



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 061-09-1/2024/5
Ljubljana, 29. 1. 2024

Predlog

Z A P I S N I K

9. izredne seje Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, ki je bila v torek, 23. 1. 2024, v mali dvorani na Tomšičevi 5, 1000 Ljubljana.

Seja se je začela ob 9.00 in zaključila ob 9.55 uri.

Prisotni člani komisije:

- predsednik komisije: Danijel Kastelic,
- podpredsednica komisije: Monika Ažman,
- člani komisije: Mitja Gorenšček, Lidija Jerkič, Saška Kiara Kumer, Jasmina Opec Vöröš, Matjaž Švagan, mag. Elena Zavadlav Ušaj ter
- nadomestni član: Marko Staroveški (nadomeščal Jožeta Smoleta).

Opravičeno odsotna člana komisije:

- Jože Smole in Drago Žura.

Sejo je sklical in vodil predsednik komisije Danijel Kastelic.

* * *

Dnevni red (PRISOTNIH 8, ZA 8, PROTI 0):

- 1. Predlog** Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 114/23; v nadaljevanju: ZDR-1D) v celoti in še posebej 39. člena ZDR-1D ter petega odstavka 49. člena; 65.a člena; 67.a člena; petega odstavka 68. člena; tretjega, četrtega in petega odstavka 113. člena; 167.a člena in četrtega odstavka 182. člena Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS; v nadaljevanju: ZDR-1), kot je bil spremenjen z ZDR-1D.

Ad 1.)

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide (v nadaljevanju: komisija) je obravnavala Predlog Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 114/23; v nadaljevanju: ZDR-1D) v celoti in še posebej 39. člena ZDR-1D ter petega odstavka 49. člena; 65.a člena; 67.a člena; petega odstavka 68. člena; tretjega, četrtega in petega odstavka 113. člena; 167.a člena in četrtega odstavka 182. člena Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS; v nadaljevanju: ZDR-1), kot je bil spremenjen z ZDR-1D (v nadaljevanju: predlog zahteve). Pobudo za sprejem predlagane zahteve je v obravnavo Državnemu svetu predložila Interesna skupina delodajalcev.

Komisija predlog zahteve **podpira** (PRISOTNIH 9, ZA 5, PROTI 3).

Komisija je bila seznanjena, da je predložena zahteva posledica zaveze predstavnikov interesov delodajalcev v Državnem svetu, dane že med zakonodajnim postopkom, povezanim z ZDR-1D, da bodo v primeru, da bodo ocenili, da so sprejete zakonske rešitve neustavne, predlagali, da Državni svet v skladu s svojo ustavno dano pristojnostjo zahteva presojo ustavnosti ZDR-1D. Posledično so zaprosili strokovnjake s področja ustavnega prava, da ocenijo sprejeti ZDR-1D z vidika ustavne skladnosti sprejetih določb, ne glede na to, ali so v osnovi slednje v korist delodajalcev ali delojemalcev.

Po pojasnilu predstavnika Interesne skupine delodajalcev se s predlogom zahteve želi opozoriti na formalno protiustavnost novele ZDR-1D, ker je bila slednja po njihovi oceni sprejeta in uveljavljena v nasprotju s 1., 2., 89. in 154. členom Ustave. Ob tem je posebej opozorjeno, da ne drži utemeljitev Vlade za sprejem zakona po nujnem postopku, in sicer, da bi državo doletele nepopravljive posledice zaradi sprožitve postopka Evropske komisije zoper Slovenijo pred sodiščem EU. Sprejemanje predloga zakona po nujnem postopku, čeprav za to ne obstajajo razlogi, pa pomeni, da je zakon sprejet na samovoljen in nedemokratičen način.

Tudi takojšnja uveljavitev novele ZDR-1D, do česar je, kot opozarja Interesna skupina delodajalcev, prišlo naslednji dan po objavi, je v nasprotju z Ustavo, saj po njeni oceni predlagatelj ni izkazal nujnih in neodložljivih razlogov ali razlogov varstva pravic drugih, zaradi katerih bi bilo nujno in sorazmerno, da zakon začne veljati naslednji dan po objavi.

