

---

# Vsebina

Predgovor . . . . .	7
Kazalo . . . . .	11
Kratice . . . . .	19
Uvod . . . . .	21

## SPLOŠNI DEL

1. Socialna država in socialna politika. . . . .	27
2. Socialne vrednote. . . . .	33
3. Opredelitev pojmov . . . . .	39
4. Materialno pravo socialne varnosti . . . . .	49
5. Formalno pravo socialne varnosti. . . . .	65
6. Sistemi socialne varnosti in socialnega varstva. . . . .	89
7. Primerjava med javnimi in zasebnimi zavarovanji. . . . .	111
8. Mednarodni pravni viri . . . . .	121
9. Pravo socialne varnosti EU. . . . .	143
10. Slovenski pravni viri . . . . .	177

## POSEBNI DEL

11. Pokojninska zavarovanja za starost in drugi sistemi. . . . .	189
12. Socialna varnost invalidov . . . . .	243
13. Zdravstvena zavarovanja . . . . .	267
14. Zavarovanje za brezposelnost . . . . .	309
15. Starševsko varstvo . . . . .	331
16. Socialna varnost otroka in družine . . . . .	349
17. Socialno varstvo . . . . .	363
Sklep . . . . .	387
Summary . . . . .	389
Literatura . . . . .	393
Pravni viri in sodna praksa . . . . .	405
Stvarno kazalo. . . . .	417
O avtorjih . . . . .	423

# Predgovor

Vloga in odgovornost države pri urejanju ekonomskega in socialnega položaja posameznika ter družine temelji na določbah ustave in mednarodnih aktov, ki zavezujejo državo. Ker slovenska ustava določa, da je Slovenija pravna in socialna država, mora država z zakoni določiti in urediti pravice, s katerimi se uresničuje ustavna človekova pravica do socialne varnosti, do zdravstvenega varstva, in druge socialne pravice, določene z ustavo.

Vsebina knjige je osredotočena na pravne vidike sistemov socialne varnosti, individualnih pravic do dajatev v denarju in v naravi za primere bolezni, materinstva, invalidnosti, starosti, smrti družinskega člana in brezposelnosti ter pravice do zdravstvenega varstva in dodatkov za otroke. Razdeljena je na splošni in posebni del.

V *splošnem delu* so opredeljeni pojmi, s katerimi se v pravu socialne varnosti opredeljujejo sistemi socialne varnosti in značilnosti pravic v nekem sistemu ter zagate, ki nastajajo v pravnem redu in praksi pri uporabi pojmov socialna varnost, socialno varstvo, socialne ugodnosti, socialna zaščita.

V poglavju *o materialnem pravu socialne varnosti* so opisna pomembnejša splošna dejanska in pravna vprašanja, ki so povezana z določanjem subjektov in vsebine individualnih pravic, ter pravna razmerja med subjekti, nosilci in izvajalci pravic. Omenjena so načela in pravila, ki omejujejo državo pri oblikovanju in spreminjanju pravic do dajatev zlasti z vidika odločitev ustavnega sodišča.

V delu *o formalnem pravu socialne varnosti* je poudarjen predvsem pomen postopkovnega prava in izbira vrste postopka. Obravnavane so značilnosti posebnega, socialnega upravnega postopka, ki mora zagotavljati enostaven (procesni) dostop do socialnih pravic. Posebno vlogo pri varovanju pravice do socialne varnosti imajo posebna, socialna sodišča. Predstavljene so temeljne značilnosti postopka reševanja socialnih sporov, ki mora biti prilagojen naravi socialnih pravic.

*Prikaz pravnih virov* obsega analizo mednarodnih aktov, ki zavezujejo Slovenijo, prava EU in slovenskih pravnih virov s področja socialne varnosti.

V *posebnem delu* so analizirani slovenski sistemi socialne varnosti. V vsakem poglavju so na začetku vsakega poglavja opisane splošne značilnosti sistemov pokojninskega, invalidskega, zdravstvenega zavarovanja in zavarovanja za brezposelnost, starševskega varstva in socialnega varstva. Pri tem je poudarjen pravni, zgodovinski in primerjalnopravni vidik.

