

Sistematična analiza PKP ukrepov s področja socialne varnosti: med pravom in (socialno) politiko

Luka Mišič*

UDK: 349.3:614:364(497.4)

Povzetek: Prispevek s sistematičnega zornega kota obravnava izbrane ukrepe s področja socialne varnosti, ki so bili s t. i. protikoronskimi zakonodajnimi paketi sprejeti v obdobju epidemije covid-19 v Sloveniji. Namen prispevka ni vnovični pregled pogosto spreminjajoče se ureditve na področju na področju socialne varnosti med leti 2020 in 2022, temveč v razvrstitvi in vsebinski analizi posebej izbranih ukrepov glede na temeljna načela socialne varnosti in temeljni namen socialnih pravic. Sistematični pregled namreč razkrije pogosto mešano naravo ukrepov, ki po eni strani odraža potrebo po zakonodajalčevem hitrem prilagajanju spremenjeni družbeni resničnosti, a po drugi strani nemalokrat vzbuja dvom glede njihove utemeljenosti, tudi morebitne politične motivacije za njihov sprejem.

Ključne besede: covid-19, socialna zaščita, socialna varnost, socialno varstvo, ugodnosti in spodbude, socialne odškodnine

Systematic Analysis of Anti Covid Measures in the Field of Social Security: Between Law and (Social) Policy

Abstract: The article follows a systematic approach to the analysis of anti covid-19 measures in the field of social security that were passed in Slovenia within the so-called anti-corona pieces of legislation. The aim of the article is not to produce yet another overview of ever changing legislative amendments in the field of social security during the epidemic years of 2020 to 2022, but to classify and examine the content of few selected measures according to the basic principles of social security and the basic purpose of social rights. A systematic analysis reveals, on the

* Luka Mišič, doktor pravnih znanosti, docent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Raziskovalec na Inštitutu za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
luka.misic@pf.uni-lj.si

Luka Mišič, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana. Research Fellow at the Institute of Criminology at the Faculty of Law in Ljubljana.

one hand, the legislator's need for rapid adaptation to the changing social reality but, on the other hand, often raises doubts about their soundness and possible political motivations behind their adaptation.

Key words: covid-19, social protection, social security, social assistance, advantages and incentives, social compensations

1. UVOD

Iz epidemije covid-19 kot izrednega stanja v družbi nedvomno izhaja zakonodajalčeva dolžnost, pravo čim hitreje, predvsem pa čim bolj učinkovito prilagajati spremenjenim razmerjem v družbi, in sicer z namenom zaščititi osrednje pravno varovane dobrine kot so npr. osebna varnost, zdravje, življenje, ter pri tem v morebitnem konfliktu ustavnih pravic oziroma ustavno varovanih vrednot ohraniti možnost čim bolj učinkovitega uresničevanja temeljnih pravic in svoboščin. To velja tudi glede temeljnih socialnih pravic oziroma na področju socialne varnosti, saj je epidemija, ki je v nekem trenutku v Sloveniji skoraj povsem zaustavila javno življenje in omejila dostop do prostega trga, s tem pa njegovo delovanje, pomembno vplivala na dohodkovno varnost številnih posameznikov in družin, ne nazadnje pa tudi na zdravstvene potrebe prebivalstva. Prav tako je lahko povzročila rast nekaterih življenjskih stroškov, pri čemer pa velja, da so se ti lahko, prav nasprotno, zaradi omejenih možnosti zasebne potrošnje, omejitev svobode gibanja in zmanjšanje mobilnosti, nizkih cen naftnih derivatov, ipd., pri posamezniku ali družini celokupno celo znižali.

Kljub dolžnosti hitrega in učinkovitega prilagajanja prava spremenjenim razmerjem v družbi pa zakonodajalec ali področni normodajalec, npr. Vlada, tudi v epidemiji ostajata zavezana osrednjim (pod)načelom (načela) pravne države, npr. jasnosti in določnosti predpisov, načelu sorazmernosti,¹ načelu demokratičnosti, zakonitosti in drugim. Enako velja za nujnost vztrajne zaveze sprejemati strokovno prepričljive in utemeljene ukrepe, tudi na področju socialne varnosti. Če sta Državni zbor in Vlada v času epidemije uspešno preprečevala brezposelnost, s tem ko sta nudila pomoč gospodarstvu² ter zagotovila, da je stroške

¹ Kateri veljajo tudi na področju socialne varnosti. Glej G. Strban, v: M. Pavčnik, A. Novak (ur.) (2013), str. 261-267.

² Glej G. Strban, L. Mišič (2022).

številnih javnih dajatev prevzel državni proračun,³ sta po drugi strani gorela od normodajne vročice na področju socialne varnosti, kjer sta sprejela ali predlagala več strokovno neutemeljenih, mestoma tudi protustavnih sprememb področne zakonodaje,⁴ in bila neuspešna pri zagotavljanju učinkovitega in enakopravnega dostopa do storitev zdravljenja,⁵ praviloma v prvem obdobju epidemije, vključno s skoraj pozabljenimi obtožbami o vnaprejšnji odklonitvi bolnišničnega zdravljenja domskim oskrbovancem.⁶

Ukrepe, ki jih je država sprejela na področju socialne varnosti ali ki so na to področje imeli pomemben vpliv sicer kaže razvrstiti v naslednje sklope: (i) solidarnostne pomoči, (ii) pomoč gospodarstvu in preprečevanje brezposelnosti, (iii) zdravje,⁷ vključno z varnostjo in zdravjem pri delu.⁸ Ker pa epidemija covid-19 ni izbruhnila lokalno, temveč globalno, so nekateri ukrepi kot npr. prepoved prehajanja državnih meja ali možnost prehajanja pod zaostrenimi pogoji, lahko vplivali tudi na področje (iv) koordinacije sistemov socialne varnosti,⁹

³ Za področje zdravstva kratko, a s tam navedenimi viri, v: L. Mišič (2021b), str. 154-155. Zanimivo, t. i. protikoronska zakonodaja med vire financiranja izrecno umešča tudi sredstva, pridobljena iz proračuna EU, pa čeprav tudi ta sredstva predstavljajo del proračunskih sredstev, le da je lahko njihova poraba namensko vezana. Glej npr. 90. člen Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP), Ur. l. RS, št. 152/20 do 206/21.

⁴ O neupravičeni ugodni obravnavi brezposelnih obmejnih delavcev, o enostranski odpovedi pogodbe o zaposlitvi starejšim delavcem in o poskusu uvedbe t. i. socialne kapice oziroma omejene prispevne osnove v: L. Mišič (2021a), str. 79 in nasl. Odveč je poudarjati, da je iz te vročice izšel tudi Zakon o dolgotrajni oskrbi (ZDOsk), Ur. l. RS, št. 296/21, ki ni vzpostavil in zagotovil systemskega financiranja zavarovanja za dolgotrajno oskrbo.

⁵ Obširno v: L. Mišič (2021b), str. 144 in nasl. O suspenzu storitev zdravljenja kot posebni obliki triaže v Mišič, Strban (2021), str. 198-201. O kršitvah pravic obvezno zavarovanih oseb v: L. Mišič, v: R. Salecl (2021), str. 94-97.

