

N. Muslim*

NOVO TUMAČENJE ZAKONA I PROPISA O ZAŠTITI NA RADU, ZAŠTITI OD POŽARA I ZAŠTITI ČOVJEKOVE OKOLINE (1)

UDK 331.45/.48:614.8]:504.06
PRIMLJENO: 30.5.2007.
PRIHVACENO: 10.9.2007.

SAŽETAK: Prema autorovom tumačenju, zakoni i propisi zaštite na radu, zaštite od požara i zaštite čovjekove okoline mogu se podvesti pod kaznenu, prekršajnu, građanskopravnu i disciplinsku normu, a ove zaštite čine prema Ustavu i zakonu jedinstvenu i nedjeljivu cjelinu. Tako se može stvoriti jedinstveni sustav i oblikovati pravo životne i radne sigurnosti građana i radnika. Autor u ovome potpuno novom i originalnom raspravljanju iznosi i analizira ustavna načela na kojima se temelje sva pozitivna prava, pa prema tome i pravo svih ovih oblika zaštite, bez obzira kako se formalno zovu, natuknicama se upušta u ideju jednog jedinstvenog zakona, objašnjava postupak stvaranja zakona po pravnim kriterijima, daje prikaz specifičnosti zaštite u zakonodavstvu i ukazuje na potrebu da formalna norma ne "okameni" tehnička znanja u procesu rada. Zaključno, autor u bilješkama uz tekst spominje poticaje za ovakav smjer rada, kojega kani nastaviti.

Ključne riječi: tumačenje zakona i propisa, zaštita na radu, zaštita od požara, zaštita čovjekove okoline

UVOD

U raspravama o zakonima i propisima zaštite na radu, zaštite od požara i zaštite čovjekove okoline prema pravnim kriterijima uzimaju se u obzir samo one zakonske norme koje imaju dispoziciju, hipotezu i sankciju. Rezolutni zastupnici pravne metode tvrde da se na tim načelima može utemeljiti pravo građana i radnika na životnu i radnu sigurnost.

Ovako simplificirano podvođenje zaštite na radu, zaštite od požara i zaštite čovjekove okoline pod kriterije pravne i zakonske norme zahtijeva uvjerljivo objašnjenje i konzekventnu razradu sustava koji bi se morao stvoriti, a da se istovremeno i ne ukinu zastarjeli i ništavni propisi.^{1,2,3,4}

Upuštajući se u ovaj ozbiljan i zahtjevan rad, pojavila su se mnoga pitanja kao što su: koje i kakvo pravo po sadržaju i nazivu treba stvoriti, tko su subjekti toga prava, kakva je uloga i odgovornost državnih tijela, javnih ustanova i subjekata u gospodarstvu, kako i na koji način razlučiti državno, poslovno, opće i pojedinačno unutar jedinstvenog sustava, kako tehniku, tehnologiju i proces rada uopće uvoditi u sustav normativne zaštite i izbjeći normativnu manipulaciju struka. Otvaraju se i pitanja odnosa između zakonske i provedbene norme u propisima, pitanje hijerarhije među normama, a to nameće pitanje odnosa između zakonodavstva, državne uprave i pravosuđa. Odgovori na ova pitanja čine bitnu pretpostavku za svaki ozbiljni rad na izradbi i uspostavljanju učinkovitog sustava.

* Mr. sc. Nikola Muslim, Zagreb.

Zakoni i propisi ne uče ljude, već ih čine odgovornim i urednim u profesionalnom i stvaralačkom radu pod uvjetom da ih prihvate u svijesti i savjesti.

Mnoštvo propisa se ne može stalno držati u glavi, pa sadašnje stanje s propisima izaziva nesigurnost i ima za posljedicu ignoranciju.⁵

USTAVNA NAČELA I PRAVO U ZAŠTITI NA RADU, ZAŠTITI OD POŽARA I ZAŠTITI ČOVJEKOVE OKOLINE

Ustav Republike Hrvatske (N.N., br. 41/02.) propisuje temeljna prava čovjeka i radnika, određuje smjer djelovanja državnih tijela, javnih i drugih institucija. U ustavnim načelima su sadržane vrijednosti koje se stvaraju u odnosima ljudi i građana. Ustav stvara pravni poredak u državi, načelno propisuje okvire za pojedina pravna područja, za pravne discipline i grane prava.

Ustav je obvezan za sve i svakoga. Zakonodavac se pri donošenju zakona ima držati ustavnih okvira i načela, a to znači da se zaštita na radu, zaštita od požara i zaštita čovjekove okoline ima objašnjavati po slovu i duhu Ustava.

