

ZAŠTITA NA RADU U HRVATSKOJ – EUROPSKA ILI HRVATSKA?



*prof. dr. sc. Svjetlana Šokčević,
prodekanica za kvalitetu
Visoke škole za sigurnost*

Rubriku Gost-urednik otvorili smo u časopisu SIGURNOST 2001. s naslovnom temom „Zaštita na radu u novom tisućljeću“, a gost nam je bio g. Davorko Vidović, ministar rada i socijalne skrbi. Shodno temi, pitanja i odgovori odavali su očekivanja i optimizam u pogledu unapređenja kvalitete provedbe zaštite na radu u Hrvatskoj. Taj optimizam je u proteklih trinaest godina manje rastao, više se kolebao, a u novije vrijeme više padao i uglavnom pratio opća gospodarska, da ne kažemo i politička zbivanja u Hrvatskoj.

Gdje smo danas, u kvaliteti provedbe zaštite na radu, krajem lipnja 2013., nekoliko dana uoči službenog ulaska Hrvatske u Europsku uniju, i je li ta kvaliteta EUROPSKA ili

HRVATSKA? Kako će taj događaj utjecati na zaštitu na radu u Hrvatskoj i hoće li ona tim činom postati „europska zaštita na radu“, ili ona to već jest, ili će ostati „hrvatska“, središnja je tema ovoga intervjua.

S nakanom da taj skorašnji događaj dočekamo s jasnim ili u najmanju ruku s jasnijim stajalištem o zaštiti na radu i njezinom vrednovanju u odnosu na „europsku praksu“ zaštite na radu, u goste smo pozvali prof. dr. sc. Svjetlanu Šokčević, prodekanicu za kvalitetu Visoke škole za sigurnost i članicu Nacionalnog vijeća za zaštitu na radu koja je u raznim ulogama aktivno sudjelovala u svim zbivanjima uspostave i razvoja sadašnjeg sustava zaštite na radu u Hrvatskoj.

SIGURNOST: Poštovana dr. Šokčević hvala na odazivu za intervju. Vaše gostovanje ima poseban stručni i simbolički značaj jer nas ovim intervjuom uvodite u Europu. Molim Vas da nam, kao aktivni sudionik kreiranja, uspostave i provedbe sustava zaštite na radu u Hrvatskoj utemeljen na Zakonu o zaštiti na radu iz 1996., naznačite glavne događaje od toga vremena do danas, vašu ulogu u tim događajima te današnju poziciju sustava zaštite na radu u odnosu na europsku praksu zaštite na radu.

ŠOKČEVIĆ: Zahvaljujem na mogućnosti da gostujem u ovoj važnoj rubrici časopisa Sigurnost te na stajalištu da sam kompetentna ocijeniti razinu europeiziranosti sustava zaštite na radu u Hrvatskoj. Pozivate me pogledati unatrag sve do 1996. i čineći to, upravo godinu 1996. nalazim važnom prekretnicom. Mi, tadašnji članovi povjerenstva ministarstva nadležnog za rad, izradili smo zakonski prijedlog čija su najvažnija rješenja ostala na snazi sve do danas i u bitnom pridonijela unapređivanju uvjeta rada. Već tada smo prepoznali važnost Direktive 89/391/EEZ o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu. Nismo željeli zakonski prijedlog u kojem ne bi bila sadržana opća načela zaštite na radu propisana tom Direktivom i koji ne bi uspostavio temeljnu logiku sustava, tj. prvo procijeniti rizike na radu, a potom na rezultatima te procjene uspostaviti i održavati sustav. Nismo propustili niti pružiti zakonsku zaštitu neovisnosti profesionalnog djelovanja stručnjaka za zaštitu na radu i specijalista medicine rada te smo zaštitili djelovanje i proširili ovlasti povjerenika radnika za zaštitu na radu. Mislim da je to bio primjer bez presedana u Europi da se država zakonom obveže primjenjivati pravne zahtjeve iz izvora prava Europske unije, iako nije njezina članica. Ne samo da su nam ideje prihvaćene u obliku Zakona o zaštiti na radu iz 1996., već su pri tome u Hrvatskome saboru tom zakonskom prijedlogu izrečene mnoge pohvale. Godine koje su slijedile koristili smo za osposobljavanje svih zainteresiranih dionika. Držali smo osobnom odgovornošću upućivati adresate pravnih pravila kako na najbolji način ostvarivati propisana prava, obveze i odgovor-

nosti. Mnogo je entuzijazma bilo u sindikalnim redovima, nizali su se seminari i sindikalne škole. Zato su sindikati bili najvažniji pokretači promjena, mnogo su pomogli da u praksi zažive povjerenici radnika za zaštitu na radu, da se utemelje i smisleno djeluju odbori za zaštitu na radu, da se radnička vijeća obavijeste o pravima i obvezama iz područja zaštite na radu, da radnici budu obaviješteni i pravilno savjetovani o pravima i obvezama koje imaju u području zaštite na radu. Potom nas je zahvatio novi val promjena, odnosno nastojanja dijela poslodavaca da certificiraju svoje sustave upravljanja prema međunarodnim normama. Nekima je to bio preduvjet da uopće posluju u dobavljačkim lancima u kojima su se u danom trenutku zatekli. Tako su ISO 9001, OHSAS 18001, SA 8000 i druge međunarodne norme postale dopuna zahtjevima koje je utvrdio Zakon o zaštiti na radu te su dodatno pridonijele unapređivanju radnih uvjeta. Zato mi mnogo lakše nego što je to bio slučaj u drugim državama, koje su novije članice Europske unije, prihvaćamo zahtjeve iz dijela pravne stečevine koji se odnose na zaštitu na radu.

