

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: Mnenje k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-H, EPA 2547 – VIII)

Spoštovani

Na spletni strani Državnega zbora RS smo zasledili objavo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela¹, ki je v zakonodajni postopek vložen po skrajšanem postopku s prvopodpisanim poslancem NSI, g. Jožetom Horvatom. *V nadaljevanju vas želimo seznaniti s stališčem Zveze svobodnih sindikatov Slovenije - ZSSS glede navedenega predloga zakona.*

Uvodoma želimo poudariti, da je predlog ZUTD-H bil v zakonodajni postopek vložen brez splošne razprave in brez predhodno opravljenega dialoga s socialnimi partnerji. In to kljub dejstvu, da je ZUTD bil oblikovan v okviru kvalitetnega in učinkovitega socialnega dialoga s socialnimi partnerji še v letu 2013, v času takratnega ministra za delo g. Andreja Vizjaka. Razlogi, zakaj je dolgoletni in izkušen poslanec NSI zaobšel uspešno prakso (podobno kot pri amandmaju glede »prisilnega upokojevanja) oblikovanja predpisov s področja trga dela nam žal niso poznani, dejstvo pa je, da so s tovrstno potezo bile kršene določbe Resolucije o normativni dejavnosti (glede izključevanja javnosti) ter da se s tem negira aktivna vloga socialnih partnerjev pri oblikovanju predpisov s področja trga dela. Predlog zakona tudi ni bil predložen, skladno z določbo 4. člena Pravil o delovanju Ekonomsko socialnega sveta RS, socialnim partnerjem v obravnavo.

¹ ZUTD-H, EPA 2547-VIII

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 da predlaganih sprememb ne podpre. Prav tako pozivamo Vlado RS, da nasprotuje predlaganim spremembam ZUTD. Enako tudi poslanke in poslance DZ RS. Z nasprotovanjem predlaganim spremembam ZUTD 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 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 zbora², 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 ZUTD-H, 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 ZUTD-H 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, 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 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 stališče³, 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

² PoDZ-1

³ U-I-197/97

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 odločitev⁴. Po našem prepričanju obstaja utemeljen sum v ustavnost postopka sprejemanja ZUTD-H 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 preizkušene. Glede na navedeno bomo tudi proučili možnosti vložitve ustavne presoje ZUTD-H.

Predlagatelj ZUTD-H 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 ZUTD. Vsebuje namreč systemske spremembe, ki bodo povzročile mnoge premike na področju trga dela in na področju socialne varnosti, ki jih predlagatelj sam ni navedel v predlogu, so pa očitne. Predlagane spremembe bi namreč vplivale na evidence brezposelnih oseb, na upravičenost do socialnih transferjev, na celotno politiko trga dela, pa tudi na razvojno politiko gospodarstva ter delovnih mest. Vpliv zakona in zahtevnost sprememb, ki se predlagajo, je namreč potrebno presojati z vidika celotnega normativnega okvira na področju, na katerega zakon vpliva, ne zgolj v okviru skopih navedb predlagatelja.

Opozarjamo tudi na Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga ZUTD (EPA 2547-VIII) z dne 9.3.2022, ki se je nanašal na predhodni predlog sprememb ZUTD s strani ministrstva, kateremu pa je predlog ZUTD-H s prvopodpisanim poslancem NSI g. Jožetom Horvatom, v veliki večini identičen. Zlasti po učinku. Zagovornik je v priporočilu namreč navedel, da bi se morali podrobno analizirati in pojasniti nameni, cilji in učinki spremembe definicije primerne zaposlitve, ter obrazložiti sorazmernost predlaganega ukrepa v razmerju do pravic delavcev oziroma brezposelnih. Glede ukrepa podaljševanja trajanja vključenosti v javna dela je Zagovornik mnenja, da bi bilo potrebno vključiti oceno učinka na položaj dolgotrajno brezposelnih oseb vključenih v program javnih del, zlasti z vidika zagotavljanja

⁴ U-I-135/92

njihovih enakih možnosti pri dostopu do redne zaposlitve. Utemeljiti bi se morala tudi sorazmernost predloga, da pritožba zoper odločbo glede prenehanja vodenja v evidenci brezposelnih oseb ne zadrži izvršitve. Menimo, da vsebina omenjenega priporočila, ki je predlagatelj ZUTD-H pri oblikovanju svojega predloga očitno ni upošteval, tudi dodatno utemeljuje dejstvo, da v predlogu ne gre zgolj za manj zahtevne zakonske spremembe. S tem pa tudi niso, kot je že navedeno, podani pogoji za uvedbo skrajšanega zakonodajnega postopka.

