

VPLIV NADZORNIH INŠTITUCIJ NA URESNIČEVANJE PRAVICE DO SOCIALNE VARNOSTI – IMAMO V SLOVENIJI (NE)USTREZNE DAJATVE?

Grega Strban*

UDK: 349.3:364:336.22(497.4)

Povzetek: Pravica do socialne varnosti je temeljna človekova pravica, katere namen je zagotavljanje varnosti dohodka v javnih sistemih skozi proces ožje ali širše družbene solidarnosti. Poleg mednarodne, evropske in ustavne ureditve pravice do socialne varnosti, je za konkretni pravni položaj posameznika pomembna predvsem njena zakonska ureditev v posamezni državi. Ta se je v času upadanja gospodarske aktivnosti pomembno spremenila. Ko se zmanjšuje število aktivnih članov družbe in povečuje število brezposelnih, hkrati pa se zmanjšujejo tudi prilivi iz naslova davkov in prispevkov za socialno varnost, lahko države zaidejo v skušnjava zmanjševanja izdatkov za socialno varnost (sprva kot začasni, nato pa kot trajni ukrep). Zato so toliko bolj pomembne ugotovitve nadzornih institucij o skladnosti omenjenih sprememb z mednarodnim in evropskim pravom ter ustavnimi vrednotami.

Ključne besede: pravica do socialne varnosti, ustreznost dajatev, Evropski odbor za socialne pravice, Evropsko sodišče za človekove pravice, Sodišče EU

THE INFLUENCE OF THE SUPERVISORY INSTITUTIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY – ARE BENEFITS IN SLOVENIA (IN)ADEQUATE?

Abstract: The right to social security is a fundamental human right, its purpose being to provide income security by public schemes through a process of narrower or broader social solidarity. Next to international,

* Grega Strban, doktor pravnih znanosti, profesor in prodekan na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
grega.strban@pf.uni-lj.si
Grega Strban, PhD, Professor and Vice Dean at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

European and constitutional regulation of the right to social security, its national legislative regulation is of utmost importance for the concrete legal situation of an individual. The latter has been considerably modified during the period of reduction of economic activities. When the number of active members of the society is reduced and the number of unemployed increased, and at the same time taxes and social security contributions are lower than before, States might be tempted to reduce social security expenditure (first as a temporary and later as a structural or permanent measure). Judgments and conclusions of the supervisory bodies on accordance of such measures with international, European and constitutional law are therefore of essential importance.

Key words: *the right to social security, adequacy of benefits, European Committee of Social Rights, European Court of Human Rights, Court of Justice of the EU*

1. UVOD

Pravica do socialne varnosti je nedvomno ena temeljnih človekovih pravic. Urejena je v naši Ustavi¹ in številnih mednarodnih pravnih instrumentih, recimo v Splošni deklaraciji človekovih pravic (SDČP), Mednarodnem paktu o ekonomskih, kulturnih in socialnih pravicah (MPEKSP),² prvotni in spremenjeni Evropski socialni listini (ESL)³ ter Listini temeljnih pravic Evropske unije (EU).⁴ Vpliv na vsebino in uresničevanje pravice do socialne varnosti pa imajo lahko tudi drugi mednarodni instrumenti, ki pravice kot take ne urejajo. Med njimi so recimo Konvencija MOD št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti,⁵ Evropski kodeks socialne varnosti,⁶ Priporočilo MOD št. 202 o nacionalnih minimalnih ravneh socialne zaščite,⁷ in Evropska konvencija o človekovih pravicah.⁸

¹ Glej 50. člen naše Ustave, Ur. l. RS, št. 33/91-I do 47/13.

² Ur. l. SFRJ, št. 7/71.

³ Slovenijo zavezuje samo spremenjena ESL (Ur. l. RS-MP, št. 7/99), zato bo poudarek na njej.

⁴ UL C 83, 30.3.2010.

⁵ A. Bubnov Škoberne, v M. Novak et al., 2006, str. 381.

⁶ Ur. l. RS-MP, št. 29/03.

⁷ Priporočilo 202 črpa iz pravice do socialne varnosti in spodbuja države članice zagotavljati vsaj osnovno dohodkovno varnost in bistveno zdravstveno varstvo (www.ilo.org, september 2015).

⁸ Ur. l. RS-MP, št. 7/94.

Pravico do socialne varnosti bi lahko opredelili kot možnost posameznika pridobiti dajatve v denarju in naravi v primerih izpada dohodka (kot so nastanek bolezni ali poškodbe, poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, invalidnosti, starosti, smrti zavarovanca, brezposelnosti, starševstva, odvisnosti od oskrbe drugega) ali povečanih stroškov (zaradi bolezni ali oblikovanja družine). Njen namen je zagotavljanje varnosti dohodka v javnih sistemih skozi proces ožje ali širše družbene (vertikalne, horizontalne in medgeneracijske) solidarnosti.⁹

Pri tem ni pomembna samo mednarodna in ustavna ureditev splošne pravice do socialne varnosti. Pravni položaj posameznika je odvisen predvsem od zakonske ureditve v posamezni državi (tako imenovani zakonski pridržek).¹⁰ Pri tem velja omeniti, da je bilo področje socialne varnosti v času gospodarske krize deležno več korenitih zakonskih sprememb, kar se odraža tudi v naraščajočem številu bolj zahtevnih socialnih sporov. Na spremembe zakonov s področja socialne varnosti vplivajo ne samo spreminjajoča se notranja (in evropska) politična, interesna, gospodarska in socialna razmerja, temveč tudi ugotovitve mednarodnih in nacionalnih nadzornih inštitucij. Te odločajo o (ne)skladnosti zakonske ureditve z mednarodnimi standardi in ustavnimi vrednotami.

Razlaga nadzornih institucij je še posebej pomembna v času upadanja gospodarske aktivnosti, ko se zmanjšuje število aktivnih članov družbe in povečuje število brezposelnih, hkrati pa se zmanjšujejo tudi prilivi iz naslova davkov in prispevkov za socialno varnost. Države lahko zaidejo v skušnjava zmanjševanja izdatkov za socialno varnost. Tudi po gospodarskem okrevanju želijo nekatere vlade ohranitičasne (protikrizne) ukrepe in jih spremeniti v trajnejše.

V nadaljevanju so analizirane predvsem odločitve nadzornih inštitucij Sveta Evrope (Evropskega odbora za socialne pravice in Evropskega sodišča za človekove pravice), EU (predvsem Sodišča EU) in nacionalnih ustavnih sodišč, ki lahko podobno (ali še pomembneje) vplivajo na zakonsko ureditev sistema socialne varnosti v posamezni državi. V pričujočem prispevku je podarjen njihov pomen za slovensko ureditev.

⁹ Podrobneje G. Strban, 2012/1, str. 513.

¹⁰ Npr. 50. člen naše Ustave določa, da imajo državljani pravico do socialne varnosti pod pogoji, določenimi z zakonom.

2. UGOTOVITVE EO SP

Evropski odbor za socialne pravice (EO SP) je nadzorni organ Sveta Evrope,¹¹ ki bdi nad uresničevanjem prvotne in spremenjene Evropske socialne listine (ESL).¹² Ta ne vsebuje le pravice do socialne varnosti, temveč tudi druge pravice, ki so lahko pomembne za njeno uresničevanje. To so predvsem pravice do zdravstvenega varstva, socialne in zdravstvene pomoči, socialnih storitev, invalidov, družine, otrok in mladostnikov, starejših, in v spremenjeni ESL tudi pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo.¹³ S tem ima EO SP možnost pregleda vseh ukrepov na širokem področju socialne zaščite.