V nadaljevanju so analizirane *značilnostih slovenskih socialnih zavarovanj, družinskih prejemkov in socialnega varstva* z vidika veljavne pravne ureditve, z omembo nekaterih nerešenih pravnih vprašanj v zvezi z uresničevanjem pravic in obveznosti. Za natančnejše preučevanje posameznega sistema pa je seveda treba brati tudi trenutno veljaven zakonski tekst.

Besedilu so dodani pregledno urejena literatura, mednarodni in nacionalni pravni viri ter seznam nekaterih pomembnejših odločitev, zlasti Sodišča EU, slovenskega ustavnega in socialnega sodišča, in stvarno kazalo.

V Ljubljani, februarja 2010

Avtorja

# Uvod

Človekovo življenje in dejavnosti so povezani z določeno stopnjo varnosti in določeno stopnjo negotovosti. Na delovnem oziroma ekonomskem področju je negotovost povezana s tveganjem, saj je rezultat delovanja posameznika lahko zaposlitev ali delo in plača oziroma zaslužek ali izguba zaposlitve ali dela in izpad plače oziroma zaslužka za preživljanje. Na osebnem področju je tveganje povezano z fizično zmožnostjo za delo in poklicno sposobnostjo. Če človek postane nezmožen za delo, začasno ali trajno ne more delati oziroma ustvarjati dohodka za preživljanje sebe in družine. Če nima poklicnih sposobnosti in znanj, po katerih se povprašuje na trgu, ne more dobiti zaposlitve.

Posameznik ali družina lahko ostane brez dohodkov ali se ti zmanjšajo zaradi socialnih tveganj oziroma socialnih primerov:

- začasne ali trajne nezmožnosti za delo zaradi bolezni, poškodbe, materinstva ali invalidnosti,
- nastanka nadpovprečnih stroškov zaradi zdravljenja,
- nastanka dodatnih stroškov zaradi preživljanja otrok,
- izgube plače ali zaslužka zaradi brezposelnosti,
- zmanjšanja ali izgube zmožnosti oziroma sposobnosti za delo zaradi starosti,
- potrebne pomoči drugega za opravljanje osnovnih življenjskih potreb,
- nezadostnih dohodkov za pokrivanje stroškov preživljanja.

Nasprotje od tveganja je varnost, ko je velika verjetnost, da bo posamezniku in družini nepretrgano zagotovljen določen dohodek in ekonomski položaj, tudi v primeru izgube zaslužkov zaradi začasne ali trajne nezmožnosti za delo, starosti in brezposelnosti in v primeru povečanja stroškov zaradi preživljanja otrok ali zdravljenja.

Dohodkovna varnost oziroma socialna varnost je zagotovljena, če ima posameznik ali družina stalne oziroma kontinuirane dohodke, če se ohranja realna vrednost dohodkov in če višina dohodkov zagotavlja vsaj minimalna sredstva za preživetje.

Dohodkovno (materialno, ekonomsko) varnost zagotavlja posameznik sebi in družini predvsem z zaslužkom iz zaposlitve in dela. Dodatno varnost za socialne primere si lahko zago-

navaja v okviru družine, z varčevanjem, z življenjskimi in osebnimi zavarovanji, z vlaganjem v nepremičnine in podobnim.

V zgodovinskem razvoju so bila v Nemčiji konec 19. stoletja zaradi zagotavljanja varnosti dohodka uvedena prva socialna zavarovanja za delavce z najnižjimi dohodki, ki so živeli v mestih. Po postopnem razpadanju tradicionalnih širših družin oziroma gospodinjstev z več generacijami na podeželju in nastajanju ožjih družin, ki so večinoma prebivale v mestih, v krogu širšega gospodinjstva ni bilo več mogoče skrbeti za družinske člane, ki so postali začasno ali trajno nezmožni za delo, in za ostarele. Izkazalo se je, da večina zaposlenih v mestnih okoljih ni sposobna iz svoje plače prihraniti zadostnih sredstev za pokrivanje izpada ob zmanjšanju dohodka ali ob nastanku socialnih primerov. Postopno so se v vseh evropskih državah oblikovali javni sistemi socialne varnosti, v katerih so določene pravice do dajatev v denarju in naravi za primere, ko aktivno osebo ali družino doleti socialni primer.<sup>1</sup>

Socialna tveganja, za katera so v evropskih državah postopoma organizirali javne sisteme socialne varnosti za nadomeščanje izpadle plače oziroma zaslužka, so:

- bolezen in poškodba,
- materinstvo,
- invalidnost,
- poškodba pri delu in poklicna bolezen,
- starost,
- brezposelnost,
- smrt osebe, ki je preživljala družino.

