Prikaz sistema upravljanja varnosti in zdravja pri delu (VZD) s smernicami za nadaljnji razvoj

Sistem upravljanja področja varnosti in zdravja pri delu (VZD) je organiziran na treh osnovnih ravneh, in sicer na:

1. evropski ravni,

2. nacionalni ravni,

3. temeljni ravni posameznih delodajalcev oziroma neposredno v delovnih organizacijah.

Opomba: Ta prikaz glede na njegov osnovni namen ne vključuje tudi podrobnejše predstavitve normativnega delovanja nekaterih mednarodnih organizacij (npr. Mednarodne organizacije dela – MOD), ter sprejetih mednarodnih pravnih aktov (konvencij, priporočil, mednarodnih pogodb itd.) s področja VZD, ki so bili sicer že v celoti implementirani v evropski in slovenski nacionalni pravni red. Naj v zvezi s tem morda naštejemo zgolj konvencije MOD s tega področja, ki jih je ratificirala tudi Slovenija:

- Konvencija št. **13** o **uporabi svinčenega belila** pri barvanju, 1921
- Konvencija št. **81** o **inšpekciji dela** v industriji in trgovini, 1947
- Konvencija št. **119** o **zavarovanju strojev**, 1963
- Konvencija št. **129** o **inšpekciji dela** v kmetijstvu, 1969
- Konvencija št. **136** o varstvu pred nevarnostjo **zastrupitve z benzolom**, 1971
- Konvencija št. **139** o preprečevanju in kontroli poklicnih nevarnosti, ki jih povzročajo **kancerogene substance in agensi**, 1974
- Konvencija št. **155** o **varstvu pri delu, zdravstvenem varstvu** in **delovnem okolju**, 1981
- Konvencija št. **161** o **službah medicine dela**, 1985
- Konvencija št. **162** o varnosti pri **uporabi azbesta**, 1986
- Konvencija št. **174** o preprečevanju **večjih industrijskih nesreč**, 1993.

I.

EVROPSKA RAVEN

Ključne evropske inštitucije na področju VZD

Na ravni Evropske unije je za področje varnosti in zdravja pri delu (VZD) odgovorno več ključnih institucij, ki zagotavljajo usklajenost politik in predpisov med državami članicami ter spodbujajo visoke standarde varnosti in zdravja pri delu. Glavne institucije so:

1. **Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu (EU-OSHA)**

EU-OSHA (Occupational Safety and Health Agency) je glavna evropska institucija, ki se ukvarja z izboljšanjem varnosti in zdravja pri delu. Njen glavni cilj je zmanjšanje števila nesreč pri delu in poklicnih bolezni v EU. Agencija zbira in analizira podatke o varnosti in zdravju pri delu, spodbuja raziskave in izmenjavo najboljših praks med državami članicami. Poleg tega organizira kampanje in pripravlja smernice ter dokumente za pomoč vsem deležnikom (delodajalcem, zaposlenim, sindikatom in vladam) pri izboljšanju varnosti in zdravja na delovnih mestih.

2. **Evropska komisija**

Evropska komisija sprejema zakonodajo in smernice na področju varnosti in zdravja pri delu ter spremlja njihovo izvajanje v državah članicah. Komisija razvija politike in predloge zakonodaje, ki se nanašajo na delovne pogoje in zaščito delavcev v EU. Med drugim je odgovorna za zagotavljanje usklajenosti predpisov med državami članicami in za predlaganje novih zakonov ter sprememb obstoječih zakonodaj.

3. **Evropski parlament**

Evropski parlament skupaj z Evropskim svetom sprejema zakonodajo, ki vpliva na varnost in zdravje pri delu. Ima pomembno vlogo pri oblikovanju politike na tem področju, saj obravnava zakonodajne predloge Evropske komisije ter zagotavlja, da so v obravnavi upoštevani interesi delavcev in delodajalcev.

4. **Evropski odbor za varnost in zdravje pri delu (ACSH)**

ACSH svetuje Evropski komisiji na področju varnosti in zdravja pri delu, pripravlja mnenja o predlogih zakonodaje ter spremlja izvajanje evropskih politik na tem področju. Sestavljen je iz predstavnikov delodajalcev, delavcev in vlad, ki sodelujejo pri oblikovanju politik in smernic za izboljšanje delovnih pogojev.

5. **Evropski socialni partnerji (»Eurosocialni dialog«)**

Na področju varnosti in zdravja pri delu imajo pomembno vlogo tudi socialni partnerji (sindikalne organizacije in organizacije delodajalcev), ki sodelujejo v dialogu z Evropsko komisijo. Socialni dialog omogoča iskanje rešitev, ki bodo sprejemljive za obe strani, in vpliva na razvoj politik na področju delovnih pogojev in zaščite zdravja pri delu.

Evropska zakonodaja na področju VZD

Temeljni normativni akt z obravnavanega področja na ravni EU je **Evropska okvirna direktiva o varnosti in zdravju pri delu (Direktiva 89/391/EGS)**, ki je bila sprejeta leta

1989, in je predstavljala pomemben mejnik pri izboljšanju varnosti in zdravja pri delu. Njen namen je ustvariti enako raven varnosti in zdravja za vse delavce (izjeme so le delavci na domu ter nekatere javne in vojaške službe). V vsej Evropi zagotavlja minimalne varnostne in zdravstvene zahteve, države članice pa lahko ukrepe ohranijo ali uvedejo še strožje. Okvirno direktivo so morale države članice prenesti v nacionalno zakonodajo do konca leta 1992, v Sloveniji pa je ta direktiva implementirana prek Zakona o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1). Tej »okvirni direktivi« so potem sledile **še nekatere posebne/sektorske direktive**, ki se nanašajo na posamezne ožje segmente VZD, in ki v celoti izhajajo iz njenih temeljnih načel.

Temeljni strateški dokument EU za področje VZD

Temeljni programsko-usmeritveni dokument s področja VZD, sprejet na ravni EU, pa je **"Strateški okvir EU za varnost in zdravje pri delu 2021–2027"** (*EU Strategic Framework on Health and Safety at Work 2021–2027*). Ključni cilji v njem začrtane aktualne strategije so:

1. Predvidevanje in obvladovanje sprememb v novi dobi digitalizacije, zelene preobrazbe in demografskih trendov.
2. Izboljšanje preprečevanja nesreč pri delu in poklicnih bolezni, vključno s spopadanjem s pandemijami, kot je COVID-19.
3. Povečanje pripravljenosti na prihodnje krize na področju varnosti in zdravja pri delu.

Strategija vključuje pobude za posodobitev zakonodaje, podporo malim in srednjim podjetjem pri zagotavljanju varnih delovnih pogojev in usklajevanje ukrepov z nacionalnimi strategijami držav članic.

II.

NACIONALNA RAVEN

Ključne nacionalne inštitucije na področju VZD

Na nacionalni ravni v Sloveniji za področje varnosti in zdravja pri delu (VZD) skrbijo različne institucije, ki oblikujejo zakonodajo, nadzorujejo njeno izvajanje ter sprejemajo razvojne programe in spodbujajo izboljšave na tem področju. Ključne institucije na tej ravni so:

1. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ)

MDDSZ je osrednji organ oziroma resorno ministrstvo, pristojno za oblikovanje politike VZD v Sloveniji. MDDSZ je odgovorno za pripravo zakonov in drugih predpisov s tega področja ter njihovo usklajevanje s predpisi Evropske unije, kakor tudi za sprejem in izvajanje *Nacionalnega programa varnosti in zdravja pri delu*. Prav tako pripravlja strokovna mnenja, analize, poročila in informacije ter rešuje pritožbe na drugi stopnji zoper odločbe Inšpektorata Republike Slovenije za delo (IRSD). Poleg tega izdaja dovoljenja za opravljanje strokovnih nalog varnosti pri delu, potrjuje programe usposabljanja strokovnih delavcev za varnost in zdravje pri delu, vodi evidenco poklicnih bolezni in nesreč pri delu ter deluje na mednarodnem področju. Ministrstvo pri tem sodeluje tudi z drugimi ministrstvi, zlasti z

Ministrstvom za zdravje, ter s socialnimi partnerji in drugimi deležniki pri oblikovanju politik na tem področju.

2. **Svet za varnost in zdravje pri delu in Inšpektorat RS za delo**

a) Minister, pristojen za delo, imenuje strokovno posvetovalno telo, in sicer Svet za varnost in zdravje pri delu, ki ga sestavljajo zlasti strokovnjaki za varnosti pri delu, medicino dela in socialno varnost ter strokovnjaki iz delodajalskih organizacij in sindikatov. Svet obravnava ter sprejema stališča in priporočila o stanju, strategiji in izvajanju enotne politike ter prednostnih nalogah na področju varnosti in zdravja pri delu.

b) V okviru MDDSZ deluje tudi Inšpektorat RS za delo (IRSD) kot organ v sestavi ministrstva. IRSD je odgovoren za nadzor nad izvajanjem zakonodaje o varnosti in zdravju pri delu. Opravlja inšpekcijske preglede, ugotavlja kršitve, izreka globe in izdaja ukrepe za odpravo nevarnosti na delovnem mestu. Poleg represivnih ukrepov izvaja tudi svetovalno funkcijo, saj delodajalcem in delavcem nudi informacije o pravilnem izvajanju predpisov.

3. **Ministrstvo za zdravje (MZ)**

Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1) določa tudi nekatere pomembne pristojnosti in naloge Ministrstva za zdravje (MZ) na področju varnosti in zdravja pri delu, zlasti v povezavi z medicino dela in promocijo zdravja na delovnem mestu. MZ je odgovorno za pripravo in izvajanje predpisov, ki urejajo zdravstvene vidike dela, vključno s preventivnimi zdravstvenimi pregledi delavcev, obvladovanjem poklicnih bolezni ter varovanjem delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti škodljivim dejavnikom pri delu. Prav tako izdaja dovoljenja in pooblastila za izvajanje zdravstvenega nadzora izpostavljenih delavcev ter vodi evidence o poklicnih boleznih. Minister, pristojen za zdravje, je pristojen tudi za izdajo smernic za določitev in pripravo promocije zdravja na delovnem mestu. Poleg tega Ministrstvo za zdravje na svoji spletni strani ponuja dodatne vire, kot so nacionalna spletna platforma za zdravje delavcev, spremljajoči dokumenti za pomoč pri pripravi načrta promocije zdravja ter smernice za zdravo prehrano na delovnem mestu.

4. **Ključne strokovne inštitucije: KIMDPŠ, NIJZ in ZPIZ**

Zelo pomembno vlogo pri načrtnem spremljanju, analiziranju in upravljanju tveganj v delovnem okolju ter pri zaščiti zdravja in delovnih zmožnosti zaposlenih imajo vsekakor tudi strokovne inštitucije, med katerimi velja posebej izpostaviti zlasti tri: Klinični inštitut za medicino dela, prometa in športa (KIMDPŠ), Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ) in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ).

a) KIMDPŠ ima ključno vlogo v sistemu VZD na nacionalni ravni v Sloveniji predvsem na področju obravnave poklicnih bolezni, ocenjevanja delazmožnosti, ergonomije in fiziologije dela. Inštitut deluje tudi na področju promocije zdravja pri delu, kjer izvaja projekte za izboljšanje znanja, vedenja in osveščenosti delavcev ter delodajalcev o varnosti in zdravju pri delu ter sodeluje pri razvoju in evalvaciji programov promocije zdravja pri delu v Sloveniji. Inštitut je tudi vključen v postopek verifikacije poklicnih bolezni, kjer interdisciplinarna skupina strokovnjakov opravlja oglede delovnih mest, razgovore s strokovnimi delavci za varnost pri delu ter napotitve delavcev na diagnostične zdravstvene storitve za ugotavljanje poklicnih bolezni.

b) NIJZ med drugim zbira in analizira podatke ter poroča o poškodbah pri delu in poklicnih boleznih, hkrati pa pripravlja smernice in priporočila za promocijo zdravja na delovnem mestu. Poleg tega izvaja raziskave in projekte za izboljšanje VZD ter sodeluje pri izobraževanju in ozaveščanju delodajalcev in zaposlenih o tveganjih pri delu.

c) ZPIZ skrbi za upravljanje invalidskega zavarovanja ter odloča o pravicah iz naslova invalidnosti. Njegova naloga je tudi ocenjevanje delovne zmožnosti in dodeljevanje pravic do invalidske pokojnine, poklicne rehabilitacije ali drugih nadomestil. Poleg tega sodeluje pri reintegraciji invalidov nazaj na delo ter izvaja medicinsko izvedenstvo za ugotavljanje posledic poškodb in poklicnih bolezni.

5. **Socialni partnerji in Ekonomsko-socialni svet (ESS)**

Na področju upravljanja sistema VZD na nacionalni ravni imajo brez dvoma eno ključnih vlog tudi socialni partnerji, organizirani na tej ravni, predvsem sindikati in delodajalske organizacije. Njihova naloga je zastopanje interesov delavcev in delodajalcev ter sodelovanje v socialnem dialogu, kjer se oblikujejo rešitve za izboljšanje varnosti in zdravja pri delu. Ključno vlogo pri usklajevanju interesov ima Ekonomsko-socialni svet (ESS), tripartitno telo, v katerem sodelujejo predstavniki vlade, sindikatov in delodajalcev. ESS razpravlja o zakonodajnih predlogih ter daje priporočila za oblikovanje politik, ki vplivajo na delovne pogoje in zaščito delavcev.

6. **Stanovske organizacije s področja VZD**

Pri pregledu ključnih inštitucij, ki s svojimi aktivnostmi pomembno sooblikujejo in soustvarjajo nacionalni sistem varnosti in zdravja pri delu v Sloveniji, vsekakor ne gre prezreti tudi nekaterih stanovskih organizacij, kot so:

1) Zbornica varnosti in zdravja pri delu,
2) Zveza društev varnostnih inženirjev Slovenije (ZDVIS) in
3) Sekcija za VZD pri Združenju svetov delavcev Slovenije.

Vse tri imajo tudi svoje spletne portale, ki podrobneje predstavljajo njihovo organiziranost in vsebino dela na obravnavanem področju.

Nacionalni pravni okvir VZD

Slovenski pravni okvir varnosti in zdravja pri delu (VZD) temelji na **Zakonu o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1)**, ki določa temeljne obveznosti delodajalcev in pravice delavcev za zagotavljanje varnega delovnega okolja. Ključni vidiki zakona vključujejo ocenjevanje tveganj, preventivne ukrepe, usposabljanje delavcev in nadzor s strani inšpekcije dela. Pravno podlago za urejanje dopolnjujejo številni **podzakonski akti** (**pravilniki in uredbe**), ki podrobneje urejajo specifična tveganja in varnostne ukrepe na različnih področjih in v različnih delovnih okoljih, in sklenjene **kolektivne pogodbe**. Področje varnosti in zdravja pri delu urejajo tudi **pravni predpisi z drugih področij**, kot so na primer predpisi s področja zdravstvenega varstva delavcev (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju) in požarnega varstva (Zakon o varstvu pred požarom). Varnost in zdravje pri delu opredeljujejo tudi nekatere določbe Zakona o delovnih razmerjih, ki ureja delovni čas, odmore in počitke delavcev, varovane kategorije

delavcev (glej poglavje 5.3.1), ter drugi.[1] Celoten sistem teh predpisov zagotavlja usklajenost slovenske zakonodaje s pravili EU, predvsem z okvirno Direktivo 89/391/EGS.

