Dopolnjena pobuda ZSDS za temeljito rekonstrukcijo veljavnega modela VZD

Nujno uveljaviti radikalno novo filozofijo varstva pri delu in opolnomočiti svete delavcev!

Združenje svetov delavcev Slovenije (ZSDS) je Vladi RS že dne 21. 4. 2020 podalo pobudo za temeljitejšo rekonstrukcijo aktualnega modela varnosti in zdravja pri delu (VZD) v Sloveniji z gornjim naslovom, katero spodaj dopolnjuje še z nekaterimi dodatnimi sugestijami ter s prilogo, ki vsebuje tudi konkretne predloge sprememb in dopolnitev ustreznih določil veljavnega Zakona o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1) in Zakon o inšpekciji dela (ZID-1), ki bi pomenile njeno celovito normativno realizacijo. V ZSDS ocenjujemo, da so predlagane spremembe zakonodaje nujne za izboljšanje delovanja celotnega sistema VZD v Sloveniji, ki ga bo očitno treba postaviti na povsem nove temelje. To spoznanje sicer res izhaja prvenstveno iz analize izkušenj iz tokratne epidemije Covid-19, vendar pa ugotovitve kažejo na številne generalne slabosti in pomanjkljivosti v sedanji zasnovi tega sistema, ki niso vezane zgolj na izredne okoliščine te in/ali morebitnih bodočih podobnih splošnih zdravstvenih kriz, temveč se jasno kažejo kot čedalje bolj problematične tudi v delovanju tega sistema v »običajnih« okoliščinah.

V Združenju svetov delavcev Slovenije (ZSDS) vsekakor cenimo prizadevanja Vlade RS v zvezi s preprečevanjem širjenja epidemije Covid-19, ki so bila primerjalno gledano vsekakor relativno uspešna. Opozarjamo pa, da je prav ta epidemija med drugim tudi dodobra razgalila nekatere zelo očitne sistemske pomanjkljivosti, praznine in nesprejemljive konceptualne rešitve v sedanjem modelu uresničevanja varnosti in zdravja pri delu (VZD) v Sloveniji, ki zadevajo **vitalne interese delavcev**. Zato na vlado naslavljamo

p o b u d o,

da aktualne izkušnje in nauke iz prakse pri spopadanju s to epidemijo temeljito analizira tudi s sistemskega vidika in se na tej osnovi čim prej loti nujne radikalnejše rekonstrukcije trenutno še vedno veljavne, a zdaj - kot so zelo nazorno pokazale omenjene izkušnje - že močno arhaične in z vidika dolgoročne družbenorazvojne vizije povsem zgrešene zasnove tega modela. Pri tem je ključnega pomena predvsem

takojšnja zakonska ukinitev sedanje sistemske »nadrejenosti« delodajalcev pri sprejemanju najpomembnejših odločitev s področja VZD in ustrezno opolnomočenje svetov delavcev na tem področju.

* * *

V zvezi s tem je nujno opustiti načelo enostranske in izključne »pristojnosti« delodajalcev za avtonomno urejanje tega področja (brez pravice delavcev do soodločanja glede njihovih vitalnih interesov na tem področju), ki je sicer neposredna posledica nedopustno vulgarne interpretacije in izpeljave navidezno logičnega **načela o odgovornosti delodajalca** za zagotavljanje varnega delovnega okolja delavcem kot izhodiščnega načela aktualnega slovenskega modela VZD, na katerem v celoti temelji tudi veljavni Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1)[1]. Nadomestiti ga je treba z **načelom popolne enakopravnosti delodajalca in delavcev pri odločanju**, to je pri načrtovanju, sprejemanju in izvajanju ukrepov VZD. To pa seveda že po logiki stvari zahteva hkratno **opolnomočenje izvoljenih delavskih predstavništev** v podjetjih, tj. svetov delavcev oziroma delavskih zaupnikov za VZD (v nadaljevanju tudi: svetov delavcev[2]), da ob predhodnem vključevanju tudi sindikatov, organiziranih pri delodajalcu:

1. *soodločajo s soglasjem* v skladu z določili ZSDU pri sprejemanju »izjave o varnosti z oceno tveganja« kot temeljnega internega splošnega akta s področja VZD;
2. imajo pravico kadarkoli *zahtevati potrebne spremembe in dopolnitve tega akta*, v primeru neodzivnosti delodajalca pa (kot mehanizem »samopomoči«) pravico *s svojim sklepom zadržati* opravljanje dela delavcev ali dejavnosti delodajalca do dokončne odločitve pristojnega organa o utemeljenosti njihove zahteve,
3. so pooblaščeni izvajati *notranji nadzor na tem področju***,**

s čimer (šele) bo v končni fazi ustrezno osmišljena tudi **državno-nadzorna funkcija inšpekcije dela** glede kakovosti in doslednega izvajanja »izjav o varnosti z oceno tveganja« v praksi in bistveno povečana njena učinkovitost. Načelo enostranske odgovornosti delodajalca za varno delovno okolje pa mora iz razumljivih razlogov seveda še naprej veljati glede njegove dolžnosti **zagotavljanja materialnih pogojev** za izvajanje dogovorjenih varnostnih ukrepov[3], kajti tudi ustvarjeni poslovni rezultat delovnega procesa je zaenkrat sistemsko še naprej v celoti njegov.

Konkreten predlog ustreznih **sprememb in dopolnitev zakonskih določil**, predvsem določil Zakona o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1) in Zakona o inšpekciji dela (ZID-1), ki bi pomenile celovito normativno realizacijo zgoraj predlagane nove zasnove modela VZD v Sloveniji, je priloga te pobude.

Skladno s povedanim predlagamo tudi, da Vlada RS na podlagi prvega 4. člena ZVZD-1 po posvetovanju s strokovno javnostjo in socialnimi partnerji v Ekonomsko socialnem svetu pripravi predlog **spremenjenega nacionalnega programa varnosti in zdravja pri delu,** ki bo izhajal iz zgoraj predlagane nove zasnove modela VZD, temelječe na enakopravni vlogi delavcev in njihovih predstavnikov pri načrtovanju, sprejemanju in izvajanju ukrepov na tem področju.

---

[1] Prvi odstavek 5. člena ZVZD-1 v poglavju »Temeljna načela« se glasi: *»(1) Delodajalec mora zagotoviti varnost in zdravje delavcev pri delu. V ta namen mora izvajati ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev ter drugih oseb, ki so navzoče v delovnem procesu, vključno s preprečevanjem, odpravljanjem in obvladovanjem nevarnosti pri delu, obveščanjem in usposabljanjem delavcev, z ustrezno organiziranostjo in potrebnimi materialnimi sredstvi.«*

[2] Delavski zaupnik za varnost in zdravje pri delu ima enke pristojnosti kot svet delavcev, izvoli pa se v družbah z manj kot 20 delavci, kjer ni možno oblikovati sveta delavcev.

[3] Določba 14. člena ZVZD-1 pravi: *»Zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu delavcu ne sme povzročiti finančnih obveznosti, prav tako pa zdravstvene posledice opravljanja dela ne smejo prizadeti delavčeve plače ter posegati v njegov z delom pridobljeni materialni in socialni položaj.«*

Kratkoročno, se pravi posebej za potrebe učinkovite(jše)ga ukrepanja v primeru morebitne ponovitve epidemije koronavirusa SARS-Cov-2 ali izbruha podobne nalezljive bolezni upoštevaje izkušnje iz tokratne epidemije Covid-19, pa predlagamo, da Vlada vsa doslej, tj. v času trajanja epidemije, izoblikovana in za zdaj zgolj »nezavezujoča« priporočila in navodila za tovrstno ukrepanje delodajalcev[4] **pretvori v obligatoren predpis** (tj. odlok, uredbo ali pravilnik), ki bo tako omogočal tudi ustrezno učinkovito **ukrepanje inšpekcije dela zoper »družbeno neodgovorne« delodajalce**. Prav iz tega razloga tudi predlagamo, da vlada to pobudo - čeprav je v osnovi dolgoročnejšega značaja in se ne nanaša izključno le na omenjene trenutne razmere, ampak predvsem na »sistemska« vprašanja vzpostavljanja učinkovitega modela VZD v Sloveniji na splošno - obravnava prioritetno kot sestavni del ukrepov za odpravljanje negativnih gospodarskih in vseh drugih posledic te epidemije.

U t e m e l j i t e v:

Kritična analiza, predstavljena v nadaljevanju, kot rečeno, ni usmerjena v morebitno kritiziranje aktualnih konkretnih ukrepov vlade ter posameznih delodajalcev v zvezi s preprečevanjem širjenja epidemije Covid-19, temveč v **trenutno uzakonjen slovenski model VZD na splošno**, katerega nesprejemljivost je ta nepredvidena splošna zdravstvena kriza, na katero nismo bili pripravljeni, dokončno razgalila in pomagala jasno prepoznati njegove hude pomanjkljivosti. Namen te pobude je uporabiti izkušnje te krize za »sistemsko izboljšanje« veljavnega modela VZD v Sloveniji, kajti **večina iz tega izhajajočih spoznanj ni vezanih zgolj na tokratne »izredne/posebne« razmere**, ampak v bistvu v celoti veljajo tudi za »redne/normalne« razmere.

I. Bistvo problema

Daleč najpomembnejše spoznanje, za katerega je »zaslužna« ta epidemija in pred katerim si zdaj preprosto ni več mogoče zatiskati oči, je zagotovo predvsem to,

a)
da imajo v veljavnem modelu VZD **v bistvu še najmanj »besede«** prav tisti, katerim naj bi pravzaprav služil, oziroma, za varnost katerih pravzaprav gre, tj. delavci, kar je seveda vsekakor povsem izven tudi najbolj elementarne zdravorazumske logike, in

b)
da je zato v praksi kljub povsem drugačnim proklamiranim načelom pri organizacijskem odločanju njihov interes in »pravica« do zagotovljene optimalne varnosti **pogosto popolnoma v drugem planu in zapostavljen v primerjavi z ekonomskimi interesi delodajalcev**[5], kar

[4] Pomembna so lahko zlasti tovrstna priporočila in navodila, ki jih je pripravil NIJZ.

[5] V določbi 11. člena z naslovom »(pravica do varnosti in zdravja pri delu) ZVZD-1 izrecno pravi: *»Delavec ima pravico do dela in delovnega okolja, ki mu zagotavlja varnost in zdravje pri delu.«* O uresničenosti te pravice pa je seveda mogoče govoriti le, kadar so tovrstni zaščitni ukrepi po vsebini in obsegu »optimalni«, ne morda zgolj takšni in tolikšni, kolikor dopuščajo finančne zmožnosti konkretnega delodajalca, ne da bi to »krnilo« njegov pričakovani dobiček. Kakršnokoli »tehtanje« med interesom in pravico delavcev do optimalne VZD na eni in ekonomskimi interesi delodajalca na drugi strani, je torej sistemsko nedopustno, ampak se lahko drugonavedeni interes začne uresničevati šele na točki, ko je celovito realizirana omenjena pravica delavcev. A dejstva iz prakse so drugačna, ker to iz navedenih razlogov sistem zdaj pač dopušča. In to je tisto, kar ne bi smelo veljati kot sprejemljivo.

brez dvoma pomeni hudo sistemsko anomalijo, ki v praksi dopušča nesprejemljive opustitve in tudi zlorabe v škodo delavcev zaradi nezagotavljanja optimalne ravni ukrepov VZD in zato nujno terja radikalno prenovo temeljne filozofije, iz katere izhaja zdaj veljavna zakonodaja na tem področju.

Kajti, če razgrnemo kopreno najrazličnejših visokoletečih načel o **absolutni prioriteti zdravja in življenj ljudi** pred vsemi drugimi legitimnimi družbenimi interesi, zlasti pa pred zasebnimi ekonomskimi (profitnimi) interesi lastnikov kapitala podjetij - delodajalcev, na kakršnih naj bi temeljil veljavni model VZD, se izpod nje pokaže ravno nasproten koncept družbenoekonomskih odnosov na tem področju. To je koncept, v katerem ima praviloma e**konomski interes delodajalcev prednost** pred varovanjem zdravja in življenj delavcev, izjeme pa zgolj potrjujejo pravilo. Ta interes lahko namreč v sedanjem modelu VZD (prav zaradi omenjene formalne odločevalske »nemoči« delavcev) brez kakršnikoli sistemskih preprek marsikdaj tudi povsem prevlada nad interesom in pravico zaposlenih do - fizične in tudi pravne - varnosti. Kar še posebej očitno pride do izraza v situacijah, kakršna je bila ta s koronavirusom (čeprav, kot rečeno, tudi v »normalnih« situacijah v bistvu ni prav nič drugače).

1. Eklatantni primeri nedopustnih »legalnih« zlorab

Ni namreč moč enostavno spregledati nekaterih več kot očitnih **anomalij,** ki so se na obravnavanem področju dogajale v razmerah epidemije Covid-19, ne da bi se bilo ob tem nujno resno zamisliti nad sistemsko ureditvijo, ki to omogoča. V mislih imamo seveda predvsem splošno znano in **naravnost strašljivo dejstvo**, da so bili v teh razmerah delavci v številnih podjetjih (tudi v tistih gospodarskih dejavnostih, ki sicer nikakor ne sodijo med »nujne«) kljub očitno pomanjkljivim sprejetim zaščitnim ukrepom in s tem nedopustno povečani nevarnosti za potencialne okužbe[6] s strani delodajalcev **prisiljeni**[7] **hoditi na delo tudi v teh zanje zelo negotovih varnostnih razmerah (!?)**[8], pri čemer pa:

- jim veljavna zakonodaja s področja VZD ne daje na razpolago popolnoma nobenega pravnega mehanizma za **»enakopravno soodločanje«** o tem, kdaj so oziroma niso z

[6] Da to ni trditev na pamet oziroma zgolj na podlagi nepreverjenih govoric, pričajo med drugim tudi ugotovitve Inšpektorata RS za delo v dokumentu z naslovom »Inšpektorat ugotavlja pomanjkljivo izvajanje ukrepov za zaščito delavcev«, objavljenem na spletni strani IRSD na naslovu https://www.gov.si/novice/2020-03-25-inspektorat-ugotavlja-pomanjkljivo-izvajanje-ukrepov-za-zascito-zdravja-delavcev/ (vpogledano dne 20. 4. 2020). Mediji so na dan 21. 4. 2020 poročali o 200 prijavah kršitev v zvezi s koronavirusom (od tega se jih kar 65 % nanaša na varnost in zdravje pri delu, 35 pa na pravno varnost zaposlenih), ki jih je prejel inšpektorat v času od razglasitve epidemije Covid-19. In to je (bil) kajpak brez dvoma le vrh ledene gore. Dejstvo pa je, da nikoli ne bomo vedeli, koliko ljudi se je s koronavirusom v resnici okužilo na svojih delovnih mestih v svojih delovnih sredinah (že po logiki stvari je jasno le, da so vsekakor bile), kajti vlada tega področja (tj. neodgovornih ravnanj številnih delodajalcev) nikoli tudi sploh ni izpostavljala kot potencialno problematičnega za javno zdravje in se z njim kakorkoli posebej ukvarjala.

