

# DOLGOTRAJNA OSKRBA - SOCIALNA POMOČ ALI SOCIALNO ZAVAROVANJE?\*

Alenka Oven\*\*

UDK: 364:349:342.7

UDK: 364-783.2«405«

**Povzetek:** Število oseb, ki so odvisne od drugega in zato potrebujejo dolgotrajno oskrbo iz leta v leto narašča. Na posledice, ki jih prinaša dolgotrajna oskrba večina držav, ni dovolj pripravljena. Ker je posameznikov pravni položaj najbolj varovan le v primeru, če se oblikuje posebni sistem, ki ureja dolgotrajno oskrbo, je Slovenija pred velikim izzivom prilagoditev zdravstvenih storitev in storitev dolgotrajne oskrbe.

**Ključne besede:** dolgotrajna oskrba, socialna storitev splošnega pomena, socialna pomoč, socialno zavarovanje, socialna varnost

## **LONG-TERM CARE - SOCIAL ASSISTANCE OR SOCIAL INSURANCE?**

**Abstract:** The number of people who depend on other people's care and therefore require long-term care has been constantly increasing. Most European countries are not prepared for the consequences of the long-term care system. The legal status of individuals is fully protected only in case the country adopts a unique social system that regulates the long-term care. Slovenia is facing two big challenges: adaptation of health service system and long-term care system.

**Key words:** long-term care, social service of general interest, social assistance scheme, social insurance, social security

\* Članek ne predstavlja stališča institucije, kjer je avtorica zaposlena. The paper does not present the views of the institution the author is employed with.

\*\* Alenka Oven, magistrica pravnih znanosti, Višji svetovalec, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

## 1. UVOD

Odnos družbe do starejših se je skozi stoletja spreminjal v odvisnosti razvoja družbe, medgeneracijskih odnosov, vloge posameznika v družbi, vrste ideoloških, emocionalnih in motivacijskih dejavnikov.<sup>1</sup> Statistični podatki evropskih držav kažejo zaskrbljujočo sliko staranja prebivalstva ter manjšo rodnost. Samo dejstvo, da se prebivalstvo stara ne pomeni nujno povečanega povpraševanja po socialni storitvi dolgotrajne nege. Potrebe in način življenja oseb odvisnih od dolgotrajne nege zahtevajo drugačno obravnavanje zaradi potrebe po oskrbi, predvsem v zadnjih letih življenja. Drugačno obravnavanje takšnih oseb pa ni dopustno. Dovoljeni so le t.i. posredni ukrepi, kadar imajo za cilj dejansko enakost oseb, ki so v manj ugodnem položaju zlasti zaradi invalidnosti in starosti ter se sprejmejo z namenom preprečevanja ali odpravljanja posledic takšnega položaja oziroma predstavljajo nadomestilo za manj ugoden položaj.<sup>2</sup>

Ustavno načelo enakosti pred zakonom pomeni predvsem zahtevo po nearbitrarni uporabi prava do pravnih subjektov, zavezuje pa tudi zakonodajalca k zagotavljanju enakosti subjektov pri zakonodajnem normiranju, čimer pritrujuje tudi ustavno sodišče RS.<sup>3</sup> Posebna zakonska ureditev oseb potrebnih dolgotrajne oskrbe je posledica spoznanja, da so za zagotovitev enakih dejanskih možnosti in njihovega enakega obravnavanja potrebni aktivni ukrepi, ki naj odpravijo, premostijo ali vsaj zmanjšajo ovire za njihovo neodvisno življenje ter za enakopravno vključitev v družbo in delo. Za doseg tega cilja je država dolžna sprejeti najrazličnejše ukrepe, s katerimi zagotavlja regulativne mehanizme na vseh področjih, ki vplivajo na posameznikov položaj.<sup>4</sup> Tudi evropsko sodišče je ugotovilo, da načelo enakega obravnavanja prepoveduje vse prikrite oblike diskriminacije, ki na podlagi uporabe drugih meril razlikovanja peljejo do enakega rezultata.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Cijan V., Cijan R.: Zdravstveni, socialni in pravni vidik starostnikov, Univerza v Mariboru, Visoka zdravstvena šola, 2003, str. 117.

<sup>2</sup> Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (Ur.l.RS, št. 93/2007, ZUNEO-UPB1).

<sup>3</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-178/02 z dne 12.9.2002. O zahtevi po enaki obravnavi tudi Splošna deklaracija človekovih pravic, ki v 7. členu pravi, da so vsi enaki pred zakonom, vsi, brez diskriminacije, imajo pravico do enakega pravnega varstva. Vsi imajo pravico do enakega varstva pred sleherno diskriminacijo, ki bi kršila to Deklaracijo, kakor tudi pred vsakim ščuvanjem k takšni diskriminaciji. Pri izvajanju svojih pravic in svoboščin je vsakdo podvržen samo takšnim omejitvam, ki so določene z zakonom, katerih izključni namen je zavarovati obvezno priznanje in spoštovanje pravic in svoboščin drugih ter izpolnjevanje pravičnih zahtev morale, javnega reda in splošne blaginje v demokratični družbi.

<sup>4</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-11/07-45 z dne 13.12.2007.

<sup>5</sup> Sodba z dne 25. junija 1997 v zadevi Mora Romero (C-131/96, Recueil, str. I-3659, točka 32).

Namen dolgotrajne oskrbe kot socialne storitve splošnega pomena je zagotavljanje dostopa do storitev, ki jih posameznik potrebuje ob nastanku socialnega primera, kot ga imenuje Strban, odvisnosti od oskrbe drugega<sup>6</sup> za zagotavljanje lastne varnosti. V skladu z načelom subsidiarnosti in z določili Lizbonske pogodbe, je dolžnost držav članic, da organizirajo in financirajo storitve, ki so v splošnem interesu in so pomembne za zadovoljevanje osnovnih potreb.

Socialna storitev dolgotrajne oskrbe ima širok obseg v sistemu socialne varnosti. V Sloveniji (še) nimamo enotnega zakona, ki bi sistemsko uredil področje dolgotrajne oskrbe, zato se različne storitve in prejemki zagotavljajo v okviru sistemov zdravstvenega in socialnega varstva, pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter vojne zakonodaje. Pomanjkanje enotne zakonodaje sproža negotovost za izvajalce dejavnosti, nosilce socialnega zavarovanja, predvsem pa za upravičence. Pravna država mora spoštovati načelo varstva zaupanja v pravo, ki zahteva, da so posamezne določbe, ki so zakonite in sprejete brez vnaprejšnjih zadržkov, stabilne, tako pravo kot tudi celotno ravnanje vseh državnih organov pa predvidljivo, ker to zahteva pravna varnost.<sup>7</sup> Pri sprejemanju zakonodaje na področju dolgotrajne oskrbe je pomembno, da zakonodajalec upošteva načelo pravne države, ki vsebuje zahtevo, da so predpisi jasni in določni. Zato je ob sprejemanju novih zakonov, ki bi urejali dolgotrajno oskrbo pomembno, da zakonodajalec v mejah svoje proste presoje ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti določi upravičence socialne storitve, njihov položaj v razmerju do nosilca in izvajalca socialnega zavarovanja ter pogoje za priznanje in uživanje socialnih pravic.

Največkrat dolgotrajno oskrbo nudijo družinski člani (predvsem ženske), ki zapustijo trg dela z namenom negovati družinskega člana.<sup>8</sup> Zakonska dolžnost preživljanja je določena tudi v Zakonu o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR)<sup>9</sup> in Zakonu o registraciji istospolne partnerske skupnosti (ZRIPS)<sup>10</sup>. Čeprav je pravica

---

<sup>6</sup> Strban, G.: Izzivi prava socialne varnosti: recesija - priložnost za »prave« spremembe?, Podjetje in delo, 2009, str. 1698-1706.

<sup>7</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-57/00-51 z dne 22.5.2003.

<sup>8</sup> Dolgotrajna oskrba na domu je problematična z različnih vidikov, saj tako oskrbo praviloma izvajajo družinski člani, ki za to pogosto niso posebej usposobljeni, zato nujen pristop k ustreznim izobraževalnim podporam. Čeprav si posamezniki želijo ostati čim dlje v domačem okolju, je nadzor in kakovost manjša kot v institucionalnih varstvih.

<sup>9</sup> Ur.l.RS, št. 69/04.

<sup>10</sup> Ur.l. RS št. 65/05. 24. člen ZRIPS določa, da sta si partnerja v času trajanja skupnosti dolžna nuditi medsebojno pomoč. Kot medsebojna pomoč, ki sta si jo dolžna nuditi partnerja, se šteje vzajemna pomoč pri negi in oskrbi v primeru boleznih enega od partnerjev, materialna podpora ter druge oblike pomoči v partnerskem odnosu.

do vzdrževanja med družinskimi člani na ustavni ravni zagotovljena le otrokom,<sup>11</sup> bo potrebno opredeliti tudi, kako bo sprememba pokojninske zakonodaje in višanje starostne dobe za upokojitev vplivala na sistem dolgotrajne oskrbe in pravni položaj upravičenca ter njegovih družinskih članov. Tudi rezultati raziskave Eurobarometra iz leta 2010<sup>12</sup> kažejo kulturne razlike in razmišljanja o storitvah dolgotrajne nege v Evropi. Medtem, ko v državah južne in vzhodne Evrope podpirajo idejo, da bi posameznik, ki bi potreboval nego ostal doma in bi zanj skrbeli njegovi družinski člani, v številnih severnoevropskih državah menijo, da bi morala za tovrstno oskrbo poskrbeti država preko sistema institucionalnega varstva.

