

ZÁKLADNÍ PRINCIPY SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

DANNY PIETERS, KATOLICKÁ UNIVERZITA LEUVEN

KAPITOLA 1

Pojetí sociálního zabezpečení

Ve světě je pojem sociální zabezpečení často interpretován velmi odlišnými způsoby. Každý autor má nějakou vlastní definici. V některých zemích definuje pojem „sociální zabezpečení“ zákon; kde tomu tak není, je alespoň vymezeno, která ujednání v rámci národních zákonů patří do sféry zákonů o sociálním zabezpečení. Je tomu tak v zemích, kde existuje tendence shromáždit veškerá právní ustanovení týkající se sociálního zabezpečení do jednoho a téhož kodexu nebo zákoníku. Přesto se však musí mnohé země obejít bez podobného právního vymezení sociálního zabezpečení: pak sama praxe v oblasti práva sociálního zabezpečení musí vymezit předmět svého zájmu. Kromě toho stojí za povšimnutí, že pojem „sociální zabezpečení“ může v některých zemích dokonce zcela chybět; pojmy jako sociální pojištění, sociální pomoc a podobné potom nemají dostatečnou soudržnost k tomu, aby je bylo možné společně podřadit zastřešujícímu pojmu „sociální zabezpečení“.

Důvodně bychom mohli očekávat, že v tomto ohledu vše vynahradí mezinárodní právo; přesto však můžeme říci, že také zde definice sociálního zabezpečení chybí. Všechny mezinárodní nebo nadnárodní právní dokumenty podávají svůj vlastní výklad věcného dosahu tohoto pojmu: jedná se buď o definici dotýkající se obsahu požadovaných programů (schémat)¹, nebo o výčet názvů programů, které jsou zahrnuty v zákonodárství příslušné země, případně může jít o kombinaci obou metod. Pouze výjimečně lze nalézt definici dotýkající se obsahu pojmu „sociální zabezpečení“ jako takového.

Pojetí věcného dosahu v případě Konvence Mezinárodní organizace práce (I.L.O.) č. 102 o minimálních standardech v sociálním zabezpečení je

¹ angl. schemes (pozn. editora)

značně široké. Přesto se ani zde nejedná o výklad obsahu sociálního zabezpečení, ale spíše o popis dotýkající se obsahu zamýšlených programů.

Protože takový výklad vychází ze značného množství pojmenovaných sociálních rizik, existuje tu nebezpečí, že neponechá sociálnímu zabezpečení dostatek prostoru ke hledání nových řešení sociálních problémů, které mohou nastat. V této souvislosti lze připomenout potřebu péče o ty, kteří se nedokáží sami vyrovnat se svou situací. Uvedený výklad nedovoluje dokonce ani reflexi vývoje v rámci národního práva, podle něhož jsou některé prvky sociální nejistoty, existují-li dlouhodobě, nazývány „sociálními riziky“: v tomto ohledu lze uvést řadu zemí, v nichž jsou zákonné úpravy zajišťující finanční podporu studentů nebo nájemníků považovány za nedílnou součást sociálního zabezpečení.

Někteří autoři se pokusili definovat sociální zabezpečení jako kompilát peněžních dávek (benefits in cash) a věcných dávek (naturálních plnění) včetně služeb (benefits in kind), garantovaných určitým osobám. Širší přístup k sociálnímu zabezpečení lze nalézt ve Zprávě Mezinárodní organizace práce (International Labour Organization) *Do 21. Století: Vývoj sociálního zabezpečení*. Sociální zabezpečení je zde vnímáno jako odpověď na potřebu jistoty v tom nejširším slova smyslu, nikoli jako směr mechanismů takovou jistotu zaručujících. Také jiní autoři jsou zastánci tohoto cíle - poskytování „jistoty“. Domnívají se, že tyto zákonné úpravy mají zajišťovat ochranu proti rizikům (nejistotám z nich vyplývajícím) souvisejícím s nástupem industriální společnosti a jejím rozvojem, tedy, stručně řečeno, proti „sociálním“ rizikům. Vznikají ovšem pochyby, o jakou ochranu by zde se mělo jednat a jaká rizika jsou považována za „sociální“.

Novější definice sociálního zabezpečení, které podávají autoři jako Sinfield a Berghman sledují tentýž, neinstrumentalistický přístup. V paralele s definicí zdraví je sociální zabezpečení v Sinfieldově pohledu prezentováno „situačně“, tj. jako stav úplné ochrany proti ztrátě materiálních prostředků. Berghman zase pohlíží na sociální zabezpečení jako na stav dokonalé ochrany proti potenciálním rizikům.

Tato různorodost koncepcí při interpretaci pojmu „sociální zabezpečení“, zpravidla nemá nepříznivé důsledky. V každém případě je však nutno se při srovnávání systémů sociálního zabezpečení vyvarovat srovnávání „jablek a hrušek“. Můžeme říci, že se sociálním zabezpečením je to podobné jako se slonem: možná ho neumíme namalovat, ale s jistotou ho poznáme, když ho skutečně potkáme.

Přesto - na počátku všeobecného úvodu do problematiky sociálního zabezpečení se cítíme povinováni formulovat pracovní definici sociálního zabezpečení.

V následujícím textu a s ohledem na cíle, které si tento materiál vytyčuje, budeme sociální zabezpečení vnímat jako soubor opatření formujících solidaritu s lidmi, kteří čelí (hrozbě) nedostatku příjmů (tj. příjmů z placené práce) nebo se nacházejí v situaci, jež vyžaduje mimořádné výdaje. Budeme se nicméně zabývat především úpravami zajišťujícími peněžní - hotovostní dávky v důsledku vzniku (obecně) uznaných „sociálních rizik“. Se sociálními riziky se později seznámíme podrobněji. Nyní postačí uvést, že pod tento pojem jsou obvykle zahrnovány následující případy: nedostatek příjmů z placené práce postihující osoby, které nepracují (nebo již pracovat nemusejí) vzhledem k pokročilému věku, pracovní nezpůsobilosti nebo nezaměstnanosti; úmrtí jednoho z výdělečně činných partnerů; specifické náklady spojené s výchovou dětí; potřeba lékařské péče (krytí nákladů s ní souvisejících); a nedostatek prostředků nezbytných k důstojné existenci. V tomto ohledu bychom měli poukázat na to, že úpravy zabývající se určitými sociálními riziky a vykazující jistou jednotu, pokud se týká právních úprav a administrativy jsou často nazývány „odvětvím“ (branche) sociálního zabezpečení nebo „programem“ (scheme) sociálního zabezpečení.

Budeme se zaměřovat především na dávky v hotovosti poskytované v případě uznávaných sociálních rizik, protože zahrnutím všech sociálních ustanovení a úprav, které hrají roli při kompenzaci výše uvedených sociálních rizik (výdajů s nimi spojených), bychom výrazně překročili rozsah příslušející úvodu do problematiky. Text doplňují některé další postřehy.

První poznámka se týká sociálního krytí potřeby lékařské péče: v některých zemích má formu sociálního pojištění, pokrývajících výdaje na lékařskou péči, zatímco jinde se uskutečňuje přímým zajišťováním těchto služeb systémem sociálního zabezpečení. Sledování obou složek oddělené by bylo velmi nepřírozené a rozhodně by nebylo pro splnění cíle tohoto textu účelné.

Druhá poznámka se týká významu (nepeněžních) služeb poskytovaných lidem, kteří čelí sociálním rizikům (jejich hrozbě). Stále více je zdůrazňována nutnost v první řadě předcházet sociálním rizikům, teprve pak myslet na nápravu a uvedení situace do stavu před vznikem sociálního rizika a až na posledním místě přikročit k finanční kompenzaci utrpěné újmy. Přestože se tento přístup původně vyvíjel s ohledem na problém pracovní nezpůsobilosti, týká se také jiných rizik. V tomto ohledu se lze zamýšlet nad potřebou předcházet nezaměstnanosti a nad úsilím o navrácení nezaměstnaných osob zpět do pracovního procesu prostřednictvím pracovních úřadů a specializovaných rekvalifikačních kursů. Takové přístupy jsou stále více zdůrazňovány oproti příspěvkům v hotovosti poskytovaným nezaměstnaným. Skutečnost, že budeme sociální zabezpečení interpretovat poměrně striktně, totiž jako soubor ustanovení zajišťujících peněžní dávky, nesnižuje přednosti širšího pojetí sociálního zabezpečení. Takové pojetí obhajovali autoři, kteří chápou sociální zabezpečení jako stav dokonalé ochrany proti všem lidským újmám. Z tohoto hlediska se sociální zabezpečení dotýká také bezpečnosti v práci a mimo ni se zabývá opatřeními, jež směřují ke stimulaci zaměstnanosti, zprostředkováním práce, vzděláváním a výcvikem, všemi druhy preventivních opatření, jejichž předmětem je lidské zdraví, veškerými typy sociálních služeb ve formě ubytovacích a pečovatelských služeb nebo azylů a rizikových center (relief centers) pro děti, nemocné lidi, lidi v pokročilém věku nebo osoby vedoucí život na okraji společnosti, a dokonce se zabývá i ustanoveními z hlediska občanského práva, která se týkají právní odpovědnosti za třetí stranu nebo přihlížejí k důsledkům rozvodu nebo úmrtí na něčí hmotnou situaci. Ukázalo se nemožné obsáhnout všechny uvedené složky; ač neradi, omezujeme se především na peněžní dávky. I přesto se zaměřujeme také na opatření k „ozdravení“² a prevenci; protože systém dávek je může buď podporovat, nebo jim být na

² angl. restoration (to health)

překážku. To jsou tedy důvody, proč tyto aspekty *budou* i nadále v tomto textu diskutovány.

Třetí poznámka se zaměřuje na skryté peněžní dávky poskytované prostřednictvím daňového systému (často nazývaných „daňové výdaje“). Nemusí nás nutně překvapovat, že dosah tohoto expoé je příliš omezený, než aby nám umožňoval zabývat se nejrůznějšími způsoby, kterými daňový systém přispívá k ochraně osob před sociálními riziky. Nutno poznamenat, že vztah mezi sociálním zabezpečením a daňovými úpravami může být poměrně těsný. V této souvislosti lze připomenout kompenzaci nákladů souvisejících s výchovou dětí; v některých zemích existuje do všech podrobností vypracované schéma dětských příspěvků - někdy se zjišťováním potřeby - zatímco jinde jsou více nebo méně podobné cíle uskutečňovány prostřednictvím osvobození a odpočtů od daně z příjmů.

Pracovní hypotéza, o které jsme se již zmínili a z níž vycházíme zní, že sociální zabezpečení lze chápat jako soubor opatření formujících solidaritu s lidmi, kteří čelí nedostatku (nebo hrozbě takového nedostatku) příjmů z placené práce nebo postavených do situace vyžadující mimořádné výdaje. V průběhu času se však vyvinuly také jiné formy solidarity, o nichž nelze vždy říci, že patří do sféry sociálního zabezpečení. Rodina a příbuzní, (podpora) spoření, zákonodárství ve smyslu občanské odpovědnosti a vyživovací povinnost: to jsou prvky, které se všechny staly odezvou na požadavek solidarity v případě výskytu sociálních rizik. Tyto formy solidarity stále existují, avšak jakkoli občas vzniká dojem, že jejich úloha opět roste, nejsou již obecně vzato považovány za součást sociálního zabezpečení. To však nic nemění na skutečnosti, že programy sociálního zabezpečení je berou v úvahu. Pokud se týká našeho textu, bude o nich pojednávat podrobněji jenom potud, vztahují-li se nějak k programům sociálního zabezpečení. Mnohem obtížnější otázkou je, zda do diskuse o pojmu „sociální zabezpečení“ zahrnout „solidární“ jednání individuálních, soukromých pojištění nebo prostou dobročinnost - a pokud ano, tedy jakém rozsahu. Jedná-li se o soukromé pojištění osob proti určitým sociálním rizikům, jeví se aspekt solidarity z našeho úhlu pohledu poněkud slabý: aspekt nepředvídatelného je v těchto smlouvách prezentován příliš očividně, než abychom jej zastřešili pojmem „sociální zabezpečení“. Pouhá dobročinnost a „čirá“ štedrost se na druhé straně zdají být příklady solidarity; ať už je tomu jakkoli, zastáváme stanovisko, že mohou být do

pojmu sociální zabezpečení zahrnuty jen v takovém rozsahu, v němž jsou takové privátní formy pomoci zakotveny v některém z ustanovení veřejného práva. V té míře, v níž soukromá pomoc působí vně jakékoli státní pomoci nebo zásahů do její činnosti a bez přidělené specifické pozice v rámci metod, kterými společnost usměrňuje solidaritu mezi svými členy, do této míry tedy soukromá dobročinnost do sociálního zabezpečení nepatří. Mimochodem nutno poznamenat, že při úplné absenci veřejnoprávních ustanovení lze jen ztěžji očekávat, že právě tato pomoc bude poskytovat rozsáhlejší míru „zabezpečení“.

Nejlépe známými postupy, které sociální zabezpečení v současnosti využívá, jsou bezesporu sociální pomoc (social assistance) a sociální pojištění (social insurance).

V případě sociálního pojištění jsou příspěvky dobrovolně nebo (většinou) povinně placeny pro účastníky nebo samotnými účastníky systémů společenské solidarity, takže je-li některý účastník sítě společenské solidarity postižen sociálním rizikem, mohou mu být poskytnuty sociální dávky. Tyto programy často podporuje také stát. Systémy sociálního pojištění obvykle působí na bázi specifických příspěvků na sociální zabezpečení, avšak financování prostřednictvím daňového systému jej nemusí nezbytně připravit o charakter systému sociálního pojištění. Zákon zabývající se programy sociálního pojištění patří k veřejnému právu. Účast na systému sociálního pojištění je zpravidla povinná. Nicméně je nutno poznamenat, že abychom mohli hovořit o sociálním pojištění, nestačí, aby pojištění proti rizikům příslušelo k veřejnému právu nebo aby účast na něm byla povinná; v tomto ohledu stačí připomenout povinné pojištění třetí osoby u motorových vozidel. Na druhé straně existují nepovinné programy, které nepopíratelně splňují kritéria sociálního pojištění, třebaže jen jako programy vytvářející možnosti pro určité skupiny ve smyslu zapojení se do programu sociálního pojištění, jehož obsah buď odpovídá programům zahrnujícím povinné pojištění pro jiné skupiny nebo je s nimi propojen a rozvíjí sociální pojištění, která jsou pro první uvedené skupiny jednoznačně povinná. V první kategorii lze odkázat na programy sociálního pojištění otevřená pro osoby, na něž se nevztahuje dosah povinného sociálního pojištění například z důvodu příliš vysokých nebo příliš nízkých výdělků, nebo kvůli zaměstnání v zahraničí. V kategorii druhé, tj. povinných sociálních pojištění, lze odkázat na četné

programy, jejichž cílem je zvýšit dávky povinného sociálního pojištění pro případ onemocnění nebo odchodu do důchodu. Jestliže se vazba mezi nepovinným programem a povinným sociálním pojištěním stane méně pevnou a jakmile jsou podlomeny mechanismy solidarity typického sociálního pojištění, zatímco regulace v zájmu veřejného práva se stávají chudšími (např. proto, že zde neexistuje povinnost přijímat do programu na dobrovolné bázi kohokoli, kdo má zájem se pojistit a je k tomu způsobilý), bude charakter sociálního pojištění a charakter sociálního zabezpečení nepovinného programu narušen.

Mnohá sociální pojištění vznikala jako pojištění vzájemná. Avšak mohou dnes programy pouhého vzájemného pojištění, působící vně dosahu jakéhokoli dílčího ustanovení veřejného práva ještě být považovány za součást sociálního pojištění? S poukazem na čistě dobrovolná vzájemná pojištění nemusí být podle našeho názoru odpověď na takovou otázku příliš odlišná od odpovědi, kterou jsme si dali na téma individuálních pojištění uzavíraných přes soukromé pojišťovací společnosti. Méně snadné to bude, pokud se týká formulace vzájemného pojištění (mutual insurance), v němž účast je povinná, například na základě kolektivní zaměstnanecké smlouvy.

Programy sociální pomoci poskytují dávky osobám, které je potřebují. Financovány jsou prostřednictvím státních fondů. Ty podmiňují své rozhodnutí o přidělení sociální pomoci zjištěním potřebnosti potenciálního příjemce dávky - dané sociální pomoci.

Rozdíl mezi sociálním pojištěním a sociální pomocí býval jednoznačný: v případě výskytu sociálního rizika měla sociálně pojištěná strana subjektivní právo (nárok) na dávku, aniž by muselo být uplatněno zjištění potřebnosti. Pojištěný měl právo na dávku bez ohledu na to, zda ji skutečně „potřeboval“. Avšak každý žadatel o sociální pomoc musel počítat s tím, že stát bude tento případ hodnotit z hlediska vhodnosti jejího přidělení, a v tom případě jsou vždy brány v potaz dostupné životní prostředky. Jakkoli tomu bylo jen donedávna, stala se hraniční čára mezi sociálním pojištěním a sociální pomocí za posledních několik let mnohem méně zřetelnou: v dnešní době je uznáváno subjektivní právo také na sociální pomoc, zatímco dávky sociálního pojištění jsou častěji přidělovány teprve po zjištění potřebnosti. V jistém smyslu je toto částečné

slučování obou entit dokladem o konsolidaci pojmu sociální zabezpečení jako takového. Dávky, u nichž nelze jednoznačně prokázat zda jsou formou sociální podpory nebo sociálního pojištění, bývají někdy označovány jako „smíšené dávky“ (mixed benefits).

Rozdvojení konceptu sociálního zabezpečení na sociální pojištění a sociální pomoc někde přerostlo v „třetí možnost“, totiž tzv. demogrant. Ten je stejně jako sociální pomoc financován prostředky ze státních fondů, přičemž se podobně jako sociální pojištění pojí s určitým uznávaným sociálním rizikem, nikoli s konkrétní potřebou. V mnoha zemích jsou typickou formou demograntu dětské přídatky; také na starobní důchody (stricto sensu) se někdy pohlíží jako na demogranty. Avšak pojem „demogrant“ dosud nebyl všeobecně přijat a dodnes postrádá také patřičné právní vyjádření. V následujících oddílech se proto bude tento příspěvek zabývat především výše uvedeným „rozdvějením“.

