

Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti
Labour Law and Social Security Review

Delavci in Delodajalci Employees & Employers

4/2017 / letnik XVII

4

Martin RISAK

The Relevance Pay and Time in Matters of the Posting of Workers
(Some Thoughts on the Draft Directive on the Posting of Workers
COM (2016) 128 Final)

Grega STRBAN

Predvidene novosti v obveznem zdravstvenem zavarovanju

Valentina FRANCA

Bodo od evropskega socialnega dialoga ostali samo še nezavezujoči dogovori?
Pregled in analiza obstoječih praks

Alenka OVEN

Dolgotrajna oskrba kot izziv socialne varnosti

Katarina FERLIN

Vročanje redne in izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi



Inštitut za delo
pri Pravni fakulteti
v Ljubljani

Delavci in Delodajalci:
Employees & Employers

Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti
Labour Law and Social Security Review

Izdajatelj in založnik:
Publisher

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana

Naslov uredništva
Editorial Office Address

Poljanski nasip 2, SI-1000 Ljubljana, Slovenia
tel: +386 (0)1 4203164, fax: +386 (0)1 4203165
inst.delo@pf.uni-lj.si; www.institut-delo.si; www.zdr.info

Uredniški odbor
Editorial Board

prof. Barbara Kresal, *University of Ljubljana*;
prof. Polonca Končar, *University of Ljubljana*; prof. Grega Strban, *University of Ljubljana*; prof. Darja Senčur Peček, *University of Maribor*; prof. Mitja Novak, *Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana*; dr. Katarina Kresal Šoltes, *Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana*; prof. Marc Rigaux, *University of Antwerp*; prof. Niklas Bruun, *University of Helsinki*; prof. Gotfried Winkler, *University of Vienna*; prof. Ivana Grgurev, *University of Zagreb*; prof. Željko Potočnjak, *University of Zagreb*, prof. Sylvaine Laulom, *University Lumière Lyon 2*, prof. Simon Deakin, *University of Cambridge*

Glavna urednica
Editor in Chief

prof. Barbara Kresal, *University of Ljubljana*

Odgovorna urednica
Editor in Chief

dr. Katarina Kresal Šoltes, *Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana*

Pomočnica glavne urednice

Assistant

Karim Bajt Učakar

Prevod / Translated by

Irena Kuštrin

Oblikovanje / Design

Gorazd Učakar

Tisk / Printing

Birografika Bori d.o.o., Ljubljana

ISSN:

1580-6316

UDK:

349.2/3 : 364

Članki v reviji so recenzirani.

Articles in the journal are subject to double-blind peer review.

Revija izhaja štirikrat letno (1/marec, 2-3/maj, 4/december)

The journal is published in four issues per year (1/March, 2-3/May, 4/December).

Letna naročnina/*Annual Subscription*: 93,30 €; posamezni izvod (particular issue) 28 €.

Abstracting and Indexing Services:

Revija je vključena v naslednje baze / *The Journal is indexed by:*

IBZ - Internationale Bibliographie der Zeitschriftenliteratur / International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences; IBR - Internationale Bibliographie der Rezensionen geistes- und sozialwissenschaftlicher Literatur / International Bibliography of Book Reviews of Scholarly Literature in the Humanities and Social Sciences.

Revija je članica Mednarodnega združenja revij za delovno pravo / *The Journal is a member of the International Association of Labour Law Journals – IALLJ.*

International Cooperation:

The Journal »Employees & Employers« is a member of the International Association of Labour Law Journals – IALLJ.

The International Association of Labour Law Journals was established for the following purposes:

1. Advancing research and scholarship in the fields of labour and employment law;
2. Encouraging the exchange of information regarding all aspects of the publishing process;
3. Promoting closer relations among editors of national and international labour and employment law journals.

Člani IALLJ / *The members of the IALLJ:*

Análisis Laboral, Peru; *Arbeit und Recht*, Germany; *Australian Journal of Labor Law*, Australia; *Bulletin on Comparative Labour Relations*, Belgium; *Canadian Labour and Employment Law Journal*, Canada; *Comparative Labor Law & Policy Journal*, USA; *Derecho de las Relaciones Laborales*, Spain; *Diritti lavori mercati*, Italy; *Employees & Employers (Delavci in delodajalci)*, Slovenia; *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht (EuZA)*, Germany; *European Labour Law Journal*, Belgium; *Giornale di Diritto del lavoro e relazioni industriali*, Italy; *Industrial Law Journal*, United Kingdom; *Industrial Law Journal*, South Africa; *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, The Netherlands; *International Labour Review*, ILO; *Japan Labor Review*, Japan; *Labour and Social Law*, Belarus; *Labour Society and Law*, Israel; *La Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale – RGL*, Italy; *Lavoro e Diritto*, Italy; *Pécs Labor Law Review*, Hungary; *Revista de Derecho Social*, Spain; *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, France; *Revue de Droit du Travail*, France; *Rivista giuridica del lavoro e della sicurezza sociale*, Italy; *Russian Yearbook of Labour Law*, Russia; *Temas Laborales*, Spain; *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Germany.

The last annual meeting of the IALLJ took place in Toronto (CAN) on June 25, 2017. The minutes of annual meetings and other information on the IALLJ published at www.labourlawjournals.com.

Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti
Labour Law and Social Security Review

Delavci in Delodajalci Employees & Employers

4/2017 / letnik XVII

4

Namen in vsebina / *Aims and Scope*

Revijo za delovno pravo in pravo socialne varnosti »Delavci in delodajalci« je leta 2001 ustanovil Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, z namenom razvijati in pospeševati znanstveno raziskovanje na področju delovnega in socialnega prava, kot tudi pospeševati dialog med akademsko in raziskovalno sfero ter prakso in socialnimi partnerji. Revija Delavci in delodajalci predstavlja znanstvene dosežke in spoznanja, relevantna za prakso. Revija objavlja znanstvene in strokovne članke, pravna mnenja, primerjalnopravne, mednarodne in pozitivnopravne analize, tujo in domačo sodno prakso ter prakso Sodišča Evropske unije, domače in tuje pravne vire ter pravo EU, poročila s konferenc, posvetov in drugih pomembnih dogodkov na področju delovnega prava, politike zaposlovanja, socialne varnosti in socialnega dialoga. Revija izhaja v slovenščini, s povzetki in izvlečki ter posameznimi prispevki tudi v angleškem jeziku (www.delavciindelodajalci.com).

Od leta 2015 je revija članica Mednarodnega združenja revij za delovno pravo (www.labourlawjournals.com).

The journal "Delavci in delodajalci" ("Employees & Employers") was founded with the intention to develop and promote scientific research and knowledge in the fields of labour and social law and to promote the dialogue between the academic and research community and the experts in practice as well as the social partners. The journal publishes scientific articles, discussions, comparative analyses, analyses of legislative, administrative and judicial developments in Slovenia and in the EU, practice – legislation, case law, reviews, reports from conferences, meetings and other relevant events in the fields of labour law, employment policy, social security. The journal also presents the research findings of practical relevance to the practice. The main scientific fields are: labour law, social security, international labour and social law, European labour and social law, fundamental social rights, management. The journal is published in Slovenian, but summaries, abstracts and some articles are available also in English (www.delavciindelodajalci.com).

In June 2015, the Journal »Emoloyees & Employers« became a member of the International Association of Labour Law Journals (www.labourlawjournals.com).

Copyright: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Vse pravice zadržane.

Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem.

VSEBINA / CONTENTS

članki / articles

Martin RISAK

The Relevance Pay and Time in Matters of the Posting of Workers (Some Thoughts on the Draft Directive on the Posting of Workers COM (2016) 128 Final)	435
<i>Ustrezno plačilo in čas trajanja v primeru napotitve delavcev – nekaj misli o predlogu Direktive o napotitvi delavcev COM (2016) 128 final</i>	<i>446</i>

Grega STRBAN

Predvidene novosti v obveznem zdravstvenem zavarovanju	447
<i>Foreseen Novelty in the Mandatory Health Insurance</i>	<i>472</i>

Valentina FRANCA

Bodo od evropskega socialnega dialoga ostali samo še nezavezujoči dogovori? Pregled in analiza obstoječih praks	475
<i>Will Unbinding Agreements be All that's Left of the European Social Dialogue? An Overview and Analysis of Existing Practices</i>	<i>492</i>

Alenka OVEN

Dolgotrajna oskrba kot izziv socialne varnosti	495
<i>Long-Term Care as the Challenge of Social Security</i>	<i>518</i>

Katarina FERLIN

Vročanje redne in izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi	519
<i>Serving Notice of Regular and Extraordinary Termination of Employment Contract</i>	<i>543</i>

poročila / reports

Mitja NOVAK

Doktorska disertacija Alenke Oven z naslovom: Pravni vidiki dolgotrajne oskrbe	545
--	-----

Primož RATAJ

12. Evropski regionalni kongres Mednarodnega združenja za delovno in socialno pravo, Praga 2017	547
--	-----

<i>12th European Regional Congress of the International Society for Labour and Social Security Law (ISLSSL), Prague 2017</i>	<i>547</i>
---	------------

<i>vsebinsko in imensko kazalo / index to employees and employers volume XVII</i>	<i>551</i>
--	-------------------

<i>najave, oglasi / announcements</i>	<i>561</i>
--	-------------------

<i>Napovednik kongresa XVII. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti, 2018 / XVII. Slovenian Congress of Labour Law and Social Security, 2018</i>	<i>561</i>
--	------------

<i>Iz založbe Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani</i>	<i>562</i>
--	------------

The Relevance Pay and Time in Matters of the Posting of Workers¹

Some Thoughts on the Draft Directive on the Posting of Workers COM (2016) 128 Final

Martin Risak²

UDK: 349.2:331.556.4:061.1EU
349.2:331.2:061.1EU

Abstract: *This paper treats, after a short general introduction to the topic and the underlying conflicting interests, two aspects of the posting of workers: First, the notion of pay that is to be guaranteed by the host states to workers posted to its territory. Second, the relevance of time for the posting of workers as in the draft directive the inclusion of a time limit of 24 months for the application of the labour laws of the home Member State is proposed.*

Key words: *EU labour law, posting of workers, applicable law, minimum rates of pay*

Ustrezno plačilo in čas trajanja v primeru napotitve delavcev – nekaj misli o predlogu Direktive o napotitvi delavcev COM (2016) 128 final

Povzetek: *Članek se po krajšem splošnem uvodu in nakazanih nasprotujočih si interesih ukvarja z dvema vidikoma napotitve delavcev. Prvič, glede plačila, ki se mora zagotoviti napotenim delavcem v državi gostiteljici na njenem teritoriju. Drugič, glede ustreznosti časa trajanja*

¹ I am very grateful to the organising committee for inviting me to present this paper at the Slovenian Congress of Labour Law and Social Security on 9th June 2017 in Portorož. An earlier version of this paper was published in German as *Risak, Die Dinge anders angehen? - Überlegungen zum Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Entsende-RL 96/71/EG, Das Recht der Arbeit 2016, 306 et seqq.* This paper also takes into account the Progress Report of the Maltese Presidency of the Council of the European Union of 9 June 2017, ST 9882 2017 INIT - 2016/070 (COD).

² Associate Professor. Dr. Martin Risak, Department of Labour Law and Law of Social Security at the University of Vienna, Austria.
martin.risak@univie.ac.at

napotitve delavcev glede na to, da direktiva predlaga 24 mesecev kot najdaljše obdobje uporabe delovnega prava domače države članice.

Ključne besede: EU delovno pravo, napotitev delavcev, veljavno pravo, minimalno plačilo

1. BACKGROUND: FREEDOM TO PROVIDE CROSS-BORDER SERVICES VS. LEVEL PLAYING FIELD

When making use of the **freedom to deliver services** as guaranteed in Article 56 of the Treaty of the Functioning of the European Union (TFEU)³ undertakings providing transnational services often need their employees to do so. For this purpose the undertaking delivering cross border services will post its employees temporarily to perform work to the member state where the service will be delivered, the so called host member state. This raises the question of the applicable law for the time of the posting of these workers.

Under **International Private Law**, nowadays Article 8 of the Rome I-Regulation (EC) 593/2008⁴, the law applicable to employment contracts does not change if an employee is only employed temporarily or - with other words - posted to another country. Therefore the individual labour laws, especially those regulating remuneration and other working conditions, of the home member state still apply.

So far so good – but now another provision of the Rome-I Regulation comes into play: the overriding mandatory provisions that are to be applied irrespective of the law otherwise applicable to the contract under this Regulation. In the famous case **Rush Portuguesa**⁵ the European Court of Justice (ECJ) stated in 1990 in the context of the 1980 Rome I-Convention “*that Community law does not preclude Member States from extending their legislation, or collective labour agreements [...] to any person who is employed, even temporarily, within their territory, no matter in which country the employer is established; nor does Community law prohibit Member States from enforcing those rules by appropriate means.*”

³ OJ C 115, 9.5.2008, p. 47.

⁴ OJ L 177, 4.7.2008, p. 6.

⁵ ECJ C-113/89 - *Rush Portuguesa*.

This lead to a certain amount of insecurity what laws of the host member States could actually apply and when these practices would restrict the freedom to provide services unduly. This unclear situation itself was seen as hindering the transnational provision of services as the service providers had to deal with complex legal situations that changed from member state to member state.

The **Posted Workers Directive** 1996/71/EC⁶ tried to provide legal security. Its creation was not a “walk in the park” though, the European Commission triggered the legislative process in 1989 and it was passed only seven years later due to the difficulties finding a compromise between high-wage and low-wage countries.⁷ The Directive tries to reconcile three different interests:

- (1) the promotion and facilitation of the cross-border provision of services
- (2) the protection of the posted workers and
- (3) to ensure a level playing field between foreign and local competitors.⁸

This was achieved by stipulating a highly disputed “core set” of terms and conditions of employment of the host member state that is to be applied also by foreign service providers even if the employment contracts of the workers concerned are not governed by the law of the host member state. From an international private law perspective this core set to be applied without regard to the applicable law to the employment contract is to be qualified as overriding mandatory rules as foreseen in Art. 9 of the Rome I-Regulation.⁹ In a way Art. 3 of the Posted Workers Directive includes *leges speciales* to the Rome I-Regulation.¹⁰

The Posted Workers Directive is flanked by the so called Enforcement Directive 2014/67/EU¹¹, that aims to strengthen the practical application by addressing issues related to fraud, the circumvention of rules and the exchange of information between the Member States. It had to be transposed by the member states by 18 June 2016.¹²

⁶ OJ L 18, 21.1.1997, p. 1.

⁷ EUArbR/*Windisch-Graetz* RL 96/71/EG Art. 1 Rn. 1 et seqq.

⁸ Cf. Risak, DRdA 2016, p. 307.

⁹ See also Recital 34 of the Rome I-Regulation; *Deinert*, International Labour Law under the Rome Conventions (2017) p. 205.

¹⁰ *Windisch-Graetz*, ZfRV 2015, 192.

¹¹ OJ L 159, 28.5.2014, p. 11.

¹² <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/eu-level-member-states-progress-in-transposing-enforcement-directive-on-posting-of-workers> (4.6.2017).

Besides the questions of the enforcement of the core provisions of labour law and the avoidance of circumventions the European Commission detected the need for a revision of the Posted Workers Directive itself and presented a **draft directive on 8 March 2016**.¹³ The Impact Assessment accompanying it points out that its general objective is to ensure the smooth functioning of the Internal Market by adapting the terms and conditions set by the 1996 Posted Workers Directive to the new economic and labour market conditions, diverting the basis of competition away from wage costs and workers' working conditions and thereby increasing the fairness of the Internal Market. It also pursues two specific objectives, namely to create a level playing field for the cross-border provision of services through equal rules on wages applicable to posted and to local workers and to improve the clarity of EU rules on posting by improving the consistency between different pieces of EU legislation.

As pointed out at the beginning of this paper I now want to concentrate on two issues treated in the Draft Directive: first the minimum rates of pay and later the duration of the posting.

2. MINIMUM RATES OF PAY

Pursuant to Article 3 paragraph 1 of the Posted Workers Directive Member States shall ensure that, whatever the law applicable to the employment relationship, workers posted to their territory are guaranteed

*“(c) the **minimum rates of pay**, including overtime rates;”*¹⁴

as laid down by law, regulation or administrative provision, and/or by collective agreements or arbitration awards which have been declared universally applicable.

These “minimum rates of pay” are relevant from the following **two perspectives**:

- (1) Is the host Member State entitled or even obliged to consider a certain element as being part of the minimum rate of pay and therefore ensure its payment to the posted worker (host Member State perspective)?

¹³ COM(2016) 128 final; see also the progress report 2016/0070 (COD).

¹⁴ This point does not apply to supplementary occupational retirement pension schemes.

- (2) In assessing whether the amount effectively paid to the posted worker complies with the minimum rates of pay what elements of the payments actually made to the worker may be taken into account and what elements may not (comparative perspective)?

The Court of Justice of the EU has in a number of cases¹⁵ interpreted the notion of “minimum rates of pay” and applied an **extensive understanding**. This is in line with the aims of the Posted Workers Directive as pointed out above, the protection of the posted workers and the creation of a level playing field between foreign and local competitors.

According to this case law “minimum rates of pay” are therefore to be interpreted as including all those elements of remuneration which do not alter the relationship between the service provided by the worker, on the one hand, and the consideration which he/she receives by way of remuneration for that service, on the other. Therefore only those components of pay are to be considered that do not alter the exchange relationship in the way that they remunerate the “normal” work and not additional services or particular conditions or follow other purposes.

If we look at this from the **host member state perspective** lump sum payments have to be taken into account establishing the minimum rates of pay depending on the intention of the parties to the collective agreement¹⁶ as well as daily allowances and compensation for daily travelling time if they are also paid to workers working only in the host member state.¹⁷ Capital formation contribution is on the other hand not to be considered as it cannot primarily be considered compensation for work but follows other purposes.¹⁸ The ECJ also ruled that the method of calculating the minimum rates of pay and the criteria used for in that regard (e.g. on a hourly or piecework basis) is a matter for the host member state to decide.¹⁹

From the **comparative perspective** general bonuses of the construction industry (e.g. bonuses in respect of the 13th and 14th salary month) are to be taken into

¹⁵ ECJ C-342/02 – *Commission vs. Germany*; C-522/12 – *Tevfik Isbir – DB Services GmbH*; C-396/13 – *Sähköalojen ammattiliitto ry vs. Elektrobudowa Spółka Akcyjna*.

¹⁶ ECJ C-522/12 – *Isbir*.

¹⁷ ECJ C-396/13 – *Sähköalojen ammattiliitto ry*.

¹⁸ ECJ C-522/12 – *Isbir*.

¹⁹ ECJ C-396/13 – *Sähköalojen ammattiliitto ry*.

account when assessing whether the minimum rates of pay are observed.²⁰ On the other hand allowances and supplements which do not alter the relationship between the service provided by a worker (quality bonuses, bonuses for dirty, heavy or dangerous work)²¹ as well as coverage of cost of accommodation and meal vouchers for transnational workers are not to be considered.²² The latter follows from Article 3 paragraph 7 of the Posted Workers Directive that excludes allowances specific to the posting to be considered if they are paid in reimbursement of expenditure actually incurred.

All the cases decided by the European Court of Justice deal with generally applicable collective agreements usually in the construction sector that include complex wage schemes that go beyond simple minimum wages to be paid per hour or month. The Court applies a **broad interpretation** of the notion of “minimum rates of pay”. Therefore the original term may be misleading and a more general one like “remuneration” as suggested by the Commission in its proposal may – in my view – be better suited to reflect the understanding of the Court. This approach is also maintained in the Progress Report of the Maltese Presidency²³ that also suggest to include collective accommodation for workers in order to guarantee that the same conditions apply to posted and domestic workers. It also suggests including allowance rates to cover costs incurred for travel, board and lodging expenses for workers away from home for professional reasons when the worker is required to travel to and from his regular place of work in the host Member State, or when he is temporarily sent by his employer from this workplace to another workplace in the host Member State.

3. THE DURATION OF THE POSTING

The second topic I want to treat in this paper is the fact that neither the Rome I-Convention nor the Posted Workers Directive does include any clear provision on when a change in the applicable labour law will take place. The Directive uses the notion of “a limited period” and that there is another Member State in which the worker “normally” works. The Rome I-Regulation talks about employees that

²⁰ ECJ C-342/02 – *Commission vs. Germany*.

²¹ ECJ C-522/12 – *Isbir*.

²² ECJ C-396/13 – *Sähköalojen ammattiliitto ry*.

²³ ST 9882 2017 INIT - 2016/070 (COD) p. 3.

are “temporarily employed” in another country. The European Court of Justice²⁴ considers even the long-term provision of services that may last for more than a year or even years to fall under the freedom to provide services and not under the freedom of establishment. Concerning the International Private Law the prevailing opinion in the literature considers the intention of the employee to return to the home Member State (*animus revertendi*) and the intention of the employer to take the employee back to the home member state (*animus retrahendi*) of major importance.²⁵

The Posted Workers Directive 1996/71/EC now refers to the duration of the posting only in one respect, namely for those only lasting for a **rather short time**. In the case of initial assembly and/or first installation of goods the minimum paid holidays and the minimum rates of pay of the host member state do not apply if the period of posting does not exceed eight days (Article 3 paragraph 2). Beyond that Member States may provide for exemptions when the length of the posting does not exceed one month or if the amount of work to be done is not significant (Article 3 paragraph 3 – 5).

Although not mentioned explicitly the underlying argument is that these minor postings do not have a significant effect on the labour market of the host Member State and that due to the short amount of time in relation to the overall time of the employment relationship also from the perspective of the protection of the employee it is not necessary to extend the protection and thereby restrict the freedom to provide trans-border services.

On the other hand a **maximum duration** of the posting is not provided for in the Directive. This leads to the situation that workers working for months or even years are only provided the core protection of the host member state and to uneven competition between foreign and local competitors as they have to apply different sets of labour regulations. It also has to be considered that Posted Workers Directive 1996/71/EC has – since the ruling of the European Court of Justice in the *Laval*-case²⁶ – a “**barrier effect**” meaning that the Member States are not only obliged to apply the national core protection rules but also that they may not go beyond them. The Directive is therefore also to be seen as the final compromise between the freedom to provide cross-border services and protec-

²⁴ ECJ C-215/01 - *Schnitzer*; C-55/94 - *Gebhard*.

²⁵ *Deinert*, International Labour Law under the Rome Conventions, p. 141 with further references.

²⁶ ECJ C-341/05 - *Laval*.

tion of the posted workers as well as the host state's interest to ensure a level playing field that does not undercut national minimum wages and other working conditions.

This unclear situation concerning long-term postings of workers makes some look a little enviously at the **Regulation 883/2004** that deals with the posting of workers from the perspective of coordinating the national social security systems. Pursuant to Article 12 paragraph 1 of this Regulation a person who pursues an activity as an employed person in a Member State on behalf of an employer which normally carries out its activities there and who is posted by that employer to another Member State to perform work on that employer's behalf shall continue to be subject to the legislation of the first Member State, provided that the **anticipated duration of such work does not exceed 24 months** and that he/she is not sent to replace another person. The Regulation thereby on the one hand includes a fixed time limit of 24 months and on the other also a provision that tries to prevent circumventions rotating different employees for the same position and thereby making use of comparatively lower social security contributions.

This comparison shows that there exists a **divergence** between the social security provisions and those protecting the posted workers as well ensuring a fair competition though they both regulate the same actual situation, i.e. the posting of workers. While the first includes a fixed maximum time limit, the latter does not. In my opinion the introduction of a time limit – regardless if it is now 24 months or shorter – would ameliorate situation often unclear for workers, employers and authorities as well as courts enforcing workers rights. It avoids often complex case-by-case assessments and ensures the appropriate social protection for the posted workers.

The introduction of a fixed time limit would – in my opinion – not change the Rome I Regulation and its provisions on the law by which an individual employment contract is governed. It would only clarify the criterion “habitually carried out” for one specific situation, namely the long term posting of workers. It would provide **more legal certainty** to employers and employees – an aim followed by the Rom I-Regulation.

And one should never forget that Art 8 of the Rom I-Convention includes an **“escape clause”**: Where it appears from the circumstances as a whole that the contract is more closely connected with a country other than the habitual place of work the law of that other country shall apply. This provides for enough flex-

ibility to deal with cases differing from the standard case as the decision of the European Court of Justice in the *Kleist*-case²⁷ shows quite well.

The Commission's 2016 **proposal** for the amendment includes a **fixed time limit** aligned to the length of the fixed time limit of 24 months in the Coordination-Regulation.²⁸ I am not too sure if this appropriately takes into account the different objectives followed by the two very different fields of law: the international private law and the coordination of social security systems. The international private law follows the principle of the closest connection – in the case of a posted worker this connection continues but diminishes over time. Also the argument to save the parties of the employment contract from frequent changes of the applicable laws loses weight over time. The aims of the Posted Workers Directive 1996/71/EC to protect posted workers and to safeguard fair competition also increase in importance over time and at a certain point one has to ask why the full protection of the host state shall not apply. Considering these factors the time limit of 24 months seems rather long and in my view it should be considered to lower it to one year.

Different time limits for the application of the individual labour law and the social security law definitely make sense if you take into account that the social security law, especially the pension law, has effects that go beyond the employment relationship. A longer timeframe for staying in the social security system of the home state therefor makes sense but does not oblige to align it with the fixed time frame for other purposes.

The Progress Report of the Maltese Presidency²⁹ upholds the introduction of the 24-months-timeframe but suggests taking up an amended version of a Finnish proposal: after 24 months, a posted worker is to be granted all the applicable terms and conditions of employment laid down in the legislation and collective agreements in the host Member State, with the explicit exclusion of the procedures, formalities and conditions of the conclusion and termination of the employment contract. As much as such a compromise is understandable it does

²⁷ ECJ C-356/09 – *Kleist*.

²⁸ The Progress Report of the Maltese Presidency (p. 5) maintains the introduction of the 24-months-timeframe but suggests taking up an amended version of a Finnish proposal: after 24 months, a posted worker is to be granted all the applicable terms and conditions of employment laid down in the legislation and collective agreements in the host Member State, with the explicit exclusion of the procedures, formalities and conditions of the conclusion and termination of the employment contract.

²⁹ ST 9882 2017 INIT - 2016/070 (COD) p. 5.

not fit into the system of the Rome I-Regulation as there is no space for gradually applying individual labour law – it follows an “all or nothing-approach” and thereby the proposed solution is not feasible without changing the Rome I-Regulation. Therefore it can be well argued to keep up the original proposal.

Before I end with some conclusions just some thoughts on the **replacement provision** also proposed by the Commission. In order to “prevent circumvention” in case of the replacement of posted workers performing the same task at the same place, the cumulative duration of the posting periods of the workers shall be taken into account. The aim of this provision is less geared towards the protection of the individual employee but on safeguarding fair competition in the host Member State. This competition would be distorted if a permanent position would be staffed alternately by different employees that are each only posted only “temporarily”. Under this aspect it is not plausible why the Proposal of the Commission only takes into account those postings that exceed six months. The explanations argue with the principle of proportionality of the restriction of the freedom to provide services. In my opinion this is not necessary though as the effect on the labour market of the host state is the same: A permanent position is staffed by employees that are not covered by the labour laws to the full extend and the length of the individual posting does not change anything.

For very short posting the respective exceptional rules of Article 3 paragraphs 3 to 5 of the Posted Workers Directive 1996/71/EC apply anyway and the rule of proportionality is thereby appropriately observed. For good reasons the Coordination Regulation does not include any minimum timeframe for applying the replacement provision. Hence I would suggest to drop the minimum length of six months for a posting of a worker to be considered for the application of the proposed replacement provision. Therefore I see it very positively that the Progress Report of the Maltese Presidency suggests the deletion of the exclusion of postings shorter than six months.³⁰

4. SUMMARY

The often difficult discussions about the proposed amendment of the European Commission of the Posted Workers Directive 1996/71/EC show well the diver-

³⁰ ST 9882 2017 INIT - 2016/070 (COD) p. 5.

gence of interests within the European Union when it comes to the regulation of the posting of workers. The history of the evolution of the regulation of this topic shows clearly that for decades the posting did not pose too many problems and only in the 1990ies the ECJ had to make clear in the case of *Rush Portuguesa* that host states may apply their minimum wage rules also to posted workers but left a lot of room for discussion. The Posted Workers Directive 1996/71/EC then made clear what rules could be applied regardless of the law governing the employment contract. The *Laval*-case then clarified that member states (and unions in their intention to conclude company collective agreements also covering posted workers) could not go beyond the core provisions of labour law enumerated in the Posted Workers Directive 1996/71/EC.

The proposal for an amendment of the Posted Workers Directive of the European Commission now tries to bring more certainty for – among others – two issues I treated in this paper: to make clear that the notion of pay is to be understood widely and to introduce a clear maximum length for the posting until a change of the applicable law has to take place. These proposed solutions are in my view to be welcome as they promote the aims of the draft directive as laid out in the impact assessment of the European Commission³¹, namely to “**create a level playing field for the cross-border provision of services through equal rules on wages applicable to posted and to local workers;**[and to] **improve the clarity of EU rules on posting by improving the consistency between different pieces of EU legislation.**”

³¹ SWD(2016) 52 final p. 20.

Ustrezno plačilo in čas trajanja v primeru napotitve delavcev - nekaj misli o predlogu Direktive o napotitvi delavcev COM (2016) 128 final

Martin Risak*

Povzetek

Pogosto težka diskusija o predlogu spremembe Direktive 1996/71/EC o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev lepo kaže na različne interese znotraj EU glede ureditve tega vprašanja. Zgodovina razvoja ureditve tega področja jasno kaže, da desetletja napotovanje ni sprožalo preveč problemov in da je šele v 90-ih letih po sodbi Sodišča EU v zadevi *Rush Portuguesa* postalo jasno, da se morajo uporabljati pravila države gostiteljice glede minimalne plače tudi za napotene delavce, pri čemer pa je sodišče pustilo veliko prostora za diskusijo. Direktiva 1996/71/EC o napotitvi delavcev je nato razjasnila, katera pravila se uporabijo, neodvisno od prava, po katerem je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi. Kasneje se je v primeru *Laval* izkazalo, da države članice (in sindikati v njihovi nameri, da bi sklenili podjetniške kolektivne pogodbe, ki bi pokrivale tudi napotene delavce) ne morejo iti preko minimalne ravni delavskih pravic, naštetih v Direktivi 1996/71/EC.

Predlog evropske komisije za spremembo direktive o napotitvi delavcev sedaj poskuša vnesti več gotovosti, med drugim glede dveh vidikov, ki sta obravnavana v tem prispevku: da bi bilo jasno, da se pojem plačila razume široko in da se jasno določi maksimalna dolžina napotitve, po kateri nastopi sprememba prava, ki se uporablja za napotitev. Te predlagane rešitve gre po mojem mnenju pozdraviti, ker uresničujejo namen pobude kot je zapisano v spremnem dokumentu evropske komisije k predlogu direktive, tj. da se "zagotovi poštene plačne pogoje za napotene delavce in enake konkurenčne pogoje med podjetji, ki delavce napotijo, in lokalnimi podjetji v državi članici gostiteljici ter izboljša jasnost zakonodaje EU".³²

* Associate Professor. Dr. Martin Risak, Department of Labour Law and Law of Social Security at the University of Vienna, Austria.

³² SWD(2016) 53 final, 8.3.2016, str. 2. Delovni dokument služb komisije, Povzetek ocene učinka, Spremeni dokument k predlogu direktive.

Predvidene novosti v obveznem zdravstvenem zavarovanju

Grega Strban*

UDK: 368.9:349

Povzetek: *DLje časa prevladuje prepričanje, da spreminjanje obstoječega Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) ne more več slediti spremenjenim razmerjem v družbi. Sprejeti je treba nov zakon. Osnutek ZZVZZ-1 je pripravljen in naj bi bil kmalu vložen v parlamentarno razpravo, kjer se posamezne rešitve lahko še spremenijo. Prispevek analizira osnutek zakona z vidika novih splošnih določb, ki vsebujejo tudi temeljna načela, preoblikovanja kroga zavarovanih oseb, določnejše pravne opredelitve pravic in novega načina urejanja odnosov z izvajalci zdravstvene dejavnosti. Poudarjeno je, da nekateri pravkar spremenjeni zakoni, npr. o zdravstveni dejavnosti in o pacientovih pravicah urejajo tudi snov obveznega zdravstvenega zavarovanja. Posebna pozornost je namenjena pravu EU in njegovi nedavni razlagi s strani naših socialnih sodišč (različnih stopenj), ki so s svojimi (ne)prepričljivimi odločitvami v javnosti dvignila nemalo prahu.*

Ključne besede: *obvezno zdravstveno zavarovanje, zdravstvo, zdravstvena dejavnost, pacientove pravice, socialno sodišče*

Foreseen Novelties in the Mandatory Health Insurance

Abstract: *For some time now it is believed that modification of the current Health care and health insurance act could no longer follow the changed relations in the society. New act should be passed. A draft of such an act was prepared and should soon face the parliamentary discussion, where certain solutions might still be modified. The present article analyses the draft act from the perspective of introductory norms, containing also*

* Grega Strban, doktor pravnih znanosti, profesor in prodekan na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
grega.strban@pf.uni-lj.si
Grega Strban, PhD, Professor and Vice Dean at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

basic principles of health care and health insurance, modified scope of insured persons, more legally precise definitions of rights, and new shape of relations with health care providers. It is emphasised that certain recent modification of other legislative acts, such as on health care provision or patients' rights may also influence mandatory health insurance. Special attention is devoted to the EU law and its latest construction by the Slovenian social courts (of distinct instances), which have raised quite some uneasiness and interest also in general public.

Key words: mandatory health insurance, health system, healthcare activities, patients' rights, social court

1. UVODNA RAZMIŠLJANJA

O prenovi obveznega zdravstvenega zavarovanja se razpravlja že dlje časa.¹ Nekaj sprememb je tudi obstoječi Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ)² že doživel in prav je tako. Sistem socialne varnosti, vključno z obveznim zdravstvenim zavarovanjem mora slediti spremenjenim razmerjem v družbi, kar je odraz pravne države. Iz tega poudarka našega ustavnega sodišča³ lahko razberemo, da sistem socialne varnosti ne sme biti rigiden, celo robusten, odporen na vsa dogajanja v družbi.⁴ Tedaj lahko sistem kot tak sicer obstane, pravno, ekonomsko in socialno pa so lahko v slabšem položaju ljudje v sistemu, torej zavarovanci. Zato je nujna razprava o prilagoditvah sistema socialne varnosti, vključno z obveznim zdravstvenim zavarovanjem, saj se razmerja v družbi nenehno spreminjajo, v zadnjem času morda celo hitreje kot kdajkoli prej. Že nekaj časa dozoreva prepričanje, da spreminjanje obstoječega zakona ne zadostuje več in je zato treba sprejeti nov zakon.⁵ V času priprave tega prispevka

¹ Glej npr. G. Strban, 2005.

² ZZVZZ, Uradni list RS, št. 9/92, zadnja sprememba ZZVZZ-M, Uradni list RS, št. 91/13.

³ Načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem kot eno izmed načel pravne države je poudarjeno npr. v odločitvah U-I-69/03, SI:USRS:2005:U.I.69.03, Uradni list RS, št. 100/2005 in OdlUS XIV, 75; U-I-239/14, Up-1169/12, SI:USRS:2015:U.I.239.14, Uradni list RS, št. 30/2015; U-I-186/12, SI:USRS:2013:U.I.186.12, Uradni list RS, št. 25/2013 in OdlUS XX, 3.

⁴ OECD je bolj fleksibilne in robustne pokojninske sisteme zagovarjal v povezavi s pokojninsko reformo, predvsem uveljavitvijo navideznih pokojninskih računov. Več G. Strban, 2009, str. 10.

⁵ O razlogih za sprejem novega zakona G. Strban, 2016, str. 585.

je Ministrstvo za zdravje Vladi predložilo končno različico osnutka ZZVZZ-1, ki upošteva tudi pripombe iz javne razprave. Gotovo pa to ni zadnja različica, saj jo čaka še zakonodajni postopek s parlamentarno razpravo.

V nadaljevanju bodo kritično predstavljene nekatere predvidene zakonodajne novosti v obveznem zdravstvenem zavarovanju. Poleg tega je še posebej zanimivo opazovati in analizirati ne-zakonodajne posege v obvezno zdravstveno zavarovanje. Te lahko povzroči Sodišče EU, ki mu bolj ali manj sledi tudi zakonodajalec EU, pa tudi naš zakonodajalec, in predvsem naša socialna sodišča (različnih stopenj), ki razlagajo pravna pravila našega prava in prava EU ter jih s tem tudi sooblikujejo.

2. BISTVENE NOVOSTI OSNUTKA ZZVZZ-1

ZZVZZ je eden pomembnejših zakonov za uresničevanje mednarodne in ustavne temeljne človekove pravice do socialne varnosti ob nastanku bolezni ali poškodbe (in za njuno preprečevanje) in pravice do zdravja oz. zdravstvenega varstva.⁶ Poleg tega je v zdravstvu mnogo različnih interesov in ideoloških prepričanj, ki vplivajo na oblikovanje zdravstvenega sistema v posamezni državi. Kljub temu je nedvomna dolžnost države zagotoviti vse oblike dostopa do visokokakovostnih zdravstvenih storitev vsem prebivalcem in ekonomsko aktivnim osebam na njenem ozemlju.⁷ Med pomembnejšimi vrstami dostopa so ekonomski, časovni, geografski, postopkovni in informacijski dostop do zdravstvenih storitev. V nadaljevanju so analizirane nekatere predvidene novosti v obveznem zdravstvenem zavarovanju, predvsem v splošnih določbah, opredelitvi kroga zavarovanih oseb, opredelitve pravic in urejanja odnosov z izvajalci zdravstvene dejavnosti.

⁶ Glej 22. in 25. člen Splošne deklaracije človekovih pravic, 9. in 12. člen Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah – MPESKP (ratificirala ga je SFRJ leta 1971, Slovenijo zavezuje od leta 1992 na podlagi Akta o notifikaciji nasledstva glede konvencij OZN in konvencij, sprejetih v mednarodni agenciji za atomsko energijo), 11., 12. in 13. člen spremenjene Evropske socialne listine (ESL), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99, 34. in 35. člen Listine temeljnih pravic EU, C 83/389, 30.3.2010, 50. in 51. člen naše Ustave, Uradni list RS, št. 33/91-I do 75/16.

⁷ Communication from the Commission, Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union. COM(2005) 706 final, Brussels, 22 December 2005. Communication from the Commission, A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion COM(2008) 418 final, Brussels, 2 July 2008.

Posebna pozornost je posvečena vplivu prava EU in predvsem naših socialnih sodišč na razvoj obveznega zdravstvenega zavarovanja.

2.1. Dopolnitev splošnih določb

2.1.1. Opredelitve nekaterih pojmov

Osnutek ZZVZZ-1 med drugim uvaja opredelitve nekaterih pogostejše uporabljanih pojmov. Pri tovrstnih opredelitvah je zmeraj vprašanje, koliko jih naj bo in kako obsežne naj bodo, da ne bi že z opredelitvami posegali v posamezna pravna pravila. Značilnost osnutka ZZVZZ-1 je, da je teh opredelitev veliko, kar okoli sto. Med njimi so lahko koristne, npr. opredelitev standardne in nestandardne storitve, osebnega, napotnega in pristojnega zdravnika, ali novo predlaganega zdravstvenega doplačila (ki naj bi nadomestilo premijo dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja).

Nekatere opredelitve so lahko bolj splošne. Med njimi so npr. opredelitev določenih dejavnosti, kot so fizioterapija, blažilna (paliativna) oskrba, patronažna dejavnost, javno zdravje ali promocija zdravja,⁸ ali organov Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), ali splošnih pojmov, npr. neenakosti v zdravju, nekaterih pravnih aktov ali pravnega reda EU, tujca, skrbnika ali prijavljenega prebivališče. Njihova dodana vrednost je zato v osnutku ZZVZZ-1 lahko vprašljiva.

Poleg tega, bi pričakovali nekatere opredelitve, ki jih osnutek ZZVZZ-1 ne vsebuje. Tako je recimo zelo splošno, ne pravno, temveč socialno politično opredeljeno zdravje.⁹ Seveda vsako nasprotje ali nedoseganje tako široke opredelitve zdravja ne more predstavljati bolezni v socialnopravnem smislu. Bolezen in poškodba bi morali biti opredeljeni kot motnja v delovanju človeškega telesa (torej funkcionalna opredelitev), ki povzroči potrebo po medicinski oskrbi oziroma (samoostojno ali sočasno) povzroči nezmožnost za delo.¹⁰

⁸ Nekateri od omenjenih pojmov bi morda bolj sodili v zakon o zdravstveni dejavnosti.

⁹ Opredelitev je povzeta iz preambule ustave Svetovne zdravstvene organizacije, kjer je zdravje ne le odsotnost bolezni ali poškodbe, temveč stanje popolnega telesnega, duševnega in socialnega blagostanja.

¹⁰ G. Strban, 2005, str. 176.

2.1.2. Splošna in posebna temeljna načela

V osnutku ZZVZZ-1 so opredelitvi zdravstvenega varstva dodana temeljna načela in cilji zdravstvenega varstva. To temelji na načelih univerzalnosti, solidarnosti, enakosti, dostopnosti, kakovosti in na posameznika osredotočene zdravstvene obravnave. Načela praviloma predstavljajo duh, smisel zakona in so lahko pomemben razlagalni pripomoček izvajalcem zakona pri oblikovanju pravne (tudi sodne) prakse. Morda bolj pomembno je, kako so temeljna načela izpeljana v celotnem zakonu. Recimo, načelo univerzalnosti je osredotočeno na krog zavarovanih oseb, ne pa tudi na financiranje (kjer bi se lahko upoštevali vsi prihodki).