[7] Prisila v tem smislu je povsem neposredna, tj. grožnja z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi zaradi kršite delovnih obveznosti. S tezo o domnevni tudi posredni, tj. ekonomski prisili, ki naj bi v končni posledici v kakršnikoli krizi vedno prizadela predvsem delavce - lastnike dela in ne lastnike kapitala, in da je torej (če želijo iz eksistenčnih razlogov obdržati delo) nadaljevanje proizvodnje v kakršnihkoli razmerah predvsem v njihovem interesu, pa na tem mestu ne polemiziramo. Ne samo zato, ker z vidika utemeljevanja bistva te pobude niti ni posebej relevantna, ampak ker je tudi sicer povsem nesmiselna.

[8] Pri tem je na načelni ravni povsem nepomembno kakšen je bil razlog za pomanjkljive zaščitne ukrepe, tj. ali jih delodajalec ni sprejel in uveljavil zaradi svoje »malomarnosti«, ali zaradi pomanjkanja ustreznih zaščitnih sredstev na trgu, ali pa zato, ker jih - vsaj nekaterih (npr. predpisane fizične distance) - zaradi specifik konkretnega delovnega procesa objektivno sploh niti ni možno uveljaviti oziroma so v dani proizvodnji objektivno neuresničljivi. Proizvodnja se v teh razmerah v nobenem primeru ne bi smela nadaljevati.

vidika VZD pogoji dela »sprejemljivi« in omogočajo varno nadaljevanje dela[9], ter za morebitno učinkovito **»samopomoč«** (npr. v obliki pravice sveta delavcev, da po potrebi začasno zadrži odločitev delodajalca o nadaljevanju proizvodnje) v primeru, da jih delodajalec pod grožnjo krivdne odpovedi pogodbe o zaposlitvi sili delati tudi v »varnostno nesprejemljivih« pogojih in razmerah[10],

- jih država s svojim tokratnim pristopom k sprejemanju antikorona ukrepov pred tovrstnimi nesprejemljivimi ravnanji neodgovornih delodajalcev ni ustrezno sistemsko zaščitila, kajti nujnih antikorona ukrepov za podjetja na splošno ni določila z zavezujočimi »predpisi« (zakoni, odloki, uredbami, pravilniki ipd.), pač pa je namesto tega delodajalce zgolj »pozivala« k uresničevanju **nezavezujočih smernic in priporočil stroke** (predvsem NIJZ)[11];
- jim ravno zaradi takšnega »neukrepanja« države v omenjenih primerih **ni mogla zares učinkovito pomagati niti inšpekcija dela**, ki je po zakonu pristojna nadzirati in po potrebi tudi ustrezno sankcionirati le /ne/izvajanje »predpisov«, ne pa tudi nezavezujočih strokovnih priporočil, če jih delodajalec ni posebej implementiral v svoji »izjavi o varnosti z oceno tveganja« kot zavezujočem splošnem aktu[12].

Skratka, skoraj nepojmljivo se zdi, da veljavni sistem VZD tovrstna »družbeno neodgovorna« ravnanja posameznih delodajalcev in hude zlorabe, pogojene s prednostnim zasledovanjem

---

[9] Po veljavni zakonodaji imajo delavci, kot bo pojasnjeno še v nadaljevanju te pobude, pravico biti o vprašanjih VZD le »konzultirani«, torej podati svoja mnenja, stališča in predloge, ki pa za delodajalca niso zavezujoče! In v tem je pravzaprav tudi temeljni izvor problematičnosti celotnega aktualnega zakonskega modela VZD.

[10] Zakonska pravica delavcev odkloniti delo, če mu delodajalec ne zagotovi varnega delovnega okolja, je na videz sicer zelo močan in učinkovit, v resnici pa zelo omejen tovrsten mehanizem samopomoči. Pa ne zgolj zato, ker si danes le redki delavci v strahu za svojo službo drznejo tvegati s takšno potezo kljubovati delodajalcu, tako da že iz tega razloga ostaja ta pravica v praksi zgolj mrtva črka na papirju, ampak predvsem tudi zato, ker po 52. členu ZVZD-1 v obravnavanem smislu to pravico delavec lahko uporabi le, če »*mu grozi neposredna nevarnost za življenje ali zdravje, ker niso bili izvedeni predpisani varnostni ukrepi, ter zahtevati, da se nevarnost odpravi.«* Se pravi: (1) ogroženo mora biti življenje, morebitna ogroženost zgolj zdravja ni dovolj; (2) nevarnost mora biti neposredna, ne zgolj posredna in statistično manj verjetna, tako kot to velja, denimo, v primeru okužbe s koronavirusom; in kar je morda še bolj bistveno (3) ta pravica velja le, če delodajalec ne izvaja »predpisanih« varnostnih ukrepov (tj. ukrepov, določenih v delodajalčevi »izjavi o varnosti« ali v podzakonskih aktih), ne pa tudi, če tovrstni ukrepi sploh niso predpisani, ali pa, če so predpisani bistveno pomanjkljivo. Skratka, s to zakonsko pravico si delavci v resnici niti formalno ne morejo prav veliko pomagati, in sicer ne v »normalnih«, še manj pa v takšnih ali drugačnih »posebnih« oziroma »izrednih« razmerah.

[11] Za razliko od številnih predpisov, ki so določali konkretne ukrepe, zavezujoče za državljane na splošno, ni bil sprejet noben predpis, ki bi določal za delodajalce zavezujoče ukrepe za varstvo pred okužbami na delovnih mestih. (Celo več, iz nekaterih predpisov, ki so določali splošne antikorona ukrepe kakršni bi sicer po logiki stvari vsekakor morali veljati prav za vse primere možnih okužb, torej tudi za tiste v zvezi z delom, so bile že s predpisi samimi izrecno izvzete in izključene nekatere potenicialno sicer zelo »nevarne« situacije, kolikor so bile povezane z opravljanjem dela za delodajalce. Tipičen primer je bil, denimo, ukrep prepovedi zbiranja na javnih mestih, ki pa - presenetljivo - ni veljal, če je šlo za do pet sodelavcev, ki so se v istem avtomobilu peljali v službo ali iz nje!?) Ob dejstvu, da je bila Covid-19 nov pojav, ki v varnostnem smislu še ni bil »pokrit« z obstoječimi izjavami delodajalcev o varnosti z ocenami tveganja, je to ravnanje države vsekakor sila nenavadno, kajti na ta način je glede tega vidika VZD nastala velika »varnostna praznina«, ki jo je potem pač vsak delodajalec s »priporočenimi« ukrepi zapolnjeval (ali pa tudi ne) povsem po prosti presoji, delavci pa so sistemsko ostali brez kakršnikoli zagotovil za svojo vsaj elementarno varnost pred okužbami na delovnem mestu. Takšno ravnanje države pa je bilo povsem načelne narave in v celoti pogojeno z uvodoma navedeno sporno filozofijo o edini in izključni odgovornosti delodajalcev za to področje. Predsednik Vlade je, denimo, na tovrstne kritike tega vidika vladne politike boja proti koronavirusu dne 30. marca prek twitterja tudi izrecno odgovoril s tezo, da so pač »delodajalci (in ne država, op.a.) dolžni poskrbeti za varno delovno okolje za svoje zaposlene«.

[12] K temu pa ga ZVZD-1 ne zavezuje, kajti po prvi alineji tretjega odstavka 17. člena ZVZD-1 je »obvezna« sestavina izjave o varnosti z oceno tveganja le *»načrt za izvedbo predpisanih zahtev in ukrepov«*, ne pa tudi tistih, ki jih stroka zgolj priporoča in ki jih delodajalec v to izjavo vključi (ali pa tudi) povsem na prostovoljni podlagi.

lastnih ekonomskih/profitnih interesov[13] na račun vitalnih oziroma eksistemčnih (v najožjem smislu te besede) interesov delavcev po varnem delovnem okolju sploh **dovoljuje in omogoča**[14]. in to celo povsem nesankcionirano. A očitno jih (kajpak še zdaleč ne samo v tovrstnih primerih nalezljivih bolezni, ampak tudi na številnih drugih področjih VZD), in **to naj bo znak za alarm**. S takšnim sistemom mora biti namreč brez dvoma nekaj hudo narobe, in to že v samih temeljih!

2. Ključno sistemsko vprašanje

Vse pa se v bistvu vrti okrog takšne ali drugačne interpretacije zgoraj omenjenega temeljnega načela o **edini in izključni odgovornosti delodajalca** za zagotavljanje varnega in zdravega delovnega okolja To načelo ima namreč, kot že rečeno, tudi svojo - zelo pomembno - drugo plat, na katero aktualna teorija in praksa VZD žal nista dovolj pozorni. To pa je predvsem vprašanje,

- ali omenjeno načelo res samoumevno predpostavlja tudi **izključno »pristojnost« delodajalca** (tj. enostavno popolno izključitev enakopravnih soodločevalskih pravic delavcev, za katerih varnost sicer gre[15]) glede sprejemanje vseh ključnih odločitev na tem področju, ki seveda omogoča tudi popolno prevlado njegovih interesov nad interesi delavcev pri teh odločitvah;
- ali pa zakonska dodelitev takšne izključne pristojnosti delodajalcu morda vendarle pomeni **prehudo poenostavitev in pretirano vulgarizacijo bistva in smisla tega načela**.

Menimo, da velja to drugo, in da sedanja izpeljava ter konkretizacija omenjenega načela v veljavnem ZVZD-1, ki delavce **enostavno izključuje** iz soodločanja na tem področju, kot rečeno, predstavlja njegovo nesprejemljivo vulgarizacijo, ki v praksi ustvarja naravnost absurdne situacije, kakršne so se, kot je bilo pojasnjeno zgoraj, še posebej izrazito pokazale v teh kriznih razmerah korona epidemije.

Osnovni problem je v tem, da na ta način veljavni sistem VZD po eni strani delodajalcem pušča zelo široko polje za povsem avtonomno odločanje[16], in v tem delu nanje v celoti prelaga tudi izključno odgovornost za doseženo raven in stanje varnosti in zdravja »njihovih« delavcev, po drugi strani pa (prav zaradi pomanjkanja ustreznega »opolnomočenja« delavcev

[13] Tudi če bi res veljala teza, da delodajalci s takšnim ravnanjem, tj. z vzdrževanjem proizvodnje za vsako ceno tudi v raznih kriznih razmerah, pravzaprav rešujejo gospodarstvo in delovna mesta in da torej v bistvu na ta način delujejo v širšem oziroma splošnem družbenem interesu, kajpak ta širši družbeni interes ni neposreden motiv in agens teh njihovih ravnanj. Pri teh jih neposredno vodi njihov lasten profitni interes, ki pa naj bi po principu Smithove »nevidne roke« v končni fazi privedel do uresničevanja splošnih družbenih interesov. Denimo, da ta princip drži, toda kdo in s kakšno pravico bi lahko zahteval od delavcev, da uresničevanje vseh teh »nadinteresov« plačujejo s svojim zdravjem in življenji? Filozofsko gledano v ekonomiji namreč ni takšnega »nadinteresa«, kateremu bi bili dolžni ljudje žrtvovati svoje zdravje in življenje, zatorej je sleherna razprava o tem, ali in v kakšnih primerih bi bilo obravnavano ravnanje delodajalcev (tj. siljenje ljudi na delo kljub nezadostnim varnostnim ukrepom) eventualno lahko »opravičljivo«. Kakršnokoli tehtanje med ekonomskimi interesi kogarkoli na eni in interesi delavcev po varnosti in zdravju je torej že a priori nedopustno - ti drugi morajo imeti v vsakem primeru absolutno prioriteto.

[14] Nikakor seveda glede tega ne gre poenostavljeno tlačiti vseh delodajalcev v isti koš. Ni pa jih bilo malo, in poudarek je na dejstvu, da sistem tega ne bi smel dopuščati celo niti kot izjeme.

[15] Delavcem namreč veljavna zakonodaja, kot bo podrobneje pojasnjeno še v nadaljevanju, glede vključevanja v odločanje na tem področju priznava le (za delodajalca nezavezujoče) posvetovalne/konzultativne pristojnosti, kar je seveda nekaj popolnoma drugega kot pravica »enakopravnega soodločanja«. Moč dejanskega vpliva delavcev v enem in drugem primeru ni primerljiva. V prvem primeru lahko v svojem interesu le kaj »predlagajo«, v drugem pa po potrebi tudi »zahtevajo«.

[16] Ta avtonomija namreč zajema samostojno odločanje o vsem, kar na tem področju ni posebej in že vnaprej do potankosti »prepisano« s strani države, in tega je seveda ogromno.

samih) **nima vgrajenega nobenega mehanizma**, s katerim bi »neodgovorne« delodajalce »prisilil« k optimalno odgovornim ravnanjem na tem področju.

3. Problem /ne/učinkovitosti inšpekcijskega nadzora

Posebej velja namreč opozoriti, da brez ustrezne rešitve tega sistemskega vprašanja, tj. brez opolnomočenja delavcev samih za /so/odločanje o lastnem delovno-varnostnem položaju, v tem pogledu tudi ne bo mogoče ustrezno osmisliti inšpekcijskega nadzora na obravnavanem področju, ki je, kot je v zgoraj opisanih primerih še posebej nazorno pokazala prav tokratna zdravstvena kriza zaradi epidemije koronavirusa, lahko **v nekaterih primerih praktično popolnoma neučinkovit**. In sicer to velja za vse primere,

- ko ustrezni ukrepi niso konkretneje določeni neposredno s takšnimi ali drugačnimi državnimi predpisi,
- obenem pa so izjave o varnosti z oceno tveganja (v nadaljevanju tudi: izjave o varnosti) posameznih delodajalcev v tem smislu pomanjkljive in – največkrat prav zaradi premajhnega vpliva delavcev na njihovo vsebino – ne vsebujejo vseh nujnih zaščitnih ukrepov, ki izhajajo iz konkretnih potreb konkretnih delovnih procesov,

tako da v varnostni ureditvi določenih vrst tveganj pride do **»praznine«, ki je inšpekcija s svojimi nadzorstvenimi pooblastili pač ne more zapolniti.** Teh primerov pa je v praksi na najrazličnejših področjih VZD ogromno.

Problem je namreč v tem, da:

- po Zakonu o inšpekciji dela (ZID-1) lahko inšpektor dela pravno ukrepa le v primeru kršitve takšnih ali drugačnih **»predpisov«** (zakoni, kolektivne pogodbe, splošni akti itd.) o varnosti in zdravju pri delu, ne pa kar **»arbitrarno«** in po svoji prosti presoji ali na podlagi nekih pravno nezavezujočih »priporočil« stroke,
- ZVZD-1 pa v 19. členu izrecno zavezuje delodajalca k zagotavljanju varnega delovnega okolja **izrecno le »v skladu z izjavo o varnosti z oceno tveganja«**[17] in ne morda kar na splošno, kot bi se pač komu zdelo dobro in pametno.

To pomeni, da inšpektor dela lahko delodajalca po veljavni zakonodaji oglobi, ali mu izreče morebiten kak še težji ukrep (npr. prepovedna odločba v smislu 18. ali 19. člena ZID-1) v bistvu **samo v dveh primerih**:

1. če z ustreznim ocenami tveganj in ukrepi v primerih spremenjenih okoliščin, med katere, denimo, sodijo tudi razne možne epidemije, sploh niti *ni »popravil in dopolnil«* izjave o varnosti z oceno tveganja, tako kot to izrecno zahteva drugi odstavek 17. člena ZVZD-1[18], ali pa,
2. če v tem aktu zapisanih ukrepov *ni izvajal* (ne pa tudi, če zapisani ukrepi eventualno niso »zadostni« po prosti presoji in mnenju inšpektorja, kolikor le-to ni izrecno oprto na jasno določbo kakega za delodajalca zavezujočega predpisa!).

Pravno gledano so torej delodajalci s svojimi ravnanji v vseh uvodoma omenjenih primerih, ko konkretni varnostni ukrepi niso

- niti predpisani z zakonom ali podzakonskim aktom,
- niti določeni v izjavi o varnosti pri posameznem delodajalcu,

---

[17] *»Delodajalec mora zagotavljati varnost in zdravje pri delu v skladu z izjavo o varnosti z oceno tveganja zlasti tako, da: ...«* (19. člen ZVZD-1).

[18] *»2) Delodajalec mora popraviti in dopolniti oceno tveganja vsakokrat: – ko obstoječi preventivni ukrepi varovanja niso zadostni oziroma niso več ustrezni; – ko se spremenijo podatki, na katerih je ocenjevanje temeljilo; – ko obstajajo možnosti in načini za izpopolnitev oziroma dopolnitev ocenjevanja.«* (2. odst. 17. člena ZVZD-1).

praktično popolnoma izvzeti iz sistema državnega nadzora nad dejansko kakovostjo zagotavljanja varnega delovnega okolja in s tem tudi iz **možnosti za učinkovito ukrepanje inšpekcije dela**, kajti »priporočila« niso sankcioniran pravni akt, na podlagi katerega bi lahko učinkovito ukrepala inšpekcija dela.[19]

Skratka, povezava med vlogo in pristojnostmi delavcev ter učinkovitostjo inšpekcije dela pri zagotavljanju ustrezne stopnje VZD je očitna in zelo močna, osnovna **logika te povezave pa je naslednja**:

- če so izjave o varnosti v tistih delih in na tistih področjih, kjer je določitev zahtevanih konkretnih ukrepov prepuščena avtonomiji posameznih delodajalcev, slabe in pomanjkljive, tudi inšpekcija nima ustreznih pravnih podlag za učinkovito ukrepanje v korist delavcev, čemur naj bi pravzaprav celoten sistem VZD,;
- ker pa večje pristojnosti delavcev pri kreiranju in sprejemanju izjav o varnosti, s katerimi je neposredno determinirana tudi višja ali nižja stopnja varstva njihovega zdravja in življenj kot njihovega najbolj elementarnega eksistenčnega interesa, logično vodijo tudi v večjo »kakovost« teh izjav v omenjenem smislu, to samodejno vodi tudi do večje učinkovitosti inšpekcijskega nadzora v funkciji izboljševanja in zagotavljanja višje ravni VZD,

kar je ne nazadnje tudi osnovni smisel in namen angažiranja države na tem področju tako v njeni normativno-regulatorni kot tudi v njeni nadzorni funkciji. Povedano drugače, če se lahko **inšpekcija dela opre na »notranji nadzor«** (tako nad kakovostjo kot tudi nad doslednim izvajanjem sprejetih izjav o varnosti**),** ki ga lahko s pomočjo omenjenih soodločevalskih pooblastil izvajajo delavci sami prek svojih izvoljenih predstavnikov, je s tem lahko bistveno povečana tudi njena lastna učinkovitost.

* * *

Bistveno je torej iz te krize s koronavirusom potegniti ustrezen **sistemski nauk**. Izjemnega pomena je, da se skozi temeljitejšo analizo konkretnih izkušenj z epidemijo Covid-19 končno zavemo dejstva, da na tem področju zagotovo nimamo opravka s situacijo *»sistem je dober, posamične kršitve pa se pač dogajajo in zanje lahko učinkovito poskrbijo ustrezne državne nadzorne inštitucije«.* Nikakor se nam ne sme zgoditi, da bi zaradi dreves (tj. raznih »posamičnih« kršitev, ki naj jih rešujejo inšpekcije) spregledali gozd (tj. trhlost sistema kot celote), ki se skriva za temi drevesi. Morebitno takšno samozavajanje o neproblematičnosti sistema bi nas namreč spet pripeljalo v stanje zatiskanja oči pred skrajno resnimi družbenimi problemi in **zavestnega neukrepanja za njihovo rešitev**, čeprav ta rešitev ni prav nič zapletena in/ali kratkoročno neuresničljiva. Nasprotno, je popolnoma jasna, teoretično nesporna in – če bi le obstajala vsaj minimalna politična volja – tudi takoj uresničljiva, nakazana pa je bila že v uvodnem delu te pobude.

[19] Ali kot je zapisano v odgovoru Inšpektorata RS za delo (IRSD) z dne 15. 4. 2020 na tovrstno vprašanje ZSDS: *»Zakonodaja s področja varnosti in zdravja pri delu ne določa konkretnih ukrepov za preprečevanje in širjenje okužb s Covid-19. Objavljena so le priporočila in usmeritve medicinske stroke in v posamičnih primerih tudi ukrepi v odlokih vlade. Inšpektorji s področja varnosti in zdravja pri delu v konkretnih inšpekcijskih nadzorih ugotavljajo, kako delodajalci v svoj delovni proces uvajajo priporočila medicinske stroke ter kako jih tudi izvajajo. V teh primerih vsekakor ne gre za nadzor zakonodaje, predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov, saj gre le za priporočila stroke.«* Zato so vsi doslej izrečeni konkretni inšpekcijski ukrepi zoper nekatere neodgovorne delodajalce, s katerimi se v tem smislu IRSD vendarle trudi, pravno vsekakor na precej šibkih temeljih. S praksami drugostopenjskih organov sicer glede tega zaenkrat še ne razpolagamo, a vsekakor bodo tovrstni ukrepi težko prestali temeljitejšo pravno presojo.

V nadaljevanju so posamezni zgoraj nakazani vidiki obravnavane problematike še nekoliko podrobneje predstavljeni in analizirani.

II. Spornost načela (edine in izključne) »odgovornosti in pristojnosti« delodajalcev za varno delovno okolje

Načelo (edine in izključne) »odgovornosti in pristojnosti« delodajalcev za zagotavljanje varnega delovnega okolja kot temeljno načelo aktualnega slovenskega modela VZD, ki je iz že navedenih razlogov brez dvoma hkrati tudi rak rana tega modela, izhaja iz uvodoma že citirane določbe prvega odstavka **5. člena Zakona o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1)**, ki se glasi: *»Delodajalec mora zagotoviti varnost in zdravje delavcev pri delu.«*. Dodatno utrjeno pa je še z **določbo 8. člena istega zakona**, ki se glasi: »*Če delodajalec prenese strokovne naloge na področju varnosti pri delu na strokovnega delavca ali zunanjo strokovno službo ter strokovne naloge v zvezi z izvajanjem zdravstvenih ukrepov na izvajalca medicine dela, ga to ne odvezuje odgovornosti na tem področju. Tudi obveznosti delavcev glede varnosti in zdravja pri delu ne vplivajo na načelo odgovornosti delodajalca.«*

1. Država svojih dolžnosti in pristojnosti ne more enostavno prenesti na delodajalce

Na prvi pogled se morda zdi to načelo resda dokaj samoumevno in celo vsečno, v resnici pa je – tako kot je zdaj izpeljano v veljavnem zakonu – že v osnovi popolnoma nesprejemljivo. Kajti iz izključne »odgovornosti« je zdaj v zakonu (do skrajnosti poenostavljeno) dosledno izpeljana tudi **izključna »pristojnost« delodajalcev** za avtonomno urejanje tega področja[20], ki iz odločanja o tej problematiki že v osnovi izključuje:

- tako **delavce,** za katerih zdravje in življenja pravzaprav gre, in ki bi zato že po logiki stvari morali imeti pri tem najbolj odločilno besedo,
- kakor v določenem delu tudi **državo**[21], katere dolžnost naj bi bila sicer poskrbeti za zagotovljeno vsestransko varnost svojih državljanov tako v njihovem zasebnem kot v delovnem življenju (in te svoje dolžnosti do delavcev nikakor ne bi smela lahkotno prelagati na delodajalce!),

Iz izključne odločevalske pristojnosti pa seveda logično sledi **odločevalska »suverenost« delodajalcev**, s čimer se na tem področju delodajalci v bistvu vzpostavljajo kar kot neke vrste **»vzporedna oblast«,** ki po svoji presoji odloča o vitalnih vprašanjih (tj. o zdravju in varnosti) delavcev. To pa je seveda – kot se je med drugim v številnih primerih zelo nazorno pokazalo tudi med epidemijo koronavirusa – nesprejemljivo, ker pač že po naravi stvari dopušča možne zlorabe v škodo delavcev, ki jih država objektivno ne more učinkovito preprečevati, delavcem samim pa pravno to ni omogočeno.

Sistemsko gledano je torej to vsekakor popolnoma nedopustno, kajti v civilizirani družbi ima takšno suvereno odločevalsko oblast nad ljudmi lahko **izključno le (demokratična) država in nihče drug**. In če država na kateremkoli področju te oblasti s svojimi »predpisi« iz kakršnegakoli razloga ne izvršuje oziroma je ne izvršuje v celoti, je pač po nobeni razumni filozofski logiki ne more v tem delu preprosto prenesti kar na nekoga drugega (v danem

[20] Več o »širini« polja odločevalske avtonomije na tem področju bomo spregovorili še v nadaljevanju tega poglavja.

[21] Posebej še v primerih, ko se ta, tako kot smo ugotovili zgoraj na primeru njenega tokratnega pristopa k varstvu pred okužbami s koronavirusom na delovnem mestu, v duhu tega načela kar sama umika iz svoje regulatorne vloge na tem področju celo tam, kjer se nikakor ne bi smela, če ni hkrati delavcem zagotovila pravnih mehanizmov za »samopomoč« v primeru »neodgovornosti« delodajalcev.

primeru na delodajalce) in mu v teh okvirih svoje državljane prepustiti na milost in nemilost, ampak mora v tem primeru **izključno pravico odločanja o njihovih lastnih interesih prepustiti njim samim**. Nikoli in pod nobenim pogojem se torej ne bi smelo zgoditi, da bi bilo odločanje o konkretnih ukrepih in drugih ključnih vprašanjih s področja VZD, ki je seveda **»življenjski« interes** delavcev v najbolj elementarnem pomenu te besede, v tistem delu, kjer ni neposredno urejeno s predpisi države, zakonsko preprosto preneseno v izključno pristojnost delodajalcev kot nosilcev povsem drugačnega (tj. predvsem profitnega) primarnega interesom brez pravice prizadetih delavcev – najmanj – do **enakopravnega soodločanja.**[22] Prav takšna nesprejemljiva »filozofska zasnova« celotnega sistema/modela VZD pa v bistvu izhaja iz veljavnega ZVZD-1 in ZSDU, ki v zvezi s sodelovanje pri sprejemanju izjave o varnosti z oceno tveganja in drugih vprašanj VZD določata zgolj pravico delavcev in njihovih predstavnikov do (za delodajalca nezavezujočega) **posvetovanja/konzultacije,** ne pa tudi do enakopravnega soodločanja.[23]

2. Široko polje odločevalske avtonomije delodajalcev

Stopnja avtonomije delodajalcev pri regulaciji področja VZD (zlasti prek »izjav o varnosti z oceno tveganja« kot avtonomnih pravnih aktov) je namreč v vsakem primeru zelo visoka in lahko sega:

1. od **praktično popolne avtonomije** v primerih, ko nekatera ožja področja VZD oziroma posamezni vidiki možnih tveganj sploh niso posebej in konkretneje urejeni s *»predpisi«* kot heteronomnimi pravnimi akti[24], oziroma so zgolj načelno določena v obliki postavljenih »zahtev« delodajalcem po njihovi ureditvi, medtem ko so konkretni ukrepi v celoti prepuščeni ureditvi v avtonomnih pravnih aktih (tj. v izjavah o varnosti, pri posameznih delodajalcih), pri čemer po ZVZD-1 sodijo sem tudi tako pomembna in zahtevna področja VZD, kot so:
   - načrti promocije zdravja (6. člen),
   - načrtovanje dela ob upoštevanju duševnih in telesnih zmožnosti delavcev, ki zmanjšuje tveganja zaradi delovnih obremenitev (7. člen),
   - organizacijski ukrepi za odpravljanje monotonega dela ter pogojev z vsiljenim ritmom dela in ostalih zdravju škodljivih okoliščin principov humanizacije dela pri načrtovanju (9. člen),
   - ukrepi za preprečevanje, odpravljanje in obvladovanje raznih oblik psihosocialnih tveganj (24. člen) itd,

   in ki zajemajo izjemno širok krog potrebnih samostojnih, bolj ali manj inovativnih rešitev in konkretnih ukrepov z vključevanje različnih strok[25];

[22] Podrobneje bo o tem spregovorjeno še pod točko III/2 v nadaljevanju.

[23] Prvi odstavek 46. člena ZVZD-1 pravi: *Delodajalec se mora z delavci ali njihovimi predstavniki posvetovati o oceni tveganja, pa tudi o vsakem ukrepu, ki lahko vpliva na varnost in zdravje pri delu, o izbiri strokovnega delavca, izvajalca medicine dela, delavcev za prvo pomoč, in delavcev oziroma pooblaščenih oseb po posebnih predpisih za varstvo pred požarom in evakuacijo, ter o obveščanju delavcev in organizaciji usposabljanja.* Morebitnih določb o soodločanju delavcev ali njihovih predstavnikov s soglasjem veljavna zakonodaja s tega področja nima. Tudi prvi odstavek 91. člena ZSDU vprašanja varnosti in zdravja delavcev pri delu umešča med vprašanja, o katerih se mora delodajalec s svetom delavcev predhodno (zgolj) posvetovati.

[24] Tipičen primer tega je, denimo, že omenjeno področje varstva pred okužbami s koronavirusom na delovnem mestu, ki v trenutku izbruha epidemije v tem pogledu ni bilo »pokrito« ne z (državnimi) predpisi in ne z izjavami o varnosti na ravni delodajalcev. In takšnih področij je brez dvoma še ogromno, kajti vsega, kar tako ali drugače sodi na področje VZD, objektivno ne bo mogoče nikoli vnaprej predvideti in ustrezno urediti s prisilnimi predpisi države.

[25] Nobeno od teh področij VZD namreč ni urejeno s predpisi. Kar je po svoje tudi razumljivo, kajti pretežna večina priporočljivih ukrepov za zmanjševanje tovrstnih tveganj ni zgolj »tehnične« narave, ampak gre največkrat za ukrepe s področja t. i. mehkih dejavnikov proizvodnje (organizacija proizvodnje, medsebojni

2. do **sicer deloma omejene, a še vedno visoke avtonomije** v primerih, ko osnovne varnostne zahteve, cilje, postopke ter minimalne standarde in okvirne (običajno zgolj »primeroma« oziroma eksemplifikativno in ne »izčrpno« oziroma taksativno naštete) ukrepe za določena ožja področja oziroma posamezne vidike VZD neposredno in na prisilen način urejajo že heteronomni predpisi države, vendar pa ti predpisi praviloma postavljajo le določene osnovne okvire, znotraj katerih pa je potem potrebno v fazi implementacije teh predpisov na ravni posameznega delodajalca opraviti še zelo veliko najrazličnejših presoj in sprejeti zelo veliko raznih avtonomnih odločitev o vrsti in obsegu konkretnih varnostnih ukrepov, prilagojenih specifikam in potrebam konkretnih delovnih procesov v konkretnih okoliščinah (šele s temi je v končni fazi tudi dejansko določena – višja ali pa nižja – konkretna raven VZD v konkretnih delovnih procesih), pri čemer pa ogromen dodaten manevrski prostor za avtonomno ustvarjanje »nadstandardne« ravni VZD potem odpirajo še številna strokovna priporočila (smernice, napotki, navodila, dobre prakse itd.), ki niso »predpisana« ter neposredno zavezujoča in jih vsak delodajalec po svoji presoji lahko upošteva ali pa tudi ne[26].

Skratka, kljub dejstvu, da sicer obstaja **na desetine specialnih podzakonskih aktov**, ki neposredno in na prisilen način urejajo posamezne ožje segmente VZD (še zdaleč pa, kot že rečeno, ne vseh, prav tako tudi ne v vseh podrobnostih!)[27], obstaja na tem področju **ogromen manevrski prostor za avtonomno odločanje delodajalca in samostojno kreiranje**

---

odnosi, metode internega komuniciranja, itd.). Razen glede področja promocije zdravja, kjer zakon zavezuje ministra za delo vsaj k sprejetju ustreznih nezavezujočih »smernic«, se pri avtonomnem urejanju tega področja ni mogoče opreti na nič drugega kot na morebitna priporočila stroke, kolikor le-ta sploh obstajajo. Manevrski prostor za avtonomno ustvarjanje višje ali nižje konkretne ravni VZD pri posameznem delodajalcu je torej na vseh omenjenih segmentih praktično neomejen, zato ni prav nič nenavadnega, da je ta raven celo med delodajalci iz iste dejavnosti zelo različna.

[26] Nekateri od teh predpisov tudi že kar sami napotujejo na možnost uporabe raznih nezavezujočih smernic in priporočil stroke, katerih upoštevanje lahko zagotovi (naj)višji nivo kakovosti sprejetih ukrepov pri implementaciji konkretnega predpisa v prakso. Tako, denimo, Pravilnik o varovanju delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti kemičnim snovem pri delu v svojem 13.a členu pravi: *»Pri uporabi nevarnih kemičnih snovi lahko delodajalci upoštevajo Praktične nezavezujoče smernice o varovanju zdravja in zagotavljanju varnosti delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti kemičnim snovem pri delu, ki so objavljene v publikaciji Evropske komisije na spletni strani https://publications.europa.eu/ en/publication-detail/-/publication/b8827eb0-bb69 4193-9d54- 8536c02080c1/language-sl, in sicer za:*

- *standardizirane metode za merjenje in vrednotenje koncentracij v zraku na delovnem mestu, skladno z mejnimi vrednostmi za poklicno izpostavljenost,*
- *določanje in oceno tveganja, za njihovo revizijo in, če je potrebno, njihovo prilagoditev,*
- *preventivne ukrepe za nadzorovanje tveganja in*
- *varnostne in preventivne ukrepe za nadzorovanje tveganja.«*

Nobenega dvoma torej ni, da so lahko različne smernice in priporočila stroke

[27] Na spletni strani Ministrstva za delo (https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-delo-druzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti/zakonodaja/), denimo, najdemo prek štirideset različnih nacionalnih predpisov (zakonov, uredb in pravilnikov) s tega področja, ki jih je treba upoštevati pri pripravi izjav o varnosti z oceno tveganja. A to še zdaleč ne pomeni, da so s temi predpisi pokrita in celovito urejena vsa pomembna področja in vsa pomembna vprašanja varnosti in zdravja pri delu in da je torej odgovornost delodajalcev na področju VZD s tem zreducirana zgolj na »tehnično izvajanje« teh predpisov. Predvsem pa velja na tem mestu opozoriti, da se pretežna večina teh predpisov nanaša na »tehnične« vidike zagotavljanja »fizične« varnosti v ožjem pomenu te besede (tj. varnosti pred poškodbami in poklicnimi boleznimi ter raznimi neposrednimi nevarnostmi), ki zato zahtevajo tudi predvsem »tehnične« ukrepe (ti so bolj ali manj univerzalni in jih je res mogoče vsaj okvirno »predpisati« s splošno veljavnimi predpisi), kar lahko ustvarja lažen vtis, je uresničevanje VZD na ravni podjetij/delodajalcev bolj ali manj le »tehnično-izvedbeno« opravilo. Kot že rečeno, pa teh »predpisov« naenkrat skoraj povsem zmanjka takoj, ko zaidemo, denimo, na področje psihosocialnih tveganj in drugih »mehkih« vidikov uresničevanja celovite VZD.

najrazličnejših možnih postopkov in ukrepov za zmanjševaje tveganj. Še posebej ob pripravi in sprejemanju izjave o varnosti z oceno tveganja (v nadaljevanju tudi: izjave o varnosti), s katero je torej treba avtonomno urediti najmanj vsa tista področja in vprašanja pri posameznem delodajalcu, ki:

- jih veljavni predpisi sploh ne urejajo ali jih urejajo le na načelni ravni oziroma le v obliki »zahteve« za takšno ali drugačno ureditev brez natančnejše določitve vsebine te ureditve, a so lahko v konkretnih delovnih procesih in okoliščinah bistvena sestavina učinkovite VZD[28],
- jih veljavni predpisi sicer urejajo, vendar ne do vseh podrobnosti, ampak je odgovornost za konkretizacijo, tj. določitev in izpopolnitev ustreznih ukrepov ter njihovo prilagoditev specifikam konkretnih delovnih procesov v konkretnih razmerah in okoliščinah naložena delodajalcu,
- jih priporoča stroka in lahko dodatno pripomorejo k zagotavljanju (še) višje ravni VZD, čeprav niso izrecno »predpisana«.

Z vsemi temi odločitvami torej lahko delodajalec **po svoji presoji »uravnava« tudi konkreten – višji ali nižji nivo – sistema VZD v podjetju**, zato gre pri tem v bistvu za pomembne »poslovne« in ne zgolj »operativne« odločitve.

Razumevanje sistema VZD, ki izhaja iz predpostavke, da je v zvezi z zagotavljanjem varnega delovnega okolja **vse, kar je na tem področju bistvenega, že vnaprej predpisano**, tako da naj bi urejanje te problematike znotraj posameznih podjetij oziroma na ravni posameznih delodajalcev pravzaprav pomenilo v glavnem zgolj in samo nekakšno **»tehnično izvajanje«** predpisov, ki jih je sprejela država, in katerega lahko zato prek svojih inšpekcijskih služb sama tudi učinkovito nadzoruje, je torej v resnici huda zabloda, ki lahko vodi v že v samem temelju popolnoma zgrešen koncept normativne ureditve tega sistema.

3. Napačno temeljno izhodišče veljavnega modela VZD

Prav takšno – najožje možno – razumevanje »**obsega odgovornosti«** delodajalcev za zagotavljanje varnega delovnega okolja pa žal predstavlja tudi temeljno izhodišče za aktualno zakonsko ureditev vsebine izjave o varnosti po 17. členu ZVZD-1. Po določbi prve alineje tretjega odstavka tega člena naj bi bila namreč osrednja zahtevana vsebina te izjave le **»načrt**

[28] V zadnjem času stopajo v tem pogledu v ospredje zlasti t. i. psihosocialna tveganja. Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu, denimo, v zvezi s tem ugotavlja (povzeto po: https://osha.europa.eu/sl/themes/psychosocial-risks-and-stress; 12. 6. 2020).: »Psihosocialna tveganja in stres, povezan z delom, so eden od najtežjih izzivov na področju varnosti in zdravju pri delu. Močno vplivajo na zdravje posameznikov, organizacij in nacionalnih gospodarstev. Psihosocialna tveganja izhajajo iz slabega načrtovanja, organizacije in vodenja dela ter slabih socialnih okoliščin dela ter lahko imajo negativne psihične, fizične in socialne posledice, kot so stres, povezan z delom, izgorelost ali depresija. Nekaj primerov delovnih razmer, ki vodijo do psihosocialnih tveganj:

- čezmerna delovna obremenitev;
- nasprotujoče si zahteve in nerazjasnjene vloge;
- nesodelovanje pri sprejemanju odločitev, ki vplivajo na delavca, in pomanjkanje vpliva na način opravljanja dela;
- slabo vodene organizacijske spremembe, negotovost zaposlitve;
- neučinkovito komuniciranje, pomanjkanje podpore vodstva ali sodelavcev;
- psihično in spolno nadlegovanje, nasilje tretje osebe.«

Najrazličnejših možnih in potrebnih varnostnih ukrepov za odpravo tovrstnih tveganj, ki so izrazito kompleksni in terjajo celovitejši pristop s hkratnim ukrepanjem na zelo različnih področjih dela in življenja v delovnih organizacijah, ne bo nikoli mogoče natančno »popisati in predpisati« z nobenim heteronomnim predpisom, ampak so lahko le stvar avtonomnega načrtovanja z izjavo o varnosti na ravni posameznega delodajalca.

za izvedbo predpisanih zahtev in ukrepov« (opomba. ostali dve alineji tega odstavka sta z vidika bistva naše razprave irelevantni).[29]

Če to določbo interpretiramo strogo gramatikalno, naj bi bila torej naloga in odgovornost delodajalca v resnici omejena zgolj samo na golo operativno-tehnično določitev **»načina izvedbe« ukrepov**, ki so za posamezne situacije oziroma vrste tveganj po vsebini sicer v celoti in decidirano določeni že neposredno s stani države[30], brez kakršnekoli možnosti in/ali dolžnosti **samostojnega kreiranja – vsebine in obsega – ukrepov samih**. Z izjavo o varnosti naj bi bile torej razdelane le »tehnikalije« uresničevanja državnih predpisov s tega področja, ki so lahko pač poverjene kar za to usposobljenim strokovnjakom in ne potrebujejo nobenega posebnega »odločanja« delodajalca (še manj pa kakšno soodločanje delavcev).[31]

Čeprav je takšna razlaga, kot že rečeno, seveda daleč od dejanskih potreb celovitega sistema VZD v resnici, kot že rečeno, predpostavlja in tudi terja zelo široko **odločevalsko avtonomijo** delodajalcev (v vsebinskem smislu pa nujno vključevanje tudi **»priporočil stroke«** in vgrajevanje tudi na tej podlagi in ne samo na podlagi »predpisov« zasnovanih ukrepov v izjave o varnosti[32]), pa je očitno prav ta logika ob pisanju veljavnega ZVZD-1 prevladala – najmanj – pri tistih njegovih konkretnih rešitvah, ki se nanašajo na:

- vlogo delavcev in njihovih izvoljenih predstavnikov in na
- pooblastila in pristojnosti inšpekcije dela pri izvajanju nadzora nad uresničevanjem tega zakona,

Z uporabo takšne razlage se namreč zdijo te rešitve, ki so sicer predmet kritike v tej pobudi, na prvi pogled tudi povsem neoporečne, kajti:

a)
če bi bili delodajalci na področju VZD res samo »tehnični izvajalci« predpisov države (brez možnosti uresničevanja kakršnekoli lastne politike na tem področju), ki vsebinsko ne odločajo o ničemer, kar bi lahko neposredno **vplivalo n**a **višjo ali nižjo raven** varnosti in zdravja delavcev pri delu v praksi, in ki torej s svojimi – zgolj »tehnično-izvedbenimi« – odločitvami v nobenem primeru objektivno sploh niti ne morejo kakorkoli škodljivo poseči v legitimne pravice in interese delavcev na tem področju, potem resnično ne bi bilo videti prav nobenega

[29] Celotna določba tretjega odstavka 17. člena ZBZD-1 se sicer glasi: *»(3) Delodajalec mora po izvedenem ocenjevanju tveganja za varnost in zdravje pri delu izdelati in sprejeti izjavo o varnosti z oceno tveganja v pisni obliki, ki glede na vrsto in obseg dejavnosti vsebuje zlasti:*

- *načrt za izvedbo predpisanih zahtev in ukrepov;*
- *načrt in postopke za izvedbo ukrepov v primerih neposredne nevarnosti;*
- *opredelitev obveznosti in odgovornosti odgovornih oseb delodajalca in delavcev za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu.«*

[30] Argumentum a contrario – kar glede tega ni izrecno predpisano, delodajalec ni dolžan izvajati, četudi bi bilo zaradi učinkovitejšega zmanjševanja tveganj v konkretnih delovnih procesih pri posameznem delodajalcu (vseh najrazličnejših specifik in situacij, ki obstajajo v realnosti, ne more predvideti noben splošen predpis) to možno ali morda celo nujno. To ugotovitev, ki izhaja iz sklepanja po nasprotnem razlogovanju, je ključnega pomena za razumevanje objektivno pogojene neučinkovitosti inšpekcij dela na področju VZD, na katero bo posebej opozorjeno v nadaljevanju.

[31] Iz takšnega razumevanja bistva izjave o varnosti ne nazadnje izvira tudi praksa številnih delodajalcev, ki se s področjem VZD posebej sploh niti ne ukvarjajo, ampak v ta namen najamejo zunanje strokovne institucije, ki jim pripravijo »šablonske« izjave o varnosti, zgolj toliko, da zadostijo črki zakona.

[32] V tem smislu bi vsekakor veljalo ustrezno dopolniti sedanjo določbo zgoraj citiranega tretjega odstavka 17. člena tudi z izrecnim določilom, ki bi v tem smislu razširilo obvezno vsebino izjave o varnosti. Poleg načrta za izvedbo predpisanih ukrepov bi tako morala postati obvezna vsebina te izjave tudi »določitev varnostnih zahtev in ukrepov, ki niso določeni s predpisi, a so glede na ugotovitve medicinske in drugih znanosti nujni za odpravo nesprejemljivih tveganj v delovnih procesih, kakršni se izvajajo pri delodajalcu«.

utemeljenega razloga, da bi se sistem odločanja na tem področju po nepotrebnem **»kompliciralo« še z nekakšnim »soodločanjem« delavcev in njihovih predstavnikov**, ki bi bilo v takšnem primeru povsem odveč ter bi lahko le škodovalo učinkovitosti poslovnega odločanja, ampak bi lahko res popolnoma zadostovala sedanja ureditev, po kateri imajo delavci oziroma njihovi predstavniki na tem področju **samo pravico »biti konzultirani«**;

b)
če bi bila izjava o varnosti res le nekakšen strogo operativno-tehnični dokument, ki bi določal izključno samo tehnikalije za prenos »predpisanih« ukrepov v konkretne delovne procese, pa bi res zadostovalo, da bi bili delovni inšpektorji, tako kot zakon določa zdaj, **pooblaščeni kontrolirati** le to, ali je delodajalec izjavo o varnosti sploh sprejel ali ne[33] in ali v njej zapisane lastne zaveze v praksi izvaja, **ne pa tudi njene »kakovosti«** v smislu celovitosti in zadostnosti (po vsebini in obsegu) v njej predvidenih ukrepov za zmanjševanje najrazličnejših nesprejemljivih tveganj, in s tem »optimalnosti« dosežene ravni VZD pri konkretnem delodajalcu.

Ker pa temu ni tako, so seveda tudi aktualne rešitve obeh zgoraj omenjenih vprašanj v veljavni zakonodaji **absolutno neprimerne in nesprejemljive**, kajti z njimi ni zagotovljeno doseganje »optimalne« ravni VZD v praksi. Prav iz tega pa izvirajo tudi zgoraj predstavljene ključne slabosti in pomanjkljivosti aktualnega modela VZD kot celote.

III. Sinteza ugotovitev o neustreznosti sedanje zakonske zasnove aktualnega modela VZD

1. Povzetek ključnih značilnosti modela

Če želimo ustrezne izboljšave tega modela, se bo treba predvsem čim prej otresti zgoraj omenjene močno zakoreninjene zablode, da lahko država s svojimi oblastnimi – regulatornimi in nadzornimi – mehanizmi v odnosu do delodajalcev (v imenu in za račun delavcev) kar sama celovito in učinkovito poskrbi za vse vidike njihove varnosti in zdravja pri delu **brez tudi njihovega neposrednega enakopravnega vključevanja in opolnomočenja**. In da to v praksi tudi v resnici počne.

To seveda niti približno ne drži, kajti v resnici država vseh vidikov in vseh segmentov tega izjemno širokega in kompleksnega sistema niti teoretično ne (z)more in tudi nikoli ne bo (z)mogla sama in neposredno obvladati. Zato nikakor ni vseeno komu – **delodajalcem, delavcem ali obojim enakopravno** – je podeljena pristojnost za sprejemanje tistih odločitev s tega področja, ki niso in tudi ne morejo biti neposredno »predpisane«, ampak so prepuščene odločevalski avtonomiji na ravni podjetij. Prav od tega je namreč v celoti odvisna takšna ali drugačna narava celotnega sistema VZD ter v končni posledici tudi njegova praktična učinkovitost.

In ravno na konkretno zakonsko rešitev tega ključnega vprašanja se nanaša tudi naša kritičnost do teoretičnega koncepta, na katerem je zasnovan aktualni slovenski model VZD.

[33] ZVZD-1 v tretji točki 76. člena v zvezi s tem določa kot prekršek zgolj, če *»po izvedenem ocenjevanju tveganja za varnost in zdravje pri delu ne izdela in ne sprejme izjave o varnosti z oceno tveganja v pisni obliki (tretji odstavek 17. člena);«*.

Če na kratko povzamemo in sumiramo glavne ugotovitve iz zgoraj predstavljene podrobnejše analize posameznih elementov tega modela, so v tem pogledu bistvenega pomena predvsem naslednje:

a)
Objektivni domet neposredne normativno-regulatorne funkcije države na področju VZD je močno omejen. Država neposredno s svojimi predpisi lahko delavcem objektivno zagotovi v glavnem le spoštovanje določenih *minimalnih* varnostnih standardov (zelo redko pa tudi optimalnih, h katerim je sicer treba že po logiki stvari v interesu delavcev nenehno težiti v konkretnih podjetniških praksah!). In še to, kot že omenjeno, pretežno le na področju zagotavljanja *t. i. elementarne fizične varnosti* v ožjem pomenu te besede[34], ki se praviloma zagotavlja predvsem s takšnimi ali drugačnimi *»tehničnimi« ukrepi*. A to je je kajpak samo del(ček) celotnega področja VZD, tako da vsem predpisom navkljub, kot je bilo zgoraj že pojasnjeno, obstaja tudi ogromno prostora za povsem avtonomno kreiranje višje ali nižje ravni VZD v posameznih delovnih sredinah.

b)
Podobna omejitev velja tudi za nadzorno funkcijo države. Država lahko prek inšpekcije dela ukrepa le, če ugotovi kršitev heteronomnih predpisov ter sklenjenih kolektivnih pogodb ali pa neobstoj in neizvajanje na njihovi podlagi sprejetih izjav o varnosti. Ne more pa inšpektor **arbitrarno ukrepati** denimo v primeru, če delodajalec v delu, ki je v njegovi avtonomni pristojnosti, izdela in sprejme vsebinsko »nekvalitetno« izjavo o varnosti (zgolj toliko, da je formalno zadoščeno črki zakona), ki kot taka seveda v praksi pomeni tudi nižji standard VZD od optimalnega.[35]. To pomeni, da država prek svojih nadzornih inštitucij v nobenem primeru ni sposobna zagotoviti, da bodo izjave o varnosti z oceno tveganja, ki so sicer »alfa in omega« konkretno dosežene ravni delovne varnosti delavcev pri posameznem delodajalcu, po svoji vsebini **dovolj celostne in kakovostne** tudi v tistem segmentu, ki ga sama s svojimi predpisi ni neposredno in podrobneje regulirala.

c)
Država torej sistema VZD tako v normativnem kot v nadzornem smislu preprosto ne obvladuje kot celote oziroma ga neposredno obvladuje samo v najbolj elementarnih segmentih, medtem ko so zelo pomembna področja in segmenti tega sistema povsem izven njene domene in prepuščeni avtonomni regulaciji na ravni podjetij. Ključno sistemsko vprašanje je torej, **kdo je tisti, ki je oziroma bi moral biti pristojen za kreiranje in sprejemanje izjav o varnosti in drugih ključnih internih odločitev s tega področja, da bi bilo zagotovljeno, da bodo te res služile svojemu pravemu namenu in proklamiranim ciljem celotnega sistema VZD**. In tu imamo zdaj velik »sistemski problem«, na katerega vseskozi opozarjamo.

---

[34] Ta zajema predvsem najrazličnejše tehnične in sli organizacijske (v nadaljevanju: tehnične)ukrepe za varstvo pred poškodbami in poklicnimi boleznimi zaradi najrazličnejših fizikalnih vplivov iz delovnega okolja ne pa tudi, denimo,.ukrepov za preprečevanje in zmanjševanje psihosocialnih tveganj, za t. i. humanizacijo dela, za preprečevanje mobinga ipd., ki seveda že po naravi stvari niso univerzalno določljivi kot obligatorni in univerzalno uporabni.

[35] Morebitna odločba z zahtevo delodajalcu po »izpopolnitvi in izboljšanju« izjave o varnosti v delih, kjer konkretna vsebina ukrepov ni »predpisana«, je namreč izven pristojnosti inšpekcije dela. Inšpektor za delo tako, denimo, na podlagi veljavnega zakona lahko »zahteva« od delodajalca, da sprejme takšne ali drugačne ukrepe za preprečevanje oziroma zmanjševanje psihosocialnih tveganj, za humanizacijo dela, za preprečevanje mobinga ipd., ne more pa mu (glede na to, da jih po vsebini in obsegu podrobneje ne določa noben predpis) po svoji prosti presoji »odrediti« konkretne vsebine teh ukrepov, ki morajo seveda izhajati iz konkretnih okoliščin od primer do primera.

Država se je namreč odločila, da delavcem in njihovim predstavnikom – čeprav gre, kot že rečeno, izključno za njihove vitalne interese in potrebe – niti v tem »avtonomnem segmentu« ne bo namenila **nobene odločujoče vloge** pri urejanju in določanju njihovega lastnega varnostnega položaja, ampak jim glede tega priznava izključno le **»posvetovalno/konzultativno« vlogo**, ki pa jim seveda z ničemer ne »zagotavlja« učinkovitega uresničevanja teh interesov in potreb. Kajti delodajalec njihovih izraženih stališč in mnenj ter pobud in predlogov ni dolžan upoštevati oziroma ga **v ničemer ne zavezujejo**. Tudi delavci torej – enako kot država – zdaj nimajo nobenih zakonskih pooblastil, da bi lahko na tem področju od delodajalcev karkoli bodisi *»zahtevali«* (v smislu morebitnih izboljšav varnosti delovnega okolja nad predpisanim minimumom) bodisi *»preprečili«* (v smislu morebitnih zlorab v obliki prisiljevanja k opravljanju dela v ne dovolj varnih delovnih pogojih, do kakršnih je, denimo, prihajalo med epidemijo covid-19). Skratka, to področje je **sistemsko povsem izven njihove »kontrole«**.

d)
Vse regulatorne pristojnosti države, ki jih na tem področju ne izvršuje sama in ki predstavljajo ogromen »nepokrit prostor« v sistemu odločanja o konkretni vsebini in obsegu VZD v praksi, so tako v celoti prešle v roke delodajalcev samih. Zakon jim namreč daje (prek njihove izključne zakonske pristojnosti za avtonomno kreiranje izjav o varnosti z oceno tveganja in vseh drugih ključnih odločitev s tega področja brez enakopravnega sodelovanja delavcev pri njihovem sprejemanju) praktično proste roke, da lahko v teh okvirih v bistvu **kar sami sebi določajo večji ali pa manjši obseg obveznosti glede zagotavljanja VZD**, inšpektor za delo pa jih lahko nadzira in sankcionira samo glede izvajanja tistih obveznosti, ki so si jih na ta način sami zapisali v lastno izjavo o varnosti. V tem pogledu namreč **niso podvrženi nikakršni – ne zunanji in ne notranji – kontroli.**

2. Vsebinska nesprejemljivost in (tudi) protiustavnost veljavne ureditve

a)
Takšna ureditev je seveda (ob dejstvu, da so ekonomski/profitni interesi delodajalcev – vsaj kratkoročno gledano – objektivno v opreki z interesi delavcev po čim višji stopnji varnosti pri delu in s tem povezanimi izdatki) z vidika delavcev **dobesedno shizofrena** in v veliki meri **izničuje sam smisel in namen zakonodaje s tega področja,** to je zagotavljanje čim višje stopnje delovne varnosti delavcem, ne varovanje profitnega interesa lastnikov kapitala. Učinkovitemu varstvu ekonomskih interesov delodajalcev so namenjeni drugi zakoni, uresničevanje teh interesov pa je tudi sicer lahko legitimno (še)le, če ne gre na račun oziroma v škodo varnosti in zdravja delavcev.

Izven sleherne zdravorazumske logike je torej, da država absolutno pristojnost za odločanje o vprašanjih, ki se neposredno tičejo uresničevanja vitalnih interesov delavcev kot ene (tudi sicer šibkejše) stranke delovnega razmerja, z zakonom daje v roke delodajalcev kot druge (močnejše) stranke delovnega razmerja in nosilcev nasprotnega interesa. In sicer ob tem, da sama na vsebino teh odločitev potem (niti v primeru potrebe!) nima nobene možnosti odločujočega vpliva, delavcem pa možnost takšnega vpliva že a priori in načelno odreka.

b)

Ne nazadnje pa je to ravnanje države po vsej verjetnosti tudi **v nasprotju 72. členom Ustave RS[36], torej protiustavno**. Po tem členu je namreč država tista, ki mora skrbeti za zdravo življenjsko (torej tudi delovno) okolje, ki je ustavna pravica vseh državljanov RS. Če država (kot je bilo zgoraj mimogrede že omenjeno) s svojimi predpisi in nadzornimi institucijami, tega delavcem ni sposobna zagotoviti, mora za to opolnomočiti njih same (če ne že kot samostojne odločevalce, pa vsaj kot enakopravne soodločevalce), ne pa delodajalcev z imanentnimi nasprotnimi interesi.

V Sloveniji so torej delavci sistemsko gledano trenutno v bistvu res še vedno – v maniri klasičnega mezdnega kapitalizma – prepuščeni v absolutno (direktivno ter disciplinsko) »oblast« delodajalcem **tudi s svojim zdravjem in življenji in ne samo s svojim delom**. Zdi se za današnje čase nepojmljivo, a točno tako žal zdaj je.

IV. Nujna uvedba načela »popolnoma enakopravnega soodločanja« delavcev in njihovih predstavnikov na področju VZD

Omenjeno nesprejemljivo **načelo zgolj »posvetovalne/konzultativne« vloge delavcev in njihovih predstavnikov na področju VZD** je bilo v – do takrat na tem področju dokaj smiseln in napreden – slovenski delovnopravni sistem vpeljano z novelo ZSDU[37] iz leta 2001. Ta je namreč ukinila pravico izvoljenih delavskih predstavnikov (svetov delavcev in delavskih zaupnikov) do **»soodločanja«** o vseh vprašanjih varnosti in zdravja pri delu, ki sta jo do takrat urejali **prva in druga alineja 95. člena ZSDU** in ki sta predpisovali obvezno pridobitev predhodnega soglasja sveta delavcev med drugim tudi glede odločitev v zvezi z:

- *organizacijo in izvajanjem ukrepov varnosti pri delu, če gre za odločitve, ki niso predpisane z zakonom, drugimi predpisi ali dogovorjene s kolektivnimi pogodbami,*
- *določitvijo ukrepov za preprečevanje poškodb pri delu in obolenj v zvezi z delom, kot tudi za varstvo zdravja delavcev, če gre za odločitve, ki niso predpisane z zakonom, drugimi predpisi ali dogovorjene s kolektivnimi pogodbami v zvezi z delom,*

in jo skrčila zgolj na **pravico do »skupnega posvetovanja«**, kakršno poznamo danes (glejte prvi odstavek 91. člena ZSDU), in pri kateri delodajalca stališča delavskih predstavnikov v primeru nemožnosti medsebojne uskladitve stališč, kot že rečeno, v ničemer ne zavezujejo.[38]

Načeloma si seveda – vsaj v sodobnem pravnem sistemu – nihče ne bi smel uzurpirati pravice delavcem kar z zakonom odvzeti njihove **»naravne pravice«, da odločajo, najmanj pa vsaj enakopravno soodločajo** o vseh vprašanjih organizacije in fizičnih ter psihosocialnih pogojev dela pri delodajalcu, od katerih je neposredno ali posredno odvisno njihovo zdravje in življenja.[39] In nihče tudi nima oziroma vsaj ne bi smel imeti pravice o teh vprašanjih

[36] Prvi in drugi odstavek 72. člena Ustave RS se glasita: *»(1) Vsakdo ima v skladu z zakonom pravico do zdravega življenjskega okolja.« (2) Država skrbi za zdravo življenjsko okolje. V ta namen zakon določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti.«*

[37] Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju.

[38] Pravno povsem brezpredmetna je tako zdaj tudi pravica delavcev do »soodločanja«, ki je sicer formalno še vedno zapisana v 13. členu veljavnega ZVZD-1*: »Delodajalci in delavci oziroma njihovi predstavniki se morajo o vprašanjih varnosti in zdravja pri delu medsebojno obveščati, skupno posvetovati ter soodločati v skladu s tem zakonom in predpisi o sodelovanju delavcev pri upravljanju*.« S to nesrečno, na videz drobno in nepomembno novelo ZSDU se je torej v bistvu podrl ves dotlej »smiselni« sistem zagotavljanja VZD.

[39] Zdravje in življenje sta (neekonomski) dobrini, ki sta izključna »last« delavcev, zato načeloma izključno le oni sami lahko o njej tudi odločajo. Precej bolj logično bi torej bilo, če bi bila sistemsko – ravno obratno kot zdaj – vsa vprašanja, ki so predmet izjav o varnosti z oceno tveganja, v odločevalski pristojnosti delavcev, delodajalci

»suvereno« odločati namesto njih, torej v njihovem imenu in za njihov račun (kot da so nedorasli otroci, ki za zastopanje svojih avtentičnih interesov potrebujejo skrbnika oziroma tutorja). Še zlasti pa takšne **»skrbniške/tutorske« pravice**, kot rečeno, že po logiki stvari ne bi smeli imeti delodajalci, katerih odločitve (lahko) v veliki meri determinirajo povsem drugačni – ravno nasprotni – lastni ekonomski interesi in ne dejansko avtentični interesi tistih, v imenu katerih odločajo[40].

Upoštevaje zgoraj povedano so **temeljni principi veljavnega delovnega prava**, ki izhajajo iz klasičnega mezdnokapitalističnega načela absolutne direktivne in disciplinske oblasti delodajalca nad pogodbeno zaposlenimi delavci ter s tem tudi njihove popolne odločevalske nadrejenosti o vseh vprašanjih organizacije produkcijskih procesov, in iz katerih sicer izhajata tudi veljavni Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1) ter Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU), **za prihodnje urejanje področja VZD že v osnovi popolnoma neuporabni**. Na tem področju morajo veljati popolnoma drugačni principi, kot veljajo za »vodenje delovnih procesov samih«, kjer je odločevalska nadrejenost delodajalcev (vsaj znotraj veljavne in zaenkrat še vedno uzakonjene, čeprav že povsem arhaične pravne koncepcije kapitalističnega podjetja) bolj ali manj logična. Ko gre za učinkovito varovanje zdravja in življenj ljudi, ne zgolj za večjo ali manjšo učinkovitost produkcije dobrin, je **prioriteta interesov seveda obrnjena na glavo** – profitni interesi lastnikov kapitala morajo biti a priori in absolutno podrejeni »eksistenčnemu« interesu delavcev in ne obratno, kakršnokoli **»tehtanje«** med zdravjem in življenji delavcev na eni ter ekonomskimi interesi in koristmi delodajalcev na drugi strani pa je, kot že nekajkrat omenjeno, **nesprejemljivo**.[41]

A pri tem seveda ne gre samo za omenjena načelna filozofska vprašanja. Edinole prek te pravice lahko delavci, življenjskemu interesu katerih naj bi celoten sistem VZD pravzaprav služil, namreč tudi **zares učinkovito**:

- preprečujejo njegove morebitne zlorabe,
- zagotavljajo zanje sprejemljivo oziroma želeno raven VZD pri svojem delodajalcu,
- ustvarijo podlago za celovitejše in učinkovitejše izvajanje inšpekcijskega nadzora.

---

pa bi imeli o tem pravico biti le predhodno konzultirano. In še to zgolj zato, ker so pač dolžni zagotavljati sredstva za izvedbo ustreznih zaščitnih ukrepov (podobno kot za nakup delovnih sredstev), ki štejejo med »materialne predpostavke« dela, brez katerih proizvodnja sploh ni mogoča. In ne nazadnje morda tudi zato, ker je seveda varovanje zdravja delavcev načeloma (čeprav to zaenkrat med delodajalci še ni dovolj široko prepoznano) zaradi večje produktivnosti in drugih pozitivnih poslovnih učinkov dokazano tudi v njihovem interesu. A sistemska teža tega njihovega interesa vis a vis konkretnemu »vitalnemu« interesu delavcev je bistveno manjša, tako da bi sistemska gledano pravzaprav zadostovala le za pravico do posvetovanja. Vendar pa tudi morebitno »soodločanje« teoretično ni sporno in ima svoje prednosti.

[40] Če ta očitni sistemski nesmisel ilustriramo z malce karikirano prispodobo – izhodiščna logika je v tem primeru podobna, kot če bi skrb za učinkovito varstvo ovac zaupali volkovom. Glede učinkovitosti VZD se torej v zdaj veljavnem modelu v bistvu stavi le na moralo in etiko delodajalcev, kar je seveda precej »trhla« podlaga temu sistemu. Kajti nekateri jo imajo, drugi pa ne, zato sistemsko gledano na to pač ni mogoče računati kot na notorno dejstvo. Če bilo to možno, potem seveda na tem področju tudi sploh ne bi potrebovali nobenih prisilnih predpisov države.

[41] Z znano demagoško t. i. trickle-down teorijo, ki pravi, da nekaj od teh ekonomskih koristi – sicer nesorazmerno, pa vendarle – pricurlja tudi navzdol, do delavcev, in da je torej vse, kar je v prid delodajalcem (zlasti čim viški dobički), posledično tudi v interesu delavcev (zlasti še v interesu ohranjanja in odpiranja novih delovnih mest, ki jih ustvarjajo le delodajalci s svojimi dobički), ki bi si torej morali že zaradi sebe prizadevati za čim večje dobičke delodajalcev na račun svojih lastnih interesov, tudi varnostnih, se na tem mestu ne bomo posebej ukvarjali. Prav tako pa tudi ne z enako nesmiselno tezo o »istem čolnu«, ki pa – zanimivo – vedno priplava na površje izključno le v času gospodarskih kriz, ko se od vse družbene skupnosti (zlasti od delavcev in države) na podlagi omenjene logike o lastnikih kapitala-delodajalcih kot edinih nosilcih gospodarskega razvoja pričakuje in terja odrekanja in pomoč za preživetje podjetij, medtem ko se v obdobjih, ko se delijo dobički, na skupni čoln običajno povsem pozabi.

1. Preprečevanje zlorab in pravica delavcev do »samopomoči«

Če pozorno preberemo obe zgoraj citirani alineji prvotne določbe 95. člena ZSDU, lahko z gotovostjo trdimo, da se v primeru, če bi ostali v veljavi, v kriznih razmerah ob aktualni epidemiji Covid-19 **zanesljivo ne bi soočali z uvodoma opisanimi nedopustnimi ravnanji delodajalcev ter hkratno »nemočjo« prizadetih delavcev** (in – po lastni krivdi[42] – tudi enako nemočjo države), kakršnim smo bili priča tokrat. Prav vse odločitve v zvezi z določitvijo potrebnih antikorona varnostnih ukrepov bi namreč morale biti v tem primeru **sprejete s soglasjem sveta delavcev**. To pomeni, da po razglasitvi epidemije Covid-19 mnogi od že omenjenih »neodgovornih delodajalcev« (ker zaradi bistveno pomanjkljivih ukrepov za varnost delavcev tega soglasja seveda zagotovo ne bi dobile) ne bi mogli nadaljevati s proizvodnjo. V tem primeru bi se namreč štelo, da – vsaj v tem delu – nimajo veljavno sprejete dopolnjene ocene tveganja in izjave o varnosti, kar bi formalno omogočilo tudi ukrepanje inšpektorjev dela v skladu s 1. do. 3. točko prvega odstavka 76. člena ZVZD-1. Leto zdaj zaradi že navedenih razlogov ni bilo mogoče oziroma je bilo bistveno oteženo.

Smiselno seveda to v celoti velja tudi za **»normalne« razmere,** če bi delodajalec eventualno poskušal prisiliti delavce k delu, kljub pomanjkljivim varnostnim ukrepom, zapisanim v izjavi o varnosti.

V kontekstu učinkovitejšega preprečevanja zlorab v zgoraj navedenem smislu bi bilo – kot pomemben element »opolnomočenja« delavcev – vsekakor nujno tudi v ZVZD-1 uveljaviti **pravico delavcev do »samopomoči«** in ustrezne **pravne mehanizme za njeno uresničevanje**, in sicer (po vzoru na ZSDU) v obliki določitve nekaterih izrednih pooblastil izvoljenih delavskih predstavnikov (svetov delavcev in delavskih zaupnikov za VZD), ki bi jih ti lahko uporabili predvsem v primerih,

- če delodajalec nima veljavno sprejete izjave o varnosti z oceno tveganja ali je ta nepopolna, in je na njihovo zahtevo ne sprejme oziroma ustrezno dopolni v razumnem roku,
- če delodajalec krši sprejeto izjavo o varnosti z oceno tveganja,

in bi ta njegova ravnanja oziroma opustitve lahko predstavljale neposredno nevarnost za življenja ali resno grožnjo za okvare zdravja delavcev. V teh primerih bi morali imeti pravico z obrazloženim pisnim sklepom **začasno »prepovedati«** opravljanje dela delavcev ali delovnega procesa oziroma uporabo sredstev za delo ter istočasno zahtevati takojšen **inšpekcijski nadzor**, ta ukrep delavskih predstavnikov pa bi veljal do dokončne odločitve inšpektorja za delo, ki ga lahko potrdi ali odpravi.

2. Zagotavljanje »optimalne« ravni VZD pri delodajalcu

Sprejemljiva raven VZD je takšna zagotovljena raven VZD, pri kateri »nesprejemljivih« tveganj ni več, in ki jo zato lahko imenujemo tudi **»objektivno optimalna« raven VZD**. To je tista **najvišja možna raven VZD**,

- ki v celoti upošteva tako vse »predpisane« ukrepe, tj. ukrepe, določene s heteronomnimi pravnimi akti (zakoni, odloki, uredbe, pravilniki ipd.), kakor in predvsem tudi vse tiste ukrepe, s katerimi se v praksi ustrezno implementirajo –

[42] Ker pač dolžnih antikorona ukrepov, kot že rečeno, delodajalcem ni »predpisala«, ampak jih je samo »priporočala«, na tej osnovi pa kakršnekoli pravne sankcije za kršitelje niso možne.

formalnopravno sicer ne neposredno zavezujoče – smernice in priporočila stroke z različnih področij, in
- ki je v danem trenutku v tehničnem smislu objektivno (tj. na splošno) dosegljiva in uresničljiva, ne da bi zahtevala nesorazmerne stroške.

Takšna raven VZD bi morala biti postavljena kot ***nujni pogoj* (*conditio sine qua non*)** za dopustnost izvajanja katerega koli produkcijskega procesa. Delavci pa si jo lahko v praksi zagotovijo **neodvisno od volje konkretnega delodajalca** v bistvu samo v primeru, da jim je zakonsko priznana pravica do enakopravnega soodločanja pri sprejemanju izjave o varnosti, dodatno utrjena tudi s pravico do samopomoči. Logično razlogovanje v zvezi s tem je namreč naslednje:

- varnost zdravja in življenja je *najvišji interes* vsakega posameznika (in hkrati tudi *univerzalna vrednota* sleherne civilizirane družbe), ki ima vsekakor absolutno prednost pred vsemi ostalimi legitimnimi ekonomskimi in drugimi interesi ter vrednotami;
- v dvostranskem pogodbenem delovnem razmerju načeloma nobena od obeh strank z nasprotnimi interesi ne more svojih interesov in vrednot enostransko vsiliti drugi, kar pa je mogoče v praksi zagotoviti samo tako, da sta stranki *pri odločanju popolnoma enakopravni*;
- če je sprejemanje izjave o varnosti z zakonom določeno kot enostranska pristojnost delodajalcev, lahko ti delavcem prek te izjave določene svoje interese v bistvu tudi »*legalno« vsilijo*, zatorej lahko do ustrezno »interesno uravnotežene« ureditve področja VZD v teh splošnih aktih, ki omogoča polno upoštevanje tudi interesov delavcev, pridemo le tako, da se za sprejem takšnega akta zakonsko predpiše *obvezno soglasje* predstavnikov obeh strank;
- samo s pomočjo pravice soodločanja, podprte tudi z ustrezno pravico do samopomoči, lahko delavci na tem področju tudi kaj *»zahtevajo«* (ne samo prosijo in predlagajo) in po potrebi sprejem določenih nujnih ukrepov tudi »izsilijo«, kar predstavlja zagotovilo, da bodo izjave o varnosti v tem pogledu določale tudi vse tisto, kar je v danih razmerah pri posameznem delodajalcu »smiselno in potrebno« in ne samo tisto, kar je določeno s predpisi kot »minimalno«;
- šele tiste konkretne varnostne rešitve, na katere so delavci (zavestno, ne morda pod takšno ali drugačno prisilo) podali svoje izrecno soglasje, je mogoče šteti kot »optimalne« v zgoraj navedenem smislu, kajti samo delavci sami in nihče drug namesto njih lahko zares merodajno presojajo, kdaj ugotovljeno tveganje postane zanje »sprejemljivo« oziroma kdaj se počutijo dovolj varne, da so pripravljeni svoje delo pod danimi pogoji opravljati dejansko »prostovoljno« in ne morda zaradi eksistenčne prisile;
- šele ko so dejansko avtentični interesi delavcev na opisani način tudi formalno »preliti« v pravno obliko izjave o varnosti kot »internega predpisa« oziroma splošnega akta delodajalca, je mogoče šteti, da je ta dokument vsebinsko »ustrezno kvaliteten« in da res zagotavlja uresničevanje najvišje ravni VZD v duhu proklamiranih načel.