Kromě dávek z programů sociálního pojištění, sociální pomoci a demograntu rozlišují některé státní systémy sociálního zabezpečení ještě další druhy dávek sociálního zabezpečení. V této souvislosti bychom se měli zmínit o programech sociálního odškodnění (compensation, „soziale Entschädigung“). Sociální odškodnění zahrnuje soubor programů, jejichž společným jmenovatelem je fakt, že jsou státem/společností využívány k vyjádření solidarity s lidmi vystavenými určitému břemenu a újmě. V daném kontextu můžeme invalidní, starobní důchody a důchody pro pozůstalé určené pro oběti války nebo také oběti státního násilí považovat za součást základních lidských práv; můžeme sem zařadit také oběti metod povinného očkování. Programy sociálního odškodnění se od programů sociálního pojištění liší tím, že se ani tak nejedná o organizovanou solidaritu mezi účastníky v případě, že se některý z nich stane obětí některého sociálního rizika, ale spíše o vyjádření vděčnosti nebo pocitu viny společnosti vůči lidem, jimž stát způsobil ať už legitimní nebo nezákonnou, avšak v každém případě nepřiměřenou újmu. Tyto programy jsou financovány společností/státem a přidělení dávek zpravidla nebývá podmíněno zjištěním potřebnosti. Je poměrně charakteristické, že ačkoli takové programy existují ve většině zemí, často nebývají pojímány jako součást sociálního zabezpečení. Pravděpodobně to souvisí se skutečností, že jsou zjevně vedeny myšlenkou odškodnění za újmu způsobenou státem a ztrácejí tudíž charakter vyjádření solidarity s lidmi

čelícími (hrozbě) nedostatku příjmů z placené práce nebo vystavených určitým výdajům, nebo, řečeno jinak, že se na ně již nevztahuje pojem sociální zabezpečení.

V současnosti poskytování peněžních dávek formuje solidaritu s lidmi, kteří čelí (hrozbě) nedostatku příjmů z placené práce nebo jsou postaveni před nutnost určitých zvláštních výdajů. Řečeno jinými slovy, solidarita je přednostně vyjadřována programy sociálního pojištění a sociální pomoci spojenými s všeobecně uznávanými „sociálními riziky“. Během posledních několika let objevují autoři zabývající se tématem novou odpověď na potřebu solidarity, která však v praxi dosud nenalézá uplatnění: základní příjem (basic income). Zahrnuje programy, v nichž stát všem obyvatelům nebo občanům přiznává pravidelný finanční přídavek zpravidla bez toho, aby byl podmíněn ochotou pracovat nebo konkrétní potřebou. Základní příjem tohoto druhu by zbavil opodstatnění veškeré peněžní dávky poskytované sociálním zabezpečením; „přebytek“ by navíc získal zpět daňový systém (např. veškeré dávky poskytnuté osobám s vysokými výdělky).

Dávky sociálního zabezpečení lze dělit nejen na dávky sociálního pojištění a sociální pomoci. Dávky lze také klasifikovat podle jejich obsahu; můžeme poté rozlišovat věcné dávky (naturální plnění) včetně služeb, jimiž se jak jsme již uvedli, vzhledem k charakteru této studie nebudeme zabývat, a dávky hotovostní (peněžní) neboli platby. Můžeme také rozlišovat mezi dávkami nahrazujícími příjem, které oprávněnému poskytují náhradu za příjmy, a dávkami, které doplňují příjem neboli pokrývají určité náklady. Jejich účelem je pomoci kompenzovat některé výdaje.

Dosud jsme se zabývali především dávkami poskytovanými sociálním zabezpečením, je však samozřejmé, že k tomuto účelu musejí existovat určité fondy. Způsoby financování sociálního zabezpečení se proto podrobněji zabýváme jinde. První kapitolu uzavřeme bližším pohledem na všeobecnou klasifikaci systémů sociálního zabezpečení. Klasické je rozdělení systémů na „Bismarckův“ nebo „Beveridgeův“, nazvaných podle jejich tvůrců. Toto však bere v potaz pouze element sociálního pojištění. Podle „Bismarckovy“ teorie má sociální pojištění sloužit pracujícímu obyvatelstvu - a zejména zaměstnancům. Zaměstnanci požívají dávky,

jejichž množství a někdy také trvání je závislé na tom, jak dlouho pracovali a zároveň na výši příjmů, které pobírali v době před výskytem sociálního rizika. Program sociálního pojištění je financován prostřednictvím příspěvků zaměstnanců a jejich zaměstnavatelů. V „Beveridgeových“ programech sociálního pojištění se jedná o pojistné krytí celé populace. Dávky jsou stanoveny jako paušální suma a financování se uskutečňuje prostřednictvím daňového systému. Ať už je tomu jakkoli, existuje v současnosti všeobecný konsensus, že se žádný z typů sociálního pojištění nikde neobjevuje v „čisté“ formě. Jen stěží lze obhajovat stanovisko, že by jednotlivé státní systémy sociálního zabezpečení mohly být interpretovány v tom smyslu, že jednoznačně následují buď Bismarckovu nebo Beveridgeovu koncepci sociálního zabezpečení; pro ilustraci tohoto tvrzení lze uvést například bývalá „socialistická“ pojetí nebo skandinávský přístup k sociálnímu zabezpečení.

KAPITOLA 2

Zdroje zákonů o sociálním zabezpečení

V této části budeme vysvětlovat, do jakých právních formulí a dokumentů je oděna solidarita tvořená sociálním zabezpečením. Budeme nejen zjišťovat, do jaké legislativy bylo sociální zabezpečení včleněno, ale také zda lze vysledovat nějaké rozdělení úkolů mezi různými úrovněmi příslušné legislativy.

Je značné množství zemí, jejichž ústava existenci sociálního zabezpečení v zásadě neopomíná. Ústavní začlenění sociálního zabezpečení může mít různé podoby. Zhruba lze rozlišovat čtyři druhy konstitučních ustanovení týkajících se sociálního zabezpečení:

- ustanovení, která jsou velmi všeobecná a proklamují status „sociálního státu“
- ustanovení, která pouze potvrzují existenci sociálního zabezpečení, sociálního pojištění a případně sociální pomoci
- základní sociální práva
- články přisuzující pravomoci v souvislosti se sociálním zabezpečením

Je zřejmé, že jedna a tatáž ústava může obsahovat několik druhů těchto ustanovení; je dokonce možné, aby jedno a totéž konstituční ustanovení změnilo svůj charakter nebo během času získalo více dimenzí. Nejprve však objasníme všechny čtyři uvedené typy.

Některé ústavy obsahují ustanovení, která popisují základní charakter státu: v mnoha zemích stanoví, že stát je (mimo jiné) státem „sociálním“. Ať už je tomu jakkoli, v právní praxi pak existují různé druhy odezvy na tyto klauzule: zatímco v některých zemích teorie a praxe práva takovému ústavnímu „principu sociálního státu“ přisuzuje velký význam, jinde jsou stejně proklamovaná ustanovení ponechána bez valného povšimnutí.

Jsou také ústavy, v nichž je existence sociálního zabezpečení, sociálního pojištění a případně sociální podpory explicitně potvrzena a přesto v nich chybí zmínka o obsahu kteréhokoli z těchto předmětů. Ustanovení tohoto druhu se neomezují pouze na sociální zabezpečení jako takové: mohou se

také vztahovat na některý správní orgán, na formy financování a podobně. Jejich cílem není nic menšího, než zajištění „institucionální záruky“: jako taková nemohou být zcela zrušena a pravděpodobně nebudou ani negativně postižena ve své podstatě. Podobná ustanovení se celkem podobají ústavním klauzulím, jež zajišťují ústavní ochranu instituce manželství.

Základní sociální práva na dávky jdou ještě o krok dále: dávají daným právním subjektům příslib, pokud jde o jejich možnost požadovat sociální ochranu. Avšak teorie a praxe práva často odkazují základní sociální práva do sféry (prázdných) ústavních deklarací, z nichž občané rozhodně nebudou moci odvozovat individuální práva či nároky. Nicméně není tomu tak vždy: existují ustanovení, která již prokázala svoji právní hodnotu, zejména pak v mezních situacích nebo ve prospěch jednotlivců odsunutých na okraj společnosti. Týká se to ustanovení ve smyslu základních sociálních práv, která garantují určité sociální minimum (např. právo na lékařskou pomoc nebo základní životní úroveň) a která jsou případně podporována celou sítí podústavních úprav. Také ustanovení, která proklamují základní sociální práva lze často interpretovat jako institucionální záruky.

Některé ústavy se sociálním zabezpečením zabývají v tom smyslu, že poskytují parlamentu určité směrnice, které zpravidla nemají být právně vynutitelné; měly by zákonodárce „inspirovat“. Ať je tomu jakkoli, dopad takových ustanovení na sociální zabezpečení rozhodně bývá velmi omezený, s výjimkou případů, kdy je právní teorie nebo praxe interpretuje v tom smyslu, že obsahují institucionální garance nebo dokonce základní sociální práva.

Ustanovení přisuzující pravomoci, pokud jde o sociální zabezpečení, jsou zcela jiné povahy. Skutečností je, že opět mohou být rozdělena na ustanovení přisuzující pravomoci nad subjektem sociálního zabezpečení přes ústředního nebo federálního zákonodárce a zákonodárce na nižší úrovni a na ustanovení řešící přisuzování těchto pravomocí přes zákonodárnou moc, výkonnou moc a autonomní instituce.

S ohledem na federální státy je samozřejmě nezbytné označit úroveň, ať už se jedná o samotnou federaci nebo o jednotlivé státy v jejím rámci, na

níž se bude odehrávat legislativa a administrativa sociálního zabezpečení; touto otázkou by se měla federální ústava explicitně nebo implicitně zabývat. Další informace na téma přisuzování pravomocí lze nalézt ve 3. kapitole.

Ústava státu také musí explicitně nebo implicitně stanovit, zda veškerá legislativa týkající se sociálního zabezpečení má být svěřena parlamentu nebo mají některé pravomoci přejít do rukou výkonné moci nebo autonomních orgánů.

Všechny země dávají zákonodárné moci ústřední roli při formování státních systémů sociálního zabezpečení. V některých zemích jsou úpravy vztahující se k sociálnímu zabezpečení (určitým jeho aspektům) ústavou jednoznačně omezeny na psané právo, což znamená že je to jediné zákonodárná moc, které je v tomto ohledu přidělena řídicí pravomoc a že rozhodně nebude možné jejich přenesení. Jinde ústava rozlišuje mezi principy sociálního zabezpečení, které spadají pod výlučnou pravomoc parlamentu, a běžnou legislativou sociálního zabezpečení, jež je zase výhradní doménou státu.

Ústavní systém mnoha zemí (často pouze implicitně) vyžaduje, aby byl program sociálního zabezpečení zakotven v některém zákonu schváleném parlamentem, třebaže s možností dalšího jeho rozpracování výkonnou mocí. Zákony o sociálním zabezpečení proto často nejsou ničím více než „obecnými“ nebo „okleštěnými“ zákony, které v mnoha ohledech potřebují další prosazení hlavou státu, vládou nebo kompetentním autonomním orgánem.

Úprava sociálního zabezpečení vycházející od výkonné moci, hlavy státu, vlády, jednotlivých ministrů a podobně nevyžaduje přílišné výklady. Pro nás může být podstatné, že taková rozsáhlá pravomoc, která specifikuje subjektivní práva a povinnosti ovlivňující ve značné míře běžné životy všech občanů, nemůže vždy být plně kompatibilní se základními principy parlamentní demokracie a s úctou k základním - a to i sociálním - právům občanů. Na druhou stranu je třeba vzít v úvahu, že dokud hlava státu, vláda a jednotliví ministři mají politickou odpovědnost a jsou vázáni pravidelným skládáním účtů svým voličům, lze zpravidla považovat demokratickou legitimitu za dostatečně garantovanou.

Může být o něco problematictější hodnotit tuto legitimitu v případech, kdy je řídicí pravomoc dána do rukou autonomních orgánů. V mnoha státních systémech sociálního zabezpečení lze skutečně pozorovat, že je taková pravomoc přidělena výborům nebo státním orgánům vládnoucí moci, zaujímajícím pozici ve správě sociálního zabezpečení. Ty například mají poměrně často oprávnění určovat procento povinných příspěvků na sociální zabezpečení; někdy jim může být také udělena legislativní pravomoc, pokud se týká rozhodování o rozdělení dávek. Jsou-li vytvořeny na základě svobodných voleb a musejí v určitých obdobích skládat účty všem zúčastněným stranám, bude zřejmě demokratický princip respektován; existují výjimečné případy, kdy se společenství sociálně pojištěných osob z velké části skládá z jednotlivců, kteří (z důvodu své národnosti) nejsou oprávněni volit; v takových případech může být přidělení legislativní pravomoci autonomním, voleným orgánům vhodnější přímo s ohledem na samotnou demokracii. Poměrně často však úřady vládnoucích orgánů pověřené autonomní řídicí pravomocí nebývají ustanoveny na základě voleb; jsou tvořeny například zástupci orgánů financujících daný program sociálního zabezpečení, což budou obvykle organizace zaměstnavatelů a odborové svazy zaměstnanců. Zkoumáním demokratické povahy správních orgánů sociálního zabezpečení se bude podrobněji zabývat následující kapitola; na tomto místě postačí uvést, že v té míře, v jaké je demokratická legitimita úřadů a vládnoucích orgánů pověřených autonomní řídicí pravomocí značně pochybná, musí být jejich autonomie vždy omezována vyšší legislativní pravomocí plně kvalifikovaného, politicky odpovědného orgánu. Kromě toho se také často osvědčuje, je-li demokraticky legitimované autonomní řízení svěřeno do kompetence politicky odpovědného orgánu, a to v zájmu dostatečné ochrany veřejného zájmu, jenž by se měl upírat nejen na sociální zabezpečení samotné.

Kolektivní smlouvy a jejich případné analogie pro samostatně výdělečně činné profesní skupiny představují variantu, která zaujímá zvláštní místo v oblasti autonomního řízení; na obě zde budeme pohlížet jako na kolektivní smlouvy. Tyto smlouvy skutečně poměrně často obsahují ujednání, týkající se sociálního zabezpečení; ujednání se mohou dotýkat nejen autonomního vytváření určitých (často doplňkových) programů, ale někdy také uzákonění určitých forem veřejnoprávních programů

sociálního zabezpečení. Pokud se týká druhé hypotézy, můžeme pouze zopakovat, co již bylo řečeno o autonomních řídicích orgánech. Pokud jde o hypotézu, že ujednání zakotvují vytváření plně autonomních programů, patří ke smluvní svobodě sociálních partnerů, případně autonomii organizovaných profesních skupin vytvářet takové programy sociálního zabezpečení. Bylo by samozřejmě možné tázat se na právní bázi, která uzakňuje míru účinné závaznosti těchto programů pro osoby do těchto profesních organizací dobrovolně nezačleněných; to je však otázka, která již značně přesahuje hranice našeho výkladu sociálního zabezpečení.

Tak jako v jiných oblastech zákona, také v interpretaci sociálního zabezpečení hraje významnou úlohu precedenční právo. V některých zemích mají soudy velký vliv na sociální zabezpečení, a to i přesto, že neexistuje jediná země, byt' se zvykovým právem, v níž by sociálnímu zabezpečení jednoznačně dominovalo precedenční právo. Kromě toho je tu také administrativní praxe, která společně s právní teorií hraje důležitou úlohu ve výkladu sociálního zabezpečení. Potřebu interpretace budeme zřetelněji pociťovat v těch oblastech, kde se zákonodárce rozhodne působit spíše v menším rozsahu. Někdy dokonce úmyslně volí zákonné normy, které jsou formulovány velmi všeobecně a které je nutno interpretovat, a uskutečňovat tak regulaci sociálního zabezpečení v maximálním možném souladu s danou realitou.

Programy sociálního zabezpečení mohou také poskytovat správním orgánům činným v sociálním zabezpečení určitou svobodu rozhodování, určitou plnou moc. Bude se týkat například konkretizace práva na podporu nebo prosazování zákonných úprav sociálního zabezpečení. Takto formulovanou plnou moc však nelze stavět na roveň absenci kontroly nad užíváním daných pravomocí. V této souvislosti vznikl v mnoha zemích pojem pseudolegislativa: působí-li správní orgány po určité linii vymezující zásady užívání jejich pravomocí, jež vyplývají z plné moci, budou se moci od této linie odchýlit jen tehdy, jestliže k tomu mají pádné důvody. To znamená, že nemá-li občan subjektivní právo na určité užívání zmíněných pravomocí, bude se soud na věc dívat tak, že nebyl porušen princip rovnosti a nedošlo k náhodné odchylce od základních zásad užívání pravomocí, tj. pseudolegislativě.

Pokud jde o zdroje sociálního zabezpečení, představují státy s federativním uspořádáním osobitý případ. Federální ústava v takových případech obsahuje rozdělení pravomocí mezi samotnou federací a jednotlivými státy, které ji tvoří. Každému z nich budou přiděleny odpovídající pravomoci, ať už výlučné či nikoli, avšak může se jednat také o metody spolupráce mezi federací a státy nebo mezi jednotlivými státy samotnými. Co se týče sociálního zabezpečení, může je ústava celé ponechávat na jediné úrovni; ve většině případů však rozdělí pravomoci mezi federaci a jednotlivé státy. V tomto ohledu mohou konstituční ustanovení rozlišovat mezi různými oblastmi či větvemi co do užitku ze sociálního zabezpečení, různými typy programů sociálního pojištění a sociální pomoci atd. Kromě toho pravomoci týkající se legislativy, implementace, justičního výkonu a justiční ochrany nemusejí být nezbytně situovány na jedné a téže úrovni. Něco podobného platí o financování sociálního zabezpečení: federální ústava často obsahuje pravomoci a odpovědnost situované na úrovni federace i jednotlivých států, které ji tvoří.

V případě, že je pravomoc nad subjektem sociálního zabezpečení přidělena ústavou jednotlivým státům tvořícím federaci, mohou se tyto státy na základě vlastní vůle rozhodnout (zcela nebo částečně) vykonávat společně ty pravomoci, jež jim byly přisouzeny, nebo mohou spolupůsobit v poněkud volnějších formách spolupráce a konzultací.

Programy sociálního zabezpečení, které na poli pravomocí federace a jednotlivých států operují odděleně, fungují stejným způsobem jako programy jakéhokoli jiného státu; proto mohou také působit například v duchu funkční a územní decentralizace nebo „dekoncentrace“ pravomocí.

Pro úplnost je třeba dodat, že nadnárodní zákonné dokumenty a ujednání mezinárodního práva získávají při určování obsahu sociálního zabezpečení stále více na významu. Je tomu tak zvláště do té míry, do jaké jsou mezinárodní a nadnárodní právní ustanovení sloučena, aby byla účinná v mezinárodním právu - a také natolik, nakolik jsou v daném kontextu bezprostředně použitelná. O obsahu mezinárodní a nadnárodní legislativy pojednáváme obšírněji v kapitole 8.

