

# PRAVICA DO SOCIALNE VARNOSTI IN NJEN POMEN V ČASU GOSPODARSKE RECESIJE

Grega Strban\*

UDK: 364:349.3:342.7

**Povzetek:** Posamezne konkretnije analize na področju prava socialne varnosti morajo izvirati iz širšega temelja. Tedaj je posamezne zakonodajne predloge lažje razumeti in jih kritično obravnavati. Zato je v prispevku analizirana mednarodno in ustavno varovana temeljna človekova pravica do socialne varnosti. Obravnavan je njen namen in pomen v celinski, normativni socialni državi, v času upadanja gospodarske aktivnosti (recesije). Pri tem ne gre za klasično pravico, kot jo poznamo v notranjem pravu, zato je analizirana opredelitev pojmov socialen in varnost, in predvsem kakšen pomen ima njuna povezava. Analiziran je krog upravičenih oseb, vsebina (v katero je nedavno posegel ZUJF) ter varstvo pravice do socialne varnosti, ki v času recesije pridobiva na pomenu.

**Ključne besede:** socialna varnost, pravica do socialne varnosti, recesija, socialno zavarovanje, socialne pomoči

## THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY AND ITS MEANING IN THE TIME OF ECONOMIC RECESSION

**Abstract:** More detailed analyses in the various fields of social security law have to be based on a broader foundation. Legislative proposals could only then be given their proper meaning and also be critically evaluated. In this paper the internationally and constitutionally protected right to social security is analysed. Its purpose in continental, normative social state, especially in the times of contraction of economic activity (recession) is explored. It is not a classic right, as known in the State's legislative acts. This is the reason for analysis of the notions social and

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

*security, especially in respect to what meaning could be given if both notions are combined. Personal and material scopes, as well as protection of the right to social security, which is gaining importance in the times of recession, are investigated.*

**Key words:** *social security, the right to social security, recession, social insurance, social assistance*

## 1. UVODNA RAZMIŠLJANJA

V zadnjih letih je bilo pripravljeno več podrobnejših analiz, ki so se ukvarjale s posameznimi področji prava socialne varnosti. Analizirane so bile recimo novosti na področju socialnih pomoči oziroma socialnovarstvenih prejemkov,<sup>1</sup> predlogi korenitejše prenove obveznega zdravstvenega zavarovanja,<sup>2</sup> predlogi nove ureditve pokojninskega in invalidskega zavarovanja<sup>3</sup> ter vpliv neplačila prispevkov na obseg pravic zavarovanih oseb.<sup>4</sup>

V času pisanja pričujočega prispevka<sup>5</sup> se je zdelo, da gre za čas zatišja pred neurjem. Proti koncu letošnjega leta so se napovedovale obsežnejše spremembe obveznega zdravstvenega zavarovanja, v prihodnjem letu pa reforma pokojninskega in invalidskega zavarovanja, čeprav konkretni predlogi zakonskih besedil še niso bili predstavljeni javnosti. V jeseni 2012 je vlada nekoliko spremenila postavljene prioritete in je najprej predstavila predlog novega zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2),<sup>6</sup> ki naj bi bil del »varčevalnega paketa«. Ta in drugi predlogi so in bodo gotovo predmet številnih razprav in nadaljnjih pravnih analiz.

Pri tem je pomembno, da posamezne konkretnejše analize izvirajo iz nekoliko širšega temelja. Tedaj je posamezne zakonodajne predloge lažje razumeti in jih kritično (vsebinsko in časovno) pravilno umestiti. Zato je v tem prispevku na nekoliko bolj splošni in abstraktni ravni analizirana mednarodno in ustavno varovana temeljna človekova pravica do socialne varnosti. Obravnavan je njen namen in

<sup>1</sup> G. Strban, 2011/1, str. 241-264. Isti, 2011/2, str. 171-195. Isti, 2012/1 str. 11-13.

<sup>2</sup> G. Strban, 2010/1, str. 389-413. Isti, 2012/2, str. 1529-1539.

<sup>3</sup> M. Papež, J. J. Kuhelj, 2012, str. 473. G. Strban, 2011/3, str. 2-3.

<sup>4</sup> G. Strban, 2010/2, str. 145-161.

<sup>5</sup> Osnutek je bil pripravljen spomladi-poletu 2012.

<sup>6</sup> EVA:2012-2611-0001, 17. 10. 2012, EPA 730-VI, 19. 10. 2012.

pomen v celinski (kontinentalni), normativni socialni državi,<sup>7</sup> še posebej v času gospodarske recesije.<sup>8</sup> Šele ob razumevanju pomena pravice do socialne varnosti je mogoče ustrezno analizirati aktualna vprašanja prava socialne varnosti in z njim povezanih področij. Prispevek je razdeljen v štiri poglavja, ki obravnavajo opredelitev pravice do socialne varnosti, subjekte, vsebino in varstvo te pravice. Dodane so jim nekatere zaključne ugotovitve.

## 2. OPREDELITEV PRAVICE DO SOCIALNE VARNOSTI

Pri opredelitvi pravice do socialne varnosti je vprašanje ali gre za klasično pravico, kot jo poznamo v notranjem pravu, kako je mogoče opredeliti pojma socialen in varnost, predvsem pa kakšen pomen ima njuna povezava.

### 2.1. Pravica

Pravico razumemo kot pravno varovan interes in s tem možnost, da pravni subjekt na določen način ravna ali ne ravna (*facultas agendi*). Ta možnost je vsebovana v abstraktni in splošni pravni normi. S svojim ravnanjem ali neravnanjem posameznik uresničuje lastne interese. Možnost ravnanja je pravno varovana, kar pomeni, da ima posameznik možnost svojo pravico uveljaviti v pravnem (tudi sodnem) postopku.<sup>9</sup>

Pravica do socialne varnosti se razlikuje od nekaterih drugih pravic. Kot taka ni opredeljena v nobenem zakonu. Posamezni zakoni praviloma le omenjajo sistem socialne varnosti<sup>10</sup> ali zagotavljanje socialne varnosti posameznim upravičencem.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> G. Strban, 2012/3, str. 3.

<sup>8</sup> Vprašanje je ali je mogoče uporabiti pojem gospodarska recesija, saj je že sama recesija pretežno ekonomski pojem. Čeprav Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ, 2002) izrecno omenja (kot eno od recesij) gospodarsko recesijo, si je mogoče zamisliti nazadovanje tudi na drugih področjih človeškega delovanja. Zato je v tem prispevku uporabljen pojem gospodarska recesija.

<sup>9</sup> M. Pavčnik, 2011, str. 157 in nasl. O pravicah že J. Štampilhar, 1944, str. 114 in nasl.

<sup>10</sup> Npr. Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1, Ur. l. RS, št. 2/04, 10/04-p.) v 58. členu omenja sistem socialne varnosti. Določa, da so socialni spori spori o pravicah, obveznostih in pravnih koristih fizičnih, pravnih in drugih oseb, če so lahko nosilci pravic in obveznosti iz sistema socialne varnosti, in za katere so v skladu z zakonom pristojna socialna sodišča.

<sup>11</sup> Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1, Ur. l. RS, št. 106/99 do 40/12-ZUJF) določa, da je pokojnina redni mesečni prejemek, ki uživalcu zagotavlja *socialno varnost* za primer

Pravico do socialne varnosti bolj ali manj široko urejajo naša Ustava<sup>12</sup> (v svojem 50. členu) in nekateri mednarodni pravni akti. Med njimi so Splošna deklaracija človekovih pravic (SDČP), Mednarodni pakt o ekonomskih, kulturnih in socialnih pravicah (MPEKSP)<sup>13</sup> ter prvotna in spremenjena Evropska socialna listina (ESL).<sup>14</sup>

Akti Mednarodne organizacije dela (MOD) pravice do socialne varnosti kot take ne določajo. Kljub temu so pomembni za mednarodnopravno opredelitev njene vsebine. Med pomembnejšimi je Konvencija št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti.<sup>15</sup> Zanimivo je, da je prav letos, ko gospodarska recesija še traja, MOD sprejela Priporočilo št. 202 o nacionalnih temeljih socialne zaščite.<sup>16</sup> To v preambuli poudarja človekovo pravico do socialne varnosti, ki je ob spodbujanju zaposlovanja nujna podlaga za nadaljnji razvoj. Socialna varnost je pomembno orodje za preprečevanje in zmanjševanje revščine, socialne izključenosti in socialne negotovosti, za spodbujanje enakih možnosti, spolne in rasne enakosti ter prehoda iz neformalne v formalno zaposlitev. Priporočilo med drugim določa načelo univerzalnosti zaščite, ki temelji na družbeni solidarnosti, ter načelo visoko kakovostnega javnega servisa, ki izboljšuje učinkovitost sistemov socialne varnosti. Države članice spodbuja k vzpostavitvi in vzdrževanju določenih temeljev (minimalnih standardov) socialne zaščite, ki so bistveni element nacionalnih sistemov socialne varnosti, in si prizadevajo za njihovo postopno zviševanje.

