

Povečanje precepljenosti prebivalstva prek zaveze za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu

*Katja Triller Vrtovec**

POVZETEK

V zadnjem času se v strokovni javnosti vedno pogosteje pojavljajo zahteve po uvedbi obveznega cepljenja proti virusu SARS-CoV-2, ki ga bi bilo mogoče uvesti tudi brez spremembe veljavnega Zakona o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju ZNB). ZNB omogoča, da se obvezno cepljenje zoper novo nalezljivo bolezen uvede na predlog Nacionalnega instituta za javno zdravje (v nadaljevanju NIJZ) ministru za zdravje, tako da slednji dopolni letni program cepljenja in zaščite z zdravili (v nadaljevanju Program). Kljub temu epidemiologi NIJZ obveznemu cepljenju nasprotujejo, saj menijo, da bo „poskus uvedbe obveznega cepljenja proti covid-19 lahko povzročil neugoden družbeni odziv in odklonilen odnos do vseh cepljenj in drugih javno zdravstvenih ukrepov“ ter ker „ni izdelan implementacijski načrt, ki bi njegovo izvedbo omogočil“. Zdi se torej, da razlog za odlašanje s predlogom za uvedbo obveznega cepljenja ne tiči v strokovni neučinkovitosti ukrepa, temveč v družbeni neučinkovitosti ukrepa. Zato je namen tega članka raziskati, ali je obstoječa pravna podlaga za izvedbo obveznega cepljenja v boju z epidemijo COVID-19 res neučinkovita ter ali obstajajo še kakšni drugi mehanizmi in institucije, ki bi bili v slovenski družbi lahko bolj učinkoviti pri obvladovanju epidemije COVID-19 kot obstoječa ureditev. Namen članka je končno predlagati alternativne rešitve, ki jih lahko uporabi gospodarstvo, če NIJZ predloga za uvedbo obveznega cepljenja ne poda.

* doktorica pravnih znanosti, državna sekretarka v Kabinetu predsednika vlade, docentka na Evropski pravni fakulteti Nove univerze. Stališča avtorice niso nujno stališča institucije, v kateri je avtorica zaposlena. Projekt „Holistični pristop k spoštovanju človekovih pravic v gospodarstvu: normativna reforma slovenskega in mednarodnega pravnega reda (št. JP-1790)“ je sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije iz državnega proračuna.

Ključne besede: obvezno cepljenje, spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu, strategije za večjo precepljenost, Zakon o nalezljivih boleznih, Zakon o varnosti in zdravju pri delu, Nacionalni akcijski načrt za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu

Increasing the vaccination of the population through the commitment to business and human rights

ABSTRACT

Recently, the healthcare professionals in Slovenia increasingly demand for the introduction of compulsory vaccination against the SARS-CoV-2 virus. Pursuant to the current legislative framework, the legislator could introduce compulsory vaccination without changing the law. According to the valid Infectious Diseases Act compulsory vaccination against an unknown infectious disease can be introduced by changing the annual Program on vaccination and drug protection on the proposal of the National Institute of Public Health (hereinafter NIPH) to the Minister of health. However, epidemiologists at the NIPH oppose compulsory vaccination because, in their view, an attempt to introduce compulsory vaccination against COVID-19 could lead to an unfavourable societal response and a negative attitude towards all vaccinations and other public health measures. Additionally, they maintain that the government has not yet developed any implementation plan for compulsory vaccination. According to the stated reasons, it appears that the failure to propose a compulsory vaccination measure is not due to professional ineffectiveness, but to the societal ineffectiveness of the measure. Therefore, the purpose of this article is to investigate whether the existing legal basis for mandatory vaccination allows for an effective implementation. In addition, the purpose of this article is to investigate, whether in Slovenia there are other mechanisms and institutions that could be more effective in controlling the COVID-19 epidemic than the existing legislative framework.

Keywords: compulsory vaccination, respecting human rights in business, strategies for increasing vaccinated population, Infectious Diseases Act, Occupational Safety and Health Act, National Action Plan for the Respect of Human Rights in Business

