



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 101-01-3/2018/3
Ljubljana, 11. 7. 2018

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), pripravila

Poročilo

k Pobudi za sprejem Predloga zakona o dopolnitvah Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 9. seji 21. 6. 2018 obravnavala Pobudo za sprejem Predloga zakona o dopolnitvah Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, ki jo je v obravnavo Državnemu svetu predložil državni svetnik Branko Tomažič.

Komisija vsak poskus izboljšanja ureditve posameznih elementov družbenih razmerij ocenjuje kot pozitiven, tudi z vidika krepitve ene od pristojnosti Državnega sveta – vlaganja zakonodajnih predlogov, a v tokratnem primeru **predlaga, da pobudnik na podlagi pripomb iz razprave ponovno prouči predlagane zakonodajne dopolnitve, pobudo na podlagi usklajevanja z zainteresiranimi deležniki ustrezno dopolni ali spremeni ter jo predloži v obravnavo pristojni komisiji oziroma Državnemu svetu.**

Komisija ugotavlja, da se želi s predlagano pobudo na podlagi nove izjeme od dela na črno – družinsko obrtjo – zagotoviti pravne podlage za prenašanje znanja družinske obrti s staršev in starih staršev na otroke in vnuke, s tem da bi bili slednji lahko po novem brez zadržkov prisotni v delavnicah družinske obrti, kjer bi lahko spoznavali večplastnost omenjenih obrti in se urili v spretnostih. Predlagatelj poudarja, da družinska obrt v odnosu do drugih obrti predstavlja izjemo, saj ne gre zgolj za strokovno opravljanje neke dejavnosti, ampak za način življenja, ki vključuje znanje, druženje, vzgojo, učenje in ne nazadnje tudi preživetje.

Predlagana izjema od dela na črno bi po mnenju predlagatelja predstavljala tudi možnost kvalitetnega povezovanja različnih generacij in spodbujala medgeneracijsko učenje, kar bi na dolgi rok privedlo do kakovostnejšega preživljanja časa znotraj družine, bolj poglobljenega razumevanja in medsebojnega spoštovanja ter posredno tudi do bolj kakovostne in bolj povezane družbe kot celote.

Komisija je bila seznanjena s stališčem Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo), ki kljub temu, da gre za manjšo

spremembo zakonodaje, izraža več pomislekov in opozarja na to, da bi slednja lahko imela širše negativne posledice z vidika trga dela.

Ministrstvo meni, da predlagana izjema vodi do nove oblike dela – brezplačnega dela sorodnikov v okviru obrtne dejavnosti na splošno. Pobuda namreč po oceni ministrstva ne postavlja jasne ločnice med družinsko obrtjo in ostalimi obrtnimi dejavnostmi (nikjer ni definicije družinske obrti) in širi krog oseb, za katere se lahko opravlja delo brez plačila, na vse gospodarske družbe in zadruga. Prvi odstavek 7. člena Obrtnega zakona namreč določa, da obrtno dovoljenje lahko dobi samostojni podjetnik posameznik, gospodarska družba ali obrtna zadruga, če izpolnjuje pogoje, ki jih določa zakon.

Ministrstvo pojasnjuje, da je družinska pomoč v določenem delu že urejena v Zakonu o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, saj slednji omogoča kratkotrajno delo in sorodstveno pomoč (7. člen ZPDZC-1), in da bi bilo po njegovem mnenju prenos znanja v okviru družinskih obrti bolj primerno zagotoviti preko izobraževalnega sistema in ne z uvedbo nove pravne podlage za opravljanje dela. Predpisi s področja delovnega prava oz. predpisi s področja dela in zaposlovanja na črno po mnenju ministrstva niso primerni za doseg cilja ohranjanja družinske obrti.

Ministrstvo dodano opozarja, da ima opravljanje obrtne dejavnosti posledice na različnih področjih (davčnem, socialnem ter na področju varnosti in zdravja pri delu), zato je treba predlagane spremembe proučiti celostno. Izpostavlja tudi, da predlog zakona uvaja podlage za delo otrok oziroma za delo v najzgodnejšem življenjskem obdobju, za kar tako na nacionalni kot mednarodni ravni obstajajo številne omejitve, ki jih predlog zakona ne upošteva (npr. Konvencija MOD št. 138 o minimalni starosti za sklenitev delovnega razmerja, Konvencija ZN o otrokovih pravicah, Evropsko socialno listino, ZDR-1 v okviru varstvenih določb za delo mlajših od 15 let itd.).

