



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide*

Številka: 103-01/17-1/      EPA 1933-VII  
Ljubljana, 29. 5. 2017

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je, na podlagi 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), sprejela

**Mnenje**

**k Predlogu zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela  
(ZID-A) – skrajšani postopek**

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 74. seji 23. 5. 2017 obravnavala Predlog zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela (ZID-1A), ki ga je v obravnavo po skrajšanem postopku Državnemu zboru predložila skupina poslanke in poslancev s prvopodpisanim Miho Kordišem.

Komisija predloga zakona **ne podpira**.

Komisija ugotavlja, da želijo predlagatelji z novelo zakona ponovno (marca 2016 je ista skupina predlagateljev vložila predlog zakona s primerljivo vsebino) razrešiti problematiko prikritih delovnih razmerij (delo prek civilne pogodbe, prisilno samozaposlovanje, najmanjše delavcev prek nezakonitih agencij za posredovanje dela itd.).

V primeru ugotovljenih prikritih delovnih razmerij se predlaga preoblikovanje teh razmerij v redne zaposlitve v roku treh dni od ugotovitve o obstoju takšnega razmerja, če so podani elementi delovnega razmerja. Kot osnovni namen navedene rešitve predlagatelj navaja zaščito delavcev, preprečevanje nelojalne konkurence in t. i. socialnega dampinga. V zvezi z najmanjšim delovne sile prek nezakonitih agencij za posredovanje dela pa predlog zakona uporabniku nalaga dolžnost, da delavcu ponudi zaposlitev, ki pa jo slednji lahko zavrne, če presodi, da je zanj ugodnejše, če ostane zaposlen pri trenutnem delodajalcu.

Predlog zakona dodatno predvideva tudi dopolnitev veljavnega 18. člena zakona, na podlagi katere se inšpektorju daje možnost odreditve prepovedi dela tudi v primeru, ko delodajalec ne izplačuje plač v skladu z določbami o plačilnem delu, saj je kršitev plačilnih rokov ena od najpogostejših kršitev delovnopravne zakonodaje, obstoječe globe pa po mnenju predlagatelja ne zadoščajo za zaježitev omenjenega pojava.

Z namenom povečanja pravne varnosti delavcev predlagatelj uvaja tudi dopolnitev 17. člena, na podlagi katere bi inšpektor po novem moral o začetku in poteku postopka seznanjati delavce, v zvezi s katerimi poteka postopek po 18. in 19. členu zakona. Predlagatelj namreč ocenjuje, da v primerih množičnih kršitev (primer izdaje prepovedi dela za 78 oseb) delavci pogosto niso ustrezno obveščeni o poteku postopkov, zlasti ne o začetnih fazah.

Komisija je bila seznanjena, da Vlada Republike Slovenije do seje komisije še ni sprejela stališča glede predloga zakona, da pa so v zaključni fazi pogajanja s socialnimi partnerji o noveli Zakona o inšpekciji dela (ZID-1). Njeno pripravo je pristojno ministrstvo napovedalo že ob lanskoletni obravnavi novele zakona istih predlagateljev. Vladna novela naj bi med drugim razreševala tudi problematična področja, ki jih izpostavljajo predlagatelji aktualne novele, razen področja najemanja delovne sile prek agencij za delo.

