

Dalmatinova ulica 4
1000 Ljubljana
T.: +386 1 434 12 00
W.: www.zsss.si
E.: zsss@sindikat-zsss.si



Ljubljana, 15. 3. 2022

Vlada Republike Slovenije

E-naslov: gp.kpv@gov.si

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

E-naslov: gp.mddsz@gov.si

Državni zbor Republike Slovenije

E-naslov: gp@dz-rs.si

Državni svet Republike Slovenije

E-naslov: gp@ds-rs.si

Poslankam in poslancem Državnega zbora RS

E-naslov: gp@dz-rs.si

Zadeva: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP)

Spoštovani

Na spletni strani Državnega zbora smo zasledili objavo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, ki je v zakonodajni postopek vložen po skrajšanem postopku. V nadaljevanju vas želimo seznaniti s stališčem Zveze svobodnih sindikatov Slovenije - ZSSS glede navedenega predloga zakona.

Uvodoma želimo poudariti, da je predlog ZSDP bil v zakonodajni postopek vložen brez splošne razprave in brez predhodno opravljenega dialoga s socialnimi partnerji. S tem niso bila kršena samo Pravila o delovanju Ekonomsko-socialnega sveta RS, temveč so podane tudi kršitve Resolucije o normativni dejavnosti (glede izključevanja javnosti).

Glede na navedeno pozivamo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti - MDDSZEM, kot pristojno ministrstvo za to področje, da se izreče proti tovrstnim posegom v obstoječo zakonodajo s področja trga dela in socialne zakonodaje ter da predlaganih sprememb ne podpre. Prav tako pozivamo Vlado RS, da nasprotuje predlaganim spremembam ZSDP. Enako tudi poslanke in poslance Državnega zbora RS. Z nasprotovanjem predlaganim spremembam ZSDP bi tako MDDSZEM, Vlada RS kot tudi poslanke in poslanci DZ RS nedvoumno pokazali, da socialnim partnerjem priznavajo aktivno vlogo pri oblikovanju predpisov, da določbe Pravil o delovanju Ekonomsko-socialnega sveta RS niso zgolj in izključno mrtva črka na papirju (enako tudi za Resolucijo o normativni dejavnosti), predvsem pa bi s tem izrazili spoštovanje do socialnih partnerjev.

Nadalje je potrebno izpostaviti, da gre pri konkretnem postopku, po našem prepričanju, za zlorabo instituta skrajšanega zakonodajnega postopka, ki je kot takšen predviden v Poslovniku o delovanju DZ RS. To pa ima lahko za posledico kršitev določil Ustave Republike Slovenije. Pogoji za obravnavo predloga zakona po skrajšanem postopku so namreč taksativno določeni v 142. členu Poslovnika državnega zbora¹, ki med drugim določa, da lahko predlagatelj zakona predlaga, naj državni zbor obravnava predlog zakona v skrajšanem postopku, če gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb, za manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom EU ali za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma njegovo odločbo. Po našem prepričanju pri sprejemu zakona z vsebino, ki jo obsega ZSDP, ni podan nobeden izmed zgoraj navedenih razlogov na podlagi katerega bi kolegij predsednika državnega zbora lahko utemeljil svojo odločitev, da se predlog zakona obravnava po skrajšanem postopku. Zahtevnost sprememb se namreč ne presoja zgolj po številu členov temveč tudi po njihovi vsebini. In vsebina predloga ZSDP je takšna, da korenito posega v obstoječ sistem tako na področju brezposelnih oseb kot tudi na področju socialnega varstva.