Nacionalni program VZD in drugi usmeritveni dokumenti

Ključni strateški dokument, ki določa strategijo razvoja področja varnosti in zdravja pri delu oziroma dolgoročne cilje in ukrepe za izboljšanje delovnih pogojev v Sloveniji je **nacionalni program varnosti in zdravja pri delu**. V njem se določi strategija razvoja področja varnosti in zdravja pri delu, vključuje pa analize tveganj, smernice za delodajalce ter načrte za izboljšanje varnosti in zdravja pri delu. Sprejema ga (v obliki »resolucije o nacionalnem programu VZD«) Državni zbor RS na podlagi predlog Vlade RS po posvetovanju s strokovno javnostjo in socialnimi partnerji. Ta je dolžna skupaj s socialnimi partnerji v Ekonomsko-socialnem svetu tudi spremljati njegovo izvajanje ter po potrebi predlagati njegove spremembe in dopolnitve ali izvedbene dokumente.

Poleg nacionalnega programa pa obstajajo še drugi, predvsem **izvedbeni programski in usmeritveni dokumenti** na tej ravni upravljanja področja VZD, kot na primer: akcijski načrti za izvajanje Resolucije o nacionalnem programu VZD, smernice za promocijo zdravja na delovnem mestu in smernice za ocenjevanje tveganja itd, ki pomagajo delodajalcem in delavcem pri vzpostavljanju varnega delovnega okolja. Slovenija sodeluje tudi v programih Evropske agencije za varnost in zdravje pri delu (EU-OSHA), kjer prispeva k mednarodnim pobudam za zmanjšanje nesreč pri delu in poklicnih bolezni ter sooblikuje različne evropske smernice s tega področja.

III.

TEMELJNA RAVEN POSAMEZNIH DELODAJALCEV

POVZETEK:

Sistem upravljanja varnosti in zdravja pri delu na (temeljni) ravni posameznih delodajalcev

V nadaljevanju so predstavljene in analizirane teoretične in normativne podlage sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju področja varnosti in zdravja pri delu na »temeljni« ravni, tj. na ravni posameznih delodajalcev, ter obširnejša utemeljitev potrebe po **prehodu iz zgolj »posvetovalnega« na »partnerski« model soupravljanja**, ki predpostavlja krepitev soodločevalske vloge svetov delavcev z namenom uresničevanja »uravnoteženega

[1] Celovit pregled nacionalnih zakonskih in podzakonskih predpisov s tega področja najdete na spletni strani ZSSS na naslovu: https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiPtKzT8-CLAxVrQPEDHWwQIJEQFnoECCoQAQ&url=https%3A%2F%2Fzssszaupnikvzd.si%2Fcategory%2Fzakonodaja%2Fpredpisi%2F&usg=AOvVaw06C0uUhIQaM9xaMb6oHaAR&opi=89978449.

sodelovanja« med delavci in delodajalcem v duhu Evropske okvirne direktive o VZD, ter postavlja ključne smernice za njegov razvoj v Sloveniji. Poudarek je na potrebi po spremembi zakonodaje in vzpostavitvi sistema, ki bo delavcem omogočal trajno, učinkovito in strokovno podprto sodelovanje pri odločanju o lastni varnosti in zdravju pri delu, kar pa nujno zahteva tudi intenzivnejše angažiranje svetov delavcev na tem področju.

1. Pogosta ovira: nerazumevanje pomena delavskega soupravljanja na področju VZD

Ključno oviro za hitrejši razvoj učinkovitega sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju VZD predstavlja predvsem dejstvo, da je (čeprav je v stroki to sodelovanje nesporno prepoznano kot koristno oziroma celo neizogibno in je kot tako tudi normativno urejeno) v praksi še vedno **močno zakoreninjeno zmotno prepričanje**, da je vloga svetov delavcev na tem področju nepotrebna ali celo odveč, ker:

a) je na tem področju tako ali tako vse že vnaprej »predpisano« s heteronomnimi pravnimi akti (tj. državnimi predpisi - zakoni, uredbami, pravilniki), tako da je vse, kar je potrebno v zvezi s tem uresničiti na ravni posameznega delodajalca, samo še stvar »tehnične izvedbe«, ne pa (več) stvar socialno-partnerskega usklajevanja in odločanja delodajalca in delavcev o vrsti in obsegu potrebnih varnostnih ukrepov;
b) ima delodajalec, ki mu sicer že zakon neposredno nalaga polno »odgovornost« za zagotavljanje varnega in zdravega delovnega okolja (za razliko od delavcev, ki imajo do takšnega okolja le »pravico«), v ta namen pač zaposlene strokovne delavce in službe, ki skrbijo za to področje, tako da ni videti nobene potrebe po tem, da bi se v to kakorkoli vtikal še svet delavcev.

V resnici so stvari bistveno drugačne. Objektivno gledano kljub na videz veliki količini predpisov na tem področju obstaja **zelo široko polje povsem avtonomnega odločanja na ravni posameznega delodajalca**, znotraj katerega se oblikuje konkretna »varnostna politika« pri vsakem delodajalcu, ki skozi vrsto in - bodisi zgolj minimalen/predpisan bodisi nastandarden - obseg izbranih konkretnih varnostnih ukrepov neposredno determinira tudi višjo ali nižjo raven dejansko dosežene stopnje varnosti in zdravja delavcev pri delu. Omenjeno **varnostno politiko in varnostne ukrepe** pa morajo - skozi sprejeto Izjavo o varnosti z oceno tveganja - oblikovati socialni partnerji na tej ravni, tj. delodajalec in delavci (ter njihovi predstavniki), ne pa delodajalčeve strokovne službe za to področje, ki so v tem smislu lahko zgolj strokovna podpora in pomoč socialnim partnerjem pri njihovem »interesnem« odločanju, ter v končni fazi tudi izvajalci sprejetih varnostnih ukrepov ter tistih nalog, ki jim jih določa neposredno zakon. Strokovne službe delodajalca za VZD torej v nobenem primeru **ne morejo nadomestiti /so/odločevalske, obenem pa tudi nadzorne vloge delavskih predstavnikov pri delodajalcu na tem področju**.

2. Delavska predstavništva na področju VZD

1) Za učinkovito delavsko participacijo na področju varnosti in zdravja pri delu je ključna jasna razmejitev zastopniških pristojnosti med sindikalnimi in voljenimi delavskimi predstavništvi na tem področju, in sicer:

- **sindikati** zastopajo interese delavcev na višjih ravneh socialnega dialoga (panožna kolektivna pogajanja, Svet za VZD pri ministrstvu za delo; Ekonomsko socialni svet - zakonodaja in drugi ukrepi; evropske inštitucije),
- na ravni delodajalca pa to vlogo opravljajo **sveti delavcev oziroma delavski zaupniki za VZD** kot voljena delavska predstavništva;

2) Prav tako pomembno pa je tudi jasno ločevanje razmejitev med dvema vrstama delavskih predstavništev na ravni posameznih delodajalcev, to je med:

- sveti delavcev, ki so po ZVZD-1 **»primarna«** oblika delavskih predstavništev;
- delavskimi zaupniki za VZD, ki so **»sekundarna/nadomestna«** oblika delavskih predstavništev, predvidena le za primere, ko svet delavcev iz takšnih ali drugačnih razlogov ni oblikovan.

3. Nesprejemljivo pravno vulgarno razumevanje »načela odgovornosti delodajalca«

V praksi se pogosto uveljavlja zmotno pravno razumevanje načela, po katerem naj bi **izključna odgovornost delodajalca za varno in zdravo delovno okolje** pomenila tudi njegovo pravico do enostranskega odločanja o vseh zadevah VZD. Tak pristop ne le izkrivlja zakonske podlage, temveč spodkopava temeljno logiko delavske participacije – namreč, da imajo tisti, ki so neposredno izpostavljeni tveganjem pri delu, tudi pravico enakopravno soodločati o ukrepih, ki vplivajo na njihovo varnost in zdravje. Pravica do varnega in zdravega delovnega okolja je namreč po 66. členu Ustave RS *temeljna človekova pravica* (glej odl. Ustavnega sodišča RS, opr. št. Up-1514/22-18 z dne 18. 4. 2024).

Člani svetov delavcev morajo zato vztrajno opozarjati, da pravna odgovornost delodajalca nikakor ne izključuje njegove obveznosti za vključevanje delavcev kot enakopravnih sogovornikov v vse faze upravljanja sistema VZD. V zvezi s tem velja izpostaviti zlasti naslednje:

a) Poenostavljeno (pravno-vulgarno) razumevanje navedenega načela, ki v praksi povzroča veliko škodo sistemu upravljanja VZD, sloni na logiki, da o tistem, za kar je nekdo izključno sam odgovoren, lahko izključno sam tudi odloča. Ki pa v tem primeru ne velja. Opisana izključna odgovornost delodajalca za vzpostavitev in učinkovitost delovanja sistema VZD seveda nikakor ne pomeni, da mu ta odgovornost na drugi strani **avtomatično daje hkrati tudi izključno pravico do upravljanja tega sistema po vsebini**. Se pravi, pravico do povsem samostojnega/enostranskega odločanja o vsebini oziroma o ključnih vsebinskih vprašanjih VZD **brez vključevanja tudi tistih, za katerih življenja in zdravje pravzaprav gre, tj. delavcev**, in mimo njih ali morda celo v nasprotju z njihovo voljo in njihovimi avtentičnimi interesi.

b) Že ZVZD-1 sam to načelo v navedenem smislu dopolnjuje (in posledično tudi ustrezno korigira) z v nadaljevanju tudi podrobneje pojasnjenim **načelom obveznega vključevanja delavcev v upravljanje VZD**, in sicer skozi določila, ki nalagajo delodajalcu, da se o vseh vprašanjih VZD posvetuje z delavci in njihovimi predstavniki.

c) Zelo pomembno je razumevanje ločnice med »predpisanim« in »nadstandardnim« nivojem VZD pri posameznem delodajalcu, in sicer:

- **predpisana raven VZD** - celota vseh dolžnih oziroma (heteronomno) zapovedanih ravnanj (storitev ali opustitev) ter ukrepanj delodajalca, kršitev katerih po veljavnih predpisih pomeni tudi prekršek (s tem sta avtomatično v celoti determinirana tudi konkretna vsebina in obseg obravnavane pravne odgovornosti delodajalca za ***zagotavljanje varnega in zdravega delovnega okolja, ki je v pristojnosti inšpekcije*** dela),
- **nadstandardno« raven VZD** - vsa »strokovno priporočljiva« ravnanja in ukrepanja delodajalca v smeri prizadevanj za optimiziranje zagotovljene varnosti in zdravja delavcev pri delu, ki niso izrecno zapovedana z zakonom in drugimi predpisi,

pri čemer imajo sveti delavcev močno vlogo pri obojem.

4. Načelo obveznega vključevanja (predstavnikov) delavcev v upravljanje VZD

Kot omenjeno zgoraj, to načelo pomeni dopolnitev in nujno **korekcijo načela izključne odgovornosti delodajalca** v izogib njegovi morebitni nesprejemljivi pravno-vulgarni uporabi v zgoraj navedenem smislu. Določa pa to načelo - čeprav ne izrecno, temveč posredno - že zakon sam, in sicer preko konkretnih določb o »delavskem soupravljanju« na področju VZD (glej določbe 13., 17/5., 46., 47. in 48. člena ZVZD-1!).

Obvezno delavsko soupravljanje na področju VZD izhaja iz kogentnih norm 1. in 2. odstavka 11. člena Evropske okvirne direktive o VZD, ki sta implementirani v ZVZD-1 skozi zgoraj navedene določbe, in ki to sodelovanje delavcev tudi **izrecno »zapovedujeta«, pri čemer glede tega ne predvidevata nobene možne alternative**. Z nacionalno zakonodajo držav članic se lahko avtonomno določi le konkreten način in stopnja intenzivnosti vključevanja delavcev in njihovih predstavnikov v upravljanje tega področja.

Kar v bistvu pomeni, da naj bi bilo po intenci te direktive vsaj na področju urejanja VZD takšno ali drugačno individualno in kolektivno soupravljanje delavcev v vsakem primeru **»obvezno« vzpostavljeno pri vseh delodajalcih**. In sicer neodvisno od tega, ali je v posamezni državi sistem delavskega soupravljanja sicer zakonsko širše oziroma univerzalno uveljavljen tudi na drugih upravljavskih področjih ali ne.

5. Neuresničenost načela obveznega sodelovanja delavcev v praksi

Čeprav je načelo obveznega sodelovanja delavcev pri upravljanju VZD jasno utemeljeno v evropski in nacionalni zakonodaji, njegova dejanska uresničitev v praksi ostaja močno pomanjkljiva. In sicer predvsem zaradi **odsotnosti ustreznih delavskih predstavništev pri večini delodajalcev**, kar ustvarja sistemsko praznino in onemogoča kolektivni vpliv zaposlenih na odločitve, ki neposredno zadevajo njihovo varnost in zdravje pri delu. Kajti:

a) Neizogiben institucionalni pogoj za realizacijo tega načela v praksi je seveda nujna vzpostavitev ustreznih delavskih predstavništev **prav pri vseh delodajalcih**, kar pomeni v vseh podjetjih, zavodih ter državnih organih in vseh drugih organizacijah/delodajalcih, ki zaposlujejo delavce, **bi moral biti nujno izvoljen:**

1. če že ne **svet delavcev kot univerzalno delavsko predstavništvo** za izvajanje kolektivnega soupravljanja na vseh področjih, predvidenih v ZSDU,
2. pa namesto tega - najmanj - **vsaj delavski zaupnik za VZD**, kot ožja oblika delavskega predstavništva, v zastopniškem smislu pristojna zgolj za to področje, katero mora biti, kot rečeno, v duhu Evropske okvirne direktive soupravljalsko »pokrito« v vsakem primeru.

b) V praksi je »pokritost« delodajalcev z eno ali drugo vrsto predstavništev **še zelo daleč od 100-odstotne** (še posebej v javnem sektorju!), kar pomeni ogromno »institucionalno praznino«, spričo katere je pretežni del zaposlenih v Sloveniji v bistvu sploh izvzet iz možnosti uresničevanja kolektivnega vpliva na upravljanje področja VZD.

Sistem upravljanja VZD je torej v Sloveniji **bistveno pomanjkljiv in neučinkovit,** evropska okvirna direktiva pa v resnici izjemno zelo slabo implementirana. Eden temeljnih ciljev Sekcije za VZD mora biti zato doseči sprejem spremembe oz. dopolnitve ZSDU z določbo, da

mora po potrebi biti **delodajalec tisti, ki skliče zbor delavcev za izvolitev delavskega zaupnika za VZD**.

6. Dve možni obliki sodelovanja delavcev - dve različni stopnji participativnosti

Evropska okvirna direktiva sicer zahteva vključevanje delavcev v odločanje na področju varnosti in zdravja pri delu, vendar pa so njene določbe v tem delu vsebinsko precej splošne in ne dovolj zavezujoče. To pomeni, da imajo države članice **precej široko možnost izbire pri tem, kako bodo sodelovanje delavcev zakonsko uredile**. Posledično se lahko v praksi uveljavita dve povsem različni obliki delavske participacije z zelo različno stopnjo vpliva delavcev na sprejete odločitve:

- bodisi zgolj **pravice do posvetovanja** in dajanja - za delodajalca nezavezujočih - predlogov v tem okviru,
- bodisi **pravice do »uravnoteženega sodelovanja«** (*angl.* ***balanced participation***), kar v bistvu pomeni povsem »enakopravno soodločanje s soglasjem« kot najvišjo možno stopnjo participativnosti,

kar je seveda ogromna vsebinska razlika.

V prvem primeru je delodajalec dolžan o vprašanjih VZD delavce in njihove zastopnike zgolj obveščati in se z njimi posvetovati, vendar končno odločitev še vedno sprejema sam, brez obveznosti upoštevanja stališč delavcev. Ta stopnja participacije je torej šibkejša, saj **ne zagotavlja tudi dejanskega vpliva delavcev na sprejete odločitve**. V drugem primeru pa so delavci oziroma njihovi predstavniki v vseh ozirih tudi **formalno povsem enakopravni soodločevalci**, saj delodajalec ne more enostransko in samostojno odločati, ampak za vse ključne odločitve potrebuje soglasje delavcev oziroma njihovih predstavnikov. V prvem primeru lahko govorimo o **(zgolj)** ***»posvetovalnem«*** **modelu**, v drugem pa o **pravem** ***»partnerskem«*** **modelu** upravljanja področja VZD.