---

starosti, invalidnosti ali smrti zavarovanca. Prav tako se z pravnim institutom najnižje pokojninske osnove zagotavlja *socialna varnost* upokojencem (oboje določeno v 8. členu).

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ, Ur. l. RS, št. 9/02 do 40/12-ZUJF) v svojem 1. členu določa, da zdravstveno varstvo obsega tudi pravice iz zdravstvenega zavarovanja, s katerimi se zagotavlja *socialna varnost* v primeru bolezni, poškodbe, poroda ali smrti. Poleg tega pri urejanju dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja določa, da le-to predstavlja del socialne varnosti zavarovanih oseb (62. člen).

Zakon o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre, Ur. l. RS, št. 61/10 do 40/12-ZUJF) določa, da se varstveni dodatek zagotavlja zaradi zagotavljanja *socialne varnosti* določenim invalidnim in starejšim osebam (49. člen).

Zakon o prispevkih za socialno varnost (ZPSV, Ur. l. RS, št. 5/96 do 97/01) ureja (poleg ostalih, področnih zakonov) plačevanje prispevkov v prispevne sisteme socialne varnosti (socialna zavarovanja).

<sup>12</sup> Ustava RS, Ur. l. RS, št. 33/91-I do 68/06.

<sup>13</sup> Ur. l. SFRJ, št. 7/71.

<sup>14</sup> Ur. l. RS-MP, št. 7/99.

<sup>15</sup> A. Bubnov Škoberne, v M. Novak et al., 2006, str. 381.

<sup>16</sup> Glej [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (oktober 2012).

Podobno določata tudi prvotna in spremenjena ESL pri urejanju pravice do socialne varnosti. Prvotna ESL pri tem povzema minimalne standarde Konvencije MOD št. 102, spremenjena ESL pa minimalne standarde, Konvenciji 102 precej podobnega, Evropskega kodeksa socialne varnosti.<sup>17</sup> Drugače kot SDČP in MPEKSP, ESL pravice do socialne varnosti ne ureja kot pravice posameznika, temveč jo določa v obliki dolžnosti države pogodbenice.<sup>18</sup> Ta je dolžna zagotoviti učinkovito uresničevanje pravice do socialne varnosti, s čemer izpolni obveznosti, ki izhajajo iz ESL.

Podobno opredelitev socialne varnosti kot velja v tradicionalnem mednarodnem pravu je mogoče zaslediti tudi v pravu Evropske unije (EU).<sup>19</sup> Listina temeljnih pravic EU v poglavju o solidarnosti izrecno določa, da Unija priznava in spoštuje pravico dostopa do dajatev socialne varnosti. S tem dejansko priznava pravico do socialne varnosti. Tudi Sodišče EU se pri svojih odločitvah opira na določbe Listine, ki je z Lizbonsko pogodbo pridobila enako pravno (zavezujočo) veljavo kot pogodbi (Pogodba o Evropski uniji - PEU in Pogodba o delovanju Evropske unije - PDEU).<sup>20</sup>

Omenjeni pravni akti, ki določajo pravico do socialne varnosti kot tako praviloma pravno ne varujejo posameznikovega pravnega interesa na določen način ravnati ali neravnati. To omogočajo posamezni zakoni, v katerih je pravica do socialne varnosti pravno konkretizirana. Zato tudi naš ustavodajalec ne more podrobneje urejati pravice do socialne varnosti (vključno s pravico do pokojnine) saj bi s tem lahko prevzel nalogo zakonodajalca, kar bi bilo v nasprotju z načelom demokratičnosti in delitve oblasti. Zakonodajalcu je zato praviloma prepuščeno široko polje proste presoje za sprejem najustreznejših pravnih rešitev za udejanjanje pravice do socialne varnosti.

Iz omenjenega je mogoče razbrati, da je pravica do socialne varnosti po svoji pravni naravi človekova pravica in zato ne more biti zapisana v obliki določnega pravnega pravila. Določena je v obliki temeljnega pravnega načela ali temeljne vrednote kot vodila ravnanja vseh pravnih subjektov. Iz mednarodnih določb,

<sup>17</sup> Ur. l. RS-MP, št. 29/03.

<sup>18</sup> Glej 12. člen (prvotne in spremenjene) ESL.

<sup>19</sup> Glej 48. člen Pogodbe o delovanju EU (UL C 115, 9. 5. 208-UPB), Uredbo 883/2004/ES o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, 30. 4. 2004, s kasnejšimi spremembami), Direktivo 79/7/EGS o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (UL L 6, 10. 1. 1979).

<sup>20</sup> Glej 6. člen Pogodbe o EU, UL C 83, 30. 3. 2010 (UPB).

naše ustavne in zakonske ureditve nedvomno izhajajo, da se pravica do socialne varnosti uresničuje z uporabo socialnih zavarovanj, socialnih pomoči in družinskih prejemkov.

## 2.2. Socialen

Beseda socialen izvira iz lat. *socius*, kar pomeni tovariš, partner, družabnik, zaveznik.<sup>21</sup> Socialen pomeni nanašajoč se na družbo, torej družben (javen) kot nasprotje individualnemu. Socialen pomeni *upoštevati tudi koristi drugih, skupnosti*, ne le posamičnih, individualnih koristi.

Socialni sistemi so torej javni sistemi, ki opravljajo dejavnost *za omiljenje, urejanje gmotnih, življenjskih razmer* prebivalstva.<sup>22</sup> Ureditev in skrb za delovanje javnih sistemov je dolžnost države vse od francoske revolucije naprej. Deklaracija pravic človeka in državljana (fr. *La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*) iz leta 1789 je določala, da je za zagotavljanje pravic človeka in državljana potrebna *javna oblast*, ki je postavljena *v korist vsem*, ne pa v posebno korist tistim, ki jim je zaupana (12. člen Deklaracije). Za vzdrževanje javne oblasti in za stroške uprave je nujno skupno prispevanje, ki mora biti enakomerno porazdeljeno med vse, ob upoštevanju njihovih možnosti (13. člen Deklaracije).

Slogan francoske revolucije je bil svoboda, enakost, bratstvo (fr. *liberté, égalité, fraternité*). To je povzela tudi SDČP, ki (v svojem prvem členu) določa, da se vsi ljudje rodijo svobodni, imajo enako dostojanstvo in enake pravice, ter da so obdarjeni z razumom in vestjo in bi morali ravnati drug z drugim kakor bratje (oz. v neposrednem prevodu v duhu bratstva, angl. *in a spirit of brotherhood*). Danes, v času enakosti spolov, bi morali dodati tudi v duhu sestrstva oziroma bi lahko bratstvo označili kot solidarnost. Pojem solidarnosti se je pojavil že v rimskem pravu kot *obligatio in solidum*.<sup>23</sup> Kot eno temeljnih načel socialne države je solidarnost izluščilo tudi naše Ustavno sodišče.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Veliki slovar tujk, 2002. Slovar slovenskega knjižnega jezika, 2002.

<sup>22</sup> Pravni terminološki slovar, 1999. A. Bubnov Škoberne, G. Strban, 2010, str. 40.

<sup>23</sup> U. Becker, 2007, str. 1.

<sup>24</sup> U-I-137/03, 26. 5. 2005, OdiUS, XIV, 30.

### 2.3. Varnost

Temeljna usmeritev vsakega posameznika je ali si želi več varnosti ali je pripravljen sam prevzeti več tveganj (kar je lahko odvisno tudi od položaja v družbi, v katerem se nahaja). Varnost je mogoče razumeti v več pomenih, in sicer od državne, javne varnosti, prometne varnosti, varnosti (in zdravja) pri delu, potresne, požarne, osebne in pravne varnosti. Mogoče jo je razumeti tudi kot varnost dohodka<sup>25</sup> v primerih njegovega izpada ali povečanih stroškov, ki so lahko za posameznika in njegovo družino odločilnega pomena.

### 2.4. Socialna varnost

Pojem socialne varnosti se je v pravnih aktih najprej pojavil v ZDA, kjer so leta 1935 sprejeli zakon o socialni varnosti (angl. *Social Security Act*). Neuradno se je pojem uporabljal že precej časa pred tem. Znano je, da ga je že leta 1819 uporabljal Simon Bolivar v Latinski Ameriki.<sup>26</sup> Pojem socialne varnosti (špan. *Seguridad Social*) je uporabil v svojem govoru v kongresu Angosture 15. februarja 1819. Poudaril je, da je »najbolj popoln sistem vladanja tisti, ki povzroči največjo možno mero sreče, socialne varnosti in politične stabilnosti«. <sup>27</sup> K tem ciljem je mogoče (in treba) stremeti tudi v času recesije.