⁶ Glej npr. D. Keber, v: R. Salecl (2021), str. 159 in nasl.

⁷ O številnih izzivih na področju zdravstva, pacientovih pravic in obveznega zdravstvenega zavarovanja v času epidemije covid-19 v: G. Strban, L. Mišič (2022), L. Mišič, v: R. Salecl (2021), L. Mišič, G. Strban (2021), L. Mišič, G. Strban, v: Hondius, Ewoud (ur.) (idr.) (2021), L. Mišič (2020) in L. Mišič, G. Strban (2020).

⁸ Področje varnosti in zdravja pri delu je postalo zanimivo predvsem zato, ker so ukrepi, sprejeti na delovnih mestih, po eni strani preprečevali prenos okužbe v prostorih delodajalca, s tem pa nastanek poklicne bolezni oziroma poškodbe (prim. opredelitev poškodbe pri delu in poklicne bolezni iz 66. in 68. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-2, Ur. l. RS, št. 96/12 do 10/22), in so hkrati učinkovali v razmerju do splošne populacije oziroma varovanja javnega zdravja. To okoliščino bi bilo potrebno upoštevati tudi pri presoji najprimernejših virov financiranja zaščitnih ukrepov, npr. izključno financiranje delodajalcev, izključno financiranje države, sofinanciranje države.

⁹ Vprašanje ni podrobneje obravnavano v tem prispevku. Glej na več mestih v L. Mišič, G. Strban, v: Hondius, Ewoud (ur.) (idr.) (2021), str. 973 in nasl.

tako na podlagi prava Evropske unije (v nadaljevanju: EU) kot tudi na podlagi bilateralnih socialnih sporazumov, in zasebnega čezmejnega uveljavljanja storitev zdravljenja. Vsi izmed v nadaljevanju obravnavanih ukrepov praviloma padejo v vsaj enega izmed tako določenih sklopov, pri čemer v razpravi niso obravnavani vsi sklopi. Sistemizacija ukrepov sicer izhaja iz temeljne delitve na *pravice iz sistema socialne varnosti* (pri nas sistema socialnih zavarovanj), namenjenih nadomeščanju zaradi nastopa socialnega primera izpadlega dohodka ali zniževanju dohodka z nastopom socialnega primera povezanih povečanih življenjskih stroškov, in *pravice iz sistema socialnega varstva*, namenjene preprečevanju in odpravljanju revščine in socialne izključenosti. Tej delitvi kaže dodati še druge osrednje dajatve iz sistema socialne varnosti, in sicer družinske prejemke, socialne ugodnosti in spodbude, ter, pomembno, socialne odškodnine. Slednje so v strokovni razpravi skupaj s socialnimi ugodnostmi¹⁰ in spodbudami pogosto postavljene ob stran, v času epidemije covid-19 in na njeni podlagi sprejetih ukrepov na področju socialne varnosti pa se vse bolj zdi, da ima pretežni del obravnavanih ukrepov tudi naravo socialne odškodnine.

Izpostaviti velja, da prispevek kljub cilju sistematične analize k izzivu pristopa primeroma, tj. z izbiro reprezentativnih ukrepov mešane narave, ki jih je težko ustrezno kategorizirati. Namen prispevka je namreč prikazati, kako v času krize ukrepi hitro pridobijo mešano naravo, so pravzaprav le tako lahko učinkoviti, a pri tem prebijajo meje ustaljenih pojmovnih sklopov posameznih pravnih panog, v tem primeru prava socialne varnosti, s čimer pa lahko razkrivajo tudi morebitne suspektne zakonodajne namene njihovega sprejetja. Drugače, če k ukrepom pristopamo z zornega kota različnih podsistemov socialne varnosti in njihovih osrednjih ciljev, lahko kmalu ugotovimo, da nekatere dajatve, zagotovljene v času epidemije covid-19, nimajo prav veliko strokovnega smisla oziroma kaže njihov smisel iskati tudi v politični preračunljivosti Vlade kot osrednje predlagateljice ter politični preračunljivosti zakonodajnega telesa. Celostna analiza vseh relevantnih ukrepov, sprejetih med leti 2020 in 2022, bi terjala vzpostavitev zahtevnega metodološkega aparata, glede na katerega bi ukrep v pretežni meri umestili zdaj v eno zdaj v drugo polje socialne varnosti in bi ga z zgodovinsko ali drugo razlago, npr. zakonodajnega gradiva, skušali povezati z legitimnim in strokovno utemeljenim namenom zakonodajalca, po obsegu pa bi gotovo večkrat presegala meje tega prispevka.

¹⁰ Glej npr. 15., 17. ali 18. člen Zakona o vojnih veteranih (ZVV), Ur. l. RS, št. 59/06 do 174/20.

2. SOLIDARNOSTNE POMOČI

Med leti 2020 in 2022 je bilo raznim, praviloma pa ranljivim skupinam prebivalstva, namenjenih večje število solidarnostnih pomoči oziroma solidarnostnih dodatkov. Posebna kategorija denarnih dajatev, ki ima lastnosti dajatev iz različnih sistemov socialne varnosti in odpira osrednje vprašanje, kdo je znotraj širše družbene skupnosti pravzaprav solidaren s kom in s kakšnim zakonodajalčevim namenom, je bila določena že z Zakonom o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP),¹¹ prvim t. i. protikoronskim zakonodajnim svežnjem. Ta je pomoč najprej namenil upokojencem in drugim ranljivim skupinam prebivalstva, tem pa so z amandmajem iz aprila 2020¹² bile dodane druge ranljive skupine prebivalstva, prav tako upravičene do pomoči. Z zgodnjim amandmajem k ZIUZEOP razširjen krog upravičencev je sicer dober prikaz hitrega spreminjanja področne zakonodaje v času epidemije, ki je vodilo v vzpostavitev skoraj nepreglednega mnoštva stalno spreminjajočih se pravnih pravil. Tako je npr. večkrat (ne)obveznost plačila davkov ali prispevkov od na novo določenih dajatev bila urejena šele s spremembo predpisa.¹³

Pred analizo posameznih ukrepov tega sklopa sicer kaže opozoriti, da so se v letu 2020 po podatkih SURS drobnoprodajne cene znižale. Cene blaga so se v povprečju znižale za 1,7%, medtem ko so se cene storitev (kljub omejenemu delovanju trga) zvišale le za 0,2%. K deflaciji so največ prispevale nižje cene naftnih derivatov, počitniških paketov in oblačil ter obutve. Pomembno so se podražili tobak in tobačni izdelki ter storitve iz skupine zdravstvo (za 4,9%), hrana pa za 1,1%.¹⁴ Številne v nadaljevanju obravnavane dajatve je, vsaj kar se strokovne (ne)primernosti njihovega izplačila tiče, nujno presojati tudi v luči navedenih podatkov za leto 2020, katerim bi v kasnejši razpravi bilo nujno dodati tudi podatke za leto 2021. Dodati gre, da je zakonodajalec različne oblike pomoči v prvem protikoronskem zakonodajnem svežnju umestil v poglavje, imenovano *Socialno varstvo, pravice iz javnih sredstev in uveljavljanje pravic iz naslova starševskega varstva*, z Zakonom o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi

¹¹ Ur. l. RS, št. 49/20 do 206/21.

