

PRAVNOTEORETSKA IN NORMATIVNA KONCEPTUALIZACIJA UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

Grega Strban,

*univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, redni profesor,
Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani*

Renata Mihalič,

*univerzitetna diplomirana organizatorica, doktorica pravnih znanosti,
direktorica, Mihalič in partner d.n.o.*

1. UVODNE MISLI

Univerzalni temeljni dohodek (UTD) kot netradicionalna oblika socialne in ekonomske varnosti odpira več vprašanj o pravni utemeljenosti tega koncepta, vsebinski zapolnitvi pravice do UTD in normativni ureditvi sistema socialne varnosti v primeru njegove uvedbe. Posebej občutljivo je zlasti vprašanje opredelitve materialnopravnega in formalnopravnega položaja upravičencev do takega dohodka.

Pravnoteoretska in normativna konceptualizacija UTD prispeva k celovitemu razumevanju tega sistema in zlasti k odkrivanju priložnosti ter pomembnih omejitev pri njegovi morebitni konkretizaciji v praksi. Na podlagi pravne utemeljitve UTD in vzpostavljenega osnovnega normativnega koncepta je omogočena tudi analiza učinkov uvedbe UTD v kontekstu pozitivnopravne ureditve sistema socialne varnosti.

2. ZNAČILNOSTI UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

2.1. Opredelitev univerzalnega temeljnega dohodka

V okviru splošne definicije je UTD opredeljen kot individualen, univerzalen in reden temeljni dohodek, ki ga država brezpogojno in neselektivno zagotavlja

vsem prebivalcem.¹ Temeljne značilnosti UTD so nepogojenost s sedanjo ali preteklo ekonomsko aktivnostjo posameznika, stalnost takega dohodka, enotna višina prejetega denarnega zneska v obliki UTD in njegova neodvisnost od premoženjskega stanja ali morebitnih drugih prihodkov.² Na tej podlagi je mogoče vzpostaviti pravnoteoretsko utemeljitev UTD in pravni objekt v izhodišču opredeliti kot nepogojen, individualen in neselektiven temeljni dohodek, s katerim se zagotavlja socialna in ekonomska varnost pravnih subjektov, in sicer neodvisno od socialnega in ekonomskega položaja upravičenca ter nastanka socialnega primera oziroma udejanjenja socialnega tveganja. V tem primeru gre za UTD v njegovi čisti oziroma izvorni obliki, ki je tudi utemeljiva kot prava in klasična oblika UTD ter se kot taka pomembno razlikuje od obstoječe vsebine pravic iz veljavnega sistema socialne varnosti. Uvedba enotne dajatve za vse v obliki UTD bi tako pomenila nasprotje našemu sistemu socialne varnosti, ki je razčlenjen in zagotavlja raznovrstne dajatve ob nastanku različnih socialnih primerov.³

Vzporedno s povsem nepogojnim in neselektivnim UTD obstajajo tudi številne izvedbene različice nepravih oziroma neizvornih oblik UTD. V teh primerih gre za različno pogojenost pravice do takega dohodka, njeno omejitev na določen krog upravičencev, drugačen obseg pravice do UTD in udejanjeno načelo selektivnosti. Osnovne značilnosti UTD v izvedenih oblikah so zlasti pogojenost, selektivnost, kategoričnost, netrajnost, segmentiranost, neindividualnost in parcialnost.⁴ V okviru pravne opredelitve je UTD v neizvorni obliki mogoče označiti kot različno pogojen in selektiven temeljni dohodek, s katerim se zagotavlja socialna in ekonomska varnost pravnih subjektov, in sicer praviloma neodvisno od socialnega in ekonomskega položaja upravičenca ter nastanka socialnega primera, vendar le v primeru izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev te pravice. Na tej podlagi se UTD približa obstoječim objektom pravic, ki izhajajo iz veljavnega sistema socialne varnosti, hkrati pa

¹ Glej zlasti P. Van Parijs, nav. delo (2000), str. 3–10. UTD ne pomeni dohodka iz delovnega ali pogodbenega razmerja, denarne dajatve iz veljavnega sistema socialne varnosti ali druge oblike obstoječih vrst dohodka, temveč gre za temeljni dohodek svojevrstne (*sui generis*) pravne narave, ki bi se lahko zagotavljal iz preoblikovanega sistema socialne varnosti oziroma širše socialne zaščite. Izčrpno o UTD R. Mihalič in G. Strban, nav. delo (2015), str. 17 in nasl.

² Povzeto po D. Raventós, nav. delo, str. 19 in nasl.

³ G. Strban, nav. delo (2011/1), str. 172 in nasl. Celovito o normativni ureditvi, značilnostih in pravnih vprašanjih slovenskega sistema socialne varnosti A. Bubnov Škoberne in G. Strban, nav. delo, str. 189–385.

⁴ Potrebo po pogojevanju UTD v primeru njegove uvedbe poudarjajo številni avtorji. Tako na primer R. Solow, nav. delo, T. Stanovnik, nav. delo, I. Svetlik, nav. delo. O možnostih (ne)pogojenosti UTD glej še P. Van Parijs, nav. delo (2004), D. Raventós, nav. delo.

se s stopnjevanjem pogojenosti in selektivnosti UTD vse bolj oddaljuje od izvirne opredelitve in osnovnega namena ter vloge, ki naj bi jo prevzel v praksi. Pogojne in selektivne oblike UTD sicer povečujejo možnosti za njegovo konkretizacijo, vendar zmanjšujejo upravičenost in smiselnost njegove uvedbe.

2.2. Pravna narava univerzalnega temeljnega dohodka

Pravna narava UTD ni povsem primerljiva s pravno naravo sistemov socialnih zavarovanj. Slednja namreč temeljijo na zaposlitvi in obveznem zavarovanju za posamezne socialne primere ter načelu solidarnosti, saj v solidarno skupnost vključujejo različno ogrožene subjekte in med njimi izravnavajo določena bremena.⁵ Koncept UTD ne temelji na obvezni vključitvi pravnih subjektov v sistem in plačevanju prispevkov ter tem sorazmernemu obsegu pravic ob nastanku zavarovalnega primera, temveč na izključno univerzalnem načinu zagotavljanja pravice do socialne varnosti, ki pa ni pogojena z nastankom socialnega primera. Sistem UTD sicer udejanja načelo solidarnosti, vendar ga drugače kot sistem socialnih zavarovanj povsem generalizira na vse pravne subjekte, neodvisno od njihove pretekle ali sedanje ekonomske aktivnosti. Pravna narava UTD je neprimerljiva tudi s pravno naravo sistemov zasebnih zavarovanj, saj UTD krši načelo vzajemnosti. Zasebna zavarovanja namreč temeljijo na načelu vzajemnosti kot porazdelitvi tveganja za nastanek zavarovalnega primera na širšo skupnost zlasti enako ogroženih pravnih subjektov,⁶ sistem UTD pa vključuje neenako ogrožene posameznike in med njimi izravnavata bremena na univerzalen način.⁷

V nepogojni obliki je UTD po svoji pravni naravi neprimerljiv tudi s sistemom socialnega varstva oziroma socialnih pomoči. S pomočjo sistemov socialnega varstva se namreč zagotavljajo dajatve v denarju in naravi tistim subjektom, ki so v socialni oziroma ekonomski stiski in potrebujejo pomoč.⁸ Glede na pravno naravo je sistem socialnega varstva subsidiaren.⁹ Koncept UTD temelji na zagotavljanju minimalne in enotne denarne dajatve, ki ni prilagojena

⁵ Obširneje G. Strban, nav. delo (2013/1), str. 346. Več o splošnih značilnostih sistemov socialnih zavarovanj glej A. Bubnov Škoberne in G. Strban, nav. delo, str. 91–102, ter o značilnostih slovenskega sistema socialnih zavarovanj, prav tam, str. 189–347.

⁶ Glej G. Strban, nav. delo (2013/1), str. 346.

⁷ Več R. Mihalič in G. Strban, nav. delo (2013), str. 443–445. UTD v tem kontekstu odpira vprašanje odnosa med kolektivno solidarnostjo in individualno odgovornostjo, saj slednja ni vsebovana v osnovni doktrini in filozofiji tega koncepta.

⁸ A. Bubnov Škoberne in G. Strban, nav. delo, str. 102 in nasl. Celovito o ureditvi in pravnih vprašanjih sistema socialnega varstva G. Strban, nav. delo (2011/1), str. 171–195. O ureditvi denarnih socialnih pomoči glej G. Strban, nav. delo (2011/2), str. 241–264.

⁹ G. Strban, nav. delo (2011/1), str. 173 in nasl.

dejanskim potrebam po pomoči. Glede na pravno naravo je z obstoječim sistemom socialnih pomoči lahko bolj povezan selektivni UTD. Ta naj bi se v obliki selektivnega zjamčenega dohodka zagotavljal tistim posameznikom, ki z lastnimi dohodki ne dosegajo praga revščine.¹⁰ Na tej podlagi ima lahko sistem UTD v selektivni obliki več skupnih pravnih elementov z denarnimi socialnimi pomočmi.