Podrobneje svoje pomisleke glede posameznih predlaganih členov predstavljamo v nadaljevanju:

Člen 1 in člen 2:

S spremembo 8. člena ZUTD ter predlaganim 13.a členom se ne strinjamo, saj se s tem v praksi niža kriterije na področju definicije primerne zaposlitve in spodjeda namen te definicije, kot jo določa ZUTD. Praktična posledica te spremembe bi namreč bila, da se oseba, ki ne bi sprejela zaposlitve, na katero bi jo napotil ZRSZ v skladu s predlaganim 13.a členom, več ne bi štela za brezposelno osebo. S tem se po našem prepričanju sili izobražen kader, da sprejema podkvalificirana in nižje plačana delovna mesta. Če takšno zaposlitev odkloni, pa se ga lahko briše iz evidence brezposelnih oseb, kar pa ima lahko posledice na področju upravičenosti do socialnih transferjev in morebitnih subvencij. V kolikor stremimo k tehnološko razviti družbi, je zaposlovanje potrebno spodbujati s pomočjo drugačne, učinkovitejše aktivne politike zaposlovanja, preko ponudbe delovnih mest z ustrezno politiko izobraževanja, prekvalifikacij, razvoja delovnih mest in plač, ne pa preko "prisilnega" zaposlovanja na delovna mesta, ki ne ustrezajo doseženi stopnji strokovne izobrazbe in ki so praviloma tudi slabše plačana. S tem se namreč povečuje nezadovoljstvo delavcev, ki so tudi zaradi tega manj motivirani, manj inovativni, manj produktivni in povzročajo večjo fluktuacijo v dejavnosti. Vse to pa negativno vpliva na njen razvoj. Poleg tega takšna neustrezna zaposlitev posamezniku otežuje iskanje druge, njegovi izobrazbi primerne zaposlitve. Zavedati se je potrebno, da ima tak položaj posameznika negativni vpliv na več področij njegovega življenja. Če opravlja delo, ki je zanj premalo kvalificirano, to vpliva na njegovo samopodobo, v končni fazi tudi na njegovo motiviranost za vseživljenjsko učenje, kar gotovo ni v skladu s strateškimi razvojnimi cilji na področju trga dela.

Poleg tega predlagana ureditev ni skladna z zastavljenim ciljem preprečevanja dolgotrajne brezposelnosti. Problem dolgotrajne brezposelnosti namreč ni v previsoko izobraženih brezposelnih oseb. Večina dolgotrajno brezposelnih oseb je namreč starejših delavcev, invalidov ali oseb z nižjo stopnjo izobrazbe. Torej je med brezposelnimi že sedaj preveč oseb z nižjo stopnjo izobrazbe in temu bazenu ni potrebno dodajati še prekvalificiranega kadra, poleg tega pa še ukinjati sistem, da je delovno mesto potrebno najprej ponuditi brezposelnemu, za katerega bi bilo ustrezno. Problem dolgotrajne brezposelnosti je potrebno reševati z dokvalifikacijo, izobraževanjem brezposelnih, pa tudi izobraževanjem delavcev v samem delovnem procesu.

Zagovornik načela enakosti je v svojem priporočilu utemeljeno izpostavil, in to velja tudi za obravnavan predlog, da je zakonsko določen cilj ZUTD tudi vzpostaviti mrežo izvajalcev vseživljenjske karijerne orientacije in posredovanja zaposlitve, ki bo omogočala svobodno izbiro zaposlitve oziroma poklica, skladnega s posameznikovimi kompetencami in možnostmi

zaposlitve. Predlagane spremembe tem ciljem ne ustrezajo, poleg tega pa šibijo načelo svobodne izbire zaposlitve.

Člen 3:

S predlagano določbo bi se naj ZUTD uskladi z Zakonom o zaposlovanju tujcev. Na tem mestu posebej opozarjamo, da tako oblikovana določba ustvarja neenako obravnavo. Pri tem posebej opozarjamo na določbo 2.odst.14.čl. Ustave RS, ki izrecno navaja, da so pred zakonom vsi enaki. Za tujce se namreč predlaga ustrezna zaposlitev zgolj za polni delovni čas, za državljane RS pa se predlaga ustrezna zaposlitev že za polovični delovni čas. Tako se upravičeno postavlja vprašanje ali je takšno razlikovanje glede na osebno okoliščino brezposelne osebe, sploh skladno z načelom enakopravnosti in ustavnim načelom enakosti pred zakonom..

Poleg navedenega se predlog ponovno sklicuje na predlagani 13.a člen in s tem spreminja definicijo ustrezne zaposlitve, s čemer se ne strinjamo, iz že obrazloženih razlogov.

Člen 4:

Tudi predlogu spremembe 2. odstavka 25. člena ZUTD nasprotujemo, ponovno iz razloga, ker de facto spreminja definicijo primerne zaposlitve. Razloge za takšno stališče smo obrazložili pri našem mnenju k 1. in 2. členu predloga.