Slednjemu je namenjeno predvsem načelo solidarnosti, pri katerem se poudarja dolžnost prispevanja za zdravstveno zavarovanje v skladu z ekonomskimi zmoglostmi. Po eni strani je vprašanje, ali je to načelo dosledno izpeljano v zakonu, saj ni predvideno prispevanje od vseh prihodkov in v enakem odstotku za vse skupine zavarovanih oseb. Po drugi strani je tudi načelo solidarnosti lahko širše. Z njegovim nasprotjem, načelom samoodgovornosti (ki sicer v osnutku ZZVZZ-1 ni posebej omenjeno) lahko pomembno oblikuje opredelitev socialnega tveganja (in nastalega zdravstvenega primera) bolezni in poškodbe, pa tudi tako imenovane košarice pravic obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Načelo enakosti med drugim poudarja enako dostopnost, uporabo in kakovost razpoložljivih zdravstvenih storitev za enake zdravstvene potrebe, ne glede na osebne okoliščine. Osnutek ZZVZZ-1 nekatere tudi izrecno omenja in med njimi je sposobnost plačila. S tem sta jasno ločeni prispevna in dajatvena stran socialnozavarovalnega razmerja. Pri delavcih tudi v obstoječem ZZVZZ plačilo prispevkov ni pogoj uveljavljanja pravic do zdravstvenih storitev. To je odraz načela zaupanja, saj prispevke od bruto plače odtegne delodajalec, doda svoj del prispevka in celoten prispevek odvede finančni upravi. Delavci tako niso ne v vlogi dolžnika, ne v vlogi upnika pri plačevanju prispevkov. Drugače velja za samozaposlene in z njimi izenačene osebe.¹¹ Njim se pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja zadržijo (izjema je nujno zdravljenje), dokler prispevki (tudi za nazaj) niso plačani. Ta pogoj je za veliko samozaposlenih oseb zelo strog in jim dejansko onemogoča dostop do celovitega zdravstvenega varstva. Opustitev pravnega instituta zadržanja pravic seveda ne pomeni, da samozaposlenim ne bo treba plačevati prispevkov. Nasprotno, če prispevkov ne bodo

¹¹ Glej znameniti 78.a člen ZZVZZ.

plačali, je možna izvršba in v skrajnem primeru uvedba stečajnega postopka (ali drugih postopkov zaradi insolventnosti).

To je poudarjeno tudi v posebnih načelih obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki so poleg splošnih načel zapisana v osnutku ZZVZZ-1. Med njimi je načelo obveznosti, ki poudarja dolžnost plačila prispevkov in zdravstvenega doplačila. Izpostavljena so tudi načela solidarnosti, nepridobitnosti, javnosti, zaščite pravic in zaščite javnega interesa, stalnega napredka kakovosti ter gospodarnosti in učinkovitosti. Zgoraj že omenjeno načelo solidarnosti dopolnjuje solidarnost na strani prispevanja s solidarnostjo tudi na dajatveni strani socialnopravnega razmerja. Prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje namreč plačujejo zavarovanci in drugi zavezanci sorazmerno s svojimi materialnimi možnostmi, zdravstvene pravice pa uveljavljajo glede na potrebe svojega zdravstvenega stanja (in ne morebiti glede na višino vplačanih prispevkov ali poznanstva izvajalca zdravstvene dejavnosti). Poleg tega je izpostavljena tako imenovana horizontalna solidarnost med moškimi in ženskami, bolnimi in zdravimi zavarovanci, ne glede na njihove osebne okoliščine (kar je sicer že omenjeno v splošnem načelu enakosti).

Med pomembnejšimi je načelo nepridobitnosti, saj namen izvajanja obveznega zdravstvenega zavarovanja in zdravstvene dejavnosti, ki se iz njega financira, ne sme biti ustvarjanje dobička.¹² Morebitni presežek mora tako ostati znotraj obveznega zdravstvenega zavarovanja. Drugače je lahko z zasebnimi zdravstvenimi zavarovanji, ki se ponujajo na trgu in za katera lahko velja drugačen (manj javno- in bolj gospodarsko-) pravni režim. Med posebnimi načeli je to omenjeno z razmejitvijo med obveznim in prostovoljnimi zavarovanji ter delno povezano z načelom obveznosti, saj s sklenitvijo prostovoljnega zavarovanja oseba ni izločena iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Če pa je oseba za iste storitve (vzporedno) zasebno zavarovana, je to lahko v korist obveznega zavarovanja, saj se s tem to zavarovanje razbremeni določenih stroškov in čakalnih vrst.

Načelo zaščite pravic in zaščite javnega interesa je bolj postopkovno načelo.¹³ Zavarovane osebe ne smejo uveljavljati pravic v škodo drugih, s čemer je izražen tudi javni interes, kot interes določene skupine. Hkrati mora ZZS zavarovane

¹² Glej tudi predlagane spremembe 3. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), ki ga je Državni zbor sicer sprejel (kot ZZDej-K, na seji 19.9.2017), a poteka zbiranje podpisov izvajalcev zdravstvene dejavnosti za naknadni zakonodajni referendum.

¹³ Primerjaj z načelom varstva pravic strank in varstva javnih koristi, zapisanega v Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP), Uradni list RS, št. 80/99 do 82/13.

osebe obvestiti o pravicah in obveznostih iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ter možnostjo njihovega uveljavljanja. To bo lahko storil na lastno pobudo ali na zahtevo posamezne zavarovane osebe.

Poleg načela stalnega napredka kakovosti je izpostavljeno tudi načelo gospodarnosti in učinkovitosti. Pri tem ima načelo gospodarnosti prednost pred načelom učinkovitosti, vsaj v njegovem delu, to je ekonomičnosti. Storitve morajo biti takšne, da je z njimi mogoče doseči enega od ciljev zdravljenja (bolezen ali poškodbo prepoznati, pozdraviti, preprečiti poslabšanje ali lajšati tegobe), zadostne, smotrne in gospodarne, po drugi strani pa ne smejo prestopiti meje potrebnega. Te nedoločne pravne pojme bo morala napolniti (sodna) praksa, ob pomoči pravne literature.¹⁴ Šele med enako gospodarnimi in učinkovitimi je mogoče izbrati cenejšo storitev. Neučinkovite storitve, četudi trenutno najcenejše, so seveda najdražje, saj z njimi ni mogoče doseči cilja zdravljenja.

2.1.3. Dolžnost države

Podobno kot v sedanjem ZZVZZ je tudi v osnutku ZZVZZ-1 predvidena dolžnost države na področju zdravstvenega varstva. Drugače od obstoječe ureditve¹⁵ naj bi država zagotavljala sredstva tudi za izobraževalno in raziskovalno dejavnost izvajalcev zdravstvene dejavnosti na terciarni ravni zdravstvene dejavnosti, plače in druge prejemke iz delovnega razmerja pripravnikov in specializantov v mreži javne zdravstvene službe. Prevladal je argument, da ni dolžnost solidarne skupnosti obveznega zdravstvenega zavarovanja financirati usposabljanja zdravnikov. To mora biti zagotovljeno znotraj sistema zdravstvene dejavnosti (zdravniške službe) in ne sistema obveznega zdravstvenega zavarovanja. Prav tako lahko ugotovimo, da ni določeno, da bodo pripravniki in specializanti v mreži javne zdravstvene službe tudi kdaj kasneje (ko ne bodo več pripravniki in specializanti) sodelovali pri oskrbi zavarovanih oseb. Financiranje s strani države je bolj interesno nevtrarno, kar lahko koristi tako zavarovanim osebam, kot izvajalcem zdravstvene dejavnosti.

¹⁴ G. Strban, 2005, str. 194.

¹⁵ Glej 25. člen Zakona o zdravniški službi (ZZdrS), Ur. l. 98/99 do 40/17.

2.2. Preoblikovanje kroga zavarovanih oseb

Krog obvezno zdravstveno zavarovanih oseb je v osnutku ZZVZZ-1 posodobljen, določen je tudi prednostni vrstni red zavarovana, če bi se pri isti zavarovani osebi stekle okoliščine dveh ali več podlag zavarovanja (npr. delavca in družinskega člana). Bolj podrobno je predpisan tudi postopek prijave in ugotavljanja lastnosti zavarovane osebe.

Tudi osnutek ZZVZZ-1, podobno kot veljavni ZZVZZ, razlikuje med zavarovanci in njihovimi družinskimi člani, katerih zavarovanje je prispevanja prosto. Kljub temu uvaja nekatere novosti. Tako naj bi bili otroci zavarovani na samostojni pravni podlagi, torej kot zavarovanci, a še zmeraj brez plačevanja prispevkov, kar je odraz horizontalne solidarnosti.

V obstoječi ureditvi je predpisan zelo strog pogoj stalnega prebivališča za zavarovanje vseh družinskih članov.¹⁶ To je lahko v nasprotju s pravom EU, saj morajo imeti vsi delavci pri nas enake socialne in davčne ugodnosti¹⁷ in v nasprotju z mednarodnim pravom, saj morajo biti v prispevnih sistemih vsi zavarovanci enako obravnavani.¹⁸ To je bilo spoznano kmalu po sprejetju ZZVZZ in praksa je bila spremenjena s stališčem vlade,¹⁹ v katerem je določeno, da za ožje družinske člane zadostuje dovoljenje za začasno prebivanje. Rezultat je lahko pravilen a ukrep pravno nevzdržen, saj stališče vlade(!) ne more spremeniti zakonske določbe.

Osnutek ZZVZZ-1 to pomanjkljivost odpravlja. Določa, da za otroke zadostuje prijavljeno prebivališče. Otroci naj bi bili še zmeraj zavarovani stopničasto, torej odvisno od starosti. Vsi otroci do 18 leta (seveda manj, če prej sklenejo pogodbo o zaposlitvi in postanejo zavarovanci s plačilom prispevka, v skladu s prednostnim redom, ali sklenejo zakonsko ali partnersko zvezo), a najdlje do 26. leta, po tej starosti pa če so nezmožni za delo.

Vprašanj zavarovanja otrok je več. Med njimi, ali je določba primerna za otroke, ki so vpisani v študijske programe, ki trajajo dlje časa in jih težko zaključijo do te starosti. Vprašanje je tudi ali naj bo določen le pogoj prijavljenega prebivališča, brez pravne vezi z (ne)zavarovanimi starši. Morda to odraža nekoliko paternali-

¹⁶ Glej 20. člen ZZVZZ.

¹⁷ Glej 7. člen Uredbe (EU) 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji, UL L 141/1, 27.5.2011.

¹⁸ Glej 68. člen Konvencije MOD št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti.

¹⁹ Številka 500-06/95-1/1-8, Ljubljana, dne 2. marca 1995.

stični pristop države do zavarovanja (domačih in tujih) otrok, saj sicer iz starševske skrbi za otroke izhaja, da morajo urediti obvezno zdravstveno zavarovanje tudi zanje. Vez s starši bo lahko pomembna pri čezmejnih dejanskih stanjih, ko bodo starši zavarovani v eni državi, otroci pa upravičeni do zdravstvenih storitev v drugi (na račun prve države).

Ob preoblikovanju zavarovanja otrok in opustitvi zavarovanja širokega kroga družinskih članov (z določenim prehodnim obdobjem), ostaja družinsko zavarovanje namenjeno le zavarovančevemu partnerju. V sedanji ureditvi velja, da je lahko zakonec (tudi zunajzakonski partner in razvezani zakonec s pravico do preživnine), ki (začasno) prebiva v Sloveniji zavarovan kot družinski član brez dodatnih pogojev. Vprašanje je, ali je v skladu z načelom solidarnosti družinsko zavarovanje zakonca, brez upoštevanja njegovega pravnega in ekonomskega položaja. Družinsko zavarovanje je bolj sprejemljivo pri zavarovanju otrok in zavarovančevega zakonca, ki za otroke skrbi. Gre za posebno obliko izravnave družinskega bremena, izravnave ekonomskih obremenitev zaradi varstva in vzgoje otrok med družinami z otroci in tistimi brez njih. V kolikor se takšna izravnava opravlja v pravi obveznega zdravstvenega zavarovanja, je omejena na zavarovalno skupnost. V mnogih evropskih državah je mogoče opaziti tendenco, opredeliti omenjeno izravnavo kot nalogo celotne skupnosti in ne le ožje, zavarovalne skupnosti. Tako se pojavljajo predlogi, da bi z izravnavo družinskih bremen finančno obremenili celotno družbeno skupnost (državo) in ne le posamezne zavarovalne skupnosti. Kljub temu je v nemški sodni praksi ugotovljeno, da izravnava družinskih bremen, ki se nanašajo na otroke v okviru obveznega zdravstvenega zavarovanja ni v nasprotju z ustavo. Zakonodajalec ima namreč široko polje presoje in različne možnosti oblikovanja družinske izravnave.²⁰

Ni namreč videti posebnega razloga in potrebe, da bi brez dodatnih pogojev zavarovalno skupnost zavezali k solidarni izravnavi. V primeru, ko se zakonec prostovoljno odpove pridobitni dejavnosti in plačilu na podlagi dela, iz katerega bi se sicer lahko financirala zavarovalna zaščita (plačevali prispevki), mora biti prejemanje dajatev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja zaznano kot nesolidarno. Družinsko zavarovani zakonec namreč ni storil vsega, kar bi lahko, da bi s svojimi močmi ustrezno okrepil solidarno skupnost. Kljub temu, je zavarovanje družinskih članov posledica dolgotrajne tradicije in le-te igrajo v pravu socialnih zavarovanj prav posebno vlogo. Osnutek ZZVZZ-1 te pomisleke upošteva in do-

²⁰ Več o odločitvah nemškega Zveznega Ustavnega sodišča B. Schulin, 1994, str. 196.

loča izvedeno zavarovanje zakonca, vendar določa dodatne pogoje zavarovanja zakonca oz. partnerja. Ob skrbi za otroke sta alternativno določena pogoja vpis v evidenco brezposelnih oseb (in torej aktivno iskanje zaposlitve) ali nezmožnost za delo (npr. zaradi starosti ali invalidnosti). Tako naj ne bi bilo več možno, da bi se zakonec odločil biti neaktiven in bi bil hkrati v krogu solidarnosti z ostalimi zavarovanimi osebami. Poleg tega so izenačeni zunajzakonski partnerji in partnerji iz neskljenjene partnerske zveze.²¹ Za oboje velja najmanj dvoletno trajanje zunajzakonske skupnosti ali neskljenjene partnerske zveze (ali obstoj skupnega otroka). To že sedaj urejajo Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (Pravila OZZ),²² čeprav gre pretežno za zakonsko snov.²³

2.3. Določnejša opredelitev pravic

2.3.1. (Ne)opredelitev socialnega tveganja

Tako veljavni ZZVZZ kot osnutek ZZVZZ-1 ne opredeljujeta bolezni ali poškodbe,²⁴ ob nastanku katerih naj se zagotavljajo pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. To naj bi bilo ločeno na zavarovanje za splošna tveganja in na zavarovanje za poklicna tveganja, poškodbe pri delu in poklicne bolezni, ki je v nekaterih državah in mednarodnem pravu samostojno socialno tveganje.²⁵ Pri tem se tudi osnutek ZZVZZ-1 sklicuje na opredelitev v pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Če obstajajo skupne opredelitve, bi jih veljalo zapisati skupaj, ali pa oblikovati posebno zavarovanje za poškodbe pri delu in poklicne bolezni.

Opredelitev bolezni je pomembna za zagotavljanje enakega obravnavanja zavarovanih oseb pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti in ločitev javne in zasebne odgovornosti za zdravje. Tako osnutek ZZVZZ-1 predvideva določene izključitve

²¹ Glej Zakon o partnerski zvezi (ZPZ), Ur. l. RS, št. 33/16.

²² Pravila OZZ, Uradni list RS, št. 79/94 do 85/14.

²³ Glej 10. člen Pravil OZZ.

²⁴ Zgoraj pri opredelitvah je bilo že omenjeno, da sta lahko bolezen in poškodba opredeljeni kot motnja v delovanju človeškega telesa (torej funkcionalna opredelitev), ki povzroči potrebo po medicinski oskrbi oziroma (samostojno ali sočasno) povzroči nezmožnost za delo.

²⁵ Glej ureditev npr. v Franciji, Nemčiji ali Avstriji (www.missoc.org, oktober 2017) in VI. del Konvencije MOD št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti. M. Novak, P. Končar, A. Bubnov-Škoberne, Anjuta (ur.) et al., 2006, str. 385.

iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Kot v obstoječi ureditvi,²⁶ naj bi v polje samoodgovornosti sodile npr. storitve estetskih operacij, ki niso medicinsko pogojene in storitve ob streznitvi (akutnem alkoholnem opoju). Samopoškodba bi bila izključena le, če si jo nekdo povzroči z namenom pridobitve koristi. Izključene pa bi bile tudi medicinsko nepotrebne storitve in bolnišnična obravnava, ko zanjo ni več medicinske indikacije in je možen odpust v domačo ali domsko oskrbo. S tem je razmejeno tudi med socialnima tveganjema bolezní ali poškodbe na eni in odvisnosti od oskrbe drugega na drugi strani. Svojci bi lahko namreč prekomerno uporabljali oddelke neakutne bolnišnične obravnave, namesto dražje oskrbe na ali v domu.

Med predlogi, ki so bili v javni razpravi, so bile omenjene tudi vse posledice neudeležbe pri obveznem cepljenju. Kasneje je bil predlog opuščén, saj je treba obveznost celjenja in posledico morebitne neudeležbe urediti v drugih zakonih.²⁷ Poleg tega je bil opuščén predlog izločitve iz obveznega zdravstvenega zavarovanja posledic povzročenih pri storitvi kaznivega dejanja. Morda nekoliko tipično slovensko so bile predvsem izpostavljene storitve zdravljenja pri prometnih nesrečah, ki bi jih povzročil alkoholiziran voznik (s čimer bi lahko povzročil tudi kaznivo dejanje nevarne vožnje v cestnem prometu).²⁸

2.3.2. Zakonska opredelitev pravic do zdravstvenih storitev

Ena večjih pomanjkljivosti obstoječe ureditve je, da zakon pravic zavarovanih oseb, predvsem pravic do zdravstvenih storitev, pravno abstraktno ne opredeljuje. Določa le razmejitve med načeloma solidarnosti in samoodgovornosti, saj pravice razmejuje zgolj glede na višino doplačila. Nekatere obvezno zdravstveno zavarovanje krije v celoti, druge le v višini 10 odstotkov.²⁹

Podrobneje je vsebina (obseg) pravic do zdravstvenih storitev opredeljena v Pravilih OZZ. Ta deloma samostojno določajo pravice in obveznosti zavarovanih oseb. Pravila so po svoji pravni naravi splošni (podzakonski) pravni akt, izdan za izvrševanje javnega pooblastila. Naše Ustavno sodišče je večkrat ugotovilo, da

²⁶ Glej 25. člen Pravil OZZ.

²⁷ Glej 53.a in naslednje člene Zakona o nalezljivih boleznih – ZNB, Uradni list RS, št. 69/95 do 33/06.

²⁸ Glej 324. člen Kazenskega zakonika (KZ-1), Uradni list RS, št. 55/08 do 27/17.

²⁹ Glej 23. člen ZZVZZ in Sklep o določitvi odstotkov vrednosti zdravstvenih storitev, ki se zagotavljajo v obveznem zdravstvenem zavarovanju, Uradni list RS, št. 1/13.

podzakonski pravni akt ne sme spremeniti ali samostojno urediti pravic in obveznosti. Zakonsko normo lahko razčleni le do te mere, da s tem sam ne opredeljuje pravic in obveznosti ter da zlasti z zakonom urejenih pravic in obveznosti ne zožuje.³⁰ Sistem pravic in predvsem njihove omejitve lahko torej ureja le zakon.

Zakonske določbe se lahko s podzakonskimi akti dopolnjujejo le toliko, da z dopolnjevanjem udejanjajo smisel zakonske norme iz katere izhajajo. To pomeni, da morajo imeti izvajalci javnih pooblastil za svoje normiranje v zakonu izrecno določen ali iz njega vsaj ugotovljiv okvir in podlago. Tak podzakonski akt ne sme v vsebinskem smislu določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov. Zato je na novo določanje pravic in obveznosti v skladu z načeloma demokratične in pravne države pridržano ustavi in zakonu.³¹

Ustavno sodišče je v nekaterih svojih odločitvah na tovrstno pomanjkanje demokratične legitimacije v stvarnem pomenu gledalo zelo formalno. Npr. leta 2014³² je odločalo o pravici do zdravljenja v tujini, za katero je ZZVZZ tedaj določal le, da jo obvezno zdravstveno zavarovanje krije v višini najmanj 90 odstotkov. Ustavno sodišče je poudarilo, da do uveljavitve ZZVZZ-M zakon ni določal pogojev, ki bi omejevali to pravico, prav tako pa tudi ne načina oziroma postopka, v katerem naj bi se odločilo o utemeljenosti zdravljenja v tujini. Pri tem je nekoliko spregledalo namen 26. člena ZZVZZ, ki pooblašča ZZS, da v soglasju z ministrom za zdravje določi natančnejši obseg zdravstvenih storitev iz celotnega prvega odstavka 23. člena (torej tudi zdravljenje v tujini), natančnejši postopek uveljavljanja pravic, standarde in normative teh storitev. V tem delu obrazložitev Ustavnega sodišča ni najbolj prepričljiva, saj sta v ZZVZZ izrecno določena (ali vsaj ugotovljiva) ovir in podlaga za normativno dejavnost ZZS kot izvajalca javnega pooblastila.

Vendar je Ustavno sodišče tudi ugotovilo, da ZZS na podlagi izvršilne klavzule iz 26. člena ZZVZZ »niti ni mogel biti pooblaščen«, ker bi bilo tako pooblastilo v neskladju z 51. členom Ustave. Sodišče je torej ugotovilo, da niti 26. člen ZZVZZ ni pooblašчал ZZS, da s Pravili OZZ določi pogoje, pod katerimi se ustavna pravica do zdravstvenega varstva lahko uveljavlja v tujini, niti da določi način, na katerega se lahko uveljavlja. To je namreč zakonska snov in urejanje je pridržano

³⁰ Odločba Ustavnega sodišča U-I-125/97, 24.6.1998.

³¹ Odločitve Ustavnega sodišča, ki jih povzema B. Kresal v Šturm, et al., str. 554 in 555. K. Kresal Šoltes, 1999, str. 322 ugotavlja, da velja v domači ureditvi popolna uveljavitev legalitetnega načela. Pri normativni funkciji je nosilec torej vezan na ustavo in zakone.

³² Up-1303/11, U-I-25/14, 21.3.2014, SI:USRS:2014:Up.1303.11.

zakonu. Ker so Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja urejala pogoje za plačilo zdravstvenih storitev v tujini izvirno,³³ so bila v neskladju z ustavnima pravicama do zdravstvenega varstva in socialne varnosti.

Odločitev Ustavnega sodišča je bila nekoliko bolj formalna, saj tudi tedaj ni obstajala neomejena pravica do zdravljenja v tujini, torej tudi za storitve, ki niso pravica iz obveznega zdravstvenega zavarovanja pri nas (npr. helikopterski prevoz). Šlo je namreč za uveljavljanje pravic iz slovenskega obveznega zdravstvenega zavarovanja (za naše zavarovance) v tujini. Tudi s to odločitvijo se je pojavilo vprašanje smiselnosti Pravil OZZ, če pooblastilo iz 26. člena ZZVZZ za njihov obstoj ne zadostuje.

Pripravlavec osnutka ZZVZZ-1 je razloge Ustavnega sodišča in pravne teorije³⁴ upošteval. Izhaja iz spoznanja, da je treba pravice in njihove omejitve urediti v zakonu, podzakonskemu urejanju pa prepustiti določbe o konkretnih strokovnih, medicinskih in tehničnih vprašanjih, ki niso primerna za zakonsko urejanje.

Tako je predvideno, da naj bi bile pravice do zdravstvenih storitev sprva našteje, v nadaljnjih določbah ZZVZZ-1 pa tudi pravno abstraktno opredeljene. Zavarovana oseba naj bi imela pravice do preventivnih zdravstvenih storitev, storitev zdravljenja, storitev rehabilitacije, storitev zdravstvene nege, storitev blažilne (paliativne) oskrbe, zdravil in živil za posebne zdravstvene namene, medicinskih in drugih pripomočkov ter reševalnih prevozov. Vanje naj bi bile vključene tudi zobozdravstvene in lekarniške storitve.³⁵

Nadaljnja členitev pravic iz medicinskega vidika, ki bo lahko brez zakonskih sprememb spremljala tudi razvoj medicinske znanosti in bo dejansko omogočala izvajanje zakona, naj bi bila določena v Seznamu zdravstvenih storitev (tudi zdravil, živil in pripomočkov). Z njim naj bi se določil natančnejši način izvrševanja pravice do zdravstvenih storitev in natančnejšo opredelitev standardnih zdravstvenih storitev.³⁶

Pri tem velja opozoriti, da je določanje standardov (zobo)zdravstvenih storitev, zdravil, živil in pripomočkov eno pomembnejših pravnih in dejanskih vprašanj.

³³ Glej 135. člen Pravil OZZ.

³⁴ G. Strban, 2005, str. 225.

³⁵ Glej tudi Zakon o lekarniški dejavnosti (ZLD-1), Uradni list RS, št. 85/16.

³⁶ Primerjaj npr. z belgijskim seznamom (nomenklaturo) zdravstvenih storitev <http://www.riziv.fgov.be/fr/nomenclature/Pages/default.aspx#.Wf9yjYiDOUI>, <http://ondpanon.riziv.fgov.be/SSPWebApplicationPublic/fr/Public/ProductSearch>, oktober 2017.

Zakon lahko določi standard le pravno abstraktno, recimo, da morajo biti zdravstvene storitve visoke kakovosti in v skladu z mednarodnim standardom zdravstvenih storitev, kot je npr. to storilo Sodišče EU.³⁷ Zakonodajalec bi moral tudi opredeliti način določitve standarda, torej kdo in v katerem postopku ga določa. Opisovanje npr. standardnih materialov zobnih zalivk ali nadomestkov bi zakonsko besedilo preveč obremenjevalo in standard petrificiralo (okamenelo), kar bi s potekom časa lahko vodilo do podstandardnih storitev. Standard se mora namreč razvijati z razvojem medicinske stroke.

Poleg tega osnutek ZZVZZ-1 predvideva tudi izjemno odobritev zdravstvene storitve, zdravila, živila ali pripomočka, ki (še) ni na Seznamu, če je mogoče pričakovati pomembne medicinske izboljšave pri zavarovani osebi. O tem bi morala odločati posebna komisija na sedežu ZZZS, ki bi lahko vodila enotno prakso v celotni državi in razbremenila strokovne delavce v območnih enotah težkih odločitev v lokalnem okolju.

Ena bistvenih novosti osnutka ZZVZZ-1 je, da ukinja doplačila, kot jih poznamo v veljavni ureditvi. Že leta 2011 je zdravstvena politika spoznala, da so doplačila nepravilna, saj so določena v enaki višini za vse (bolj obremenjujejo osebe z nižjimi dohodki) in spodbujajo izvajanje medicinsko nepotrebnih zdravstvenih storitev.³⁸ Predvideno je bilo povečanje obsega zdravstvenih storitev z odpravo doplačil in s tem dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja.³⁹ Hkrati naj bi uvedli novo prisilno dajatev v obliki »splošne participacije«, odvisne od posameznikovega dohodka, ki naj ne bi bila ne davek ne prispevek. To idejo posebne dajatve predvideva tudi osnutek ZZVZZ-1, ki jo poimenuje zdravstveno doplačilo. Kljub poimenovanju, bi dajatev ohranila naravo prispevka. Prednost je lahko, da se pri določitvi osnove za njeno plačevanje upoštevajo vsi prihodki posameznika. Vendar je lahko pomanjkljivost, da naj bi se plačevala iz neto prihodkov in bila manj progresivna od prispevne stopnje, saj naj bi bila določena kapica pri osnovi

³⁷ Sodišče EU je zahtevo, da je zdravljenje „običajno v zadevnih strokovnih krogih“ zdravljenja razlagalo tako, da dovoljenja (za zdravljenje v tujini) ni mogoče zavrniti, ko je zdravljenje zadostno preizkusila in odobrila mednarodna (in ne le nizozemska) medicinska znanost. S tem je nekoliko poenotilo (harmoniziralo) standard zdravstvenih storitev, ki ni odvisen zgolj od razvoja domače medicinske stroke. C-157/99 *Smits and Peerbooms*, EU:C:2001:404. Primerjaj s 4. členom Zakona o pacientovih pravicah (ZPacP), ki omenja razvitosti zdravstvenega sistema v Republiki Sloveniji.

³⁸ Ministrstvo za zdravje RS, Nadgradnja zdravstvenega sistema do leta 2020, stran 11. G. Strban, 2005, stran 208. O doplačilih G. Strban, 2014, str. 1.

³⁹ Ministrstvo za zdravje RS, Nadgradnja zdravstvenega sistema do leta 2020 – Korak naprej, stran 10.

in najvišji višini takšnega doplačila. Pravno primerneje bi bilo razširiti prispevno osnovo in (morebiti) povišati prispevno stopnjo.

2.3.3. Neenotna ureditev postopka uveljavljanja pravic

Osnutek ZZVZZ-1 predvideva nekoliko več določb o uveljavljanju pravic do zdravstvenih storitev od sedanjega ZZVZZ. Kljub temu se predvsem omejuje na postopkovno pravico do izbire osebnega zdravnika in njegove nadaljnje napotitve na zdravljenje na sekundarni ali terciarni ravni.

Postopek uveljavljanja pravic do zdravstvenih storitev tako ostaja neenotno urejen, saj naj bi ga poleg ZZVZZ-1 še naprej urejal tudi Zakon o pacientovih pravicah (ZacP).⁴⁰ Ta sicer v prvem členu določa, da pravice iz zdravstvenega zavarovanja in način njihovega uveljavljanja določa poseben zakon. Kljub temu ZPacP ureja tudi (vsebinske in postopkovne) pravice socialno zavarovanih oseb.⁴¹

Četudi ZPacP v opredelitvah ne razlikuje med socialno zavarovanim in zasebnim pacientom, se pri urejanju vsebine posameznih pravic večkrat sklicuje na ureditev obveznega zdravstvenega zavarovanja ali na mrežo javne zdravstvene službe (ki se financira iz obveznega zdravstvenega zavarovanja). Tudi s tem poudarja različen pravni položaj socialno zavarovanega in zasebnega pacienta.

S spremembami ZPacP v letu 2017 je predvsem poudarjena pravica do spoštovanja pacientovega časa. Pacient naj bi bil obravnavan čim hitreje, izvajalec zdravstvene dejavnosti pa mora delo organizirati tako, da čakalni čas ne presega 30 minut. To velja le v mreži izvajalcev javne zdravstvene službe, saj čakalnih vrst pri povsem zasebnem (neposredno plačljivem) uveljavljanju zdravstvenih storitev praviloma ni. Pri socialno zavarovanih pacientih, ki uveljavljajo pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v mreži izvajalcev javne zdravstvene službe, je uvrstitev na čakalni seznam odvisna od stopnje nujnosti.⁴² Novela ZPacP podrobneje določa tudi vodenja čakalnega seznama in nove možnosti naročanja. Omenjene določbe so seveda pomembne za socialno zavarovane osebe, ko uveljavljajo pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 15/08 in 55/2017.

⁴¹ G. Strban, 2009, str. 249.

⁴² Poleg stopenj nujnosti redno, hitro in nujno, ZPacP (14.b člen) uvaja tudi stopnjo zelo hitro.

2.3.4. Pravice do denarnih dajatev

Pomembnejša novost, ki je bila predstavljena v javni razpravi je omejitev pravice do denarnega nadomestila iz obveznega zdravstvenega zavarovanja pri istem zdravstvenem stanju na največ eno leto (ali leto in pol v dveh letih). Podobno omejitev poznajo vse evropske države⁴³ (razen Bolgarije in trenutno Slovenije).⁴⁴

Pri tem je predvsem pomembna ureditev pravnega položaja zavarovane osebe, ki zaradi trajanja bolezni ali poškodbe (in ko ni subjektivnih razlogov podaljševanja) ne more biti v slabšem pravnem in ekonomskem položaju. Pri nezmožnosti za delo naj bi razlikovali ne le med začasno (bolezen ali poškodba) in trajno (invalidnost) nezmožnostjo za delo, temveč naj bi poznali tudi trajnejšo nezmožnost za delo.⁴⁵ Recimo, po enem letu začasne nezmožnosti za delo in prejemanja denarnega nadomestila iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, naj bi nadomestilo izplačeval Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ). Pri tem naj bi nadomestilo ostalo v nezmanjšanem obsegu vsaj še določen čas, do ugotovitve morebitne trajne nezmožnosti za delo.

Predlog zahteva odlično sodelovanje (in priznavanje ocen nezmožnosti za delo) ZZSZ in ZPIZ. Npr. v belgijski ureditvi obstaja en inštitut za nezmožnost za delo (fr. *Institut national d'assurance maladie-invalidité* – INAMI, fl. *Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering* – RIZIV).⁴⁶ Smisel predloga je v tem, da obvezno zdravstveno zavarovanje krije kratkotrajno nezmožnost za delo s kratkotrajnimi dajatvami, medtem ko pokojninsko in invalidsko zavarovanje pokriva dalj časa trajajoče nezmožnosti za delo in zagotavlja trajne(jše) dajatve. Argumenti, da tega sedaj ne počnemo in da bo treba prilagoditi izvajanje v praksi, seveda ne morejo prepričati zakonodajalca proti uvedbi omenjenega predloga.

Osnutek ZZVZZ-1 ohranja dolžnost delodajalcev izplačevati denarno nadomestilo v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja. V skladu z odločitvijo našega Ustavnega sodišča in z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR-1),⁴⁷ ZZSZ izplača nadomestilo neposredno delavcu le v izjemnih primerih. Med njimi je recimo ne-likvidnost ali blokada računa, uvedba stečajnega postopka ali izbris delodajalca.

⁴³ Glej www.missoc.org, oktober 2017.

⁴⁴ S. Spasova, D. Bouget and B. Vanhercke, 2016, str. 13.

⁴⁵ Mimogrede, tudi invalidnost ni nujno trajna, temveč je lahko trajnejša, saj se spreminjanje invalidnosti lahko spremlja in invalidnost ponovno ugotavlja (94. člen ZPIZ-2).

⁴⁶ Glej <http://www.riziv.fgov.be>, oktober 2017.

⁴⁷ ZDR-1, Uradni list RS, št. 21/13 do 52/16.

Pravilno je, da delodajalec ne sme imeti možnosti izbora kateremu delavcu bi nadomestilo izplačal in katerega bi poslal na ZZZS, kjer postopek ugotavljanja upravičenosti in osnove za izplačilo lahko traja dlje časa.

Zakonodajalec bi sicer lahko bil pogumnejši in bi (z določenim prehodnim obdobjem) določil neposredno izplačilo ZZZS v vseh primerih. Seveda bi morali tedaj vsi delodajalci pošiljati podatke o vseh osnovah (plačah) ZZZS, ki bi o tem vodil evidenco. V obdobju velikih baz podatkov in predvsem njihovega upravljanja, to (v ne tako daljni prihodnosti) ne bi smela biti nepremostljiva ovira.

3. UREJANJE ODNOSOV Z IZVAJALCI

Iz celotnega poglavja o partnerskih odnosih med ZZZS in izvajalci zdravstvene dejavnosti obstoječega ZZVZZ jasno izhaja, da slovenski sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja temelji na zagotavljanju zdravstvenih storitev, zdravil, živil, in pripomočkov v naravi (*in natura*), ne pa na povrnitvi stroškov nakupa takšnih storitev in stvari.⁴⁸

Kljub temu se ugotavlja, da je postopek partnerskega dogovarjanja neučinkovit, saj se partnerji v tem postopku (ZZZS, izvajalci zdravstvene dejavnosti in država) le s težavo dogovorijo o vseh zadevah (predvsem programu in ceni). Poleg tega je postopek reševanja sporov z arbitražo in predvsem z vladno določitvijo (država je namreč eden od partnerjev) sporen in bi bilo bolje predpisati rešitev v (kolektivnem) socialnem sporu.⁴⁹

Osnutek ZZVZZ-1 predlaga drugačno rešitev, ki naj bo postopek pospešila in bolj prilagodila potrebam zavarovanih oseb. Posebej trd oreh je lahko ugotavljanje dejanskih potreb zavarovanih oseb, pri čemer naj bi bili v pomoč določeni kazalniki (npr. epidemiološki in demografski) in vrednotenje zdravstvenih tehnologij. Nato bi se ugotovile zmožnosti izvajalcev zdravstvenih storitev in ZZZS naj bi nastopal kot aktivni kupec zdravstvenih storitev. Torej partnerska razmerja naj bi nadomestila kupoprodajna razmerja. Partnerska so seveda lahko bolj

⁴⁸ ZZVZZ v 23. členu morda nekoliko zavajajoče govori, da je zavarovanim osebam zagotovljeno plačilo zdravstvenih storitev. Seveda jih ZZZS ne plača zavarovanim osebam, temveč neposredno izvajalcem zdravstvene dejavnosti. To izhaja iz ZZVZZ (63. člen in naslednji), pa tudi ZZDej in ZPacP, ki govorita o mreži (izvajalcev) javne zdravstvene službe.

⁴⁹ Več G. Strban, 2005, str. 234.

demokratska, vendar je pri nas včasih res težava pogovarjati se in predvsem se dogovoriti v korist zavarovanih oseb.

4. VPLIV PRAVA EU IN NAŠIH SOCIALNIH SODIŠČ NA RAZVOJ OBVEZNEGA ZDRAVSTVENEGA ZAVAROVANJA

Na razvoj obveznega zdravstvenega zavarovanja ne vpliva samo naš zakonodajalec (predvsem s spreminjanjem ZZVZZ oziroma morebitnim sprejemom novega ZZVZZ-1 in drugimi zakoni, ki posegajo v ureditev obveznega zdravstvenega zavarovanja). Nanj vpliva tudi pravo EU in odločitve sodišč (sodišča EU in naših socialnih sodišč različnih stopenj). Zato je nujno in posebej zanimivo spremljati tudi ta razvoj.

Za osebo, zavarovano v slovenskem obveznem zdravstvenem zavarovanju obstaja več pravnih podlag zdravljenja v tujini.⁵⁰ Prva je ureditev v slovenskem pravu, ki lahko enostransko določi⁵¹ pravice mobilnih zavarovancev. Druga temelji na mednarodnem pravu dvostranskih in večstranskih sporazumov o socialni varnosti.

Dve pravni podlagi (torej skupaj tretja in četrta) sta urejeni v pravu Evropske unije (EU). To ureja povezovanje (koordinacijo) sistemov socialne varnosti z Uredbo (ES) 883/2004.⁵² Uredba temelji na svobodi gibanja državljanov Unije in države članice so dolžne sodelovati v korist zavarovanih oseb. Predvsem, če zavarovana oseba potrebuje zdravstvene storitve v drugi državi članici, jih lahko uveljavi v mreži izvajalcev javne zdravstvene službe z Evropsko kartico zdravstvenega zavarovanja. Hkrati, če država ne more pravočasno zagotoviti enakih ali enako učinkovitih zdravstvenih storitev v svoji ureditvi, mora napotiti zavarovano osebo na zdravljenje v drugo državo članico. Pri nas zavarovana oseba lahko torej v tujem (javnem) sistemu socialne varnosti uveljavi pravico iz domačega (npr. slovenskega) obveznega zdravstvenega zavarovanja. Naša država krije vse stroške zdravljenja neposredno, po cenah v tuji državi, povrne pa tudi potne stroške.

⁵⁰ Izčrпно G. Stiban (ur.) et al., 2017, str. 32.

⁵¹ Glej 4. odstavek 12. člena spremenjene ESL, ki nalaga državam pogodbenicam, da zagotovijo socialno varnost mobilnih oseb ne le s sklepanjem ustreznih dvostranskih ali večstranskih sporazumov, temveč tudi »z drugimi sredstvi«, med katere sodi tudi enostransko določeno (notranje) pravo posamezne pogodbenice.

⁵² Uredba (ES) 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, UL L 166/1, 30.4.2004, s kasnejšimi spremembami (zadnja prečiščena različica 11.4.2017) in izvedbena Uredba (ES) 987/2009, L 284/1, 30.10.2009.

Drugače je, ko oseba ne potuje v drugo državo članico kot zavarovana oseba, temveč kot kupec zdravstvenih storitev na podlagi prostega pretoka storitev. Tedaj velja drugačen pravni režim, oblikovan s strani Sodišča EU in urejen v Direktivi 2011/24/EU. Oseba kot potrošnik v drugi državi članici kupi zdravstveno storitev pri kateremkoli priznanem (licenciranem, dovoljenem) izvajalcu zdravstvene dejavnosti (v mreži izvajalcev javne zdravstvene službe ali zunaj nje) in zahteva povrnitev stroškov pri domačem nosilcu (npr. našem ZZZS). Ta možnost pa ni neomejena, saj lahko zahteva povrnitev zgolj stroškov zdravljenja (ne pa tudi poti), za tiste zdravstvene storitve, ki so pravica v državi zavarovanja in po ceni v tej državi (npr. Sloveniji). Brez napotitve lahko zahteva povrnitev le za stroške nekaterih ambulantnih storitev, ne pa tudi zahtevnejših ambulantnih in stacionarnih (bolnišničnih) storitev.

Med obema omenjenima pravnima režimoma v EU obstaja pomembna razlika. Uredba je namreč zavezujoča v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah. Drugače je z direktivo, ki je zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. Zato je treba direktivo v določenem roku prenesti v notranje pravo države članice.⁵³ Naš zakonodajalec je to storil z dopolnitvijo ZZVZZ.⁵⁴ Zato je treba primarno uporabiti določbe ZZVZZ. Napačno je lahko neposredno sklicevanje na (po presoji pisca izbrane) odločitve Sodišča EU in njihovo (pretežno) kodifikacijo v Direktivi 2011/24/EU. Časovno zadnje in neposredno uporabljivo je nacionalno pravo (torej ZZVZZ).