Po svoji pravni naravi je UTD najbolj podoben sistemom nacionalne univerzalne socialne varnosti oziroma demogrant sistemom, vendar ne v celoti. Ti sistemi so namenjeni zagotavljanju socialne varnosti vsem rezidentom, pri katerih je nastal socialni primer, in sicer ne glede na njihov socialni in ekonomski položaj.¹¹ Sistem UTD enako temelji na udejanjanju univerzalne socialne varnosti in v izvorni obliki ta denarna dajatev ni pogojena s statusom, premoženjem ali dohodki posameznika, vendar še vedno obstaja pomembna razlika, saj pravica do UTD ni pogojena z nastankom socialnega primera. V tem kontekstu pravna narava UTD prav tako ni identična pravni naravi posameznih univerzalnih dajatev, ki jih je v preteklosti vseboval tudi naš sistem socialne varnosti, saj je bila pravica do njih vselej omejena z določenimi pogoji.¹²

Na tej podlagi je lahko sistem UTD po svoji pravni naravi glede na zgolj nekatere skupne elemente sicer soroden sistemu nacionalne univerzalne socialne varnosti in manj s sistemom socialnega varstva oziroma socialnih pomoči ter najmanj s sistemom socialnih zavarovanj, vendar je kljub obstoju posameznih identičnih značilnosti po svoji pravni naravi povsem svojevrsten (*sui generis*). UTD je primer netradicionalne oblike socialne varnosti in ga ni mogoče umestiti v okvir dajatev iz obstoječih sistemov socialne varnosti. V primeru UTD gre za nerazčlenjen in poenostavljen sistem ter za nesorazmerno dajatev, ki pa ni prilagojena dejanskim potrebam po socialni varnosti. Sistem UTD po svoji pravni naravi deloma presega obstoječe sisteme socialne varnosti in posega v sisteme širše socialne zaščite ter deloma celo onkraj teh, hkrati pa je lahko zaradi neprimerljivosti z veljavnimi sistemi socialne varnosti in nezmožnosti njihove nadomestitve vprašljivo utemeljiv kot celovit in samozadosten način zagotavljanja socialne in ekonomske varnosti.

¹⁰ Tako S. Vickerstaff, nav. delo, str. 116. Selektivni UTD je na eni strani v nasprotju z univerzalnostjo kot temeljnim načelom tega koncepta v izvorni obliki, na drugi strani pa naj bi bil alternativa obstoječim selektivnim programom pri zasledovanju cilja zmanjševanja in omejevanja revščine ter socialne izključenosti.

¹¹ Več o značilnostih nacionalne univerzalne socialne varnosti A. Bubnov Škoberne in G. Strban, nav. delo, str. 106 in nasl.

¹² Glej na primer ureditev pravice do državne pokojnine v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1), Ur. l. RS, št. 109/06 – UPB4, z dne 23. oktobra 2006.

2.3. Namen in cilji univerzalnega temeljnega dohodka

Osnovni namen UTD je zagotavljanje univerzalne eksistenčne varnosti,¹³ na podlagi katere bi bilo vsakomur omogočeno zadovoljevanje temeljnih človekovih potreb.¹⁴ Brezpogojni in neselektivni minimalni dohodek naj bi tako vzpostavljala osnovno socialno in ekonomsko varnost ter širšo univerzalno socialno in ekonomsko zaščito, ki pa ne bi bila pogojena z ekonomsko ali drugo družbeno prispevno aktivnostjo subjektov. Čeprav namen UTD v svojem bistvu vključuje zagotavljanje varovala v družbi, ki bi preprečeval materialno ogrožitev življenja,¹⁵ in kljub dejstvu, da UTD objektivizira skrb družbe za vsakega posameznika,¹⁶ pa sta v primeru UTD zelo sporna tako način kot tudi sredstvo doseganja takega namena, zaradi katerih bi bile končne posledice nasprotno od želenih. Družba mora namreč na eni strani prek sistema socialne varnosti zagotavljati mehanizme in izvajati ukrepe na področju socialne politike, ki nudijo ustrezno socialno varnost vsem tistim subjektom, ki bodisi trajno bodisi začasno in zaradi različnih razlogov niso zmožni ali sposobni ekonomske aktivnosti, na drugi strani pa mora družba prek sistema ekonomske aktivnosti oziroma trga dela zagotavljati mehanizme in izvajati ukrepe na področju ekonomske politike, ki omogočajo zlasti ustrezno dohodkovno varnost vsem tistim subjektom, ki so zmožni in sposobni ekonomske aktivnosti. Ta koncept je v celoti integriran v obstoječo družbeno ureditev, UTD pa ga negira. Uvedba sistema UTD z namenom doseganja večje socialne varnosti dela zmožnih in nezmožnih bi se na koncu neizogibno izkazala kot ukrep, ki bi ogrozil tako ekonomsko varnost dela zmožnih kot tudi socialno varnost dela nezmožnih oseb.

Ključni cilji, ki naj bi jih zasledoval UTD, se utemeljujejo zlasti na doseganju nižje stopnje revščine in socialne izključenosti, višje stopnje socialne pravič-

¹³ Na primer S. Kodrič, nav. delo, str. 34.

¹⁴ P. Abram, nav. delo, str. 248 in nasl. Zagotavljanje minimalnih sredstev za človeka dostojno življenje bi zahtevalo UTD v višini doseganja praga revščine, kar bi v primeru povsem nepogojnega UTD onemogočalo dolgoročno finančno stabilnost sistema.

¹⁵ G. Standing, nav. delo. Mehanizem UTD naj bi imel v sistemu socialne varnosti funkcijo zagotavljanja varnih tal namesto varovalne mreže, ki se zagotavlja s sistemom socialnih pomoči. Vloga UTD je namreč zlasti preventivna in proaktivna, saj bi UTD lahko na eni strani deloma preprečeval nastanek zlasti tistih socialnih primerov, ki so povezani z razlogi pomanjkanja finančnih sredstev subjektov, na drugi strani pa bi lahko zagotavljal takojšnje odpravljanje finančnih in drugih posledic nekaterih udejanjenih socialnih tveganj.

¹⁶ Tako P. Abram, nav. delo, str. 248 in nasl. Načelo, da družba skrbi za vsakega posameznika, je subsumirano pod temeljno ustavno zapoved socialne države in to načelo je implementirano tudi v obstoječi sistem socialne varnosti. Koncept UTD povsem generalizira in univerzalizira maksimo, da mora družba skrbeti za vsakega posameznika, vendar bi se z nepogojnim zagotavljanjem pravice do UTD, torej tudi dela zmožnim pravnim subjektom, hkrati ogrozila socialna varnost dela nezmožnih oseb, ki so potrebne pomoči.

nosti in svobode posameznikov ter krepitvi načela solidarnosti in doseganju večje enakosti izhodiščnih možnosti.¹⁷ Vseh teh ciljev ni mogoče uspešno in celovito doseči zgolj s pomočjo implementacije UTD, saj bi k doseganju nekaterih ciljev ta koncept v ustrezno prilagojeni obliki lahko sicer pomembno prispeval, vendar pa bi bili nekateri pozitivni učinki zgolj kratkoročni in prav tako bi bile negativne posledice nekaterih vplivov neprimerljivo večje od doseženih pozitivnih učinkov. Tako bi uvedba UTD kratkoročno lahko sicer uspešno zasledovala cilj omejevanja revščine in socialne izključenosti, vendar bi se ti dolgoročno še povečali zlasti zaradi omogočanja pravice do nedela in neustreznega načina prerazdeljevanja dohodka s pomočjo mehanizma UTD, ki je zgolj navidezno ustrezen ukrep za dolgoročno reševanje problemov revščine in socialne izključenosti. Z vidika pravičnosti, in sicer še zlasti socialne pravičnosti, bi UTD v družbi dejansko ustvaril več nepravičnosti kot pa bi lahko vzpostavil pravičnosti. Pravica do UTD namreč ne sme biti utemeljena zgolj na redistribuciji socialnih in ekonomskih dobrin brez vzporedne redistribucije obveznosti oziroma bremen med člani družbe. Nepogojni UTD bi tvoril nepravičen ukrep zlasti do ustvarjalcev dodane vrednosti. Na podlagi zagotovljene eksistenčne varnosti bi UTD sicer vplival na večjo svobodo posameznikov, vendar bi hkrati s povečevanjem odvisnosti subjektov od države omejeval individualno avtonomijo in zmanjševal osebno svobodo. Tudi v kontekstu vpliva UTD na udejanjanje načela enakosti bi uvedba takega sistema povzročila nepravično enako obravnavanje neenakih subjektov ter s tem kršila načelo enakosti in vodila v uniformizem ter vnovič v omejevanje svobode. Hkrati pa bi bilo s pomočjo uvedbe UTD mogoče vzpostaviti višjo stopnjo enakosti v izhodiščnih materialnih možnostih in s tem tudi večje možnosti izbire ter širše možnosti odločanja. V luči zasledovanja cilja krepitve solidarnosti bi UTD lahko sicer udejanjal solidarnost na širši družbeni ravni, vendar bi hkrati kršil načelo recipročnosti.