1. Uvod

Kot je razbrati iz javno dostopnih novic, naj epidemiologi NIJZ obveznega cepljenja ne bi podpirali iz dveh razlogov. Po eni strani menijo, da „so neodvisna strokovna institucija, ki sprejema strokovne odločitve, in ne političnih“. Po drugi strani menijo, da za obvezno cepljenje „ni izdelan implementacijski načrt, ki bi njegovo izvedbo omogočil“, pri čemer izpostavljajo pravno podlago, administrativne postopke, ukrepanje ob odklonitvi cepljenja in prepovedi.¹ Ker je vsebina navedenih zakonskih ukrepov stvar političnih odločitev, se zato zastavlja vprašanje, kako lahko glavni argument za neodvisno strokovno odločitev temelji prav na dvo- mu v uspešnost politične in pravne implementacije njihove strokovne odločitve. Ni namreč običajno, da se neodvisne strokovne institucije ozirajo predvsem na zmožnost politične in pravne izvedbe njihovih strokovnih odločitev v praksi, ki lahko v skrajnem primeru zasenči medicinsko učinkovitost teh ukrepov. V skladu s pričakovanji demokratične družbe bi moč stroke namreč morala temeljiti zlasti na sposobnosti strokovnjakov s področja javnega zdravja sprejeti odgovornost presoje, kdaj je zagotovitev zdravja celotne populacije pomembnejša vrednota od bolnikove pravice odločati o samem sebi. Neodvisno tehtanje teh dveh vrednost po presoji Ustavnega sodišča namreč pomeni temelj zakonodajalčeve odločitve, kdaj cepljenje določiti za obvezno in kdaj ne.²

2. Obstoječa pravna podlaga za izvedbo obveznega cepljenja

Upoštevajoč argument epidemiologov NIJZ, da za obvezno cepljenje ni izdelan izvedbeni načrt, je najprej predstavljena obstoječa ureditev izvajanja ukrepa obveznega cepljenja v Zakonu o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju ZNB).³

¹ Gorenc, 2021, e-vir.

² Glej USRS Odločba U-I-127/01, 12. 2. 2004, 15. točka.

³ ZNB.

ZNB določa obvezno cepljenje proti boleznim, ki so izrecno našteje v prvem odstavku 22. člena. Dopusča tudi obvezno cepljenje proti nalezljivim boleznim, ki jih zakon izrecno ne omenja, če obstajajo določeni epidemiološki razlogi in če tako določa letni Program. Program določi minister za zdravje na predlog NIJZ in na podlagi mnenja Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.⁴

Če se oseba ne strinja z obveznim cepljenjem ZNB v členih od 22.a do 22.č določa postopek opustitve cepljenja, ki se ga lahko taka oseba posluži. O predlogu za opustitev cepljenja odloči ministrstvo za zdravje. Ministrstvo izda odločbo na podlagi strokovnega mnenja tričlanske komisije za cepljenje, ki jo imenuje minister za zdravje. Če je predlog za opustitev cepljenja zavržen, je oseba dolžna poskrbeti za cepljenje. Če oseba tega ne stori, poda izvajalec zdravstvene dejavnosti prijavo Zdravstvenemu inšpektoratu Republike Slovenije (v nadaljevanju Inšpektorat), ki izvede inšpekcijski postopek. Skladno z 8. točko 47. člena ZNB pa je Inšpektorat poleg izrecno predpisanih splošnih ali posebnih ukrepov pri izvajanju nadzorstva nad preprečevanjem in obvladovanjem nalezljivih bolezni pristojen odrediti tudi druge predpisane splošne ali posebne ukrepe.⁵

V skladu z Zakonom o zdravstveni inšpekciji (v nadaljevanju ZZdrI)⁶ je zdravstveni inšpektor pristojen, da odredi predpisane zdravstvene, protiepidemijske in druge ukrepe za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni.⁷ Zoper odločbo zdravstvenega inšpektorja je dovoljena pritožba na ministrstvo za zdravje v osmih dneh od dneva vročitve odločbe.⁸ Pritožba zoper odločbo zadrži izvršitev odrejenih ukrepov, razen, če gre za nujne ukrepe, s katerim se odvrne neposredna nevarnost za zdravje ljudi. V odločbi mora biti v takem primeru navedeno, da pritožba ne odloži izvršitve odrejenih ukrepov.⁹

Če ZZdrI ne določa drugače, se za inšpektorja ter za izvrševanje inšpekcijskega nadzora uporabljajo določbe Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP).¹⁰ V inšpekcijskem postopku tako lahko zdravstveni inšpektor izda sklep o dovolitvi izvrš-

⁴ Glej prav tam, 25. člen.

⁵ Glej prav tam, 47. člen.

⁶ ZZdrI.

⁷ Glej prav tam, 15. člen, 1. odstavek, 12. točka.

⁸ Prav tam, 19. člen, 1. odstavek.

⁹ Prav tam, 2. odstavek.

