



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

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

3

Številka: 000-04/14-7/ EPA 2099-VI  
Ljubljana, 8. 9. 2014

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14) oblikovala naslednje

**P o r o č i l o**

**k Devetnajstemu rednemu poročilu o delu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije v letu 2013**

Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 24. seji 3. 9. 2014 *kot zainteresirano delovno telo* obravnavala Devetnajsto redno poročilo o delu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije v letu 2013, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložil Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju: Varuh).

Komisija **se je seznanila** s poročilom.

Komisija pozitivno ocenjuje novo zasnovo poročila, saj je slednje v novi obliki veliko bolj pregledno in uporabniku omogoča hiter dostop do zelenih informacij ter preko posebnega sistema oznak tudi hitro seznanitev s ključnimi problemskimi področji, opozorili, predlogi pa tudi pohvalami. Prav tako je poročilo zasnovano tako, da sledi vsem fazam v postopku obravnave pobude, ob tem pa je osrednje mesto namenja človeku - pobudniku za preučitev določenega primera.

Komisiji je ključne poudarke poročila na področjih v pristojnosti komisije (socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalidi) predstavila namestnica varuhinje človekovih pravic mag. Kornelija Marzel, ki je poročala, da se je najbolj povečalo število obravnavanih zadev na stanovanjskem področju, v zvezi z delovnopravnimi zadevami, pravicami otrok in v zvezi z gospodarskimi javnimi službami. Varuh je v letu 2013 prejel 9,6 % več pobud kot leto poprej, od tega jih je bilo utemeljenih kar 24 %, kar je tudi v primerjavi s tujino visoka in zaskrbljujoča številka, saj gre za neformalne oblike zaščite. Takšni podatki kažejo na to, da institucije, ki bi morale že prej, v formalnih postopkih, razrešiti vse težave pritožnikov, tega ne storijo ali pa pri reševanju niso učinkovite.

Komisija ugotavlja, da je povečanje števila prejetih pobud po eni strani zaskrbljujoče in kaže na veliko stopnjo neučinkovitosti obstoječih mehanizmov v državi, po drugi pa pomeni, da so ljudje vedno bolj osveščeni o svojih pravicah. Prav tako lahko predstavlja priznanje Varuhu kot instituciji, saj kaže na to, da ima Varuh čedalje večji ugled v javnosti, da mu ljudje zaupajo in se s tem prepričanjem nanj tudi pogosteje obračajo s svojimi težavami, v upanju na rešitev. V praksi

namreč pogosto že samo napoved pošiljanja pobude Varuhu lahko vpliva na to, da se organi javne uprave in drugi nosilci javnih pooblastil hitreje in drugače odzovejo pri reševanju posameznih primerov.

Vendarle pa komisija, glede na velik obseg dela, ki je jasno razviden iz poročila Varuha, izraža skrb, da se instituta varuha človekovih pravic ne bi pretirano izkoriščalo ali obremenjevalo z neutemeljenimi pobudami ali zanemarljivimi težavami ter mu s tem jemalo čas in energijo za pomoč in svetovanje v primerih, v katerih bi bila njegova pomoč bolj nujna. Komisija meni, da bi morali državni organi in nosilci javnih pooblastil, še zlasti pa nadzorstveni organi (inšpektorati, sodišča, policija,...), že sami ali v sodelovanju z drugimi organi poskrbeti za razrešitev večine primerov kršitev pravic, še preden pride tako daleč, da posamezniku preostane samo še to, da se obrne na Varuha. Predvsem pa bi bilo treba že pri pripravi zakonodaje in določanju pravic in dolžnosti posameznikov in organov paziti, da so določbe oblikovane tako, da so izvedljive in da jih ni moč izigravati.

Varuh na področju socialnih zadev kot zelo perečo izpostavlja kršitev pravice do pravnega varstva zaradi dolgotrajnih postopkov na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pri reševanju pritožb zoper prvostopenjske odločbe o pravicah iz javnih sredstev (več kot 10.000 nerešenih pritožb, pritožniki čakajo na odločitev v povprečju več kot 14 mesecev), na kar je Varuh opozarjal že v letnem poročilu za leto 2012, a se je stanje kljub priporočilom in opozorilom Varuha v letu 2013 še poslabšalo. Opozarja tudi na še vedno neustrezne zakonodajne rešitve za pridobitev pravic iz javnih sredstev in ključne težave na tem področju - usmerjanje namena določb bolj v iskanje kršiteljev kot zagotavljanje dostopa do pravic tistim, ki to resnično potrebujejo; neustrezno ugotavljanje dohodka družine, ki služi kot osnova za morebitno pridobitev denarne socialne pomoči, zlasti v zvezi s preživnino otroka, ki se všteva v prihodek družine (predlaga se neupoštevanje tistega dela preživnine, ki se namenja izključno za potrebe otroka); upoštevanje vrednosti nepremičnine v lasti otroka v prihodek družine; prezapleteni obrazci in odločbe iz naslova uveljavljanja pravic iz javnih sredstev; prenizek znesek denarne socialne pomoči za dostojno preživetje; nesprejemljivost načina poračunavanja preveč izplačanega otroškega dodatka in drugih oblik pomoči (smiselna bi bila ureditev na obroke) ter neustrezno ureditev prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnin upravičencev do institucionalnega varstva (zaznamba lastništva države na vseh nepremičninah je nesorazmeren poseg).

