**Dr. Miro Cerar:**

**USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE:**

**GOSPODARSKA IN SOCIALNA RAZMERJA**

## Splošne značilnosti ustavne ureditve gospodarskih in socialnih razmerij

V času nastajanja ustave je bilo sprejeto stališče, da naj ustava ureja tudi nekatere temeljne vidike gospodarskih in socialnih razmerij, pri tem pa naj se ustavodajalec v čim večji meri izogne programskim normam ter preveč podrobnemu urejanju teh področij, da bi ustava ne postavila preveč togih okvirov za prihodnjo prakso. Tem zahtevam je ustavodajalec večinoma ugodil, ni pa se mogel povsem izogniti nekaterim programskim določbam, ki jih je vključil v ustavo zaradi njihovega širšega družbenega pomena ter zato, ker odražajo sodobne napredne civilizacijske standarde in visoko stopnjo družbenega soglasja v Sloveniji. V poglavju o gospodarskih in socialnih razmerjih so takšne programske norme npr. določba o funkciji države, da ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo (66. člen URS), določba o skrbi države za gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalstva na gorskih in hribovitih območjih (71. člen), določba o skrbi države za zdravo življenjsko okolje (72. člen), določba o skrbi države in lokalnih skupnosti za ohranjanje naravne in kulturne dediščine (73. člen) ter določba o nalogi države, da ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje (78. člen).

Nekatere določbe iz poglavja o gospodarskih in socialnih razmerjih bi bilo mogoče uvrstiti tudi v poglavje o človekovih pravicah in svoboščinah, druge pa v poglavje o državi in njenih funkcijah. Kljub temu pa predstavlja večina določb tega poglavja zaokroženo celoto, kar upravičuje takšno ustavno razvrstitev. To poglavje zagotavlja veliko takšnih pravic, katerih uresničevanje bistveno soopredeljuje zakon (npr. pravica do zdravega življenjskega okolja, pravica do soodločanja delavcev pri upravljanju, pravica do stavke ter pravice v Sloveniji zaposlenih tujcev in njihovih družin),.

Ena od ključnih dilem pri oblikovanju ustave je bila, ali naj ustava ureja tudi takšne pravice, ki jih v določeni meri priznavajo tisti mednarodnopravni dokumenti, ki jih je naša država ratificirala, vendar pa jim v Sloveniji še nekaj časa ne bo mogoče v vseh primerih zagotoviti zares učinkovitega pravnega (sodnega) varstva. Kot takšne so bile v ustavni razpravi prepoznane npr. pravica do dela, pravica do zdravja in pravica do stanovanja. Ustavodajalec se je odločil, da teh pravic kot takšnih izrecno ne uvrsti v ustavo, vendar pa je po drugi strani s programskimi ustavnimi določbami državi naložil obveznost, da vzpostavi možnosti za uveljavljanje teh pravic oziroma dobrin, ki jih te pravice varujejo.

Tu velja spomniti, da iz 8. in 153. člena ustave izhaja, da morajo biti zakoni in drugi predpisi Republike Slovenije v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, pri čemer se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. V tem obsegu velja torej prvenstvo (primat) mednarodnega prava pred notranjim (slovenskim) pravom, kar pomeni, da zakonodajalca obvezuje tudi vsebina vseh ratificiranih mednarodnih paktov in konvencij s področja človekovih pravic, če seveda ne nasprotuje ustavi. Pri tem pa so tudi v mednarodnih paktih in konvencijah socialne pravice pogosto opredeljene v bolj ali manj programski obliki, zaradi česar je njihovo uresničevanje praviloma odvisno od ekonomskih, političnih in drugih okoliščin ter možnosti v posameznih državah.

## Delo in z njim povezane pravice

V 66. členu ustave je opredeljeno *varstvo dela***.** Določeno je, da država ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo, kar je predvsem napotilo državnemu zboru in vladi, da v tej smeri usmerjata ekonomsko in socialno politiko v državi. Poleg tega je v navedenem členu določeno tudi, da mora država zagotavljati zakonsko varstvo zaposlovanja in dela.