Socialni primeri, ko se nesorazmerno povečajo stroški:

- zdravljenje bolezni ali poškodbe,
- preživljanje otrok,
- potreba po negi zaradi nezmožnosti za samostojno opravljanje življenjskih funkcij.

Javni sistemi socialne varnosti so bili v evropskih državah organizirani postopoma, v 20. stoletju. Pravice so se povečevale zlasti po koncu druge svetovne vojne, v obdobju visoke gospodarske rasti. Postopoma se je širil krog upravičencev do denarnih nadomestil plače, do pokojnine in do drugih dajatev ter do zdravstvenih storitev, od delavcev z najnižjimi dohodki na vse zaposlene, samozaposlene, kmete, svobodne poklice; poviševale so se denarne dajatve, podaljševalo trajanje upravičenosti in določali milejši pogoji za nastanek pravic in pridobitev denarnih dajatev in storitev.<sup>2</sup> Sisteme socialne varnosti so dopolnili sistemi socialnih pomoči za vse tiste prebivalce, ki nimajo zadostnih sredstev za življenje ali potrebujejo posebno pomoč.

<sup>1</sup> Prvi sistemi javnega obveznega socialnega zavarovanja so bili zakonsko določeni v Nemčiji v času kanclerja Bismarcka med letoma 1880 in 1890.

<sup>2</sup> Kratek pregled zgodovinskega razvoja v 6. poglavju Sistemi socialne varnosti.

Države so na podlagi ekonomske, socialne in politične usmeritve oblikovale različna načela in izhodišča za oblikovanje javnih sistemov socialne varnosti.

- V državah, ki so opredeljene kot socialne, je izhodišče, da je država zavezana skrbeti za zadovoljevanje socialnih potreb in interesov prebivalstva.<sup>3</sup> Zato je država dolžna organizirati javne sisteme socialne varnosti. V Evropi imajo socialne države dolgo tradicijo. Socialno varnost zagotavljajo s sistemi socialnih zavarovanj, ki jih organizira država za zaposlene in njihove družinske člane in so značilni zlasti za evropske celinske (kontinentalne) države, vključno s Slovenijo, ter s sistemi nacionalnega – univerzalnega varstva vseh prebivalcev, ki so značilni zlasti za skandinavske države.
- V državah s sistemom ekonomskega liberalizma je izhodiščno vodilo varovanje svobode posameznika, ki naj svobodno razpolaga s celotnim dohodkom, ki ga ustvari, in individualno odloča o načinu zagotavljanja sredstev za pokrivanje izpada dohodkov za socialna tveganja. Država naj minimalno posega v svobodo posameznika in naj zaščiti samo socialno in ekonomsko najbolj ogrožene skupine prebivalstva. Sistem je značilen za anglosaške države, najbolj za ZDA,<sup>4</sup> pa tudi za manj razvite države.

V zvezi z vlogo države na socialnem področju se v zadnjih desetletjih spet zastavlja vprašanje, koliko je država zavezana skrbeti za socialni položaj posameznika in družine oziroma organizirati in nadzirati javne sisteme socialne varnosti. V nekaterih državah so začeli postopno zmanjševati obseg pravic v javnih sistemih in spodbujati prostovoljno zasebno zdravstveno, pokojninsko in invalidsko zavarovanje. V nekaterih državah so uvedli obvezno dodatno zavarovanje za starost pri zasebnih zavarovalnih organizacijah.<sup>5</sup>

V evropskih državah so cilji politike socialne varnosti vse bolj povezani z zmanjševanjem pravic oziroma obsega dajatev v javnih sistemih zaradi povečevanja stroškov zdravstvenega in pokojninskega sistema, na kar vplivata zlasti podaljševanje življenjske dobe prebivalstva in znanstveni napredek na področju medicine. Zmanjšale naj bi se odgovornosti države in obremenitve mlajših generacij in povečala odgovornost posameznika za njegovo ekonomsko oziroma dohodkovno varnost za socialna tveganja. Ob nastanku socialnih primerov naj bi posamezniki pridobivali osnovne dajatve iz javnih sistemov, dodatne pa iz zasebnih sistemov ali sredstev.