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti se je na opozorila Varuha odzvalo s pojasnilom, da gredo vsi ukrepi, strategije in spremembe zakonodaje, ki ureja pravice iz javnih sredstev, v smeri čimprejšnje ureditve stanja in odprave negativnih posledic, ki jih občutijo državljani zaradi novo uveljavljene zakonodaje. V letu 2013 in 2014 je ministrstvo sprejelo številne ukrepe in v reševanje pritožb vključilo vse možne kadrovske vire, tako da so do aprila 2014 uspeli zmanjšali število nerešenih pritožb z 11.000 na 6.000. Na uspešnost reševanja pritožb pa vplivajo tudi različni vmesni hitri posegi v zakonodajo, ki vsaj začasno onemogočijo nadaljevanje sistematičnega načina dela.

V zvezi s poračunavanjem preveč izplačanih socialnih prejemkov ministrstvo pojasnjuje, da so se teh težav zavedali ter da je s popravkom novega sistema na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev sedaj omogočena tudi ureditev obročnega odplačila na podlagi dogovora s centrom za socialno delo. Prav tako pojasnjujejo, da se zaznamb na nepremičninah otrok z namenom dostopa do pravic iz javnih sredstev ne izvaja in da so bile vse morebitne napake v tej smeri odpravljene. Glede zapletenosti obrazcev poudarjajo, da je zelo težko narediti enotno vlogo pri tako širokem obsegu različnih pravic, ki vsaka terja veliko število dokazil. Poudarjajo, da v zadnjem času ni zaznati večjih problemov pri izpolnjevanju vlog, še posebej, odkar je na centrih strankam zagotovljena pomoč informatorjev. Pri tem izrekajo pohvale centrom za socialno delo,

da kljub vsem težavam v večini primerov ljudje uspejo pravočasno pridobiti pravice iz javnih sredstev in temu ustrezno tudi denarna sredstva.

Glede deleža preživnin, ki se všttevajo v prihodek družine, ministrstvo navaja, da so bili pri iskanju rešitev omejeni z odločbo Ustavnega sodišča, ki je že pred časom ugotovilo, da upoštevanju preživnine v lastni dohodek družine ni ustavno sporen, da pa se pri izračunu lastnega dohodka vendarle naj ne bi upošteval tisti del preživnine, ki je namenjen posebnim potrebam otroka. Upošteval naj se ne bi torej ravno tisti del, za katerega Varuh predlaga izvzetje. Trenutno je tako na podlagi ustavne odločbe zakonska ureditev takšna, da se preživnina v lastni dohodek družine do višine minimalnega dohodka, ki bi sicer pripadal otroku, ne všteta, všttevajo pa se sredstva nad tem zneskom. Pri tem v primerih visokih preživnin del nad minimalnim dohodkom lahko še vedno precej vpliva na pridobitev pravic iz javnih sredstev, vendar ministrstvo takšne situacije opravičuje z razlago, da bi se v primeru, če družina ne bi živela ločeno, v lastni dohodek upoštevali vsi dohodki sedanjega zavezanca za plačilo preživnine in da v takšnem primeru otrok oziroma družina s tem do pravic iz javnih sredstev morebiti sploh ne bi bila upravičena.

Ministrstvo poročilo Varuha ocenjuje kot nujno potrebno za izboljšanje dela ministrstva, poudarja, da se je z Varuhom večkrat sestalo in poizkušalo redno odgovarjati na vprašanja in dileme ter sproti iskati rešitve. Opozarja pa, da iskanje ustreznih rešitev na posameznih v poročilu izpostavljenih področjih (strokovno delo v posebnih socialnih zavodih, ureditev strokovnega delo z osebami z demenco itd.), terja medresorsko usklajevanje, v večini primerov zlasti z Ministrstvom za zdravje.

Komisija potrjuje tezo Varuha, da socialni prejemki v velikem številu primerov niso dovolj visoki, da bi omogočali dostojno preživetje prejemnikom pomoči. Z ZUJF sprejeta višina minimalnega osebnega dohodka, ki je podlaga za določanje višine večine pravic iz javnih sredstev, v primerjavi z ocenjeno višino minimalnih življenjskih stroškov, je namreč prenizka, posledice pa se kažejo v povečevanju revščine nekaterih skupin prebivalstva. Komisija opozarja, da vezanje višine posameznih pravic in njihovega usklajevanja na pogoj 2,5 %-ne gospodarske rasti ob sedanjih gospodarskih razmerah pomeni samo še dodatno slabšanje socialne varnosti precejšnjega dela populacije (upokojenecv, brezposelnih, ...).