Ne mogu, a ne sjetiti se i loših poteza koji su nas vraćali unatrag. Primjer u tom smislu bio je Zakon o zdravstvenom osiguranju kojim je osiguranje za slučaj ozljede na radu preneseno iz obveznog državnog osiguranja na društva za poslove osiguranja. Tog su trenutka prestale pouzdane spoznaje o štetnim događajima na radu, počeli su pritisci poslodavaca na radnike da daju neistinite iskaze liječnicima o mjestu, vremenu i poslovima pri obavljanju kojih su pretrpjeli ozljeđivanje, a mnogi radnici ostali su neosigurani. To je vrijeme u kojem je predatorska dimenzija pretvorbe i privatizacije još uvijek na djelu, a prava radnika na velikoj kušnji. Prestalo je biti važno ima li poslodavac procjenu opasnosti, kao temeljni dokument, jer je jedino bilo važno ugovoriti osiguranje i naplaćivati premiju. Srećom, nije dugo potrajalo takvo zakonsko rješenje, ali i u tom kratkom razdoblju važenja nanijelo je mnogo štete. Jednostavno, imamo razdoblje iz kojeg nemamo vjerodostojne podatke za istraživanja i strateške odluke koje treba temeljiti na dugoročnim zapažanjima. Imali smo i loše po-

teze prema medicini rada, kao specijalizaciji i stručnjacima koji provode specifičnu zdravstvenu zaštitu, pri čemu smo država koja je ratificirala Konvenciju MOR-a broj 161 o službama medicine rada. Također, ne mogu zaobići problem koji je trajao niz godina, a prestao je tek donošenjem važećeg Prekršajnog zakona. Mislim na zastaru postupanja u prekršajnim postupcima koja je obezvrijedila mnoge aktivnosti inspekcije rada i omogućila poslodavcima da ignoriraju rad inspektora. U tom je segmentu zaštite prava radnika vladavina prava pala na ispit.

Današnja pozicija pravnog sustava zaštite na radu u Hrvatskoj nije u potpunosti sukladna pravnim shvaćanjima Europskog suda pravde. Navest ću samo jedan primjer, jer nije prilika iscrpno elaborirati temu. U Zakonu o zaštiti na radu u članku 19., stavku 2. imamo odredbu prema kojoj poslodavac, koji sam ne obavlja poslove zaštite na radu i nije zaposlio radnika s potrebnim znanjima i sposobnostima za provedbu aktivnosti zaštite na radu, može angažirati vanjsku stručnu pomoć. Odabir „može“ je nedopustivo odstupanje od Direktive 89/391/EEZ i shvaćanja Europskog suda pravde. Zakon mora propisati obvezu angažiranja vanjske stručne pomoći. Presuda C-49/00 Europskog suda pravde u kojem je predmetu Italija izgubila spor protiv Europske komisije šalje nedvosmislenu poruku o profesionalnoj poziciji stručnjaka za zaštitu na radu i obvezama poslodavca u vezi s organizacijom provedbe zaštite na radu. U važećem Zakonu ima i drugih problema, no o njima sam već pisala za časopis Sigurnost u prošlogodišnjim brojevima, kao npr. nedostatak pravnih pravila o preventivnim mjerama u području psihosocijalnih rizika na radu i dr. Problemi su u Zakonu nastajali postupno u godinama nakon što je stupio na snagu. Naime, prva presuda Europskog suda pravde iz područja zaštite na radu donesena je 1999. Kako nismo bili članica Europske unije, nije se vodilo računa o toj praksi i potrebi usklađivanja Zakona o zaštiti na radu. Tako je on u kasnijim godinama mijenjan, odnosno dopunjavan, ali se istovremeno sve više udaljavao od pravnih shvaćanja Europskog suda pravde, jer nisu bila uzimana u obzir. Nisam imala priliku

sudjelovati u tim procesima nakon 1996. Jedino kako sam mogla pomoći bilo je izdati zbirku izvoda iz presuda Europskog suda pravde iz područja radnih odnosa, a osobito zaštite na radu, što sam učinila uz pomoć izdavača Iproz d.o.o., Zagreb 2008. To je još uvijek jedino izdanje takve vrste u Hrvatskoj.

SIGURNOST: Sredinom prošle godine ministar rada i mirovinskog sustava g. Mirando Mrišić je nakon povlačenja trećeg po redu prijedloga novog Zakona o zaštiti na radu najavio niz promjena u odnosu na sadašnji Zakon, od kojih su neke bile obećavajuće kao na primjer informatizacija sustava praćenja učinaka zakona i provedbenih akata (Data Collector) te unapređenje učinkovitosti inspektora zaštite na radu kao i preventivno djelovanje, dok su neke izazvale oprečna stajališta kao na primjer ispitivanje strojeva i uređaja s povećanim opasnostima, osposobljavanja i procjene opasnosti. Koje je Vaše mišljenje o paketu promjena i općenito o budućem prijedlogu Zakona o zaštiti na radu koji se po Ministrovnoj najavi treba prihvatiti do 1.7.2013.?

