



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

6

Številka: 212-01-2/2024/3
Ljubljana, 8. 4. 2024

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je, na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F, 81/18 – odl. US in 16/23) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23), sprejela naslednje

Poročilo

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zasebnem varovanju – zakonodajni iniciativi.

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 17. seji 27. 3. 2024 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zasebnem varovanju – zakonodajno iniciativo (v nadaljevanju: zakonodajna iniciativa), pobudo je podala državna svetnica Lidija Jerkič (v nadaljevanju: pobudnica zakonodajne iniciative).

Komisija **podpira** zakonodajno iniciativo.

* * *

Pobudnica zakonodajne iniciative je pojasnila, da je bila zakonodajna iniciativa pripravljena na predlog Sindikata komunale, varovanja in poslovanja z nepremičninami (v nadaljevanju: sindikat), ki na podlagi dolgoletnih izkušenj ugotavlja pomanjkljivosti, ki se dogajajo na področju zasebnega varovanja.

Dejavnost zasebnega varovanja se izvaja kot gospodarska dejavnost. Pri tem zasebne varnostne družbe s svojimi zaposlenimi izvajajo podobne ukrepe, kot jih lahko na podlagi pooblastil izvajajo državni organi.

Zakon o zasebnem varovanju določa pogoje za opravljanje dejavnosti zasebnega varovanja. Pri tem predpisuje, da dejavnost zasebnega varovanja lahko opravlja zgolj gospodarska družba ali samostojni podjetnik posameznik, ki ima registrirano dejavnost, veljavno licenco in izpolnjuje zakonske pogoje.

Neposredne naloge varovanja ljudi in premoženja opravlja varnostno osebje, ki mora biti ustrezno usposobljeno ter motivirano in mora za učinkovito izvajanje svojih nalog

uživati določen ugled tudi v splošni javnosti. Osebe, ki opravljajo neposredne naloge varovanja, morajo zato imeti opravljeno usposabljanje in pridobiti službeno izkaznico. Reprezentativni sindikat že leta opozarja na številne kršitve delovnopravne zakonodaje v dejavnosti zasebnega varovanja ter na zlorabo sistema prostovoljnega dogovarjanja. Sindikati opozarjajo na kršitve kot je na primer neizplačilo ali delno izplačilo regresa, neizplačilo stroškov prevoza na delo in malice, neprimerni odnosi in podobno.

Ob tem velja posebej opozoriti na izredno nizke povprečne plače v dejavnosti zasebnega varovanja, saj več kot 60 % zaposlenih prejema doplačila do minimalne plače. Zaposleni v zasebnem varovanju v povprečju opravijo več kot 200, vse tja do 240 ur na mesec, medtem ko je plača ob takem številu ur le nekoliko nad višino minimalne plače zaradi nizko določenih osnovnih plač.

S predlogom zakona se zasleduje cilj izboljšanja položaja delavcev, ki opravljajo neposredne naloge varovanja. Ker v preteklosti ni bilo pripravljenosti za sklepanje kolektivnih pogodb na ravni dejavnosti, se morajo zaradi narave dela te pravice nujno urediti v zakonu samem.

Da bi se razmere v dejavnosti zasebnega varovanja izboljšale, je nujno, da dejavnost opravljajo stabilne gospodarske družbe, ki redno plačujejo svoje obveznosti. Zato se predlaga, da je pogoj za opravljanje dejavnosti zasebnega varovanja, da ima izvajalec poravnane davke in obvezne prispevke ter da mu v določenem obdobju niso bile izrečene pravnomočne globe zaradi kršitve delovnopravnih obveznosti. Dejavnost varovanja ljudi in premoženja, ki jo s podelitvijo licence zasebnemu podjetju poveri država, namreč lahko izvaja le podjetje, ki posluje zakonito in zagotavlja varnostnemu osebju primerne pogoje za delo.

Ponovno se kot ena izmed nalog reprezentativnega združenja delodajalcev v dejavnosti zasebnega varovanja določa naloga, da na strani delodajalcev sklepa kolektivno pogodbo za dejavnost zasebnega varovanja z reprezentativnim sindikatom, pri čemer velja omeniti, da ne gre za obveznost, ampak za pooblastilo, sklepanje kolektivne pogodbe je še vedno prostovoljno.