Prema članku 37. Ustava, građanima i radnicima pripada pravo na opću sigurnost. Opća sigurnost jamči građanima i radnicima ostvarenje onih prava koja su im ustavno priznata. Sigurnost za život i zdravlje od opasnosti i štetnosti, od požara i u čovjekovoj okolini je opća sigurnost.

U članku 56., st. 1. Ustava propisano je i konkretizirano pravo radnika na socijalnu sigurnost, a u članku 69., st. 1. pravo na zdrav okoliš.

Kad se ustavna norma o općoj sigurnosti poveže s ustavnom normom socijalne sigurnosti i s pravom građana na zdravi okoliš, jasan postaje smjer za stvaranje zakona i prava u području zaštite na radu, zaštite od požara i zaštite čovjekove okoline. To je pravo potrebno stvoriti u jedinstvenoj pravnoj disciplini. Pravo se ne stvara na pojavnostima ni u proizvoljnim konstrukcijama.^{3, 4}

To vrijedi i za sva državna tijela: za zakonodavca, u sudstvu i u državnoj upravi koja osiguravaju ustavnost u životu i u praksi. Pravo trajnog karaktera ne može se stvoriti na detaljima koji se dnevno mijenjaju. Konačno, treba znati što se od zakona i provedbenih propisa može očekivati i u područjima zaštite.⁶

Kao što iz Ustava proizlazi, građaninu i radniku jamči se pravo na sigurnost od ozljeda, od požara, u procesu rada i životu. To pravo čini čovjeka sigurnim i slobodnim, jamči mu i ostvarivanje prava, jer u sebi sadrži pravo na sudsku zaštitu.

Između sigurnosti u životu i sigurnosti na radu nemoguće je pronaći oštru i održivu granicu gdje životna sigurnost završava, a gdje počinje sigurnost na radu. To jednostavno nije moguće razlučiti kod današnje prakse, što je zorno pokazao slučaj nesreće u Karlovačkoj pivovari iz veljače 2007. g. Sve su podjele na zaštitu na radu, zaštitu čovjekove okoline, pa i zaštitu od požara jednostavno pale u vodu.

ZAKON ZA SIGURNOST U ŽIVOTNOJ I RADNOJ OKOLINI

Budući da naše sadašnje zakonodavstvo nije u dovoljnoj mjeri temeljeno na ustavnim načelima, razumno je ukazati općenito na smisao i značenje zakona uopće, a zatim to primijeniti na području zaštite na radu, zaštite od požara i zaštite čovjekove okoline.

Zakon je izraz opće (narodne) volje i sredstvo praktičnog ostvarenja ustavnog načela i prava. On proizlazi iz Ustava i mora u svemu biti u skladu s njim. Zakon je strogo formalni akt, a to znači da ga može donijeti samo Hrvatski sabor, mora nositi naziv "zakon", mora biti donesen prema propisanoj proceduri, mora se znati kad stupa na snagu, mora biti objavljen i mora sadržavati ona pitanja koja se uređuju zakonom.⁶ Općenito je poznato da se prava, obveze i odgovornosti građana i radnika mogu propisivati samo zakonom. Zakon je poslije Ustava i najviši pravni akt po hijerarhiji, pa se prema njemu moraju ravnati svi drugi propisi.

Zakon je djelo zakonodavca, a u tom djelu se zrcali pravna misao, znanost o pravu i pravno

iskustvo jednog okruženja i pokoljenja. Zakon je dovršeno djelo. Zakon nije djelo skupine, pa ni saborskih zastupnika, a još je manje djelo državne uprave koja bi imala osigurati njegovu praktičnu primjenu. Državna uprava ne bi smjela svojim provedbenim propisima mijenjati smisao i samog zakona, što je jedno i veliko pravno pitanje na područjima koja obrađujemo.

Poštujući Ustav RH, zakonsku normu Kaznenog zakona, znajući hrvatski pravni sustav i režim, držimo da treba zagovarati jedinstvo pojmova i jedinstvo svih oblika zaštite kako bi se uopće mogao uspostaviti sustav za ovo područje.

