

Socijalna država i država blagostanja

Anton Ravníć
Pravni fakultet
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni rad
UDK: 364.013:304
Primljeno: listopad 1996.

Autor analizira pojam socijalne države i države blagostanja i iznosi njihove osnovne razlike. U drugom dijelu određuje i objašnjava bitne elemente jednog i drugog oblika države, i to: dužnost države na pravednu preraspodjelu narodnog dohotka i zajamčeno pravo na socijalnu skrb. U zaključnom dijelu zastupa se stajalište da je pravo na socijalnu skrb naravno pravo i da subjekt tog prava ima pravo na samopomoć ako mu je ugrožena životna egzistencija.

Socijalna se država, gledana više s povijesnog nego današnjeg ugla, vezuje uz kontinentalnu Europu, dok država blagostanja uz razvijenije anglosaske zemlje. Danas se često ova dva pojma izjednačuju.

Glavna je namjera ovog rada pojmovno odrediti ta dva oblika suvremene zapadne države i izložiti njihove međusobne razlike. To pretpostavlja da se utvrde i analiziraju bitni elementi jednog i drugog oblika. Pristup tome je teorijski i pravno-poredbeni. Analiza je usmjerena prema socijalno-pravnim aspektima tih dvaju državnih fenomena.

I. DEFINICIJA SOCIJALNE DRŽAVE I DRŽAVE BLAGOSTANJA

1. Socijalna država

Mnogi ustavi (ili osnovni zakoni) naznačuju ali ne definiraju, što je logično, socijalnu državu.

Po našem Ustavu (1990) "Republika Hrvatska je ... demokratska i socijalna država".¹ U Njemačkom Temeljnem zakonu (1949) stoji:

"Savezna Republika Njemačka je demokratska i socijalna država" (č. 20, st. 2); uz to se ta država označuje "... socijalno pravnom državom" (čl. 28/1).² Jednake ili gotovo jednake odredbe nalaze se u slovenskom i peruanskom ustavu.³

Socijalno obilježje države gotovo redovito prati demokratsko, a nerijetko i pravno. Pravna država postoji ako je utemeljena i djeluje zakonito i legitimno, a demokratska ako je osnovana na parlamentarizmu i višestranačju (u što ulaze odnosi između "pozicije" i opozicije)⁴ te na zaštiti prava čovjeka. Stoga je suvremena i civilizirana, tj. moderna država socijalna, demokratska i pravna. Totalitarna i/ili diktatorska država može biti u načelu socijalna, ali ne demokratska niti pravna; ovo posljednje zbog odsutnosti pravno-moralnog legitimiteta.

Socijalna je država, kaže se, ona u kojoj su uređeni sustavi socijalne sigurnosti i koja kontrolira socijalne procese. Njezin nadzor osnovan je na znanju i sili što ih nameću potrebe tehničke racionalnosti. Kontrolom - kroz planiranje, suodlučivanje, centralizaciju, decen-

¹ Narodne novine, br. 56/1990.

² Temeljni zakon (ustav) Savezne Republike Njemačke (1949), Pan liber, Osijek, 1994.

³ "Slovenija je pravna i socijalna država" (čl. 2). Ustav Republike Slovenije (1991), Uradni list, br. 33/1991.

⁴ "Peru je demokratska i socijalna ... Republika utemeljena na radu" (čl. 79), Legislative Series, 3/1984.

⁴ U demokratskom sustavu ili, konkretnije, u parlamentu treba većini i osobito manjini dati jednake prigode da sudjeluju u odlučivanju, barem da to bude cilj. Većina prestaje biti demokratska i legitimna ako ometa manjinu da ostvareno kritizira i da utječe na odluke ili da utječe tako da bi većina donijela drukčije odluke od onih koje je zamislila - to je demokratsko pravo opozicije. Demokratske odluke većine nisu "... nepogrešive, ali demokratsko pravilo igre zahtijeva prema njima lojalnost", što ne znači, dodajmo, suglasnost. Demokraciji nisu potrebne samo podesnije institucije i tradicije, nego prije svega građanstvo što se odlikuje sposobnošću razlučivanja i spremnošću odluka. "Demokracija funkcionira pod pretpostavkom da pluralizam kao takav nije antagonističan, nego se radije shvaća kao komplementarnost koja obogaćuje, dakle kao prigoda konstruktivne rasprave i suradnje." Bernhard Häring: Kristov zakon, Slobodni u Kristu, 3. sv., Drugi dio posebne moralne teologije, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1986, 511.

Međutim, današnje stanje i tendencije razvoja pokazuju da socijalne države, među njima i neke velike europske države, postaju države blagostanja iz gospodarskih razloga. U tom procesu smanjuje se socijalna sigurnost i uvode dopunski oblici privatnog osiguranja. Taj nazovimo socijalni neoliberalizam mogu si, u razumnoj mjeri, priuštiti bogate, industrijski razvijene zemlje, ali ne sve zemlje u razvoju. U protivnom, ovima će se povećati već postojeća masovna nezaposlenost i siromaštvo, što je dobrim dijelom posljedica nepravedne preraspodjele narodnog dohotka.

Zaključiti valja da opće razlike između socijalne države i države blagostanja postaju sve manje, što se neposredno odražuje na opseg, sadržaj, vrstu i narav socijalno-sigurnosnih davanja. Zbog toga, a i radi pregnantnosti, u daljnjem tekstu rabimo izraz socijalna država.

Naposljetku, što je socijalna država glede konkretnih pojedinačnih sadržaja? Odgovor će se dobiti kroz oblikovanje i analizu njezinih bitnih elemenata.

II. BITNI ELEMENTI SOCIJALNE DRŽAVE

Navedeno državno upletanje u gospodarski i svaki drugi život zemlje, a posebno postavku o preraspodjeli narodnog dohotka pravno preoblikujemo u prvi bitni element socijalne države - nazvali smo ga: dužnost države na pravednu preraspodjelu narodnog dohotka. Pomoću navedenog shvaćanja o minimalnom životnom standardu ustanovljuje se bitni element, koji imenujemo: zajamčeno pravo osobe na socijalnu skrb. Tako smo postigli socijalno-pravno oblikovanje bitnih elemenata socijalne države: dužnost države i pravo osobe.