Samo na ta način je torej mogoče zagotoviti, da bo celoten sistem VZD **tudi »samodejno«**, se pravi s svojimi imanentnimi notranjimi interesi in mehanizmi in ne zgolj prek »zunanje« (državne) prisile, deloval v želeno smer **nenehnih prizadevanj za optimizacijo varnosti delovnega okolja**.

Opomba: Vsekakor je utemeljeno predvidevati, da se morebitni zakonski uveljavitvi takšne – sicer brez dvoma edino logične – enakopravne vloge in soodločevalskih pooblastil delavcev

in njihovih izvoljenih predstavnikov v sistemu VZD, ki bi na opisani način samodejno zagotavljala njegovo učinkovito in neekscesno delovanje tudi brez direktnega vmešavanja države, **noben pošten delodajalec ne bo upiral**, kajti za to tudi ni nobenega utemeljenega razloga. Pri tem namreč ne gre zgolj za vprašanje etike in morale ter družbene odgovornosti delodajalcev, ki sicer včasih potrebujejo nujno »podporo« pravne regulative, temveč predvsem tudi za **čisto ekonomsko računico**. Resda višji standard VZD načeloma zahteva tudi večje finančne izdatke delodajalca, a danes v okviru poslovnih znanosti ni več sporno, da ti izdatki v resnici niso strošek, temveč naložba v večjo produktivnost zaposlenih. Predvsem pa je treba vedeti, da so tudi delavci in njihova predstavništva iz razumljivih razlogov živo zainteresirani za večjo poslovno uspešnost »svojih« podjetij in da že iz tega razloga glede omenjenih izdatkov **ne bodo postavljali nobenih nerazumnih zahtev,** ki bi bile same sebi namen in bi delodajalcem povzročale le nepotrebne stroške ter poslovno škodo. Morebitne tovrstne bojazni pred zgoraj predlaganim »opolnomočenjem« delavcev in njihovih predstavnikov na obravnavanem področju so povsem odveč.

3. Celovitejši in učinkovitejši inšpekcijski nadzor

Šele pod temi pogoji bo tudi **nadzorna funkcija inšpekcije dela** na tem področju v bistvu lahko v celoti izkoriščena za namen, kateremu naj bi načeloma služila. Kajti šele na ta način bodo »izjave o varnosti z oceno tveganja«, kot rečeno, postale pravni akti, ki bodo iz tega razloga lahko dejansko šteli tudi kot optimalen približek najboljšemu možnemu (še) »sprejemljivemu« tveganju za zaposlene[43], katerega le-ti prek svojih predstavništev tudi nadzorujejo in po potrebi angažirajo inšpekcijo dela.

Utemeljeno je namreč šteti, da je izjava o varnosti, ki so jo na opisani način delavci skozi posvetovanja in usklajevanja z delodajalcem **soustvarjali s pozicije enakopravnega partnerja** in na katero so v končni fazi podali svoje soglasje, **vsebinsko »kvaliteten« akt**, ki dejansko zagotavlja »optimalno« raven VZD, in sicer tudi na področjih, ki niso neposredno urejena s predpisi, čemur zdaj v pretežni večini primerov ni tako. Odgovornost za ustrezno vsebinsko kakovost teh izjav bi tako v večji meri prešla na delavce same, ki s tem v bistvu prevzemajo **vlogo »notranje kontrole«**, kakršno zdaj inšpektorji dela po lastnih navedbah pogrešajo kot podporo svojemu delovanju.[44] Na ta način bi se namreč bistveno zmanjšala potreba po poglobljenih tovrstnih »zunanjih« presojah teh izjav (razen morda kontrole nad njihovo elementarno skladnostjo s predpisi), inšpektorji dela bi pa bi se lahko na ta način v večji meri posvetili predvsem **kontroli njihovega doslednega izvajanja v praksi,** kar naj bi bila sicer tudi njihova temeljna funkcija.

V. Priporočilo delodajalcem in svetom delavcev

Glede na to, da je postopek sprejemanja sprememb in dopolnitev veljavne zakonodaje lahko tudi nekoliko dolgotrajnejši proces, predlagamo Vladi RS, da izda posebno priporočilo delodajalcem in svetom delavcev, naj predlagane rešitve za uveljavitev novega modela VZD

[43] Ne nazadnje ne gre pozabiti, da so prav delavci sami tisti, ki najbolj v detajle poznajo delovne procese, v katerih so udeleženi, ter vse njihove specifike, od katerih sta odvisna konkretna vsebina in obseg potrebnih ukrepov za optimalno varnost v konkretnem delovnem okolju.

[44] Tako je med drugim razumeti, denimo, tudi ugotovitev v informaciji z naslovom »Inšpektorat ugotavlja pomanjkljivo izvajanje ukrepov za zaščito zdravja delavcev«, objavljeni dne 25. 3. 2020 na spletni strani IRSD, ki se glasi *: »Dozdajšnje ugotovitve inšpektorjev s področja varnosti in zdravja pri delu kažejo, da večina nadzorovanih delodajalcev obvešča delavce o splošnih varnostnih ukrepih, glede zagotavljanja priporočenih medsebojnih razdalj pa ugotavljamo, da v praksi to ni dosledno upoštevano, tudi zaradi pomanjkljivega notranjega nadzora.«*

začasno uredijo v t. i. participacijskih dogovorih, to je avtonomnih pravnih aktih iz 5. člena Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU), in jih na tej podlagi začnejo nemudoma uveljavljati tudi v praksi.

PRILOGA!

Predlogi konkretnih sprememb in dopolnitev veljavne zakonodaje

Opomba: *V nadaljevanju predlagane konkretne spremembe in dopolnitve veljavne zakonodaje, ki temeljijo na gornjih izhodiščih, so v tekstu označene z rdečo barvo!*

I. Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1)

13. člen
~~(medsebojno obveščanje in skupno posvetovanje)~~
(enakopravnost delodajalca in delavcev)

(1) Delodajalec in delavci so pri odločanju o načrtovanju, določanju in izvajanju ukrepov za varnost in zdravje pri delu v vseh pogledih enakopravni, finančna sredstva in druge materialne pogoje za uresničevanje dogovorov pa je dolžan zagotavljati delodajalec.

(2) Delodajalci in delavci oziroma njihovi predstavniki se morajo o vprašanjih varnosti in zdravja pri delu medsebojno obveščati, skupno posvetovati ter soodločati v skladu s tem zakonom in predpisi o sodelovanju delavcev pri upravljanju.

17. člen
(ocenjevanje tveganja in izjava o varnosti)

(1) Delodajalec mora pisno oceniti tveganja, katerim so delavci izpostavljeni ali bi lahko bili izpostavljeni pri delu, po postopku, ki obsega zlasti:

- identifikacijo oziroma odkrivanje nevarnosti;
- ugotovitev, kdo od delavcev bi bil lahko izpostavljen identificiranim nevarnostim;
- oceno tveganja, v kateri sta upoštevana verjetnost nastanka nezgod pri delu, poklicnih bolezni oziroma bolezni v zvezi z delom in resnost njihovih posledic;

- odločitev o tem, ali je tveganje sprejemljivo;
- odločitev o uvedbi ukrepov za zmanjšanje nesprejemljivega tveganja.

(2) Delodajalec mora popraviti in dopolniti oceno tveganja vsakokrat:
- ko obstoječi preventivni ukrepi varovanja niso zadostni oziroma niso več ustrezni;
- ko se spremenijo podatki, na katerih je ocenjevanje temeljilo;
- ko obstajajo možnosti in načini za izpopolnitev oziroma dopolnitev ocenjevanja;
- ko to utemeljeno zahtevajo delavski predstavniki za varnost in zdravje pri delu skladno z določili drugega in tretjega odstavka 48. člena tega zakona.

(3) Delodajalec mora po izvedenem ocenjevanju tveganja za varnost in zdravje pri delu ob upoštevanju predpisov in smernic pristojnih organov, kakor tudi priporočil stroke izdelati in sprejeti izjavo o varnosti z oceno tveganja kot temeljni splošni akt s tega področja, ki glede na vrsto in obseg dejavnosti vsebuje zlasti:
- načrt za izvedbo predpisanih varnostnih zahtev in ukrepov;
- določitev varnostnih zahtev in ukrepov, ki niso določeni s predpisi, a so glede na ugotovitve medicinske in drugih znanosti nujni za odpravo nesprejemljivih tveganj v delovnih procesih, kakršni se izvajajo pri delodajalcu,
- določitev zahtev in ukrepov za celostno implementacijo nezavezujočih strokovnih smernic in priporočil, s katerimi se lahko dodatno zmanjšujejo ugotovljena tveganja,
- načrt in postopke za izvedbo ukrepov v primerih neposredne nevarnosti;
- opredelitev obveznosti in odgovornosti odgovornih oseb delodajalca in delavcev za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu,
- določitev posebnih zdravstveni zahtev, ki jih morajo izpolnjevati delavci za določeno delo v delovnem procesu, ali za uporabo posameznih sredstev za delo, na podlagi strokovne ocene izvajalca medicine dela.

(4) ~~V izjavi o varnosti z oceno tveganja delodajalec določi posebne zdravstvene zahteve, ki jih morajo izpolnjevati delavci za določeno delo, v delovnem procesu, ali za uporabo posameznih sredstev za delo, na podlagi strokovne ocene izvajalca medicine dela~~. Varnostni ukrepi morajo biti v izjavi o varnosti z oceno tveganja upoštevaje smernice in priporočila stroke po vsebini in obsegu določeni tako, da je zagotovljena optimalna raven varnosti in zdravja delavcev pri delu, ki je v danem trenutku v tehničnem smislu objektivno uresničljiva.

(5) Pred sprejetjem izjave o varnosti z oceno tveganja v obliki splošnega akta se mora delodajalec posvetovati z vsakim delavcem glede ugotovljenih tveganj in predlaganih varnostnih ukrepov na njegovem delovnem mestu oziroma pri njegovem delu in se opredeliti do njegovih pripomb in predlogov, z izvoljenimi predstavniki delavcev pa se mora o tem splošnem aktu predhodno posvetovati v skladu z določili zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju.

(6) Izjava o varnosti z oceno tveganja je sprejeta, ko delodajalec k njej pridobi soglasje izvoljenih delavskih predstavnikov iz 45. člena tega zakona (v nadaljevanju tudi: izvoljeni predstavniki delavcev) ali soglasje večine delavcev na podlagi njihovega osebnega izjavljanja.

(7) ~~V~~ K izjavi o varnosti z oceno tveganja mora delodajalec ~~k pisni oceni tveganja~~ priložiti zapisnik o posvetovanju z delavci ~~oziroma~~ in njihovimi izvoljenimi predstavniki ter pisno soglasje izvoljenih predstavnikov delavcev oziroma zapisnik o izidih osebnega izjavljanja delavcev, v nasprotnem pa se šteje, da ni bila sprejeta.

37. člen
(obveščanje in seznanjanje delavcev)

(1) Delodajalec mora delavce obveščati o varnem in zdravem delu tako, da izdaja pisna obvestila in navodila. V izjemnih primerih, kadar jim grozi neposredna nevarnost za življenje in zdravje, so obvestila in navodila lahko tudi ustna.

(2) Delodajalec mora delavce seznaniti o vrstah nevarnosti v delovnem okolju in na delovnem mestu, o varnostnih ukrepih, potrebnih za preprečevanje nevarnosti in zmanjšanje škodljivih posledic, o delavcih, zadolženih za izvajanje ukrepov prve pomoči, ter delavcih oziroma pooblaščenih osebah po posebnih predpisih, zadolženih za izvajanje ukrepov požarnega varstva in evakuacije. Delodajalec mora zagotoviti obveščenost nosečih delavk, mladih in starejših delavcev ter delavcev z zmanjšano delovno zmožnostjo o rezultatih ocenjevanja tveganja ter o ukrepih delodajalca za varnost in zdravje teh delavcev pri delu.

(3) Delodajalec mora zagotoviti, da imajo na mesto, na katerem preti neposredna in neizogibna nevarnost, dostop le delavci, ki so za delo na takem mestu dobili njegova posebna navodila.

(4) Delodajalec, pri katerem na podlagi pogodbe opravljajo delo delavci drugega delodajalca, mora poskrbeti, da ti prejmejo vse informacije o tveganjih za varnost in zdravje pri delu, vključno z izjavo o varnosti, kakor tudi informacije o delavcih, ki so določeni za prvo pomoč, ter o delavcih oziroma pooblaščenih osebah po posebnih predpisih, zadolženih za izvajanje ukrepov požarnega varstva in evakuacije.

(5) Delodajalec mora delovna mesta in sredstva za delo opremiti z znaki za obvestila in za nevarnost ter z navodili za varno delo v skladu s posebnimi predpisi.

(6) Pisna obvestila in navodila iz prvega odstavka tega člena delodajalec posreduje v vednost tudi izvoljenim delavskim predstavnikom in sindikatu, vsaj enkrat letno pa ju obvešča o izvajanju dolžnosti iz drugega odstavka tega člena.

45. člen
(sodelovanje delavcev pri upravljanju)

(1) Delodajalec mora delavcem omogočiti, da sodelujejo pri ~~obravnavi~~ odločanju o vseh vprašanjih, ki zadevajo zagotavljanje varnega in zdravega dela, v skladu s tem zakonom in drugimi predpisi.

(2) Pravico iz prejšnjega odstavka tega člena uresničujejo delavci neposredno ali s svojimi predstavniki v svetu delavcev v skladu s predpisi, ki urejajo sodelovanje delavcev pri upravljanju, ~~ali~~ oziroma z delavskim zaupnikom za varnost in zdravje pri delu, če pri delodajalcu ni pogojev za izvolitev sveta delavcev.

(3) Za izvolitev delavskega zaupnika iz prejšnjega odstavka tega člena se uporabljajo predpisi, ki urejajo sodelovanje delavcev pri upravljanju.