¹² Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije covid-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP-A), Ur. l. RS, št. 61/2020.

¹³ Glej npr. 9. člen ZIUZEOP-A.

¹⁴ SURS, 2021, str. 13.

posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPDVE),¹⁵ pa so ti bili umeščeni v poglavje, imenovano *Začasni ukrepi na področju socialnega varstva*. Jezikovna razlaga in sistematična umestitev znotraj predpisa samega tako jasno odkazuje na dajatve, namenjene preprečevanju revščine in socialne izključenosti.

2.1. Upokojenci

57. člen ZIUZEOP je določil pravico do t. i. enkratnega solidarnostnega dodatka za upokojence, ki so glede na višino pokojnine, ki jo prejemajo, bili upravičeni do enkratnega izplačila dodatka v višini 300 (do 500 EUR pokojnine), 230 (do 600 EUR pokojnine) ali 130 (do 700 EUR pokojnine) EUR.¹⁶ Dodatek, ki je bil izplačan iz državnega proračuna, ni bil podvržen obveznosti plačila javnih dajatev, niti se ta ni všteval med dohodek, upošteven pri uveljavljanju pravic iz sistema socialnega varstva. Z doktrinarnega zornega kota in zornega kota sistematizacije dajatev socialne varnosti,¹⁷ umestitev ukrepa, niti njegov namen, nista povsem jasna. Dajatev je po eni strani temeljila na preverbi posameznikovega socialno-ekonomskega položaja, kar bi govorilo v prid njene tudi naslovne umestitve v sistem socialnega varstva, a se po drugi strani prav pri siceršnjem ugotavljanju upravičenosti do pravic iz tega sistema ta ni upoštevala, preverba pa je, drugače kot npr. pri ugotavljanju upravičenosti do denarne socialne pomoči, bila močno poenostavljena. To je razumljivo, saj bi bremena socialnega upravnega postopka, v katerem bi se preverjalo upokojenčevo (ne)upravičenost, bila prevelika tako za centre za socialno delo (v nadaljevanju: CSD), ki bi verjetno namesto zdaj pristojnega Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) odločali o tej pravici, kakor tudi za upokojence, ki bi solidarnostni dodatek najverjetneje prejeli pozno, ko bi negativni učinki tistega »vala« epidemije morda že izzveneli. Sklepali bi lahko, da je zakonodajni namen te *sui generis* denarne dajatve bil predvsem v zmanjševanju povišanih življenjskih stroškov v času epidemije, pa čeprav ni nujno, da so ti sploh nastali. Če bi bil njen namen preprečevanje revščine in

¹⁵ Ur. l. RS, št. 203/20 do 206/21.

¹⁶ Do enkratnega solidarnostnega dodatka za upokojence so bili upravičeni tudi prejemniki nadomestil iz invalidskega zavarovanja, ki delajo s krajšim delovnim časom in so na začasnem čakanju na delo oziroma odsotni z dela zaradi višje sile ter imajo stalno prebivališče v Sloveniji. Glej deseti odstavek 58. člena ZIUZEOP oziroma 15. člen ZIUZEOP-A.

¹⁷ Doktrinarno izhajam predvsem iz A. Bubnov Škoberne, v: A. Bubnov Škoberne, G. Strban (2010), str. 39 in nasl., D. Pieters (2006), str. 1-9, str. 31 in nasl., ter G. Strban, v: M. Jemec Tomazin (idr.) (ur.) (2019), str. 211 in nasl.

socialne izključenosti, bi morala ta biti izplačana po pravilih in v skladu z mejnimi vrednostmi dohodka, določenimi z Zakonom o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS),¹⁸ oziroma v skladu z določbami Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre).¹⁹ Iz prvega odstavka 57. člena ZIUZEOP sicer izhaja, da je namen enkratnega solidarnostnega dodatka za upokoјence, ki je bil izplačan večkrat, nazadnje pa januarja 2022 in sicer na podlagi Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitve, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (ZDUPŠOP),²⁰ izboljšati socialno varnost uživalcev nizkih pokojnin. Kot že zapisano, ni nujno, da se je položaj upokoјencev na področju socialne varnosti kot javne dohodkovne varnosti v času epidemije covid-19 kakorkoli poslabšal, saj ti praviloma niso ekonomsko aktivni oziroma ne delujejo kot ponudniki na trgu, katerega delovanje je bilo omejeno. Kot že zapisano, je dodatek prav tako bil izplačan večkrat, tudi v obdobju povsem neomejenega delovanja trga. Na podlagi osmega odstavka 57. člena ZIUZEOP se je dodatek prejemnikom pokojnin v sorazmernem deležu sicer izplačal v sorazmernem delu, določenem za odmero pokojnine, pri čemer bi bilo zanimivo videti, koliko prejemnikov nizkih pokojnin, katerih socialno-ekonomski položaj je sicer ugoden, npr. zaradi lastništva premoženja večje vrednosti, opravljanja dela na pravnih podlagah, ki ne posegajo v višino pravice do pokojnine,²¹ je vendarle prejelo dodatek. Takšen uvid je seveda omejen s samo sistemsko zasnovo pokojninskega in invalidskega zavarovanja kot tudi dejstva, da bi bil mogoč predvsem kot posledica preverbe upokoјenčevega socialno-ekonomskega položaja v socialnem upravnem postopku pred pristojnim CSD. Z dobrohotno razlago zakonodajnega namena ukrepa bi lahko le-tega opredelili kot posebno obliko socialne odškodnine, ki naslavlja negativne posledice epidemije, ki jih je s svojim ravnanjem povzročila država (npr. morebitne negativne posledice zvezane z omejenim dostopom do stvari in storitev na trgu), ali jih le-ta ni uspela v celoti preprečiti. Upokoјenci so npr. bili izpostavljeni večjim zdravstvenim tveganjem, zaradi česar so večji del razpoložljivega dohodka lahko namenili nakupu zaščitne opreme, zdravil, ipd.,

¹⁸ Ur. l. RS, št. 62/10 do 189/20.

¹⁹ Ur. l. RS, št. 61/10 do 196/21.

²⁰ Ur. l. RS, št. 206/21.

