



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 103-01/12-2/ EPA 801-VI
Ljubljana, 26. 2. 2013

NOVO! Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 4. seji 27. 2. 2013, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04 in 68/06) sprejel naslednje

M N E N J E

k Poročilu o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2011

Državni svet **se je seznanil** s Poročilom o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2011, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru poslala Vlada Republike Slovenije.

Državni svet **podpira predloge ukrepov, ki jih po 5. členu Zakona o inšpekciji dela Inšpektorat Republike Slovenije za delo (v nadaljevanju: inšpektorat) predlaga z namenom reševanja vprašanj na področju delovnih razmerij ter varnosti in zdravja pri delu.**

Državni svet na podlagi vsebine poročila inšpektorata ugotavlja, da v okviru treh glavnih področij dela inšpektorata (inšpekcijski nadzor na področju varnosti in zdravja pri delu, inšpekcijski nadzor na področju delovnih razmerij ter nadzorstvo na področju socialnega varstva), problematična področja ostajajo že nekaj let nespremenjena. Tako inšpektorat v zvezi z inšpekcijskim nadzori na področju varnosti in zdravja izpostavlja segment praktičnega usposabljanja delavcev za varno delo, ki je v veliki meri odvisen od izvajalcev pooblaščenih organizacij, pa ni vedno izveden tako kot bi bilo potrebno. Posebej opozarjajo tudi na segment ugotavljanja poklicnih bolezni in neustrezno sistemsko ureditev tega področja. Kot pozitivno inšpektorat izpostavlja zmanjšanje števila delovnih nezgod, kar pa je med drugim moč pripisati tudi šibkejši gospodarski aktivnosti gospodarskih družb, zlasti na področju gradbeništva. Inšpektorat pa izpostavlja tudi novo potencialno področje za nezgode pri delu in sicer dejavnost zelenih tehnologij, kjer se prav tako že beležijo prvi primeri poškodb. Med ostalimi pomembnimi dejavniki tveganja na delovnem mestu, ki čedalje bolj prevladujejo, inšpektorat opozarja na psihosocialne dejavnike, ki jih povzročajo čedalje večje delovne obremenitve in spremembe v načinu dela.

Državni svet se pri tem zaveda, da se podatki o stanju na področju varnosti in zdravja pri delu nanašajo na leto 2011 in s tem na stare zakonodajne podlage za delo inšpektorata na tem

področju, saj so bile sredi leta 2011 sprejete spremembe Zakona o varnosti in zdravju pri delu, ki so se začele uporabljati šele v začetku leta 2012. Realno oceno učinkov sprejetih sprememb in morebitne spremembe obstoječih trendov bo torej moč podati šele v naslednjem poročilu inšpektorata.

Po poročanju inšpektorata se na področju delovnih razmerij kot najbolj zaskrbljujoč še vedno kaže trend povečanja kršitev v zvezi s plačilom za delo, zlasti na področju gradbeništva, gostinstva in trgovine, pri čemer je tudi tu vzroke še vedno moč iskati zlasti v poglobljanju gospodarske krize in s tem insolventnosti, povečanju prisilnih poravnjav ter stečajev podjetij. Omenjene kršitve je tudi težko nadzorovati, tudi zaradi neusklajenih načinov vodenja evidenc o delu. Navkljub okrepljenemu nadzoru na področju dela na črno pa se tudi tu, po krajšem obdobju padanja, število ugotovljenih kršitev zopet viša. V zvezi z zaposlovanjem tujcev inšpektorat poroča o zmanjšanju števila kršitev, hkrati pa o pojavu novih oblik, zlasti v povezavi s posredovanjem dela preko agencij.

Državni svet v zvezi s kršitvami plačila za delo meni, da bi se njihovo število lahko učinkovito zmanjšalo z že večkrat predlagano zakonsko opredelitvijo plačilne liste kot izvršilnega naslova. Slednja bi tako predstavljala neposredno podlago za takojšnjo reakcijo tako zaposlenih kot nadzornih organov.