7. »Partnerski model« - parspektivno edini sprejemljiv model upravljanja VZD

Upoštevaje zgoraj navedeno izhodišče, da o življenjih in zdravju delavcev ne more odločati nihče namesto njih in v njihovem imenu, še najmanj pa njihov delodajalec, je seveda jasno, da je omenjeni »partnerski model« **edini načelno sprejemljiv** model upravljanja VZD. Zato je treba v Sloveniji postaviti za cilj uvedbo le-tega in ne nadaljnje vzdrževanje (zgolj) »posvetovalnega«.

Tak model VZD seveda v praksi - že zaradi **objektivnega konflikta** med eksistencialnimi oziroma vitalnimi interesi delavcev po čim višji delovni varnosti na eni in kratkoročnimi ekonomskimi interesi delodajalcev po stroškovni optimizaciji poslovanja na drugi strani - skorajda ne more delovati drugače kot **podoptimalno**, v skrajnih primerih pa lahko celo **izrazito deviantno**. Kar pomeni, da je lahko, kot že rečeno, močno vprašljiva tudi njegova skladnost z Ustavo RS, ki v svojem 34. členu vsakomur zagotavlja pravico do varnosti. In to seveda ne kakršnekoli varnosti, temveč varnosti, ki je v danih okoliščinah **objektivno »optimalna«**, se pravi takšna, da bodisi povsem odpravlja bodisi vsaj zmanjšuje na minimum vsa možna nesprejemljiva varnostna tveganja.

Zanimivo je, da je prvotni ZSDU iz leta 1993 v svojem 95. členu svetom delavcev **že priznaval pravico do soodločanja s soglasjem o vseh pomembnejših vprašanjih VZD**, vendar pa jo je novela ZSDU-A iz leta 2001 iz neznanih razlogov ukinila in prešla (nazaj) na zgolj »posvetovalni« model upravljanja VZD, kar je pomenilo velik sistemski korak nazaj na

tem področju. Se pravi, obstoječi slovenski model upravljanja področja VZD je brez dvoma **nujno potreben temeljite rekonstrukcije.**

8. Dva ključna elementa rekonstrukcije obstoječega slovenskega modela

Iz vsega povedanega izhaja, da sta za temeljito rekonstrukcijo veljavnega slovenskega modela upravljanja VZD v smeri zgoraj obravnavane vizije »uravnoteženega/partnerskega« upravljanja, ki je/bo vsekakor nujna in bi se je zato veljalo lotiti brez nepotrebnega odlašanja, ključnega pomena predvsem **dve ključni sistemski spremembi**, in sicer:

1) Ustrezno obliko voljenih delavskih predstavništev za obravnavano področje, tj. bodisi svete delavcev bodisi vsaj delavske zaupnike za varnost in zdravje pri delu, je treba sistemsko uveljaviti kot (pogojno)[2] **»obvezno«** sestavino formalne upravljavske strukture na temeljni ravni upravljanja VZD prav pri vseh delodajalcih z določenim minimalnim številom zaposlenih tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju brez izjeme.

2) Delavcem oziroma voljenim delavskim predstavništvom je treba - v obliki pravice do »soodločanja s soglasjem« o vseh ključnih vprašanjih VZD - sistemsko priznati **status vsestransko enakopravnih partnerjev delodajalcem** pri upravljanju tega področja.

9. Naloge in odgovornost svetov delavcev na področju VZD

Glede na vse predhodno izpostavljene ugotovitve učinkovito delovanje sveta delavcev na področju varnosti in zdravja pri delu, za katerega je ta odgovoren delavcem, ki so ga izvolili, zahteva dosledno in strokovno izvajanje **naslednjih ključnih nalog**:

1) Permanentno sistematično spremljanje in nadzor nad uresničevanjem predpisov in kolektivnih pogodb

2) Permanentno sistematično spremljanje in nadzor nad uresničevanjem Izjave o varnosti z oceno tveganja ter avtonomno določenih varnostnih politik in ukrepov

3) Ukrepanje preko inšpekcije dela v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti in nepravilnosti, če jih delodajalec na njihovo pobudo ne odpravi

4) Aktivno angažiranje v skupnih posvetovanjih o vseh vprašanjih VZD, katera je skladno z zakonom dolžan zahtevati delodajalec

5) Proaktivno/samoiniciativno proučevanje različnih vidikov problematike VZD in priprava pobud in predlogov za izboljšave

6) Sistematično prizadevanje za striktno upoštevanje tudi različnih strokovnih smernic, ki so usmerjene v optimizacijo in ustvarjanje »nadstandardne« ravni VZD, pri načrtovanju in izvajanju avtonomnih varnostnih politik in ukrepov pri delodajalcu

[2] Beseda »pogojno« v danem kontekstu pomeni, da ni »obvezna« izvolitev delavskega predstavništva sama kot taka, temveč je obvezna zgolj formalna iniciativa za njegovo izvolitev, se pravi, sklic zbora delavcev, ki o tem odloči. Če ga ne skličejo delavci na lastno iniciativo, ga mora sklicati delodajalec.

7) Zagotavljanje vključenosti delavcev kot posameznikov v obravnavo vseh vprašanj VZD na njihovem delovnem mestu in organizirano zbiranje ter posredovanje njihovih pobud in predlogov za izboljšave

8) Posredovanje pritožb ter pobud in predlogov delavcev v zvezi z VZD delodajalcu ter angažiranje pri njihovem konkretnem reševanju.

* * *

Vsebina in ključni udeleženci institucionalnega sistema upravljanja VZD na temeljni ravni

Vsebina/predmet upravljanja VZD

Osrednja vsebina/predmet upravljanja področja VZD na ravni posameznih delodajalcev oziroma delovnih okolij (tj. v podjetjih, zavodih, državnih organih in lokalnih skupnostih ter pri vseh drugih pravnih in fizičnih subjektih, ki zaposlujejo delavce/zaposlovalcih) je **določanje in izvajanje konkretnih avtonomnih varnostnih politik** na podlagi veljavnih predpisov in sprejetih širših družbenih strategij. Pojem "varnostna politika" zajema celovit pristop k zagotavljanju varnega in zdravega delovnega okolja, ki temelji na takšni ali drugačni preliminarni strateški odločitvi vsakega delodajalca o tem, ali se bo na tem področju sledilo zgolj minimalnim predpisanim standardom in zahtevam ali pa morda ambicioznejšemu pristopu s ciljem vzpostavitve /naj/višjega možnega oziroma »optimalnega« nivoja varnosti in zaščite, ki - lahko tudi bistveno - presega minimalno predpisane okvire. Vključuje pa konkretno določitev tako vrste, obsega in intenzivnosti varnostnih ukrepov ter ukrepov zdravstvenega varstva in promocije zdravja (v nadaljevanju: varnostni ukrepi), kakor tudi finančnih in človeških virov, ki bodo namenjeni za izvajanje teh ukrepov[3] (in sicer v okviru vsebinsko celovitega dokumenta z naslovom *»Izjava o varnosti z oceno tveganja«*).

Ključni udeleženci/deležniki sistema upravljanja VZD

1. Delodajalec in delavci - socialni partnerji /so/upravljavci

Ko govorimo o (institucionalnem) sistemu upravljanja VZD na tej t. i. temeljni ravni, imamo mislih sistem pravic, obveznosti in odgovornosti **obeh strank pogodbenega delovnega razmerja in socialnih partnerjev** na temeljni ravni, to je:

- delodajalca in
- delavcev (ter njihovih predstavnikov),

v procesih usklajevanja njihovih interesov v zvezi z urejanjem problematike VZD na tej ravni, ki so sicer različni in v nekaterih pogledih (lahko) tudi diametralno nasprotni[4], vendar pa

[3] ZVZD-1 kot eno temeljnih načel sistema VZD v 7. alineji 9. člena določa *»razvijanje celovite varnostne politike, ki vključuje tehnologijo, organizacijo dela, delovne pogoje, medčloveške odnose ter dejavnike delovnega okolja«*.

[4] Kljub pogosto opaženemu teoretičnemu idealiziranju »skupnih« ciljev in načelne »istosmernosti« interesov delodajalca in delavcev na področju izgrajevanja varnega in zdravega delovnega okolja, si seveda ni mogoče zatiskati oči pred dejstvom obstoja objektivno pogojenega konflikta med vitalnimi interesi delavcev po čim višji delovni varnosti na eni in kratkoročnimi ekonomskimi interesi delodajalcev po stroškovni optimizaciji poslovanja na drugi strani. Praksa sama, za katero je značilna zelo različna realno dosežena stopnja VZD pri

načeloma enako močni, kar seveda bolj ali manj samoumevno pogojuje tudi njihovo obvezno in po možnosti čim bolj uravnoteženo/enakopravno **sodelovanje pri upravljanju/skupno upravljanje/soupravljanje** tega pomembnega področja medsebojnih družbenoekonomskih odnosov.

2. Izvajalci strokovnih nalog VZD

Pomembni udeleženci/deležniki sistema upravljanja VZD na obravnavani temeljni ravni so **poleg socialnih partnerjev** vsekakor tudi:

- strokovni delavci delodajalca oziroma zunanje strokovne službe za opravljanje strokovnih nalog v zvezi z zagotavljanjem varnosti pri delu,
- izvajalci medicine dela,
- delavci, usposobljeni in pooblaščeni za nudenje prve pomoči,
- delavci oziroma pooblaščene osebe po posebnih predpisih za varstvo pred požarom in evakuacijo,

katerih naloge določa neposredno zakon (v nadaljevanju tudi: strokovne službe). Za razliko od nosilcev konkretnih interesov na tem področju, tj. delodajalca in delavcev (in njihovih predstavnikov) kot soupravljavcev, ki odločajo interesno, so vsi ti strokovnjaki zgolj **»interesno nevtralni« strokovni svetovalci** upravljavcem sistema VZD ter **neposredni izvajalci** nalog s svojega strokovnega področja, opredeljenih v 29. in 33. členu ZVZD-1. Kot taki torej niso nosilci samostojnega odločanja o konkretnih varnostnih politikah in ukrepih ter o drugih ključnih vprašanjih VZD, temveč odgovornim odločevalcem v tem pogledu zagotavljajo le strokovno podporo in pomoč pri odločanju ter njihove sprejete upravljavske odločitve (poleg svojih neposredno z zakonom določenih - strogo strokovnih - nalog) izvajajo v praksi. Načeloma je torej treba jasno ločevati med:

1) **upravljavskimi** odločevalskimi pristojnostmi in
2) **strokovno-tehničnimi (inženirskimi)** nalogami s področja VZD.

Strokovne službe ne nadomeščajo soupravljavske vloge (predstavnikov) delavcev

Strokovni delavci so po izrecni določbi četrtega odstavka 29. člena ZVZD-1 za svoje delo **neposredno odgovorni delodajalcu**[5], ki pa na tem področju sicer ostaja primarno odgovoren subjekt v smislu »načela primarne odgovornosti delodajalca za varno in zdravo delovno okolje«, o katerem bo podrobneje govora še v nadaljevanju. Neposredna odgovornost strokovnih delavcev/inženirjev delodajalcu (ne pa tudi delavcem![6]) pomeni, da so ti - kljub svoji zakonsko zagotovljeni »strokovni neodvisnosti« (glej peti odstavek 29. člena ZVZD-1[7]) – **»v službi delodajalca«** pri uresničevanju njegove odgovornosti za VZD, zaradi česar jih sistemsko pač nikakor ni mogoče samodejno šteti kar kot »zastopnike interesov delavcev« pri /so/upravljanju obravnavanega področja. Delodajalec se sicer skladno citirano določbo petega

---

posameznih delodajalcih (tudi iz istih dejavnosti), pri čemer je pri ne tako redkih zaznati tudi številne naravnost nedopustne anomalije, takšno idealiziranje demantira in kaže na potrebo po intenzivni vključenosti obeh socialnih partnerjev v upravljanje tega področja.

[5] Citat: *»(4) Strokovni delavec je za opravljanje strokovnih nalog neposredno odgovoren delodajalcu.«* (Četrti odstavek 29. člena ZVZD-1)

[6] Delodajalec se mora namreč po določbi prvega odstavka 46. člena ZVZD-1 z delavci ali njihovimi predstavniki zgolj predhodno (in nezavezujoče) posvetovati o njihovi izbiri, kar seveda v ničemer ne spreminja osnovne linije njihove odgovornosti delodajalcu.

[7] Citat: *(5) Delodajalec mora strokovnemu delavcu omogočiti strokovno neodvisno opravljanje nalog po tem zakonu, mu zagotoviti primeren čas in dostop do vseh potrebnih podatkov, omogočiti izpopolnjevanje znanja, strokovni delavec pa zaradi svojega dela ne sme biti postavljen v manj ugoden položaj ali trpeti drugih škodljivih posledic v zvezi s svojim delom.«*

odstavka 29. člena ZVZD-1 resda ne sme vtikati v »(inženirsko) stroko«[8], vendar pa je upravljanja VZD oziroma določanje avtonomnih varnostnih politik in ukrepov (v sodelovanju z delavci in njihovimi predstavniki) v celoti v njegovi domeni. Kajti inženirska stroka jih lahko le predlaga in izvaja, ne more pa o njih meritorno odločati, in sicer **ne v imenu delodajalca in ne v imenu delavcev**.

Strokovne službe torej niso samostojni nosilec takšnih ali drugačnih interesov na tem področju oziroma »socialni partner«, zato ga že po naravi stvari ne morejo z delodajalcem »soupravljati« namesto delavcev in njihovih predstavnikov. Kar pomeni, da je - v praksi sicer zelo razširjeno - razmišljanje delavskih predstavnikov (svetov delavcev ali delavskih predstavnikov za varnost in zdravje pri delu), češ da je kakršnokoli njihovo intenzivnejše soupravljavsko angažiranje na področju VZD **v bistvu nepotrebno in odveč**, ker mora delodajalec pač že na podlagi zakona v ta namen imeti zaposlene specializirane strokovne delavce oziroma najeto zunanjo strokovno službo in izvajalca medicine dela, že v osnovi sistemsko povsem zgrešeno in za učinkovito varstvo interesov delavcev na tem področju brez dvoma tudi močno škodljivo.

Široko polje odločevalske avtonomije socialnih partnerjev

Druga pogosta zabloda, kateri neredko podlegajo delavski predstavniki in ki je pravzaprav tudi neposreden vzrok oziroma determinanta zgoraj navedenega napačnega sklepanja o **»nepotrebnosti delavskega soupravljanja«** na tem področju, pa je prepričanje, da je celotno področje varnosti in zdravja pri delu vsestransko in povsem dovolj natančno ter celovito urejeno že s heteronomnimi/državnimi predpisi (zakoni, uredbami, pravilniki, predpisanimi smernicami itd.)[9] do te mere, da gre na ravni posameznih delodajalcev v bistvu izključno le še za njihovo tehnično-izvedbeno prilagoditev konkretnim delovnim procesom, kar naj bi bilo zato, kot rečeno, le še »stvar (tehnične) stroke«, ne pa interesnega upravljavskega odločanja socialnih partnerjev. Z drugimi besedami, gre za iluzijo, da lahko vlogo socialnih partnerjev pri načrtovanju in izvajanju učinkovitega sistema VZD v celoti **nadomesti kar država s svojimi predpisi in inšpekcijskim nadzorom**[10].