¹⁰ ZUP.

be. Če oseba ne ravna prostovoljno v skladu s sklepom o izvršbi, se na podlagi dovoli izvršba s prisilitvijo tako, da se osebi zagrozi z denarno kaznijo in odredi nov rok za izvršitev cepljenja.¹¹ Če se izvršba za nedenarno obveznost sploh ne more opraviti ali ne more pravočasno opraviti na navedeni način, se lahko opravi glede na naravo obveznosti tudi z neposredno fizično prisilitvijo, če ni v predpisih drugače določeno.¹² Če se posameznik ne ravna po izvršljivi odločbi zdravstvenega inšpektorja, ZZdrl predpisuje globe v razponu od 500.000 SIT (to je 2.086 EUR) do 1.500.000 SIT (to je 6.258 EUR).¹³

Iz ZNB ter pripadajoče sodne prakse tako izhaja, da se ukrep obveznega cepljenja izvaja že vrsto let. Ugotovimo torej lahko, da v obstoječi ureditvi obstajajo ustaljeni mehanizmi, s katerimi je mogoče udejanjiti obveznost cepljenja. Kljub temu pa se zastavlja vprašanje, ali so ti mehanizmi pri epidemiji COVID-19 zadosti učinkoviti, da bi v dovolj kratkem času dejansko bistveno pripomogli k precepljenosti prebivalstva.

3. Obstoječa pravna podlaga za zagotavljanje varnosti in zdravja delavcev pri delu

Poleg ZNB v slovenskem pravnem redu obstajajo tudi druge pravne podlage, s katero bi lahko povečali precepljenost prebivalstva, in sicer Zakon o varnosti in zdravju pri delu (v nadaljevanju ZVZD-1).¹⁴ V skladu s prvim odstavkom 5. člena ZVZD-1 mora delodajalec zagotoviti varnost in zdravje delavcev pri delu. V ta namen mora izvajati ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev ter drugih oseb, ki so navzoče v delovnem procesu, vključno s preprečevanjem, odpravljanjem in obvladovanjem nevarnosti pri delu, obveščanjem in usposabljanjem delavcev, z ustrezno organiziranostjo in potrebnimi materialnimi sredstvi.

Če je delodajalec Republika Slovenija, pravice delodajalca, ki so povezane z organizacijskimi, kadrovskimi in drugimi ukrepi za delo vlade in ministrstev izvaja Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju vlada). Vlada to izvaja namesto predstojnika vsakega posameznega državnega organa, ki je sicer na splošno pristojen za izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca,¹⁵ na podlagi Zako-

¹¹ Glej prav tam, 298. člen.

¹² Glej prav tam, 299. člen.

¹³ Glej ZZdrl, 22. člen.

¹⁴ ZVZD-1.

¹⁵ Glej ZJU, 3. člen, 3. odstavek in 4. člen, 1. odstavek, ZVRS, 5. člen, 1. odstavek.

na o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU)¹⁶ in Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju ZVRS).¹⁷

Na tej podlagi ter na podlagi tretje alineje prvega odstavka 32. člena in prvega odstavka 39. člena ter za izvrševanja prvega odstavka 9. člena in drugega odstavka 31. člena ZNB je vlada z Odlokom o spremembah in dopolnitvah Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zaježitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (v nadaljevanju Odlok)¹⁸ določila, da morajo zaposleni v organih državne uprave za opravljanje nalog na delovnem mestu, v prostorih delodajalca ali v prostorih drugega organa državne uprave, izpolnjevati pogoj prebolewnosti ali cepljenja (v nadaljevanju pogoj PC).

Vendar pa je Ustavno sodišče s sklepom št. U-I-210/21 z dne 30. 9. 2021 izvrševanje 10.a člena Odloka do končne odločitve Ustavnega sodišča zadržalo. V odločbi št. U-I-210/21 z dne 29. 11. 2021 je nato presodilo, da je izpodbijani 10.a člen Odloka pomenil delovnopравни pogoj za opravljanje dela v državni upravi, ki je zahteval izpolnjevanje pogoja PC, sicer je lahko predstojnik organa ukrepal v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja. Ker ni bilo mogoče šteti, da je pogoj prebolewnosti predmet svobodne izbire posameznika, je Ustavno sodišče presodilo, da je šlo za položaj, ki je bil v bistvenem primerljiv s položaji, ko je cepljenje določeno kot delovnopравни pogoj za opravljanje različnih vrst del oziroma poklicev.