1. Dužnost države na pravednu preraspodjelu narodnog dohotka

Iz naslova proizlazi da je nositelj i izvršitelj te dužnosti država. Drugo, naslov upućuje na dva važna dijela dotičnog bitnog elementa: na preraspodjelu narodnog dohotka i na pravdu.

1/ Gotovo svi ustavi među osnovne zadaće države stavljaju gospodarski i socijalni razvoj i napredak.

Republika Hrvatska "potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje.." (čl. 49/3). Po gvatemalskom Ustavu: "Najviši je cilj gvatemalske države ostvariti opće blagostanje" (čl. 1). A njezina je dužnost povećavati blagostanje i nastojati postići punu zaposlenost te pravednu raspodjelu nacionalnog dohotka (čl. 118).¹⁴ Spomenimo i odredbu francuske Deklaracije o pravima čovjeka i građanina (1789) - koja je sastavni dio sadašnjeg francuskog Ustava (1958): "Jamstvo prava čovjeka i građanina traži postojanje javne sile; ona se, prema tome, ustanovljava na opću korist, a ne onih kojima je povjerena" (čl. 12).¹⁵ Javna vlast treba uvijek voditi računa o javnoj koristi, u koju spada i socijalna sigurnost. Ova pak treba biti uređena po načelu pravednosti i ne smije postati privilegija onih koji vladaju.

Jednaku ili sličnu regulaciju sadrže međunarodni akti. Tako prema citiranoj Povelji Zajednice odgovornost država članica, sukladno s njihovom nacionalnom praksom, jest da jamče kroz zakonodavne mjere i kolektivne ugovore osnovna socijalna prava uređena Poveljom. Nužno je, nastavlja se, provoditi socijalne mjere radi ublažavanja učinaka unutarnjeg tržišta; to je dio strategije ekonomske i socijalne kohezije (čl. 27).

Zaštita socijalnih prava postala je jedna od glavnih zadaća i ciljeva društveno-političkog sustava. To znači da su oni (zadaće i ciljevi) postali komponente same definicije socijalne države.

Jedan od najvažnijih pokazatelja o postojanju i stupnju razvijenosti socijalne države jesu razlike u narodnom dohotku po glavi stanovnika. Te su razlike sada općenito velike između zemalja u razvoju i industrijaliziranih zemalja.

U zemljama s visokim narodnim dohotkom po glavi stanovnika ne postoje visoke, već umjerene i niske nejednakosti u dohotku.¹⁶ Kad dohodak u pojedinoj zemlji dostigne određenu

¹⁴ *Legislative Series*, 3/1986.

¹⁵ *Ustav Republike Francuske* (uredio Smiljko Sokol), Pan liber, Osijek, 1995, 7.

¹⁶ *World Population Trends and Policies* (Department of International Economic and Social Affairs. UN), United Nations, New York, 1984, 58.

U jednom istraživanju svrstane su zemlje s niskim (do 300 US dolara), sa srednjim (od 330-750 US dolara) i s visokim (od 750 i dalje US dolara) narodnim dohotkom per capita. Ustanovljeno je da među njima postoje zemlje s visokom (Npr. Brazil,

višu razinu, nejednakosti u dohotku postaju, u pravilu, manje, uz odstupanja u zemljama s veoma niskim dohotkom (npr. u Nigeru). U toj je zemlji dohodak toliko nizak da su naprosto nemoguće visoke nejednakosti među stanovnicima. Smanjene nejednakosti u dohotku u industrijaliziranim zemljama posljedica su u prvom redu porezne politike, koja u stanovitoj mjeri primjenjuje načelo pravde i stavlja u prvi plan blagostanje sviju. Zahvaćanja u privatno vlasništvo tu su znatna; njima se ostvaruje načelo o socijalnoj ulozi tog vlasništva. Ako se tome doda preraspodjela u korist slabijih odnosno socijalne sigurnosti, može se općenito reći da se ostvaruju pretpostavke i sadržaji socijalne države u industrijaliziranim zemljama.

No i u tim zemljama postoje velike razlike u dohotku po glavi stanovnika. Poredbenim istraživanjem ustanovljeno je da su te razlike, nejednakosti, manje u Švicarskoj nego u Francuskoj, Italiji, SAD-u i Njemačkoj. Najmanje su u Australiji, Norveškoj i Švedskoj. Među određenim slojevima stanovništva također postoje razlike u dohotku. Najmanje su među radnicima, a najveće među samostalnim radnicima; umirovljenici se nalaze u sredini.¹⁷ Država je u većoj mjeri socijalna u onim industrijaliziranim zemljama u kojima su razlike među stanovnicima manje u narodnom dohotku per capita. I u tome prvo mjesto pripada skandinavskim zemljama. Postižu to i pojačanom primjenom načela pravde.

2/ Pravda je uređena u velikom broju ustava. Ima više oblika pravde. Koriste se kao pravno-moralni standardi pri uređivanju i primjeni prava.

Među "... najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske" ubraja se socijalna pravda (čl. 3). Po citiranom gvatemalskom ustavu gospodarski i socijalni sustavi utemeljeni su na načelima socijalne pravde (118). Daljnji primjer je karakteristična odredba urugvajskog ustava: "Gospodarski sustav Republike Urugvaj utemeljen je na načelima socijalne

pravde, koja je usmjerena k dostojanstvu rada kao glavnog izvora bogatstva i kao sredstva ostvarivanja ljudske jedinke" (čl. 110).¹⁸ Ova posljednja odredba kao da je inspirirana katoličkim socijalnim naukom o značenju, važnosti i dostojanstvu ljudskog rada (v. npr. t. 6. enciklike *Laborem exercens*).¹⁹ A što se tiče socijalne pravde, valja reći da je ona u tom nauku jedno od osnovnih i glavnih počela.²⁰

Primjenom načela pravde i svih drugih načela koji iz nje proizlaze ili se na nju nastavljaju (npr. načela humanosti, jednakosti, solidarnosti i univerzalnosti) ublažuju se tržišni zakoni i omogućuje uravnoteženija raspodjela i preraspodjela narodnog dohotka. Treba li pri preraspodjeli narodnog dohotka za svrhe socijalne sigurnosti primijeniti načelo socijalne ili zaslužene pravde? Zašto i kada?