Hkrati je skupna značilnost Uredbe (ES) 883/2004 in Direktive 2011/24/EU, da ju je mogoče uporabiti le pri zdravljenju v tujini, torej pri čezmejnih dejanskih stanjih. Direktiva v 1. členu izrecno določa, da sama »ne vpliva na zakone in predpise držav članic o organizaciji in financiranju zdravstvenega varstva v primerih, ki niso povezani s čezmejnimi zdravstvenim varstvom. Nobena določba te direktive ne obvezuje države članice k povrniti stroškov zdravstvenega varstva, ki ga zagotavljajo izvajalci zdravstvenega varstva s sedežem na njenem ozemlju, če ti izvajalci niso vključeni v sistem socialne varnosti ali sistem javnega zdravstva te države članice.« Naš zakonodajalec slednje imenuje mreža izvajalcev javne zdravstvene službe.

⁵³ Glej 288. člen Pogodbe o delovanju EU, UL C 202, 7 junij 2016 (prečiščeno besedilo).

⁵⁴ Glej dopolnitev ZZVZZ-M, Uradni list RS, št. 91/2013.

Večkrat se pojavlja vprašanje, ali ta ureditev ne postavlja v slabši položaj zavarovancev, katerih pravni položaj je omejen zgolj na pravno ureditev ene države članice (npr. Slovenije). Vendar je to presoja nacionalnega zakonodajalca. Omenjeni Uredba in Direktiva sta blizu mednarodnemu zasebnemu pravu, ki s kolizijskimi normami določa, katero pravo naj se uporabi. Tudi v tem primeru gre za več pravnih režimov. Tako kot Uredbe ni mogoče uporabiti za zdravljenje pri povsem zasebnem izvajalcu zdravstvene dejavnosti v drugi državi članici, tudi Direktive ni mogoče uporabiti pri povsem notranjih dejanskih stanjih (torej zdravljenju v Sloveniji). Kot omenjeno, je to v polju proste presoje nacionalnega zakonodajalca.

Zdi se, da naše socialno sodišče v nekaterih nedavnih odločitvah išče možnosti, kako bi omogočilo povrnitev stroškov (iz javnih sredstev, torej obveznega zdravstvenega zavarovanja) tudi osebam, ki so prejele zdravstveno storitev pri povsem zasebnem izvajalcu zdravstvene dejavnosti. Pri tem je treba poudariti, da obstajata tudi znotraj našega zdravstvenega prava, dva pravna režima. En je mreža izvajalcev javne zdravstvene službe, financirana iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Vanjo so vključeni tako javni izvajalci in zasebniki s koncesijo. Država mora upoštevajoč zdravstvene potrebe prebivalstva to mrežo določiti in zanjo skrbeti. V tem primeru gre za socialno tveganje bolezni ali poškodbe in socialno zavarovana oseba ima pravico do zdravstvenih storitev iz sistema socialne varnosti.

Drugi pravni režim je zaseben. Oseba nastopa kot samoplačnik in zdravstvene storitve lahko kupi pri povsem zasebnem izvajalcu zdravstvene dejavnosti, torej zasebniku brez koncesije (ali pri izvajalcih, ki so sicer v mreži javne zdravstvene službe, a jim je dovoljeno opravljati tudi samoplačniške storitve).⁵⁵ V tem primeru se zdravstvena dejavnost opravlja na trgu in jo mora oseba plačati (ali biti zanjo zasebno zavarovana).

Ločitev med javnim in zasebnim pravnim režimom poudarja tudi naša Ustava. V 51. členu⁵⁶ določa, da ima vsakdo pravico do zdravstvenega varstva (beri zdravstvenih storitev) pod pogoji, ki jih določa zakon. Še več, zakon določa pravice

⁵⁵ V nekaterih državah članicah to ni dopustno oz. lahko izvajalec opravlja zasebno zdravstveno dejavnost le v delu, za katerega ne opravlja javne zdravstvene službe. Oboje hkrati lahko namreč vodi v usmerjanje pacientov iz javne v zasebno zdravstveno dejavnost pri istem izvajalcu. G. Strban (ur.), et al., 2017, str. 73.

⁵⁶ Na katerega se je tudi naše socialno sodišče že sklicevalo, npr v zadevi VI PS 904/206, 15.2.2017 v povezavi z Psp 153/2017, 25.5.2017, ali III Ps 406/2016.

do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev. Z nasprotnim razlogovanjem (*argumentum a contrario*) je jasno, da poleg zdravstvenega varstva iz javnih sredstev obstaja tudi zdravstveno varstvo iz zasebnih sredstev, s čimer sta jasno zarisana oba pravna režima zagotavljanja zdravstvenih storitev (z vidika pacientov), oziroma izvajanja zdravstvene dejavnosti (z vidika izvajalcev).

Zato je nekoliko nerazumno, da se je naše socialno sodišče ukvarjalo z vprašanjem dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti pri povrnitvi stroškov iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.⁵⁷ Zdravstvena dejavnost je dejavnost posebnega pomena za vsako družbo in jo vsaka država posebej ureja. Tako morajo imeti vsi zdravniki (in nekateri drugi zdravstveni poklici) licenco,⁵⁸ zdravstveno dejavnost pa lahko domače in tuje pravne in fizične osebe opravljajo na podlagi dovoljenja ministrstva za zdravje, če izpolnjujejo pogoje iz Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej).⁵⁹ S tem, ko je socialno sodišče ugotavljalo obstoj dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti, kar naj bi zadostovalo za povrnitev stroškov iz javnih sredstev (obveznega zdravstvenega zavarovanja) je pomešalo oba pravna režima opravljanja zdravstvene dejavnosti, torej zasebnega in javnega.⁶⁰

Pri tem je Višje delovno in socialno sodišče pravilno poudarilo, da zavarovana oseba nima pravice do povračila stroškov zdravljenja, če so bile storitve opravljene v samoplačniški ambulanti, torej v zasebnem opravljanju zdravstvene dejavnosti. Jasno je ločilo med licenco, dovoljenjem in »morebitno koncesijsko pogodbo«. Šele slednja omogoča vključitev zasebnih izvajalcev v mrežo javne zdravstvene službe.⁶¹

Kot že omenjeno, iz celotne slovenske ureditve izhaja, da ZZZS zagotavlja zdravstvene storitve v naravi (*in natura*), kar izhaja iz celotnega poglavja ZZZS o urejanju partnerskih odnosov nosilca zavarovanja z izvajalci zdravstvene dejavnosti.

⁵⁷ Glej sodbo V Ps 1609/2015, 28.12.2016 (kjer dovoljenja ni bilo).

⁵⁸ Licenca kot pogoj za opravljanje zdravniške službe je javna listina, ki dokazuje strokovno usposobljenost zdravnika za samostojno opravljanje zdravniške službe na določenem strokovnem področju (torej ne glede na to, ali zdravniško službo opravlja v javni mreži ali kot popolni zasebnik). Glej 10., 18.a, 33. in naslednje člene Zakona o zdravniški službi – ZZdrS, Uradni list RS, št. 98/99 do 40/17 in Pravilnik o zdravniških licencah, Uradni list RS, št. 48/15.

⁵⁹ Glej 3. člen ZZDej, Uradni list RS, št. 9/92 do 14/13.

⁶⁰ V sodbi III PS 71/2017 je socialno sodišče s klicajem »(!)« poudarilo, da licenca in dovoljenje obstajata. Zakaj je to storilo ni povsem jasno, saj od tega ni bila odvisna odločitev o glavni stvari (povrnitvi stroškov iz obveznega zdravstvenega zavarovanja).

⁶¹ Višje sodišče je poudarilo, da izvajalka ni imela dovoljenja za delo, kaj šele morebitne koncesijske pogodbe, zato povračilo stroškov iz obveznega zdravstvenega zavarovanja seveda ni mogoče. Psp 118/2017, 22.6.2017.

Šele, ko ZZZS z javnimi zavodi in zasebniki s koncesijo sklene pogodbe, so vključeni v mrežo javne zdravstvene službe, ki jo jasno določata ZPacP in ZZDej. Brez vsakršnega dvoma slovenski sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja ne temelji na načelu povrnitve stroškov, kot to recimo poznajo v Franciji, Belgiji in Luksemburgu.⁶² Zato določb o (primarni) povrnitvi stroškov ZZVZZ ne vsebuje, saj ta pravica ne obstaja.⁶³ Socialno sodišče je v eni zadnjih odločitev zato napačno izpeljalo sklep, da ZZVZZ ne ureja pogojev povračila stroškov zdravstvenih storitev in da zato obstaja pravna praznina.⁶⁴

Še več, kot argument je uporabilo načelo enakosti, ki naj bi bilo kršeno glede na kraj opravljene storitve. Razlogi za to stališče ne morejo prepričati. Načelo enakosti ne more biti uporabljeno golo, torej brez povezave s katero od ustavnih pravic in katero od osebnih okoliščin. Hkrati diskriminatornosti, kot neutemeljenega neenakega obravnavanja, pri omejevanju dostopa do povsem zasebnih izvajalcev v naši ureditvi, ni mogoče zaznati. Pomemben razlikovalni element je ravno mednarodni. Kot zgoraj že pojasnjeno, je mogoče pravo EU uporabiti le pri čezmejnih dejanskih stanjih. Pravo EU (vsaj omenjeni Uredba (ES) 883/2004 in Direktiva 2011/24/EU) pa v ničemer ne posega v notranjo pravno ureditev in pravni položaj oseb, za katero velja le slovensko pravo.

Če naj bi po našem pravu res veljalo, da ko je izdana napotnica pacienta, ni mogoče več omejevati kje lahko uveljavi zdravstvene storitve in ima povsem prosto izbiro doma in v tujini, potem bi lahko zdravstvene storitve uveljavil recimo tudi v ZDA ali katerikoli državi, seveda na račun našega obveznega zdravstvenega zavarovanja. Do takšnega sklepa pa ne moremo priti s prav nobeno metodo razlage. Iz celotnega zdravstvenega sistema pri nas in namenske (teleološke) razlage je jasna razmejitev med javnim in zasebnim izvajanjem zdravstvene dejavnosti.

To izhaja tudi iz ustaljene sodne prakse Višjega delovnega in socialnega sodišča, ki bo v omenjenem in podobnih primerih verjetno še odločalo. Doslej je konsistentno razlagalo, da imamo v Sloveniji uveljavljen sistem javne mreže in omejen krog izvajalcev, ki bi zdravstvene storitve izvajali v breme obveznega

⁶² Glej www.missoc.org, oktober 2017.

⁶³ Nekoliko neroden zapis, da je zavarovanim osebam zagotovljeno plačilo zdravstvenih storitev (23. člen ZZVZZ) je že bil pojasnjen in ga ni mogoče šteti za celoten sistem povrnitve stroškov. Zapisan je namreč v poglavju o vsebinskih (materialnih) pravicah in ne v poglavju o urejanju odnosov z izvajalci ali poglavju o uveljavljanju pravic. G. Strban, 2005, str. 37. V naši ureditvi obstaja le tako imenovana sekundarna povrnitev stroškov, torej le v primeru nujnega zdravljenja pri povsem zasebnem izvajalcu. Ibid., str. 40.

⁶⁴ Sodba III PS 406/2016, 16.6.2016. Glej tudi III Ps 71/2017, 18.5.2017.

zdravstvenega zavarovanja in da je javni sistem zdravstva ločen od zasebnega zdravstva.⁶⁵ Do konkurence pravnih režimov pride le v primeru mednarodnega elementa, na kar je sicer v (v tej zadevi)⁶⁶ pravilno opozorilo že prvostopenjsko socialno sodišče. Vsaka odločitev za javno ali zasebno ali čezmejno zdravljenje je, z določenimi omejitvami, v polju proste presoje posameznika in povzroči različne pravne posledice.⁶⁷ Pravica do prostega izbora izvajalca pa ima poseben pomen le za socialno zavarovane osebe (in samo ta je urejena v ZZVZZ), saj ji nasproti stoji dolžnost izvajalca socialno zavarovano osebo tudi sprejeti.⁶⁸ V času od sprejema omenjene odločitve višjega sodišča se pravo ni spremenilo, zato ni pravnega razloga, da ne bi enako veljalo tudi v prihodnje.

5. ZAKLJUČNE MISLI

Sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja kot osrednji steber zagotavljanja zdravstvenih storitev, ostaja tudi po predvidenih novostih zelo sestavljen. Ureja ga več zakonov, ki jih je treba razlagati medsebojno skladno in namensko (teleološko).

Pomembne novosti se obetajo tako v poudarjenih temeljnih načelih obveznega zdravstvenega zavarovanja, kot tudi pri opredelitvi kroga zavarovanih oseb in predvsem določnejši opredelitvi pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zdi se, da naše socialno sodišče (vsaj v nekaterih odločitvah) prehitveva zakonodajalca in precej aktivistično razlaga zakonske določbe. Recimo, če povrnitev stroškov zdravljenja pri povsem zasebnih izvajalcih v Sloveniji ni predpisana, še ne pomeni, da gre za pravno praznino (in da bi morala obstajati). Takšne razlage ne ponuja ne mednarodno pravo, ne pravo EU, ne naše nacionalno pravo. Morda ni predpisana, zato ker ne obstaja.

⁶⁵ Psp 153/2017, 25.5.2017, v povezavi z VI Ps 904/2016, 15.2.2017.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Zato je napačna ugotovitev socialnega sodišča v zadevi III Ps71/2017, da je izbira izvajalca (povsem) prosta. Pravico do proste izbire je poudarilo tudi naše Ustavno sodišče (U.I.125/97, SI:USRS:1998:U.I.125.97, Uradni list RS, št. 51/98 in OdlUS VII, 139), vendar je treba odločitev razumeti v smislu, da različna izbira lahko povzroči različne pravne posledice. V zadevi je šlo namreč za napotnico, ki jo je izdal povsem zasebni izvajalec zdravstvene dejavnosti (za zdravljenje v javni mreži) in ne za obratno situacijo, ko bi nekdo z napotnico želel k povsem zasebnemu izvajalcu.

⁶⁸ Več G. Strban, 2004, str. 27.

Seveda pa se lahko naš zakonodajalec (in v skladu z načelom delitve oblasti le on) odloči, da bo predvidel (omejeno) povrnitev stroškov zdravljenja pri povsem zasebnih izvajalcih (kot so to recimo storili v Avstriji ali Nemčiji).⁶⁹

Tako kot v drugih državah, tudi pri nas obstaja (in je nujna) delitev na javno in zasebno zdravstvo. Prvo se financira iz javnih sredstev (obveznega zdravstvenega zavarovanja), drugo je bolj podvrženo tržnim načelom. Zdravstvo je posebno in tržna načela ne delujejo, saj povpraševanje (po vseh vrstah zdravstvenih storitev) zmeraj presega ponudbo. Zato mora zakonodajalec oblikovati mrežo javne zdravstvene službe (v katero vključi javne zavode in zasebnike s koncesijo), z upoštevanjem zdravstvenih potreb prebivalstva. Dolžnost države je namreč omogočiti enak in pravičen dostop (*equitable access*)⁷⁰ do visokokakovostnih zdravstvenih storitev vsem.

LITERATURA

Kresal, Barbara, v Šturm, Lovro et al.: Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002

Kresal-Šoltes, Katarina: Normativna funkcija nosilca obveznega zdravstvenega zavarovanja in načelo zakonitosti, Podjetje in delo, št. 2/1999, str. 311-327.

Novak, Mitja (ur.), Končar, Polonca (ur.), Bubnov-Škoberne, Anjuta (ur.), et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela: s komentarjem. GV založba, Ljubljana 2006.

Schulin, Bertram: Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 1, Krankenversicherungsrecht, Verlag C. H. Beck, München, 1994.

Spasova S., Bouget D. and Vanhercke B. (2016) Sick pay and sickness benefit schemes in the European Union, Background report for the Social Protection Committee's In-depth Review on sickness benefits (17 October 2016), European Social Policy Network (ESPN), Brussels, European Commission.

Strban, Grega: Cost sharing for Health and Long-term Care Benefits in Kind, MISSOC Analysis 2014/1, MISSOC Secretariat, For the European Commission, DG Employment, Social Affairs & Inclusion, 2014, str. 1-39.

Strban, Grega (ed.); Berki, Gabriella; Carrascosa Bermejo, Dolores; Van Overmeiren, Filip: Access to healthcare in cross-border situations, Analytical Report 2016, Report prepared for the European Commission, FreSso, 2017, str. 1-101.

Strban, Grega: Pravica do izbire osebnega zdravnika. Delavci in delodajalci, št. 1/2004, str. 27-48.

Strban, Grega: Pravna vprašanja predvidenih reform pokojninskega zavarovanja, Pravna praksa-PP, št. 46/2009, str. 9-11.

⁶⁹ G. Strban (ur.) et al., 2017, str. 59, 73, 81, 85.

⁷⁰ Glej 3. člen Konvencije o človekovih pravicah v zvezi z biomedicino (Oviedska konvencija), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/98.

Strban, Grega: Prenova obveznega zdravstvenega zavarovanja – zadostujejo spremembe obstoječega zakona ali je nujen sprejem novega?, Delavci in delodajalci, št. 4/2016, str. 585-607.

Strban Grega: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2005.

Strban, Grega: Vpliv posebnega urejanja pacientovih pravic na postopek uveljavljanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2009, str. 249-270.

Foreseen Novelties in the Mandatory Health Insurance

Grega Strban*

Summary

The law of social security, including mandatory health insurance has to follow the modified societal relations. It is a reflection of the constitutional principle of the state governed by the rule of law. It should not be robust and insensitive to the developments in the society. In such case, the system might survive, but the affected persons might end up in worse legal, social and economic situation. Therefore, legal adjustments are required. It is believed that mere modifications of the present Health Care and Health Insurance Act (ZZVZZ) could no longer suffice and a new act (ZZVZZ-1) has to be passed.

The Ministry of health has introduced the first draft of the ZZVZZ-1, which was subject of analysis of the present article. It should introduce certain definitions. Some might be useful for understating and construing the act, but some are more general and the question of their necessity might arise. Moreover, some definitions might be missing. If there is (more socio-political) definition of health, for mandatory health insurance, legal definition of disease might be even more important.

For the first time the act should introduce basic principles of healthcare and health insurance. They are universality, solidarity, equality, accessibility, quality and services tailored to the individual needs. The basic principles might sound convincing, but what is crucial is, how these principles are followed through in the text of the entire legislative act.

The scope of insured persons is modernised and priority order of insurance is clearly set. Moreover, all children shall be insured in their own capacity and not as family members. The latter remained partners of an insured person, with certain additional limitations. For family members registered residence should suffice. At the moment, the legislative act requires permanent residence, which might be too strict for family members of a migrant worker (who shall enjoy equal

* Grega Strban, PhD, Professor and Vice Dean at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
grega.strban@pf.uni-lj.si

social and fiscal advantages as other workers). Therefore, the government has decided that registered residence is enough. The solution might be correct, but the means are legally inadmissible (position of the government can hardly modify the rules of the legislative act).

What is still not foreseen in the drafted legislative proposal is the definition of a disease. It is a social risk at the occurrence of which benefits (in kind and in cash) have to be provided.

Nevertheless, the rights of socially insured persons should be more concretely defined in a legally abstract manner. Hence, the decisions of the Slovenian Constitutional Court and legal theory, which have argued that the rights and their limitations have to be regulated in the legislative act, are being taken into account. Rules and regulations may contain professional medical and technical legal norms, which are not suitable for regulation in legislative acts.

Therefore, the ZZVZZ-1 should enumerate and regulate the rights to benefits in cash and in kind. Among the latter are the rights to preventive healthcare, curative medical treatment, rehabilitative services, care and palliative care, pharmaceuticals, medical aids and urgent transport (ambulance) services. They shall include medical and dental services as well as services of pharmacies. More concretely, the List of healthcare services (also pharmaceuticals and aids) should be determined by the health insurance carrier. Further development of services in rules and regulations could then, from the medical perspective, follow the developments of medical science and practice, without modifications of the legislative act itself.

Slightly more provisions on procedure on how to receive healthcare should be prescribed. However, the procedure remains regulated in more legislative acts, next to ZZVZZ-1 also in the Patients' rights act. Hence the new ZZVZZ-1 should be limited to the free choice of a physician and further referral to medical specialists at the secondary and tertiary level of medical activities.

One of the novelties among the cash benefits should be limitation of the sickness cash benefit to one year or one and a half years in two years. Slovenia seems to be one of only two countries (next to Bulgaria), where sickness cash benefit is not limited in time.

The relations between the health insurance carrier and healthcare providers should be newly shaped as well. Partners' negotiations seem to be ineffective and many decisions are taken by the arbitration or even the government. The

carrier should assume the role of an active buyer of healthcare, after analysing the healthcare needs and providers' capacities, but without negotiations, as it is the case today.

Special attention is devoted to the influences of EU law and the decisions of the Slovenian social courts of law, also construing the EU law in concrete cases. There are many legal bases for cross-border healthcare. It should be distinguished between coordination of social security systems (Regulation (EC) 883/2004) and free movement of (health) services (Directive 2011/24/EU). It seems that the Slovenian social courts of law have rather recently used the free movement arguments also to open access to purely private healthcare providers from the funds of mandatory health insurance. They have argued that the law should regulate reimbursement of costs in purely internal situations and have filled the assumed legal void themselves. However, EU law on free movement of services becomes applicable only in cross-border situations. Maybe, the law is silent on such internal reimbursement of costs, because such right does not exist in purely national legal situations (under no legal basis, national, EU or international law). The decisions of the higher and Supreme court were clear so far and will have to clarify the matter also in these cases.

The proposed ZZVZZ-1 is still to face the parliamentary discussion and will be probably further modified in the process. In any case, it is the duty of the State to guarantee equal and equitable access to high quality healthcare to everyone.

Bodo od evropskega socialnega dialoga ostali samo še nezavezujoči dogovori? Pregled in analiza obstoječih praks

Valentina Franca*

UDK: 349:347.9:061.1EU

Povzetek: V prispevku je na podlagi razvoja evropskega socialnega dialoga ter aktualnega dogajanja predstavljena problematika implementacije dogovorov, doseženih med evropskimi socialnimi partnerji, v zakonodaje držav članic Evropske unije. Zaradi raznovrstnosti dogovorov, neenotne prakse, različne moči nacionalnih socialnih partnerjev ter šibke vloge Evropske komisije prihaja do neenakega položaja delavcev. Za ohranitev ter krepitev socialnega dialoga na evropski ravni se je ravno tako treba upreti težnji, da bi bili izidi socialnega dialoga nezavezujoči ter vse manj socialni.

Ključne besede: socialni dialog, sindikati, delodajalska združenja, Evropska komisija, Pogodba o delovanju Evropske unije, okvirni sporazumi

Will Unbinding Agreements be All that's Left of the European Social Dialogue? An Overview and Analysis of Existing Practices

Abstract: On the basis of the development of the European social dialogue and current events, the article introduces the issue of implementation of agreements reached among European social partners to the legislations of the EU member countries. The diversity of agreements, non-uniform practice, different power of national social partners, and weak role of the European Commission result in unequal position of workers. In order to preserve and strengthen the social dialogue at the European level it is also required to resist the tendency of making the outcomes of social dialogue non-binding and less and less social.

* Valentina Franca, doktorica znanosti, izredna profesorica, Fakulteta za management Univerze na Primorskem

valentina.franca@fm-kp.si

Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Management, University of Primorska, Slovenia

Key words: *social dialogue, trade unions, employers organization, European Commission, Treaty on the Functioning of the European Union, framework agreement*

1. UVOD

V splošnem prevladuje prepričanje, da je socialni dialog vrednota, ki jo je treba ohraniti ter krepiti. Tudi Evropska komisija meni, da je socialni dialog pomemben element evropskega socialnega modela, saj ima ključno vlogo pri spodbujanju konkurenčnosti, pravičnosti ter krepitvi ekonomske in socialne blaginje.¹ Pojmovanja socialnega dialoga so različna, v osnovi pa ga lahko opredelimo kot razpravo, posvetovanje, pogajanja, skupno odzivanje in ukrepanje med socialnimi partnerji, med katere v širšem smislu uvrščamo predstavnike delavcev, delodajalcev ter države. V času nedavne ekonomske krize je socialni dialog v marsikateri evropski državi odigral ključno vlogo pri vzpostavljanju ravnovesja na trgu dela. Na teh izhodiščih je Evropska komisija leta 2015 pričela z izvajanjem aktivnosti za razvoj in krepitev socialnega dialoga v okviru delovne skupine na visoki ravni (angl. high – level conference), s katero je tudi obeležila 30-to obletnico evropskega socialnega dialoga.² Socialni dialog izpostavlja tudi kot pomemben dejavnik evropske zaposlovalne in socialne politike ter izzivov, ki so prisotni tako zunaj kot znotraj trga dela, zato so junija 2016 predsedstvo Sveta, Evropska komisija in evropski socialni partnerji podpisali dokument, s katerim so se zavezali določenim aktivnostim tako na panožni kot medpanožni ravni s ciljem izboljšati delovanje evropskega socialnega dialoga ter vpliva na evropske in nacionalne politike.³ Za doseg tega cilja je treba zlasti okrepiti notranje sposobnosti bipartitnega socialnega dialoga na evropski in na nacionalni ravni ter izboljšati kakovost postopkov socialnega dialoga nasploh, vključno z implementacijo sprejetih odločitev. Ugotavlja se namreč, da obstajajo velike težave

¹ Evropska komisija 2015.

² Leta 1985 je takratni predsednik Evropske komisije Jacques Delors povabil predstavnike medpanožnega socialnega dialoga (ETUC, CEEP in UNICE – danes BusinessEurope) v Val Duchesse, grad v bližini Bruslja, da bi skupno razpravljali o ekonomski in socialni situaciji ter socialnih izzivih, povezanih s takrat nastajajočim notranjim evropskim trgom.

³ *A new start for Social Dialogue*. Statement of the Presidency of the Council of the EU, the European Commission and the European Social Partners, Bruselj, 27. 6. 2016.

pri dosegu nekaterih držav članic,⁴ zlasti zaradi šibkega položaja ter oslABLJENE moči socialnih partnerjev na nacionalni ravni ter ne dovolj učinkovite promocije evropskega medpanožnega in panožnega socialnega dialoga. Dodatno pa se ta problem kaže v šibki implementaciji sporazumov, sprejetimi med evropskimi socialnimi partnerji, ki odpira vprašanje ne samo učinkovitosti temveč tudi smiselnosti evropskega socialnega dialoga. Za nekatere države je namreč značilna nizka implementacija tovrstnih sporazumov, zato ostajajo prevečkrat te vsebine le mrtva črka na papirju.

Obstaja več različnih možnosti, kako se lotiti tega problema ter doseči zastavljene cilje v smeri večje kakovosti evropskega socialnega dialoga. Evropska komisija ob tem izpostavlja problem sporočanja (angl. articulation) med socialnimi partnerji tako na horizontalni kot vertikalni ravni.⁵ Meni namreč, da bi bilo treba jasneje opredeliti pravice in obveznosti med evropskimi socialnimi partnerji glede implementacije doseženih sporazumov ter povečati sinergije med in na različnih ravneh socialnega dialoga (medpanožni, panožni in podjetniški), za kar bi bilo nujno treba izboljšati sporočanje in koordinacijo. Da se bo ta problem pojavil, so avtorji opozarjali že takoj po zadnji večji širitvi Evropske unije leta 2004.⁶ Poudarjali so, da pri razvoju evropskega socialnega dialoga ne bo dovolj komunikacija od »zgoraj navzdol« (angl. top down approach), temveč da bo treba pozornost usmeriti tudi na vertikalne (»od spodaj navzgor«, angl. bottom up approach) in horizontalne ravni evropskega socialnega dialoga, to je med evropskimi in nacionalnimi organizacijami socialnih partnerjev. Kot enega ključnih vidikov razvoja evropskega socialnega dialoga so predvidevali sposobnost socialnih partnerjev za povečevanje sporočanja med njihovimi organizacijami na evropski, nacionalni, panožni in podjetniški ravni.⁷ Z današnje perspektive se

⁴ Kot države, za katere je značilna nizka implementacija sporazumov sprejetih na ravni evropskega socialnega dialoga, se navajajo Bolgarija, Ciper, Grčija, Estonija, Madžarska, Litva, Malta, Romunija in Slovaška (ETUC, UEAPME, BusinessEurope in CEEP 2016). Tem državam je skupno, da je članstvo v sindikatih in delodajalskih združenjih relativno nizko, kolektivna pogajanja se odvijajo večinoma na podjetniški ravni, razširjena veljavnost kolektivnih pogodb bodisi ni mogoča bodisi se redko uporabi ter razen Grčije so to države, ki so se pridružile EU po letu 2004.

⁵ Evropska komisija 2012, str. 34.

⁶ Leonard in drugi 2007, str. 77.

⁷ To je nedvomno velik izziv, zlasti upoštevajoč večstopensko značilnost evropskih industrijskih razmerij (angl. multi – level governance), kar se kaže kot vedno večja institucionalna raznolikost evropskega socialnega dialoga, kakor tudi raznolikost glede izidov v kvalitativnem in kvantitativnem smislu (več v Marginson in Sisson 2006; Basingstoke in Hyman 2005).

kot eden večjih problemov izpostavlja težnja, ki je zlasti prisotna s strani delodajalskih organizacij, da bi bili izidi socialnega dialoga nezavezujoči.⁸

Na podlagi zgoraj navedenih teoretičnih izhodišč je namen prispevka predstaviti in analizirati problematiko šibke implementacije sprejetih sporazumov ter drugih dokumentov med evropskimi socialnimi partnerji v zakonodajo in/ali avtonomne oziroma druge akte na nacionalni ravni držav članic. Pri tem bomo izluščili prepreke za trenutno šibko aktivnost nacionalnih organizacij socialnih partnerjev ter oblikovali predloge za boljšo implementacijo sprejetih sporazumov na evropski ravni za kakovostnejši evropski socialnih dialog.

2. PRAVNI OKVIR EVROPSKEGA SOCIALNEGA DIALOGA IN DVOJNA NARAVA SPORAZUMOV

Evropski socialni dialog je večplasten pojem; kot socialni dialog se v tem kontekstu razumejo tako institucionalizirani postopki posvetovanj, ki vključujejo evropske socialne partnerje vključno z evropskimi institucijami (tripartitni socialni dialog), kot tudi postopki med socialnimi partnerji na različnih ravneh industrijskih razmerij (zlasti bipartitni socialni dialog).⁹ Od začetkov evropskega socialnega dialoga v sredini 70-ih let prejšnjega stoletja, njegove institucionalizacije po letu 1985, je bil njegov namen v splošnem zagotavljati koristi tako za delavce kot delodajalce, kar se je nadgrajevalo v smeri socialne dimenzije enotnega evropskega trga. Ta pristop sta kasneje priznali tudi Maastrichtska in Amsterdamska pogodba s specifičnimi določili glede socialnega dialoga, na podlagi dogovora evropskih socialnih partnerjev iz leta 1991.¹⁰ Ta razvoj je pripeljal do treh glavnih oblik evropskega socialnega dialoga:¹¹

- tripartitni socialni dialog med medpanožnimi socialnimi partnerji na ravni EU in

⁸ Tako kažejo tudi preliminarni izsledki Eurofoundove raziskave *Provision of a qualitative research study on the articulation between the EU level and national levels of social dialogue*, v kateri sodeluje tudi avtorica tega prispevka; raziskava bo predvidoma zaključena februarja 2018. Podobno ugotavljajo tudi sindikati (več v izjavi ETUC 2016).

⁹ European Industrial Relations Dictionary 2010.

¹⁰ Social policy agreement 1991.

¹¹ Strinjamo se z mnenji (denimo tudi z mnenjem Evropske komisije), da se med oblike evropskega socialnega dialoga štejejo tudi evropski sveti delavcev, kjer se vzpostavljajo evropske platforme socialnega dialoga v multinacionalkah (združevanje managementa in delavskih predstavnikov).

- evropskimi institucijami, vključno s tristranskim socialnim vrhom (angl. Tripartite Social Summit; ustanovljen leta 2003);
- medpanožni evropski socialni dialog med sindikalnimi in delodajalskimi organizacijami na ravni EU¹², vključno z odborom za socialni dialog (angl. Social Dialogue Committees)¹³ ter
 - evropski panožni socialni dialog med panožnimi sindikati in delodajalskimi organizacijami, vključno z odborom za panožni socialni dialog (angl. Sectoral Social Dialogue Committee).

Za evropski socialni dialog je zelo pomembna Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU),¹⁴ ki v členih 151 in 152 zavezuje Evropsko komisijo k posvetovanju s socialnimi partnerji o ekonomskih in socialnih vprašanjih, hkrati pa daje socialnim partnerjem pravico za sklepanje avtonomnih sporazumov na ravni EU. Hkrati je treba poudariti, da imajo evropske institucije na podlagi 152. člena PDEU nalogo aktivnega spodbujanja socialnega dialoga. Naloga Evropske komisije je tako spodbujati posvetovanje med socialnimi partnerji na ravni EU in sprejeti vse ustrezne ukrepe za olajšanje njihovega dialoga, pri čemer partnerjem zagotovi uravnoteženo podporo (154. člen Pogodbe o delovanju EU). Pred predložitvijo dogovorov na področju socialne politike se Evropska komisija s socialnimi partnerji posvetuje o možni usmeritvi ukrepov EU. Če po teh posvetovanjih Evropska komisija oceni, da so ukrepi EU priporočljivi, se s socialnimi partnerji posvetuje o vsebini predvidenega predloga. Socialni partnerji predložijo Evropski komisiji mnenje ali, kadar je to primerno, priporočilo. Pri teh posvetovanjih lahko socialni partnerji obvestijo Evropsko komisijo, da želijo začeti postopek, predviden v členu 155. PDEU, to je, da dialog med njimi na ravni EU privede do pogodbenih razmerij, tudi sporazumov. Takšni sporazumi se izvajajo bodisi v skladu s postopki in prakso socialnih partnerjev in držav članic ali v zadevah iz člena 153. PDEU na skupno zahtevo podpisnic s sklepom Sveta, sprejetim na predlog Evropske

¹² Obstajajo tri glavne medpanožne organizacije (delodajalci BusinessEurope in CEEP, ETUC – delavci) in tri medpanožne organizacije, ki predstavljajo določene skupine delavcev ali podjetij (Eurocadres, UEAPME in CEC), ter še »specifična organizacija« - European Association of Chamber of Commerce and Industry.

¹³ Odbor za socialni dialog je bil ustanovljen leta 1992, sestavlja ga po 32 predstavnikov sindikatov in delodajalcev, predseduje pa mu Evropska komisija. Običajno se sestaja trikrat letno in lahko ustanovi delovne skupine za posamezna vprašanja oziroma področja.

¹⁴ Uradni list EU, št. C 202, 7. 6. 2016 – prečiščena različica.

komisije.¹⁵ Ravno slednje je ena izmed ključnih vlog delovanja evropskega socialnega dialoga, to je njegov prispevek k oblikovanju evropske zakonodaje in politike preko dogovorov, ki so implementirani preko direktiv Sveta na podlagi 155. člena PDEU. Do sedaj so bili na takšen način dogovorjeni in v direktive preneseni štiri sporazumi¹⁶ na medpanožni ravni in pet sporazumov na panožni ravni.¹⁷ Poleg tega je bilo po letu 2010 na podlagi 155. člena PDEU sklenjenih še nekaj dogovorov, ki čakajo, da dobijo svojo podobo v obliki direktive.¹⁸

Druga možnost, ki jo imajo socialni partnerji, je sklenitev avtonomnega sporazuma na lastno iniciativo, za katerega se je uveljavil izraz »*new generation texts*«. Takšni sporazumi se ne prenesejo v direktive, iz česar izvira tudi problem dvojnosti sprejetih sporazumov na evropski ravni, kajti za implementacijo tistih, ki so preneseni v direktive, skrbi Evropska komisija, za ostale pa socialni partnerji sami. V splošnem takšni sporazumi predstavljajo splošni okvir, ki zavezuje podpisnike k implementaciji na nacionalni ravni skladno z nacionalnimi pravili ter praksami v skladu s postopki in prakso socialnih partnerjev in držav članic (kakor določeno v 155. členu PDEU). Trenutno so v veljavi štiri takšni sporazumi na medpanožni ravni¹⁹ ter šest na panožni oziroma več-panožni ravni (angl. *multi-level sector*).²⁰ V primeru tako sprejetih sporazumov je implementacija v rokah socialnih partnerjev, ki so sami odgovorni za izvedbo vseh potrebnih aktivnosti, za nadzor in spremljanje izvajanja. Ravno implementacija tovrstnih sporazumov je v praksi problematična na medpanožni in panožni ravni. Ker nimajo neposrednih pravnih učinkov, prevladuje večinsko stališče, da se štejejo za mehke vire prava EU (angl. *soft law*).

¹⁵ Natančnejša predstavitev postopka med Evropsko komisijo in socialnimi partnerji, kakor ga določa PDEU, ni namen tega prispevka.

¹⁶ Okvirni sporazumi o starševskem dopustu (1995), zaposlitvi za krajši delovni čas (1997) in za določen čas (1999) ter revidiran sporazum o starševskem dopustu (2009).

¹⁷ Dogovori v panogah pomorstva (1999 in 2009), železniškega (2005) in letalskega (2000) prometa ter zdravstveni dejavnosti (2010).

¹⁸ Dogovori v panogah vodnega prometa (2012), frizerstva (2012 in 2016) in ribištva (2012) ter dogovor o obveščanju in posvetovanju javnih uslužbencev (2015).

¹⁹ Telework (2002), stres na delovnem mestu (2004), trpinčenje in nasilje na delovnem mestu (2007) ter o vključujočem trgu dela (2010).

²⁰ O poklicnem usposabljanju v kmetijstvu (2002), evropski licenci za šoferje pri čezmejnih povezanih prevozi (2004), o zdravstveni zaščiti delavcev, ki prihajajo v stik s kristalnim silicijevim dioksidom (14 panog; 2006), o zmanjševanju izpostavljenosti delavcev tveganju mišično-kostnih obolenj v kmetijstvu (2006), implementaciji evropskega frizerskega certifikata (2008) ter o profilu kompetenc v kemični industriji (2011).

2.1. Manj formalne oblike evropskega socialnega dialoga

Poleg tega je treba upoštevati, da evropski socialni partnerji poleg sporazumov, ki jih socialni partnerji sprejemajo na podlagi 155. člena PDEU, sprejemajo še vrsto drugih odločitev v različnih oblikah in katerih implementacija v praksi ostaja neznanka. To so zlasti: i) *procesno usmerjena besedila* (angl. process-oriented texts) oziroma priporočila o standardih in načelih (akcijski okvirji, smernice in kodeksi ravnanja, usmeritve na področju politike ipd.); ii) *skupna mnenja in izjave* (angl. joint opinions, declarations and tools) za učinkovitejšo diseminacijo in izmenjavo informacij; iii) *postopkovna besedila* (angl. procedural texts) glede notranjega delovanja socialnega dialoga; iv) *poročila* o spremljanju izvajanja ter nadzor implementacije sprejetih dogovorov na nacionalni ravni (angl. follow-up reports);²¹ v) *avtonomne delovne programe* (angl. autonomous work programmes),²² s katerimi evropski socialni partnerji določajo svoje prioritete;²³ ter vi) *okvirje ukrepov* (angl. framework of actions) za različna področja, denimo za vseživljenjski razvoj kompetenc in kvalifikacij (2002), spolno enakost (2005) ter zaposlovanje mladih (2013).

Med manj formalne oblike oziroma izide evropskega socialnega dialoga se štejejo tudi skupno prepoznavanje ključnih tem za pogajanja in razprave o zaposlovanju in socialnih posledicah evropske politike in strategijah, ki lahko dobijo svoj epilog v eni izmed izidov evropskega socialnega dialoga; vodenje skupnih transnacionalnih projektov za spodbujanje izmenjave mnenj in dobrih praks z možnimi izidi, kot so skupne publikacije, priporočila in podobni dokumenti; organizacija skupnih seminarjev in konferenc in podobno. V okviru manj formalnih oblik evropskega socialnega dialoga velja izpostaviti prepoznavanje ključnih tem za razpravo in pogajanja. Z vidika nacionalnih socialnih partnerjev je to priložnost za sodelovanje in proaktivnost ter za opozarjanje na problematiko, ki je morda manj vidna z evropske perspektive. Poleg tega to predstavlja podlago za kasnejše sklepanje sporazumov ali celo podlago za direktive. V trenutno aktualnem skupnem dokumentu oziroma delovnem programu²⁴ (t. i. *joint actions*) so se evropski socialni partnerji zavzeli za osem vsebinskih področij, ki jih bodo razvijali. Med drugim so to aktivno staranje, ravnovesje med delom in zasebnim življe-

²¹ Evropska komisija 2004.

²² Trenutno je v veljavi peti po vrsti, za obdobje 2015 – 2017.

²³ Denimo, da bodo avtonomno prispevali k oblikovanju politik, ki (ne)posredno vplivajo na zaposlovanje in trg dela, krepili in razvijali socialni dialog v državah članicah in podobno.

²⁴ Partnership for inclusive growth and employment 2015.

njem, razlike v plačah med spoloma, kompetence v digitalni ekonomiji, vajeništvo itd. Z nacionalnega vidika so tovrstne vsebinske usmeritve zelo pomembne tako z vidika sporočanja evropskim socialnim partnerjem o stanju na nacionalni ravni kakor tudi o predlogih za nadaljnjo razpravo ter urejanje.