Največji naročnik storitev zasebnega varovanja je država oziroma posamezna ministrstva. Izbira izvajalca varovanja pa največkrat sloni na »najnižji ceni«, ki ne zagotavlja niti minimalne plače zaposlenim.

Predlog zakona zato vsebuje določbo, v skladu s katero bi morala pogodba o varovanju, sklenjena z državo, samoupravno lokalno skupnostjo ali pravno osebo, v kateri ima država ali samoupravna lokalna skupnost prevladujoč vpliv, vsebovati obveznost imetnika licence, da bo delavcem, ki bodo na podlagi pogodbe o varovanju izvajali naloge zasebnega varovanja, določil osnovno plačo najmanj v višini minimalne plače, skupaj z dodatki in povračili, kot jih določajo predpisi.

Z namenom izboljšanja standardov opravljanja dejavnosti se spreminjajo pogoji za pridobitev službene izkaznice. Za varnostnika se zahteva najmanj IV. stopnja izobrazbe ter obvladanje slovenskega jezika na stopnji B2. Za pridobitev službene izkaznice za varnostnika nadzornika, operaterja VNC in varnostnika telesnega stražarja pa se določa pogoj dosežene V. stopnje izobrazbe.

Da bi se zavarovalo pridobljene pravice imetnikov obstoječih izkaznic, se v prehodnih določbah določa, da vse obstoječe službene izkaznice ostanejo v veljavi do njihovega poteka ali deponiranja.

Po trenutno veljavnem zakonu mora varnostno osebje vsakih pet let, poleg strokovnih internih izpopolnjevanj, na novo pridobivati oziroma potrjevati znanje, ki je bilo predhodno že pridobljeno s poklicno nacionalno kvalifikacijo. Ker je usposobljenost zaposlenih izkazana s pridobitvijo službene izkaznice in je treba upoštevati tudi izkušnje, ki jih delavec pridobi z delovno dobo, se predlaga rešitev, po kateri se bo obdobji preizkus za zaposlene opravil enkrat po preteku petih let od opravljenega strokovnega usposabljanja.

Namen tega predloga je preusmeriti način izvajanja izobraževanja iz splošnega petletnega v kontinuirano specializirano izpopolnjevanje v okviru posameznega delodajalca.

Zaradi številnih težav v praksi se dodatno predlaga tudi izrecna določba, po kateri se čas, ki se porabi za izobraževanje, všteva v delovni čas za delavce, ki so zaposleni pri delodajalcih, ki opravljajo dejavnost zasebnega varovanja.

Po mnenju predlagateljice zakonodajne iniciative bo predlagana ureditev pripomogla k izboljšanju ugleda in razvoja dejavnosti zasebnega varovanja, k pridobitvi kakovostnejšega kadra in zagotavljanju boljše storitve varovanja.

Stališče do zakonodajne iniciative je predstavila tudi Majda Marolt, predsednica sindikata (v nadaljevanju: predsednica sindikata), ki je bil pobudnik zakonodajne iniciative, in ki opozarja na številne kršitve pravic delavcev na področju zasebnega varovanja. Pojasnjeno je bilo, da je bila v dejavnosti zasebnega varovanja sklenjena kolektivna pogodba dejavnosti leta 2000, vendar je bila s strani delodajalcev nato odpovedana in je prenehala veljati 2006. Sindikat je nato začel z aktivnostmi, da bi ponovno prišlo do sklenitve kolektivne pogodbe dejavnosti in 2016 je bila podpisana kolektivna pogodba, ki pa ni rešila vseh vprašanj, kot jih rešuje večina drugih sklenjenih kolektivnih pogodb dejavnosti. Stranki te kolektivne pogodbe sta se tedaj zavezali, da se bosta zavzemali za sklenitev celovite kolektivne pogodbe v dejavnosti zasebnega varovanja, ki bo urejala vse ostale pravice in obveznosti, ki v kolektivni pogodbi iz 2016 niso bile določene. Ne glede na to zavezo se kljub večkratnemu pozivu sindikata socialni dialog in pogajanja niso začela in stališče delodajalcev do nadaljnjih pogajanj za sklenitev kolektivne pogodbe, ki bi v celoti urejala delovnopravni položaj zaposlenih v dejavnosti, je bilo večinoma odklonilno. V ta prizadevanja je sindikat vključil tudi Ministrstvo za notranje zadeve, kar pa ni prineslo napredka.