2.4. Sistem univerzalnega temeljnega dohodka

V izhodišču je sistem UTD sicer mogoče obravnavati kot samostojen koncept, hkrati pa je lahko zaradi pravne in dejanske nezmožnosti popolne nadomestitve ali zgolj nadgraditve obstoječega sistema socialne varnosti celovito utemeljiv zgolj kot element sistema socialne varnosti in širše socialne zaščite. Sistem UTD je tako mogoče opredeliti kot podsistem celovitega sistema socialne var-

¹⁷ Glej P. Van Parijs, nav. delo (2000), str. 3–10. Hkrati glej tudi C. Offe, nav. delo. Koncept UTD prevzema temeljne cilje socialne varnosti, vendar jih je z obstoječimi shemami mogoče učinkoviteje zasledovati in dosegati, hkrati pa je uspešnost obstoječega sistema socialne varnosti mogoče povečati z uvedbo zgolj nekaterih ustrezno prilagojenih univerzalnih elementov.

nosti oziroma kot njegov sestavni del. V okviru veljavnega sistema socialne varnosti je sistem UTD vselej odvisen ne le od oblike in značilnosti obstoječega sistema socialne varnosti, temveč tudi od načina implementacije UTD in oblike, v kateri bi bil uveden. Slednje je pogojeno s pravno pravilno in finančno vzdržno integracijo UTD tako s sistemom socialne varnosti kot tudi z davčnim sistemom, z mehanizmi tržne ekonomije in s sistemom plač.

Sistem UTD je s pravnoteoretskega in normativnega vidika celovito utemeljiv na podlagi opredelitve njegovih posameznih pravnih elementov, in sicer so to v splošnem zlasti način normativne ureditve sistema UTD, oblika vzpostavljenega socialnopravnega razmerja v sistemu, vrsta in obseg pravice do UTD, krog pravnih upravičencev do takega dohodka kot dajatve iz sistema, vrste in obseg obveznosti iz sistema UTD, krog nosilcev dolžnosti, upravljavec in nosilec sistema UTD, oblika financiranja sistema in način zagotavljanja potrebnih finančnih sredstev, pogoji za nastanek in prenehanje pravice do UTD ter postopek uveljavljanja in varstva pravice do UTD. Pravni elementi sistema UTD so določljivi s pomočjo teoretičnih in predpostavljenih pravnih pravil in dejstev ter hkrati tudi z uporabo veljavnih pravnih pravil, ki urejajo obstoječa pravna razmerja v našem pozitivnopravnem sistemu socialne varnosti.

3. PRAVICA DO UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

3.1. Vsebina pravice do univerzalnega temeljnega dohodka

Pravico do UTD je v izhodišču mogoče opredeliti kot pravno varovan interes posameznika do univerzalnega dohodka oziroma kot pravno varovano upravičenje pravnega subjekta do nepogojnega in neselektivnega temeljnega dohodka. V konkretiziranem pomenu bi se pravica do UTD udejanjala kot pravica do individualnega, rednega in univerzalnega dohodka oziroma denarnega prejemka v obliki nepogojnega temeljnega dohodka, ki poseduje nekatere ključne značilnosti univerzalne denarne dajatve iz obstoječih sistemov socialne varnosti. Pravica do UTD je primer standardizirane pravice, ki je v izvorni obliki takega dohodka povsem neselektivna pravica trajne pravne narave. Značilnosti pravice do UTD so zlasti še nezastarljivost, neprenosljivost, neodtujljivost in nepodedljivost. Pravice do UTD prav tako praviloma ne bi bilo mogoče odvzeti, zmanjšati ali omejiti, razen v primerih njene pogojenosti. Hkrati pa je pravica do UTD nesorazmerna in ne tvori pravice, ki bi izhajala iz ekonomske aktivnosti subjektov in vključitve v sistem obveznih zavarovanj, ter zato ne poseduje temeljnih značilnosti pravic iz socialnih zavarovanj.

3.2. Pravica do univerzalnega temeljnega dohodka kot socialna pravica

Pravica do UTD je lahko utemeljena kot socialna pravica, s katero bi se zagotavljala socialna varnost širokega kroga pravnih subjektov v državi. Pravica do UTD bi predstavljala primer konkretne pravice, ki bi temeljila na pravici do socialne varnosti kot abstraktni pravici. Pravica do socialne varnosti je tako v mednarodnem kot tudi nadnacionalnem in nacionalnem pravu določena kot človekova pravica,¹⁸ ki je kot socialna pravica s področja socialne politike namenjena doseganju ciljev socialne varnosti.¹⁹ Na tej podlagi je pravico do UTD v kontekstu pravic do socialne in ekonomske varnosti subjektov v širšem smislu mogoče opredeliti kot sodobno socialno pravico, ki bi lahko kot del temeljne pravice do socialne varnosti zasledovala cilje socialne politike, v ožjem smislu pa je pravico do UTD mogoče opredeliti kot pravico do svojevrstne (*sui generis*) denarne dajatve iz sistema socialne varnosti. Pravica do UTD na podlagi svoje univerzalne pravne narave presega tradicionalno pojmovanje socialne varnosti, vključno s socialnim varstvom, zato jo je mogoče utemeljevati kot del širše socialne zaščite, hkrati pa pravica do UTD presega tudi okvir obstoječih sistemov socialne zaščite.²⁰

4. NORMATIVNI KONCEPT UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

4.1. Pravna ureditev sistema univerzalnega temeljnega dohodka

Normativna ureditev sistema UTD bi tvorila sestavni del celovite pravne ureditve sistema socialne varnosti. Sistem UTD, ki bi bil podsistem nacionalnega sistema socialne varnosti, in izhajajoča pravica bodisi do univerzalnega in nepogojnega UTD bodisi do selektivnega in pogojnega temeljnega dohodka, bi morala biti pravno urejena s posebnim zakonom (*lex specialis*) ali s kodeksom socialne varnosti, in sicer na podlagi zagotavljanja temeljne človekove pravice do socialne varnosti in pravice do osebnega dostojanstva ter na podlagi udejanjanja temeljnega ustavnega načela socialne države. Poseg v veljavno zakonsko

¹⁸ G. Strban, nav. delo (2013/1), str. 341. O vsebini pravice do socialne varnosti A. Bubnov Škoberne, nav. delo (1997), str. 61–83.

¹⁹ P. Van der Mei, nav. delo, str. 407. Cilji socialne varnosti so zlasti zagotavljanje ustrezne zaščite ob nastanku socialnih primerov, preprečevanje revščine in socialne izključenosti ter omogočanje svobodnega razvoja. Glej A. Bubnov Škoberne in G. Strban, nav. delo.

²⁰ O razlikah med pojmi socialna varnost, socialno varstvo in socialna zaščita A. Bubnov Škoberne, nav. delo (2002), str. 31–33.

ureditev sistema socialne varnosti bi bil pogojen z obliko uvedenega UTD in načinom njegove implementacije. Določbe, ki bi urejale pravna razmerja v sistemu UTD, ne bi pomembno vplivale zgolj na pravni položaj upravičencev do UTD v primeru njegove uvedbe, temveč še zlasti na spremenjen pravni položaj obstoječih upravičencev do dajatev iz veljavnega sistema socialne varnosti.

4.2. Socialnopravna razmerja v sistemu univerzalnega temeljnega dohodka

Socialnopravno razmerje bi se v sistemu UTD oblikovalo med pravnim upravičencem kot subjektom pravice do UTD in med nosilcem sistema kot subjektom zagotavljanja pravice do UTD. V primeru uvedbe nepogojnega in neselektivnega UTD bi se med pravnima subjektoma vzpostavilo enostransko socialnopravno razmerje, iz katerega bi na eni strani izhajala pravica upravičenca do univerzalnega, trajnega, nepogojnega, individualnega in neselektivnega dohodka, ne pa tudi neposredna nasprotna obveznost upravičenca, na drugi strani pa bi iz socialnopravnega razmerja izhajala dolžnost nosilca sistema do zagotavljanja in izplačevanja UTD.²¹ V izvorni obliki UTD bi se socialnopravno razmerje oblikovalo neodvisno od nastanka socialnega primera ter socialnega in ekonomskega položaja upravičenca do takega dohodka.

Uvedba pogojenega UTD bi med pravnima subjektoma vzpostavila primer dvostranskega socialnopravnega razmerja,²² vendar neprispevne oblike. V tem primeru pravni upravičenec ni zgolj nosilec pravice do UTD, temveč je hkrati tudi subjekt obveznosti do opravljanja družbeno prispevnega oziroma koristnega dela. Objekt temeljne pravice, ki izhaja iz takega nekontributivnega dvostranskega socialnopravnega razmerja, je lahko različno pogojen (z obveznostjo družbeno prispevne aktivnosti upravičenca), kategoričen (namenjen zgolj nekaterim skupinam prebivalstva), segmentiran (zagotovljen vsem posameznikom, vendar v različnih višinah), parcialen (v višini, ki ne dosega pragu revščine), netrajen (časovno omejen ali periodičen), selektiven (odvisen od socialnega in ekonomskega položaja upravičenca) ali pa neindividualen temeljni dohodek (vezan na gospodinjstvo). V izvedbenih oblikah UTD bi se socialnopravno razmerje oblikovalo praviloma neodvisno od udejanjenega socialnega tveganja oziroma nastanka socialnega primera ter prav tako praviloma povsem neodvisno od socialnega in ekonomskega položaja upravičenca, razen v primeru selektivnega UTD, ki bi to pravico pogojil s stanjem pomanjkanja eksistenčnih sredstev subjektov.