Inšpektorat se je v okviru področja inšpekcijskega dela na področju delovnih razmerij začel povezovati s sindikati, pri čemer slednje poziva k še intenzivnejšemu sodelovanju v prihodnje, saj meni, da so prav sindikalni zaupniki v podjetjih lahko dober vir informacij in lahko pripomorejo h krepitvi dinamične plati izvajanja nadzorstva v podjetjih, vsakodnevno in na licu mesta.

Državni svet podpira napore inšpektorata za izboljšanje stanja na vseh področjih njihovega dela, pri čemer inšpektorat opozarja, da svoje delovne naloge izvajajo z omejenimi kadrovskimi in materialnimi viri. V zvezi s tem Državni svet ugotavlja, da gre za velike razlike med potrebami in dejanskimi zmožnostmi, zato bi bilo nujno razmisliti o kadrovskih okrepitvah inšpektorata, hkrati pa mu dati tudi večje zakonodajne pristojnosti, zlasti pristojnosti, ki bodo omogočile resnično učinkovit nadzor in preprečevanje kršitev.

Državni svet v okviru inšpekcijskega nadzora na področju dela kot enega od razlogov za težave z izvajanjem zakonodaje v praksi vidi prehitro, nepremišljeno in s tem neučinkovito spreminjanje zakonodaje ter prenormiranost na posameznih področjih, kar še dodatno ovira učinkovito delo inšpektorjev. Poleg tega Državni svet ugotavlja, da predlagane zakonodajne spremembe, ki temeljijo na ugotovitvah iz prakse inšpektorata in bi po njegovem mnenju bile nujne, že leta ostajajo neupoštevane.

Državni svet opaža, da inšpektorat vsako leto na podlagi 5. člena Zakona o inšpekciji dela poda številne predloge ukrepov za reševanje problematik na področju delovnih razmerij in zdravja pri delu. Tako tudi v poročilu za leto 2011 na 57. strani inšpektorat navaja predloge na področju začasnega in občasnega dela dijakov in študentov, delovnih razmerij, evidenc uživalcev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter dela in socialne varnosti, zdravstvenega varstva ter trga dela, varnosti in zdravja pri delu. Hkrati poziva k sprejemu novega Zakona o inšpekciji dela in v njegovem okviru zlasti k ureditvi področja anonimnih prijav, ki povzroča velike težave. Državni svet vse v poročilu navedene predloge sprememb zakonodaje podpira.

Državni svet kot posebno problematično področje prepozna ugotavljanje poklicnih bolezni, v zvezi s katerim tudi Inšpektorat RS za delo že vrsto let opozarja na sistemsko neurejenost. Že dejstvo, da je bila v letu 2011 prijavljena zgolj ena poklicna bolezen, jasno nakazuje, da sistem

ne deluje kot bi moral. Obstaja namreč obširen seznam poklicnih bolezni kot priloga Pravilniku o seznamu poklicnih bolezni (Uradni list RS, št. 85/2003), hkrati pa naj bi po predvidevanjih Evropske agencije za varnost in zdravje pri delu v Sloveniji na leto zaradi posledic poklicnih bolezni umrlo okrog 680 ljudi. Primerjalno gledano imajo na primer v skandinavskih državah ugotovljenih veliko število primerov poklicnih bolezni, navkljub njihovi dolgoletni in boljši praksi ter temeljitejši zakonodajni ureditvi. Poleg zanemarjanja tega področja v preteklih letih s strani obeh pristojnih ministrstev, bi možen vzrok lahko predstavljala tudi kolizija v interesih, saj na podlagi obstoječe zakonodaje specialista medicine, ki pregleda delavca, plača delodajalec, slednjemu pa velikokrat ni v interesu, da bi se pri delavcu takšna bolezen sploh diagnosticirala.