Ako se preraspodjelom namjerava osigurati minimalni životni standard, tj. onaj kojim se zadovoljavaju osnovne životne potrebe, tada je prikladna primjena načela socijalne pravde. Ono omogućuje da se svakome u stanju potrebe podjednako dodijele najnužnija životna sredstva. U toj situaciji nije logična ni prihvatljiva dioba sredstava po načelu zaslužene pravde (npr. po broju doprinosa, kvaliteti rada), jer su ona (sredstva) tada uvjet životnog opstanka. Ali ni u takvoj situaciji neće se moći u potpunosti ostvarivati socijalna pravda jer postoje suprotni interesi i sukobi, a uz to se upleću i interesi političkih stranaka i socijalnih grupa. O tome treba osobito voditi računa kad se prosuđuje primjena socijalne pravde u tržišnom gospodarstvu.

Kad se pak radi o životnom standardu iznad minimalnog, valja primijeniti načelo zaslužene pravde, tj. one na osnovi koje se preraspodjela narodnog dohotka dijeli prema "zasluži". Ta pravda odgovara više tržišnom gospodarstvu.

Drugi bitni element - osim dužnosti države na pravednu preraspodjelu narodnog dohotka - jest zajamčeno pravo na socijalnu skrb.

Irak i Senegal), umjerenom (npr. Salvador, Indija, Argentina, Danska i Njemačka) i s niskom nejednakosti (npr. Niger, Izrael, Kanada i Japan) u dohotku per capita. Ahluwalia, Montek: *Dimensions of the Problem. Redistribution with Growth: An Approach to Policy*, IBRD, Washington, 1973, tab. 5.5.

¹⁷ *Social and Labour Bulletin*, 4/1983. 480.

¹⁸ *Legislative Series*, 3/1984.

¹⁹ Ivan Pavao II: *Laborem exercens* (Radom čovjek ili o ljudskom radu - 1981), *Sto godina katoličkog socijalnog nauka* (Socijalni dokumenti Crkve - uređio i uvod napiso Marijan Valković), Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1991. 475.

²⁰ Vidi npr.: Papa Pavao VI, *Crkva i rad danas* (Govor u Ženevi prigodom 50-godišnjice Međunarodne organizacije raa (10.16.1969) *Stota godina*, op. cit., 351 i sl.

2. Zajamčeno pravo na socijalnu skrb

Osim toga prava postoji, po našem mišljenju, nezajamčeno pravo na socijalnu skrb, tj. pravo koje se ne mora ostvarivati, jer njegovo ostvarivanje ovisi ne toliko o slobodnoj ocjeni nadležne vlasti koliko o sredstvima kojima raspolaže za te namjene.

Zajamčeno pravo na socijalnu skrb po pravnoj je naravi veoma slično pravu na socijalnu sigurnost i pravu na socijalno osiguranje, jer se ono također može ostvariti prisilnim putem.

Početak se socijalne države u kontinentalnoj Europi obično poklapa s donošenjem "Bismarckovog" zakonodavstva o socijalnom osiguranju - zadnja četvrtina 19. st.²¹ Razlog tome upravo je činjenica što se pravo na socijalno osiguranje moglo ostvariti prisilnim putem. Socijalna država, naime, pretpostavlja sigurnost koja se upravo može ostvarivati zajamčenim pravima. A to su zajamčeno pravo na socijalnu skrb, kojim se osigurava minimalni životni standard, pravo na socijalno osiguranje i pravo na socijalnu sigurnost. Ovim dvama posljednjim pravima osigurava se, u pravilu, viši životni standard od minimalnog.

Zajamčeno pravo na socijalnu sigurnost vezano je, dakle, uz navedena prava. Interesira nas pravo na socijalnu sigurnost i s njime povezan pojam socijalne sigurnosti.

a. Socijalna sigurnost i pravo na socijalnu sigurnost

Socijalnoj sigurnosti pridaju se različita značenja - pravna i nepravna. Pravo na socijal-

nu sigurnost jest, po definiciji, pravna kategorija; o njemu postoji veće suglasje negoli o socijalnoj sigurnosti.

1/ Jedan o širih pojmova socijalne sigurnosti dao je Beveridge u svom *Izvešću* britanskoj vladi o socijalnoj sigurnosti. Njegov široko postavljen plan socijalne sigurnosti utemeljen je na ovim postulatima:

1. na upletanju države pri određivanju cijena;
2. na jamstvu dostatne plaće;
3. na ostvarivanju pune zaposlenosti;
4. na obvezi plaćanja visokih poreza u korist države za svrhe sustava socijalne sigurnosti.²²

Prema tome, ta predviđena ili planirana socijalna sigurnost može se ostvarivati intervencijom države na gospodarskom i socijalnom polju. Drugo, sastoji se od socijalne sigurnosti shvaćene u užem smislu i od sadržaja radno-pravne i gospodarske naravi (jamstvo dostatne plaće, puna zaposlenost, cijene). I danas, na primjer, neki francuski pisci u socijalnu sigurnost uvrštavaju stanovita pitanja radnog prava, npr. zaposlenje s naslova radnog ugovora, porodni dopust i "slobodni" otkaz.²³

Neki pak svode socijalnu sigurnost - što je u biti točno - na ekonomsku sigurnost, ali tako da je vezuju uz socijalne slučajeve. Tako se smatra da je socijalna sigurnost pravo na preraspodjelu narodnog dohotka kojim se jamči ekonomska sigurnost pojedincima u slučaju socijalnih rizika i socijalnih potreba.²⁴ Otuda, zahtjevatelji te sigurnosti imaju pravo tražiti preraspodjelu, a država ju je dužna

²¹ Za vrijeme vladavine Bismarcka doneseni su ovi zakoni: Zakon o osiguranju od bolesti (1883), Zakon o osiguranju od ozljede na poslu (1884), Zakon o osiguranju od invalidnosti i starosti (1889). André Rouast - Paul Durand: *Sécurité sociale*, Dalloz, Paris, 1958, 8-9.