Predsednica sindikata je zatrdila, da so kot reprezentativni sindikat dejavnosti dolga leta opozarjali na številne kršitve delovnopravne zakonodaje, največja težava so izjemno nizke plače (npr. osnovna plača delavca januarja za redno delo in opravljenih 184 ur je bila 493 evrov bruto). Takorekoč vsi delavci, ki se obrnejo na sindikat zaradi različnih kršitev delovnopravne zakonodaje, prejemajo dodatek do minimalne plače. Težave so tudi z izplačili dodatkov za skupno delovno dobo; težava je razporejanje delovnega časa, ki ni urejen (tedenski ali po potrebi); težave so

izplačila regresa, ki ga velikokrat prejmejo v obliki bonov; kršitve so na področju plačil stroškov za prihod in odhod z dela; kršitve so zaznane pri povračilih stroškov prehrane; kršitve so pri sklepanju pogodb za določen čas. Delavci poročajo tudi o težavnih pogojih dela, o mobingu, celo o spolnih napadih. Sindikat je angažiral inšpekcijske službe, medtem ko se zaposleni obračajo po pomoč tudi na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, vendar premikov na bolje, po besedah predsednice sindikata, ni. Zaradi vsega naštetega je sindikat prepričan, da je sprejetje zakonskih sprememb edina možnost, da se določene zadeve uredijo.

* * *

Komisija je zakonodajno iniciativo soglasno podprla.

Ob obravnavi zakonodajne iniciative se je razvila razprava, ki ni bila vezana strogo le na vsebino iniciative, ampak se je dotaknila številnih drugih področij, med drugim vprašanja ureditve detektivske dejavnosti, ki sicer ne sodi pod okrilje Sindikata komunale, varovanja in poslovanja z nepremičninami, se pa mnogi zaposleni soočajo s precej podobnimi kršitvami delovnopravne zakonodaje kot zaposleni v dejavnosti zasebnega varovanja.

Komisija je bila kritična do delovanja inšpekcijskih služb in ministrstev, ki vedo za težave v dejavnosti, vendar se v vseh letih opozarjanja in prijav situacija za zaposlene v dejavnosti ni izboljšala.

Komisija je izpostavila spremembe na področju zahtevane stopnje izobrazbe, po novem bo tako za varnostnika zahtevana najmanj IV. stopnja izobrazbe ter obvladanje slovenskega jezika na stopnji B2, kar bo pomenilo, glede na pomanjkanje delavcev, za mnoge delodajalce veliko spremembo in verjetno tudi težave. Nekateri člani komisije so nasprotovali tej spremembi, ker bo tako ljudem, ki imajo le osnovno šolo, onemogočeno opravljanje dela varnostnika oziroma dela na področju zasebnega varovanja in so menili, da določena, manj zahtevna dela, lahko opravljajo tudi posamezniki z dokončano osnovno šolo. Pri tem je bila potegnjena vzporednica s Slovensko vojsko, ki je stopnjo izobrazbe za vojake znižala na stopnjo osnovne šole. Posebej je bilo postavljeno vprašanje, kaj bo s tistimi, ki ne dosegajo predvidene nove stopnje izobrazbe in že delajo v dejavnosti.

