



Piše:  
Andrej Zorko

## Podrobnejša pravna ureditev dela na domu – aktualen izziv za socialne partnerje

*Ko se je delo na domu kot posebna oblika dela zaradi epidemije COVID-19 v praksi po sili razmer dokaj na hitro močno razmahnilo, so se kmalu začele kazati tudi številne možne negativne plati te oblike dela za zaposlene, ki je dotlej na splošno veljala za »delavcem prijazno«. Novejše ugotovitve namreč opozarjajo tudi na številna, prej morda spregledana in zapostavljena fizična in psihosocialna tveganja takšnega dela tako za kakovost njihovega delovnega in družinskega življenja, kakor tudi za njihovo varnost in zdravje. V veljavni heteronomni in avtonomni pravni ureditvi te problematike se tako zdaj kažejo precejšnje pravne praznine na številnih področjih, ki predstavljajo pomemben izziv za socialne partnerje. Kajti samo sodelovanje in vključevanje socialnih partnerjev na vseh ravneh lahko privede do obojestransko sprejemljivih in vzajemno koristnih rešitev.*

### Porušen »mit o prijaznosti« te oblike dela

Epidemija COVID-19 ni prinesla samo problemov, izzivov na zdravstvenem področju, ampak je odprla tudi precej vprašanih na delovnopravnem področju. Predvsem na področju organizacije dela ter uveljavljanja pravic in obveznosti zaposlenih. Če je še v letu 2019 v Sloveniji **delalo od doma 6,8 % zaposlenih delavcev**<sup>1</sup>, se je to število **v času epidemije precej povečalo**. K temu so precej pripomogle odločitve Vlade RS in pozivi, da se delo tam, kjer je le mogoče, organizira in izvaja od doma. Tako je po mnenju nekaterih delo na daljavo v času epidemije zajelo **približno tretjino vseh zaposlenih v RS**. Pri tem niti ni pomembno, ali gre za zaposlenega v gospodarstvu ali pa v javni upravi, šolstvu, storitvah posredovanja, .... In velika večina zaposlenih si še tik pred epidemijo niti ni mogla predstavljati, da bo dobro leto opravljala delo od doma, kaj šele, da bi ga načrtovala.

V veliki večini gre sicer za **t. i. kombiniran način dela**, kar pomeni, da delavec določeno časovno obdobje opravlja delo od doma, določeno časovno obdobje pa v prostorih delodajalca. Vendar pa tudi takšen način dela zahteva prilagoditev, zlasti v smeri **nove organizacije dela**.

Če je še pred časom veljalo, da je opravljanje dela od doma, na daljavo oblika dela, ki je do delavcev prijazna in ki omogoča boljše usklajevanje poklicnega in družinskega življenja, pa je takšen razmah dela na daljavo v zadnjem letu/dveh (delno zaradi novih poslovnih modelov, predvsem pa zaradi epidemije) odprl vrsto problemov in **»mit o prijaznosti« tovrstne organizacije dela postavil na glavo**. Zlasti v času, ko so bile šole in vrtci zaprti, ko se je šolski proces odvijal s pomočjo IKT opreme, je izvrševanje delovnih obveznosti zahtevalo, da so zaposleni precej svojih nalog opravili izven svojega rednega delovnega časa, saj so bili primorani opravljanje dela prekiniti zaradi drugih obveznosti.

### Kaj kažejo raziskave

V tej povezavi je potrebno omeniti, da raziskave potrjujejo, da je **eden od učinkov dela na daljavo daljši delovni čas**, kar je tudi največja pomanjkljivost te oblike dela.<sup>2</sup> Delavci, ki delajo na daljavo, si sicer lahko v večini primerov sami razporedijo delovni dan, se izognejo vožnji med domom in podjetjem, vendar hkrati več delajo ob večerih in ob koncu tedna. Študija Eurofounda<sup>3</sup> nam namreč pokaže, da pri rednem delu na daljavo približno 30 % delavcev vsak dan ali večkrat na teden dela zunaj delovnega časa. Zelo pomenljiv je tudi podatek, da približno 50 % delavcev poroča, da morajo **delo večkrat prekiniti** zaradi opravljanja nepredvidenih nalog (predvsem družinskih ali pa nepredvidenih službenih nalog), približno 20 % pa jih **dela več kot 48 ur na teden** (ta delež je približno 30-odstoten med mobilnimi delavci na daljavo in 10-odstoten med delavci, ki občasno delajo na daljavo). Pri rednem delu na daljavo ima približno 40 % delavcev manj kot 11 ur časa za počitek (to velja za približno 25 % delavcev, ki občasno delajo na daljavo, in približno 60 % mobilnih delavcev na daljavo).