O uresničevanju teh določb je EO SP leta 2013 analiziral poročila 38 držav, med njimi tudi Slovenije.¹⁴ Poročila se nanašajo na obdobje od leta 2008 do leta 2011.¹⁵ Splošna ugotovitev je, da so varčevalni ukrepi, sprejeti v odgovor gospodarski krizi negativno vplivali na učinkovito uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic. Pravice do zdravja, socialne varnosti, socialne in zdravstvene pomoči in širše socialne zaščite, so zaradi potrebnega obsega javnih sredstev lahko še posebej prizadete. Tudi zato se je število kršitev povečalo v primerjavi z ugotovitvami iz leta 2009. Vse več je neprimerne obsega dajatev iz sistema socialne varnosti in socialnih pomoči. S tem so najbolj prizadeti ravno najbolj ranljivi, tisti, brez zadostnih sredstev za življenje, brezposelni, starejši in bolni. Vse več je tudi kršitev neenakega obravnavanja migrantov, pod pretvezo borbe proti tako imenovanemu socialnemu turizmu.¹⁶ Kršitve so bile ugotovljene tudi v naši državi.

2.1. Pravica do socialne varnosti

Pravica do socialne varnosti je urejena v 12. členu spremenjene ESL, in sicer kot dolžnost držav pogodbenic uvesti oziroma ohranjati sistem socialne varnosti na zadovoljivi ravni. Ta mora biti vsaj enaka ravni, potrebni za ratifikacijo Evropskega

¹¹ Več S. G. Nagel, F. R. Kessler, 2010, str. 34.

¹² Spremenjena ESL zavezuje tudi Slovenijo, Ur.l. – MP, št. 7/99.

¹³ Glej člene 11 do 17, 23 in 30 spremenjene ESL.

¹⁴ Končne ugotovitve so bile objavljene novembra 2014. Svet Evrope, EO SP, Ugotovitve 2013 (Slovenija), člani 3, 11, 12, 13, 14, 23 in 30 spremenjene ESL, Strasbourg November 2014.

¹⁵ EO SP, Activity report 2013, str.17.

¹⁶ EO SP, Activity report 2013, str.18.

kodeksa socialne varnosti.¹⁷ Hkrati s tem, nekoliko bolj statičnim vidikom, je poudaren tudi dinamični vidik, saj si morajo države pogodbenice prizadevati za pospešen razvoj sistema socialne varnosti, da bi dosegel višjo raven.¹⁸

EOSP poudarja, da so države pogodbenice proste pri oblikovanju sistema socialne varnosti. Predvsem ga lahko uredijo v obliki nacionalnega varstva ali socialnega zavarovanja. Bistveno je, da zagotavlja varnost dohodka ob nastanku vseh tradicionalnih socialnih primerov, je financiran kolektivno (s prispevki za socialno varnost ali/in davki) ter vključuje določeno število prebivalcev ali ekonomsko aktivnih oseb.¹⁹ Hkrati je treba upoštevati tudi pravico do enakih možnosti in enakega obravnavanja v zadevah v zvezi z zaposlitvijo in poklicem brez razlikovanja na podlagi spola,²⁰ pri kateri EOSP preskuša tudi enakost med spoloma v sistemu socialne varnosti. Obema enakovrednima polovicama človeštva mora biti zagotovljen enak dostop, enak izračun in trajanje dajatev. Čeprav se v obravnavanih zaključkih EOSP do tega ni opredelil, je vprašanje, ali smo moški in ženske obravnavani enako v sistemu socialne varnosti (najbolj očitno in vprašljivo razlikovanje je pri izračunu pokojnin).²¹

Vse bolj pomembno je, da EOSP preskuša tudi ustreznost dajatev (ang. *adequacy of benefits*), ki nadomeščajo izpadli dohodek. Dajatve naj ne bi bile nižje od 50 odstotkov povprečnega dohodka, kot ga izračuna Eurostat pri določitvi pragu tveganja revščine. Če so med 40 in 50 odstotki, se lahko upoštevajo tudi socialne pomoči, ki dopolnjujejo dajatve iz socialnega zavarovanja. Če je dajatev pod 40 odstotkov, gre za kršitev pravice do socialne varnosti. Pri tem zadostuje, da dajatev iz enega socialnega zavarovanja ne ustreza tem merilom in država ne izpolnjuje dolžnosti iz 12. člena spremenjene ESL.

Za Slovenijo je bilo ugotovljeno, da so nekatere dajatve očitno neustrezne (ang. *manifestly inadequate*). To velja za najnižja zneska denarnega nadomestila iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki ne sme biti nižje od zajamčene plače,²² in zavarovanja za brezposelnost, ki ne sme biti nižji od 350 evrov.²³ Za slednjega sicer velja, da se njegova višina v primeru dela s krajšim delovnim časom od

¹⁷ Prvotna ESL je kot standard povzemala pogoje za ratifikacijo Konvencije MOD št. 102.

¹⁸ Glej prve 3 odstavke 12. člena spremenjene ESL.

¹⁹ EOSP, 2008, str. 89.

²⁰ Glej 20. člen spremenjene ESL.

²¹ Več o tem G. Strban, 2013/1, str. 289.

²² Glej 31. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – ZZZZZ, Uradni list RS, št. 9/92 do 95/14 (ZUJF-C).

²³ Glej 62. člen Zakona o urejanju trga dela – ZUTD, Uradni list RS, št. 80/10 do 32/14 (ZPDZC-1)

polnega, ki v povprečju ni presegel 15 ur na teden, odmeri sorazmerno času trajanja zaposlitve na mesec brez upoštevanja določbe o najnižjem denarnem nadomestilu. Podobno bi moralo veljati tudi za denarno nadomestilo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, česar pa zakon izrecno ne določa. Poleg tega omejnja zajamčeno plačo, ki dejansko ne predstavlja več plače, temveč le (zastarelo) merilo določanja najnižjih dajatev iz sistema socialne varnosti.

Pri denarnem nadomestilu iz zavarovanja za brezposelnost EOSP ocenjuje tudi čas njegovega trajanja. Pri tem ugotavlja, da je pri nas trajanje, ki je sicer odvisno od zavarovalne dobe (in starosti), prekratko. Lahko bi rekli, da je nesorazmerno (npr. pri nas za zavarovalno dobo od 15 do 25 let 9 mesecev nadomestila, v nemški ureditvi za 20 mesecev zavarovanja 10 mesecev nadomestila).²⁴ Še večjo težavo lahko predstavlja trajanje denarnega nadomestila samo dva meseca (za mlajše od 30 let z zavarovalno dobo najmanj šest mesecev v zadnjih dveh letih). Nadomestilo za mlajše s krajšo zavarovalno dobo je bilo urejeno leta 2013.²⁵ Ta ureditev pa je lahko v nasprotju s Konvencijo MOD št. 102 in z Evropskim kodeksom socialne varnosti (s tem pa tudi standardom spremenjene ESL), saj oba določata kot minimalni standard najmanj 13 tednov trajanja denarnega nadomestila v primeru brezposelnosti (kar je približno tri mesece). Višji standard za mlajše so lahko milejši pogoji za pridobitev pravice, dajatev pa bi morala tudi v tem primeru trajati najmanj tri mesece.

Tudi za višino pokojnin pri nas EOSP ugotavlja, da je očitno neustrezna in ni v skladu s spremenjeno ESL. Minimalna pokojnina je namreč pod 40 odstotki omenjenega povprečnega dohodka. Pri tem je pomembno, da EOSP upošteva tudi dodatke k pokojnini, recimo varstveni dodatek, urejen v sistemu socialnega varstva.²⁶ Slovenija se torej ni izognila nadzoru nad socialnimi pomočmi zgolj s tem, da ni ratificirala 1. in 4. odstavka 13. člena spremenjene ESL. EOSP izrecno poudarja, da socialno pomoč starejšim presoja tudi v skladu z določbami 12. člena spremenjene ESL, ki ureja pravico do socialne varnosti. Poseben problem pri nas lahko predstavlja veliko število starostno upokojenih oseb (čez 430.000), ki se upokojijo relativno mladi (okoli 60 let) in so še zmožni za delo (pokojnino v

²⁴ Podobno kot v naši, je v nemški ureditvi trajanje nadomestila odvisno od zavarovalne dobe in starosti zavarovane osebe. MISSOC tabele, www.missoc.org, maj 2015.