KAPITOLA 3

Správa sociálního zabezpečení

Vytvořit koncepci legislativy sociálního zabezpečení je jedna věc a druhá věc je ji implementovat, zajišťovat její správu. K tomu, abychom shromáždili nezbytné prostředky pro sociální zabezpečení a mohli poskytovat dávky těm, kteří na ně mají nárok, potřebujeme administrativu. Ta je svěřena do rukou některého správního orgánu, nebo přesněji různému množství nebo dokonce celým skupinám správních orgánů, z nichž každý je pověřen specifickým úkolem ve správě systému sociálního zabezpečení. Obvykle existuje alespoň tolik správních orgánů, kolik je různých systémů sociálního zabezpečení, a sice proto, že existují různé skupiny úprav/programů sociálního zabezpečení použitelných pro různé skupiny obyvatel. Z tohoto důvodu zahrnují systémy organizované profesně přinejmenším oddělené správní orgány pro programy zaměřené na zaměstnance, státní zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné. Dále bude existovat několik správních orgánů pověřených shromažďováním příspěvků a vyplácením dávek a správou různých programů sociálního zabezpečení. V některých zemích lze nalézt samostatný správní orgán, pověřený správou dat sociálního zabezpečení. Může také existovat samostatný správní orgán pověřený kontrolou správnosti administrativy sociálního zabezpečení.

Hierarchie administrativy sociálního zabezpečení je obvykle podřízena politicky odpovědnému ministroví. Ve většině zemí je jím ministr sociálního zabezpečení nebo sociálních věcí. Nejvyšší odpovědnost je však v této oblasti zpravidla rozložena na více než jednoho člena vlády: kromě ministra sociálních věcí to může být ministr zdravotnictví, kterému je svěřen systém zdravotní péče a ministr práce, který má na starosti sociální ochranu v případě ztráty zaměstnání. Při vykonávání svých pravomocí ve správě sociálního zabezpečení se ministři mohou opírat o oddělení ministerstev, jež jsou osazena státními zaměstnanci - odborníky. Kompetence ministra na poli sociálního zabezpečení obvykle zahrnuje jeho koncepční a kontrolní politiku a ochranu veřejného zájmu. Může mu být přidělena také řada legislativních pravomocí. V některých zemích se právě příslušné ministerstvo se zabývá shromažďováním příspěvků a rozdělováním dávek sociálního zabezpečení. Tyto činnosti se však obvykle

neodehrávají na ústřední úrovni: ministerstvo přinejmenším využívá své oborové organizace, které mohou, ale nemusejí být rozloženy po celé zemi (externí a interní „dekoncentrace“). Většinou se ovšem jde o ještě krok dále za „dekoncentrací“: administrativní pravomoc je decentralizována do funkčně, popřípadě územně decentralizovaných správních orgánů. Nejprve se zaměříme na funkční decentralizaci a poté pojednáme také o územní decentralizaci. Je třeba mít na paměti, a tím je nutno toto téma uvést, že obě formy jsou často smíšené a že funkčně nebo územně decentralizované správní orgány mohou také představovat „dekoncentraci“ pravomocí.

Funkční decentralizace znamená, že pravomoc může být přenesena na specializované nebo nesespecializované veřejné orgány, na poloveřejné orgány a na výdělečné nebo neziskové soukromé organizace. Často jsou vytvářeny veřejné instituce, které mají právní status a jejich úkolem je zabývat se určitou částí správy sociálního zabezpečení. Lze sem přiřadit různé fondy a orgány pověřené shromažďováním a případně spravováním prostředků na sociální zabezpečení, instituce zodpovědné za administrativu pojištěnců nebo také instituce, jejichž úkolem je určovat práva a dávky v určitém odvětví sociálního zabezpečení.

Tyto veřejnoprávní orgány je třeba odlišit od takzvaných poloveřejných správních orgánů. Poloveřejné orgány jsou také držiteli právního statutu (obvykle veřejnoprávního) a autonomie. Také ony mohou být zodpovědné za některou část správy sociálního zabezpečení. Nejsou však výlučnou součástí veřejného práva v tom smyslu, že se jejich personál neskládá výhradně nebo z převážné části ze zástupců politické moci: je tvořen zástupci všech zúčastněných skupin. V těchto podmínkách je obvyklé rovnoměrné zastoupení - odborové svazy zaměstnanců a organizace zaměstnavatelů společně spravují poloveřejný orgán. Zastoupení může být zcela rovnoměrné nebo je se souhlasem většiny svěřeno jedné skupině, což je zpravidla skupina zaměstnanců. Ať už je tomu jakkoli, poměrně často se na administrativních úkolech podílejí také politické orgány. Ty mohou také jmenovat zástupce do správního orgánu. Někdy totéž platí také o určitých zájmových skupinách přímo zapojených do určitého odvětví systému sociálního zabezpečení. Organizace pacientů, asociace tělesně postižených, odborové svazy nebo korporace zastupující všechny, kdo poskytují lékařskou péči mají možnost na některé úrovni jmenovat určité množství zástupců - ať už o nich rozhodují prostřednictvím voleb nebo

nikoli - do poloveřejných správních orgánů. Řídící orgán takových poloveřejných subjektů může částečně nebo zcela sestávat z osob volených přímo sociálními pojištěnci. Prostředkem k dosažení takového cíle jsou volby do orgánů (institucí) sociálního zabezpečení. Je však jen málo zemí, v nichž se tato zásada naprosto demokratického systému úspěšně osvědčila. Jestliže uvedené organizace jako takové mohou vyslat své představitele, aby se stali součástí řídicího orgánu poloveřejného správního úřadu, jmenovací procedura probíhá následujícími způsoby: zmíněnými volbami do daného odvětví sociálního zabezpečení, jmenováním zástupce organizace radou - ať už je zvolena či nikoli, anebo v třetím případě jmenováním vládou, jež vybírá ze seznamu kandidátů poskytnutého zúčastněnými organizacemi. Akt uznání organizace za jednoho ze zástupců je zpravidla v rukou politických orgánů, které mohou nebo nemusejí pro tyto účely uplatnit určitá kritéria právního stvrzení.

Může také existovat praxe, že stát pověří (úplným nebo částečným) spravováním programu sociálního zabezpečení výdělečné nebo neziskové soukromé instituce. Spravují-li (zčásti) program sociálního zabezpečení soukromé orgány, neubírá to danému programu na charakteru veřejnoprávního sociálního zabezpečení. Naopak, protože spravují program sociálního zabezpečení, mohou být tyto v zásadě soukromé orgány v mnoha zemích chápány jako orgány, jež jsou veřejné svoji funkcí.

Nejčastěji se volá po nekomerčních nebo neziskových soukromých organizacích. Sem patří dobrovolné asociace, z nichž některé již stály u zrodu některého programu sociálního pojištění nebo sociální pomoci, a jimž byl přidělen další úkol, spočívající ve spravování sociálního zabezpečení. V některých zemích to bývají nemocenské fondy nebo asociace vzájemného pojištění, které mají v rámci programů sociálního zabezpečení na starosti zdravotní péči. Podobné úkoly bývají také svěřovány do rukou odborových svazů (či soukromým neziskovým institucím s těsnou vazbou na odborové svazy).

Také obchodní nebo ziskové soukromé organizace jsou někdy přizvány k účasti na spravování systému sociálního zabezpečení. V tomto ohledu patří k nejaktivnějším kandidátům pojišťovny. Funkční decentralizace na

soukromé pojišťovny se objevuje zjevně nejčastěji v programech, které pojišťují rizika pracovních úrazů.

Ve všech uvedených případech funkční decentralizace jsou pravomoci svěřovány buď do rukou specializovaných orgánů vytvářených účelově pro tuto příležitost, nebo nesespecializovaných organizací, které vznikly bez ohledu na možnost podílet se na této činnosti. Častější je první případ, jinak tomu bude pouze tehdy, jestliže jsou pravomoci přisuzovány soukromým výdělečným organizacím. Ať už je tomu jakkoli, svření pravomocí do rukou nesespecializovaných orgánů existuje také. Například spravování sociální pomoci je často delegováno nesespecializované veřejné instituci, jako je městský magistrát. Zde se samozřejmě jedná o příklad územní decentralizace.

Propůjčení určitých práv a povinností zaměstnavatelům je dalším příkladem decentralizace do rukou nesespecializovaných orgánů, a to přesto, že role zaměstnavatele bude stěžejní vnímána jako úloha „orgánu spravujícího sociální zabezpečení“. Je třeba poznamenat, že ve většině programů sociálního pojištění zaměstnavatel plní důležité úkoly, pokud se týká jeho správy. Často bývá jeho povinností například srážet příspěvky na sociální zabezpečení z příjmů svých zaměstnanců a společně s vlastními příspěvky je předat správním orgánům sociálního zabezpečení. Zaměstnavatel tak plní důležitou roli při shromažďování prostředků na sociální zabezpečení. Někdy se však může také podílet na distribuční funkci: bude tomu tak v případě, že je pověřen krátkodobými platbami dávek sociálního zabezpečení, například nemocenských. Tento systém byl poměrně běžný v někdejších „socialistických“ státech.

Územní decentralizace znamená, že ústřední (nebo orgány vyšší úrovně) orgány delegují pravomoci související se spravováním sociálního zabezpečení na nižší úrovně. Ministerstvo sociálních věcí tak může delegovat určité úkoly na orgány na regionální nebo komunální úrovni. V praxi jsou správou programů sociální pomoci na místní úrovni často pověřovány místní samosprávné orgány. Pokud se týká funkce decentralizovaných orgánů, také ony se nemusí nutně omezovat na pouhou dekoncentraci a mohou přikročit k územní decentralizaci. Je samozřejmě, že existuje také možnost funkční decentralizace územně decentralizovaných forem pravomocí.

Všechny územně a funkčně decentralizované správní orgány působí přirozeně pod kontrolou úřadů, jejichž pravomoci na ně byly delegovány. Delegované pravomoci často nabývají značného rozsahu. Součástí přidělených úkolů může být spravování finančních prostředků, určování práv a povinností zainteresovaných stran, výplaty dávek, účinné prosazování programu apod. Orgány vzešlé z územní i funkční decentralizace se zabývají především jednoznačnými a přiměřenými administrativními úkoly v dotyčných programech sociálního zabezpečení. Někdy jim ovšem zákonodárce také propůjčí vlastní pravomoci, které mohou spočívat například v poradenství vyšším úřadům nebo v řízení administrativy. V některých případech mají navíc na starosti také finanční zodpovědnost za program sociálního zabezpečení, jehož jsou správci. Jinými slovy jsou finančně zodpovědné za část nákladů na úkoly jim svěřené (nebo zisků z nich).

V dalším výkladu se konečně zaměříme také na samotný pojem decentralizace. Ačkoli zahrnuje také funkční decentralizaci, je objasnění tohoto pojmu obzvláště důležité pro lepší pochopení pojmu územní decentralizace. Je tomu tak především proto, že decentralizovaná administrativní struktura je odlišná od federální správy systému sociálního zabezpečení. Je-li pravomoc v oblasti sociálního zabezpečení rozdělena federálně, pověřuje samotná ústava federální orgány a orgány jednotlivých států federace jejich vlastními pravomocemi. Každá úroveň má svoji svrchovanost v mezích, které stanovuje federální ústava. V případě decentralizace je nicméně ústavou pouze explicitně nebo implicitně rozlišena (ústřední) úroveň pravomoci, zatímco zákonodárce nebo řídicí správní orgán předává - deleguje vykonávání určitých forem pravomoci na územně nebo funkčně decentralizované orgány. Zpravidla neexistuje nic, co by ústřední moci bránilo v opětovném převzetí jejích pravomocí. V každém případě bude ústřední vláda průběžně dohlížet na činnost decentralizovaného úřadu. Na druhou stranu ve federálním uspořádání si nemůže federace uzurpovat pravomoci udělené jednotlivým státům ústavou. Jako taková tedy federální vláda nemůže dohlížet na činnost jednotlivých států ve věci vykonávání zastávaných pravomocí. Na základě objasnění tohoto rozdílu je zřejmější, proč se zde až dosud zmiňujeme o federalismu pouze v územním smyslu, zatímco hovoříme-li o decentralizaci, rozlišujeme územní a funkční hledisko. Není totiž doposud

znám případ, kdy by ústavní nebo jakýkoli jiný řád přisoudil řádné a nezadatelné formy pravomoci jakýmkoli funkčně vymezeným orgánům sociálního zabezpečení nebo takové orgány vyňal z podřízenosti autoritě zákonodárné moci. Funkčně vymezený federalismus, jak se zdá, nemůže existovat - alespoň pokud hovoříme o sociálním zabezpečení.

Spravování systému sociálního zabezpečení nemůže dobře fungovat bez účasti všech zainteresovaných stran. Programy sociálního zabezpečení se tudíž v žádné zemi nemohou spokojit s prostým pasivním postojem těch, kteří mají právo na nějakou dávku sociálního zabezpečení. Legislativa sociálního zabezpečení přinejmenším požaduje, aby se o tuto dávku sami ucházeli (bližší k tomuto tématu srovnej kapitolu 6). Legislativa sociálního zabezpečení také většinou stanoví řadu povinností, které musí pojištěnci nebo strana oprávněná k sociální pomoci plnit a umožňovat tak spolupráci se správou sociálního zabezpečení. Mezi takové povinnosti může patřit podávání všech informací, ať už spontánně nebo na vyžádání, které jsou nutné pro administrativu sociálního zabezpečení. Mohou zahrnovat také nejrůznější úkony od vyplňování formulářů přes předkládání identifikačních karet sociálního zabezpečení až po registraci se na zprostředkovatelích práce, absolvování lékařských testů, vymáhání dlužných částek od dlužníků nebo plnění úkolů sloužících veřejnému prospěchu.

V dnešní společnosti plní systém sociálního zabezpečení důležitou úlohu. Také z hlediska ekonomiky mají největší význam proměny, kterými sociální zabezpečení prochází. Pro ilustraci se stačí jen zamyslet nad množstvím lidí ve všech zemích, kteří mohou vyjít se svými příjmy pouze s přispěním dávek sociálního zabezpečení a nad podílem výdajů na sociální zabezpečení na vzniku rozpočtového deficitu, s nímž se musejí jejich vlády vyrovnávat. Je proto jen logické, že systém sociálního zabezpečení a zejména ti, kteří jsou za řízení a spravování programů sociálního zabezpečení zodpovědní, jsou velmi vnímaví ke všemu, co se v současné společnosti odehrává. K tomuto účelu některé země vytvořily zvláštní poradní orgány pro sociální zabezpečení. Poradní orgány, jejichž členy mohou být všechny typy společenských, ekonomických, náboženských a jiných skupin, se nepodílí na spravování sociálního zabezpečení jako takovém, ale bývají přizvány k diskusi o aktuálních

tématech sociálního zabezpečení a mají možnost vyjádřit své (tak důležité) názory.

Problém justiční ochrany práva občanů na sociální zabezpečení často nespočívá v otázce, zda někdo má právo na dávku sociálního zabezpečení či nikoli, ale spíše v tom, jakým způsobem může přeměnit toto právo na reálný finanční obnos. Lze to říci také jinak: sociálně pojištěné osoby nebo strany, jež mají právo na sociální podporu, někdy potřebují ochranu proti nespravedlivému postupu administrativy sociálního zabezpečení více než ochranu svého práva na sociální zabezpečení jako takového. Vyvstanou-li problémy mezi některou osobou a administrativou, má tato osoba v mnoha zemích možnost odvolat se na svá práva k úřadu ombudsmana. Tento speciální orgán může být ustaven buď s ohledem na potřeby sociálního zabezpečení, nebo plnit všeobecnější úkoly. Ombudsman nemůže vynášet žádné rozsudky, které by byly pro administrativu právně závazné, avšak může zahájit vyšetřování - na základě vlastní iniciativy nebo odezvou na něčí stížnost - v případě porušení pravidel ze strany administrativy sociálního zabezpečení a na jeho základě může vypracovat zprávu, již lze poté zveřejnit.

KAPITOLA 4

Jak se sociální zabezpečení dotýká jednotlivce

Sociální zabezpečení, jak bylo již řečeno, zahrnuje vytvoření souboru programů formujících solidaritu s jednotlivci, kteří čelí buď (hrozbě) nedostatku příjmů, nebo jsou postaveni do situace vyžadující mimořádné výdaje. To vše v zásadě znamená solidaritu s určitými lidmi, kterou uskutečňují jiní lidé. Proto má také velký význam stanovení rozsahu sítě (síti) sociální solidarity. U koho se předpokládá, že bude přispívat do systému této solidarity, nebo, jinými slovy, kdo je v personálním dosahu (rámcí) uskutečňování této solidarity, pokud jde o shromažďování prostředků nezbytných na sociální zabezpečení? A na druhé straně, kdo smí užívat, jakmile se určitá sociální rizika skutečně vyskytnou, solidarity sociálního zabezpečení, nebo, jinými slovy, kdo patří personálního rámce praktického rozdělování prostředků v rámci sociálního zabezpečení? Obvykle samozřejmě existuje snaha o sloučení obou oblastí působnosti nejlepším možným způsobem - alespoň se nám zdá, že je to ten nejlogičtější rozměr principu solidarity. Přesto se však ve všech zemích můžeme setkat s programy sociálního zabezpečení, v nichž některé osoby přispívající na sociální zabezpečení nejsou kvalifikovány jako oprávněné k užívání dávek; zatímco jiní, kteří na sociální zabezpečení nepřispívají, takových dávek užívají. Jakékoli hodnocení dosahu dané úpravy sociálního zabezpečení by proto mělo rozlišovat mezi personálním dosahem s ohledem na příspěvkovou stranu sociálního zabezpečení a personálním dosahem pokud se týká dávek ze sociálního zabezpečení. Vzhledem k velké podobnosti, kterou se často vyznačují a s ohledem na skutečnost, že o příspěvkové straně sociálního zabezpečení se lépe pojednává v souvislosti s jeho financováním, se v tomto oddíle omezíme - ostatně jako většina autorů - na posouzení dosahu poskytování sociálního zabezpečení - na osoby splňující kritéria pro přijímání sociálních dávek.

Jedním z nejdůležitějších třídění sociálních pojištění je bezpochyby klasifikace podle jejich dosahu: všeobecná pojištění mohou obvykle zahrnovat všechny subjekty obývací daný stát, a budou se potom nazývat všeobecné pojištění; zahrnují-li skupiny, jako je pracující obyvatelstvo, zejména osoby výdělečně činné, osoby samostatně výdělečně činné, státní zaměstnanci nebo podskupiny uvedených kategorií, můžeme je nazývat

sociálním pojištěním - na profesní nebo zaměstnanecké bázi. V následujících odstavcích se tedy budeme zabývat podrobnějším popisem dosahu pojištění zahrnujících veškeré obyvatelstvo a zaměstnaneckých sociálních pojištění.

Všeobecná pojištění nebo univerzální sociální pojištění chrání všechny obyvatele určité země. Být obyvatelem není obecně považováno za totéž jako oficiálně někde sídlit; protože se také očekává, že dotyčná osoba bude v takovém místě skutečně žít, že tam má svoje zájmy nebo zjevně udržuje určitou reálnou vazbu. Aby mohla vstoupit do sítě všeobecných pojištění, musí taková osoba v okamžiku, kdy uplatňuje nárok na dávky sociálního zabezpečení, nejprve předložit doklad o trvalém bydlišti. To ovšem neznamená, že přiznání dávky prostřednictvím sociálního pojištění zahrnujícího veškeré obyvatelstvo je dále podmíněno nutností po určitou dobu bydlet na daném místě a že by tento pobyt musel nebo nemusel bezprostředně předcházet uplatnění nároku.