Komisija je bila seznanjena tudi z mnenjem Inšpektorata Republike Slovenije za delo (IRSD), ki predlogu zakona ne izreka podpore. Navaja, da je tudi sam že dve leti nazaj predlagal rešitev omenjenih problematik in da od takrat potekajo pogovori o najbolj ustreznih načinih reševanja zaznanih težav. Opozarja tudi, da bi aktualne predlagane rešitve v popolnosti spremenile način in koncept inšpekcijskega dela (preusmeritev v individualni nadzor ali obravnavo posameznega delavca namesto trenutnega izvajanja nadzora nad delodajalci) in da v posameznih delih posegajo v izključno pristojnost sodišč (npr. 2. člen predloga zakona v zvezi s prepovedjo opravljanja dela v primeru neizplačila plače; 3. člen (novi tretji odstavek 19. člena veljavnega zakona)). V zvezi s tem posebej poudarja, da je naloga inšpektorata zgolj ugotavljati kršitve delovnih razmerij, ne pa ugotavljanje dejanskega stanja, za kar so pristojna izključno sodišča. Prav tako opozarja na premalo preišljen predlog glede obveze sklenitve rednega delovnega razmerja v 3 dneh po ugotovljeni neustrezni obliki zaposlitve (na podlagi civilne pogodbe ob očitnem obstoju elementov delovnega razmerja), zlasti v povezavi z možnostjo izvedbe predhodnega zdravstvenega pregleda pred nastopom dela ter zagotavljanjem plačil delavcu za omenjeno vmesno obdobje. IRSD opozarja, da bi predlagana rešitev lahko povzročila tako delavcu kot delodajalcu več škode kot koristi.

V zvezi s predlogi rešitev glede agencijskega dela IRSD pojasnjuje, da pri svojem delu ne ugotavlja povečanja števila kršitev registriranih agencij za posredovanje dela, v zvezi z nezakonitim posredovanjem delavcev s strani delodajalcev, ki niso registrirani kot agencije za posredovanje dela, pa meni, da teh težav ne kaže povezovati s problematiko prekarnega dela, saj gre praviloma za delavce, ki so pri takšnih delodajalcih zaposleni in so s tega vidika že v delovnem razmerju.

Komisija ugotavlja, da Sindikat Mladi plus izreka podporo predlogu zakona, saj meni, da bi bil z njegovim sprejemom narejen velik korak naprej na področju zaježitve sicer zelo razširjenih prekarne oblik zaposlovanja mladih (prisilne samozaposlitve, podjemno delo, študentsko delo, delo prek avtorskih pogodb), s čimer so slednji postavljeni v izredno slab položaj na trgu dela. Opozarja, da je Vlada že lani napovedala vložitev novelacije zakonodaje, s katero naj bi se problematika prekarne zaposlitve celovito uredila, a da omenjena novela še vedno ni pripravljena na obravnavo v parlamentu. Prav tako po vedenju sindikata vladna različica novele zakona ne bo ustrezno razrešila obstoječih težav, saj med drugim predvideva tudi sankcioniranje posameznika in ne samo delodajalca, kar bi bilo sicer po mnenju

sindikata pri takih kršitvah edina sprejemljiva rešitev. Sindikat izraža željo, da bi se predlog zakona dopolnilo tako, da bi imel inšpektorat večje pristojnosti tudi glede sankcioniranja delodajalcev, ki objavljajo oglase za prosta delovna mesta kot prekarne zaposlitve, kljub temu da je iz oglasa jasno razvidno, da bi se moralo za omenjeno delovno mesto skleniti redno delovno razmerje.

Komisija je bila seznanjena tudi s stališčem Delavske svetovalnice, ki opozarja na resnost situacije v zvezi s prikritimi delovnimi razmerji in ki poziva, da naj bodo določbe zakonodaje na tem področju usmerjene v sankcioniranje delodajalcev in ne delavcev, kar se pogosto zgodi, če se pri inšpekcijskih nadzorih upošteva obstoječo zakonodajo. Predlagane rešitve gredo po mnenju svetovalnice v pravo smer. Svetovalnica prav tako pojasnjuje, da nov način delovanja (pozornost inšpektorata, usmerjena na zaščito pravic posameznika) za inšpektorat ne bi smel predstavljati ovire, saj slednji že zdaj ob izdaji prepovednih odločb točno ve, na katere delavce se nanaša prepoved dela.