(4) Če pri delodajalcu ni izvoljenih predstavnikov delavcev po drugem ali tretjem odstavku tega člena, njihove pristojnosti po tem zakonu in po zakonu o sodelovanju delavcev pri

upravljanju uresničujejo delavci s tajnim glasovanjem na svojem zboru, z referendumom, podpisovanjem posebnih izjav ali z drugimi oblikami osebnega izjavljanja, in sicer z večino glasov vseh delavcev.

(5) Različne oblike osebnega izjavljanja delavcev glede vprašanj varnosti in zdravja pri delu imajo pravico organizirati tudi izvoljeni delavski predstavniki.

46. člen
(dolžnost posvetovanja in soodločanja)

(1) Delodajalec se mora z delavci ali njihovimi predstavniki posvetovati ter jim omogočiti enakopravno soodločanje s soglasjem o oceni tveganja, pa tudi o vsakem ukrepu, ki lahko vpliva na varnost in zdravje pri delu, o izbiri strokovnega delavca, izvajalca medicine dela, delavcev za prvo pomoč, in delavcev oziroma pooblaščenih oseb po posebnih predpisih za varstvo pred požarom in evakuacijo, ter o obveščanju delavcev in organizaciji usposabljanja.

(2) Delodajalec mora predstavnikom delavcev in sindikatom, ki so organizirani pri njem, posredovati na običajen način izjavo o varnosti z oceno tveganja in dokumentacijo o nezgodah pri delu, ki jo delodajalec hrani v skladu s predpisi.

(3) Če pri delodajalcu ni izvoljenih predstavnikov delavcev in ni organiziranih sindikatov, mora delodajalec listine iz prejšnjega odstavka javno objaviti na običajen način.

48. člen
(pravice in obveznosti sveta delavcev ali delavskega zaupnika)

(1) Delodajalec mora svetu delavcev ali delavskemu zaupniku omogočiti učinkovito izvajanje notranjega nadzora nad stanjem na področju varnosti in zdravja pri delu v imenu delavcev in ga pri tem ne sme kakorkoli ovirati.

(2) Svet delavcev ali delavski zaupnik za varnost in zdravje pri delu lahko od delodajalca zahteva in sprejetje ustreznih ukrepov ter pripravi predloge za odpravo in zmanjšanje tveganj za varnost in zdravje pri delu. V zvezi s tem ima pravico z obrazloženim sklepom zahtevati od delodajalca tudi predhodno pridobitev neodvisnih izvedenskih mnenj in analiz, zlasti pa analize dopustnosti psihofizičnih obremenitev delavcev v obstoječih delovnih procesih in ergonomske analize posameznih delovnih mest z vidika smernic in priporočil medicinske stroke.

(3) Delodajalec se je dolžan do zahteve izvoljenih delavskih predstavnikov za varnost in zdravje pri delu iz prejšnjega odstavka opredeliti v roku 15 dni in, če je strokovno utemeljena z vidika smernic in priporočil stroke, v najkrajšem možnem razumnem roku ustrezno popraviti in dopolniti oziroma izpopolniti izjavo o varnosti z oceno tveganja.

(4) Delavci ali njihovi predstavniki za varnost in zdravje pri delu lahko zahtevajo nadzor pristojne inšpekcije, kadar menijo, da delodajalec ni zagotovil ustreznih varnostnih ukrepov.

(5) Predstavnik sveta delavcev ali delavski zaupnik za varnost in zdravje pri delu ima pravico: prisostvovati inšpekcijskemu nadzoru, kadar ta opravlja nadzor nad zagotavljanjem varnosti in zdravja pri delu, ~~ter~~ izraziti svoja opažanja ter predlagati inšpektorju, da delodajalcu na podlagi predhodno pridobljenega izvedenskega mnenja odredi popravo in dopolnitev ocene

tveganja ter določitev dodatnih varnostnih ukrepov za odpravo nesprejemljivega tveganja v izjavi o varnosti.

(6) Delodajalec mora seznaniti svet delavcev ali delavskega zaupnika za varnost in zdravje pri delu ter sindikate pri delodajalcu z ugotovitvami, predlogi ali ukrepi nadzornih organov.

(7) Vsak delavec se lahko obrne na izvoljene delavske predstavnike s svojimi opozorili, predlogi in zahtevami za izboljšanje varnosti in zdravja pri delu, ti pa so dolžni njihove iniciative posredovati delodajalcu.

(8) Delodajalec mora za izvajanje nalog članov sveta delavcev oziroma delavskega zaupnika za varnost in zdravje pri delu zagotavljati ustrezne oblike usposabljanja.

48. a člen
(izredna pooblastila sveta delavcev ali delavskega zaupnika)

(1) Če delodajalec nima veljavno sprejete izjave o varnosti z oceno tveganja ali je ta nepopolna, ali če krši sprejeto izjavo o varnosti z oceno tveganja, in bi ta njegova ravnanja oziroma opustitve lahko predstavljale neposredno nevarnost za življenja ali resno grožnjo za okvare zdravja delavcev, delodajalec pa teh pomanjkljivosti na njihovo zahtevo ne odpravi v razumnem roku, imajo izvoljeni predstavniki delavcev za varnost in zdravje pri delu pravico z obrazloženim pisnim sklepom začasno prepovedati opravljanje dela delavcev ali delovnega procesa oziroma uporabo sredstev za delo ter istočasno zahtevati takojšen inšpekcijski nadzor.

(2) Prepovedni sklep izvoljenih predstavnikov delavcev iz prejšnjega odstavka stopi v veljavo s trenutkom njegove vročitve delodajalcu in pristojnemu inšpektoratu, delodajalec pa ga je dolžan spoštovati do sprejetja dokončne odločitve pristojnega inšpektorja.

(3) Če inšpektor za delo ne odredi delodajalcu sprejetja varnostnih ukrepov, ki jih predlaga izvoljeni delavski predstavnik, ima ta pravico zahtevati, da o tem odloči arbitraža po zakonu o sodelovanju delavcev pri upravljanju.

52. člen
(pravica odkloniti delo)

(1) Delavec ima pravico odkloniti delo, če ni bil predhodno seznanjen z vsemi nevarnostmi ali škodljivostmi pri delu in sprejetimi varnostnimi ukrepi ter usposobljen za varno in zdravo delo ali če delodajalec ni zagotovil predpisanega zdravstvenega pregleda.

(2) Delavec ima pravico odkloniti delo, če mu grozi neposredna nevarnost za življenje ali zdravje, ker niso bili izvedeni predpisani ali z izjavo o varnosti določeni varnostni ukrepi ter zahtevati, da se nevarnost odpravi.

(3) Če delodajalec ne odpravi nevarnosti, lahko delavec zahteva posredovanje inšpekcije dela ter o tem obvesti svet delavcev ali delavskega zaupnika za varnost in zdravje pri delu.

(4) Delavec ima pravico, da pred morebitno odklonitvijo dela po tem členu zahteva od sveta delavcev oziroma delavskega zaupnika, da skladno s prejšnjim členom sprejme sklep o prepovedi opravljanja tega dela.

76. člen
(prekrški delodajalca)

(1) Z globo od 2.000 do 40.000 evrov se kaznuje za prekršek delodajalec, ki:
1. pisno ne oceni tveganj, katerim so delavci izpostavljeni ali bi lahko bili izpostavljeni pri delu (prvi odstavek 17. člena);
…

3. po izvedenem ocenjevanju tveganja za varnost in zdravje pri delu ne izdela in ne sprejme izjave o varnosti z oceno tveganja v ~~pisni~~ obliki splošnega akta, ki vsebuje vse s tem zakonom predpisane elemente in ki pri določanju varnostnih zahtev ter ukrepov v celoti upošteva smernice in priporočila stroke (tretji odstavek 17. člena);
4. v izjavi o varnosti z oceno tveganja ne določi posebnih zdravstvenih zahtev, ki jih morajo izpolnjevati delavci za delo v delovnem procesu ali za uporabo posameznih sredstev za delo, na podlagi strokovne ocene izvajalca medicine dela (četrti odstavek 17. člena);
5. v izjavi o varnosti k oceni tveganja ne predloži zapisnika o posvetovanju z delavci oziroma z njihovimi predstavniki ter njihovega soglasja v pisni obliki (peti odstavek 17. člena);
……

31. ne posreduje obvestil in navodil iz prejšnje točke v vednost tudi izvoljenim delavskim predstavnikom in sindikatu, in če jih ne obvešča vsaj enkrat letno o izvajanju dolžnosti seznanjanja delavcev z vprašanji iz drugega odstavka 37.člena tega zakona (šesti odstavek 37. člena);.
….

41. ne omogoči delavcem, da sodelujejo pri ~~obravnavi~~ odločanju o vseh vprašanjih, ki zadevajo zagotavljanje varnega in zdravega dela v skladu s tem zakonom in drugimi predpisi (prvi odstavek 45. člena);
42. ne omogoči osebnega izjavljanja delavcev (četrti in peti odstavek 45. člena);
43. se z delavci ali njihovimi predstavniki ne posvetuje in jim ne omogoči enakopravnega soodločanja o oceni tveganja ter o vsakem ukrepu, ki lahko vpliva na varnost in zdravje pri delu, o izbiri strokovnega delavca, izvajalca medicine dela in delavca za prvo pomoč, delavca oziroma pooblaščene osebe po posebnih predpisih za varstvo pred požarom in evakuacijo, ter o obveščanju delavcev in organizaciji usposabljanja (prvi odstavek 46. člena);
…..

46. delavce ali njihove predstavnike sankcionira ali jih postavlja v neugoden položaj zaradi uresničevanja pravic iz prvega odstavka 45. člena tega zakona (drugi odstavek 47. člena):
47. ne omogoči svetu delavcev ali delavskemu zaupniku učinkovitega izvajanja notranjega nadzora nad stanjem na področju varnosti in zdravja pri delu v imenu delavcev oziroma ga pri tem kakorkoli ovira (prvi odstavek 48. člena);
48. če v roku 15 dni ne opredeli do obrazložene zahteve sveta delavcev ali delavskega zaupnika za varnost in zdravje pri delu za izdelavo dodatnih analiz dopustnosti psihofizičnih obremenitev delavcev ali ergonomskih analiz posameznih delovnih mest ter ne sprejme v najkrajšem možnem razumnem roku ustreznih ukrepov za odpravo in zmanjšanje tveganj za varnost in zdravje pri delu, če je zahteva utemeljena (drugi odstavek 48. člena);
….

51. ne spoštuje sklepa sveta delavcev ali delavskega zaupnika za varnost in zdravje pri delu o prepovedi opravljanja dela delavcev ali delovnega procesa oziroma uporabe sredstev za delo (drugi odstavek 48.a člena).

(2) Z globo od 500 do 4.000 evrov se kaznuje odgovorna oseba delodajalca, ki stori prekršek iz prejšnjega odstavka.

II. Zakon o inšpekciji dela (ZID-1)

16. člen
(odločba)

(1) Po opravljenem inšpekcijskem nadzoru ima inšpektor pravico in dolžnost z odločbo zavezancu odrediti, da z dejanjem, opustitvijo dejanja oziroma z aktom, v roku, ki ga določi inšpektor, zagotovi izvajanje zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb ter splošnih aktov iz svoje pristojnosti.

(2) Na področju zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu lahko inšpektor delodajalcu odredi tudi sprejem izjave o varnosti in zdravju pri delu z oceno tveganja ali njeno popravo in dopolnitev oziroma izpopolnitev na podlagi smernic in priporočil medicinske stroke v razumnem roku.

(3) Zoper odločbo iz prejšnjega odstavka je dovoljena pritožba v 15 dneh od njene vročitve. Pritožba ne zadrži izvršitve odločbe.

(4) Zavezanec mora inšpektorju poročati o izvršitvi odločbe v osmih dneh po poteku posameznega roka za njeno izvršitev.

18. člen
(možnost prepovedne odločbe)

Inšpektor lahko z odločbo prepove zavezancu opravljanje dela delavcev ali delovnega procesa oziroma uporabo sredstev za delo do odprave nepravilnosti, če pri inšpekcijskem nadzoru ugotovi:

1. da delodajalec nima veljavno sprejete izjave o varnosti z oceno tveganja ali je nepopolna,
2. da delodajalec ni zagotovil brezhibnosti sredstev za delo in ustreznega delovnega okolja in delovnega procesa, kakor tudi njihove sprotne prilagoditve ob vsaki spremembi v delovnem procesu;
3. da zaradi sredstev za delo, delovnega postopka, delovnega okolja ali nezavarovanega območja grozi nevarnost za resnejše okvare zdravja ali za nezgodo delavcev;
4. da delodajalec delavcev ni usposobil za varno in zdravo delo;
5. da mu je zavezanec ali odgovorna oseba zavezanca onemogočila inšpekcijski pregled;
6. da je bil pri zavezancu v obdobju preteklih 12 mesecev dvakrat ali večkrat pravnomočno ugotovljen prekršek, da ni izplačal plače v skladu z določbami o plačilnem dnevu, kot to določa zakon, ki ureja delovna razmerja.

19. člen

(prepovedna odločba)

(1) Inšpektor z odločbo prepove opravljanje dela delavcev ali delovnega procesa oziroma uporabo sredstev za delo do odprave nepravilnosti, če pri inšpekcijskem nadzoru ugotovi:

1. da delodajalec nima veljavno sprejete izjave o varnosti z oceno tveganja ali je nepopolna, kakor tudi, če ne izvaja dolžnih varnostnih ukrepov, zaradi česar grozi neposredno nevarnost za življenje delavcev;
2. da je delodajalec omogočil delo tujcu ali osebi brez državljanstva v nasprotju s predpisi, ki urejajo zaposlovanje tujcev;
3. da je delodajalec ali uporabnik, h kateremu so v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja in trg dela, posredovani delavci s strani delodajalca, ki opravlja dejavnost posredovanja dela delavcev uporabniku, omogočil delo delavcu v nasprotju s predpisi, ki urejajo trg dela;
4. zaposlitev na črno, če posebni predpisi določajo pristojnost inšpekciji za delo;
5. delo otrok, mlajših od 15 let starosti, v nasprotju s predpisi, ki urejajo delo otrok;
6. opravljanje dela na podlagi pogodb civilnega prava v nasprotju z zakonom, ki ureja delovna razmerja.

(2) V primeru iz 6. točke prejšnjega odstavka inšpektor …

Datum: 19. 6. 2020

Generalni sekretar ZSDS
dr. Mato Gostiša
ZDRUŽENJE SVETOV DELAVCEV SLOVENIJE

Predsednik ZSDS
Vladimir Šega
ZDRUŽENJE SVETOV DELAVCEV SLOVENIJE