Ob povezavi pojmov socialen in varnost, ugotovimo, da socialna varnost predstavlja varnost dohodka, ki jo zagotavljajo javni, družbeni, socialni sistemi (predvsem država) ob določenih najbolj obremenjujočih dogodkih v življenju posameznika. Ti lahko ogrozijo ne le njegov obstoj, temveč obstoj in razvoj celotne družbe. Imenujemo jih socialna tveganja (nekdaj tudi socialni riziki) ob uresničitvi katerih nastanejo socialni primeri, ko potrebuje posameznik (sam ali z družino) družbeno zaščito. Ta je potrebna za zaščito posameznika in družbe kot take.

Splošno bi torej socialno varnost lahko opredelili kot zaščito, ki jo družba zagotavlja svojim članom v primeru izpada dohodka (kot so nastanek bolezni ali poškodbe, poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, invalidnosti, starosti, smrti zavarovanca, brezposelnosti, materinstva in očetovstva, širše starševstva) ali povečanih stroškov

---

<sup>25</sup> Slovar slovenskega knjižnega jezika, 2002.

<sup>26</sup> J. Van Langendonck, 2007, str. 4.

<sup>27</sup> <http://www.retoricas.com/2009/06/discurso-simon-bolivar-angostura-1819.html> (oktober 2012).

(zaradi bolezni ali oblikovanja družine) skozi proces ožje ali širše družbene solidarnosti. Ta je lahko vertikalna, torej med osebami z višjimi in tistimi z nižjimi dohodki. Pojavlja se recimo v (navzdol in navzgor) omejeni pokojninski osnovi, najnižjih in najvišjih denarnih nadomestilih, recimo ob bolezni ali brezposelnosti.

Solidarnost je lahko tudi horizontalna. Tedaj merilo razlikovanja ni višina prejemkov, temveč katera od drugih osebnih okoliščin, recimo spol. Čeprav predstavljamo moški in ženske zavarovalno tehnično različna tveganja v zdravstvenem in pokojninskem zavarovanju, plačujemo ob enakem dohodku enake prispevke.<sup>28</sup> Enako velja za posameznike ali pare brez otrok in družine. Družinski člani so recimo upravičeni do zdravstvenih storitev, vdovske ali družinske pokojnine, brez posebnega ali dodatnega prispevka, ki bi ga zanje moral plačevati zavarovanec. Tretjo vrsto solidarnosti, medgeneracijsko solidarnost, opredeljuje že njeno ime. Gre za solidarnost med generacijami, ki se lahko odraža v obveznem zdravstvenem zavarovanju, kjer v povprečju starejše generacije potrebujejo več zdravstvenih storitev, ali v dokladnem pokojninskem zavarovanju, kjer aktivna generacija zagotavlja sredstva za upokojeno generacijo (v pričakovanju, da bodo naslednje aktivne generacije to počele zanj).

Sistem socialne varnosti je nedvomno javni, družbeni sistem. Zato ga lahko umeštimo v polje javnega prava. Pri pogovornem ali laičnem omenjanju, da bo v prihodnje moral vsak sam bolj poskrbeti za svojo *socialno* varnost gre do neke mere za notranje pojmovno protislovje (*contradictio in adjecto*) ali celo oksimoron (bistroumni nesmisel). Mišljena je verjetno dilema, kdo naj bo odgovoren za varnost dohodka in s tem preprečevanje revščine. Naj bodo to *družbeni, javni sistemi* in pravne osebe javnega prava (država, lokalne skupnosti in od njihju ustanovljene pravne osebe – zavodi) ali *osebe zasebnega prava* (posameznik in njegova družina, z lastnimi prihranki in možnostjo zasebnega zavarovanja npr. za primer starosti ali bolezni). Gre za temeljno vprašanje prava socialne varnosti, in sicer za razmejitev med načeloma solidarnosti in samoodgovornosti za varnost dohodka (in nenazadnje tudi preživetje).

To razmejitev je mogoče določiti tako z opredelitvijo subjektov pravice do socialne varnosti, kot tudi s stvarno, vsebinsko opredelitvijo pravice do socialne varnosti.

---

<sup>28</sup> Mimogrede, Sodišče EU je v zadevi C-236/09 *Test Achats* [2011], 1.3.2011 od 21. decembra 2012 naprej prepovedalo razlikovanje žensk in moških (vključno z uporabo tablic smrtnosti) tudi v povsem zasebnih (lahko pokojninskih, zdravstvenih in drugih) zavarovanjih.

### 3. SUBJEKTI PRAVICE DO SOCIALNE VARNOSTI

Vprašanje, ki se postavlja je, kdo naj uživa pravico do socialne varnosti. Naj bodo do posameznih (denarnih, storitvenih in stvarnih) dajatev iz sistema socialne varnosti upravičeni vsi, ali samo državljani ali prebivalci posamezne države.

#### 3.1. Ustavno minimalno varstvo

V skladu z našo Ustavo imajo pravico do socialni varnosti le državljani.<sup>29</sup> Takšna omejitev je lahko sprejemljiva, če razumemo ustavne določbe kot varovanje zgolj bistva, jedra, torej minimalnega kroga oseb, ki morajo biti upravičene do dajatev iz sistema socialne varnosti.

Kljub temu, zakonodajalec pravice do socialne varnosti ne more omejiti samo na slovenske državljane. Že Ustava razširja krog upravičencev v povezavi z pravico do zdravstvenega varstva, ki se deloma prekriva s pravico do socialne varnosti. Tako morajo biti zdravstvene storitve, tudi tiste iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, geografsko, časovno, ekonomsko, postopkovno in informacijsko dostopne vsakomur, ne le državljanom. Podrobnejše pogoje in pravice do zdravstvenih storitev iz javnih sredstev mora podrobneje določiti zakonodajalec.<sup>30</sup>

Naše Ustavno sodišče varuje posamezne socialne pravice, preko katerih se ureničuje človekova pravica do socialne varnosti, tudi s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Glede kroga upravičencev je širša od pravice do socialne varnosti, saj ni omejena le na državljane. Ustavno sodišče je ugotovilo, da uživa pravica do pokojnine dvojno ustavno varstvo. Kot človekova pravica je varovana tako s pravico do socialne varnosti kot s pravico do zasebne lastnine.<sup>31</sup>

V eni svojih nedavnih odločitev<sup>32</sup> je Ustavno sodišče potrdilo, da Ustava ne varuje le lastninske pravice, kot je opredeljena v civilnem pravu, ampak zagotavlja tudi varstvo pred posegi v druge obstoječe pravne položaje, ki imajo premoženjsko vrednost. Ugotovilo je, da vezanost prispevka na delovno razmerje pomeni določeno (pravno varovano) upravičenje delavca (zavarovanca), da ga bo delodajalec,

---

<sup>29</sup> V 50. členu naše Ustave je določeno, da imajo *državljani* v skladu z zakonom pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine.

<sup>30</sup> Glej 51. člen naše Ustave.

<sup>31</sup> Odločitev Ustavnega sodišča RS št. Up-770/06, Ur. l. RS, št. 54/09.

<sup>32</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-281/09, 22.11.2011, Ur. l. RS, št. 105/11.

ki ga je dolžan odvesti, tudi dejansko odvedel oziroma plačal. Ustavno sodišče je razveljavilo določbo 228. člena ZPIZ-1, ki pooblašča davčno upravo (delno) odpisovati, odlagati in omogočati obročno odplačevanje prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, saj je ugotovilo, da ob posegu države v lastninsko pravico delavca iz 33. člena Ustave zaradi koristi delodajalca vse tveganje in škodljive posledice nosi le delavec.

Lastninsko pravno varstvo je eno najstarejših in zato eno najmočnejših v pravu nasploh. Zato pravice do prispevno financiranih dajatev ne morejo biti omejene le na državljane, temveč jih morajo imeti vsi, ki plačujejo prispevke. K temu zavezujejo državo tudi mednarodni pravni akti in odločitve mednarodnih organov.

### 3.2. Široka opredelitev v mednarodnem pravu

Drugače kot slovenska Ustava, priznavata SDČP in MPEKSP pravico do socialne varnosti *vsakomur kot članu družbe*. Pri tem prepovedujeta razlikovanje na podlagi osebnih okoliščin, med katerimi so izrecno omenjene rasa, barva, spol, jezik, versko, politično ali drugo prepričanje, nacionalni ali socialni izvor, gmotno stanje, rojstvo ali drug status. Pravico do socialne varnosti morajo imeti možnost uživati vsi člani (slovenske in evropske, tudi celotne človeške) družbe, tako ženske kot moški, mlajši in starejši, neinvalidi in invalidi, osebe z manj in več sredstvi, različno- in istospolno usmerjeni,<sup>33</sup> državljani in nedržavljeni.