Državni svet je seznanjen z dejstvom, da je bila v letu 2011 z namenom ureditve področja poklicnih bolezni s strani ministra za zdravje imenovana posebna delovna skupina, sestavljena iz strokovnjakov Ministrstva za zdravje, Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter strokovnjakov s področja medicine dela. Skupina se je pri pripravi Pravilnika o poklicnih boleznih posvetovala tudi s socialnimi partnerji in naj bi v veliki meri že uspela oblikovati nove temelje ureditve ne samo prijavljanja poklicnih bolezni, ampak tudi diagnosticiranja, torej tudi ureditve prej omenjenega kratkega stika med lečečim zdravnikom in pooblaščenim izvajalcem medicine dela. Kljub temu je komisija svoje delo morala ustaviti zaradi praktičnih ovir - takrat veljavni Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1) namreč ni omogočal ustreznih pravnih podlag za ureditev postopka ugotavljanja in priznanja (verifikacije) poklicnih bolezni (pomankljiva ureditev 65. člena ZPIZ-1), kar je za delo skupine predstavljalo ključno oviro. Z novo sprejeto zakonodajo, natančneje 68. členom ZPIZ-2 so bile te manjkajoče podlage vzpostavljene, zato bi delovna skupina lahko nadaljevala svoje prekinjeno delo. Glede na navedeno, je **Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide na 3. seji 30. 1. 2013 sprejela poseben sklep, na podlagi katerega je dne 4. 2. 2013 na Ministrstvo za zdravje naslovila pobudo, da naj delovna skupina, ustanovljena leta 2011 z namenom ureditve področja poklicnih bolezni, čim prej nadaljuje svoje delo. Državni svet pobudo komisije podpira.**

Državni svet ponovno opozarja na posledice pospešenega uvajanja deregulacije poklicev, v povezavi z enostavnimi postopki za ustanovitev podjetij, ki se kažejo v povečanju obsega dela na črno in zniževanju standardov zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu pri delodajalcih, ki svoje delo opravljajo na podlagi nelojalne konkurence. Negativne posledice tovrstnih dejanj namreč občutijo ostali gospodarski subjekti, ki jih delovanje v skladu z zakonodajo postavlja v neenakovreden in bistveno slabši konkurenčni položaj. V zvezi z omenjeno problematiko so bila na 3. seji Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide 30. 1. 2013 **inšpektoratu v okviru razprave zastavljena vprašanja, v zvezi s katerimi je komisija inšpektorat v svojem mnenju zaprosila za naknadne pisne odgovore, ki jih je Državni svet prejel 26. 2. 2013.** Vprašanja so se glasila:

1. Kakšne so, če sploh obstajajo, zakonske podlage za nadzor nad tujimi gospodarskimi subjekti, ki zgolj začasno ali občasno delujejo na področju Slovenije in ne spoštujejo delovnopravne zakonodaje oziroma zakonodaje s področja varnostni iz zdravja pri delu?
2. Od česa je odvisno, da do nadzora nad omenjenimi subjekti sploh pride (izključno na podlagi prijave ali obstaja tudi lastna pobuda inšpektorata)?
3. Ali ima inšpektorat dostop do kakršnihkoli podatkov o tovrstnih tujih subjektih, za katere obstaja sum kršitve predpisov, in na podlagi katerih lahko ukrepa ali pa so ugotovljeni primeri kršitev zgolj naključje?
4. V koliko tujih gospodarskih subjektih, ki občasno ali začasno delujejo na področju Republike Slovenije, je bil v preteklih letih izveden nadzor s strani inšpektorata po posameznih dejavnostih ter koliko kršitev je bilo ugotovljenih?

5. Ali inšpektorat razpolaga s podatki o tem koliko tujih družb trenutno deluje na teritoriju Slovenije na področju gradbeništva oziroma ali so mu ti podatki na voljo? Če da, kje so dostopni?
6. V zvezi s splošno deregulacijo in velikim pripadom novo ustanovljenih družb preko projekta E-vem: kolikšen odstotek novih podjetij, ki so v verižnem in navzkrižnem lastništvu posameznih fizičnih oseb ter mirujejo (ne poslujejo, nimajo nobenega zaposlenega, ustvarjajo pa nek dohodek), je nadzorovanih s strani inšpektorata in na kakšen način?