<sup>1</sup> EUROSTAT, Anketa o delovni sili za leto 2019.

<sup>2</sup> MOD (2019), *Telework in the 21st century* (Delo na daljavo v 21. stoletju).

<sup>3</sup> *Further exploring the working conditions of ICT-based mobile workers and home-based teleworkers* (Nadaljnja raziskava o delovnih pogojih mobilnih delavcev, povezanih prek IKT, in delavcev na daljavo), delovni dokument.

Raziskave Eurofounda nam tudi kažejo, da je **visoka intenzivnost dela** v okviru dela na daljavo, splošna težava saj približno 37 % delavcev poroča o delu s kratkimi roki.<sup>4</sup> Prav tako pa je v veliko primerih vsebino dela, dogovorjenega s pogodbo o zaposlitvi in ugotavljanje učinkovitosti pri delu, kot skupek opravljenih nalog, nadomestilo opravljanje posamičnih nalog, naloženih s strani delodajalca, in **merjenje učinkovitosti pri delu glede na število opravljenih in dokončanih posamičnih nalog**. Tu pa lahko nastopi težava, če bi delodajalec začel delo zaposlenih plačevati po številu uspešno opravljenih nalog. S tem bi se namreč postavil pod vprašaj dosežani način obračunavanja mesečne plače, ki temelji na osnovni plači delavca za polni delovni čas (in ne na vrednotenju posamično opravljene naloge).

Že zgoraj je bilo omenjeno, da se je za delo na daljavo na začetku zdelo, da ta oblika dela omogoča boljše ravnovesje med poklicnim in zasebnim življenjem, večjo produktivnost, večjo lojalnost zaposlenih ter manjšo fluktuacijo. Vendar pa nam nekateri primeri iz vsakdanje prakse ter nekatere študije kažejo, da bi lahko bilo **dejansko stanje veliko bolj zapleteno in nejasno**, morda pa celo v nasprotju s predvidenimi vzajemnimi koristmi za delavce in delodajalce.<sup>5</sup> Prepričan sem, da je potrebno preprečiti (oz. se vsaj v največji možni meri izogniti) situacije, ko bi večja prožnost delovnega časa načenjala ali pa celo onemogočala doseganje ciljev dostojnega dela. To bi namreč lahko, skupaj s spremenjenim vrednotenjem dela (tj. obračuna plače), pripeljalo do **porasta socialnega dumpinga in poslabšanja položaja delavcev**.

## Evropski in nacionalni pravni okviri

Zato je učinkovit in celovit, ob aktivnem sodelovanju socialnih partnerjev ter drugih udeležencev, prenos **Direktive o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja** nujen in nedvomno lahko prispeva k izboljšanju delovnih pogojev delavcev na daljavo.<sup>6</sup> Ustrezno usposabljanje delavcev in

njihovih nadrejenih o dobrih praksah pri delu na daljavo ter spoštovanje zakonskih in pogodbenih pravil, zlasti glede spodbujanja usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja ter pravici do odklopa, je nujno in nepogrešljivo. Zlasti, če imamo v mislih doseganje ciljev dostojnega dela tudi pri tej obliki dela. Čeprav na evropski in mednarodni ravni **ni posebnih direktiv ali standardov za delo na daljavo**, pa imamo kljub temu **na voljo veljavne pravne instrumente**, na primer Direktivo 2003/88/ES o organizaciji delovnega časa, Direktivo 89/391/EGS o varnosti in zdravju pri delu, Direktivo (EU) 2019/1152 o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji ter Direktivo (EU) 2019/1158 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja.