Ministrstvo dodatno opozarja, da bi morale biti predložene spremembe nujno predmet socialnega dialoga, saj vplivajo na vse deležnike na trgu dela. Omenjeno stališče je podprla tudi večina članov komisije, ki so sodelovali v razpravi, saj obravnavana zakonodaja sodi v sklop predpisov, o katerih bi pred vložitvijo v zakonodajno proceduro razpravljati tudi Ekonomsko-socialni svet. Tako komisija kot Državni svet sta že večkrat opozorila na to, da se, zlasti t. i. poslanski zakoni, vlagajo v zakonodajno proceduro brez posvetovanja s socialnimi partnerji in da to ni sprejemljivo.

Komisija je pobudo proučila tudi z vidika njenega posrednega cilja, to je tesnejšega medgeneracijskega povezovanja in krepitve družinske obrti, kar ocenjuje kot pozitivno, zlasti v sedanjih časih, ko neoliberalne ideje in globalizem prodirajo v vse pore družbe ter vse bolj pogosto vnašajo razdor v medosebne odnose in družbo kot celoto. Tudi robotizacija in digitalizacija v produkcijske procese vnašata velike spremembe, posredno pa tudi v socialne odnose.

Komisija zato načelno podpira vse predloge, ki lahko pripomorejo k temu, da se še vedno pristne skupnostne oblike, kot so družinske obrti in delo na kmetiji, ohranijo in še dodatno krepijo. V okviru družinskih obrti in na kmetijah se namreč v osnovi sledi skupnemu cilju - zagotavljanju ekonomske varnosti družine, obenem pa prihaja do prenosa znanj in skupnega ustvarjanje. Znanje se v omenjenih skupnostih prenaša med generacijami, in sicer v obeh smereh (nove generacije na podlagi novih znanj, povezanih s procesi digitalizacije in novih tehnologij lahko stare pristope in znanja bistveno izboljšajo oziroma oplemenitijo). A je bilo ob tem vseeno opozorjeno tudi na

to, da je treba izbrati pravo pot in previdno posegati v obravnavano materijo, za katero pristojno ministrstvo opozarja, da je občutljive narave.

Utemeljenost predlaganih rešitev bi bilo treba temeljito proučiti tudi zaradi vseh dosedanjih zapletov pri sprejemanju zakonodaje s področja preprečevanja dela in zaposlovanja na črno (prva verzija zakona na referendumu ni dobila podpore ljudstva), pri čemer bi dodatno uvajanje izjem, ki so predstavljale bistven del razprav ob sprejemanju veljavne zakonodaje, lahko sprožilo nova nesoglasja v družbi.

Posledično je bilo predlagano, da se pred posegi v obravnavano zakonodajo z analizami ugotovi, koliko je sploh primerov, na katere bi se nanašale predlagane zakonodajne spremembe (družinskih obrti je v masi vseh obrtnih dejavnosti relativno malo, kljub temu da se v zadnjem času pojavljajo določene iniciative za njihovo številčno okrepitev), in ugotoviti, ali gre pri kaznih, ki jih v primerih, ko ugotovijo prisotnost otrok v obrtni delavnici, odreja inšpektorji, za vsesplošen problem ali zgolj za nekaj primerov ukrepanja posameznih, pretirano strogih inšpektorjev.

Komisija se zaveda, da obstajajo posebni segmenti življenja in družbenih dejavnosti, za katere je prav, da bi jih ustrezno prepoznali, opredelili in k njihovem urejanju pristopili na podlagi izjem in z njim prilagojenimi prijemi. A ob tem hkrati ugotavlja, da enega od ključnih problemov obravnavane zakonodajne iniciative predstavlja nedefinirana ločnica med družinsko obrtjo in obrtjo na splošno. Družinska obrt namreč v obstoječi zakonodaji in podzakonskih aktih ni definirana in regulirana, zato bi bilo treba pred kakršnimikoli drugimi spremembami slednjo natančno opredeliti. V nasprotnem primeru se lahko predlagane zakonske določbe razlaga tudi tako, da se nanašajo na vse obrtnike, tudi na tiste, ki imajo kot samostojni podjetniki lahko tudi več kot 400 zaposlenih, ne pa zgolj na družinsko obrt, ki je praviloma po obsegu manjšega formata in ki se preko znanj in tradicije prenaša skozi več rodov.

V zvezi z opozorili ministrstva, da imajo lahko predlagane spremembe posledice na davčnem področju, je bilo v razpravi podano mnenje, da bi z dajanjem preveč širokih možnosti za brezplačno delo sorodnikov lahko prihajalo tudi do zlorab sistema, glede na to, da predlagane rešitve ne govorijo specifično o uvajanju otrok v družinsko obrt, kot sicer izhaja iz obrazložitve členov, ampak o tem, da za delo na črno ne šteje brezplačno delo sorodnikov do vštetega drugega kolena v obrtnih dejavnostih (npr. ženi obrtnika, ki bi na tej podlagi brezplačno delala pri obrtniku, ne bi bili plačani prispevki iz naslova socialne varnosti in na stara leta bi postala uživalka državne pokojnine, ker za pridobitev starostne pokojnine sploh ne bi imela pogojev).