2.2. Sporazumi v praksi

Na podlagi dostopnih podatkov²⁵ je mogoče povzeti, da so socialni partnerji na medpanožni in panožni ravni v zadnjih 14 letih skupna stališča najpogosteje predstavili v obliki skupnih mnenj in izjav, bistveno manj je bilo procesno usmerjenih besedil ter poročil o spremljanju izvajanja sprejetih dogovorov. Najmanj pa je bilo dogovorjenih ravno sporazumov, ki so bili kasneje sprejeti v obliki direktiv, ter okvirnih sporazumov med socialnimi partnerji. Številke tako potrjujejo tudi ugotovitve raziskav,²⁶ iz katerih je razviden trend v smeri pravno nezavezujočih besedil v primerjavi z direktivami na drugi strani. To ima zelo močan vpliv na implementacijo izidov evropskega socialnega dialoga,²⁷ kajti vsebine, ki dobijo svojo končno obliko v direktivi, imajo možnost sankcij, če niso ustrezno implementirane, odgovornost je na nacionalnem zakonodajalcu. V primeru avtonomnih sporazumov pa je njihova prihodnost odvisna zgolj od pogajanj oziroma sposobnosti socialnih partnerjev, da jih implementirajo v skladu s 155. členom PDEU. V tem primeru odgovornost ni na državah članicah, temveč na samih socialnih partnerjih, ki so odgovorni za vse postopke implementacije. Vse je torej odvisno od predanosti, pripravljenosti in sposobnosti nacionalnih socialnih partnerjev – najprej na evropski, nato pa na nacionalni ravni. Ker pa so sposobnosti in zmožnosti socialnih partnerjev v državah članicah različne, je implementacija zelo heterogena, kar povečuje razkorak med državami članicami ter vodi do zelo neenakega položaja delavcev v državah članicah EU. V izhodišču se v nekaterih državah članicah ne odločijo za implementacijo bodisi ker ni politične volje ali zaradi nestrinjanja socialnih partnerjev; kjer pa se odločijo za implementacijo, lahko to storijo na različne načine: z zakoni, kolektivnimi pogodbami, posebnim kolektivnim dogovorom, skupnimi izjavami, kot primeri dobre prakse, skupno

²⁵ Evropska komisija 2015 in podatki iz podatkovne baze Evropske komisije - *Social dialogue texts database* 2017.

²⁶ Na primer Weber 2008, Pochet in drugi 2009; Degryse 2015.

²⁷ Tako tudi Keller/Weber, 2010.

publikacijo in podobno,²⁸ od česar je seveda odvisno, ali so implementirane norme pravno zavezujoče ali ne. Velikokrat se namreč zgodi, da socialni partnerji na nacionalni ravni raje izberejo možnost implementacije v obliki nezavezujočih besedil, kar pa vodi v nedoseganje ciljev evropskega socialnega dialoga.²⁹ Nenazadnje, učinkovitost implementacije zajema tudi praktično izvedbo vsebin, to je vpliv na prakse v organizacijah in podobno, kar je težko meriti, zlasti upoštevajoč razlike med državami članicami v najširšem smislu.³⁰

Razlogov za takšno stanje je več, med drugim gre izpostaviti različno razvitost industrijskih razmerij v državah članicah, položaj in moč sindikatov (vključno s številčnostjo sindikalnega članstva), organiziranost delodajalskih združenj, finančne zmožnosti socialnih partnerjev, razširjenost kolektivnih pogajanj.³¹ Po drugi strani ne gre zanemariti tudi »mehkejših« dejavnikov, kot je občutek »lastništva« ter poistovetenost s potekom in izidi evropskega socialnega dialoga,³² na kar nedvomno vpliva tudi sama aktivnost in pričakovanja nacionalnih socialnih partnerjev od evropskega socialnega dialoga. Raziskave,³³ tako na medpanožni kakor na panožni ravni, so namreč pokazale znatne razlike glede pričakovanj socialnih partnerjev (ne samo med sindikati in delodajalci, ampak tudi med sindikati in delodajalci v različnih državah) glede dodane vrednosti in praktičnih izidov evropskega socialnega dialoga.³⁴ Ravno tako se lahko po panogah znatno razlikuje motivacija in zainteresiranost za udejstvovanje v evropskem socialnem dialogu, kajti neustrezna vključenost in nepovezanost lahko pripelje do različne motiviranosti za implementacijo, kar v končni fazi vodi do različnega položaja delavcev v državah članicah EU.

Iz tega izhaja tudi močna slabost evropskega socialnega dialoga, to je pomanjkanje mehanizmov za učinkovito implementacijo sprejetih avtonomnih dogovorov ter drugih besedil tako na medpanožni kakor tudi panožni ravni. Med socialnimi partnerji na ravni EU ter na nacionalnimi ravni ni hierarhičnega odnosa, poleg

²⁸ Več in bolj podrobno po državah članicah za posamezen sporazumov v ETUC, UEAPME, BusinessEurope in CEEP 2016.

²⁹ Itschert in Alfaitate 2016.

³⁰ Prosser 2017.

³¹ Več v ETUC, UEAPME, BusinessEurope in CEEP 2016; Evropska komisija 2010; Eurofound 2016.

³² Tako tudi v izjavi Tripartite Social Summit: *Declaration on a new start for a strong Social Dialogue* 2016.

³³ Voss in drugi 2011; Degryse 2015.

³⁴ Clauwaert 2010; Degryse 2011.

tega se znova in znova poudarja prostovoljnost evropskega socialnega dialoga. Z vidika položaja delavca je namreč sporno, da so tovrstni sporazumi nezavezujoči (razen tistih, ki so preneseni v direktive) ter da je njihova implementacija odvisna od samih socialnih partnerjev ter vrste drugih dejavnikov, kakor so navedeni v predhodnih odstavkih. Če se želi v praksi uresničiti zavezanost h kakovostnejšemu ter učinkovitejšemu evropskemu socialnemu dialogu, bi bilo treba urediti odnos med nacionalnimi in evropskimi organizacijami socialnih partnerjev tudi z vidika mandata, ki ga imajo slednji. To seveda ni preprosta naloga, zlasti zaradi raznolikosti med državami članicami, vendar je ključna. Evropska komisija je že leta 2004³⁵ poudarila pomen možnih sinergij med vsemi oblikami socialnega dialoga tako na nacionalni kot na evropski ravni. Razvoj socialnega dialoga bi moral potekati v obeh smereh (od zgoraj navzdol in obratno), zato sta urejenost odnosov ter sporočanje ključnega pomena, da do implementacije sprejetih dogovorov sploh pride, sicer so pod vprašanjem aktivnosti evropskih socialnih partnerjev. Podobno poudarjajo tudi Svet, Evropska komisija in evropski socialni partnerji,³⁶ da je treba za kakovostnejši socialni dialog med drugim razjasniti odnose med sporazumi, ki jih sprejemajo socialni partnerji, s ciljem boljše pravne ureditve. Dejstvo je namreč, da imajo izidi evropskega socialnega dialoga posreden in neposreden vpliv na zakonodajo, ki pa trenutno ne zagotavlja enakega položaja delavcev v državah članicah EU. Ustrezen korak k odpravi tega bi bil tudi razvoj natančnejše in jasnejše slike o konceptu reprezentativnosti tako na nacionalni kot evropski ravni, kakor tudi vpliv, ki ga ima do politik in snovanja zakonodaje.³⁷ Treba je namreč zagotoviti, da evropski socialni dialog temelji na reprezentativnih socialnih partnerjih v državah članicah, kar lahko predstavlja ustrezno podlago za mandat na ravni evropskih socialnih partnerjev.

³⁵ Evropska komisija 2004.

³⁶ *A new start for Social Dialogue*. Statement of the Presidency of the council of the EU, the European Commission and the European Social Partners, Bruselj, 27. 6. 2016.

³⁷ Obsežno študijo o reprezentativnosti socialnih partnerjev na nacionalni, mednarodni in evropski ravni s pomenljivimi rezultati je izdelala Eurofound 2016. Ta je pokazala, da je koncept reprezentativnosti relativno kompleksen ter zelo nacionalno pogojen. Vseeno avtorji izpostavljajo vprašanje, ali ne bi kazalo razmisliti o enotnih okvirjih na EU ravni, kar bi omogočilo poenotenje na nacionalnih ravneh držav članic. Glede na občutljivost ter zahtevnost problematike menimo, da je takšen razplet v bližnji prihodnosti malo verjeten.

3. POSEBNOSTI EVROPSKEGA PANOŽNEGA SOCIALNEGA DIALOGA

V okviru evropskega socialnega dialoga se vedno bolj poudarja pomen dogajanj na panožni ravni, kar je tudi posledica njihovega razvoja. Dinamiko institucionalizacije panožnega socialnega dialoga je mogoče na podlagi predhodnih raziskav³⁸ oblikovati v tri glavne faze oziroma generacije. Prva generacija odborov je izhajala iz svetovalnih in skupnih odborov, ki so bili pogosto ustanovljeni kot del Evropske skupnosti za premog in jeklo ali v okviru začetnih korakov za vzpostavitev skupnega trga (npr. jeklo, rudniki, kmetijstvo, morski ribolov). Po vzpostavitvi okvira za evropski panožni socialni dialog leta 1998 so bili ti skupni odbori uradno opredeljeni kot odbori za panožni socialni dialog. Druga generacija odborov je nastala, ko se je izoblikoval notranji trg z večjo liberalizacijo, privatizacijo in čezmejno mobilnostjo delavcev. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja so delovali skupni odbori ali neformalne delovne skupine (poštne storitve, gradbeništvo, bančništvo, trgovina, zavarovalništvo, telekomunikacije, električna energija). Po letu 2000 so se evropski panožni socialni odbori razširili še na druge panoge, kot so gostinstvo, bolnišnice, ladjedelnice, avdiovizualno področje, kemična in kovinska panoga ipd. Njihov glavni poudarek je bil na vprašanjih, kot so upravljanje prestrukturiranja, kvalifikacije, mobilnost delavcev, zdravje in varnost, pomanjkanje usposobljenosti ipd. Na panožni ravni je trenutno 43 različnih panožnih odborov za socialni dialog, ki s svojim delovanjem vplivajo na položaj okrog 170 milijonov delavcev, kar je več kot tri četrtine evropske delovne sile. V svojem sektorju je aktivnih 82 evropskih organizacij (64 panožnih delodajalskih organizacij in 18 panožnih sindikatov).³⁹ Po razumevanju Evropske komisije so panožni odbori za socialni dialog namenjeni posvetovanju, pogajanju in skupnemu ukrepanju.⁴⁰ Kakor je na podlagi 154. člena PDEU določeno za medpanožno raven, velja tudi na panožni ravni, da se Evropska komisija posvetuje s socialnimi partnerji na panožni ravni glede predlogov o socialni in zaposlovalni politiki. Pri tem velja omeniti, da če gre za takšno vsebino, ki je specifična posebej za eno panogo oziroma ima posledice za eno panogo, se lahko panožni socialni partnerji odločijo za pogajanja na evropski ravni, kar lahko vodi v implementacijo tako sprejetega dogovora na nacionalni ravni ali na podlagi zahteve podpisnika v obliki direktive.

³⁸ Pochet in ostali 2009; Evropska komisija 2010; Degryse 2015.

³⁹ Evropska komisija 2015.

⁴⁰ Evropska komisija 2004.

Poleg tega imajo panožni odbori za socialni dialog še specifično posvetovalno vlogo pri vprašanjih, ki imajo posledice za njihovo panogo. Od različnih služb Evropske komisije se zahteva, da pri oblikovanju pobud za ureditev določenega vprašanja preverijo, ali bo imela socialne posledice v eni ali več panogah. Če je temu tako, se je treba posvetovati z ustreznim panožnim odborom za socialni dialog. Socialni partnerji kot odgovor oblikujejo uradno skupno mnenje, stališče ali izjavo ter to ovrednotijo kot svoj prispevek k oblikovanju evropske politike. Odbori za panožni socialni dialog lahko oblikujejo svoja lastna postopkovna pravila ter v veliko primerih sprejmejo delovne programe, ki jim predstavljajo vodilo za delo v določenem obdobju (običajno od enega do nekaj let). V teh programih običajno identificirajo ključne teme, ki jih lahko razvijajo ad hoc ali kot stalne delovne skupine, organizirajo konference in seminarje, izmenjujejo dobre prakse ali vodijo/skupne projekte, velikokrat s sofinanciranjem Evropske komisije. Takšna neformalnost lahko vodi tudi do podpisa dogovora ali drugega skupnega besedila,⁴¹ kakor je bilo predstavljeno že zgoraj pri medpanožnem socialnem dialogu.

4. POGLED IZ »NOVIH DRŽAV ČLANIC«

Ker so industrijska razmerja v EU zelo nacionalno obarvana, prevladuje delitev držav v različne skupine glede na skupne značilnosti.⁴² Tako tudi pri vprašanju vloge ter implementacije izidov evropskega socialnega dialoga se izpostavlja skupino novih držav članic,⁴³ s katero je v primerjavi z EU – 15 značilno šibkejšo sindikalno članstvo kakor tudi politična moč sindikatov, njihova fragmentiranost ter usmerjenost na nacionalno politiko, pomanjkanje učinkovitih delodajalskih organizacij ter tradicije bipartitnih kolektivnih pogajanj z več delodajalci ter močna

⁴¹ Več o delovanju odborov za panožni socialni dialog v Evropska komisija 2010a.

⁴² Trenutno je najbolj aktualna delitev držav na podlagi dveh kriterijev: 1) močno/šibko sindikalno članstvo ter 2) razširjenost zakonodaje ali kolektivnih dogovorov kot način za določanje delovnopravnih standardov (po Visser 2016a). Čeprav po mnenju nekaterih avtorjev (denimo Marginson 2017) naj bi bile te delitve vedno manj pomembne, ker naj bi se glavni institucionalni stebri evropskega socialnega modela z vidika industrijskih razmerij slabili in ker skupne značilnosti industrijskih razmerij niso več tako očitne.

⁴³ Kot zelo sorodne se omenja južnoevropske države zaradi učinkov nedavne ekonomske krize, ki so močno obremenile kolektivna pogajanja in ureditev trga dela z bolj intervencionističnim pristopom h kolektivnemu pogajanju in regulaciji trga dela, zlasti v državah, ki prejemajo podporo EU za vračanje dolga (Schulten in Müller 2013; Eurofound 2016; Visser 2016b).

formalna tripartitnost, ki deloma nadomešča slabo razvit sistem panožnega kolektivnega pogajanja.⁴⁴ Zato ne preseneča, da so v središču delovanja socialnih partnerjev minimalna plača, medsebojni odnosi ter odnosi z vlado, plače v javnem sektorju, spremembe na trgu dela in vpliv na nacionalno politiko.⁴⁵ Dodatno so bili varčevalni ukrepi kot odgovor na ekonomsko krizo v zadnjem desetletju glavna tema socialnega dialoga v novih državah članicah skupaj z vprašanjem, kako naj bi socialni dialog doprinesel k rešitvam krize.⁴⁶ V primerjavi z državami EU – 15 so socialni partnerji v novih državah članicah prepoznali socialni dialog kot možno rešitev, čeprav se v vseh državah niso enako odzvali. Tako je ekonomska kriza doprinesla k še večji raznolikosti industrijskih razmerij v novih državah in tudi premik nekaterih k bolj neoliberalnim pristopom.⁴⁷ Zato ne preseneča relativno skromna aktivnost na mednarodni oziroma evropski ravni. Denimo, v baltskih državah navajajo, da je glavni razlog za skromno udeležbo pri evropskem delovanju socialnega dialoga pomanjkanje finančnih virov in relativno slaba izobraženost ter usposobljenost sindikalnih vodij.⁴⁸ K temu evropski socialni partnerji⁴⁹ dodajajo pomanjkanje izkušenih pripadnikov mlajše generacije za sodelovanje na evropski ravni, visoko fragmentacijo socialnih partnerjev, kar ovira sklepanje sporazumov; nekatere nacionalne organizacije so tako majhne, da nimajo dovolj finančnih in tehničnih sposobnosti; delodajalske organizacije so bile v nekaterih državah na novo vzpostavljene, kar skupaj z nizko reprezentativnostjo pomeni tudi manjše zavedanje pomena njihove ekonomske in politične vloge v državi in socialnem dialogu.

Upoštevač dvojno naravo sporazumov evropskih socialnih partnerjev in v splošnem skromno udeležbo nacionalnih partnerjev novih držav članic v evropskem socialnem dialogu, so pred snovalci evropskega socialnega dialoga veliki izzivi. Ključno je namreč, da se socialni partnerji iz novih držav članic razvijajo skupaj z evropskim socialnim modelom.⁵⁰ Čeprav je EU znatno podpirala socialni dialog v fazi širitve EU z namenom okrepiti učinkovitost in legitimnost javnih politik v novih državah članicah, ta cilj ni bi povsod dosežen, kar je socialni dialog ošibilo,

⁴⁴ Myant 2010; Gardawski in drugi 2012.

⁴⁵ Gardawski in drugi 2012; Myant 2010; Neumann 2017; Počivavšek 2015.

⁴⁶ Več v Hyman 2010.

⁴⁷ Glassner 2013.

⁴⁸ Lulle in Ungure 2016.

⁴⁹ ETUC, UEAPME, BusinessEurope in CEEP 2016.

⁵⁰ Več v Kohl 2009.

hkrati pa se je povečala pomembnost lokalnih razmer,⁵¹ s čimer se je dogajanje na evropski ravni še bolj oddaljilo.

V Sloveniji smo o implementaciji sporazumov evropskih socialnih partnerjev z vidika vsebin za kolektivna pogajanja raziskovali leta 2013, ko je bilo ugotovljeno, da je še veliko možnosti za implementacijo vsebin sporazumov.⁵² V splošnem je za učinkovito implementacijo pomembno, da se socialni partnerji vključijo v dogajanje še preden je sporazum sprejet, saj lahko tako razumejo pomen ter namen dogovorjenih vsebin, kar v končni fazi lahko rezultira v zakonodaji ali v kolektivni pogodbi. Po raziskavi evropskih socialnih partnerjev⁵³ je Slovenija ustrezno implementirala sporazum o delu na daljavo ter o nadlegovanju na delovnem mestu, treba pa bilo bolje implementirati sporazuma o stresu ter o vključujočem trgu dela.

5. SKLEPNO

Ker odločanje na ravni EU postaja vse bolj pomembno na številnih področjih, postaja vse bolj pomemben tudi odnos med evropskim in nacionalnim socialnim dialogom. Prihodnost evropskega socialnega dialoga je tako odvisna tudi od zmožnosti socialnih partnerjev za kakovostnejše sporočanje med svojimi organizacijami na evropski, nacionalni, lokalni in podjetniški ravni. Dejstvo je namreč, da je evropski socialni dialog relativno kompleksen in da je za njegovo uspešno in učinkovito delovanje potrebno veliko – do materialnih sredstev do ustreznih pravnih mehanizmov, ki bi ta dialog podpirali in udeleževali. Če se bo podleglo trenutni težnji, da bo socialni dialog postal samo še dialog in ne več socialni, torej da se bodo postopoma iz njega izključile vsebine, vezane na položaj delavca, ter da bodo ostale samo še poslovne vsebine, bo to nedvomno kratkoročno poslabšalo položaj delavcev v EU, dolgoročno pa slabo vplivalo tudi na trg dela.

Poslovne vsebine so nedvomno pomembne za razvoj panoge in evropskega notranjega trga, vendar menimo, da je treba to preprečiti in ohraniti socialno dimenzijo socialnega dialoga, kakor celotne EU. Ob dodatni raznolikosti položajev v državah članicah je več kot nujno opredeliti pravna razmerja med evropskimi socialni partnerji horizontalno ter vertikalno (v odnosu do nacionalnih organizacij). Ravno tako se je treba sistematično lotiti vprašanj reprezentativnosti ter mandata

⁵¹ Grosse 2010.

⁵² Kresal in drugi 2013.

⁵³ ETUC, UEAPME, BusinessEurope in CEEP 2016.

evropskih socialnih partnerjev. Čeprav je to izredno zahteven proces, predstavlja predpogoj za pomembno sodelovanje ter posvetovanje o zadevah, ki imajo (ne) posreden vpliv na trg dela in položaj delavcev, za kar je potrebna koordinacija na evropski ravni. Ob tem je treba ohraniti avtonomijo⁵⁴ socialnih partnerjev, a hkrati izboljšati sistem implementacije sporazumov, kajti ni mogoče mimo določila v 155. členu PDEU, da se sporazumi izvedejo (»shall be implemented«). Socialni partnerji si želijo, da bi Evropska komisija močneje podpirala socialni dialog, vendar ne s trenutnimi predlogi deregulacije (t. i. REFIT). Obstaja namreč bojazen, da brez podpore Ekonomske komisije, se bo trend evropskega socialnega dialoga nadaljeval v smeri nezavezujočih dogovorov.⁵⁵ Hkrati je treba vzeti v obzir nacionalne razmere v državah članicah, ki v določenih vidikih niso naklonjene razvoju evropske zakonodaje in tudi socialnemu dialogu, ter problematiko organizacije in reprezentativnosti nacionalnih partnerjev. Zato se zdi upravičeno pričakovanje po aktivnejši vlogi Evropske komisije tako v odnosu do socialnih partnerjev kakor tudi do držav članic.

LITERATURA IN VIRI

- Basingstoke, L. P. in R., Hyman. 2005. The Dual Evolution of Europeanization and Varieties of Governance, *European Journal of Industrial Relations* 11(3): 277–286.
- Clauwaert, S. 2010. Main developments in European cross-industry social dialogue in 2009: bargaining in many shadows v Degryse, C. (ur.) *Social developments in the European Union* 2009. Bruselj: ETUI.
- Degryse, C. 2011. *European Social Dialogue: state of play and prospects*. Bruselj: ETUC in European Social Observatory.
- Degryse, C. 2015. *The European Sectoral Social Dialogue: An uneven record of achievement?* Bruselj: ETUI.
- ETUC. 2016. *ETUC Resolution on the Future of Social Dialogue*. <https://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-future-social-dialogue> (25. 9. 2017).
- ETUC, UNICE in CEEP. 1991. *Social Policy Agreement*, 31. 10. 1991, Bruselj.
- ETUC, UEAPME, BusinessEurope in CEEP. 2015. *Partnership for inclusive growth and employment*. <https://www.busseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2015-00594-E.pdf> (13. 9. 2017).
- ETUC, UEAPME, BusinessEurope in CEEP. 2016. *Joint EU Social Partners Overview of Implementation of Autonomous Framework Agreement*. <https://resourcecentre.etuc>.

⁵⁴ Več o tem v avtonomiji kolektivnega pogajanja v pravu EU glej Kresal Šoltes 2011.

⁵⁵ ETUC 2016.

org/ReportFile-20170130170457_Implementation-framework-agreements-overview-december-2016.pdf (25. 9. 2017).

- European Industrial Relations Dictionary. 2010. *Social dialogue* <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/social-dialogue> (13. 9. 2017).
- Evropski Svet, Evropska komisija in evropski socialni partnerji. 2016. *A new start for Social Dialogue*, Statement of the Presidency of the council of the EU, the European Commission and the European Social Partners, Bruselj, 27. 6. 2016.
- Evropska komisija. 2004. *Communication Partnership for change in an enlarged Europe – Enhancing the contribution of European social dialogue*, COM (2004) 557. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:c10129> (13. 9. 2017).
- Evropska komisija. 2010. *Commission Staff Working Document on the functioning and potential of European Sectoral Social Dialogue*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Evropska komisija. 2010a. *European Sectoral Social Dialogue: Recent developments*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Evropska komisija. 2012. *Social Europe Guide*, Volume 2: Social Dialogue. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Evropska komisija. 2015. *Industrial Relation Report 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Evropska komisija. 2016. *A new start for social dialogue*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound. 2016. *The concept of representativeness at national, international and European level*. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/industrial-relations/the-concept-of-representativeness-at-national-international-and-european-level> (25. 9. 2017).
- Gardawski, J., A. Mrozowicki in J. Czarzasty. 2012. *Trade unions in Poland*. Brussels: ETUI.
- Glassner, V. 2013. Central and eastern European industrial relations in the crisis: national divergence and path-dependent change. *Transfer: European Review of Labour and Research* 19(2): 155-169.
- Grosse, T. G. 2010. Social dialogue during enlargement: The case of Poland and Estonia. *Acta Politica* 45(1): 112 – 135.
- Hyman, R. 2010. *Social dialogue and industrial relations during the economic crisis Innovative practices or business as usual?* http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_158355.pdf (6. 6. 2017).
- Itschert, P. in A. Alfaiate. 2016. *Promoting social dialogue and better implementation of EU social partners' autonomous framework agreements in selected countries*. https://resourcecentre.etuc.org/ReportFile-20160720155731_Rapport-final-EU-SD-IMP-AFA-final-EN.pdf (29. 9. 2017).
- Kohl, H. 2009. *Freedom of Association, Employees' Rights and Social Dialogue in Central and Eastern Europe and the Western Balkans: Results of a survey of 16 formerly socialist countries in Eastern Europe*. <http://library.fes.de/pdf-files/id/06606.pdf> (6. 6. 2017).

- Kresal Šoltes, K. 2011. Pravica do avtonomnega kolektivnega pogajanja v pravu EU. *Podjetje in delo* 37(3-4): 603-615.
- Kresal Šoltes, K., D. Senčur Peček, B. Kresal, M. Novak in V. Franca. 2013. *Vodnik po sporazumih evropskih socialnih partnerjev z vidika vsebin za kolektivna pogajanja*. Ljubljana: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti.
- Léonard, E., R. Erne, S. Smismans in P. Marginson. 2007. *New structures, form and processes of governance in European industrial relations*. Dublin: Eurofound.
- Lulle, A. in El. Ma Ungure. 2016. *Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue Estonia, Latvia, Lithuania*. [Http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bratislava/12439.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bratislava/12439.pdf) (6. 6. 2017).
- Marginson, P. in K. Sisson 2006. *Multi-level Governance in the Making*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Marginson, P. in M. Keune. 2012. *European social dialogue as multi-level governance: Towards more autonomy and new dependencies*. European Integration Online Papers: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2012-004.pdf> (25. 9. 2017).
- Marginson, P. 2017. *European Industrial Relations: An increasingly fractured landscape?* Warwick papers in industrial relations, Number 106, Industrial Relations Research Unit, University of Warwick.
- Myant, M. 2010. *Trade unions in the Czech Republic*. Brussels: ETUI.
- Neumann, L. 2017. *Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue – Hungary*. [Http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bratislava/13196.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bratislava/13196.pdf) (6. 6. 2017).
- Pochet, P., A. Peeters, E. Léonard in E. Perin. 2009. *Dynamics of European sectoral social dialogue*. [Https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef0898en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef0898en.pdf) (13. 9. 2017).
- Počivavšek, J. K. 2015. Nov socialni sporazum in druga vprašanja socialnega dialoga v praksi. *Delavci in delodajalci* 15(2-3): 351 – 365.
- Prosser, T.. 2017. Explaining Implementation through Varieties of Capitalism Theory: The Case of the Telework and Work-related Stress Agreements. *Journal of Common Market Studies* 55(4): 889 – 908.
- Schulten, T. in T. Mueller. 2013., A new European interventionism? v Natali, D. in B. Vanhercke (ur.): *Social Developments in the European Union 2012*. Brussels: ETUI, str. 181–213.
- Visser, J. 2016a. *Variation in decentralisation - Articulation and legal culture* v Larsen, T. in A. Ilsoe (ur.). Kopenhagen: Den Danske Model set Udefra.
- Visser, J. 2016b. What happened to collective bargaining during the great recession? *IZA Journal of Labour Policy*. [Https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-016-0061-1](https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-016-0061-1) (25. 9. 2017).
- Voss, E., B. Homan, K. Westhaeusseer in A. Kwiatkiewicz. 2011. *European Social Dialogue: achievements and challenges ahead: results of the stock-taking survey amongst national social partners in the EU Member States and candidate countries*. [Http://erc-online.eu/content/uploads/2014/04/2011-01000-E.pdf](http://erc-online.eu/content/uploads/2014/04/2011-01000-E.pdf) (13. 9. 2017).

PRAVNI VIRI

Pogodba o delovanju Evropske unije. Uradni list EU, št. C 202, 7. 6. 2016 – prečiščena različica.

Will Unbinding Agreements be All that's Left of the European Social Dialogue? An Overview and Analysis of Existing Practices

Valentina Franca*

Summary

Through their activities, the European Commission demonstrates that social dialogue is an important value as well as a key element of the European social model. Within the latter, the European social dialogue is an institute, which enables a concluded agreement between social partners to acquire legal value in directives, the implementation of which is monitored by the European Commission. But since agreements among European social partners are diverse and since the voluntarism of the European social dialogue is being maintained, there are numerous situations where agreements reached at the European level do not turn to legally binding norms in member countries. This contributes to the double nature of reached agreements, because the implementation of those, which are not transferred to a directive, remains in the domain of social partners. Researches and practices show that implementation in some countries is very poor, which leads to unequal position of workers. This is particularly the case in member countries, which entered the European Union after 2004, where union membership is lower and employers' associations weaker in comparison to other member countries. Additionally, many other agreements among European social partners are formed and these are in essence legally non-binding, but also clear as to how they should be realized in practice. Further, a trend can be detected in relation to employers' associations, where only non-binding texts would be adopted within the social dialogue, while the social aspect of the social dialogue would be excluded, leaving only the dialogue without any social context. The stated trends are present on the inter-industrial and the industrial level of the European social dialogue alike. From the aspect of the labour law theory, this must be readily resisted, because in its wider sense the social dialogue among social partners is an important part of labour market, which significantly contributes to its balance. In order to preserve and strengthen the social dialogue,

* Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Management, University of Primorska, Slovenia

both at the European level and in member countries, greater-intensity activities of the European Commission are required, particularly consistent observation of provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union. Further, greater attention should be directed to social partners in member countries in order to strengthen their ability to cooperate as well as to implement adopted agreements within the aspect of the European social dialogue.

Dolgotrajna oskrba kot izziv socialne varnosti

Alenka Oven*

UDK: 349.2/.3:364-783

Povzetek: Prispevek se osredotoča na pomen ustrezne pravne ureditve dolgotrajne oskrbe in njene umestitve v sistem socialne varnosti. Družbene spremembe in togost delovne zakonodaje ne omogočajo več ustreznega pravnega položaja osebam, odvisnim od oskrbe drugega, zato mora postati odgovornost Evropske unije in posameznih držav članic iskanje primernih in ustreznih zakonskih rešitev za vedno bolj starajočo družbo.

Ključne besede: dolgotrajna oskrba, socialni primer, družbena odgovornost, spremembe na trgu dela

Long-Term Care as the Challenge of Social Security

Abstract: The contribution focuses on the importance of adequate regulation of long-term care and its placement in the social security system. Social changes and stiffness of labor legislation no longer allow an appropriate legal status to dependent on the care of others. Therefore, the responsibility of the European Union and individual Member States must be to find suitable and appropriate legal solutions for the aging society.

Key words: long-term care, social risk, social responsibility, changes in the labor market

1. UVOD

Skrb pomagati ljudem odvisnim od oskrbe drugega postaja del socialnega razvoja vsake družbe. A pred Evropsko Unijo in Slovenijo so v prihodnje nekateri glavni izzivi. Prvi izziv je v *naraščajočem prebivalstvu in povečanju potreb po*

* Alenka Oven, doktorica pravnih znanosti, direktorica Inštituta za dolgotrajno oskrbo, aoven@dolgotrajna-oskrba.si

izvajanju oskrbe.¹ Čeprav ni čisto jasnih predvidevanj, kako hitro bo naraščalo število oseb odvisnih od oskrbe drugega, so podatki o povečanju starostne dobe v prihodnje dovolj zgovorni.² Drugi izziv je *sprememba socialnega modela*, kot je npr. sprememba v strukturi družine, porast žensk na trgu dela, ki bo imel negativen vpliv na izvajanje neformalne in formalne oskrbe. Tretji izziv predstavlja *napredek znanosti*, predvsem medicine, zaradi katere naj bi prebivalstvo ostajalo vedno bolj zdravo, podaljševanje življenja ob kroničnih boleznih pa je dobilo nov pomen. Četrti izziv predstavljajo *tehnološke spremembe*, ki bodo zagotovo olajšale oskrbo na domu, a zahtevale drugačno organizacijo izvajanja oskrbe. Največji izziv pa že danes predstavlja *upad izvajalcev oskrbe* kot posledica upada delovno aktivnega prebivalstva in socialnih sprememb. Zgoraj naštetih razlogi bodo v prihodnje tudi razlogi povečanja finančnih sredstev namenjenih dolgotrajni oskrbi.

V Sloveniji pravna ureditev, ki ureja pravni položaj oseb odvisnih od oskrbe drugega ni ustrezna. Obstoječi sistem, med drugim tudi, obstoječe socialne storitve in prejemki, niso povezani v enovit sistem. Praksa kaže, da ni najboljše koordinacije med službami, ki zagotavljajo različne storitve, kar otežuje dostopnost do socialnih storitev in zmanjšuje njihovo kakovost. Upravičencu ni omogočena vedno v celoti kakovostna, enaka in potrebna dostopnost do socialnih storitev, storitve v bivalnem okolju pa so še vedno relativno slabo razvite, kar dodatno povzroča pritisk na podaljševanje dragih hospitalizacij in širitev institucionalnih oblik dolgotrajne oskrbe.³ Zato lahko utemeljeno rečemo, da postaja dolgotrajna oskrba sodoben izziv socialni varnosti.

2. OPREDELITEV POJMA DOLGOTRAJNA OSKRBA

Pojma dolgotrajne oskrbe v večini evropskih državah ne bomo našli. Določbe dolgotrajne oskrbe in socialnega primera odvisnosti od oskrbe drugega je

¹ Glej dokument Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij "The future of health care and care for the elderly: guaranteeing accessibility, quality and financial viability", COM (2001) 723 konč., 5.12.2001.

² Več glej Pflegestatistik 2015, Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung Deutschlandergebnisse, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2017.

³ O tem Nacionalno poročilo o strategijah socialne zaščite in socialnega vključevanja za obdobje 2008 – 2010, http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti___pdf/npszsv08_10.pdf. (6.11.2107).

mogoče najti v zakonodajah, ki urejajo področje invalidnosti ter pokojninskega sistema. Ostale določbe pomembne za osebe, ki potrebujejo dolgotrajno oskrbo so bolj ali manj umeščene v sistem socialnih storitev in socialnih pomoči.⁴ Zgodovinsko gledano so se sistemi zdravstvenega varstva osredotočili predvsem na kratkotrajno zdravstveno oskrbo, pa še to v primerih akutnih obolenj. To je posledica dejstva, da so bile v tistem času v porastu prenosljive bolezni, ki so bile glavni razlog obolenj in smrtnosti, bolnišnična oskrba pa je bila zelo draga. Oskrba kronično bolnih ali invalidnih oseb je bila tako v pristojnosti družinskih članov. Samo kadar so bile družine preveč revne ali iz drugih razlogov, niso mogle zagotavljati ustrezne oskrbe, je bila odgovornost za oskrbo na ravni države ali prostovoljnih organizacij.⁵

Do konca leta 1970 ni bilo enotne definicije ne v Evropi ne na mednarodni ravni o tem, kar se danes razume kot odvisnost od oskrbe drugega ali dolgotrajna oskrba.⁶ Samo nekatere države npr. Francija in (v tistem času še takšno pojmovanje države) Češkoslovaška, so vpeljevale nekatere termine kot so *“potreba po pomoči”* ter denarne dodatke ob nastopu tovrstnega socialnega primera.⁷ Problem pri opredeljevanju je nastopil predvsem v angleško govorečem območju, kjer so uporabljali definicijo *«in need of nursing care»*, saj v tistem času pojem dolgotrajne oskrbe niso obravnavali kot (novo) socialno tveganje. Zanimivo je tudi, da mednarodni in evropski dokumenti niti pojma dolgotrajne oskrbe niti pravnega položaja oseb odvisnih od oskrbe drugega niso omenjali kar nekaj let.⁸

To naj bi se spremenilo, vendar je precej nenavadno, da je osnutek evropske ustave, namesto da bi se skliceval na *»dolgotrajno oskrbo«*, uporabil izraz *»odvisnost«*. Nekoliko spremenjeno uporabo tega izraza je mogoče razbrati šele v

⁴ Bulletin luxembourgeois des questions sociales, »Social security and fraud«, I. 2013, št. 30, str. 13.

⁵ Glej poročilo Svetovne zdravstvene organizacije Financing long-term care programmes in health systems, With a situation assessment in selected high-, middle- and low-income countries, št. 6, 2007, str.7.

⁶ Igl G., 1998, str. 19-34.

⁷ Francija je tovrstne dodatke izplačevala k dodatku za invalidnost, v nekaterih sistemih pa tudi niso prekinili izplačevanja dodatkov v primeru, da je prejemnik dosegel starost za upokojitve (v takem primeru je upokojenec lahko zahteval višji znesek nadomestila).

⁸ Več o tem glej Bulletin luxembourgeois des questions sociales, Long-term Care for Older Persons, 2005, št. 19, str. 13.

Priporočilu Sveta Evrope št. R (98)⁹ in v spremenjeni Evropski socialni listini¹⁰, a tudi tu brez jasne opredelitve dolgotrajne oskrbe. Zato se tudi pojavljajo dvomi ali gre za posledico novega socialnega tveganja, ki naj bi se pojavilo pred kratkim¹¹ ali gre bolj za nov odziv socialne varnosti na družbene spremembe.

Danes je dolgotrajna oskrba¹² našla svoje mesto med socialnimi storitvami splošnega pomena. Pomeni *organiziranje in izvajanje različnih vrst storitev in pomoči osebam, ki so omejene v sposobnosti samostojnega življenja in jim je potrebna dnevna pomoč daljše časovno obdobje*.¹³ Hkrati obsega storitve, namenjene ohranjanju preostalih psihofizičnih sposobnosti brez pomoči druge osebe ali zmanjšanju potrebe po pomoči na najmanjšo možno mero, v okviru možnosti pa tudi povrnitvi sposobnosti osebe za življenje brez pomoči druge osebe¹⁴ in je v tesni zvezi z zdravstvenimi storitvami.¹⁵ Izvaja se lahko na domu (t.i. neformalna oskrba), v dnevni centrih, v bolnišnicah ali institucionalnih domovih (t.i. formalna oskrba). O dolgotrajni oskrbi govorimo, kadar je mogoče utemeljeno pričakovati, da bo potreba po storitvi pomoči traja daljše časovno obdobje, običajno več mesecev lahko pa celo življenje. Osebe, ki potrebujejo oskrbo, običajno potrebujejo več oblik zdravstvene in socialne oskrbe, to pa zahteva dobro sodelovanje med družinami, izvajalci oskrbe in zdravstvenim osebjem. Zato ima usklajevanje teh storitev pomembno vlogo (upravljanje povezovanja, upravljanje posameznih primerov)¹⁶ zato ne preseneča, da se storitve dolgotraj-

⁹ Recommendation No. R(98)9 of the Committee of Ministers to Member States on Dependence. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=532369&SecMode=1&DocId=486242&Usage=2> (5.11.2017).

¹⁰ Več glej 23. člen, ki govori o pravici starejših oseb do socialnega varstva, da ostanejo polnopravni člani družbe tako dolgo, kot je mogoče, s pomočjo ustreznih sredstev, ki jim omogočajo spodobno življenje in aktivno vlogo v javnem, družbenem in kulturnem življenju ter informacij o službah in možnostih, dosegljivih starejšim osebam.

¹¹ Bulletin luxembourgeois des questions sociales, Long-term Care for Older Persons, 2005, št. 19, str.14.

¹² Ang. Long-term care; nem. Pflege. Smiselno oblikovali izraz tudi v Sloveniji, namesto oskrba v termin dolgotrajna nega.

¹³ Takšno definicijo je zavzela OECD.

¹⁴ 1. odstavek 19. člena predloga Zakona o socialnovarstveni dejavnosti.

¹⁵ Med zdravstveno oskrbo lahko štejemo posvet in sodelovanje z osebnim zdravnikom, pomoč pri jemanju predpisanih zdravil, izvajanje terapije, pomoč pri gibanju z pripomočki, oskrba ran. Zaradi povezanosti zdravstvenih in socialnih storitev je usklajevanje med storitvami je zelo pomembno.

¹⁶ Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zagotavljanju splošnega dostopa do dolgotrajne oskrbe in finančni vzdržnosti sistemov dolgotrajne oskrbe starejših (2008/C 204/21), C 204/103, 9.8.2008.

ne oskrbe izvajajo v kombinaciji z zdravstveno oskrbo in/ali storitvami paliativne oskrbe.¹⁷ Ker gre za socialne storitve splošnega pomena, sta določitev nalog in ciljev ter ocenjevanje rezultatov odgovornost zakonodajalca,¹⁸ kljub vsemu pa je mednarodna primerjava sistemov dolgotrajne oskrbe problematična, saj evropske države uporabljajo različna pojmovanja dolgotrajne oskrbe, predvsem glede vprašanja financiranja.¹⁹

2.1. Opredelitev dolgotrajne oskrbe v mednarodnih dokumentih

V pravnih aktih EU ni najti enotnega izraza za dolgotrajno oskrbo. Uredba Sveta (EGS) 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti²⁰ odvisnosti od oskrbe drugega ne opredeljuje kot socialni primer, kar povzroča težave predvsem pri definicijah dajatev, do katerih je prejemnik upravičen.²¹ Tudi Uredba Sveta (ES) 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti²² v 3. členu pod poglavjem Stvarna pristojnost ne omenja dajatev za dolgotrajno oskrbo, ampak jih opredeljuje kot *dajatve za bolezen*. Dolgotrajna oskrba je v omenjeni uredbi omenjena le v 34. členu, ki govori o prekrivanju dajatev za dolgotrajno oskrbo, vendar brez pravne opredelitve pojma dolgotrajne oskrbe. Odsotnost podrobnejše vsebinske opredelitve definicije v mednarodnih aktih predstavlja pravno praznino in pogosto tudi vsebinsko nerazumevanje dolgotrajne oskrbe, kar povzroča težave predvsem pri koordinaciji socialne varnosti (npr. izvoz dajatev itd).

¹⁷ Schulz, E., 2013, str. 6.

¹⁸ Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zagotavljanju splošnega dostopa do dolgotrajne oskrbe in finančni vzdržnosti sistemov dolgotrajne oskrbe starejših (2008/C 204/21), 9.8.2008.

¹⁹ V Nemčiji o sistemu socialnega zavarovanja govorimo takrat, kadar traja odvisnost od oskrbe drugega več kot 6 mesecev, v Litvi je to obdobje zgolj 3 mesece, nato si zavarovanci socialne storitve plačujejo sami, Nizozemska ima obdobje več kot 365 dni. Glej poročilo Svetovne zdravstvene organizacije Financing long-term care programmes in health systems, With a situation assessment in selected high-, middle- and low-income countries, št. 6, 2007, str. 7.

