

Zakonodajna dejavnost na področju socialne varnosti: primer Zakona o dolgotrajni oskrbi

Luka Mišič*

UDK: 349.3(497.4)

364-783-022.314(497.4)

Povzetek: Prispevek izhajajoč iz nedavno uveljavljenega, a v uporabi zadržanega Zakona o dolgotrajni oskrbi (ZDOsk) obravnava pomembnejše vidike zakonodajne dejavnosti na področju socialne varnosti oziroma vidike, ki jih zakonodajalec, če želi zagotavljati dinamični in ustavnoskladni razvoj področja, nikakor ne sme spregledati. ZDOsk, ki predstavlja najpomembnejšo področno zakonsko spremembo zadnjega desetletja in ki bo ključno sooblikoval prihodnost slovenskega sistema socialne varnosti in pravni ter dejanski, socialno-ekonomski položaj obvezno zavarovanih oseb, je namreč nastajal v normodajni naglici, zavoljo hitrosti zakonskega urejanja pa so bila povsem jasno žrtvovana nekatera osrednja področna in ustavnopravna načela.

Ključne besede: socialna varnost, zakonodajna dejavnost, temeljna načela, dolgotrajna oskrba, Zakon o dolgotrajni oskrbi

Legal Drafting in the Field of Social Security: The Case of the Slovenian Long-Term Care Act

Abstract: Starting from the recently enacted, but later suspended Long-Term Care Act, the paper discusses the most important aspects of legal drafting in the field of social security. It deals with aspects that the legislator, if he wants to ensure both a dynamic as well as a constitutionally sound development of the field, must not overlook. The Long-Term Care Act, which represents the most important new piece of legislation in the field of social security in the last decade and which will crucially co-shape the future of the Slovenian social security system and the legal and factual

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

Luka Mišič, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana.

or socio-economic position of insured persons, was drafted in a regulatory hurry. For the sake of speed concerning the legislative process, some of the key dogmatic and constitutional principles were clearly sacrificed.

Key words: social security, legal drafting, basic principles, long-term care, Long-Term Care Act

1. UVOD

Članice in člani Društva za delovno pravo in socialno varnost so pred nekaj meseci opozarjali, da navkljub dejstvu, da Slovenija potrebuje čimprejšnjo sistemsko ureditev področja dolgotrajne oskrbe, Zakon o dolgotrajni oskrbi (ZDOsk)¹ predstavlja pravno tako pomanjkljiv predpis, da ta ne more doseči svojega namena.² Po presoji stroke bi bilo zaradi velikega števila potrebnih sprememb in dopolnitev ZDOsk nujno čim prej sprejeti nov področni zakon, ki bi urejal tudi zavarovanje za dolgotrajno oskrbo.³ Kljub temu, da je bil zakon sprejet po dalj časa trajajoči razpravi, ki se je pravzaprav odvijala skoraj dve desetletji, se vendarle ni moč izogniti občutku, da je bil sprejet v predvolilni naglici, iz katere izhajajo številne strokovne, pravne in sistemske pomanjkljivosti.⁴ V tem prispevku so na primeru ZDOsk, katerega pričetek uporabe je bil z ZDOsk-A zamaknjen za eno leto,⁵ obravnavani širši izzivi normo- oziroma zakonodajne dejavnosti na področju socialne varnosti.

2. ZAKONSKO UREJANJE PRAVICE DO SOCIALNE VARNOSTI

Kot ugotavlja Strban,⁶ so posamezniki že v bolj oddaljeni preteklosti, ne pa šele v 90. letih prejšnjega stoletja, ko je Evropska komisija prvič ugotavljala, da je treba sisteme socialne zaščite prilagoditi potrebam po oskrbi starejših ljudi, izgubili

¹ Ur. l. RS, št. 196/21 do 18/23.

² DDPSV (2022), str. 500.

³ Prav tam.

⁴ Strban (2022), str. 401-402. O t. i. socialnopravni vročici predlagateljice oziroma zakonodajalca, ki je med letom 2020 in 2021 obsegala tudi ZDOsk, glej Mišič (2021), str. 21-22.

⁵ Glej spremembo 158. člen ZDOsk z ZDOsk-A, Ur. l. RS, št. 163/22.