Ustavno sodišče je v odločilo, da je bil je bil 10.a člen Odloka v neskladju z Ustavo, ker prvi odstavek 5. člena ZVZD-1 v zvezi s prvim odstavkom 5. člena ZVRS ne pomenita podlage za izpodbijani ukrep obveznega cepljenja.¹⁹ Iz obrazložitve odločbe Ustavnega sodišče je moč razumeti, da naj bi določba ZVRS le na splošni ravni opredeljevala pristojnosti Vlade v zvezi z organizacijo dela v državni upravi, medtem ko se določba ZVZD-1 nanaša na sprejemanje internih ukrepov delodajalcev, ki so vezani na vrsto in naravo posamezne dejavnosti ter so v skladu z izjavo o varnosti posameznega delodajalca. Pri tem Ustavno sodišče navedenih dveh zakonskih določb ni povežalo z zgoraj navedeno določbo ZJU, ki vladi izrecno omogoča, da namesto predstojnikov izvaja

¹⁶ ZJU.

¹⁷ ZVRS.

¹⁸ Odlok o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja, 14. 9. 2021.

¹⁹ USRS Odločba U-I-210/21, 22. točka.

določene pravice delodajalca v razmerju do javnih uslužbencev, ki sklenejo delovno razmerje z osebo javnega prava.

Vprašanje je, če bi Ustavo sodišče odločilo enako, če bi upoštevalo tudi navedeno določbo ZJU hkrati s splošno znanimi dejstvi o visokem tveganju za izpostavljenost nalezljivi bolezni COVID-19 v vseh delovnih okoljih. V tem primeru bi nameč interne akte posameznih predstojnikov lahko nadomestila uredba vlade, ki je po hierarhiji pravnih predpisov višji in bolj splošen akt o internih pravilnikov posameznih državnih organov. Prav tako je bila uredba vlade izdana na podlagi ocen posebej oblikovane posvetovalne strokovne skupine za obvladovanje nalezljive bolezni COVID-19, ki obsega bolj široko in raznovrstno strokovno znanje kot mnenje le enega strokovnjaka medicine dela, ki po ZVZD-1 sodeluje pri sprejemanju internih pravilnikov posameznih državnih organov. Zato bi se lahko štelo, da je uredba zadostila zakonskim zahtevam iz prvega odstavka 17. člena ZVZD-1 po:

- identifikaciji nevarnosti okužbe s COVID-19 na vseh delovnih mestih državnih organov,
- ugotovitvi, da so vsi delavci izpostavljeni tej nevarnosti,
- oceni, da je tveganje nastanka nalezljive bolezni COVID-19 in resnost njenih posledic velika,
- odločitvi, da to tveganje ni sprejemljivo in
- odločitvi, da je obvezno cepljenje primeren ukrep za zmanjšanje tega nesprejemljivega tveganja.

4. Mehanizmi upravljanja s tveganjem okužbe s COVID-19 pri posameznem delodajalcu

Ker Ustavno sodišče ni prepoznalo učinkovitejše možnosti za obvladovanje tveganja okužbe z nalezljivo boleznijo COVID-19 prek sprejema uredbe vlade, je v skladu z obstoječo ureditvijo v ZVZD-1 za ustrezno upravljanje s tveganjem okužbe s COVID-19 še vedno dolžan poskrbeti vsak posamezni delodajalec. Delodajalci so namreč dolžni pisno oceniti tveganja, katerim so delavci izpostavljeni ali bi lahko bili izpostavljeni pri delu, po postopku, ki obsega zlasti:

- identifikacijo oziroma odkrivanje nevarnosti;
- ugotovitev, kdo od delavcev bi bil lahko izpostavljen identificiranim nevarnostim;

- oceno tveganja, v kateri sta upoštevana verjetnost nastanka nezgod pri delu, poklicnih bolezni oziroma bolezni v zvezi z delom in resnost njihovih posledic;
- odločitev o tem, ali je tveganje sprejemljivo;
- odločitev o uvedbi ukrepov za zmanjšanje nesprejemljivega tveganja.²⁰

Delodajalec mora po izvedenem ocenjevanju tveganja za varnost in zdravje pri delu izdelati in sprejeti izjavo o varnosti z oceno tveganja v pisni obliki, ki glede na vrsto in obseg dejavnosti vsebuje zlasti:

- načrt za izvedbo predpisanih zahtev in ukrepov;
- načrt in postopke za izvedbo ukrepov v primerih neposredne nevarnosti;
- opredelitev obveznosti in odgovornosti odgovornih oseb delodajalca in delavcev za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu.²¹

Delodajalec mora izjavo o varnosti z oceno tveganja objaviti na običajen način in jo v delu, ki se na njih nanaša, posredovati delavcem vsakokrat, ko se spremeni in dopolni, prav tako pa tudi novozaposlenim in vsem drugim navzočim na delovnem mestu ob začetku dela.²² Delodajalec mora zagotavljati varnost in zdravje pri delu v skladu z izjavo o varnosti z oceno tveganja zlasti tako, da poveri opravljanje nalog varnosti pri delu strokovnemu delavcu, izvajanje zdravstvenih ukrepov pa izvajalcu medicine dela.²³