Komisija opozarja na še eno pereče področje, ki v poročilu Varuha sicer ni omenjeno, prizadene pa čedalje večje število prejemnikov denarnih socialnih pomoči. Slednji namreč v čedalje večjem številu zaradi blokiranih osebnih bančnih računov ne morejo dostopati do sredstev denarne socialne pomoči, ki jim pripada, in tako ostajajo brez nujno potrebnih finančnih sredstev za preživetje. O tej problematiki se po mnenju komisije premalo govori in se ne išče ustreznih rešitev, čeprav se problem dotika že več kot 400 ljudi v državi.

O problematiki nasilja v družini in nad starejšimi se v javnosti intenzivneje govori že zadnjih pet let, aktualni podatki o pojavnosti nasilja nad otroki in starejšimi pa še vedno kažejo na njegov porast. Komisija Ministrstvu za delo, družino zato predlaga, da pripravi spremembe zakonodaje na področju varstva odraslih, saj centri za socialno delo ugotavljajo, da ob soočanju s primeri nasilja v družini nimajo podlag za ukrepanje, razen možnosti prijave na policijo (ni učinkovita rešitev, ker prijavitelji velikokrat zaradi strahu pred nasiljem obtožbe umaknejo), svetovanja in motiviranja starejših. Centri za socialno delo se zato za reševanje primerov nasilja nad starejšimi trenutno skušajo čim bolj intenzivno povezovati z Zvezo društev upokojenecv Slovenije, ki se z nasiljem nad starejšimi intenzivno ukvarja v okviru posebnega programa pomoči Starejši za starejše, sami pa pojave nasilja skušajo zaznati zlasti preko izvajalk pomoči na domu ter posledično ukrepati v okviru danih možnosti.

Glede problematike domske oskrbe in zadnjih informacij iz medijev o ponovnem pomanjkanju mest v domovih za starejše, komisija opozarja, da je širjenje takšnih informacij neustrezno, saj je prostih kapacitet v domovih za starejše dovolj, težave pa so drugje – pri urejanju koncesijskih razmerij. Slednje vpliva na to, da veliko število prostih mest ostaja na voljo preko zasebnih izvajalcev storitev domske oskrbe, ki pa si je zaradi višine stroškov marsikatera starejša oseba ne more privoščiti. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je potrdilo navedbam komisije, da obstajajo proste kapacitete v javnih domovih za starejše (okrog 150 postelj v okviru 60 domov), glede urejanja koncesij pa opozarjajo, da bi bilo koncesijska razmerja treba natančno urejati ob začetku gradnje novih kapacitet v okviru javno-zasebnega partnerstva, saj je kasneje to veliko težje urejati. Hkrati opozarjajo, da bi morali starejše pravočasno obveščati o posledicah sklepanja pogodb za vstop v domsko oskrbo, zlasti pri zasebnikih, kjer se predvidevajo večje finančne obremenitve.

Kot problematično komisija zaznava tudi izobraževanje otrok na domu. Slednje je v osnovi opredeljeno kot izključna pravica staršev in je zato z vidika zaščite otroka premalo specificirana. Centri za socialno delo se namreč soočajo s primeri, ko se omenjena pravica izrablja v škodo otrok in vpliva na njihovo socializacijo, zato komisija poziva k natančnejši preučitvi ustreznosti trenutne ureditve omenjene pravice.

Komisija v zvezi s problematiko vročanja pošte brezdomcem na podlagi t.i. fiktivne prijave stalnega bivališča na centrih za socialno delo opozarja na njeno večplastnost. Kritika, da se centri za socialno delo na tem področju neustrezno odzivajo, je v tem primeru po mnenju komisije neupravičena, saj imajo slednji pri izvajanju svoje vloge pri vročanju pošte brezdomcem nemalo težav. Pošta Slovenije namreč od centrov za socialno delo zahteva, da ne samo omogočijo vročanje pošilk, ampak da za vročanje zagotovijo ločene poštno nabiralnike za vsako do prijavljenih oseb. Nekateri centri za socialno delo imajo tudi od 300–400 takšnih fiktivnih prijav bivališča in torej nikakor ne morejo zadostiti zahtevam Pošte Slovenije. Posebne težave se pojavljajo zlasti z vročanjem sodnih pozivov, za vročanje katerih centri za socialno delo niso pooblaščen, prav tako pa opozarjajo, da večina pri njih prijavljenih oseb k njim sploh ne prihaja, tako da tudi pošte ne dvigajo. Varuh je v odzivu pojasnil, da s svojimi predlogi niso želeli odgovornosti za nastalo situacijo prenesti na centre za socialno delo, in da skušajo s pristojnimi organi čim prej doreči najbolj ustrezno rešitev, saj se število brezdomcev povečuje s tem pa tudi obseg težav. Komisija ocenjuje, da je možnost prijave bivališča na centrih za socialno delo neustrezna ter podpira stališče Varuha, da bi bilo potrebno iskati rešitve v okviru medresorskega usklajevanja, s poudarkom na spremembi Zakona o prijavi prebivališča. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je pritrnilo, da je edina ustrezna rešitev sprememba zakonodaje, saj pričakovanja Pošte Slovenije postajajo vse bolj neizvedljiva (ustanavljanje lastnih poštnih podružnic v okviru posameznih socialno-varstvenih zavodov ipd.), hkrati pa je izrazilo pohvale centrom za socialno delo, da so bili do sedaj kljub vsem zapletom pripravljeni opravljati naloge sprejemanja pošte za brezdomne osebe.