²⁰ UL L 149, 5.7.1971, str. 2. Uredba, kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (ES) št. 1386/2001 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 187, 10.7.2001, str. 1).

²¹ Da ni omenbe v omenjeni direktivi ne preseneča, saj ob njenem sprejemu leta 1970 nobena izmed držav članic ni imela poznala socialnega sistema pod imenom dolgotrajna oskrba. Odvisnost od oskrbe drugega je bila vključena v klasične sisteme socialne varnosti (kot je npr. pokojninski sistem), posebne sheme za invalidne osebe (npr. v primeru invalidnih odraslih oseb ali v primeru slepih oseb) ali pa je bilo preprosto pokrito preko sistema socialnih pomoči.

²² UL L 200, 7.6.2004, str. 1.

2.1.1. Definicija na podlagi Mednarodne klasifikacije funkcioniranja, invalidnosti in zdravja

V Mednarodni klasifikaciji okvar, prizadetosti in oviranosti (*angl. ICDH*)²³ pojma dolgotrajne oskrbe ne bomo našli, opredeljene pa so telesne okvare, zaradi katerih oseba lahko potrebuje oskrbo drugega. Oskrbo drugega oseba lahko potrebuje zaradi okvare (*angl. impairment*), ki povzroči izgubo ali nenormalnost psihične, fiziološke ali anatomske zgradbe ali njihove funkcije. Oskrbo lahko potrebuje zaradi invalidnosti (*angl. disability*), iz okvare izhajajoča omejitve ali zmanjšanja zmožnosti za izvajanje posamezne dejavnosti na način ali v obsegu, ki je ocenjen kot normalen za človeka. Potreba po oskrbi pa lahko nastopi tudi zaradi oviranosti (*angl. handicap*), ki nastane kot posledica okvare ali invalidnosti, ki omejuje ali preprečuje izpolnjevanje za to osebo normalne vloge, glede na starost, spol ter družbene in kulturne dejavnike. Svetovna zdravstvena organizacija se je s to klasifikacijo tudi približala pojmovanju invalidnosti kot odnosa med dogajanjem na strani posameznika, ki se kaže v pojavnosti trajnih posledic bolezni, poškodb ali drugih zdravstvenih motenj in ovirami v družbi oziroma okolju. V novejši Mednarodni klasifikaciji funkcioniranja, invalidnosti in zdravja (*angl. ICF*), ki je nasledila Mednarodno klasifikacijo okvar, prizadetosti in oviranosti, pa je bil narejen korak naprej v definiranju invalidnosti, ki je razumljena kot interakcija oziroma kompleksen odnos med zdravstvenimi vidiki in številnimi sovisnimi dejavniki (ki se pojavljajo v okolju in na strani posameznika).²⁴ Razmejevanje med invalidnostjo in odvisnostjo od oskrbe drugega je skoraj tako težavno kot razmejevanje med ostalimi socialnimi primeri (bolezen, poškodba) in odvisnostjo od oskrbe drugega. Zato ni mogoče posploševati, da je vsaka oseba odvisna od oskrbe drugega invalid ter da je vsak invalid odvisen od oskrbe drugega.²⁵

²³ International Classification of Functioning, Disability and Health, Svetovna zdravstvena organizacija (WHO), 2001.

²⁴ Uršič, C.: Med teorijo in prakso, (Razmišljanje ob pripravi delovnih tez zakona o izenačevanju možnosti za invalide) <http://www2.arnes.si/~sudmhusk/images/02-Ursic.pdf>. (17.10.2013).

²⁵ Glede pojma invalidnosti glej npr. paragraf § 2 SGB IX, 1. čl. Konvencije Mednarodne organizacije dela št. 159, Priporočilo MOD št. 168, ZPIZ-2.

2.1.2. Mednarodna definicija dolgotrajne oskrbe po SHA 2011

Splošna definicija po SHA 2011 (angl. System of Health Accounts)²⁶ opredeljuje storitev dolgotrajne oskrbe, kot storitve namenjene osebam, ki so zaradi bolezni, invalidnosti, starosti in drugih zdravstvenih težav odvisne od oskrbe druge osebe in potrebujejo pomoč pri opravljanju *temeljnih in/ali podpornih dnevnih opravil*. Odvisnost od oskrbe drugega pa mora biti *trajna in ponavljajoča*, pri čemer ni mogoče razbrati, kaj pomeni izraz trajno.

SHA 2011 navaja štiri skupine oskrbe. *Medicinska oskrba in/ali zdravstvena oskrba*, ki vključuje obvladovanje simptomov, ki obsega nudenje medicinskih storitev ter nego. Vključuje vrsto preventivnih storitev, zlasti da bi se izognili večjemu poslabšanju pacientovega šibkega zdravstvenega stanja z namenom zagotavljanja visoke kakovosti življenja. Storitve *osebne oskrbe* so potrebne kot odgovor na omejitve pri osebni negi, ki je posledica invalidnosti ali bolezni. Te storitve zagotavljajo pomoč pri temeljnih dnevnih opravilih, ki jih opravljajo za to usposobljeni izvajalci. Storitve *podporne oskrbe* se nanašajo na oskrbo pri podpornih dnevnih opravilih, da se osebi omogoča neodvisno življenje v lastni hiši ali stanovanju. Te storitve so običajno zagotovljene v okviru storitev pomoči na domu, oskrbovanih stanovanj ipd. Druge storitve *socialne oskrbe* vključujejo podporo pri izvajanju dejavnosti v skupnosti in zaposlitveno podporo, ki so posameznikom zagotovljene stalno ali občasno. Sem spadajo dejavnosti, katerih primarni namen je socialen in prostočasen.²⁷ Na podlagi definicije povzete po SHA 2011 je dolgotrajna oskrba sestavljena iz zdravstvenega in socialnega dela, pri čemer zdravstveni del dolgotrajne oskrbe obsega dolgotrajno oskrbo v institucijah, dolgotrajno dnevno oskrbo, dolgotrajno ambulantno oskrbo ter dolgotrajno oskrbo na domu. Socialni del dolgotrajne oskrbe obsega dolgotrajno oskrbo v naravi in dolgotrajna oskrba v denarju.

²⁶ System of Health Accounts 2011 (SHA 2011).

²⁷ Več glej zbirka Delovni zvezki UMAR, delovni zvezek št. 2/2014, let. XXIII, Nagode M. in ostali: Dolgotrajna oskrba-uporaba mednarodne definicije v Sloveniji, str. 13-18.

2.1.3. Opredelitev dolgotrajne oskrbe s strani evropskih in svetovnih organizacij

Priporočilo št. R (98) 9 Odbora ministrov državam članicam o odvisnosti navaja, da je odvisnost stanje, v katerem oseba zaradi pomanjkanja ali izgube telesne, psihične ali intelektualne samostojnosti, potrebuje pomoči pri opravljanju običajnih dnevnih aktivnosti. Odvisnost lahko nastopi v katerikoli fazi življenja posameznika, čeprav je bolj pogosta v starosti (tudi zaradi pojava ostalih starostnih obolenj in splošne onemoglosti). Odvisnost je preplet treh temeljnih elementov, in sicer vzroka nastanka odvisnosti od oskrbe drugega (npr. starost, poškodba itd.), posledice ter časovnega trajanja odvisnosti (predvidoma daljše časovno obdobje).²⁸

Organizacija za mednarodno sodelovanje in razvoj (angl. OECD)²⁹ navaja, da posamezniki potrebujejo dolgotrajno oskrbo, ko določeno časovno obdobje zaradi invalidnosti, kronične bolezni ali ostalih telesnih pomanjkljivosti ne more opravljati dnevnih aktivnosti. Gre torej za skupek storitev za ljudi odvisnih od pomoči pri opravljanju dnevnih aktivnosti zaradi kroničnih, psihičnih ali mentalnih bolezni. Prav tako opredeljuje elemente, ki vsebinsko opredeljujejo dolgotrajno oskrbo, in sicer dalj časa trajajočo odvisnost, vzročno zvezo med vzrokom (bolezen, invalidnost, kronična bolezen) in omejena zmožnost opravljanja dnevnih aktivnosti.

Svetovna zdravstvena organizacija (angl. WHO) povzema pojem dolgotrajne oskrbe kot dejavnost, ki so potrebne osebam, ki so odvisni od oskrbe drugega pri opravljanju dnevnih aktivnosti, bodisi s strani družinskih članov, prijateljev, prostovoljcev ali strokovnih izvajalcev. Med osebe potrebne storitve dolgotrajne oskrbe pa šteje tako osebe z fizičnimi omejitvami, kot osebe s težavami v duševnem zdravju.³⁰

²⁸ V definicijo »daljše časovno obdobje« pa ne moremo vključevati rehabilitacijo, ki lahko traja tudi daljše časovno obdobje, saj je namen rehabilitacije predvidoma izboljšanje posameznikove samostojnosti in odvisnost po določenem časovnem obdobju praviloma tudi popolnoma izginje.

²⁹ Poročilo *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Health Policy Studies, maj 2011.

³⁰ Poročilo Mednarodne zdravstvene organizacije (WHO): *Lessons for long-term care policy* 2002, str. 7.

2.1.4. Opredelitev v slovenski ureditvi

Slovenija je v 1. in 2. členu Ustave opredeljena kot demokratična, pravna in socialna država. Podrobnejše razčlenitve v nadaljevanju žal ni opaziti, čeprav se nekatere ustavne določbe nanje nanašajo. Načelo socialne države³¹ je torej izpeljano in nadgrajeno z določitvijo nekaterih temeljnih socialnih pravic med njimi tudi pravice do socialne varnosti kot človekove pravice.³²

Ustava ne ureja pravne obveznosti do zagotavljanja storitev dolgotrajne oskrbe, ki bi jo bilo mogoče tudi prisilno udejaniti (npr. z zahtevkom po primerni oskrbi glede na potrebe upravičenca). Je pa zato na podlagi določil drugega odstavka 50. člena Ustave³³ mogoče najti pravno podlago za ureditev dolgotrajne oskrbe (*»in drugo socialno zavarovanje«*). Pomembno je izpostaviti še nekatere člene Ustave, ki zagotavljajo ustrezno pravno varnost osebam odvisnim od oskrbe drugega predvsem glede socialne vključenosti, kot so npr. prepoved diskriminacije³⁴, pravica do osebnega dostojanstva³⁵.

Pravico do storitev dolgotrajne oskrbe bi lahko opredelili kot tipično pravico pozitivnega statusa, to pomeni pravico prejemati socialne storitve dolgotrajne oskrbe (preprosto, imeti socialno storitev dolgotrajne oskrbe), pravica do izbire med dvema ali več storitvami pa je tipični izraz načina uresničevanja te pravice. Zato najbrž ne more biti dvoma, da je zaradi te specifične narave nujno povezana z aktivno vlogo države ter da brez ustrezne ureditve v zakonu sploh ne more obstajati. Zato je »tako imenovani zakonski pridržek (ko Ustava delno ali v celoti pridržuje določitev vsebine in obsega posamezne pravice naknadni zakonski ureditvi) zelo širok“. Vprašati se je potrebno, »do kod je pri opredeljevanju vsebine in obsega te ustavne pravice zakonodajalec ustavno vezan in od kod naprej gre že za polje njegove lastne presoje (kjer je ustavno vezan le še s splošnimi ustavnimi načeli, ne pa več z ustavno določeno vsebino posamezne, specifične ustavne pravice). Ustavno sodstvo namreč varuje le minimalni standard ekonomskih in socialnih pravic, oziroma njihovo jedro, sicer pa pušča zakonodajalcu (in pri interpretaciji prava tudi sodstvu) veliko manevrskega prostora.³⁶

³¹ 2. člen Ustave RS govori o socialni in pravni državi.

³² Komentar k 2. členu Ustave RS.

³³ Ur. l. RS, št. 33/91-I in spremembe.

³⁴ 14. člen Ustave RS.

³⁵ 34. člen Ustave RS.

³⁶ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije Up-360/05. ECLI:SI:USRS:2008:Up.360.05.

Opredelitev socialne države ni zgolj termin, ki bi ga države tako lahkotno umeštile v svoje Ustave, ampak mora dejansko predstavljati odziv na potrebe in spremembe v družbi, v kateri živimo. Čeprav mednarodni dokumenti omenjajo socialna tveganja in so tudi zavezujoči za države evropske unije, upravičenci nimajo zagotovljene ustrezne socialne varnosti, če pravice niso zagotovljene v domači zakonodaji, začeni z Ustavo. Zato je pomembno, da država vsa socialna tveganja, tudi odvisnost od oskrbe drugega, ustrezno umesti v zakonodajo z namenom ohranjanja pomena socialne varnosti in zmanjšanja socialnih razlik med najranljivejšimi in socialno izključenimi. Ustava je namreč pravna celota, v kateri morajo biti posamezna določila med seboj usklajena, tako da se sproti odpravljajo tudi morebitna neskladja.³⁷

V Sloveniji zakona o dolgotrajni oskrbi še nimamo. Pravna ureditev, ki vsebinsko danes ureja pravni položaj oseb, ki so odvisne od oskrbe drugega, pa je neustrezna.³⁸ Skrb za osebe, ki so odvisne od drugih se v Sloveniji trenutno ureja v različnih sistemih socialne varnosti. Tako bomo nekatera določila našli v pokojninskem in invalidskem zavarovanju oz. Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)³⁹, zdravstvenem zavarovanju oz. Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ)⁴⁰, zavarovanju za starševsko varstvo oz. Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1)⁴¹, socialnih prejemkih in socialnovarstvenih storitvah oz. Zakonu o socialnem varstvu (ZSV)⁴², Zakonu o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre)⁴³ in Zakonu o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS)⁴⁴, skrbem za vojne veterane oz. Zakonu o vojnih veteranih (ZVV)⁴⁵ in Zakonu o vojnih invalidih (ZVojI)⁴⁶ ter v okviru Zakona o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih (ZDVDTP)⁴⁷.

³⁷ Pavčnik, M., 1997, str. 207.

³⁸ Trenutno je v javni razpravi predlog Zakon o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo. Več glej spletno stran Ministrstva za zdravje http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/mz_dokumenti/20102017_o_Z_o_dolg__oskrbi_JR.pdf (29.10.2017).

³⁹ Ur. l. RS, št. 96/12 in spremembe.

⁴⁰ Ur. l. RS, št. 72/06 in spremembe.

⁴¹ Ur. l. RS, št. 26/14 in spremembe.

⁴² Ur. l. RS, št. 3/07 in spremembe.

⁴³ Ur. l. RS, št. 61/10 in spremembe.

⁴⁴ Ur. l. RS, št. 62/10 in spremembe.

⁴⁵ Ur. l. RS, št. 59/06 in spremembe.

⁴⁶ Ur. l. RS, št. 63/95 in spremembe.

⁴⁷ Ur. l. RS, št. 41/83 in spremembe. Glej še Ugotovitve Nacionalnega poročila o strategijah socialne zaščite in socialnega vključevanja za obdobje 2008–2010, Ministrstvo za delo,

3. DOLGOTRAJNA OSKRBA KOT DRUŽBENA ODGOVORNOST

3.1. Odgovornost na ravni Evropske Unije

Evropska Unija se je s številnimi dokumenti in politikami zavezala k iskanju rešitev izboljšanja javnega zdravja, preprečevanja in zgodnjega odkrivanja bolezni, kar naj bi tudi, pa čeprav morda vsaj navidezno, vodilo k zmanjšanju oseb odvisnih od oskrbe drugega.⁴⁸ EU tako namenja pozornost sprejemanju takšnih ukrepov, ki bodo pospeševala promocijo zdravega načina življenja, širjenju socialnih storitev v domačem okolju ter spodbujanju takšnih ukrepov tako na področju zdravstva kot socialnega varstva, ki bodo omogočali večjo samostojnost oseb odvisnih od oskrbe drugega.⁴⁹

Ukrepi na ravni EU odražajo temeljna načela Unije in slonijo na prepričanju, da bi moral gospodarski razvoj prinesiti več napredka in kohezije na področju socialnih zadev ter da bi morala socialna politika biti produktiven dejavnik, ki zmanjšuje neenakosti, spodbuja ustvarjanje delovnih mest in omogoča razvijanje človeškega kapitala Evrope v skladu z evropskimi vrednotami.⁵⁰ Zato ne preseneča, da se je pojavila ideja o vzpostavitvi evropskega stebra socialnih pravic,⁵¹ čigar namen je določitev več temeljnih načel za podporo dobro delujočim in pravičnim trgov dela ter mrežam socialne varnosti. Med glavnimi točkami stebra je tudi ustrezna in vzdržna socialna zaščita ter dostop do visokokakovostnih osnovnih storitev, tudi otroškega in zdravstvenega varstva ter **dolgotrajne oskrbe**, s katero bi zagotovili dostojno življenje in zaščito pred tveganji in posameznikom omogočili polno udeležbo v zaposlovanju, pa tudi na splošno v družbi.⁵²

družino, socialne zadeve in enake možnosti. http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/npszs08_10.pdf

⁴⁸ Tretji zdravstveni program (2014–2020) ima med štirimi cilji navedeni promocijo zdravja, preprečevanje bolezni in ustvarjanje spodbudnega okolja za zdrav način življenja ob upoštevanju načela „zdravje v vseh politikah“. Več glej http://ec.europa.eu/health/programme/docs/ev_20141104_co01_en.pdf. (1.11.2017).

⁴⁹ V ta namen je bila tudi ustanovljeno Evropsko združenje za dejavno in zdravo staranje (angl. European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing).

⁵⁰ Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu-ekonomsko socialnemu odboru in odboru regij, Začetek posvetovanja o evropskem stebru socialnih pravic, COM (2016) 127 final.

⁵¹ Več o Evropskem stebru socialnih pravic glej spletno stran Evropske komisije https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en (27.10.2017).

⁵² Ibid. O dolgotrajni oskrbi govori točka 17., kjer je navedeno, da je potrebno zagotoviti dostop do

3.2. Odgovornost države

Odgovornost glede posameznikovega zdravja⁵³ je najprej na strani države, ki je dolžna ustvarjati in zagotavljati ustrezne pogoje za zdravo staranje. Prednostna naloga države je v omejitvi s staranjem prebivalstva povezanimi izdatki za dolgotrajno oskrbo, z usmeritvijo nadomestil na najbolj pomoči potrebne in preusmeritvijo z institucionalne oskrbe na oskrbo na domu.⁵⁴ Vendar če želimo dolgotrajno oskrbo usmerjati v domače okolje (v t.i. neformalno oskrbo), je potrebno okrepiti vlogo in odgovornost države pri zagotavljanju, ustvarjanju in razvoju novih socialnih storitev. Odgovornost in dolžnost države je v skrbi za dostojanstvo, enakopravnost, avtonomijo in solidarnostni pogled družbe osebe odvisne od oskrbe drugega in njihove družinske člane, ki so pogosto tudi najbolj socialno izključeni.

Država ima v zvezi z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin negativne in pozitivne obveznosti. Negativne obveznosti pomenijo, da se mora država vzdrževati posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine. Pozitivne obveznosti pa zavezujejo državo oziroma njene posamezne veje oblasti (sodno, zakonodajno in izvršilno oblast) k aktivnemu ravnanju pri varstvu človekovih pravic in svoboščin, s katerim ustvarja možnosti za njihovo čim učinkovitejše uresničevanje. Ker so človekove pravice, ki varujejo življenje, zdravje, varnost, telesno in duševno celovitost ter dostojanstvo posameznika, temeljne vrednote demokratične družbe, jih mora država posebej aktivno varovati in ustvarjati možnosti za njihovo čim učinkovitejše uresničevanje.⁵⁵

3.3. Odgovornost na lokalni ravni

Odgovornost za osebe, ki so odvisni od oskrbe drugega je odgovornost tudi lokalnih skupnosti.⁵⁶ Drugi odstavek 140. člena Ustave namreč določa, da lahko

kakovostnih in cenovno dostopnih storitev dolgotrajne oskrbe, tudi oskrbe na domu, ki jih bodo izvajali ustrezno usposobljeni strokovnjaki. Zagotavljanje in financiranje storitev dolgotrajne oskrbe je treba okrepiti in izboljšati, da bi zagotovili dostop do ustrezne oskrbe na finančno vzdržan način. Str. 17.

⁵³ Odgovornost države izhaja tudi iz Nacionalnega programa zdravstvenega varstva Republike Slovenije, Ur. l. št. 25/16.

⁵⁴ Glej Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2014 in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za leto 2014 (SWD(2014) 425 final.

⁵⁵ Glej Sklepe Ustavnega sodišča RS, št. Up-1082/12-11, 29. 5. 2014.

⁵⁶ ZSV celo določa, da je občina dolžna zagotoviti mrežo javne službe za pomoč na domu.

država po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti z zakonom prenese na občino ali širšo lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. Danes je jasno, da brez ustrezne prilagoditve zakonodaje ni mogoče zagotavljati ustavnih določil, saj je financiranje socialnih storitev s strani lokalnih skupnosti problematično zaradi različno velikih občin in števila upravičencev.⁵⁷

Zato se utemeljeno postavlja vprašanje, koliko lokalnih skupnosti (še) sploh potrebujemo, da bodo sposobne zagotavljati ustrezno pravno varnost vsem osebam odvisnim od oskrbe drugega.⁵⁸ Mogoče je domnevati, da je pravni položaj upravičencev v večjih lokalnih skupnosti bolj varovan, saj je dostopnost in obseg socialnih storitev boljši, hkrati pa je za reševanje socialne izključenosti najbolj ranljivih skupin namenjeno več finančnih sredstev. A to ustvarja diskriminacijo v sistemu socialne varnosti glede na prebivališče upravičenca, zato se že danes oblikujejo pogoji za oblikovanje prostovoljstev.

Zaradi neustrezne zakonodaje pri prenosu odgovornosti na lokalne skupnosti se lahko zgodi, da lokalne skupnosti ne subvencionirajo in ne financirajo socialnih storitev skladno s predpisi.⁵⁹ Hkrati so lokalne skupnosti pred izzivom zagotavljanja ustreznega kadra. Oskrbo na domu v večjem deležu opravljajo delavci, zaposleni iz programov javnih del in subvencioniranih zaposlitev, ki so zaposleni za določen čas, kar povzroča nestalnost, nestabilnost in slabšo kakovost storitve, zaradi stalnih prekinitev, menjav neposrednih izvajalcev na domovih upravičencev in vsakič znova usposabljanje novih zaposlenih, slednje tudi večja stroške storitve.⁶⁰

⁵⁷ Sodba Ustavnega sodišča RS, U-I-97/05, 7.7.2005, Ur. l. RS, št. 69/2005.

⁵⁸ V Sloveniji je ustanovljenih 212 občin, od katerih je 11 mestnih občin. Več kot 50 % občin ima manj kot 5.000 prebivalcev. Že opravljena analiza organizacije in delovanja občin je pokazala, da je pomanjkanje kadrovskih in finančnih zmožnosti predvsem manjših občin glavni problem, ki občine ovira pri učinkovitejšem organiziranju dela in zagotavljanju zakonitosti izvajanja vseh nalog občine. O tem Vlada RS v Izhodišču za pripravo strategije razvoja lokalne samouprave v RS, št. dokumenta 03000-1/2013/10, leto 2013.

⁵⁹ 42. člen ZSV. Več glej še Vsebinsko poročilo o ugotovitvah inšpekcijskih nadzorov v letu 2012 za storitve: institucionalno varstvo starejših, pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu, socialni servis, Republika Slovenija Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Inšpektorat Republike Slovenije za delo, Socialna inšpekcija, letno poročilo SI 2012, 2013.

⁶⁰ Več glej še Vsebinsko poročilo o ugotovitvah inšpekcijskih nadzorov v letu 2010-institucionalno varstvo starejših, pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu in socialni servis, Letno poročilo SI 2010 Inšpektorata za delo, družino in socialne zadeve.

3.4. Odgovornost družine

Družine že od nekdaj igrajo odločilno vlogo pri zagotavljanju oskrbe onemoglih oseb, le posamezniki brez sorodnikov, so bili prepuščeni različnim institucijam, ki so bile organizirane s strani lokalnih skupnosti ali organizacij pod okriljem cerkve. Šele v začetku 19. stoletja se je pojavila prva zakonodaja. Ureditev ustrezne zakonodaje, ki bo uredila področje odgovornosti družine je pomembna predvsem zaradi številnih demografskih sprememb (podaljševana življenjska doba, manjša rodnost in posledično s tem zmanjšano število neformalnih izvajalcev), sprememb v strukturi družin, sprememb v razmerjih med generacijami (številni starejši še vedno živijo sami, strukture družin so manjše, razdalje med posameznimi družinskimi člani so večje), trgu dela in spremembe v medicinskem razvoju.⁶¹

Do danes se je posebno pozornost namenjala le upravičencem, pozabljalo pa na družinske člane, ki v domačem okolju pri izvajanju t.i. neformalne oskrbe, prevzemajo največje breme. Družinski člani velikokrat niso strokovno izpopolnjeni, zato nudijo manjšo intenziteto in kvaliteto storitev, saj je njihova osrednja skrb namenjena predvsem moralni podpori in zagotavljanju pomoči pri dnevnih aktivnostih. Hkrati pa, brez ustreznih zakonskih določil nadzora, ne moremo govoriti o izvajanju storitev.

Zaradi sprememb, ki nastajajo znotraj družin, tudi definicija družinskega člana ne zadostuje več. Definicija "družinski član" je opredeljena v Uredbi Sveta (EGS) št. 1408/71 in Uredbi Sveta (ES) št. 883/2004, ki v 1. členu določa, da je družinski član *vsaka oseba, ki je opredeljena ali priznana za člana družine ali za člana gospodinjstva z zakonodajo, po kateri se zagotavljajo dajatve; kadar ta zakonodaja kot člana družine ali člana gospodinjstva opredeljuje le osebo, ki stalno prebiva pod isto streho kot zaposlena ali samozaposlena oseba, velja ta pogoj za izpolnjen, če ga slednja pretežno vzdržuje*. Izvajalec neformalne oskrbe ali družinski član je po definiciji tisti, ki zagotavlja pomoč drugemu z kroničnimi boleznimi, invalidnostjo ali drugimi zdravstvenimi okvarami, ki potrebujejo pomoč mimo profesionalnih ali zakonskih okvirov,⁶² zato poziv po podrobnejši opredelitvi družinskih članov.⁶³ Tudi *Zelena knjiga Sveta EU iz leta 2005* »Odziv

⁶¹ Bulletin luxembourgeois des questions sociales, številka 13, I. 2013, str. 42.

⁶² Poročilo Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society, Luxembourg, 2014, str. 21.

⁶³ Zaradi pojava t.i. sandwich generacije bi bilo potrebno razmisliti tudi o pravnem razmerju med starimi starši in vnuki.

na demografske spremembe⁶⁴ poudarja nujnost ustvarjanja političnih in drugih pogojev za novo solidarnost med generacijami zaradi naglega naraščanja števila najstarejših ljudi in nemoč sodobne družine, da bi skrbela zanje. *Konvencija o pravicah invalidov in Izbirni protokol h Konvenciji o pravicah invalidov*⁶⁵ poziva države pogodbenice, da priznavajo invalidom in njihovim družinam pravico do ustrezne življenjske ravni, kar vključuje ustrezno prehrano, oblačila in stanovanje in do nenehnega izboljševanja življenjskih razmer⁶⁶ ter sprejmejo ustrezne ukrepe za varovanje in spodbujanje uresničevanja te pravice brez diskriminacije zaradi invalidnosti. *Priporočilo državam članicam o staranju in invalidnosti v 21. stoletju*⁶⁷ pa med trajnostni okviri za boljšo kakovost življenja v vključujoči družbi, med drugim določa, da morajo sorodniki prejemati materialno in drugačno pomoč, ki jim omogoča, da doma pomagajo invalidu, hkrati pa je potrebno je zagotoviti redna obdobja nadomestne oskrbe, kar družinskim skrbnikom omogoča, da si odpočijejo od obveznosti. S tem pomagamo zagotoviti, da se življenje ob pomoči na domu nadaljuje, dokler je mogoče.

Med družinske člane sodijo tudi istospolni partnerji⁶⁸, njihov pravni položaj podrobneje ureja 2. odstavek 24. člena Zakon o registraciji istospolne partnerske skupnosti⁶⁹ ter Zakon o partnerski zvezi,⁷⁰ ki določa, da sta si partnerja dolžna v času trajanja skupnosti nuditi medsebojno pomoč. Kljub vsemu pa obstaja pravna praznina v ureditvi pravnega razmerja med istospolnimi partnerji predvsem glede pravnega varstva v sistemu socialnih zavarovanj, zato bi bilo potrebno ob uvedbi dolgotrajne oskrbe urediti podrobneje tudi to področje.

3.5. Odgovornost posameznika

Izboljšanje zdravja in dobrega počutja postaja v zadnjem času trend družbene-ga življenja. Nepravilna prehrana, prepovedane substance in neaktivni življenjski

⁶⁴ COM(2005) 94 konč., 20.12.2005.

⁶⁵ Ur. l. RS, št. 37/08.

⁶⁶ Med življenjske razmere, čeprav ne eksplicitno naštete, bi lahko šтели tudi zagotavljanje dostojanstvene in kakovostne oskrbe.

⁶⁷ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069928a> (8.11.2017).

⁶⁸ Zakon o partnerski zvezi (ZPZ), Ur. l. RS, št. 33/16.

⁶⁹ Ur. l. RS, št. 65/05 z dne 8. 7. 2005.

⁷⁰ Ur. l. RS, št. 33/16.

slog, poleg tega pa še nove bolezni,⁷¹ so dejavniki, ki lahko privedejo do odvisnosti od oskrbe drugega. Zato je nujno potrebna aktivna vloga vsakega posameznika, da s svojim načinom življenja ne povzroča dodatnih tveganj. Vendar pa obstaja tanka meja med odgovornim in zdravim načinom življenja in splošnim očitkom o neodgovornem ravnanju.⁷²

Slovenija ima bogato tradicijo preventivnega zdravstvenega varstva. Preventivna dejavnost je pretežno namenjena otrokom in mladostnikom ter ženskam v reprodukativni dobi.⁷³ Odgovornost za zdravje opredeljuje ZZVZZ, ki določa nosilce družbene skrbi za zdravje ter njihove naloge. Zavezo določa v 2. členu, po katerem ima vsakdo pravico do najvišje stopnje zdravja in *dolžnost skrbeti za svoje zdravstveno stanje*.⁷⁴ O dolžnosti dejavno sodelovati pri varovanju, krepitvi in povrnitvi lastnega zdravja za doseganje kakovostne in varne zdravstvene oskrbe pa nalaga tudi Zakon o pacientovih pravicah.⁷⁵ Vendar pa noben izmed zakonov ali podzakonskih aktov ne ureja sankcij v primeru namernega zanemarjanja skrbi za lastno zdravje. Tudi, če bi se zakonsko odločili urediti področje odgovornosti za lastno zdravje, bi bilo izjemno težko dokazovati, v katerih primerih in kdaj je posameznik namenoma opustil skrb zanj. Predvsem na področju dolgotrajne oskrbe bi bilo še toliko težje, ker bi namenska opustitev skrbi za zdravje povzročila odvisnost od oskrbe drugega, kar si pa nihče ne želi. Zato je potrebno v ospredje postaviti boljšo ozaveščenost skrbi za zdravje in večjo organiziranost na primarni in sekundarni ravni zdravstvenega varstva, kjer bi lahko (v začetni fazi) preprečili vsaj malomarno skrb za lastno zdravje. Čeprav država že zagotavlja preventivne zdravstvene preglede, ki preprečujejo in odkrivajo nekatere bolezenska stanja v zgodnji fazi (npr. SVIT, cepljenja otrok itd.), bi morda zakonodajalec lahko sprejel ukrepe, ki bi kaznovala posameznike, ki se na preventivne zdravstvene preglede ne bi odzvali.⁷⁶ Do tedaj pa ostajajo vsi posamezniki pri razdelitvi bremena stroškov socialnega in zdravstvenega varstva v enakopravnem

⁷¹ Tako npr. nedavno odkrit virus zika, denga in čikungunja. Vir <http://www.nijz.si/sl/zika-virus>. (12.9.2016).

⁷² Velikokrat se namreč pojavijo očitki, da bi morali manj jesti, bolj zdravo, večkrat na dan, več gibanja itd. Nadzora nad zdravim življenjskim slogom posameznika ni, razen ob zdravniških pregledih.

⁷³ Resolucija o nacionalnem programu o prehrani in telesni dejavnosti za zdravje 2015–2025, Ur. l. RS, št. 58/15, str. 40.

⁷⁴ Sem sodi tudi dolžnost, pomagati drugemu v bolezni ali poškodbi in prepoved ogrožanja zdravja drugih.

⁷⁵ Ur. l. RS, št. 15/08 in 55/17.

⁷⁶ Npr. odvzem socialnih dajatev v primeru neodziva na poziv države k presajalnim testom itd.

položaju, saj tiste osebe, ki solidarno skupnost po nepotrebnem obremenjujejo z zavestno tveganim načinom življenja, uživajo neokrnjeno zavarovalno zaščito.⁷⁷ Smiselno bi bilo breme solidarne odgovornosti skupnosti prenesti na individualno odgovornost posameznika, predvsem v tistih primerih, ko je posameznik z tveganim načinom življenja bolj izpostavljen nastanku socialnega primera.⁷⁸

4. VPLIV SPREMEMB TRGA DELA NA IZVAJANJE STORITEV DOLGOTRAJNE OSKRBE

Povečevanje stopnje vključevanja, predvsem žensk na trg dela, je postal eden glavnih ciljev Lizbonske strategije.⁷⁹ Naraščanje potreba po izvajalcih (ne)formalne oskrbe, t.i. baby boom generacija postaja vedno bolj starejša, posameznikov-tudi družinskih članov, ki bi bili pripravljeni skrbeti za svoje starše je vedno manj. Izvajanje oskrbe in sočasna prisotnost na trgu dela bo v prihodnje še bolj oteženo. Že danes smo zaradi neustrezne zakonodaje soočeni s strahom delavcev po zapustitvi trga dela za dalj časa, zato nekateri za namene oskrbe koristijo letni dopust ali kar je še bolj zaskrbljujoče, zlorablajo bolniške odsotnosti. Če tem dejavnikom prištejemo še mobilnost delovne sile, predstavlja dolgotrajna oskrba resen izziv tudi delovni zakonodaji.

Države članice EU gledajo na storitve, namenjene posameznikom, kot na vir delovnih mest, ki ga ni mogoče seliti. Mnoge so uvedle davčne olajšave ali spodbude, da bi tako legalizirale delo na črno in spodbudile odpiranje novih delovnih mest ter pomagale upravičencem pri boljšem usklajevanju družinskega in poklicnega življenja. Ker se dolgotrajna oskrba kot storitev pogosto opravlja na domu posameznika, pogosto povezana tudi z opravljanjem gospodinjskega dela, je

⁷⁷ Bubnov Škoberne, A., Strban, G., 2010, str. 283.

⁷⁸ Tudi obligacijski zakonik navaja, da za škodo iz nevarne dejavnosti odgovarja, kdor se s to dejavnostjo ukvarja. Nevarna dejavnost je tista dejavnost, pri kateri gre za povečano nevarnost t.j. za nevarnost, kjer obstaja statistično večja nevarnost nastanka škode, kot je to običajno, in kjer potencialno grozeča škoda ne bo majhna. Sodna praksa VS RS upošteva, da je objektivna odgovornost le izjema od splošnega pravila in da ni bila uzakonjena zaradi običajnih nevarnosti, ki smo jim izpostavljeni na vsakem koraku, temveč zaradi stvari in dejavnosti, ki so tako nevarne, da jih kljub zadostni skrbnosti ni mogoče nadzorovati in nevarnosti ni mogoče odkloniti ter praviloma in pogosto povzroča posledice (sodba in sklep Vrhovnega sodišča II Ips 683/2007 ECLI:SI:VRSR:2010:II.IPS.683.2007).

⁷⁹ Viitanen, Tarja, K. 2005, str. 1. Več glej tudi na spletni strani Evropske Komisije, http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009, 2.11.2017.

zanimiva ugotovitev poročila ILO, ki navaja da *«je delo v gospodinjstvih v mnogih državah še vedno oblika zaposlitve, ki je skoraj neopazna. Cilj njihovega dela ni ustvarjanje dodane vrednosti. Gospodinjska dela običajno pomenijo neplačano delo, ki ga po tradiciji opravljajo ženske na svojih domovih. To pojasnjuje, zakaj je to delo slabo plačano in zakaj ga pogosto opravljajo nezakoniti priseljenci in na črno. Posledica je, da veliko pravnih predpisov ne upošteva posebnosti gospodinjskega dela, kar te delavce izpostavlja nepoštenemu in nepravičnemu ravnanju ter pogosto tudi zlorabam.»*⁸⁰

Zato poziv po nujni profesionalizacija poklicev pomembnih za izvajanje dolgotrajne oskrbe. To je najzanesljivejši način, da bo v prihodnosti mogoče najti kandidate, ki jih bodo želeli opravljati. Zaradi demografskega stanja v Evropi se je potrebno opreti na priseljevanje, da bi zadovoljili potrebe, zlasti v zvezi s starejšimi ljudmi, ki potrebujejo oskrbo. Vendar pa to zahteva sveženj ukrepov v pravni ureditvi posameznih držav članic – predvsem z zakonodajo na področjih davkov, socialnega zavarovanja, delovnega prava in civilnega prava.⁸¹ Profesionalizacija in zakonsko urejeno pogodbeno razmerje med izvajalci in upravičenci, bi zagotovila ustrezno zaščito pravne varnosti tako upravičencev kot izvajalcev. Šele ustrezna opredelitev poklica, bo lahko merila napredek in kakovost zagotavljanja storitev pri obeh spolih.

Potreben bo tudi širši razmislek o dolžnosti vključevanja brezposelnih v izvajanje (vsaj nekaterih) socialnih storitev. Brezposelna oseba je pogosto izločena iz večine socialnih dejavnosti, ki zapolnjujejo čas običajnih ljudi: za mnoge dejavnosti nima denarja, zaradi osebnih težav pa nemalokrat izgubi interes za površne oblike komuniciranja. Strokovnjaki navajajo, da je prav delo (zaposlitev), ki bi bilo prilagojeno procesu okrevanja, dokazano najuspešnejši način za vrnitev v običajno življenje in za rehabilitacijo oseb s težavami v duševnem zdravju.⁸²

Na trgu dela je danes aktivnih vedno večje število žensk, število delovno aktivnega prebivalstva med moškimi pada,⁸³ kar je posledica dejstva, da je vedno

⁸⁰ Glej dokument ILO Dostojno delo za zaposlene v gospodinjstvih, IV. poročilo za Mednarodno konferenco o delu, 99. seja, 2010.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104701.pdf. (4.3.2015).

⁸¹ Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o profesionalizaciji dela v gospodinjstvih (dodatno mnenje), C 21/39, Uradni list Evropske unije, 21.1.2011.

⁸² Socialna in ekonomska vključenost ranljivih skupin v Sloveniji. Možni ukrepi za dvig zaposljivosti najbolj ranljivih kategorij težje zaposljivih in neaktivnih oseb, Raziskovala naloga, Fakulteta za družbene vede, oktober 2003.

⁸³ Udeležba moških na trgu dela v državah EU je leta 1970 znašala 89% in je do leta 2001 padla

več žensk bolje (ali enako) izobraženih kot moški, kar jim omogoča samostojnejše življenje, po drugi strani pa je trg dela z ustreznimi ukrepi pričel spodbujati enakopravnost dostopnih delovnih mest. Kadar oskrbo izvajajo moški, je običajno deležen večje podpore družbe in tudi povratek na trg dela, mu ne predstavlja večje ovire. To izhaja že iz stereotipnih dejstev, da se ženske predstavljajo kot „dobre in skrbne“ in manj uspešne v svojih zaposlitvah. Ženske oskrbo izvajajo z višjimi standardi in s tem omogočajo večjo kakovost neformalne oskrbe kot moški.⁸⁴ Kljub vsemu izvajanje neformalne oskrbe najbolj prizadenejo ženske z nižjo stopnjo izobrazbe, ki težje usklajujejo zaposlitev in skrb za družino, predvsem v socialnem okolju, ki je bolj konzervativno.⁸⁵

Za razliko od skrbi za otroka, kjer se skrb predvideva in z odraščanjem zmanjšuje, je dolgotrajno oskrbo pri starejših osebah težko (predvsem časovno) vnaprej določiti in predvideti. In ravno časovna nepredvidljivost v zagotavljanju dolgotrajne oskrbe starejših je tisto, kar posameznike odvrča od izvajanja oskrbe družinskih članov, predvsem kadar se odločajo, da zapustijo trg dela. Odločitev, da se posamezniki ne odločajo tako brezskrbno izvajati socialne storitve izhaja tudi iz strahu za lastno zdravje in njihovo splošno počutje,⁸⁶ kar pomeni dodatno obremenitev zdravstvenega sistema. Dodaten strah povzroča tudi socialna izključenost ob zapustitvi trga dela in bojazen po vrnitvi nazaj.

5. SKLEP

Število oseb odvisnih od oskrbe drugega bo v prihodnje samo še naraščalo. Demografske spremembe, gospodarske in politične krize nas ne smejo pustiti ravnodušnih. Dolgotrajna oskrba (žal) ni termin, pri katerem bi zamahnili z roko. Je socialna storitev splošnega pomena, ki ima vpliv na socialno in teritorialno

na 78%, medtem ko je udeležba žensk v istem obdobju narasla iz 45% na 61%, vir: OECD, <http://www.oecd.org>. 9.11.2017.

⁸⁴ Dallinger, U.: Elderly Care in the family in Germany, University of Jena, prispevek na konferenci COST 13A Meeting in Copenhagen, april 2002.

⁸⁵ Cantillon, B. in drugi: Female Employment Differences, Poverty and Care Provisions, European Societies, let. 2001, št. 3 (4), str. 447-469.