Činjenica je da se kao građani susrećemo svakodnevno s nekim oblikom zaštite kao što su: zaštita od električne struje, zaštita zraka od zagađenja, zaštita vode, zaštita prirode, zaštita od opasnih i štetnih tvari, zaštita od zračenja, zaštita u prometu, zaštita od požara, eksplozija i drugih vremenskih nepogoda, zaštita okoliša, zaštita u radnom prostoru i radnoj okolini, zaštita na strojevima i uređajima i dr. Teško je i nabrojiti sve vrste i sve oblike zaštite, a kao besmisleno se javlja nabranje svih propisa za sve i pojedine zaštite. Naime, u svim propisima i u svim oblicima zaštite postoje slični ili čak identični sadržaji. Razlike koje se mogu uočiti između pojedinih "zaštita" kreću se u relaciji subjekta, tj. radnika ili građanina. Element društvenog cilja omogućio je državnoj upravi da resorno donosi provedbene propise, a društveni i državni cilj u propisima je često sam sebi svrhom.⁶

Sve discipline zaštite bave se s pitanjima: kakva moraju biti sredstva za rad, kako moraju biti konstruirana, izvedena, s kakvim elementima zaštite, kako se sredstva rada održavaju, kako se na tim sredstvima sigurno radi, koje i kakve uvjete moraju imati radnici koji njima rukuju. Sasvim je očito da zrakoplov ima neke specifičnosti u odnosu na stojeće (fiksne strojeve i uređaje), ali to nije predmet zakonodavca. Zakonodavac rješava pitanje odgovornog rada u svim organiziranim oblicima i na cijelom državnom teritoriju. Osim toga, zakonodavac ne zna i ne treba znati ono što zna i radi pilot u zrakoplovu, odnosno što radi bilo koji radnik i na bilo kojem stroju.

Na sličan način može se omeđiti i radni prostor, odnosno čovjekov okoliš. Lokacija objekta u prostoru, dimenzije objekta s obzirom na tehnološke i radne procese, s obzirom na

sredstva za rad i osobe u radu, površina i zapremnina prostora, prolazni i prilazni putovi, unutarnje uređenje prostora, opremljenost prostora, mikroklimatski uvjeti u prostoru, izvori energije i uređenje tih izvora, buka i vibracije, štetni plinovi, pare i sl., sve je to predmet i svih oblika zaštite, a pitanje je samo do koje mjere se u pojedinim zaštitama i s kojim normama intervenira. U području zaštite na radu bitni su i uvjeti na strani radnika koji trebaju izvoditi radne operacije. To je bio i to jest razlog što se zaštita na radu smatrala, pa i danas se smatra, dijelom radnih odnosa i radnog zakonodavstva.⁷

Međutim, svi zakoni i u svim zaštitama također imaju odredbe o svojstvima i osobinama onih koji rade u organiziranom radu, a propisi zaštite okoliše otišli su tako daleko da više ne bi bilo moguće ni prozor na kući probiti bez odobrenja državnog tijela. Izgleda po svemu da bi državni činovnici jedini imali zadaću čuvati i očuvati prirodu i okoliš, kulturne, urbanističke i druge vrijednosti, zdravlje i sigurnost građana i radnika.

SIGURNOST UMJESTO ZAŠTITE

Budući da se naše tumačenje zakona i propisa zaštite na radu, zaštite od požara i zaštite čovjekove okoline temelji na promjeni koncepcije zakona, treba upozoriti na pojmovne nejasnoće i nerazvijenost termina. Tako npr. izraz "zaštita" nije primjeren za građanina i radnika kad im Ustav priznaje status subjekta. Zaštita se pruža slabom i nemoćnom, a pravo osigurava onom komu to pravo pripada. Pravo čovjeka u životnoj i radnoj okolini stoji spram države i na istoj je ravni s državom, pa zadaća državnih tijela i svih drugih subjekata je da osiguraju pravo ljudi. Dakle, nisu država i državna tijela ona koja "zaštićuju građane i radnike", već su država i sva državna tijela obvezna osigurati ustavno pravo građana i radnika. Prijelaz iz "zaštite" u "sigurnost" je prijelaz iz proizvoljnog u pravno stanje, pri čemu građanin kao subjekt daje smisao pravu, a državna tijela imaju ostvariti svoju ulogu, tj. stvoriti čovjeku sigurnost u životu i radu. Time se potpuno mijenja smisao zakona. Organski zakoni, koji uređuju postupanje državnih i drugih tijela, automatski dobivaju drugi smisao. Oni ne stvaraju materijalno pravo. Drugi važan korak je odvajanje

tehničkih pravila od interesnih normi i izuzimanje tih pravila iz nadležnosti zakonodavca. Tehnička regulativa, ako se tako može reći, nije u nadležnosti zakonodavca, nego struke i stručnosti.

Da naše odbacivanje "zaštite" i prihvaćanje izraza "sigurnost" nije posebna novost, potvrđuju zakoni u području svih vrsta prometa koji sadrže prava ljudi po uzoru na ostale europske države. Sigurnost pripada čovjeku koji ima pravo, a zaštita slabom i nemoćnom koji nema zajamčenog prava. Kod zaštite je sve u državnoj moći, u rukama državnih tijela, a kod sigurnosti sve je u čovjekovom pravu. Biti siguran znači imati pravo s mogućnošću njegovog ostvarenja.