Izpostavljene so tudi nekatere spremenjene določbe ZDR-1, ki so vsebinsko protiustavne, in sicer: peti odstavek 49. člena, 65.a člen, 67.a člen, peti odstavek 68. člena, tretji, četrti in peti odstavek 113. člena, 167.a člen in četrti odstavek 182. člena ZDR-1. Gre za določbe, ki urejajo spremembo pogodbe o zaposlitvi ali sklenitev nove pogodbe zaradi izboljšanja zaposlitve oziroma pogojev dela; krajši delovni čas zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja; krajši delovni čas žrtev nasilja v

družini; sklenitev pogodbe o zaposlitvi za opravljanje dela na domu zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja; zadržanje učinkovanja odpovedi predstavniku delavcev; oskrbovalski dopust ter odsotnost z dela zaradi oskrbovalskega dopusta zaradi potreb po znatnejši negi iz zdravstvenih razlogov družinskega člana.

Navedene določbe so po pojasnilu predstavnika Interesne skupine delodajalcev tako pomensko odprte, da ne nudijo opore za odločanje delodajalcev, s tem pa dopuščajo možnost povsem arbitrarnega odločanja na škodo pravic delavca. Poleg tega novi 65.a člen ureja pravico, ki je urejena tudi v 50. členu Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, pri čemer isto pravico istih subjektov zakona urejata na bistveno različen način, s čimer je kršeno načelo enakopravnosti iz 14. člena Ustave. Novela ZDR-1D po oceni Interesne skupine delodajalcev obenem ne nudi dovolj podlage, da bi lahko z ustaljenimi metodami razlage zakonskega besedila ugotovili, kakšno je sploh pravno upravičenje in dolžno ravnanje, ki izhaja iz kombinacije določb v obeh zakonih.

V zvezi s pravico delavca do dela s krajšim delovnim časom, če je žrtev nasilja v družini se opozarja, da iz zakonskega besedila ni razvidno, za katere oblike, vrste in intenzivnost nasilja sploh gre. Izpodbijana določba tako omejuje pravice enega subjekta v korist drugega subjekta, brez da bi bile izpolnjene zahteve iz testa sorazmernosti. Prav tako ni zagotovljeno, da se glede na vrsto nasilja v družini žrtvi nasilja zagotovi tako varstvo, kot ga potrebuje, pri tem pa upošteva druge, milejše ukrepe, s katerimi se lahko žrtev nasilja v družini zavaruje v enaki ali primerljivi meri, hkrati pa najmanj poseže v delovni proces pri delodajalcu.

V predlogu zahteve so izpostavljene tudi spremembe instituta zadržanja učinkovanja odpovedi predstavniku delavcev, s katerimi se po oceni Interesne skupine delodajalcev podaljšuje zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi, hkrati pa se zvišuje nadomestilo plače, do katerega je predstavnik delavcev upravičen v primeru, da mu je delodajalec med postopkom prepovedal opravljati delo. S tem se delodajalcu v razmerju do predstavnika delavcev nalaga nove obveznosti, pri tem pa se ocenjuje, da tekom zakonodajnega postopka ni bilo izkazano, da je ukrep primeren, nujen in sorazmeren v ožjem smislu – to je z vidika zagotavljanja varstva predstavnika delavcev v razmerju do pravice delodajalca do nemotenega in ekonomsko učinkovitega delovnega procesa. Slednji je sicer varovan s 33. in 74. členom Ustave. S širitvijo zaščite se predstavnik delavcev v primerjavi z vsemi drugimi delavci neupravičeno postavlja v privilegirani položaj, ne da bi za to bili navedeni kakršnikoli ustavnopravno upravičeni razlogi, s čimer je kršena tudi pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.

V zvezi z institutom oskrbovalskega dopusta je v predlogu zahteve navedeno, da zakon ne določa ustreznega kroga oseb, za katere lahko delavec uveljavlja oskrbovalski dopust, niti ne vsebuje iste terminologije kot četrti odstavek 182. člena ZDR-1. Zaradi tega je zakonsko besedilo notranje neskladno. Opozarja se tudi, da ni vzpostavljena jasna razmejitev glede novega zakonskega instituta krajšega delovnega časa zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja iz 65.a člena ZDR-1.