⁶ Strban (2012), str. 212, 220. Glej tudi Strban (2018), str. 420-421.

možnost samooskrbe. Zaradi tega je že takrat nastopila potreba po daljši ali trajni potrebi po oskrbi s strani drugega. V tem smislu odvisnost od oskrbe drugega ne predstavlja novega tveganja. O novem in zdaj tudi socialnem tveganju lahko govorimo predvsem v razmerju do Konvencije MOD št. 102 iz leta 1952, ki ureja t. i. tradicionalna socialna tveganja, in zato ker so se negativni učinki njegove realizacije s posameznika na družbeno oziroma zavarovalno skupnost pričeli prenašati šele desetletja kasneje, ko je socialni primer zaradi skrbstvenih izzivov starajočih se skupnosti postal družbeno pomemben.

Premik od individualne k kolektivni, družbeni odgovornosti za zagotavljanje socialne varnosti v primeru realizacije tega socialnega tveganja seveda lahko sproži le zakonodajalec, bodisi tako, da v različnih podsistemi socialne varnosti zagotavlja po vrsti in obsegu ustrezne dajatve, bodisi tako, da vzpostavi nov, specializiran podsistem socialne varnosti. S tega zornega kota slovenski zakonodajalec ni dolžan urejati samostojnega podsistema socialnega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, in sicer vse dokler pravice, zagotovljene na podlagi predpisov s področja socialnega varstva, zdravstvenega zavarovanja in zdravstvenega varstva, pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter starševskega varstva omogočajo učinkovit in enakopraven dostop do ustreznih denarnih in stvarnih dajatev. Obveznost takšne zakonodajne aktivnosti nastopi šele v trenutku, ko bodisi zaradi neučinkovitega in neenakopravnega dostopa do pravic bodisi zaradi neustreznih dajatev, zagotovljenih razpršeno in iz več podsistemov socialne varnosti, upravičenkam in upravičencem grozi nesorazmeren poseg v pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave Republike Slovenije (URS)⁷ ali njena izvoditev oziroma smiselno enak poseg v druge pravice, npr. pravico do osebne dostojanstva in varnosti (34. člen URS).

Ugotovitev je pomembna za razumevanje nepotrebnosti zakonodajne naglice, zvezane s pripravo, sprejemom oziroma s pričetkom uporabe ZDOsk oziroma nesorazmerno kratkega prehodnega obdobja njegove uveljavitve in pričetka uporabe. Kot izhaja iz prehodnih določb ZDOsk, se je ta pričel uporabljati en mesec po uveljavitvi, pri čemer je uporaba številnih določb bila zamaknjena za eno leto, in sicer na prvi januar 2023 ali, izjemoma, julij 2024, kar pa v luči velikega obsega sistemskih sprememb, ki jih je zakon uvedel, gotovo ne predstavlja dovolj dolgega prehodnega obdobja za ustrezno prilagoditev ravnanja in delovanja pristojnih institucij, organov oziroma izvajalcev dolgotrajne oskrbe. Drugače,

⁷ Ur. l. RS, št. 33/91-I do 92/21.

vprašanje je, ali so v razmerju do daljšega preteklega časovnega obdobja v obdobju med decembrom 2021 in januarjem 2023 nastopile tako korenite družbene spremembe na področju dolgotrajne oskrbe, da so le-te terjale hitro uveljavitev in pričetek uporabe zakona, in sicer v luči preprečevanja nastanka protiustavnih posledic zvezanih z že omenjeno pravico do socialne varnosti. Verjetneje je, da bi protiustavne posledice nastale prav zaradi nezmožnosti učinkovitega in zakonitega izvajanja novega predpisa, pa čeprav med osrednja podnačela v nadaljevanju razprave obravnavanega načela pravne države prištevamo tudi načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem.⁸

Podobno velja v razmerju do mednarodnopravne ureditve. Bolj kot obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnega prava socialne varnosti, npr. Evropske socialne listine, so pomembni vsebinski razlogi za uvedbo povsem novih dajatev ali podsistemov, ko se, kot ugotavlja Strban, razmerja v družbi spremenijo do te mere, da jim mora s svojo normativno dejavnostjo slediti tudi zakonodajalec. Po avtorjevem stališču mora v družbi obstajati določeno število posameznikov, ki so pri opravljanju življenjskih potreb odvisni od oskrbe drugega, s čimer prihaja do neravnovesja v sistemu socialne varnosti, npr. s tem ko se vse več oseb, odvisnih od oskrbe drugega, znajde pod pragom revščine in postanejo prejemniki socialnih pomoči. Zakonodajalec je tedaj dolžan ukrepati.⁹