⁸⁶ Številne evropske države navajajo, da posamezniki, ki skrbijo za svoje družinske člane pogosteje trpijo zaradi depresije, psiholoških težav, izčrpanosti, bolečine v rokah, nogah, hrbtu, srčna popuščanja in želodčne težave. Nekatere celo navajajo, da prihaja do zlorab in izkoriščanj tudi s strani upravičencev do izvajalcev neformalne oskrbe. Supporting Family Carers of older people in Europe-the Pan-European Background, EUROFAMCARE, 2005, LIT Verlag.

kohezijo, zato družine z osebami odvisnimi od oskrbe drugega ne morejo ostati prepuščene samim sebi, kot da je to »pač njihovo breme«. V Sloveniji pravna ureditev socialne varnosti ni več ustrezna. Spremembe, s katerimi se sooča sodobna družba (demografske spremembe in na področju delovnega prava, vedno bolj starajoče se prebivalstvo), terjajo korenite spremembe socialne politike. Čeprav je bilo v Sloveniji v zadnjih desetletjih že nekaj poskusov sprejemanja zakona o dolgotrajni oskrbi, je potrebno čim prej celovito urediti področje dolgotrajne oskrbe, pri čemer je potrebno upoštevati tudi mednarodne dokumente in zahteve po enotni ureditvi z namenom zagotavljanja pravne varnosti tako upravičencev, družinskih članov, izvajalcev kot nosilcem socialnega zavarovanja. Zakonodajalec namreč nima samo pravic, temveč tudi dolžnost, da zakonodajo spreminja, če to narekujejo spremenjena družbena razmerja.⁸⁷ Sedanja socialna politika je toga in se prepočasi odzivna na spremembe in potrebe v družbi, kar ustvarja pritiske in poziva tudi po spremembi delovne zakonodaje. Zato bo potrebno posebno pozornost nameniti ne le upravičencem, ampak tudi njihovim družinskim članom in spodbujati ukrepe za dejavnejše socialno vključevanje.

Ker po skoraj 20 letih še vedno ostajamo brez ustrezne pravne ureditve, se poraja vprašanje, ali so temeljne človekove pravice pri zagotavljanju kakovostnih socialnih storitev dolgotrajne oskrbe osebam odvisnim od oskrbe kršene. Na odgovornost po urejanju ustrezne socialne varnosti, Slovenijo zavezuje že 22. člen Splošne deklaracije človekovih pravic, ki navaja, da ima vsakdo kot član družbe **pravico do socialne varnosti** in pravico do uživanja, s pomočjo prizadevanja svojih skupnosti in mednarodnega sodelovanja in v skladu z ureditvijo in sredstvi neke države, ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic, nepogrešljivih za njegovo dostojanstvo in svoboden razvoj njegove osebnosti, nenazadnje pa tudi zaveza v drugem odstavku 50. člena Ustave RS (ureditev »*drugih socialnih zavarovanj*«).

LITERATURA IN VIRI

- 1) Bubnov Škoberne, A., Strban, G.: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010, str. 283.
- 2) Bulletin luxembourgeois des questions sociales, »Social security and fraud«, l. 2013, št. 30, str. 13.

⁸⁷ Glej Odločbo Ustavnega sodišča RS, 7. točka U-I-69/03, 20.10.2005.
ECLI:SI:USRS:2005:U.I.69.03.

- 3) Bulletin luxembourgeois des questions sociales, Long-term Care for Older Persons, 2005, št. 19, str. 13 in 14.
- 4) Bulletin luxembourgeois des questions sociales, I. 2013, št. 13, str. 42.
- 5) Dallinger, U.: Elderly Care in the family in Germany, University of Jena, prispevek na konferenci COST 13A Meeting in Copenhagen, april 2002.
- 6) Dokument Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij "The future of health care and care for the elderly: guaranteeing accessibility, quality and financial viability« Prihodnost zdravstvenega varstva in skrbi za ostarele: zagotoviti dostopnost, kakovost in finančno vzdržnost, COM (2001) 723 final, 5.12.2001.
- 7) Evropsko združenje za dejavno in zdravo staranje (angl. European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing).
- 8) Gradivo ILO Dostojno delo za zaposlene v gospodinjstvih, IV. poročilo za Mednarodno konferenco o delu, 99. seja, 2010. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104701.pdf. (4.3.2015).
- 9) http://ec.europa.eu/health/programme/docs/ev_20141104_co01_en.pdf. (1.11.2107).
- 10) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?docuementId=090000168069928a> (8.11.2017).
- 11) Igl G.: Pflegeversicherung als neuer Gegenstand sozialrechtlicher Regulierung in Sieveking K., Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit in der Europäischen Union, 1998, Nomos, Baden-Baden, str. 19-34.
- 12) International Classification of Functioning, Disability and Health, Svetovna zdravstvena organizacija (WHO), 2001.
- 13) Izhodišča za pripravo strategije razvoja lokalne samouprave v RS, Vlada RS, št. dokumenta 03000-1/2013/10, leto 2013.
- 14) Konvencija o pravicah invalidov in Izbirni protokol h Konvenciji o pravicah invalidov Ur. I. RS, št. 37/08.
- 15) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o profesionalizaciji dela v gospodinjstvih (dodatno mnenje), C 21/39, Uradni list Evropske unije, 21.1.2011.
- 16) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zagotavljanju splošnega dostopa do dolgotrajne oskrbe in finančni vzdržnosti sistemov dolgotrajne oskrbe starejših (2008/C 204/21), C 204/103, 9.8.2008.
- 17) Nacionalni program zdravstvenega varstva Republike Slovenije, Ur. I. RS, št. 25/16.
- 18) Nacionalno poročilo o strategijah socialne zaščite in socialnega vključevanja za obdobje 2008 – 2010, http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/npszsv08_10.pdf. (6.11.2107).
- 19) Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije Up-360/05, 7.11.2006, ECLI:SI:USRS:2008:Up.360.05.
- 20) Odločba Ustavnega sodišča RS, 7. točka U-I-69/03, 20.10.2005. ECLI:SI:USRS:2005:U.I.69.03.
- 21) Pavčnik, M.: Teorija prava, Cankarjeva založba, 1997, Pravna obzorja, str. 207.
- 22) Pflegestatistik 2015, Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung Deutschlandergebnisse, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2017.
- 23) Poročilo Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care, OECD Health Policy

Studies, maj 2011.

- 24) Poročilo Mednarodne zdravstvene organizacije (WHO): Lessons for long-term care policy 2002, str. 7.
- 25) Poročilo Svetovne zdravstvene organizacije Financing long-term care programmes in health systems, With a situation assessment in selected high-, middle- and low-income countries, št. 6, 2007, str. 7.
- 26) Predlog Zakona o socialnovarsteni dejavnosti, http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/word/zsvd_pr_jr_mediji_221210.doc, 22.10.2010.
- 27) Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2014 in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za leto 2014 (SWD(2014) 425 final).
- 28) Recommendation No. R(98)9 of the Committee of Ministers to Member States on Dependence. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=532369&SecMode=1&DocId=486242&Usage=2> (5.11.2017).
- 29) Resolucija o nacionalnem programu o prehrani in telesni dejavnosti za zdravje 2015–2025, Ur. l. RS, št. 58/15, str.40.
- 30) Schulz, E.: Ageing, care need and long-term care workforce in Germany, Neujobs, Working paper D12.2., December 2013, str. 6.
- 31) Sklepi Ustavnega sodišča RS, št. Up-1082/12-11 29. 5. 2014. ECLI:SI:USRS:2014:Up.1082.12.
- 32) Socialna in ekonomska vključenost ranljivih skupin v Sloveniji. Možni ukrepi za dvig zaposljivosti najbolj ranljivih kategorij težje zaposljivih in neaktivnih oseb, Raziskovala naloga, Fakulteta za družbene vede, oktober 2003.
- 33) Sodba in sklep Ustavnega sodišča II Ips 683/2007, 26.8.2010, ECLI:SI:VSRS:2010:II.IPS.683.2007).
- 34) Sodba Ustavnega sodišča RS, U-I-97/05 ECLI:SI:USRS:2005:U.I.97.05., 7.7.2005, Ur. l. RS, št. 69/2005.
- 35) Spletna stran Evropske komisije https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en (27.10.2017).
- 36) Spletna stran Ministrstva za zdravje http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/mz_dokumenti/20102017_o_Z_o_dolg__oskrbi_JR.pdf (29.10.2017).
- 37) Spletna stran Nacionalnega Inštituta za javno zdravje RS, Vir <http://www.nijz.si/sl/zika-virus>. (12.9.2016).
- 38) Spletna stran Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), <http://www.oecd.org>. 9.11.2017.
- 39) Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu-ekonomsko socialnemu odboru in odboru regij, Začetek posvetovanja o evropskem stebru socialnih pravic, COM (2016) 127 final.
- 40) System of Health Accounts 2011 (SHA 2011).
- 41) Ugotovitve Nacionalnega poročila o strategijah socialne zaščite in socialnega vključevanja za obdobje 2008–2010, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ur. l. RS, št. 41/83 in spremembe.
- 42) Ugotovitve Nacionalnega poročila o strategijah socialne zaščite in socialnega vključevanja za obdobje 2008–2010, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. <http://>

- www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/npsszsv08_10.pdf
- 43) Uredba Sveta (EGS) 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti UL L 149, 5.7.1971, str. 2. Uredba, kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (ES) št. 1386/2001 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 187, 10.7.2001, str. 1).
 - 44) Uredba Sveta (ES) 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti UL L 200, 7.6.2004, str. 1.
 - 45) Uršič, C.: Med teorijo in prakso, (Razmišljanje ob pripravi delovnih tez zakona o izenačevanju možnosti za invalide) <http://www2.arnes.si/~sudmhusk/images/02-Ursic.pdf>. (17.10.2013).
 - 46) Ustava Ur. l. RS, št. 33/91-I in spremembe.
 - 47) Viitanen, Tarja K.: Informal Elderly Care and Female Labour Force Participation across Europe. European Network of Economic Policy Research Institutes, št. 13, letnik 2005, str. 1. Več glej tudi na spletni strani Evropske Komisije, http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009, 2.11.2017.
 - 48) Vsebinsko poročilo o ugotovitvah inšpekcijskih nadzorov v letu 2012 za storitve: institucionalno varstvo starejših, pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu, socialni servis, Republika Slovenija ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve inšpektorat Republike Slovenije za delo, Socialna inšpekcija, letno poročilo SI 2012, 2013.
 - 49) Vsebinsko poročilo o ugotovitvah inšpekcijskih nadzorov v letu 2010-institucionalno varstvo starejših, pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu in socialni servis, Letno poročilo SI 2010 Inšpektorata za delo, družino in socialne zadeve.
 - 50) Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih (ZVDVTP), Ur. l. RS, št. 41/83 in spremembe.
 - 51) Zakon o pacientovih pravicah, Ur. l. RS, št. 15/08 in 55/17.
 - 52) Zakon o partnerski zvezi (ZPZ), Ur. l. RS, št. 33/16.
 - 53) Zakon o partnerski zvezi, Ur. l. RS, št. 33/16.
 - 54) Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Ur. l. RS, št. 96/12 in spremembe.
 - 55) Zakon o registraciji istospolne partnerske skupnosti, Ur. l. RS, št. 65/05 z dne 8. 7. 2005.
 - 56) Zakon o socialnem varstvu (ZSV), Ur. l. RS, št. 3/07 in spremembe.
 - 57) Zakon o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre), Ur. l. RS, št. 61/10 in spremembe.
 - 58) Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1), Ur. l. RS, št. 26/14 in spremembe.
 - 59) Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS), Ur. l. RS, št. 62/10 in spremembe.
 - 60) Zakon o vojnih invalidih (ZVojI), Ur. l. RS, št. 63/95 in spremembe.
 - 61) Zakon o vojnih veteranih (ZVV), Ur. l. RS, št. 59/06 in spremembe.
 - 62) Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), Ur. l. RS, št. 72/06 in spremembe.
 - 63) Zelena knjiga »Odziv na demografske spremembe: nova solidarnost med generacijami« 16.3.2005, COM(2005) 94 konč.
 - 64) Zbirka Delovni zvezki UMAR, delovni zvezek št. 2/2014, let. XXIII, Nagode M. in ostali: Dolgotrajna oskrba-uporaba mednarodne definicije v Sloveniji, str. 13-18.

Long-Term Care as the Challenge of Social Security

Alenka Oven*

Summary

OECD data about the ageing population and demographic changes are not positive. The task of a modern society is therefore to find appropriate legal solutions in the field of long-term care. This is the responsibility of the European Union, the state, the local community, and the family.

Long-term care is a complex legal field in social security. The excessive complexity of legislation and the substantive (non-) interlacing of various laws do certainly not improve the legal position of the beneficiaries or providers of long-term care. Despite the many years of efforts to change the legislation in Slovenia, social rights still remain complex, and their pressure on health services is becoming increasingly complex.

Creating an appropriate definition of long-term care is difficult as it is a mixed of two systems – health and social care. Therefore, we are also faced with a dilemma about whether we are talking about a »new« social risk, or is it just a matter of a weakness in the already existing social systems and social risks that we already know (such as disease, age, injury and disability). A partial answer can be found in the fact that, until now, we have paid attention only to the health aspect of the individual's dependence, taking the medical guidelines into account. However, we forget the elements of social inclusion and the poverty.

We have never been ready for a social risk of dependence on the care of another. The elderly tend to comfort themselves with the idea that age brings disability and dependence, and that dependence is only a part of (the last phase) of life. However, the younger generation, and children and their families are more exposed to social exclusion, mainly due to the rigid labor legislation. For a sustainable social system, the state will have to promote prevention, reducing the number of people dependent on the care of another. Special attention must also be paid to promoting social innovation in the provision of long-term care services and promoting measures for more active social inclusion.

* Alenka Oven, doktorica pravnih znanosti, direktorica Inštituta za dolgotrajno oskrbo
aoven@dolgotrajna-oskrba.si

Vročanje redne in izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi

Katarina Ferlin*

UDK: 331.106.44:347:349.2

Povzetek: Novi ZDR-1 je določbe o vročanju odpovedi pogodbe o zaposlitvi bistveno poenostavil, vendar hkrati bistveno zmanjšal pravno varnost, ki ga je prejšnji način vročanja naslovniku omogočal. V praksi so se ob tako spremenjenih določbah pojavile številne pomanjkljivosti ureditve, ki jih je Ustavno sodišče RS delno saniralo z razveljavitvijo četrtega odstavka 88. člena ZDR-1, delno pa so prisotne še sedaj. Prispevek razpravlja o navedenih pomanjkljivostih in predstavlja nekaj predlogov za njihovo rešitev.

Ključne besede: vročanje, pogodba o zaposlitvi, odpoved, domneva/fikcija vročitve, odklonitev vročitve pisanja, osebno vročanje

Serving Notice of Regular and Extraordinary Termination of Employment Contract

Abstract: The new Slovene Employment Relationship Act (ERA-1) significantly simplified the provisions relating to serving the notice of an employment contract termination. Due to these changes, the legal protections which existed within the former provisions were reduced significantly. The modified provisions have caused numerous shortcomings in practice, which were partly tackled by the Constitutional Court of the Republic of Slovenia which derogated the fourth paragraph of Article 88 of the ERA-1. In this paper, the remaining weaknesses are discussed and potential solutions are presented.

Key words: service of notice, employment contract, termination, presumption/fiction of service, refusal of document service, personal delivery

* Katarina Ferlin, magistrica prava, sodniška pripravnica na Višjem sodišču v Ljubljani.
ferlin.katarina@gmail.com

Katarina Ferlin, Master of Laws, Trainee at the Higher Court of the Republic of Slovenia

1. UVOD

Izguba zaposlitve ogrozi existenco delavca in njegove družine. Ker je odpoved pogodbe o zaposlitvi za delavca tako pomembna, je zakonodajalec zanjo predpisal pisno obliko, ta pa je nadalje narekovala zakonsko ureditev njene vročitve. Šele z vročitvijo osebi, ki ji je odpoved namenjena, slednja namreč pridobi pravni učinek.¹ Od tega trenutka prične teči odpovedni rok in rok za sodno varstvo zoper odpoved (rok za vložitev tožbe).² Odpoved pogodbe o zaposlitvi ima za delavca poleg materialnih pravnih posledic tudi pomembne pravne posledice na procesnem področju.³

S sprejemom novega Zakona o delovnih razmerjih⁴ (ZDR-1) so bile določbe o vročitvi bistveno spremenjene in poenostavljene (88. člen ZDR-1). Cilj zakonodajalca je bil namreč s poenostavitvijo postopkov odpovedi pogodbe o zaposlitvi na eni strani omogočiti slovenskim podjetjem lažjo vpetost v gospodarske tokove, jim omogočiti večjo konkurenčnost in lažji proces prestrukturiranja, kar bi dolgoročno lahko vplivalo na razvoj gospodarstva in krepitev socialne države, po drugi strani pa s krajšimi roki in hitrejšim postopkom povečati učinkovitost delovno pravnega varstva.⁵ Zakonodajalec je od delavca v novi ureditvi zahteval večjo skrbnost v zvezi s prejemanjem poštnih pošilk. Izhajal je iz dolžnosti delavca, da je v delovnem času za delodajalca dosegljiv, po potrebi tudi za obveščanje s priporočeno pošto pošiljko s povratnico.⁶ Želel je zagotoviti, da delavec s svojo neaktivnostjo ne bi neupravičeno zavlačeval postopka odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Izogniti pa se je želel tudi za povprečnega delodajalca precej kompleksni ureditvi vročanja po pravilih pravnega postopka,⁷ ki ga je določal prej veljavni ZDR⁸ v 87. členu. Pri tem je

¹ Stranka lahko odpoved pogodbe o zaposlitvi prekliče vse dokler ta ni vročena nasprotni stranki. Če pogodbeni stranka odpoved prekliče, mora priti preklic do nasprotne stranke najkasneje hkrati z odpovedjo. Kasnejši prejem preklica nima učinka in lahko odpoved pogodbe o zaposlitvi stranki prekliče le še sporazumno. Tako Vrhovno sodišče RS v sodbi VIII Ips 151/2006 z dne 20. junija 2006.

² Povzeto po Robnik, I., str. 511 v Bečan, I. in drugi, 2016.

³ Robnik, I., 2016, str. 399.

⁴ Ur. l. RS, št. 21/13 s spremembami.

⁵ Povzeto po Predlogu zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), objavljen dne 19. decembra 2012.

⁶ To posredno izhaja 36. in 37. člena ZDR-1. Podobno tudi Robnik, I., str. 512 v Bečan, I. in drugi, 2016.

⁷ Povzeto po Šercer, M., 2014, str. 6 in Scortegagna Kavčnik, N., 2016, str. 12.

⁸ Ur. l. RS, št. 42/02 s spremembami.

spregledal pomen pravnega varstva, ki ga je takšen način vročanja dejansko omogočal naslovniku.

Po skoraj štirih letih uporabe tako spremenjenih določb o vročanju odpovedi pogodbe o zaposlitvi se je izkazalo, da imajo slednje številne pomanjkljivosti in nedoslednosti, ki so vodile do mehkejše interpretacije določb o vročanju s strani Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (RS). To je v zadevi VIII Ips 213/2016 z dne 21. februarja 2017 že opozarjalo na protiustavnost določb o vročanju, v kolikor se zavzema stroga interpretacija neizpodbojnosti domneve vročitve po ZDR-1, slab mesec dni po tej odločitvi pa je prišlo do delne razveljavitve 88. člena ZDR-1 s strani Ustavnega sodišča RS.⁹ Prispevek v nadaljevanju povzema ureditev vročanja, kot jo je uvedel ZDR-1, vzroke za njeno delno razveljavo in izpostavlja tudi druge nepravilnosti ter nejasnosti v veljavni ureditvi vročanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

2. NAČINI VROČANJA ODPOVEDI POGODBE O ZAPOSLOTVI

Določbe o vročanju so v ZDR-1 sistemsko uvrščene med splošne določbe četrtega poglavja z naslovom: Odpoved pogodbe o zaposlitvi. Obe pogodbeni stranki (delavec in delodajalec) imata možnost, da dosežeta (v skladu s predpisanimi pravili) prenehanje delovnega razmerja. Pravna ureditev za odpoved delavcu ali delodajalcu pa je nekoliko različna. Zaradi varstva delavca kot šibkejše stranke je več določb v tem poglavju namenjenih prav ureditvi odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca. Ni namreč potrebe po posebnem varstvu delodajalca pred odpovedjo s strani delavca. Delavec je pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi precej svoboden.¹⁰ Delodajalec takšni odločitvi delavca namreč v nobenem primeru ne more nasprotovati in zoper njo nima sodnega varstva.¹¹ Zaradi različnega urejanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi za delavca in delodajalca je treba zakonske določbe brati previdno, z obzirom na to ali se nanašajo zgolj na odpoved s strani delavca ali s strani delodajalca ali na obe pogodbeni stranki.

Pravila o vročanju odpovedi pogodbe o zaposlitvi in njeno učinkovanje veljajo, upoštevajoč besedilo prvega in drugega odstavka 88. člena ZDR-1, za delavca

⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-200/15-21, Up-936/15-20 z dne 16. marca 2017.

¹⁰ Kresal, B, str. 475 v Bečan, I. in drugi, 2016.

¹¹ Tako tudi Vrhovno sodišče RS v sodbi in sklepu VIII Ips 234/2010 z dne 21. novembra 2011.

in za delodajalca. V prvem odstavku je določeno, da mora biti redna ali izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi vedno vročena pogodbeni stranki (torej bodisi delavcu ali delodajalcu). V drugem odstavku 88. člena ZDR-1 predvideva tri načine vročanja, in sicer:

- praviloma osebno v prostorih delodajalca,
- s priporočeno pošiljko s povratnico,
- z objavo na oglasnem mestu pri delodajalcu, ki je dostopno delavcu.

Ob branju drugega odstavka 88. člena ZDR-1 v zvezi s prvim odstavkom 88. člena ZDR-1 (ki govori o obeh pogodbenih strankah) se vsi trije naštetni načini vročanja nanašajo tako na odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca, kot s strani delavca. Vendar se ob nadaljnjem branju zakonske določbe o tem lahko pojavi dvom, saj po posameznih odstavkih postanejo določbe bolj specifične in izmenjaje omenjajo včasih eno od pogodbenih strank delovnega razmerja včasih obe, vpeljujejo pa tudi načine vročanja, ki v drugem odstavku sploh niso omenjeni.

2.1. Osebna vročitev v prostorih delodajalca

Zakon v tretjem odstavku 88. člena ZDR-1 natančneje opredeli način osebne vročitve v prostorih delodajalca. Odstavek govori o pogodbenih strankah, torej se nanaša tako na delavca in delodajalca. Pojem „prostor delodajalca“ je skladno z mnenjem pravne teorije in sodne prakse treba razlagati široko. Tako ne gre le za sedež delodajalca, temveč tudi za delavčeva redna delovišča, torej delovno mesto delavca.¹² Zakon že v drugem odstavku 88. člena ZDR-1 izrecno določa, da mora biti vročitev v prostorih delodajalca osebna. Takšna dikcija najverjetneje pomeni, da mora odpoved pogodbe o zaposlitvi prevzeti pogodbeni stranka osebno in ne zanj oz. v njegovem imenu npr. sodelavec ali sorodnik.¹³ Vendar takšna interpretacija ni smiselna, ko delavec vroča odpoved pogodbe o zaposlitvi delodajalcu. Kadar je delodajalec veliko podjetje, delavec pogosto sploh nima neposrednega kontakta z zakonitim zastopnikom tega podjetja in je smotno dopustiti vročitev odpovedi pogodbe o zaposlitvi tudi preko pooblaščenice osebe

¹² Robnik, I., str. 512 v Bečan, I. in drugi, 2016 in Robnik, I., 2016, str. 399. Glej tudi sklep Ustavnega sodišča RS VIII Ips 181/2015 z dne 14. oktobra 2015 in sklep VIII Ips 126/2015 z dne 14. oktobra 2015.

¹³ Podobno Krašovec, D., 2013, str. 405.

za sprejem pisanj pri delodajalcu (npr. na vložišču, v kadrovski službi, v pisarni posloводства itd.). Zagovarja se tudi stališče, da delavec lahko vroči odpoved svojemu organizacijsko nadrejenemu delavcu, ki je dolžan odpoved sprejeti in jo posredovati ustrezni organizacijski službi in seveda zakonitemu zastopniku delodajalca osebno.¹⁴ Gre za razlago skladno z načelom: »v korist delavca«.¹⁵

V primeru vročanja v prostorih delodajalca je nasprotna pogodbená stranka dolžna prevzeti odpoved pogodbe o zaposlitvi, saj odklonitev prevzema odpovedi pravno gledano, ni mogoča. Zakon namreč izrecno določa, da šteje vročitev za opravljeno, četudi druga pogodbená stranka vročitev odpovedi fizično odkloni. Zaradi odklonitve sprejema odpovedi pogodbe o zaposlitvi nima druga pogodbená stranka posledično nobene koristi.¹⁶ Takšna ureditev je bila sprejeta, ker je pretekla praksa pokazala, da so se delavci pogosto izogibali vročitvi odpovedi pogodbe o zaposlitvi in s tem zavlačevali postopek. Ker ZDR-1 ne določa, kakšno je postopanje pogodbene stranke, če nasprotna stranka sprejem odpovedi pogodbe o zaposlitvi odkloni, je skladno s šestim odstavkom 88. člena ZDR-1 na tem mestu treba smiselno uporabiti 144. člen Zakona o pravnem postopku (ZPP¹⁷).¹⁸ Ta določa, da je vročevalec v primeru, ko prejemnik pisanja brez zakonitega razloga noče sprejeti, pisanje pusti v prostorih, kjer ta oseba dela ali pisanje pritrdi na vrata teh prostorov, na vročilnici pa zapiše dan, uro, razlog odklonitve ter kraj, kjer je bilo pisanje puščeno.¹⁹ Vročitev je na ta način opravljena. V pravni teoriji so sicer mnenja glede postopanja vročevalca ob odklonitvi sprejema tudi drugačna. Nekateri menijo, da za vročitev zadostuje že, če pogodbená stranka zgolj opozori drugo o posledicah nesprejema²⁰ in kje se bo odpoved nahajala.²¹ Menim, da je opozorilo o posledicah nesprejema in o kraju nahajanja odpovedi sicer nujno, saj je namen vročitve v prejemnikovi možnosti, da se dejansko seznani z vsebino pisanja.²² Vendar je hkrati treba postopati tudi v skladu

¹⁴ Robnik, I., str. 513 v Bečan, I. in drugi, 2016.

¹⁵ *In favorem laboratoris* ali *favor laboratoris*.

¹⁶ Robnik, I., 2016, str. 399 in Robnik I., str. 512 v Bečan, I. in drugi, 2016 .

¹⁷ Ur. l. RS, št. 73/07 s spremembami

¹⁸ Podobno tudi Krašovec, D., 2013, str. 405 in Scortegagna Kavčnik, N., 2016, str. 12.

¹⁹ Z potrebe tega odstavka je bila uporabljena samo vsebina 144. člena ZPP nanašajoča na vročanje v prostorih delodajalca.

²⁰ To sta domneva oz. fikcija vročitve in pričetek roka za sodno varstvo.

²¹ Robnik, I., 2016, str. 399.

²² Glej smiselno sklep Vrhovnega sodišče RS II Ips 95/2016 z dne 28. junija 2016, kjer je sodišče pojasnilo, da je namen določb o nadomestnem vročanju v pravnem postopku predvsem, da se naslovnik lahko pravočasno seznani z vročenim pisanjem. Tudi na splošno pravna teorija

s 144. členom ZPP.²³ Takšno postopanje omogoča vročevalcu tudi lažje dokazovanje odpravljenе vročitve, hkrati pa prejemniku nudi ustrezno varstvo, saj obličnostne zahteve preprečujejo potencialne zlorabe vročevalca. Za potrebe kasnejšega dokazovanja odklonitve sprejema pisanja je priporočljivo, da si vročevalec pri tem dejanju zagotovi tudi priče oz. ustrezne pisne ali slikovne dokaze.

ZDR-1 v tretjem odstavku 88. člena izrecno prevali dokazno breme za dokazovanje opravljenе vročitve ali odklonitve te vročitve na odpovedovalca pogodbe o zaposlitvi. Zaradi zgradbe člena bi lahko sklepali, da se ta nanaša le na primere osebnega vročanja v prostorih delodajalca. Vendar takšno sklepanje ne bi bilo pravilno. Dokazno breme je procesno pravni institut in pomeni, da mora tisti, ki v sodnem sporu zatrjuje določeno dejstvo (ima trditveno breme), to dejstvo tudi dokazati. Prevalitev dokaznega bremena pa pomeni, da se breme dokazovanja prevali na stranko, ki sicer po splošnih procesnih načelih tega dejstva ne bi bila dolžna dokazovati.²⁴ Če je zakonodajalec takšno prevailitev dokaznega bremena na odpovedovalca pogodbe o zaposlitvi predvidel zgolj za osebno vročanje v prostorih delodajalca, to (*a contrario*) pomeni, da v vseh drugih primerih vročanja (ki jih določa 88. člen ZDR-1), opravo ali odklonitev vročitve dokazuje tisti, ki prvi zatrjuje trenutek njene oprave oz. trdi, da slednja ni bila opravljena. Če uporabimo takšno interpretacijo v praksi, ugotovimo, da bo v večini sodnih primerov tožnik delavec, saj ima sodno varstvo zoper odpoved pogodbe o zaposlitvi,²⁵ torej bi bilo na njem breme dokazovanja opravljenе ali odklonjenе vročitve (tožnik ima dokazno breme za svoje trditve). Takšna interpretacija je v nasprotju s 84. členom ZDR-1, ki izrecno določa, da je dokazno breme za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca na strani delodajalca, za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi, pa na strani odpovedovalca pogodbe o zaposlitvi. Zakonodajalec je s takšnimi pravili v delovnih sporih želel olajšati procesni položaj delavca, kot šibkejšę stranke.²⁶ Namen ureditve je v tem, da delavcu ob vložitvi

poudarja, da je primarni namen ureditve vročanja v tem, da se prejemnik pisanja seznani z opravljenim dejanjem pošiljatelja in na drugi strani, da dobi pošiljatelj o vročitvi pisanja zanesljiv dokaz. Rijavec, V., str. 535 v Ude, L. in drugi, 2005.

²³ Tako tudi sklep Višjega delavnega in socialnega sodišča Pdp 380/2015 z dne 9. junija 2015.

²⁴ Novak, J., 2012, str. 5-6.

²⁵ Delodajalec sodnega varstva zoper odpoved s strani delavca nima.

²⁶ Konvencija MOD št. 158 v 9. členu, predvideva načine, s katerimi se delavcu olajšujejo dokazovanje neutemeljenosti prenehanja delovnega razmerja, in sicer predvideva bodisi možnost, da je dokazno breme za obstoj resnega razloga za prenehanje delovnega razmerja po definiciji iz 4. člena konvencije na delodajalcu, bodisi da lahko organi iz 8. člena konvencije (sodišče, delavsko sodišče, arbitražni komite ali arbiter) sprejmejo sklep o razlogu za prenehanje

tožbe ni treba dokazovati nezakonnosti prenehanja delovnega razmerja, saj ima večino dokazov za presojo zakonitosti pogodbe o zaposlitvi delodajalec.²⁷ Ker je del dokazovanja zakonitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi tudi njena pravilna in zakonita vročitev, se ne zdi pravilno, da bi bilo - ob ustreznih trditvah delavca o neopravljeni ali nepravilno opravljeni vročitvi odpovedi s strani delodajalca - dokazno breme za opravo vročitve kadarkoli na delavcu, ki mu je pogodba o zaposlitvi odpovedana, saj je dokazovanje tega dejstva v interesu delodajalca.²⁸ Drugačna je seveda situacija, ko se sodni spor odvija v zvezi z izredno odpovedjo delavca, kjer bo moral sam dokazati pravilnost in zakonitost vročitve z njegove strani dane odpovedi. Iz povedanega lahko zaključim, da je breme dokazovanja za opravo vročitve vedno na odpovedovalcu pogodbe o zaposlitvi.

Navedeno ne velja le v primeru, če bo prejemnik (ki je lahko delavec ali delodajalec), želel dokazovati, da je zakonito in upravičeno odklonil vročitev odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Takrat bo dokazno breme za dokazovanje upravičene in zakonite odklonitve vročitve na prejemniku odpovedi.

Sporna je lahko tudi razlaga pomena besedila drugega odstavka 88. člena, ki pravi, da se odpoved pogodbe o zaposlitvi vroča »praviloma« osebno v prostorih delodajalca. Iz takšne dikcije bi bilo mogoče zaključiti, da je primaren način vročanja osebno vročanje v prostorih delodajalca in šele, ko to ni mogoče, se lahko odpovedovalec posluži vročanja po pošti. Takšna interpretacija je zmotna. Na odpovedovalcu pogodbe o zaposlitvi je odločitev, na kakšen način bo prejemnika obvestil o odpovedi pogodbe o zaposlitvi, saj bo sam dokazoval pravilnost in zakonitost vročitve.²⁹ Torej ne gre za nezakonito vročitev, če odpovedovalec pogodbe o zaposlitvi opravi slednjo na drug način (ki ga omogoča zakon), čeprav je bil prejemnik odpovedi pogodbe o zaposlitvi v teh dneh pravzaprav dosegljiv v prostorih delodajalca. Zakonska dikcija je zgolj napotek, ki ni obvezujoč.³⁰

delovnega razmerja, na podlagi dokazov, ki jih stranke predložijo v postopku, predvidenim v državni zakonodaji in praksi. Države članice lahko predvidijo tudi uporabo obeh navedenih načinov hkrati.

²⁷ Robnik, I., str. 485 v Bečan, I. in drugi, 2016.

²⁸ Seveda se bo v primeru, ko bo delodajalec oz. odpovedovalec pogodbe o zaposlitvi zadostil potrebi dokaznega bremena in dokazal zakonitost odpovedi, dokazno breme prevailo na delavca oz. tistega, ki mu je bila pogodba odpovedana in bo moral ta dokazati in trditi nasprotno. Podobno tudi Robnik, I., str. 485 v Bečan, I. in drugi, 2016.

²⁹ Primerjaj npr. sodbo VIII Ips 151/2016 z dne 20. decembra 2016 in sodbo in sklep VIII Ips 228/2016 z dne 7. marca 2017.

³⁰ Tako Robnik, I., 2016, str. 399.

2.2. Vročitev odpovedi s pošno pošiljko s povratnico

Četrti odstavek 88. člena ZDR-1 je bil z Ustavno odločbo v zadevi U-I-200/15, Up-936/15 z dne 16. marca 2017 razveljavljen. Številne pomanjkljivosti, ki so se pojavljale ob uvedbi tega člena so pravzaprav narekovale takšno odločitev.

Razveljavljeni odstavek 88. člena ZDR-1 je določal, da se lahko odpoved pogodbe o zaposlitvi delavcu vroča tudi s priporočeno pošno pošiljko s povratnico na naslov prebivališča, določenega v pogodbi o zaposlitvi ali na naslov, ki ga je delavec naknadno pisno sporočil delodajalcu. Delodajalcu pa se je vročalo na naslov sedeža delodajalca, določenega v pogodbi o zaposlitvi. Za potrebe razumevanja vročanja s priporočeno pošiljko s povratnico delavcu s strani delodajalca je bilo treba, ob takrat veljavni določbi četrtega odstavka 88. člena ZDR-1, upoštevati tudi določbe Zakona o poštah storitvah³¹ (ZPSto-2).³² Ta določa, da se priporočeno pošiljko s povratnico³³ lahko vroči naslovníku osebno ali preko ustrezne pooblaščenice osebe za sprejem pisanja, ki jo določa zakon.³⁴ Ob vročitvi pošiljke je vročevalec na obrazec povratnice vpisal datum vročitve, naslovnik pa je potrdil prejem s svojim podpisom. Izpolnjena povratnica se je nato kot navadno pismo vrnila pošiljatelju.³⁵ Če vročevalec ob poskusu vročitve pisanja naslovnika (ali druge pooblaščenice osebe za sprejem pisanja) na naslovu ni mogel najti, mu je v poštnem nabiralniku pustil „obvestilo o prispeli pošiljki“, v katerem je navedel kraj prevzema in rok za sprejem. Če naslovnik poštne pošiljke ni prevzel v roku za sprejem, se je poštna pošiljka vrnila pošiljatelju.³⁶ V tem primeru se je na podlagi razveljavljenega četrtega odstavka 88. člena ZDR-1 vročitev štela za opravljeno, ko je preteklo 8 dni od prvega poskusa vročitve.

³¹ Ur. l. RS, št. 51/09 s spremembami.

³² Tako tudi Robnik, I., str 513 v Bečan, I. in drugi, 2016.

³³ Povratnica je poštna storitev, pri kateri se vročitev pošiljke potrdi na posebnem roza obrazcu *Povratnica - Advice of receipt*. Na naslovni strani mora biti oznaka AR. Izpolni jo pošiljatelj in jo v skladu z zahtevami izvajalca odda skupaj s pošiljko. Glej 20. člen Splošnih pogojev izvajanja drugih poštah storitev.

³⁴ Glej prvi in drugi odstavek 41. člena ZPSto-2. Omogočata, da se poštne pošiljke vročajo osebno naslovníku ali osebi, pooblaščenici za prevzem pošthah pošiljk ali odraslemu članu gospodinjstva (tudi priporočene in vrednostne pošiljke) ali osebi, ki je zaposlena v gospodinjstvu naslovníka ali v njegovem poslovnem prostoru (samo navadne pošiljke).

³⁵ Glej 20. člen Splošnih pogojev izvajanja drugih pošthah storitev.

³⁶ Glej tretji in četrti odstavek 41. člena ZPSto-2.

Takšna ureditev je imela številne slabosti:

1. V pravni teoriji je bil v zvezi s tem sporen rok za sprejem, o katerem je govoril četrti odstavek 88. člena ZDR-1. Postavljalo se je vprašanje, ali je ta 8 ali 15 dnevni. Skladno s Splošnimi pogoji izvajanja univerzalne poštne storitve³⁷ je namreč rok za sprejem pisanja 15 dni od dneva, ko je bil naslovnik obveščen o njenem prispetju.³⁸ Kolikor delavec torej ni sprejel pisanja v roku 15 dni, se je po ZDR-1 štelo pisanje za vročeno že osmi dan od prve poskusne vročitve; torej že pred iztekom roka za sprejem pisanja. Takšna ureditev je bila nesmiselna, saj je bil posameznik, ki pisanja ni sprejel v 15 dneh (predpostavljamo, da iz upravičenih razlogov), dejansko v slabšem položaju, kot tisti, ki je na primer zavlačeval s prevzemom pošiljke do zadnjega dne in ga prevzel šele 15. dan. S tem si je slednji neupravičeno (v primerjavi s posameznikom, ki pisanja ni mogel sprejeti) podaljševal rok za sodno varstvo.
1. Sporno je bilo tudi vprašanje, kako naj bi delodajalec sploh izvedel, kdaj je izvajalec poštne storitve naslovniku prvič poskusil vročiti pošiljko. Vročevalec namreč razen povratnice ni prejel nobenega drugega dokumenta, ki bi zasledoval njegovo vročanje. V kolikor prejemnik pisanja ni prejel, se je povratnica skupaj s pošiljko vrnila pošiljatelju brez podatka, kdaj je bilo pisanje, skladno z zakonsko domnevo, sploh vročano. Edina možnost, da je delodajalec ugotovil, kako je vročanje potekalo, je bila, da je izpolnil posebno poizvednico in nato čakal na pojasnilo s strani vročevalca. Takšna ureditev je bila za delodajalca zamudna, postopek pa netransparenten.³⁹
2. Določila po ZPP o osebnem vročanju s poštami pošilkami so bistveno ugodnejša za naslovnika od določil o vročanju s pošto pošiljko, ki jih je določal ZDR-1. Po določilih ZPP je naslovnik namreč seznanjen s posledicami nesprejema pisemske pošiljke s posebnim obvestilom,⁴⁰ poleg tega mu je po preteku roka za sprejem pisanje puščeno v nabiralniku. Nasprotno po določilih ZDR-1 naslovnik z obvestilom ni bil obveščen o posledicah nesprejema

³⁷ Ur. l. RS, št. 31/07 s spremembami.

³⁸ Glej 28. člen Splošnih pogojev izvajanja univerzalne poštne storitve (veljavni od 1. januarja 2017).

³⁹ Podobno tudi Šercer, M., 2016, str. 6 in Scortegagna Kavčnik, N., 2016, str. 13.

⁴⁰ ZPP v 142. členu poleg navedenega roka in kraja za sprejem pošiljke določa, da mora obvestilo, ki ga vročevalec pusti v nabiralniku vsebovati tudi: vzrok za takšno ravnanje, navedbo dneva, ko je bilo obvestilo puščeno naslovniku, podpis vročevalca, opozorilo na to, da se šteje pisanje ob nesprejemu pisanja po 15 dneh za vročeno in da se bo pisanje v primeru, če naslovnik nima predalčnika ali je ta neuporaben, vrnilo pošiljatelju.

pisanj in ni vedel niti od koga je pisanje prejel (poštni obrazec »obvestilo o prispeli pošiljki«⁴¹ namreč te informacije ne vsebuje). Navsezadnje se je pisanje po preteku roka vrnilo pošiljatelju, kar pomeni, da naslovnik v primeru zamude roka za sprejem, dejansko ni imel nobene možnosti seznanitve s prejetim pisanjem.⁴² Ustavno sodišče RS je že v odločbi U-I-279/08-14 z dne 9. julija 2009 pojasnilo, da je namen vročitve dosežen le, če je zagotovljeno, da bo pisanje dejansko prispelo do naslovnika. Za vsako izjemo od vročitve neposredno naslovniku (tudi za t.i. fikcijo vročitve) mora obstajati legitimen razlog, drugače gre za nesorazmeren poseg v naslovnikovo pravico do obrambe (22. člen URS). V konkretni zadevi je Ustavno sodišče RS odločilo, da je bil poseg zakonodajalca z novelo ZPP-D,⁴³ ki je predvidel t.i. fikcijo vročitve naslovniku, za katerega se je vedelo, da dejansko ne prebiva na naslovu, kjer se mu vroča, nesorazmeren, in je prekomerno posegel v naslovnikovo pravico do obrambe, saj je od dneva nastanka vročitve pričel teči rok za odgovor na tožbo (procesni prekluziven rok). Glede na mnenje Ustavnega sodišča v citirani odločbi, je bilo vsekakor mogoče predvidevati, da takšno vročanje po ZDR-1, pri katerem obstaja velika verjetnost, da delavec dejansko ni seznanjen z vsebino odpovedi (saj se pošiljka vrne pošiljatelju), najverjetneje ne bo prestalo strogega testa sorazmernosti, ki omogoča ustavno skladen poseg zakonodajalca v pravico delavca do sodnega varstva iz 23. člena Ustave RS⁴⁴ (URS).⁴⁵

⁴¹ Obrazec dostopen na: <http://www.akos-rs.si/univerzalna-storitev> (12. 10. 2017).