Povinné všeobecné pojištění se někdy na základě mezinárodního práva vztahuje na osoby, které nejsou obyvatelem, avšak pracují v zemi a platí zde daň z příjmu; na druhé straně tu často budou osoby, jež sice jsou obyvatelem země, avšak pracují v zahraničí a jsou vázáni daní z příjmů v zemi, kde pracují.

Přestože všeobecná pojištění zahrnují především obyvatele dané země, jsou často navíc otevřena dobrovolnému pojištění, obzvláště jedná-li se o osoby, které mají na danou zemi těsnou vazbu, mezi její obyvatele ovšem ve skutečnosti nepatří. Nezřídka se jedná o osoby, které na nějakou dobu odejdou a sídlí v jiné zemi, kde není snadno dostupná přiměřená ochrana prostřednictvím sociálního zabezpečení. V této souvislosti lze připomenout země, které svým státním příslušníkům odcházejícím pracovat v rámci rozvojových projektů do zemí třetího světa dávají možnost nadále zůstat účastníky všeobecného pojištění. Možnost dobrovolného krytí poskytovaného všeobecným pojištěním osobám, které nejsou obyvatelem země, je zpravidla podmíněno státní příslušností této osoby. Zainteresovaná strana musí mít státní příslušnost země, jež sociální pojištění poskytuje.

V zemích, které svěřují sociální krytí lékařské péče státnímu zdravotnictví můžeme pozorovat, že v podstatě všichni obyvatelé jsou pojištěni; může se to týkat dokonce všech osob, které se nacházejí legálně na území státu.

Profesní sociální pojištění poskytují sociální ochranu lidem z titulu jejich pracovní činnosti, tedy nikoli proto, že jsou obecně lidmi nebo obyvatelem určité země. Avšak profesní sociální pojištění kryjící veškeré pracující obyvatelstvo existují v praxi poměrně vzácně; spíše se můžeme setkat s různými profesními pojištěními určenými k sociálnímu krytí různých skupin pracujícího obyvatelstva, tedy výdělečně činných osob, osob samostatně výdělečně činných nebo státních zaměstnanců, nebo také podskupin těchto kategorií. Avšak ani tehdy, jestliže se profesní sociální pojištění ve stejné míře vztahuje na veškeré pracující obyvatelstvo (nebo jeho převážnou většinu), nelze popis sítě sociálně pojištěných osob vyjádřit jedinou formulací: bude třeba odkázat na nesourodou skupinu osob výdělečně činných, osob samostatně výdělečně činných a podobně: kategorie, o kterých bude třeba pojednat podrobněji. Všimněme si v této souvislosti, že jednotlivci, kteří své povolání aktivně vykonávají pouze několik hodin týdně nebo mají limitované výdělky, v mnoha zemích nepodléhají profesnímu sociálnímu pojištění.

Kromě toho, že se profesní sociální pojištění vztahuje na pracovní činnost sociálně pojištěných osob, musí být splněna ještě jedna podmínka, a sice určitá vazba na dané území; strana podléhající profesnímu sociálnímu pojištění bude zpravidla muset být ve své profesi činná na území státu, v němž působí daný program sociálního pojištění; případně navíc musí pracovat u zaměstnavatele, jehož podnik na tomto území sídlí nebo je zde činný. Na základě mezinárodního práva existuje také možnost založit profesní sociální pojištění na bázi dobrovolnosti pro osoby, které své povolání nevykonávají na daném území nebo v některém z dalších hledisek nesplňují předpoklady pro začlenění do obvyklého programu profesního pojištění, pokud se týká vazby na dané území. Může tomu být dokonce i tak, že vznikne zvláštní profesní sociální pojištění pro jednotlivce, kteří své povolání vykonávají v zahraničí (nebo pro zaměstnance tohoto typu), pojištění, k němuž se zájemci splňující případná další kritéria mohou připojit dobrovolně.

V mnoha zemích se můžeme setkat se systémem sociálního pojištění určeným pro všechny osoby výdělečně činné. Tato pojištění pro osoby výdělečně činné nebo zaměstnance zahrnují všechny, kdo jsou vázáni pracovní smlouvou k některému zaměstnavateli. Pojetí osoby výdělečně činné, jaké podává sociální zabezpečení, se v této souvislosti může lišit od pojetí zaměstnance v pracovním právu: lidé, kteří jsou z hlediska pracovního práva považováni za zaměstnance, nebudou spadat pod zaměstnanecká pojištění, a naopak. Existuje mnoho zemí, v nichž je dosud třeba rozlišovat sociální pojištění pro zaměstnance „s modrými a bílými límečky“, tedy dělnické a administrativní pracovníky. Rozdíl mezi těmito dvěma stranami spočívá, jak je obecně známo, v charakteru daných pracovních činností - manuálních a intelektuálních.

Jsou země, v nichž se setkáváme s profesním sociálním pojištěním pro všechny osoby samostatně výdělečně činné, nicméně běžnější než komplexní systém jsou oddělené systémy sociálního pojištění pro jednotlivé typy samostatně výdělečných osob: jsou to samostatné systémy sociálního pojištění pro řemeslníky, majitele obchodů, velkoobchodníky nebo obchodníky, samostatně výdělečně činné výkonné pracovníky podniků, samostatně výdělečně činné zemědělce a všechny osoby vykonávající různá svobodná povolání. V případech, kdy neexistuje jednotný, unitární systém sociálního pojištění pro osoby samostatně výdělečně činné, bude tento systém definovat osoby, na něž se vztahuje, negativním, zbytkovým způsobem, tedy jako systém s působností na všechny osoby, jež tvoří část pracujícího obyvatelstva a kdo nejsou ani zaměstnanci, ani nepůsobí ve státních službách.

Státní zaměstnanci mají ve většině zemí svůj vlastní systém sociálního zabezpečení. Tyto systémy se poměrně často do značné míry prolínají s obecným profesním statutem státního zaměstnance, takže je obtížné říci, kde vlastně končí profesní statut a kde začíná skutečné sociální pojištění zaměstnance ve státních službách. Ne všichni státní zaměstnanci - často se to týká příslušníků ozbrojených sil a příslušníků policejního sboru - nezbytně podléhají témuž systému sociálního zabezpečení. Ten se často liší v závislosti na typu vlády, která jej ustavuje. V mnoha zemích je tomu dokonce tak, že ne všichni pracovníci zaměstnaní ve službách vlády, veřejnoprávního orgánu, jsou považováni za státní zaměstnance, pokud se týká sociálního zabezpečení. Mohou být z tohoto hlediska považováni za

zaměstnance vlády (tudiž nikoli za státní zaměstnance) a jako takovi mohou být začleněni do systému sociálního pojištění zaměstnanců.

Kategorizace profesních sociálních pojištění do systémů zahrnujících zaměstnance, osoby samostatně výdělečně činné a státní zaměstnance všeobecně umožňuje ještě další členění do podskupin těchto kategorií, neznámá to však, že by neexistovaly žádné další úpravy sociálního pojištění pro určité profese a odvětví ekonomiky: ve skutečnosti téměř všechny země vytvořily taková ustanovení. Lze se dokonce setkat s případy, kdy určité profese nebo odvětví ekonomiky mají své vlastní systémy sociálního pojištění: například horníci a námořníci mají v mnoha zemích samostatné systémy sociálního zabezpečení. Totéž platí o zemědělci a rybářích, přičemž se někdy rozlišuje mezi hospodářskými samostatně výdělečně činnými osobami a těmi, kdo jsou v jejich službách, přičemž za jiných okolností by obě kategorie spadaly do jednoho a téhož systému. Jsou také země, kde jsou zvláštní systémy sociálního zabezpečení určeny pro profesionální sportovce a umělce. Uvedli jsme již, že téměř pro všechna samostatná povolání (samostatně výdělečná činnost) může v některých zemích existovat vyhrazený, řádný systém. Různá odvětví průmyslu nebo profesní skupiny často nejsou vyňaty ze všeobecného systému profesního sociálního pojištění, který se na ně vztahuje, avšak jsou pro jejich potřebu vypracována zvláštní doplňující ustanovení použitelná výhradně pro dané odvětví průmyslu nebo profesní skupinu. Často je tomu tak například v oblasti starobních důchodů: kolektivní smlouvy (které mohou nebo nemusejí být závazné pro všechny zaměstnance - mohou se týkat pouze zaměstnanců jednoho odvětví nebo profesní skupiny) mohou obsahovat doplňující důchodové úpravy, které jsou určeny pro určité odvětví ekonomiky nebo profesní skupinu. V této souvislosti je třeba uvést, že se tyto kolektivní smlouvy někdy mohou vztahovat na zaměstnance i osoby samostatně výdělečně činné, působící v tomtež odvětví průmyslu, případně stejné profesi.

Profesní strukturování systému sociálního zabezpečení představuje jednu nevýhodu - jednotliví pojištěnci mohou snadněji měnit příslušnost k systémům sociálního pojištění, například při přechodu z kategorie zaměstnance do kategorie osoby samostatně výdělečně činné, nebo dokonce při změně povolání nebo průmyslového odvětví. Takové přechody vedou k problémům obzvláště v souvislosti s požadovaným pracovním a

pojistným obdobím, ale také při kalkulaci dávek závislých na výši příjmu, ochraně nabytých práv a podobně. V této souvislosti je typický problém takzvané nepřevoditelnosti důchodových práv: existuje možnost ztráty práva na důchod následkem chybějící nebo nedostatečné koordinace po sobě jdoucích systémů profesního sociálního pojištění.

Jedna a tatáž osoba může poměrně snadno vykonávat více profesních aktivit. V takovém případě mohou dané činnosti podléhat různým systémům profesního sociálního pojištění. Podobné situace se někdy řeší tak, že je dotyčná strana začleněna pouze do systému, který se vztahuje k jejímu hlavnímu povolání; obvykle se však přikročí ke kumulaci všech těchto profesních systémů sociálního zabezpečení, alespoň pokud jde o příspěvky na ně. Stává se také, že se tato kumulace objeví současně se zvláštní (a výhodnější) úpravou příspěvků s ohledem na vedlejší pracovní činnosti. Pokud jde o dávky, právo na ně lze získat právo v obou systémech. Často se však stává, že se příspěvky zcela nebo částečně „ztratí“ v profesním systému sociálního zabezpečení pro vedlejší činnost a strana se tudíž musí obejít bez obvyklých dávek. Situace může vypadat také tak, že se nerozlišuje hlavní a vedlejší činnost, nýbrž pořadí, v jakém se systémy profesního sociálního pojištění objevují. V takovém případě dávky poskytuje pouze systém - neboli je dána přednost systému - který je první v pořadí.

Pokud se týká sociálního pojištění, není obvykle brána v potaz státní příslušnost: na všechny osoby, které legálně sídlí na daném území bude uplatňován stejný postup. Národnost, a jmenovitě státní příslušnost k zemi poskytující sociální pojištění bude mít váhu v případech, kdy umožňuje splnit podmínky související s vazbou na dané území. V této souvislosti si všimněme, že úpravy sociálního zabezpečení v některých zemích skutečně zahrnují také státní příslušníky, kteří žijí nebo pracují v zahraničí - aniž by museli být do zahraničí přímo vysláni nebo splňovali podobné podmínky.

Pole působnosti systému sociálního pojištění je většinou určováno na základě obecně objektivních měřítek: kvalita příslušnosti k sociálnímu pojištění tudíž není vázána na zaplacení všech příspěvků. Jestliže však někdo přestane platit řádné příspěvky, může to ovlivnit nároky, které má možnost vznášet (nebo jejich rozsah). Nebude však vyloučen ze sítě

sociálně pojištěných. Totéž lze uvést v souvislosti s podmínkami vztahu jednotlivce ke správnímu orgánu systému sociálního pojištění.

Sociální pojištění lze v určitém momentu ukončit: například ve chvíli, kdy se někdo rozhodne přestat pracovat. Ukončení sociálního pojištění nicméně nemusí nezbytně znamenat, že přestanou platit práva na sociální dávky. Vyplácení dosavadních dávek zpravidla pokračuje i nadále. Avšak může nastat také situace, kdy dané sociální pojištění bude při výskytu sociálního rizika v určitém období následujícím po ukončení sociálního pojištění nadále přiznávat právo na dávky i přesto, že daná osoba již není sociálně pojištěná. V takovém případě hovoříme o přetrvávajícím důsledku sociálního pojištění.

Přetrvávající důsledek sociálního pojištění nelze stavět na stejnou úroveň se sociálním pojištěním populace aktivní v poproduktivním věku. V mnoha zemích je tomu tak, že profesní sociální pojištění působí i nadále v období následujícím po ukončení pracovní činnosti - počínaje momentem, kdy vzniká právo na dávky starobního důchodu (může se jednat také o příspěvky v nezaměstnanosti). To je však důsledkem zahrnutí uvedených kategorií do personálního rámce působnosti sociálního pojištění: nejedná se o jeho přetrvávající důsledky.

Zvláštní skupinu tvoří „spící“ („dormant“) účastníci sociálního nebo jiného důchodového programu. Představují skupinu osob, které se po určitou dobu podílely na důchodovém programu (platily své příspěvky) a které daný program později opustily (např. z důvodu změny zaměstnání nebo ukončením své pracovní činnosti). Nárok na důchod neztrácejí: mohou v rámci daného programu pobírat dávky (přírozeně úměrně k zaplaceným příspěvkům) později, po odchodu do důchodu.

Při zkoumání programů sociálního pojištění se můžeme setkat s případem osob, které i přesto, že nejsou (přímo) sociálně pojištěné, mají právo ucházet se o určité sociální dávky. Tyto osoby nemají nárok na dávky nárok z titulu svého vlastního pojištění, nýbrž tento nárok odvozují z (přímého) sociálního pojištění někoho jiného. Typickým příkladem jsou v této souvislosti strany pobírající důchod pro pozůstalé či sirotčí důchod, nebo také pohřebné. Obvykle se jedná o osoby závislé na sociálně pojištěných: jejich manžele, děti, případně jiné rodinné příslušníky s nimiž

žijí (sourozence nebo rodiče). Zvláštní zmínku si zaslouží „souplejištění“ v lékařské péči; chápeme-li souplejištění (co-insurance) v širokém slova smyslu, lze říci, že profesní programy sociálního pojištění navozují nárok (přímý nebo odvozený) na lékařskou péči téměř pro veškeré obyvatelstvo země. Rozdíl mezi řádným a odvozeným nárokem získává na významu, jakmile je porušena vazba spojující osobu přímo a nepřímou pojištěnou. Takovým porušením vazby může být například rozvod. V takovém případě je třeba vždy ověřit, zda se strana, jež byla do daného momentu nepřímou pojištěná, neocitne náhle a nespravedlivě v situaci, kdy svá oprávnění ztrácí.

Programy sociální pomoci lze rozdělit na všeobecné (general) a kategoriální (categorical assistance schemes). Všeobecné programy zpravidla zahrnují veškeré obyvatelstvo dané země nebo dokonce všechny osoby zdržující se legálně (ve výjimečných případech také nelegálně) na jejím území. Kategoriální programy se vztahují pouze na obyvatele země nebo osoby zdržující se legálně (ve výjimečných případech také ilegálně) na jejím území a příslušející k určité skupině lidí, kteří potřebují sociální pomoc (nevidomí, starší populace,...). Existují země, v nichž je obtížné provádět zjištění potřebnosti, například proto, že nemají zaveden fungující systém daně z příjmů: takové země pravděpodobně nepřikročí k vytvoření všeobecného programu sociální pomoci a zaměří svoji pozornost spíše na činnost založenou na bázi kategoriálních programů. Ty jsou určeny pro osoby, u nichž lze s jistotou říci, že nemohou zatajit své příjmy (nebo jejich část).

Osoba ucházející se o pomoc obvykle musí mít státní příslušnost země, která ji poskytuje. Občané takové země mohou kromě toho někdy - a za určitých okolností - získat právo na sociální pomoc také v případě, že se ocitnou v potřebnosti v zahraničí.

Státní příslušnost, jak jsme již uvedli, obvykle nepostačuje: právo na pomoc zpravidla získávají jen obvatelé dané země. V praxi bývá dokonce uplatňován požadavek, aby uchazeč o pomoc byl s to udat místo svého pobytu nebo bydliště (ať už oficiální či nikoli) v této zemi. Jen tak může žádat o dávky místní úřady, které jsou často pověřeny spravováním programu sociální pomoci. Zde se setkáváme s typickým problémem bezdomovců, pro které může být obtížné účinně pobírat pomoc, na kterou

mají nárok, protože pro místní úřady tyto lidé nespádají pod jejich kompetenci. V některých zemích se s touto obtíží vyrovnávají tím, že bezdomovcům poskytují domovskou pomoc (assistance domicile): zákonem je stanoveno, které místo je třeba považovat za jejich bydliště; často to je poslední skutečné místo pobytu nebo místo, kde se narodili. Přidělování domovské pomoci může také ulehčit práci těm městským úřadům, které jsou vzhledem k existenci velkého množství ubytovacích středisek pro bezdomovce, institucí dlouhodobé (lékařské) péče apod. zavaleni řadou žádostí o pomoc ze strany osob s pobytem v daném místě.

Pomoc je zpravidla považována za individuální právo strany oprávněné k jejímu přijímání, a to i přesto, že rozsah této pomoci může záviset na složení její rodiny. Pouze ve výjimečných případech poskytují tyto programy pomoc rodině jako takové; je to poměrně nezvyklé, protože rodinná jednotka není nositelem právního statutu.

Je třeba říci, že v mnoha zemích je příčinou problémů neujasněnost pojmu obyvatel v zákoně o sociálním zabezpečení. Totéž platí o pojmech, na jejichž základě se vymezují profesní kategorie nejrozličnějších programů sociálního pojištění.

Většina programů sociálního zabezpečení má již před výskytem sociálního rizika vědomost o okruhu osob, které pojišťuje; vedou totiž administrativu pojištěných. Jiné programy zjistí okruh osob, které pojišťují, teprve po výskytu sociálního rizika; vedou administrativu (pojistných) případů.

Zde je třeba učinit poslední poznámku. Jak jsme již uvedli, zprostředkuje sociální zabezpečení solidaritu mezi lidmi čelícími sociálnímu riziku (jeho hrozbě), a tudíž představuje transfer hotovosti mezi osobami a skupinami osob. Solidarita může účinkovat v rámci jedné a téže generace (např. mezi zdravými a nemocnými či mezi zaměstnanými a nezaměstnanými); hovoříme potom o intragenerační solidaritě. Stále větší význam však dnes získává solidarita intergenerační (mezigenerační), tj. solidarita mezi různými generacemi. Je zřejmé, že tato solidarita hraje důležitou úlohu z hlediska starobních důchodů nebo dávek vyplácených po odchodu do důchodu, které jsou založeny na rozdělování. Mezigenerační solidarita znamená, že mladší, aktivnější část populace se snaží uspokojovat nároky předcházejících generací na sociální zabezpečení (obzvláště důchodové);

předpokladem takové solidarity je však také ochota současné generace vzdát se nároků, které by představovaly neřešitelné zatížení generací, jež mají přijít v budoucnu.