Člen 5:

Predlogu podaljšanja obdobja, za katero se lahko oseba ponovno vključi v izvajanje javnih del pri istem delodajalcu nasprotujemo. Ne samo, da se institut »javnih del« lahko pri enem delodajalcu zlorablja, tudi z »veriženjem tovrstnega zaposlovanja/načina opravlja dela«, gre v primeru javnih del v večini primerov za nižje ocenjena delovna mesta, kjer delavec ne prejme niti minimalne plače. Javna dela so namenjena spodbujanju delovne in socialne vključenosti ter izboljšanju usposobljenosti in delovnih veščin ranljivih skupin brezposelnih oseb. Zato so javna dela že po svoji naravi kratkotrajna in ne smejo predstavljati nadomestka redni zaposlitvi. Podaljševanje vključenosti na več kot obstoječi dve leti ni sprejemljivo, ne samo z vidika preprečevanja revnih zaposlenih ampak tudi z vidika preprečevanja prekarnosti. Javna dela morajo biti oblika zaposlovanja delavcev, ki bi omogočila čim hitrejši prehod v redno zaposlitev, ne pa oblika opravljanja dela, ki bi delavca/brezposelno osebo daljše časovno obdobje ohranjala v negotovosti. Upošteva ta namen je po našem prepričanju podaljševanje skupnega možnega trajanja vključenosti v javna dela pri istem izvajalcu iz obstoječih dveh let na štiri leta nesprejemljivo.

Člen 7 in člen 8:

Nasprotujemo črtanju 65.a člena ter drugega odstavka 129. člena. Ne zdi se nam smiselno ukinjati dvostopenjskega načina sankcioniranja, še posebej ne na podlagi podane obrazložitve oziroma razlogov zakaj bi se naj dvostopenjsko odločanje ukinilo. Zvišanje učinkovitosti ugotavljanja kršitev nima nobene zveze s predlaganim črtanjem 65.a in drugega odstavka 129. člena, ampak je kvečjemu stvar vzpostavitve boljšega izvajanja nadzora v praksi. Predlagatelj enači ugotavljanje kršitev z izbrisom iz evidence, kar pa ni sprejemljivo. Če kaj, potem iz argumenta v obrazložitvi izhaja, da obstoječ sistem dvostopenjskega sankcioniranja deluje, saj se brezposelni po prvem opozorilu očitno držijo pravil. Zgolj namen formalnega črtanja brezposelnih oseb iz evidenc ne sme biti motiv za spreminjanje ZUTD, ampak je potrebno

stremeti k vključitvi brezposelnih na trg dela. Grožnja z takojšnjim brisanjem iz evidence brezposelnih oseb pa vsekakor ni sistem, ki bi vzpodbujal čim hitrejšo vključitev na trg dela. Njegov učinek bo ravno obraten. Povečalo se bo obseg sicer ekonomije in dela na črno. Na tem mestu še posebej opozarjamo, da je sistem »dvostopenjskega sankcioniranja« brezposelnih oseb sledil smernicam/priporočilom OECD ravno z namenom, da bi se pravila v večji meri tudi spoštovala.

Prav tako nasprotujemo predlagani spremembi 4. alineje 1. odstavka 129. člena, zaradi uvajanja spremembe definicije primerne zaposlitve, iz razlogov, ki smo jih že poudarili.

Člen 9:

Nikakor se ne moremo strinjati s predlogom, da bi se v 6. odstavku 130. člena dodalo, da »pritožba zoper odločbo ne zadrži izvršitve«. Utemeljeni razlogi za tovrstno spremembo, ki ima velike in nepopravljive posledice za posameznika in njegovo družino, zlasti na ekonomskem in socialnem področju, nam niso poznani oziroma iz samega gradiva niso jasno in nedvoumno razvidni. Ne smemo namreč prezreti, da ima vpis v evidenco vodenja brezposelnih oseb posledice tudi na uveljavljanje socialnih pravic. Kot izpostavlja tudi Zagovornik načela enakosti, bi brezposelni po predlagani ureditvi denarno socialno pomoč prenehali prejemati prej, kot je to urejeno sedaj. Če bodo brezposelne osebe v pritožbenem postopku zoper odločbo o prenehanju vodenja v evidenci brezposelnih oseb s pritožbo uspele, pa bodo lahko denarno socialno pomoč pridobile izplačano za nazaj. Kot pravilno izpostavlja Zagovornik, pa podatki kažejo, da delež ugodno rešenih pritožb ni nezanemarljiv. Zato je takšen predlog potrebno razumeti kot odmik od načela zagotavljanja minimalne socialne varnosti. Pa čeprav samo za čas, ko se čaka na odločitev o morebitni pritožbi zoper odločitev o izbrisu. Tudi sicer ne vidimo nikakršnih razlogov, da bi se spreminjal sistem, ki se nanaša na vodenje evidence brezposelnih oseb.

Lep pozdrav

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



Lidija Jerkič, univ. dipl. prav.
Predsednica ZSSS