Poleg tega razlikovanje na podlagi državljanstva v prispevno financiranih sistemih prepovedujejo nekateri mednarodni pravni akti, med njimi tudi Konvencija MOD št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti. Države, ki so jo ratificirale zavezuje k zagotavljanju enakih pravic tujim državljanom, kot jih imajo domači državljani. Samo glede dajatev ali delov dajatev, ki se financirajo izključno ali pretežno iz javnih skladov (torej proračuna), se lahko za tuje državljane ali domače državljane rojene izven območja države podpisnice, predpišejo posebni pogoji. Posebne določbe torej lahko veljajo glede dostopa tujcev do proračunsko financiranih dajatev, pri nas recimo do družinskih prejemkov (verjetno pa tudi do socialnih pomoči, ki jih Konvencija MOD št. 102 sicer ne ureja).

---

<sup>33</sup> Glej tudi Kogovšek Šalamon, 2012, str. 299.

### 3.3. Državljeni EU

Vprašanje je lahko, ali sme država članica EU državljanom Unije, ki prihajajo iz drugih držav članic, omeji dostop do proračunsko financiranih dajatev, vključno s socialno pomočjo.

Eno temeljnih načel prava EU je enako obravnavanje državljanov Unije. Ti morajo biti enako obravnavani ne le v socialnih zavarovanjih za katera plačujejo prispevke (in ki se koordinirajo znotraj EU),<sup>34</sup> temveč tudi pri vseh ostalih socialnih ugodnostih. Slednje velja predvsem za delavce, ki se gibljejo znotraj EU. Ti imajo neposreden dostop tudi do socialne pomoči, preko katere se pri nas prav tako uresničuje pravica do socialne varnosti.<sup>35</sup>

Za delavce migrante, je treba upoštevati 45. člen PDEU in Uredbo 492/2011/EU o prostem gibanju delavcev v Uniji<sup>36</sup> (ki je nadomestila Uredbo 1612/68/ES).<sup>37</sup> Uredba zagotavlja svobodo gibanja *delavcev* s prepovedjo pravnega ali dejanskega razlikovanja z delavci države gostiteljice. S tem je omogočena socialna vključenost delavcev državljanov EU v državi gostiteljici.<sup>38</sup>

Poleg osebne veljavnosti Uredbe 492/2011/EU je lahko vprašljiva tudi njena stvarna veljavnost. Vprašanje je namreč, ali je omenjeno Uredbo mogoče uporabiti tudi v primeru socialnih pomoči. Uredba določa, da morajo delavci migranti uživati enake davčne in socialne ugodnosti in med slednje štejemo tudi socialne pomoči.

Delavci iz drugih držav članic, ki kljub (relativno nizki) plači nimajo dovolj sredstev za preživetje sebe in svoje družine, imajo torej pravico do denarnih socialnih pomoči pod enakimi pogoji kot slovenski državljani. Pri tem je nedopustno postavljati dodaten pogoj, da mora delavec, državljan druge države članice, določen čas prebivati v Sloveniji, saj ta pogoj ne velja za slovenske državljane.<sup>39</sup> To določa tudi

<sup>34</sup> Glej predvsem Uredbo 883/2004/ES.

<sup>35</sup> Socialna država je na temelju pravice do socialne varnosti ogroženemu posamezniku dolžna zagotoviti ustrezno pomoč. Odločitev US RS v zadevi št. U-I-330/97. Dolžnost eksistenčnega minimuma omenja tudi odločitev US RS v zadevi št. U-I-166/03 z dne 11. novembra 2004 (Ur. l. RS, št. 128/04 in OdlUS XIII, 22). Tudi pravica do osebnega dostojanstva bi lahko bila kršena tudi v primeru, ko bi zaradi revščine postala vprašljiva posameznikova svoboda (odločitev US RS v zadevi št. U-I-36/00 z dne 11. decembra 2003, Ur. l. RS, št. 133/03 in OdlUS, XII, 98).

<sup>36</sup> UL L 141, 27. 5. 2011.

<sup>37</sup> EGT L 257, 19. 10. 1968.

<sup>38</sup> H.-D. Steinmeyer, 2010, str. 491.

<sup>39</sup> Več, G. Strban, 2011/4, str. 20.

Direktiva 38/2004/ES o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.<sup>40</sup> Pogoji določenega bivanja v državi in s tem vključenost v družbo kot pogoj za pridobitev pravice do denarne socialne pomoči je lahko določen za neaktivne osebe, ki se gibljejo v Uniji.

## 4. VSEBINA PRAVICE DO SOCIALNE VARNOSTI

### 4.1. Določitev vsebine

Tako kot pri določitvi kroga upravičencev, tudi pri določitvi vsebine pravice do socialne varnosti zakonodajalec ni povsem svoboden. Upoštevati mora minimalne standarde, ki zavezujejo našo državo. Med drugim se je (npr. z ratifikacijo spremenjene ESL) zavezal prizadevati se za pospešen razvoj sistema socialne varnosti, da bi ta dosegel višjo raven.<sup>41</sup>

Med minimalnimi standardi socialne varnosti zavezujeta Slovenijo predvsem Evropski kodeks socialne varnosti Sveta Evrope in Konvencija MOD št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti. Recimo, ob nastopu funkcije sedanjega ministra za delo, družino in socialne zadeve, se je pojavila ideja, da bi trajanje denarnega nadomestila za brezposelnost vsem upravičencem omejili na največ 2 meseca.<sup>42</sup> Njena uresničitev bi bila v nasprotju s Konvencijo MOD št. 102, ki določa minimalno trajanje upravičenosti 13 tednov<sup>43</sup> (torej 3 mesece, kar je sedaj pri nas najkrajša doba prejemanja denarnega nadomestila),<sup>44</sup> sicer pa naj bi se zagotavljalo ves čas trajanja socialnega primera.

Na mednarodni ravni je za opredelitev vsebine pravice do socialne varnosti najpomembnejša Konvencija MOD št. 102, ki določa minimalni obseg (višino in trajanje) dajatev za devet »tradicionalnih« socialnih primerov. Sprejeta je bila po drugi svetovni vojni, leta 1952. Njena prednost je, da je jasno določila vsebino pravice do socialne varnosti na mednarodni ravni pravnega urejanja. Hkrati je bila vzor

---

<sup>40</sup> Glej 7. 14. in 24. člen Direktive 38/2004/ES, UL L 158, 30.4.2004.

<sup>41</sup> Glej 12. člen ESL.

<sup>42</sup> L. Jakše, 2012.

<sup>43</sup> Glej 24. člen Konvencije MOD št. 102. Evropski kodeks socialne varnosti (prav tako v 24. členu) omogoča povprečno trajanje denarnega nadomestila v primeru brezposelnosti najmanj 13 tednov, če je njegovo trajanje odvisno od predhodne dobe prispevanja.

<sup>44</sup> Glej 60. člen Zakona u urejanju trga dela – ZUTD, Ur. l. RS, št. 80/10.

nekaterim drugim mednarodnim dokumentom, denimo Evropskemu kodeksu socialne varnosti, Uredbi 883/2004/ES o koordinaciji sistemov socialne varnosti in Evropski konvenciji o socialni varnosti, ki urejajo minimalne standarde ali določajo sistem koordinacije za istih devet socialnih primerov. Poleg tega se prvotna ESL, sprejeta leta 1961 (v veljavi od leta 1965), neposredno sklicuje na Konvencijo MOD št. 102 pri določanju zadovoljivega standarda socialne varnosti.<sup>45</sup>

Pri Konvenciji MOD št. 102 je mogoče opaziti tudi nekatere pomanjkljivosti. Z določitvijo devetih socialnih tveganj je le-ta okamenela. To pomeni, da se ne more prilagajati spreminjanju razmerij v družbi z dodajanjem minimalnih standardov za nove socialne primere. MOD včasih sprejme konvencije, s katerimi starejše revidira, vendar se to s Konvencijo št. 102 ni zgodilo.<sup>46</sup> Tako denimo socialno tveganje odvisnosti od oskrbe drugega v Konvenciji št. 102 ni omenjeno. V številnih državah so uvedli posebne sisteme (novo vejo socialnega zavarovanja, novo shemo nacionalne varnosti, dajatve *sui generis* ipd.).<sup>47</sup> O uvedbi nove veje socialnega zavarovanja, zavarovanja za dolgotrajno oskrbo se že od leta 2006 razpravlja tudi pri nas. Tedaj je ministrstvo za zdravje pripravilo prvi osnutek Zakona o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo (leta 2010 je ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve predstavilo svoj predlog istega zakona).<sup>48</sup>

MPEKSP (v 9. členu) izrecno omenja socialna zavarovanja kot eno od možnih poti uresničevanja pravice do socialne varnosti. Mednarodnim opredelitvam je sledil tudi naš ustavodajalec. Ustava pri določanju vsebine pravice do socialne varnosti omenja le socialna zavarovanja. Gre torej za zavarovanja, za katera je poleg načela vzajemnosti odločilnega pomena načelo solidarnosti.<sup>49</sup> To pomeni, da država ne more z zakonom naložiti državljanom, da bi se morali vključiti v zasebno zavarovanje. Zasebna zavarovanja, čeprav so lahko tesno povezana s socialnimi zavarovanji ne uživajo ustavnega varstva. Takšno je npr. prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje in dopolnilno zdravstveno zavarovanje.<sup>50</sup>

<sup>45</sup> Evropska konvencija o socialni varnosti in prvotna ESL Slovenije ne zavezuje.