²¹ Glej R. Mihalič in G. Strban, nav. delo (2013), str. 439 in nasl.

²² Več o značilnostih dvostranskega socialnopravnega razmerja A. Bubnov Škoberne in G. Strban, nav. delo, str. 61 in nasl.

4.3. Vrste in obseg pravic iz sistema univerzalnega temeljnega dohodka

Vrste in lastnosti pravic, ki bi se zagotavljale iz sistema UTD, so pogojene s posamezno obliko UTD, v kateri bi bil uveden, in z njegovimi značilnostmi. Tako je v sistemu UTD, ki bi temeljil na čisti obliki tega koncepta, objekt pravice nepogojen, univerzalen, trajen, individualen in reden temeljni dohodek. Izvorna oblika UTD bi torej vzpostavljala sistem, v katerem bi bili pravni subjekti na podlagi načela univerzalnosti upravičeni do istovrstne denarne dajatve, ki bi se zagotavljala v enakem obsegu in brezpogojno. V primeru uvedbe izvedbene oblike UTD pa bi bil lahko objekt pravice različno pogojen, selektiven, netrajen, neindividualen, kategoričen, segmentiran ali parcialen temeljni dohodek oziroma kombinacija teh lastnosti.²³ Posamezna izvedena oblika UTD bi tako oblikovala sistem, v katerem bi bili pravni subjekti na podlagi načela selektivnosti upravičeni do omejene dajatve v različnem obsegu in pod določenimi pogoji. Obseg pravice do UTD, ki bi se zagotavljala iz sistema, je prvenstveno odvisen od ohranjanja dolgoročne finančne stabilnosti sistema in načina ter obsega nadomestitve obstoječih pravic do denarnih dajatev iz sistema socialne varnosti s pravico do UTD. V primeru uvedbe emancipacijskega UTD pa bi se morala s pravico do takega dohodka zagotavljati tudi zadostna sredstva za človeka dostojno življenje, na podlagi katerih bi bilo omogočeno zlasti preprečevanje revščine in ohranjanje socialne vključenosti.²⁴ Pravica do UTD bi se zagotavljala v obliki standardizirane dajatve, in sicer izključno v denarju in ne v naravi. V obstoječem sistemu denarne socialne pomoči sicer obstaja diskrecijska pravica organa, ki odloča o pravici do take socialne pomoči,²⁵ da jo dodeli v naravi, če se ugotovi, da se denarna socialna pomoč ne uporablja v skladu z namenom, za katerega je bila subjektu priznana.²⁶ Glede na to, da UTD takega specifičnega namena nima, posledično tudi odločanje pristojnega organa po prostem preudarku v tem primeru ne bi imelo pomena. Denarni znesek v obliki UTD bi se izplačeval v enotni višini in rednih časovnih presledkih, praviloma mesečno. Če država obveznosti zagotovitve take denarne dajatve v obliki UTD ne bi izpolnjevala oziroma ne bi izvedla izplačila UTD, bi sistem moral zagotavljati tudi možnost oblikovanja zahtevka s strani upravičenca.

²³ O vrstah in temeljnih značilnostih posameznih oblik univerzalnega temeljnega dohodka glej R. Mihalič, nav. delo, str. 53–64.

²⁴ Evropska državljanska pobuda o univerzalnem temeljnem dohodku, aneks, Evropska komisija, 2013.

²⁵ G. Strban, nav. delo (2011/1), str. 176. Odprava možnosti odločanja pristojnega organa po prostem preudarku bi bila ena od ključnih prednosti v primeru uvedbe povsem neselektivnega in nepogojnega UTD.

²⁶ Glej A. Bubnov Škoberne in G. Strban, nav. delo, str. 376. Dodatno glej G. Strban, nav. delo (2011/2), str. 241–264.

V sistemu UTD pravni subjekti pravic niso zgolj upravičenci do takega dohodka, temveč je nosilec pravice tudi upravljavec sistema UTD. Država kot nosilec sistema bi bila namreč subjekt pravice do prejema ustreznega obsega davkov v primeru neprispelnega načina financiranja sistema UTD. Iz te pravice sicer izhaja zahtevek na plačilo davkov, na podlagi katerih bi se v državnem proračunu zagotavljala sredstva tudi za delovanje in izvajanje sistema UTD, vendar ta zahtevek ne naslavlja upravičencev do UTD, temveč davčne zavezanke.

4.4. Upravičenci do dajatev iz sistema univerzalnega temeljnega dohodka

Sistem UTD v svoji izvorni obliki temelji na popolni generalizaciji kroga upravičencev. Pravni subjekti pravice do neselektivnega in brezpogojnega UTD so lahko vsi rezidenti, državljani in tujci, ki bi trajno ali začasno prebivali v državi, vključno z delavci državljani Evropske unije iz drugih držav članic, ki bi delo opravljali v državi članici s pravico do UTD,²⁷ in tudi ekonomsko neaktivni državljani druge države članice Evropske unije, s pravico do stalnega prebivanja v državi članici, ki zagotavlja pravico do UTD kot eno od pravic iz sistema socialne varnosti. Drugače kot v primeru subjektov z evropskim državljanstvom pa bi državljani iz držav nečlanic Evropske unije, torej državljani tretjih držav, pravico do UTD pridobili po preteku petletnega obdobja neprekinjenega prebivanja v državi članici, ki bi zagotavljala pravico do UTD kot eno od socialnih pravic.

V pravi obliki UTD je subjekt pravice do takega dohodka torej vsak posameznik, in sicer povsem neodvisno od njegovih dohodkov, statusa in premoženja oziroma neodvisno od socialnega, pravnega in ekonomskega položaja upravičenca, torej ne glede na preteklo ali obstoječo ekonomsko aktivnost in drugo obliko družbeno koristnega dela osebe ali zmožnosti opravljanja dela ter ne glede na starost, spol, nacionalno poreklo, nastanek socialnega primera, družinsko stanje, izobrazbo, invalidnost, premoženjsko stanje osebe in ne glede na izpostavljenost socialnim tveganjem.²⁸ S pogojevanjem pravice do UTD se krog upravičencev zmanjšuje glede na različno omejevanje pridobivanja in uresničevanja te pravice v posameznih izvedbenih oblikah UTD. V primeru uvedbe kategoričnega UTD so lahko pravni subjekti pravice do takega dohodka zgolj določene kategorije populacije, denimo zgolj osebe nad in pod

²⁷ UTD bi bil verjetno socialna ugodnost v smislu 7. člena Uredbe EU št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji, Ur. l. EU L 141, z dne 27. maja 2011.

²⁸ R. Mihalič, nav. delo, str. 66 in 221.

določeno starostno mejo,²⁹ brezposelni posamezniki, invalidne osebe, vsi dela nezmožni posamezniki ali druge skupine oseb. V primeru različno pogojenega UTD je krog upravičencev lahko omejen, na primer le na ekonomsko ali drugače družbeno prispevno aktivne osebe in hkrati tiste posameznike, ki so nezmožni ekonomske aktivnosti, ter na osebe, ki niso bile pravnomočno obsojene zaradi storitve kaznivnega dejanja. V primeru selektivnega UTD pa so subjekti pravice do te denarne dajatve lahko zgolj osebe, ki zaradi slabega socialnega in ekonomskega položaja ne morejo samostojno ustvariti zadostnih sredstev za preživetje, bodisi iz objektivnih bodisi subjektivnih razlogov.

4.5. Vrste in obseg obveznosti iz sistema univerzalnega temeljnega dohodka

Dolžnosti nosilcev pravice do prejema UTD so lahko določene v primeru različno pogojenih oblik UTD. Objekt obveznosti tistih upravičencev, ki so zmožni in sposobni opravljati dela, bi bila ekonomska aktivnost ali druga oblika družbeno koristnega dela oziroma konsenzualno dogovorjena aktivnost družbene participacije.³⁰ Na tej podlagi pravica do UTD ne bi ogrozila udejanjanja pravice do dela, kot bi to bil primer ob uvedbi povsem nepogojnega UTD. Hkrati pa se v tem kontekstu odpirajo številna vprašanja zlasti razmerij med plačanimi in neplačanimi deli, problemi načina preverjanja izpolnjevanja obveznosti subjektov ter navsezadnje potrebe po redefiniranju pojma in vsebine dela. V okviru širšega pojmovanja družbeno koristnih del bi bile v obseg in vrsto obveznosti upravičencev do UTD vključene na primer aktivnosti prostovoljnega dela, gospodinjska dela, izobraževanje, skrb za otroke, negovanje bolnega ali nemočnega družinskega člana in podobno.³¹ Vrste in vsebina obveznosti upravičencev do pogojenega UTD so lahko vselej različno določene, vendar se s širino družbeno prispevnih del hkrati subjektivizira presoja o pomembnosti posameznih družbeno koristnih del in njihovega vrednotenja. Vsebina dolžnosti bi lahko vključevala tudi nekatere obveznosti iz obstoječega sistema socialne varnosti, kot je na primer vključitev v program aktivne politike zaposlovanja za dela zmožne in brezposelne osebe. Sistem UTD bi moral

²⁹ T. Stanovnik, nav. delo. V tem primeru bi bile do UTD upravičene vse starejše osebe, na primer s starostjo nad 65 let, ki niso nosilci pravic iz obstoječega sistema obveznega pokojninskega zavarovanja, ter tudi vse mlajše osebe, na primer s starostjo do 18 let oziroma v primeru rednega šolanja do 26 let, in sicer ne glede na socialni in ekonomski položaj subjektov.