ŠOKČEVIĆ: Ministar je povukao iz postupka Nacrt prijedloga Zakona o zaštiti na radu koji je predstavio javnosti 3. kolovoza 2012., pa o njemu više ne treba raspravljati. U pogledu unapređivanja učinkovitosti djelovanja inspektora rada nije problem potaknuti ga, jer su to naše obveze ne samo prema pravnoj stečevini Europske unije, nego i prema konvencijama MOR-a broj 81 i 129. Ali, to ne može samostalno odraditi ministar nadležan za rad. Zakon o sustavu državne uprave jasno pozicionira Državni inspektorat. Također u Hrvatskoj djeluju inspekcije u posebnim upravnim područjima. No, bude li međusobnog uvažavanja i suradnje s ministarstvom nadležnim za rad, promjene su moguće, a da su poželjne uopće nije upitno. Podaci o ozljedama na radu, ma koliko bili manjkavi, šalju poruku da za inspektore ima još mnogo posla, tj. da kultura sigurnosti i dobrovoljne sljedbe propisa nije raširena u mjeri u kojoj je to opravdano očekivati ili zahtijevati. Nadzor nad poslodavcima koji si uzimaju slobodu ignorirati propise o zaštiti na radu treba biti sveobuhvatan i učinkovit.

Diverzificiranost, preklapanje, nepotpunost i drugi nedostaci u prikupljanju, obradi i objavi podataka iz kojih se mogu izvoditi zaključci o uvjetima rada uočljivo su obilježje sustava zaštite na radu u Hrvatskoj, ali dakako vrlo nepoželjno. Data Collector zamišljen je tako da potakne na suradnju, usklađenost i transparentnost istine o uvjetima rada u Hrvatskoj i njihovim učincima na život i zdravlje radnika. Još uvijek radnici, sindikati i ostali važni dionici ne mogu imati svakodoban neometan uvid u ažurne podatke o uvjetima rada u Hrvatskoj, na kojima bi temeljili svoje odluke, pregovaračke zahtjeve, planove i programe osposobljavanja, strateška razmišljanja i slične aktivnosti kojima se kontinuirano i u svim dijelovima sustava pridonosi kulturi i učinkovitosti prevencije. Posebno nije prepoznata potreba pridruživati i uspoređivati podatke o stradanjima na radu ili uvjetima rada u djelatnostima u kojima Državni inspektorat nije nadležan nadzirati provedbu propisa o zaštiti na radu s podacima iz djelatnosti koje jesu u njegovoj nadležnosti.

Inače, namjera ministra kako je Vi navodite je jedini efikasan i efektivan način razmišljanja. Ništa se ne može učiniti u sustavu u kojem nemate na jednom mjestu prikupljene pouzdane, odnosno istinite, točne, pravodobne i stručne podatke o funkcioniranju svih dijelova sustava. Meni osobno je impresivan primjer kako to rade u Belgiji. Prevencija traži konzistentnost kojoj moraju pridonositi svi dionici u sustavu. Na nepouzdanim podacima mogu se temeljiti jedino nepouzdana odluke, a one ne mogu pridonositi učinkovitosti sustava.

SIGURNOST: Također je spomenuta, a usudim se reći i nužna, detaljna analiza učinaka postojećeg Zakona o zaštiti na radu u kojoj ste i osobno sudjelovali. Kakvi su njezini rezultati?

ŠOKČEVIĆ: Zbog svih problema na koje sam ukazala, mi nemamo preduvjete izraditi kvalitetnu procjenu učinaka, usporedivu npr. s procjenama kakve se rade u institucijama Europske unije, Kanadi, Velikoj Britaniji, Belgiji i sl. Naime, kako nema sustavno prikupljenih, obrađivanih i objavljenih pouzdanih podataka, nadomjestiti ih može jedino iscrpna stručna međuresorska rasprava ili