Uvedba samostojne veje socialnega zavarovanja s tega zornega kota gotovo predstavlja primeren ukrep, saj praviloma v celoti odpravlja potrebo po zdaj pogosti finančni soudeležbi upravičenk in upravičencev pri oskrbi, preprečuje revščino in socialno izključenost, še preden bi bila potrebna aktivacija sistema socialnega varstva, ter vzpostavlja vsebinsko in upravno-pravno poenoten sistem zagotavljanja strogo ciljanih denarnih dajatev in dajatev v naravi. Vprašanje pa je, ali je ta nujno potreben tako z zornega kota URS kot tudi zornega kota mednarodnega prava, predvsem ob upoštevanju širokega polja proste presoje, ki ga zakonodajalec uživa, kadar z zakonom ureja materijo ustavne pravice do socialne varnosti. Nenazadnje URS zakonodajalca izrecno ne veže k urejanju zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, ki ga lahko umestimo v odprti krog zavarovanj iz drugega odstavka 50. člena.¹⁰ Drugače, v luči ustavne in mednarodnopravne ureditve koristi hitre uveljavitve in pričetka uporabe zakona ob trajno in postopno naraščajočem ter matematično predvidljivem pojavu staranja prebivalstva in tako

⁸ Glej Strban (2013), str. 360.

⁹ Strban (2012), str. 222.

¹⁰ O omejitvah polja proste presoje glej npr. Kresal (2011), str. 776-778.

povečanih skrbstvenih potrebah, nujno ne pretehtajo koristi, ki izhajajo iz njegove kasnejše uveljavitve in pričetka uporabe, takšnega, ki omogoča predvidljivo in enakopravno izvrševanje zakonskih določb. Spregledati ne gre niti, da je ZDOsk, ki v 1. členu določa sistem dolgotrajne oskrbe, celo sam odložil vzpostavitev samostojnega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo le-to prepustil posebnemu zakonu, kar le dodatno pripomore k spornosti kratkega prehodnega obdobja vezanega na sistemsko očitno pomanjkljiv zakon.

Iz uvodnega dela razprave je moč izpeljati že prvi napotek zakonodajalcu v zvezi s pomembnejšimi zakonskimi spremembami ali t. i. reformami na področju socialne varnosti. Te naj so postopne, ne le takrat, kadar gre za varstvo legitimnih pričakovanj oziroma varstvo pravic v nastajanju, npr. na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, temveč splošno, vsakič kadar se pomembneje spreminja socialnopravni položaj obstoječih ali bodočih upravičenk in upravičencev oziroma pravice in obveznosti izvajalcev. Kratka prehodna obdobja naj veljajo le v nujnih primerih, npr. v času epidemije, ko je s poenostavljenimi (način uveljavljanja, preverba socialno-ekonomskega položaja, ipd.) in tako tudi manj ciljanimi dajatvami treba hipno zagotoviti socialno zaščito prebivalstva. Uveljavitev in pričetek uporabe ZDOsk v sistemu socialne varnosti, v katerem se v skladu z zakonskim pridržkom in iz njega izpeljanim širokim poljem proste presoje že zdaj zagotavljajo sistemsko sicer razpršene dajatve za dolgotrajno oskrbo, kljub statistično jasnim izzivom starajoče se družbe, ki ob vseh jasno izkazanih negativnih vidik razpršenega sistema nedvoumno izhajajo iz predloga zakona iz leta 2021,¹¹ gotovo ni tak primer. Sploh zato, ker več storitev, ki imajo jasno naravo dolgotrajne oskrbe, tudi po ZDOsk ostaja urejenih v posebnih zakonih.¹²

3. NAČELO PRAVNE DRŽAVE

Zaradi združitve načela pravne države in načela socialne države v istem členu URS, lahko Slovenijo opredelimo kot t. i. normativno socialno državo ali

¹¹ Predlog zakona je dostopen na <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=7885> (dostop 14. 3. 2023). Zanimivo, v arhivu predpisov je moč najti tudi Zakon o dolgotrajni oskrbi in obveznem zavarovanju za dolgotrajno oskrbo, ki je vzpostavljal tudi sistem zavarovanja in pripadajoče obveznosti, npr. prispevne stopnje delavcev in delodajalcev.