²¹ Npr. delo upokoјencev na podlagi pogodb civilnega prava, delovanje v okviru gospodarskih družb mimo statusa poslovalne osebe. V mislih imam predvsem nekoč samozaposlene osebe, danes upokoјence, ki kljub visoki usposobljenosti lahko prejemajo le nizko starostno pokojnino, saj ta odraža dejstvo plačevanja prispevkov od nizkih pokojninskih osnov, a prav zaradi visoke usposobljenosti in poznavanjem pravil prava socialne varnosti in civilnega prava, predvsem določb pokojninske zakonodaje o (ne) vključitvi v obvezno zavarovanje, nadaljujejo z delom.

vendar pa bi tako nastale povečane življenjske stroške država lahko omejevala z izdajo zdravstvenih bonov, ki bi sledili tistim na področju turizma. Povečano zdravstveno tveganje kot razlog za izplačilo dodatka lahko sicer izpeljemo iz 58. člena ZIUZEOP, ki ureja enkratni solidarnosti dodatek za druge ranljive skupine oseb. Prvi odstavek namreč določa, da se za izboljšanje socialnega položaja drugih ranljivih skupin oseb, ki imajo nizke dohodke in so glede na ogroženo starostno skupino *najbolj izpostavljeni nevarnostim epidemije*, izplača enkratni solidarnosti dodatek. Med ogroženo starostno skupino, najbolj izpostavljeno nevarnostim epidemije, je zakonodajalec umestil tudi študente.

Z nekoliko manj blagohotno razlago kaže ukrep iz 57. člena ZIUZEOP opredeliti kot kvazi-univerzalno dajatev prekomerno radodarne (socialne) politike, usmerjene predvsem v zbiranje glasov v času prihajajočih državnoborskih volitev, v obdobju resda povišanih življenjskih stroškov, ki pa imajo kljub zakonski umestitvi le malo skupnega z epidemijo covid-19, temveč so posledica eksponentne rasti cen energentov, posledičnega dviga cen življenjskih potrebščin oziroma inflacije, dodatno zaostrene z vojno v Ukrajini.

2.2. Študenti

Kot izhaja iz šestega odstavka 58. člena ZIUZEOP, ki ureja enkratni solidarnosti dodatek za druge ranljive skupine oseb, se je 1. 6. 2020 študentom pod posebnimi pogoji, vezanimi na prebivališče, redni študij in (ne)obveznost zavarovanja v pokojninskem in invalidskem zavarovanju, izplačal enkratni solidarnostni dodatek v višini 150 EUR. Glede izplačila dodatka študentom, ki je bil po juniju 2020 pod nekoliko drugačnimi pogoji, vezanimi na status študenta, izplačan npr. januarja 2021, in sicer na podlagi ZIUPOPĐVE, je zanimivo predvsem to, da ukrep ni bil potrjen prav nobeni preverbi socialno-ekonomskega položaja. Izpostaviti velja tudi, da je bil dodatek pridržen študentom s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, s čimer je predlagatelju oziroma zakonodajalcu težje prepričljivo zagovarjati tezo, da je bil ta namenjen zniževanju stroškov povezanih s študijem, npr. zaradi nakupa računalniških ali drugih pripomočkov za študij od doma. V tem primeru bi gotovo moral biti izplačan vsem (rednim) študentom, ki se izobražujejo po javnoveljavnih študijskih programih v Sloveniji, neodvisno od prebivališča, ali pa vsaj ob izpolnjenem pogoju zakonitega začasnega prebivanja v Sloveniji. Drži, da izplačilo davčno financiranih dajatev praviloma temelji na statusu državljana ali (stalnega) rezidenta, ki predstavljata dovolj močno vez med posameznikom

in državo oziroma skupnostjo,²² vendar pa prav zaradi pridržanosti dajatve slovenskim državljanom tudi dodatek, izplačan študentom, podobno kot enkratni, a večkrat ponovljeni solidarnostni dodatek za upokoјence, spominja predvsem na kvazi-univerzalno dajatev, vnovič prekomerno, a gotovo s posebnim namenom radodarne (socialne) politike ali vsaj politike, ki je s *sui generis* ukrepi socialne varnosti pravzaprav izvajala makroekonomske ukrepe.

Čeprav je s protikrizno zakonodajo s področja socialne varnosti, kadar morajo njeni ukrepi učinkovati nemudoma, praviloma težje zagotoviti ciljanost dajatev, pa je le-ta v primeru izplačila solidarnostnega dodatka študentom povsem vprašljiva, še posebej v luči namena dodatka, kot ta izhaja iz že omenjenega prvega odstavka 58. člena ZIUZEOP, in sicer izboljšanje socialnega položaja drugih *ranljivih oseb*, ki imajo *nizke dohodke* in so glede na *ogroženo starostno skupino najbolj izpostavljeni nevarnostim epidemije*. Ne preseneča, da ZIUPOPĐVE take določbe, vezane na izplačilo solidarnostnega dodatka študentom, ne vsebuje. Dodatek je namreč bil zagotovljen vsem študentom v enaki višini, popolnoma neodvisno od njihovega socialno-ekonomskega položaja oziroma socialno-ekonomskega položaja družine, če njeni člani študenta preživljajo oziroma živijo z njimi v skupnem gospodinjstvu.

Med ranljive skupine oseb, ki imajo nizke dohodke in so bili z vidika tveganja revščine in socialne izključenosti najbolj izpostavljeni nevarnostim epidemije bi lahko kvečjemu umestili študente, ki se ob študiju preživljajo s študentskim delom. Pričakovanje, da se v kriznih situacijah lahko vsi študenti vrnejo v družinsko okolje, ki jim zagotavlja socialno varnost, vključenost in preprečuje revščino, temelji na predpostavki urejenih družinskih razmer ter ustreznega socialno-ekonomskega položaja družine. Drži, da imajo starši v skladu s 183. členom Družinskega zakonika (DZ)²³ obveznost preživljanja otrok dokler se ti redno šolajo, a najdlje do otrokovega dopolnjenega 26. leta starosti, vendar pa se zakonodajalec ne bi smel zanašati na avtomatično vzpostavitev odgovornosti družinske celice za socialno varnost in vključenost njenih članov. Drži tudi, da je namen začasnega in občasnega dela študentov slednjim omogočiti pridobitev delovnih izkušenj in dodatnega zaslužka ob rednem izobraževanju, vendar pa je življenjska resničnost tudi še zmeraj redno šolajočih se študentov lahko drugačna od zakonodajnega namena ureditve, in sicer takšna, da brez tako pridobljenega dohodka ti ne bi nujno mogli živeti in študirati (v siceršnjem kraju študija). Prav

²² Glej npr. Odločbo Sodišča EU v zadevi *Bidar*, C-209/03 z dne 15. 3. 2005.

²³ Ur. l. RS, št. 15/17 do 200/20.

zaradi zakonodajnega namena ureditve, po katerem naj bi študenti študentsko delo opravljali krajši čas ali le občasno, zakonodajalec slednjim ni mogel zagotoviti dajatev, namenjenih nadomeščanju izpadlega aktivnega dohodka, pa čeprav so zaradi fleksibilnega razmerja med delodajalcem in študentom slednji v času zastoja gospodarstva oziroma prostega dostopa do stvari in storitev na trgu praviloma prvi izgubili ves ali pretežni del aktivnega dohodka. S takšnim zagotavljanjem socialne varnosti študentov delavcev, ki plačujejo npr. prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, bi zakonodajalec posredno priznal, da se je zakonodajni namen ureditve v življenjski resničnosti izjalovil, in da se opravljanje dela na podlagi študentske napotnice pogosto približuje opravljanju dela v delovnem razmerju. Ob odsotnosti statističnih podatkov, koliko mladih, in v kolikšnem obsegu, opravlja študentsko delo, pri tem redno študira in je v pretežni meri ali izključno odvisnih od tako pridobljenega dohodka, je razprava v tem delu, drži, le spekulacija.