Ekonomisti utemeljujejo, da je zmanjševanje obsega socialnih pravic v javnih sistemih v prihodnje nujno zaradi zagotavljanja finančne vzdržnosti sistemov socialne varnosti. Za-

<sup>3</sup> Odgovornost države za zaposlovanje in socialni položaj prebivalcev je bila prvič določena v dokumentih iz časa francoske revolucije v 18. stoletju. V 21. členu Montagnarske deklaracije je bilo določeno: »Javna pomoč je sveti dolg. Družba je dolžna preživljati državljane, ki so v stiski, bodisi tako, da jim priskrbi delo, bodisi tako, da zagotovi sredstva za preživljanje tistim, ki za delo niso sposobni.« Najbolj jasno pa je bila določena odgovornost države za socialni položaj prebivalstva v nemškem temeljnem zakonu iz leta 1949 (Grundgesetz), ki ima naravo ustave z določbo 20. člena, ki določa, da je Nemčija demokratična in socialna država. Več v delu Bubnov Škoberne, 1991, str. 483–485.

<sup>4</sup> Značilnosti sistema socialne varnosti v ZDA v delu Rejda, 1991.

<sup>5</sup> Na primer na Madžarskem, Poljskem in v Estoniji.

radi podaljševanja življenjske dobe se povečuje delež prejemnikov socialnih dajatev, zlasti pokojnin in zdravstvenih storitev, v razmerju do deleža aktivnih prebivalcev, ki zagotavljajo sprotne sredstva za pokojnine, zdravstveno varstvo in druge dajatve.<sup>6</sup>

Krčenje pravic v javnih sistemih socialne varnosti in spodbujanje vključevanja v sisteme, ki jih izvajajo zasebne finančne institucije (gospodarske družbe), je za posameznika povezano s povečanimi tveganji. Pokojnine, zdravstvene in druge dajatve so v zasebnih sistemih odvisne zlasti od finančne uspešnosti teh institucij. Svetovna gospodarska kriza v letih 2008 in 2009 je pokazala, da so v državah z obsežnimi zasebnimi zavarovanji številni zavarovanci ostali brez pokojnin ali so se te bistveno znižale zaradi stečajev in finančnih težav zasebnih institucij.

---

<sup>6</sup> Razmerje med prejemniki pokojnin in plačniki prispevkov je bilo na primer v Sloveniji leta 1984 1 : 3,02; leta 1990 1 : 2,30; leta 2007 1 : 1,62 ([www.zpiz.si](http://www.zpiz.si)).

# 1. Socialna država in socialna politika

## Kazalo

- 1.1. Socialna država
- 1.2. Država – družba blaginje
- 1.3. Socialna politika



Na socialni položaj ljudi v družbi in na možnosti za njihov osebni, poklicni in zaposlitveni razvoj ter na ustvarjanje pogojev za družino z otroki pomembno ali odločilno vplivajo javni socialni sistemi, ki jih v skladu s socialno politiko organizira država. Sodobne države so opredeljene pravno kot socialne države oziroma imajo dejansko naravo države blaginje. Države oblikujejo in izvajajo določeno socialno politiko, ki je prilagojena zgodovinskemu razvoju ter ekonomskemu, socialnemu in političnemu stanju v določenem obdobju v državi.

Pri oblikovanju nacionalne socialne politike je treba upoštevati norme mednarodnih pravnih aktov, ki zavezujejo določeno državo.

## 1.1. Socialna država

Pojem socialna država (angl. *social state*) se na splošno uporablja za državo, ki s svojo zakonodajo in drugimi aktivnostmi skrbi in je odgovorna za zadovoljevanje socialnih potreb in socialnih interesov prebivalstva. Načelo socialne države je izrecno določeno v ustavah nekaterih evropskih držav<sup>7</sup> in tudi v URS<sup>8</sup>. V 2. členu URS je določeno: »Slovenija je pravna in socialna država.«

Ker je Slovenija po Ustavi pravna socialna država, se socialna država uresničuje zlasti na temelju človekovih pravic, ki imajo socialno naravo in so določene v Ustavi in na temelju pravil za urejanje socialnih razmerij, ki jih določa Ustava.