<sup>46</sup> Sprejete so bile le konvencije, ki za posamezna socialna tveganja določajo višje standarde. A. Bubnov Škoberne, v: M. Novak et al., 2006, str. 374.

<sup>47</sup> Primerjalno G. Strban, 2012/4, str. 249.

<sup>48</sup> V Nacionalnem socialnem poročilu 2012, ki ga je 23. maja 2012 sprejelo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, je predviden sprejem omenjenega zakona v letu 2013 ([www.mddsz.gov.si](http://www.mddsz.gov.si), oktober 2012).

<sup>49</sup> A. Bubnov Škoberne, G. Strban, 2010, str.117.

<sup>50</sup> Ustavno sodišče je v odločbi U-I-277/05, OdlUS, XV, 15 in Ur. l. RS, št. 21/06 ugotovilo, da je dopolnilno zdravstveno zavarovanje povezano z uresničevanjem pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki ga Ustava opredeljuje kot del pravice do socialne varnosti. Bolj konkretizirana,

Prav tako je iz omenjene ustavne določbe mogoče razbrati, da mora država urediti in skrbeti za delovanje sistema, ki temelji na zavarovalnem načelu in ne npr. sistema nacionalnega (pokojninskega) varstva ali nacionalne zdravstvene službe.

Ustava v svojem besedilu (ne pri pravici do socialne varnosti ne v drugih določbah) ne omenja socialnih pomoči. To razširitev je oblikovalo US s svojo razlago, ki sicer ugotavlja, da gre pri socialni varnosti "za zelo kompleksen sklop možnih vsebin in razmerij, ki jih narekujejo različne okoliščine"<sup>51</sup> in zakonodajalec, z opredelitvijo socialnega spora.<sup>52</sup>

## 4.2. Spreminjanje vsebine pravice do socialne varnosti na posameznih področjih

V zadnjih letih smo priča spreminjanju vsebine pravice do socialne varnosti, predvsem v smeri zmanjševanja njenega obsega.<sup>53</sup> S tem vzpostavlja novo razmerje med solidarnostjo in samoodgovornostjo za varnost dohodka ob uresničitvi najbolj obremenjujočih tveganj v življenju ljudi, ki s tem niso več le socialna tveganja, temveč postajajo vse bolj tudi zasebna tveganja.

### 4.2.1. Vpliv ZUJF na obseg pravice do socialne varnosti

Obseg pravice do socialne varnosti je naš zakonodajalec pomembno zmanjšal s sprejemom Zakona za uravnoteženje javnih financ – ZUJF,<sup>54</sup> s katerim je posegel na mnogo pravnih področij na pravno povsem nepregleden način.

#### **Obvezno zdravstveno zavarovanje**

ZUJF je recimo zmanjšal delež vrednosti *zdravstvenih storitev* iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Za pet odstotkov je znižal plačilo nekaterih najpomemb-

---

vendar s njo tesno povezana, je pravica do zdravstvenega varstva iz 51. člena Ustave (znotraj katere sta varovana obvezno in zasebno dopolnilno zdravstveno zavarovanje).

<sup>51</sup> Glej odločitev št. U-I-135/92, z dne 30.6.1994, objavljeno v OdiUS III, 84.

<sup>52</sup> A. Bubnov Škoberne, G. Strban, 2010, str. 43.

<sup>53</sup> Izjema so zgolj nekatere določbe Zakona za uravnoteženje javnih financ – ZUJF, Ur. l. RS, št. 40/12, ki je denimo povečal obseg pravice do starševskega dodatka.

<sup>54</sup> Ur. l. RS, št. 40/12.

nejših storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Storitve, ki jih je Zavod za zdravstveno zavarovanje (ZZZS) do sprejema ZUJF kril v vrednosti 95, 85 ali 75 odstotkov, krije poslej v vrednosti 90, 80 ali 70 odstotkov.<sup>55</sup> Med temi zdravstvenimi storitvami so recimo presaditev organov, najzahtevnejši operativni posegi, zdravljenje v tujini, radioterapija, dializa, zdravila s pozitivne liste. Doplačilo za slednje se povišuje na 30 odstotkov njihove vrednosti, za zdravila iz vmesne liste ostaja pri visokem, kar 90 odstotnem doplačilu (izjema so otroci ter storitve in skupine za katere ZZZS krije celotno vrednost zdravstvene storitve).

Zakonodajalec je s povečanim deležem doplačil in poudarjenim načelom samoodgovornosti povzročil povišanje premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja. Pri tem se postavlja vprašanje, ali je omenjeno res najboljša rešitev, še posebej v času recesije. Smiselnost doplačil in njena družbena nepravilnost (prizadenejo najbolj tiste z najnižjimi dohodki) je bila večkrat kritično obravnavana, tudi s strani ministrstva za zdravje.<sup>56</sup>

Več truda bi bilo treba vložiti v pravno določno opredelitev pravic do zdravstvenih storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in doseči dogovor o tako imenovani košarici pravic. To je pomembno predvsem z vidika prava EU. Posledica odločitve Sodišča EU v zadevi C-173/09 *Elčinov*<sup>57</sup> in določb Direktive 2011/24/EU o uveljavljanju pravic pacientov pri čezmejnem zdravstvenem varstvu<sup>58</sup> je pomembna predvsem za države, ki široko določajo obseg pravic do zdravstvenih storitev. Lahko se zgodi, da bo obvezno zdravstveno zavarovanje moralo kriti najučinkovitejšo metodo zdravljenja (doma ali v drugi državi članici) za zdravstvene storitve, ki sodijo v košarico pravic pri nas. Načelo prostega pretoka zdravstvenih (tudi bolnišničnih) storitev postaja pravilo in napotitev na zdravljenje v tujino izjema, ki jo je treba razlagati ozko in utemeljiti s konkretnimi podatki. Vsaka omejitev prostega pretoka zdravstvenih storitev bo morala prestatiti tudi test sorazmernosti

---

<sup>55</sup> Glej drugo do četrto točko 1. odstavka 23. člena ZZVZZ in 2. člen ZUJF. Medtem ko je doslej natančne odstotne vrednosti določal poseben Sklep o določitvi odstotkov vrednosti zdravstvenih storitev, ki se zagotavljajo v obveznem zdravstvenem zavarovanju 73/1995 do 98/2011, je ZUJF ta sklep v prehodnih določbah (200. člen) spremenil in sam določil odstotno vrednost zdravstvenih storitev. Odstotke bi zakon moral urediti v svojem osrednjem delu in ne šele v prehodnih določbah. Z omenjeno določbo je povečana nepreglednost ZUJF (ki lahko hitro zavede še tako izkušeno pravno oko) in negativno vpliva na notranjo skladnost pravnega reda.

<sup>56</sup> MZ RS, Nadgradnja zdravstvenega sistema do leta 2020, Ljubljana februar 2011, str. 11. MZ RS, Nadgradnja zdravstvenega sistema do leta 2020 – Korak naprej, Ljubljana junij 2011, str. 10.

<sup>57</sup> C-173/09 *Elčinov* [2010] ZOdI I-8889.

<sup>58</sup> UL L 88, 4. 4. 2011.

z zadanim ciljem. Poleg tega ne bo smela predstavljati sredstva za samovoljno diskriminacijo ali neutemeljene ovire prostemu pretoku pacientov.<sup>59</sup>

ZUJF je zmanjšal tudi obseg pravic do denarnih dajatev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, predvsem pravice do *denarnega nadomestila*. To predstavlja enega od dveh osrednjih stebrov obveznega zdravstvenega zavarovanja (poleg zdravstvenih storitev). Denarno nadomestilo je za prvih 90 dni bolezni ali poškodbe, ki ni povezana z delom znižano za 10 odstotkov. Za presaditve živega tkiva in organov v korist druge osebe, posledic dajanja krvi ter izolacije ZZZS ne krije več 100 odstotnega nadomestila, temveč le 90 odstotkov osnove. Za bolezni ne več 90, temveč 80 odstotkov, za poškodbe izven dela in spremstvo pa ne več 80 temveč le 70 odstotkov osnove. Za odsotnosti, ki so posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni in za nego ožjega družinskega člana ostaja denarno nadomestilo nespremenjeno tudi prvih 90 dni (100 oziroma 80 odstotkov osnove).<sup>60</sup>

### **Zavarovanje za primer brezposelnosti**

Tudi zavarovanje za primer brezposelnosti je bilo deležno sprememb. ZUJF je namreč zmanjšal obseg pravice do denarnega nadomestila upravičencem, ki ga prejema dlje kot eno leto. Prve tri mesece ostaja nadomestilo 80 odstotkov osnove,<sup>61</sup> nato 60 odstotkov, vendar se po enem letu zmanjša na 50 odstotkov osnove. V najslabšem položaju so torej starejše dolgotrajno brezposelne osebe,<sup>62</sup> ki imajo pravico do denarnega nadomestila več kot 12 mesecev, so stare najmanj 50 let in imajo zavarovalno dobo daljšo od 25 let. Te še posebej težko najdejo novo zaposlitev in potrebujejo več, ne manj zaščite.