²⁵ Glej 13. člen ZUTD-A, Uradni list RS, št. 21/13.

²⁶ Glej splošne določbe in poglavje III Varstveni dodatek Zakona o socialnovarstvenih prejemkih – ZSVarPre, Ur.l. RS, št. 61/10 do 99/13.

povprečju prejema 20 let).²⁷ Vprašanje je, ali naj se jim omogoči neomejena ekonomska aktivnost, s hkratno ureditvijo zmanjšanja pokojnine nad določenim prihodkom, saj socialni primer izpada ali zmanjšanja dohodka zaradi starosti ni nastal (oziroma se ni oblikoval v celoti).

EOSP tudi priznava, da *lahko ukrepi za uravnoteženje javnih financ predstavljajo nujne ukrepe za ohranitev in vzdržnost sistema socialne varnosti. Vendar pa spremembe ne smejo spodkopati učinkovite socialne zaščite vseh članov družbe proti socialnim in ekonomskim tveganjem in ne smejo spremeniti sistema socialne varnosti v sistem socialne pomoči potrebne za preživetje*.²⁸ To je pomembna ugotovitev, saj se pri nas vse preveč poudarja socialna pomoč. Tako so bile ukinjene številne kategorične socialne pomoči, ki so se zagotavljale v sistemu socialnega zavarovanja (npr. denarna pomoč za brezposelne, odpravnina in oskrbnina za vdove in vdovce, državna pokojnina), nekatere so bile preoblikovane in prenesene v sistem socialnih pomoči (npr. varstveni dodatek, pogrebna in posmrtnina).²⁹ Minimalni dohodek kot cenzus za določitev obsega denarne socialne pomoči je v času recesije povečan,³⁰ kar lahko pomeni, da je tudi zaradi tega več ljudi pod pragom revščine.

Zadnji odstavek 12. člena spremenjene ESL ureja povezovanje (koordinacijo) sistemov socialne varnosti. Države pogodbenice zavezuje, da omogočijo enako obravnavanje migrantov, varovanje pravic v nastajanju in že oblikovanih pravic. EOSP poudarja značilnost ESL, da dolžnosti obstajajo proti vsem pogodbenicam prvotne in spremenjene ESL in ne temeljijo na vzajemnosti (recipročnosti).

Medtem, ko je režim povezovanja sistemov socialne varnosti med državami članicami EU dobro razvit, obstajajo določene pomanjkljivosti v razmerju do drugih držav pogodbenic ESL. EOSP ugotavlja, da Slovenija še ni sklenila dvostranskih pogodb o socialni varnosti z nekaterimi pogodbenicami ESL ali z enostranskimi ukrepi države omogočila njihovega enakega obravnavanja in varovanja pravic. Zato ugotavlja neskladje s spremenjeno ESL.³¹ Na izplačevanje pokojnin v države članice Sveta Evrope lahko vplivajo tudi odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice (analizirane v nadaljevanju).

²⁷ Natančni podatki Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, 2015.

²⁸ EOSP, 2014 (Conclusions 2013, Slovenia), str. 29 (ugotovitev k 12/3 členu spremenjene ESL).

²⁹ Npr. preoblikovani pravici do pogrebne in posmrtnine sta urejeni v 34. a in 34. b členu ZSVarPre.

³⁰ Glej prehodne določbe ZSVarPre-C (njegov 36. člen).

³¹ EOSP, 2014 (Conclusions 2013, Slovenia), str. 32 (ugotovitev k 12/4 členu spremenjene ESL).

2.2. Pravica starejših oseb do socialne zaščite

Pri analizi ali naša ureditev ustreza standardom spremenjene ESL, urejenim v njenem 23. členu (pravica starejših oseb do socialne zaščite)³² EOSP razišče vse ukrepe, ki naj zagotavljajo ustrezno varnost dohodka za dostojno življenje in aktivno udeležbo v javnem, družbenem in kulturnem življenju. Pri tem upošteva vse vrste pokojnin ter denarnih socialnih pomoči in socialnih storitev starejšim, pa tudi dejavnike, ki vplivajo na tveganje revščine oseb starejših od 65 let.

EOSP ne ponavlja le težav nizkih pokojnin, temveč opaža tudi prezasedenost domov za starejše, predvsem v Ljubljani in drugih večjih mestih. Opozarja na težave ekonomske in geografske dostopnosti do plačljivih socialnih storitev, v prvi vrsti pomoči na domu in domskega (institucionalnega) varstva starejših. Slednjega bi morale delno nadomestiti druge oblike varstva, npr. dnevni centri in dnevno varstvo, varovana stanovanja in varstvo na daljavo.

Pomembno je določilo ESL, da morajo države omogočiti starejšim osebam, da si svobodno izberejo svoj življenjski slog in živijo samostojno v domačem okolju tako dolgo, kot želijo in zmorejo. S tem so mišljene fizične, psihološke in intelektualne zmožnosti starejše osebe.³³ Predvsem mora biti nastanitev prilagojena njihovim potrebam in njihovemu zdravstvenemu stanju in zagotovljene morajo biti potrebne zdravstvene storitve.³⁴ To je mogoče doseči tudi s prilagojenimi storitvami dolgotrajne oskrbe.³⁵ Odvisnost od oskrbe drugega je namreč tesno (a ne izključno) povezana s socialnim tveganjem starosti. Sicer ni novo socialno tveganje, a je prerasla v samostojno socialno tveganje. Starejše osebe, ki so bile aktivne in dlje časa plačevale prispevke, ne smejo ostati brez sredstev in postati prejemniki socialne pomoči v starosti ali zgolj varovanci v domskem (institucionalnem) varstvu. Razmerja v družbi so se toliko spremenila, da so celovite socialno politične odločitve možne le ob samostojnem socialnem tveganju odvisnosti od oskrbe drugega in ne več v mešanem sistemu kot ga poznamo

³² V slovenskem prevodu je napačno zapisano pravica starejših do socialnega varstva (ang. izvornik govori o *social protection*).

³³ Glej dodatek k ESL.

³⁴ Glej 23. člen spremenjene ESL.

³⁵ Gre za primere, ko se oseba začasno ali trajno ne more samostojno gibati (vstati, leči, obleči ali sleči, se vzpeti po stopnicah), skrbeti za osebno higieno (se umivati, briti, česati, brisati), samostojno hraniti (pripraviti in užiti hrane), ali skrbeti za gospodinjstvo (pomivati posode, čistiti stanovanja, nakupovati, prati perila). Primerjaj s 101. členom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-2 (Ur. l. RS, št. št. 96/12 in 39/13).

sedaj, ko se posamezne dajatve zagotavljajo iz socialnih zavarovanj, socialnih pomoči in socialnih odškodnin (npr. vojnim invalidom).