Po našem prepričanju je redni zakonodajni postopek tisti postopek sprejemanja predpisov, ki omogoča delovanje države v skladu z Ustavo Republike Slovenije, predvsem v delu, kjer ta Slovenijo opredeljuje kot demokratično republiko ter kot pravno in socialno državo. Redni postopek je namreč tisti postopek, ki omogoča splošno razpravo o predlogu zakona ter posredno tudi udeležbo splošne in strokovne javnosti in s tem zagotavlja dovoljšno mero transparentnosti, ki je ena izmed podlag za demokratičnost delovanja države. Ne gre spregledati tudi dejstva, da sta načelo stopnjevitosti in načelo javnosti dve izmed temeljnih načel zakonodajnega postopka. Da je redni zakonodajni postopek tisti, ki bi se moral praviloma uporabljati pri sprejemanju zakonodaje, je jasno razvidno tudi iz dejstva, da PoDZ-1 za skrajšani in nujni postopek taksativno določa primere, v katerih je ta dva postopka mogoče uporabiti.

Na tem mestu posebej opozarjamo, da je Ustavno sodišče RS že zavzelo stališče², da zakonske določbe niso protiustavne samo, kadar je njihova vsebina v neskladju z Ustavo, ampak so lahko protiustavne tudi zaradi kršitev ustavno določenega postopka njihovega sprejemanja. Postopek njihovega sprejemanja pa mora spoštovati načeli demokratičnosti in pravne države. Kolegij predsednika državnega zbora pa je v skladu s PoDZ-1 tisti organ, ki je dolžan zagotoviti, da se ob predlogu skrajšanega zakonodajnega postopka, ti načeli spoštujeta. Zato mora navedbe razlogov, zaradi katerih se tak postopek predlaga, resno pretehtati in preizkusiti. V eni izmed svojih odločb je ustavno sodišče tudi opozorilo, da lahko pride do kršitve 1. in 2. člena ustave, če pri zakonskem urejanju občutljivih vprašanj, niso v vseh fazah postopka podane jasne in javnosti dostopne utemeljitve posameznih odločitev³. Po našem prepričanju obstaja utemeljen sum v ustavnost postopka sprejemanja ZUPJS po skrajšanem postopku in s tem tudi v ustavno skladnost samega zakona, že zaradi dejstva, da navedbe o manj zahtevnih spremembah zakona niso mogle biti in niso bile

¹ PoDZ-1

² U-I-197/97

³ U-I-135/92

preizkušene. Glede na navedeno bomo tudi proučili možnosti vložitve ustavne presoje ZUPJS.

Predlagatelj ZSDP kot razlog za obravnavo po skrajšanem postopku navaja zgolj dejstvo, da gre po njegovem mnenju za manj zahtevne spremembe zakona, ob tem pa ne poda nikakršne utemeljitve. Menimo, da je takšna pavšalna trditev že sama po sebi razlog, zaradi katerega bi moral kolegij obravnavo po skrajšanem postopku zavrni. Kot že navedeno, gre pri skrajšanem postopku za izjemo, ki že sama po sebi zaradi svoje narave znižuje demokratičnost, transparentnost in kvaliteto zakonodajnega procesa, zato se lahko uporabi zgolj v posebej navedenih okoliščinah, ki pa morajo biti utemeljene. Res je sicer da v skladu z določbo 142. člena PoDZ-1, kolegij odloča o predlogu, da se zakon sprejme po skrajšanem postopku, vendar pa bi lahko in tudi moral odločiti, da mora predlagatelj utemeljiti razloge, zakaj gre po njegovem mnenju za manj zahtevne spremembe. Gre namreč za presojo, od katere je odvisna stopnja demokratičnosti samega zakonodajnega postopka. Iz tega razloga je tudi tovrstna presoja bila v preteklem poslovniku tudi prepuščena zakonodajno-pravni službi. Zaradi navedenega je najmanj, kar bi se od kolegija v takem primeru pričakovalo, da bi predlagatelja zakona pred svojo odločitvijo pozval k dodatni utemeljitvi razlogov za obravnavo po skrajšanem postopku, saj trditve predlagatelja same po sebi brez tega ni mogoče preizkusiti. Razlogi zakaj kolegij tega ni storil pa nam žal niso poznani.