Podobne lastnosti je moč pripisati t. i. digitalnemu bonu, ki ga uvaža 27. člen Zakona o spodbujanju digitalne vključenosti,²⁴ s katerim bo dijakom in študentom na vseh ravneh študija namenjenih 150 EUR za nakup nove, obnovljene ali rabljene računalniške opreme. Če dajatev presojamo z zornega kota socialne varnosti, ta gotovo predstavlja socialno spodbudo ali ugodnost, podobno kot npr. subvencionirani javni prevoz, subvencionirano bivanje, subvencionirana prehrana. Vprašanje je le, zakaj se zakonodajalec ni odločil za korak več, s katerim bi spodbudo ali ugodnost v višji vrednosti namenil tistim, ki pomoč pri nakupu za študij potrebne računalniške opreme dejansko potrebujejo, na račun prihranka sredstev v razmerju do tistih, ki bodo 150 EUR dajatve porabili za nakup *AirPods Pro*.²⁵ Časa za izvedbo nekoliko zahtevnejših upravnih postopkov je gotovo dovolj, saj se študij in šolanje na daljavo skoraj več ne izvaja, pri čemer dajatev močno spominja na osrednjo univerzalno dajatev slovenskega sistema socialne varnosti, katere namenska potrošnja se ne preverja, saj se niti ne more preverjati, in sicer pomoč ob rojstvu otroka, v višini 350 EUR, izplačana na podlagi 68. člena Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1).²⁶

²⁴ EVA 2021-1545-0001.

²⁵ O t. i. dragih okusih (z zornega kota socialne varnosti) na več mestih v L. Mišič (2019), predvsem str. 165-166.

²⁶ Ur. l. RS, št. 26/14 do 92/21.

2.3. Druge (dodatne) skupine ranljivih oseb

Ob študentih, je 58. člen ZIUZEOP enkratni solidarnostni dodatek v višini 150 EUR namenil tudi prejemnikom denarne socialne pomoči oziroma varstvenega dodatka, ki niso sami ali pa niso osebe, ki se ob njih upoštevajo pri ugotavljanju gmotnega položaja po ZUPJS, upravičene do enkratnega solidarnostnega dodatka za upokoјence. Dodatek je bil zagotovljen tudi osebam, s stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki niso upravičene do enkratnega solidarnostnega dodatka za upokoјence, katerih lastni dohodek ne presega premoženjskega cenusa za pridobitev varstvenega dodatka in so dopolnile 65 let starosti ter so člani kmetije. Z amandmajem dodani 58.a člen ZIUZEOP je med upravičence umestil nadaljnjih 8 kategorij ranljivih skupin oseb, npr. družinske pomočnike, upravičence do starševskega dodatka, upravičence do dodatka za nego, upravičence do delnega plačila za izgubljeni dohodek, pri čemer so ti do dodatka na podlagi tako navedenega statusa postali upravičeni neprednostno, če torej niso izčrpali že drugih podlag za njegovo izplačilo.

Glede na to, da je zakonodajalec v primeru nekaterih upravičencev posredno določil cenzus za izplačilo dodatka oziroma da je ta cenzus zvezan s pridobitvijo pravice, na podlagi katere se kot dodatek izplačuje še solidarnostna pomoč, kaže dajatev po eni strani opredeliti kot dajatev, ki ima naravo dajatve iz sistema socialnega varstva. Vendar pa je ta, po drugi strani, izplačana posameznikom, katerih preživetje naj bi že bilo zagotovljeno prav z izplačilom temeljne dajatve, npr. denarne socialne pomoči, oziroma z izplačilom dajatev, ki presegajo cenzus za pridobitev denarne socialne pomoči in so praviloma vezane na minimalno plačo. S tega zornega kota enkratni solidarnostni dodatek predstavlja prav to, kar naj bi glede na jezikovno razlago imena te *sui generis* dajatve tudi bil, in sicer dodatek, ki naj glede na z epidemijo predpostavljeno povečanje življenjskih stroškov, ki bi v primeru prejemnikov nizkih dohodkov ali dajatev, preprečevalo revščino in socialno izključenost. Vnovič pa se odpira enako vprašanje, kateri so tisti povečani življenjski stroški, ki so dejansko nastali, in sicer v času, ko je javno življenje bilo močno omejeno, pri čemer pa cene zaščitne opreme, predvsem mask, in higienskih sredstev, predvsem razkužil, praviloma niso bile nesorazmerno visoke. Še več, v tem obdobju so npr. strmoglavile cene naftnih derivatov, ki so kot že zapisano poskrbele za visoko deflacijo, kot edini verjeten primer povečanih življenjskih stroškov pa se ponuja primer enkratnega nakupa večjih količin hrane in drugih življenjskih potrebščin ali opravljanje manj nakupov večje vrednosti, tudi z namenom ustvarjanja zalog najosnovnejših življenjskih

potrebščin, kar gotovo lahko najbolj velja za upokoјence in druge starejše osebe. Slednje so se z vsakim vstopom v javno življenje zaradi pričakovanega težjega poteka bolezni namreč še posebej izpostavile nevarnostim epidemije in v tem smislu gotovo sodijo v skupino t. i. ranljivih oseb.

2.4. Pomoč ob rojstvu otroka

Enega izmed zanimivejših ukrepov s področja socialne varnosti, natančneje, področja družinskih prejemkov, je prinesel 101. člen ZIUPOPДVE, ki je enemu od staršev, posvojitelju ali drugi osebi, prejemnici pomoči ob rojstvu otroka po ZSDP-1, namenil t. i. enkratni solidarnostni dodatek za novoroјence v višini (dodatnih) 500 EUR in ga je, drugače od drugih s socialnim primerom starševstva povezanih dajatev, umestil v samostojno poglavje in ne v poglavje o začasnih ukrepih na področju socialnega varstva. Pri tem ni jasno, kako so se stroški družine oziroma stroški skrbi in vzgoje novoroјencev, rojenih med januarjem 2020 in junijem 2023 (!), povečali za več kot sto odstotkov. Sklenemo lahko, da se za ukrepom, namenjenemu odpravljanju negativnih posledic epidemije covid-19, skriva prikriti ukrep aktivne družinske politike, ki se nahaja v jedru ene izmed koalicijskih strank ter njenih teženj po strožjem razlikovanju med ukrepi družinske politike in ukrepi na področju socialnega varstva. To nikakor ne pomeni, da zakonodajalec ni upravičen sprejemati predpisov, ki spodbujajo osnovanje družine, ne nazadnje na področju uživa široko polje proste presoje, ustavna zaveza pa izhaja ne le iz 50. temveč tudi izrecno iz tretjega odstavka 53. člena Ustave Republike Slovenije (URS).²⁷ Vendar pa je s sistematičnega zornega kota, ne nazadnje pa tudi zornega kota jasnosti in predvidljivosti predpisov, pomembno, da vlada kot osrednja predlagateljica oziroma zakonodajno telo takšne spremembe vključujeta v področne predpise, ne pa v večpodročne protikrizne predpise. Zapisano velja tudi za mnogo pomembnejši, pred dobrim letom še aktualen predlog uvedbe omejene prispevne osnove z Zakonom o debirokratizaciji (ZDeb).²⁸

Zanimivo, ZIUPOPДVE je v 93. členu sicer uredil tudi enkratni solidarnostni dodatek za otroke do 18. leta starosti v višini 50 EUR, do katerega je bil upravičen eden od staršev ali druga oseba, npr. rejnik oziroma, sklepamo lahko, katerakoli druga oseba, ki dejansko skrbi za otroka. Z istim členom je bil povečan, in sicer

²⁷ Uradni list RS, št. 33/91-1 do 92/21.