²² *Beveridge's Report*, London, 142.

²³ Udruge poslodavaca i radnika u Francuskoj zaključuju *solidarne sporazume* o uređenju gospodarskih i socijalnih pitanja. Temeljem Programa socijalnog usmjerenja i francuskog Državnog vijeća (1982), Vlada je ovlaštena donositi seriju uredbi (kako bi skratila uobičajenu parlamentarnu proceduru) radi ostvarivanja socijalnog programa i programa zaposlenosti. Rezultat je toga bio, na primjer, da je zaključen ugovor solidarnosti (1982) između Vlade i Renaulta. Na osnovi njega otvoreno je 3.500 novih radnih mjesta. *Social and Labour Bulletin*, 1/1982, 69-70.

Iako neki smatraju da se takvim i sličnim svojevrsnim kolektivnim sporazumima klizi prema političkom tržištu i rješenjima koja su tipično institucijska, a ne ugovorna (Treu, Tiziano, *Il quadro normativo ed istituzionale a sostegno della creazione di occupazione e di nuove imprese, Rivista italiana di diritto del lavoro* (Milano), 1984, 3, 333 i sl.), ipak tim sporazumima socijalni partneri unapređuju situaciju i pridonose rješenju socijalnih pitanja.

Neki francuski pisci smatraju da je ozbiljno dovedena u pitanje socijalnost države ako je poslodavac potpuno slobodan otkazati radni odnos. To je dopušteno, nastavlja se, u neoliberalističkim zemljama koje uglavnom vode računa o ekonomskom razvoju, zapostavljajući socijalni. Durand, Claude, Michèle Durand et Monique Vervecke. *Dirigisme et libéralisme: l'État dans l'industrie, Sociologie du travail* (Paris), 1985, 3, 251 i sl.

²⁴ Jean-Jacques Dupeyroux: *Droit de la sécurité sociale*, Onzième éd., Dalloz, Paris, 1988, 10 i 15.

provesti. U tom smislu ova je postavka nerealna, idealistička. Ali sadrži skrivenu misao da je socijalna država ona koja preraspodjeljuje narodni dohodak u svrhe socijalnog osiguranja (kroz socijalne rizike) i socijalne skrbi (kroz institut socijalne potrebe). Na to se nastavlja zaključak da se socijalna sigurnost sastoji od socijalnog osiguranja i socijalne skrbi. Ili, sa sustavnog stajališta, da se sustav socijalne sigurnosti sastoji od sustava socijalnog osiguranja i sustava socijalne skrbi.

Veoma je slična tom shvaćanju ova definicija: socijalna se sigurnost u Francuskoj sastoji, kaže se, od razvijenog socijalnog osiguranja i razvijene socijalne skrbi. Ta se dva sustava na visokom stupnju razvoja spajaju u jedan jedinstveni sustav koji se naziva sustav socijalne sigurnosti.²⁵ Prema tome socijalna sigurnost je sigurnost višeg stupnja, jer nastaje spajanjem razvijenog socijalnog osiguranja i socijalne skrbi. Ona (socijalna sigurnost) čini novu kategoriju zaštite i osnova je novog sustava nazvanog sustavom socijalne sigurnosti. Izgleda da je ta definicija zamišljena više za budućnost jer će se tek kasnije takva socijalna sigurnost ostvariti.

Shvaćanja po kojima se socijalna sigurnost sastoji od socijalnog osiguranja i socijalne skrbi prihvatljiva su ako u nekoj zemlji postoje samo ta dva sustava, što je danas rijetkost. A to znači da socijalna sigurnost odnosno sustav socijalne sigurnosti obuhvaća sve one sustave koji daju jamstvo ostvarivanju prava osobe. Opći takvi sustavi jesu: sustav socijalnog osiguranja, opći sustav i sustav s imovinskom procjenom. Spada li socijalna skrb u socijalnu sigurnost? Načelno spada, ali sigurno onda ako je zajamčena. Uza socijalnu sigurnost i njezin sustav vezuje se pravo na socijalnu sigurnost.

2/ Naš je Ustav propisao: "Pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje uređuje se zakonom i kolektivnim ugovorom" (čl. 56/1). Što tu znači pravo na socijalnu sigurnost? Pitanje postaje složenije jer se iz njega izdvaja pravo na socijalno osiguranje.

Vidjelo se da su socijalno osiguranje i pravo na to osiguranje obuhvaćeni pojmom socijalne sigurnosti odnosno pravom na socijalnu sigurnost. Stoga pravo na socijalnu sigurnost treba tumačiti tako da ono obuhvaća sva druga prava koja određuju sustavi socijalne sigurnosti, osim prava na socijalno osiguranje.

Slično rješenje predviđa citirani talijanski ustav, s tom razlikom što ne govori o socijalnoj sigurnosti, već o socijalnom osiguranju (čl. 38).