STVARANJE ZAKONA – PРАВNA I ZAKONSKA NORMA

Kao što je već navedeno, zakon je formalni akt i dovršeno djelo. Premda svaki građanin može podnijeti inicijativu za donošenje zakona, postupak njegove izradbe i donošenja je vrlo kompliciran i zahtjevan. Riječ je o tome da se odnosi ljudi u činjeničnom svijetu putem zakona pretvore u pravne odnose, tj. da se jedno stanje u stvarnosti podvede pod pravo, a ljudima nametne ponašanje kako zakon propisuje. Na tome se zrcali i prelama cjelokupna stvarnost i dolazi do primjene prava u životu ljudi i države.

Premda nam zakon izgleda kao skup pravila za ponašanje ljudi, on u sebi mora imati svojstvo učinkovitosti, pa se činjenični odnosi, njihovo nastajanje ili promjena, vežu uz zakonsku normu. Zakonska norma da bi izazvala učinak mora imati iste dijelove kao pravna norma. Za pravo i pravno učenje bitno je razlikovanje zakonske i pravne norme od svih oblika u kojima se izraz "norma" pojavljuje. Taj široki spektar uporabe izraza "norma" stvara stanovite poteškoće kod ljudi koji nisu pravnici, pa čak i kod pravnika ponekad izazove pomutnju. Zanimljivo je napomenuti da se u nabranju onog što znači norma ponegdje ne navodi tehnička norma, a tehnička norma je najvažnija u zaštiti na radu, zaštiti od požara i zaštiti čovjekove okoline. Da bi čitatelji mogli lakše i s pouzdanjem pratiti pravne kriterije, objasniti ćemo ukratko sadržaj pravne norme po kojoj se ima ravnati zakonska norma. Riječ je o dispoziciji, hipotezi i sankciji.

Dispozicija je onaj dio zakonske (pravne) norme u kojoj država upućuje adresatima pravilo kako se imaju ponašati i što trebaju učiniti. Ono što zakonodavac hoće da se ostvari ima biti sadržano u dispoziciji, manje ili više opisano. Jednom će se detaljno uputiti oni koji moraju primijeniti zakon, dok će se u drugim okolnostima ponašanje odrediti prema smislu dispozicije. U pitanju je primjena pravne tehnike zakonodavca. Ako se dispozicija sastoji iz općenite upute, onda je sloboda onih koji primjenjuju zakon veća i obrnuto. Tako je postupio naš zakonodavac u zakonima s područja sigurnosti čovjeka i radnika u životu i radu, pa je to dalo temelj upravnim tijelima da donose provedbene propise i time ponekad sam zakon učine konfuznim. S druge strane, detaljan opis za ponašanje adresata u dispoziciji nije uvijek i najbolji, jer ograničava promjene u svakodnevnim činjeničnim odnosima. Najveća pogreška se čini u ovim zakonima kad se stručna pravila s područja tehnike, tehnologije, organizacije rada, medicine, psihologije i drugih stručnih disciplina unose u formalne provedbene propise, jer se time stvara potpuna pomutnja i otuđenost propisa od stvarnosti.

Kao što se može iz navedenog zaključiti, nije lako i jednostavno pronaći mjeru za sadržaj dispozicije u zakonu. Načelno je bitno da dispozicija djeluje jasno i uvjerljivo na one koji zakon primjenjuju. Ako oni shvate bitne ciljeve zakonodavca, koji se načelno nikad ne mogu dovesti u pitanje kad je zakon izraz opće volje, nastaje primarna učinkovitost zakona. To znači da provoditelji zakona žele upravo takve posljedice što ih propisuje zakon. Međutim, dispozicija još ne znači da je stvoreno pravo. Pravo se može stvoriti ili dobrovoljnim prihvatom dispozicije ili državnom silom. Kad se pravo stvara putem državne sile (sankcije), ostvaruje se sekundarna učinkovitost zakona. Kako zakonodavac ne može računati samo na svijest i savjest adresata, u sadržaju zakonske norme je i hipoteza.