²⁸ Uradni list RS, št. 3/22. Podrobneje v Mišič (2021a), str. 85-89.

do konca epidemije, znesek dodatka za velike družine, 94. člen pa je za čas trajanja epidemije povečal tudi dodatek za nego otroka. Pri tem kaže vnovič opozoriti na dejanski dvig cen življenjskih potrebščin v času epidemije, kratko opisan v uvodnem delu razprave.

3. POMOČ GOSPODARSTVU IN ZAPOSLOVANJE

Ukrepi, namenjeni pomoči gospodarstvu, in ukrepi, namenjeni preprečevanju brezposelnosti, so po naravi stvari medsebojno močno povezani. Razbremenitev v času epidemije covid-19 močno povečanega poslovnega tveganja, ki ga nosijo podjetja oziroma delodajalci, praviloma pomeni olajšano ohranitev zaposlitve delavcev, sploh kadar je upravičenost do določene dajatve pogojena z zagotovitvijo nadaljnje zaposlitve oziroma z obveznostjo delodajalca, da ne odpove pogodbe o zaposlitvi. Podobno velja v razmerju do samozaposlenih oseb, ki so samostojni nosilci celotnega poslovnega tveganja, od katerega je praviloma odvisno nadaljevanje njihove samozaposlitve. Ukrepi, namenjeni pomoči gospodarstvu in preprečevanju brezposelnosti, so sicer praviloma obsegali neposredno finančno pomoč gospodarstvu oziroma delodajalcem in samozaposlenim osebam ali pa so gospodarski subjekti bili razbremenjeni plačila siceršnjih javnopravnih dajatev oziroma je ta obveznost bila odložena.²⁹ Ukrepe kot so subvencije za zagotavljanja t. i. čakanja na delo ali subvencije za (so)financiranje skrajšanega delovnega časa, je sicer težko razvrstiti bodisi v kategorijo pomoči gospodarstvu bodisi v kategorijo ukrepov, namenjenih preprečevanju brezposelnosti, močnejše zvezanih z zagotavljanjem socialne varnosti delavca. Enako velja za prevzem stroškov izplačila nadomestila za začasno odsotnost z dela zaradi bolezni ali poškodbe in nekatere druge ukrepe, celo za ukrepe spodbujanja potrošnje v obliki t. i. turističnih in drugih bonov, ki so imeli neposredni vpliv na ohranjanje zaposlitev ali vnovično zaposlovanje oziroma delo (s polnim delovnim časom) v zaradi epidemije najbolj ogroženih sektorjih gospodarstva. Ker so socialne ugodnosti in spodbude namenjene posamezniku ali družini oziroma je socialna varnost zmerom zvezana z zagotavljanjem javne dohodkovne varnosti fizični osebi ali skupnosti fizičnih oseb, ukrepov v večini primerov ne moremo opredeliti kot

²⁹ O posameznih ukrepih, ki so lahko še v veljavi, izčrpno v G. Strban, L. Mišič, 2022. Sicer glej npr. določbe o oprostitvi plačila prispevkov za samozaposlene, verske uslužbenke, družbenike in kmete iz 38. člena ZIUZEOP.

takšnih. Niti jih ne moremo opredeliti kot socialne odškodnine, ki bi jih država podjetjem zagotavljala zato, ker je z oblastnimi pravnimi akti omejila delovanje gospodarstva oziroma dostop potrošnikov na trg dobrin in storitev, saj za slednje velja povsem enako – te so lahko zagotovljene zgolj posamezniku. Vendar pa so številni posameznikom in družinam šele posredno namenjeni ukrepi imeli cilj in učinek zagotavljanja njihove socialne varnosti v času epidemije covid-19. V nadaljevanju razprave sta vendarle podrobneje analizirana dva ukrepa, ki sta bila namenjena posamezniku, in sicer t. i. mesečni temeljni dohodek (za samozaposlene osebe) in olajšan dostop do dajatev za primer brezposelnosti.

3.1. Mesečni temeljni dohodek za samozaposlene

T. i. izredna pomoč v obliki mesečnega temeljnega dohodka je bila upravičenim samozaposlenim osebam, tj. tistim, ki so zaradi epidemije covid-19 v zakonsko določenih referenčnih obdobjih občutile oziroma so pričakovale relevantno znižanje prihodkov, prvič izplačana na podlagi 34. člena ZIUZEOP, medtem ko je veljavnost ukrepa bila podaljšana z več zakoni oziroma so ti dopolnili ureditev, npr. glede pogojev vračila izredne pomoči, višine izredne pomoči.³⁰ Marca 2020 je bila zagotovljena v višini 350 EUR, medtem ko so upravičene samozaposlene osebe aprila in maja 2020 prejele 700 EUR mesečno. Glede na določbe šestega odstavka 34. člena ZIUZEOP je bil mesečni temeljni dohodek oproščen plačila vseh davkov in prispevkov.

Mesečni temeljni dohodek je po eni strani gotovo predstavljal dajatev, namenjeno nadomestitvi zaradi epidemije covid-19 izpadlega aktivnega dohodka, in v tem smislu spominjal na tipično dajatev iz sistema socialne varnosti, le da ni nastopil kateri izmed socialnih primerov (npr. brezposelnost), a je po drugi strani pravzaprav pomenil odškodnino države za škodo, ki so jo samozaposlene osebe utrpale zaradi omejenega delovanja trga oziroma (ne)dostopa potrošnikov do trga dobrin in storitev,³¹ ali, podobno, spodbudo, namenjeno preprečevanju že

³⁰ Glej npr. 88. in nasl. člene ZZUOOP ali, npr. glede verskih uslužbencev, 111. člen in nasl. člene ZIUPOPdVE ali npr. 3. člen Zakona o interventnih ukrepih za pomoč gospodarstvu in turizmu pri omilitvi posledic epidemije COVID-19 (ZIUPTG), Ur. l. RS, št. 112/21 do 187/21.

