



Številka: 501-01-13/2019/6
Ljubljana, 20. 1. 2020

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, 6/14 in 26/15), pripravila naslednje

Poročilo

k Predlogu zakona o dopolnitvi Zakona o zdravstveni dejavnosti – zakonodajna iniciativa

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 7. izredni seji 16. 1. 2020 obravnavala zakonodajno iniciativo - Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o zdravstveni dejavnosti, ki jo je v obravnavo Državnemu svetu predložila Komisija Državnega sveta za kulturo, znanost, šolstvo in šport (v nadaljevanju: pobudnica).

Komisija predlog zakona **podpira**.

Komisija je bila seznanjena z namero predlagateljice, da se s predlagano dopolnitvijo Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju: ZZDej) z novim 63.a členom razreši problematiko, za katero pristojni državni organi že več kot tri leta ne najdejo ustrezne rešitve. Kot je pojasnil predstavnik pobudnice za sprejem novele ZZDej, je bila zakonodajna iniciativa v obravnavo Državnemu svetu predložena na pobudo Iniciative 300 Italia, v kateri so združeni diplomanti fizioterapije iz Italije, ki so v Sloveniji končali formalno šolanje v visokošolski instituciji dodiplomskega programa fizioterapevt, ki je potekal v italijanskem jeziku in je bil kot tak akreditiran s strani slovenskih pristojnih organov. Ker je med njihovim študijem v 2016 prišlo do spremembe zakonodaje (sprejet je bil Zakon o spremembah in dopolnitvah določenih zakonov s področja zdravstvene dejavnosti (ZdZPZD), ki je posegel tudi v 63. člen ZZDej), na podlagi katere se pristop k strokovnemu izpitu po opravljenih študijskih obveznostih pogojuje z dokazili o znanju slovenskega jezika. Posledično navedeni italijanski študenti fizioterapije po opravljeni diplomi zaradi jezikovnih ovir ne morejo pristopiti k opravljanju strokovnega izpita ne v Sloveniji (zaradi neznanja jezika) kot tudi ne v Italiji (zaradi neskladja študijskih programov). Brez opravljenega strokovnega izpita pa ne morejo pridobiti poklicne kvalifikacije, na podlagi katere bi storitve fizioterapije lahko opravljali v Italiji, kar naj bi bil tudi njihov osnovni namen.

Ker je pobudnica ocenila, da zgoraj omenjeni diplomanti niso krivi za nastali, trenutno brezizhoden položaj, saj na spremembo zakonodaje niso imeli vpliva, predlaga, da se z novim 63.a členom, ne glede na določbo prve alineje sedmega odstavka 63. člena ZZDej,

tistim diplomantom, ki so v Republiki Sloveniji zaključili študij v jeziku, ki ni slovenski, kril kandidat sam. Takšna rešitev med drugim ohranja aktualne vse določbe zakona, ki ureja postopek priznavanja poklicnih kvalifikacij za opravljanje reguliranih poklicev v Republiki Sloveniji, kar pomeni, da bi diplomanti, ki strokovni izpit opravili v tujem jeziku (v tem primeru italijanskem) s pomočjo tolmača, če bi se želeli zaposliti v Sloveniji, morali predložiti dokazila o znanju slovenskega jezika šele po priznanju poklicne kvalifikacije, natančneje ob vpisu v register izvajalcev zdravstvenih poklicev in ne že ob opravljanju strokovnega izpita. S tem se po besedah zastopnikov Iniciative 300 Italia izenačuje položaj tujcev, ki študirajo v Republiki Sloveniji in morajo v Republiki Sloveniji opraviti strokovni izpit, ki je predpogoj za pridobitev poklicne kvalifikacije, ter tujcev, ki so študij zaključili v tujini in za priznanje poklicne kvalifikacije zaprosijo v Republiki Sloveniji. Oboji bi znanje slovenskega jezika morali po novem dokazovati šele ob vpisu v register izvajalcev zdravstvenih poklicev.