A to bi seveda lahko držalo le v primeru in pod pogojem, če bi država s svojimi predpisi res lahko **neposredno in vseobsežno**, to je do vseh podrobnosti in celovito normativno uredila prav vse možne vidike te izjemno kompleksne problematike za vse najrazličnejše možne produkcijske procese v vseh najrazličnejših dejavnostih in pri vseh delodajalci. Kar pa je objektivno popolnoma neuresničljivo. Država namreč lahko na ta način uredi v najboljšem primeru izključno le nekaj splošnih načel ter zapovedi, pravil in smernic za delovanje tega sistema, malce podrobneje (še zdaleč pa ne povsem detajlno!) pa zgolj nekaj resnično najbolj kritičnih segmentov tega področja, medtem ko je vse ostalo, kar je nujno treba urediti za vzpostavitev optimalno varnega in zdravega delovnega okolja na ravni posameznega delodajalca, objektivno lahko le **predmet povsem avtonomnega upravljavskega odločanja** znotraj konkretnih delovnih sredin.

---

[8] Zlasti ne, ko gre za vprašanje konkretne implementacije varnostnih ukrepov, neposredno predpisanih s heteronomnimi/državnimi akti.

[9] Ta regulativna dolžnost države sicer izhaja iz določil prvega in drugega odstavka 72. člena Ustave RS, ki 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.«*

[10] Močno omejena učinkovitost inšpekcijskega nadzora na tem področju je v nadaljevanju tudi še posebej analizirana, in sicer v okviru poglavja o viziji partnerskega modela upravljanja VZD.

Stopnja omenjene avtonomije odločanja pri konkretni regulaciji področja VZD na tej ravni je namreč v vsakem primeru zelo visoka in lahko sega:

1. od **praktično popolne avtonomije** v primerih, ko nekatera ožja področja oziroma segmenti VZD s heteronomnimi predpisi sploh niso posebej in konkretneje urejeni,[11] ampak so urejeni zgolj načelno, tj. v obliki postavljenih »zahtev« delodajalcem po njihovi ureditvi, medtem ko so konkretni ukrepi v celoti prepuščeni določitvi v avtonomnih pravnih aktih 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 »humanizacijo dela«, tj. za odpravljanje monotonega dela ter pogojev z vsiljenim ritmom dela in ostalih zdravju škodljivih okoliščin (9. člen),
   - ukrepi za preprečevanje, odpravljanje in obvladovanje raznih oblik psihosocialnih tveganj (24. člen) itd.,

   in ki zajemajo izjemno širok spekter potrebnih izvirnih, bolj ali manj inovativnih rešitev in ukrepov z vključevanjem različnih strok;[12]

2. prek **sicer omejene, a še vedno visoke avtonomije** v primerih, ko osnovne varnostne zahteve, cilje, postopke ter »minimalne« predpisane standarde in možne (običajno zgolj eksemplifikativno, ne taksativno naštete) ukrepe za določena ožja področja oziroma posamezne vidike VZD neposredno in na prisilen način urejajo že heteronomni predpisi države, vendar pa ti praviloma postavljajo le določene osnovne okvire, znotraj katerih pa je potrebno pri implementaciji na ravni posameznega delodajalca opraviti še veliko presoj in sprejeti veliko raznih - tudi povsem »inovativnih« - odločitev o konkretnih varnostnih ukrepih, prilagojenih specifikam in konkretnih delovnih procesov v konkretnih okoliščinah;

3. do **morebitnega prostovoljnega upoštevanja** tudi najrazličnejših nezavezujočih dopolnilnih priporočil stroke (smernic, napotkov, navodil, dobrih praks itd.) glede implementacije posameznih predpisov, ki vsekakor ustvarjajo pomembne dodatne možnosti za avtonomno ustvarjanje morebitne tudi *»nadstandardne« ravni VZD*.

Polje avtonomnega odločanja o ključnih vprašanjih VZD, ki po vsebini večinoma nikakor niso zgolj »tehnikalije«, o katerih bi lahko odločale kar strokovne službe, temveč tipične upravljavske odločitve, je torej resnično zelo široko. In se - zlasti še s pojavom t. i. psihosocialnih tveganj, katerih učinkovito obvladovanje je z vidika interesov delavcev seveda najmanj enako pomembno kot zagotovljena najvišja možna stopnja njihove fizične varnosti pri delu - **celo še naprej močno širi**.

---

[11] Tipičen primer tega je bilo, denimo, področje varstva pred okužbami s koronavirusom na delovnem mestu v pogojih epidemije covid-19, ki v trenutku izbruha epidemije leta 2020 v tem pogledu ni bilo »pokrito« ne s predpisi države, ne s podrobnejšimi strokovnimi smernicami in ne z izjavami o varnosti z oceno tveganja 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 že vnaprej predvideti in v celoti urediti s prisilnimi predpisi države.

[12] Nobeno od teh področij VZD namreč ni urejeno s predpisi, ki se tudi sicer v glavnem omejujejo le na ožje področje t. i. fizične varnosti, medtem ko široko - varnostno čedalje bolj aktualno in pomembno - področje t. i. psihosocialne varnosti ostaja v tem smislu praktično v celoti »nepokrito«. 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 odnosi, metode internega komuniciranja, itd.).

Interesni cilj delavcev in njihovih predstavnikov

Skratka, kljub dejstvu, da sicer obstaja na desetine specialnih zakonskih in podzakonskih aktov, ki urejajo posamezne ožje segmente VZD,[13] je močno zgrešena predpostavka, da naj bi bilo vse bistveno za zagotavljanje varnega delovnega okolja **že vnaprej predpisano**, in da naj bi zato urejanje te problematike na ravni posameznih delodajalcev pravzaprav pomenilo v glavnem samo še nekakšno »tehnično izvajanje« veljavnih predpisov, ki pa kot tako ne opravičuje potrebe po soodločanju delavcev in njihovih predstavnikov, ampak je lahko v celoti prepuščeno strokovnim službam delodajalca. V resnici na tej ravni ostaja odprt ogromen manevrski prostor za samostojno kreiranje ustreznih varnostnih politik in ukrepov, ki v končni fazi pomenijo **višjo ali pa nižjo doseženo splošno raven VZD pri delodajalcu**.

Interesni cilj delavcev (in s tem povezanih prizadevanj delavskih predstavnikov na tem področju), ki pa - žal - ni vedno identičen s poslovnimi (vsaj ne kratkoročnimi) cilji posameznega delodajalca[14], pa mora biti seveda že po logiki stvari doseganje **»optimalne«, tj. v danih okoliščinah objektivno najvišje možne ravni VZD**, in sicer v vseh njenih segmentih. Zato nikakor ni obrobno vprašanje, kdo so torej »pristojni odločevalci« za sprejemanje avtonomnih odločitev na obravnavanem področju:

- zgolj delodajalci in njihove strokovne službe sami ali
- delodajalci in delavci ter njihovi predstavniki (kot socialni partnerji) skupaj in enakopravno ob podpori strokovnih služb delodajalca?

Razlika je vsekakor ogromna, odgovor pa je seveda drugi. Podrobneje o t. i. načelu obveznega sodelovanja delavcev pri upravljanju VZD pa v poglavju o temeljnih načelih institucionalnega sistema upravljanja VZD v nadaljevanju.

Delavska predstavništva na področju VZD

V slovenskem *t. i. dualnem sistemu delavskih predstavništev*, v katerem so na ravni posameznih delodajalcev sicer organizirani tako sindikati kot tudi sveti delavcev, je veljavna nacionalna zakonodaja status in pooblastila »zastopnikov delavcev s posebno odgovornostjo za varnost in zdravje delavcev«[15] na tej ravni dodelila **svetom delavcev oziroma delavskim zaupnikom**, medtem ko pa delavsko-predstavniško funkcijo za to področje na višjih ravneh socialnega dialoga in odločanja (npr. v okviru Ekonomsko socialnega sveta, Sveta za VZD pri MDDSZ, panožnih kolektivnih pogajanj, različnih EU inštitucij itd.) opravljajo **sindikati**, ki so za razliko od svetov delavcev organizirani tudi na teh višjih ravneh[16]. Kar se iz tega

[13] Na spletni strani Ministrstva za delo (https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-delo-druzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti/zakonodaja/), denimo, je v trenutku nastajanja tega teksta poleg ZVZD-1 in Resolucije o nacionalnem programu varnosti in zdravja pri delu objavljenih še 37 nacionalnih podzakonskih predpisov (33 pravilnikov in 4 uredbe) s tega področja, pri čemer se pretežna večina, kot rečeno, nanaša izključno le na »fizično« varnost. In še ti večinoma določajo le »minimalne« in ne »optimalne« zahteve glede ukrepov za preprečevanja tveganj.

[14] Več o tem še v nadaljevanju v poglavju o viziji t. i. partnerskega modela VZD.

[15] Evropska »okvirna direktiva« jih v določbi 3/c člena definira takole (citat): *»(c) zastopnik delavcev s posebno odgovornostjo za varnost in zdravje delavcev: vsaka oseba, ki je izvoljena, izbrana ali imenovana v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso za zastopanje delavcev, kadar pride do problemov v zvezi z varnostjo in zdravjem delavcev pri delu;«.*

[16] Sindikati, organizirani pri posameznem delodajalcu, imajo po veljavnem ZSDU-1 v zvezi z urejanjem VZD na tej ravni samo pravico do seznanjenosti z:
a) izjavo o varnosti z oceno tveganja in dokumentacijo o nezgodah pri delu, ki jim jo mora delodajalec posredovati na običajen način (tretji odstavek 46. člena) in
b) ugotovitvami, predlogi ali ukrepi nadzornih organov,

razloga, pa tudi upoštevaje bistvo delavske participacije pri upravljanju (voljena delavska predstavništva) vs. urejanju dvostranskih delovnih razmerij z delodajalcem (sindikati), zdi tudi edino logično.

Skladno s to generalno /raz/delitvijo nalog in pristojnosti med sindikati in voljenimi delavskimi predstavništvi vlogo zastopnika interesov delavcev pri upravljanju VZD na obravnavani temeljni ravni v Sloveniji tako opravljajo:

1. *primarno* **sveti delavcev oziroma delavski zaupniki** (v nadaljevanju: sveti delavcev[17]) kot splošna oziroma »univerzalna« voljena delavska predstavništva za potrebe uresničevanja celovitega sistema kolektivnega delavskega soupravljanja po Zakonu o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU), kar samodejno vključuje tudi sodelovanje pri upravljanju ožjega interesnega področja VZD v imenu delavcev,

2. *sekundarno*, to je v primerih, ko iz kakršnihkoli razlogov sveti delavcev pri delodajalcu niso ustanovljeni, pa se lahko po določbi drugega odstavka 45. člena Zakona o varnosti in zdravja pri delu (ZVZD-1)[18], ki je v odnosu do ZSDU *lex specialis*, namesto njih izvolijo tudi samo posebni **delavski zaupniki za varnost in zdravje pri delu** kot specializirana oblika delavskega predstavništva s pristojnostmi sveta delavcev, ki se nanašajo izključno le na to področje, ne pa tudi na vsa druga področja, ki so sicer lahko predmet kolektivnega delavskega soupravljanja po ZSDU[19].

Glede opredelitve **statusa delavskega zaupnika za VZD kot zgolj »nadomestne« oblike delavskega predstavništva** v odnosu do sveta delavcev ZVZD-1 sicer ni povsem decidiran. Precej bolj nedvoumen je bil glede tega prej veljavni ZVZD iz leta 1999 (Uradni list RS, št. 56/99 in 64/01), ki je v svojem 29. členu tudi izrecno določal (citat): *»Pri delodajalcu, kjer ni organiziranega sveta delavcev, opravlja naloge iz prejšnjega člena delavski zaupnik za varnost in zdravje pri delu.«* Kljub temu pa tudi iz citirane določbe drugega odstavka 45. člena veljavnega ZVZD-1 - glede na uporabljeno besedico »ali« v zvezi z določanjem pristojnih delavskih predstavnikov - jasno izhaja, da delavski zaupnik za VZD ni zamišljen kot morebitna možna vzporedna oblika delavskega predstavništva, ki bi lahko pri posameznem delodajalcu delovala »poleg« sveta delavcev, kajti v tem primeru bi seveda neizogibno prišlo do nedopustnega konflikta pristojnosti med njima. Gre torej za »alternativni« obliki delavskih predstavništev na tem področju, kar pomeni, da se lahko delavci odločijo ali za izvolitev sveta delavcev z vsemi participacijskimi pristojnostmi po ZSDU, vključno s tistimi s področja /so/upravljanja VZD, ali pa namesto tega le za delavskega zaupnika za VZD z bistveno bolj omejenimi participacijskimi pristojnostmi.

---

oboje hkrati in vzporedno z voljenimi delavskimi predstavniku za to področje. Nimajo pa na tem področju samostojnih participacijskih pristojnosti.

[17] Po določbi 9. člena ZSDU je delavski zaupnik individualni delavski predstavnik z vsemi pristojnostmi in pooblastili sveta delavcev v družbah z manj kot 20 delavci, kajti svet delavcev kot kolektivno delavsko predstavništvo se voli le v družbah z več kot 20 delavci z aktivno volilno pravico.

[18] *»Pravico iz prejšnjega odstavka tega člena (tj. da sodelujejo pri obravnavi o vseh vprašanjih, ki zadevajo zagotavljanje varnega in zdravega dela, op. a.) uresničujejo delavci neposredno, s svojimi predstavniki v svetu delavcev, v skladu s predpisi, ki urejajo sodelovanje delavcev pri upravljanju ali z delavskim zaupnikom za varnost in zdravje pri delu.«* (Drugi odstavek 45. člena ZVZD-1) *»Delavski zaupnik za varnost in zdravje pri delu je predstavnik delavcev, ki ima položaj in vlogo sveta delavcev.«* (5. točka tretjega člena ZVZD-1)

[19] Določba 5. točke tretjega člena ZVZD-1 se glasi (citat): *»Delavski zaupnik za varnost in zdravje pri delu je predstavnik delavcev, ki ima položaj in vlogo sveta delavcev.«* Ker je ZVZD-1 specialni zakon, je seveda logično, da so s tem mišljene le tiste pristojnosti, ki jih svetu delavcev podeljuje ta zakon.

Temeljni načeli institucionalnega sistema upravljanja VZD

Institucionalni sistem upravljanja VZD je determiniran predvsem z **dvema od temeljnih načel**, katera je sicer uveljavila že omenjena Evropska okvirna direktiva o varnosti in zdravju pri delu (Direktiva 89/391/EGS; v nadaljevanju tudi: »okvirna direktiva«), prevzema pa jih tudi Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1). In sicer sta to:

1. načelo odgovornosti delodajalca in
2. načelo obveznega vključevanja delavcev v upravljanje tega področja.

Načelo odgovornosti delodajalca za varno in zdravo delovno okolje

Normativna opredelitev načela

Evropska okvirna direktiva in ZVZD-1 jasno določata, da je delodajalec tisti, ki je dolžan zagotavljati varne delovne pogoje, preprečevati tveganja in sprejemati ukrepe za zaščito delavcev, za kar mora zagotoviti vse potrebne organizacijske in materialne pogoje ter prevzeti tudi vse finančne obveznosti v zvezi z izvajanjem predpisanih in/ali v skladu s predpisi avtonomno določenih varnostnih ukrepov. V slovenski nacionalni zakonodaji je načelo odgovornosti delodajalca **normativno opredeljeno** v določbah 8.[20] in 19. člena ZVZD-1[21], pomeni pa, da ima delodajalec ne zgolj primarno, ampak *izključno*, obenem pa tudi *neodtujljivo* odgovornost za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu v svoji organizaciji v skladu s predpisi oziroma **najmanj na »predpisanem« (minimalnem, standardnem) nivoju**.

Ta njegova odgovornost je tudi pravno sankcionirana, in sicer predvsem kot odgovornost za prekrške, nad njenim uresničevanjem pa **sistematično bdi neposredno država** prek Inšpektorata RS za delo[22]. Morebitno kršenje zakonsko predpisanih dolžnosti delodajalca je tako v odvisnosti od teže konkretnih kršitev lahko sankcionirano z upravnimi sankcijami (npr. začasna prepoved opravljanja dejavnosti), izrečenimi globami za prekrške, v primerih nastanka težjih posledic pa tudi v obliki kazenske odgovornosti[23].

