Austria Constitution, http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html, marec 2012.

France Constitution, http://www.servat.unibe.ch/icl/fr00000_.html, marec 2012.

Croatia Constitution, http://www.servat.unibe.ch/icl/hr00000_.html, marec 2012.

Italy Constitution, http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html, marec 2012.

Hungary Constitution, http://www.servat.unibe.ch/icl/hu00000_.html, marec 2012.

Sweden Constitution, http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000_.html, marec 2012.

CONSTITUTIONAL FRAMEWORKS FOR THE DEVELOPMENT OF LABOUR AND SOCIAL LAW

Zvone Vodovnik*

SUMMARY

The analyses of the constitutional regulation of the employment and social relations present the existence of firm grounds for the efficient regulation of these type or relations. The research has confirmed the conclusion that the values, regulated by the Constitution are elaborated in it systematically and on the whole integrity. The constitutional regulations which rely to the values should be regarded in the systematic view; they must be analysed in their interactive role and in the interaction with the international regulations as well as in connection with the findings of the legal and other social sciences. In such a case they may be considered the firm bases of the economic and social policies in the country and may be a good starting point of legislative processes in the area. Political projects which may be a result of the pressures of managerial groups with insufficient knowledge about the social values, often disregard legal frames and possibilities for the regulation and implementation of regulations. Ignoring the values arising from the highest legal acts may not lead to the path of successful changes but it may lead to the resistance of the population, to the reduction of work productivity, lowering of the quality of living and to the straggling in social development.

* Zvone Vodovnik, PhD, Professor at the Faculty of Administration, University of Ljubljana and Faculty of management Koper, University of Primorska, Slovenia.
zvone.vodovnik@fu.uni-lj.si