Ker varnosti ob nastanku socialnega primera odvisnosti od oskrbe drugega ne moremo zagotoviti v drugih socialnih zavarovanjih ali zgolj v sistemu socialne pomoči, veliko vprašanj na področju dolgotrajne oskrbe ostaja odprtih. V prispevku je analiziran pravni položaj invalida in starejših v sedanjem sistemu z nekaterimi pomislekih glede obstoječe zakonodaje in predlogih de lege ferenda za spremembo zakonodaje, ki bo urejala področje dolgotrajne oskrbe.

## 2. PRAVICA DO SOCIALNE VARNOSTI OSEB ODVISNIH OD OSKRBE DRUGEGA

Čeprav slovenska ustava pojma dolgotrajne oskrbe ne definira, je država dolžna voditi socialno politiko in v njenem okviru sprejeti različne ukrepe, ki naj izboljšajo njihov položaj. S socialnovarstveno politiko zakonsko zagotavlja socialno varnost za vsakega državljana, ter določa prioriteto razvojnih socialnovarstvenih nalog. Za oboje zagotavlja potreben denar in smiselno organiziranost, ter kontrolira uspešnost porabe denarja in pravilnost delovanja<sup>13</sup>. Pravica do posebnega varstva oseb odvisnih od oskrbe drugega je sestavljena iz različnih pravic invalidov. Prekriva se s pravico invalidov do socialne varnosti iz 50. člena Ustave, s pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave, ter s pravico do nedotakljivosti njihove telesne in duševne celovitosti iz 35. člena Ustave.

---

<sup>11</sup> 54. člen Ustave določa: «Starši imajo pravico in dolžnost vzdrževati, izobraževati in vzgajati svoje otroke. Ta pravica in dolžnost se staršem lahko odvzame ali omeji samo iz razlogov, ki jih zaradi varovanja otrokovih koristi določa zakon.»

<sup>12</sup> Celotno poročilo dostopno na [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_321\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_321_en.pdf).

<sup>13</sup> Ramovš, J.: Slovenska sociala včeraj in jutri, Inštitut Antona Trstenjaka, 1995, str. 182.

50. člen Ustave določa, da imajo državljani pod pogoji določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti. Kadar se posameznik zaradi socialnega primera znajde v zanj neugodnem položaju je naloga države, da preko sistemov socialnih pomoči ali socialnih zavarovanj zagotovi možnosti za dostojno življenje. Pravico do socialne varnosti sestavljajo zdravstveno, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ter *druga socialna zavarovanja* (v katera bi lahko šteli tudi novo socialno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo), ki jih ureja država in skrbi za njihovo delovanje. Kakšne ukrepe bo država izbrala in kakšno pravno varstvo ima posameznik zoper državo, ki ne ureja drugih socialnih zavarovanj, Ustava ne določa. Naloga zakonodajalca je zgolj določitev pogojev in obsega pravic, ki gredo zavarovancem iz socialnega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo. Kadar Ustava delno ali v celoti pridrži določitev vsebine in obsega človekove pravice naknadni zakonski ureditvi, je potrebno v vsakem primeru posebej ugotoviti, do kod je pri opredeljevanju vsebine in obsega človekove pravice zakonodajalec ustavno vezan z ustavno varovanim jedrom človekove pravice in od kod naprej gre za njegovo lastno presojo.<sup>14</sup>

Da si morajo države prizadevati zagotavljati dostojno življenjsko raven in ohranjati človeško dostojanstvo, poudarjajo tudi mednarodni akti. Listina o temeljnih pravicah Evropske Unije<sup>15</sup> določa, da je človekovo dostojanstvo nedotakljivo, zato ga je treba spoštovati in zaščititi. To pa je mogoče doseči le s spoštovanjem pravice do socialne varnosti storitev socialnih služb, ki omogočajo zaščito v primerih, kot so bolezen ali starost, ki lahko vodita v dolgotrajno oskrbo.

Konvencija št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti<sup>16</sup> določa minimalne pravice do denarnih dajatev, s katerimi se nadomešča izpad plače oziroma dohodka za devet socialnih primerov, ne določa pa socialnega primera »odvisnosti od oskrbe drugega«. V konvenciji je določena možnost, da se poleg javnih obveznih zavarovanj, v katerih so zagotovljene pravice do dajatev v socialnih primerih, upošteva tudi *druga zavarovanja*, pod pogojem, da jih nadzira javna oblast ali jih skupaj upravljajo delodajalci in delavci, da vključujejo znaten del oseb z nižjimi dohodki in izpolnjujejo pogoje določene v konvenciji.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Odločba Upravnega sodišča RS, Up-360/05 z dne 2. 10. 2008 (Ur.l.RS, št. 113/08).

<sup>15</sup> Listina EU o temeljnih pravicah, UL C 364, 18.12.2000.

<sup>16</sup> Konvencijo je sprejela Mednarodna konferenca dela 4. Junija 1952. Republika Slovenija je konvencijo ratificirala 29. maja 1992 z Aktom o notifikaciji nasledstva (Ur.l.RS, št. 54/92-MP).

<sup>17</sup> Konvencije mednarodne organizacije dela s komentarjem, GV Založba, 2006, str. 381-383.

Splošna deklaracija o človekovih pravicah<sup>18</sup> določa, da ima vsakdo kot član družbe pravico do socialne varnosti, ter pravico do takšne življenjske ravni, ki zagotavlja njemu in njegovi družini zdravje in blaginjo, vključno s hrano, obleko, stanovanjem, zdravniško oskrbo in potrebnimi socialnimi storitvami. Določa tudi pravico do varstva v primeru bolezni, delovne nezmožnosti ter starosti ali druge nezmožnosti pridobivanja življenjskih sredstev zaradi okoliščin, neodvisnih od njegove volje.<sup>19</sup> V 9. členu Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah<sup>20</sup> je določena pravica do socialne varnosti, vključno s pravico do socialnega zavarovanja. Evropska socialna listina<sup>21</sup> določa, da so države, ki jih listina zavezuje, dolžne zagotoviti pravico do socialne varnosti najmanj v obsegu, ki ga določa konvencija št. 102. Tudi spremenjena Evropska socialna listina-revidirana<sup>22</sup> določa pravico do socialne varnosti in obvezuje države podpisnice, da zagotovijo pravice do dajatev za najmanj šest socialnih primerov in najmanj v obsegu, ki ga določa Evropski kodeks o socialni varnosti, ki povzema vsebino konvencije št. 102. Priporočilo št. 67 o varnosti sredstev za življenje (o varnosti dohodka) državam priporoča, naj z zakoni uredijo sistem obveznih socialnih zavarovanj za socialne primere, ko posameznik ni zmožen ustvarjati dohodka. Za denarne dajatve se priporoča, da naj bo višina sorazmerna predhodnim zaslužkom, vendar pa v razumnih zneskih, tako da ne bo negativno vplivala na voljo do ponovne zaposlitve in da ne bodo preveč obremenjevale aktivne osebe.

### 3. SOCIALNI PRIMER ODVISNOSTI OD OSKRBE DRUGEGA IN POJEM DOLGOTRAJNA OSKRBA

Pojem »socialni riziko« je v socialno varnost prevzet iz zavarovalnega prava in pomeni »bodoč in negotov dogodek, ki v primeru, da do njega pride, povzroči škodo«. Je produkt družbenega soglasja, izražen z zakoni za ljudi, ki potrebujejo družbeno zaščito.<sup>23</sup> Opredelitev socialnega primera odvisnosti od oskrbe druge-

<sup>18</sup> Sprejela in razglasila jo je Generalna skupščina Združenih narodov 10. decembra 1948 z resolucijo št. 217 A (III).

<sup>19</sup> 22. in 25. člen Splošne deklaracije človekovih pravic.

<sup>20</sup> Ur. list SFRJ, št. 7/71.

<sup>21</sup> Svet Evrope, 1961.

<sup>22</sup> Ur.l.RS-MP, št. 7-7/1999.

<sup>23</sup> Strban, G.: Pravni položaj zavarovanih oseb v obveznem zdravstvenem zavarovanju, doktorska disertacija, Ljubljana, 2003, str. 32.

ga v sistemu socialne varnosti ni več ustrezna, saj ni več le bodoče in negotovo dejstvo, ampak je lahko že nastalo stanje, ki posamezniku povzroči izpad dohodka ali povečane stroške.

Odvisnost od oskrbe drugega, kot ga imenuje Strban, je nov socialni primer, ki zahteva pomoč in odgovornost vseh generacij na temelju solidarnosti. Opredelitev socialnega primera ni lahka naloga, saj je definicija pojma odvisnosti od drugega nejasna, predvsem pa zelo prepletena s socialnima primeroma bolezni in poškodbe, ki sta povod za dolgotrajno oskrbo.