izrada analiza „po mjeri“. No, mi za to imamo premalo vremena, pa činimo koliko možemo. Rasprava o učincima Zakona je javna, svatko stručan i dobre volje može pridonijeti spoznaji o nedostacima važećeg Zakona, makar informacijom o vlastitom iskustvu. Očekujem da poslodavci i sindikati daju najveće doprinose, a interes u tome ima i državno obvezno osiguranje (zdravstveno i mirovinsko). Oni, naime, pokrivaju značajan dio troškova koji nastaju zbog poslodavačkih propusta, pa trebaju voditi računa da plaćaju što manje za popravljavanje šteta, a da što više ulažu u prevenciju te da prisiljavaju poslodavce, po potrebi uz pomoć nadležne inspekcije i sudova, da provode propisana pravila zaštite na radu. U tom sustavu osiguranja najveći gubitnici su poslodavci koji uredno plaćaju doprinose, a da pri tome njihovi radnici kao osiguranici nemaju uopće ili imaju zanemarivu potrebu koristiti se pravima po osnovi statusa osiguranika. Od njih očekujem da budu najglasniji zagovornici promjena, jer u tom dijelu ovo obvezno osiguranje nalazim nedostavno pravednim. Život na račun drugih trebao bi prestati i u tom osiguranju. Iako mu je osnovna namjera biti socijalno obziran sustav, sukladno konvencijama MOR-a koje obvezuju Hrvatsku, te važna pomoć i socijalni oslonac radnicima koji stradaju na radu, zbog nedostatnih bonusa, odnosno malusa, osiguranje je nedovoljno poticajno. Bonusi poslodavcima koji učinkovito primjenjuju pravila zaštite na radu, koji npr. u nekoliko uzastopnih godina ne bilježe niti jednu ozljedu na radu ni slučaj profesionalne bolesti, trebali bi biti izdašni. Nažalost, ne mogu zatvarati oči pred činjenicom da smo još uvijek ispod očekivane razine efikasnosti i vladavine prava, jer se još uvijek bavimo suzbijanjem rada na crno, dakle pitanjem je li poslodavac uopće prijavio radnika u sustav socijalnog osiguranja. To dodatno komplicira sliku o obveznom osiguranju, šaljući jasnu poruku da bi crna zona bila tim veća da se osiguranje ponovno vrati društvima za poslove osiguranja. Uz navedene izazove, procjena učinaka mora obuhvatiti i podzakonske propise o čijim odredbama ovisi provedba važećeg Zakona o zaštiti na radu. Procijeniti isključivo učinke Zakona nema smisla, jer je neprovediv bez primjene podzakonskih propisa. Tek kada taj posao privedemo kraju

i dobijemo reakcije stručne i ostale zainteresirane javnosti, moći ćemo reći da imamo sliku o tome kako je živio u praksi važeći Zakon i koje je učinke proizveo, a što se propustilo postići i zašto.

SIGURNOST: Vezano na prethodno pitanje, jedan od značajnih ili najznačajnijih pokazatelja uspješnosti provedbe sustava zaštite na radu jest i transparentno praćenje troškova zaštite na radu, ukupno i po stavkama (osposobljavanje, procjene i revizije, ispitivanja, medicina rada, osobna zaštitna oprema...) te posebno troškovi ozljeda na radu i drugih poremećaja u procesu rada. Imamo li to istraženo u hrvatskoj praksi?

ŠOKČEVIĆ: Dakako da nemamo način na koji bi to bilo poželjno. Poslodavci ne žele ili ne razumiju interes prikupljati i analizirati te podatke na razini komorskih udruženja ili drugih interesnih udruga te objavljivati rezultate analiza. Državne institucije, pak, ne prikupljaju te podatke, pa ih i ne mogu objavljivati, a od ovlaštenih pravnih osoba koje pružaju navedene usluge ne treba očekivati da iznose podatke o svojim klijentima i cijenama usluga koje im pružaju. Prema nekim pokazateljima koji su mi bili dostupni *ex privata-diligentia*, izgleda da tvrdnja o preskupoj zaštiti na radu u Hrvatskoj pouzdano pada u vodu. Na primjerima više desetaka poslodavaca uočila sam da za samo jednog radnika koji im strada na radu naplate od državnog socijalnog osiguranja više nego što sami godišnje potroše za sve mjere zaštite na radu za sve radnike koje zapošljavaju. Što je poslodavac manji, to je ova tvrdnja utemeljenija zbog više razloga, no nije ih prilika sada elaborirati, jer su okolnosti kompleksne i uvijek vraćaju na zaključak da pravni sustav u ovom dijelu nije dostatno domišljen.

Europeizacija prava zaštite na radu počiva na ideji da zaštita na radu bude svim poslodavcima ishodišno jednak trošak, pa su prava i obveze ujednačene u razmjerima svih država članica Europske unije. Konkuriranje po osnovi smanjenja troškova za zaštitu na radu više nije rješenje na koje poslodavci trebaju računati. Sindikati bi tu trebali prepoznati svoj interes i pridonijeti obvezi sustavnog prikupljanja, obrade i objave ključnih podataka, jer oni su u najvećoj mjeri

pozvani ocjenjivati trebaju li uvjeti rada biti bolji i kako je to moguće postići.

Najlošiji smo u analizi troškova koje uzrokuju ozljede na radu, profesionalne bolesti i drugi poremećaji u radnom procesu. Rijetki su stručnjaci za zaštitu na radu koji smiju izlaziti s tim podacima u krugove stručne javnosti. Poslodavci ih obično vežu ugovornom obvezom čuvanja tajnosti podataka. Skrivanje podataka onemogućava pouzdaniju procjenu učinaka propisa, a nepouzdana procjena neće omogućiti dokazati potrebu promjene propisa. Jednostavno, treba odlučiti želimo li bolji sustav, pa ako je odgovor pozitivan, moramo razumjeti da se do takvog sustava dolazi vjerodostojnim podacima o svim čimbenicima. Procjena učinaka je demokratska stečevina, uvažava legitimnost interesa i sudjelovanja po toj osnovi. Ako zbog skrivanja ključnih podataka nije moguće dokazati postojanje problema i njegove uzroke, onda nije dokazana potreba promjene propisa čiji se učinci procjenjuju i bit će zadržan *status quo*. Zainteresirani dionici moraju razumjeti da interese mogu ostvariti jedino transparentnim, dakle argumentiranim i dokumentiranim prijedlozima.

SIGURNOST: Ključni pokazatelj uspješnosti provedbe nesumnjivo su ozljede na radu i bolesti u vezi s radom te profesionalne bolesti. Tome treba pridodati evidencije, priznavanje i nepriznavanje ozljeda na radu, nadležnosti pojedinih upravnih tijela, usklađenost s Eurostatom... Koliko su podaci o tim pokazateljima pouzdani i dostupni te koriste li se u stručnoj i znanstvenoj praksi i u kojoj mjeri su usporedivi s europskom praksom?

ŠOKČEVIĆ: Podaci koje imamo o ozljedama na radu nepouzdana su. Vrlo je mnogo ozljeda koje se ne prijavljuju i odraz je velike slabosti da na to pravni poredak nema efikasan odgovor. Procjenjuje se da je broj neprijavljenih ozljeda višestruko veći od broja prijavljenih. To prolazi uglavnom bez sankcija za poslodavce koji izbjegavaju prijaviti te štetne događaje na radu. Zato su sve odluke koje se temelje na broju prijavljenih ozljeda utemeljene na nepouzdanom pokazatelju. Slijevanje svih podataka u Data Collec-

tor trebalo bi uvesti red u to područje, a podatke bi trebalo prikupljati prema ESAW metodologiji. Hrvatski zavod za zaštitu zdravlja i sigurnost na radu (HZZZSR) počeo je krčiti tu zaraslu stazu. Mlada su institucija, trebat će vremena da razviju sustav. Zahtjevi Eurostata idu tome u prilog. Dakako, treba računati na to da ćemo ponovno imati diskontinuitet, jer nam podaci, odnosno izvješćivanje prema ESAW-u neće biti usporedivo s dosadašnjim. No, potrebno je podvući crtu i početi primjenu novog sustava.

Nadzor, pak, HZZZSR-a nad rješenjima HZZO-a, kojima su uskraćena prava po osnovi ozljede na radu, šalje jasne poruke. Prvo, kad god poslodavci štede na provedbi mjera zaštite na radu ili na drugi način propuštaju ostvarivati svoje obveze prema radnicima iz područja zaštite na radu, štete najviše sami sebi, jer njihovi ozlijeđeni odnosno oboljeli radnici gube prava po osnovi zdravstvenog osiguranja koja bi financirao HZZO da je štetni događaj priznat kao ozljeda na radu. Te troškove mora snositi sam poslodavac. Drugo, razlozi zbog kojih se uskraćuju prava po osnovi ozljede na radu pokazuju da su ovlaštenici poslodavaca za zaštitu na radu nedostatan aktivni. Aktivnost izostaje jer ih poslodavci uopće nisu imenovali ili ih nisu osposobili za efikasno djelovanje.

Naime, iz prakse Vrhovnog suda Republike Hrvatske može se dobiti jasan uvid u to kako pravomoćno završavaju sudski postupci protiv poslodavaca koji moraju radnicima naknaditi štetu koja je uzrokovana ozljedom na radu. Ukratko, izbjegavanje obveza u vezi sa zaštitom zdravlja i sigurnosti na radu ne isplati se ni poslodavcu niti radnicima. Radnik neće uspjeti dokazati isključivu odgovornost poslodavca ako je i sam pridonio svojem stradanju na radu. Ako nema odgovornosti na strani radnika, on će od poslodavca slijedom presude naplatiti naknadu za štetu koju mu je uzrokovao. Međutim, poslodavac će biti suočen sa značajnim iznosima po osnovi obveze popravljivanja štete, koji su toliki da manjeg poslodavca mogu odvesti u stečaj. Tada gubi i radnik, jer neće moći u ukupnom iznosu izvršiti pravomoćnu presudu. Tijekom usavršavanja u Belgiji, Nizozemskoj i Velikoj Britaniji nisam uočila usporedi-

vu praksu. Upravo suprotno, iznosi koji se tamo dosuđuju poslodavcu su toliki da će on učiniti sve da do utuženja uopće ne dođe. Mirenje tu ima vrlo važnu ulogu. Također, sindikati su iznimno učinkoviti u vođenju postupaka za naknadu šteta koje su njihovi članovi pretrpjeli na radu ili u vezi s radom i ozbiljna su prijatna poslodavcima, pa je jedini cilj poslodavca pod svaku cijenu izbjeći utuženje, što znatno jača pregovaračku poziciju ozlijeđenog radnika u postupku mirenja.

SIGURNOST: Takozvani tripartitni sustav provedbe zaštite na radu: poslodavac, radnik i država trebali bi, unatoč razlikama u pristupu, imati zajedničke ciljeve, posebice u pogledu „standarda“ organizacije i provedbe zaštite na radu. Ima li što novo na tome planu?