¹² Glej Strban (2022), str. 417.

normativizirano državo blaginje.¹³ Ne le, da je zakonodajalec že na podlagi ustave dolžan skrbeti za, v najširšem smislu, socialne interese prebivalstva oziroma, ožje, za ustrezno raven socialne zaščite, temveč je pri zakonskem izvrševanju ustavne pravice do socialne varnosti, pri katerem, kot že omenjeno, uživa široko polje proste presoje, jasno zavezan temeljnim podnačelom načela pravne države. Zapisano seveda velja v razmerju do sprejemanja predpisov na splošno, morda pa je ta vidik prav zaradi združitve obeh načel v 2. členu URS, pri zakonskem urejanju t. i. socialnih človekovih pravic (druge generacije) toliko bolj očiten, tudi zaradi zgodovinsko-teoretičnega, a vsaj v luči integralnega razumevanja človekovih pravic in svoboščin delno preseženega trenja med »intervencijsko« socialno in klasično-liberalno pravno državo oziroma njenimi pogosto »obrambnimi« jamstvi. Nenazadnje morajo individualne pravice, s katerimi se v skladu z zakonom uresničuje splošna pravica do socialne varnosti, uživati enak ustavnopravni položaj drugim v URS določenim človekovim pravicam.¹⁴

3.1. Jasnost in določnost predpisov

Med osrednje argumente ali podnačela argumenta ali načela pravne države lahko tudi na področju socialne varnosti umestimo jasnost in določnost predpisov. Še več, ker se iz sistema socialne varnosti zagotavljajo dajatve, ki pomembno vplivajo na posameznikovo zmožnost svobodnega življenjskega razvoja, bi morali biti področni predpisi še posebej jasni in določni ter opremljeni z ustreznimi pojasnjevalnimi besedili nosilcev socialne varnosti. Kot ugotavlja Strban, je zakonodajalcu dopuščeno spreminjati pravni položaj upravičencev, a le z jasnimi in določnimi pravili, s čimer je zagotovljena predvidljivost ravnanja in s tem pravna varnost kot pomemben element načela pravne države.¹⁵ Ustavno sodišče RS je npr. ugotovilo, da morajo biti zakonske rešitve splošne in abstraktne, nedopustno pa je, da norma ni jasno opredeljena, pri čemer je dana možnost različne uporabe zakona in samovoljnost organov, ki odločajo o pravicah posameznikov.¹⁶ Zakon je z URS skladen le, če je mogoče z jezikovno in teleološko razlago ugotoviti vsebino predpisa.¹⁷ Vprašanje je, ali je ZDOsk nejasen na način, da onemogoča

¹³ Glej Strban, Mišič (2022), str. 196 ali Strban (2013), str. 360.

¹⁴ Bubnov Škoberne (2010), str. 179.

¹⁵ Strban (2013), str. 366.

¹⁶ Prav tam.

¹⁷ Prav tam.