Komisija ugotavlja, da predstavniki samostojne visokošolske izobraževalne ustanove Alma Mater Europaea, pod katere okrilje sodi prej omenjeni visokošolski dodiplomski program fizioterapevt, ki se izvaja v italijanskem jeziku, in zastopniki Iniciative 300 Italia izpostavljajo željo Republike Slovenije po večji internacionalizaciji študijskega procesa, kar naj bi po njihovem mnenju med drugim dokazovalo tudi 57 milijonov evrov sredstev, ki jih je država namenila doseganju zadanih ciljev na tem področju. Kljub temu, da se število tujih študentov v Sloveniji povečuje, se Slovenija s takšnimi primeri slabe prakse kot je aktualni po mnenju zastopnikov Iniciative 300 Italia oddaljuje od zadanih ciljev. Izpostavljajo tudi opozorila OECD o prevelikem številu reguliranih poklicev v Sloveniji in na novo Direktivo 958/2018, ki govori o sorazmernosti pri predpisovanju pogojev za regulirane poklice in ki jo je treba implementirati do julija 2020. Menijo, da se javni interes v zvezi z uporabo slovenskega jezika lahko izkazuje zgolj po priznanju poklicne kvalifikacije, in sicer ob vpisu v register izvajalcev posameznega poklica, in potem ponovno v procesu zaposlitve (preveri delodajalec) ali samozaposlitve (v skladu z Zakonom o javni rabi slovenščine). Torej v povezavi z izvajanjem dejavnosti, ne pa že v fazi opravljanja strokovnega izpita. Opozarjajo tudi na dopis, ki naj bi ga Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti decembra 2018 poslalo vsem ministrskim resorjem, in v katerem naproša pristojne organe za pripravo predpisov, v katerih se predpisuje izobrazbene pogoje za opravljanje reguliranih poklicev, da spremljajo tako sprejem novih izobraževalnih in študijskih programov kot tudi spremembe na področju usposabljanja. In da, v kolikor so slednje relevantne za posamezna področja, ustrezno spremenijo in dopolnijo področno zakonodajo. Zastopniki Iniciative 300 Italia izpostavljajo, da je bilo ravno za takšne primere, kot je obravnavani, priporočeno, da se spremeni področna zakonodaja pri reguliranih poklicih na način, da se jih naredi manj omejujoče.

Komisija je bila seznanjena tudi s stališčem pristojnega Ministrstva za zdravje, ki poudarja, da je pripravljeno sodelovati v postopku iskanja rešitev s ciljem, da se področje uredi legalno in ustrezno, k čemur se je osebno zavezal minister za zdravje na sestanku s predstavniki Iniciative 300 Italia 13. 1. 2020. Kar se tiče pripomb predstavnikov Iniciative 300 Italia o prevelikem številu reguliranih poklicev pa je Ministrstvo za zdravje poudarilo, da so poklici s področja zdravstva upravičeno med reguliranimi poklici in da je tudi znanje slovenskega jezika pri delu s pacienti eden od ključnih predpogojev, ki zagotavlja varno, kakovostno in dostopno oskrbo potencialnih pacientov. Predlaganega novega 63.a člena ZZDej Ministrstvo za zdravje ne podpira, ker po njegovem mnenju ne ureja zgolj nastale

problematike 300 diplomantov fizioterapije iz Italije, ampak uvaja veliko širšo zakonsko podlago za uveljavljanje pravice do opravljanja strokovnega izpita s pomočjo tolmača – za vse profile zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev in tudi za vse diplomante, ki bodo želeli strokovni izpit opravljati v tujem jeziku s pomočjo tolmača kdaj v prihodnje. Ministrstvo za zdravje se posledično zavzema za drug način razrešitve nastale problematike, pri čemer ni predstavilo nobene alternativne rešitve.