Komisija opozarja tudi na povečan porast pobud v zvezi s stanovanjskimi zadevami, prav tako pa opozarja na številne projekte aktivacije posameznih ranljivih skupin prebivalstva, ki bi jih bilo nujno prevetriti, saj ne dosega svojih učinkov.

Državni svet je že večkrat opozoril, da se pri oblikovanju ukrepov na trgu dela in v okviru ostalih politik pozablja na določene ranljive skupine, kot je na primer skupina mladih od 30–35 let, ki sicer ne sodijo več v statistično kategorijo mladih, a se prav tako soočajo z enakimi problemi kot mladi do 30 leta (nimajo zaposlitve ali pa je slednja prekerne narave, nimajo pogojev za ustvarjanje kariere in družine). S težavami brezposelnosti in prekernosti se soočajo že več let, še iz časa, ko so bili statistično še uvrščeni med mlade, pri iskanju rešitev pa ostajajo prezrti, saj niso več upravičeni do ukrepov za dvig zaposlenosti mladih. Izhodi v samozaposlitev, ki se jim pogosto

ponujajo kot rešitev, se pogosto zanje končajo s težkimi finančnimi težavami in pomanjkanjem socialne varnosti. Zato komisija meni, da bi bilo tudi zanje treba oblikovati posebej prilagojene rešitve (ureditev lažjega dostopa do stanovanj, kreditov, stabilnejših oblik zaposlitev, ...). Komisija razlage Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da smo v Sloveniji že tako izjemoma zvišali zgornjo mejo starosti, ki še omogoča status mladega človeka (v EU 24 let, v Sloveniji 29 let), in da nadaljnja širitev tega razreda in s tem omogočanje dostopa do ukrepov za zaposlovanj mladih ni mogoča, ne sprejema kot ustreznega odgovora na izpostavljeno problematiko. V vsakem primeru bi se namreč lahko oblikovalo rešitve in ukrepe, posebej prilagojene vsaki starostni skupini, v kateri se zazna izrazite težave, neodvisno od trenutnih statističnih okvirov v katere omenjena skupina sodi in neodvisno od politik ostalih držav članic EU, ki se zelo verjetno soočajo z drugačnimi težavami. Stremeti bi bilo torej treba k zagotavljanju stabilnih in dostojnih delovnih okolij za mlade, ki pogosto delajo na slabo plačanih delovnih mestih za določen čas brez možnosti ustvarjanja kariere in napredovanja.

Varuh v poročilu izpostavlja tudi problematiko mlajših invalidov, ki so sedaj nastanjeni v institucijah za varstvo starejših oseb, kar je popolnoma neprimerno, zato bi to področje po mnenju Varuha prav tako terjalo spremembe in drugačno ureditev. Varuh je obravnaval tudi nekaj pobud v zvezi z zagotavljanjem ustreznih parkirnih prostorov za invalide ter pritožb na delo invalidskih komisij. Opozarja tudi, da so postopki ugotavljanja invalidnosti dolgi, izdane odločbe pa težko razumljive. V zvezi s pravicami delovnih invalidov ter delovanjem invalidskih podjetij Varuh ugotavlja, da prejmejo veliko pritožb v zvezi s kršitvami (neplačilo za opravljeno delo, trpinčenje itd.) in da se pritožniki velikokrat počutijo kot izkoriščana delovna sila, kot zgolj sredstvo za koriščenje subvencije ali vir povečevanja dobička. Kot pozitiven premik na področju pravic invalidov pa Varuh navaja nedavno sprejeto novelo Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (omogočena večja izbira in dostopnost do tehničnih pripomočkov, na novo urejena prilagoditev vozila, zagotovljena dolgoročno najnižja cena itd.), vendar pa opozarjajo, da vsi podzakonski akti omenjenega zakona še vedno niso sprejeti. Prav tako še vedno ni bil sprejet zakon o osebni asistenci.