ŠOKČEVIĆ: U Hrvatskoj se često koristi fraza o zajedničkim ciljevima radnika i poslodavaca u području zaštite na radu. Državu tu ne miješam, ona je administrativni servis na usluzi poreznim obveznicima, pa bi trebala osigurati preduvjete za ostvarivanje ciljeva o kojima se radnici i poslodavci dogovore da su im zajednički. Međutim, dogovori poslodavaca i radnika su rijetki, provedba zaštite na radu u Hrvatskoj počiva na prisili utvrđenoj propisima. Ako i postoje autonomni propisi, njima se uglavnom prepisuju prava i obveze koje je utvrdio zakonodavac, nema tu značajnijih doprinosa stranaka kolektivnih ugovora ili drugih dionika. Bolji su rezultati jedino u djelatnostima ili organizacijama u kojima prijatna negativnim iskustvima, kao što su prosvjedi i obustave rada, donosi zabrinutost, jer bi moglo doći do obustave rada kod poslodavca ili u sektoru koji je jedini pružatelj određenih usluga ili proizvoda od značajne važnosti za građane.

Standardi organizacije i provedbe zaštite na radu su dvojbeni, poslodavci preferiraju zaštitu na radu kojoj je prvo i najvažnije obilježje da je jeftina, dok izvori prava Europske unije, osobito Direktiva 89/391/EEZ, utvrđuju obvezu provedbe učinkovite zaštite na radu, što pak podržava radnička strana. Dakle, učinkovito i jeftino su polovi koje treba spojiti u sklad, čiji rezultat trebaju biti uvjeti rada bez ozljeda i bolesti. Pozivam poslodavce da se usredotoče na pravni zahtjev iz nave-

dene Direktive, prema kojem je poslodavac uvijek odgovoran za organizaciju provedbe zaštite na radu, za efikasnost odabranih i primijenjenih preventivnih mjera te za štetne posljedice koje pretrpe radnici zato što je poslodavac propustio poduzeti sve što je mogao s ciljem svodenja rizika i štetnih posljedica na najmanju mjeru. Zato su očekivanja poslodavaca da bi nastupajućim promjenama propisa zaštite na radu mogli dobiti jeftinu i efikasnu zaštitu na radu neutemeljena. Nije dobro niti to im obećavati. Zaštita na radu nije istovremeno jeftina i efikasna niti u jednoj državi članici Europske unije. Zaštita na radu je skupa, ali isplativa, jer je svako stradanje na radu skuplje od prevencije.

Postoje i razmišljanja da bi zaštitu na radu pojeftinilo to što bi neke usluge koje sada pružaju ovlaštene pravne osobe, a plaćaju poslodavci, postale nepotrebne, jer bi ih nadomjestila aktivnost stručnjaka u budućem Zavodu za zaštitu na radu ili samog poslodavca. Ozakonjenje takvog razmišljanja ozakonit će, među ostalim, odgovornost Zavoda za propuste koji se dogode iako je poslodavac dosljedno primijenio ono što su mu u Zavodu savjetovali. Nisam sigurna da se to ima u vidu i razumije kada se izlazi s tim prijedlogom. Ako se Zavod ogradi na način da će njegove usluge pratiti upozorenje da Zavod otklanja svaku odgovornost, onda su njihove usluge nepotrebne, jer nisu pouzdane. To što su besplatne nema neku prednost. Bolje je pravnoj osobi ovlaštenoj za poslove zaštite na radu platiti uslugu i u slučaju negativnog učinka imati mogućnost od te pravne osobe tražiti da štetu popravi ili naknadi, nego se natezati s državom u pogledu njezine odgovornosti za štetu koja bi nastala iz korištenja usluga Zavoda za zaštitu na radu.

SIGURNOST: Mjesto, uloga i praksa Nacionalnog vijeća zaštite na radu u sustavu zaštite na radu u Hrvatskoj!

ŠOKČEVIĆ: Obveza osnivanja Nacionalnog vijeća utvrđena je još Zakonom o zaštiti na radu u verziji iz 1996. Uz ono što sam na početku rekla da nije bilo dobro, a odnosi se na postupanja prema medicini rada i na nepromišljeno ukidanje obveznog državnog zdravstvenog osiguranja

za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti, moram dodati da je i ovo tijelo prošlo zbilju koja mi svraća misli na neka krležijanska ozračja i odnose. Na sreću, više nije tako. Već nekoliko uzastopnih mandata ovo je tijelo pokretač važnih aktivnosti i promjena, a među članovima tijela sve je više potpore, jednoglasja, dobre vjere, što sve vodi ka dobrim rezultatima. Meni osobno smeta, ali jednako se to odnosi i na Gospodarsko-socijalno vijeće, nedostatna transparentnost rada, odnosno što se zapisnici javno ne objavljuju. Držim da svaka osoba koju zastupamo u tom tijelu mora moći pročitati na portalu socijalnog dijaloga u Hrvatskoj pridonosimo li i u kojoj mjeri promicanju prava i interesa onih koje zastupamo. Naš se rad ne plaća, ali to ne bi trebalo umanjivati našu odgovornost i potrebu da bude javno nadgledan. Smeta me i to što ne djeluju županijska vijeća za zaštitu na radu, po uzoru na županijska gospodarsko-socijalna vijeća. Bili bismo dinamičniji, svjesniji potreba u vezi sa zaštitom zdravlja i sigurnosti na radu, propisi i institucionalne aktivnosti bile bi primjerenije tim potrebama, stručnjaci bi se intenzivnije povezivali, davali bismo Vladi preporuke koje bi bile u čvršćoj vezi s potrebama realnog radnog života, poticali bismo regionalna prekogranična partnerstva u zaštiti na radu i postigli još mnogo toga dobrog.