Za razliko od vlade, ki se pri pripravi ukrepov za obvladovanje epidemije opira na mnenje strokovne posvetovalne skupine, so se delodajalci dolžni posvetovati z izvajalci medicine dela. V skladu s prvim odstavkom 33. člena ZVZD-1 mora delodajalec zagotoviti, da zdravstvene ukrepe v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu izvaja izvajalec medicine dela, pri čemer med drugim sodeluje pri izdelavi strokovnih podlag za izjavo o varnosti.²⁴ Glede na to, da se tveganje za okužbo z nalezljivo boleznijo COVID-19 ne razlikuje bistveno med posameznimi delodajalci, se zato zdi, da opisani razdrobljeni in detajlni postopek, ki se praviloma uporablja pri drugih vrstah poklicnih bolezni in poškodbah, ne prispeva k učinkovitemu obvladovanju epidemije COVID-19.

²⁰ ZVZD-1, 17. člen, 1. odstavek.

²¹ Prav tam, 1. odstavek.

²² Prav tam, 18. člen, 1. odstavek.

²³ Prav tam, 19. člen, 1. alineja.

²⁴ Prav tam, 33. člen, 2. odstavek, 1. točka.

5. Mehanizmi nadzora nad izvajanjem pogoja po ZVZD-1

Po ZVZD-1 notranji nadzor nad izvajanjem ukrepov za varnost dela opravlja strokovni delavec pri delodajalcu.²⁵ Načeloma nadzor nad izvajanjem ZVZD-1, predpisov, izdanih na njegovi podlagi, in drugih predpisov o varnosti in zdravju pri delu, ter nad varnostnimi ukrepi, določenimi s splošnimi akti delodajalca in kolektivnimi pogodbami, opravlja inšpekcija dela.²⁶ Delavci ali njihovi predstavniki za varnost in zdravje pri delu lahko zahtevajo nadzor pristojne inšpekcije, kadar menijo, da delodajalec ni zagotovil ustreznih varnostnih ukrepov.²⁷

Vendar pa delavcem obstoječi Zakon o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN)²⁸ ne daje pravice, da zoper neaktivnost inšpektorja vložijo pravno sredstvo. V skladu z obstoječo ustavnosodno presojo namreč materialna ali moralna korist ne zadošča za priznanje statusa stranke oziroma stranskega intervenienta v inšpekcijskem postopku. V inšpekcijskem postopku ima položaj stranke v postopku zavezanec, medtem ko vlagatelj pobude, prijave, sporočila ali druge vloge nima položaja stranke.²⁹ Po presoji Ustavnega sodišča je kot stranski udeleženec lahko udeležen le pravni interesent - tisti, ki uveljavlja ali varuje kakšno svojo pravno korist (interes). Tisti, ki zasleduje kakšno svojo materialno ali moralno korist, zaradi katere je zainteresiran, kako se bo končal upravni postopek v določeni upravni stvari, je lahko le dejanski interesent, vendar pa ne more biti stranka v tem upravnem postopku. Dejanski interesent lahko obvesti pristojni upravni organ o okoliščinah oziroma dejanskem stanju, na podlagi katerega bi bilo po njegovem mnenju treba uvesti upravni postopek po uradni dolžnosti za varstvo javne - ne pa njegove osebne, lastne - koristi. Na podlagi takšnih obvestil organ postopka ni dolžan uvesti, mora pa taka obvestila upoštevati in vlagatelja na njegovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih. Če za uvedbo določenega upravnega postopka velja načelo oficialnosti, potem za njegovo uvedbo ni potrebna še posebna zahteva stranke niti koga drugega. Morebitna taka vloga lahko le posre-

²⁵ Prav tam, 29. člen, 1. odstavek, 7. točka.

²⁶ Prav tam, 71. člen.

²⁷ Prav tam, 48. člen, 2. odstavek.

²⁸ ZIN.