Še najlažje bi ga opredelili s stanjem, *kadar zaradi trajnih sprememb v zdravstvenem stanju ni mogoče zadovoljevati osnovnih življenjskih potreb, ker se niti ob osebnih prizadevanjih in ob pomoči ortopedskih pripomočkov ni mogoče samostojno gibati v stanovanju in izven njega, samostojno hraniti, oblačiti in slačiti, se obuvati in sezuвати, skrbeti za osebno higieno, kakor tudi ne opravljati drugih življenjskih opravil, neogibno potrebnih za ohranjanje življenja* daljše časovno obdobje.<sup>24</sup> Enako definicijo uporablja tudi Konvencija o pravicah invalidov<sup>25</sup>, ki v 1. členu določa, da so invalidi ljudje z *dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi in senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.*

Dolgotrajna oskrba<sup>26</sup> je socialna storitev, ki je potrebna ob nastanku socialnega primera odvisnosti od oskrbe drugega. Obsega *organiziranje in izvajanje različnih vrst storitev in pomoči osebam, ki so omejene v sposobnosti samostojnega življenja in jim je potrebna dnevna pomoč daljše časovno obdobje.*<sup>27</sup> Hkrati obsega *storitve, namenjene ohranjanju preostalih psihofizičnih sposobnosti brez pomoči druge osebe ali zmanjšanju potrebe po pomoči na najmanjšo možno mero, v okviru možnosti pa tudi povrnitvi sposobnosti osebe za življenje brez pomoči druge osebe*<sup>28</sup> in je v tesni zvezi z zdravstvenimi storitvami.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Opredelitev osnovnih življenjskih potreb je opredeljena že v 139. členu Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur.l.RS, št. 109/2006-uradno prečiščeno besedilo).

<sup>25</sup> Slovenija je sprejela Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI) 2. aprila 2008 (Ur.l.RS, št. 10/2008).

<sup>26</sup> Ang. Long-term care; nem. Pflege. Smiselno oblikovali izraz tudi v Sloveniji, namesto oskrba v termin dolgotrajna nega.

<sup>27</sup> Takšno definicijo je zavzela OECD.

<sup>28</sup> 1. odstavek 19. člena predloga Zakona o socialnovarstveni dejavnosti.

<sup>29</sup> Med zdravstveno oskrbo lahko štejejo posvet in sodelovanje z osebnim zdravnikom, pomoč pri jemanju predpisanih zdravil, izvajanje terapije, pomoč pri gibanju z pripomočki, oskrba ran. Zaradi povezanosti zdravstvenih in socialnih storitev je usklajevanje med storitvami je zelo pomembno.

lzjava se na domu, v dnevnikih centrih, v bolnišnicah ali institucionalnih domovih. O dolgotrajni oskrbi govorimo takrat, kadar je mogoče utemeljeno pričakovati, da bo potreba po storitvi traja daljše časovno obdobje ali celo življenje<sup>30</sup>. Predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo ter predlog Zakona o socialnovarstveni dejavnosti opredeljujeta dolgotrajno oskrbo kot dejavnost, ki predstavlja javni interes Republike Slovenije, s katerim se uresničuje pravica do socialne varnosti.

#### 4. PRAVNI POLOŽAJ UPRAVIČENCA V PRIMERU SOCIALNE POMOČI

Kadar si posamezniki zaradi delovanja zunanjih in notranjih dejavnikov ne morejo sami zagotoviti socialne varnosti in blaginje, so upravičeni do pomoči. Država je zato dolžna zagotavljati finančno pomoč in socialno varstvo na način, ki osebe ne odvrča od lastnega, aktivnega delovanja,<sup>31</sup> hkrati pa je socialna pomoč takšna, da zagotavlja ustrezen minimalen dohodek za dostojno življenje, vsaj nad ravni »tveganja revščine«.<sup>32</sup>

Socialna pomoč pomeni pravno varnost za ljudi, ki se soočajo s težkimi socialnimi razmerami zaradi pomanjkanja sredstev za življenje in nimajo pravice do drugih ugodnosti ali podpore.<sup>33</sup> Ker financiranje ni samo kritje stroškov, ampak tudi izboljšanje kvalitete življenja, predstavlja pomembno mesto v sistemu socialne zaščite. Čeprav gre za dajatev, ki je neodvisna od položaja upravičenca v sistemu delovnega prava ali njegovega premoženjskega stanja, je slabost sistema socialne pomoči v tem, da je subsidiarne narave. Upravičenci morajo uveljaviti vse pravice iz nadrejenega sistema socialnega zavarovanja, preden pridobijo socialno pomoč. Zato se poudarja, da je sistem socialne pomoči zadnja, varovalna mreža širšega sistema socialne varnosti.<sup>34</sup> Pri presojanju upravičenosti do socialne pomoči pri dolgotrajni oskrbi je bistveno merilo potreba po pomoči, ne pa zavarovalna doba ali vplačani prispevki, se sistem imenuje neprispelni oziroma nekontributivni.

---

<sup>30</sup> Nemški sistem opredeljuje daljše časovno obdobje 6 mesecev ali več.

<sup>31</sup> Standardna pravila za izenačevanje možnosti invalidov (Resolucija št. 48/96 z dne 20. 12. 1993).

<sup>32</sup> Priporočilo 92/441 EGS. UL L 245, 26.8.1992.

<sup>33</sup> Clasen J., Social insurance in Europe, Bristol, The Policy Press, 1997, str. 16.

<sup>34</sup> Bubnov Škoberne A., Strban G.: Pravo socialne varnosti, Ljubljana, GV založba, 2010, str. 364.



Pri uveljavljanju socialnih pomoči govorimo o enostranskem socialno pravnem razmerju, kjer sta pravna subjekta upravičenec do pomoči in nosilec sistema (država ali lokalna skupnost). Pravno razmerje med upravičencem do pomoči in nosilcem je praviloma urejeno z zakonom, kjer so določena pravila za odločanje po prostem preudarku, zlasti namen dajatev. Lokalne skupnosti s svojimi akti določajo organizacijo socialnih pomoči, ki jih financirajo same, način uresničevanja pravic pa je pogosto določen z izvršilnimi predpisi. Drugi odstavek 140. člena Ustave določa, da lahko država po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti z zakonom prenese na občino ali širšo lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. Da je financiranje s strani lokalnih skupnosti oziroma občin problematično zaradi različno velikih občin in števila upravičencev, je ugotovilo tudi ustavno sodišče<sup>35</sup>. Občine tako financirajo le družinskega pomočnika, del sredstev pa se zagotovi tudi iz naslova dodatka za tujo nego in pomoč oziroma dodatka za pomoč in postrežbo.

Do socialne pomoči so upravičenci praviloma vsi rezidenti oziroma vse osebe, ki stalno prebivajo v državi, torej državljani in tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje v državi, ki prejemajo socialno pomoč določeno časovno obdobje ali neomejeno, dokler traja socialni primer.

V slovenskem sistemu pravice ob nastanku socialnega primera odvisnosti od oskrbe drugega za invalide in starejše zagotavljajo preko naslednjih pravic upravičencev:

### **a) Pravica do dodatka za pomoč in postrežbo**

Pravica do dodatka za pomoč in postrežbo je pravica, ki se zagotavlja z obveznim pokojninskim in invalidskim zavarovanjem in se priznava izključno na podlagi ocene zdravstvenega stanja ob nastanku socialnega primera odvisnosti od oskrbe drugega. Socialno ekonomske razmere upravičenca niso pomembne in se ne ugotavljajo. Ugotavlja se le povečanje življenjskih stroškov, ko ne more samostojno opravljati vseh ali večine osnovnih življenjskih potreb ter jim je za opravljanje osnovnih življenjskih funkcij potrebna stalna pomoč in postrežba drugega. Do nje so na podlagi Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju upravičeni zavarovanci, ki izpolnjujejo pogoje iz 138. člena zakona. Mnenje o tem, ali je upravičencu potrebna stalna pomoč in postrežba za

---

<sup>35</sup> Sodba Ustavnega sodišča RS, U-I-97/05 z dne 7.7.2005, Ur.l.RS, št. 69/2005.

opravljanje vseh ali pa le večine življenjskih potreb, da invalidska komisija ali drug izvedenec zavoda. Kriterije in merila, kdaj je oseba potrebna oskrbe in pomoči drugih, pa določi zavod. Če pridobi upravičenec pravico do dodatka za pomoč in postrežbo po tem zakonu in pravico do tega dodatka po drugih predpisih, lahko uživa le tisto od obeh pravic, ki si jo sam izbere. Določila v zakonu, ki določajo, da lahko uživa le tisto od obeh pravic, ki si jo sam izbere, so nejasna in pomankljiva. Čeprav je zakonodajalec omogočil možnost izbire in preprečitev podvajanja pravic, se upravičenci, običajno prava neuki, svojih pravic ne zavedajo. Državni organi morajo strankam glede na njihove potrebe po dolgotrajni oskrbi izbrati tisto, ki upravičencem zagotavlja največ pravne varnosti, hkrati pa jim omogočiti aktivno vlogo v postopku izbire pravice.