Po oceni Interesne skupine delodajalcev so neurejena tudi vprašanja, ki bi morala biti urejena za ustavno skladno obdelavo osebnih podatkov, čeprav je nedvomno, da bo zaradi uresničevanja te določbe treba obdelovati osebne podatke delavca in tudi osebe, ki jo bo delavec oskrboval.

Predlagana je tudi absolutna prednostna obravnava zahteve, ker se z izpodbijanimi določbami v slovenski pravni red uvaja nove pravne institute, očitana protiustavnost pa je na tako visoki stopnji, da po oceni Interesne skupine delodajalcev dejansko onemogoča izvajanje zakona. Slednje naj bi povzročilo hude, težko popravljive posledice za vse deležnike. Po opozorilu Interesne skupine delodajalcev bodo namreč neuresničene ostale pravice delavcev, ki bi morale biti zagotovljene v skladu z zakonodajo, velika pravna negotovost, ki sledi iz izpodbijanih določb, pa bo v ekonomskem smislu izrazito negativno vplivala na izvajanje delovnih procesov na strani delodajalcev. Predvideva se lahko tudi negativen vpliv na druge oblastvene socialno-varstvene postopke, ki jih pristojni državni organi zaradi predstavljenih protislovij ne bodo uspeli učinkovito in pošteno izvajati.

Interesna skupina v predlogu zahteve izpostavlja, da gre v izpodbijanem delu ZDR-1D za pretežno implementacijski predpis. Pri tem sta zaskrbljujoči nedoločnost in pretirana pomenska odprtost zakonskega besedila, ki sta v ključnih izpodbijanih določbah tolikšni, da dejansko onemogočata izvajanje zakona. Navedeno po oceni Interesne skupine delodajalcev pomeni, da Slovenija ni ustrezno prenesla zadevnih direktiv EU ter da krši svojo implementacijsko dolžnost. Čimprejšnja ugotovitev in odprava očitanih protiustavnosti, ki jo lahko omogoči le absolutno prednostno odločanje v tej zadevi, je tako po oceni Interesne skupine delodajalcev utemeljena tudi s spoštovanjem prava EU, ki ga narekuje 3.a člen Ustave.

Kot je pojasnil predstavnik Interesne skupine delodajalcev je bil glavni namen podane pobude za sprejem zahteve za oceno ustavnosti ZDR-1D zagotoviti, da bodo sprejete zakonske rešitve ustavno skladne, pa tudi izvedljive v praksi. Ocenjeno je bilo, da je prav, da se odločitev o vseh izpostavljenih odprtih vprašanjih prepusti Ustavnemu sodišču Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče).

* * *

Komisija je osnovno različico Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1D), EPA 1122-IX, ki jo je v zakonodajno proceduro vložila Vlada Republike Slovenije, obravnavala na skupni seji z zainteresirano Komisijo za gospodarstvo, obrt, turizem in finance 24. 10. 2023. Komisija je kot pristojna komisija predlogu zakona izrekla podporo, Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance pa mu kot zainteresirana komisija ni izrekla podpore.

Interesna skupina delodajalcev je nato po sprejemu zakona vložila predlog odločilnega veta na zakon, ki ga komisija na 6. izredni seji 2. 11. 2023 sicer ni podprla, ga je pa podprl Državni svet in zakon poslal v ponovno odločanje Državnemu zboru. Slednji je zakon ob ponovnem odločanju na 52. izredni seji 7. 11. 2023 ponovno sprejel.

Komisija ugotavlja, da želijo člani Interesne skupine delodajalcev s predloženo zahtevo za ustavno presojo ZDR-1D uporabiti pristojnost Državnega sveta, da od Ustavnega sodišča zahteva, da prouči skladnost sprejetih rešitev z Ustavo.

V razpravi članov komisije so bila sicer glede predložene zahteve izražena različna stališča. Del članov komisije je predlogu zakona v okviru razprave izrekel podporo in ocenil, da je prav, da se o izpostavljenih morebitnih protiustavnih zakonskih rešitvah izreče Ustavno sodišče, ki je edino poklicano za sprejem takšne odločitve. Pri tem je bilo posebej poudarjeno, da je treba jasno ločevati med vprašanjem ustavne skladnosti sprejetih določb in vprašanjem podpore osnovnemu namenu in vsebini sprejetih zakonskih rešitev z vidika zaščite delavcev.