jezikovno in teleološko enoznačno razlago določb, gotovo pa je v svoji strukturi oziroma z ožjega sistematičnega zornega kota razmerja med posameznimi členi tako kompleksen, da je za povprečnega nosilca pravic oziroma dejanskega ali bodočega povprečnega upravičenca ali upravičenko nerazumljiv.¹⁸ Za to zadostuje že branje 10. člena zakona, ki dve vrsti pravic dolgotrajne oskrbe, tj. nedenarne in denarne pravice, opredeljuje v petih, odstavčno in glede na kategorije dolgotrajne oskrbe določenih določbah zakona. Drugače, na primeru ZDOsk se ponavlja nomotehnična polomija podobna tisti iz 23. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ),¹⁹ ki pravico do zdravljenja oziroma zdravstvenega varstva opredeljuje skozi odstotne deleže kritja na račun obveznega zdravstvenega zavarovanja. Odveč je poudarjati, da so pravna pravila, ki izhajajo iz tega zakona, prav tako razpeta med številne medsebojno odvisne določbe, pri čemer pa preseneča, da predlagatelji oziroma zakonodajalec tudi dvajset let po sprejemu nomotehnično povsem neprimernega ZZVZZ trend nadaljujejo na področju, kjer sprejemajo povsem nov zakon, neobremenjen z določbami njegovih predhodnih različic. Neprimerna struktura ZDOsk se nadaljuje v tretjem in naslednjih oddelkih, ki navidez neodvisno od omenjenega 10. člena oziroma izvorno določajo nedenarno pravico znotraj oddelka o nedenarnih pravicah, določeno po vrednostih enote, pravico do denarnega prejemka znotraj oddelka o denarnem prejemku, določeno po vrednosti enote, pravico do oskrbovalca družinskega člana, in več t. i. dodatnih pravic v šestem oddelku oz. 31. členu in nasl. Sedmi oddelek določa alternativno izvajanje pravic na domu, kadar izvajanje pri izvajalcu dolgotrajne oskrbe ni mogoče. Jezikovna in sistematična analiza posameznih določb ZDOsk seveda presega namen tega prispevka, ključna pa je ugotovitev, da bi zakon moral biti bližje tipični opredelitvi pravice v samostojni določbi, ki opredeljuje upravičene osebe, pogoje za pridobitev pravice, njeno prenehanje ali mirovanje oziroma obdobje upravičenosti. Ugibamo lahko, da bo struktura zakona prav negativno vplivala na informiranost dejanskih ali bodočih upravičencev in upravičenk o njihovem pravnem položaju, kar bo povečevalo administrativno breme oziroma pojasnjevalno dolžnost uradnih oseb znotraj posebnega socialnoupornega postopka. S tega zornega kota je razpršenost pravnih pravil med različne določbe ali poglavja zakona nekoliko bolj sprejemljiva za uradne osebe oziroma izvajalce

¹⁸ Podobno Strban (2022), str. 407, ki ugotavlja, da je zakonodajalec razvrednotil pravno pojmovanje pravice.

¹⁹ Ur. l. RS, št. 72/06 do 141/22.

zakona, ki so področni strokovnjaki. Splošno sicer velja, da je struktura zakona nepregledna, posebni del zakona pomanjkljiv, manjka pa tudi ustrezna vsebinska razmejitev od drugih socialnih tveganj v slovenskem sistemu socialne varnosti, predvsem bolezni in poškodbe ter invalidnosti in starosti.²⁰

3.2. Prilagajanje prava (spremenjenim) družbenim razmerjem

Kot že zapisano, lahko med osrednja podnačela načela pravne države prištevamo tudi načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem. Kot ugotavlja Strban, je dolžnost države zagotavljati varnost prebivalcev, vključno s socialno varnostjo, zaradi česa mora zakonodajalec z nenehnimi, a ne prehitrimi spremembami prava socialne varnosti slediti spremembam v družbenih razmerjih. Po avtorjevem stališču, izhajajočem iz slovenske ustavnosodne prakse, zakonodajalec nima le pravice, temveč je dolžan spreminjati zakonodajo, če to narekujejo spremenjena družbena razmerja.²¹ Kategorično upoštevanje stališča je lahko sporno, saj lahko posega v avtonomno izvrševanje zakonodajne funkcije predstavniškega telesa, pri čemer pa je nesporno, da to stališče drži zmerom, ko bi odsotnost zakonske spremembe vodila v nesorazmerni poseg ali, kot omenjeno, celo izvotlitev pravice do socialne varnosti. Na področju dolgotrajne oskrbe bi tak položaj nedvomno nastopil ne le takrat, ko bi osebam, ki so odvisne od oskrbe drugega splošno grozili revščina in socialna izključenost, temveč tudi, ko bi zasebna odgovornost za dohodkovno varnost, npr. v obliki bistvene finančne udeležbe pri izvajanju npr. socialnovarstvenih storitev na domu, pričela prehitevati javno odgovornost oziroma bi storitve dolgotrajne oskrbe postale ekonomsko (npr. zaradi nizkih pokojnin, ki niso namenjene izključnemu financiranju oskrbe oziroma zagotavljanju preživetja), geografsko ali kako drugače nedostopne. Tako se npr. pogosto izpostavlja ekonomsko, geografsko ali časovno nedostopnost oziroma omejeno dostopnost pomoči družini na domu ali institucionalnega varstva v skladu s 15. in 16. členom Zakona o socialnem varstvu (ZSV).²² V tem smislu je lahko dejanski socialni položaj upravičenca ali upravičenke odvisen tudi od občine, v kateri prebiva, kar odpira vprašanje neenake obravnave na področju socialne varnosti glede na kraj prebivališča. S tega zornega kota je sistemska

²⁰ Strban (2022), str. 404-405.