⁴² Novela ZPP-E (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku (ZPP-E), Ur. l. RS, št. 10/17.), ki se je pričela uporabljati 14. 09. 2017, je v 139.b členu izrecno uredila tudi sprejemanje pošilk v poštni predal, ki ga je do sedaj zakonodaja izpuščala. Tudi ZDR-1 vročanja v poštni predal ne ureja, niti se delovno pravna teorija s takšnim vročanjem do sedaj ni ukvarjala. Želim pa opozoriti, da četudi bi bila odpoved pogodbe o zaposlitvi naslovniku vročena v poštni predal, bi neugodne posledice, ki jih je imel za naslovnika razveljavljeni četrti odstavek 88. člena ZDR-1, še vedno nastale. Slednji bi namreč obvestila o prispeli pošiljki prejel v poštni predal (glej 3. odstavek 21. člena Splošnih pogojev za izvajanje univerzalne poštne storitve, veljavnih od 1. januarja 2017 in veljavnih od 15. oktobra 2017), to bi vsebovalo le kraj prevzema in rok v katerem ga je naslovnik dolžan sprejeti. Naslovnik tako ne bi bil seznanjen o posledicah nesprejema pisanja. Pisanje pa bi se prav tako v primeru nepravočasnega dviga vrnilo pošiljatelju (7. odstavek 21. člena Splošnih pogojev za izvajanje univerzalne poštne storitve, veljavnih od 1. januarja 2017 in veljavnih od 15. oktobra 2017).

⁴³ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku (ZPP-D), Ur. l. RS, št. 45/08.

⁴⁴ Ur. l. RS, št. 33/91-I s spremembami.

⁴⁵ Tudi Robnik, Ivan v komentarju novega ZDR-1 nekoliko izpostavi to problematiko in pravi, da bi moral delodajalec delavca v primeru, da priporočene pošiljke z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi

3. Pomembno je tudi dejstvo, da je od poteka »fikcije«⁴⁶ vročitve po določilih ZDR-1 pričel teči rok za sodno varstvo delavca,⁴⁷ ki je po mnenju pravne teorije materialni prekluzivni rok,⁴⁸ kar pomeni, da ga ni mogoče izpodbijati niti s pomočjo smiselne uporabe instituta vrnitve v prejšnje stanje po ZPP. Ta se namreč lahko predlaga le v primeru zamude procesnih rokov.⁴⁹ Takšen rok pa ni podaljšljiv, saj pravica preneha ipso iure (po samem zakonu). Delavec, ki brez svoje krivde ni sprejel pisanja pravočasno, tako ni bil seznanjen s pisanjem in je posledično lahko zamudil tudi rok za vložitev tožbe. Takšne nevzdržne situacije delavec naknadno tako nikakor ni mogel sanirati. To je predstavljalo hud poseg v njegovo pravico do sodnega varstva. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je v zadevi *Aždajić proti Sloveniji*, št. 71872/12, z dne 8. oktobra 2015 odločilo, da mora biti posameznik, na podlagi vročanja v resnici seznanjen s postopkom oz. mora imeti dejansko možnost dokazati, da s pisanjem ni bil seznanjen.⁵⁰ Drugačno in bolj strogo stališče je po mnenju ESČP pretirano formalistično.

Ob vseh omenjenih pomanjkljivostih dosedanje ureditve vročanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi s priporočeno pošiljko s povratnico ne preseneča dejstvo, da je Ustavno sodišče RS v zadevi U-I- 200/15, Up-936/15 z dne 16. marca 2017 odločilo, da se četrti odstavek 88. člena ZDR-1 razveljavi in da se do drugačne

ne dvigne oz. prevzame, na kakršenkoli način obvestiti o odpovedi pogodbe o zaposlitvi, če je to le objektivno mogoče in delavcu na njegovo željo odpoved tudi izročiti. (Glej: Robnik, I., str. 514 v Bečan, I. in drugi, 2016.) Tudi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), je na spletni strani opozarjalo na omenjeni problem in predlagalo, da se pravila o vročitvi odpovedi pogodbe o zaposlitvi z namenom jasne seznaitve delavca s posledicami vključijo v pogodbo o zaposlitvi kot sestavino pogodbe. (Dostopno na: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/delovna_razmerja/zdr/faq_zdr1/vrocitev_odpovedi_pz/ (12. 10. 2017)).

⁴⁶ Izraz »fikcija« vročitve je pravno gledano neprimeren, primernejši izraz je »domneva« vročitve, kar bo pojasnjeno v nadaljevanju.

⁴⁷ Glej tretji odstavek 200. člena ZDR-1.

⁴⁸ Materialni roki so tisti, ki jih različni zakoni predpisujejo za vložitev tožbe, torej zahteve za pravno varstvo, običajno jih določajo predpisi materialnega prava, ni pa to nujno. Ude, L., 2002, str. 200.

⁴⁹ Galič, A., str. 473 v Ude, L. in drugi, 2005.

⁵⁰ Tožnica je bila v času vročanja na dvomesečnem dopustu, obvestil o vročenem pisanju pa v nabiralniku ob vrnitvi ni našla. Zaradi zamude roka za odgovor na tožbo je bila izdana zamudna sodba, ki je ni bilo mogoče izpodbijati zaradi napačne ugotovitve dejanskega stanja. Rok za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje je bil zamujen. ESČP je odločilo, da tožnica ni imela realne možnosti dokazovanja, da s pisanjem ni bila seznanjena in da so domača sodišča uporabila pretirano formalističen pristop pri presoji, ali je bila tožnica obveščena o postopku.

zakonske ureditve za vročanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcu po pošti uporabljajo pravila pravnega postopka o osebnem vročanju.

Kot zanimivost je potrebno komentirati tudi nedoslednost uporabe pravnega izraza »fikcija« vročitve v omenjeni ustavni odločbi. S pravnega vidika bi bilo namreč pravilneje govoriti o pravni domnevi in ne o pravni fikciji.⁵¹ Razlika med pravno domnevo in fikcijo je, da se domneva opira na verjetnost, da v resnici obstoji pravno dejstvo, ki ga domneva, fikcija pa zavestno in namerno izhaja iz okoliščine, da takšno pravno dejstvo nima stvarne podlage ali da te stvarne podlage ni moč dokazati.⁵² Z domnevo se predpostavlja kot resnično nekaj, kar je verjetno resnično, s pravno fikcijo pa postavlja za resnično nekaj, za kar se ve, da ni resnično.⁵³ Pravne fikcije po mnenju sodne prakse niso izpodbojne,⁵⁴ medtem ko so v večini primerov pravne domneve izpodbojne.⁵⁵ Glede na to, da fikcija vročitve po ZPP izhaja iz prepričanja, da je naslovniku dejansko in vsaj v veliki meri omogočeno, da se je s pisanjem seznanil⁵⁶ ter da je izpodbojnost fikcije vročitve mogoča,⁵⁷ ni pravilno trditi, da gre v tem primeru za klasično (neizpodbojno) pravno fikcijo, temveč bi bilo pravilneje govoriti o (izpodbojni) pravni domnevi.

Opozoriti je smotno tudi na podobno nedosledno ureditev vročanja v socialnih sporih. Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev⁵⁸ (ZUPJS) v 37.a členu določa, da se odločba, s katero se odloči o pravici po tem zakonu, vroča z dostavo v hišni predalčnik. Šteje se, da je vročitev opravljena 21. dan od dneva odpreme; ta dan se označi na odločbi. To pomeni, da se odločba o pravicah stranke iz javnih sredstev vroča z navadno pošiljko. Po preteku roka za sprejem se pošiljka šteje za vročeno, in od takrat teče rok za sodno varstvo prejemnika. Na podlagi

⁵¹ Na to pa opozarja Vrhovno sodišče RS v sklepu VIII Ips 213/2016 z dne 21. februarja 2017.

⁵² Kušelj, G., Pavčnik, M. in Perenič, A., 1995, str. 161.

⁵³ Glej odločbi Ustavnega sodišča RS U-I-135/00 z dne 23. maja 2002, tč. 75 in U-I-23/93 z dne 20. marca 1997, tč. 46.

⁵⁴ Tako na primer sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 373/2007 z dne 10. aprila 2008, odločba Ustavnega sodišča RS U-I-135/00 z dne 23. maj 2002 in odločba Ustavnega sodišča RS U-I-23/93 z dne 20. marec 1997.

⁵⁵ Izjema so neizpodbojne pravne domneve – *presumptio iuris et de iure*. Izrecno s predpisom je določeno, da nasprotni dokaz ni dovoljen.

⁵⁶ Tako načelno pravno mnenje Vrhovnega sodišča RS o nastopu fikcije vročitve pisanja z dne 14. januarja 2015.

⁵⁷ Tako sklep Vrhovnega sodišča RS II Ips 95/2016 z dne 28. julija 2016 in sklep VIII Ips 213/2016 z dne 21. februarja 2017.

⁵⁸ Ur. l. RS, št. 62/10 s spremembami.

72. člena Zakona o delovnih in socialnih sodiščih⁵⁹ (ZDSS-1), ta znaša 30 dni.⁶⁰ Tudi v tem primeru naslovnik lahko iz upravičenih razlogov spregleda prejem pošiljke; rok za vložitev tožbe zoper odločbo o socialnovarstvenem prejemku mu brez vednosti poteče. Vrhovno sodišče RS je omenjeno situacijo že nekoliko saniralo, saj je v sklepu VIII Ips 58/2013 z dne 14. januarja 2014 odločilo, da gre pri roku iz 72. člena ZDSS-1 za procesni rok, kar pomeni, da je zamudo slednjega mogoče odpraviti z vrnitvijo v prejšnje stanje.

2.3. Vročitev odpovedi po pošti po pravilih pravnega postopka o osebnem vročanju

Vročanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcu s strani delodajalca po pošti se torej ponovno opravlja po pravilih pravnega postopka o osebnem vročanju, kot se je to opravljal pred uveljavitvijo ZDR-1. Ustavna odločba U-I- 200/15, Up-936/15 z dne 16. marca 2017 v drugem odstavku izreka izrecno poudarja, da se zgolj za vročanje »po pošti« uporabljajo pravila pravnega postopka o osebnem vročanju, torej se analiza v nadaljevanju ukvarja samo z tovrstnimi določbami ZPP.⁶¹

Takšno vročanje je urejeno v 142. členu ZPP, ki določa, da se osebna vročitev sprva poskuša opraviti skladno s 140. členom ZPP, ki določa vročanje pisanja naslovniku neposredno v stanovanju. Če tega tam ni, se pisanje vroči tako, da se izroči kateremu od njegovih odraslih⁶² članov gospodinjstva⁶³, ki so ga dolžni

⁵⁹ Ur. l. RS št. 2/2004 s spremembami.

⁶⁰ Glej tudi sklep Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 264/2016 z dne 7. marca 2017.

⁶¹ Na tem mestu ne pride v poštev uporaba določb o vročanju po varni elektronski poti iz 141.a. člena ZPP, saj navedena ustavna odločba tega ni predpisala, niti takšna interpretacija ne bi bila skladna z dejstvom, da je bil razveljavljen četrty odstavek 88. člena ZDR-1, ki je izrecno predpisoval vročanje s pošto pošiljko in pri tem ni omenjal elektronske poti vročanja. Uporaba določil o vročanju po varni elektronski poti za vročanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi bi bila mogoča le na podlagi šestega odstavka 88. člena ZDR-1.

⁶² Slovenska sodna praksa šteje za odrasle člane gospodinjstva tiste člane, ki so starejši od 18 let. Sodba in sklep Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 1411/99 z dne 19. aprila 2000 vročitve ni štel za veljavno, ker je bila vročena mladoletnemu sinu.

⁶³ Gospodinjstvo je po definiciji Zakona o prijavi prebivališča (peti odstavek 3. člena) »skupnost posameznikov, ki izjavijo, da stalno prebivajo skupaj in skupaj porabljajo dohodke za zagotavljanje osnovnih življenjskih potreb (kot na primer za stanovanje, hrano, šolanje otrok ipd.). Za gospodinjstvo se šteje tudi posameznik, ki izjavi, da prebiva sam v ločeni stanovanjski enoti, ali kot podnajemnik v delu te enote in sam porablja dohodke za zagotavljanje osnovnih življenjskih potreb.« To je lahko tudi npr.: sobivanje študentov v najetih prostorih, ni nujno, da

sprejeti (relevantno za vročanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcu). Če se vroča pisanje na delovnem mestu tistega, ki naj se mu vroči (relevantno za vročanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi delodajalcu in v okviru smiselne uporabe določb ZPP pri neposrednem vročanju delavcu v prostorih delodajalca), pa tega ni najti tam oziroma se nahaja na delovnem mestu, do katerega vročevalci zaradi organiziranosti delovnega procesa nimajo dostopa, se vroči pisanje osebi, pooblaščen za sprejemanje pošte, ki je pisanje dolžna sprejeti, ali osebi, ki je zaposlena na tistem mestu, če v to privoli. Če se naslovnik nahaja v nastanitvenem objektu, namenjenem skupinski nastanitvi ali izvajanju dejavnosti, ki vključuje 24-urno bivanje (npr. dijaški, študentski domovi, samski domovi, socialno-varstveni zavodi, bolnišnice) se lahko pisanje vroči tudi osebi, ki je v tem objektu pooblaščen za sprejemanje pošte za stanovalce (določba bi prišla v poštev pri vročanju odpovedi delavcu). Če tudi takšna vročitev ni mogoča, se pisanje izroči pošti v kraju naslovnikovega stanovanja, v hišnem ali izpostavljenem predalčniku oziroma na vratih stanovanja pa se pusti obvestilo, v katerem je navedeno, kje je pisanje in rok 15 dni, v katerem mora naslovnik pisanje dvigniti. Na obvestilu in na pisanju, ki bi ga moral vročiti, vročevalec navede vzrok za takšno ravnanje in dan, ko je obvestilo pustil naslovniku ter se podpiše. Vročitev se šteje za opravljeno z dnem, ko naslovnik pisanje dvigne. Namesto naslovnika lahko pisanje dvigne tudi pooblaščenec za dvig pisanja, če je pooblastilo deponirano na pošti in se identificira z osebnim dokumentom. Če naslovnik pisanja ne dvigne v 15 dneh, se šteje, da je bila vročitev opravljena s potekom tega roka, na kar je treba naslovnika v obvestilu opozoriti. Po preteku tega roka vročevalec pusti pisanje v hišnem oziroma izpostavljenem predalčniku naslovnika. Če naslovnik nima predalčnika ali je ta neuporaben, se pisanje vrne pošiljatelju, na kar mora biti naslovnik v obvestilu opozorjen.

Poleg navedenega omogoča ZPP v 139.b členu tudi osebno vročanje po pošti v poštni predal. Vročevalec v poštnem predalu pusti obvestilo z enako vsebino, kot je navedeno v prejšnjem odstavku. Vročitev se šteje za opravljeno z dnem, ko naslovnik pisanje dvigne. Če pa ga ne dvigne v 15 dneh, se šteje, da je bila vročitev opravljena s potekom tega roka. Po preteku tega roka pusti vročevalec pisanje v poštnem predalu naslovnika. Uporaba 139.b člena ZPP za vročanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcu najverjetneje ne bo prav pogosto prišla v poštev, saj je pogoj zato, da ima posameznik lahko odprt poštni predal, da v povprečju

gre za življenjsko skupnost ampak lahko tudi za ekonomsko skupnost (npr. hišna pomočnica). Galič, A, str. 559 v Ude, L. in drugi, 2005.

dnevno prejme več kot 10 pošilk.⁶⁴ To v praksi pride bolj v poštev pri pravnih in redkokdaj pri fizičnih osebah. To pomeni, da bo takšno vročanje večkrat uporabljivo za vročanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delavca delodajalcu.

Opisana veljavna ureditev daje gotovo več varnosti v zvezi z vročanjem odpovedi pogodbe o zaposlitvi, kot prejšnja. Pa vendar se je treba vprašati, kaj narediti v situaciji, ko se delavec kljub vročanju dejansko iz opravičljivih razlogov (nekrivdnih) ne seznani s prejetim pisanjem. Še vedno lahko nastane situacija, da po preteku roka za vložitev tožbe delavec slednjega ne more izpodbijati z vrnitvijo v prejšnje stanje, niti ga ne more podaljšati zaradi njegove materialne narave. Sodna praksa je v zvezi s tem že zavzela stališče, da mora biti posamezniku omogočano izpodbijanje domneve vročitve tudi tekom postopka, drugače pretirano posežemo v njegovo pravico do sodnega varstva in pravico do obrambe.⁶⁵

Glede neupravičene odklonitve sprejema pisanja po pošti se uporabljajo smiselno določbe 144. člena ZPP, kot je bilo nekoliko opisana že zgoraj, pod poglavjem osebna vročitev v prostorih delodajalca. Tako se pisanje po neupravičeni odklonitvi pusti, bodisi v stanovanju (če odpoved prejme delavec) ali v prostorih, kjer ta oseba dela (če odpoved prejme delodajalec), bodisi v hišnem ali izpostavljenem predalčniku. Če tega ni, se pritrdi pisanje na vrata stanovanja ali prostorov, kjer oseba dela, lahko pa se pisanje pusti tudi v poštnem predalu, če ta obstaja (v primeru iz drugega odstavka 144. člena ZPP). Na vročilnico se zapiše dan, uro in razlog odklonitve ter kraj kjer je pisanje puščeno. S tem trenutkom se pisanje šteje za vročeno. Ta določba ZPP ima namen zagotoviti vročitev in s tem normalni potek postopka, predstavlja pa ukrep proti osebam, ki z odklanjanjem sprejema pisanj želijo zavlačevati postopek. Ravnanje po omenjeni določbi je dopustno le, če prejemnik pisanja brez zakonitega razloga odklanja sprejem. Ko pa ima za svojo odklonitev zakoniti razlog, je odklonitev veljavna in sprejemljiva. Takšen zakoniti razlog odklonitve sprejema je npr. če se poskuša vročiti nepo-

⁶⁴ 22. člen Splošnih pogojev izvajanja univerzalne poštne storitve (veljavni od 15. oktobra 2017).

⁶⁵ Glej npr. sklep Vrhovnega sodišča RS II Ips 95/2016 z dne 28. julija 2016: »Stališče sodišča druge stopnje, ki je toženčevo pritožbo zavrnilo brez izvajanja s strani toženca predlaganih dokazov, je prestrogo in nesorazmerno posega v pravico toženca, da dokaže, da ob vsej potrebni skrbnosti glede na način vročitve ni imel možnosti, da se seznani z vložitvijo tožbe.« in sklep Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 213/2016 z dne 21. februarja 2017: »Kljub zahtevani večji skrbnosti delavca pri sprejemanju pošilk s strani delodajalca, ni mogoče spregledati osnovnega namena predpisane vročitve. Ta je v delavčevi seznانيتvi z odpovedjo in razlogi za odpoved pogodbe o zaposlitvi, kar mu omogoča učinkovito sodno varstvo. Določbo četrtega odstavka 88. člena ZDR-1 v povezavi z 41. členom ZPSto-2 je treba tolmačiti tako, da je naslovniku (delavcu) treba omogočiti izpodbijanje domnevne vročitve in nasprotno dokazovanje.«

sredno stranki ne pa pooblaščenca (137. člen ZPP), če se vroča na drugem kraju ali času, kot je to predpisano v zakonu (139. člen ZPP), če se poskuša vročitev opraviti po pravilih 141. člena ZPP namesto po 142. členu ZPP, če se poskuša opraviti vročitev, čeprav je očitno, da tisti, kateremu se pisanje vroča, dejansko ne prebiva na navedenem naslovu (143. člen ZPP).⁶⁶ Skladno s šestim odstavkom 139. člena ZPP se naslovnik pisanja ne more sklicevati na to, da mu pošiljka ni bila pravilno vročena, če je kljub kršitvi pravil o vročanju pisanje dejansko prejel.⁶⁷ Bistveni namen vročitve odpovedi pogodbe o zaposlitvi je namreč v seznaitvi delavca z razlogi za odpoved in rokom za uveljavljanje sodnega varstva. V kolikor je delavec s pisanjem dejansko seznanjen, torej ni razloga, da bi šteli takšno vročitev za neveljavno.

Pretekla sodna praksa je pokazala, da se pojavljajo tudi zlorabe vročanja odpovedi po pošti na način, da delodajalec vroča delavcu odpoved pogodbe o zaposlitvi vede in namenoma na naslovu, kjer delavca ni. Tako je npr. delodajalec napotil delavca na čakanje na delo domov (v Bosno in Hercegovino), potem pa mu je odpoved vročal na naslovu, ki je bil naveden v pogodbi o zaposlitvi (v Sloveniji). Delavec za vročitev odpovedi ni izvedel pravočasno. Nastopila je domneva vročitve, rok za sodno varstvo pa je potekel. Takšne zlorabe niso sprejemljive. Enaka situacija lahko nastane, če delodajalec delavca napoti na delo v tujino, odpoved pogodbe o zaposlitvi pa mu vroča v Sloveniji. V kolikor je delodajalec seznanjen z dejanskim krajem bivanja delavca, mu mora na ta kraj tudi vročati odpoved pogodbe o zaposlitvi. Takšno stališče je zavzela tudi sodna praksa.⁶⁸ Navedene zlorabe je mogoče z uporabo določb o osebnem vročanju po pošti na podlagi ZPP nekoliko sanirati, saj odpovedovalec pogodbe o zaposlitvi ni več vezan na zakonsko dolžnost, da vroča odpoved na naslovu delavca in delodajalca, navedenem v pogodbi o zaposlitvi,⁶⁹ kot je bilo določeno v razveljavljenem četrtem odstavku 88. člena ZDR-1, temveč se za vročanje uporabljajo določbe ZPP. Ta v drugem odstavku 139. členu določa vročanje v stanovanje prejemnika pisanja ali v poštni predal (če bi obstajal).⁷⁰ Določba 143. člena ZPP pa vročevalcu tudi

⁶⁶ Tako tudi sodba Upravnega sodišča RS VIII Ips 23/2000 z dne 20. junija 2000.

⁶⁷ Podobno Rijavec, V., str. 537 v Ude, L. in drugi, 2005.

⁶⁸ Glej sklepe Upravnega sodišča RS VIII Ips 181/2015 in VIII Ips 126/2015 z dne 14. oktobra 2015 ter VIII Ips 143/2015 z dne 8. septembra 2015.

⁶⁹ Delavcu lahko tudi na naslov, ki ga je naknadno sporočil delodajalcu.

⁷⁰ Vročanje po pošti na delovno mesto (ki ga omogočajo določila ZPP – drugi odstavek 139. člena ZPP) se za vročanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi po pošti delavcu ne more smiselno uporabljati. S tem bi institut vročanja po ZDR-1 namreč izgubil svoj namen, saj je vročevalec

avtomatsko omogoča prepošiljanje pošiljke na novi naslovnikov naslov, če zanj izve. Težnja ureditve je v vročanju na dejanskem bivališču naslovnika.

Nastop pravne domneve (oz. t.i. »fikcije«) vročitve pisanja je na podlagi določil ZPP sedaj vezan na 15 dnevni rok od prvega poskusa vročitve pisanja. Pri tem je treba opozoriti na to, da na nastop pravne domneve ne vpliva iztek roka na soboto, nedeljo, praznik, ki je dela prosti dan ali drug dela prosti dan v RS, kar bi sugeriral četrti odstavek 111. člena ZPP.⁷¹ Vrhovno sodišče RS je takšno stališče sprejelo v Načelnem pravnem mnenju z dne 14. januarja 2015.

Ker razveljavljeni četrti odstavek 88. člena ZDR-1 govori o vročitvi odpovedi delodajalca delavcu in delavca delodajalcu, je vprašljivo, ali tudi za vročitev odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delavca po pošti veljajo pravila osebnega vročanja v pravnem postopku. Ustavno sodišče je namreč v odločbi U-I- 200/15, Up-936/15 z dne 16. marca 2017 odločilo, da se razveljavi četrti odstavek 88. člena ZDR-1. V drugem odstavku pa je določilo, da se do drugačne ureditve za vročanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi »delavcu« po pošti uporabljajo pravila pravnega postopka o osebnem vročanju. Ustavno sodišče tako v drugem odstavku sploh ne omenja vročanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi po pošti delodajalcu. Neodgovorjeno je ostalo vprašanje, kakšna pravila veljajo za vročanje odpovedi po pošti delodajalcu. Glede na to, da je četrti odstavek 88. člena ZDR-1 razveljavljen, vročitev po tem členu ni mogoča. Nastala je t.i. pravna praznina. Za zapolnitev slednje bi lahko uporabili argument bistveno podobnih situacij,⁷² kar pomeni, da bi zaradi podobnosti urejali oba primera (torej vročanje odpovedi delodajalca delavcu, kot delavca delodajalcu) enako. Vendar interpretacija ni tako enostavna, saj je ostal veljaven drugi odstavek 88. člena ZDR-1. Ta pa kot možnost vročanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi še vedno predvideva tudi vročanje s priporočeno pošiljko s povratnico. Iz tega bi lahko izpeljali, da lahko delavec delodajalcu še vedno vroča odpoved pogodbe o zaposlitvi s priporočeno s povratnico, saj Ustavno sodišče RS nadomestnega načina vročanja zanj ni določila. Če upoštevamo zadnjo interpretacijo lahko nastane tudi zmeda glede pravil vročanja odpovedi po pošti delavcu, saj drugi odstavek 88. člena govori o obeh pogodbenih strankah in za obe pogodbeni stranki našteva možne načine

delodajalec. Vročanje delavcu na delovnem mestu pride v poštev le pri neposredni vročitvi po tretjem odstavku ZDR-1 ali če odpoved vroča delavec delodajalcu.

⁷¹ 111. člen ZPP: (4) Če je zadnji dan roka sobota, nedelja, praznik ali drug dela prost dan, ki ga določa zakon o praznikih, se izteče rok s pretekom prvega prihodnjega delavnika.

⁷² *Argumentum a simili ad simile* za zapolnjevanje pravnih praznin.

vročanja, med drugim tudi še vedno vročanje s priporočeno pošto pošiljko s povratnico (ki je bilo sicer razveljavljeno). V praksi bi lahko to povzročilo poskuse obhoda z ustavno odločbo določenega načina osebnega vročanja po pošti po pravilih ZPP.

2.4. Vročitev odpovedi z objavo na oglasnem mestu pri delodajalcu, ki je dostopno delavcu ali z vročitvijo odpovedi Inšpektoratu za delo

V primeru, če delavec nima stalnega in začasnega prebivališča v Republiki Sloveniji oz. delavec na naslovu iz pogodbe o zaposlitvi ni znan (zakonsko besedilo se v tem delu dejansko glasi: »oz. delavec na naslovu iz prejšnjega odstavka ni znan«), v petem odstavku 88. člena ZDR-1 za delodajalca kot izjemo predvideva tudi vročanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi tako, da pisno odpoved v zaprti ovojnici pritrdi na oglasno mesto na svojem sedežu, ki je delavcu dostopno. Vročitev je opravljena po preteku osmih dni. Odpoved mora delodajalec pritrčiti na oglasno desko v zaprti ovojnici zaradi varovanja osebnih podatkov delavca. Na ovojnico napiše ime in priimek delavca ter datum pritrčitve na oglasno desko. Če delavec v roku osmih dni ovojnice ne prevzame, se na ovojnici zaznamuje tudi datum, ko je bila ovojnica vzeta iz oglasne deske. Pri tem je smiselno, da delodajalec na ustrezen način dokumentira pritrčitev ovojnice na oglasno desko, saj bo on tisti, ki bo dokazoval, da je bila vročitev na ta način opravljena (npr. fotografiranje, priče, uradni zaznamek itd.).⁷³ Praviloma naj bi šlo za oglasno desko na sedežu delodajalca, v primeru dislociranih obratov pa je primerno tudi oglasno mesto v obratu, če delavec tam običajno opravlja delo.⁷⁴

Delavec pa lahko v primeru, da delodajalec na naslovu sedeža, ki je določen v pogodbi o zaposlitvi v RS ni znan (zakonsko besedilo se v tem delu dejansko glasi: »delodajalec na naslovu iz prejšnjega odstavka ni znan«), ker posluje npr. na drugem poslovnem naslovu, ki ni vpisan v register, odpoved pogodbe o zaposlitvi vroči s priporočeno pošiljko s povratnico Inšpektoratu za delo. Vročitev odpovedi delodajalcu se tako šteje za opravljeno.

Ti dve vrsti vročanja sta predvideni podredno in se ju opravi v primeru, ko drugi načini vročanj niso mogoči in le pod pogojem, da delavec nima stalnega ali začasnega prebivališča v Republiki Sloveniji oziroma, ko na naslovu navedenem v

⁷³ Krašovec, D., 2013, str. 407.

⁷⁴ Robnik, I., 2016, str. 399.

pogodbi o zaposlitvi ni znan ali takrat ko delodajalec na naslovu, ki je naveden kot njegov sedež, ni znan. Pri tem je moteče, da se peti odstavek še vedno sklicuje na razveljavljeni četrti odstavek 88. člena ZDR-1 in kot relevanten naslov izpostavlja naslov iz prejšnjega odstavka, to pa je: »naslov naveden v pogodbi o zaposlitvi«. Takšno navzkrižno sklicevanje na razveljavljen odstavek uporabnike zakona zmede, po drugi strani pa je zaradi določenega nadomestnega načina vročanja po pošti skladno s pravili pravnega postopka, postalo to sklicevanje nepravilno. Po določilih ZPP je za vročanje namreč ključen naslov stanovanja tistega, ki se mu pisanje vroči (za vročanje delavcu) ali delovnega mesta, tistega, ki se mu vroča (za vročanje delodajalcu).⁷⁵ Običajno bo naslov najverjetneje tisti, naveden v pogodbi v zaposlitvi, vendar je formalističen koncept vročanja na naslovu, navedenem v pogodbi o zaposlitvi z uporabo določb pravnega postopka o osebnem vročanju po pošti, presežen. Poudarek teh določb je namreč v večji meri vročanje na naslovu dejanskega nahajanja oz. bivanja naslovnika.⁷⁶ Vročevalcu je omogočeno, da če ugotovi, da se naslovnik, dejansko ne nahaja na naslovu, na katerem naj bi se opravila vročitve oz. je naslovnik tam neznan ali se je preselil, prepošlje pisanje na drug naslov prejemnika, če zanj ve.⁷⁷ To posledično pomeni, da je besedilo petega odstavka 88. člena ZDR-1 v trenutni obliki preozko zastavljeno, saj bo vročevalec v vsakem primeru poskušal vročati tudi na drugih naslovih, če mu bodo znani. Posameznik se torej načina vročanja iz petega odstavka 88. člena ZDR-1 ne sme poslužiti, dokler se pisanje s strani vročevalca ne vrne pošiljatelju z navedbo, da naslovnik dejansko ne prebiva na naslovu, na katerem je bil opravljen poskus vročitve oziroma, da je naslovnik neznan ali se je preselil ali odselil v tujino za več kot tri mesece. V kolikor se je preselil v tujino, menim, da mu mora vročevalec vročati tudi na naslov, ki mu je znan v tujini. Poleg tega bi moral delodajalec, glede na trenutno formulacijo zakonskih določb, pred objavo na oglasni deski napraviti še poizvedbe o tem, ali ima delavec prijavljeno stalno ali začasno prebivališče v RS in bi se šele, če tega nima, lahko poslužil v tem poglavju opisanega načina vročanja. Sodne prakse na tem področju še ni mogoče zaslediti, zato bo zanimivo spremljati njen razvoj v prihodnje.

Iz petega odstavka 88. člena ZDR-1 je jasno razvidno, da zakon predvideva različno obliko vročanja za primer, če vroča odpoved pogodbe o zaposlitvi delo-

⁷⁵ Glej drugi odstavek 139. člen ZPP

⁷⁶ Ekart, A., Rijavec, V., Ude, L. in Keresteš, T., 2017, str. 61- 62.

⁷⁷ Drugi odstavek 143. člena ZPP.

dajalec in za primer, če jo vroča delavec. Še ena nedoslednost pri oblikovanemu členu pa je, da drugi odstavek 88. člena te alternativne oblike vročanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ki je predvidena za delavca v petem odstavku 88. člena ZDR-1, sploh ne omenja. Tako se na podlagi zgolj drugega odstavka 88. člena ZDR-1 ustvari vtis, da lahko tudi delavec vroča odpoved pogodbe o zaposlitvi z objavo na oglasnem mestu pri delodajalcu, ki je dostopno delavcu, čeprav iz petega odstavka 88. člena ZDR-1 to ne izhaja.

3. SMISELNA UPORABA PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA IN DRUGI NAČINI VROČANJA ODPOVEDI POGODBE O ZAPOSLOTVI

Za vprašanja, ki jih ZDR-1 glede vročanja ne ureja, se smiselno uporabljajo pravila pravnega postopka. Omenjena določba je ostala v veljavi tako, da velja za vsa vprašanja vročanja, ki se pojavijo ob kateremkoli od načinov vročanja. Tudi pravna teorija poudarja, da je vročanje sicer mogoče tudi na druge načine, ki jih predvideva ZPP, ZDR-1 pa jih izrecno ne izključuje.⁷⁸

Sodna praksa je šla celo nekoliko dlje, in sicer je Vrhovno sodišče RS v sodbi in sklepu VIII Ips 228/2016 z dne 7. marca 2017 in sodbi VIII Ips 151/2016 z dne 20. decembra 2016 dopustilo tudi vročanje izven prostorov delodajalca **po pooblaščenem vročevalcu**. Obrazložilo je, da niti ZDR-1 niti ZPP osebne vročitve po pooblaščenem vročevalcu ne izključujeta in jo dopustilo. Tožena stranka se je odločila za osebno vročitev preko vročevalca in jo tudi izpeljala v skladu z določbami ZPP o osebni vročitvi. Te določbe so bile takrat strožje od siceršnjih predpisov o vročanju po pošti v takrat veljavnem ZDR-1. Novela ZPP-E je v drugem odstavku 132. člena dopustila vročanje po detektivu in izvršitelju, ki ga predlaga stranka. Slednji bo ravnal po pravilih, ki jih bo za tovrstno vročanje sprejel Minister za pravosodje. Na podlagi takšne določbe lahko sklepam, da bo dopuščeno takšno vročanje tudi za odpoved pogodbe o zaposlitvi.

Prav tako je mogoče vročanje **preko zakonitega zastopnika ali pooblaščenca**. Pravzaprav se v primeru, ko ima pogodbeni stranka, ki ji je odpovedana pogodba o zaposlitvi, pooblaščenca, pa druga pogodbeni stranka to ve, pisanja morajo vročati pooblaščenca.⁷⁹ ZDR-1 v 88. členu določb o vročanju poobla-

⁷⁸ Robnik, I., str. 514 v Bečan, I. in drugi, 2016.

⁷⁹ Glej sodbo Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 105/2016 z dne 7. junija 2016.

ščencu nima, zato je treba za takšna vprašanja smiselno uporabiti prvi odstavek 137. člena ZPP. Enako velja tudi v primeru, ko ima pogodbeni stranka **pooblaščenca za sprejemanje pisanj ali začasnega zastopnika**, upravičenega za sprejem pisanj.⁸⁰

4. SKLEPNO

Ker je pravni institut vročitve izredno pomemben iz vidika varstva pravic prejemnika odpovedi, je nujno, da so zakonske določbe o vročanju jasne in določne. Njihovo besedilo bi moralo biti takšno, da ne vsebujejo pravnih praznin ali dvoumnosti, saj so možne številne zlorabe in različne interpretacije, kar zmanjšuje pravno varnost in predvidljivost. Vročanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi, kot je bilo urejeno do sedaj, je imelo številne pomanjkljivosti, vendar so tudi po razveljavitvi četrtega odstavka 88. člena ZDR-1 nekatere nedoslednosti še vedno prisotne.

Predvsem je lahko moteče, da je kljub razveljavitvi četrtega odstavka 88. člena ZDR-1, drugi odstavek 88. člena ZDR-1 ostal v celoti veljaven ter še vedno omogoča vročanje s priporočeno pošiljko s povratnico. Sporno je tudi, da med naštetimi načini vročanja drugi odstavek 88. člena ne našteva vročanja delodajalcu preko Inšpektorata za delo. Takšno nedosledno besedilo drugega odstavka 88. člena ZDR-1 je neprimerno in bi ga bilo treba spremeniti oz. ga v takšni obliki v celoti izpustiti iz besedila 88. člena ZDR-1. Predlagam preoblikovanje na način, da so posamezne vrste vročanja opisane in obrazložene sproti v posameznih alinejah drugega odstavka 88. člena ZDR-1 ter se tretji, četrti in peti odstavek tega člena izbrisejo. Kot alternativa tej možnosti bi povsem zadoščalo tudi izbris drugega odstavka 88. člena ZDR-1 in opisovanje posameznih načinov vročanja po odstavkih 88. člena ZDR-1. Vsekakor ni ustrezno ohranjati drugega odstavka 88. člena v sedanji obliki. Zakonodajalec bo moral odpraviti tudi navzkrižno sklicevanje znotraj še veljavnih odstavkov 88. člena ZDR-1 na razveljavljeni četrti odstavek 88. člena ZDR-1, saj takšna ureditev ni pravilna.

Pomembno je zakonodajalca ponovno opozoriti na pravno praznino vročanja odpovedi po pošti delodajalcu, ki je nastala ob razveljavitvi četrtega odstavka 88. člena ZDR-1, saj Ustavno sodišče RS nadomestnega načina vročanja odpovedi

⁸⁰ Glej tretji odstavek 137. člen ZPP.

po pošti za delavca delodajalcu ni določilo. Najverjetneje v zvezi s tem v sodni praksi ne bo večjih težav, saj delodajalec zoper odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delavca nima pravnega varstva. Pa vendar ni ustrezno, da se takšne nejasnosti pojavljajo in jih bo moral zakonodajalec v bodoče odpraviti. Sodna praksa se bo morala opredeliti tudi do vprašanj glede elektronskega vročanja, o vročanju preko detektivov in izvršiteljev, do vprašanja glede odklonitve sprejema odpovedi, dokaznega bremena za opravo in odklonitev vročitve, zanimivo pa bo spremljati kaj bo praksa pokazala glede vročanja preko oglasne deske delodajalca in vročanja odpovedi Inšpektoratu za delo.

Vsekakor je treba imeti pri interpretaciji določb o vročanju ves čas pred očmi glavni namen in cilj instituta vročanja v delovnopravni zakonodaji, ki je v dejanski seznanitvi nasprotna pogodbene stranke o nameravani odpovedi pogodbe o zaposlitvi in o razlogih zanj. Zavedati pa se je potrebno tudi velikega pomena odpovedi pogodbe o zaposlitvi za delavca in varstva slednjega kot šibkejše stranke v delovnopravnem razmerju. V kolikor bo zakonodajalec oblikoval novo besedilo 88. člena ZDR-1 v skladu z navedenim namenom in v kolikor bodo sodišča pri obravnavi posameznih primerov interpretirale obravnavane določbe v skladu z njim, bo pojav bodočih nedoslednosti pri ureditvi in razvoju sodne prakse bistveno manjši.

LITERATURA IN VIRI

- Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS – AKOS. Pošta- univerzalna storitev-seznam obrazcev. Dostopno na: <http://www.akos-rs.si/univerzalna-storitev> (12. 10. 2017).
- Bečan, Irena, in drugi. Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem (ZDR-1). Ljubljana: IUS Software, GV Založba, 2016.
- Ekart, Andrej, Rijavec, Vesna, Ude, Lojze in Keresteš, Tomaž. Zakon o pravnem postopku (ZPP) z novelo ZPP-E. Uvodna pojasnila. Ljubljana: IUS Software, GV Založba, 2017.
- Krašovec, Darko. Novi veliki komentar zakona o delovnih razmerjih in reforma trga dela 2013. Ljubljana: Založba Reforma, 2013.
- Konvencija MOD št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca. Uradni list SFRJ, št. 4/1984.
- Kušelj, Gorazd, Pavčnik, Marijan in Perenič, Anton. Uvod v pravoznanstvo. Ljubljana: Uradni list RS, 1995.
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Vročitev odpovedi pogodbe o zaposlitvi v skladu z ZDR-1 (88. člen). Dostopno na: [www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/delovna_razmerja/zdr/faq_zdr1/vrocitev_odpovedi_pz/\(12.10.2017\)](http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/delovna_razmerja/zdr/faq_zdr1/vrocitev_odpovedi_pz/(12.10.2017)).