Opozorjeno je bilo tudi na to, da je z vidika zagotavljanja izvedljivosti zakonodajnih rešitev v praksi zelo pomembno, da so slednje zapisane nedvoumno, kar npr. v primeru ureditve oskrbovalskega dopusta zaradi potreb po znatnejši negi iz zdravstvenih razlogov družinskega člana (65.a člen ZDR-1) ne drži. Kot opozarja Interesna skupina delodajalcev, podobno vprašanje ureja že Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (v 50. členu), a na drugačen način. Če ne drugega, bi bilo treba razčistiti vsaj vprašanje, po katerem od navedenih dveh zakonov naj se presoja dane pravice. Nujno je, da se v zvezi s temi in tudi drugimi izpostavljenimi določbami odpravi vsakršen dvom delodajalcev, delojemalcev in širše skupnosti glede ustreznosti in ustavne skladnosti sprejetih rešitev.

Večkrat je bilo v razpravi opozorjeno tudi na to, da se zadnje čase sprejema zakone z vsebino, o ustreznosti katere večkrat podvomi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (v nadaljevanju: ZPS), pri čemer se pri nekaterih predlogih zakonov pripombe ZPS striktno upoštevajo, pri drugih pa se jih gladko zaobide, četudi se slednje nanašajo na neskladje z Ustavo in se jih s tega vidika nikakor ne bi smelo ignorirati.

Izpostavljena je bila tudi neprimernost obravnave predlogov zakonov po nujnem postopku, če za to ni izkazane ustreznega razloga, saj takšen način obravnave zakonskih rešitev lahko bistveno vpliva na možnost vključevanja in upoštevanja stališč različnih deležnikov do predloženih zakonskih rešitev, predvsem pa lahko v primeru nedomišljenih in neustavnih rešitev vodi do težav z njegovo implementacijo.

Izpostavljeno je bilo tudi vprašanje še vedno nedelujočega socialnega dialoga v okviru ESS, kar se je sicer skušalo vsaj delno nadoknaditi (tudi) z aktivnejšim dialogom v Državnem svetu. Se pa manko možnosti za usklajevanja o posameznih zakonskih rešitvah kaže v uporabi različnih drugih načinov za uveljavitev stališč posameznega socialnega partnerja, kot je predložena zahteva za presojo ustavnosti zakona.

Predstavnici interesov delojemalcev v Državnem svetu sta s tega vidika izpostavili tudi vprašanje kredibilnosti pogajalskih postopkov in dogovorov znotraj ESS, če se kasneje navedene dogovore izpodbija na temelju neustavnosti sprejetih rešitev, ki so bile v večji meri predhodno usklajene. Kot sta opozorili, je temu tako tudi v primeru ZDR-1D, katerega vsebino se je usklajevalo cca 10 mesecev, po tem ko je bila pripravljena in usklajena končna verzija besedila, katerega vsebina je bila v prevladujočem delu

primerljiva z aktualnimi izpodbijanimi določbami ZDR-1D, pa so predstavniki reprezentativnih delodajalskih organizacij izstopili iz ESS.

Predstavnici interesov delojemalcev v Državnem svetu sta sicer podprli splošno idejo, da se v primeru dvoma, da so določene zakonske rešitve neskladne z Ustavo, pozove Ustavno sodišče, da o slednjem razsodi, a je treba takšno sodbo dejansko prepustiti Ustavnemu sodišču in ne o slednjem arbitrarno odločiti že v samem predlogu za presojo ustavnosti posameznih zakonskih določb, kot izhaja iz predložene zahteve Interesne skupine delodajalcev. Ocenili sta, da je razlog za predložitev zahteve za presojo ustavnosti vsebina sprejetih rešitev in želja, da se sprejete rešitve ne bi uveljavile, in ne dejstvo, da bi bile slednje lahko ustavno sporne.