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN (1966) određuje: "Države članice priznaju pravo svakoj osobi na socijalnu sigurnost, uključujući tu socijalno osiguranje" (čl. 9). Ova obuhvaća i opći sustav i sustav s imovinskom procjenom, ali ne i sustav socijalne skrbi, koji je uređen kao posebna kategorija i stavljen u članak 11.²⁶

Najzad, ako se ocjenjuje - s obzirom na krug zaštićenih osoba - socijalna sigurnost po *Konvenciji* (br. 102) o socijalnoj sigurnosti (minimalni standardi) Međunarodne organizacije rada iz 1952., onda valja zaključiti da se socijalna sigurnost također sastoji od tri opća sustava: 1. socijalnog osiguranja, 2. općeg sustava i 3. sustava s imovinskom procjenom. Ti sustavi zaštićuju osobe od općih socijalnih rizika: 1. starosti, invalidnosti i smrti, 2. bolesti i materinstva, 3. ozljede na poslu i profesionalne bolesti, 4. nezaposlenosti i 5. gubitka životne potpore.²⁷ Niti tu, što se može i očekivati s obzirom na namjenu tog akta, socijalna sigurnost odnosno sustav socijalne sigurnosti ne obuhvaća socijalnu skrb niti pripadajući sustav.

Europska socijalna povelja sadržajno je šira od Konvencije br. 102 i pod njezinim je utjecajem što se tiče prava na socijalnu sigurnost. U čl. 12. pod naslovom Pravo na socijalnu sigurnost, određuje se da će ugovorne strane radi osiguranja djelotvornog prava na socijalnu sigurnost:

1. ustanoviti ili održavati sustav socijalne sigurnosti;
2. održavati sustav socijalne sigurnosti na zadovoljavajućoj razini najmanje jednakoj onoj koja se zahtijeva za ratifikaciju Konvencije br. 102;

²⁵ Jacques Doublet - Georges Lavau: *Sécurité sociale*, Presses Univ. de France, Paris, 1961, 6.

²⁶ Izvor: *Službeni list SFRJ*, 7/1971.

²⁷ Convention No.102. *Convention concerning Minimum Standards of Social Security*. International Labour Convention and Recommendations, 1919-1981, International Labour Office, Geneva, 1982, 533 et al.

3. postupno podizati sustav socijalne sigurnosti na višu razinu.²⁸

Povelja izriječno ne određuje vrstu i sadržaj prava na socijalnu sigurnost, ali se može zaključiti da su u "najgorem slučaju", jednaki vrstama i sadržajima prava Konvencije br. 112 (npr. pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na mirovinu, pravo na naknadu za nezaposlenost itd.) te da socijalna sigurnost može obuhvatiti najmanje tri opća sustava: sustav socijalnog osiguranja, opći sustav i sustav s imovinskom procjenom.

Noviji europski akt, citirana Povelja Zajednice, u čl. 10, pod naslovom "Socijalna zaštita", određuje da će svaki radnik Europske zajednice - suglasno aranžmanima koji se primjenjuju u svakoj zemlji - imati pravo na odgovarajuću socijalnu zaštitu i, bez obzira na njegov status i veličinu pogona u kojem je zaposlen, uživati odgovarajuću razinu socijalnosigurnosnih davanja (čl. 10/1).²⁹

Ovdje se govori o pravu na socijalnu zaštitu i o socijalnoj zaštiti, a ne o socijalnoj sigurnosti. Skloniji smo tumačenju da se pod socijalnom zaštitom shvaća, ponovimo, socijalna sigurnost, na što upućuje odredba o jamstvu socijalnosigurnosnih davanja ili davanja socijalne sigurnosti. No nije isključeno da se tom zaštitom obuhvati nešto što je šire od socijalne sigurnosti. Osim toga, pod istim naslovom istog članka (čl. 10) govori se o pravu na socijalnu skrb, odakle se može zaključiti da socijalna zaštita pokriva pravo na socijalnu zaštitu odnosno socijalnu sigurnost i pravo na socijalnu skrb. To bi bilo u skladu s iznijetim prevladavajućim shvaćanjima o socijalnoj sigurnosti.

Navedene razlike u shvaćanjima socijalne sigurnosti konceptijske su ali i pravnotehničke naravi. Socijalna sigurnost pretpostavlja jamstvo prava. Stoga obuhvaća sve one sustave koji daju jamstvo na davanja, a to su navedeni opći socijalni sustavi koji su obično obuhvaćeni sustavnom socijalne sigurnosti. Svi su oni utemeljeni na unaprijed određenim socijalnim slučajevima. Kad se dogode, zaštićena osoba ima pravo na socijalna davanja, i ona se mogu ostvariti prisilnim putem. Problem se opetova-

no nameće: može li se svrstati pod pravo na socijalnu sigurnost pravo na socijalnu skrb? Pitanje se zapravo odnosi na nezajamčeno, a ne i na zajamčeno pravo na socijalnu skrb.

b. Zajamčeno pravo na socijalnu skrb

Ovo je, ponovimo, drugi bitni element socijalne države. Nezajamčeno pravo na tu skrb nije bitni element socijalne države. Međutim, veoma je teško utvrditi ostvaruju li se (zajamčeno i nezajamčeno pravo) u praksi. To se može utvrditi pomoću istraživanja.

1/ Početno valja reći da je već u 16. st., nakon sekularizacije socijalne pomoći, država preuzela brigu o siromasima, bolesnim i sličnim osobama. Pomoć se uglavnom pružala u hrani, odjeći i obući. Molitelj nije bio ovlašten na tu pomoć; ovisila je o diskrecijskoj ocjeni državnog organa.³⁰ Od tada do danas socijalna je pomoć postala veća i kvalitetnija; razvili su se sustavi socijalne skrbi. Ali ni danas u svim zemljama nije zajamčeno pravo na socijalnu skrb kao subjektivno pravo.

Ustav Republike Hrvatske određuje - "Slabim, nemoćnima i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim građanima Republika osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba" (čl. 57/1). Ustav preko "podmirenja" tih potreba posredno i uopćeno određuje sadržaj tog prava. Njegovi su nositelji, dakle, oni koji su nezaposleni ili nesposobni za rad i kojima nisu osigurana sredstva za život. Međutim, ta odredba ima opće značenje, jer pravo na pomoć imaju i oni koji su zaposleni pa stoga sposobni za rad pod uvjetom da zaradom ne mogu podmirivati vlastite osnovne životne potrebe (obično radnici s niskom odnosno minimalnom plaćom). Ostvaruju li u nas to pravo svi ili pretežni dio molitelja koji se nalaze u takvom stanju? Pravi odgovor može biti dan na osnovi, ponovimo, provedenog istraživanja. Najzad, treba istaknuti da korisnici tog prava mogu biti samo hrvatski građani, vjerojatno iz razloga što se Ustav odnosi samo na državljane i/ili možda zato što se sredstva uglavnom prikupljaju od poreznih obveznika koji su naši građani.