Pravico do dodatka za pomoč in postrežbo ima po Zakonu o vojnih invalidih<sup>36</sup> tudi vojni invalid najmanj V. skupine, ki mu je glede na njegovo celotno invalidnost, ne glede na njen izvor, neogibno potrebna stalna pomoč in postrežba za opravljanje osnovnih življenjskih potreb, ali stalno nadzorstvo, ker je slep ali nepokreten. Če je vojnemu invalidu potrebna pomoč in postrežba za opravljanje vseh osnovnih življenjskih potreb, če so slepi ali nepokretni, so upravičeni do dodatka za pomoč in postrežbo I. stopnje. V kolikor pa jim je potrebna pomoč za opravljanje večine osnovnih življenjskih potreb ter tisti vojni invalidi, ki so težji psihiatrični bolniki (in potrebujejo stalno nadzorstvo), so upravičeni do dodatka za pomoč in postrežbo II. stopnje. Potreba po stalni pomoči in postrežbi se ugotavlja po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. V primeru, da je vojnemu invalidu potrebna pomoč in postrežba tako na podlagi vojne invalidnosti, kot tudi na podlagi druge invalidnosti, pripada vojnemu invalidu dodatek za pomoč in postrežbo tiste stopnje in v tisti višini, ki je za vojnega invalida ugodnejša.<sup>37</sup> O pravici do dodatka za pomoč in postrežbo odloča zdravniška komisija v okviru pristojnih upravnih enot oziroma ministrstva.<sup>38</sup>

Določitev le dveh višin dodatka za pomoč in postrežbo, je premalo definirana. Potrebe po oskrbi so lahko različne stopnje, prav tako je različno njihovo časovno trajanje, zato trenutni sistem ne omogoča enakega obravnavanja invalidnih

---

<sup>36</sup> ZVojl, Ur.l.RS, št. 63/1995 in spremembe.

<sup>37</sup> Višina dodatka za pomoč in postrežbo I. stopnje je enaka odmerni osnovi. V primeru, da so stalno popolnoma inkontinentni za blato in urin, pa se dodatek za pomoč in postrežbo I. stopnje poveča za 25%. Višina dodatka za pomoč in postrežbo II. stopnje pa 50% odmerne osnove, če je vojnemu invalidu potrebna pomoč in postrežba na podlagi izključno ali pretežno vojne invalidnosti.

<sup>38</sup> Postopek in naloge komisije opredeljene v Pravilniku o delu izvedencev (Ur.l.RS, št.30/96).

oseb. Potrebno bi bilo urediti sistem z različnimi stopnjami potrebe po pomoči in višinih dodatkov, ki bi posamezniku zagotovil ustrezno raven socialne varnosti upoštevajoč njihove posebne potrebe in stroške.<sup>39</sup>

## b) nadomestilo za invalidnost in dodatek za tujo nego in pomoč

Osebam, ki imajo status invalida po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb<sup>40</sup> se socialna pomoč zagotavlja v **nadomestilu za invalidnost**<sup>41</sup>. Invalidna oseba, če lahko uveljavi pravice iz naslova invalidnosti po drugih predpisih, mora to pravico najprej uveljavi iz tega naslova. Invalidi pridobijo pravico do nadomestila z dopolnjenim 18. letom starosti oziroma z dnem ugotovitve invalidnosti, če je bila ta ugotovljena kasneje. Invalid, ki ima pravico do pokojnine po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ali pravico do invalidnine po predpisih o vojaških invalidih ali po predpisih o civilnih invalidih vojne, ima pravico do razlike med zneskom pokojnine oziroma invalidnine in zneskom nadomestila, če je znesek nadomestila višji od zneska pokojnine oziroma invalidnine. V znesek pokojnine oziroma invalidnine se pri ugotavljanju pravice do razlike med tem zneskom in zneskom nadomestila po prejšnjem odstavku vštevata tudi varstveni dodatek po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, invalidski dodatek po predpisih o vojaških invalidih in dodatna denarna pomoč po predpisih o civilnih invalidih vojne. Invalid, ki mu je za osnovne življenjske potrebe neogibna stalna pomoč in postrežba drugega, ima poleg nadomestila pravico do dodatka za tujo nego in pomoč, če takega dodatka ne prejema že po kakšnem drugem predpisu.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Nemški sistem pozna tri negovalne stopnje (nem. Pflegestufe). V prvi stopnji so osebe, ki potrebujejo pomoč najmanj enkrat dnevno pri osnovni negi (osebna higiena, prehranjevanje... - več kot 45 minut) in večkrat na teden pri gospodinjskih in drugih opravilih (najmanj 90 minut); v drugi stopnji so osebe, ki najmanj trikrat dnevno potrebujejo pomoč pri osnovni negi (najmanj 2 uri) in večkrat na teden pri gospodinjskih in drugih opravilih (najmanj 3 ure dnevno); v tretji stopnji pa so tisti, ki potrebujejo pomoč 24 ur na dan (najmanj 4 ure dnevno) in večkrat na teden pomoč pri gospodinjskih in drugih opravilih (najmanj 5 ur dnevno). Nemški sistem pozna tudi t.i. O. negovalno stopnjo (nem. Pflegestufe 0) za tiste, ki imajo omejeno zmožnost opravljanja osnovnih vsakodnevnih opravil, lahko pa zaprosijo za denarno pomoč pri oskrbovanju. Za prvo stopnjo pripada posamezniku od 205 EUR do 1.023 EUR, za drugo stopnjo od 410 EUR do 1.279 EUR in za tretjo stopnjo od 665 EUR do 1.432 EUR.

<sup>40</sup> ZDVDT, Ur.l. SRS, št. 41/1983.

<sup>41</sup> Nadomestilo znaša 35% povprečnega mesečnega čistega osebnega dohodka na zaposlenega v Sloveniji v minulem letu. Od 1. julija 2010 znašajo nadomestilo za invalidnost 287,52 evrov.

<sup>42</sup> Če potrebuje invalid pomoč za opravljanje vseh osnovnih življenjskih potreb, znaša dodatek najmanj 20% in največ 30% čistega osebnega dohodka v RS. Če potrebuje pomoč za opravljanje večine osnovnih življenjskih potreb, znaša dodatek najmanj 10% in največ 20% čistega osebnega dohodka.

Invalid, ki mu je za osnovne življenjske potrebe neogibna stalna pomoč in postrežba drugega, ima poleg nadomestila pravico do  **dodatka za tujo nego in pomoč**<sup>43</sup>, če takega dodatka ne prejema že po kakšnem drugem predpisu. Za ugotavljanje upravičenosti do dodatka za tujo nego in pomoč se smiselno uporabljajo kriteriji, določeni s samoupravnimi splošnimi akti skupnosti socialnega skrbstva in pokojninskega in invalidskega zavarovanja.<sup>44</sup>

Višina nadomestila za invalidnost ali dodatka za pomoč in postrežbo, je v tako majhnem znesku, da si upravičenec (ali njegovi družinski člani) z njim ne morejo zagotoviti človeka dostojnega življenja, še manj izboljšati življenjski standarda. Ob morebitni spremembi zakona bo potrebno odločiti bodisi o višjih zneskih dodeljenih socialnih pomoči, bodisi omogočiti posameznikom novi vir dohodkov. Trenutna zakonodaja je v nasprotju z določilom Zakona o socialnem varstvu, ki določa, da je preživetje omogočeno, če so upravičencu zagotovljeni dohodki, ki so po plačilu davkov in obveznih prispevkov za socialno varnost v višini minimalnega dohodka<sup>45</sup>. Pravni položaj upravičenca, ki je prejemnik dodatka za pomoč in postrežbo po ZDVTDP je, ob enakem socialnem primeru, v bistveno slabšem položaju, kot prejemnik dodatka za pomoč in postrežbo po predpisih pokojninskega in invalidskega zavarovanja.<sup>46</sup> Omenjeni pravici se z uveljavitvijo Zakona o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre) ukinjata, ter se preneseta v sistem socialnovarstvenih prejemkov. Ukinitev je posledica neupoštevanja posebnih potreb oseb odvisnih od oskrbe drugega. Osebe potrebne pomoči bodo upravičene do povečane denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka za dodatek za pomoč in postrežbo, s čimer bodo imele zagotovljena sredstva za osnovno preživetje in sredstva za kritje povečanih stroškov, v kolikor do dodatka za pomoč in postrežbo ne bodo upravičene že na podlagi drugih predpisov.

<sup>43</sup> Dodatek za tujo nego in pomoč za invalidne osebe, ki potrebujejo pomoč pri opravljanju vseh osnovnih življenjskih potreb je 164,29 evrov, dodatek za tujo nego in pomoč za invalidne osebe, ki potrebujejo pomoč pri opravljanju večine osnovnih življenjskih potreb je 82,15 evrov.

<sup>44</sup> Višina dodatka za tujo nego in pomoč pri opravljanju večine življenjskih funkcij znaša 10% povprečne neto plače v Sloveniji v minulem letu, višina dodatka za pomoč pri opravljanju vseh življenjskih funkcij pa znaša 20 % povprečne neto plače v minulem letu. Pravica se usklajuje dvakrat letno z rastjo cen življenjskih potrebščin.

<sup>45</sup> Od 1. julija 2010 je osnovni znesek minimalnega dohodka 229,52 evrov.

<sup>46</sup> Dodatek za pomoč in postrežbo znaša za najtežje kategorije upravičencev 412,54 evrov, za opravljanje vseh osnovnih življenjskih potreb 288,78 evrov in za opravljanje večine življenjskih potreb 144,39 evrov.