³⁰ Več A. Atkinson, nav. delo, str. 147 in nasl. Taka pogojena oblika UTD je bolj podobna participacijskemu dohodku.

³¹ Glej na primer A. Zelleke, nav. delo, str. 14. Hkrati glej tudi S. White, nav. delo. V najširšem pojmovanju družbeno prispevnih del, ki lahko vključuje *de facto* vse vloge subjektov v družbi, bi taka pogojenost pravice do UTD izgubila pomen.

vključevati tudi sankcije za kršitev oziroma neizpolnjevanje dolžnosti prejemnikov UTD, ki bi temeljile bodisi na ustreznem zmanjšanju obsega UTD bodisi na začasni ali celo trajni ukinitvi prejemanja dohodka. Ključni problem bi bila v tem primeru administrativna zahtevnost in stroškovna preobremenitev delovanja takega mehanizma ter visoka stopnja možnosti zlorab sistema.

Nosilec sistema UTD bi prevzel temeljno obveznost, da zagotavlja pravico do UTD in da skrbi za delovanje celotnega sistema. Vrsta in obseg obveznosti sta tudi v tem primeru odvisna od oblike uvedenega UTD in načina implementacije. V splošnem bi dolžnost nosilca sistema vključevala procese in postopke upravljanja, financiranja in izvajanja sistema UTD. Objekt obveznosti zavezanca za zagotavljanje in uresničevanje pravice do UTD je denarni znesek, ki bi se upravičencem izplačeval v obliki temeljnega dohodka. V tem kontekstu bi obveznost zagotavljanja UTD tvorila del dolžnosti države v okviru zagotavljanja pravice do socialne varnosti.

4.6. Nosilci obveznosti v sistemu univerzalnega temeljnega dohodka

V primeru uvedbe UTD v izvorni oziroma čisti obliki so upravičenci do UTD zgolj nosilci pravic, ne pa tudi obveznosti. Slednje bi morali upravičenci prevzeti v primeru implementacije pogojenega UTD. Krog pravnih subjektov dolžnosti je zato odvisen od vrste pogojenega UTD in njegovih značilnosti. Tako bi bili lahko naslovljenci obveznosti vsi posamezniki z zmožnostjo in sposobnostjo ekonomske aktivnosti ali opravljanja drugih oblik in vrst aktivnosti, ki prispevajo v skupno dobro oziroma se uvrščajo v skupino družbeno koristnih del.³² Krog nosilcev dolžnosti bi torej lahko vključeval zgolj tiste upravičence do UTD, pri katerih ni nastal socialni primer in pri katerih se glede na starost pričakuje ekonomska aktivnost. Tak sistem odpira vprašanja o namenu in potrebi po uvedbi pogojenega UTD, še zlasti zaradi problematike delne nadomestitve plače z UTD. Glede na obstoječi sistem socialne varnosti bi bil tak UTD neustrezen ukrep.

Nosilec obveznosti uresničevanja pravice do UTD bi bila država kot zavezanec za zagotavljanje univerzalnega, individualnega in rednega temeljnega dohodka upravičencem. Izplačevanje UTD bi država organizirala in izvajala prek institucije javnega prava oziroma pooblaščne institucije kot subjekta dolžnosti zagotavljanja denarne dajatve v obliki UTD.

³² L. Zdravković in C. Oberstar, nav. delo, str. 6.

4.7. Način financiranja sistema univerzalnega temeljnega dohodka

Sistem UTD bi moral temeljiti na neprispevnem načinu financiranja, torej z davčnim zagotavljanjem sredstev iz državnega proračuna.³³ Mehanizem UTD je zaradi ekonomskih problemov, ki bi jih povzročila narava visoke redistributivnosti tega koncepta, neutemeljiv in neizvedljiv kot kontributivno financiran sistem.³⁴ V okviru načinov zagotavljanja sredstev za financiranje sistema UTD se večina predlogov nanaša bodisi na povišanje stopenj že obstoječih davkov, še zlasti davka na dodano vrednost, bodisi na uvedbo novih davčnih mehanizmov.³⁵ Korenit poseg v obstoječi davčni sistem bi bila zlasti uvedba povsem nepogojnega UTD. Izvedbene oblike, in sicer zlasti uvedba selektivnega, kategoričnega ali pogojenega UTD, bi zaradi manjšega obsega potrebnih sredstev za financiranje sistema posledično zahtevale tudi manjši obseg sprememb v veljavnem davčnem sistemu, vendar pa so izzivi financiranja odvisni tudi od načina implementacije UTD. Ob morebitnih možnostih odprave potrebe po nekaterih obstoječih neprispevno financiranih podsistemih v veljavnem sistemu socialne varnosti bi se lahko obstoječi del sredstev iz tega vira namreč preusmeril v sistem UTD in na tej podlagi bi bili potrebni tudi manjši posegi v davčni sistem. Vir sredstev za financiranje UTD bi tako lahko tvorila zlasti sredstva, ki se zagotavljajo za socialne pomoči in družinske prejemke, in sicer v primeru njihove ukinitve in možnosti ustrezne nadomestitve s sistemom UTD.³⁶ Kljub temu iz obstoječih virov sredstev ne bi bilo mogoče zagotoviti financiranja povsem univerzalnega in nepogojnega temeljnega dohodka za najširši krog upravičencev in v višini sredstev, ki bi omogočala človeka dostojno življenje.³⁷ Uvedba novih načinov davčnega zagotavljanja sredstev za financiranje UTD pa bi lahko povzročila davčne preobremenitve in sprožila negativne vplive na gospodarsko rast in posledično tudi na socialno varnost.

³³ Denimo, A. Gray, nav. delo, str. 56. M. Watts, nav. delo, str. 119–133. J. Mencinger, nav. delo. Več o različnih predlogih in možnostih zagotavljanja sredstev za financiranje sistema UTD glej R. Mihalič, nav. delo, str. 73–80.

³⁴ T. Stanovnik, nav. delo.

³⁵ A. Gray, nav. delo, str. 56. Enako A. McKay, nav. delo, str. 106. Dodatno glej H. Levy, C. Lietz in H. Sutherland, nav. delo, str. 7. Za analiziranje vseh ekonomskih učinkov morebitne uvedbe UTD bi bilo treba izdelati mikroekonometrični model sistema UTD, in sicer glede na kombinacije posameznih različnih oblik UTD in možnih načinov zagotavljanja sredstev za financiranje.

³⁶ R. Mihalič in G. Strban, nav. delo (2013), str. 441. Ta sredstva bi lahko zagotavljala le financiranje selektivnega ali pa kategoričnega UTD.

³⁷ T. Stanovnik, nav. delo. I. Svetlik, nav. delo.

Z uvedbo sistema UTD naj bi se vzporedno ukinile bodisi vse bodisi zgolj nekatere obstoječe davčne olajšave.³⁸ Večina zagovornikov uvedbe UTD ob tem poudarja, da tak dohodek naj ne bi bil predmet obdavčitve.³⁹

4.8. Upravljavlec in nosilec sistema univerzalnega temeljnega dohodka

Sistem UTD bi upravljala in financirala država kot nosilec celovitega sistema, ki bi na podlagi zagotavljanja pravice do nepogojnega temeljnega dohodka skrbela za učinkovito delovanje, organiziranje in izvajanje sistema UTD. Zavezanci za zagotavljanje pravice do UTD in izplačilo take denarne dajatve iz sistema socialne varnosti so lahko institucije javnega prava oziroma pooblaščen institucije. Izvajanje sistema UTD bi država lahko organizirala prek Davčne uprave Republike Slovenije (danes Finančne uprave Republike Slovenije), ki bi celovit sistem UTD tudi upravljala.⁴⁰

4.9. Nastanek in prenehanje pravic iz sistema univerzalnega temeljnega dohodka

Pravica do UTD bi nastala in prenehala ter mirovala in se spreminjala pod pogoji in na način, ki bi jih določal poseben zakon (*lex specialis*), ali kodeks socialne varnosti, ki bi urejal tudi sistem UTD. Vrsto in obseg pogojev bi določale značilnosti oblike UTD, v kateri bi bil koncept uveden, in tudi način njegove integracije s sistemom socialne varnosti.