²¹ Strban (2013), str. 361.

²² Ur. l. RS, št. 3/07 do 196/21.

ureditev dolgotrajne oskrbe bistvena, le-ta pa odpira že izpostavljeno vprašanje med razmerja med bremen in koristmi uveljavitve in pričetka uporabe ZDOsk.

3.3. Načelo pravne varnosti in (ne)sistematičnost zakonskih sprememb

ZDOsk je razveljavil določbe o dodatku za pomoč in postrežbo v Zakonu o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre)²³ in Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI)²⁴ ter, nenavadno, nadomestil določbe o družinskem pomočniku po ZSV, a ohranil določbe o osebni asistenci iz Zakona o osebni asistenci (ZOA).²⁵ »Nedotaknjena« ostaja tudi ureditev negovalnih bolnišnic in oddelkov neakutne bolnišnične obravnave.²⁶ Dejstvo, da več stvarnih dajatev oziroma storitev, ki imajo jasno naravo dolgotrajne oskrbe, kljub domnevni sistemski naravi ZDOsk ostaja urejenih v posebnih zakonih, krha sistematičnost področne ureditve in lahko negativno vpliva na pravno varnost upravičencev in upravičenk. Še več, kot je konec lanskega leta opozarjala stroka, zakon ni uredil načina ustrezne prevedbe obstoječih pravic do dolgotrajne oskrbe v pravice po novi ureditvi, saj ne vsebuje seznama pravic, ki se prevedejo, niti ne določa, v katere pravice naj se prevedejo. Kot so ugotavljale kolegice in kolegi, bi bilo pravno nedopustno, da bi upravičenci in upravičenke zaradi prehoda na nov sistem ostali brez pravic do dolgotrajne oskrbe, bodisi po sedaj veljavni ureditvi bodisi po ZDOsk, tudi zaradi odsotnosti izvajalcev dolgotrajne oskrbe in razveljavitvijo določb ZSV, ki urejajo status socialnovarstvenih zavodov.²⁷ Kot je opozarjal Strban,²⁸ posebno težavo ureditve predstavlja predvsem zahtevana gostota zavarovanja, ki mora znašati vsaj 24 mesecev v zadnjih 36 mesecih, kar pomeni, da nihče ne bo mogel pridobiti novih pravic po ZDOsk pred januarjem 2024, pri čemer je ZDOsk pred novelo določal razveljavitev delov drugih predpisov, npr. določb o družinskem pomočniku, že leta 2023.

Odveč je poudarjati ustavnopravni pomen varstva pridobljenih pravic kot tudi pravic v nastajanju oziroma t. i. legitimnih pričakovanj. Načelo zaupanja v pravo namreč ne varuje le pridobljenih pravic, temveč, do neke mere, tudi pravna

²³ Ur. l. RS, št. 61/10 do 196/21.

²⁴ Ur. l. RS, št. 30/18 do 206/21.

²⁵ Ur. l. RS, št. 10/17 do 172/21.

²⁶ Strban (2022), str. 406.

²⁷ DDPSV (2022), str. 499-500.

²⁸ Strban (2022), str. 408.

pričakovanja oziroma obljubo pričakovanih pravic. Ustavno sodišče sicer poudarja, da posameznik ne more računati s tem, da se zakon ne bo spremenil, vendar pa morajo ob tem biti upoštevano načelo zaupanja v pravo, enakosti in pravičnosti.²⁹ Primer ukinitve in vzpostavitve nove pravice slovenskemu zakonodajalcu, ki je leta 2012 ukinil pravico do državne pokojnine, a zagotovil možnost uveljavljanja pravic iz sistema socialnega varstva, ni tuj,³⁰ vendar pa ta po obsegu zakonske spremembe nikakor ne dosega ZDOsk, zaradi česar je pri slednjem toliko pomembnejši sistematični oziroma sistemsko skladen pristop k spreminjanju pravnih pravil. Vendar pa tovrstni, sicer manjši zdrsi, slovenskemu zakonodajalcu na kompleksnem področju socialne varnosti niso tuji. Noveli Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1C),³¹ ki je obdobje izplačevanja denarnega nadomestila za bolniško odsotnost z dela v breme delodajalca omejil na 20 (in ne več 30) delovnih dni, npr. ni sledila sprememba 81. člena ZZVZZ, ki še vedno določa, da imenovani zdravnik med drugim odloča o začasnih nezmožnostih za delo iz bolezenskih razlogov nad 30 dni, pri čemer pa drži, da iz nadaljevanja določbe izhaja, da tudi v vseh drugih primerih, ko je izplačevalec nadomestila plače obvezno zdravstveno zavarovanje. Kljub temu pa bi s sklepanjem *a contrario* lahko sklenili, da zaradi izrecne omembe 30 dni, o bolezenskih razlogih nad 20 dni ne odloča.