Državni svet v zvezi s kršitvami posameznih gospodarskih subjektov opozarja ne samo na pojav neloyalne konkurence, ampak posledično tudi na negativen vpliv na ostale gospodarske subjekte, ki jim v konkurenčnem boju in boju za obstanek na trgu ne preostane drugega kot da posledično tudi sami nižajo standarde svojega dela, tako v zvezi z upoštevanjem delovnopravne zakonodaje, zakonodaje s področja varnosti in zdravja pri delu kot glede kakovosti dela. Zaradi velikega števila tovrstnih kršitev je nesmiselno pričakovati, da bodo organi nadzora lahko v zadostni meri učinkoviti. Prav zato bi bilo poleg krepitve nadzorne funkcije, potrebno uvesti tudi ustrezne ukrepe preventivne narave, na primer dodatno zaostri sankcije kot se je to zgodilo s prometno zakonodajo ter krepiti zavest o ničelni toleranci do takšnih pojavov. Tovrstno ravnanje ne bi smelo biti več sprejemljivo ne s stališča družbe, ne posameznika in ne profesije. Državni svet namreč meni, da bi odgovor na vprašanje o tem, zakaj si tuje družbe v Sloveniji lahko privoščijo kršenje zakonodaje, ki si ga v domačem okolju nikoli ne bi dovolile, lahko iskali tudi v tem, da njihov sistem in družba tega preprosto ne dopuščata.

Državni svet izpostavlja vprašanje ustreznosti ureditve področja poškodb izven delovnega razmerja, zlasti glede finančne obremenitve delodajalca, ki je delavcu obvezan kriti stroške prvih 30 dni, ko se stroški še ne pokrivajo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ter vprašanje o morebitni kršitvi delovnopravne zakonodaje, če delodajalec delavca, ki se je poškodoval izven dela in od katerega je odvisna kontinuiteta delovnega procesa, vseeno pozove, da pride na delovno mesto. Na podlagi odgovora, ki ga je predstavnik inšpektorata podal na seji pristojne komisije Državnega sveta, slednji ugotavlja, da obstoječa zakonodaja že omogoča, da je delodajalec za vsakega zaposlenega, ki se poškoduje izven dela pri opravljanju kakršnekoli dejavnosti, za katero mora biti posameznik nujno zavarovan za primer poškodbe ali invalidnosti (po Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju oziroma Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju), upravičen do refundacije stroškov s strani ZZZS za omenjeno 30-dnevno obdobje, iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja. Delodajalec to od ZZZS lahko zahteva z zahtevkom za refundacijo, a delodajalci te pravice naj ne bi izkoriščali ali pa z njo niso ustrezno seznanjeni. Hkrati je bil Državni svet seznanjen, da delodajalec ne krši zakonodaje, če pozove na delovno mesto delavca, ki se je poškodoval izven dela pa je slednji kljub poškodbi delno ali v celoti delazmožen.

Državni svet podpira in spodbuja usmerjanje povečane pozornosti in naporov pri delu inšpektorata na področja, ki so kritična. Da ne bi prihajalo do situacij, ko bi se zaradi velikega števila prijav inšpektorat ukvarjal pretežno z manjšimi kršitvami, medtem ko bi večje kršitve zaradi preobremenjenosti inšpektorata ostale nerešene. Glede na to, da je v poročilu inšpektorata naveden podatek o več kot 18.600 nerešenih upravnih zadevah, ki se na prvi stopnji vodijo v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku, je smiselno izpostaviti tudi vprašanje o strukturi nerešenih in rešenih zadev glede na stopnjo težavnosti in resnosti prijavljenih prekrškov. Inšpektorat tovrstne statistike ne vodi, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pa je na seji pristojne komisije Državnega sveta podalo sledeče podatke, ki lahko služijo kot pavšalna ocena: na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, katerega pristojnost je tudi odločanje o pritožbah v zvezi z vsemi inšpekcijskimi zadevami, letno prejmejo od 40 do 60 pritožb (v letu 2012 jih je bilo 40). Med 85 in 90 % slednjih spada na področje