³¹ Podobno velja za enkratni solidarnostni dodatek za brezposelne osebe, ki so zaposlitev izgubile od 12. marca 2020 (zaradi epidemije), urejen s 60. členom Zakona o dodatnih ukrepih za omilitve posledic COVID-19 (ZDUOP), Ur. l. RS, št. 15/21 do 206/21. Brezposelnost je namreč lahko nastopila zaradi heteronomnih omejitev dostopa do oziroma delovanja trga.

omenjene preteče brezposelnosti. Zanimivo je tudi, da se v pravici, imenovana *pomoč*, zaradi specifičnega položaja samozaposlene osebe mešajo elementi dajatev, namenjenih pomoči gospodarstvu, dajatev, namenjenih preprečevanju brezposelnosti, in, kot že omenjeno, elementi tipičnih dajatev iz sistema socialne varnosti kot tudi dajatev iz sistema socialnega varstva. Odveč je poudarjati, da je lahko upravičenim samozaposlenim osebam v času epidemije covid-19 grozila celo revščina in socialna izključenost. Vendarle pa mesečni temeljni dohodek, niti če ga razumemo kot dajatev, namenjeno nadomestitvi izpadlega aktivnega dohodka, niti kot (socialno) odškodnino ali kot dajatev, namenjeno preprečevanju revščine in socialne izključenosti, ni bil prilagojen življenjskemu standardu (socialna varnost), dejanski škodi (odškodnina) ali potrebam samozaposlene osebe (socialno varstvo). Izplačan je bil v enakem znesku za vse upravičene samozaposlene osebe, ki so dajatev, ki bi jo prav zato lahko šteli tudi kot pogojno državno posojilo, pod pogoji prihodnje uspešnosti na trgu, bile dolžne vrniti. Tako mesečni temeljni dohodek nikakor ne more predstavljati (socialne) *pomoči* samozaposlenim osebam, saj se je presoja potreb oziroma (ne)upravičenosti upoštevala glede na primerjavo referenčnih obdobj izgube dohodka v času epidemije covid-19, ko je pomoč lahko bila nujna oziroma upravičeno izplačana, in referenčnih obdobj po sprostitvi omejitvenih ukrepov, ko potrebe po njeni zagotovitvi več ni bilo. S tega zornega kota dajatev tudi ne predstavlja najprimernejše spodbude gospodarstvu oziroma samozaposlenim osebam, saj so te kasneje lahko celo bile nemotivirane za delo. Na naravo dajatve kot *pomoči* meri tudi poimenovanje dohodka kot *temeljnega*, kar pomeni, da je ta namenjen tudi izpolnitvi temeljnih potreb samozaposlenih oseb, ki jim je dodan namen ohranjanja samozaposlitve oziroma delovanja na trgu v času po epidemiji covid-19. Zdaj bolj, zdaj manj posrečen ukrep pravzaprav predstavlja dajatev, ki je stičišče skoraj vseh dajatev iz sistema socialne varnosti, vključno z raznovrstnimi spodbudami in ugodnostmi, in je morda najbolj svojevrsten, torej *sui generis* ukrep, med leti 2020 in 2022 v luči javne zdravstvene krize sprejet na področju socialne varnosti.

Zavoljo teoretične razprave kaže ukrepe na področju socialne varnosti, ki odpravljajo negativne posledice, ki praviloma izhajajo iz ravnanja države, v prvi vrsti šteti za socialne odškodnine, medtem ko imajo drugi ukrepi zvezani z morda povsem enakimi negativnimi posledicami, ki praviloma povečujejo tveganje brezposelnosti, npr. zmanjšanje povpraševanja na globalnem trgu, prekinitev dobavnih verig, ipd., učinek socialne spodbude, praviloma zagotovljene posredno, skozi različne oblike pomoči gospodarstvu.

3.2. Dajatve za brezposelnost

Že ZIUZEOP je v 61.a členu določil t. i. začasno denarno nadomestilo plače zaradi izgube zaposlitve, in sicer, če je osebi od 13. marca 2020 dalje prenehala pogodba o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali s potekom časa, pri čemer oseba ne izpolnjuje pogojev za pridobitev denarnega nadomestila za primer brezposelnosti po določbah Zakona o urejanju trga dela (ZUTD).³² Ukrep je bil vključen tudi v ZIUPOPDVE, ki je npr. določil, da se začasno denarno nadomestilo izplača v višini 513,64 EUR *bruto*,³³ pomemben del določbe, ki ga je prvi protikoronski zakonodajni sveženj izpustil. Podobno kot druge dajatve krizne zakonodaje s področja socialne varnosti, je tudi začasnemu denarnemu nadomestilu moč pripisati lastnosti dajatev različnih podsistemov socialne varnosti. Po eni strani je dajatev kot tipična dajatev iz sistema socialnih zavarovanj namenjena kritju izpadlega aktivnega dohodka, in sicer v primeru uresničitve socialnega tveganja brezposelnosti. Po drugi strani je ta bila izplačana v enakem znesku, neodvisno od višine posameznikovega aktivnega dohodka iz zaposlitve in trajanja zaposlitve,³⁴ ter hkrati v tako nizkem znesku, ki ob odsotnosti drugih dohodkov ali premoženja praviloma ne omogoča preživetja. S tega zornega kota je kvazi-univerzalna dajatev bolj podobna dajatvam iz sistema socialnega varstva, le da je zaradi kvazi-zavarovalne narave³⁵ ni spremljala preverba posameznikovega socialno-ekonomskega položaja in položaja družine. Hkrati bi jo lahko opredelili tudi kot odškodnino, ki jo je država izplačala vsem brezposelnim osebam, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, za čas, ko je tudi zaradi njenih ukrepov iskanje vnovične zaposlitve praviloma bilo močno oteženo. Zaradi močno mešane narave je tudi začasno denarno nadomestilo moč označiti za *sui generis* dajatev socialne varnosti.

³² Ur. l. RS, št. 80/10 do 172/21.

³³ Glej 97. člen ZIUPOPDVE.

³⁴ Izplačana je bila največ za čas trajanja razglašene epidemije.

³⁵ Glede na določbe tretjega odstavka 97. člena ZIUPOPDVE oziroma tretjega odstavka 61.a člena ZIUZEOP, je prejemnik začasnega denarnega nadomestila za čas njegovega prejetja vključen v obvezna socialna zavarovanja kot brezposelna oseba, ki je prejemnik denarnega nadomestila za primer brezposelnosti.