---

[20] Določba 8. člena ZVZD-1 z naslovom »Odgovornost delodajalca« se glasi (citat): *»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.«*

[21] Okvirna »vsebina« te odgovornosti delodajalca je podrobneje opredeljena skozi določitev njegovih temeljnih dolžnosti v 19. členu ZVZD-1, ki se glasi: *»Delodajalec mora zagotavljati varnost in zdravje pri delu v skladu z izjavo o varnosti z oceno tveganja zlasti tako, da: 1) poveri opravljanje nalog varnosti pri delu strokovnemu delavcu, izvajanje zdravstvenih ukrepov pa izvajalcu medicine dela; 2) obvešča delavce o uvajanju novih tehnologij in sredstev za delo ter o nevarnostih za nezgode, poklicne bolezni in bolezni, povezane z delom, ter izdaja navodila za varno delo; 3) usposablja delavce za varno in zdravo delo; 4) zagotavlja delavcem osebno varovalno opremo in njeno uporabo, če sredstva za delo in delovno okolje kljub varnostnim ukrepom ne zagotavljajo varnosti in zdravja pri delu; 5) z obdobnimi preiskavami škodljivosti delovnega okolja preverja ustrezne delovne razmere; 6) z obdobnimi pregledi in preizkusi delovne opreme preverja njihovo skladnost s predpisi o varnosti in zdravju pri delu; 7) zagotavlja varno delovno okolje in uporabo varne delovne opreme.«* Podrobneje pa so potem te dolžnosti konkretizirane in tudi pravno sankcionirane še skozi druge določbe ZVZD-1, predvsem pa skozi številne podzakonske akte, tj. predvsem pravilnike in uredbe, ki določajo tudi, katere kršitve teh dolžnosti štejejo kot prekršek, in sankcij za te prekrške.

[22] Delodajalec ima skladno z obravnavanim načelom v teh postopkih položaj stranke - zavezanca.

[23] Gre za morebitno odgovornost za kaznivo dejanje ogrožanje varnosti pri delu, ki je določeno v 201. členu Kazenskega zakonika (KZ-1), nanaša pa se na kakršnekoli kršitve predpisov in tehničnih pravil o varnosti pri

Ločnica med »predpisanim« in »nadstandardnim« nivojem VZD

Pri tem pa velja posebej opozoriti, da pa morebitno prostovoljno zagotavljanje tudi nadstandardne ravni VZD, ki je seveda vsekakor močno zaželeno, ne sodi več v okvir delodajalčeve odgovornosti strogo v smislu obravnavanega načela. Jasna ločnica med »predpisanim« in »nadstandardnim« nivojem VZD pa je tudi **pravno v bistvu zelo natančno opredeljena** ravno skozi omenjene prekrške, ki so določeni v okviru kazenskih določb posameznih zakonskih in podzakonskih predpisov. Načeloma namreč velja, da:

- celota vseh dolžnih oziroma (heteronomno) zapovedanih ravnanj (storitev ali opustitev) ter ukrepanj delodajalca, kršitev katerih po veljavnih predpisih pomeni tudi prekršek, tvorijo »predpisano« raven VZD, s katero sta avtomatično v celoti determinirana tudi konkretna vsebina in obseg obravnavane (pravne) odgovornosti delodajalca za zagotavljanje varnega in zdravega delovnega okolja[24],
- vsa »strokovno priporočljiva« ravnanja in ukrepanja delodajalca v smeri prizadevanj za otimiziranje zagotovljene varnosti in zdravja delavcev pri delu, ki niso izrecno zapovedana z zakonom in drugimi predpisi, pa tvorijo »nadstandardno« raven VZD.

Poznavanje te ločnice pa je za delavske predstavnike zelo pomembno zlasti z vidika odločanja o konkretnem načinu njihovega morebitnega ukrepanja v primerih ugotovljenih pomanjkljivosti na obravnavanem področju. Če gre za kršitve predpisov s strani delodajalca, lahko delavski predstavniki njihovo odpravo **»zahtevajo«** (po potrebi tudi prek inšpekcije dela[25]), če gre le za morebitne dodatne izboljšave, ki presegajo predpisano raven VZD, oziroma za ustvarjanje nadstandardov na tem področju, pa lahko le-te načeloma delodajalcu zgolj **»predlagajo«** v okviru procesov sodelovanja pri upravljanju sistema VZD.

Dolžnosti in odgovornosti delodajalca so hkrati pravice delavcev

Delodajalec (ne delavci sami!) je torej tisti, ki je po ZVZD-1 odgovoren za zagotovitev varnega in zdravega delovnega okolja, se pravi, če strnemo, za to,

- da so - najmanj - vsi predpisani in/ali s predpisi zahtevani varnostni ukrepi tudi dejansko sprejeti oziroma določeni (in sicer v okviru Izjave o varnosti z oceno tveganja kot temeljnega splošnega akta delodajalca s tega področja), ter predhodno skomunicirani z delavci in/ali njihovimi predstavniki, in
- da se le-ti potem tudi dosledno izvajajo v praksi,

delavci pa imajo do tega le **»pravico«** (ne pa tudi **bremena »odgovornosti«**![26]), kar je vsekakor bistvena vsebinska razlika v sistemskih vlogah obeh strank delovnega razmerja na

---

delu, ki imajo težje posledice za življenje ljudi (tj. povzročitev nevarnosti, hude telesne poškodbe ali smrti ene ali več oseb). Zanj je lahko odgovorna tudi pravna oseba (Kazenski zakonik 2017 - posebni del s komentarjem, sodno prakso in literaturo /Dr. Mitja Deisinger/).

[24] Beseda »načeloma« je v danem primeru uporabljena zato, ker predpisi sicer pogosto vsebujejo tudi t. i. nepopolne pravne norme (lex imperfecta), tj. kogentne/zapovedne norme, ki pa nimajo sankcije. Četudi je torej v njih nek ukrep izrecno ubeseden kot obveznost, za njeno kršitev ni predpisana sankcija in s tem podlaga za morebitno ukrepanje inšpekcijskega organa zoper kršitelja. Skladno s presojo Ustavnega sodišča Republike Slovenije tovrstne nepopolne pravne norme dejansko ne posegajo v pravni položaj posameznika (gl. npr. sklep U-I-181/93 z dne 20. 1. 1994), kar pomeni, da v obravnavanem kontekstu vse takšne zapovedi v bistvu sodijo med »(zakonska) priporočila«.

[25] *»(2) Delavci ali njihovi predstavniki za varnost in zdravje pri delu lahko zahtevajo nadzor pristojne inšpekcije, kadar menijo, da delodajalec ni zagotovil ustreznih varnostnih ukrepov.«* (Drugi odstavek 48. člena ZVZD-1)

[26] Delavci so po zakonu formalno zavezani - in posledično tudi prekrškovno odgovorni - le za: 1) neposredno skrb za lastno varnost (tj. seznanitev z varnostnimi ukrepi in usposobitev za njihovo izvajanje; dosledno

tem področju. Kajti vse izrecno predpisane in pravno sankcionirane dolžnosti delodajalca ne eni strani, so že po zakonu načeloma **hkrati tudi pravice delavcev** na drugi strani[27]. Kar v celoti velja tudi za njihovo pravico do sodelovanja pri upravljanju »vsebine« VZD, o kateri bo več govora v zvezi z drugim od zgoraj navedenih temeljnih načel v nadaljevanju.

Osnovna logika načela (enostranske in izključne) odgovornosti delodajalca

Obravnavana *izključna* odgovornost delodajalca je seveda sistemsko gledano tudi edino logična, kajti gre za »njegov«, tj. delodajalčev delovni/produkcijski proces, v katerem delavci na podlagi pogodbe o zaposlitvi za plačilo opravljajo delo **po njegovih navodilih in pod njegovim nadzorom**, pri čemer pa za svoje sodelovanje v njem niso – razen na podlagi morebitne prostovoljne odločitve delodajalca - udeleženi v doseženem poslovnem rezultatu/dobičku. Če je torej v celoti odgovoren za organizacijo tega procesa, in če mu v celoti pripada tudi »ekonomski produkt« le-tega (plače delavcev so zgolj poslovnih strošek in tržna protivrednost inputa, ne pa dejanskega outputa dela v produkcijskem procesu!), mora seveda že po logiki stvari nositi polno odgovornost tudi za varnost v njem sodelujočih »najetih« delavcev.

Te svoje *neodtujljive* odgovornosti se delodajalec **ne more razbremeniti** s tem, da izvajanje strokovnih nalog na področju VZD zaupa internemu strokovnemu sodelavcu ali pooblaščeni zunanji strokovni službi in izvajalcu medicine dela. Tudi že omenjene zakonske obveznosti delavcev glede varnosti in zdravja pri delu ne vplivajo na načelo odgovornosti delodajalca za delovanje sistema VZD. Prav tako pa tudi ne morebitna neaktivnost delavcev in njihovih predstavnikov pri kreiranju internih varnostnih politik in snovanju potrebnih varnostnih ukrepov, kajti tudi soupravljanje področja VZD, kot že rečeno, ni njihova obveznost, temveč zgolj njihova pravica.

Nekatere nedopustne poenostavitve pri razlagi in uporabi obravnavanega načela

Toda pozor, zgoraj opisana izključna odgovornost delodajalca za vzpostavitev in učinkovitost delovanja sistema VZD seveda nikakor ne pomeni, da mu ta odgovornost na drugi strani avtomatično daje hkrati tudi **izključno pravico do upravljanja tega sistema po vsebini** (skladno z načelom, da »o tistem, za kar sem izključno sam odgovoren, lahko tudi izključno sam odločam«). Se pravi, pravico do povsem samostojnega/enostranskega odločanja o vsebini oziroma o ključnih vsebinskih vprašanjih VZD, ki so sicer predmet odločevalske avtonomije na tej ravni upravljanja, **brez vključevanja tudi tistih, za katerih življenja in zdravje pravzaprav gre, tj. delavcev**, in mimo njih ali morda celo v nasprotju z njihovo voljo in njihovimi avtentičnimi interesi.

Tovrstno pretirano poenostavljeno razumevanje obravnavanega načela, ki delavce v tem pogledu tudi teoretično povsem izključuje iz /so/odločanja in jih postavlja v popolno odločevalsko odvisnost od delodajalca in njegovih interesov, je - izhajajoč iz načela, da je vsaka človekova pravica omejena z enako močnimi pravicami drugih[28]), vsekakor

---

spoštovanje teh ukrepov pri svojem delu); 2) takojšnjo obvestitev delodajalca o morebitnih zaznanih pomanjkljivostih ali pojavih, ki bi lahko ogrozili VZD in 3) sodelovanje z delodajalcem, dokler se ne vzpostavi varno delovno okolje ter izvedejo ukrepi inšpekcije za delo. Kar je seveda nekaj povsem drugega kot

[27] *»Vse dolžnosti delodajalca po tem zakonu in predpisih, izdanih na njegovi podlagi, so hkrati pravice delavca v zvezi z zagotavljanjem njegove varnosti in zdravja pri delu.«* (Določba 10. člena ZVZD-1)

[28] *»Človekove pravice in temeljne svoboščine so omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta ustava.«* (Tretji odstavek 15. člena Ustave RS)

protiustavno. Kajti o svoji lastni varnosti in zdravju ter nedotakljivosti svoje telesne in duševne integritete, kar vse so sicer tudi ustavno varovani človekovi pravici[29], lahko načeloma odločajo izključno le oni sami in te pravice jim ne more kratiti ali celo odvzeti nihče. Nihče, zlasti pa ne njihov delodajalec, ne more o tem prosto odločati namesto njih in v njihovem imenu. In nihče na nobeni pravni podlagi tudi ne more od njih zahtevati, da se tej ustavni pravici do odločanja o samem sebi ter o svojem življenju in zdravju odrečejo ter se glede tega prepustijo »na milost in nemilost« svojim delodajalcem. Predvsem pa je takšno »pravno vulgarno« razumevanje obravnavanega načela (ki je sicer v praksi žal še močno razširjeno in globoko zakoreninjeno, v praksi pa še kaže v poskusih popolne marginalizacije participacijskih pravic delavcev na tem področju) **zelo škodljivo za samo kakovost sistema VZD**. Delavci kot neposredni/interni udeleženci oziroma izvajalci delovnega procesa so namreč tisti, ki ta proces daleč najbolje poznajo do vseh podrobnosti, zato si brez njihovega vsestranskega sodelovanja praktično ni mogoče zamisliti ne izdelave zares celovitih in objektivnih ocen tveganja in ne priprave optimalnih varnostnih ukrepov.

Življenja in zdravje delavcev niso del pogodbene »menjave dela«

Za pravilno razumevanje zgoraj pojasnjenega - na videz sicer paradoksalnega - dejstva, da zgoraj obravnavana ***izključna odgovornost*** delodajalcev za zagotavljanje varnega in zdravega delovnega okolja v svojih delovnih organizacijah v dvostranskem pogodbenem delovnem razmerju nikakor nima avtomatično za posledico tudi njegove ***izključne pravice*** do samostojnega odločanja o konkretnem obsegu/ravni in načinu njegovega zagotavljanja, je torej bistveno predvsem razumevanje **temeljnih pravno-teoretičnih predpostavk** za normativno ureditev tega področja, iz katerih izhaja:

1. da v okviru tržnega delovnega razmerja, v katerem delavci z delodajalcem pogodbeno menjajo svoje delo za plačilo, njihova življenja in zdravje v nobenem primeru niso integralni del te menjave (v »paketu« z njihovim delom), ampak je predhodna zagotovitev varnega in zdravega okolja pravzaprav že neizogibni predpogoj, da je delodajalcu po veljavnem pravu sploh dovoljeno zaposlovati delavce in vstopati z njimi v to menjavo,
2. da se torej delavci s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi nikakor ne odrekajo (tudi) svoji ustavni pravici do odločanja o svojem lastnem življenju in zdravju oziroma o /ne/sprejemljivosti konkretnih varnostnih pogojev svojega dela in ne prepuščajo tega enostavno v celoti kar (državi in) svojemu delodajalcu, tako kot to velja za njihovo delo, glede katerega so sicer pravno gledano že po zakonu pod absolutno *t. i. direktivno oblastjo delodajalca*[30] (tj. podrejeni njegovim navodilom in podvrženi njegovemu nadzoru),
3. da zato s sklenitvijo delovne pogodbe oziroma pogodbe o zaposlitvi delodajalec v zvezi z življenji in zdravjem delavcev ne pridobi nobenih - razpolagalnih in

[29] Pravica do varnega in zdravega delovnega okolja je temeljna človekova pravica po 66. členu Ustave RS z naslovom »varstvo dela«, ki se glasi: »*Država ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo.«* (glej odl. Ustavnega sodišča RS, opr. št. Up-1514/22-18 z dne 18. 4. 2024). Druge od omenjenih človekovih pravic pa izhajajo iz naslednjih ustavnih določb: 34. člen (pravica do osebnega dostojanstva in varnosti) *»Vsakdo ima pravico do osebnega dostojanstva in varnosti.«*; 35. člen (varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic) *»Zagotovljena je nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, ...«*; 72. člen (zdravo življenjsko okolje) *»(1) Vsakdo ima v skladu z zakonom pravico do zdravega življenjskega okolja. ...«*.