V primeru uvedbe povsem nepogojnega UTD bi pravica do takega dohodka nastala z rojstvom upravičenca in prenehala z njegovo smrtjo. Drugače kot v obstoječem sistemu socialne varnosti bi pravica do UTD nastala neodvisno od udejanjenja socialnega tveganja oziroma nastanka socialnega primera ter prav tako neodvisno od socialnega in ekonomskega položaja upravičenca ali obstoja potrebe po pomoči. Tudi prenehanje pravice do UTD ne bi bilo vezano na prenehanje življenjsko obremenjujočih okoliščin in potreb po socialni varnosti. Sistem, ki bi temeljil na čisti obliki UTD, praviloma ne bi vključeval pogojev za morebitno spreminjanje vsebine in obsega take dajatve. Pravica do

³⁸ Tako na primer P. Van Parijs, nav. delo (2000). Uvedba UTD naj bi vzpostavila tudi nižjo stopnjo sestavljenosti davčnega sistema.

³⁹ D. Raventós, nav. delo, str. 159. Hkrati obstajajo tudi nekateri predlogi obdavčljivega UTD, kar pa ne bi bilo v skladu z osnovno utemeljitvijo tega koncepta. Glej zlasti I. Garfin-
kel, C. Huang in W. Naidich, nav. delo, str. 145.

⁴⁰ Poročilo k obravnavi zaključkov posveta Državnega sveta Republike Slovenije na temo Univerzalni temeljni dohodek v Sloveniji – utopija ali realna možnost?, Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, 48. seja, Ljubljana 2011.

UTD bi mirovala v primeru storitve kaznivega dejanja, in sicer v času prestanja zaporne kazni, pripora ali izrečenega vzgojnega, varstvenega ali varnostnega ukrepa.

Ob uvedbi pogojnega UTD bi zakon določal poseben način nastanka in prenehanja pravice do UTD ter pogoje, ki bi jih upravičenec moral izpolnjevati za uveljavljanje te pravice. V primeru uvedbe kategoričnega UTD bi bila pravica pogojena, na primer s starostjo upravičenca nad in pod določeno mejo ali z nastankom invalidnosti. V primeru uvedbe selektivnega UTD bi bila ta pravica pogojena s slabim socialnim in ekonomskim položajem pravnega subjekta oziroma s potrebo po pomoči. Ob uvedbi pogojenega UTD pa bi pravica do tega dohodka nastala ob izpolnjevanju pogoja ekonomske aktivnosti oziroma druge oblike družbeno koristnega dela ali ob nastanku bodisi trajne bodisi začasne nezmožnosti za delo. Posebne pogoje za spreminjanje obsega pravice do UTD bi zakon določal zlasti v primeru uvedbe sistema segmentiranega UTD, ki bi vključeval različne višine takega denarnega zneska za posamezne skupine upravičencev. Pogoji in okoliščine, v katerih bi pravica do UTD mirovala, bi bili določeni enako kot v primeru nepogojnega in neselektivnega UTD.

4.10. Uveljavljanje in varstvo pravic iz sistema univerzalnega temeljnega dohodka

Poseben zakon (*lex specialis*), ali kodeks socialne varnosti, ki bi urejal sistem UTD, bi določal tudi postopke uveljavljanja in varstva pravic iz sistema UTD. Subsidiarno bi se uporabljale določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek, in določbe zakona, ki ureja pristojnosti delovnih in socialnih sodišč ter postopek odločanja v delovnih in socialnih sporih.

Pravico do UTD bi pravni subjekti uveljavljali na podlagi nastanka brezpogojne in univerzalne pravice do UTD, ki bi izhajala iz sistema socialne varnosti. Začetek postopka uveljavljanja pravice do UTD bi temeljil na zahtevi za uvedbo postopka s strani posameznega upravičenca do prejema UTD. V primeru uvedbe nepogojnega in neselektivnega UTD bi se pravica do take univerzalne in trajne denarne dajatve udejanjala na podlagi zahteve subjekta, in sicer zgolj s preverjanjem pogoja rezidentstva oziroma trajnega ali začasnega prebivanja v državi oziroma opravljanja dela državljanov Evropske unije, torej brez postopka preverjanja upravičenosti do UTD na podlagi socialnega in ekonomskega položaja upravičenca ter nastanka socialnega primera. Zgolj v primeru uvedbe pogojenega UTD bi postopek uveljavljanja pravice do takega dohodka vključeval tudi preverjanje upravičenosti subjekta na podlagi izpolnjevanja posebnih pogojev za pridobitev pravice do UTD. V primeru uvedbe selektivnega UTD bi postopek uveljavljanja pravice vključeval tudi preverjanje socialnega in eko-

nomskega položaja posameznika ter vzpostavljal odločanje pristojnega organa po prostem preudarku.

Varstvo pravice do UTD kot socialne pravice, ki bi se zagotavljala iz sistema socialne varnosti, bi temeljilo na univerzalno, regionalno in nacionalno varovani pravici do socialne varnosti. Varstvo pravice do UTD bi pravni subjekti uveljavljali pred pristojnim organom, ki bi na podlagi določb posebnega zakona skrbel za izvajanje sistema UTD. Sodno varstvo pravice do UTD bi upravičenci uveljavljali pred socialnimi sodišči.

5. UNIVERZALNI TEMELJNI DOHODEK KOT DEL SISTEMA SOCIALNE VARNOSTI

5.1. Podsystem socialnih zavarovanj in univerzalni temeljni dohodek

S sistemom UTD v njegovi izvorni obliki ni mogoče celovito nadomestiti obstoječega nacionalnega sistema socialnih zavarovanj, saj bi uvedba nepogojnega UTD pomenila pravno nedopusten, socialno nepravilen in dejansko neučinkovit ter finančno nevzdržen ukrep, ki bi pomembno poslabšal pravni, socialni in ekonomski položaj upravičencev do dajatev iz veljavnega sistema socialne varnosti.⁴¹ S pravico do UTD ni mogoče pravno pravilno in celovito udejanjati temeljne človekove pravice do socialne varnosti v obsegu iz pozitivnopravne ureditve sistema socialnih zavarovanj. Z uvedbo sistema UTD namreč ne bi bilo mogoče ustrezno nadomestiti pridobljenih in pričakovanih pravic iz veljavnega sistema socialnih zavarovanj.⁴² Pravica do UTD ne more v celoti nadomestiti pravic do denarnih dajatev, še zlasti pa s pravico do UTD v sistemu socialnih zavarovanj ni mogoče nadomestiti vseh obstoječih pravic do nedenarnih dajatev, in sicer tako storitvenih dajatev (na primer zdravstvenih storitev in poklicne rehabilitacije) kot tudi vseh stvarnih dajatev (na primer zdravil in medicinskih pripomočkov). Uvedba nepogojnega UTD bi hkrati povzročila kršitev temeljnih načel pravne in socialne države. Prav tako pa bi UTD povečal potrebo po zasebnih zavarovanjih,⁴³ kar je lahko dodaten

⁴¹ Več o vplivu morebitne uvedbe sistema UTD na spremembo pravne ureditve nacionalnega sistema socialnih zavarovanj in zlasti na spremembo pravnega in socialnega položaja upravičenca R. Mihalič, nav. delo, str. 224–376.

⁴² Celovito o ureditvi in pravnih vprašanjih našega sistema socialnih zavarovanj A. Bubnov Škoberne in G. Strban, nav. delo, str. 189 do 347. Več o splošnih značilnostih sistemov socialnih zavarovanj, prav tam, str. 91 do 102.

⁴³ G. Strban, nav. delo (2011/1), str. 173. Uvedba UTD bi v tem primeru povečala stopnjo tveganja pravnih subjektov.

problem in ne del rešitve.⁴⁴ Na tej podlagi bi se v namen zagotavljanja socialne varnosti tudi v primeru uvedbe UTD moral v celoti ohraniti obstoječi sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zdravstvenega zavarovanja, zavarovanja za primer brezposelnosti in zavarovanja za starševsko varstvo.

Z uvedbo nekaterih univerzalnih elementov, ki izhajajo zlasti iz kategoričnih oblik UTD, pa bi bilo mogoče obstoječi sistem socialnih zavarovanj nadgraditi in izpopolniti na način, ki bi lahko izboljšal pravni, socialni in ekonomski položaj širšega kroga subjektov. Tako bi bilo treba dopolniti sistem socialnih zavarovanj s pravico do UTD za tiste starejše osebe, ki iz različnih razlogov niso upravičene do dajatev iz pokojninskega zavarovanja,⁴⁵ ter s pravico do UTD za tiste invalidne osebe, ki iz različnih razlogov niso upravičene do dajatev iz invalidskega zavarovanja. Taka univerzalna dajatev bi nadgradila obstoječi sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja,⁴⁶ s tem pa pomembno izboljšala pravni in socialni položaj skupin subjektov, pri katerih obstaja visoka stopnja tveganja za nastanek revščine in socialne izključenosti. Potreba po uvedbi te oblike UTD dejansko sovпада s potrebo po uvedbi pravice do univerzalne starostne in invalidske pokojnine v obstoječem nacionalnem sistemu socialne varnosti.