Hkrati gre lahko za dvojno tveganje, za osebo, ki je odvisna od oskrbe drugega in družinskega člana (predvsem soprogo, hči ali snaho), ki izvaja storitve dolgotrajne oskrbe. Tudi zaradi izenačitve spolov je treba dati prednost poklicnim izvajalcem.³⁶

2.3. Pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo

Spremenjena ESL je dodala pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo.³⁷ S tem je omogočila EOSP nadzirati ustreznost vseh ukrepov, ki so namenjeni borbi proti revščini in socialni izključenosti.³⁸ V poročilu za Slovenijo je EOSP poudaril, da mora država sprejeti obsežen in usklajen pristop, ki temelji na ustreznih analizah. Ukrepati mora v smeri zagotavljanja dostopa do socialnih pravic, predvsem do zaposlitve, stanovanja, izobraževanja, kulture ter zdravstvene in socialne pomoči za osebe, ki živijo v revščini in socialni izključenosti, ali pa so v nevarnosti, da bi v takšnih razmerah živeli.³⁹

EOSP ugotavlja, da je v zadnjem ocenjevalnem obdobju narasla stopnja revščine, tudi zaradi povečane dohodkovne neenakosti v zadnjih desetletjih in še bolj izrazito v času upadanja gospodarske aktivnosti, ki se je začela v letih 2007 in 2008. Odbor izrecno poudarja, da življenje v revščini in socialni izključenosti posega v dostojanstvo človekovega življenja. Zato je nujno zmanjšati in odpraviti revščino.

V prihodnjem ocenjevalnem obdobju (leta 2017) bo odbor analiziral obsežne kazalnike revščine in socialne izključenosti ter sredstva, ki jih bodo države namenile za doseg obsežnega in usklajenega pristopa borbe proti revščini in socialni izključenosti. Pri tem bo upošteval tudi druge določbe ESL, med njimi pravice do dela, varstva zdravja, socialne varnosti, socialne in zdravstvene pomoči, storitev socialnovarstvenih služb, nastanitve, pravic starejših, invalidnih oseb, družine, otrok in mladostnikov ter enakega obravnavanja na podlagi spola.⁴⁰ Poleg tega, je mogoče uporabiti tudi protidiskriminacijsko določbo (člena

³⁶ G. Strban, 2012/2, str. 236.

³⁷ Glej 30. člen spremenjene ESL, ki zavezuje tudi Slovenijo.

³⁸ EOSP, Activity report 2013, str. 32.

³⁹ EOSP, 2014 (Conclusions 2013, Slovenia), str. 43 (ugotovitve k 30. členu spremenjene ESL).

⁴⁰ Glej člene 1, 11 do 17, 20, 23 in 31 spremenjene ESL.

E spremenjene ESL), ki očitno vključuje tudi prepoved diskriminacije na podlagi gmotnega stanja (revščine).⁴¹

EOSP poudarja, da je spremenjena ESL instrument zaščite človekovih pravic, zato je njen namen ne zgolj teoretična, temveč *dejanska* zaščita pravic.⁴² Širše ocenjevanje vseh ukrepov borbe proti revščini in socialni izključenosti pomeni, da države ne smejo prevelikega poudarka dati (zgolj) ukrepom socialnega varstva (socialne pomoči). Prednost morajo imeti nadrejena socialna zavarovanja. Gotovo je tudi njihov namen zagotavljati temeljno varnost dohodka, vendar ni samo to. Namen je tudi zagotavljati varnost dohodka z zaščito, ki ustreza preteklim dohodkom.⁴³ Seveda, če ne bi zagotavljali minimalne ali temeljne varnosti dohodka, bi se dohodkovna revščina lahko povečevala in bi manjkal temelj, na katerem je mogoče oblikovati ohranjanje določenega življenjskega standarda. Hkrati bi bilo zelo kratkovidno omejevati socialna zavarovanja na minimalne dajatve. Dajatve, ki so sorazmerne preteklim dohodkom in zagotavljajo več kot samo minimum so glavni instrument, ki preprečuje posameznikom in družinam, da bi zdrsnili v revščino ali celo večdimenzionalno socialno izključenost.⁴⁴

3. SODBE ESČP

Tudi odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) vplivajo na uresničevanje pravice do socialne varnosti.⁴⁵

Razlaga Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) in 1. člena prvega Protokola k EKČP s strani ESČP vpliva tudi na odločitve našega Ustavnega sodišča.⁴⁶ ESČP zagovarja zelo obsežno razlago lastninskega varstva pravice do socialne varnosti.

Že pred zagotavljanjem lastninskega varstva socialnih pravic je ESČP razširilo pojem civilnih pravic in obveznosti, kot jih opredeljuje pravica do poštenega so-

⁴¹ EOSP, Activity report 2013, str. 35.

⁴² Prav tam, str. 33.

⁴³ Tako tudi naše Ustavno sodišče poudarja, da mora biti pokojnina sorazmerna preteklim dohodkom. Pravica do pokojnine mora v določeni meri zagotavljati kontinuiteto življenjskega standarda, ki ga je imel zavarovanec v aktivni dobi (dohodkovna varnost), saj se mu s pokojnino v določenem deležu (sorazmerno) nadomešča dohodek, od katerega so se plačevali prispevki za pokojninsko zavarovanje (npr. odločitev v zadevi U-II-1/11, 14. 3. 2011, Ur. l. RS, št. 20/11).

⁴⁴ J. Berghman, 1997, str. 12.

⁴⁵ Več A. Gómez Heredero, 2007.

⁴⁶ J. Zobec, 2011, str. 466.

jenja, tudi na pravice in obveznosti iz sistema socialne varnosti.⁴⁷ Ugotovitev je pomembna, saj tudi pravica do socialne varnosti lahko uživa varstvo v skladu z EKČP, čeprav jo vsebinsko ureja (spremenjena) ESL.⁴⁸

Argument lastninskega varstva socialnih pravic je v praksi ESČP doživel dinamično razlago. Zgodaj se je porodila ideja o uporabi 1. člena prvega Protokola k EKČP na področju socialne varnosti, vendar je tedanja Komisija za človekove pravice zavrnila zahtevo za povečano izplačilo pravice do pokojnine. Zagovarjala je stališče, da EKČP lahko zagotavlja le pravice, ki jih izrecno ureja. Štela je, da pravica do pokojnine ni vključena med pravice in svoboščine varovane z EKČP. Zahtevek je bil označen kot nedopusten *ratione materiae*.⁴⁹ Kasneje je Komisija podrobneje obravnavala pravico do pokojnine kot lastnino. Čeprav je zahtevek na podlagi načela solidarnosti zavrnila, je ugotovila, da bi lahko v določenih primerih prispevki za socialno varnost ustanavljali lastninska upravičenja.⁵⁰ Svoje stališče je kmalu zatem razširila in ugotovila, da ima posameznik pravico do dajatve, ne pa tudi do njene določene višine (razen, če bi se pokojnina pomembno znižala in bi bilo prizadeto jedro pravice).⁵¹

Obrat se je zgodil leta 1994, ko je bilo prvič zahtevku za lastninsko varstvo socialnih pravic ugodeno. ESČP je v *Gaygusuz*⁵² ugotovilo, da pravica do nujne pomoči, ki je bila sicer pogojena s plačevanjem prispevkov, ni pa bila v celoti z njimi povezana (zagotavljala se je kot pomoč osebam, ki so izčrpale pravico do denarnega nadomestila iz zavarovanja za brezposelnost), predstavlja premoženjsko pravico in zato lastnino. Primer ni temeljil zgolj na varstvu lastnine, ampak predvsem na prepovedi diskriminacije, v povezavi s pravico do lastnine.⁵³ Zaradi

⁴⁷ K. Kresal Šoltes, 2000.

⁴⁸ G. Strban, 2015, str. 1263.

⁴⁹ *X proti Nemčiji*, 17.12.1966, št. 2116/64.

⁵⁰ *X proti Nizozemski*, 20.6.1971, št. 4130/69.

⁵¹ *Müller proti Avstriji*, 1.10.1975, št. 5849/72. J. Zobec, navedeno delo, str. 457.