Mladinski svet Slovenije (MSS) je komisiji pojasnil, da se zaveda realnosti in sprememb na trgu dela, na katere med drugim v veliki meri vplivajo tudi tehnološke spremembe, ki terjajo nove oblike dela. Današnje generacije mladih in način njihovega dela so drugačne od generacij njihovih staršev, saj imajo mladi povečini rajši več svobode in fleksibilnejši način dela, kar pa terja razmislek o nujnih spremembah na trgu dela in pripravo vseh deležnikov na trgu na nove načine dela. Kljub številnim novim oblikam dela pa moramo biti po mnenju MSS še vedno pozorni na dejstvo, da je delavcem treba zagotoviti dostojne pogoje za delo in pravično plačilo. Čeprav se že na marsikaterem področju kaže pomanjkanje delovne sile, se delodajalci povečini ne zavedajo, da so in da bodo tudi v prihodnje delavci njihov največji kapital. Po mnenju MSS bi delodajalci morali v delavce vlagati, ne pa jih izkoriščati. Tako mladi ne bi smeli zanje predstavljati delovne sile, ki lahko dela pod nedostojnimi pogoji in za plačilo pod pragom revščine. Dokler se miselnost ne bo spremenila, bo v državi, po mnenju MSS, za red na trgu dela nujno treba skrbeti z represivnimi organi.

Komisija je v razpravi večkrat poudarila izrazito nasprotovanje zlorabam delavcev in kršiteljem pravic zaposlenih, ki poštenim delodajalcem predstavljajo hudo nelojalno konkurenco, zato se zavzema za uveljavitev rešitev, ki bodo sistematično uredile obstoječe anomalije na trgu dela in v praksi resnično služile svojemu namenu. Trenutno je namreč na veliko področjih zaznati nesistematičnost ukrepov, v okviru katerih prevladuje čedalje večje število izvršnih ukrepov namesto zagotavljanja pravne varnosti na podlagi hitrih, učinkovitih in pravičnih sodnih odločitev.

Komisija se prav tako zaveda vseh negativnih posledic prekarizacije dela, ki mladim ne zagotavlja osnovnih in dostojnih pogojev za življenje, ustvarjanje družin in kariernega napredovanja. Prav tako pritrjuje zaznavam o določenih spremembah v družbi, ki se kažejo tudi v potrebah posameznikov po večji fleksibilnosti poklicev, pri čemer je bilo v zvezi s tem v razpravi izraženih več različnih pogledov na intenzivnost uvajanja bolj fleksibilnih oblik dela. Po eni strani je bilo poudarjeno, da Slovenija, v primerjavi z ostalimi razvitimi državami EU (Nemčija, Francija ipd.), že zdaj prevladuje po deležu zaposlitev za določen čas oz. prekarnih oblik dela, po drugi strani pa je bilo izraženo prepričanje, da si danes mladi ne želijo več fiksnega osemurnega delavnika in rutinskega dela, kar pomeni, da bi jih s predlaganimi rešitvami silili v oblike dela, ki jim sploh ne ustrezajo. Komisija glede na tako raznolike poglede

na omenjeno temo ugotavlja, da se bo treba v družbi čim prej dokončno dogovoriti o tem, kakšno mero fleksibilnosti (še) sprejema.

Z ugotovitvami o tem, da mladim avtomatično bolj ustrezajo negotove in fleksibilne oblike dela, se niso strinjali predstavniki delojemalcev, ki poudarjajo, da se ravno zaradi takšnih prepričanj problematika prekarnih zaposlitev še vedno ni ustrezno razrešila, zato nekateri tudi več let ostajajo ujeti v takšnih oblikah zaposlitev brez ustreznih alternativ. Aktualni predlog zakona vidijo kot rešitev, na katero se z vladne strani čaka že predolgo. Podpirajo vse predloge za okrepitev pristojnosti inšpektorata in večjo zaščito pravic delavcev, zato so v fazi pogajanj podprli tudi vladni predlog. V zvezi z aktualnim predlogom zakona pa predlagajo razmislek in spremembe določb glede zaščite pravic agencijskih delavcev. Pritrjujejo ugotovitvam IRSD, da slednji že imajo sklenjeno neko obliko delovnega razmerja, prav tako bi lahko nastale težave v primeru implementacije predlaganih rešitev (takojšnja zaposlitev pri tistem, ki najema delavno silo od delodajalca, ki nima dovoljenja za zagotavljanje dela) pri delavcih, ki prihajajo iz tretjih držav, saj imajo ti določene omejitve glede možnosti menjave delodajalca (delavci iz BiH in Srbije v prvem letu ne morejo menjati delodajalca).