Načini uresničevanja ustavnih določb, s katerimi se uresničuje socialna država, so določeni v zakonih. Na temelju zakonske ureditve in drugih predpisov, sprejetih na temelju Ustave in zakonov, se uresničuje ustavne pravice na področju zaposlitve in dela, socialne varnosti, zdravstvenega varstva in posebnega varstva določenih kategorij prebivalstva, izobraževanja in na drugih področjih, ki prispevajo k osebnemu razvoju in blaginji prebivalstva.

Pomen oziroma učinke ustavne določbe o socialni državi na pravni sistem in na subjektivne pravice so najbolj natančno razčlenili v nemški ustavnopravni in socialni teoriji in v sodbah nemškega zveznega ustavnega sodišča na temelju določbe nemškega temeljnega zakona (20. člen), ki ima naravo ustave, da je Nemčija demokratična in socialna zvezna država.<sup>9</sup>

Nemški teoretiki analizirajo obveznosti socialne države, ki so zlasti:

- v demokratičnih postopkih določiti in uresničevati socialne cilje države,
- zagotoviti vsakomur človekovega dostojanstva vredno življenje,
- skrbeti za izravnavo socialnih neenakosti med ljudmi in za varovanje človekovega dostojanstva,

<sup>7</sup> V ustavi Nemčije (20. člen) in Španije (1. člen).

<sup>8</sup> Ustava Republike Slovenije (URS, Uradni list RS, št. 33/91-I, 66/00, 24/03, 69/04).

<sup>9</sup> Temeljni zakon (nem. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), prvi odstavek 20. člena.

- skrbeti za preprečevanje socialnih nasprotij in za ustvarjanje pravičnega socialnega reda.<sup>10</sup>

Čeprav je načelo socialne države po mnenju nemških teoretikov in sodne prakse osrednja norma za družbeno ureditev, pa po prevladujočem mnenju to načelo ne more biti pravna podlaga za uveljavljanje kakršnihkoli samostojnih subjektivnih socialnih pravic oziroma zahtevkov do socialnih dajatev s strani posameznikov na temelju ustave. Konkretizacija oziroma izvedba načela socialne države je prepuščena parlamentarnemu zakonodajalcu. Zakonodajalec svobodno določa sistem socialne varnosti oziroma socialne zaščite v okviru ustavnih določb, načel in pravil.

V slovenski ustavnosodni praksi se pobudniki za oceno ustavnosti posameznih zakonskih določb s področja socialne varnosti in tudi drugih področij pogosto sklicujejo na določbo Ustave, da je Slovenija socialna država.<sup>11</sup>

## 1.2. Država – družba blaginje

O pomenu države blaginje (angl. *welfare state*) se je začelo razpravljati v času velike gospodarske krize v tridesetih letih 20. stoletja v ZDA. Tedanji ameriški predsednik F. D. Roosevelt je utemeljeval, da vloga države ni samo v tem, da s prisilnimi sredstvi zagotavlja izvajanje pravnega reda (država policist), temveč je tudi v tem, da skrbi za blaginjo prebivalstva (država blaginje). Položaj posameznika ne more biti odvisen le od njegovih sposobnosti oziroma dejavnosti – država mora ustvarjati razmere za blaginjo prebivalstva.

V slovenskem prostoru je pomen socialne države in družbe blaginje oziroma države blaginje preučeval in analiziral prof. dr. Veljko Rus v delu *Socialna država in družba blaginje*.<sup>12</sup> Med drugim je zapisal, da spadata varnost in pravičnost v socialno državo, sreča in kakovost življenja pa v družbo blaginje. Socialna država se uresničuje zlasti s pravnim sistemom oziroma z zunanjimi dejavniki, družba blaginje pa zlasti z družino, sindikalnim organiziranjem, socialnim podjetništvom, civilno družbo oziroma notranjimi dejavniki.<sup>13</sup>

## 1.3. Socialna politika

Med strokovnjaki ni splošnega soglasja o definiciji socialne politike.<sup>14</sup> Socialno politiko praviloma definirajo ekonomisti in politiki kot intervencijo države zaradi prerezporeditve

<sup>10</sup> Več o socialni državi v Zacher, 1988.