Mimochodem lze také říci, že dvojice pojmů selektivita/univerzalita se nevztahuje na síť pojištěných, nýbrž na otázku, zda mají být dávky sociální zabezpečení poskytovány těm, kteří je skutečně potřebují nebo naopak těm, kdo splňují stanovené všeobecné podmínky.

KAPITOLA 5

Sociální rizika

Definovali jsme sociální zabezpečení jako soubor opatření formujících a zprostředkujících solidaritu s lidmi, kteří buď čelí buď nedostatku příjmů (či hrozbě takového nedostatku) nebo se nacházejí v situaci mimořádných výdajů; s tím úzce souvisí existence „uznávaného“ (recognised) sociálního rizika. Pracovní definice sociálního zabezpečení, jak ji v tomto textu opětovně uvádíme, pojem „uznaná sociální rizika“ až dosud nezahrnovala a umožňovala tak prostor pro rozvinutí nových opatření na jakékoli nové problémy, které mohou v sociálním zabezpečení vyvstat.

Při uvádění sociálních rizik příslušná literatura často vychází z výčtu, který nacházíme v Konvenci Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimálních standardech v sociálním zabezpečení: lékařské péči, nemocenských dávkách, příspěvcích v nezaměstnanosti, starobních důchodech, odškodněních v případě pracovních úrazů, dětských přídavcích, mateřských dávkách, invalidních důchodech nebo důchodech pro pozůstalé. Je celkem zřejmé, že se daný výčet vztahuje na programy pojistného plnění a nikoli na sociální rizika jako taková: existuje tudíž obecná tendence zastávat přímo určité strukturální hledisko na úkor jiných, alternativních strukturálních přístupů. Ať už je tomu jakkoli, skutečností zůstává, že výčet odkazuje na řadu (uznávaných) sociálních rizik, tedy lékařskou péči, nemoc, nezaměstnanost, starobu, pracovní úraz, rodinné režie (family burden), mateřství, invaliditu nebo smrt.

Sociální rizika, která tento text rozlišuje - pro každé z nich je vymezena samostatná kapitola - jsou následující: nedostatek příjmů postihující ty, kteří (již) nejsou zaměstnání v důsledku svého stáří, pracovní nezpůsobilosti nebo nezaměstnanosti; nedostatek příjmů, k němuž dochází následkem úmrtí výdělečně činného partnera, mimořádné náklady související s výchovou a péčí o děti nebo jiné rodinné příslušníky, jsou-li svěřeni do péče, potřeba lékařské péče (krytí souvisejících nákladů), a konečně nedostatek prostředků nezbytných k důstojné existenci.

Na první pohled je zřejmé, že se tento přístup bude v mnoha případech odlišovat od přístupu, jenž sleduje Mezinárodní organizace práce. Není zde například samostatná kapitola věnovaná pracovním úrazům a ani o

mateřství, nemoci nebo invaliditě nepojednáváme odděleně. Na druhé straně však rozlišujeme riziko potřeby. Podívejme se nyní na vše podrobněji.

Vycházíme-li spíš z mimoprávní reality a nezabýváme se zkoumáním skutečnosti z hlediska úprav v určitém právním systému, všimneme si náhle, že neexistuje podstatný rozdíl mezi nemocí a invaliditou: obě zahrnují kompenzaci nedostatku příjmů zapříčiněného pracovní nezpůsobilostí. Je samozřejmě pravda, že mnoho státních systémů sociálního zabezpečení rozlišuje mezi krátkodobou nebo dočasnou pracovní nezpůsobilostí a dlouhodobou nebo trvalou nezpůsobilostí, i přesto však riziko, které má krytí pojištění, zůstává v zásadě stejné. Něco podobného platí o programech, které se od všeobecných programů odchylují v otázce pracovní nezpůsobilosti (programy nemoci a invalidity) s cílem vytvořit zvláštní programy pro řešení pracovní nezpůsobilosti příznivější. V této souvislosti lze připomenout dávky, jež představují náhradu mzdy v případě pracovního úrazu, nemoci z povolání nebo také mateřství.

Musíme zdůraznit, že pojistné programy se zaměřením na pracovní úrazy, nemoci z povolání a mateřství většinou kryjí také jiná sociální rizika: zpravidla zajišťují příznivější úpravu určenou pro krytí potřeby lékařské péče; někdy poskytují také důchody pro pozůstalé (tj. dávky těm, kteří přežijí oběti pracovních úrazů a nehod nebo nemocí z povolání).

Vzhledem k našemu rozhodnutí nezaměřovat svou pozornost na sociální rizika zakotvená v určité právní struktuře, musíme v této kapitole poněkud blíže vysvětlit pojem „pracovní úraz“, „nemoc z povolání“ a „mateřství“. Nejprve se však pokusíme objasnit, proč považujeme nedostatek prostředků nezbytných k důstojné existenci (tj. potřebnost) za samostatné sociální riziko. Některé země, jak jsme již uvedli, se musejí obejít bez (překlenujícího nebo zastřešujícího) pojmu „sociální zabezpečení“, nebo mohou klást rovnítko mezi pojmy „sociální zabezpečení“ a „sociální pojištění“; mezinárodní orgány někdy sledují tentýž přístup. Na druhou stranu žádný odborník na sociální zabezpečení nebude namítat nic proti tvrzení, že „sociální pomoc“ tvoří nedílnou součást sociálního zabezpečení.

Kategoriální programy sociální pomoci jsou svědectvím o slučování více rizik: například na program pomoci starší populaci lze pohlížet jako na pojistný program, který kryje riziko „stáří“ a zároveň riziko „potřebnosti“. Odtud pramení naše rozhodnutí z praktických důvodů vždy posuzovat kategoriální programy ve spojení s konkrétním sociálním rizikem, nikoli pod záhlavím „potřebnosti“.

Jedním z prvních problémů, kterým se v průběhu svého vývoje muselo zabývat sociální právo, bylo rizikové pracovní prostředí: docházelo k mnoha vážným úrazům, ne-li rovnou úmrtím dělníků na pracovištích. Důvodem byl nedostatek přiměřených bezpečnostních opatření, nedůsledné předpisy pro bezpečný provoz strojů apod. Sociální zabezpečení se tudíž dlouhodobě zabývalo především vytvářením bezpečnějšího pracovního prostředí a podařilo se tak zabránit mnoha pracovním úrazům. I přesto se zaměstnanci dosud stávají obětmi podobných nehod; v této souvislosti uvedme, že pojem pracovní úraz byl v průběhu doby rozšířen. Obecně se jím označuje nehoda, která se někomu přihodí během výkonu práce. Avšak vztah mezi prací a nehodou je v různých zemích charakterizován různým způsobem; někde postačuje, aby se nehoda přihodila během pracovní doby, zatímco jinde je nezbytné, aby k ní došlo během plnění pracovní smlouvy. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že v mnoha zemích je za pracovní úraz považována nehoda, jež někoho postihne na cestě do práce (či z práce); totéž může platit o nehodě, kterou někdo utrpí při poskytování pomoci potřebným osobám. Ve většině zemí se lze setkat s podrobně vypracovaným precedenčním právem řešícím otázku, zda lze určitou nehodu považovat za pracovní úraz. Kromě toho také zákonodárci často vydávají některé zvláštní normy, jež zaměstnanci umožňují snadněji prokázat skutečnost, že došlo k pracovnímu úrazu.

Skutečnost, že sociální zabezpečení nehodu opravdu kvalifikuje jako pracovní úraz, lze rozpoznat následujícím způsobem: zaměstnavatel, v jehož případě dochází k pracovním úrazům častěji než jinde, je nucen platit vyšší příspěvky, případně jsou obětem úrazů poskytovány příznivější sociální dávky než obětem běžných nehod. Program příznivějších dávek by mohl vyústit ve vytvoření samostatného sociálního pojištění určeného pro pracovní úrazy, může však také být začleněn do jiných programů zahrnujících pracovní nezpůsobilost, důchody pro pozůstalé, případně

lékařskou péči. Oběti pracovních úrazů tak mohou získat nárok na vyšší dávky, jež jsou stanoveny nejen s ohledem na ztrátu výdělků, ale také s ohledem na utrpenou újmu na zdraví; většinou je jim poskytnuta zcela bezplatná lékařská péče, kterou případně zajišťuje zaměstnavatel.

Brzy se ukázalo, že újmu na zdraví může zaměstnanci přivodit nejen náhlá událost, jakou je nehoda: zdraví může utrpět také následkem dlouhodobého působení škodlivého pracovního prostředí (některých materiálů nebo záření). V tomto případě nedojde k postižení ihned, jako je tomu u pracovních úrazů: může se projevit mnohem později, někdy dokonce až po ukončení pracovní smlouvy. Nemoci z povolání proto představují specifický problém zasluhující zvláštní pozornost, například pokud jde o prokazování poškození souvisejícího s nemocí z povolání. Pojem „nemoc z povolání“ obecně označuje zdravotní potíže nebo onemocnění vyvolané působením pracovního prostředí, které je škodlivé lidskému zdraví. Obecně lze říci, že k nemocím z povolání lze přistupovat dvěma různými způsoby: jejich popsáním nebo vypracováním seznamu nemocí z povolání. V prvním případě, tedy při použití otevřené definice, lze za nemoc z povolání označit každou poruchu nebo nemoc; v případě druhém lze chorobu považovat za nemoc z povolání pouze v případě, že je uvedena ve zmíněném seznamu. Stále častěji se však přistupuje k používání „kombinovaného“ posuzování: nemoc se hodnotí na základě seznamu, avšak oběť nemoci z povolání má zároveň (obtížnější) možnost podat důkaz o skutečnosti, že k onemocnění (které není zahrnuto v seznamu) skutečně došlo následkem působení škodlivého pracovního prostředí.

Stejně jako v případě pracovních úrazů zpravidla také zde existuje bohaté zpracované precedenční právo se zaměřením na zjištění, zda se v daném případě jedná o nemoc z povolání či nikoli. Podobně také zákonodárce často vydává některé zvláštní normy, které zaměstnanci umožňují snadněji prokázat přítomnost nemoci z povolání.

Z téhož důvodu se podobný postup při klasifikaci zdravotních obtíží jakožto nemoci z povolání uplatňuje také v sociálním zabezpečení: zaměstnavatel, v jehož podniku se nemoci z povolání objevují častěji, je nucen platit vyšší příspěvky, případně existuje příznivější úprava dávek, než jaké jsou běžně vypláceny u jiných onemocnění. Také v případě

nemoci z povolání může příznivější úprava vést k vytvoření samostatného programu sociálního pojištění nebo být začleněna do jiných programů, zahrnujících nezpůsobilost pracovat, důchody pro pozůstalé, případně lékařskou péči. Pacienti, kteří trpí nemocí z povolání, tak mohou získat právo na vyšší dávky, jež jsou stanoveny nejen s ohledem na ztrátu výdělků, ale také na samotnou újmu, ke které došlo; obětem nemoci z povolání se obvykle poskytuje lékařská péče zcela bezplatně.

Zvláštnost programů zaměřených na nemoci z povolání spočívá v tom, že někdy poskytují také dávky určené k prevenci výskytu těchto onemocnění. Jsou to dávky nahrazující příjem (nebo dávky zvyšující profesní příjem v případě přechodu k hůře placenému povolání) osobě, jež by si v případě setrvání u práce v prostředí zdraví škodlivém mohla přivodit nemoc z povolání.

Programy sociálního zabezpečení zaměřené na pracovní úrazy a nemoci z povolání pojišťují na rozdíl od jiných odvětví sociálního zabezpečení zaměstnavatele, nikoli jejich zaměstnance. Ve skutečnosti často vznikaly jako pojištění určená pro krytí objektivní odpovědnosti zaměstnavatele. Podkladem pro tuto skutečnost je administrativní spravování příslušných programů, jímž jsou často pověřeni zaměstnavatelé, jejich organizace nebo soukromí pojistitelé.

Programy sociálního pojištění zaměřené na pracovní úrazy a nemoci z povolání se mohou vztahovat výlučně na zaměstnance (někdy dokonce pouze na „modré limečky“), často však poskytují také ochranu, která je nebo není založena na bázi dobrovolnosti, pro osoby samostatně výdělečně činné.

Také mateřství bývá někdy posuzováno jako specifické sociální riziko. Při bližším zkoumání však poznáme, že se z věcného hlediska jedná pouze o nezpůsobilost pracovat, tudíž potřebu zdravotní péče. Tak jako v ostatních uvedených případech také zde platí, že posouzení z hlediska dané příčiny potřebnosti (zdravotní péče) vede k vytvoření příznivějšího programu; většinou to znamená, že lékařská péče související s těhotenstvím a mateřstvím je poskytována bezplatně. Charakteristickým rysem mateřského pojištění určeného pro krytí ztráty příjmů zaviněné nezpůsobilostí pracovat je skutečnost, že lze výskyt nezpůsobilosti

pracovat jednoznačně očekávat během několika týdnů před porodem, případně po něm.

Ani mateřství není výjimkou v tom, že příznivější úpravy pojistného programu pro (budoucí) matku mohou vést k vytvoření samostatného sociálního pojištění, zaměřeného tentokrát na mateřství, ovšem mohou být také začleněny do jiných programů, zahrnujících nezpůsobilost pracovat, případně lékařskou péči. Osoby pobírající dávky mateřského pojištění tak mohou získat právo na vyšší příspěvky, než jaké pobírají ostatní osoby nezpůsobilé pracovat.

Zaměříme se nyní na výchozí téma, tedy sociální rizika. Nyní je zřejmé, že uznání potřeby sociální ochrany za „sociální riziko“ závisí na přesvědčení, které je běžně přijímáno v určitém společenství a může být vyjádřeno přijetím určité legislativy. Tato legislativa ustavuje programy, jejichž úkolem je pomáhat lidem, kteří potřebují sociální ochranu. V této souvislosti je třeba si uvědomovat, že uznávání určité potřeby sociální ochrany za sociální riziko se během času mění: některé potřeby jsou stále méně spojovány se (specifickým) sociálním rizikem, zatímco jiné v tomto ohledu získávají na významu. Všimněme si také, že určité (díleč) potřeby sociální ochrany nebudou zařazovány stále do stejné kategorie: střídavě se mohou klasifikovat jako jiná sociální rizika. Tuto otázku ještě objasníme podrobněji, avšak nejprve připojme poznámku na téma terminologie: až dosud jsme používali termín sociální „rizika“; nyní je tedy zřejmé, že pojem „riziko“ zde nelze interpretovat v jeho obvyklém významu budoucí, nejisté události, jež se nachází mimo vůli zúčastněné strany. Například dosažení důchodového věku lze jen stěží nazývat „rizikem“; něco podobného (doufejme) platí také v případě dětí, o něž je třeba pečovat. Pojem „riziko“ v tomto kontextu znamená eventualitu, která s sebou nese potřebu sociální ochrany. V každém případě budeme nadále používat termín sociální „riziko“, již jen proto, že se jedná o běžný, obecně zavedený výraz.

Mohli bychom se tázat, zda některá dřívější sociální rizika mají být v dnešní době považována za totéž, obzvláště v případě, kdy národní zákonodárce rozhodl o zrušení odpovídajícího programu pojistného plnění (pomoci). V tomto ohledu lze připomenout sociální riziko „přežití“. Ve společnosti, kde existuje jednoznačné rozdělení úkolů příslušejících mužů a

ženě - muž pracuje mimo dům a žena zůstává v domácnosti - musí ztráta jediného zdroje rodinných příjmů, tedy mužova výdělků, zákonitě vést ke značné závislosti zbývajících členů (členů) rodiny na sociální ochraně. Avšak ve společnosti, která očekává, že všichni - včetně obou partnerů v manželství - pracují pro získání vlastního příjmu a příjmu pro svoji rodinu, nepovede úmrtí jednoho z manželů k velké potřebě mimořádné sociální ochrany, snad s výjimkou potřeby pomoci během prvního období přizpůsobování se nové situaci. Lze samozřejmě namítnout, že se jeden z partnerů může rozhodnout zůstat v domácnosti; to je sice pravda, avšak bude se jednat o vnitřní rozhodnutí v rámci rodiny, jež jako takové nepovede k dalším vnějším důsledkům, odhlédneme-li opět od potřeby určitého období, jež je pro pozůstalého partnera nezbytné k opětovnému vstupu na trh práce. Ať už je tomu jakkoli, toto pojetí zpravidla nezahrnuje všechny eventuality; rozhodně se nevztahuje na starší generace, které žijí své životy podle staršího sociálního modelu. Otázkou však zůstává, zda ve zkoušce času obstojí riziko „přežití“: díleč aspekty potřeby sociální ochrany v souvislosti s „přežitím“, jako je dávka poskytovaná pro překlenutí nové situace, lze stejně tak klasifikovat například pod „nezaměstnanost“. V některých zemích již zákonodárce v tomto směru učinil příslušná opatření. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že jakmile je sociální riziko jako takové uznáno systémem sociálního zabezpečení, bude se z něj později vymaňovat jen s velkými obtížemi.

Existuje mnoho potřeb společnosti souvisejících se sociální ochranou; zvyšující se rizika ohrožující sociální jistoty lidí pouze doplňují jejich výčet. Tento argument však není dostatečnou oporou pro tvrzení, že systém sociálního zabezpečení bude všechny tyto potřeby vždy uznávat jako specifická sociální rizika. Nová potřeba sociálního zabezpečení je totiž často absorbována v rámci existujícího, „uznávaného“ sociálního rizika. Stejně tak lze tuto potřebu uspokojit vně pole působnosti sociálního zabezpečení. Na druhé straně je také možné, že bude potřeba sociální ochrany natolik zjevná a prokáže takovou specifickou, že se tlak na uznání potřeby za nové a naprosto „způsobilé“ sociální riziko bude jen zvyšovat. Je potom nesnadné určit, kdo nebo co nakonec přivede uznání potřeby sociální ochrany za sociální riziko. V každém případě bude v tomto ohledu plnit důležitou úlohu zákonodárce; uznání sociálního rizika bude natolik jednoznačné, nakolik důsledně zajistí vhodnou a koncepční legislativu, implementaci a podobně. Jsou tu ovšem ještě další aktéři, kteří

mohou sehrát svoji úlohu v souvislosti s uznáním potřeby sociální ochrany za sociální riziko: například tisk nebo veřejné mínění. Z toho často vyplývá, že jedna a tatáž objektivní potřeba sociální ochrany může být v určité zemi nebo systému sociálního zabezpečení uznána za sociální riziko, zatímco v jiné zemi či systému sociálního zabezpečení takové předpoklady neziská.