Komisija ugotavlja, da ima pomisleke glede ustreznosti predlagane zakonske dopolnitve tudi Razširjeni strokovni kolegij za fizioterapijo (v nadaljevanju: RSK za fizioterapijo), ki je posvetovalni organ Ministrstva za zdravje in ki poudarja, da je treba pri razreševanju problema upoštevati tudi stroko. RSK za fizioterapijo izraža skrb predvsem zaradi predlaganega načina opravljanja strokovnega izpita v tujem jeziku, in sicer s tolmačem. Opozarja, da ni jasno opredeljeno, o kakšne vrste tolmaču je govora (sodnega, strokovnega ...), kar lahko pomembno vpliva na kvaliteto izvedbe strokovnega izpita in posledično tudi na zagotavljanje varne in kvalitetne oskrbe pacientov. Opozarjajo tudi na to, da ni jasno opredeljeno, ali bi novo pravico iz 63.a člena izkoristilo vseh 300 diplomantov naenkrat. Če je temu tako, potem RSK za fizioterapijo opozarja, da to v kratkem času ni izvedljivo, saj že slovenski diplomanti po zaključku študija fizioterapije na strokovni izpit čakajo tudi mesec dni. Hkrati se RSK za fizioterapijo sprašuje, ali je bilo vseh omenjenih 300 diplomantov vpisanih v navedeni študijski program fizioterapije v italijanskem jeziku pred spremembo ZZDej ali pa se morda vpis v navedeni študij še vedno izvaja in bo takšnih primerov v prihodnje lahko še več. Prav tako opozarja, da vpogled v akreditacijo študijskega programa, na podlagi katerega so študij opravljali omenjeni diplomanti, ni možen ter da ni jasen način opravljanja pripravništva v okviru navedenega programa. RSK za fizioterapijo dvomi, da so lahko diplomanti pripravništvo opravili v Italiji, saj program pripravništva na področju fizioterapije v Italiji ni primerljiv s programom pripravništva na področju fizioterapije v Sloveniji. Posledično RSK za fizioterapijo opozarja, da če navedeni diplomanti še niso opravili pripravništva, ki je predpogoj za pristop k strokovnemu izpitu, lahko pride do dodatne ovire v postopku v zvezi z znanjem jezika. V skladu s Pravilnikom o pripravništvu in strokovnih izpitih zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev na področju zdravstvene dejavnosti (Uradni list RS, št. 47/18) se namreč kot pripravnik za 6 mesecev zaposli delavec, ki prvič sklene delovno razmerje v Sloveniji in se usposablja za opravljanje posameznega zdravstvenega poklica, kar pomeni, da bi tudi za opravljanje pripravništva obravnavani diplomanti morali znati slovenski jezik na ravni B2. Tako kot Ministrstvo za zdravje je tudi RSK za fizioterapijo opozoril, da novi 63.a člen zelo široko uvaja pravico do opravljanja strokovnega izpita v tujem jeziku s pomočjo tolmača, saj se ne omejuje zgolj na obravnavano skupino domnevno 300 diplomantov fizioterapije, hkrati pa odpira vrata za tovrsten način opravljanja strokovnega izpita tudi v prihodnje.

Predstavniki Alma Mater Europaea so glede pomislekov RSK za fizioterapijo pojasnili, da je v skladu s Pravilnikom o pripravništvu in strokovnih izpitih zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev na področju zdravstvene dejavnosti šestmesečno pripravništvo možno opravljati tudi v tujini, pri čemer niso podali jasnega odgovora na vprašanje RSK za fizioterapijo, ali so diplomanti, ki se jih dotika problematika, že opravili pripravništvo. Glede izvajanja strokovnega izpita s pomočjo tolmača so pojasnili, da se pri predlagani rešitvi išče vzporednice s splošnim upravnim postopkom, v okviru katerega se omogoča opravljanje vseh vrst dejanj pred upravnimi organi na podlagi tolmačenja, a se zaradi mnenja Ministrstva za zdravje, da pri strokovnem izpitu ne gre za upravni postopek,