Predstavniki sindikata je opozoril, da ima varnostnik s strani države podeljeno pravico posega v nekatere človekove pravice, pri opravljanju dela lahko nekoga zadrži in zato se želi z zakonodajno iniciativo postaviti nove temelje in višji nivo dela v dejavnosti zasebnega varovanja. Žal je situacija na področju zasebnega varovanja zaradi nizkih plač, težavnega dela in mnogih kršitev delovnopravne zakonodaje postala dejavnost, za katero je težko najti delavce, zato delodajalci pri iskanju novih delavcev niso zelo selektivni. Zaradi navedenega se zato z zakonodajno iniciativo postavlja na novo določena stopnja izobrazbe ter določa nivo znanja slovenskega jezika. Poudarjeno je bilo, da se je situacija zaradi pomanjkanja delavcev še zaostрила. Predstavniki sindikata je poudaril, da so na področju zasebnega varovanja delovna mesta res precej različna, vendar imajo vsi varnostniki licenco, ki jim omogoča delo in hkrati podeljuje pravice za poseg v človekove pravice.

Člani komisije so bili pri podatkih, s strani predlagateljice zakonodajne iniciative in predstavnikov sindikata, presenečeni ob navedbah, kakšne osebne dohodke delavci v tej panogi prejemajo. Glede na nizke osebne dohodke in tudi glede na kršitve delovnopravne zakonodaje je bilo izpostavljeno vprašanje, kako delodajalci v časih velikega pomanjkanja delavcev v vseh panogah sploh še uspejo dobiti nove delavce, saj so številne panoge, kjer bi lahko delali za precej višje plače. Na drugi strani komisija tudi izpostavlja, da ne bi bilo prav, da bi se v dejavnosti zasebnega varovanja vse delodajalce metalo v isti koš. Z zakonodajno iniciativo se želi urediti položaj delavcev tam, kjer tega ni mogoče urediti prek socialnega dialoga. Glede kršitev, kot so bile predstavljene v razpravi, je bil na seji komisije izpostavljen tudi poziv inšpekcijskim službam in ministrstvu, da naj se na prijave bolj ažurno odzivajo, prav tako je bilo postavljeno vprašanje glede morebitnega odvzema licenc, kakšni so postopki in ali je do odvzema licenc že kdaj prišlo.

Člani komisije so glede stopenj izobrazbe za posamezne profile varnostnikov opozorili na neskladje v zahtevanih stopnjah izobrazbe. Izvajalci nacionalne poklicne kvalifikacije na svoji uradni spletni strani o posebnih vstopnih pogojih za pridobivanje službene izkaznice za varnostnega menedžerja navajajo pogoj, da se zahteva najmanj višja strokovna izobrazba, medtem ko je v 33. členu aktualnega Zakona o zasebnem varovanju (ZZasV) za to delovno mesto napisan pogoj visoka strokovna izobrazba. To pomeni, da je že pri izobraževanju na področju nacionalnih poklicnih kvalifikacij zahtevana nižja izobrazba kot jo predpisuje zakon, in člani komisije so se spraševali, kako je to mogoče in kdo ter kako nadzira izvajalce izobraževanja v dejavnosti zasebnega varovanja in da je treba to anomalijo odpraviti.

Komisija ugotavlja, da je danes zasebno varovanje nujno, dejavnost vstopa tudi v šole, vrtce, druge javne ustanove, na javne prireditve in drugam. Člani komisije so izpostavili, glede na predstavljene podatke, da je največji naročnik storitev zasebnega varovanja država oziroma posamezna ministrstva. Izbira izvajalca varovanja pa največkrat sloni na »najnižji ceni«, ki ne zagotavlja niti minimalne plače zaposlenim. To je po mnenju članov komisije eden od močnih argumentov za sprejem zakonodajne iniciative, saj bi morala biti ravno država tista, ki ne dopušča kršitev na področju delovnih razmerij in pravic, ki izhajajo iz delovnega razmerja in bi zato morala biti še posebej pazljiva pri javnih razpisih in porabi proračunskega denarja.