²⁸ *European Social Charter*, European Treaty Series-No.35, 1961.

²⁹ U posebnom članku pod naslovom "Starije osobe" određuje se: Suglasno aranžmanima koji se primjenjuju u svakoj zemlji, svaki radnik Europske zajednice mora, u vrijeme umirovljenja, biti u mogućnosti uživati sredstva koja mu pružaju dostojan životni standard (čl. 24/1).

³⁰ Anton Ravnić: Razvojni put zaštite nezaposlenih, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2/1976., 147-181.

Državljanstvo je inače uobičajeni ustavni ili zakonski uvjet za primanje socijalne pomoći i u drugim zemljama; ipak to pravo treba proširiti na sve stanovnike koji zakonito prebivaju u zemlji.

Drugi primjer iznosimo iz citiranog talijanskog Ustava. Njime se određuje da svaki građanin nesposoban za rad i bez nužnih sredstava za život ima pravo na uzdržavanje i socijalnu pomoć (čl. 38/1). Nositelji prava su jednaki kao u prethodnom primjeru. A sadržaj tog prava općenito može biti hrana, odjeća i obuća, novac za svakodnevne sitne potrebe, socijalne i medicinske usluge i smještaj. Pravo takvog sadržaja, koje je uobičajeno u industrijski razvijenim zemljama, nazivamo pravom na socijalnu skrb, a to pravo, ponovimo, može biti zajamčeno ili nezajamčeno.

Europska socijalna povelja (1961) određuje pravo na socijalnu i medicinsku pomoć. Ugovorne se strane obvezuju da će radi djelotvornog ostvarivanja tog prava poduzeti određene mjere. Suglasno tome, te će strane osigurati svakoj osobi - koja nema odgovarajućih sredstava i koja je nesposobna osigurati ta sredstava vlastitim radom ili iz drugih izvora, osobito od davanja po sustavu socijalne sigurnosti - primjerenu pomoć i, u slučaju bolesti, njegu koja je primjerena bolesti (čl. 13, t. 1).

Sadržaj tog jedinstvenog ili dvaju prava treba biti primjeren glede socijalne pomoći i medicinske njege. Korisnici toga prava na socijalnu skrb mogu biti, što je izrijekom rečeno, nositelji davanja iz sustava socijalne sigurnosti, što je još jedan dokaz da je pravo na socijalnu skrb opće i supsidijarno pravo. Njegovi korisnici, dakle, mogu biti i umirovljenici ako im mirovina nije dovoljna za održavanje života.

Spomenimo i to da *Europska socijalna povelja* u čl. 14. posebno uređuje pravo na davanja službi socijalnog rada (čl. 14). Koristeći se posebnim metodama, te službe ispunjavaju vlastite zadaće (npr. pridonose razvoju pojedinaca i skupina u zajednici, prilagođavaju ih socijalnoj sredini i dr.) i provode u djelo pravo na socijalnu skrb.

Europska socijalna povelja ne zaštićuje samo pojedinca već i obitelj. Obitelj ima pravo na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu (čl. 16). A to znači da u ovom kontekstu ima pravo na sredstva za uzdržavanje te pravo na socijalnu i medicinsku skrb i pravo da se koristi službama socijalnog rada.

Pri kraju ovog niza primjera valja spomenuti primjer-rješenje citirane Povelje Zajednice. U čl. 10/2, pod naslovom "Socijalna zaštita", određuje se da osobe koje nisu u mogućnosti učiti ili ponovno učiti na tržište rada i koje nemaju sredstava za uzdržavanje moraju biti u mogućnosti primiti dovoljno sredstava za uzdržavanje i socijalnu pomoć u skladu s posebnom situacijom. Ovom novijom i važnom Poveljom ponovno se potvrđuje, po našem mišljenju, zajamčeno pravo na socijalnu skrb za dotične kategorije osoba i pod jednakim uvjetima. I tu se pravo na socijalnu skrb sastoji od uzdržavanja i socijalne pomoći, koji moraju biti primjereni situaciji, tj. svakom konkretnom slučaju.

A starijim osobama koje su navršile mirovinsku dob i koje nemaju pravo na mirovinu ili koje nemaju drugih sredstava za uzdržavanje moraju se osigurati dovoljna sredstva za uzdržavanje i medicinsku i socijalnu pomoć koji odgovaraju potrebama (čl. 25).³¹ I ovom prilikom valja konstatirati da se pravo na socijalnu skrb sastoji od uzdržavanja te socijalne i medicinske skrbi. To su tri osnovna sadržaja dotičnog prava. Ulazi li pravo na smještaj u socijalnu skrb? Odgovor je potvrđan. U protivnom, pravo na smještaj je poseban oblik socijalne pomoći. A prema formulaciji prava na socijalnu skrb Povelje Zajednice moglo bi se zaključiti da je to u načelu subjektivno pravo osobe, tj. ono koje se može ostvariti prisilnim putem pred nadležnim organom, obično sudom.

Od takvog određenja prava na socijalnu skrb djelomično odstupa citirani *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*. Države članice: "... priznaju pravo svakoj osobi na životni standard dovoljan za nju i njezinu obitelj, ubrajajući tu i dostatnu hranu, odjeću i smještaj, kao i stalno poboljšavanje njezinih uvjeta života" (čl. 11/1). Opet se potvrđuje da pravo na socijalnu skrb pripada po-

³¹ Povelja Zajednice određuje i položaj onesposobljene osobe: Sve onesposobljene osobe, bez obzira na porijeklo i narav njihove onesposobljenosti, moraju biti ovlaštene na dodatne konkretne mjere usmjerene poboljšanju njihove socijalne i profesionalne integracije. Te mjere moraju obuhvatiti, suglasno sposobnostima korisnika, stručno osposobljavanje, ergonomiju, pristupačnost, pokretnost, sredstva za prijevoz i stanovanje (čl. 26).