možnost uporabe tolmača v ZZDej ureja ločeno od Zakona o splošnem upravnem postopku. Strokovnost tolmačev po njihovem mnenju ne bi smela biti sporna. Dodatno so pojasnili, da je predlagana dopolnitev ZZDej z novim 63.a členom posledica ocene Ministrstva za zdravje, da se problematike ne da rešiti s spremembo katerega od obstoječih členov ZZDej. Napovedali so tudi iskanje rešitev po drugih poteh (preko varuhov človekovih pravic na slovenski in evropski ravni; možna je tudi sodna pot), če se rešitve ne bo našlo v najkrajšem možnem času, saj vsak naslednji dan za diplomante iz Iniciative 300 Italia pomeni eno dan več, ko se ne morejo zaposliti in opravljati dela, za katerega so se izobraževali. Poudarjajo tudi, da si želijo, da se v osnovi predložene diktije novega 63.a člena ZZDej ne spreminja in da se s tem omogoči podlage za reševanje morebitnih podobnih situacij tudi v prihodnje.

Podporo predlagani dopolnitvi ZZDej z novim 63.a členom je v svojem imenu izrazil tudi predstavnik Slovenskega združenja fizioterapevtov in kot ustrezno ocenil ureditev, po kateri bi, ne glede na državo, v kateri oseba pridobi formalno izobrazbo, pogoj znanja slovenskega jezika za pridobitev poklicne kvalifikacije moral dokazovati šele ob vpisu v register in ne že ob opravljanju strokovnega izpita. Dodatno je v imenu Slovenskega združenja fizioterapevtov izrazil željo, da bi se z ureditvijo izobraževalnega procesa za pridobitev poklica fizioterapevta približali načinu izobraževanja v drugih državah ali poklicih, kjer se poklicno kvalifikacijo pridobi že z diplomom (npr. v Sloveniji na področju zdravstvene nege). Slovenija je namreč na področju fizioterapije, poleg Hrvaške, edina država v EU, ki pridobitev poklicne kvalifikacije iz naslova fizioterapije pogojuje ne samo s formalno pridobljeno izobrazbo, ampak tudi z opravljenim pripravništvom in strokovnim izpitom. V primeru zgledov iz tujine bi se moralo seveda že v okviru izobraževalnega procesa zagotoviti večje število ur klinične prakse, kar bi zagotovilo, da bi se že s pridobljeno diplomom zagotovilo vse potrebne kompetence za opravljanje poklica. S tem bi se fizioterapevtom, ki bi v Sloveniji opravili formalno izobraževanje in posledično pridobili poklicno kvalifikacijo, omogočilo lažji dostop do odprtega evropskega trga dela. Izraženo je bilo tudi prizadevanje Slovenskega združenja fizioterapevtov za ureditev regulacije poklica na podlagi licenc, predvsem zaradi zagotavljanja varnosti in kakovosti fizioterapevske obravnave, tako v javnem zdravstvenem sistemu kot na področju zasebne fizioterapevske prakse.

Komisiji je svoje stališče predstavilo tudi Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, ki poudarja, da je treba pri obravnavani problematiki razlikovati med izobraževalnim delom procesa (od vpisa v študijski program in njegove izvede, vključno s pridobitvijo diplome), ki je v pristojnosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, in med postopkom za pridobitev poklicne kvalifikacije kot pogoja za dopusten pričetek opravljanja poklica, v tem primeru poklica fizioterapevta, kar je v primeru poklicev na področju zdravstva v izključni domeni Ministrstva za zdravje. Slednje določa, na kakšen način se lahko varno in regulirano pridobi poklic fizioterapevta v Sloveniji. Dodatno pojasnjuje, da kar se tiče akreditacije študijskih programov v skladu z 32. členom Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ in 65/17), ima Alma Mater Europaea, ki izvaja dodiplomski študij fizioterapije v italijanskem jeziku, navedeni študijski program akreditiran pri Nacionalni agenciji Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu za nedoločen čas, v postopku akreditacije pa je bilo zaradi dejstva, da gre za reguliran poklic, pridobljeno tudi soglasje pristojnega Ministrstva za zdravje za zdravje. Tako da z vidika zahtev v okviru izobraževalnega dela procesa pridobitve poklica fizioterapevta ni zaznanih težav.