Komisija v zvezi z navedenim izpostavlja v predlogu zakona večkrat uporabljena pojma »nezakonita agencija« ali »nezakoniti agencijski delavci«, saj meni, da njuna uporaba ni ustrezna, saj navaja, da gre za pri predlaganih rešitvah za uzakonjanje nečesa, kar že v osnovi ne bi smelo obstajati.

Predstavniki delodajalcev v komisiji opozarjajo, da ni ustrezno o delodajalcih in njihovih delovnih praksah govoriti pavšalno oziroma na splošno, saj se mnogi od njih jasno zavedajo svojih dolžnosti in pomena kakovostnih kadrov, zato jih posledično, če jim to omogočajo razmere, v katerih poslujejo, veliko raje zaposlijo redno in ne zgolj začasno ali v kakšni od prekarnih oblik dela. Prav tako opozarjajo, da se v zvezi s problematiko prekarnih oblik dela prevečkrat ukvarjamo s posledicami in ne vzroki (nedorečeno področje delovnih razmerij s prezapletenimi postopki odpovedi, ki delodajalce silijo v oblike zaposlovanja, ki so manj rigidne narave) ter da se, kadar je govora o fleksibilnosti zaposlitev, vztrajno pozablja na pravo vsebino izraza »prožna varnost« ter raven zaščite za delavca, ki jo slednja, navkljub komponenti fleksibilnosti, prav tako zagotavlja.

Predstavniki delodajalcev dodatno opozarjajo, da bi predlagane rešitve predvsem samostojnim podjetnikom in obrtnikom, ki uporabljajo storitve agencij za posredovanje dela, povzročile številne dodatne težave in jih postavile v vlogo inšpektorjev za delo ali sodišč (ugotavljanje, ali ima nek delavec, ki ga agencija posreduje, sklenjeno pravilno obliko delovnega razmerja, in ali agencija deluje zakonito ali ne, je izven zmožnosti posameznega gospodarskega subjekta, zlasti mikro in malih podjetij). Prav tako izpostavlja nujnost čedalje večje fleksibilnosti, ki jo od njih zahteva sodobno gospodarsko okolje, zato možnosti najemanja delovne sile ter zaposlitve za omejen čas za marsikatero podjetje pomenijo edino možnost za prevzem posameznega posla, ki terja hiter odziv ponudnika proizvoda ali storitve.

Komisija je podoben predlog zakona istih predlagateljev obravnavala na 51. seji 20. 4. 2016 in ga takrat, navkljub zavedanju, da bi predlagane določbe potrebovale dodelavo, načelno podprla, predvsem zato, ker je želela s tem spodbuditi čimprejšnji začetek usklajevanj med predlagatelji, Vlado RS in ostalima dvema stranema

socialnih partnerjev. Pri tem je poudarila, da se zaveda, da gre za ureditev zelo kompleksne tematike, ki se ne dotika samo ZID-1.

Komisija ugotavlja, da je bilo iz razprave o aktualnem predlogu zakona možno razbrati, da bi lahko predlagane določbe na posameznih mestih povzročile še več dodatnih težav, ter da pristojno ministrstvo poroča o zadnji fazi priprave celovite in s socialnimi partnerji usklajene spremembe ZID-1, pri čemer upa, da bo končna različica novele čim prej vložena v zakonodajno proceduro in da ne gre za še eno vladno napoved, ki se ne bo uresničila v obljubljenem roku.

Kot je razbrati iz zgoraj zapisanega, so člani komisije glede predlaganih zakonskih rešitev zavzeli različna mnenja, v okviru glasovanj pa je prevladalo stališče, da se predlogu zakona ne izreče podpore.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen podpredsednik komisije Tomaž Horvat, mag. prava.

Mag. Nuša Zupanec, l.r.  
sekretarka komisije

Tomaž Horvat, mag. prava, l.r.  
podpredsednik komisije