Potřeba péče o ty, kteří se nedokáží vyrovnat se svojí situací, poskytuje velmi dobrý příklad potřeby sociální ochrany, jež v mnoha zemích vyžaduje neodkladné uznání za sociální riziko. V řadě zemí již sociální zabezpečení vykazuje částečnou odezvu na požadavky sociální ochrany těch, kteří se o sebe nejsou schopni sami postarat (běžné denní úkony, ošacení, strava apod.): bývají zahrnuti do programů zaměřených na nezpůsobilost pracovat nebo pobírají starobní důchody a starobní dávky, přísluší do programů zdravotní péče nebo programů poskytujících dětské přídavky. Případně také mohou v rámci sociální pomoci spadat střídavě pod jednotlivé kategorie. Jak jsme však již uvedli, bývá tato odezva na neschopnost zvládat situaci pouze částečná; v důsledku toho nemůže dostatečně uspokojit potřebu odpovídající sociální ochrany velmi početné skupiny osob ve značně pokročilém věku, kteří čelí vážnému snížení schopnosti postarat se o sebe, často bez jakékoli souvislosti s onemocněním či nehodou.

Výše uvedené úpravy nám poskytují dostatek příkladů toho, jak mohou určité (dílčí) potřeby sociální ochrany ve státních systémech sociálního zabezpečení spadat střídavě do různých kategorií toho či onoho uznávaného rizika. Existuje celá řada dalších obdobných příkladů. Programy umožňující starším zaměstnancům opustit trh práce před dosažením běžného důchodového věku jsou někdy kvalifikovány jako programy zaměřené na řešení nezaměstnanosti, kdežto jindy jsou chápány jako odezva na sociální riziko „stáří“. Dávky, jež některé státní systémy sociálního zabezpečení poskytují rodičům pečujícím několik dní o nemocné dítě, a tudíž po tuto dobu nepřítomným v zaměstnání, budou v určitých podmínkách součástí systému zaměřeného na nezpůsobilost pracovat, zatímco za jiných okolností mohou být posuzovány jako dětské přídavky.

Na okraj ještě uvedme, že různorodost způsobů, jimiž se státní systémy sociálního zabezpečení zabývají uznávanými sociálními riziky, by neměla být zaměňována s přístupem, jenž je někdy uplatňováno na odlišnosti v programech sociálního zabezpečení v rámci jednoho a téhož systému. V zásadě platí, že požívají-li „příbuzná“ sociální rizika velmi odlišnou ochranu v rámci jednoho a téhož systému, mají často zúčastnění (osoby oprávněné přijímat dávky, avšak někdy také jejich zaměstnavatelé) tendenci dělat vše pro to, aby se prezentovali jako postižení tím sociálním rizikem, které je pro ně nejpříznivější. Typický příklad nabízí v mnoha zemích sociální ochrana zdravotně postižených: je mnohem příznivější než ochrana nezaměstnaných; následkem toho mnozí lidé, ve skutečnosti nezaměstnaní, označují sami sebe za oprávněné k přijímání dávek pro nezpůsobilost pracovat.

Na závěr bychom si měli ještě jednou připomenout, že o potřeby sociální ochrany lze pečovat také vně systému sociálního zabezpečení; v 1. kapitole jsme zdůraznili, že kromě systému sociálního zabezpečení existují také jiné formy mezilidské solidarity.

Některým potřebám sociální ochrany je věnována pozornost již poměrně dlouhou dobu, třebaže nikoli jako riziku začleněnému do systému sociálního zabezpečení. Zahrnutí odpovídajícího programu pojistných dávek či dávek podpory do zákona (či zákoníku) o sociálním zabezpečení může stejně jako správa programu administrativním orgánem sociálního zabezpečení připravit půdu k tomu, aby se dané sociální riziko stalo skutečným sociálním rizikem, jež je jako takové systémem sociálního zabezpečení uznáváno. V této souvislosti lze připomenout zejména subvence nájemného a bytové výstavby nebo všechny druhy peněžních dávek poskytovaných studentům - příspěvků, které již v některých zemích zaujímají své místo v programech sociálního zabezpečení.

KAPITOLA 6.

Sociální rizika a sociální dávky

V systému sociálního zabezpečení jsou odpovídající odezvou na sociální rizika sociální dávky. Cílem těchto dávek může být zabránění sociálnímu riziku, návrat ke stavu před jeho výskytem nebo kompenzace sociálního rizika (náhradní příjem). Je vhodné nejprve předcházet újmě, k níž by mohlo následkem výskytu sociálního rizika dojít; teprve na druhém místě by měla být snaha o znovunastolení situace, v níž se zúčastněná strana nacházela před výskytem rizika a až posledním řešením je náhrada za újmu utrpěnou následkem výskytu sociálního rizika. Je však naprosto zřejmé, že v praxi se sociální zabezpečení uchyluje převážně k poslední variantě: kompenzaci. Ať už jsou jakkoli důležité, plní často prevence a obnova v sociálním zabezpečení pouze druhořadou úlohu; to však samozřejmě neznamená, že by nebyly významným faktorem v podmínkách vně dosahu sociálního zabezpečení. Příklady lze na toto téma uvést celou řadu: politika zaměstnanosti, opatření týkající se bezpečnosti práce nebo dokonce vzdělání a udržování společenského řádu.

Dávky sociálního zabezpečení mohou mít formu věcných dávek (naturálních plnění a služeb) nebo formu hotovostních plateb (peněžních dávek). Jak jsme již uvedli v 1. kapitole, bude naše pozornost zaměřena především na dávky peněžní, protože zahrnutím všech sociálních služeb a plnění, jež se podílejí na kompenzaci uznávaných sociálních rizik (nákladů s nimi spojených), bychom výrazně překročili rozsah příslušející úvodu do problematiky. Jedinou výjimku z této zásady, kterou jsme učinili, totiž pojednání o službách v systému zdravotní péče, jsme již objasnili v 1. kapitole.

Peněžní dávky mohou být vymezeny jako paušální suma nebo se odvíjet od dřívějšího pracovního příjmu, profesního příjmu nebo mzdy; mohou být vypočítány také na základě kombinace těchto způsobů.

V programech sociálního pojištění na profesní bázi jsou často dávky vypočítávány jako procento průměrné mzdy nebo profesního příjmu pobíraných během určitého období (výchozí období). Často existuje horní příjmový limit příjmů: i v případě, že dříve pobíraná mzda nebo příjem

z profese byly vyšší, vypočítávají se dávky na základě částky odpovídající hornímu limitu. Horní limit příjmů může být uplatněn také při výpočtu příspěvků. Za určitých okolností existují také minimální dávky: i přesto, že částka určovaná podle běžného výpočtu je ve skutečnosti nižší, je stále zaručeno poskytnutí daného minima.

V programech sociálního pojištění zahrnujících veškeré obyvatelstvo (a v těch, které odpovídají konceptu „demograf“) jsou dávky zpravidla stanoveny jako paušální suma. Dávky sociální pomoci bývají tvořeny paušální sumou, avšak mohou být také vyměřeny příslušnými správními orgány tak, aby odrážely potřebnost strany oprávněné k jejich přijímání.

Je-li dávka sociálního zabezpečení tvořena paušální sumou, určuje se její výše několika různými způsoby. První možnost je zřejmá - částku stanoví politické orgány bez ohledu na ostatní proměnné. Při určování fixních částek bývá často brána v úvahu výše minimální nebo průměrná mzdy. V případě programů sociální pomoci bývá často paušální suma vypočítána na základě předpokládaných nákladů na důstojnou existenci (takzvaný spotřební koš). Záleží pochopitelně na úvaze vlády, které druhy zboží a služeb označí za nezbytné pro důstojnou existenci. Hranice chudoby určená sociology ve většině zemí převyšuje peněžní částku, jež tvoří dávku sociální pomoci. Měli bychom také zdůraznit, že minima, která jsou někdy zaručována v rámci programů sociálního pojištění, bývají obvykle vyšší než dávky přidělované sociální pomoci.

Dávky sociálního pojištění jsou zpravidla chráněny před znehodnocením. Z tohoto důvodu mohou úřady přehodnotit výši dávek sociálního pojištění (vyjádřených jako paušální suma); takové přehodnocení smí nebo naopak nesmí nastat k pevně stanovenému datu. Ve většině případů to však není vláda, která rozhoduje o tom, zda a jak budou dávky chráněny před znehodnocením; k tomuto účelu obvykle slouží mechanismus automatické regulace. V případě dávek vyjádřených procentem z dříve pobíraného profesního příjmu nebo mzdy je nutno zajistit, aby výchozí částka pro tento výpočet (průměrný dříve pobíraný profesní příjem nebo mzda) byla „přeložena“ do ekvivalentní částky v dnešních penězích, a teprve poté může být příslušné procento uplatněno na nově získanou peněžní částku.

Také minimální a maximální základ pro daný výpočet, pokud se používá, musí být upravován. Stejně tak se upravují dávky tvořené pevnou částkou.

Na znehodnocení, proti němuž jsou dávky chráněny, lze pohlížet různými způsoby: v souvislosti s obecnou úrovní inflace, v úměře ke kupní síle, ve vztahu k výši průměrné mzdy apod. V závislosti na kritériích srovnávání sleduje vláda oficiální míru inflace k daným obdobím, zjišťuje zvýšení spotřebitelských cen (u určitého počtu vybraného zboží a služeb), hodnotí, jakým směrem se vyvíjela výše průměrné mzdy a podobně. Přestože taková kritéria představují objektivní údaje, je třeba vždy brát v úvahu skutečnost, že zde existuje určitý prostor pro politické záměry (uveďme příklad: spotřební ceny kterého zboží jsou posuzovány a do jaké míry budou tyto ceny brány v potaz?). Mají-li úpravy sociálních dávek probíhat v souladu s vývojem spotřebních cen, hovoří se obvykle o „indexování“; v případě, že dávky mají sledovat vývoj mezd nebo profesních příjmů, lze hovořit o dávkách „přizpůsobených růstu“. Ty budou podstatně častěji záviset na rozhodnutí vlády nežli na mechanismu automatické regulace.

Automatická regulace se může uskutečňovat každý měsíc, jednou za několik měsíců, každoročně nebo pravidelně vždy po uplynutí určitého, předem stanoveného období.

Úpravy na základě indexu spotřebitelských cen, avšak v tomto případě také úpravy odrážející růst mezd, se vypočítávají retrospektivně: posuzuje se vývoj situace od určitého okamžiku v minulosti až po současnost, aby se mohly od přítomného okamžiku zvýšit dávky na období, jež bude následovat. Pokud není automatická regulace určena pro příliš široké časové rozmezí, nezpůsobuje takový mechanismus žádné větší problémy; jiná situace však nastane v případě dávek sociálního pojištění, které jsou poskytovány v zemích sužovaných neobvykle vysokou mírou inflace: v takových podmínkách obvykle nezbyvá než anticipovat a zároveň se řídit předpokládaným vývojem kupní síly, spotřebitelských cen a mezd.

Procento z paušální sumy určující výši dávek sociálního zabezpečení se často liší v závislosti na životních podmínkách strany oprávněné k jejich přijímání. Dávky jsou zpravidla vyšší pro osoby, které mají ve své péči manžela či manželku, případně děti. Pojem „být nebo mít někoho v péči“ může být v různých programech sociálního zabezpečení vykládán různým

způsobem; programy jej obvykle interpretují jako nedostatek příjmů jak na straně nezaopatřené osoby, tak také celého rodinného rozpočtu. Přidělení vyšší dávky osobě, která pečuje o partnera, může mít nepříznivé následky pro oba partnery - a je to častý případ - protože i zvýšené dávky budou stále nižší než úhrn dávek, které by oba pobírali jako svobodní. V důsledku toho se často zúčastněné strany pokoušejí systému sociálního zabezpečení zatajit skutečnost, že vedou společnou domácnost, jmenovitě pak v případě, kdy mohou být vedle sňatkem sezdáných partnerů považováni za nezaopatřené také partneři neoddaní.

Jestliže jsou vyšší dávky poskytované osobám, které mají nezaopatřeného partnera motivovány větší potřebou sociální ochrany ve srovnání se svobodnými jedinci, přičemž skutečnost, že zvýšené dávky jsou nižší než úhrn dávek dvou svobodných osob, je vysvětlována úsporným efektem společného vedení domácnosti, potom se otázka, zda mezi oběma partnery existuje sexuální vztah či nikoli, stává zcela irelevantní. Všimněme si nicméně, že případná existence (a uznání) takového svazku se opírá o skutečnost, zda partneři jsou nebo nejsou považováni za osoby, které tvoří a vedou společnou domácnost. Zákon předpokládá, že manželé vedou společnou domácnost; někdy jim dává možnost prokázat opak. Přestože výše dávek sociálního zabezpečení může být všeobecně vymezena, zůstává otázkou, zda oprávněná strana skutečně dávky v této výši obdrží. Přiznání dávek může být především podmíněno zjištěním potřeby; dále může nastat situace, kdy se oprávněná strana dokonce uchází o více dávek zároveň, a neomezená kumulace dávek není v daných podmínkách možná.

Dávky sociální pomoci a do určité míry také „demogrant“ či dokonce dávky sociálního pojištění bývají poskytnuty pouze těm oprávněným stranám, jejichž prostředky nepřekročí určitou výši; tyto prostředky bývají někdy zcela nebo částečně odečítány od všeobecně stanovené výše dávek. Zjištění potřeby se provádí více různými způsoby:

Jednou z možností je brát v potaz pouze profesní příjem nebo mzdu; lze však také vycházet ze všech příjmů. Někdy se přihlíží dokonce k fiktivnímu příjmu, například týká-li se osoby žijící ve vlastním domě (v soukromém vlastnictví). Jedno a totéž zjištění potřeby navíc může zohledňovat profesní příjem a ostatní příjmy velmi odlišnými způsoby.

Zjištění také může být něčím více než jen posouzením příjmů: bude potom zahrnovat také zjištění (části) majetku příslušné osoby. Některé formy příjmů nebo části majetku mohou být v takovém případě z určitých důvodů vyňaty; například může být osvobozena část mzdy, aby se předcházelo záměrné nečinnosti, nebo není brána v potaz hodnota (skromného) domu, který daná osoba vlastní, aby majitelé nebyli nuceni prodávat svá obydlí, mají-li získat právo na dávku sociálního zabezpečení.

Příjem a majetek, které podléhají zjištění potřebnosti, bývají obecně pouze majetkem oprávněné osoby; přesto mohou být brány v úvahu také příjmy nebo majetek manžela či manželky, partnera či dokonce dětí nebo jiných rodinných příslušníků žijících s touto osobou ve společné domácnosti.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že bývá poměrně obtížné takové zjištění potřebnosti uskutečnit. Nejsnadnější je to s využitím údajů shromažďovaných daňovou administrativou. Příjmem posuzovaným v rámci zjišťování potřebnosti tak často bývá zdanitelný příjem, který je nebo byl určen orgány pověřenými vybíráním daní z příjmu. Je však třeba podotknout, že příjem konečně stanovený jako zdanitelný (zdanitelný důchod) občas nebude dostatečně vypovídat o majetku nebo potřebnosti dané osoby, protože se jedná o částku vypočítanou prostřednictvím řady úlev a odpočtů, jež slouží svým vlastním účelům, přitom však nemají žádnou souvislost se sociální sférou. V některých zemích například vedou ke snížení zdanitelného příjmu určité formy úspor a půjček, životních pojištění apod.; vyvstává přitom otázka, zda lze odečty těchto položek ve skutečnosti považovat za smysluplné. Některé země z tohoto důvodu vypracovaly koncept sociálního příjmu, přičemž vycházejí z daňových údajů, avšak nepoužívají výpočet zdanitelného příjmu: sociální příjem je příjem vypočítaný na základě údajů poskytovaných orgány pověřenými vybíráním daní, avšak s jedním podstatným rozdílem - jsou ponechány stranou daňové odpočty a úlevy překážející účelům sociálního zabezpečení.

Existuje samozřejmě ještě další problém, který je na překážku zjištění potřebnosti: jeho kořeny tkví v případech, kdy jsou brány v úvahu také příjmy nebo majetek osob jiných, než je oprávněná strana.

Při uskutečňování různých zjištění potřebnosti, jež jsou na sobě vzájemně nezávislé, je třeba zachovávat určitou opatrnost, neboť by mohly

vzniknout zcela neracionální výsledky; je proto nejvhodnější provádět zjištění potřebnosti následně, kdy se prostředky progresivně snižují, vždy po provedení jednotlivých přezkoumání potřebnosti.

Jedna oprávněná strana se v některých případech může ucházet o více než jednu dávku sociálního zabezpečení najednou. Taková situace může nastat v případě, kdy je daná osoba postižena více sociálními riziky zároveň nebo také tehdy, je-li pojištěna proti jednomu a témuž sociálnímu riziku v různých programech sociálního pojištění. První případ může ilustrovat osoba oprávněná k přijímání starobního důchodu, jejíž manžel či manželka získá důchod pro pozůstalé; ve druhém případě lze poukázat na osobu, jež byla dříve výdělečně a samostatně výdělečně činná zároveň a je oprávněna pobírat starobní důchod v obou profesních programech sociálního pojištění. Zákon o sociálním zabezpečení nemusí bránit přijímání dvojích dávek zároveň; většinou však neumožňuje jejich neomezenou kumulaci. Předpisy proti zmíněné kumulaci mohou být značně komplikované; obecně mají za cíl především to, aby příslušná osoba neužívala obojích dávek bez omezení. Bude nucena volit mezi přidělením nejvyšších dávek nebo omezenou kumulací, tj. do určité maximální výše.

Objasnění vyžaduje také další otázka, zcela odlišná od problému kumulace dávek, a sice začlenění určitých dávek do jiných. Protože jakékoli dávky mohou být v případě jednoho a téhož sociálního rizika stanoveny nezávisle jedny na druhých, mohou také dávky soukromého pojištění stavět na dávkách skupinového pojištění nebo kolektivních smluv; stejným způsobem mohou také kolektivní smlouvy či skupinová pojištění stavět na dávkách poskytovaných veřejnoprávními programy sociálního pojištění. Vhodným příkladem mohou být v této souvislosti kolektivní smlouvy poskytující náhradu za příjem ve výši X procent chybějícího příjmu pro příslušníky určitého odvětví průmyslu, kteří ztratí způsobilost pracovat, přijdou o zaměstnání nebo odejdou do důchodu. Kolektivní smlouva samotná poskytuje pouze doplněk k dávce poskytované všeobecným veřejným programem, jež jsou tudíž integrovány či jinými slovy vestavěny do garancí kolektivní smlouvy. Nutno říci, že takové formulování dávek souvisejících s kolektivní smlouvou představuje riziko konfrontace smlouvy s nepředvídatelnými závazky, protože výše všeobecné dávky se může změnit - zejména snížit. Většina kolektivních

smluv, jež stavějí na veřejnoprávních programech, proto formuluje garantované dávky poněkud odlišně, a sice nezávisle na jakýchkoli změnách, ke kterým by mohlo na úrovni všeobecných dávek dojít. „Mutatis mutandis“ lze něco podobného říci i o soukromých smlouvách, jež stavějí na kolektivních nebo veřejných programech sociálního zabezpečení.