V 75. členu ustave je določeno, da *delavci sodelujejo pri upravljanju*v gospodarskih organizacijah in zavodih na način in pod pogoji, ki jih določa zakon. Tako npr. zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju določa načine in pogoje sodelovanja delavcev pri upravljanju gospodarskih družb (če ni s posebnim zakonom določeno drugače), bank, zavarovalnic in zavodov, pa tudi podjetij, ki opravljajo gospodarske javne službe. Sodelovanje delavcev pri upravljanju se v teh primerih uresničuje s pravico do pobude oziroma odgovora na pobudo, s pravico do obveščenosti, s pravico dajanja mnenj in predlogov (vključno s pravico do odgovora nanje), z možnostjo ali obveznostjo skupnih posvetovanj z delodajalcem, s pravico soodločanja, s pravico zadržanja odločitve delodajalca ter z drugimi načini sodelovanja, ki se določijo z dogovorom med delodajalcem in svetom delavcev. Te pravice uresničujejo delavci posamezno ali pa kolektivno (npr. preko sveta ali zbora delavcev).

Ustava izrecno opredeljuje tudi *sindikalno svobodo***.** Gre za obliko svobodnega združevanja, ki ga sicer omogoča že 42. člen ustave (splošna opredelitev temeljne pravice do svobodnega združevanja), vendar pa je ustavodajalec s posebno določbo o sindikalnem združevanju še posebej poudaril to možnost uresničevanja delavskih pravic. V 76. členu ustave je tako določeno, da je ustanavljanje in delovanje sindikatov ter včlanjevanje vanje svobodno. S tem je delojemalcem posebej zagotovljena tako aktivna sindikalna svoboda (pravica delavca oziroma zaposlenega, da se po svoji izbiri včlani v sindikat) kot tudi negativna sindikalna svoboda (četudi posameznik izpolnjuje pogoje za včlanjenje v sindikat, ga v to nihče ne sme (pri)siliti).

V prvem odstavku 77. člena ustave je določeno, da imajo delavci *pravico do stavke***.** To je ena izmed temeljnih delavskih oziroma sindikalnih pravic, ki predstavlja posebno obliko varstva interesov delavcev. Stavke praviloma potekajo pod vodstvom sindikatov, njihovi organizacija in izvedba pa morata biti napovedani vnaprej. Tudi sicer mora potekati stavka v ustavnih in zakonskih okvirih, kar predvsem pomeni, da se z njo ne smejo nedopustno omejevati ali kršiti pravice drugih. Ustava v tem pogledu še posebej določa, da se lahko, če to zahteva javna korist (npr. če bi se s stavko lahko ogrožalo zdravje, življenje ali varnost ljudi), pravica do stavke upoštevajoč vrsto in naravo dejavnosti z zakonom omeji (77/2 URS) – kar je npr. še posebej značilno za stavke policistov, carinikov ali zdravnikov.

## Določbe o lastnini

Ustava v okviru II. poglavja, ki ureja človekove pravice in temeljne svoboščine, posebej zagotavlja pravico do zasebne lastnine (33 URS). Dopolnitev te ureditve vsebuje poglavje o gospodarskih in socialnih razmerjih, ki v več določbah podrobneje opredeljuje pridobivanje in uživanje lastnine. Gre za sodobni pravni pristop, ki v lastninski pravici oziroma lastnini ne vidi zgolj liberalne kategorije, ki bi lastniku dajala neomejene možnosti uporabe in razpolaganja z dobrinami v njegovi lasti, pač pa lastninsko pravico omejuje v različnih pogledih, ki zagotavljajo tudi njeno družbenokoristno udejanjanje.