5.2. Podsystem socialnega varstva, podsystem družinskih prejemkov in univerzalni temeljni dohodek

Uvedba sistema UTD bi povzročila delno preoblikovanje normativne ureditve sistema socialnega varstva in na tej podlagi tudi deloma spremenila pravni položaj obstoječih upravičencev.⁴⁷ Vpliv pravice do UTD na pravico do socialne varnosti, ki se na nacionalni ravni uresničuje tudi prek sistema socialnega varstva,⁴⁸ je odvisen zlasti od oblike, v kateri bi bil UTD implementiran, in njegove višine, v kateri bi se lahko trajno zagotavljal. Na eni strani bi sistem UTD lahko v celoti in učinkovito nadomestil obstoječi sistem socialnih pomoči. Na drugi strani pa lahko v primeru prenizkega UTD še vedno obstaja

⁴⁴ A. Bubnov Škoberne in G. Strban, nav. delo, str. 23. Glej tudi primerjavo javnih in zasebnih zavarovanj, prav tam, str. 111–119.

⁴⁵ T. Stanovnik, nav. delo. Tak ukrep bi hkrati odpravil negativne posledice ukinitve nekdanje pravice do državne pokojnine.

⁴⁶ Celovito o sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja v G. Strban, nav. delo (2013/2). Glej še G. Strban, nav. delo (2013/3).

⁴⁷ Več o vplivu morebitne uvedbe sistema UTD na spremembo normativne ureditve našega sistema socialnega varstva oziroma socialnih pomoči in še zlasti na spremembo pravnega in socialnega položaja upravičenca R. Mihalič, nav. delo, str. 377–401.

⁴⁸ G. Strban, nav. delo (2012), str. 512. Celovito o pravnih vidikih ureditve sistema socialnega varstva G. Strban, nav. delo (2011/2), str. 241–264, in o ureditvi denarnih socialnih pomoči G. Strban, nav. delo (2011/1), str. 171–195.

potreba po sistemu socialnega varstva.⁴⁹ Ob uvedbi nepogojnega UTD bi bila lahko ustrezna rešitev nadomestitev denarnih socialnih pomoči in ohranitev obstoječega sistema socialnovarstvenih storitev. Hkrati pa bi lahko selektivni UTD v ustrezni višini, ki bi bil pogojen z ogroženim socialnim in ekonomskim položajem upravičencev, nadomestil veljavni sistem socialnega varstva, vendar se v tem primeru odpira vprašanje potreb po uvedbi te oblike UTD.

Sistem UTD bi lahko v celoti nadomestil obstoječi sistem družinskih prejemkov.⁵⁰ Uvedba nepogojnega UTD bi tako povzročila zgolj delno preoblikovanje veljavne normativne ureditve sistema družinskih prejemkov in deloma spremenila pravni položaj obstoječih upravičencev.⁵¹ Ukrep bi lahko temeljil na pravno pravilni in dopustni ter socialno pravični nadomestitvi pravic iz veljavnega sistema družinskih prejemkov s pravico do UTD, vendar pa je lahko zaradi razširitve kroga upravičencev vprašljiva finančna stabilnost sistema. Koncept bi ponudil zlasti priložnost uvedbe kategoričnega UTD za otroke in mladostnike.⁵² Hkrati pa gre pri tem za identične dileme kot v primeru vprašanja uvedbe otroškega dodatka univerzalne pravne narave, ki bi bil eden od pomembnih ukrepov v smeri zmanjševanja revščine v tej skupini subjektov.

6. SKLEPNE MISLI

V okviru pravnoteoretske in normativne konceptualizacije UTD, ki dopolnjuje teorijo prava socialne varnosti na tem segmentu, je omogočeno oblikovanje pravne opredelitve sistema UTD in njegovih posameznih pravnih elementov glede na veljavne sisteme socialne varnosti, opredeljevanje namena in ciljev UTD v odnosu do vloge in pomena tradicionalne socialne varnosti, utemeljevanje pravice do UTD v kontekstu zagotavljanja pravice do socialne varnosti ter analiziranje vplivov UTD znotraj veljavne ureditve sistema socialne varnosti. Na tej podlagi je mogoče izpostaviti temeljne pravne in dejanske učinke UTD, ki lahko služijo kot izhodišča v primeru odločanja bodisi o morebitni implementaciji UTD v eni od njegovih oblik bodisi o uvedbi oziroma povr-

⁴⁹ Glej G. Strban, nav. delo (2011/1), str. 173. O pravnih posledicah morebitne ukinitve našega sistema socialnih pomoči v primeru uvedbe sistema UTD, zlasti z vidika spremenjenega pravnega položaja upravičencev, R. Mihalič, nav. delo, str. 402.

⁵⁰ R. Mihalič in G. Strban (2013), nav. delo, str. 454 in nasl. Celovito o normativni ureditvi in pravnih vprašanjih sistema družinskih prejemkov A. Bubnov Škoberne in G. Strban, nav. delo, str. 349–362.

⁵¹ Več o vplivu morebitne uvedbe sistema UTD na spremembo pravne ureditve našega sistema družinskih prejemkov in zlasti na spremembo pravnega in socialnega položaja upravičencev R. Mihalič, nav. delo, str. 403–421.

⁵² Glej A. Atkinson in E. Marlier, nav. delo, str. 33 in nasl.

nitvi nekaterih elementov univerzalne pravne narave v obstoječi nacionalni sistem socialne varnosti.

Koncept UTD je svojevrsten (*sui generis*) sistem socialne varnosti značilne univerzalne pravne narave, iz katerega bi izhajala pravica subjektov do UTD, in sicer na podlagi zagotavljanja temeljne pravice do socialne varnosti in pravice do človekovega dostojanstva. Sistem UTD bi se lahko udejanjil kot del veljavnega sistema socialne varnosti, saj izkazuje nekatere skupne elemente z obstoječim sistemom družinskih prejemkov in socialnih pomoči ter deloma tudi socialnih zavarovanj. Prav tako bi se lahko pravica do UTD udejanjila kot ena od pravic iz sistema socialne varnosti, ki izkazuje nekatere značilnosti univerzalne denarne dajatve. Hkrati pa obstajajo pomembne razlike, zaradi katerih s povsem nepogojnim UTD ni mogoče učinkovito in v celoti nadomestiti veljavnega sistema socialne varnosti na način, ki ne bi nedopustno poslabšal pravnega in socialnega položaja obstoječih upravičencev. Sistem UTD bi namreč zagotavljal nesorazmerne, neprilagojene, poenotene in univerzalne denarne dajatve, in sicer ne glede na nastanek socialnega primera ali izpostavljenost socialnim tveganjem in ne glede na socialni in ekonomski položaj pravnega subjekta. Taka poenostavljena in generalizirana oblika socialne varnosti bi bila nasprotje visoko razvitemu sistemu socialne varnosti, ki temelji na sorazmernih, prilagojenih in tudi individualiziranih ter selektivnih dajatvah v denarju in naravi, ki so pogojene z udejanjenim socialnim tveganjem in tudi prilagojene socialnemu ter ekonomskemu položaju upravičencev oziroma dejanskim potrebam po socialni varnosti. Prav tako bi lahko uvedba univerzalne dajatve v obliki UTD v družbi povzročila še več neenakosti, ne manj. Hkrati pa se z omejevanjem univerzalnosti in povečevanjem pogojenosti ter selektivnosti koncept UTD približuje obstoječemu sistemu socialne varnosti.

Iz specifičnih značilnosti koncepta UTD v njegovi izvorni obliki, ki so razvidne iz predstavljene normativne ureditve tega sistema, izhajajo pomembne omejitve pri morebitni implementaciji UTD, saj bi bile lahko pravne in dejanske posledice uvedbe bolj negativne kot pozitivne. Neželeni učinki sistema UTD bi izhajali zlasti iz nepogojnosti pravice do UTD z nasprotno obveznostjo upravičencev, nepovezanosti pravice do UTD s pravico do dela, narave visoke redistributivnosti sistema UTD in njegove finančne zahtevnosti, nezmožnosti celovitega uresničevanja pravice do socialne varnosti zgolj s pravico do UTD, neodvisnosti pravice do UTD od nastanka socialnega primera, nepogojnosti pravice do UTD s socialnim in ekonomskim položajem upravičenca, enakim obravnavanjem neenakih subjektov, generalizacije kroga upravičencev ter popolne univerzalizacije pravice do UTD ne glede na zmožnosti in potrebe subjektov. Končne posledice uvedbe UTD bi se zato udejanjile v neučinkovitem

sistemu socialne varnosti, ki bi dolgoročno povzročil povišanje stopenj revščine, socialne izključenosti, neenakosti in socialne nepravilnosti v družbi.