Dávky sociálního zabezpečení mohou být poskytovány na omezenou nebo neomezenou dobu. V každém případě však ustanou, jakmile přestane existovat sociální riziko (např. nezaměstnaný získá práci, dítě již není v péči), nebo jakýmkoli jiným způsobem přestanou být splňovány podmínky pro jejich poskytování. Dávky však mohou ustát také po uplynutí určitého období bez ohledu na jakékoli změny z hlediska situace, v jaké se oprávněná osoba nachází. To se zpravidla vztahuje na dávky v nezaměstnanosti. Časové rozmezí, po které jsou tyto dávky poskytovány, bývá stanoveno s ohledem na věk, zaměstnání, pojištění nebo příspěvkové intervaly oprávněné strany.

Právo na dávky sociálního zabezpečení je nezcizitelné, neprenosné a nemůže podléhat konfiskaci; neplatí to o dávkách samotných, ačkoli mohou být uplatněna určitá omezení na konfiskaci dávek sociálního zabezpečení. Ze stejného důvodu se také často zabraňuje možnosti postoupit, zcizit nebo zatížit dosud platné dávky sociálního zabezpečení.

Obecně platí, že dávka sociálního zabezpečení není oprávněnému vyplácena automaticky: oprávněná strana musí o jejich vyplácení zažádat. Platí to nejen o dávkách sociálního zabezpečení, na něž vzniká právo z důvodu sociálního rizika, jež je státu nebo správě sociálního zabezpečení neznámé. Jakkoli se to může zdát neobvyklé, je na místě tentýž postup i v případě, že tyto úřady disponují všemi údaji nezbytnými k určení, kdy a komu mají být určité sociální dávky přiděleny. Velmi ilustrativní je v této souvislosti situace, kdy oprávněná strana musí žádat dokonce o všeobecný starobní důchod, který přitom platí jednotně a bez zjišťování potřebnosti pro všechny, kdo dosáhnou daného věku. I přesto jsou však některé dávky oprávněným stranám poskytovány na základě vlastní iniciativy úřadů pověřených správou sociálního zabezpečení, a to nejspíše v případě sociální pomoci. Je zcela zřejmé, že jestliže je nutno o sociální dávky žádat, mohou se o ně někteří oprávnění také připravit: následkem pouhé

neinformovanosti, protože jsou příliš hrdí na to, aby o dávky žádali apod. Kromě toho mají tyto dávky sloužit jako pomoc nejpotřebnějším sociálním kategoriím, a tudíž je pravděpodobnost nedostatečné informovanosti potenciálně oprávněných vyšší, než by tomu bylo u jiných skupin. Následkem toho se setkáváme se stavem, který příslušná literatura nazývá „nečerpáním“ (non-take-up) dávek, na něž mají lidé právo.

Ačkoli tato možnost existuje, nelze se v převážné většině případů ucházet o dávky sociálního zabezpečení, náležející za období předcházející podání žádosti. Jestliže přesto lze žádat o dávky, které někomu náležely v předchozím období, bývá tato žádost vázána určitými omezeními co do zpětného nároku.

Zvláštní problém existuje v souvislosti s požadováním dávek sociálního zabezpečení, kdy se orgán, u něhož je žádost podána, prohlásí za nekompetentní k jejímu přijetí. V takovém případě zákon o sociálním zabezpečení často ukládá povinnost správnímu orgánu, u něhož byla žádost podána, aby označil jiný orgán, který má potřebné kompetence. Ani tento orgán se však nemusí považovat za způsobilý. Aby nebyl žadatel příliš přetěžován, vyžaduje zákon o sociálním zabezpečení v některých případech od správního orgánu, u něhož byla žádost podána, aby ji postoupil kompetentnímu orgánu. Lze potom hovořit o „fiktivním předpokladu“, že příslušná osoba postoupila svoji žádost tomuto kompetentnímu orgánu přímo.

Poměrně mnoho systémů sociálního pojištění odmítá vyplácet náležité dávky v případě, že žadatel sídlí v zahraničí. Mezinárodní ustanovení nicméně někdy takovým úpravám odporují a mohou umožňovat export dávek sociálního zabezpečení.

Existují zvláštní případy, kdy dávka sociálního zabezpečení není vyplácena oprávněnému subjektu, nýbrž jiné osobě. Typickým příkladem mohou být v této souvislosti dětské přídatky (daňové úlevy na děti) v programech profesního sociálního pojištění: přídatky mohou být vypláceny osobě, jež je skutečně pověřena výchovou dítěte, a nikoli tedy sociálně pojištěnému otci nebo matce, a to i v případě, že příslušná osoba nepatří do rámce působnosti daného sociálního pojištění.

Otázka „získaných práv“ (acquired rights) patří mezi nejzajímavější problémy související s dávkami sociálního zabezpečení. „Získaná“ nebo „nabytá“ práva většinou znamenají nejen nárok na dávky sociálního zabezpečení, na něž již existuje subjektivní právo, ale také legitimní očekávání jejich pozdějšího přiznání. Všimněme si nyní, do jaké míry jsou taková „získaná“ práva chráněna proti změnám v zákoně o sociálním zabezpečení, v němž jsou zakotvena. Zákonodárce má v zásadě volnou ruku při revidování dřívější legislativy; totéž platí také pro sociální zabezpečení. Přesto je poměrně zřejmé, že změny v ustanoveních sociálního zabezpečení bývají povětšinou jen pozvolné; kromě toho jsou většinou uskutečňovány s největší možnou obezřetností. Často je doprovází dlouhé přechodné období a existuje záruka, že práva získaná za předešlé legislativy budou dočasně zachována, přičemž změny se vztahují pouze na nové případy. V některých zemích jsou kromě toho získaná práva, na něž sociálně pojištěný platil své příspěvky chápána tak, že spadají pod právní ochranu a jsou ústavním prvkem.

Dávky sociálního zabezpečení by měly být přidělovány bez jakýchkoli rozdílů (diskriminace). Jedná se zde o situaci, kdy systém sociálního pojištění legitimně rozlišuje mezi různými skupinami a kdy nezákonně některou z nich diskriminuje. Uvedli jsme již, že systémy sociálního zabezpečení poskytují odlišnou péči svým vlastním státním příslušníkům a cizincům. Je také poměrně běžné, že zákon o sociálním zabezpečení stanoví věkové limity za účelem označení personálního dosahu daného programu. Existují země, kde je přiznání dávek při odchodu na odpočinek nebo starobních důchodů, jež by bylo podmíněno ukončením profesní aktivity, považováno za nezákonnou věkovou diskriminaci. Přímé rozlišování pohlaví již ve většině programů sociálního zabezpečení vymizelo; existují ovšem dosud poměrně četné výjimky ve prospěch žen v případě programů zaměřených na pozůstalé, u důchodových programů a v případě dětských přídavků. Také nepřímé rozlišování pohlaví, tj. diskriminace dosažená na základě uplatňování jiných kritérií než rozlišováním pohlaví, je dosud poměrně běžná, často v neprospěch žen.

Je zcela zřejmé, že nerovný přístup ze strany sociálního zabezpečení k lidem různých vyznání nebo přesvědčení je obecně pokládán za nesprávný; nicméně lidé mohou zastávat přesvědčení, jejichž zákonitým důsledkem je nevýhodná situace. V této souvislosti lze uvést osoby, které

z náboženského nebo filozofického přesvědčení odmítají pracovat. Podle našeho názoru by sociální zabezpečení mělo v situacích tohoto druhu sledovat následující rovnováhu: zákon o sociálním zabezpečení by neměl produkovat mučedníky, ani nést břemeno, jež může vyplývat z určitého přesvědčení pro osobu, která je zastává.

Stejnému přístupu zákona o sociálním zabezpečení k osobám sezdáným sňatkem a k osobám společně žijícím brání v některých zemích konstituční zakotvení instituce manželství. Na druhé straně existují také země, které usilují o právní rovnost manželských párů a osob odlišného nebo stejného pohlaví jež sdílí společnou domácnost. Dále jsou země, které postupují v neprospěch nesezdaných párů. V této souvislosti uveďme, že jsou-li nesezdaní partneři postaveni do stejné pozice jako manželské páry, je také nutno vytvořit proceduru, která zjišťuje existenci (a případně také ukončení) jejich partnerství. Tomuto účelu může sloužit příslušná registrace.

Některé země dosud uplatňují nestejný přístup, ne-li justičně, tedy alespoň de facto, k obyvatelům města a venkova. Obyvatelům venkova jsou někdy přidělovány nižší dávky nebo mohou čerpat z omezenějších zdrojů zdravotní péče než městské obyvatelstvo.

Poslední specifická otázka, kterou je třeba se v této souvislosti zabývat, je etika při rozdělování určitých dávek sociálního zabezpečení. Tento problém se objevuje v popředí všude tam, kde je třeba se rozhodnout, zda uchovat nárok na dávky sociálního zabezpečení pro osobu, která se projevuje jednáním pro společnost nepřijatelným. Odpověď na tuto otázku je třeba situovat mezi dva krajní póly: na jedné straně společnost s nesusouhlasem přijímá skutečnost, že jsou přiznávány (někdy vysoké) dávky sociálního zabezpečení osobám, které jednaly nanejvýš protispoločensky; na straně druhé není cílem sociálního zabezpečení určovat, co je nebo není mravné - ať už pozitivně nebo negativně. Jakékoli protispoločenské jednání, je-li trestně postižitelné, by mělo být soudně stíháno: viník by měl být odsouzen před trestním soudem. Není na systému sociálního zabezpečení, aby uskutečňoval souběžné odsouzení, ani nemá ukládat další sankci za tentýž čin. V následujícím odstavci budeme zkoumat, jak se systémy sociálního zabezpečení s otázkou etiky vyrovnávají v praxi.

Jednotlivci, kteří kolaborovali s nepřítelem nebo se aktivně podíleli na útlaku svých spoluobčanů, mohou pozbyť svých práv na sociální zabezpečení, zejména ztratit nárok na důchod. Jejich právo může být případně omezeno na nižší, ne-li minimální úroveň. Během věznění se osoby, které byly odsouzeny před trestním soudem, musejí většinou obejít bez (periodických) dávek sociálního zabezpečení, na něž by normálně měly nárok; ihned po propuštění mohou tyto dávky opět přijímat. Jednotlivci, kteří vlastní vinou způsobili výskyt sociálního rizika, nemívají možnost se ucházet o dávky sociálního zabezpečení, bylo-li sociální riziko způsobeno úmyslně a s cílem přivlastnit si tyto dávky. Jestliže však k poškození nedošlo ve snaze ukořistit dávky a nejsou-li známy přitěžující okolnosti, přiznává sociální zabezpečení nárok na sociální dávky, jež však mohou být doprovázeny správními sankcemi (pozastavením, snížením). V řadě zemí jsou nicméně dávky zamítnuty v případě, že je výskyt sociálního rizika způsoben následkem trestné činnosti, v případě, že bylo riziko způsobeno při požití alkoholu nebo vystaví-li se někdo za úplatu nepřiměřenému riziku. Zákon o sociálním zabezpečení konečně také obsahuje rozpornou odezvu na sebevraždu a pokus o sebevraždu; je nasnadě stanovisko, že odmítnutí poskytnout dávky sociálního zabezpečení v tomto případě není v souladu s běžnou humánní politikou sociálního zabezpečení.

KAPITOLA 7

Výuka a výzkum sociálního zabezpečení

Bylo by jen přirozené, kdyby sociální zabezpečení jakožto fenomén tolik důležitý pro společnost bylo předmětem neúnavného výzkumu a soustavné výuky. Všimněme si však, že finanční prostředky vyčleněné na výuku a výzkum sociálního zabezpečení tvoří ve všech zemích pouze nepatrný díl toho, co je shromážděno v rámci příspěvků na sociální zabezpečení a co se ročně na dávkách sociálního zabezpečení ušetří. Výzkum a výuka jsou často pojaty příliš úzce a velmi roztržitým způsobem, bez valné koordinace. Také výzkum bývá omezován nedostatečnou nezávislostí, jehož příčinu je třeba hledat na straně těch, kteří jej zadávají a plátí. Hovoříme-li o podpoře výuky a výzkumu sociálního zabezpečení, je ve všech zemích nutno ještě mnohé zlepšit.

Všimněme si, že existuje skutečně velmi malé množství zemí, které poskytují plně zabezpečené univerzitní vzdělání, pokud jde o akademickou výuku vědy o sociálním zabezpečení. Kde taková výuka existuje, lze absolvovat obvykle čtyřleté univerzitní studium sociálního zabezpečení. V jiných zemích lze sociální zabezpečení studovat postgraduálně - zpravidla jednoletou specializací po absolvování plnohodnotného monodisciplinárního studia, obzvláště v sociální vědě, právu nebo ekonomii. Řádné vysokoškolské i postgraduální studium v sociálním zabezpečení je multidisciplinární: obvykle se zabývá ekonomikou sociálního zabezpečení, legislativou sociálního zabezpečení, sociologií sociálního zabezpečení, studiem politiky sociálního zabezpečení, organizací sociálního zabezpečení apod. Vira ve skutečnou hodnotu nezávislé disciplíny „vědy o sociálním zabezpečení“ nicméně vzrůstá: je to myšlenková škola, jež se pokouší pohlížet na fenomén sociálního zabezpečení z různých úhlů zároveň.

Ve většině zemí však sociální zabezpečení není podřízeno programu multidisciplinární výuky, nýbrž nejrozličnějším výukovým aktivitám na téma zákon o sociálním zabezpečení, ekonomie sociálního zabezpečení, sociologie sociálního zabezpečení apod. Tyto aktivity stavějí na univerzitní výuce nebo se uskutečňují v jejím rámci (jako specializovaná výuka). Jedná-li se o specializaci, je tato vedena v rámci práva, ekonomie,

sociologie apod. Výuka sociálního zabezpečení u právníků, ekonomů, sociologů a ostatních kromě toho nebývá povinnou součástí jejich hlavní výuky, nýbrž volitelným oborem. Navíc je monodisciplinární pozornost věnovaná sociálnímu zabezpečení často také podřízena národním zájmům, a to i přesto, že v tomto ohledu bylo v posledních několika letech dosaženo značného zlepšení; na celé řadě univerzit byl totiž v poslední době vytvořen prostor pro mezinárodní a komparativní přístup k sociálnímu zabezpečení, a to nejen v rámci stávajících kursů, ale také díky vytváření nových kursů přizpůsobených příslušným oborům.

Přesto se sociální zabezpečení nevyučuje pouze na univerzitách. V celé řadě zemí je výuková činnost související se sociálním zabezpečením zajišťována na mimouniverzitní úrovni vyššího vzdělání, tj. na vyšších školách nebo polytechnikách. V některých zemích je sociální zabezpečení dokonce součástí učebních osnov středních škol (například občanské nauky).

Výuka v rámci jedné nebo více (mono)disciplín zaměřených na sociální zabezpečení někdy bývá důležitou součástí mimouniverzitní výuky, připravující studenty na povolání ve správě sociálního zabezpečení nebo příbuzných oblastech. Mimochodem může být výhodnější pověřit výcvikem souvisejícím s přípravou na určitá povolání ve správě sociálního zabezpečení „sociální instituty“, protože tak lze pro budoucí pracovníky správy sociálního zabezpečení zajistit adekvátnější výuku při relativně nižších nákladech, než by tomu bylo v případě, kdy by stejnými úkoly byli pověřováni lidé se všeobecnější přípravou. Na druhé straně zastáváme názor, že na místa vztahující se ke koncepci a rozvoji politiky sociálního zabezpečení lze doporučit pracovníky s univerzitní přípravou.

Během několika posledních let byly vytvořeny četné krátkodobé výcvikové kursy ve ziskovém i neziskovém sektoru, které se zabývají (aspekty) sociálního zabezpečení a jsou zaměřeny na konkrétní cílové skupiny, jako je střední management správních orgánů, personál společností zabývajících se počítačovou automatizací sociálního zabezpečení apod. Často také probíhá spolupráce související s potřebou neustálé aktualizace, kterou pocítuje každý, kdo se angažuje v systému sociálního zabezpečení. Výzkum v sociálním zabezpečení je třeba situovat v rámci ministerských oddělení, která jsou v této věci kompetentní, do studijních středisek

politických stran a mezi všechny druhy zájmových a nátlakových skupin. Dále to mohou být nejrůznější správní orgány sociálního zabezpečení, národní a mezinárodní asociace s takovým zaměřením, specializované složky mezinárodních či nadnárodních organizací vykonávajících určité pravomoci v souvislosti se sociálním zabezpečením a soukromé agentury zabývající se poradní a výzkumnou činností. Je zřejmé, že výzkum prováděný na všech těchto úrovních nemusí nezbytně stát stranou vlastních cílů a zájmů organizací, které se jím zabývají. Výsledky prováděného výzkumu proto bývají nezdědka zveřejňovány jen přísně selektivním způsobem. Výzkum sociálního zabezpečení je samozřejmě prováděn také na univerzitách a v nezávislých vědeckovýzkumných střediscích nebo „akademiích“. Univerzitní zkoumání sociálního zabezpečení je obvykle úzce svázáno s akademickou výukou tohoto předmětu; zpravidla proto probíhá v souladu s výše uvedenými charakteristikami výukové činnosti: většinou monodisciplinárně, ovšem někdy také multidisciplinárně, a je orientováno národně, třebaže se stále zvyšuje význam srovnávacích a mezinárodních aspektů výzkumu. Nezávislá výzkumná střediska specializovaná na studium sociálního zabezpečení existují ve velmi omezeném počtu a navíc často sledují pouze monodisciplinární přístup. Je dále je politováníhodné, že také akademická a jiná vědeckovýzkumná střediska se ve vzrůstající míře stávají závislými na smluvním výzkumu z nařízení osob a institucí, které ne vždy mohou prokazovat dostatečnou úctu k oddanosti vědecké objektivitě a nezaujatosti, jež jsou neodmyslitelným předpokladem pro práci každého nezávislého vědeckého pracovníka. Pro všechny strany angažované v sociálním zabezpečení má zachování středisek svobodného a nezávislého výzkumu ten nejvyšší možný význam, protože pouze tak lze zabránit ustrnutí sociálního zabezpečení. Řečeno pozitivněji, pouze tak může sociální zabezpečení nadále poskytovat odezvu na potřeby a rizika a na možnosti a úkoly vyplývající z daného okamžiku.

Na závěr bychom měli uvést, že výuka a výzkum v sociálním zabezpečení jako takovém doposud nebyly, případně byly jen v nepatrné míře předmětem vědeckého zájmu. Knihy o metodologii výuky nebo výzkumu v sociálním zabezpečení jsou spíše výjimkou.