Tudi **evropski socialni partnerji** so vprašanju delo na daljavo namenili posebno pozornost. Tako so leta 2002 podpisali **okvirni sporazum o delu na daljavo** (samostojni sporazum). V njem je poudarjenih več vidikov dela na daljavo, med drugim:

- prostovoljnost dela;
- enakost obravnave s primerljivimi delavci v podjetju, zlasti kar zadeva delovno obremenitev, dostop do usposabljanja in kolektivne pravice;
- reverzibilnost;
- dejstvo, da se s prehodom na delo na daljavo ne spremeni zaposlitveni status delavca;
- spoštovanje zasebnosti delavca na daljavo;
- varstvo podatkov in skladnost s standardi varnosti in zdravja pri delu.

Zaradi preverjanja, ali se standardi varnosti in zdravja pri delu ustrezno uporabljajo, imajo delodajalec, predstavniki sindikata ali delavca in drugi pristojni organi po omenjenem sporazumu **dostop do delovnega mesta**, kakor je to določeno v nacionalni zakonodaji in kolektivnih pogodbah. Če delavec na daljavo dela od doma, je dostop treba predhodno najaviti in pridobiti privolitev delavca. Delavec na daljavo ima pravico zahtevati **inšpekcijski obisk**. Evropski socialni partnerji so junija 2020 sklenili podoben **okvirni sporazum o digi-**

**talizaciji** (samostojni sporazum), ki zajema predvsem štiri specifična področja:

- digitalne veščine in varnost delovnih mest;
- načine za priključitev in odklop; umetno inteligenco in ohranitev človeškega nadzora;
- spoštovanje človekovega dostojanstva in
- vprašanje nadzora.

Težava, ki se je pojavila v povezavi z implementacijo obeh okvirnih sporazumov, je ta, da je le-ta odvisna od volje (in tudi moči) socialnih partnerjev na nacionalni ravni oziroma pripravljenosti vlade, da se **njihove določbe vključijo v nacionalno zakonodajo**. Na žalost v Sloveniji tovrstne modrosti še ni. Upamo pa lahko, da je epidemija povzročila zavedanje, da je v slovenskem pravnem redu potrebno področje dela na daljavo **urediti nekoliko podrobneje**. Pri tem je izredno pomemben pomen evropske sodne prakse, v skladu s katero *»morajo države članice [...] delodajalcem naložiti obveznost, da morajo vzpostaviti objektivni, zanesljiv in dostopen sistem, s katerim je mogoče evidentirati dnevni delovni čas, ki ga opravi vsak delavec«*.<sup>7</sup> Pri tem je potrebno določiti **posebno ureditev za izvajanje takega sistema in med drugim upoštevati morebitne razlike med različnimi panogami ali dejavnostmi**.<sup>8</sup>

Vendar pa nam že samo bežen pogled na slovensko pravno ureditev pokaže, da **večina kolektivnih pogodb na ravni dejavnosti, na žalost, dela na daljavo ne ureja, oziroma ga ureja izredno skopo**. In to kljub dejstvu, da nas k temu napotujejo določbe prej omenjenih okvirnih sporazumov na evropski ravni in da določbe Zakona o delovnih razmerjih glede ureditve dela na daljavo napotujejo na ureditev v kolektivnih pogodbah. To nam po eni strani kaže, da se socialni partnerji še vedno ne zavedajo pomena bilateralnega urejanja posamičnih vprašanj na področju trga dela (ne samo dela na daljavo) in da kolektivne pogodbe niso namenjene samo urejanju plač in drugih denarnih prejemkov ter razporejanju delovnega časa (kar je po mojih izkušnjah pretežno prepričanje in težnja delodajalske strani), po drugi strani pa smo očitno še vedno prepričani, da je potrebno z zakonskimi določbami urejati *»skoraj vse«*. Dvig zavedanja, da **morajo tudi kolektivne pogodbe slediti razvoju trga dela** in da lahko pomembno pripomorejo k urejanju položaja delavcev, je tako nujno.