### c) dodatek za nego otroka

Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih določa **dodatek za nego otroka**<sup>47</sup>. Gre za denarni dodatek za otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo in je namenjen kritju povečanih življenjskih stroškov, ki jih ima družina zaradi nege in varstva takega otroka. Pravico do dodatka za nego otroka na podlagi mnenja komisije<sup>48</sup> uveljavlja eden od staršev ali druga oseba, če ima otrok stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. Pravica do dodatka za nego otroka traja za obdobje, ko se otroku zagotavlja posebno varstvo zaradi zdravstvenih razlogov, oziroma do 18. leta starosti, po tej starosti pa, če se šola, in sicer do konca šolanja, vendar največ do dopolnjenega 26. leta starosti. Ne pripada pa pravica do dodatka za nego otroka staršem takrat, kadar je otrok zaradi zdravljenja, usposabljanja, vzgoje ali šolanja v zavodu, v katerem ima celodnevno brezplačno oskrbo.<sup>49</sup> Zaskrbljujoča je mesečna višina dodatka za nego otroka, saj običajno eden izmed staršev uveljavlja tudi pravico do krajšega delovnega časa zaradi starševstva, na tej podlagi pa prejema manjše prihodke iz delovnega razmerja.<sup>50</sup>

### d) družinski pomočnik

Oseba s statusom invalida po ZSV, lahko v primerih in na podlagi Pravilnika<sup>51</sup>, namesto celodnevnega institucionalnega varstva izbere **družinskega pomočnika**, ki mu nudi pomoč v domačem okolju. O pogojih za pridobitev pravice do družinskega pomočnika odloča komisija, ki iz predložene dokumentacije, ugotovi ali gre za invalidno osebo, ki potrebuje pomoč pri opravljanju vseh osnovnih življenjskih potreb v skladu s podrobnejšimi pogoji, ki jih predpisuje 5. člen pravilnika<sup>52</sup>. Storitve družinskega pomočnika financira invalidna oseba (ali zavezanci za plačilo storitev) s pomočjo dodatka za pomoč in postrežbo ali s pomočjo dodatka za

---

<sup>47</sup> Mesečna višina dodatka za nego otroka zaradi povišanih življenjskih stroškov je 100,57 EUR, za otroka s težko motnjo v duševnem razvoju in težko gibalno ovirane otroke pa 201,21 EUR.

<sup>48</sup> Pravilnik o kriterijih za uveljavljanje pravic za otroke, ki potrebujejo posebno nego in varstvo (Ur.l.RS št. 105/2002, 107/2004, 129/2006, 55/2009).

<sup>49</sup> Zakon sicer določa, da se lahko pridobi dodatek za nego otroka tudi v primeru, če se dokaže, da tudi v tem času materialno skrbi za otroka. Center mu v tem primeru lahko prizna pravico za dobo od 3 mesecev do 6 mesecev na leto. Za koliko časa se prizna pravica do dodatka za nego otroka, je odvisno od tega, kolikšno je letno število dni, ki jih otrok preživi v družini.

<sup>50</sup> Morda bi bilo smiselno razmisliti o uvedbi dopusta za nego.

<sup>51</sup> Pravilnik o pogojih in postopku za uveljavljanje pravice do izbire družinskega pomočnika (Ur.l.RS, št. 19/2007).

<sup>52</sup> Ob predpostavki, da mu dodatek za postrežbo in tujo pomoč pri opravljanju vseh osnovnih življenjskih potreb še ni bil priznan po drugih predpisih.

tujo nego in pomoč, ki ji je zagotovljen po drugih predpisih. Družinski pomočnik prevzema le oskrbo invalida, medtem ko njegovih materialnih potreb ni dolžan kriti. Invalidna oseba in njeni zavezanci za preživljanje pisno dovolijo izplačevalcu dodatka za nego in pomoč ali drugega transferja, da se ta izplačuje občini, ki je pristojna za financiranje pravic družinskega pomočnika. Če sredstva zbrana na navedeni podlagi ne zadoščajo za plačilo storitev razliko doplača občina. Da pravni položaj upravičencev ni enak v vseh občinah, je ugotovilo tudi ustavno sodišče<sup>53</sup>, saj je zakonodajalec napačno ocenil potencialno število upravičencev ter ocenjene stroške zagotavljanja pravice do družinskega pomočnika. Občine so tako neenakomerno preobremenjene, pravni položaj upravičencev pa v neenakopravnem položaju. Zakonodajalec je neskladje odpravil z določitvijo, da se invalidni osebi kot lastnici nepremičnine v odločbi o priznanju pravice do izbire družinskega pomočnika prepove odtujitev in obremenitev nepremičnine, v korist občine, ki financira pravice družinskega pomočnika.<sup>54</sup> Delno razbremenitev proračunov občin pa je določil tudi s predlogom ZSVarPre, kjer določa, da so osebe kljub oskrbi, zagotovljene z institucionalnim varstvom, upravičene do denarne socialne pomoči v višini osnovnega zneska minimalnega dohodka.

Zakon tudi zahteva isto stalno prebivališče družinskega pomočnika kot invalidna oseba. V primerih, ko ima družinski član stalno bivališče v drugem kraju, bo potrebno ugotoviti, kako ta dejavnik vpliva na izvajanje kakovosti nalog družinskega pomočnika v razmerju do upravičenca. Bolj kot opredelitev istega prebivališča, bi bilo potrebno opredeliti, kako je poskrbljeno za osebo v primeru (bolniške) odsotnosti družinskega pomočnika.

### e) osebni pomočnik

Zakon o socialnovarstveni dejavnosti in Zakon o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo kot obliko pomoči invalidni osebi predvideva **osebnega pomočnika**. Pravico do izbire osebnega pomočnika bo imela polnoletna oseba, ki bo imela status invalida po omenjenem zakonu. Oseba z invalidnostjo v primeru izbire osebnega pomočnika obdrži pravico do dodatka za tujo nego in pomoč oziroma dodatka za pomoč in postrežbo, ki ga prejema po drugih predpisih, ven-

<sup>53</sup> Sodba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-97/2005 z dne 7. 7. 2005 (Ur.l.RS, 69/2005).

<sup>54</sup> Ustavno sodišče je odločilo, da je legitimno, da se država poplača iz zapustnikovega premoženja. Poseg v pravico do zasebne lastnine in dedovanja je nujen zaradi varstva druge ustavne pravice, to je pravica do socialne varnosti drugih državljanov, saj je RS dolžna zagotoviti socialno varnost vsem državljanom. Glej sodbo Ustavnega sodišča RS U-I-330/97-28 z dne 30.11.2000.

dar ji ta pravica v času, ko ji pomoč nudi osebni pomočnik, miruje. Osebnemu pomočniku se bo omogočil počitek v trajanju 18 dni v koledarskem letu, invalidna oseba pa bo imela v času počitka pravico do drugih socialnovarstvenih storitev, ki se bodo financirale iz proračuna RS. Tovrstna zakonska diktacija je nejasna in premalo definirana, saj je pravni položaj oskrbovanca v tem času negotov. Če gre za uveljavljanje temeljne človekove pravice do socialne varnosti, potem mora imeti upravičenec, v kolikor se z dodeljeno storitvijo ne strinja možnost pravnega varstva.

Pristojni center za socialno delo odloči o izbiri določene osebe za osebnega pomočnika na podlagi mnenja invalidskih komisij Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Ker zakon ne določa, da se bo v takih primerih odločalo prednostno, bo postopek voden po Zakonu o splošnem upravnem postopku<sup>55</sup>. Kaj bo z pravno varnostjo invalidne osebe v času sorazmerno dolgega odločanja, zakon ne govori. Krajši postopek je predviden le v primeru, da je oseba z invalidnostjo za osebnega pomočnika izbrala tistega od staršev, ki ji je že nudil nego in varstvo in je po predpisih o starševskem varstvu prejemal delno plačilo za izgubljeni dohodek. V takem primeru lahko center za socialno delo o pravici do izbire osebnega pomočnika odloči brez mnenja invalidske komisije.<sup>56</sup>

## f) Osebna asistenca

Osebna asistenca<sup>57</sup> je oblika invalidskega varstva, ki zmanjšuje obremenjenost družinskih članov, obenem pa upravičencu omogoča, da sam odloča kdo bo osebni asistent. Osebni asistent ne bo njegov ožji družinski član oziroma tisti, ki živi na istem naslovu kot uporabnik, kar bo v veliki meri razbremenilo celotno družino. Osebni asistent se bo financiral iz sredstev za dolgotrajno oskrbo, proračuna RS, posebnega sklada za pomoč invalidom ter delnega sofinanciranja samih uporabnikov, financiranje ne bo več odvisno od finančnega položaja upravičenca, kot je to predvideno za družinskega pomočnika. Osebno asistenco lahko na predlagani zakon izvajajo posamezni javni zavodi, fizične osebe in invalidske organizacije. Družinski pomočnik izvaja storitev po določilih ZSV in pristojnih centrov za socialno delo, medtem ko se bo osebna asistenca prilagodila potrebam

---

<sup>55</sup> Ur.l.RS, št. 24/2006.

<sup>56</sup> V nemškem sistemu je rok za izdelavo izvedenskega mnenja pet tednov, če pa je narava zdravstvenega stanja zavarovanca takšna, da potrebuje dolgotrajno nego takoj, pa je rok teden dni.