delovnih razmerij, samo slabih 10 % zadev pa na področje varnosti in zdravja pri delu. Od teh večina zadev ne doživi epiloga v upravnem sporu, če pa že, se po navadi v okviru slednjega potrjujejo odločbe prvostopenjskega oziroma drugostopenjskega organa.

Državni svet glede zadev, v zvezi s katerimi so podane kazenske ovadbe, opozarja na vpliv neučinkovitih ali neuspešnih sodnih epilogov na učinkovitost nadzorne funkcije, pri čemer inšpektorat poroča o tem, da veliko kazenskih ovadb, podanih z njihove strani, ni uspešnih ter da jih je v postopku veliko zavrženih. O slednjih je inšpektorat obveščen, o ostalih pa nimajo povratnih informacij, razen če zanje izrecno zaprosijo. Državni svet glede na navedeno ugotavlja, da kadrovske in materialne krepitve inšpektorata ne bodo dosegle svojega učinka, če se hkrati ne bo povečala tudi učinkovitost sodne veje oblasti.

Državni svet ugotavlja, da je Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide ob obravnavi poročila izpostavila tudi vprašanja v zvezi z načinom in pristojnostmi izvajanja nadzora nad kršitvami delovnih obveznosti v okviru javne uprave, zlasti glede razpisov delovnih mest, ter pristojnostjo inšpektorata glede nadzora in preventivnih ukrepov na področju strojne industrije, procesnih tveganj, okolja, sevanj, transportnih tveganj itd. V zvezi s slednjim je Državni svet odgovore inšpektorata prejel 26. 2. 2013.

Državni svet meni, da so višine glob za prekrške na področju dela še vedno prenizke, tudi v primerjavi s tujino, pri čemer je bil seznanjen s pojasnili ministrstva, da so kazni na področju varnosti in zdravja pri delu vezane na Zakon o prekrških in se torej gibljejo v nekem omejenem razponu. Z zadnjimi spremembami Zakona o zdravju in varnosti pri delu je bil tako dosežen napredek s tem, da so se oblikovale takšne zakonske podlage, ki inšpektorjem omogočajo, da kazni prilagodijo okoliščinam primera in s tem sledijo načelom generalne in specialne intervencije. Takšna podlaga bi se morala vzpostaviti tudi v zakonodaji, ki ureja delovna razmerja.

Državni svet poudarja tudi potrebo po iskanju rešitev za izboljšave nadzorne funkcije z internimi analizami učinkovitosti dela in organizacije samega inšpektorata ter se v zvezi s tem sprašuje, ali bi kot podlago za izboljšavo lahko služile mednarodne primerjave statističnih podatkov o učinkovitosti dela inšpektorata na posameznih področjih dela iz njegove pristojnosti z ostalimi primerljivimi inšpektorati v okviru EU. Po pojasnilih ministrstva določeni primerjalni kazalniki obstajajo in kažejo, da je Slovenija na področju inšpekcijskega nadzora učinkovita (npr. glede zaposlovanja in dela na črno), medtem ko naj bi bile nekatere druge primerjave smiselne zgolj v primeru enakih izhodišč, kar pa je zlasti na področju nadzora nad delovnimi razmerji težko doseči, saj večina evropskih inšpektoratov ni pristojnih za nadzor nad tem področjem, ampak, v skladu s Konvencijo MOD št. 81, zgolj za nadzor na področju varnosti in zdravja pri delu.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide mag. Peter Požun.

* * *

Predlog mnenja je pripravljen na podlagi mnenja Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide.