

## Anketna raziskava o komunikacijskih pravicah zaposlenih

# Nedopustno omejevanje ustavne pravice zaposlenih do »svobode izražanja«

Že nekaj časa opozarjamo na problem nedopustnega omejevanja ustavne pravice zaposlenih do svobode izražanja, in sicer na podlagi konkretnega primera podanega opozorila pred odpovedjo Vladimirju Šegi, predsedniku Sveta delavcev DEM, zaradi - s strani delodajalca predhodno »neodobrene« - objave nekega članka v Večeru. In sicer na podlagi nekakšnega internega »komunikacijskega pravilnika«. Ker smo na podlagi neuradnih informacij iz nekaterih podjetij domnevali, da ne gre za nek osamljen ekcesen primer, temveč, da je takšno omejevanje te ustavne svoboščine zaposlenim v Sloveniji precej razširjen pojav, smo v Združenju svetov delavcev Slovenije o tem izvedli posebno anketno raziskavo. In ta je omenjeno predpostavko žal v celoti potrdila.

## Povzetek bistva raziskovanega problema

Pravica do »svobode izražanja« je vsakemu državljanu, torej tudi zaposlenim v podjetjih, zagotovljena po 39. členu Ustave RS, ki se glasi:

### 39. člen (svoboda izražanja)

Zagotovljena je svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja.

A zdi se, da je ta v Sloveniji zadnje čase **zelo resno ogrožena**. In to kajpak ni »hec«. Tega ni mogoče še naprej tolerirati, ampak bo treba karseda hitro in odločno ukrepati. Tudi seveda s strani **svetov delavcev**, ki jim ZSDU v svojem 87. členu sicer tudi izrecno nalaga skrb za dosledno izvajanje zakonov o pravicah delavcev v podjetjih, ustava pa je kajpak »najvišji zakon«. Tu se vse začne in neha.

Za kaj pravzaprav gre? Bistvo problema na kratko povzemamo po uvodoma omenjenem članku iz prejšnje številke:

Zadnje čase so pri nas strašansko v modi **nekakšni »komunikacijski pravilniki«**, narejeni bolj ali manj vsi po istem ideološkem kopitu, ki delavcem a priori prepovedujejo kakršnokoli pojavljanje v javnosti o katerikoli temi, ki se makar samo od daleč nanaša na njihovega »delodajalca«, **brez predhodne odobritve »pooblaščenega internega komunikatorja«** (ali celo kar poslovodstva neposredno), kajti v nasprotnem bojda avtomatično kršijo svoje »delovne obveznosti« (??), zaradi česar so lahko takoj tudi ob službo. Pri tem je prepoved tako zelo aprioristična in absolutna, da ni prav nič pomembno, ali je s konkretno komunikacijo res (lahko) sploh povzročena kaka dejanska škoda podjetju/delodajalcu ali ne, ali gre za problematiko, ki

je upravičeno predmet utemeljenega interesa širše javnosti (npr. zlasti pri dejavnostih splošnega družbenega pomena) ali ne, ali delavec komunicira z javnostjo kot državljan ali kot »zaposleni«, ali delavec res kritizira svojega »delodajalca« (tj. podjetje) ali zgolj neka konkretna sporna ravnanja njegovih trenutnih menedžerjev, ki sicer zelo pogosto sami sebe radi nadvse prevzetno kar enačijo s pojmom »delodajalec«, ali ne. In tako naprej. Vse to je popolnoma nepomembno, kršitev delovnih obveznosti naj bi bila **strojena že s tem, da se kdo od zaposlenih sploh oglasi brez dovoljenja »delodajalca«** (!?) in njegovih napotkov o tem, kaj in kako sme oziroma ne sme komunicirati v javnosti.

Skratka, zaposlenim, ki so seveda načeloma (ampak, kot kaže, za zdaj res samo načeloma) vsestransko svobodni državljanji, so – kadar pa nastopajo v vlogi delavcev – preprosto nataknjene »komunikacijske ključavnice« na usta. So torej res tudi v tej vlogi **svobodni in dostojanstveni državljanji**, ali v tem primeru ustava zanje pač ne velja? Za koga smo jo potem, za vraga, sploh napisali, če delodajalcev ne zavezuje? In, ali potemtakem ustavno zagotovljene človekove pravice in svoboščine **niso »univerzalne«**? Si res lahko delodajalci v dvostranskem pogodbenem delovnem razmerju s svojimi enostranskimi splošnimi akti (pravilniki, odredbami obveznimi navodili ipd.) kar po svoje izmišljal še neke takšne in drugačne  **dodatne domnevne »delovne obveznosti« delavcev**, ki niso v ničemer povezane z opravljanjem konkretnega dela v delovnih procesih? Seveda ne. Ampak nekateri so očitno prepričani, da si to kot »močnejša stranka delovnega razmerja« kljub vsemu lahko dovolijo.

## **Podrobneje o pravni nedopustnosti »komunikacijskih pravilnikov«**

### **Ustavne pravice so univerzalne in neodtujljive**

Obravnavana ustavna pravica oziroma svoboščina (svoboda izražanja) je vsekakor **»univerzalna« ter neodtujljiva** in mora zato v celoti ter brez izjem veljati tudi glede pravice do javnega komuniciranja ter izražanja mnenj zaposlenih v okviru družbenoekonomskih odnosov med delavci in delodajalci na vseh področjih in na vseh ravneh teh odnosov. Glede te pravice oziroma svoboščine torej delavci nikakor niso in tudi ne morejo biti pod siceršnjo **»direktivno in disciplinsko oblastjo«** svojih delodajalcev, ki po ZDR-1 sicer velja (le) za opravljanje posameznikovega dela v konkretnih delovnih procesih delodajalca, ne pa tudi za določanje njegovega osebnega položaja in temeljnih pravic ter svoboščin kot državljana.

Opustitev uresničevanja ustavno zagotovljenih pravic zaposlenih kot državljanov že po temeljnih načelih civiliziranega prava pač ne more biti v nobenem primeru določena kot njihova **»delovna obveznost«** po splošnih aktih posameznega delodajalca.

### **ZDR-1 takšnih splošnih aktov ne dovoljuje**

Delodajalec po veljavni zakonodaji tudi sicer nima nobene pravice v **dvostranskem** pogodbenem delovnem razmerju z **enostranskimi** splošnimi akti kar po svoji prosti presoji delavcem dodatno nalagati **domnevnih »delovnih« obveznosti** (poleg zakonsko določenih), ki niso tudi dejansko del njihovega rednega dela v produkcijskem procesu delodajalca oziroma ne izhajajo že iz same narave njihovega dela<sup>1</sup>, za opravljanje katerega je bila sklenjena pogodba o

---

<sup>1</sup> Ali določena delovna obveznost tudi dejansko izhaja iz same narave konkretnega dela pri delodajalcu, pa je seveda mogoče presojati le od primera do primera, zato je ni dopustno določiti kar s splošnim aktom, veljavnim za vse zaposlene brez izjeme, tako kot to na opisani način določa izpodbijani pravilnik glede splošne prepovedi oziroma omejitve svobodnega javnega komuniciranja in izražanja mnenj. (Smiselno tako npr. tudi revizijska sodba Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 81/2007 z dne 13. 5. 2008. Jedro sodbe: Dolžnosti in delovne obveznosti, ki jih

zaposlitvi, ali ki niso tudi dejansko v funkciji učinkovitejšega izvajanju samega produkcijskega procesa ter doseganju večje poslovne uspešnosti delodajalca oziroma t. i. operativnim potrebam podjetja<sup>2</sup>. Zlasti še, če so ti splošni akti naknadno sprejeti šele po sklenitvi pogodbe o zaposlitvi, in če, tako kot v danem primeru, posegajo v ustavno zagotovljene pravice delavcev kot državljanov Republike Slovenije. Določba 10. člena ZDR-1 jim za to ne daje **prav nobenega pooblastila** in je po nobeni pravno-interpretacijski metodi zagotovo ni mogoče razlagati ter uporabljati na ta način<sup>3</sup>. Prav tako tudi ne nobene druge določbe ZDR-1, zlasti ne njegovega 34. in 37. člena.

Dolžnost »upoštevanja delodajalčevih navodil« po prvem odstavku 34. členu ZDR-1 je namreč strogo vezana na zgoraj navedene okvire, iz katerih izhajajo tudi **nekateri logične omejitve te dolžnosti**. Eno v drugem odstavku tega člena določa že zakon sam<sup>4</sup>, druga pa seveda samoumevno izhaja iz že omenjenih temeljnih pravic in svoboščin delavcev kot državljanov, ki so, kot rečeno, univerzalne in neodtujljive.

Na podlagi 37. člena ZDR-1 o »prepovedi povzročanja škode«<sup>5</sup>, ki je eden od temeljnih vidikov lojalnosti do delodajalca, pa so zaposleni sicer nesporno res **odgovorni za morebitno poslovno škodo delodajalcu**, povzročeno s kakršnimikoli svojimi ravnanji, tudi morda z javno komunikacijo, vendar pa mora delodajalec že po splošnih pravilih civilnega prava, ki se subsidiarno uporablja tudi za delovna razmerja, to dejansko ali potencialno škodo seveda najprej ugotoviti in tudi dokazati, kajti te kajpak, zlasti ne v obravnavanih primerih, ni moč preprosto kar »pravno domnevati«. Predvsem pa mora, kot že rečeno, dokazati tudi, da je bila ta škoda povezana z - kot pravi citirana določba - »naravo dela«, ki ga delavec opravlja pri delodajalcu. A to je seveda nekaj poponoma drugega kot zgoraj omenjena **aprioritična in absolutna prepoved kakršnegakoli javnega komuniciranja** z enostransko sprejetim splošnim aktom delodajalca, s kakršno imamo opravka v danem primeru.

Skratka, že splošne določbe ZDR-1 o obveznostih delavcev do delodajalcev v celoti in povsem v zadostni meri varujejo utemeljene poslovne interese delodajalcev, vsakršno enostransko določanje dodatnih tovrstnih obveznosti delavcev po lastni presoji delodajalca še s splošnimi akti, pa pomeni poseg v zasebno sfero delavcev in brez dvoma izrazito **presega zakonske**

---

mora izpolnjevati delavec in opustitev katerih povzroči kršitev pogodbenih ali drugih obveznosti iz delovnega razmerja, so vezane predvsem, čeprav ne izključno, na delovni proces (delo v organiziranem delovnem procesu delodajalca) in povezane z naravo dela delavca. V vsakem konkretnem primeru posebej je treba presoditi, ali prepoved škodljivega ravnanja velja tudi za dejavnosti delavca v času izven delovnega razmerja in izven prostorov delodajalca, torej v sferi delavčeve zasebnosti. Zato je ZDR v 37. členu določil, da se je delavec dolžan vzdržati vseh moralno ali materialno škodljivih ravnanj za delodajalca, vendar je to prepoved izrecno povezal z naravo dela, ki ga opravlja pri delodajalcu.)

<sup>2</sup> Po določbi 4. člena Konvencije MOD št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca (Ur. l. SFRJ, Mednarodne pogodbe št. 4/84, Akt o notifikaciji nasledstva, Ur. l. RS, Mednarodne pogodbe, št. 15/92) delovno razmerje ne preneha, če za to ni resnega razloga v zvezi s sposobnostjo ali obnašanjem delavca ali v zvezi z operativnimi potrebami podjetja, ustanove ali službe.

<sup>3</sup> Določba prvega odstavka tega člena izrecno govori o splošnih aktih, »s katerimi delodajalec določa organizacijo dela ali določa obveznosti, ki jih morajo delavci poznati zaradi izpolnjevanja pogodbenih ali drugih obveznosti«. Morebitne komunikacijske omejitve in prepovedi v obravnavanem smislu, ki morda izhajajo iz narave dela na določenih delovnih mestih, pa so lahko, kot rečeno, le predmet posamičnih pogodb o zaposlitvi in ne splošnih aktov.

<sup>4</sup> »(2) Delavec lahko odkloni opravljanje dela po navodilu ali na zahtevo delodajalca, če bi to pomenilo protipravno ravnanje ali opustitev.« Zahteva delodajalca, da delavec s tem, ko sklene pogodbo o zaposlitvi, v interesu delodajalca enostavno opusti uresničevanje oziroma se odreče uresničevanju svojih ustavnih pravic in temeljnim svoboščinam, vsekakor pomeni protipravno opustitev iz te določbe.

<sup>5</sup> »Delavec se je dolžan vzdržati vseh ravnanj, ki glede na naravo dela, ki ga opravlja pri delodajalcu, materialno ali moralno škodujejo ali bi lahko škodovala poslovnim interesom delodajalca.« (37. člen ZDR-1)

**pravice in pristojnosti delodajalcev** v delovnem razmerju. Prav tako seveda takšnega apriornega »natikanja komunikacijskih nagobčnikov« zaposlenim ni mogoče eventualno utemeljiti z **določili ZVZD-1**, ali kateregakoli drugega veljavnega zakona.

### **Tudi načelo »lojalnosti« delodajalcu ima svoje meje**

Predvsem pa to, da se kot nekaj samoumevnega zahteva od zaposlenih, da se s tem, ko sklenejo pogodbo o zaposlitvi, enostavno odrečejo svojim ustavnim pravicam in temeljnim svoboščinam človeka in državljana, zelo daleč presega normalno razumevanje »**lojalnosti do delodajalcu**« v vseh njegovih vidikih. Da ima tudi ta lojalnost svoje meje, je v zvezi z nekaterimi drugimi konkretnimi primeri načelno jasno povedalo tudi Vrhovno sodišče v svoji sodbi VIII Ips 343/2007z dne 6. 10. 2008. Sodba se sicer nanaša na primer, ko delavec nastopa hkrati tudi v vlogi delničarja<sup>6</sup>, vendar je v zvezi s tem zavzeto načelno stališče Vrhovnega sodišča seveda še toliko bolj relevantna v primerih, ko interesi delodajalca pridejo v konflikt z interesi ter ustavnimi pravicami in temeljnimi svoboščinami **delavca v vlogi državljana**.

### **Sklep**

Iz povedanega nesporno izhaja, da so tovrstni »komunikacijski pravilniki«, s katerimi delodajalci enostransko določajo kakršnekoli »prepovedi in zapovedi« glede uresničevanja njihove ustavne pravice do svobode izražanja, **protiustavni in protizakoniti splošni akti**. Sveti delavcev in sindikati kot delavska predstavništva, pooblaščenca za varstvo delavskih pravic, pa bi jih morali zato **nujno izpodbijati v t. i. kolektivnih sporih pred delovnim sodiščem**.

## **Rezultati anketne raziskave v celoti potrjujejo resnost problema**

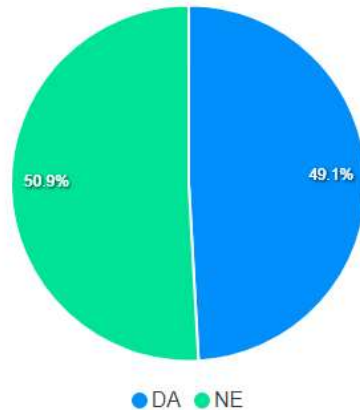
Uvodoma omenjena anketna raziskava z naslovom »**Komunikacijske pravice zaposlenih**«, ki jo je Združenje svetov delavcev izvedlo v mesecu marcu 2012<sup>1</sup>, je obsegala štiri vprašanja, nanjo pa so odgovarjali **predsedniki svetov delavcev** - članov združenja. Od 106 k raziskavi povabljenih respondentov jih je anketni vprašalnik deloma ali v celoti **izpolnilo 63**, rezultati odgovorov pa so predstavljeni v nadaljevanju.

### **1.**

***Ali je v vaši družbi interno in eksterno komuniciranje pravno urejeno v obliki posebnega pravilnika oziroma drugega splošnega akta ali zavezujočih pisnih navodil posloводства? (DA/NE)***

---

<sup>6</sup> Citat: Lojalnosti delavca do delodajalca ni mogoče razumeti tudi kot zahtevo po lojalnosti delavca kot delničarja. Kot delničar ravna delavec z drugačnimi interesi in tudi, če so ti interesi v nasprotju z drugimi (večinskimi) delničarji ali v nasprotju z interesi uprave družbe, delavcu ni mogoče očitati kršitve obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi ali kršitve njegovih zakonsko določenih obveznosti kot delavca.

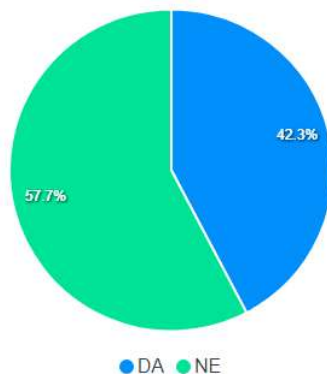


**Število odgovorov: N = 63**

Na to vprašanje je **skoraj polovica (49,1 %) anketirancev odgovorila pritrdilno**, kar pomeni, da imajo v toliko podjetjih sprejeta takšna ali drugačna pravila/navodila oziroma splošne akte, ki urejajo načela ter načine in postopke internega in zunanjega komuniciranja. Odgovori torej v celoti potrjujejo hipotezo, da so tako imenovani »komunikacijski pravilniki« v Sloveniji dejansko močno razširjeni.

**2.**

*Ali so v tem aktu določene tudi kake posebne obveznosti ali omejitve (prepovedi ali zapovedi) za zaposlene glede njihove pravice nastopanja v javnih medijih ali na javnih dogodkih o tematikah, ki kakorkoli - posredno ali neposredno - zadevajo delodajalca? (DA/NE)*



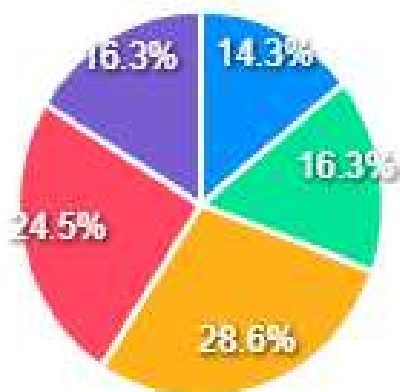
**Število odgovorov: N = 63**

Na to vprašanje je **pritrnilno odgovorilo 42,3 % anketirancev**, kar seveda pomeni, da pretežna večina teh pravilnikov določa tudi takšne ali drugačne omejitve (zapovedi in prepovedi) za vse zaposlene na splošno, neodvisno od dela, ki ga v povprečju opravljajo. Prav to pa je tisto, kar je glede na zgoraj povedano lahko sporno z vidika omejevanja oziroma onemogočanja pravice do »svobode izražanja po 39. členu Ustave RS, posebej še, če ta podatek povežemo z rezultati odgovorov na naslednji dve vprašanji v tej anketi. Problem, na katerega opozarjamo v tem prispevku torej vsekakor obstaja, in to zelo resen.

### 3.

**Če da, kakšne so konkretne omejitve glede javnega komuniciranja zaposlenih (dajanja informacij ali izjav, izražanja mnenj itd.) o teh tematikah? (ustrezno obkrožite)**

1.	Zaposlenim je sploh prepovedano vsakršno javno komuniciranje o teh temah
2.	Zaposleni lahko svobodno javno komunicirajo tudi o teh temah, vendar so dolžni izrecno navesti, da nastopajo le v svojem imenu in za svoj račun.
3.	Zaposleni so dolžni o kakršnikoli nameravani javni komunikaciji o teh temah predhodno obvestiti poslovodstvo ali pooblaščenega »internega komunikatorja«.
4.	Zaposleni so dolžni za vsako nameravano javno komuniciranje o teh temah pridobiti predhodno dovoljenje poslovodstva ali pooblaščenega »internega komunikatorja«.
5.	Zaposleni morajo pri vsaki javni komunikaciji dosledno slediti natančnim predhodnim navodilom poslovodstva o vsebini in načinu podajanja konkretnih informacij o teh temah.



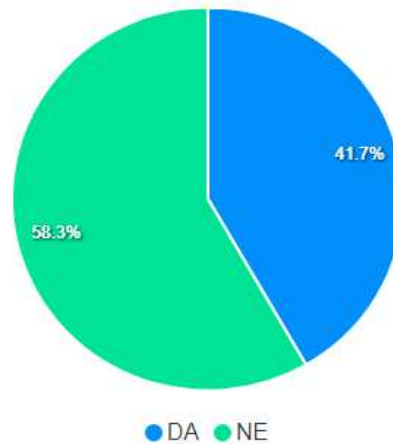
**Število odgovorov: N = 29**, od tega pozitivnih na posamezna vprašanja:

- 1. = 14,3 %
- 2. = 16,3 %
- 3. = 28,6 %
- 4. = 24,5 %
- 5. = 16,3 %

Pri tem vprašanju sta nas zanimala **vrsta in »moč« konkretnih komunikacijskih omejitev** (prepovedi in zaposvedbi) glede svobode izražanja in javnega komuniciranja, katerim so podvrženi zaposleni v podjetjih s »komunikacijskimi pravilniki«. Kot je razbrati iz konkretnih odgovorov, je situacija v tem pogledu **v pretežni večini primerov dejansko »kritična«**. Samo **16,3 % respondentov** je okrožilo odgovor pod zap. št. 2, to je, da je edina omejitev njihove svobode javnega komuniciranja o temah, povezanih z njihovim delodajalcem, v tem, da so dolžni ob tem zgolj izrecno navesti, da nastopajo le v svojem imenu in za svoj račun, kar je še mogoče šteti kot razmeroma »nebistveno« omejitev. Vsi ostali od ponujenih in obkroženih odgovorov, tj. **skupaj 85,7 %**, pa seveda brez dvoma že predstavljajo absolutno **nedoputno poseganje delodajalcev v ustavno pravico do »svobode izražanja«**. V 14,3 % primerih je zaposlenim celo sploh prepovedano vsakršno javno komuniciranje o omenjenih temah, kar se zdi za te čase že naravnost nepojmljivo.

### 4.

*Ali morebitne kršitve gornjih omejitev predstavljajo tudi kršitev delovnih obveznosti zaposlenih, za katere se lahko izreče delovnoppravna sankcija (disciplinski ukrep, odpoved pogodbe o zaposlitvi)? (DA/NE)*



**Število odgovorov: N = 48**

Na to vprašanje je **pritrnilno odgovorilo le 41,7 % anketirancev**, kar se na prvi pogled morda zdi nekoliko paradoksalno, vendar je treba biti pri interpretaciji tega rezultata previden. Očitno namreč ti odgovori zajemajo zgolj tiste primere, ko je morebitna kršitev zgoraj omenjenih komunikacijskih prepovedi in zapovedi **že v samem pravilniku tudi izrecno opredeljena kot kršitev delovnih obveznosti**. Vedeti pa je treba, da so zgoraj navedene delovnoppravne sankcije v resnici možne za kršitev katerihkoli delovnih obveznosti, če so kot take določene s katerimkoli splošnim aktom, **ne glede na to, ali so te sankcije v aktu samem tudi izrecno zagrožene ali ne**. Če je z nekim aktom določeno ravnanje delavca prepovedano ali zapovedano (ne morda zgolj nezavezujoče »priporočeno«), je spoštovanje teh prepovedi ali zapovedi pravno obravnavano kot kršitev pogodbe o zaposlitvi, zato se zdi, da konkretno anketno vprašanje ni bilo dovolj precizno postavljeno. Odgovori »ne« torej v danem primeru zagotovo **ni možno interpretirati tako, da morebitno kršenje konkretnih »komunikacijskih pravilnikov« v teh podjetjih ni predmet možnega delovnoppravnega sankcioniranja**. Nesankcionirani so le razni etični kodeksi in nezavezujoča priporočila, ne pa tudi splošni akti.

## **Pobuda svetom delavcev in sindikatom**

Kot že rečeno, gre v obravnavanih primerih, ko v podjetjih obstajajo takšni ali drugačni sporni »komunikacijski pravilniki« v zgoraj opisanem smislu, za **hude in skrajno resne kršitve ustavnih pravic in svoboščin zaposlenih**, ki jih ni mogoče še naprej preprosto tolerirati pod nobenim pogojem.

A če na takšne pojave ne bodo reagirali **sveti delavcev in sindikati**, ki so za to poklicani, verjetno ne bo nihče. Zato predlagamo vsem svetom delavcev in sindikatom, da se nemudoma lotijo razreševanja te problematike v svojih podjetjih, in sicer po možnosti skupaj in načrtno. Tovrstne pravilnike (odredbe, obvezna navodila ipd.), če v podjetju obstajajo, je treba **nemudoma vzeti pod drobnogled in jih temeljito proučiti**. Če se ugotovi, da so iz zgoraj navedenih vidikov kakorkoli sporni, je treba konkretnim delodajalcem **predlagati** bodisi njihov umik bodisi vsaj črtanje spornih določb, ki vsebujejo prepovedi in/ali zapovedi, ki pomenijo

nedopusten poseg v obravnavano ustavno pravico zaposlenih. V nasprotnem pa naj svet delavcev in sindikat kot »sopredlagatelja« na podlagi 6/c. člena v zvezi s 47. členom Zakona o delovnih in socialnih sodiščih **sprožita kolektivni spor o zakonitosti spornega splošnega akta.**