Poleg tega se zmanjšuje tudi najvišji znesek denarnega nadomestila, in sicer iz 1.050 evrov bruto na 892,50 evrov bruto, kar najbolj prizadene ne le zavarovance z najvišjimi, temveč tudi tiste z povprečnimi plačami.<sup>63</sup> Sistem socialne varnosti je več kot le socialna pomoč, še posebej, če se pravice zagotavljajo iz socialnega zavarovanja, v katerega se plačujejo prispevki od celotne bruto plače. Pri tem se

<sup>59</sup> Glej 4., 7. in 8. člen Direktive 2011/24/EU.

<sup>60</sup> Glej 6. člen ZUJF.

<sup>61</sup> S predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah ZUTD (EVA 2012-2611-0061, 17. 10. 2012, EPA 729-VI, 19. 10. 2012) je predvideno znižanje tudi v prvih treh mesecih, in sicer na 70 odstotkov osnove.

<sup>62</sup> O dolgotrajni brezposelnosti G. Strban, 2002.

<sup>63</sup> Povprečna mesečna bruto plača za avgust 2012 je znašala 1.512,95 EUR (www.stat.si, oktober 2012).

veda ni rešitev omejevanje prispevkov osebam z najvišjimi prihodki, temveč večji obseg posameznih pravic.

ZUJF je tudi ukinil pravico prejemnikov denarnega nadomestila iz zavarovanja za brezposelnost, da med začasno nezmožnostjo za delo zaradi bolezni ali poškodbe, ki traja več kot 30 dni, prejemajo nadomestilo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Ves čas upravičenosti nadomestilo poslej izplačuje le zavod za zaposlovanje. To je lahko sporno, saj oseba v tem času ni zmožna za delo in s tem za iskanje nove zaposlitve.<sup>64</sup> ZUJF je hkrati ukinil mirovanje pravice v času »bolniške« (ko je nadomestilo izplačeval ZZS).<sup>65</sup> Tudi to je sporno, saj s tem denarno nadomestilo za čas brezposelnosti izgublja svoj pomen. Če bo recimo brezposelna zavarovana oseba zbolela kmalu po uveljavitvi pravice do denarnega nadomestila iz zavarovanja za brezposelnost in bo nezmožnost za delo trajala dlje časa, dejansko nove zaposlitve ne bo mogla iskati. Zaradi omenjenega prenosa izplačevanja na zavod za zaposlovanje je ZUJF znižal prispevno stopnjo (zavarovanca in zavoda za zaposlovanje) od denarnega nadomestila iz zavarovanja za brezposelnost v obvezno zdravstveno zavarovanje (iz dosedanjih 6,36 odstotkov na 5,96 odstotkov prispevne osnove).<sup>66</sup> Nekateri trdijo, da je posledica ustrezno višji neto znesek izplačanega denarnega nadomestila.<sup>67</sup> Vendar bo to veljalo le za tiste z najnižjimi dohodki, saj je bilo zgoraj že ugotovljeno, da bo znižanje najvišjega zneska nadomestila prizadelo najbolj tiste z višjimi in povprečnimi dohodki. Ti tudi koristi nižje prispevne stopnje ne bodo mogli uveljaviti.

### **Zavarovanje za starševsko varstvo in družinski prejemki**

ZUJF je posegel tudi v zavarovanje za starševsko varstvo in družinske prejemke. Delno je *povečal* obseg pravice do socialne varnosti osebam, ki niso zavarovane za starševsko varstvo, so državljani EU in stalno prebivajo pri nas in ne glede na njihov dohodek ali premoženje (ne le »študentkam mamicam«), saj je določil višji starševski dodatek.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> ZUTD (v 9. členu) sicer postavlja domnevo, da za brezposelno osebo šteje iskalec zaposlitve, ki je začasno nezmožen za delo zaradi bolezni ali poškodbe.

<sup>65</sup> Glej 90. do 92. člen ZUJF.

<sup>66</sup> Gej 228. člen ZUJF.

<sup>67</sup> Več [www.ess.gov.si](http://www.ess.gov.si) (oktober 2012).

<sup>68</sup> Pred uveljavitvijo ZUJF je bila višina mesečnega starševskega dodatka 196,49 evra, po njegovi uveljavitvi pa je 55% neto minimalne plače (147. člen ZUJF). Ob neto minimalni plači 584,29 evrov (oktobra 2012), bi pričakovali, da znaša starševski dodatek 321,36 evrov. Kljub temu je

V pretežni meri pa je ZUJF zmanjšal obseg pravice do socialne varnosti tudi ob nastanku socialnega primera starševstva. Starševsko nadomestilo iz zavarovanja za starševsko varstvo, torej očetovsko nadomestilo, nadomestilo za nego in varstvo otroka in posvojiteljsko nadomestilo je zmanjšal iz 100 na 90 odstotkov osnove. Izjema so porodniško nadomestilo in nadomestilo za upravičence, katerih osnova ne presega bruto minimalne plače (763,06 evrov). Poleg tega je znižal najvišje nadomestilo (razen porodniškega, ki ostaja navzgor neomejeno) iz 2,5 povprečne plače na dve povprečni mesečni plači v državi.<sup>69</sup>

ZUJF je z znižanjem višine otroškega dodatka za peti in šesti dohodkovni razred ter ukinitvijo sedmega in osmega (najvišjega) dohodkovnega razreda koreniteje je posegel tudi v pravico do otroškega dodatka. Poleg tega sta pravici do pomoči ob rojstvu otroka in dodatka za veliko družino izgubili pravno naravo univerzalnih dajatev. Postali sta ciljani dajatvi za osebe, katerih dohodek ne presega 64 odstotkov neto povprečne plače.<sup>70</sup>

Pri omenjenih spremembah je mogoče opaziti splošen trend zmanjševanja pravic, predvsem tako imenovanemu srednjemu sloju (na katerem temeljijo socialna zavarovanja, kot temelj uresničevanja pravice do socialne varnosti).

### ***Pokojninsko in invalidsko zavarovanje***

ZUJF je z začasnimi ukrepi posegel tudi v pokojninsko in invalidsko zavarovanje, s čemer je prav tako omejil obseg pravice do socialne varnosti. Določil je namreč zadržanje uskladitev pokojnin do konca leta 2012. Prav tako je uredil manjšanje obsega oziroma ukinitvev pravice do letnega dodatka (slednje za tiste s pokojninami nad 622 evrov) do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 odstotka bruto domačega proizvoda (kar lahko traja leta, morda celo desetletja).<sup>71</sup>

---

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve določilo znesek 251 evrov, pri čemer je upoštevalo določbe Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v RS (ZUTPG, Ur. l. RS, št. 114/06), kjer je recimo določeno tudi usklajevanje zneska 55 odstotkov minimalne plače za manjkajoče mesece pri določitvi osnove za izračun starševskega nadomestila. Vendar gre v obravnavanem primeru za drugačen pravni položaj, saj je ZUJF neposredno določil višino starševskega dodatka (ob samem sprejemu ZUJF) in torej ne gre za usklajevanje prej določene višine denarne dajatve.

<sup>69</sup> Glej 145. in 146. člen ZUJF.

<sup>70</sup> Glej 148. in 149. člen ZUJF.

<sup>71</sup> Glej 143. člen ZUJF.

Čeprav je določeno med začasnimi ukrepi, začasnosti iz ZUJF ni mogoče razbrati za zmanjšanje nekaterih pokojnin, za katere se sredstva zagotavljajo iz državnega proračuna.<sup>72</sup> Pri tem se morda preveč poudarja zavarovalno načelo in krčenje pravic, ki nimajo podlage v plačanih prispevkih. Značilnost pokojninskega zavarovanja je konsenz v družbi, katera obdobja v življenju posameznikov so tako pomembna, da jih je treba šteti v pokojninsko dobo (pa naj bodo to obdobja ukvarjanja s kulturo, vrhunskim športom, ali preživeta v narodnoosvobodilnem boju - NOB).

#### **4.2.2. Predlog ZPIZ-2**

Zmanjšanje obsega pravice do socialne varnosti ob nastanku socialnih primerov starosti, invalidnosti, telesne okvare in smrti zavarovanca je predvideno tudi s predlogom novega zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Tega je vlada nedavno, brez uskladitve s socialnimi partnerji, poslala državnemu zboru v zakonodajni postopek.

Med drugim je predlagana zaostritev pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine (praviloma 65 let starosti in vsaj 15 let zavarovalne dobe, ali 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa, oboje za oba spola)<sup>73</sup> in ponovna uvedba predčasne pokojnine (s trajnim odbitkom zaradi predčasne upokojitve). Kljub nekoliko povišanemu odmernemu odstotku (78 odstotkov pokojninske osnove pri 40 letih moški in 38 letih ženske, sedaj 72,5 odstotka)<sup>74</sup> bo lahko izračunana pokojnina ob enakih predpostavkah nižja. V pokojninsko osnovo namreč ne bo štel le zaporedje 18 najugodnejših let zavarovanja, temveč 24 let (kar bo lahko pomembno zniževalo povprečje).

Tudi pri preračunu plač iz različnih obdobj na njihovo vrednost ob upokojitvi zavarovanec izgublja. Namesto uvedbe točkovnega sistema (denimo ena točka, če je plača enaka povprečni plači v državi, kar se enostavno preračuna s povprečno plačo ob upokojitvi) predlagatelj vztraja pri valorizacijskih količnikih, s katerimi se pri preračunu upošteva zgolj 73,2 odstotka današnje vrednosti nekdanje plače ali druge zavarovalne osnove. Če temu dodamo odmerni odstotek 78 odstotkov

---

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Pri čemer je različen izračun pokojnine ženskam in moškim ob enakih pogojih za upokojitve v nasprotju s pravom EU. Več A. Bubnov-Škoberne, G. Strban, 2010, str. 167.

<sup>74</sup> EVA:2012-2611-0001, 17. 10. 2012, EPA 730-VI, 19. 10. 2012.

osnove in morebitne odbitke pri predčasni upokojitvi, bo lahko pokojnina nesorazmerno nizka v primerjavi s preteklimi dohodki (ki so predstavljali tudi prispevno osnovo).

V ZPIZ-2 so predlagani tudi spremenjeni pogoji za pridobitev pravic iz invalidskega zavarovanja in pokojninskega zavarovanja za primer smrti, kjer se denimo spreminjajo pogoji na strani umrlega zavarovanca in oži krog upravičencev (med katerimi ni več bratov in sester umrlega, tudi starost vdove ali vdovca je višja). Poleg tega je predvidena ukinitvev invalidnine za telesno okvaro, redna pot na delo in z dela pa naj ne bi več štela za poškodbo pri delu (izjema bi bila, ko delodajalec organizira prevoz). Predlog ZPIZ-2 bo gotovo delno spremenjen v zakonodajnem postopku in predmet bolj poglobljenih pravnih analiz v prihodnje.

## 5. VARSTVO PRAVICE DO SOCIALNE VARNOSTI

Za učinkovito uresničevanje vsake pravice, vključno s pravico do socialne varnosti, je pomembna pravna ureditev postopka njene uveljavitve in varstva v primeru nestrinjanja z odločitvijo. Tudi glede tega se pravica do socialne varnosti razlikuje od nekaterih drugih pravic. Posameznik namreč nima neposrednega dostopa do mednarodnih sodišč ali drugih mednarodnih nadzornih organov nad izvrševanjem posameznih mednarodnih pravnih aktov, če meni, da mu je bila kršena pravica do socialne varnosti. Nadzorni organi zgolj spremljajo razvoj v posamezni državi podpisnici in opozarjajo države (ki morajo z razpoložljivimi viri in vsemi sredstvi omogočiti uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic)<sup>75</sup> na morebitne kršitve. Drugače, kot pri nadzoru nad uresničevanjem političnih in državljanskih pravic,<sup>76</sup> prevladuje strokovni nadzor z možnostjo politične odločitve.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Glej recimo 2. člen MPEKSP.

<sup>76</sup> Drugače je z varstvom državljanskih in političnih pravic, kjer ima posameznik v skladu s prvim opcijskim protokolom k Mednarodnemu paktu o državljanskih in političnih pravicah dostop do Mednarodnega odbora za človekove pravice. Omenjeni protokol je ratificirala tudi Slovenija (Ur. l. RS - MP, št. 9/93)

<sup>77</sup> Glej postopek poročanja Generalnemu sekretarju OZN, ki poročila v skladu s IV. delom MPEKSP pošlje v obravnavo Ekonomsko-socialnemu svetu (oz. njegovemu telesu Odboru za ekonomske, socialne in kulturne pravice), poročanju Odboru izvedencev za izvajanje konvencij in priporočil MOD, ali Evropskemu odboru za socialne pravice v skladu z ESL. Pri slednjem sicer obstaja možnost pritožbe, vendar ne individualne temveč kolektivne pritožbe, ki ji lahko sledi politična odločitev (priporočilo) Odbora ministrov.

Kljub temu so odločitve nadzornih organov pomembne za določanje vsebine pravice do socialne varnosti na splošni in abstraktni ravni. Med njimi so za evropske države morda najpomembnejše odločitve Evropskega odbora za socialne pravice (EOSP). Recimo v času recesije EOSP omogoča začasno omejitev vsebine pravice do socialne varnosti, vendar z namenom, da se ohranijo temeljni elementi javnih sistemov. Ti so predvsem kolektivno financiranje (z davki ali s prispevki) in solidarnost, ki je v zasebnih zavarovanjih odsotna. EOSP poudarja, da so spremembe, ki zmanjšujejo obseg pravice do socialne varnosti pod določenimi pogoji (med katere lahko utemeljeno sodi tudi gospodarska recesija) dopustne. Njihov namen pa mora biti ohraniti sistem socialne varnosti, ki temelji na solidarnosti in kolektivnem financiranju. To je namreč temeljno varovalo proti diskriminatorni obravnavi.<sup>78</sup>

Za posameznika je zato pomembnejša umestitev pravice do socialne varnosti v naši Ustavi med človekove pravice in temeljne svoboščine. To pomeni, da uživa enak pravni status kot državljsanske in politične pravice. Način uresničevanja se lahko uredi samo z zakonom (15. in 50. člen Ustave), zagotovljena mora biti ne glede na posameznikove osebne okoliščine (14. člen Ustave), zagotovljeno mora biti sodno varstvo (15. in 23. člen Ustave) Posameznik ima pravico do pritožbe (25. člen Ustave) in ustavne pritožbe (160. člen Ustave).<sup>79</sup> Dolžnost države urediti primerno varstvo pri odločanju o dajatvah, ki se zagotavljajo iz sistema socialne varnosti določa tudi Konvencija MOD št. 102 (v svojem 70. členu).

Vprašanje se postavlja glede varstva pravice do socialne varnosti, v katero je posegel ZUJF tudi z določitvijo izvršljivosti odločbe, s katero je priznana pravica po Zakonu o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS),<sup>80</sup> že z dnem njene odpreme.<sup>81</sup> Odločba postane izvršljiva še preden se naslovnik z njo lahko seznaní (odločba šteje za vročeno šele 21. dan od dneva njene odpreme). To je lahko v nasprotju z načelom pravne države, saj ni omogočena predvidljivost ravnanja. ZUJF z omenjeno določbo ne pripomore k večji pravni varnosti in v tem delu ne zagotavlja primerne varstva pravice do socialne varnosti.

---

<sup>78</sup> Human rights, Social Charter monographs – No. 7, str. 30 in nasl.

<sup>79</sup> Primerjaj A. Bubnov-Škoberne, G. Strban, 2010, str. 179.

<sup>80</sup> Ur. l. RS, št. 62/10 in 40/11.

<sup>81</sup> Glej 108. člen ZUJF.

## 6. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Država je dolžna zagotoviti varnost svojim prebivalcem in s tem njihovo preživetje, posledično pa tudi preživetje družbe kot celote. To velja tudi za socialno varnost kot javni, družbeni sistem za zagotavljanje varnosti dohodka ob nastanku najbolj obremenjujočih pojavov izgube dohodka ali povečanih stroškov v življenju posameznikov in njihovih družin.

Naše Ustavno sodišče nima lahke naloge pri ugotavljanju in omejevanju posegov v pravico do socialne varnosti, tako glede kroga upravičencev, kot njene vsebine. Predlagatelji zakonov in zakonodajalec vse bolj poudarjajo več samoodgovornosti pri zagotavljanju varnosti dohodka. S tem se zmanjšuje vsebinski obseg pravice do socialne varnosti ravno v času, ko bremena izpada dohodka ali povečanih stroškov posamezniki in njihove družine ne zmorejo nositi sami.

Pri tem se lahko postavlja vprašanje, kdaj je obseg pravice do socialne varnosti toliko okrnjen, da se poseže v njeno ustavno varovano jedro, bistvo same pravice. Ustavno sodišče mora upoštevati ustavne določbe in zavezujoče mednarodne pravne akte, ki varujejo pravico do socialne varnosti v obsegu, ki je sorazmeren dohodkovnemu položaju posameznika. Napačna bi bila razlaga, da mednarodni akti in Ustava varujejo zgolj minimum, v smislu socialnovarstvenih prejemkov oziroma socialnih pomoči, kar se še posebej v času recesije pogosto omenja (in z ZUJF tudi udejanja). Napačno bi bilo razumevanje, da moramo biti najprej vsi pod mejo revščine, da bi pridobili pravice iz sistema socialne varnosti. Če bi bil sistem socialne varnosti omejen samo na tiste z najnižjimi dohodki bi to bilo v nasprotju z mednarodno in ustavno določenim obsegom pravice do socialne varnosti. Poleg tega, omejitev samo na zagotavljanje dajatev revnim lahko prej ali slej pomeni revne dajatve (v smislu manj obsežnih denarnih dajatev ter manj kakovostnih storitev in stvari).