Komisija v zvezi z navedbami Varuha glede kršitev pravic invalidov v invalidskih podjetjih poudarja, da bi bilo treba ocene o slabih delovnih razmerah v omenjenih podjetjih na podlagi parih pobud oblikovati z večjo kritično distanco in brez posploševanja, saj komisija po informacijah iz prakse večjih težav pri zaposlovanju in delu delovnih invalidov v omenjenih podjetjih ne zaznava.

Na področju zdravstva in zdravstvenega zavarovanja Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da naj čim prej pripravi izhodišča reforme zdravstvenega varstva in zavarovanja in organizira široko javno razpravo vseh zainteresiranih javnosti. Opozarjajo tudi na pomanjkljivo urejeno področje nadzorov v zdravstvu, v zvezi z Zakonom o pacientovih pravicah pa se Varuh zavzema za natančnejšo opredelitev pravice do drugega mnenja, ki je del zdravljenja in bi temu primerno morala biti krita iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Opozarjajo tudi na neurejeno področje homeopatije, na pomanjkljivo obrazložene odločbe Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) in z njimi povezane predolge pritožbene roke ter na nujnost čimprejšnjega imenovanja novih zastopnikov pacientovih pravic.

Ministrstvo za zdravje se je z opozorili Varuha strinjalo in v zvezi z nadzori v zdravstvu pojasnilo, da je bil narejen določen napredek na tem področju, saj je bil v letu 2013 sprejet Pravilnik o izvajanju strokovnega nadzora s svetovanjem za posamezne poklicne skupine zdravstvenih delavcev, ki niso organizirani v poklicnih zbornicah oziroma strokovnih združenjih z javnim pooblastilom (Uradni list RS in št. 60/13). Zavedajo se, da bo treba v novem Zakonu o zdravstveni dejavnosti popolnoma na novo urediti tudi finančni nadzor ZZZS. V zvezi z urejanjem področja homeopatije ministrstvo napoveduje temeljite popravke Zakona o zdravilstvu. Pristopili so tudi že k spremembam Pravilnika o opredelitvi zdravilskih sistemov in zdravilskih metod ter o postopku

evidentiranja, priznavanja in nadzora zdravilskih sistemov in zdravilskih metod, ki se uvajajo v zdravilsko dejavnost, s katerimi so želeli nekaj poklicev s področja izvajanja zdravilske dejavnosti deregulirati, vendar so na podlagi burnih odzivov v javni razpravi ugotovili, da bo k reševanju tematike treba pristopiti bolj celovito (povabiti k sodelovanju številne akterje na tem področju in preučiti možnosti vključitve integrativne medicine itd.). Ponovno načrtujejo začetek aktivnosti za ustanovitev zdravilske zbornice, kot je bilo predvideno že v prvotnem zakonu, za celovito ureditev področja pa bi bili nujni tako popravki zakona, prej omenjenega pravilnika kot tudi Zakona o zdravniški službi, ki trenutno prepoveduje hkratno opravljanje zdravilske dejavnosti in dejavnosti klasične medicine.

Komisija na področju zdravstva ponovno opozarja na nujnost celovite ureditve izvajanja posebnih varovalnih ukrepov tudi v okviru nepsihotrične zdravstvene oskrbe, torej zunaj psihiatričnih bolnišnic in varovanih oddelkov v socialnovarstvenih zavodih. Področje naj bi se uredilo z novelo Zakona o pacientovih pravicah, ki je bila v javni razpravi do 15. 3. 2013, a kasneje ni bila vložena v zakonodajno proceduro, prioritete obravnave omenjenega zakona tudi ni moč zaznati v koalicijski pogodbi nove vlade. Na posledice nesprejetja omenjenega zakona opozarjajo zlasti zastopniki pacientovih pravic, ki sicer s svojim delom veliko pripomorejo k reševanju primerov kršitve pravic iz naslova zdravstvenega varstva. Komisija zato poziva k čimprejšnjemu sprejetju omenjenega zakona. Glede pretirano birokratiziranih in prezapletenih odločb ZZZS pa komisija ocenjuje, da njihov namen ni pomoč posamezniku, ampak bolj izvajanje pritiska nanj, da odstopi od svojih zahtev.

Ministrstvo za zdravje je potrdilo ustreznost poziva komisije k čimprejšnjemu sprejemu novele Zakona o pacientovih pravicah, saj bi bilo zakon, ki je bil sprejet leta 2008, poleg ureditve izvajanja posebnih varovalnih ukrepov treba temeljito dopolniti na več mestih, tudi v delu, ki se nanaša na razvrstitve obravnave pacientov glede na stopnjo nujnosti, torej napotitev na zdravljenje.

Komisija z nezadovoljstvom ugotavlja, da se število pritožb in zahtevkov na področju zdravstva vztrajno viša, kar je moč pripisati dejstvu, da so finančna sredstva za izvajanje zdravstvenih storitev omejena, kar posledično vpliva tudi na njihovo dostopnost. Komisija opozarja tudi na pojavljanje prvih zapletov pri uveljavljanju določb Direktive o uveljavljanju pravic o čezmejnem zdravstvenem varstvu, na kar prav tako opozarjajo zastopniki pacientovih pravic. ZZZS namreč pri odločanju o teh pravicah uporablja precej ostre kriterije, posledično je veliko zavrnitev zahtevkov in veliko nezadovoljstva uporabnikov.