Na podlagi predstavljene normativne ureditve sistema UTD je mogoče prepoznati tudi pomembne priložnosti, in sicer različno pogojenega, kategoričnega ali selektivnega UTD. Zlasti z uvedbo kategoričnega UTD, ki bi bil na eni strani namenjen starejšim posameznikom in invalidnim osebam, ki iz različnih razlogov niso upravičene do pravic iz obstoječega sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ter na drugi strani otrokom in mladostnikom, bi se lahko pomembno izboljšal pravni, socialni in ekonomski položaj širšega kroga subjektov. Hkrati pa je glede na obstoječi sistem socialne varnosti ustreznejše priporočiti uvedbo univerzalne starostne in invalidske pokojnine, ki ne bi bila pogojena s preteklo ekonomsko aktivnostjo in vključenostjo v sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in plačevanja prispevkov v sistem, ter uvedbo univerzalnega otroškega dodatka, ki ne bi bil pogojen s socialnim in ekonomskim položajem upravičencev.

S sistemom UTD torej ni mogoče v celoti nadomestiti obstoječega sistema socialne varnosti, temveč zgolj v enem delu. Uvedba UTD bi lahko namreč omogočila ukinitve in delno ali celovito nadomestitev zgolj denarnih socialnih pomoči in družinskih prejemkov ter delno nadomestitev zgolj nekaterih denarnih dajatev iz podsistemov pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zdravstvenega zavarovanja, zavarovanja za primer brezposelnosti in zavarovanja za starševsko varstvo, saj z UTD ni mogoče celovito nadomestiti vseh obstoječih denarnih dajatev in še zlasti ni mogoče nadomestiti storitvenih in stvarnih dajatev. Na tej podlagi uvedbe UTD v povsem nepogojeni obliki in neselektivno za vse pravne subjekte ni mogoče utemeljiti kot pravno pravilne.

Literatura

- Polona Abram: Mnogo več od reševanja revščine in socialnih problemov, v: Igor Pribac in Valerija Korošec (ur.): Univerzalni temeljni dohodek v Sloveniji. Založba Krtina, Ljubljana 2011.
- Anthony B. Atkinson: Poverty in Europe. Yrjö Jahnsson Foundation, Blackwell Publishers Ltd., Oxford 1998.
- Anthony B. Atkinson in Eric Marlier: Living Conditions in Europe and the Europe 2020 Agenda, v: Anthony B. Atkinson in Eric Marlier (ur.): Income and Living Conditions in Europe, European Commission. Dictus Publishing 2011.
- Anjuta Bubnov Škoberne: Pravica do socialne varnosti, v: Pravniki, 52 (1997) 1–3, str. 61–83.

- Anjuta Bubnov Škoberne: Definicije pojmov: socialna varnost, socialno zavarovanje, socialno varstvo, socialna zaščita, v: *Pravna praksa*, 21 (2002) 44, str. 31–33.
- Anjuta Bubnov Škoberne in Grega Strban: *Pravo socialne varnosti*. GV Založba, Ljubljana 2010.
- Evropska državljanska pobuda o univerzalnem temeljnem dohodku, UTD – raziskovanje možnosti in pogojev emancipatorne socialne države. Evropska komisija, reg. št. ECI(2013)000001, 14. januar 2013.
- Irwin Garfinkel, Chien Chung Huang in Wendy Naidich: *The Effects of a Basic Income Guarantee on Poverty and Income Distribution*, v: Bruce Ackerman, Anne Alstott in Philippe Van Parijs (ur.): *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Alternative Cornerstones for a more Egalitarian Capitalism*. Verso, London 2006.
- Anne Gray: *Integrating Citizen's Income with Social Insurance*, v: *International Social Security Review*, (1993) 2, str. 43–65.
- Sandi Kodrič: *Univerzalno temeljno dostojanstvo*, v: *Pravna praksa*, 29 (2010) 28, str. 34.
- Horacio Levy, Christine Lietz in Holly Sutherland: *A Basic Income for Europe's Children*. Euromod, Working Paper no. EM4/06, Working Paper Series, 2006.
- Alisa McKay: *The Future of Social Security Policy: Woman, Work and a Citizen's Basic Income*. Routledge, Taylor & Francis Group, New York 2005.
- Jože Mencinger: *Univerzalni temeljni dohodek – liberalni koncept*, *Univerzalni temeljni dohodek: za novo evropsko družbeno pogodbo*. Evropski liberalni forum, Novum, Projekt Polska, Ljubljana 2012.
- Renata Mihalič: *Pravni vidiki univerzalnega temeljnega dohodka*, doktorska disertacija. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2013.
- Renata Mihalič in Grega Strban: *Univerzalni temeljni dohodek*. GV Založba, Ljubljana 2015.
- Renata Mihalič in Grega Strban: *Univerzalni temeljni dohodek kot dejavnik preoblikovanja tradicionalnih sistemov socialne varnosti*, v: *Delavci in delodajalci*, XIII (2013) 4, str. 437–462.
- Claus Offe: *Poti od tod*, v: Joshus Cohen, Joel Rogers in Igor Pribac (ur.): *Brezplačno kosilo za vse: predlog univerzalnega temeljnega dohodka*. Založba Krtina, Ljubljana 2004.
- Poročilo k obravnavi zaključkov posveta Državnega sveta Republike Slovenije na temo *Univerzalni temeljni dohodek v Sloveniji – utopija ali realna*

- možnost, Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, 48. seja. Ljubljana 2011.
- Daniel Raventós: *Basic Income: The Material Conditions of Freedom*. Pluto Press, Ann Arbor, London 2007.
- Robert M. Solow: Predgovor, v: Joshua Cohen, Joel Rogers in Igor Pribac (ur.): *Brezplačno kosilo za vse: predlog univerzalnega temeljnega dohodka*. Založba Krtina, Ljubljana 2004.
- Guy Standing: *Why the Precariat Requires a Basic Income, Universal Basic Income: The New Social Contract*, International Conference. European Liberal Forum, Ljubljana 2012.
- Tine Stanovnik: *Socialna država in nova družbena pogodba za Slovenijo*, plenarni forum, *Univerzalni temeljni dohodek: za novo evropsko družbeno pogodbo*, Mednarodna konferenca. Evropski liberalni forum, Novum, Projekt Polska, Ljubljana 2012.
- Grega Strban (2011/1): *Pravni vidiki nove ureditve sistema socialnega varstva*, v: *Pravnik*, 66 (2011) 3-4, str. 171–195.
- Grega Strban (2011/2): *Nova ureditev denarnih socialnih pomoči*, v: *Delavci in delodajalci*, XI (2011) 2-3, str. 241–264.
- Grega Strban: *Pravica do socialne varnosti in njen pomen v času gospodarske recesije*, v: *Delavci in delodajalci*, XII (2012) 4, str. 507–532.
- Grega Strban (2013/1): *Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju*, v: Marijan Pavčnik in Aleš Novak (ur.): *(Ustavno)sodno odločanje*. GV Založba, Ljubljana 2013.
- Grega Strban (2013/2): *Pravica do socialne varnosti v primeru starosti, invalidnosti in smrti zavarovanca*, v: Marijan Papež, Janez Kuhelj in drugi (ur.): *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) z novelo ZPIZ-2A*. GV Založba, Ljubljana 2013.
- Grega Strban (2013/3): *Ustavna in mednarodna ureditev pokojninskega in invalidskega zavarovanja*, v: Mitja Novak in Marijan Papež (ur.): *Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja: z besedilom zakona ZPIZ-2*. Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in Zavod za varstvo pri delu, Ljubljana 2013.
- Ivan Svetlik: *Socialna država in nova družbena pogodba za Slovenijo*, plenarni forum, *Univerzalni temeljni dohodek: za novo evropsko družbeno pogodbo*, Mednarodna konferenca. Evropski liberalni forum, Novum, Projekt Polska, Ljubljana 2012.

- Pieter Van der Mei: *The Justiciability of Social Rights in the European Union*, v: Coomans (ur.): *Justiciability of Economic and Social Rights: Experiences from Domestic Systems*. Intersentia, Antwerpen 2006.
- Philippe Van Parijs: *Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the 21st Century*. Basic Income European Network – BIEN, VIIIth International Congress, 2000, <<http://www.basicincome.org>>.
- Philippe Van Parijs: *Temeljni dohodek za vse*, v: Joshua Cohen, Joel Rogers in Igor Pribac (ur.): *Brezplačno kosilo za vse: predlog univerzalnega temeljnega dohodka*. Založba Krtina, Ljubljana 2004.
- Sarah Vickerstaff: *Work and Welfare*, v: Joh Baldock in drugi (ur.): *Social Policy*. 4th edition, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Martin Watts: *Basic Income: A Review of the Issues*, v: *New Zealand Journal of Industrial Relations*, 27 (2002) 1, str. 119–133.
- Stuart Gordon White: *Basic Income and Beyond: An Essay on the Rights of Social Citizenship*, Doctoral Dissertation. Princeton University, New Jersey 1996.
- Lana Zdravković in Ciril Oberstar: *Zahteva po univerzalnem temeljnem dohodku kot (moralna) zahteva po dejanski pravičnosti onkraj tradicionalno liberalističnega modela spektakelske družbe dela*, v: *Dialogi*, 41 (2005) 10, str. 5–7.
- Almaz Shifferaw Zelleke: *Radical Pluralism: Arguments for an Unconditioned Basic Income in the United States*, Doctoral Dissertation. Harvard University, Graduate School of Arts and Sciences, Department of Government, Cambridge 2008.