[30] Direktivna oblast delodajalca v delovnem razmerju izhaja že iz same definicije delovnega razmerja po prvem odstavku 4. člena ZDR-1, ki se glasi: *»(1) Delovno razmerje je razmerje med delavcem in delodajalcem, v katerem se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgano opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca.«*

odločevalskih - pravic, tako kot to velja v zvezi z njihovim delom, temveč izključno le zgoraj obravnavano /enostransko/ odgovornost za njihovo varstvo pri delu, ki pa jo mora uresničevati v sodelovanju in pod nadzorom tistih, za katerih življenja in zdravje gre,

kar pomeni, da za **»upravljanje VZD«** v delovnem razmerju že v osnovi veljajo povsem drugačna temeljna pravila in povsem drugačne medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti med socialnimi partnerji, tj. med delodajalcem na eni in delavci oziroma delavskimi predstavniki na drugi strani, kot veljajo za **»upravljanje (samega) dela«** kot takega. In da že po elementarni pravni logiki enostavno ni takšne teorije, ki bi lahko smiselno opravičevala morebiten sistemski prenos (tudi) odločanja o ključnih vprašanjih varnosti življenja in zdravja pri delu, ki je seveda vitalni interes in neodtujljiva pravica delavcev, v (izključno) pristojnost delodajalca. Kajti »delo/delovna sila« in »življenja ter zdravje« delavcev sta dve popolnoma različni dobrini, pri čemer ta druga kajpak (celo v klasičnem mezdnem kapitalizmu!) v nobenem primeru ne more veljati kot tržno blago, ki bi ga bilo mogoče s pogodbo o zaposlitvi prodati (ali pa, kar je v bistvu popolnoma vseeno, dati v najem!) v »odvisno« delovno razmerje.

Načelo obveznega vključevanja delavcev v upravljanje VZD

Iz povedanega sledi, da je sestavni del zgoraj pojasnjene pravice delavcev do zagotovljenega varnega in zdravega delovnega okolja, ki je antipod tovrstni obveznosti in odgovornosti delodajalca, samoumevno tudi njihova **pravica do »aktivnega soupravljanja« področja VZD skupaj z delodajalcem**. Ta pa je sicer kot taka integrirana v širšo ustavno pravico delavcev do sodelovanja pri upravljanju podjetij in zavodov po 75. členu Ustave RS, zato je eden izmed ključnih integralnih elementov normativne ureditve področja VZD prav ZSDU, ki ima v odnosu do ZVZD-1 status posebnega zakona (*lex specialis*).

Načelo obveznega vključevanja delavcev (in njihovih predstavnikov) v upravljanje področja VZD pomeni **korekcijo zgoraj obravnavanega načela odgovornosti delodajalca, ki jo neposredno določa že ZVZD-1**, in sicer skozi določbe, ki govorijo o »delavskem soupravljanju« (glej konkretno določbe 13., 17/5., 46., 47. in 48. člena ZVZD-1).

Vsebina in bistvo načela

Delavci imajo torej - bodisi neposredno bodisi prek svojih predstavnikov - že po elementarni pravni logiki **neodtujljivo pravico** do vsestranske vključenosti in sodelovanja pri odločanju o vprašanjih svoje lastne varnosti in zdravja ter pri izvajanju nadzoru nad doslednim uresničevanjem predpisanih in avtonomno sprejetih varnostnih ukrepov, dolžnost delodajalca pa je, da jim uresničevanje te pravice **tudi dejansko omogoči**.[31] Kar pomeni, da njihova participacija na tem področju ne more veljati zgolj kot »priporočljiva« (ker lahko pripomore k višji kakovosti sprejetih varnostnih politik in ukrepov), ampak je »obvezna« (ker predstavlja nepogrešljiv upravljavski mehanizem za uresničevanje zgoraj navedenih ustavnih pravic delavcev). Delodajalec ima zato iz naslova svoje omenjene izključne odgovornosti v

[31] Ne more pa jih seveda v to prisiliti z morebitno uporabo delovnopravnih ukrepov in sankcij, kajti vključenost in sodelovanje v upravljanje področja VZD je zgolj njihova neodtujljiva pravica, ne pa tudi dolžnost in odgovornost.

najboljšem primeru lahko le pravico do enakopravnega soodločanja z delavci o ključnih vsebinskih vprašanjih VZD[32], nikakor pa ne pravice do samostojnega odločanja.

Skratka, za pravilno razumevanje vloge delodajalcev in delavcev ter njihovih predstavnikov kot ključnih subjektov v okviru institucionalnega sistema upravljanja VZD je treba jasno ločevati med:

1.
izključno »odgovornostjo« delodajalca

- za zagotovitev priprave in formalnega sprejetja Izjave o varnosti z oceno tveganja v skladu z zakonom kot temeljnega dokumenta/splošnega akta o upravljanju tega področja, v katerem se vseobsežno določijo »politike upravljanja« posameznih segmentov VZD ter vsi potrebni konkretni varnostni ukrepi po vrsti in obsegu ter intenzivnosti, in za njeno kasnejše dosledno izvajanje,
- za zagotovitev vseh potrebnih organizacijskih, materialnih, kadrovskih in finančnih pogojev za učinkovito delovanje celovitega sistema VZD,
- za uresničevanje drugih dolžnosti, ki mu jih v zvezi z delovanjem sistema VZD neposredno nalaga že zakon;

2.
»pravico in pristojnostjo« za vsebinsko določanje zgoraj navedenih varnostnih politik in ukrepov oziroma za določitev konkretne »vsebine« sprejete Izjave o varnosti z oceno tveganja, in drugih avtonomnih odločitev s področja VZD, ki pa v nobenem primeru ne more biti enostranska pravica in pristojnost delodajalca, temveč jo ta lahko uresničuje samo skupaj in v sodelovanju z delavci oziroma njihovimi predstavniki[33], in

3.
»pravico do sodelovanja pri nadzoru« nad uresničevanjem predpisov ter splošnih aktov (Izjave o varnosti z oceno tveganja), ki ga sicer, kot rečeno, izvaja neposredno država prek Inšpektorata RS za delo, delavci in njihovi predstavniki pa imajo v njem prav tako pravico aktivno sodelovati, in sicer bodisi kot pobudniki bodisi kot udeleženci konkretnih inšpekcijskih nadzorov, katerim imajo pravico prisostvovati, čeprav sami niso stranka inšpekcijskih postopkov[34].

Ali povedano drugače: za formalni sprejem Izjave o varnosti z oceno tveganja z vsemi zakonsko predpisanimi sestavinami in za njeno praktično izvajanje v skladu z 19. členom ZVZD-1 je v okviru sistema VZD v vsakem primeru odgovoren izključno delodajalec, medtem ko pa je kreiranje njene konkretne vsebine **neodtujljiva »skupna« pravica in pristojnost delodajalca in delavcev oziroma njihovih predstavnikov**. Delavci to pravico, kot rečeno, črpajo iz Ustave RS in iz dejstva, da so kot najboljši poznavalci delovnih procesov in njihovih specifik v bistvu tudi nepogrešljivi za kakovostno upravljanje tega področja,

[32] Izjema so primeri ukrepov, ki so po vsebini in načinu izvedbe že s strani države natančno predpisani do te mere, da v zvezi z njimi niso več možne (in tudi ne potrebne) nobene dodatne avtonomne presoje in odločitve na tej ravni.

[33] Razen, če ti kljub danim možnostim, ki jim jih mora delodajalec zagotoviti v vsakem primeru, za takšno sodelovanje ne izkažejo dejanskega interesa, kar pa delodajalca, kot že rečeno, ne odvezuje odgovornosti za zagotovitev varnega in zdravega delovnega okolja. V tem primeru mu pač ni mogoče očitati kršitve zakona, če vse potrebne odločitve, ki morajo biti sprejete, sprejme samostojno.

[34] »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.« (Tretji odstavek 48. člena ZVZD-1)

delodajalci pa iz dejstva, da so za to področje po zakonu izključno odgovorni. Pravica delavcev do sodelovanja pri **nadzoru** nad izvajanjem predpisov in splošnih aktov s tega področja pa je spričo povedanega seveda bolj ali manj logična in samoumevna.

Normativna opredelitev načela

Načelo »obveznega« in ne zgolj »priporočljivega« vključevanja delavcev in/ali njihovih predstavnikov v upravljanje VZD je v navedenem smislu uveljavila in normativno opredelila že evropska okvirna direktiva o VZD (Direktiva 89/391/EGS). In sicer:

1. Cilj: obvezno delavsko soupravljanje (vsaj) na področju VZD

Direktiva že v svoji preambuli opredeljuje kot temeljno obliko upravljanja področja VZD soupravljanje delodajalca in delavcev, in sicer s tem, ko pravi, da je treba (citat) *»z ustreznimi postopki in instrumenti v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso razvijati obveščanje, dialog in uravnoteženo sodelovanje med delodajalci in delavci in/ali njihovimi zastopniki na področju varnosti in zdravja pri delu«*. S kogentnima normama 1. in 2. odstavka 11. člena, ki bosta citirani in podrobneje analizirani še v nadaljevanju, pa to sodelovanje tudi **izrecno »zapoveduje« in glede tega ne predvideva nobene možne alternative**. Z nacionalno zakonodajo držav članic se lahko avtonomno določi le konkreten način in stopnja intenzivnosti vključevanja delavcev in njihovih predstavnikov v upravljanje tega področja.

Kar v bistvu pomeni, da naj bi bilo po intenci te direktive vsaj na področju urejanja VZD takšno ali drugačno individualno in kolektivno soupravljanje delavcev v vsakem primeru **»obvezno« vzpostavljeno pri vseh delodajalcih**. In sicer neodvisno od tega, ali je v posamezni državi sistem delavskega soupravljanja sicer zakonsko širše oziroma univerzalno uveljavljen tudi na drugih upravljavskih področjih ali ne. Teh se namreč direktiva niti ne dotika, ampak se izrecno osredotoča le na ožje področje VZD kot tisto interesno področje urejanja družbenoekonomskih razmerij med delavci in delodajalci, ki je za delavce seveda najbolj elementarnega eksistencialnega pomena in na katerem, kot že rečeno, tudi načelno v nobenem primeru ne more (tako kot na ostalih področjih urejanja medsebojnih pogodbenih delovnih razmerij) veljati absolutna »direktivna oblast« delodajalcev v smislu zgoraj citiranega 4. člena ZDR-1.

2. Institucionalni pogoj: nujna vzpostavitev delavskih predstavništev pri vseh delodajalcih

In če je tako, to seveda logično pomeni, da direktiva - čeprav tega sicer ne določa izrecno in posebej - v bistvu zahteva tudi to, da je treba **prav pri vsakem delodajalcu** (razen seveda pri /naj/manjših[35]) **vzpostaviti tudi ustrezna delavska predstavništva**. Kajti brez teh učinkovito kolektivno delavsko soupravljanje seveda v praksi objektivno sploh ni uresničljivo, tako da je to pravzaprav neke vrste samoumeven institucionalni predpogoj za dejansko realizacijo direktive. V konkretnem slovenskem primeru to pomeni, da bi bilo treba pri vseh delodajalcih:

[35] Pri teh je namreč zaradi manjše številčnosti delovnega kolektiva realno možna in izvedljiva tudi tekoča »neposredna« komunikacija delodajalca z vsemi zaposlenimi. In sicer tako posamično kot tudi kolektivno prek njihovega zbora (delavcev), katerega sklic je po potrebi možen praktično kadarkoli. Pri delodajalcih z večjim številom zaposlenih pa to objektivno ni izvedljivo (zbori delavcev se lahko sklicujejo le občasno – morda enkrat ali največ dvakrat letno), zato lahko tekoča komunikacija delodajalca s kolektivom poteka le posredno, prek izvoljenih delavskih predstavnikov/predstavništev.

1) ali vzpostaviti svete delavcev z »univerzalnimi« participacijskimi pristojnostmi po ZSDU, ki vključujejo tudi področje upravljanja VZD,
2) ali pa namesto tega izvoliti (najmanj) vsaj delavskega zaupnika za varnost in zdravje pri delu kot »specialno« obliko delavskega predstavništva zato področje,

o katerih je bilo govora v uvodnem že poglavju o ključnih udeležencih institucionalnega sistema upravljanja VZD zgoraj.

3. Nepopolna implementacija direktive v slovenski pravni red

Vendar pa je formalna pokritost delovnih kolektivov pri delodajalcih z omenjenimi delavskimi predstavništvi trenutno v Sloveniji **še zelo daleč od 100-odstotne**, kajti:

- ustanavljanje svetov delavcev na podlagi ZSDU je možno samo v gospodarskih družbah, obenem pa je tudi le-to povsem »prostovoljno«, tako da so danes po grobih ocenah morda dejansko vzpostavljeni v največ tretjini teh družb[36],
- v zavodih se sveti delavcev (ker kljub drugačnim ustavnim odločbam še vedno nimamo posebnega zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju zavodov) lahko ustanovijo le, če imajo za to podlago v panožni kolektivni pogodbi, tako da jih je v Sloveniji zaenkrat mogoče prešteti na prste,
- v državni upravi (tj. v državnem zboru, vladi, ministrstvih in organih v njihovi sestavi, pravosodju, vojski, policiji, lokalni samoupravi in v vseh drugih državnih inštitucijah) pa pri nas - za razliko od nekaterih razvitejših držav na tem področju - oblikovanje svetov delavcev sploh ni predvideno,
- delavski zaupniki za varnost in zdravje pri delu kot možna nadomestna oblika delavskih predstavništev v zgoraj navedenem smislu pa se (ker po veljavnem ZVZD-1 njihova vzpostavitev ni »obvezna«) v praksi niso širše uveljavila[37],

iz česar sledi, da z obravnavanega vidika danes v sistemu delavskih predstavništev na področju VZD zeva **ogromna institucionalna praznina**. Zaradi neobstoja ustreznih delavskih predstavništev je namreč iz tega sistema **avtomatično izključena** pretežna večina delavcev t. i. javnega sektorja, obenem pa tudi večina delavcev v gospodarstvu, ki torej na tem področju lahko uresničujejo zgolj *t. i. individualno participacijo* pri upravljanju tega področja. Ta pa je po vsebini in obsegu omejena bolj ali manj le na možnost podajanja individualnih pritožb ter pobud in predlogov v zvezi z varnostno ureditvijo konkretnega »delovnega mesta« posameznika ali ožje delovne sredine. Ne omogoča pa uresničevanja vpliva kolektiva zaposlenih tudi na oblikovanje in izvajanje širših varnostnih politik, s tem pa tudi na splošno raven zagotavljanja varnega in zdravega delovnega okolja pri delodajalcu.

V bistvu je torej uresničevanje pravice do predstavniškega vključevanja v kolektivno upravljanje VZD pri delodajalcih v duhu okvirne direktive **formalno omogočeno zgolj manjšini slovenskih delavcev**, in še znotraj teh okvirov jo - zaradi pogoste nezadostne angažiranosti izvoljenih predstavnikov in njihovega nezadostnega poznavanja problematike VZD, ki je predvsem posledica kršenja dolžnosti delodajalcev glede njihovega usposabljanja

[36] Uradni podatki o tem se sicer žal ne zbirajo, tako da je v tem pogledu možno govoriti le o zelo približnih ocenah.

[37] Kot navaja Analiza sodelovanja delavcev pri upravljanju (MDDSZ, 2017), so po podatkih ESENER- 2, druge evropske raziskave podjetij o novih in nastajajočih tveganjih (EU-OSHA, 2014), v slovenskih organizacijah delavski zaupniki za varnost in zdravje pri delu prisotni samo v tretjini organizacij (33,4 %). Podobno je pokazala tudi raziskava EWCS-6, v kateri je 39,3 % vprašanih v Sloveniji odgovorilo, da v njihovi organizaciji obstaja delavski zaupnik za varnost in zdravje pri delu (58,3 % v EU28). Po podatkih ESENER-2 je tudi drugih oblik delavskega zastopanja v Sloveniji manj kot v EU28. Sindikat je prisoten v petini organizacij (20,2 %), medtem ko ima svet delavcev le 14 % organizacij.

za opravljanje te funkcije - dejansko uresničuje samo del te manjšine. Če k temu dodamo še dejstvo, da slovenska zakonodaja svetom delavcev na tem področju ne priznava več pravice do »soodločanja s soglasjem«, temveč zgolj še pravico do skupnega posvetovanja z delodajalcem o vprašanjih VZD, pa se torej zdi slovenski sistem delavskega soupravljanja na tem področju tako normativno kot praktično **bistveno pomanjkljiv in neučinkovit**.