⁵² *Gaygusuz proti Avstriji*, 16. 9. 1996, št. 17371/90. S. Van den Bogaert (ed.), *Social Security, Non-discrimination and property*, 1997. K. Kapuy, D. Pieters, B. Zaglmayer, *Social Security Cases in Europe: The ECtHR*, Intersentia, 2007, str. 137.

⁵³ Lastninsko varstvo prispevno financiranih dajatev (pokojnine) je ESČP potrdilo tudi v zadevi *Klein proti Avstriji*, št. 57028/00, 3. 3. 2011, končno 30. 6. 2011. Poudarilo je, da lahko v določenih okoliščinah pravica do pokojnine, ki temelji na zaposlitvi odraža podobne značilnosti kot lastninska pravica. Ko so bili prispevki plačani, pokojnine upravičeni osebi ni mogoče odreči.

omenjene odločitve je avstrijski zakonodajalec spremenil zakon o zavarovanju za brezposelnost in odpravil pogoj državljanstva.⁵⁴

ESČP je šlo še dlje in zagotovilo varstvo lastnine tudi neprispevnim (davčno financiranim) pravicam. Ugotovitev, da je gospod Gaygusuz plačeval prispevke in je bil zato upravičen do nujne pomoči, *argumentom a contrario* ne pomeni, da neprispevne dajatve iz sistema socialne varnosti niso premoženjske pravice v smislu 1. člena prvega Protokola k EKČP. Zato je v zadevi *Kuoa Poirrez*⁵⁵ ugotovilo kršitev EKČP (prepovedi diskriminacije v povezavi z varstvom lastnine) tudi pri neprispevnih dajatvah. To odločitev je samo dve leti zatem potrdilo in nadalje razčlenilo v zadevi *Stec*.⁵⁶ Poudarilo je, da postaja zaradi različnih načinov financiranja in prepletenosti narave dajatev vse manj prepričljivo vztrajati, da le prispevno financirane dajatve uživajo (lastninsko) varstvo 1. člena prvega Protokola k EKČP. Poleg tega, je tudi za te dajatve treba plačati, pač z davki in ne prispevki. ESČP je ugotovilo, da razlogov za razlikovanje ni. To je potrdilo tudi v zadevi *Andrejeva*.⁵⁷

Zanimivo je, da ESČP dinamično razlaga EKČP. V zadevi *Pichkur*⁵⁸ je poudarilo povečano mobilnost, višjo stopnjo mednarodnega sodelovanja in povezanosti, razvoj bančnih storitev in informacijske tehnologije. Vse to pa ne opravičuje več predvsem tehnično motivirane omejitve izplačevanja denarnih dajatev (predvsem pokojnin) v tujino. To so bili lahko pomembni razlogi leta 1952, ko je bila prejeta Konvencija MOD št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti. Zato je ESČP ugotovilo kršitev 14. člena EKČP, v povezavi s 1. členom prvega Protokola k EKČP. Pri tem velja opozoriti, da ESČP omenja plačila iz socialne varnosti (ang. *social security payments*),⁵⁹ ne le pokojnine (čeprav so v prvi vrsti mišljene prav te).

Odločitev v zadevi *Pichkur* lahko pomembno vpliva na izplačevanje pokojnin (in morda tudi nekaterih drugih denarnih dajatev) v tujino, predvsem v tiste države, s katerimi nimamo sklenjenih dvo- ali večstranskih dogovorov o povezovanju sistemov socialne varnosti, ali za katere ne velja načelo vzajemnosti (recipročnosti).⁶⁰

⁵⁴ A. Gómez Heredero, 2007, str. 59.

⁵⁵ *Kuoa Poirrez proti Franciji*, 30.12. 2003-končno, št. 40892/98. K. Kapuy, D. Pieters, B. Zaglmayer, navedeno delo, str. 278.

⁵⁶ *Stec et al proti VB*, 6.7.2005, št. 65731/01.

⁵⁷ *Andrejeva proti Latviji*, 18.2.2009, št. 55707/00.

⁵⁸ *Pichkur proti Ukrajini*, 7.2.2014-končna, št. 10441/06.

⁵⁹ Glej 53. točko odločitve v zadevi *Pichkur*.

⁶⁰ V 120. členu ZPIZ-2 je določeno, da se slovenskemu državljanu, ki se za stalno izseli pokojnina izplačuje v tujino. To na podlagi prava EU verjetno velja tudi za državljane EU, ki pri nas pridobijo

Na podlagi odločitve ESČP so to članice Sveta Evrope, na podlagi ustavne pravice do lastnine pa tudi vse druge države. Ta argument bi morala sprejeti tudi naša socialna sodišča in Ustavno sodišče.

Hkrati je moralo ESČP večkrat odločati o preoblikovanju ali zmanjšanju dajatev iz sistema socialne varnosti, predvsem v času gospodarske krize. Pri tem je državam omogočilo široko polje proste presoje. Ko je Madžarska ukinila obvezni drugi (zasebni) steber pokojninskega zavarovanja in sredstva prenesla v prvi, javni steber, ESČP ni ugotovilo kršitve 1. člena prvega Protokola k EKČP. Iz vplačanih sredstev so bile še zmeraj zagotovljene pokojnine.⁶¹ Ni ugotovilo razlastitve, temveč druge omejitve v javnem interesu, ki so legitimne, razumne in niso prekomerne. Zanimive so odločitve o dopustnosti nekaterih varčevalnih ukrepov Grčije⁶² in Portugalske.⁶³ Pri tem pa obstajajo omejitve, saj se pokojnine ne smejo spustiti na raven socialnih pomoči.⁶⁴

4. ODLOČITVE SEU

Odločitve Sodišča EU (SEU) lahko neposredno ali posredno vplivajo na uresničevanje pravice do socialne varnosti pri nas.

4.1. Poenotenje sistemov socialne varnosti

Bolj neposreden vpliv imajo lahko odločitve s področja poenotenja (harmonizacije) sistemov socialne varnosti, recimo glede enakega obravnavanja žensk in moških. Tako so moški obravnavani manj ugodno pri znižanju minimalne upokojitvene starosti in izračunu pokojnine, ženske pa pri preračunavanju krajšega delovnega časa na ustrezni polni delovni (ali zavarovalni) čas. Praviloma ženske

pravico do pokojnine. Drugim tujcem se pokojnina izplačuje v tujino, le če obstaja dogovor ali velja načelo vzajemnosti.

⁶¹ *E.B. proti Madžarski*, 15.1.2013, št. 34929/11.

⁶² *Koufaki et Adedy proti Grčiji*, 7.5.2013, št. 57665/12 in 57657/12.

⁶³ *Da Conceição Mateus in Santos Januário proti Portugalski*, 8.10.2013, št. 62235/12 in 57725/12.