Sistematičnost zakonskega urejanja tako ni pomembna le v ožjem smislu, tj. znotraj predpisa samega, kjer naj struktura zakona s čim manj medsebojnimi sklici omogoči preprosto razumevanje in izvajanje predpisa, temveč tudi v širšem smislu ustreznega vsebinskega povezovanja področnih predpisov. V najširšem smislu, ki presega izzive načela pravne varnosti in predvidljivosti predpisov, bi naj zakonodajalec ravnal vsebinsko usklajeno na širšem področju socialne države, npr. z usklajenim ravnanjem na področju stanovanjske politike, dela in zaposlovanja, pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter dolgotrajne oskrbe.

²⁹ Strban (2013), str. 363.

³⁰ Glej npr. v Strban (2016), str. 252.

³¹ Ur. l. RS, št. 15/22.

4. SKLEP: OD POLITIČNE PRERAČUNLJIVOSTI DO MALE ŠOLE SPREJEMANJA PREDPISOV

Brez ustreznih pojasnil,³² je ZDOsk na več mestih nerazumljiv oziroma nejasen za pravnike, kaj šele za upravičence in upravičenke iz »sistema« dolgotrajne oskrbe, pravzaprav pa tudi za uradne in druge osebe, ki bodo izvajale zakon. Če še konec 70. let prejšnjega stoletja niti v nacionalnem niti v mednarodnem ali nadnacionalnem pravu ni bilo mogoče najti enotnega izraza za pojav, ki ga danes imenujemo odvisnost od oskrbe drugega,³³ pa se to socialno tveganje oziroma socialni primer po družbenem pomenu danes gotovo približuje tveganju oziroma primeru bolezni in poškodbe ter starosti. Sistemska ureditev dolgotrajne oskrbe je, kot že izpostavljeno, zato nujna, ta pa naj bi zasledujoč slovensko in kontinentalno tradicijo socialnega zavarovanja obsegala tudi celovit sistem obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, financiranega s strani delavcev in delodajalcev ter sofinanciranega s strani državnega proračuna. Odveč je poudarjati, da je obveznost določitve vsaj deloma novih javnofinančnih bremen za delavce in delodajalce (gotovo pa obveznost pogajanj o novi razdelitvi prispevnih obveznosti oziroma državnega sofinanciranja sistema socialnih zavarovanj) bila, gotovo iz politične preračunljivosti in nagajivosti, prepuščena novi sestavi parlamenta.

Kljub temu, da je Strban leta 2012 ugotavljal, da v Sloveniji ne vodimo podrobne statistike o osebah, ki potrebujejo oskrbo, lahko na vprašanje, ali so se razmerja v družbi spremenila do te mere, da je oblikovanje samostojne veje socialnega zavarovanja potrebno,³⁴ deset kasneje odgovorimo toliko bolj pritrdilno, in sicer že zaradi naraščanja pričakovane življenjske dobe, odvisne tudi od razvoja medicine, in razmerja med novorojenimi in umrlimi. Pri tem pa vendarle ni, kar je osrednja ugotovitev te razprave, potrebe po zakonodajni naglici, saj bremena jezikovno nejasnega, sistematično nepovezanega ter sistemsko pomanjkljivega zakona oziroma njegove uveljavitve ter uporabe, v negativnem smislu jasno pretehtajo nad koristmi, ki bi izhajale iz navidezno (!) sistemske ureditve dolgotrajne oskrbe leta 2023. Upati je, da so nomotehnični in drugi, tudi vsebinski zdrsi predlagatelja oziroma zakonodajalca posledica takratne politično pogojene naglice, ne pa splošne nesposobnosti pripravljati in sprejemati kakovostne prepise na področju

³² Glej npr. Oven (2022), str. 17 in nasl.