²⁹ Prav tam, 24. člen, 4. odstavek.

dno vpliva na organ, da uvede postopek. Ni pa ga dolžan uvesti in če ga ne uvede, vložnik nima nobenega pravnega sredstva, na podlagi katerega bi lahko izsilil uvedbo konkretnega postopka po uradni dolžnosti.³⁰

Odkar je potekel rok za implementacijo Direktive (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (v nadaljevanju Direktiva)³¹ je vprašljivo, če je navedena razlaga Ustavnega sodišča še vedno popolnoma skladna z namenom Direktive, ki z določitvijo skupnih minimalnih standardov za zagotavljanje visoke ravni zaščite prijaviteljev kršitev prava Unije želi izboljšati izvrševanje prava in politik Unije. Direktiva se med drugim namreč uporablja na področju javnega zdravja³² in od držav članic zahteva, da zagotovijo, da pravni subjekti v zasebnem in javnem sektorju vzpostavijo kanale in postopke za notranjo prijavo in za nadaljnje ukrepanje.³³ Zastavlja se vprašanje, ali bodo vzpostavljeni postopki za notranjo prijavo in nadaljnje ukrepanje učinkoviti, če pristojni organi hkrati niso zavezani uvesti nadaljnjega postopka. Zato bi bilo smiselno razmisliti, ali bi bilo potrebno v Predlogu zakona o zaščiti prijaviteljev, ki je v času oddaje tega članka, še v javni obravnavi, drugače urediti dosedanje pravilo, da prijavitelji načeloma nimajo položaja stranskega udeleženca v inšpekcijskem postopku.³⁴ V tej zvezi bi bilo smiselno preučiti, ali bodo prijavitelji prav z novim zakonom pridobili tudi pravni interes za obravnavo prijave in posledično status stranke v inšpekcijskem postopku, saj jim predlog zakona nudi tudi pravno ščiti pred povračilnimi ukrepi.

Po drugi strani pa Direktiva ne posega v zaščito, ki je že zagotovljena delavcem pri prijavi kršitev delovnega prava Unije. Zlasti na področju varnosti in zdravja pri delu člen 11 Direktive Sveta 89/391/EGS z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu³⁵ od držav članic že zahteva, da se delavcev ali predstavnikov delavcev ne sme postaviti v slabši položaj, če od delodajalcev zahtevajo ali jim predlagajo, da sprejmejo ustrezne ukrepe za zmanjšanje nevarno-

³⁰ USRS Sklep Up-88/94, 31. 5. 1996.

³¹ Direktiva (EU) 2019/1937, str. 17–56.

³² Prav tam, 2(1)(a)(viii) člen.

³³ Prav tam, 8(3) člen.

³⁴ Glej Predlog zakona o zaščiti prijaviteljev.

³⁵ Direktiva (EU) 2019/1937, str. 1–8.

sti za delavce oziroma za odstranitev virov nevarnosti. Delavci in njihovi predstavniki imajo na podlagi te direktive pravico, da pri pristojnem nacionalnem organu sprožijo vprašanja, če menijo, da so sprejeti ukrepi in sredstva, ki jih uporablja delodajalec, neustrezni za zagotavljanje varnosti in zdravja.

6. Mehanizmi sankcioniranja neizpolnjevanja pogoja pc po ZVZD-1

Po ZVZD-1 sta za neizpolnjevanje zakonskih dolžnosti, povezanih z varnostjo in zdravjem pri delu, tako delodajalec kot delavec lahko kaznovana z globo. Delodajalec je lahko kaznovan z globo v razponu od 2.000 do 40.000 evrov, delavec pa z globo v razponu od 100 do 4.000 evrov. V primeru izvajanja ukrepov za obvladovanje tveganj z okužbo COVID-19 bi bil z globo na primer lahko kaznovan delavec, ki takoj ne bi obvestil delodajalca ali delavcev, ki so v izjavi o varnosti z oceno tveganja zadolženi za varnost in zdravje pri delu o vsaki pomanjkljivosti, škodljivosti, okvari ali o drugem pojavu, ki bi pri delu lahko ogrozil njegovo zdravje in varnost ali zdravje in varnost drugih oseb³⁶ ali ki ne bi sodeloval z delodajalcem in delavci, ki so v izjavi o varnosti z oceno tveganja zadolženi za varnost in zdravje pri delu, dokler se ne vzpostavijo varno delovno okolje in delovne razmere ter ne izvedejo ukrepi inšpekcije za delo.³⁷

Zastavlja se vprašanje, ali bi Ustavno sodišče navedeno določbo spoznalo za dovolj konkretno, da bi pod „sodelovanje delavca z delodajalcem in strokovnim delavcem do vzpostavitve varnega delovnega okolja“ subsumiralo tudi ukrep obveznega cepljenja. V obstoječi zakonodaji razen ZNB noben drug zakon ne daje bolj specifične pravne podlage, da bi bil delavec lahko sankcioniran zaradi tega, ker se ne bi želel cepiti proti COVID-19. Dolžnost delavca iz prvega odstavka 12. člena ZVZD-1, da mora spoštovati in izvajati ukrepe za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu, namreč ZVZD-1 ne sankcionira. Zato bi bilo smiselno razmisliti o možnosti, da bi delodajalci delavce zavezali ravnati skladno z ukrepi za obvladovanje epidemije COVID-19 s svojimi etičnimi kodeksi, v katerem bi bila lahko navedena tudi obveznost zagotavljati varno

³⁶ ZVZD-1, 50. člen, 3. alineja.