<sup>57</sup> Kot socialno storitev je pri nas še nimamo uzakonjene, zato se jo pogosto napačno povezuje z negovalci, patronažno službo...

upravičenca. Pravni položaj upravičenca je pri osebni asistenci bolj ugoden. Uporabnik aktivno sodeluje pri organizaciji in oblikovanju storitev glede na lastne individualne potrebe ter želje.

Ker nimamo programov in tudi namestitvenih zmogljivosti, ki bi v zadostni meri poskrbeli za posameznike, ki bi morda potrebovali ustrezno oskrbo kot »vmesno stopnjo« med domom in bolnišnico, je nujna zakonska ureditev pravnih položajev upravičencev in njihovih družinskih članov v tistih primerih, ko bo upravičenec za krajši čas potreboval oskrbo.<sup>58</sup> Predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo predvideva zagotavljanje potreb po pomoči za krajše obdobje v skladu s predpisi obveznega zdravstvenega zavarovanja in socialne varnosti.

## 5. PRAVNI POLOŽAJ UPRAVIČENCA V PRIMERU SOCIALNEGA ZAVAROVANJA

Načeli solidarnosti in vzajemnosti skupaj z delom in prispevki predstavljata podlago za zagotavljanje pravic zavarovancem v socialnem zavarovanju za primer starosti, invalidnosti, telesne okvare ter potrebe po stalni pomoči in postrežbi. Socialno zavarovanje je obvezno ali prostovoljno socialno pravno razmerje zavarovanca in nosilca zavarovanja za socialno tveganje, ki nastane zaradi začasne ali trajne izgube dohodka ali zaradi povečanja stroškov zaradi vnaprej določenega tveganja (*angl. predefined risk*). Gre pravzaprav za vzpostavitev večstranskega razmerja med nosilcem, izvajalcem in zavarovano osebo. Ker se socialna zavarovanja se praviloma financirajo iz prispevkov zavarovancev, so ti sistemi prispevni oz. kontributivni.

Značilnosti sistemov socialnih zavarovanj so najbolj pregledno določene v Priporočilu MOD št. 67 o varnosti dohodka iz leta 1944. V priporočilu je namreč določeno, da naj bodo obvezna socialna zavarovanja določena z zakonom, ki naj določi pogoje za vsebino in nastanek pravic, ter naj finančno temeljijo na plačevanju prispevkov, ki jih pobirajo delodajalci, tako da jih odštejejo od plače. Po priporočilu naj bodo obvezna socialna zavarovanja organizirana tudi

---

<sup>58</sup> Zaradi reševanja tovrstnih problematik je nujno potrebna koordinacija z delovnopravno zakonodajo.



za socialne primere bolezni, invalidnosti, starosti, izredne izdatke, poškodbe pri delu.<sup>59</sup>

Predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo določa socialno zavarovanje kot obvezno, javno in neprofitno, s katerim bi vsi zavarovanci ustvarjali solidarnostni in medgeneracijski odnos. Socialno zavarovanje dolgotrajno oskrbo bi vzpostavil nove sistemske pravne temelje, hkrati pa bi se ločil od drugih vej socialnih zavarovanj. Ustavno sodišče je v svojih sodbah večkrat poudarilo splošno načelo enakosti pred zakonom, ki v drugem odstavku 14. člena Ustave zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako. To pomeni, da mora biti vsem vrstam zavarovancev, ki so v enakem položaju, v okviru socialnega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, zagotovljena enaka raven varstva. Če zakonodajalec takšen položaj ureja različno, mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari.<sup>60</sup>

Pravno razmerje med nosilcem socialnega zavarovanja in zavarovancem<sup>61</sup> nastane na podlagi pridobitve lastnosti zavarovane osebe in plačevanja prispevkov. Do pravic pa bi bili upravičeni le tisti, ki bi ob nastanku socialnega primera in ob izpolnjevanju zakonskih pogojev dolgotrajno oskrbo tudi potrebovali. Zavarovane osebe, ki bodo izpolnjevale kriterije, bodo upravičene do kritja stroškov storitev dolgotrajne oskrbe v obsegu in v okviru standardov v skladu z zakonom, do denarnega nadomestila za dolgotrajno oskrbo, do kombinacije plačila storitev dolgotrajne oskrbe in denarnega nadomestila, do plačila pravic osebnega pomočnika, do kritja stroškov za prilagoditev stanovanja in do plačila pripomočkov za izvajanje dolgotrajne oskrbe. Predlog zakona predvideva tudi določene pogoje, ki jih bo zavarovana oseba morala izpolniti pred uresničevanjem pravic iz zavarovanja za dolgotrajno oskrbo. Med temi pogoji so starost in predhodno obdobje zavarovanja, ki pa je sorazmerno kratka (1-3 leta) in plačani prispevki za to dobo. Oseba, ki tega pogoja ne izpolni, bi to lahko dosegla s plačilom prispevka za dobo predhodnega zavarovanja iz lastnih sredstev.

Izvajalci dolgotrajne oskrbe sedaj delujejo v okviru zavodov ali zasebnikov, zato je namen predlaganega zakona povezati izvajalce v enovit sistem zaradi zagotavljanja večje učinkovitosti, kakovosti, predvsem pa preglednosti. Sedanji sistem

---

<sup>59</sup> Bubnov Škoberne A., Strban G. (2010), str. 91.

<sup>60</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-68/04 z dne 6.4.2006, Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-40/09-15 z dne 4.3.2010.

<sup>61</sup> Predlog zakon o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo določa, da bi bili v obvezno zavarovanje vključeni vsi, ki so na območju RS tudi obvezno zdravstveno zavarovani.

upravičencem namreč povzroča negotovost, saj velikokrat ne vedo, kdo naj bi prevzel skrb in odgovornost. Dolgotrajno oskrbo bi izvajali poklicni in nepoklicni izvajalci dolgotrajne oskrbe, ki bi za upravičence zagotavljali storitve dolgotrajne oskrbe v skladu z individualnim in izvedbenim načrtom.

Pravico zahtevati plačilo prispevkov ima vedno nosilec socialnega zavarovanja, zavarovanec pa je dolžan plačevati prispevke, sam ali preko svojega delodajalca, v sorazmerju z višino plače. Tisti z nižjimi plačami plačujejo v absolutnih zneskih nižje prispevke in tisti z višjimi plačami višje prispevke. Osnova za plačevanje prispevkov je v socialnih zavarovanjih praviloma tudi osnova za odmero denarnih dajatev oziroma prejemkov. Opredelitev prispevne stopnje in prispevne osnove sta zato nujni in bistveni sestavini socialnega razmerja med nosilcem socialnega zavarovanja in zavarovancem. Prenos pooblastil za določanje pavšalnih prispevkov, ne da bi opredelili osnovo in kriterije za njihovo določitev, je v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave, kar je ugotovilo tudi ustavno sodišče.<sup>62</sup> Golo določilo v zakonu, da zavarovanci plačujejo prispevke, ni dovolj. Naloga zakonodajalca je, da predpiše merila in okvire za njihovo določitev<sup>63</sup> ter, da jasno opredeli položaj posameznika, v primeru, če tega prispevka ne bo (z)mogel plačati.<sup>64</sup>

Določba 33. člena Ustave<sup>65</sup> bi lahko bila podlaga za ustavnopravno varstvo pravic zavarovanca, saj je posameznik pod določenimi pogoji upravičen do določene (socialne) dajatve na temelju dejstva, da je vplačeval prispevke. Čeprav plačevanje prispevkov posamezniki občutimo kot mesečno breme, se je potrebno zavedati, da plačevanje prispevkov ni oblika obdavčitve. Plačilo premij zavarovanja omogoči nastanek upravičenja do dajatev socialnega zavarovanja ob nastanku socialnega primera.

Zakon o varstvu osebnih podatkov v 30. členu določa pravico posameznika do seznanitve s podatki, ki se nanj nanašajo. Na tej podlagi bo moralo biti tudi zavarovancu za socialno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo omogočen vpogled v evidenco vplačanih prispevkov. Poleg tega Zakon o davčnem postopku<sup>66</sup> v 21. členu določa, da davčni organ vsaki fizični osebi na njeno zahtevo razkrije podat-

<sup>62</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-390/02, z dne 16.6.2005, OdiUS XIV,58.

<sup>63</sup> Odločitev Ustavnega sodišča RS, št. U-I-390/02, z dne 16.6.2005, OdiUS XIV,58.

<sup>64</sup> 228. člen ZPIZ-1-UPB4 namreč določa, da lahko posameznik, če prispevka ne bi zmoget plačati pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje zaprosi za odpis, delni odpis, odlog ali obročno odplačevanje prispevkov.

<sup>65</sup> »Zagotovljena je pravica do zasebne lastnine in dedovanja«.

<sup>66</sup> ZdavP-2-UPB4, Ur.l.RS, št. 13/2011.

ke o *prispevkih iz socialnih zavarovanj*, ki jih je zanj plačal oziroma jih je dolžan plačati delodajalec ali druga oseba. Čeprav v zakonu socialno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo ni izrecno omenjeno, bo imel zavarovanec pravico do brezplačnega vpogleda v plačane prispevke. Pravni položaj zavarovanca pa bo varovan samo takrat, ko bo zakon določil tudi sankcije za delodajalce, ki prispevkov ne bodo plačevali.