Varuh poroča, da na področju delovnih razmerij večina njegovih priporočil ni bila sprejeta, kljub temu, da se je število pobud v primerjavi s preteklim letom povečalo. Veliko pobud je anonimnih, ker se prijavitelji bojijo za svoja delovna mesta. Največ kršitev je povezanih z neplačilom za opravljeno delo, tako v neto kot bruto zneskih, zato Varuh zahteva od Vlade takojšen sprejem ukrepov, ki bodo zagotovili pregleden, učinkovit in hiter sistem nadzora nad plačevanjem plač, tako v neto zneskih plače kot vseh odtegljajev. Postopki v nadzornih institucijah (inšpektorati in sodišča) bi po mnenju varuha morali teči hitro in odločitve morajo biti sprejete v razumnih rokih. Predlagajo tudi kadrovske okrepitve Inšpektorata za delo, tudi s prerazporeditvijo javnih uslužbencev, še sploh zaradi letos sprejetega Zakona o inšpekciji dela, ki uvaja nov institut strokovnega pomočnika. Komisija podpira predloge za izboljšanje učinkovitosti dela nadzornih državnih organov, zlasti na podlagi iskanja možnosti za kadrovske krepiteve v okviru obstoječih kadrovske vire, glede na trenutno finančno situacijo v državi.

Varuh še posebej opozarja na ureditev izplačila nadomestila plače zaradi začasne zadržanosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe ter poziva k sprejetju avtentične razlage 137. člena ZDR-1, ki v desetem odstavku določa, da če delodajalec delavcem ne izplača plač in nadomestil plač v

zakonsko določenem oziroma pogodbeno dogovorjenem roku, ZZZS v breme zdravstvenega zavarovanja izplača neposredno delavcu (na njegovo zahtevo) zapadlo neizplačano nadomestilo plače. Omenjeni člen si namreč ZZZS in Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti razlagata drugače kot Varuh, saj pravita, da je takšen zahtevek možen le v izjemnem primeru, ko delodajalec zaradi likvidnostnih ali drugih težav ne izplača plač in nadomestil vsem delavcem in ne samo posameznemu delavcu. Varuh pa trdi, da je treba izhajati iz namena tega člena, ki pomeni zakonsko zaščito pravice do nadomestila, za katero je delavec zavarovan, in da je ZZZS nadomestilo, v primeru neplačila s strani delodajalca in ne glede na razloge ali okoliščine neizplačila, dolžan izplačati.

Komisija v zvezi s 137. členom ZDR-1 ugotavlja, da slednji ZZZS nalaga kritje dodatnega rizika, ki ga ZZZS nima zavarovanega na podlagi nobenega pravnega temelja. Gre torej za politično odločitev, s katero se je obveznost regulatorja socialne politike (države) za zagotavljanje pravic iz naslova socialnih zavarovanj prenesla na javni zavod, ki izvaja dejavnost obveznega zdravstvenega zavarovanja. Komisija meni, da ni sprejemljivo, da bi zavod omenjeni riziko pokrival iz sredstev zavarovancev, četudi bi v skladu z omenjenim členom ostal nosilec neke vrste subsidiarne odgovornosti, ampak bi se za to moralo zagotoviti sredstva iz državnega proračuna. Ministrstvo za zdravje je pri tem podalo dodatno pojasnilo, da so vse pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja (OZZ) določene zelo strogo in da navedena obveza od tega odstopa, saj je njen namen popolnoma drugačen od ostalih pravic, ki se krijejo iz OZZ.

Komisija v zvezi z neplačevanjem prispevkov meni, da je pri množici nadzorstvenih organov vedno znova težko razumeti, da do tovrstnih kršitev še vedno prihaja in da kršilci še vedno ostajajo nekaznovani. Komisija pri tem opozarja na pomanjkanje ustreznega pravnega varstva zaposlenih, saj Kazenski zakonik sicer resda predvideva sankcije tovrstnega ravnanja, vendar pred tem zahteva izpolnitev pogoja dokazljivega naklepa, kar v praksi pomeni, da nihče od delodajalcev zaradi neplačila prispevkov ni kaznovan. Za doseganje učinkov v praksi bi se torej morale ustrezno spremeniti pravne podlage.