³⁷ Prav tam, 4. alineja.

delovno okolje s pomočjo obveznega cepljenja. Zoper delavca, ki bi se s tako dopolnjenim etičnim kodeksom strinjal, vendar ne bi izpolnjeval teh obveznosti, bi delodajalec lahko uporabil tudi ustrezne delovnopravne sankcije.

Pri tem bi se posamezni delodajalci ali združenja delodajalcev lahko poslužili mehanizmov, ki jih omogoča Nacionalni akcijski načrt za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu³⁸, ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela novembra 2018. Namen Nacionalnega akcijskega načrta je bil zagotoviti uresničevanje Smernic OZN za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu (ang. *Guiding Principles on business and human rights*) (v nadaljevanju Smernice OZN)³⁹ in pripomoči k zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic v gospodarskih dejavnostih v celotni vrednostni verigi ter dodatno razvijati sodelovanje med državo, podjetji in gospodarskimi združenji, sindikati, nevladnimi organizacijami in drugimi deležniki.⁴⁰

Smernice OZN temeljijo na treh stebrih, in sicer na odgovornosti države za vzpostavitev ustreznega pravnega okvira, odgovornosti gospodarskih družb za spoštovanje človekovih pravic in odgovornosti države, da sankcionira kršitve. Priloga Nacionalnega akcijskega načrta so Smernice za izvajanje skrbnega pregleda človekovih pravic v gospodarstvu. Priloga skrbni pregled človekovih pravic opredeljuje kot proces, ki ga izvedejo gospodarski subjekti za prepoznavanje, preprečevanje in ublažitev negativnih vplivov na človekove pravice ter poročanje o načinih za zmanjšanje takih vplivov.⁴¹

Po podatkih Ministrstva za zunanje zadeve je trenutno osemnajst slovenskih podjetij pristopilo k Zavezi k spoštovanju človekovih pravic pri poslovanju.⁴² Zaveza temelji na sedmih splošnih točkah, ki se nanašajo na vse vrste človekovih pravic. S prvo točko se podjetje zaveže, da bo spoštovanje človekovih pravic umestilo med vrednote oziroma temeljna načela podjetja, v etični kodeks in druge ustrezne interne dokumente, ki bodo zagotavljali identifikacijo in njihovo operativno izvajanje v vseh poslovnih procesih. Z drugo točko se podjetje zaveže, da bo imenovalo skrbnika za človekove pravice, ki bo spremljal in nadzoroval spoštovanje

³⁸ Nacionalni akcijski načrt za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu, 2018.

³⁹ Smernice za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu 2011.

⁴⁰ Dosegljivo na <https://www.gov.si teme/clovekove-pravice-v-gospodarstvu/>.

⁴¹ Prav tam.

⁴² Prav tam.

človekovih pravic, organiziral izobraževanja in vzpostavil mehanizem za obravnavanje kršitev. Prav tako se zaveže, da bo poleg skrbnika o vsebinah s tega področja ustrezno izobrazilo tudi vodje in odgovorne osebe ter skrbniku zagotovilo pogoje za izvajanje rednih izobraževanj za vse zaposlene, ki bodo vključevala konkretne okoliščine in tveganja. S tretjo točko se podjetje zaveže, da bo za identifikacijo ključnih dejavnikov tveganja za kršitve človekovih pravic izvedlo skrbni pregled, ki ga bo opravilo ob upoštevanju vseh poslovnih procesov ter ga vključilo v sistem upravljanja s tveganji ter v skladu z ugotovitvami vzpostavilo mehanizem za odzivanje na nepravilnosti in mehanizem za omilitev posledic nespoštovanja človekovih pravic. S četrto točko se podjetje zaveže, da bo redno spremljalo spoštovanje človekovih pravic in o tem poročalo v letnem ali trajnostnem poročilu. S peto točko se podjetje zaveže, da bo o človekovih pravicah in poslovanju ozaveščalo in izobraževalo zaposlene in druge deležnike ter vzpostavilo notranji pritožbeni mehanizem, ki bo na voljo zaposlenim in drugim deležnikom, o katerem bodo ustrezno obveščeni. S šesto točko se podjetje zaveže, da bo spoštovanje človekovih pravic spodbujalo tudi pri poslovnih partnerjih. S sedmo točko se podjetje zaveže, da bo kot podpisnik zaveze dejavno iskalo skupne rešitve in sodelovalo s ključnimi deležniki v želji po napredku v spoštovanju človekovih pravic pri poslovanju.⁴³