Komisija je opozorila tudi na varnostni vidik predlaganih rešitev, saj bi lahko na podlagi predlagane možnosti brezplačnega dela v obrtnih dejavnostih na splošno otroci prihajali do stika z različnimi delovnimi stroji, za katere ni mišljeno, da jih upravljajo nepooblaščen osebe, še zlasti ne otroci (npr. stružnice, stiskalnice itd.). Prav tako iz predloga zakona ne izhaja starost otrok, ki bi lahko sodelovali v prenosu znanja družinske obrti (je to 12, 15 let ali veliko manj?), pri čemer je bilo tudi v razpravi članov komisije večkrat opozorjeno na vse nacionalne in mednarodne dokumente in smernice na področju varovanja pravic otrok, ki bi lahko bile s tem kršene.

V razpravi je bilo opozorjeno še na en vidik predlaganih rešitev – na nujnost iskanja rešitev za ohranjanje delovne aktivnosti posameznika čim dlje v starost (primer upokojenih obrtnikov, ki jim zakonodaja ne omogoča nadaljevanja obrtne dejavnosti, kljub temu, da imajo še vedno željo delati in prenašati znanje na naslednje

generacije) ter na reševanje statusa mladih (pravočasna vključenost v delo na kmetiji ali v okviru družinske obrti jim lahko omogoči podlage za preživljanje), tudi v povezavi z vajeništvom.

V razpravi je bilo podano tudi ločeno mnenje enega od članov komisije, ki je na podlagi lastnih izkušenj iz prakse pojasnil, da delo otrok v okviru družinske obrti po njegovi oceni ne predstavlja njihove zlorabe, ampak možnost tesnejšega povezovanja s starši in starimi starši, pridobivanje spretnosti in znanj ter učenje od svojih staršev. Hkrati pa ponuja možnost, da se otrokom ponudi bolj kakovosten način preživljanja prostega časa kot je igranje računalniških igranic ali gledanje televizije. Zavrnil je tudi pomisleke o davčnih učinkih uvajanja predlaganih rešitev, saj bi bilo po njegovem mnenju pri tem treba jasno ločiti proces učenja posameznih spretnosti od procesa dela. Kot primer: pomoč otrok v gospodinjstvu v posamezni družini tudi ni plačana in tudi v okviru družinske obrti ne moremo govoriti o ustvarjanju neke dodane vrednosti, ki bi se jo lahko obdavčilo, dokler ni usvojen določen nivo spretnosti in znanj, kar traja več let. Govorimo lahko kvečjemu o dodatnih stroških zaradi povečane porabe repro materiala, obrabe orodij, uporabe prostora in časa nosilca družinske obrti. Izražen je bil tudi dvom glede nujnosti upoštevanja socialnega dialoga zaradi možnosti rušenja ravnotežja na trgu dela. V okviru družinske obrti se namreč praviloma zaposluje zgolj družinske člane, saj gre za obrti, ki se prenašajo iz generacije v generacijo, zato to ne bi smelo imeti večjega vpliva na trg dela na splošno.

V okviru navedenega ločenega mnenja je bilo podano tudi stališče, da izobraževalni sistem ni najboljši način za prenos znanja na mlajše generacije v primeru praktičnih znanj, ki terjajo več let pridobivanja spretnosti in specifičnih znanj, ki se jih lahko pridobiva zgolj preko socializacije z družino, ki vodi družinsko obrt. Pozvano je bilo tudi na bolj življenjski pogled na izpostavljeno tematiko, saj je v vsakdanjem življenju težko preprečiti otrokom, da pridejo v delavnico in gledajo očeta ali mater pri delu, še zlasti če je delavnica del njihovega skupnega doma, kljub temu, da je v takšnem primeru lahko obrtnik kaznovan s strani inšpektorja.

Po opravljeni obsežni razpravi je bilo predlagano, da se v zvezi s predloženo pobudo opravi širšo razpravo, v katero naj se vključi tako socialne partnerje, Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, nevladne organizacije s področja zaščite pravic otrok in ostale zainteresirane deležnike. Na podlagi navedenega posvetovanja in morebitnih pripomb pa naj se nato pripravi in vloži dopolnjeno ali novo zakonodajno iniciativo, katere določbe bodo lahko dosegle cilj predlagatelja brez aktualnih odprtih vprašanj in pomislekov. Z navedenim se je strinjal tudi predlagatelj pobude. Komisija je zato navedeni predlog v obliki sklepa soglasno podprla.

Mag. Nuša Zupanec, l.r.
sekretarka komisije

Boris Šuštaršič, l.r.
predsednik komisije