Hipoteza je mogućnost predviđanja i ocjenjivanja ponašanja adresata. Ona odgovara na pitanje da li je na činjenično stanje u praksi djelovala dispozicija kao uputa ili pak treba posegnuti za kaznom i kažnjavanjem. Tako npr. inspektor koji ocjenjuje primjenu zaštite u životnoj i radnoj okolini donosi odluku za konkretne slučajeve i odnose. Ta ocjena nije drugo

nego hipoteza kao drugi dio zakonske norme. Kad dispozicija nije ostvarena, tj. kad je povrijeđena dispozicija zbog toga što nije provedeno pravilo o ponašanju ili kad je pravilo manjkavo provedeno, inspektor se koristi hipotezom kao osnovom za propisivanje kazne prekršitelju. Ocjena inspektora u ime ovlaštenog državnog tijela izaziva pravne posljedice i čini ono faktično stanje koje djeluje povratno i na dispoziciju i na sankciju.

Sankcija (kazna) čini zakonsku normu čvrstom. Sankcija zrcali smisao države kao jedinstvo sile i zakona. Kad se odnosi u životu ljudi ne ravnaju prema zakonu, kriteriju pravnog poretka i kriteriju zakona, država putem kazne sređuje odnose u društvu i državi, bez obzira što misle ili što hoće mnogi pojedinci. Država primjenom sankcije pokazuje svoju moć i nadmoć nad svim građanima. Ona to može činiti jer je zakon izraz opće volje. Konflikti i nesporazumi u državi izvire iz neadekvatne uporabe državne moći. Kriteriji prava i pravičnosti moraju biti sadržani u svakom zakonu, jer bez toga u državi vlada nered.

SPECIFIČNOST ZAŠTITE NA RADU, ZAŠTITE OD POŽARA I ZAŠTITE ČOVJEKOVE OKOLINE U ZAKONODAVSTVU

Zaštita na radu, zaštita od požara i zaštita čovjekove okoline nisu samo u području prava i zakona. To su prema sadašnjem stanju u zakonu i propisima multidisciplinarne mjere što ih poduzimaju i provode gospodarski subjekti, državna tijela i svi pojedinci zbog osiguranja prava građana i radnika u životnoj i radnoj okolini. Kad je tomu tako, jasno je da pravo i pravni kriteriji nisu važniji od drugih vrsta i disciplina (tehnike, medicine, psihologije, antropologije, organizacije rada, itd.). Premda se ne može i ne bilo poželjno umanjivati ulogu zakona i prava, činjenica da su propisi odnijeli prevagu u odnosu na druge discipline, dokazom je postojanja dubokog nesklada u tom području društvenog i državnog života.

Na specifičnostima zaštite na radu, zaštite od požara i zaštite čovjekove okoline stvoreni su zakoni: u zaštiti na radu kao higijensko tehničkoj

zaštiti (HTZ), u zaštiti od požara preko dobrovoljnih vatrogasnih (narodnosnih) udruga i djelatnosti policijske sigurnosti, a u zaštiti čovjekove okoline kao svojevrsnoj sintezi mjera što ih treba poduzimati zbog svih opasnosti kojima je izložen današnji čovjek u životu i radu. Osim ovih navedenih zaštita, postoji čitav niz drugih zaštita koje su dignute na razinu zakona, pa je po našem mišljenju nastupilo vrijeme za objedinjavanje cjelokupne djelatnosti u jednu jedinstvenu cjelinu. Vodeći se specifičnostima područja sigurnosti čovjeka u životu i radu, potrebno je oblikovati posebno zakonsko područje i granu prava koristeći se instrumentom zakona i kriterijem prava, tj. treba podvesti sve odnose pod pravne kriterije, a time svesti zakone i propise u normalne granice, napustiti dosadašnju konceptualnu osnovu na kojima su postojeći zakoni i propisi utemeljeni. Novo tumačenje u tome može imati bitnu pretpostavku na kojoj će se razviti i praktičan rad u zakonodavstvu. Treba nadvladati pojavnosti i racionalizirati cjelokupni rad na stvaranju čovjekovog prava sigurnosti u životu i radu. Međutim, to se ne može postići mehaničkim rezom, već postupnim svladavanjem poteškoća i s promjenom u djelovanju države i državnih tijela, najprije državne uprave, a zatim pravosuđa i zakonodavstva.