Kot že navedeno vsebina samega predloga zakona ni takšna, da bi jo bilo mogoče objektivno označiti za manj zahtevne spremembe. Navsezadnje tudi sam predlagatelj predlaga, da bi se zakon pričel uporabljati šele s 01.02.2023. Tudi iz razloga prilagoditve sistema. Če bi res šlo za manjše spremembe, kot to navaja predlagatelj, se zakon vsekakor ne bi pričel uporabljati šele s 01.02.2023.

V nadaljevanju vam podajamo naše predloge, pripombe k posamičnim členom:

2. člen

Predlagamo črtanje tega člena s katerim se predvideva krajšanje očetovskega dopusta in predlagamo, da se določba obstoječega 25. člena ohrani v obstoječem besedilu. To pomeni, da bi očetovski dopust še nadalje trajal 30 dni. Prepričani smo, da je temeljni namen očetovskega dopusta v tem, da očetje že v najnežnejši dobi otroka skupaj z mamo sodelujejo pri negi in varstvu otroka. Že iz tega razloga je skrajševanje očetovskega dopusta ne logična in nerazumljiva. Uvedba neprenosljivega starševskega dopusta, v višini 60 dni za posameznega starša, na katerega se sklicuje predlagatelj, ne sme biti razlog za skrajšanje očetovskega dopusta. Direktiva 2019/1158 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev (v nadaljevanju: direktiva), ki se s predlagano spremembo deloma prenaša v pravni red RS, v 16. členu določa, da države članice lahko uvedejo ali ohranijo določbe, ki so za delavce ugodnejše od tistih, ki jih določa direktiva. V slovenski zakonodaji je za delavce, očete, ugodnejša sedanja ureditev očetovskega dopusta v višini 30 dni. Zato nasprotujemo predlaganim spremembam krajšanja očetovskega dopusta. Dvomimo tudi, da je s takšno spremembo dosežen eden izmed namenov direktive, ki je v tem, da se očete spodbudi k dejanskemu koriščenju očetovskega dopusta in s tem k prevzemanju enakopravnega dela skrbstvene odgovornosti za otroka.

3. člen

Zavzemamo se za ohranitev obstoječega besedila sedaj veljavne določbe 4. odst. 26. člena, iz podobnih razlogov, kot so navedeni pri komentarju k prejšnjemu (2.) členu.

4. člen

Predlagamo, da skupno število dni očetovskega dopusta ostane na 30 dneh. Ne glede na navedeno pa podpiramo predlagano določbo o izrabi očetovskega dopusta v trajanju 15 dni v strnjenem nizu, v obliki polne ali delne odsotnosti z dela od rojstva otroka do njegovega tretjega meseca starosti in to iz razloga, ker gre za najnežnejšo obdobje otroka, ki je namenjeno zagotavljanju oskrbe in sodelovanju z mamo pri negi in varstvu otroka. Skladno z navedenim, predlagamo, da se v predlog določbe 27. člena doda še nov 2. odst., ki se glasi: »Oče izrabi preostalih 15 dni očetovskega dopusta v strnjenem nizu v obliki polne ali delne odsotnosti z dela najpozneje do osmega leta starosti otroka.«

Sedanji 2.odst. predlagane določbe 27. člena postane tretji, v njem pa se številka 15 nadomesti s številko 30. Ostali odstavki se ustrezno preštevilčijo.