V 67. členu ustave je zapisano, da zakon določa *način pridobivanja in uživanja lastnine*,tako da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Navedene funkcije je težko na splošno določno opredeliti, kajti upoštevati je treba vso raznolikost lastninskih oblik in družbene okoliščine, ki determinirajo te funkcije. Z gospodarsko funkcijo je predvsem mišljeno, da mora lastnina za zagotavljanje splošne in javne koristi omogočati uspešno podjetništvo in gospodarjenje, ustvarjanje dohodka in dobička, čim večjo zaposlenost prebivalstva itd. Za socialno funkcijo lastnine velja, da jo je treba na eni strani razumeti kot njeno občo družbeno komponento, na drugi strani pa jo je treba povezati tudi s pojmom socialne države. V prvem pogledu se lastnine ne sme uporabljati ali zlorabljati na škodo drugih in na račun kohezivnosti družbe, v ožjem socialnem pogledu pa mora lastnina prispevati k zagotavljanju ustreznega življenjskega standarda državljanov ter k zadovoljevanju njihovih potreb na področju zdravstva, sociale, šolstva, kulture itd. V okvir ekološke funkcije lastnine sodijo nekatere izrecne ustavne opredelitve (npr. skrb za zdravo življenjsko okolje – 72 URS, varovanje naravne dediščine – 73 URS), poleg tega pa opredeljujejo omejitve lastnine s ciljem varovanja narave oziroma okolja tudi zakoni, ki določajo nekatere posebne pogoje uporabe nepremičnin (npr. gozdnih zemljišč) in premičnin (npr. motoriziranih prevoznih sredstev), posebne ukrepe za varovanje posebej ogroženih dobrin (npr. nekaterih območij, živalskih in rastlinskih vrst) ter pogoje in način opravljanja gospodarskih dejavnosti, ki naj bi v čim manjši meri onesnaževale okolje.

V 68. členu ustave je urejena *lastninska pravica tujcev na nepremičninah*. V tem členu je bilo prvotno, tj. ob sprejemu ustave, določeno, da lahko tujci pridobivajo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon. Isti člen je tujcem na zemljiščih prepovedal pridobivanje lastninske pravice, razen z dedovanjem ob pogoju vzajemnosti (vzajemnost pomeni, da naša država priznava tujcu pravico do dedovanja zemljišča, če enako pravico priznava našemu državljanu tudi država, iz katere je ta tujec). Takšna prvotna ustavna ureditev glede pridobivanja lastnine na nepremičninah v Sloveniji je bila za tujce restriktivna, oziroma kar zadeva zemljišča skoraj povsem izključujoča. Ustavodajalca je pri pisanju teh določb vodila skrb pred možnostjo prevlade ozkogledih in lukrativnih individualnih ali partikularnih interesov, kar bi vodilo v situacijo, ko bi lahko tuje fizične in pravne osebe, ki razpolagajo z velikimi količinami kapitala, v relativno velikem obsegu pokupile slovenska zemljišča in druge nepremičnine.

V prvi polovici leta 1997 je Slovenija ratificirala t. i. pridružitveni sporazum z Evropsko unijo, na podlagi katerega je naša država vstopila v krog držav, ki so kandidirale za članstvo v Evropski uniji. Dotedanja oziroma prvotna določba 68. člena ustave se je v luči tega sporazuma izkazala za neustrezno oziroma pretirano omejevalno glede ureditve pridobivanja lastninske pravice na zemljiščih s strani tujcev, zaradi česar se je državni zbor odločil drugače urediti to ustavno materijo. Tako je še pred ratifikacijo navedenega pridružitvenega sporazuma sprejel Ustavni zakon o spremembi 68. člena ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 42/97), s katerim je bilo celotno besedilo 68. člena nadomeščeno z novim besedilom, ki je določilo, da lahko tujci pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon, ali če tako določa mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor, ob pogoju vzajemnosti. Kot obvezni pogoj za sprejetje tega zakona in mednarodne pogodbe je bila ustavno določena dvotretjinska večina glasov vseh poslancev državnega zbora. S takšno rešitvijo je državni zbor na ustavni ravni načelno in s tem tudi za tujce liberaliziral promet z nepremičninami, pri čemer pa je podrobnejše rešitve prenesel na bodočo zakonsko oziroma morebitno konvencijsko ureditev.