<sup>4</sup> Eurofound (2016), *6th European Working Conditions Survey, Overview report* (Šesta evropska raziskava o delovnih razmerah, pregledno poročilo).

<sup>5</sup> MOD (2019), *Telework in the 21st century* (Delo na daljavo v 21. stoletju).

<sup>6</sup> Eurofound (2020).

<sup>7</sup> Sodba Sodišča Evropske unije, zadeva C-55/18, ECLI: EU 2019: V zvezi z delom na daljavo glej tudi sodno prakso: zadeve C-518/15, C-344/19, C-580/19, C-214/20 in C-84/94.

<sup>8</sup> Glej prejšnjo opombo, C-55/18, ECLI: EU 2019.

## Nekaj ključnih »odprtih« vprašanj

Že prej sem omenil, da so delavci pri delu na daljavo pogostejše in v **višji meri deležni negativnih posledic, ki izhajajo iz fleksibilnega oziroma arbitrarno določenega delovnega časa** tj. opravljanja dela po koncu uradnega delovnega časa, porabi prostega časa za opravljanje dela ter nezadostnih počitkih in odmorih med delom. Na splošno lahko rečemo, da je kakovost delovnega časa delavcev, ki delo opravljajo na daljavo, slabša od tistih, ki delo opravljajo v prostorih delodajalca ter, da so ti delavci podvrženi večji intenzivnosti dela. V

*Temeljno vprašanje je, ali je potrebno k naslavljanju in reševanju te problematike pristopiti na zakonski ravni, ali pa je dovolj, da se socialnim partnerjem prepusti ureditev tega vprašanja v okviru kolektivnih pogodb dejavnosti.*

raziskavah so bila **izpostavljena nekatera fizična in psihosocialna tveganja** za delavce, ki niso samo povezana z različnimi oblikami izolacije, kot so stres, depresija in tesnoba, temveč tudi kostno-mišična obolenja, glavobol, izčrpanost, motnje spanca in novi digitalni pojavi, kot je „virtualni prezentizem“. Stalna dosegljivost in pomanjkanje počitka pri delavcih na daljavo povzročata precejšnja tveganja. Zaradi dosegljivosti je namreč težko spoštovati meje med plačanim delom in zasebnim življenjem.

Zato je eden izmed večjih izzivov urejanja dela na daljavo oblikovati in uporabljati ustrezne mehanizme za **evidentiranje rednega delovnega časa in nadurnega dela**. Pri tem je potrebno opozoriti na pravico do odklopa in nadure same po sebi niso sporne, če se upoštevajo pravila, ki so določena. Zlasti glede njihove najvišje dovoljene zgornje meje, in če se zagotovi, da je vso opravljeno delo plačano v skladu s kolektivnimi pogodbami in zakonodajo.

**Pravica do odklopa** namreč predstavlja pravico delavca do njegovega prostega časa, počitka med dvema delovnima dnevnoma. To pa pomeni, da je za delodajalca v celoti nedosegljiv izven dogovorjenega delovnega časa, oziroma da se ni dolžan odzivati na razne aktivnosti delodajalca. Gre predvsem za aktivnosti delodajalca, ki so neposredno povezane z uporabo sodobnih digitalnih orodij, kot so npr. mobilni telefoni, elektronska pošta, ..., ki omogočajo stalno

prisotnost oziroma povezanost delavca z delodajalcem in posledično negativno vplivajo tako na kakovost oziroma sposobnost delavca na področju **usklajevanja poklicnega in družinskega življenja** kot tudi na **varnost in zdravje delavca** (psihosocialna tveganja).