7. Zaključek

V obstoječi situaciji je na podlagi ZNB predlog NIJZ edini način za uvedbo obveznega cepljenja. Dokler NIJZ takega predloga ne poda, bi se lahko posamezna podjetja ali gospodarska združenja, ki bi želela zaradi ohranitve delovnih mest in gospodarske dejavnosti povečati precepljenost prebivalstva, lahko poslužila mehanizmov, ki jih omogoča Nacionalni akcijski načrt za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu. Konkretno bi podjetja lahko podpisala posebno Zavezo za obvladovanje tveganj okužbe z nalezljivo boleznijo COVID-19, ki bi temeljila na že omenjenih obstoječih sedmih splošnih zavezah. Če bi se s temi zavezami strinjali tudi zaposleni delavci, bi nespoštovanje teh zavez lahko imelo za posledico ustrezne delovnopravne ukrepe.

⁴³ Prav tam.

In sicer bi se za potrebe obvladovanja tveganja okužbe s COVID-19 podjetje pri vsaki izmed sedmih točk lahko posebej za čas epidemije COVID-19 dodatno zavezalo, da:

(1) med najvišje vrednote sodi pravica do zdravega delovnega okolja;

(2) bo skrbnik za človekove pravice izvajal posebna izobraževanja o pomenu cepljenja in drugih zaščitnih ukrepov proti COVID-19;

(3) bo posebej izdelalo oceno tveganja za okužbo s COVID-19;

(4) bo tedensko poročalo o napredku pri cepljenju proti COVID-19;

(5) da bo o (ne)spoštovanju ukrepov v boju proti COVID-19 vzpostavilo enotno kontaktno točko, kjer bo omogočeno anonimno sporočanje kršitev;

(6) da bo spoštovanje ukrepov proti COVID-19 uvrstilo med enega izmed kriterijev pri iskanju novih in sodelovanju z obstoječimi poslovnimi partnerji;

(7) da se bo v času epidemije COVID-19 to posebej izražalo v skupni podpori in promociji cepljenja proti COVID-19.

LITERATURA IN VIRI

Pravni viri

Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije. Uradni list Evropske unije, L 305/17, 26. 11. 2019, str. 17–56.

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE.

Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1). Uradni list RS, št. 43/11.

Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS). Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

Odlok o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2. Uradni list RS, št. 147/21, 149/21, 152/21, 155/21, 170/21, 171/21 in 174/21, 14. 9. 2021.

Predlog zakona o zaščiti prijaviteljev. EVA 2021-2030-0052. URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=13585>, 11. 12. 2021.

Nacionalni akcijski načrt za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu. November 2008. URL: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Slovenia_Slovenian.pdf, 11. 12. 2021.

Smernice za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu: izvajanje okvirnega programa Združenih narodov »varovati, spoštovati in pomagati«. Organizacija združenih narodov. 16. 6. 2011. URL: http://mzz.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1312/SMERNICE_OZN_za_spostovanje_clovekovih_pravic_v_gospodarstvu.pdf, 11. 12. 2021.

Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB). Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 82/21 in 178/21 – odl. US.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

Zakon o zdravstveni inšpekciji (ZZdrI). Uradni list RS, št. 59/06 – uradno prečiščeno besedilo, 40/14 – ZIN-B in 196/21 – ZDOsk.

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPĐVE in 202/21 – odl. US.

Sodna praksa

USRS Odločba U-I-127/01, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 12. 2. 2004, ECLI:SI:USRS:2004:U.I.127.01.

USRS Odločba U-I-210/21, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 29. 11. 2021.

USRS Sklep Up-88/94, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 31. 5. 1996.

Spletni viri

Gorenc, A. Epidemiologi tudi tretjič proti obveznemu cepljenju, nenaklonjeni tudi PC-pogoju. 24ur.com, 30. 12. 2021. URL: <https://www.24ur.com/novice/korona/epidemiologi-tudi-tretjic-ne-obveznemu-cepljenju-proti-covidu-19.html>, 11. 12. 2021.

Človekove pravice v gospodarstvu. Ministrstvo za zunanje zadeve, Sektor za človekove pravice, 19. 12. 2021. URL: <https://www.gov.si teme/clovekove-pravice-v-gospodarstvu/>, 15. 2. 2022.