⁶⁴ *Adam Cichopek proti Poljski*, 14.05.2013, št. 15189/10.

namreč delajo s krajšim delovnim časom od polnega predvsem zaradi nege in varstva otrok ali oskrbe invalidnih in ostarelih družinskih članov.⁶⁵

Povsem neposredno razlikovanje med spoloma še zmeraj ostaja pri izračunavanju pokojnin. Odmerni odstotek za enako pokojninsko dobo je za ženske bolj ugoden.⁶⁶ SEU je v primeru *De Vriendt* in drugih pridruženih zadevah⁶⁷ ugotovilo, da ko je ohranjena razlika v upokojitveni starosti za moške in ženske (kar je izrecna izjema po Direktivi 79/7/EGS),⁶⁸ je različen način odmere pokojnine dopusten, če je nujno in objektivno povezan s to razliko. V primeru *Van Cant*⁶⁹ pa je poudarilo, da ko so razlike glede upokojitvene starosti odpravljene, se ni več mogoče sklicevati na izjeme in s tem utemeljiti razliko pri odmeri pokojnin. Države članice lahko samo začasno ohranijo ugodnosti namenjene ženskam, da lahko postopno prilagodijo pokojninske sisteme, brez ogrožanja njihovega finančnega ravnotežja. V ZPIZ-2 začasnost različne odmere ni določena. Zato lahko določba o različni odmeri pokojnine za ženske in moške predstavlja kršitev prava EU. Zanimivo bo spremljati odločitve naših (socialnih) sodišč, ko bodo moški tožili na tri odstotke višjo pokojnino, pokojnino do katere bi bili upravičeni, če bi bili ženske.⁷⁰

SEU je tudi ugotovilo, da je preračunavanje na polni delovni čas v nasprotju s pravom EU.⁷¹ Španska ureditev je v slabši položaj postavljala delavce, ki (dolgo) delajo s krajšim delovnim časom. Zaradi metode za izračun zahtevanega prispevnega obdobja za pridobitev pravice do starostne pokojnine (preračun na polni delovni čas) je ureditev v praksi izključevala vsakršno možnost za pridobitev starostne pokojnine tem delavcem. Statistično je bilo namreč dokazano, da je omenjena ureditev prizadela veliko več žensk kot moških. V Španiji je bilo namreč vsaj 80 odstotkov delavcev s krajšim delovnim časom žensk. SEU ni našlo argumenta, da bi bila omenjena ureditev dejansko potrebna za dosego cilja varstva sistema socialne varnosti, ki temelji na plačevanju prispevkov in da

⁶⁵ G. Strban, 2013/1, str. 286.

⁶⁶ Glej 37. člen ZPIZ-2.

⁶⁷ C-377/96 do 384/96 *De Vriendt et al.* [1998] ZOdI. I-2105.

⁶⁸ Direktiva Sveta z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (79/7/EGS), UL L 6, 10. 1. 1979, str. 24-25, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 05 zvezek 01 str. 215-216.

⁶⁹ C-154/92 *Van Cant* [1993] ZOdI. I-3811

⁷⁰ To razlikovanje tudi ni več potrebno za zagotavljanje vsebinske, materialne enakosti med spoloma (glej odločitev našega Ustavnega sodišča U-I-298/96, OdlUS VIII, 246), saj bi bilo treba ženske razbremeniti prej, ne šele v času upokojitve.

⁷¹ C-385/11 *Moreno* [2012] ECLI:EU:C:2012:746.

cilja ne bi bilo mogoče doseči z drugim, manj omejujočim ukrepom. Sodišče je zaključilo, da je ureditev države članice, ki od delavcev s krajšim delovnim časom (v veliki večini od žensk), v primerjavi z delavci s polnim delovnim časom, zahteva sorazmerno daljše obdobje plačevanja prispevkov za pridobitev pravice do starostne pokojnine, v nasprotju s 4. členom Direktive 79/7/EGS. Ta prepo-veduje ne le neposredno, temveč tudi posredno diskriminacijo na podlagi spola.

4.2. Povezovanje sistemov socialne varnosti

Nekoliko bolj posreden vpliv na oblikovanje sistema socialne varnosti, vendar nič manjšega na uresničevanje te pravice, ko se državljani Unije gibljejo v druge države članice, imajo odločitve SEU glede določb o povezovanju (koordinaciji) sistemov socialne varnosti.

Še zmeraj odmeva odločitev v zadevi *Wiering*,⁷² v kateri je SEU ugotovilo, da se za izračun izravnalnega dodatka, ki ga je morebiti treba izplačati delavcu migrantu v državi članici njegove zaposlitve, ne smejo upoštevati vse družinske dajatve, ki jih prejema družina tega delavca na podlagi zakonodaje države članice stalnega prebivališča, ker „Elterngeld“ ni dajatev iste vrste kot „Kindergeld“ (obe sta urejeni v nemški zakonodaji), in družinski prejemki, ki jih določa luksemburška zakonodaja.

Vprašanje je torej, ali imajo države članice eno košarico družinskih prejemkov, ali je teh košaric več in pravila o preprečevanju prekrivanja (in s tem dvojnega izplačevanja) veljajo za vsako od njih (kar je za upravičenca lahko ugodneje). SEU je v tako imenovanem *Wiering-testu* ugotovilo, da je treba za uporabo pravil o preprečevanju prekrivanja dajatev upoštevati, ali imajo družinske dajatve enak namen in cilj, ali se jih izračunava na enak način in ali so pogoji upravičenosti enaki. To pa je vse prej kot enostavna naloga, saj so družinske dajatve lahko zelo raznolike. Izplačujejo se lahko ob rojstvu in so vezane na mamo ali očeta (iz socialnega zavarovanja ali zunaj njega),⁷³ lahko so odvisne od dohodka družine, posebne dajatve se lahko zagotavljajo otrokom z motnjami v razvoju.⁷⁴

⁷² C-347/12 *Wiering* [2014] ECLI:EU:C:2014:300.

⁷³ Pri nas materinsko in očetovsko nadomestilo ter starševski dodatek. Glej Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih - ZSDP-1, Ur. l. RS, št. 26/14.

⁷⁴ Zato se Evropska komisija trudi pripraviti razpredelnico družinskih prejemkov, ki se prekrivajo (in s tem tudi tistih, ki se ne). Več Y. Jorens, J. De Coninck, 2014.

Večji izdatki za različne družinske prejemke, lahko državo članico spodbudijo k njihovem preoblikovanju, ali k predlogom o spremenjenih pravilih koordinacije. Tako so se nekatere članice zavzele za prilagoditev družinskih prejemkov življenjskemu standardu države v kateri otroci prebivajo. S tem bi odstopili od načela enakega obravnavanja delavcev v isti državi članici (državi zaposlitve), saj bi bili ti upravičeni do različnih družinskih prejemkov, ko bi njihovi družinski člani prebivali v drugi državi članici. Vprašanje je tudi, ali ne bi spremenili pravil in bi bila primarno pristojna država prebivanja otok in ne država zaposlitve (enega od) staršev (z dodatkom ali brez njega).⁷⁵ V obeh primerih bi verjetno nekatere države članice (z višjimi družinskimi prejemki) plačevale manj, druge (tiste z nižjimi družinskimi prejemki) pa več kot v obstoječem sistemu koordinacije.⁷⁶

Zelo vroča tema s katero se ukvarja tudi SEU je vprašanje, ali imajo pravico do svobode gibanja le premožni državljani Unije, ali tudi tisti brez zadostnih sredstev za življenje. Vprašanje je povezano z zagotavljanjem denarne pomoči ekonomsko neaktivnim državljanom EU, ki se gibljejo v drugo državo članico. Ekonomsko aktivni imajo pravico do enakih davčnih in socialnih ugodnosti (vključno s socialnimi pomočmi) v državi zaposlitve, kot domači državljani, prav tako pa jim ni treba dokazovati, da imajo zadosti sredstev in obsežno zdravstveno zavarovanje za pridobitev pravice do prebivanja.⁷⁷

Pri ekonomsko neaktivnih državljanih Unije se pri vstopu zahteva, da imajo dovolj sredstev (s čimer se preprečuje, da bi postali prekomerno breme za sistem socialne pomoči), imajo pristno povezavo s trgom dela, ali lahko prikažejo določeno stopnjo integracije v družbo države članice prebivanja (običajno z največ petletnim obdobjem prebivanja).⁷⁸

SEU je v zadevi *Brey*⁷⁹ zahtevalo individualni in sistemski preskus, ali posameznik res predstavlja nerazumno breme za sistem socialne pomoči. Zagovarjalo je stališče, da Direktiva 2004/38⁸⁰ priznava določeno stopnjo finančne solidarnosti

⁷⁵ Več B. Spiegel (ur.) et al., 2015.

⁷⁶ O koordinaciji družinskih prejemkov G. Strban, B. Kresal, 2014, str. 33.