V razpravi komisije je bila večkrat poudarjena nuja po ureditvi nastale situacije, ki se jo po mnenju komisije razrešuje že nesprejemljivo dolgo časa in s tem posredno meče slabo luč na državo kot celoto. Izpostavljeno je bilo tudi vprašanje retroaktivnosti v 2016 sprejetih sprememb 63. člena ZZDej, s katerimi je bilo kot eden od predpogojev za pristop k strokovnemu izpitu uvedeno dokazilo o znanju slovenskega jezika, brez da bi bilo hkrati določeno ustrezno prehodno obdobje za primere kot je trenutno obravnavani.

Glede pomislekov o strokovnosti tolmačev, ki bi tolmačili v okviru strokovnega izpita, je bilo v razpravi komisije izraženo stališče, da bi njihovo znanje zadoščalo tudi v tem primeru, glede na to, da so sposobni tolmačiti tudi v najbolj občutljivih postopkih kot so kazenski, medtem ko komisija ugotavlja, da so pomisleki Ministrstva za zdravje ter RSK za fizioterapijo glede preširoko zastavljene dikcije novega 63.a člena tehtni, saj je bil tudi namen pobudnice urediti nastalo situacijo za zgolj teh 300 diplomantov iz Italije in ne širše. Komisija se je v zvezi z navedenim, prav tako kot RSK za fizioterapijo, spraševala o tem, ali je bilo po sprejemu ZdZPZD in posledični spremembi 63. člena ZZDej v program za pridobitev poklica fizioterapevt, ki se je izvajal v italijanskem jeziku, vpisanih še kaj študentov, ki tudi ne obvladajo slovenskega jezika do te mere, da bi lahko opravili strokovni izpit v slovenščini, a na to vprašanje ni dobila odgovora. Na seji komisije tudi ni bilo danega podatka o točnem številu študentov, ki se jih problematika dotika, in o tem, ali so navedeni diplomanti že opravili pripravništvo kot predpogoj za opravljanje strokovnega izpita.

Komisija je glede napovedi Ministrstva za zdravje, da se bo iskalo druge poti, ugotovila, da slednje ne glede na to, da je s problematiko seznanjeno že več let, še ni predložilo nobenega alternativnega predloga za njeno razrešitev, prav tako ni ponudilo možne spremembe ali dopolnitve dikcije predlaganega novega 63.a člena ZZDej.

Glede na vse navedeno je bilo v razpravi komisije pozvano k razmisleku o amandmiranju člena na način, da bi se ga ustrezno omejilo zgolj na obravnavano skupino diplomantov, kar je možno izvesti do konca obravnave zadeve na seji Državnega sveta v skladu z 72. členom Poslovnika Državnega sveta ali pa tudi kasneje v okviru zakonodajnega postopka. Posledično je bilo predlagano, da Državni svet, ne glede na nekatere izpostavljene dileme, na podlagi svojih pristojnosti pomaga razrešiti dano situacijo na način, da v zakonodajno proceduro vloži obravnavano dopolnitev ZZDej in s tem spodbudi iskanje končne rešitev. Pri tem bodo, ne glede na to, ali se bo v predloženi novi 63.a člen ZZDej poseglo že v fazi obravnave znotraj Državnega sveta ali ne, ostale odprte možnosti za njegove spremembe in dopolnitve tudi še v okviru zakonodajnega postopka.