Pravica do socialne varnosti mora biti zagotovljena vsem kot članom družbe, ne glede na spol, gmotno stanje, spolno usmerjenost ali drugo osebno okoliščino, ki ne sme biti podlaga neutemeljenega razlikovanja. Vsakdo mora imeti možnost uživanja ekonomskih in socialnih pravic v ustreznem obsegu, ki so nepogrešljive za zagotavljanje dostojanstva in svobodnega razvoja njegove ali njene osebnosti. Vse to velja za pravico do socialne varnosti, za katero mora biti določeno tudi ustrezno in učinkovito pravno varstvo. Pri njenem uresničevanju (pri katerem obstajajo posamezne pravice, pozabiti pa ne gre tudi na obveznosti, npr. dolžnost plačevanja prispevkov) se moramo zavedati pomena medsebojne povezanosti,

celo soodvisnosti, ki nam lahko omogoči obstoj in razvoj tako na individualni kot družbeni (slovenski in evropski) ravni.

Čeprav sta bila krog upravičencev in vsebina pravice do socialne varnosti na mednarodni ravni praviloma opredeljena po drugi svetovni vojni, pravica do socialne varnosti s potekom časa ni izgubila svojega pomena. Trditi je mogoče obratno. Pravica do socialne varnosti vse bolj pridobiva na pomenu, predvsem v času, ko moramo strniti vrste in (tako posamezniki kot družba) preživeti recesijo. V času negativne gospodarske rasti (kar se, mimogrede, sliši bolje kot nazadovanje ali upadanje gospodarske aktivnosti, kot recesijo poimenuje SSKJ) potrebujemo več socialne (javne, družbene, državne) varnosti in ne manj. Zato bi zakonodajalec moral ravnati v smeri razširitve kroga upravičencev in obsega pravice do socialne varnosti. Slednja deluje povezovalno in je pomembna za razvoj vsake družbe, ki je zaradi tega lahko tudi ekonomsko uspešnejša.

#### LITERATURA:

Becker, Ulrich, Solidarity, Financing and Personal Coverage, *The Japanese Journal of Social Security Policy*, št. 1/2007, str. 1–30.

Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana 2010.

Jakše, Luka, Vizjak: Dam besedo, da noben varčevalni ukrep ne bo prizadel socialno najšibkejših, *Delo*, 5. 3. 2012.

Human rights, *Social Charter monographs – No. 7, Social protection in the European Social Charter*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1999.

Kogovšek Šalomon, Neža, *Pravni položaj istospolnih partnerjev v sistemu socialne varnosti*, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2012, str. 299-313.

Novak, Mitja (ur.), Končar, Polonca (ur.), Bubnov Škoberne, Anjuta (ur.) et al., *Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem*, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, GV Založba, Ljubljana 2006.

Papež, Marijan, Kuhelj, Jožef Janez, *Pravni vidiki možnih sprememb pokojninskega zavarovanja*, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2012, str. 473-489.

Pavčnik, Marijan, *Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 4., pregledana in dopolnjena izdaja*, GV založba, Ljubljana 2011.

*Pravni terminološki slovar, ZRC-SAZU*, Ljubljana 1999.

*Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ)*, DZS, Ljubljana, 2002.

Steinmeyer, Heinz-Dietrich, v: M. Fuchs (Hrsg.), *M.: Europäisches Sozialrecht*, 5. Auflage. Nomos, Baden-Baden 2010.

Strban, Grega: *Social Security and Long-Term Unemployment, International and comparative legal analysis*, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2002.

Strban, Grega, Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, Cankarjeva založba, Ljubljana 2005.

Strban, Grega, Prenova obveznega zdravstvenega zavarovanja, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2010, str. 389-413.

Strban, Grega, Vpliv neplačila prispevkov na obseg pravic iz socialnega zavarovanja, Pravosodni bilten, št. 2/2010, str. 145-161.

Strban, Grega, Nova ureditev denarnih socialnih pomoči, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2011, str. 241-264.

Strban, Grega, Pravni vidiki nove ureditve sistema socialnega varstva, Pravniki, št. 3-4/2011, str. 171-195.

Strban, Grega, Slovénie, Apr s avoir été rejetée lors d'un référendum, la réforme des retraites reste faire, Liaisons sociales Europe - Wolters Kluwers France, št. 291/2011, 2-3.

Strban, Grega, Vpliv državljanstva EU na dostop do pravic iz sistema socialne varnosti, Pravna praksa, št. 11/2011, str. 19-21.

Strban, Grega, Pravna vprašanja vračanja denarne socialne pomoči – socialna pomoč ali socialno posojilo?, Pravna praksa, št. 10/2012, str. 11-13.

Strban, Grega, Obseg pravic do zdravstvenih storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, Podjetje in delo, št. 6-7/2012, str. 1529-1539.

Strban, Grega, Ustavna zapoved socialne države ni pravno nezavezujoča norma, uvodnik, Pravna praksa, št. 22/2012, str. 3.

Strban, Grega, Distinctive long-term care schemes as a response to changed family structures and demographic situation, Pravniki, št. 3-4/2012, str. 249-278.

Štampihar, Jurij, Zasebno pravo, Merkur, Ljubljana 1944.

Van Langendonck, Jef, The meaning of the Right to Social Security, in: J. Van Langendonck (Ed.), The Right to Social Security, Intersentia, Social Europe Series, Vol. 12, Antwerp 2007, str. 3-12.

Veliki slovar tujk, Cankarjeva založba, Ljubljana 2002.

# THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY AND ITS MEANING IN THE TIME OF ECONOMIC RECESSION

Grega Strban\*

## SUMMARY

Legislative proposals could only be given their proper meaning and could also be critically evaluated if they are based on a broader legal foundation, i.e. on the meaning of the right to social security. This may be of special importance in the times of economic crisis or even recession.

According to its legal nature, the right to social security is a fundamental human right and cannot be shaped in a form of a very detailed legal rule. It is a basic legal principle or fundamental value and guides the behaviour of legal subjects. It can be deduced from the international legal instruments, Slovenian constitutional and legislative order that the right to social security is exercised by the application of social insurances, social assistance and family benefits.

The word social stems from lat. *socius*, meaning a partner, associate, ally or comrade. Social relates to society and means public instead of individual, also taking into account interest of others, not only individual interest. From the French revolution onwards, it has been the obligation of the State to establish and supervise the functioning of public systems. Hence, social security means security of income, provided by public (social) systems organised by the State (or local communities) when the most burdening events in the life of an individual and his or her family occur. Materialisation of such, social risks may endanger not only the existence of an individual but also the existence and development of the society as such.

Social security could be defined as protection provided by the society to its members in cases of (temporarily or permanently) lost income or additional costs, through a process of social solidarity. Social security system is governed

---

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

by public law. It is sometimes wrongfully argued that in the future the individual could be more responsible for his or her social security. What is probably meant is that he or she could be made more responsible for providing income security and alleviating poverty. Hence, one of the fundamental issues of social security is to define who should be responsible for providing income security, persons governed by public or private law. This is a thin line between the principles of solidarity and self-responsibility.

It is important who is covered by the personal scope of the right to social security. It should not be limited only to nationals (as sometimes referred to as minimum constitutional protection) or residents but should include everyone as a member of society, regardless of any personal circumstance. Additionally, national legislator has no unlimited field of discretion when shaping the material scope of the right to social security. It has to observe legally binding minimum standards of social security, enshrined in international and European law. It should also strive to raise social security to a higher level.

However, in the last years, we could witness the reduction of the material scope of the right to social security. A new delimitation between solidarity and self-responsibility is being established. Risks of life are no longer only social risks but are being more and more shifted into the sphere of private risks.

Protection of the right to social security is of equal importance as its personal and material scope. Also in this respect the right to social security differs from some other rights. According to the international and European law, an individual has no access to the supervisory bodies if he or she believed the right to social security has been breached. Expert supervision with the possibility of political decision prevails. Therefore it is far more important for an individual to have the possibility of judicial review and lodging of a constitutional complaint according to the national (Slovenian) legal order.

It may be concluded that even if the right to social security has been predominately shaped after the Second World War, it is not losing its importance. On the contrary, it is gaining it, especially when we have to pull together in order to master the period of contraction of economic activity (recession). The right to social security has an inclusive effect and is indispensable for the development of individuals and societies, who may be, also due to the emphasising of inter-societal relations, more economically successful.