⁷⁷ Čeprav se zdi, da je SEU tudi od tega v zadnjem času odstopilo. O zadevah C-2013/05 *Geven* (delavec, ki ne prebiva v državi zaposlitve) in C-20/12 *Giersch* (obmejni delavec) H. Verschueren, 2015, str. 7.

⁷⁸ Prav tam, str. 12.

⁷⁹ C-140/12 *Brey* [2013] ECLI:EU:C:2013:565.

⁸⁰ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, UL L 158, 30.4.2004.

med državami članicami, še posebej, če je pomanjkanje začasno. Zgolj dejstvo, da posameznik prejema socialno pomoč, ne zadostuje za nesorazmerno breme sistema socialne varnosti. Nacionalno sodišče bi moralo preveriti številne okoliščine, med njimi višino in rednost prejemanja dohodka, pridobitev dovoljenja za prebivanje, obdobje prejemanja socialne pomoči. Upoštevati bi moralo tudi načelo sorazmernosti in obseg takšnega bremena.

Odločitev je bila kritizirana, saj je bilo težko dokazati nesorazmernost bremena pri posameznem upravičencu. SEU je svoje stališče izostrilo v zadevi *Dano*.⁸¹ Ugotovilo je, da državljan Unije nima pravice do enakega obravnavanja, če nima pravice do prebivanja, ker je prišel v državo zgolj z namenom, da bi prejemal socialno pomoč. Pri tem je SEU uporabilo sekundarno zakonodajo enotno in dalo prednost določbam Direktive 2004/38 pred določbami Uredbe 883/2004.⁸² Še več, v zadevi *Alimanovic*⁸³ je SEU ugotovilo, da je mogoče uporabiti izjemo od načela enakega obravnavanja tudi brez posamične proučitve pravnega in dejanskega položaja vlagatelja zahteve po socialni pomoči.

S tem je SEU naredilo korak nazaj in omogočilo državam članicam širše polje proste presoje pri zavrnitvi socialne pomoči. To je storilo kljub temu, da v sodbi *Alimanovic* poudarja namen socialnih pomoči omogočati človeka dostojno življenje, kar je ena od temeljnih vrednot EU.⁸⁴ Čeprav je borba proti revščini in socialni izključenosti visoko na politični agendi EU (določena pa je tudi kot cilj EU)⁸⁵ in je svoboda gibanja ena temeljnih svoboščin državljanov EU, se nekoliko zatakne pri združitvi obeh. Vprašanje je torej, ali je svoboda gibanja zagotovljena le državljanom Unije z zadostnimi sredstvi, ali vsem, tudi tistim, ki teh sredstev nimajo.

⁸¹ C-333/13 *Dano* [2014] ECLI:EU:C:2014:2358.

⁸² Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, (UL L 200, 7.6.2004, s kasnejšimi spremembami).

⁸³ C-67/14 [2015] ECLI:EU:C:2015:597.

⁸⁴ Glej 2. člen Pogodbe o EU, UL C 326, 26.10.2012.

⁸⁵ Glej 3. člen Pogodbe o EU.

5. ODLOČITVE NEKATERIH USTAVNIH SODIŠČ

Poleg mednarodnih nadzornih organov lahko pomembno vlogo nadzora nad zakonodajnimi rešitvami odigrajo nacionalna ustavna sodišča, seveda v državah, kjer jih poznajo.

Znamenite so odločitve portugalskega in (delno) španskega ustavnega sodišča, ki sta odločala o varčevalnih ukrepih. Portugalsko ustavno sodišče je nekatere ukrepe tako imenovane Trojke zavrnilo.⁸⁶ Tudi latvijsko ustavno sodišče je zavrnilo drastične varčevalne ukrepe.⁸⁷ Latvijski zakonodajalec je želel zmanjšati proračunski primanjkljaj z znižanjem pokojnin za 10 odstotkov in znižanjem bodočih pokojnin (sedanjih zaposlenih) za 70 odstotkov. Čeprav naj bi bil to začasen ukrep, zakon ni predvideval povrnitev premalo izplačanih zneskov v obdobju ekonomskega okrevanja, zakonodajalec pa se je skliceval na pogodbe z mednarodnimi posojilodajalci, vključno z Mednarodnim denarnim skladom in EU.

Latvijsko ustavno sodišče je vztrajalo da pogoji, ki so jih vsilile mednarodne finančne institucije ne morejo nadomestiti ustavnih pravic. Zato je naložilo zakonodajalcu pripravo načrta izplačila premalo izplačanih pokojnin. S tem je sodišče poudarilo primarnost ustavnih človekovih pravic v političnih odločitvah o fiskalnih dodelitvah (alokacijah).

Znamenita je tudi odločitev italijanskega ustavnega sodišča, ki je razveljavilo zamrznitev usklajevanja pokojnin (višjih od trikratnika najnižje pokojnine) iz leta 2011.⁸⁸ Pri nas so seveda najbolj odmevne odločitve našega Ustavnega sodišča, ki poudarja sorazmernost pokojnin in ne njihove omejitve na socialni minimum.⁸⁹ Poglobljena analiza vseh pomembnih določitev različnih ustavnih sodišč bi presegla omejitve tega prispevka in zahteva posebno analizo.

6. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Odgovor na zastavljeno vprašanje, ali imamo v Sloveniji neustrezne dajatve s katerimi se uresničuje temeljna človekova pravica do socialne varnosti, je delno

⁸⁶ C. Kilpatrick, B. De Witte (eds.), 2014. C. Fasone, 2014. M. Canotilho, T. Violante, R. Linceiro, 2014.

⁸⁷ Zadeva 2009-43-01, z dne 21. decembra 2009.

⁸⁸ Odločitev št. 70/2015 z dne 10/03/2015, objavljena v uradnem listu 30.4.2015.

⁸⁹ Več o odločitvah našega Ustavnega sodišča na področju socialne varnosti G. Strban, 2013/2.

pritrديلen. Predvsem je izpostavljen majhen obseg pokojnin in drugih dajatev za starejše (tudi tistih, odvisnih od oskrbe drugega). Prav tako še nismo izenačili pravnega položaja žensk in moških, seveda tam, kjer za razlikovanje ne obstajajo utemeljeni, iz narave stvari izvirajoči razlogi.

Mednarodni in evropski nadzorni organi, predvsem Evropski odbor za socialne pravice (EOSP), sicer lahko upoštevajo strategije, načrte in druge politične dokumente, a hkrati poudarjajo pomen izvajanja pravice do socialne varnosti (s pravnimi predpisi) in učinkovitosti njenega izvrševanja (v praksi).

EOSP poudarja pomen socialnih pravic prav v času upadanja gospodarske aktivnosti, ko predstavlja povečevanje brezposelnosti in upadanje davkov in prispevkov izziv sistemom socialne varnosti in socialne pomoči. Vendar so države ratificirale Evropsko socialno listino, ki pomembno dopolnjuje Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, in se zavezale učinkovito uresničevati pravice do zdravja, socialne varnosti, socialne in zdravstvene pomoči, socialnih storitev ter zaščite pred revščino in socialno izključenostjo z vsemi razpoložljivimi sredstvi. Ena od posledic krize ne sme biti zmanjševanje obsega socialnih pravic, saj gre za obdobje, ko so te najbolj potrebne. Ukrepi zmanjšanja javne porabe in lažjih pogojev poslovanja, ne smejo prekomerno prizadeti upravičencev do socialnih pravic.