V razpravi se je komisija dotaknila tudi predlagane pospešene deregulacije poklicev, tudi zdravstvenih, za kar so se v povezavi z Direktivo 958/2018 in priporočili OECD glede regulacije poklicev zavzeli predstavniki Alma Mater Europaea. Komisija je v preteklosti pri obravnavi določenih zakonodajnih rešitev večkrat opozorila na negativne posledice pospešene deregulacije posameznih dejavnosti in poklicev v Sloveniji v preteklih letih tako na trg dela (pomanjkanje določenih poklicnih profilov in znanj) kot na izobraževalni sistem (zmanjšanje interesa za vpis v posamezne poklicne izobraževalne programe; propad sistema vajeništva itd.). Zaradi specifik zdravstvenih poklicev, kjer je, kot sta poudarila tudi Ministrstvo za zdravje in RSK za fizioterapijo, ključnega pomena varna in kvalitetna oskrba potencialnih pacientov, bi bilo zato po mnenju komisije nujno ohraniti

določeno stopnjo regulative navedenih poklicev. Pri tem je bilo dodatno poudarjeno, da je v okviru zdravstvenih, pa tudi drugih poklicev, kjer je razumevanje stranke ključnega pomena za opravljanje storitve, nedvomno nujno preverjati tudi znanje slovenskega jezika ob vstopu na trg dela in izvajanju dejavnosti. Komisija se je ob tem zavzela za jasna pravila tako v izobraževalnem sistemu kot v sistemu pridobivanja poklicnih kvalifikacij ter za dosledno zagotavljanje v osnovi določenih pravic vsem, ki vstopajo v naš izobraževalni sistem.

Komisija se je spraševala tudi o učinkih velikega obsega sredstev, ki naj bi jih Slovenija namenila za izvajanje internacionalizacije izobraževalnega sistema, ki (še) niso vidni, in tudi o tem, ali zgolj deklarativnim nameram v okviru strategij na področju izobraževanja dejansko sledijo tudi aktivnosti v praksi. Pri tem je bilo med drugi izpostavljeno vprašanje odnosa med javnim in zasebnim delom izobraževalnega sistema z vidika omogočanja ustreznih pogojev za izvajanje izobraževalnih programov v tujem jeziku tistim izobraževalnim ustanovam, ki so svojo izobraževalno dejavnost pripravljene internacionalizirati in s tem zasledovati prej omenjene, na ravni države zastavljene cilje. Poudarjeno je bilo, da takšna odločitev terja veliko mero angažiranosti pri pridobivanju tujih študentov, kar je povezano tudi s precejšnjimi stroški. Prav tako kot so z velikimi stroški povezani vsi napor, ki se jih trenutno vlaga v razrešitev nastale situacije s 300 diplomanti fizioterapije iz Italije in ki lahko v primeru izbire sodne poti za njeno razrešitev vodi tudi do dodatnih stroškov za državo, z vidika njene morebitne odškodninske odgovornosti. Tudi zaradi navedenega bi bilo treba po mnenju komisije obravnavano problematiko razrešiti nemudoma.

V odzivu na pomisleke Ministrstva za zdravje, RSK za fizioterapijo in razpravo komisije, je predstavnik pobudnice za sprejem novele zakona napovedal, da se bo do seje Državnega sveta dodatno proučilo vse izpostavljene dileme in v primeru, da se bo izkazalo, da je to smiselno in utemeljeno, predlagalo poseg v obstoječo dikcijo predlaganega novega 63.a člena. Pri tem je ponovno izrecno poudaril, da je bil osnovni namen predložene zakonodajne iniciative razrešitev težav prej že večkrat omenjene specifične skupine domnevno 300 diplomantov fizioterapije, ki so bili leta 2016 ob spremembi zakonodaje, ki ureja zdravstveno dejavnost, vpisani v visokošolski dodiplomski program fizioterapevt, ki ga izvaja Alma Mater Europaea, in ne širše urejanje problematike regulacije poklicev ter pridobivanja poklicnih kvalifikacij v primerih, ko se študijski programi izvajajo v tujem jeziku, študenti in diplomanti pa nimajo ustreznega znanja slovenskega jezika za opravljanje obveznosti, ki sledijo po zaključenem študijskem procesu.

* * *

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

Sekretarka komisije
mag. Nuša Zupanec, l.r.

Predsednik komisije
mag. Peter Požun, l.r.