Komisija poziva Varuha, da nadaljuje napovedane aktivnosti na področju ugotavljanja (ne)ustavnosti ureditve nove pokojninske zakonodaje v delu, ki se nanaša na pogoje za pridobitev pravic do starostne pokojnine za tiste zavarovance, ki so bili prostovoljno vključeni v obvezno zavarovanje. Na neustavnost posega v »pravice v nastajanju« za zavarovance, ki so bili prostovoljno vključeni v obvezno zavarovanje, sta sicer opozorila že Zveza svobodnih sindikatov Slovenije in Sindikat delavcev trgovine Slovenije, ki sta na Ustavno sodišče Republike Slovenije vložila zahtevo za oceno ustavnosti četrtega in petega odstavka 27. člena ZPIZ-2.

Varuh v zvezi s problematiko brezposelnosti ugotavlja kršitve pravice do osebnega dostojanstva, varnosti, svobode dela, socialne varnosti in kršitve 60. člena ustave, po katerem država ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo. Varuh opozarja, da primanjkuje javnih del in da poravnavanje finančnih obveznosti države do brezposelnih ni ustrezno urejeno, saj se izvaja z velikim časovnim zamikom. Sprašujejo se tudi o primernosti ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ali so bile narejene kakšne analize njihovih učinkov, pa tudi o učinkovitosti Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ), pri čemer predlagajo sprejetje organizacijskih, kadrovskih in drugih ukrepov, ki bodo pripomogli k večji odzivnosti služb na potrebe brezposelnih. Slednji pogosto niso ustrezno informirani ali pa so primorani odgovore na svoja vprašanja iskati na več različnih mestih, pogosto tudi neuspešno.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v zvezi z javnimi deli pojasnjuje, da predstavljajo zgolj del ukrepov APZ, da razpisi javnih del potekajo tekoče, da pa se nanje ljudje ne prijavljajo v takšni meri kot bi se pričakovalo. Dodatno pojasnjujejo, da so javna dela namenjena predvsem dolgotrajno brezposelnim osebam ter da omogočajo zasedbo ne-

sistemiziranih delovnih mest, za katere ni treba izpolnjevati vseh zahtev za zasedbo delovnega mesta, kar je njihova prednost. V zvezi s predlogi po reorganizaciji ZRSZ ministrstvo meni, da je kakovost dela po posameznih območnih enotah zavoda različna, da pa ocenjujejo, da v zadnjem času pretok informacij do iskalcev zaposlitve izboljšuje. Ministrstvo napoveduje še nekaj dodatnih ukrepov za zmanjšanje števila brezposelnih, vendar pri tem opozarjajo, da niso institucija v državi, ki lahko pripomore k izboljšanju stanja na trga dela.

Državni svet je že večkrat opozoril, da bi bilo treba stremeti k zagotavljanju stabilnih in dostojnih delovnih okolij za mlade, ki pogosto delajo na slabo plačanih delovnih mestih za določen čas brez možnosti ustvarjanja kariere in napredovanja. Nujno bi bilo vzpostaviti ukrepe za olajšanje prehoda iz izobraževanja v zaposlitev, pri čemer se Državni svet zaveda, da veliko oviro zaposlovanju predstavlja neskladje med izobrazbeno strukturo (zlasti mladih, terciarno izobraženih in brez izkušenj) in potrebami na trgu dela oziroma pričakovanji delodajalcev. Prav tako je jasno, da je nastanek novih delovnih mest v gospodarstvu v veliki meri odvisen od številnih zunanjih dejavnikov in predpogojev, ki še vedno ostajajo neizpolnjeni (spodbudna gospodarska rast in ustrezno poslovno in podporno okolje), prav tako pa tudi od intenzivnejšega vlaganja v tehnološki razvoj in s tem razvoj posameznih gospodarskih panog, ki bi lahko ponudile nova, dobro plačana in perspektivna delovna mesta, kar bi posledično spodbudilo mlade, da bi se v večji meri odločali za tehnične oziroma naravoslovne poklice.

V zvezi z zagotavljanjem pravice do dela komisija izpostavlja predlog, ki ga je oblikovala na 6. seji 29. 5. 2013, ob obravnavi Predloga zakona o štipendiranju (ZŠtip-2) – druga obravnava, in sicer, da pristojni državni organi v povezavi s štipendijsko politiko, politikami trga dela in zaposlovanja ter politikami izobraževanja preučijo vprašanje so-odgovornosti izobraževalnih inštitucij za zaposlovanje njihovih diplomantov in možnih ukrepov. S tem je želela opozoriti na dejstvo, da povezava med navedenimi politikami predstavlja ključni element družbenega razvoja, zato so nujni razmisleki o dejanskih potrebah po določenih poklicnih profilih s strani gospodarstva ter potrebnem številu razpisnih mest po posameznih izobraževalnih programih. Relacije med omenjenimi politikami niso samo ekonomskega značaja, v določeni meri pa terjajo so-odgovornost njihovih izvajalcev za končni uspeh, zato bi morale biti tesno povezane in medsebojno usklajene. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je pojasnilo, da že pripravljajo poseben program, ki bo predvidoma objavljen konec letošnjega septembra (»Iz faksa takoj praksa«), s katerim želijo zagotoviti možnost dela in lažji prehod na trg dela osebam s terciarno izobrazbo.