- Novak, Janez. Mediacija v delovnih sporih. Ljubljana, 2012. Dostopno na: file:///C:/Users/Flash/Downloads/Dr_Janez_Novak_-_prispevek.pdf (12. 10. 2017).
- Poročevalec Državnega zbora RS. Predlog zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), datum objave 19. 10. 2012.
- Robnik, Ivan. Vročanje in vsebina odpovedi pogodbe o zaposlitvi po ZDR-1. Delavci in delodajalci, št. 2-3/2016, str. 399-415.
- Scortegagna Kavčnik, Nina. Vročanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi po ZDR-1. Pravna praksa, letn. 2016, št. 16-17, str. 12-14.
- Splošni pogoji izvajanja drugih poštinih storitev, začetek veljavnosti 1. 1. 2017. Dostopno na: <https://www.posta.si/Documents/Zakoni%20in%20splo%C5%A1ni%20pogoji/Splo%C5%A1ni%20pogoji%20izvajanja%20drugih%20po%C5%A1nih%20storitev.pdf> (12. 10. 2017).
- Splošni pogoji izvajanja univerzalne poštne storitve, začetek veljavnosti 1. 1. 2017. Dostopno na: <https://www.posta.si/Documents/Zakoni%20in%20splo%C5%A1ni%20pogoji/Splo%C5%A1ni%20pogoji%20izvajanja%20univerzalne%20po%C5%A1ne%20storitve.pdf> (12. 10. 2017).
- Splošni pogoji izvajanja univerzalne poštne storitve, začetek veljavnosti 15. 10. 2017. Dostopno na: https://www.posta.si/Documents/Zakoni%20in%20splo%C5%A1ni%20pogoji/Splo%C5%A1ni%20pogoji%20izvajanja%20univerzalne%20po%C5%A1ne%20storitve_nov.pdf
- Šercer, Miha. Vročanje po ZDR-1. Pravna praksa, letn. 2014, št. 16-17, str. 6.
- Ude, Lojze. Civilno procesno pravo. Ljubljana: Uradni list RS, 2002.
- Ude, Lojze, Betetto, Nina in drugi. Pravdni postopek, zakon s komentarjem, 1. knjiga. Ljubljana: GV Založba, 2005.
- Evropsko sodišče za človekove pravice, *Aždajić proti Sloveniji*, št. 71872/12, z dne 8. 10. 2015.
- Višje sodišče v Ljubljani, sodba in sklep I Cp 1411/99 z dne 19. 4. 2000.
- Višje delavno in socialno sodišče, sklep Pdp 380/2015 z dne 9. 7. 2015.
- Vrhovno sodišče RS, sodba VIII Ips 151/2006 z dne 20. 6. 2006.
- Vrhovnega sodišča RS, sodba II Ips 373/2007 z dne 10. 4. 2008.
- Vrhovno sodišče RS, sodba in sklep VIII Ips 234/2010 z dne 21. 11. 2011.
- Vrhovno sodišče RS, sklep VIII Ips 58/2013 z dne 14. 1. 2014.
- Vrhovno sodišče RS, Načelno pravno mnenje Vrhovnega sodišča RS o nastopu fikcije vročitve pisanja z dne 14. 1. 2015.
- Vrhovno sodišče RS, sklep VIII Ips 143/2015 z dne 8. 9. 2015.
- Vrhovno sodišče RS, sklep VIII Ips 181/2015 z dne 14. 10. 2015.
- Vrhovno sodišče RS, sklep VIII Ips 126/2015 z dne 14. 10. 2015.
- Vrhovnega sodišče RS, sklep II Ips 95/2016 z dne 28. 6. 2016.
- Vrhovnega sodišča RS, sodba VIII Ips 105/2016 z dne 7. 6. 2016.
- Vrhovno sodišče RS, sodba VIII Ips 151/2016 z dne 20. 12. 2016.
- Vrhovno sodišče RS, sklep VIII Ips 213/2016 z dne 21. 2. 2017.
- Vrhovno sodišče RS, sodbi in sklepu VIII Ips 228/2016 z dne 7. 3. 2017.

- Vrhovno sodišče RS, sklep VIII Ips 264/2016 z dne 7. 3. 2017.
- Ustavno sodišče RS, odločba U-I-279/08-14 z dne 9. 7. 2009.
- Ustavno sodišče RS, odločba U-I-200/15-21, Up-936/15-20 z dne 16. 3. 2017.
- Ustavno sodišče RS, odločba U-I-135/00 z dne 23. 5. 2002.
- Ustavno sodišče RS, odločba U-I-23/93 z dne 20. 3. 1997.
- Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143,47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.
- Zakon o delovnih in socialnih sodiščih. Uradni list RS, št. 2/04, 10/04 – popr., 45/08 – ZArbit, 45/08 – ZPP-D, 47/10 – odl. US, 43/12 – odl. US in 10/17 – ZPP-E.
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). Uradni list RS, št. 21/13,78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16 in 15/17 – odl. US.
- Zakon o pravnem postopku (ZPP). Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US in 10/17.
- Zakona o prijavi prebivališča (ZPPreb) Uradni list RS, št. 59/06 – uradno prečiščeno besedilo, 111/07 in 52/16 – ZPPreb-1.
- Zakon o poštah in poštarnih storitvah (ZPsto-2). Uradni list RS, št. 51/09, 77/10, 40/14 – ZIN-B in 81/15.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pravnem postopku (ZPP-D), Ur. l. RS, št. 45/08.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku (ZPP-E), Ur. l. RS, št. 10/17.
- Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUJPS). Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US in 88/16.

Serving Notice of Regular and Extraordinary Termination of Employment Contract

Katarina Ferlin*

Summary

This paper focuses on legal regulation of the service of notice of an employment contract termination as declared by the employment law. In the beginning of 2013, Article 88 of the revised Slovene Employment Relationship Act (ERA-1) came into force. On the one hand, the new act modified and simplified the former rules of service. On the other hand, it substantially reduced legal protections relating to the service of notice of an employment contract termination which were provided by the former Act. It became evident in practice that the new legislation has numerous gaps. These were partially addressed by the Constitutional Court's derogation of the fourth paragraph of Article 88 (ERA-1), which was deemed to unconstitutionally interfere with the employee's right to judicial protection against the termination of the employment contract. The paper discusses the reasons behind this derogation and also provides a thorough overview of the present regulation and the remaining issues. The present legislation provides three basic ways of serving the notice of an employment contract termination: in person on the premises of the employer, by post according to the rules of the Civil Procedure Act (CPA), and, exceptionally, by publishing it on the employer's notice board (if the employment contract is to be terminated by the employer) or via Labour Inspectorate (if the employment contract is to be terminated by the employee). Article 88 (ERA-1) is considered unreliable as it can be interpreted in more than one way. Such inconsistent regulations allow for significant abuse in practice, misinterpretation and consequently encourages litigation. The paper also lists other possible ways of service of notice, according to a reasonable application of provisions of the civil procedure.

* Katarina Ferlin, Master of Laws, Trainee at the Higher Court of the Republic of Slovenia

Doktorska disertacija Alenke Oven z naslovom: Pravni vidiki dolgotrajne oskrbe

Mag. Alenka Oven je dne 9.11.2017 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani uspešno zagovarjala doktorsko disertacijo z naslovom »Pravni vidi dolgotrajne oskrbe«. Gre za obširno delo, ki zajema 459 strani, ima 1358 opomb pod črto, ter podroben seznam literature tujih in naših pravnih virov.

V uvodnem delu avtorica najprej podaja podroben prikaz znanstvenih disciplin in pravnih panog, ki posegajo s svojimi dognanji na področje dolgotrajne oskrbe in odvisnosti od odkrbe drugega ter navede raziskovalne hipoteze.

Osnovna raziskovalna teza doktorske disertacije je, da celovite zakonske podlage za urejanje dolgotrajne oskrbe v Sloveniji ni. Tej tezi skledijo še ostale, od kroga vključenih oseb, glede samih pravic ter reševanja spornih vprašanj.

V drugem delu avtorica zajame opredelitve pojma dolgotrajne oskrbe v mednarodnih dokumentih, tako univerzalnih kot regionalnih, nato pa še v okviru norm, ki veljajo v Sloveniji.

Avtorica ocenjuje, da je dolgotrajna oskrba velik izziv za socialne storitve splošnega pomena v državi, še zlasti v času pospešenega staranja prebivalstva. Opozori tudi, da ne gre enačiti dolgotrajne oskrbe le z domovi za ostarele, saj gre pogosto tudi za mlade oziroma mlajše osebe (tako primeri invalidov in podobno).

V posebnem delu je opredeljeno tudi razlikovanje med *zdravstveno* oskrbo in *dolgotrajno* oskrbo, ter razlikovanje med *paliativno* oskrbo in *dolgotrajno* oskrbo.

V celotnem tekstu disertacije avtorica primerja ureditev tematike v Sloveniji z ureditvijo te stvarine v Nemčiji, sumarno navaja tudi posamezne druge tuje države in njihove pravne ureditve dolgotrajne oskrbe.

Odvisnost od oskrbe drugega avtorica zaznava kot novo socialno tveganje, kot razloge pa navaja zlasti spremembe v družbi, ekonomske spremembe, spremembe v strukturi družin ter spremembe na trgu dela. Na tem mestu gre seveda poudariti tudi spremembe v starostni strukturi prebivalcev Slovenije, torej v izrazitem podaljšanju pričakovane življenske dobe, tako za moške, kakor tudi zlasti za ženske.

Podrobno avtorica v disertaciji obdelala tudi *načela* dolgotrajne oskrbe, kjer gre zlasti poudarek na individualni obravnavi vsakega posameznega primera.

V disertaciji avtorica predstavi vsebino aktov OZN, Sveta Evrope, Mednarodne

organizacije dela ter Svetovne zdravstvene organizacije, ki se nanašajo na dolgotrajno oskrbo, sledi še prikaz zavezujočih pravnih aktov pri nas.

Posebno poglavje se nanaša na t.i. *Socialno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo*. Gre za obravnavo tematike zaporedno Slovenija – Nemčija, tako glede vključenih oseb, kar pomeni na eni strani obvezno zavarovanje osebe, nato tudi prostovoljno zavarovane osebe, zavarovanje družinskih članov, vlogo zavarovalnic ter izključitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

V poglavju »Pravni položaj zavarovanih oseb v razmerju do izvajalcev storitev dolgotrajne oskrbe« avtorica obdela razlikovanje med *formalno* in *neformalno* oskrbo, ter pravno razmerje med upravičencem in izvajalcem (tako najprej formalne oskrbe, kot tudi kasneje neformalne oskrbe). V nadaljevanju avtorica obdela tudi dajatve, tako najprej denarne dajatve in kasneje še dajatve v naravi.

Sledijo poglavja »Vpliv družbenih sprememb na izvajanje storitev dolgotrajne oskrbe«, »Pravni položaj zavarovanih oseb v razmerju do nosilca zavarovanja« ter »Dajatve v naravi in dajatve v denarju«, posebej razdeljeno za Slovenijo in posebej za Nemčijo.

V poglavju o reševanju spornih vprašanj se avtorica sprašuje, ali je to področje v Sloveniji urejeno ustrezno ali ne – gre tudi za enega od zaključkov same disertacije.

V ugotovitvah in predlogih »de lege ferenda« avtorica ugotavlja, da je njena analiza potrdila, da v Sloveniji kljub zavedanju vseh sprememb v zadnjem obdobju, še vedno nimamo zakonodaje, ki bi celovito uredila področje dolgotrajne oskrbe.

Avtorica ugotavlja, da je v Sloveniji nujno potrebna celovita ureditev področja dolgotrajne oskrbe, pri čemer je treba dosledno upoštevati tudi mednarodne dokumente in zahteve po enotni ureditvi, z namenom zagotavljanja pravne varnosti tako upravičencev, kakor tudi njihovih družinskih članov.

Zaključek povzema avtorica tudi iz Nemčije in sicer:

»Preventiva in rehabilitacija pred dolgotrajno oskrbo in domača oskrba pred institucionalno oskrbo«.

Z navedeno ugotovitvijo se seveda v celoti strinjamo.

Mitja Novak*

* Mitja Novak, doktor pravnih znanosti, direktor Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
mitja.novak@guest.arnes.si

12. Evropski regionalni kongres Mednarodnega združenja za delovno in socialno pravo, Praga 2017

Primož Rataj*

12th European Regional Congress of the International Society for Labour and Social Security Law (ISLSSL), Prague 2017

The 12th European Regional Congress of the International Society for Labour and Social Security Law (ISLSSL) took place from 20th to 22nd September 2017 in some of the most beautiful buildings in the centre of Prague, namely the Carolinum of Charles University and its Faculty of Law. Delegates from a number of countries had registered, including five delegates from Slovenia: dr. Polonca Končar, dr. Katarina Kresal Šoltes, dr. Grega Strban, dr. Luka Tičar and the author of this report Primož Rataj. The main topic of the Congress was centred around the many current challenges in labour and social security law. Considering that labour and social security law remain exciting, challenging and fast moving areas of legal scholarship and practice, the event was an important, inspiring, collaborative and memorable one. The Congress consisted of four plenum sessions and six additional sessions, two of which took place simultaneously each time and participants were able to join the preferred one. Ten sessions with keynote speakers and discussants covered a broad range of challenging topics such as: Migrant Workers, European Work Councils, Work-life Balance, Temporary Agency Work, Sport and Labour Law, Recent Labour Law Reforms, Recent Trends in Social Dialogue, The Role of the State in Industrial Relations, New Forms of Social Security and Social Integration of Immigrants. Among one of the discussants was also the Slovenian delegate prof. dr. Grega Strban, who presented his paper titled 'The State's Recognition of Social Partners in Social Security'. The main objective of the Congress was to promote the study of labour and social security law by facilitating the exchange of knowledge, experiences, comparative information and novel ideas centred around described topics. The next 22nd ISLSSL World Congress

* Primož Rataj, magister prava, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
primoz.rataj@pf.uni-lj.si
Primož Rataj, Master of Laws, Teacher Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

will be held in Torino (4th – 7th September 2018) and the next 17th National Slovenian Congress will take place in Portorož (31st May – 1st of June 2018).

V času od 20. do 22. septembra letos je v češki prestolnici potekal 12. Evropski regionalni kongres delovnega prava in socialne varnosti, ki sta ga organizirala Mednarodno združenje za delovno pravo in socialno varnost (ISLSSL) in češko matično združenje. Kongresa so se udeležili delegati iz številnih držav, med njimi tudi pet delegatov iz Slovenije: dr. Polonca Končar, dr. Katarina Kresal Šoltes, dr. Grega Strban, dr. Luka Tičar in avtor tega zapisa Primož Rataj. Osrednja tema kongresa se je nanašala na trenutne izzive delovnega prava in socialne varnosti. Upošteva dejstvo, da sta delovno in socialno pravo zanimivi, zahtevni in napredni panogi pravnega raziskovanja in udejstvovanja, je bil kongres nadvse pomemben dogodek.

Začetek kongresa je bil slavnosten s pevsko spremljavo na sedežu Karlove Univerze v Pragi, nadaljnja zasedanja v prihodnjih dneh pa so potekala na Pravni fakulteti Karlove Univerze. Udeleženci so imeli s strani organizatorjev v četrtek in petek možnost udeležbe na štirih plenarnih zasedanjih v dopoldanskem delu in na skupno šestih tematskih sekcijah v popoldanskem delu, ki so potekale po dve sočasno.

Prvo izmed plenarnih zasedanj, ki ga je vodila profesorica Pravne fakultete Univerze Bilgi v Carigradu Kübre Dogan Yenisey (Turčija), se je nanašalo na delavce migrante. Uvodničar omizja je bil zaradi logističnih potovalnih zapletov zgolj profesor Yes Jorens (Belgija), ki je predstavil pravne zagate, do katerih prihaja na področju delovnega prava in koordinacije sistemov socialne varnosti z razvojem in vse večjo razširjenostjo nestandardnih in novih oblik dela, ki so tudi odraz digitalizacije.

Drugo plenarno zasedanje o evropskih svetih delavcev je vodil zaslužni profesor Pravne fakultete Goethejeve Univerze v Frankfurtu Manfred Weiss (Nemčija), uvodničarji v razpravo pa so bili Dagmara Skupień (Poljska), profesor Attila Kun (Madžarska), Frederic Turlan (Francija) in Romuald Jagodziński (Poljska). Osrednji vidik zapletov pri delovanju evropskih svetov delavcev so po stališču uvodničarjev zlasti težave z učinkovitostjo pri pridobivanju informacij in postopkih posvetovanj. Čeprav je ustanovljenih večje število evropskih svetov delavcev, so ti ustanovljeni zgolj v eni tretjini izmed podjetij, pri katerih bi do njihovega obstoja lahko prišlo. Predavatelji so predstavili svoje poglede o morebitnih vzrokih za to in morebitne možnosti za izboljšanje stanja.

V popoldanskem delu sta najprej potekali vzporedni sekciji o socialnem vključevanju priseljencev in povezavi delovnega prava s športom. Prva je vključevala pravni pogled s perspektive prava EU in nemške nacionalne ureditve, druga pa zanimiv teoretični prikaz temeljnih institutov delovnega prava, ki so oziroma niso združljivi s specifično dejavnostjo športa. V nadaljevanju so imeli udeleženci možnost obiskati še dve sočasni vzporedni sekciji o ureditvi ravnotežja med delom in družinskim življenjem s predstavitvijo nacionalnih rešitev (v Bolgariji, Franciji in na Nizozemskem) ter sekcijo o aktualnih trendih in praksah socialnega dialoga v Evropi.

Sklepni dan kongresa se je začel s tretjo plenarno temo o novih oblikah socialne varnosti, ki jo je vodil zaslužni profesor Univerze v Bordeauxu Jean-Pierre Laborde (Francija). O izzivih, ki jih za področje socialne varnosti predstavljajo migracije, nove oblike dela in digitalizacija, so razpravljali profesor Franz Marhold (Avstrija), profesor József Hajdú (Madžarska), profesor Kwang-Taek Lee (Koreja) in profesor Ulrich Becker (Nemčija). Ključne sistemske dileme ostajajo: kdo naj bo s kom solidaren (zlasti v razmerju delovno aktivnih in neaktivnih oseb), kako opredeliti delovno aktivnost kot podlago za vključitev v celoten sistem socialne varnosti in vprašanje, ali naj se politika držav začne ozirati v smeri univerzalne varnosti preko univerzalnega temeljnega dohodka, ki bi odpravil marsikatero praktično zagato (in ga nekatere države, na primer Finska in Nizozemska, prav sedaj na določenih območjih tudi preskusno testirajo).

Tema zadnjega, četrtega plenuma je bila vloga države v industrijskih razmerjih. Plenarno zasedanje je vodil zaslužni profesor Univerze v Oslu Stein Evju, v razpravi pa so sodelovali še Jesús Cruz Villalón (Španija), docent Petr Hůrka (Češka), profesor Tiziano Treu (Italija) in slovenski delegat profesor dr. Grega Strban, ki je predstavil svoj prispevek o številnih načinih priznavanja socialnih partnerjev s strani države na področju prava socialne varnosti. Izredno zanimiv prispevek o odzivih politike na spremenjeno dojemanje dela in industrijskih razmerij je predstavil prof. Tiziano Treu. Razpravljal je o zakonodajnih spremembah v državah članicah EU v smeri zmanjševanja pravnega varstva delavca v razmerju do delodajalca (npr. liberalizacija sklepanja pogodb za določen čas, zniževanje ravni varstva pred odpovedjo in stroškov v postopkih odpovedi ter zmanjšanje oziroma odprava administrativnih ovir pri odpovedih pogodb o zaposlitvi večjemu številu delavcev) in tudi primerov sprememb, ki posameznikom (zlasti delavcem) izboljšujejo pravni položaj (npr. določanje varstva ekonomsko odvisnih oseb, spodbud pri sklepanju pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, zviševanje

ravni minimalne plače, varstvo osebnih podatkov itd.). Obe različici je predstavil tudi z vidika industrijskih razmerij, v katerih je opazen trend novih zakonodajnih določb v nekaterih državah članicah EU, ki omogočajo socialnim partnerjem v normativnih delih kolektivnih pogodb dogovor o manjšem obsegu upravičenj od zakonsko predvidenih in spodbujanje kolektivnega pogajanja na nižjih ravneh v smeri sprejema kolektivnih pogodb, ki ne veljajo na celotnem ozemlju posamezne države članice EU. Po drugi strani v nekaterih drugih državah članicah EU kolektivne pogodbe postajajo vse bolj pomembne, saj določajo osnovno izhodišče minimalne ravni plač in delovnih pogojev.

V popoldanskem delu sta vzporedno potekali še dve sekciji o nedavnih reformnih spremembah delovnega prava (v Italiji in Španiji) ter začasnem opravljanju dela agencijskih delavcev z zornega kota Direktive o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela in nacionalnih rešitev dveh držav članic EU, tj. Portugalske in Švedske. V sklepnem delu je sledila še zahvala organizatorjem in povabilo na naslednji dogodek, natančneje na 22. svetovni kongres Mednarodnega združenja, ki bo potekal od 4. do 7. septembra 2018 v Torinu.

Morda velja poleg regionalnih in svetovnih kongresov omeniti tudi slovenski kongres, ki ima v slovenskem prostoru pomembno vlogo pri širitvi spoznanj strokovnjakov delovnega in socialnega prava ter je namenjen spodbujanju izmenjave znanj, izkušenj, idej in primerjalnopravnih rešitev. Kongres 'Dnevi delovnega prava in socialne varnosti' je organiziran vsako leto s strani Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani v sodelovanju s slovenskim Društvom za delovno pravo in socialno varnost, ki je član Mednarodnega združenja (ISLSSL). V prihodnjem letu bo kongres organiziran že 17. leto zapored, potekal pa bo od 31. maja do 1. junija v Portorožu.

VSEBINSKO KAZALO – letnik XVII/2017

članki / articles

Agne VAITKEVICIUTE

Prohibition of Age Discrimination in the Labour Market – Case Study of Finland in the Context of European Union, p. 9

Prepoved diskriminacije na podlagi starosti na trgu dela – primer Finske v luči prava EU (povzetek), str. 35

Marialaura BIRGILLITO, Matteo BORZAGA, Manuel Antonio GARCIA-MUÑOZ ALHAMBRA

Autonomy or Subordination of Labour Law? The Debate beyond National Borders in 2015, p. 39

Avtonomija ali podrejenost delovnega prava? Razprave v mednarodnem prostoru v letu 2015 (povzetek), str. 39

Darja SENČUR PEČEK

Delovni čas v dobi stalne dosegljivosti, str. 155

Working Hours at Times of Constant Availability, p. 178

Barbara KRESAL

Novejša sodna praksa SEU glede dela za določen čas, delovnega časa, prepovedi diskriminacije in kolektivnih odpustov, str. 179

Recent Case-law of the CJEU regarding Fixed-term Work, Working Time, Prohibition of Discrimination and Collective Dismissals, p. 197

Katarina KRESAL ŠOLTES

Razmejitve obveznosti med agencijo in podjetjem uporabnikom ter načelo enakega obravnavanja – je lahko model tudi za druge nestandardne oblike dela?, str. 199

Differentiation between the Obligations of a Temporary Work Agency and of a User Undertaking and the Principle of Equal Treatment – Could the Principle of Equal Treatment Be a Model for Other Nonstandard Forms of Work?, p. 219

Jakob KRIŠTOF POČIVAVŠEK

Redefinicija odpovednih razlogov ali kaj je nesposobnost delavca, str. 221

Redefinition of Reasons for Dismissal or What is the Lack of Capacity of a Worker, p. 240

Nina SCORTEGAGNA KAVČNIK

Plačilo in drugi pravni vidiki študentskega dela, str. 243

Payment and Other Legal Aspects of Student Work, p. 261

Etelka KORPIČ HORVAT

Odločanje Ustavnega sodišča o ustavnih pritožbah iz področja delovnih sporov v obdobju 2014-2016, str. 263

Constitutional Court Ruling on Constitutional Complaint in the Area of Labour Disputes between 2014 and 2016, p. 281

Špelca MEŽNAR

Odškodninska odgovornost delodajalca za škodo, ki je posledica naključja ali ravnanja tretjega, str. 283

The Employer's Liability for Incidental Damages or Conduct of a Third Person, p. 297

Primož RATAJ

Izbrane dobre prakse vrhovnih sodišč držav članic EU in možnosti njihove uporabe v delovnih in socialnih sporih, str. 299

Selected Best Practices of EU Member States' Supreme Courts and Possibilities of Their Use in Labour and Social Disputes, p. 314

Martin RISAK

The Relevance Pay and Time in Matters of the Posting of Workers (Some Thoughts on the Draft Directive on the Posting of Workers COM (2016) 128 Final), p. 435

Ustrezno plačilo in čas trajanja v primeru napotitve delavcev – nekaj misli o predlogu Direktive o napotitvi delavcev COM (2016) 128 final, str. 446

Grega STRBAN

Predvidene novosti v obveznem zdravstvenem zavarovanju, str. 447

Foreseen Novelties in the Mandatory Health Insurance, p. 472

Valentina FRANCA

Bodo od evropskega socialnega dialoga ostali samo še nezavezujoči dogovori?

Pregled in analiza obstoječih praks, str. 475

Will Unbinding Agreements be All that's Left of the European Social Dialogue? An Overview and Analysis of Existing Practices, p. 492

Alenka OVEN

Dolgotrajna oskrba kot izziv socialne varnosti, str. 495

Long-Term Care as the Challenge of Social Security, p. 518

Katarina FERLIN

Vročanje redne in izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, str. 519

Serving Notice of Regular and Extraordinary Termination of Employment Contract, p. 543

praksa – zakonodaja – sodna praksa / practice – legislation – case law

Jasmina RAKITA CENCELJ

Najpogostejše kršitve delovne zakonodaje – pregled novejšje prakse Inšpektorata Republike Slovenije za delo, str. 69

The Most Common Violations of Labour Legislation - Overview of Recent Practice of the Labour Inspectorate of the Republic of Slovenia (summary), p. 80

Marjeta JANEŽIČ

Pomembnejše odločbe Delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v letu 2016 (izbrala in uredila: M.J.), str. 95

Marijan PAPEŽ

Gmotni položaj upokojencev-pravna vprašanja in novela ZPIZ-2C, str. 317

Economic Situation of Pensioners – Legal Questions and the Amendment Act to ZPIZ-2C, p. 337

Jurij SNOJ

Kakšne novosti prinaša Zakon o čezmejnem izvajanju storitev za podjetja in napotene delavce, str. 341

What is New for the Companies and Posted Workers in the Transnational Provision of Services Act, p. 352

Borut VUKOVIČ

Formalni in vsebinski razlogi za zakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi, str. 355

Formal and Substantive Reasons for Legality of Termination of Employment Contract, p. 368

Marjanca LUBINIČ

Vračilo preveč izplačanih plač (sodna praksa Vrhovnega sodišča RS), str. 371

Claw-back of Salary Overpayments (Case-law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia), p. 385

Biserka KOGEJ DMITROVIČ

Vpliv sprememb ZPP na uveljavljanje pravic pred delovnimi in socialnimi sodišči, str. 387

The Impact of Changes to the CPA (Civil Procedure Act) before the Labour and Social Courts, p. 402

Peter POGAČAR

Zagotavljanje dostojnih delovnih pogojev v luči naraščanja različnih oblik dela, str. 405

Ensuring Decent Working Conditions in the Light of the Rise of Different Forms of Work, p. 413

recenzije, publikacije / book reviews, publications

Barbara KRESAL

Recenzija knjige: BRUNN, Niklas, LÖRCHER, Klaus, SCHÖMANN, Isabelle, CLAUWAERT, Stefan (eds./ur.): *The European Social Charter and the Employment Relation*. Oxford/ Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017, str. 81

Luka MIŠIČ:

Recenzija knjige: MARCIN, Wuyczyk (ed.) *The right to social security in the constitutions of the world : ILO Global Study*. Europe. Vol. 1. Geneve : International Labour Organization, 2016, str. 87

poročila / reports

Mitja NOVAK

Doktorska disertacija Alenke Oven z naslovom: Pravni vidiki dolgotrajne oskrbe, str. 545

Primož RATAJ

12. Evropski regionalni kongres Mednarodnega združenja za delovno in socialno pravo, Praga 2017, str. 547

12th European Regional Congress of the International Society for Labour and Social Security Law (ISLSSL), Prague 2017, p. 547

KRESAL, Barbara

- Novejša sodna praksa SEU glede dela za določen čas, delovnega časa, prepovedi diskriminacije in kolektivnih odpustov, str. 179
Recent Case-law of the CJEU regarding Fixed-term Work, Working Time, Prohibition of Discrimination and Collective Dismissals, p. 197
- Recenzija knjige: BRUNN, Niklas, LÖRCHER, Klaus, SCHÖMANN, Isabelle, CLAUWAERT, Stefan (eds./ur.): *The European Social Charter and the Employment Relation*. Oxford/ Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017, str. 81

KRESAL ŠOLTES, Katarina

- Razmejitve obveznosti med agencijo in podjetjem uporabnikom ter načelo enakega obravnavanja – je lahko model tudi za druge nestandardne oblike dela?, str. 199
Differentiation between the Obligations of a Temporary Work Agency and of a User Undertaking and the Principle of Equal Treatment – Could the Principle of Equal Treatment Be a Model for Other Nonstandard Forms of Work?, p. 219

LUBINIČ, Marjanca

- Vračilo preveč izplačanih plač (sodna praksa Vrhovnega sodišča RS), str. 371
Claw-back of Salary Overpayments (Case-law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia), p. 385

MEŽNAR, Špelca

- Odškodninska odgovornost delodajalca za škodo, ki je posledica naključja ali ravnanja tretjega, str. 283
The Employer's Liability for Incidental Damages or Conduct of a Third Person, p. 297

MIŠIČ, Luka

- Recenzija knjige: MARCIN, Wuczyk (ed.) *The right to social security in the constitutions of the world : ILO Global Study*. Europe. Vol. 1. Geneve : International Labour Organization, 2016, str. 87

NOVAK, Mitja

- Doktorska disertacija Alenke Oven z naslovom: Pravni vidiki dolgotrajne oskrbe, str. 545

OVEN, Alenka

- Dolgotrajna oskrba kot izziv socialne varnosti, str. 495
Long-Term Care as the Challenge of Social Security, p. 518

PAPEŽ, Marijan

- Gmotni položaj upokojencev-pravna vprašanja in novela ZPIZ-2C, str. 317
Economic Situation of Pensioners – Legal Questions and the Amendment Act to ZPIZ-2C, p. 337

POČIVAVŠEK, Jakob Krištof

- Redefinicija odpovednih razlogov ali kaj je nesposobnost delavca, str. 221
Redefinition of Reasons for Dismissal or What is the Lack of Capacity of a Worker, p. 240

POGAČAR, Peter

- Zagotavljanje dostojnih delovnih pogojev v luči naraščanja različnih oblik dela, str. 405
Ensuring Decent Working Conditions in the Light of the Rise of Different Forms of Work, p. 413

RAKITA CENCELJ, Jasnima

- Najpogostejše kršitve delovne zakonodaje – pregled novejših praks Inšpektorata Republike Slovenije za delo, str. 69
The Most Common Violations of Labour Legislation - Overview of Recent Practice of the Labour Inspectorate of the Republic of Slovenia (summary), p. 80

RATAJ, Primož

- Izbrane dobre prakse vrhovnih sodišč držav članic EU in možnosti njihove uporabe v delovnih in socialnih sporih, str. 299
Selected Best Practices of EU Member States' Supreme Courts and Possibilities of Their Use in Labour and Social Disputes, p. 314
- 12. Evropski regionalni kongres Mednarodnega združenja za delovno in socialno pravo, Praga 2017, str. 547
12th European Regional Congress of the International Society for Labour and Social Security Law (ISLSSL), Prague 2017, p. 547

RISAK, Martin

- The Relevance Pay and Time in Matters of the Posting of Workers (Some Thoughts on the Draft Directive on the Posting of Workers COM (2016) 128 Final), p. 435

Ustrezno plačilo in čas trajanja v primeru napotitve delavcev – nekaj misli o predlogu Direktive o napotitvi delavcev COM (2016) 128 final, str. 446

SCORTEGAGNA KAVČNIK, Nina

- Plačilo in drugi pravni vidiki študentskega dela, str. 243
Payment and Other Legal Aspects of Student Work, p. 261

SENČUR PEČEK, Darja

- Delovni čas v dobi stalne dosegljivosti, str. 155
Working Hours at Times of Constant Availability, p. 178

SNOJ, Jurij

- Kakšne novosti prinaša Zakon o čezmejnem izvajanju storitev za podjetja in napotene delavce, str. 341
What is New for the Companies and Posted Workers in the Transnational Provision of Services Act, p. 352

STRBAN, Grega

- Predvidene novosti v obveznem zdravstvenem zavarovanju, str. 447
Foreseen Novelties in the Mandatory Health Insurance, p. 472

VAITKEVICIUTE, Agne

- Prohibition of Age Discrimination in the Labour Market – Case Study of Finland in the Context of European Union, p. 9
Prepoved diskriminacije na podlagi starosti na trgu dela – primer Finske v luči prava EU (povzetek), str. 35

VUKOVIČ, Borut

- Formalni in vsebinski razlogi za zakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi, str. 355
Formal and Substantive Reasons for Legality of Termination of Employment Contract, p. 368

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
Društvo za delovno pravo in socialno varnost in
Planet GV

v sodelovanju s:

Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani in
Inštitutom za delovna razmerja in socialno varnost PF v Mariboru

vabijo na kongres

XVII. DNEVI DELOVNEGA PRAVA IN SOCIALNE VARNOSTI

XVII. Slovenian Congress of Labour Law
and Social Security

**Portorož, Kongresni center St. Bernardin
31. maj - 1. junij 2018**

Prijave in informacije:

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Poljanski nasip 2, Ljubljana,
fax: 01/4203-165 ali na e-naslov: inst.delo@pf.uni-lj.si

Delavci in Delodajalci Employees & Employers www.delavciindelodajalci.com

revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti the Labour Law and Social Security Review

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (IDPF) od leta 2001 dalje izdaja novo znanstveno revijo DELAVCI IN DELODAJALCI.

Vsebina revije je namenjena obravnavi aktualnih vprašanj s področja **pravnih razmerij med delavci in delodajalci ter s področja socialne varnosti**: individualna in kolektivna delovna razmerja, zaposlovanje in zavarovanje za brezposelnost, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in zavarovanje, socialno varstvo, inšpekcija dela in ostala področja delovnega prava in prava socialne varnosti. Z enako pozornostjo bodo obravnavana vprašanja iz pravnih razmerij med delavci in delodajalci tako v ZASEBNEM KOT JAVNEM SEKTORJU.

Poleg ČLANKOV IN RAZPRAV o primerjalnopravnih, mednarodnopravnih in domači pravni ureditvi posameznih delovnopravnih in socialnopravnih institutov, bodo v reviji objavljeni tudi prispevki priznanih strokovnjakov IZ PRAKSE ZA PRAKSO o njihovih izkušnjah pri izvajanju posameznih institutov v praksi, skupaj z najpogostejšimi aktualnimi VPRAŠANJI IN ODGOVORI. V PRILOGI bo prostor za zanimive **domače in tuje pravne vire**, revija pa bo predstavljala tudi aktualno **SONDNO PRAKSO. POROČILA** o pravnih posvetih, simpozijih in konferencah doma in v tujini, bibliografije in recenzije avtorskih del ter razna druga sporočila o pomembnih dogodkih bodo bralcem olajšala **pregled nad najpomembnejšimi dogodki** z vsebinskega področja revije.

Revija je namenjena:

- strokovnjakom s področja delovnega prava in prava socialne varnosti,
- vodstvenim delavcem, vodjem pravne, splošne in kadrovske službe
- izvajalcem kadrovskega menedžmenta - kadrovikom, pravnikom, ekonomistom, sociologom, ...
- predstavnikom delavcev – sindikatom, svetom delavcev
- predstavnikom delodajalcev – zbornicam, združenjem
- vodilnim državnim uslužbencem in direktorjem javnih zavodov, agencij in drugih oseb javnega prava
- študentom dodiplomskega in podiplomskega študija prava, sociologije, uprave, socialnega dela, menedžmenta
- sodnikom delovnih in socialnih sodišč, upravnih sodišč in sodnikom za prekrške,
- inšpektorjem za delo
- in drugim.

Naročilnica / Subscription

DA, naročam revijo Delavci in Delodajalci

št. izvodov _____

Letna naročnina za leto 2018 je 93,30 €, posamezna številka 28,00 €, dvojna 56,00 € (vse cene so z DDV), priznamo 50% popust za študente. Odjava naročila je možna dva meseca pred iztekom tekočega koledarskega leta za naslednji letnik revije.

YES, please enter my subscription to the review Employees and Employers

No. of issues _____

Annual subscription (four issues) at price 93,30 €, particular issue at price 28 € (double 56 €), special discount for students (50%).

Naročnik / Subscriber _____

Naslov / Address _____

Zavezanec za DDV: da / ne (obkroži!) – ID št. / Vat No. _____

Kontaktna oseba / Contact person _____

Položaj v organizaciji / Position at work _____

Telefon / Phone _____ Faks / Fax _____

E-naslov / E-mail _____ Datum / Date _____

Žig / Mark _____

Podpis odgovorne osebe / Signature _____

Poslati na naslov / Mail to address: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, ali po faksu / or by fax: 00386 1 4203 165 ali po internetu na naslov www.delavciindelodajalci.com ali e-mail: inst.delo@pf.uni-lj.si

Vodnik po pravicah iz delovnega razmerja – najpogostejša vprašanja in odgovori

z besedilom zakona (ZDR-1),

2. spremenjena in dopolnjena izdaja

PRIPOČNIK o pravicah iz delovnega razmerja vas bo na enostaven, pregleden in strokoven način vodil skozi medsebojne pravice in obveznosti delavca in delodajalca v času sklenitve, trajanja in prenehanja pogodbe o zaposlitvi ter skozi delovnopravne institute in postopke pri delodajalcu. Vprašanja in odgovori sledijo strukturi zakona. 2. spremenjena in dopolnjena izdaja izhaja iz ureditve po Zakonu o delovnih razmerjih, ZDR-1 (Ur.l. RS, št. 21/2013, 78/2013-popr.) in upošteva novejšo sodno prakso delovnih sodišč. Dodana so nova vprašanja in odgovori, med njimi tudi glede pravic in obveznosti ekonomsko odvisnih samozaposlenih oseb ter je opisana jasna razmejitev med tem statusom in delovnim razmerjem. Priročnik vsebuje vse potrebne pravne informacije za najširši krog uporabnikov, vključno z besedilom zakona (ZDR-1).

Priročnik je delo avtoric: dr. Barbare Kresal, dr. Darje Senčur Peček in dr. Katarine Kresal Šoltes ter redakcije strokovnih institucij - Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ).

Ciljne skupine uporabnikov, katerim je prilagojena strokovna zahtevnost priročnika, so: zaposleni, kadrovske in pravne službe delodajalcev, socialni partnerji, sindikalni predstavniki, sveti delavcev in delodajalske organizacije. V pomoč pa je lahko tudi strokovnim službam pri delu z ljudmi na terenu, zlasti resornemu ministrstvu, Inšpektoratu RS za delo, centrom za socialno delo, območnim službam Zavoda RS za zaposlovanje in vsem, ki jih zanimajo delovna razmerja.

Velikost priročnika format A4, 163 strani, maj 2014,
več na www.institut-delo.com

NAROČILNICA

DA, naročam _____ izvod(ov) publikacije **»Vodnik po pravicah iz delovnega razmerja, vprašanja in odgovori – 2. spremenjena in dopolnjena izdaja«** z besedilom zakona (ZDR-1)

Po ceni 39,00 EUR.

Naročnik _____

Naslov _____

Zavezanec za DDV : da / ne (obkroži!) – ID št. _____

Kontaktne oseba _____

Položaj v organizaciji _____

Telefon _____ Faks _____

E-naslov _____ Datum _____

Žig _____ Podpis odgovorne osebe _____

Poslati na naslov: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani,
Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, ali po faksu 01/4203-165
ali na e-naslov: inst.delo@pf.uni-lj.si

NAVODILA AVTORJEM ZA PRIPRAVO PRISPEVKOV

Prispevke objavljamo v slovenščini, s povzetkom in izvlečkom v angleščini, prispevke tujih avtorjev pa lahko objavimo tudi v izbranem tujem jeziku.

Objavljamo znanstvene in strokovne prispevke, ki jih recenziramo in honoriramo. Vsak prispevek mora imeti naslov, ime in priimek avtorja, strokovni naziv avtorja, polni naslov ustanove, v kateri je avtor zaposlen, ter poleg besedila prispevka tudi:

- povzetek (abstract),
- ključne besede (key words),
- kratek izvleček v angleščini (summary) ter
- na koncu članka še navedbo literature in virov.

Znanstveni prispevki naj bodo dolgi praviloma eno avtorsko polo (do 30.000 znakov, upoštevajoč tudi prostore med znaki), strokovni prispevki pa so lahko tudi krajši. Kratek izvleček v angleščini (summary) je dolg eno tipkano stran (3.000 znakov) in strnjeno, na razumljiv način, povzema vsebino in ključne ugotovitve prispevka. Povzetek (abstract) je dolg pet tipkanih vrstic (450 znakov) in zgoščeno predstavlja vsebinske sklope in vprašanja, ki jih bo avtor obravnaval v prispevku. Povzetek, izvleček in ključne besede (5 – 10) pripravi avtor v angleškem in slovenskem jeziku.

Prispevki imajo vsebinske in bibliografske opombe, ki se navajajo sproti, pod črto, z nadpisano zaporedno številko. Bibliografske opombe s priimki avtorjev naj bodo pisane z malimi črkami in navedbo citirane strani (npr. Bajič, Stojan, str. 1), v primeru, da se avtor pojavlja z več prispevki, je treba dodati za imenom avtorja tudi letnico citiranega dela (npr. Bajič, Stojan. 1925, str. 1), navedba celotnega citiranega oz. referenčnega bibliografskega vira pa naj bo navedena na koncu prispevka (literatura in viri).

Pri sklicevanju na zakonski ali drug pravni predpis, se ta prvič navede s polnim imenom in navedbo uradnega lista ter uradno okrajšavo že v besedilu ali v sprotni opombi, v nadaljevanju pa se navaja z uradno okrajšavo.

Revija praviloma objavlja še ne objavljena dela, ki tudi niso bila poslana za objavo v kakšno drugo revijo, za morebitne kršitve avtorskih pravic je odgovoren avtor.

Avtorji oddajo prispevke v elektronski obliki (word) na naslov uredništva: inst.delo@pf.uni-lj.si.

Prispevki, ki ne bodo ustrezali zgoraj navedenim zahtevam, bodo vrnjeni avtorjem v dopolnitev.



<http://www.delavciindelodajalci.com>