Podobno ugotavljajo tudi številna nacionalna ustavna sodišča. V literaturi se razpravlja tudi o proračunskem ali fiskalnem prostoru, ki ga mora nacionalni zakonodajalec zagotoviti za učinkovito uresničevanje socialnih pravic.⁹⁰

Podoben, vprašljiv trend se pojavlja pri izključevanju državljanov Unije, ki se gibljejo v EU, od socialne pomoči v drugi državi članici in pri želji po zmanjševanju družinskih prejemkov, če otroci živijo v manj uspešni državi članici. Hkrati lahko lastninsko varstvo socialnih pravic predstavlja dostop do posameznih pravic tudi nedržavljanom. Vendar mora dodatno, lastninsko varstvo izvirati iz pravice do socialne varnosti in socialne funkcije lastnine in ne iz čistega zasebnega lastninskega pojmovanja dajatve za protidajatev.

Pravica do socialne varnosti in z njo povezane socialne pravice ne smejo predstavljati zgolj minimuma, potrebnega za preživetje človeka (kar ugotavlja tudi naše Ustavno sodišče v povezavi s pravico do pokojnine). Seveda so dajatve, ki zagotavljajo preživetje temelj, a še pomembneje je zagotavljati dajatve soraz-

⁹⁰ Npr. A. Nolan, R. O'Connell, C. Harvey (eds.), 2013.

merne preteklim dohodkom, s katerimi se preprečuje nastanek revščine in socialne izključenosti.

Ob nastajanju tega prispevka gospodarska aktivnost ponovno raste in vprašanje je ali argument, da morajo nekateri začasni ukrepi postati strukturni in s tem stalni zares vzdrži. Tako bi se namreč povečevale razlike v družbi, ki bi bila lahko s tem (tudi ekonomsko) manj uspešna. Ekonomsko uspešnejše evropske države imajo namreč praviloma tudi obsežnejše socialne pravice.

LITERATURA

- *Berghman, Jos*: The resurgence of poverty and the struggle against exclusion: A new challenge for social security in Europe, *International Social Security Review (ISSR)*, št. 1/97, str. 3-20.
- *Canotilho, Mariana; Violante, Teresa; Lanceiro, Rui*: Weak rights, strong principles: Social rights in the Portuguese constitutional jurisprudence during the economic crisis, *World Congress of Constitutional Law 2014- Constitutional Challenges: Global and Local, Workshop 4: Social rights and the challenges of economic crisis*.
- *EOSP*, European Social Charter (Revised), Conclusions 2013, Slovenia, Articles 3, 11, 12, 13, 14, 23 and 30 of the Revised Charter, Strasbourg, November 2014.
- *EOSP*, Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, Council of Europe, September 2008.
- *Fasone, Cristina*: Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective, European University Institute, Max Weber Programme, EUI Working Paper MWP 2014/25, San Domenico di Fiesole, 2014.
- *Gómez Heredero, Ana*: Social security as a human right, The protection afforded by the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2007.
- *Jorens, Yves; De Coninck, Joyce*: Reply to an ad hoc request for comparative analysis of national legislations: Family Benefits – Consequences of the *Wiering* judgment in C-347/12, FreSsco, European Commission, December 2014, 132 str.
- *Kilpatrick, Claire; Bruno, De Witte*: Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges, European University Institute, Department of Law, San Domenico di Fiesole, 2014.
- *Kresal Šoltes, Katarina*: Obseg pravice do sodnega varstva po 6. členu EKČP na področju socialne varnosti, *Podjetje in delo* št. 2/2000, str. 303-323.
- *Nagel, S. Günter; Kessler, Francis R.*: Social Security Law, Council of Europe, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2010.
- *Nolan, Aoife; O'Connell, Rory; Harvey, Colin (eds.)*: Human Rights and Public Finance, Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights, Hart, Oxford, 2013.
- *Spiegel, Bernhard (Ed.); Carrascosa Bermejo, Dolores; Henberg, Ave; Strban, Grega*: Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on export of family benefits, Analytical Report 2015, FreSsco, European Commission, June 2015, 81 str.

- *Strban, Grega* (2012/1): Pravica do socialne varnosti in njen pomen v času gospodarske recesije, *Delavci in delodajalci*, št. 4/2012, str. 507-532.
- *Strban, Grega* (2012/2): Odvisnost od oskrbe drugega – novo socialno tveganje?, Zbornik znanstvenih razprav 2012, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2012, str. 211-240.
- *Strban, Grega* (2013/1): Spregledani vidiki pokojninske reforme, *Delavci in delodajalci*, št. 2-3/2013, str. 277-300.
- *Strban, Grega* (2013/2): Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Marijan Pavčnik, Aleš Novak (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, GV Založba, zbirka Pravna obzorja, št. 45, Ljubljana 2013.
- *Strban, Grega; Kresal, Barbara*: Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1), z uvodnimi pojasnili ter stvarnim kazalom Luke Tičarja, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2014.
- *Strban, Grega*: Lastninsko varstvo socialnih pravic, *Podjetje in delo*, št. 6-7/2015, str. 1251-1266.
- *Verschueren, Herwig*: Free movement of EU citizens: including for the poor?, Paper presented at the ISLSSL 21st World Congress Cape Town 15-18 September 2015, 23 str.
- *Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije*: Mesečni statistični pregled avgust 2015, Ljubljana, september 2015.
- *Zobec, Jan*: Pravica do zasebne lastnine, v: L. Šturm (ur), *Komentar Ustave RS, Dopolnitev-A*, FDEŠ, 2011, str. 451-472.

THE INFLUENCE OF THE SUPERVISORY INSTITUTIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY – ARE BENEFITS IN SLOVENIA (IN)ADEQUATE?

Grega Strban*

SUMMARY

The answer to the question whether in Slovenia we have inadequate benefits through which the basic human right to social security is implemented is partly affirmative. Particularly critical is the low amount of pensions and other benefits for the elderly (including those dependent on care of other people). Also, we have not yet equalised the legal position of women and men, in areas of course, where no justified reasons, emerging from the nature of things, exist. International and European supervisory authorities, in particular the European Committee of Social Rights (ECSR) can take into account the strategies, plans and other policy documents, but at the same time they stress the importance of exercising the right to social security (with legal regulations) and the effectiveness of its implementation (in practice).

The ECSR stresses the importance of social rights particularly when economic activities are in decline, the number of the unemployed growing and the taxes and contributions shrinking: all of these presenting a challenge to the systems of social security and social assistance. However, the states have ratified the European Social Charter which importantly amends the European Convention on Human Rights and in which the states committed themselves to effectively exercise the rights to health, social security, social and medical assistance, social services and protection against poverty and social exclusion by all available means. The scope of social rights should not be reduced as a consequence of economic crisis, as this is the period when they are most needed. Cuts in public

* Grega Strban, PhD, Professor and Vice Dean at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
grega.strban@pf.uni-lj.si

spending and more favourable conditions for business should not unduly affect the beneficiaries of social rights. Numerous national Constitutional Courts have come to the same conclusions. In literature, budgetary and fiscal space is being discussed which the national legislature must provide for effective exercising of social rights.

In the desire to reduce family benefits, a similar, questionable trend can be observed in excluding the EU citizens from the right to receive social assistance in another Member State, or lowering family benefits if their children live in a less prosperous Member State. At the same time the proprietary protection of social rights provides access to individual rights also to non-citizens. However, the additional proprietary protection must arise from the right to social security and social function of the property and not from the concept of purely private ownership of payment for benefit.

The right to social security and related social rights may not provide only for the minimum necessary for subsistence of a person (as also noted by our Constitutional Court in relation to the right to a pension). Naturally, the benefits guaranteeing mere survival present a foundation; it is even more important, however, to provide benefits proportionate to the previous income which prevent the risk of poverty and social exclusion. While this text was being written the economic activities started to recover again, so the question emerges whether the argument that some temporary measures should be turned into structural stands critical examination. This would increase inequality in the society which could consequently become economically less successful. As a rule, economically prosperous European states provide more extensive social rights.