Številni zaposleni v dejavnosti zasebnega varovanja prejemajo plačo, ki je nižja od minimalne oziroma je njihovo osnovno delo ovrednoteno na okoli 500 evrov bruto in dobijo izplačano minimalno plačo, ker jih varuje Zakon o minimalni plači (ZMinP). Komisija izpostavlja, da je to velik problem, ker nizko vrednotenje dela ni nevtrarno, iz tega naslova sledijo pokojninski prispevki in nadomestilo za bolniško odsotnost, zato je bilo na seji komisije postavljeno vprašanje, zakaj se ne sprejme zakonska sprememba, ki bi zahtevala, da se pokojninski prispevki obračunajo od izplačane minimalne plače, saj dolgoročno ti ljudje ob upokojitvi ali bolniški odsotnosti pristanejo na socialnem robu.

Komisija je izrazila podporo zakonodajni iniciativi, ki poskuša nadomestiti socialni dialog, ker se delodajalec v praksi ni bil pripravljen dogovoriti z zaposlenimi o pogojih dela in o vrednotenju tega dela. Zakonodajna iniciativa je možnost, ki to lahko nadomesti. S strani nekaterih članov komisije je bilo izraženo prepričanje, da so

kolegi iz Zveze svobodnih sindikatov in sindikat dejavnosti izčrpali vse druge možnosti rešitve problema in je zakonodajna iniciativa še edina možnost. Prav tako je bilo opozorjeno, da zakonodajna iniciativa ne more rešiti vseh težav v dejavnosti. V nadaljevanju postopka sprejemanja zakonodajne iniciative je mogoče dilemo glede zahtevanih stopenj izobrazbe za posamezne poklice v dejavnosti zasebnega varovanja, na kar je bilo opozorjeno v razpravi, še preveriti. Komisija se je tudi strinjala, da varnostniki opravljajo zelo specifično delo, saj so jim s strani države podeljena pooblastila za opravljanje nalog, zato mora celoten sistem zasebnega varovanja, tako izobraževanje kadra kot izvajanje nalog, pri državljanih vzbujati zaupanje. Bistven del tega pa je tudi ustrezen nadzor države nad dejavnostjo, vključno z upoštevanjem delovnopravne zakonodaje.

Pobudnica zakonodajne iniciative se je po koncu razprave zahvalila za vse razprave in opozorila, da mnoge pobude presegajo vsebino zakonodajne iniciative. Nekatere zahteve, predlogi, vprašanja so bili naslovljeni na državne institucije, saj je problematika zelo široka. Poudarila je, da se pobudniki niso ukvarjali z vprašanji nadzora izobraževanja za nacionalne poklicne kvalifikacije in kako se to v praksi izvaja in ali so usklajeni pogoji. Gre za vprašanja, ki jih bo treba odpreti in razjasniti v komunikaciji z Ministrstvom za vzgojo in izobraževanje, Ministrstvom za pravosodje, Ministrstvom za notranje zadeve in še kom.

Osnovni razlogi za vložitev zakonodajne iniciative so bili pojasnjeni v uvodu in tudi s strani obeh predstavnikov reprezentativnega sindikata. Pobudnica zakonodajne iniciative je pojasnila, da je v prehodnih določbah urejeno, da se za tiste, ki že delajo v dejavnosti po spremembi zakonodaje ne spremeni nič in jim ne bo treba delati dokvalifikacij. Ambicija zakonodajne iniciative pa je, da je dejavnost zasebnega varovanja v prihodnje bolje urejena.

Pobudnica zakonodajne iniciative je v odzivu na razprave še enkrat potrdila, da večino uslug zasebnega varovanja potrebujejo državne institucije oziroma tisti, ki to plačujejo iz proračuna in zato je nedopustno, da se v tem segmentu tekmuje s ceno dela in z izbiranjem najcenejšega ponudnika, kar običajno pomeni nizke plače varnostnikov, ki se jih najema.

Glede sodelovanja z ministrstvi se je Ministrstvo za notranje zadeve odzvalo, ampak je sporočilo, da ni pristojno, zato tudi pobuda za zakonodajno iniciativo. Pobudnica zakonodajne iniciative je glede vprašanj, ali bo zakonodajno iniciativo obravnavala tudi Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance komisijo obvestila, da je bil z njene strani predsednik Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance obveščen o zakonodajni iniciativi.

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen Rajko Fajt.

Predsednik
Rajko Fajt, l. r.