4. SKLEP

Raznorodna narava v razpravi obravnavanih dajatev s področja socialne varnosti ni presenetljiva. Tako ni presenetljivo niti, da je v tej razpravi izbrane dajatve težko umestiti v tradicionalne kategorije ali pojmovne sklope socialne varnosti, vključno z njihovimi osrednjimi cilji, npr. zagotavljanje javne dohodkovne varnosti ob nastopu socialnega primera, ki povzroči znižanje ali izgubo posameznikovega aktivnega dohodka oziroma povečanje življenjskih stroškov, preprečevanje revščine in socialne izključenosti. Kot izpostavljeno že v uvodu, je to posledica in hkrati nujna sestavina urnega in tako učinkovitega zakonodajalčevega prilagajanja prava oziroma področnih predpisov hitro spreminjajočim se razmerjem v družbi, pogojenim z nastopom epidemije covid-19. V času izrednih razmer v družbi samo prilagajanje obstoječih zakonodajnih rešitev očitno ni zadoščalo, zaradi česar je zakonodajalec sprejel številne *sui generis* ukrepe, tudi in predvsem na področju socialne varnosti, ki jih je moč, kot prikazano, razvrstiti med različne podsisteme socialne varnosti ali, širše, socialne zaščite, vključno z ukrepi, namenjenimi pomoči gospodarstvu, ki imajo posredni učinek na posameznikov socialno-ekonomski položaj in položaj družine. Vendarle pa se zdijo nekateri ukrepi, predvsem različne oblike solidarnostnih pomoči oziroma t. i. enkratnih solidarnostnih dodatkov, strokovno neutemeljeni oziroma vprašljivi, to pa razkrije prav poskus njihove sistematizacije ali smiselne namenske umestitve v slovenski sistem socialne varnosti, kot je ta opredeljen in kot ta deluje v obdobjih onkraj epidemije. Vendarle pa velja, da so prav izredne razmere v družbi jasno izpostavile velik pomen različnih oblik prerazdelitve družbenega bogastva v največjo korist najmanj privilegiranih članov skupnosti, s tem pa tudi velik pomen socialnih pravic in vseh drugih ukrepov, ki zasledujejo socialne cilje.

LITERATURA

- Bubnov Škoberne, Anjuta, Opredelelitev pojmov, v: Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, PRAVO SOCIALNE VARNOSTI, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 39-49.
- Keber, Dušan, Stanovalci domov za starejše so bili žrtvovani, v: Salecl, Renata (ur.), KOGA REŠEVATI V ČASU PANDEMIJE? ETIČNI, MEDICINSKI IN KAZENSKOPRAVNI VIDIKI TRIAŽE. Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti, 2021, str. 159-193.
- Mišič, Luka, Socialnopravna vročica slovenskega zakonodajalca: o obmejnih in starejših delavcih ter o predlogu (proti)socialne kapice, v: Javna uprava (2021a) 1-2, str. 79-102.
- Mišič, Luka, Pravni in etični vidiki pravice do zdravljenja v času epidemije, v: Delavci in delodajalci 21 (2021b) 2-3, str. 137-169.

- Mišič, Luka, Strban, Grega, Regulation of Triage in Times of a Pandemic: Experiences from Slovenia (and Beyond), v: *Medicine, Law & Society* 14 (2021) 2, str. 189-208.
- Mišič, Luka, Izbrani izzivi pravnega urejanja medicinske triaže, v: Salecl, Renata (ur.), *KOJA REŠEVATI V ČASU PANDEMIJE? ETIČNI, MEDICINSKI IN KAZENSKOPRAVNI VIDIKI TRIAŽE*. Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti, 2021, str. 89-111.
- Mišič, Luka, Strban, Grega, Functional and Systemic Impacts of Covid-19 on European Social Law and Social Policy, v: Hondius, Ewoud (ur.) (idr.), *CORONAVIRUS AND THE LAW IN EUROPE*. Intersentia, Cambridge 2021, str. 973-988.
- Mišič, Luka, Metamorfoze pacientovih pravic v kriznih časih, v: *Pravna praksa* 39 (2020) 45, str. i-vi.
- Mišič, Luka in Strban, Grega, Triža: kjer se pravo in medicina razideta, v: *Pravnik* 75 (2020) 11-12, str. 747-762.
- Mišič, Luka, *SOCIALNA PRAVIČNOST KOT VPRAŠANJE UPRAVIČENOSTI REDISTRIBUCIJE V SISTEMU SOCIALNIH ZAVAROVANJ*. Doktorska disertacija. Pravna fakulteta UL, Ljubljana 2019.
- Pieters, Danny, *SOCIAL SECURITY: INTRODUCTION TO THE BASIC PRINCIPLES*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2006.
- Strban, Grega, Mišič, Luka, Social Protection and the Pandemic in Slovenia: Between Income Protection, Social Policy and Politics, v: *Working Papers Law*, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, München 2022 (sprejeto v objavo).
- Strban, Grega, Terminološke zagate pri vsebinskem razlikovanju poimenovanj v pravu socialne varnosti, v: Jemec Tomazin, Mateja (ur.) (idr.), *MED JASNOSTJO IN NEDOLOČENOSTJO: PRAVNA TERMINOLOGIJA V ZGODOVINI, TEORIJI IN PRAKSI*, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, GV Založba, Ljubljana 2019, str. 211-246.
- Strban, Grega, Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Pavčnik, Marijan, Novak, Aleš (ur.), *(USTAVNO)SODNO ODLOČANJE*, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 341-391.

Systematic Analysis of Anti Covid Measures in the Field of Social Security: Between Law and (Social) Policy

Luka Mišič*

Summary

The rather heterogeneous or mixed legal nature of a variety of social security benefits discussed in this contribution is not surprising. It is a direct consequence and at the same time a necessary component of the so-called anti-corona or anti-covid legislation, passed by the legislator rapidly and with common administrative and other simplifications to the benefits' provision (e.g. universality, simplified means-test, less specific targeting) as to ensure their effectiveness and timely availability. Even more so, it seems that in times of a societal emergency triggered by the epidemic mere adaptation of the existing laws was not enough. The legislator decided to adopt a number of *sui generis* measures as to combat its negative effects and ensure a somewhat normal functioning of the society. Needless to say, such measures were also passed in the field of social security. They may be categorised under different traditional categories of social security or, in a wider sense, traditional categories of social protection (e.g. social security or social insurance, social assistance). However, it seems that the categorisation is commonly most accurate, even if rather vague in itself, when measures are considered first and foremost as state aid to the economy. Nevertheless, state aid measures, which may consist of direct monetary assistance, cost recoveries, restriction or relief of public duties, etc., have only an indirect but still very important effect on workers' and their families' socio-economic situation midst the epidemic since they as a rule prevent or reduce unemployment. Even so, the article looks, fore and foremost, at measures that were available to the people in the form of individual rights aimed at, most commonly, preventing poverty or social exclusion or offering a sufficient level of social protection to the individual and the family in times of a public emergency. However, the attempt to meaningfully categorize such measures under the said categories of

* Luka Mišič, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana. Research Fellow at the Institute of Criminology at the Faculty of Law in Ljubljana.
luka.misic@pf.uni-lj.si

social security may sometimes reveal an indeterminate *ratio legis*, even dubious legislative considerations or potential purely political motivations behind their passing. This applies mostly to a number of so-called solidarity benefits, paid out to different at least seemingly vulnerable groups of persons or groups which where, according to Parliament and the Government, deemed as being struck by the epidemic the hardest. From this perspective, the discussed measures not only fall under different categories of social security, like the aforementioned categories of social insurance and social assistance, or social compensations, social advantages, etc., but also find themselves caught between social law, policy and pure politics.