Kar se zdi sistemsko naravnost nepojmljivo, kajti obravnavana direktiva je na ta način v segmentu sistema »soupravljanja« področja VZD, ki ga določa, očitno ostala v pretežni meri zgolj mrtva črka na papirju. To pa pomeni, da prek veljavnih ZSDU in ZVZD-1 v Sloveniji **dejansko sploh še niti (bila) v celoti implementirana**, in da bodo torej nujno potrebne ustrezne spremembe in dopolnitve teh zakonov. In sicer takšne, ki bodo načeloma zagotavljale vzpostavitev (vsaj) funkcije »specialnega« delavskega zaupnika za VZD pri vseh delodajalcih tako v zasebnem kot tudi v javnem sektorju, razen v primerih in pod pogojem, če bi delavci to na svojem zboru izrecno odklonili.

Združenje svetov delavcev Slovenije (ZSDS) je v tem smislu v okviru svojega aktualnega predloga novele ZSDU-1[38] **že ponudilo tudi konkretno rešitev**, in sicer v obliki določbe, ki se glasi: *»Če pri delodajalcu ni izvoljen svet delavcev ali delavski zaupnik s pristojnostmi sveta delavcev po tem zakonu, je dolžan delodajalec, ki zaposluje več kot 5 delavcev, v roku treh mesecev od začetka veljavnosti tega zakona, v novoustanovljeni družbi pa v roku treh mesecev od začetka opravljanja dejavnosti družbe sklicati zbor delavcev, na katerem delavci predlagajo in na tajnem glasovanju z večino glasov prisotnih izvolijo delavskega zaupnika za varnost in zdravje pri delu, katerega funkcija glede sodelovanja pri upravljanju je omejena le na uresničevanje zakonskih pristojnosti delavskih predstavnikov pri odločanju o vprašanjih varnosti in zdravja pri delu, določenih s tem in s posebnim zakonom za to področje.«*[39]

4. Dve možni obliki sodelovanja - dve različni stopnji participativnosti

Direktiva delodajalcem v svojem 11. členu z naslovom »Posvetovanje in sodelovanje delavcev« **izrecno nalaga dolžnost** vključevanja delavcev in/ali njihovih zastopnikov v odločanje o vseh vprašanjih VZD, in sicer z dvema kogentnima določbama, ki se glasita:

- *»1. Delodajalci se posvetujejo z delavci in/ali njihovimi zastopniki ter jim omogočijo, da se udeležijo razprav o vseh vprašanjih v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu. To vključuje: - posvetovanje z delavci, - pravico delavcev in/ali njihovih zastopnikov, da dajejo predloge, - uravnoteženo sodelovanje v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso.«* (Prvi odstavek 11. člena)
- *»2. Delavci ali njihovi zastopniki s posebno odgovornostjo za varnost in zdravje delavcev uravnoteženo sodelujejo v skladu z nacionalno zakonodajo ali prakso ali pa se delodajalec z njimi vnaprej in pravočasno posvetuje o: (a) vsakem ukrepu, ki bi lahko znatno vplival na varnost in zdravje; (b) ...«.* (Drugi odstavek 11. člena)

[38] Https://www.delavska-participacija.com/wp-content/uploads/2024/11/Delovni-osnutek-ZSDU-1__kon%C4%8Dna-verzija_november-2024.pdf.

[39] Predlagana iniciativna dolžnost delodajalca glede sklica zbora delavcev izhaja iz njegove odgovornosti za vzpostavitev pogojev za učinkovito delovanje sistema VZD, verjetnost, da se bodo delavci takšnemu ponujenemu predstavništvu, ki jim je seveda lahko samo v korist, zavestno odrekli, pa je glede na njihov objektivno pogojen močan interes za varno in zdravo delovno okolje razmeroma majhna. Važno je torej le zagotoviti, da do tovrstnega odločanja delavcev sploh pride, prisiliti pa jih v izvolitev tega predstavništva - glede na to, da je njihovo sodelovanje pri upravljanju področja VZD, kot že rečeno, zgolj njihova pravica, ne pa tudi njihova dolžnost in odgovornost - sistemsko seveda ni mogoče.

Vendar pa je direktiva v tem pogledu, kot lahko vidimo iz citiranih določb, žal vsebinsko precej ohlapna, tako da nacionalnim zakonodajam v bistvu omogoča **uzakonitev dveh med seboj zelo različnih oblik/načinov sodelovanja**, posledično pa tudi dveh zelo različnih **stopenj participativnosti** (tj. intenzivnosti možnega vpliva delavcev in njihovih predstavnikov na odločitve), in sicer:

- bodisi zgolj pravice do **posvetovanja** in dajanja - za delodajalca nezavezujočih - predlogov v tem okviru,
- bodisi pravice do **»uravnoteženega sodelovanja«** (*angl. balanced participation*), kar v bistvu pomeni povsem »enakopravno soodločanje s soglasjem« kot najvišjo možno stopnjo participativnosti,

s čimer nehote relativizira tudi zgoraj citirano lastno preambulo, ki o razvijanju »uravnoteženega sodelovanja« ne govori zgolj alternativno, temveč kumulativno.

Razlika glede dejanskega vpliva delavcev in njihovih predstavnikov na odločanje v enem in drugem primeru je seveda **bistvena**. V prvem primeru je delodajalec dolžan o vprašanjih VZD delavce in njihove zastopnike zgolj obveščati in se z njimi posvetovati, vendar končno odločitev še vedno sprejema sam, brez obveznosti upoštevanja stališč delavcev. Ta stopnja participacije je torej šibkejša, saj **ne zagotavlja tudi dejanskega vpliva delavcev na sprejete odločitve**, če »moč argumentov« pri delodajalcu nima ustrezne veljave. V drugem primeru pa so delavci oziroma njihovi predstavniki v vseh ozirih tudi formalno enakopravni soodločevalci, saj delodajalec ne more enostransko in samostojno odločati, ampak za vse ključne odločitve potrebuje soglasje delavcev oziroma njihovih predstavnikov. Njihov odločevalski vpliv je torej neposreden in načeloma povsem enakovreden delodajalskemu.

V prvem primeru lahko govorimo o (zgolj) **»posvetovalnem«**, v drugem pa o pravem **»partnerskem« modelu upravljanja VZD**.

Vizija »partnerskega« modela /so/upravljanja področja VZD

Načelno edini sprejemljiv model

Takšen »ohlapnejši« normativni pristop direktive je seveda po svoje razumljiv, kajti njen cilj je (bil) kolikor mogoče poenotiti dotlej v tem pogledu med seboj zelo različne sisteme upravljanja v posameznih državah članicah EU in postaviti vsaj neke minimalne skupne standarde na tem področju. Vendar pa mora razvojna vizija sistema/modela upravljanja VZD vsekakor /po/ostati »uravnoteženo/partnersko« upravljanje v zgoraj navedenem smislu povsem enakopravnega soodločanja delodajalca in delavcev, ki se zdi tudi teoretično gledano **perspektivno edini sprejemljiv model**. Vse odločitve o zagotavljanju varnosti in zdravja pri delu so namreč, kot že rečeno, tesno povezane z uresničevanjem nekaterih človekovih in drugih temeljnih pravic iz 34., 35. in 72. člena Ustave RS, tako da vsaka morebitna »neodločitev« ali neoptimalna odločitev s tega področja v bistvu (lahko) pomeni tudi nedopusten poseg v te ustavno zagotovljene pravice delavcev.

Zato je meritorno odločanje o ključnih vprašanjih VZD že v osnovi sistemsko povsem nesprejemljivo v celoti prepustiti izključno delodajalcem brez zagotovljenega odločilnega vpliva tudi delavcev samih na te odločitve. Zgolj »posvetovalna« vloga delavcev in njihovih predstavnikov na tem področju je **bistveno premalo**. Ekonomsko gledano je namreč zagotavljanje optimalne varnosti in zdravja delavcev - vsaj kratkoročno - **za delodajalce strošek, ki jim zmanjšuje dobičke**, zato njihove morebitne skušnjave po »neoptimalnih« ukrepih VZD ali celo opustitvi le-teh zaradi prihranka pri poslovnih stroških seveda nikakor

niso izključene. In sicer ne glede na - skozi številne znanstvene študije s področja poslovnih ved empirično že nič kolikokrat dokazano - dejstvo, da je takšno ravnanje delodajalcev tudi strogo ekonomsko gledano sila kratkovidno, in da se jim vsak evro, vložen v višjo stopnjo varnosti in zdravja pri delu, na daljši rok v resnici večkratno povrne[40], tako da so **naložbe v varnost in zdravje delavcev ena najučinkovitejših naložb**. A če so pritiski lastnikov kapitala na ustvarjanje kratkoročnih dobičkov za vsako ceno vendarle preveliki, je lahko v ta namen dobrodošlo tudi rezanje stroškov za varnost in zdravje delavcev. Kar žal v praksi niti približno ni zgolj hipotetična situacija.

Pa tudi številni drugi možni razlogi lahko v praksi vodijo v takšne nesprejemljive »podoptimalne« varnostne politike in ukrepe delodajalcev oziroma njihovih menedžerjev, pri čemer zgolj morebitno trkanje na njihovo **etiko in moralo** kajpak ne zaleže kaj dosti. Potrebne so torej ustrezne sistemske varovalke, vgrajene v postopke odločanja o vseh ključnih vprašanjih VZD, ki bodo delavcem omogočale učinkovito zavarovati svoje vitalne interese glede zagotavljanja optimalne varnosti življenj in zdravja pri delu. Kajti zgolj na **inšpekcijske službe**, ki imajo objektivno že sicer precej omejene možnosti učinkovitega ukrepanja, se glede tega ni mogoče in tudi ne smiselno zanašati več kot toliko. Po veljavni zakonodaji je namreč inšpekcija dela pristojna nadzorovati le izvajanje **»predpisanih«** ukrepov in postopkov za zagotavljanje varnega in zdravega delovnega okolja, se pravi, tistih ukrepov in postopkov, ki so izrecno določeni z veljavnimi heteronomnimi in avtonomnimi pravnimi akti (tj. zakoni, pravilniki in drugimi predpisi ter kolektivnimi pogodbami in splošnimi akti delodajalcev).[41] Ne pa tudi tistih, ki bi bili za višji nivo varnosti sicer »priporočljivi«, a jih veljavni predpisi (še) ne zahtevajo.[42] In sprejetja le-teh, čeprav bi sodili v »optimalno« kakovostne izjave o varnosti z oceno tveganja, delodajalcem tudi ne more kar arbitrarno zavezujoče naložiti ter s tem prispevati k dvigu dejanske kakovosti VZD. Skratka, glede zagotavljanja dejanske »kakovosti« izjav o varnosti z ocenami tveganja z vidika njihove optimizacije je inšpekcija dela objektivno močno omejena. Povsem nerealno pa bi bilo od nje pričakovati, da bo kot zunanja nadzorna institucija lahko presojala tudi dejansko objektivnost ter celovitost ocen tveganja in na tej podlagi določenih varnostnih ukrepov za vsako konkretno delovno mesto pri posameznem delodajalcu. Tega so v resnici sposobni - seveda ob ustrezni podpori stroke - izključno samo delavci, ki delajo na konkretnih delovnih mestih in ki edini tudi do potankosti poznajo konkreten delovni proces. Huda zabloda je torej slepiti se z zgoraj že omenjeno iluzijo, da lahko vlogo delavcev pri načrtovanju in izvajanju učinkovitega sistema VZD nadomesti kar država s predpisi in inšpekcijskim nadzorom.

Delavcem in njihovim predstavnikom je torej nujno treba **zagotoviti povsem enakopraven/partnerski položaj in vlogo v sistemu upravljanju VZD** na tej ravni, in sicer prek mehanizma soodločanja s soglasjem (v nadaljevanju: partnerski model upravljanja VZD). Kajti, če ponovimo še enkrat, področje upravljanja varnosti in zdravja pri delu je nesporno eno tistih področij družbenoekonomskih odnosov, na katerih absolutna »direktivna

[40] Predvsem skozi prihranke pri stroških zaradi bolniških izostankov in z okvarami zdravja pogojene nižje produktivnosti delavcev na eni ter skozi bistveno večjo delovno motivacijo in organizacijsko pripadnost telesno in duševno zdravih, posledično pa bistveno produktivnejših delavcev na drugi strani.

[41] Formalne meje ukrepanju inšpekcije dela postavlja Zakon o inšpekciji dela (ZID-1, Ur. l. RS, št. 19/14 in nasl.), ki v prvem odstavku 16. člena določa: *»(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****.«*

[42] Povsem enako velja tudi glede pravice delavcev po 52. členu ZVZD-1 do odklonitve opravljanja dela (brez negativnih delovnopravnih posledic zase), ki je strogo omejena le na primere morebitno neuresničevanje (že) »predpisanih« varnostnih ukrepov s strani delodajalca.

oblast« delodajalca nad delavci, ki je sicer, kot že povedano, značilna za opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi v t. i. odvisnem delovnem razmerju, niti teoretično ne pride v poštev pod nobenim pogojem. Na tem področju je zato potrebna povsem drugačna, **tj. partnerska (v pravem pomenu te besede) filozofija urejanja medsebojnih odnosov** med delodajalci in delavci ter njihovimi predstavniki, temelječa na ideji o optimalni varnosti in zdravju pri delu kot »skupnem« interesu obeh socialnih partnerjev ter na medsebojnem priznavanju njihove popolne sistemske enakopravnosti.

Bistvo in temeljna ideja partnerskega modela upravljanja VZD

Bistvo in temeljno idejo partnerskega modela upravljanja VZD zelo precizno in jedrnato opredeljuje **Resolucija o nacionalnem programu varnosti in zdravja pri delu 2018–2027**[43], ki v zvezi s tem pravi: *»Raziskave kažejo, da so delodajalci, ki v odločanje o vprašanjih varnosti in zdravja pri delu vključujejo delavce ali njihove predstavnike, uspešnejši pri upravljanju tega področja. Med menedžmentom in delavci je treba razviti pošten partnerski odnos, ki bo temeljil na zaupanju, spoštovanju in sodelovanju. Le v takem odnosu se lahko razvije kultura dialoga, kjer vse vpletene strani skupaj rešujejo težave in skupaj iščejo rešitve. Soodločanje svetov delavcev, delavskih zaupnikov za varnost in zdravje pri delu ter delavcev je ključnega pomena za visoko raven varnosti in zdravja pri delu, ne glede na to, ali so delavci organizirani v sindikat ali ne, in ne glede na velikost delodajalca ali vrsto in obseg njegove dejavnosti.«*

V zvezi s tem torej ne gre prezreti predvsem dveh pomembnih poudarkov te resolucije, in sicer, da resolucija:

1. **izrecno govori o *»soodločanju«* svetov delavcev** (in ne zgolj o »posvetovanju« z njimi), kar pomeni, da bo v tem smislu nujno treba, kot je združenje sicer tudi že predlagalo, ustrezno korigirati tako veljavni ZSDU kot tudi veljavni ZVZD-1;
2. posebej poudarja, da je treba takšno soodločanje delavskih predstavnikov v praksi **zagotoviti *»ne glede na to, ali so delavci organizirani v sindikat ali ne«***, kar bi vsekakor nujno zahtevalo »obvezno« vzpostavitev svetov delavcev ali ustrezne nadomestne oblike voljenih delavskih predstavništev za to področje (delavskih zaupnikov za varnost in zdravje pri delu) prav pri vsakem delodajalcu z določenim številom zaposlenih, o čemer smo zgoraj že govorili.