Za djecu Povelja određuje obvezno školovanje, a za mlade osobe pravo na početno profesionalno osposobljavanje (čl. 23).

jedincu i obitelji. Drugo, da je u sadržaj tog prava izrijekom uvršten smještaj i da životni standard treba biti više od puke egzistencije. Te odredbe prema formulaciji a i naravi Pakta, pa i prema "bogatom" sadržaju tog prava - izgleda da ne jamče pravo na socijalnu skrb. Međutim, to ne vrijedi za ovu njegovu odredbu: "Države članice ovog pakta, priznajući osnovno pravo koje im svaka osoba na zaštitu od gladi, donijet će pojedinačno ili kroz međunarodnu suradnju potrebne mjere, uključujući tu i konkretne programe..." (čl. 11/2). Tom je odredbom zajamčen najniži životni standard, a na što upućuje izraz zaštita i ono što se njome zaštićuje.

Iz iznesenih primjera teško je uočiti koji akt određuje zajamčeno, a koji nezajamčeno pravo na socijalnu skrb.

2/ Pravo na socijalnu skrb glavni je sadržaj sustava prava na socijalnu skrb; oni su različiti, što obično ovisi o stupnju gospodarskog razvoja zemlje.

U svakom sustavu pravom na socijalnu skrb osigurava se ili bi se htjelo osigurati minimalni životni standard neovisno o uzrocima potrebe u pojedinom slučaju. Sustav se financira porezima. Njime se ostvaruje supsidijarni način zaštite u odnosu na druge sustave socijalne sigurnosti. Putem njega zbrinjavaju se nezaposleni, radno nesposobne osobe i druge osobe novčanim davanjima i davanjima u naravi. Glede potrebe koja je posljedica bolesti, institucije socijalne skrbi mogu u vlastitom aranžmanu pružiti zdravstvenu njegu ili plaćati doprinose za zdravstveno osiguranje odgovarajućoj ustanovi. Osiguranje smještaja ili stanovanja spada također u opće pravo na socijalnu skrb ili je to posebno pravo u sklopu sustava socijalne skrbi. Ta su obilježja svojstvena razvijenom sustavu socijalne skrbi, pod uvjetom da je pravo na socijalnu skrb subjektivno pravo.

Iz dosadašnjeg izlaganja zaključuje se da postoje različiti sustavi socijalne skrbi. U Njemačkoj, na primjer, osigurava se socijalna skrb iznad razine održavanja života, suglasno općem stupnju društvene proizvodnje. Savezni zakon o socijalnoj skrbi određuje prisilno ovla-

štenje za ostvarivanje novčanih davanja. Osobe koje ne ispunjavaju uvjete za stjecanje davanja iz socijalnog osiguranja imaju pravo na davanja određena sustavom socijalne skrbi. Cilj tog sustava jest održavanje određenog životnog standarda. U Njemačkoj se danas isplaćuje na ime socijalne pomoći više od 10.000 milijuna DEM godišnje.³² U toj zemlji za najveći broj socijalnih davanja, kaže se, korisnik ima subjektivno pravo koje se može ostvariti u sudu. Gdje potreba za skrbi zahtijeva prekomjerne terete, što je često vezano uz dobivanje odgovarajućeg stanovanja, ta se skrb u Njemačkoj određuje posebnim zakonom; to predstavlja posebnu socijalnu skrb.³³

U drugim zemljama Zapadne Europe postoje različiti sustavi uređivanja minimalne zaštite. U nekima to se osigurava oblicima nekontributivnih socijalnih (općih, nacionalnih) mirovina i drugim davanjima po općem ili posebnim sustavima socijalne skrbi, koji su često veoma različiti (npr. u Francuskoj). Njemačkom sustavu socijalne skrbi veoma je sličan sustav u Nizozemskoj. Postoje zemlje u kojima je minimalna zaštita još uvijek nedovoljna (npr. u Portugalu).³⁴ Moguće je da su u ovom slučaju nedostatna sredstva za osiguranje minimalnog životnog standarda. U tom slučaju ne postoji socijalna država ako se u takvoj situaciji nalaze gotovo svi korisnici prava na socijalnu skrb.

3/ Sadržaj prava na socijalnu skrb u socijalnoj državi ne smije biti niži od granice na kojoj se osigurava minimalni životni standard. A to znači da mora biti viši od granice apsolutnog siromaštva. Ona se (granica) u međunarodnim okvirima utvrđuje različito (po svjetskim regijama) pomoću imovinskih kriterija. Ta granica ne smije biti, po međunarodno usvojenom standardu, niža od razine na kojoj se osigurava prehrambeni minimum odgovarajućom hranom i važnim neprehrambenim potrebama. Prehrambeni minimum, koji se sastoji od hrane i osigurava ishranjenost, mjeri se kalorijama. Podishranjenost je stanje u kome je dnevna količina kalorija 1,4 puta niža od procijenjene potrebne energije u stanju ishranjenosti i potpunog odmora.³⁵ U stanju podishranjenosti vlada glad, a ako se količina kalorija još više smanji, umire se od gladi.

³² Bertram Schulin: Models and Instruments of Social Security, *The Transformation of ...* op. cit., 140-141.

³³ Bertram Schulin: op. cit., 151.

³⁴ Bertram Schulin: op. cit.

³⁵ *World Population Monitoring 1991*. (With Special Emphasis on Age Structure), United Nations - Department of International Economic and Social Affairs, Population Studies, New York, 1991, No.126, 233-234.