SIGURNOST: Provedbeni akti Zakona o zaštiti na radu i njihova određenost te međusobna usklađenost hrvatskih zakonskih propisa koji su u neposrednoj vezi sa Zakonom o zaštiti na radu i njegovim provedbenim propisima (graditeljstvo, rudarstvo, pomorstvo...) često nisu na zadovoljavajući način navođeni, kako terminološki, tako ni „nomotehnički“. Što i kako učiniti da se to popravi?

ŠOKČEVIĆ: Želim ministru rada i mirovinskog sustava prof. dr. sc. Mirandu Mriću da uspije u svojim nakanama. Započeo je, naime, razgovore s predstavnicima ostalih upravnih područja i ti su napori naišli na vrlo dobre ocjene, čak i na izraze zahvalnosti svih uključenih dionika. Imali su potrebu razgovarati o zaštiti na radu i problemima s kojima su suočeni, no nisu im pružane prilike. Dobro strukturiran međuresorski dijalog mogao bi do kraja naredne godine donijeti potrebne

promjene u svim posebnim propisima pojedinih upravnih područja. Kada bude objavljen novi zakon o zaštiti na radu, radi stupanja na snagu, već mogu početi konkretni dogovori kako poboljšati propise pojedinih upravnih područja, kako bi se svim radnicima, neovisno u kojem sektoru rade, osigurali jednako kvalitetni uvjeti rada i jednako kvalitetan nadzor i zaštita prava.

Podzakonski propisi bit će „pročešljani“. Namjera je da se donese paket propisa, tj. novi zakon i podzakonski propisi, kako bi svi stupili na snagu 1. siječnja 2014. O tome nas je gosp. ministar obavijestio u povodu obilježavanja Dana zaštite na radu. Namjera je ambiciozna, bude li realizirana dobit ćemo reformu ukupnog zakonodavstva o zaštiti na radu, iako je početna zamisao bila tek doraditi važeći Zakon o zaštiti na radu i pri tome čak i ne zadirati mnogo u njegov tekst.

SIGURNOST: Najbolja praksa provedbe zaštite na radu u Hrvatskoj, EU i/ili bilo gdje u svijetu i otvorenost za prenošenje dobrih iskustava u najširu praksu, kriteriji ocjene, nagrade i poticaji...?

ŠOKČEVIĆ: Zaokuplja me, među ostalim, praksa socijalnog dijaloga uopće, a posebno u području zaštite na radu. Zanimaju me postupci procjene učinaka propisa, kao početni dio zakonodavnog postupka, jer otvaraju dodatne dijaloške mogućnosti. Kada je u pitanju dobra praksa u tom području, držim da su belgijska i nizozemska iskustva vrijedna spomena. Sindikalne središnjice u tim zemljama održavaju trajne odnose suradnje s fakultetima, odnosno sveučilištem. Razgovori o učincima propisa koji su na snazi i onima koje bi tek trebalo donijeti ne vode se bez istraživačkih studija koje često naručuju sindikati, a ponekad i poslodavačka strana. Dijalog je zahtjevan, velika je uvreda za dionike ako netko dođe nespreman na razgovor, ako nije proučio dostavljene materijale, ako nije pripremio ono što je kao član radne skupine imao obvezu pripremiti, ako se u razgovoru poziva na neprovjerene činjenice, ako ne poštuje postignute dogovore i sl. Kada je prihvaćen novi propis, socijalni partneri se odmah dogovore kada će izraditi prvo izvješće o učincima toga propisa zbog ocjene postiže li očekivane učinke

ili ga je potrebno mijenjati. Ne dopuštaju da se u pravnom poretku predugo nalazi propis koji ne ispunjava očekivanja zbog kojih je donesen.

U pogledu djelovanja inspekcije rada iznimno mi je zanimljiva akcija inspektora rada Francuske u slučaju stresa na radu i povećanog broja samoubojstava kod poslodavca France Télécom – Orange, kod kojega je u razdoblju od godinu dana registrirano čak 35 samoubojstava radnika. Iako sve žrtve nisu ostavile poruke iz kojih bi se mogli razabrati razlozi čina na koji su se odlučili, sindikati su u suradnji s inspekcijom rada dokazali da su radnici bili žrtve stresa i sindroma izgaranja na poslu, a da je menadžment zanemarivao brojne i učestale znakove upozorenja te pritužbe radnika.

Mnogo dobrih rješenja prepoznajem i u Finskoj u području zaštite na radu. Od internetskog dijaloga Zero-Accident Forum, pa do načina izvješćivanja o štetnim događajima na radu. Postigli su sustav visoke učinkovitosti, jer su obveznim učinili prijavljivanje, odnosno registriranje ne samo ozljeda na radu i obolijevanja, već i svih nezgoda na radu. Dakle, za ocjenu djelotvornosti sustava, učinkovitu prevenciju i učenje iz proteklih iskustava važan im je podatak o svakom događaju na radu. Jednostavno, u području zaštite na radu za njih nema nevažnih ili manje važnih događaja.