5. člen

Podpiramo povečanje števila starševskega dopusta iz 260 na 320 dni in uvedbo neprenosljivih 60 dni za vsakega starša, kot je to določeno v direktivi. V središču starševskega dopusta, ki je namenjen negi in varstvu otroka po koncu materinskega dopusta, mora biti otrokov razvoj. Neprenosljiv del starševskega dopusta, ki ga uvaja direktiva in posledično temu sledi tudi predlagatelj, vidimo kot dodatno spodbudo očetom pri aktivni vlogi v otrokovem razvoju. Hkrati pa smo tudi prepričani, da sama uvedba neprenosljivega dela starševskega dopusta sama po sebi ne bo prinesla takih učinkov, kot se želi doseči z direktivo. Spremembe, ki jih prinaša direktiva v slovenski pravni red, vključno z neprenosljivim starševskim dopustom za očete, bi bilo potrebno nagovoriti tudi skozi postopek javne razprave v okviru rednega zakonodajnega postopka in tako posledično prispevati k dodatni promociji in spodbudi očetov k izrabi neprenosljivega dela starševskega dopusta. Menimo, da je potrebna uvedba dodatnih ukrepov, ki bodo spodbujali aktivno vlogo očetov pri negi in varstvu otroka in koriščenju čim večjega dela starševskega dopusta.

9. člen

V skladu z obrazložitvijo, ki je podana k 2. členu, nasprotujemo spremembi trajanja očetovskega dopusta in posledično nasprotujemo črtanju besedila »v trajanju 30 dni«. Predlagamo ohranitev 2. tč. 1. odst. 42. člena.

15. člen

Nasprotujemo predlogu predlagatelja, ki zmanjšuje otroški dodatek za 33%, kadar otrok po zaključku osnovnošolskega izobraževanja ne nadaljuje z izobraževanjem v srednješolskih programih. Prepričani smo, da s predlogom zmanjševanja otroškega dodatka ne bomo dosegli cilja, ki bi naj bil v izboljšanju položaja otrok s spodbujanjem družin, da otroci obiskujejo osnovno šolo in nadaljnje izobraževalne programe. K temu bi po našem prepričanju lahko prispevali z dodatnimi spodbudami. Namesto zmanjšanja otroškega dodatka predlagamo povečanje otroškega dodatka za 33%, kadar otrok nadaljuje izobraževanje v srednješolskih programih, saj imata otrok in družina posledično tudi povišane stroške zaradi šolanja.

18. člen

Nasprotujemo predlogu 3. odst. 99. člena. Zgolj dejstvo, da je prekrškovni postopek uveden, ne pa že pravnomočno oz. dokončno zaključen, ne sme biti podlaga za izplačevanje otroškega dodatka v naravi. Tako predlagamo, da se ohrani sistem po katerem lahko center za socialno delo na podlagi diskrecijske pravice odloči, ali se bo posamezni družini otroški dodatek izplačal v naravi ali ne. To ne sme biti posledica zgolj uvedbe prekrškovnega postopka. Do takšne odločitve mora priti na podlagi ugotovitvenega postopka in poznavanja razmer v posamezni družini.

Prepričani smo tudi, da se obiskovanje osnovnih šol in nadaljnjih izobraževalnih programov ne bo dosegel s kaznovalno politiko – izplačevanjem otroškega dodatka v materialni obliki, ampak z drugimi, bolj spodbujajočimi aktivnostmi, kot so npr. povečano individualno sodelovanje z družino, spodbujanje in promocija pomena izobrazbe, oblikovanje ustreznega podpornega okolja itd. .

21. in 23. člen

Predhodne in končne določbe

Predlagatelj zakona o spremembah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih predlaga, da se predlagane spremembe ne uporabljajo za vlagatelje, katerih otrok je rojen ali posvojen pred 1. februarjem 2023, prav tako predlaga začetek uporabe zakona s 1. februarjem 2023. S tem predlagatelj sam daje vedeti, da gre za večje spremembe sistema starševskega varstva in družinskih prejemkov in prav tako za večjo informacijsko nadgradnjo, za katero je potreben čas in prilagoditev. Tudi sami menimo, da se s predlaganim posega v sistem ter da gre za bolj zahtevne spremembe in dopolnitve, za katere je potrebna javna razprava. Nasprotujemo obravnavi predloga zakona po skrajšanem postopku.

Lep pozdrav

Andrej Zorko, univ. dipl. prav.
Izvršni sekretar ZSSS



Lidija Jerkič, univ. dipl. prav.
Predsednica ZSSS