To može biti barem jedan od osnovnih kriterija pri određivanju dostatnih davanja u nacionalnim sustavima socijalne skrbi, i to u prvom redu glede dostatnog uzdržavanja. Tako utvrđeni minimalni životni standard nešto je iznad pukog održavanja života, što pokazuje zahtjev i za zadovoljavanjem neprehrambenih potreba. Svaka država koja želi imati sustav socijalne skrbi mora voditi računa o fenomenu siromaštva jer su siromasi, u biti, korisnici prava na socijalnu skrb. U tu je svrhu potrebno i korisno odrediti pojam siromaštva ili siromaha i u nacionalnim okvirima.

Neke zemlje, npr. SAD, ustanovile su granicu siromaštva.³⁶ U Kanadi smatra se siromašnom osoba ili obitelj ona koja živi u uvjetima ispod službeno utvrđene granice siromaštva. Siromašna osoba ili obitelj je ona koja troši 58% ukupnog prihoda za hranu, odjeću, obuću i stanovanje. U toj su zemlji u stanju siromaštva svi oni koji primaju socijalnu pomoć, a to su gotovo svi radnici koji primaju minimalnu plaću i većina starijih osoba. Oni i njihove obitelji žive od dohotka koji je niži od službeno utvrđene granice siromaštva.³⁷ Siromaha ima još više u zemljama u razvoju i u tzv. tranzicijskim zemljama. No to samo po sebi ne znači da siromaštvo isključuje postojanje socijalne države. Za njezino je postojanje bitno osigurati minimalni životni standard za sve stanovnike. A to se postiže putem zajamčenog prava na socijalnu skrb.

III. ZAKLJUČAK

Između socijalne države i države blagostanja postoji stanovita razlika u prvom bitnom elementu (dužnosti države na pravednu ra-

spodjelu narodnog dohotka), i to zato jer prvoj više pristaje socijalna, drugoj zaslužena pravda. Što se tiče drugog bitnog elementa (zajamčenog prava na socijalnu skrb), može se reći da među njima ne postoje bitnije razlike, jer je u pitanju minimalni životni standard. Taj standard mora biti dostatan, nešto iznad pukog održavanja života, i to takav da se njime osigurava život dostojan čovjeka. S tog stajališta moglo bi se govoriti umjesto o zajamčenom pravu na socijalnu sigurnost o pravu na dostojnu egzistenciju.

Zajamčeno pravo na socijalnu skrb (da re-zimiramo) sastoji se od subjekata, sadržaja i pravne naravi. Subjekti su u prvom redu pojedinci i obitelj bez obzira na državljanstvo - subjekt je zapravo svaka ljudska osoba u stanju potrebe. Sadržaj prava na socijalnu skrb sastoji se od uzdržavanja i socijalne pomoći, zatim medicinske njege i smještaja. Ta prava sastoje se od novčanih davanja i davanja u naravi odnosno usluga. Zajamčeno pravo na socijalnu skrb po pravnoj je naravi subjektivno pravo, što znači da se može ostvariti prisilnim putem pred nadležnim organom. S obzirom na dobro koje se štiti, a to je životni opstanak čovjeka i njegovo ljudsko dostojanstvo, pravo na socijalnu skrb naravno je pravo - spada u prvi red osnovnih prava čovjeka. Stoga u slučaju da se zakonitim putem ne može ostvariti i ako je ugožen životni opstanak subjekti tog prava imaju pravo na samopomoć. To pravo redovito nije pravno uređeno i u tom smislu nije zakonito, ali je legitimno. Osnovu legitimnosti čini dobro koje se štiti i zahtjevi za socijalnom pravdom.

³⁶ Pastoralnim pismom katoličkih biskupa SAD-a (1984) konstatira se da je moralno neprihvatljivo da je u toj zemlji 7% nezaposlenih i da 15% stanovništva živi ispod službeno utvrđene granice siromaštva. Uzrok je tome, smatra se, neprimjeren sustav socijalne sigurnosti. To se stanje kvalificira "socijalnim i moralnim skandalom" i poziva se Vlada da ispuni osnovne potrebe siromaha. *Social and Labour Bulletin*, 1/1985, 23-25.

³⁷ U Kanadi je, prema izvješću Nacionalnog vijeća blagostanja, bilo u 1983. god. 3,5 milijuna stanovnika u stanju siromaštva, što znači da je približno svaki sedmi Kanadanin bio siromah.

Izvješće se temelji na istraživanju koje je izvršilo Sveučilište u Manitobi. *Social and Labour Bulletin*, 1/1979, 13; Ibidem, 4/1980, 391; Ibidem, 4/1983, 479.

Summary

A SOCIAL AND A WELFARE STATE

Anton Ravnić

There is a certain difference between a social state and a welfare state in the first essential element (the responsibility of a state for a just distribution of national income) because the former is characterized more by social, and the latter by deserved justice.

As far as the second essential element is concerned (a guaranteed right to social welfare), we can say that there are no essential differences between the social and welfare states because that question here is of a minimum standard of living. This must be adequate, a little above mere survival level, ensuring, however, a dignified human life. From that point of view, instead of speaking of a guaranteed right to social welfare, we could speak of the right to a decent existence.

To sum up, we could say that the guaranteed right to social welfare consists of subjects, content and legal elements. The subjects are primarily individuals and families regardless of citizenship, i. e. any human being in a state of need. The content of the right to social welfare consists of maintenance and social assistance, medical care and accommodation. These rights can be either in the form of financial assistance or an assistance in kind or in the form of services. The guaranteed right to social welfare is legally a personal right, which means that it can be enforced before a competent authority. Taking into consideration the wellbeing that is protected, human survival and dignity in this case, the right to social welfare is a natural right, belonging to the rights of man of the first degree. If it cannot be realized in a legal way and if survival is endangered, its bearers are entitled to resort to self-help. This type of right is, as a rule, not legally regulated and therefore it is not legal, but it is legitimate. The ground for legitimacy is the wellbeing that is protected and the demands for social justice.