Retrogradnost novejše slovenske zakonodaje o VZD

Nujnost rekonstrukcije veljavnega modela upravljanja VZD

Zlasti pandemija covida-19, med katero se je zaradi - bodisi dejanske bodisi domnevne - nujne potrebe po ohranjanju proizvodnje za vsako ceno tudi v teh izrednih okoliščinah v praksi zavestno toleriralo tudi morebitno povsem »avtokratsko« odločanje posameznih delodajalcev o ukrepih za preprečevanje okužb z virusom SARS-CoV-2, v povezavi s tem pa pogosto tudi posredno (tj. pod grožnjo izgube zaposlitve) »prisiljevanje« delavcev v opravljanje dela tudi v pogojih očitno pomanjkljive varnosti in nesprejemljivih tveganj za okužbe[44], je dodobra razgalila dotlej prikrito **veliko sistemsko anomalijo** v aktualni zakonski zasnovi slovenskega modela upravljanja varnosti in zdravja pri delu, v katerem imajo zdaj,

[43] Https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=STRA75.

[44] Zlasti še v njenem prvem valu, ko številni delodajalci še niso bili niti približno sposobni v praksi sprejemati in izvajati niti najosnovnejših strokovnih varnostnih priporočil za preprečevanje okužb (čeprav so bila celo tudi ta takrat še zelo pomanjkljiva), a so kljub temu vztrajali pri »nemotenem« izvajanju svojih delovnih procesov.

paradoksalno, v bistvu še najmanj besede prav tisti, za varnost in zdravje katerih pravzaprav gre, to so delavci.[45] Zakon (tako ZSDU[46] kot tudi ZVZD-1[47]) jim namreč glede tega priznava le pravico biti s strani delodajalca zgolj **»nezavezujoče posvetovani/konzultirani« brez pravice do enakopravnega soodločanja s soglasjem**. Kar je sicer formalno še vedno znotraj zgoraj predstavljenih minimalnih upravljavskih standardov, predpisanih z evropsko okvirno direktivo, vendar pa glede na vse zgoraj povedano sistemsko absolutno nesprejemljivo in terja **nujno rekonstrukcijo temeljnih teoretičnih izhodišč tega modela** v smeri /so/odločevalskega opolnomočenja delavcev in njihovih izvoljenih predstavnikov. Kajti, če sistemski vpliv delavcev na tem področju ni odločujoč, to seveda potencialno ustvarja pogoje za pojav zgoraj omenjenih anomalij iz obdobja pandemije covida -19 tudi v »normalnih« razmerah.

Deviantnost in negativne praktične posledice aktualnega modela

Dejstvo je torej, da v Sloveniji delavci na samo vsebino in dejansko kakovost varnostnih ukrepov, ki jim jih (z Izjavo o varnosti z oceno tveganja, o kateri so v postopku njenega sprejemanja zgolj nezavezujoče konzultirani) v končni fazi **enostransko »predpiše«** njihov delodajalec, pa naj bodo ti morda še tako pomanjkljivi in neučinkoviti (kar je kajpak pod temi pogoji v praksi žal zelo pogost pojav!), formalno nimajo nobenega odločujočega vpliva. Ali povedano drugače, glede dejanskega nivoja svoje varnosti pri delu v konkretnih delovnih procesih so (razen v delu, ki ga lahko s svojimi predpisi neposredno ureja in nadzoruje država, in ki je, kot je bilo podrobneje pojasnjeno že zgoraj, v resnici bistveno ožji kot se morda zdi na prvi pogled) v celoti prepuščeni dobri volji svojih delodajalcev.

Tak model VZD seveda v praksi - že zaradi **objektivnega konflikta** med vitalnimi interesi delavcev po čim višji delovni varnosti na eni in kratkoročnimi ekonomskimi interesi delodajalcev po stroškovni optimizaciji poslovanja na drugi strani - skorajda ne more delovati drugače kot **podoptimalno**, v skrajnih primerih pa lahko celo **izrazito deviantno**. Kar pomeni, da je lahko, kot že rečeno, močno vprašljiva tudi njegova skladnost z Ustavo RS, ki v svojem 34. členu vsakomur zagotavlja pravico do varnosti. In to seveda ne kakršnekoli varnosti, temveč varnosti, ki je v danih okoliščinah **objektivno »optimalna«**, se pravi takšna, da bodisi povsem odpravlja bodisi vsaj zmanjšuje na minimum vsa možna nesprejemljiva varnostna tveganja.

Težko razumljiv korak nazaj v normativni ureditvi delavskega soupravljanja

Zanimivo in vsekakor težko dojemljivo pa je, da je bil obravnavani partnerski model /so/upravljanja VZD v preteklosti v Sloveniji **že uveljavljen**, in sicer prek določbe 2. alineje prvega odstavka 95. člena prvotnega besedila ZSDU iz leta 1993, ki je predpisovala obvezno pridobitev predhodnega soglasja sveta delavcev k vsem odločitvam delodajalca v zvezi z »določitvijo ukrepov za preprečevanje poškodb pri delu in obolenj v zvezi z delom, kot tudi

[45] Delavci kot šibkejša stranka delovnega razmerja so namreč lahko v takšnem sistemu upravljanja VZD prisiljeni pod grožnjo izgube zaposlitve, od katere pa so sicer eksistenčno odvisni, delati tudi v nesprejemljivih varnostnih pogojih.

[46] *»Delodajalec mora pred sprejemom obveščati svet delavcev in zahtevati skupno posvetovanje glede statusnih in kadrovskih vprašanj družbe ter glede vprašanj varnosti in zdravja delavcev pri delu.«* (Prvi odstavek 91. člena ZSDU)

[47] *»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.«* (Prvi odstavek 46. člena ZVZD-1)

za varstvo zdravja delavcev, če gre za odločitve, ki niso predpisane z zakonom, drugimi predpisi ali dogovorjene s kolektivnimi pogodbami«, kasneje pa iz neznanih razlogov z novelo ZSDU-A[48] iz leta 2001 **ukinjen in nadomeščen** z že omenjeno sedanjo - pravno bistveno šibkejšo - pravico sveta delavcev (zgolj) do skupnega posvetovanja z delodajalcem. Kar seveda brez dvoma pomeni velik korak nazaj v primerjavi z dotlej veljavno zakonsko ureditvijo te problematike.

Razvoj novejše slovenske zakonodaje je bil v tem pogledu torej žal **izrazito retrograden**. In to brez kakršnekoli razumne podlage in realne potrebe.

Svetom delavcev ponovno vrniti pravico do »soodločanja s soglasjem«

Zato bi bilo nujno treba v zakon (ZSDU) ponovno **vrniti pravico delavcev in delavskih predstavnikov do enakopravnega »soodločanja s soglasjem«** o izjavi o varnosti z oceno tveganja in o vseh drugih pomembnejših vprašanjih VZD, v okviru sprememb in dopolnitev ZVZD-1 pa dodatno okrepiti še nekatere druge pravice delavskih predstavnikov na tem področju. Tudi predloge za ustrezne tovrstne konkretne normativne rešitve je Združenje svetov delavcev Slovenije že pripravilo, in sicer v okviru že omenjenega aktualnega predloga novele ZSDU-1 in v okviru temeljnega programskega dokumenta z naslovom »Smernice in priporočila za delovanje svetov delavcev in ZSDS na področju varnosti in zdravja pri delu«, sprejetega na strokovnem posvetu leta 2022 v Ankaranu.[49]

Edino realno možnost, da se pravica do enakopravnega soodločanja svetov delavcev o pomembnejših vprašanjih VZD pri delodajalcu morda v praksi realizira tudi že pred morebitno spremembo zakonodaje v zgoraj navedenem smislu, pa nudijo **t. i. participacijski dogovori med svetom delavcev in delodajalcem po 5. členu ZSDU**, ki v svojem drugem odstavku dopušča možnost, da se s tem dogovorom določi več soupravljalskih pravic kot jih določa zakon. Kjer ta možnost (tj. pripravljenost delodajalca na tak dogovor) obstaja, je vsekakor priporočljivo, da jo svet delavcev seveda izkoristi. Tudi okvirni predlog določb, s katerimi bi v tem pogledu veljalo dopolniti obstoječe participacijske dogovore, je vsebovan v zgoraj navedenem temeljnem programskem dokumentu ZSDS.

Dva ključna elementa rekonstrukcije obstoječega slovenskega modela

Če torej povzamemo, iz vsega povedanega izhaja, da sta za temeljito rekonstrukcijo veljavnega slovenskega modela upravljanja VZD v smeri zgoraj obravnavane vizije »uravnoteženega/partnerskega« upravljanja, ki je/bo vsekakor nujna in bi se je zato veljalo lotiti brez nepotrebnega odlašanja, ključnega pomena predvsem **dve radikalni sistemski spremembi**, in sicer:

1.
Ustrezno obliko voljenih delavskih predstavništev za obravnavano področje, tj. bodisi svete delavcev bodisi vsaj delavske zaupnike za varnost in zdravje pri delu, je treba sistemsko uveljaviti kot (pogojno)[50] **»obvezno«** sestavino formalne upravljavske strukture na temeljni

[48] Ur. l. RS, št. 56/01.
[49] Https://www.delavska-participacija.com/wp-content/uploads/2024/11/Delovni-osnutek-ZSDU-1__kon%C4%8Dna-verzija_november-2024.pdf.
[50] Beseda »pogojno« v danem kontekstu pomeni, da ni »obvezna« izvolitev delavskega predstavništva sama kot taka, temveč je obvezna zgolj formalna iniciativa za njegovo izvolitev, se pravi, sklic zbora delavcev, ki o tem odloči. Če ga ne skličejo delavci na lastno iniciativo, ga mora sklicati delodajalec.

ravni upravljanja VZD prav pri vseh delodajalcih z določenim minimalnim številom zaposlenih tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju brez izjeme.

2.
Delavcem oziroma voljenim delavskim predstavništvom je treba - v obliki pravice do »soodločanja s soglasjem« o vseh ključnih vprašanjih VZD - sistemsko priznati **status vsestransko enakopravnih partnerjev delodajalcem** pri upravljanju tega področja.

Naloge in odgovornost svetov delavcev na področju VZD

Kot že rečeno, soupravljanje področja VZD pri delodajalcu ni zakonska »dolžnost in odgovornost« delavcev in/ali njihovih izvoljenih predstavnikov (v nadaljevanju: svetov delavcev), temveč je le njihova zakonska pravica in »možnost«, ki jo lahko v odvisnosti od stopnje svoje zainteresiranosti pač izkoristijo bodisi v večji ali pa v manjši meri. Ker sta življenje in zdravje nesporno človekovi najosnovnejši eksistencialni dobrini, pa o tem, da je učinkovito varstvo pri delu daleč najbolj **prioritetni vitalni interes delavcev** v zvezi z urejanjem delovnih razmerij pri posameznem delodajalcu, seveda ne more biti nobenega dvoma. Ni namreč interesa, ki bi bil za delavce lahko objektivno gledano močnejši in pomembnejši od njihove varnosti in zdravja pri opravljanju dela, s katerim si zagotavljajo svojo eksistenco.

Najvišja stopnja objektivno pogojene zainteresiranosti delavcev za optimalno varno in zdravo delovno okolje, s tem pa tudi za svojo maksimalno intenzivno vključenost v sistem upravljanja področja VZD pri delodajalcu, ki jim omogoča ustrezno vplivanje na ključne odločitve s tega področja, je torej bolj ali manj **samoumevna**. Ali in v kolikšni meri bo ta njihov interes za učinkovito soupravljanje VZD tudi dejansko realiziran v praksi, pa je seveda izključno le **vprašanje zastopniške odgovornosti svetov delavcev do svojih volivcev**, ki so jim zaupali njegovo uresničevanje v njihovem imenu in za njihov račun.

Skrb za zagotovitev »optimalnih varnostnih pogojev dela« je torej iz navedenih razlogov brez dvoma ena izmed tistih **prioritetnih nalog svetov delavcev**, ki pri njihovem zastopniškem angažiranju v nobenem primeru ne bi smela biti - hote ali nehote - spregledana oziroma kakorkoli zapostavljena in zanemarjena na račun morebitnega prednostnega ukvarjanja z drugimi delovnimi in upravljavskimi problematikami v interesu zaposlenih. Na prav nobenem drugem interesnem področju namreč eventualna nezadostna aktivnost ali celo popolna neaktivnost sveta delavcev ne more imeti tako **katastrofalnih posledic za zaposlene** kot jih ima lahko na področju VZD.

Učinkovito opravljanje delavskopredstavniških funkcij sveta delavcev na področju VZD, za katere je ta odgovoren svojim volivcem, predpostavlja **učinkovito obvladovanje zlasti naslednjih nalog**:

1) Permanentno sistematično spremljanje in nadzor nad uresničevanjem predpisov in kolektivnih pogodb

2) Permanentno sistematično spremljanje in nadzor nad uresničevanjem Izjave o varnosti z oceno tveganja ter avtonomno določenih varnostnih politik in ukrepov

3) Ukrepanje preko inšpekcije dela v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti in nepravilnosti, če jih delodajalec na njihovo pobudo ne odpravi

4) Aktivno angažiranje v skupnih posvetovanjih o vseh vprašanjih VZD, katera je skladno z zakonom dolžan zahtevati delodajalec

5) Proaktivno/samoiniciativno proučevanje različnih vidikov problematike VZD in priprava pobud in predlogov za izboljšave

6) Sistematično prizadevanje za striktno upoštevanje tudi različnih strokovnih smernic, ki so usmerjene v optimizacijo in ustvarjanje »nadstandardne« ravni VZD, pri načrtovanju in izvajanju avtonomnih varnostnih politik in ukrepov pri delodajalcu

7) Zagotavljanje vključenosti delavcev kot posameznikov v obravnavo vseh vprašanj VZD na njihovem delovnem mestu in organizirano zbiranje ter posredovanje njihovih pobud in predlogov za izboljšave

8) Posredovanje pritožb ter pobud in predlogov delavcev v zvezi z VZD delodajalcu ter angažiranje pri njihovem konkretnem reševanju.

Cilji in naloge Sekcije za VZD pri ZSDS

Že omenjeni temeljni programski dokument Združenja svetov delavcev Slovenije (ZSDS) za to področje z naslovom *»Smernice za delovanje ZSDS na področju varnosti in zdravja pri delu«*, opredeljuje naslednje **ključne naloge in načine dela sekcije**:

- načrtno spodbujanje in usmerjanje aktivnosti svetov delavcev na tem področju, in sicer predvsem v obliki priprave in sprejemanja (na skupnih strokovnih posvetih članov in/ali na Odboru sekcije) konkretnih smernic in priporočil za delovanje na posameznih ožjih področjih oz. segmentih znotraj celovitega sistema VZD;
- izvajanje tudi nekaterih lastnih aktivnosti združenja iz tega programskega dokumenta, zlasti v smislu prizadevanj za normativno rekonstrukcijo veljavnega modela VZD in krepitev sistemskega položaja in pravic delavskih predstavnikov na tem področju na splošno;
- priprava, sprejem in izvajanje specializiranega sistema izobraževanja in usposabljanja delavskih predstavnikov za VZD;
- zagotavljanje strokovne pomoči članom ter uveljavitev sistema neposrednega medsebojnega komuniciranja, sodelovanja in medsebojne izmenjave izkušenj v okviru danih možnosti;
- prizadevanje za normativne izboljšave sistema VZD v Sloveniji in utrjevanje sistemske vloge voljenih delavskih predstavništev v tem okviru;
- izvajanje drugih aktivnosti, potrebnih za realizacijo sprejetih programskih smernic in akcijskih programov dela ZSDS.

Marec, 2025

Pripravil: **dr. Mato Gostiša**