Da bi se stvorio jedinstven sustav sigurnosti čovjeka i radnika u životu i u radu na razini zakona, potrebno je iz postojećih zakona preuzeti one sadržaje koji ispunjavaju kriterije pravne norme koji su zajednički za sve i početi pregledno obrazlagati pravo ljudi

Čovjekova sigurnost u životu i radu i sva djelatnost na ostvarenju toga rezultata je napor gotovo svih ljudi u državi. Sigurnost od opasnosti usadena je u našoj ljudskoj naravi, ali je povezana i s pojedinostima, svakodnevnim promjenama i nedovoljno je određena. Čovjekova težnja za sigurnošću oblik je njegove životne stvarnosti i sreće. Čovjekova sigurnost u životu i radu ne nadilazi njegov razum, pa se i ne javlja izvan njegovih spoznaja. Da bi ljudi na primjeren način ostvarili sigurnost u životu i u radu, potrebno je da dobro znaju svoja prava, obveze i odgovornosti. Budući da se u postupku ostvarivanja sigurnosti rabe različita pravila, čovjekovo ponašanje nosi svakodnevne promjene, traži stalno djelovanje

državnih tijela i drugih subjekata, uz respektiranje i primjenu pravila različitih stručnih i znanstvenih disciplina, u prvom redu tehničkih pravila. Sigurnost u životu i u radu crpi svoja načela iz prakse i zakonske norme, a služi se organizacijom, tehnikom svih vrsta, medicinom, ekonomijom, psihologijom i drugim stručnim i znanstvenim disciplinama.

Pravo, pravna struka i pravna praksa samo je jedna od disciplina i nije nadređena ni jednoj drugoj vrsti pravila. Pravo i zakon se dominantno iscrpljuju u pravima, obvezama i odgovornostima čovjeka, jednom kao građanina, a drugi put kao radnika u organiziranom radu. Budući da se pravo u ovom području veže uz tehniku, medicinu, psihologiju, organizaciju rada i dr., ono mora biti vrlo pažljivo upotrijebljeno u zakonu, jer država i državni aparat nemaju stručnosti, posebno ne smiju imati prevagu i dominaciju nad ostalim strukama. Tehnika, medicina, organizacija rada, ekonomija i dr. ne ovise o državi i državnim tijelima. Naprotiv, sve stručne i znanstvene discipline država mora poštovati, a nikako njima dogmatski manipulirati, koristeći se silom i autoritetom nametnute sile. Da bi se to postiglo, čovjek se mora uzdignuti na razinu subjekta prava, a pravo ima zadaću stvaranja reda. Država se mora u praktičnoj djelatnosti i na provedbi zakona shvaćati kao servis, a manje biti sila i vlast. Na tom temelju valja stvarati zakonodavstvo. Ono što se danas nudi praksi kao propisi o zaštiti velikim dijelom je izvedeno iz potrebe trgovine, manje je pomoć u razumijevanju onog što je za prosječnog čovjeka bitno. Čak i ozbiljan pokušaj da se postojeći propisi prikupe i stvarno prikažu ne predstavlja korak naprijed, jer se sve to toliko izmiješalo po najrazličitijim zakonima i propisima, pa se prednost mora dati pravnom kriteriju i metodi novog stvaranja.

IZDVAJANJE TEHNIKE I PROCESA RADA IZ FORMALNOG NORMIRANJA U PROPISIMA

Čovjek se u životu i u radu kreće u raznim okružjima i djeluje u različitim okolnostima. Kud god krene i što god da poduzima susreće se s opasnostima. Kako će čovjek nešto raditi i na koji

način će se kretati, to mu ne treba reći zakonodavac ni državna tijela. Što čovjek smije činiti u tehničkom smislu, tj. u pokretima tijela i interakcijama, to načelno ne treba propisati zakonodavac. To nema smisla u načelu propisivati! Odgovor na pitanje kako se ima izvoditi bilo koja radna operacija i u bilo kojem poslu ne treba tražiti od države i državnih tijela, već od stručnjaka u određenom području.

Drugo je pitanje odgovornosti, odgovornog i neodgovornog rada. Područje odgovornosti ulazi u sferu interesa, ali kriterij po kojem se ostvaruje konkretni ljudski rad i ponašanje čovjeka ne nalazi se u zakonskoj normi, već u tehničkom području, području organizacije rada i sl. Kad se i donese neki propis sa samom dispozicijom, to ne stvara pravo i nema karakter zakonske norme, čiji sadržaj smo već opisali. Za uspostavu odgovornosti na strani čovjeka ne treba propisivati detaljna pravna pravila njegovih interakcija, niti ta pravila treba uvoditi u zakonski sustav. Danas kad se tehnika rada i tehnologija mijenjaju svake dvije godine po mišljenju mjerodavnih stručnjaka, anakronično je stvaranje državnih propisa s ciljem da se čovjeku odredi točno način izvođenja radnih operacija u bilo kojoj sferi ljudskog života i rada. Zakonodavac mora ostati na razini koju određuje razum. Zakonska norma koja nema propisan sadržaj po pravnom kriteriju u bitnom je besmislena, jer postaje dogma i stvara pravni nered u području kojem pripada.