³³ Strban (2012), str. 218.

³⁴ Prav tam, str. 224.

socialne varnosti. Upati je tudi, da bo očiteno predlagateljsko-zakonodajni zdrs osvetlil tudi druge, z reformo spregledane dele slovenskega sistema socialnih zavarovanj, s popolnoma neprimernim ZZVZZ in Pravili obveznega zdravstvenega zavarovanja³⁵ na čelu.

LITERATURA

- Bubnov Škoberne, Anjuta, Ustava Republike Slovenije, v: Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, PRAVO SOCIALNE VARNOSTI, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 39-49.
- DDPSV, Pravna (ne)izvedljivost Zakona o dolgotrajni oskrbi. Izjava društva za delovno pravo in socialno varnosti (DDPSV), v: Delavci in delodajalci 22 (2022) 4, str. 499-501.
- Kresal, Barbara, 50. člen (pravica do socialne varnosti), v: Šturm, Lovro (ur.), KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE. Dopolnitev A., Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, str. 775-815.
- Mišič, Luka, Socialnopravna vročica slovenskega zakonodajalca: o obmejnih in starejših delavcih ter o predlogu (proti)socialne kapice, v: Javna uprava (2021) 1-2, str. 79-102.
- Oven, Alenka, ZAKON O DOLGOTRAJNI OSKRBI Z UVODNIMI POJASNILI, Uradni list, Ljubljana 2022.
- Strban, Grega, Mišič, Luka, Pravno oblikovanje socialne države, v: Korpič-Horvat, Etelka (idr.) (ur.), SOCIALNA DRŽAVA IN REVŠČINA, Univerzitetna založba, Univerza v Mariboru, Maribor 2022, str. 190-2017.
- Strban, Grega, Zavarovanje za dolgotrajno oskrbo – gradnik ali tujek v sistemu socialne varnosti, v: Delavci in delodajalci 22 (2022) 4, str. 399-420.
- Strban, Grega, Legal Aspects of Long-Term Care in Slovenia, v: Becker, Ulrich, Reinhard, Hans-Joachim (ur.), LONG-TERM CARE IN EUROPE. A JURIDICAL APPROACH. Springer, Cham 2018, str. 415-460.
- Strban, Grega, Constitutional protection of the right to social security in Slovenia, v: Wujczyk, Marcin (ur.), THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY IN THE CONSTITUTIONS OF THE WORLD: BROADENING THE MORAL AND LEGAL SPACE FOR SOCIAL JUSTICE. ILO Global Study, Volume 1: Europe. International Labour Organization, Geneva 2016, 243-260.
- Strban, Grega, Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Pavčnik, Marijan, Novak, Aleš (ur.), (USTAVNO)SODNO ODLOČANJE, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 341-391.
- Strban, Grega, Odvisnost od oskrbe drugega – novo socialno tveganje?, v: Zbornik znanstvenih razprav 72 (2021), str. 211-240.

³⁵ Ur. l. RS, št. 97/94 do 163/22.

Legal Drafting in the Field of Social Security: The Case of the Slovenian Long-Term Care Act

Luka Mišič*

Summary

In 2022, the Slovenian legislator passed the Long-Term Care Act which had the aim of systemising all long-term care benefits that were for decades dispersed among the pension and disability, health, and parental protection insurance branch, and the social assistance (and social services) scheme. However, due to a great legislative haste, coinciding with the pre-election period, the act turned out to be full of grammatical, contextual and systemic inconsistencies, as well as lacking provisions that would establish a new and independent social insurance branch. Its establishment that would create at least some new financial obligations for employees and their employers was to follow the passing of a *lex specialis*, most likely having to be adopted by the (then) opposition. In this respect, plain political mischief lead to a instant disregard of important nomothetic rules and principles (or rules and principles on legal drafting) and jeopardized some of the key constitutional principles, like the rule of law principle, and its subprinciples, like the principle of legal certainty and predictability concerning not only current and future long-term care beneficiaries but also social insurance carriers and service providers. Unsurprisingly, the act stipulated disproportionately short transitional periods whilst not safeguarding a transparent transposition of current rights and their holders into the new long-term care system. The act was later amended (ZDOsk-A) by the newly elected parliament and is now generally subject to a year longer transitional period.

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