Izrazili sta tudi skrb zaradi očitno negativnega odnosa delodajalcev do urejanja vprašanj, ki se dotikajo obsega pravic in večje zaščite delavcev, pa tudi glede njihove pripravljenosti k iskanju rešitev, ki bi pomenile napredek na področju zakonskega urejanja delovnih razmerij in trga dela, ki mu sicer sledi celotna Evropska unija, predvsem kar se tiče možnosti lažjega usklajevanja družinskega in poklicnega življenja (rešitve, povezane z delom na domu, ugodnejšimi pogoji za izvajanje skrbi in nege za otroke in družinske člane itd.). Slednje namreč vodijo v boljše počutje zaposlenih (manj skrbi glede družine, mirnejše okolje za opravljanje delovnih nalog) in s tem v njihovo višjo produktivnost. Tudi sprejete rešitve glede višje stopnje zaščite predstavnikov delavcev po oceni predstavnic interesov delojemalcev sledijo pomembnemu namenu – zaščitni pred morebitnimi negativnimi povračilnimi ukrepi delodajalcev, ki lahko sledijo aktivnostim, ki jih delavski predstavniki izvajajo z namenom zaščite ostalih zaposlenih. Ocenili sta tudi, da morebitne premalo določne zakonske rešitve kličejo k dodatnem angažmaju socialnih partnerjev, da se morebiten prazen prostor zapolni z dobrimi praksami na podlagi sodelovanja delodajalcev in zaposlenih.

Predstavnika interesov delodajalcev v Državnem svetu sta v odzivu na stališča predstavnic interesov delojemalcev posebej poudarila, da osnovni namen predložene zahteve ni želja po razveljavitvi zakonske novele, ampak da se ugotovi, ali so izpostavljene zakonske določbe skladne z Ustavo ali ne. Opozorila sta tudi, da predstavniki delodajalcev večini rešitev iz ZDR-1D ne nasprotujejo, opozarjajo zgolj na to, da so bodisi nedoločne in bodo povzročile težave z implementacijo, bodisi so ustavno sporne.

Pojasnila sta, da so predstavniki interesov delodajalcev ves čas obravnave predloga ZDR-1D izrecno nasprotovali zgolj postopku sprejema rešitev glede krajšega delovnega časa žrtev nasilja v družini, ki so bile v predlog zakona vnesene v času njegove obravnave na Vladi, torej izven pogajanj znotraj ESS, ter spremenjeni ureditvi zadržanja učinkovanja odpovedi predstavniku delavcev, na podlagi katerih se slednjega v primerjavi z vsemi drugimi delavci neupravičeno postavlja v privilegiran položaj, ne da bi za to bili navedeni kakršnikoli ustavnopravno upravičeni razlogi, s čimer je kršena pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.

Ocenila sta tudi, da je v primeru suma, da gre za neustavne rešitve, prav, da se slednje prouči in v primeru ugotovitve, da je temu res tako, zakonske rešitve tudi ustrezno

spremeni. Nejasnost in potencialna protiustavnost zakonskih določb namreč vodi v nezmožnosti njihove implementacije. Predvsem pa je problematično, če se na zakonski ravni ureja zadeve, ki bi se jih moralo urejati s pogodbo med delodajalcem in delavcem, obenem pa slednje niso dovolj natančno dorečene, da bi se jih sploh lahko izvajalo.

Razprava je tekla tudi o zavedanju pomena pravic delavcev in odnosa delodajalcev do slednjih, pa tudi o tem, da bi se morali v večji meri zavedati nujnosti skrbi za zaposlene glede na velik primanjkljaj delovne sile oziroma ustreznih poklicnih profilov na številnih področjih. Tudi vprašanja zaščite posameznika pred nasiljem in zagotavljanja pravic žensk in mater ter najboljših pogojev za nego otrok bi morala biti v večji meri postavljena v ospredje razprav v naši družbi, pa tudi implementirana v zakonskih rešitvah. Pozvano je bilo tudi k jasnejši določitvi pogojev za delo na domu, saj se poklici in delovne naloge, ki jih opravljajo delavci, med seboj močno razlikujejo in zgolj pavšalne opredelitve takšnega načina opravljanja dela že sedaj ne zadoščajo, v prihodnje pa bodo zaradi sprememb v družbi najbrž še v manjši meri.

* * *

Za poročevalca je bil določen (PRISOTNIH 9, ZA 9, PROTI 0) predsednik Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide Danijel Kastelic.

Mag. Nuša Zupanec
sekretarka komisije

Danijel Kastelic
predsednik komisije