Ipak, premda nas logika razuma uvodi u problem zakonskih intervencija i u granice zakonske norme, kad je riječ o sigurnosti čovjeka u životu i radu, država se ne smije zanemariti i isključiti od odgovornosti. Naprotiv, država ima ostvariti bitne pretpostavke za svaki oblik čovjekove sigurnosti u životu i radu, ali u novim okolnostima i uz pažljivu primjenu zakonskih ovlaštenja i zakona kao sredstva s kojim se prirodno služi.

ZAKLJUČCI

Stručnjaci u području zaštite na radu, zaštite od požara i zaštite čovjekove okoline već desetljećima upozoravaju na potrebu racionalizacije zakona i propisa.

Sama činjenica da je otvoreno pitanje sadržaja, naziva i karaktera prava u području zaštite na radu, zaštite od požara i zaštite čovjekove okoline i pitanje kojem to pravo pripada upućuje i upozorava da smo na početku jednog ozbiljnog i stvaralačkog rada.

Budući da zakoni i propisi ovise o državi i državnim tijelima, uspjeh nije moguće realno očekivati sve i tako dugo dok se državna uprava ne uvjeri u činjenicu da nijedan propis ne vrijedi ako ne vrijedi u svijesti i savjesti ljudi.

LITERATURA

Brkić, Kuran, Muslim i Schaub: *Zakon o zaštiti na radu s komentarom, sudskom i upravnom praksom*, Organizator i Hrvatska udruga za unapređivanje zaštite na radu, Zagreb, 1996.

Crnić, I.: *Zbirka propisa o radu i zapošljavanju*, Organizator, Zagreb, 1995.

Grupa autora: *Zbirka zdravstvenih zakona*, Udruga poslodavaca u zdravstvu, Zagreb, 2003.

Grašo, V.: *Analiza ozljeda na radu grada Zagreba*, Savjetovanje HUUZ-a, Zagreb, 2005.

Ihering, R.: *Borba za pravo*, Sv. Naklada Franje Župana, Zagreb, 1895.

Kelsen, H.: *Opšta teorija države i prava*, Goce Kon, Beograd, 1951.

Krbek, I.: *Problemi uredbe*, Naučno društvo BiH, Sarajevo, 1957.

Miličić, V.: *Pravo i metodologija prava*, Alineja, Zagreb, 1992.

Muslim, N.: *Pravo radnika od zapošljavanja do umirovljenja*, Informator, Zagreb, 2005.

Muslim, N.: *Priručnik o zaštiti na radu*, Narodne novine, Zagreb, 1995.

Muslim, N.: Smjernice za novu tehničku regulativu, U: *Priručnik o zaštiti na radu*, Hrvatska udruga za unapređivanje zaštite na radu, Zagreb, 1997.

Mustajbegović, J.: Je li zaštita i sigurnost na radu nacionalno pitanje, *Savjetovanje HUUZ-a*, Zagreb, 8. ožujka 2006.

Pašukanis, J.B.: *Opšta teorija prava i marksizam*, Naučno društvo BiH, Sarajevo, 1958.

Perić, B.: *Pravna znanost i dijalektika*, Narodne novine, Zagreb, 1962.

Stefanović, S.: *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 1965.

Ustav Republike Hrvatske, N.N., 41/06.

BILJEŠKE

¹ Za predmet ove rasprave i rada od osobite važnosti je "Hitrorez" - program Vlade RH o ukidanju i do 50% od ukupno 12.000 zastarjelih i u bitnom neprovedivih propisa, a koji u 2007. g. ulazi u prvu fazu realizacije. Kao što je poznato, Vlada je po programu globalne konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma, (A. L. Claros) cijeneći rezultate nekih država oko istog pitanja, odlučila ukloniti suvišne propise, čime se olakšava poslovanje gospodarskih i drugih subjekata. Vlada je pozvala sve zainteresirane da se uključe u ostvarenje programa (V. Antoljak) i otvorila tu mogućnost preko interneta.

Ukidanje propisa i stvaranje novog sustava prema kriteriju prava jedan je jedinstveni posao. Riječ je o ideji racionalizacije za što je jako bitna načelna suglasnost Vlade.

² Prilikom donošenja prvog Zakona o zaštiti na radu u Republici Hrvatskoj 1996. g. (nakon osamostaljenja države) Hrvatski državni sabor kao zakonodavac obvezao je nadležnog ministra da u roku od godinu dana donese sve provedbene propise, pa su najkasnije 25. srpnja 1997. g. imali prestati vrijediti propisi bivše Jugoslavije. Članak 113. Zakona glasi:

"(1) Ako ovaj Zakon ovlašćuje ministra za donošenje propisa za provedbu ovoga zakona, ministar će donijeti te propise u roku od godine dana od dana njegovog stupanja na snagu.