SIGURNOST: Ovo su samo neka od brojnih pitanja koje smo željeli razmotriti u razgovoru s Vama. Neka od njih su: sustav osiguranja od ozljeda na radu, medicina rada, nadzor provedbe zaštite na radu, inspekcijski nadzor... Molimo Vas da osobno izaberete neka od spomenutih i/ili dodate neko, po Vašem mišljenju, važno za ovaj razgovor u kojem ocjenjujemo kakvo je stanje i budućnost zaštite na radu te da ujedno i istaknete ona koja mogu značajnije pridonijeti ukupnoj ocjeni o tome je li zaštita na radu u Hrvatskoj „europska“ ili „hrvatska“ ili?

ŠOKČEVIĆ: Nedostaje nam odgovarajuća međunarodna prisutnost, nema nas među potpisnicima deklaracija o zaštiti na radu iz Seoula i Instanbula, izjave iz Dresdena o potpori Deklaraciji iz Seoula te na drugim važnim međunarodnim skupovima te razine. Ostaje dojam da nemamo

što reći ili da nam područje zaštite zdravlja i sigurnosti na radu nije nacionalni prioritet, što je u međunarodnim razmjerima teško razumjeti. Ovo se odnosi kako na sudjelovanje poslodavaca, tako i na sindikate te predstavnike države. Skupove iza kojih stoje Međunarodna organizacija rada i Svjetska zdravstvena organizacija ne bismo trebali propuštati.

Također, nismo među državama koje su ratificirale Konvenciju broj 187 Međunarodne organizacije rada o promotivnom okviru za Konvenciju o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu. Ne bismo zbog toga imali mnogo novih obveza, jer taj dokument nije zahtjevniji od prava zaštite na radu Europske unije, a dobili bismo na ugledu u razmjerima država članica Međunarodne organizacije rada.

SIGURNOST: Veselila bi nas Vaša završna poruka za prigodu ulaska naše zaštite na radu u EU.

ŠOKČEVIĆ: Uđimo u europsku zajednicu zaštite na radu ponosni kao malo koja država članica, jer smo još 1996. imali u svojem Zakonu o zaštiti na radu ugrađena najvažnija europska legislativna postignuća. To prije nas nije učinila niti jedna država članica. Poslali smo već tada poruku da znamo prepoznati i da poštujemo ono što je učinkovit doprinos unapređivanju zaštite zdravlja i sigurnosti radnika i drugih osoba na radu i u vezi s radom. Dolazimo u tu zajednicu s bogatom tradicijom zaštite na radu. Sredinom 1960-ih Zagreb je bio domaćin Svjetskog kongresa zaštite na radu. Na prostoru Hrvatske primjenjivali su se propisi o zaštiti na radu već krajem 19. stoljeća, tek nekoliko godina nakon prvih zakona Velike Britanije i Njemačke. Dakle, imamo bogatu legislativnu tradiciju, pridodajmo joj sustavne doprinose kulturi prevencije, i Hrvatska će biti priznata i prepoznata kao poželjna destinacija za rad.

Drage kolegice i poštovani kolege!

Nakon svakog od nekoliko razgovora s dr. sc. Svjetlanom Šokčević, a posebno nakon čitanja ovoga intervjua, poželio sam uz naslov teme ZAŠTITA NA RADU U HRVATSKOJ – EUROPSKA ILI HRVATSKA? dopisati „OBVEZNO PROČITATI!!!“. Ne govorim to iz kurtoazije, već s ugodom na koju me potiču odgovori na pitanja dr. Šokčević koji na jednostavan, sveobuhvatan i argumentiran način ukazuju na stvarno stanje kvalitete provedbe zaštite na radu u Hrvatskoj. Istovremeno odgovori nude i mogućnost osobnoga uključivanja, kako u ocjenu gdje smo u zaštiti na radu u Hrvatskoj u odnosu na europsku praksu, tako i, moguće još snažnije, ukazuju na prostore mogućih poboljšanja provedbe zaštite na radu kod svakog od sudionika koji čine sustav zaštite na radu u Hrvatskoj.

Napose uz izražen kritički osvrt na slabosti i nedostatke u provedbi sustava zaštite na radu u Hrvatskoj, dr. Šokčević ističe potrebu i razloge ponosa na dosadašnje rezultate provedbe i posebice na potencijale daljnjeg unapređenja sustava zaštite na radu u Hrvatskoj.

Stoga još jednom promislimo i osvijestimo našu ulogu i odgovornost u provedbi sustava zaštite na radu koje su sadržane u odgovorima na naša pitanja, te posebno u riječima poruke dr. Šokčević: „Uđimo u europsku zajednicu zaštite na radu ponosni kao malo koja država članica, jer smo još 1996. imali u svojem Zakonu o zaštiti na radu ugrađena najvažnija europska legislativna postignuća.“

I neka bude tako! Vidimo se u Europskoj uniji ponosni na hrvatsku zaštitu na radu, oplemenimo je boljim rješenjima drugih članica i svojim iskustvima u stručnim i znanstvenim radovima dajmo svoj doprinos razvoju hrvatske i europske zaštite na radu.

S poštovanjem,

*Urednik rubrike Gost-urednik:
mr. Paško Melvan, dipl. ing. stroj.*