KAPITOLA 8

Mezinárodní legislativa v sociálním zabezpečení

Sociální zabezpečení usměrňuje v první řadě národní zákonodárce. Touto skutečností jsme se zabývali již ve 2. kapitole. Národní zákonodárce také stanoví pravidla v souvislosti s „překračováním“ politických hranic. Přesto však mívá sociální zabezpečení také své zájmy na mezinárodní a nadnárodní úrovni, na jejichž základě mohou být rozvíjeny mezinárodní nebo nadnárodní právní dokumenty zabývající se přímo či nepřímo sociálním zabezpečením. Mezinárodní nebo nadnárodní norma je zpravidla závazná z hlediska mezinárodního práva pro státy (nebo jiné právnické osoby v mezinárodním právu), jež jsou v daném případě smluvními stranami; v závislosti na ústavním přístupu příslušného státu k otázce přímého působení nadnárodní nebo mezinárodní normy na vnitřní právní řád dané země se na ni lze také odvolávat u soudních dvorů jednotlivých zemí. Může i převažovat nad příslušnou národní legislativou. V zemích, kde ústava přímé přivtělení mezinárodního práva neumožňuje, je k začlenění dané normy veřejného mezinárodního práva do vnitřní legislativy země zapotřebí zásahu národního zákonodárce.

Skutečnost, že národní legislativa je již nucena počítat se stavem přesahujícím politické hranice je zřejmá, jestliže připomeneme limitující normy, jejichž prostřednictvím každý systém sociálního zabezpečení vymezuje své personální a teritoriální pole působnosti. Národní zákon o sociálním zabezpečení navíc často zahrnuje omezení možnosti vyplácet dávky sociálního zabezpečení v zahraničí, jiná omezení související s možností ucházet se o zdravotní péči poskytovanou v zahraničí a podobně. Nicméně je zcela zřejmé, že kuvedeným situacím je nejvhodnější přistupovat bezprostředně, to je na základě mezinárodních nebo nadnárodních právních dokumentů - alespoň chceme-li se vyvarovat stavu, kdy řešení nabízená jednotlivými národními systémy jsou ve vzájemném rozporu nebo situaci, kdy zúčastněné osoby zůstanou zcela bez pomoci.

Uvedli jsme tedy první důvod, proč mezinárodní a nadnárodní právo hraje úlohu v sociálním zabezpečení: existuje potřeba vzájemně sladit různé státní systémy sociálního zabezpečení (zákony o sociálním zabezpečení)

nebo jinými slovy, „koordinovat“ je. Z tohoto důvodu jsou mezinárodní nebo nadnárodní právní dokumenty, které se na tomto procesu podílejí, nazývány koordinačními nástroji (dokumenty). Tyto koordinační dokumenty se mohou dotýkat buď všech programů sociálního zabezpečení určité země, nebo pouze jejich části. Stejně tak mohou představovat dalekosáhlou koordinaci, nebo se omezovat na pouhé vyzdvihování národních potřeb v podmínkách reciprocity. Obsáhlejší varianta koordinace představuje kombinaci těchto aspektů:

- zákaz rozlišování (diskriminace) mezi občany smluvních stran koordinačního dokumentu na základě jejich národnosti
- určení státu, který je kompetentní v souvislosti se sociálním zabezpečením osoby, jejíž situace v sociálním zabezpečení vykazuje prvky přesahu politických hranic; jinými slovy, řeší se zde právní rozpory mezi různými národními ohraničujícími (delimitačními) normami
- zavedení jednotných období sociálního pojištění, jednotné posuzování splněných podmínek zaměstnanosti a pobytu v jednotlivých státech vázaných koordinačním dokumentem
- vyplácení dávek sociálního zabezpečení v ostatních zemích vázaných koordinačním dokumentem, neboli export dávek sociálního zabezpečení
- spolupráce mezi administrativami sociálního zabezpečení jednotlivých zemí
- vzájemná úhrada nákladů vynaložených na sociálně pojištěné i z druhých zemí nebo občany druhých zemí.

Existují také mezinárodní a nadnárodní dokumenty o sociálním zabezpečení, které se nezabývají koordinací. Tyto listiny obsahují zásady přijaté všemi členskými státy. V některých dokumentech jsou tyto zásady proklamovány pouze formálně, aniž by z nich vyplývaly jakékoli právní důsledky, neboť jsou formulovány příliš vágně nebo všeobecně. Avšak v jiných dokumentech jsou principy vytyčené ve smyslu právních dohod natolik dostatečně precizovány, že mají přímý dopad na interní právo smluvních stran. Tyto dokumenty tudíž představují určitou harmonizaci různých systémů sociálního zabezpečení, jež spadají do jejich sféry vlivu. Obvykle však není příliš snadné určit, zda ustanovení mezinárodních nebo

nadnárodních dokumentů formulující všeobecné zásady spadají do první nebo druhé výše uvedené skupiny.

Dokumenty vymezující zmíněné zásady obvykle stanovují určitá minima, například pokud jde o počet osob, které mají být chráněny systémem sociálního zabezpečení, nebo o výši určitých dávek sociálního zabezpečení; pouze ve velmi výjimečných případech se lze setkat se standardní harmonizací, podle níž členské státy nemají volnou ruku při garantování dokonalejší sociální ochrany. Dosti důležité jsou také dokumenty obsahující zásady, jejichž cílem je odstranění určitých forem diskriminace (např. na základě pohlaví).

Důvody, které motivují státy ke stvrzení určitých principů podle mezinárodního práva jsou poměrně různorodé. Na jedné straně se zdůrazňuje skutečnost, že nedostatek sociálního smíru a sociálního rozvoje by mohl ohrožovat mír mezi národy, přičemž je akcentován zásadní význam některých principů sociálního zabezpečení jakožto lidských práv; na straně druhé nelze pochybovat o tom, že státy, mezi nimiž existuje intenzivní ekonomická směna, by měly spíše uzavírat dohody zabraňující možnosti vzájemného soupeření, jež se děje prostřednictvím udržování sociální ochrany vlastní (pracující) populace na nepřijatelně nízké úrovni.

V některých případech nastává situace, kdy mezinárodní nebo nadnárodní právní dokumenty, které se nezabývají přednostně sociálním zabezpečením, přesto mají pro sociální zabezpečení zásadní význam. Za příklad mohou velmi dobře posloužit již samotné mezinárodní listiny týkající se lidských práv. Je zcela samozřejmé, že základní práva a svobody proklamované v tomto kontextu by měly získat svůj obsah také v rámci sociálního zabezpečení. Značně složitější otázkou však je, zda mezinárodní a nadnárodní právní dokumenty, které jsou orientovány především ekonomicky - například dohody zaručující volný pohyb kapitálu nebo služeb - mohou být v nezmenšené míře aplikovány také na sociální zabezpečení.

Až dosud jsme se důsledně zabývali nadnárodními a mezinárodními právními dokumenty. Nadnárodní právní dokumenty jsou závazné pro orgány pověřené určitou činností v rámci nadnárodní organizace, do níž stát vstoupil. Nejznámější jsou v tomto ohledu nařízení a direktivy

Evropského společenství: týkají se koordinace a harmonizace systémů sociálního zabezpečení ve členských státech společenství. Mezinárodní právní dokumenty sestávají z ujednání nebo smluv uzavřených mezi státy (nebo jinými právními osobami veřejného mezinárodního práva), přičemž je vzájemnou smlouvou upraven jeden nebo více aspektů sociálního zabezpečení. V případě, že je ujednání nebo smlouva závazná pouze pro dva státy, nazývá se bilaterální; jedná-li se o více států, hovoří se o multilaterálním ujednání nebo smlouvě. Koordinace může být buď bilaterální nebo multilaterální. Dokumenty obsahující určité principy bývají zpravidla multilaterální. Nejdůležitější multilaterální listiny týkající se sociálního zabezpečení se připravují a navrhuje v rámci mezinárodních organizací, jež se (mimo jiné) zabývají sociálním zabezpečením. V této souvislosti lze odkázat na četné konvence (tj. úmluvy), které vznikly v rámci Mezinárodní organizace práce nebo v Radě Evropy, a jež byly poté ratifikovány řadou členských zemí těchto mezinárodních organizací.

Specifické problémy, pokud jde o mezinárodní právo, vznikají při zániku států a jejich původních státních systémů sociálního zabezpečení, a to buď následkem jejich začlenění do větších celků nebo dezintegrací někdejší jednoty daného státu. Zpravidla lze přijmout tezi, že tento problém je předmětem všeobecné doktríny mezinárodního práva, která se zabývá následnictvím států. Přesto nelze v žádném případě říci, že by integrace do většího státního celku nebo dezintegrace státní jednoty nevedly ke značným problémům. Především je tu problém udržování nestejných nároků na dávky nebo určitých podmínek stanovených osobám, které se náhle účastní jednoho a téhož systému sociálního zabezpečení, a které si mohou najít trvalé bydliště v kterékoli části nového (většího) státu. V případě, že se jedná o dezintegraci dříve jednotného státu, vyskytnou se nepochybně problémy s koordinací mezi částmi útvaru, který dříve býval jediným státem; kromě toho se mohou objevit také další potíže, jakmile jsou shromážděny prostředky na financování určitých dávek (obzvláště starobních důchodů), neboť může být náhle nemožné dosáhnout dohody mezi novými státy a jeden (nebo několik z nich) si podrží nashromážděné prostředky pro vlastní potřebu. V případě sjednocení i dezintegrace států navíc vždy vyvstane otázka další závazné platnosti dříve přijatých závazků z hlediska mezinárodního práva.

KAPITOLA 9

Srovnávání (legislativy) sociálního zabezpečení

Ve stále větší míře se objevuje požadavek na srovnávání jednotlivých státních legislativ zaměřených na sociální zabezpečení, jehož prostřednictvím lze nalézt řešení nedostatků v systémech sociálního zabezpečení jednotlivých zemí. Stále častěji je také upírán pohled za hranice, kde lze hledat nové myšlenky na téma sociálního zabezpečení, myšlenky, které tam byly již „otestovány“. Kromě toho nemůže být pochyb, že stejně tak vytváření a praktické uplatňování nadnárodních nebo mezinárodních dokumentů zaměřených na koordinaci nebo harmonizaci národní legislativy sociálního zabezpečení vyžaduje značné srovnávací úsilí. Ve světle stále rostoucího zájmu o porovnávání sociálních zabezpečení (jejich legislativy) může být překvapením, že rozvoji teorií a metodologickému rozvoji na toto téma byla dosud věnována jen velmi malá pozornost.

Znalost zahraničních systémů sociálního zabezpečení, znalost zahraničních zákonů o sociálním zabezpečení, srovnávání systémů sociálního zabezpečení a srovnávací (komparativní) zákonodárství v sociálním zabezpečení jsou často zaměňovány. Přestože si jsou tyto otázky blízké, měli bychom mezi nimi rozlišovat. Znalost (legislativy) zahraničního sociálního zabezpečení se běžně může stát východiskem pro další porovnávání, rozhodně se však nejedná o jedno a totéž. Na druhou stranu však od dobrého vyličení zahraničního sociálního zabezpečení (dané legislativy) lze očekávat, že povede k určitému abstrahování od domácího systému sociálního zabezpečení a tudíž k lepšímu vnímání problému na srovnávací úrovni. Srovnávání systémů sociálního zabezpečení nelze provádět bez porovnání související legislativy - neboť ta je bezpochyby životadárnou tepnou sociálního zabezpečení. Na druhé straně nelze uskutečňovat srovnávání právních ustanovení v sociálním zabezpečení bez toho, abychom svoji pozornost zaměřili také na mimoprávní souvislosti, v nichž je systém sociálního zabezpečení spravován a interpretován; jinak řečeno, srovnávací právo v sociálním zabezpečení nemůže existovat bez porovnání systémů sociálního zabezpečení.

Srovnávání sociálních zabezpečení (dané legislativy) se obvykle zabývá programy sociálního zabezpečení působícími v daném momentu v různých státech, neboli, řečeno jinými slovy, mezinárodním (legislativním) porovnáváním. Je však třeba mít na paměti, že je také možné srovnávat sociální zabezpečení (související zákonodárství) jednotlivých států nebo různých profesních kategorií, které jsou v daném okamžiku součástí jednoho a téhož státního celku: v takovém případě budeme hovořit o interním či vnitřním (legislativním) porovnáváním. Kromě toho existuje také možnost srovnávání nadnárodních nebo mezinárodních právních nástrojů (dokumentů) určených pro sociální zabezpečení, neboli srovnávání veřejného mezinárodního práva. Nakonec je tu možnost vzájemně srovnávat sociální zabezpečení (jeho zákonodárství) v různých momentech v čase - v takovém případě můžeme hovořit o „mezičasovém“ (právním) porovnáváním. Tuto formu srovnání je třeba odlišovat od historie (legislativy) sociálního zabezpečení. V určitých případech může přinést relevantní výsledky také některá kombinace mezinárodního, interního, veřejného mezinárodního a mezičasového srovnávání (zákonodárství) sociálního zabezpečení.

Vlastní metodologie srovnávání sociálních zabezpečení (příslušné legislativy), která však dosud vyžaduje další rozvinutí, je postavena na těchto základech:

Především je při porovnávání nezbytné vyloučit jakoukoli formu etnocentrického myšlení. Je škoda, že ve skutečnosti se lze často setkat se srovnáváním, které plně vychází z pojetí, problémů a kategorií vlastního nebo příbuzného systému sociálního zabezpečení (zákonodárství). Ostatní systémy sociálního zabezpečení (právní normy) jsou v takovém případě pojmově chápány s ohledem na domácí prostředí. Důsledkem tohoto přístupu je zákonitě zkreslený výklad faktů. Je zcela zřejmé, že tento stav věcí je nanejvýš politováníhodný, protože komukoli umožňuje na základě prezentace problému „dokázat“, že vlastní program je tím nejlepším, nejhorším nebo nejprůměrnějším ze všech.

Správné srovnávání sociálních zabezpečení (zákonodárství) proto vychází z prezentace vnějších skutečností, tj. z vyjádření předmětu porovnání v termínech a pojmech, které se netýkají žádného z porovnávaných systémů nebo programů. Nebudeme například srovnávat invalidní

důchody v různých státech, nýbrž dávky nahrazující příjem v případě trvalé nezpůsobilosti pracovat, nebo dokonce nahradíme termín „nezpůsobilost pracovat“ pojmenováním, jako je snížená schopnost dosáhnout příjmu na trhu práce, způsobená onemocněním či nehodou.

Přečteme-li si takový výklad, bude nám zcela zřejmé, že ačkoli je „vnější“ formulování srovnávací prezentace problému nezbytné, není zdaleka jednoduché je použít a může to být dokonce přímo nemožné.

Nejdůležitější a často také nejobtížnější otázkou srovnávacího výzkumu (legislativy) sociálního zabezpečení často spočívá v pojetí této prezentace, tj. vytyčení jednotného zjišťovacího modelu použitelného pro všechny programy, jež mají být porovnávány. Správné počáteční, vnější formulování správných otázek je klíčem k úspěchu při pozdějším (legislativním) porovnávání.

Je třeba se také krátce zmínit o tom, že klasické dělení na země s pojetím sociálního zabezpečení podle Bismarcka a Beveridge není vždy vhodné pro porovnávání (legislativy) sociálních zabezpečení. V tomto ohledu nelze objevit žádné „odřůdy“ jednotlivých zákonů; různé státní systémy sociálního zabezpečení (právních úprav sociálního zabezpečení) je vždy nejlépe dělit podle určitého předmětu porovnání.

Měli bychom dále zdůraznit, že v souvislosti s porovnáváním sociálních zabezpečení (právních úprav) bychom se neměli zaměřovat pouze na výzkum a srovnávání programů jednotlivých států ve smyslu určitých oddělených (vnějších) standardních problémů; měli bychom v rámci dané země zkoumat také to, jak spolu odpoví na dané otázky vzájemně souvisejí. Výsledky tohoto zkoumání „uvnitř systému“ mohou, a tudíž by měly být začleněny do srovnání mezi jednotlivými systémy sociálního zabezpečení (příslušnou legislativou). Tím lze často dosáhnout dalekosáhlejších výsledků, než jaké přináší nekomplexní srovnávání řešení jednotlivých otázek v rámci jednotlivých zemí.

Jakékoli kvalitativní srovnávání předpokládá možnost přístupu k původním materiálům, jež byly napsány pro domácí využití. Protože píšou pro mezinárodní veřejnost nebo hovoří k mezinárodnímu publiku, cítí skutečně mnozí autoři potřebu přijmout méně kritický postoj, než jaký by

zvolili v případě, kdy by se obraceli ke svým krajanům. Pokud se týká samotného právního srovnávání sociálního zabezpečení, je právě tak zřejmé, že bude vhodnější pracovat s konkrétními legislativními texty a s příslušnou právní teorií. Samozřejmě se tím dostává do popředí problém (ne)dostupnosti, pokud jde o otázku jazyka zahraničních systémů. Srovnávání sociálního zabezpečení (právních ustanovení) bývá proto často vedeno mnohojazyčnými týmy. Doporučení také zasluhuje zapojení odborníků na sociální zabezpečení z těch zemí, u nichž má být provedeno porovnání, a to od zahájení srovnávacího výzkumu až do jeho ukončení. Pouze tak se lze nejenom patřičně vypořádat s jazykovými obtížemi, ale také předejít všem etnocentrickým deformacím.

Porovnávání systémů sociálního zabezpečení a legislativy v sociálním zabezpečení zjišťují a analyzují četné rozdíly mezi systémy sociálního zabezpečení (jejich legislativou), které jsou předmětem daného zkoumání. Obzvláště se tak děje při zkoumání „uvnitř systému“. Protože lze nalézt vazby mezi určitými projevy příčiny a následku, můžeme také vysledovat určité výhody a nevýhody způsobu, jakým ke zkoumaným jevům přistupujeme - tedy zvolené metody. Přestože se vědecký pracovník provádějící srovnávací výzkum často setkává s přemrštěnými nebo nerealistickými požadavky ze strany politických činitelů, měl by vždy mít na paměti skutečnost, že jeho úkolem není činit politická rozhodnutí ani za každou cenu dokazovat jejich legitimitu. Taková sebekázeň je totiž projevem nezávislosti a vědecké bezúhonnosti tohoto pracovníka.

Závěrem této kapitoly a vlastně celé knihy by mohlo být užitečné ještě jednou podtrhnout význam (právního) srovnávání sociálního zabezpečení. Je skutečně třeba zdůraznit, že bez předchozího porovnání bychom nikdy nebyli schopni napsat úvod do zásad sociálního zabezpečení, který se snaží, jak již víme, podat velmi stručným způsobem ucelený přehled pojmů a principů, stejně jako alternativ a technik obsažených ve strukturách a ve vývoji každého systému sociálního zabezpečení. Na druhé straně upřímně doufáme, že by tento úvod mohl být oporou a podnětem k dalšímu porovnávání (právních) systémů nebo programů sociálního zabezpečení.

Přesto bychom byli rádi, kdyby tento materiál šel ještě dále: jeho cílem je učinit prakticky první, nejspíše dosud váhavý krok na cestě k obohacení studia systémů sociálního zabezpečení a právních úprav sociálního