Dne 7. 3. 2003 je bila z Ustavnim zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije določba 68. člena ustave ponovno spremenjena, in sicer v smeri nadaljnje liberalizacije slovenskega trga nepremičnin. Ta še vedno veljavna določba 68. člena odpravlja dva dotedenja pogoja, ki sta veljala za pridobivanje lastninske pravice na nepremičninah s strani tujcev, tj. pogoj vzajemnosti in pogoj dvotretjinske večine pri sprejemanju zakona in ratifikaciji mednarodne pogodbe, s katerima so določajo pogoji za navedeno pridobivanje lastninske pravice. V 68. členu ustave je sedaj določeno, da lahko tujci pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon ali mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor. Takšna ustavna rešitev sledi slovenski zavezanosti načelom prostega pretoka dobrin in prostega gibanja oseb v svetovnem merilu ter še posebej v okviru EU, na katero je Slovenija prenesla v izvrševanje del svojih suverenih pravic in znotraj katere so uveljavljene t.i. štiri svoboščine: prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala. Pri odločitvi za takšno spremembo ustave je bila odločilna predhodna politična obljuba s strani Slovenije, da se bo v tem pogledu še pred dokončno vključitvijo v EU dodatno uskladila s standardi članic EU, pri čemer je pri preučevanju ureditve pridobivanja lastninske pravice s strani tujcev ustavodajalec prvenstveno upošteval tudi primerjalni pogled, ki je pokazal, da v okviru EU na tem področju razen redkih in omejenih izjem ni uveljavljeno načelo vzajemnosti. K temu je treba dodati, da je (bila) takšna nova oziroma sedanja določba 68. člena ustave še vedno nujna predvsem zaradi obravnave tistih tujcev, ki niso državljani držav članic EU in katerim je zaradi določenih razlogov treba pogojevati oziroma omejiti pravico do pridobivanja lastninske pravice na nepremičninah v Sloveniji.

V 69. členu ustave je določeno, da se lahko lastninska pravica na nepremičnini v javno korist odvzame ali omeji proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini pod pogoji, ki jih določa zakon. Ta določba torej ureja *razlastitev***,** ki pride v poštev takrat, kadar javna korist prevlada nad koristjo lastnika (npr. zaradi gradnje državne ceste se proti odškodnini razlasti lastnik zemljišča, čez katerega bo tekla cesta).

V 70. členu ustave je določeno, da se na *javnem dobru*lahko pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon. Kot javno dobro je mogoče opredeliti takšne stvari, ki so namenjene rabi vseh in ne morejo biti v pravnem prometu (t. i. stvari oziroma dobrine v splošni rabi – javne ceste, ulice, parki, reke, jezera, zračni prostor, morska obala, obalno morje in podobno), vendar pa je mogoče v ta pojem uvrstiti tudi stvari, ki so lahko v pravnem prometu, vendar le z določenimi omejitvami (npr. zemljišča, zgradbe, ter premičnine in nepremičnine, ki so opredeljene kot kulturni spomeniki).

V 70. členu je zapisano tudi, da zakon določa pogoje, pod katerimi se smejo izkoriščati *naravna bogastva* (70/2 URS), med katera sodijo npr.rudna bogastva, živalski in rastlinski svet, v ekonomskem smislu pa tudi zemljišča, gozdovi, vode itd. Zakon lahko določi, da smejo naravna bogastva izkoriščati tudi tuje osebe, pri čemer zakon v takšnem primeru določi tudi pogoje za izkoriščanje (70/3 URS).

Dne 30. 11. 2016 je bil sprejet Ustavni zakon o dopolnitvi III. poglavja Ustave Republike Slovenije – UZ70a (Ur. l. RS, št. 75/16), s katerim je bil v ustavo zapisan nov 70.a člen, ki ureja *pravico do pitne vode in pravno naravo vodnih virov*. Gre za ustavno spremembo, ki se ustrezno in pravočasno odziva na družbene, okoljske in podnebne razmere v Sloveniji in v svetu, kjer po eni strani voda postaja vedno pomembnejša strateška dobrina, po drugi strani pa je lahko zaradi navedenih razmer in drugih razlogov preskrba prebivalcev s pitno vodo v prihajajočih časih tudi ogrožena. V 70.a členu je zato določeno, da ima vsakdo pravico do pitne vode ter da so vodni viri javno dobro v upravljanju države (70.a/1,2 URS). Vodni viri služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev in v tem delu niso tržno blago (70.a/3 URS). Oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev zagotavlja država preko samoupravnih lokalnih skupnosti neposredno in neprofitno (70.a/4 URS).