Zato je potrebno zagotoviti **enakost obravnave vseh delavcev pri delodajalcu**, ne glede na to, v kakšni obliki opravljajo svoje delo po sklenjeni pogodbi o zaposlitvi. To velja zlasti za področje zdravja in varstva pri delu, organizacije delovnega časa, kot tudi za določanje delovne obremenitve. Delavci na daljavo namreč **ne**

**smejo biti v slabšem položaju**, zlasti kar zadeva poklicno napredovanje, dodatno usposabljanje, dostop do notranjih informacij delodajalca, sindikalnega organiziranja/udejstvovanja, uresničevanja soupravljaljskih pravic, ... Slovenska zakonodaja sicer pravno formalno zagotavlja enako obravnavanje vseh delavcev (torej tudi ne glede na obliko opravljanja dela), vendar pa je v praksi to enakopravnost izredno težavno, če že ne skoraj nemogoče, uresničevati. Zlasti tudi pravici

- **do sindikalnega organiziranja in**
- **do učinkovitega sodelovanja pri upravljanju,**

ki ju ZDR-1 v prvem odstavku 69. člena sicer v zvezi z delom na domu posebej izpostavlja kot dva pomembna vidika zagotavljanja enakopravnosti v zgoraj omenjenem smislu.

## S katerimi dokumenti in akti urejati to področje

Tehnologija in načini dela se vse hitreje spreminjajo, novi poslovni modeli terjajo nove oblike opravljanja dela, zato bo potrebno že v bližnji prihodnosti obstoječa pravila in prakse prilagoditi novim razmeram, ki bodo prevladovali. Na tem mestu bi nam še kako prav prišel **strateški dokument**, ki bi bil usklajen s socialnimi partnerji in ki bi naslavljal izzive na področju trga dela in socialne varnosti. Tudi **delo na daljavo**,

pri čemer je posebno pozornost potrebno nameniti:

- organizaciji delovnega časa,
- tveganju za zdravje in varnost pri delu,
- usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja,
- pravici do sindikalnega organiziranja in uresničevanju soupravljaljskih pravic.

Poraja se sicer temeljno vprašanje, ali je potrebno k naslavljanju in reševanju teh področij pristopiti **na zakonski ravni**, ali pa je dovolj, da se socialnim partnerjem prepusti ureditev tega vprašanja **v okviru kolektivnih pogodb dejavnosti**. Osebnostno sem mnenja, da bi zaenkrat bilo dovolj, da bi ureditev dela na daljavo primarno poskušali urediti v kolektivnih pogodbah dejavnosti. Na ta način bi namreč lahko lažje posamično ureditev dela na daljavo prilagodili posebnostim posamezne dejavnosti. Res pa je, da bi v tem primeru verjetno bilo potrebno, tudi z vidika enakega obravnavanja, pristopiti k **neke vrste splošni kolektivni pogodbi**, ki bi vsebovala minimalne standarde in ki bi »pokrila« tudi tiste delavce, za katere dandanes kolektivna pogodba dejavnosti ne velja, oziroma se ne uporablja. Razen za področje uveljavljanja soupravljaljskih pravic, kjer bi bilo potrebno **dopolniti oziroma spremeniti obstoječi Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU)**.

Gre namreč za materijo, ki je v sedanjem sistemu urejena z zakonom. Morebiten razmislek, ali je možno uveljavljanje soupravljaljskih pravic v primeru dela na daljavo, **do ustrezne ureditve v zakonu, morebiti urediti v okviru kolektivne pogodbe dejavnosti, vsekakor predstavlja izziv**. ZSDU tovrstnega pristopa sicer ne preprečuje, vendar pa bi v tem primeru bilo potrebno rešiti tudi vprašanje enakega uveljavljanja soupravljaljskih pravic glede na določila Zakona o kolektivnih pogodbah. Tudi z vidika veljavnosti in uporabnosti kolektivnih pogodb kot tudi glede dovoljene vsebine kolektivnih pogodb. Vsekakor pa je možno, in to bi bilo morda še najbolje, da se **sklenjeni participacijski dogovori v tem delu dopolnijo**. Ovir za kaj takšnega namreč ni.

Ključno pa je, da je zagotovljeno **sodelovanje in vključevanje socialnih partnerjev na vseh ravneh**. Samo na ta način bo namreč možno iskanje uravnoteženih, dostojnih in pravičnih rešitev.