<sup>11</sup> Primeri odločb Ustavnega sodišča: U-I-93/93, U-I-29/96.

<sup>12</sup> Glej Rus, 1990.

<sup>13</sup> O zunanjih oziroma javnih in notranjih oziroma zasebnih dejavnikih, ki vplivajo na socialno varnost, Zacher, 1989.

<sup>14</sup> Baldock, Manning (ur.), 2003, str. 7.

oziroma transfera sredstev med prebivalci ali državljani, zato da bi dosegli socialne (*welfare*) cilje.<sup>15</sup>

Socialni cilji so po znamenitem Planu socialne varnosti, ki ga je pripravil lord Beveridge<sup>16</sup> po drugi svetovni vojni: odpravljanje pomanjkanja, bolezni, neznanja, bednih življenjskih in bivalnih razmer in brezdelja. Zaradi odpravljanja teh stanj države organizirajo sisteme dajatev in storitev na petih glavnih področjih:

- dajatve za socialno varnost oziroma varnost dohodka,
- zdravstveno varstvo,
- izobraževanje,
- bivanje – stanovanjski projekti,
- socialne službe.

V novejšem času se med ukrepe socialne politike uvrščajo še ukrepi na področjih:

- kulture,
- okolja,
- kaznovalnega sistema.

Ukrepi socialne politike se analizirajo z vidika:

- namena in ciljev posameznih socialnih ukrepov ali skupine ukrepov,
- upravnih in finančnih podlag za izvajanje ukrepov,
- rezultatov posameznih ukrepov, zlasti z vidika, kdo med prebivalci pridobiva in kdo izgublja.

Glavni cilji socialne politike so usmerjeni v ustvarjanje znosnih življenjskih razmer za vsakogar, za zdravje posameznikov in prebivalstva, za možnosti za osebni in poklicni razvoj, za polno zaposlenost in za odpravljanje socialne izključenosti ter socialnih napetosti.

Socialna politika se v evropskih državah oblikuje na nacionalni ravni in na ravni Evropske unije. Nacionalne socialne politike so rezultat zgodovinskega razvoja, ekonomskih možnosti, socialnega stanja prebivalstva in politične usmeritve v določenem obdobju. V zadnjih desetletjih se socialne politike preusmerjajo od pasivnih ukrepov, s katerimi se posameznikom brez sredstev zagotavljajo pravice do denarnih dajatev in storitev, k tako imenovani tretji poti, po kateri morajo ukrepi za pomoč posameznikom v stiski temeljiti na primernem razmerju med pravicami subjektov socialnih pravic oziroma upravičencev do socialnih denarnih dajatev ter obveznostmi upravičencev in socialnih služb za določanje aktivnih oblik reševanja socialnih stisk. Obveznosti oseb, ki so zmožne za delo, so povezane na primer z vključevanjem v programe usposabljanja, izobraževanja, dela, zdravljenja, ki jih morajo organizirati socialne službe.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Prav tam.

<sup>16</sup> Glej Beveridge, 1942.

<sup>17</sup> Baldock, Manning (ur.), 2003, str. 21–28. Uravnoteženje pravic z obveznostmi v praksi imenujejo tudi tretja pot, ki naj bi jo utemeljeval nekdanji predsednik vlade Velike Britanije Tony Blair.

V EU je bila leta 2000 sprejeta Lizbonska strategija, ki določa ukrepe za preprečevanje socialne izključenosti in pospeševanje socialnega vključevanja z izobraževanjem, izboljševanjem znanja, zaposlitvijo in delom.<sup>18</sup>

Socialna izključenost je opredeljena kot stanje, ko posamezniki ali družine zaradi brezposelnosti oziroma slabega gmotnega stanja niso vključeni oziroma nimajo dostopa do zdravstvenega varstva, do izobraževanja, usposabljanja, do kulturnih dobrin in niso vključeni v družbeno življenje skupnosti.

---

<sup>18</sup> Marca 2000 je Evropski svet sprejel Lizbonsko strategijo za socialno vključevanje skupin prebivalstva, ki zaradi brezposelnosti in revščine nimajo dostopa do izobraževanja, usposabljanja, zdravstva ter političnega, družbenega in kulturnega življenja.