## Določbe o varstvu zemljišč, naravne in kulturne dediščine in o zdravem življenjskem okolju

V 71. členu ustave je opredeljeno *varstvo zemljišč***.** Ustava pravi, da zakon določa zaradi smotrnega izkoriščanja posebne pogoje za uporabo zemljišč, poleg tega pa določa tudi posebno varstvo kmetijskih zemljišč (70/1,2 URS). To so sicer pomembne določbe, ki pa same po sebi pomenijo le ustavno obvezo zakonodajalca, da podrobneje uredi to materijo. Ob tem je v navedenem členu še dodatno določeno, da država skrbi za gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalstva na gorskih in hribovitih območjih (70/3 URS). Ta načelna oziroma programska norma je podlaga za uresničevanje skrbstvene funkcije države, ki jo je mogoče udejanjati z davčnimi olajšavami, subvencijami in drugimi oblikami denarne pomoči prebivalcem na gorskih in hribovitih območjih, z zagotavljanjem posebnih sredstev lokalnim skupnostim na teh območjih, z določanjem ugodnejših pogojev za razvijanje posameznih dejavnosti itd.

V prvem odstavku 72. člena ustave je določeno, da ima vsakdo v skladu z zakonom *pravico do zdravega življenjskega okolja*.Država mora skrbeti za zdravo življenjsko okolje. V ta namen mora zakon določiti pogoje in načine za opravljanje gospo­darskih in drugih dejavnosti. Zakon tudi določa, pod katerimi pogoji in v kakšnem obsegu je povzročitelj škode v življenjskem okolju dolžan poravnati škodo (72/2,3 URS). Ta sklop določb o varstvu zdravega življenjskega okolja predstavlja v pravni obliki izražen odziv na dandanašnje vse bolj pereče probleme onesnaževanja okolja, pri čemer se težišče urejanja te materije prenaša na zakon in na ustrezno skrb države.

Za slovenski narod, ki je številčno relativno majhen in biva v ozemeljsko majhni državi, je še posebej pomembno, da varuje in razvija svojo *naravno in kulturno dediščino*.73. člen ustave v tem pogledu določa, da je vsakdo dolžan v skladu z zakonom varovati naravne znamenitosti in redkosti ter kulturne spomenike. Država in lokalne skupnosti pa so dolžne skrbeti za ohranjanje naravne in kulturne dediščine.

## Druge določbe iz poglavja o gospodarskih in socialnih razmerjih

Poglavje o gospodarskih in socialnih razmerjih vsebuje tudi nekaj določb, ki jih ni mogoče uvrstiti v zgornje sklope, zaradi česar jih velja strnjeno predstaviti posebej.

V 74. členu ustava določa, da je *gospodarska pobuda svobodna*.Zakon določa pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij. Gospodarska dejavnost se ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Poleg tega so izrecno prepovedana tudi dejanja nelojalne konkurence in dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco (npr. nedovoljeni monopoli).

V 78. členu ustave je določeno, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo *primerno stanovanje.*V tem primeru, tako kot v nekaterih drugih, je ustavodajalec v ustavni razpravi ocenil, da bi bila ustavna zagotovitev pravice do stanovanja nerealna oziroma pravno neučinkovita, zaradi česar je na tem področju opredelil le obveznost države, da v prihodnje z ustrezno zakonodajo in z drugimi ukrepi zagotovi državljanom čim ugodnejše možnosti za pridobitev primernih stanovanj.

V četrtem odstavku 72. člena ustave je določeno, da *varstvo živali pred mučenjem ureja zakon*.Ta določba sicer po vsebini ne sodi povsem na to mesto (navedeni člen obravnava zdravo življenjsko okolje) oziroma v ustavno poglavje o gospodarskih in socialnih razmerjih, vendar pa bi jo bilo težko uvrstiti tudi v katerikoli drug sklop ustavnih določb, zato jo je ustavodajalec umestil v člen, ki se mu po vsebini še najbolj približuje. Gre za pomembno ustavno normo, ki napotuje na zakonsko urejanje, v okviru katerega je seveda nadvse primerno živalim kot čutečim bitjem nameniti tudi druge oblike pravnega varstva in zagotavljanja ustreznih življenjskih pogojev.