Država lahko predpiše obvezno plačevanje prispevkov za socialno zavarovanje dolgotrajne oskrbe tudi zasebnim zavarovalnicam, ki imajo naravo zasebnih gospodarskih družb, ki delajo za dobiček, s tem pa bi vzpostavili sistem mešanega modela dolgotrajne oskrbe. Iz določbe enajstega odstavka 14. člena Zakona o zavarovalništvu<sup>67</sup> izhaja, da je dopolnilno zdravstveno zavarovanje javni interes Republike Slovenije in se izvaja po načelu medgeneracijske vzajemnosti. Tudi predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo predvideva, da si bodo zavarovanci dodaten obseg pravic ali višji standard zagotovili z dodatnim zdravstvenim zavarovanjem. Sistem izvajanja prek zasebnih institucij je z vidika zavarovanca tvegan, saj je uspešnost zasebne institucije veliko bolj odvisna od gospodarskih gibanj in stanja na finančnih trgih, kot če sredstva upravlja javna institucija pod nadzorom države.<sup>68</sup> V skladu z določili ZZVZZ se za prostovoljna zdravstvena zavarovanja subsidiarno uporablja zakon, ki ureja zavarovalništvo, za pogodbeno razmerja pa zakon, ki ureja obligacijska razmerja.<sup>69</sup> Ker gre za tvegano (aleatorno) pogodbo, saj je zavarovanec šibkejša stranka, položaja pogodbenih strank nista enakovredna. Obvezno zavarovanje ne bi krilo stroškov nastanitve in hrane, ampak le stroške izvajanja dolgotrajne oskrbe v obsegu, ki uporabnikom zagotavlja varnost in preprečuje nastanek še večje odvisnosti, bo dodatno zavarovanje nujno potrebno.

Pravice do dajatev iz socialnega zavarovanja nastanejo, mirujejo in prenehajo pod pogoji, določenimi z zakonom. Pogoji za nastanek pravice iz socialnega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo so povezani z nastankom socialnega primera odvisnosti od drugega, prav tako je prenehanje pravice povezano s prenehanjem socialnega primera. Bistveno pa je, da so pogoji za nastanek, mirovanje in redno ali predčasno prenehanje pravic in upravičenosti do dajatev določeni v zakonu, ki ureja dolgotrajno oskrbo.

---

<sup>67</sup> Zakon o zavarovalništvu (ZZavar-UPB7, Ur.l.RS, št. 99/2010).

<sup>68</sup> Bubnov Škoberne A., Strban G. (2010) str. 94.

<sup>69</sup> Oblikacijski Zakonik (OZ-UPB1; Ur. l. RS, št. 97/2007) ureja zavarovalno pogodbo v členih od 921 do 989.

## 6. ZAKLJUČEK

Kolikor bolj so upravičenci zaradi nastopa socialnega primera odvisnosti od oskrbe drugega prizadeti v svojih pravicah, toliko močnejši morajo biti interesi varovanja njihovih pravic. Številne države Evropske unije na različne načine urejajo sistem za dolgotrajno oskrbo, zato bo pri oblikovanju lastnega modela pomembna izmenjava izkušenj. Gotovo vse rešitve evropskih držav ne bodo pravno sprejemljive, je pa odprta metoda koordinacije lahko korak k boljši dostopnosti in finančni vzdržljivosti sistema, predvsem pa k večji varnosti oseb potrebnih dolgotrajne oskrbe.

Kadar govorimo o uresničevanju splošne enakosti na področju socialnih pravic, se je potrebno zavedati, da ima pravo omejen obseg. Gostota številnih zakonov in predpisov, ki smiselno enako ali podobo urejajo področje oseb potrebnih dolgotrajne oskrbe povzročata nasprotno učinke. Zaradi gostote in nejasnega razlikovanja med posameznimi storitvami postajajo norme nepregledne, kar ima za posledico, da jih upravičenci ne poznajo in jih zato ne uporabijo, po drugi strani pa jih zaradi njihove vsebinske nepopolnosti velikokrat izrabijo tisti, katerim sploh niso bile namenjene. Dober namen se v praksi sprevrže-namesto enakosti dobimo nepravilnost.<sup>70</sup> Zakonodaja, ki ureja področje dolgotrajne oskrbe naj bo preprosta in enotna. Če želi posameznik uveljaviti pravico do socialnih storitev ali pravico do socialne pomoči, mora skozi dolgotrajne postopke pri zdravniških komisijah ali centrih za socialno delo, ki odločajo o njegovih pravicah. Odločanje po predpisih Zakona o splošnem upravnem postopku, je absolutno predolgo. Zakon naj jasno opredeli rok, v katerem posameznik lahko uveljavi svoj zahtevek, upravni organ pa o njem odloči. Tudi preoblikovanje/ustanovitev Zavoda za zdravstveno zavarovanje, ki bo odločal o dolgotrajni oskrbi, je s strani upravičenca sporno. Zavod deluje v državnem interesu, saj zagotavlja financiranje, po drugi strani pa bo njegova naloga določitev pogojev ter obsega pravic.

Čeprav ima socialna pomoč glavno mesto v sistemih socialne varnosti, je pravni položaj upravičenca najbolj varovan, če se oblikuje (nov) sistem socialnega zavarovanja. Uvedba socialnega zavarovanja povečuje socialno varnost in kakovost življenja ljudi, hkrati pa preprečuje prevelik finančni strošek posameznikom in njegovim družinskim članom ob nastanku socialnega primera. Brez uvedbe socialnega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo bi bile osebe in njihovi družinski člani ob nastanku socialnega primera brez socialne varnosti.

---

<sup>70</sup> Komentar Ustave 14. člena, Fakulteta za državne in evropske študije, 2010, str. 174.

Socialna zavarovanja so urejena z zakonom, zato je sprejem Zakona o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju nujen. Čeprav v luči finančne recesije in zaskrbljujočih analiz o vzdržnosti javnih izdatkov na socialni sistem, je zato še toliko bolj potrebna jasna opredelitev pravnega položaja zavarovanca. Zakon mora opredeliti pojem zavarovanca, njegove pravice in obveznosti, ter položaj tistih upravičencev, ki ne bodo obvezno zdravstveno zavarovani. Zakon naj jasno opredeli vrsto, višino in trajanje dajatev, dostop do storitev, nastanek, prenehanje in postopek uveljavljanja pravic, predvsem pa varstvo pravic. Če želimo zagotoviti pravno varnost zavarovancem, potem je potrebno opredeliti tudi njegovo razmerje med nosilcem zavarovanja in izvajalcem. Kot je ugotovilo že Ustavno sodišče, je zaradi vse večje težnje po raznih oblikah opravljanja dejavnosti, ki se zaradi njihove občasne narave ne morejo šteti kot delovno razmerje (malo delo) in bodo vključene v sistem socialnega zavarovanja, potrebno pri oblikovanju novega socialnega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo upoštevati tudi te oblike opravljanja dela in upravičencev oziroma zavarovancev.<sup>71</sup> Potrebno bi bilo tudi opredeliti pravni položaj tistih zavarovancev, ki prispevka ne plačujejo in posledično s tem tudi niso vključeni v socialno zavarovalno razmerje. Če želimo slediti načelom solidarne pravičnosti, potem bi bilo smiselno razmisliti o tem, da se omenjenim osebam dajatev ob nastopu odvisnosti od oskrbe drugega zagotovi, predpisati pa način, kako poplačati oziroma izterjati (neplačani) prispevek.

Če želimo spodbujati neformalno oskrbo, potem moramo ustvarjati pogoje, ki bodo državljanom »privlačni«. Nihče ne bo hotel ali želel zapustiti trga dela v primeru oskrbe drugega, če mu bodo delovnopravne pravice (koriščenje dopusta, regres, pravica do bolniške odsotnosti) zmanjšane, njegov finančni položaj pa na pragu revščine. Ustrezne socialne dajatve posameznikom naj zato ne bodo le izraz ohranjanja ustrezne življenjske ravni, ampak povrnitve konkretnih stroškov, ki jih imajo ljudje, ki potrebujejo dolgotrajno oskrbo. Kot je že ugotovilo ustavno sodišče, primernosti višine posameznih socialnih transferjev ne spada v pristojnost in presojo sodišč, ampak v polje proste presoje zakonodajalca. Ustavno sodišče lahko le presoja, ali država obravnavani skupini invalidov kot še posebej socialno ogroženi skupini prebivalstva, ki ji je dolžna po Ustavi nuditi posebno varstvo, zagotavlja vsaj osnovna sredstva za preživetje.<sup>72</sup> Če želimo z zakonodajo ustvariti sistem, ki bi posamezniku omogočil neodvisno in človeka dostojno življenje, potem

---

<sup>71</sup> Pritrdilno ločeno mnenje sodnice mag. Marte Klampfer v zadevi št. U-I-40/09 z dne 10.3.2010.

<sup>72</sup> Odločba ustavnega sodišča RS, št. U-I-11/07-45 z dne 13.12.2007.

je potrebno omogočiti prehajanje oseb odvisnih od oskrbe drugega iz uživalca socialnih pravic v status iskalca zaposlitve in obratno.