Komisija opozarja na težave z izvajanjem posebnih programov usposabljanja in izobraževanja v okviru ukrepov aktivne politike zaposlovanja (APZ), saj se slednji ne morejo uspešno izvesti oziroma ne dajejo ustreznih rezultatov, ker ob napotitvi brezposelnih oseb v tovrstne programe ni hkrati poskrbljeno tudi za pokritje stroškov prevoza udeležencev programa, ki so velikokrat na programe, ki se izvajajo v večjih mestih, napoteni iz precej oddaljenih krajev (primer: oseba iz Haloz je napotena na program v okviru APZ na Ptuj). Komisija zato poziva k ureditvi tega področja, hkrati pa opozarja, da ponudba in izvajanje programov APZ samo po sebi ne zadošča, če na koncu ni poskrbljeno tudi za ustrezne izhode iz programa, torej za dejanske zaposlitve.

Komisija meni, da se velikokrat sprejemajo prehitre odločitve o uveljavitvi ali odpravi določenih ukrepov na področju zaposlovanja oziroma trga dela, kot na primer v zvezi s programom subvencije za samozaposlitve, katerega izvajanje se bo zaključilo zgolj zaradi nekaj ekscesnih primerov, ki bi jih lahko preprečili z boljšim nadzorom. Zaradi tega bodo od zdaj naprej otežene samozaposlitve tistim z resnično dobrimi podjetniškimi idejami, kar naj bi bil tudi osnovni namen omenjenega subvencioniranja, ne pa zgolj začasno izboljšanje statističnih kazalnikov brezposelnosti ter uvajanje novih oblik prekernega dela, navkljub izpolnjevanju pogojev za redno delovno razmerje.



Komisija ugotavlja, da je Varuh z odzivom javnih organov in nosilcev javnih pooblastil na njegove pobude, vprašanja in predloge, na splošno zadovoljen, da pa bi si želeli še več kooperativnosti posameznih organov, zlasti nekaterih občin, ki so včasih premalo odzivne. Prav tako pravijo, da ne morejo biti zadovoljni z izvrševanjem priporočil, ki jih ob vsakokratni obravnavi poročila sprejme Državni zbor, saj se jih večina v praksi ne izvede.

Komisija meni, da je razloge za nenehno ponavljanje enih in istih kršitev človekovih pravic moč iskati tudi v tem, da se odgovorne institucije v državi pri reševanju izpostavljenih primerov premalo povezujejo med seboj ter da se ne išče celovitih rešitev. Nenehno se ukvarjajo z odpravljanjem posledic, brez da bi odpravili vzroke zanje. Komisija zato za boljšo učinkovitosti izvajanja danih opozoril in priporočil predlaga, da naj se izmed množice problematik izbere nekaj (na primer deset) najbolj perečih, nato pa naj se v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi in ostalimi organi javne uprave ter nosilci javnih pooblastil oblikujejo projektne delovne skupine, ki naj te problematike natančno preučijo, ocenijo, ali so problemi rešljivi ali ne, in če so, oblikujejo ustrezne izvedbene ukrepe.

Komisija posebej poudarja dolžnost upravnih in drugih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblasti, da ustrezno in bolj intenzivno kot do sedaj informirajo državljane o njihovih pravicah in dolžnostih, na kar je pred kratkim opozorila tudi ministrica za delo v odhodu. Tudi Varuh je pritrnil razmišljanju komisije, da bi v skladu s temeljnim načelom varstva pravic strank in javnih koristi in v skladu z Zakonom o upravnem postopku (ZUP) vsak javni organ moral skrbeti, da nevednost in neukost strank in drugih udeležencev nista v škodo pravic, ki jim grede po zakonu (četrty odstavek 7. člena ZUP), ter stranko opozoriti, če glede na izkazano dejansko stanje sodi, da ima podlago za uveljavitev še kakšne pravice (drugi odstavek 7. člena ZUP). Ob upoštevanju navedenih določb bi zelo verjetno lahko preprečili nastanek večine aktualnih primerov težav z uveljavljanjem pravice do vdovske pokojnine, z opravljanjem dela samostojnega podjetnika v pokoju, z izklopi električne energije (prenizka stopnja obveščeniosti tako elektrogospodarstva kot državnih institucij o pravici do izklopa električne energije) itd. Komisija ob tem poziva tudi Varuha, da v prihodnje skuša še bolj intenzivno informirati javnost o pravnih podlagah in možnih rešitvah za pogoste stiske državljanov, ki jih zaznava pri svojem delu.

\* \* \*

Za poročevalko na Komisiji za državno ureditev je bila določena članica komisije Bojana Potočan.

\* \* \*

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen predsednik komisije mag. Peter Požun.

Sekretarka komisije  
Nuša Zupanec, l. r.

Predsednik komisije  
mag. Peter Požun, l. r.