Če želimo zagotavljati zagotavljati pravno varnost upravičencev, potem bo pri dodelitvi pravice do osebne pomoči potrebno jasno določiti, kdaj nastopi socialni primer odvisnosti od drugega, zaradi katere posameznik potrebuje pomoč pri opravljanju vseh osnovnih življenjskih potreb, ne pa odločati zgolj na podlagi zdravstvene dokumentacije, pregleda ali navedb v razgovoru. Na podlagi pomanjkljivih določil se lahko pojavi problem, da bodo pravico osebne pomoči pridobile tudi nekatere osebe, ki so še v postopku rehabilitacije kot bolniki in ne invalidi. Iz mnenj komisij mora biti jasno razvidno kdaj, kje in kako je komisija opravila pregled osebe pred podajo mnenja, kaj je štela za pregled in v čem se pregled razlikuje od razgovora z osebo potrebne nege. To naj bi bilo še posebej sporno v primerih, ko mnenje komisije ni utemeljeno v dokumentaciji v spisu ali je celo v nasprotju z dokumentacijo v spisu.

Država mora spodbujati zavest državljanov, da potreba po oskrbi lahko nastopi v vseh obdobjih življenja, ne le v starosti. Zaradi napredka medicine bo vedno bolj potrebna samo ob koncu življenja, število ljudi, ki bodo to intenzivno oskrbo potrebovali pa bo naraščalo. Ne samo urejanje novega stebra socialnega zavarovanja, ampak izboljšanje kakovosti storitve kot rezultat ravnotežja med načelom solidarnosti, družbene odgovornosti in socialne kohezije, naj bo glavno vodilo zakonodajalca.

## VIRI IN LITERATURA:

Cijan Vladimir, Cijan Rafael: Zdravstveni, socialni in pravni vidik starostnikov, Univerza v Mariboru, Visoka zdravstvena šola, 2003.

Bubnov Škoberne Anjuta, Strban Grega: Pravo socialne varnosti, Ljubljana, GV založba, 2010.

Clasen Jochen, Social insurance in Europe, Bristol, The Policy Press, 1997.

Grilc, Peter; Ilešič Tomaž.: Pravo Evropske unije, Ljubljana, Cankarjeva založba, 2001, 2. zvezek.

Novak Mitja, Končar Polona, Bubnov Škoberne (ur.), Konvencije mednarodne organizacije dela s komentarjem, GV Založba, 2006.

Ramovš, Jože: Slovenska sociala včeraj in jutri, Inštitut Antona Trstenjaka, 1995.

Slovar slovenskega knjižnjega jezika (1994).

Strban, Grega: Pravni položaj zavarovanih oseb v obveznem zdravstvenem zavarovanju, doktorska disertacija, Ljubljana, 2003.

9. Strban, Grega: Izzivi prava socialne varnosti: recesija - priložnost za »prave« spremembe?, Podjetje in delo, 2009, str. 1698-1706.

Šturm Lovro et.: Komentar Ustave Republike Slovenije, Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije, 2010.

**Zakonodaja:**

Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (Ur.l.RS, št. 93/2007, ZUNEO-UPB1).

Evropska socialna listina-revidirana (Ur.l.RS-MP, št. 7-7/1999).

Konvencija št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti (Ur.l.RS, št. 54/92-MP).

Listina EU o temeljnih pravicah, UL C 364, 18.12.2000.

Listina o temeljnih pravicah Evropske Unije, UL C 364, 18.12.2000.

Pravilnik o kriterijih za uveljavljanje pravic za otroke, ki potrebujejo posebno nego in varstvo (Ur.l.RS št. 105/2002, 107/2004, 129/2006, 55/2009).

Pravilnik o kriterijih za uveljavljanje pravic za otroke, ki potrebujejo posebno nego in varstvo (Ur.l.RS št. 105/2002, 107/2004, 129/2006, 55/2009).

Pravilnik o pogojih in postopku za uveljavljanje pravice do izbire družinskega pomočnika (Ur.l.RS, št. 19/2007).

Pravilnik o delu izvedencev (Ur.l.RS, št. 30/96).

Predlog Zakona o socialnovarstveni dejavnosti ([www.mddsz.si](http://www.mddsz.si)).

Priporočilo 92/441 EGS. UL L 245, 26.8.1992

Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje od 2006-2010-ReNPSV06-10 (Ur.l.RS, št 39/2006).

Standardna pravila za izenačevanje možnosti invalidov (Resolucijo št. 48/96 z dne 20. 12. 1993).

Uredba o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov (Ur.l.RS, št. 111/05).

Zakon o davčnem postopku (Ur.l.RS, št. 13/2011).

Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI) 2. aprila 2008 (Ur.l.RS, št. 10/2008).

Zakon o vojnih invalidih (Ur.l.RS, št. 63/1995 in spremembe).

Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (Ur.l.RS, št. 63/04 in nasl.).

Zakon o zavarovalništvu (uradno prečiščeno besedilo) (ZZavar-UPB7)

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur.l.RS, št. 109/2006-uradno prečiščeno besedilo).

Zakon o registraciji istospolne partnerske skupnosti (Ur.l.RS, št. 65/2005).

Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur.l.RS, št.24/2006).

Zakono zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Ur.l.RS, št. 69/2004, 101/2007, 122/2007).

Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (Ur.l.SRS, št. 41/1983).

Zakon o vojnih invalidih (Ur.l.RS, št. 63/1995 in spremembe).

**Sodna praksa:**

Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-178/02, OdlUS XI, 164, Uradni list RS, št. 83/2002.

Odločba Upravnega sodišča RS, št. Up-360/05, Ur.l.RS, št. 113/08.

Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-36/00, OdlUS XII, 98, Uradni list RS, št. 133/2003.

Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-97/05, OdlUS XIV, 69, Uradni list RS, št. 69/2005.  
Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-40/09, Uradni list RS, št. 27/2010 z dne 4.3.2010.  
Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-68/04, OdlUS XV, 26, Uradni list RS, št. 45/2006.  
Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-11/07, OdlUS XVI, 86, Uradni list RS, št. 122/2007.  
Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-159/95, OdlUS V, 41, Uradni list RS, št. 25/96.  
Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-57/00, OdlUS XII, 47, Uradni list RS, št. 63/2003.  
Sodba Gérald De Cuyper proti Office national de l'emploi C-406/04, UL C 224, 16.09.2006.  
Sodba Jörn Petersen proti Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Niederösterreich, C-228/07, UL C 285, 08.11.2008.  
Sodba z dne 25. junija 1997 v zadevi Mora Romero, C-131/96, Recueil, str. I-3659, točka 32.  
Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-277/05, OdlUS XV, 15, Uradni list RS, št. 21/2006.  
Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-390/02, OdlUS XIV, 58, Uradni list RS, št. 62/2005.  
Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-330/97, OdlUS IX, 281, Uradni list RS, št. 117/2000 z dne 30.11.2000.

**Internetni viri:**

Poročilo Eurobarometra: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_321\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_321_en.pdf).



# LONG-TERM CARE - SOCIAL ASSISTANCE OR SOCIAL INSURANCE?

Alenka Oven\*

## SUMMARY

The purpose of the services implemented under the social security system is to facilitate and enhance social inclusion and develop the ability of individuals in their daily lives. Social services of general interest emphasize human dignity and social justice for everyone and ensure full respect of their fundamental rights enshrined in the Charter of Fundamental Rights and also present a part of international obligations, particularly those based on the revised European Social Charter and the Universal Declaration of Human Rights. Due to people's different needs, social services should be universal and individualized in an integrated manner. As is their nature as an individual right, they have a prescribed procedure. If we wish to allow greater legal protection of persons requiring long-term care, it is necessary to enforce the principles of equal access and free choice of the forms of care for all beneficiaries under the conditions provided by law. The legal position of beneficiaries is also dependent on whether their rights are tied (legal) or discretionary. Legal rights are those which create an entitlement to benefits on the basis of statutory provisions. Although many of us at the word long-term care think about the older population, the extent of those services is much more extensive. The need of care can occur at any stage of one's life. Current legislation does not sufficiently allow a person depending on others opportunities to meet their (specific needs), however, even where these options do exist, unwarranted disparities in rights and opportunities to achieve them occur. Since long-term care is not only for the elderly, but for all generations, the reason for the adoption of laws and regulations seek to create greater social security and quality of life in a similar manner as introduced and implemented in other Member States of the European Union and some non-European countries. Only formal legislation can help to raise awareness of intergenerational support and solidarity between the

---

\* Alenka Oven, LL.M., Senior Legal Advisor, Ministry of Labour, Family and Social Affairs, Republic of Slovenia.  
alenka.oven@gov.si

young and the elderly, the sick and the healthy, and the richer and the poorer. Finally, a further enforcement of human rights, since they also give people who need long-term care, the right to assistance and to humane treatment and life worthy of a human, although this is too often neglected. As the welfare state does not provide sufficient legal protection, it is the tendency of the EU Member States to provide the possibility and availability of long term care services which would no longer depend on the financial ability of the individual or his family, but be accessible to all. Services which content wise belong in long-term care are currently partly financed from taxes, and partly from contributions to the compulsory health insurance and mandatory pension and disability insurance. Developing a new social insurance for long-term care should be compulsory, accessible and non-profit, and enforced by social security institutions. In such systems the state is responsible for providing a network of long-term care facilities, for the possibilities of investment; it also decides about the strategic development in the field and coordinates it with other branches of social security.