(2) Do stupanja na snagu propisa iz stavka 1. ovoga članka primjenjivat će se provedbeni propisi doneseni na temelju Zakona o zaštiti na radu (Narodne novine, br. 19/83., 17/86., 46/92., 26/93. i 29/94.) koji nisu u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona."

Članak 114. glasi:

"(1) Odredbe propisa koji su doneseni na temelju članka 52. Osnovnog zakona o zaštiti na radu (Narodne novine, br. 52/71. i 52/73.) i odredbe propisa koji su navedeni u članku 125. toga Zakona, a koji su do dana stupanja na snagu Zakona o zaštiti na radu (Narodne novine, br. 54/74.) bile na snazi, primjenjivat će se kao pravna pravila, ukoliko nisu u suprotnosti sa zakonima Republike Hrvatske i propisima donesenim na temelju zakona.

(2) Pravna pravila primjenjivat će se do stupanja na snagu provedbenih propisa koje će na temelju ovlasti iz ovoga Zakona donijeti ministar u roku iz članka 113. stavak 1. ovoga Zakona."

Budući da citirane odredbe nisu formalno ukinute, a niti je nadležno ministarstvo donijelo propise u zakonom propisanom roku, nemoguće je tvrditi da se to ne odražava na praksu. Činjenica da je već prošlo jedno desetljeće od donošenja Zakona o zaštiti na radu, a da još uvijek nismo izričito riješili pitanje propisa bivše propale države, indikativna je. Možda baš to najbolje potvrđuje značenje vladinog "Hitroreza". Također se mora primijetiti da je djelatnost nadležnih ministarstava različita, što također dokazuje potrebu jedinstvenog djelovanja upravnih tijela u sva tri područja zaštite.

³ Pravna struka je u eri najcrnje komunističke diktature u SSSR-u osporavala propise koji nisu mogli stvoriti učinak u praksi. Ruski pravni stručnjak Pašukanis (1958.) je pisao:

"Naučno, tj. teorijsko proučavanje može računati samo s činjenicama. Ako su se izvjesni odnosi stvarno obrazovali, znači da je nastalo odgovarajuće pravo, ako je pak bio samo izdan zakon ili dekret, a u praksi nisu nastali odgovarajući odnosi, znači da je bio pokušaj stvaranja prava, ali da je taj pokušaj ostao bez uspjeha. Ovo stanovište nipošto ne označava poricanje klasne volje kao faktora razvitka ili napuštanja planskog miješanja u tok društvenog razvoja, "ekonomizam", fatalizam i ostale užasne stvari. Politička revolucionarna akcija može da učini vrlo mnogo; ona može da stvori sutra ono što ne postoji danas, ali ona ne može dati egzistenciju onome što stvarno nije postojalo. S druge strane, ako mi tvrdimo da namjera zidanja zgrade ili čak plan toga zidanja još nije stvarna zgrada, to onda nikako ne proizlazi da za izgradnju zgrade nisu potrebni ni namjera ni plan. Ali ako se nije otišlo dalje od plana, mi ne možemo tvrditi da je zgrada bila izgrađena."

⁴ Najutjecajniji pravni stručnjak za upravno pravo u nas akademik Ivo Krbek (1957.) u znanstvenom djelu na temu podzakonskih propisa pisao je 1957. g. sljedeće: "Najvažnije je da široko prenošenje nadležnosti od legislative (zakonodavstva) na egzekutivu (državnu upravu) dira u osnove ustavnog demokratskog uređenja, da se njime iz temelja mijenja političko značenje legislative i njezina ustavom određena nadležnost u donošenju pravnih propisa, te tako deformira čitav politički režim. Takvo široko prenošenje nadležnosti znači stvarno abdiciranje (odustajanje, o.p. N.M.) legislative od nadležnosti koja joj je ustavom određena."

⁵ Francuski stručnjak Jean Baudrillard (1929.-2007.) uveo je u znanost pojam «simulacije» koja znači stvaranje zbilje po modelima bez stvarnosti i bez podrijetla. To se zove hiperzbilja. Neutralizira se proživljeni svijet i postavlja se za temelj složeni univerzum kao homogeni svijet u medijima koji upućuju jedni na druge i pokazuju posvemašnu indiferentnost prema stvarnosti (Vjesnik, 11. ožujka 2007.).

Kad se radi o propisima zaštite na radu, zaštite od požara i zaštite čovjekove okoline, ne može se isključiti ignorancija. To nije samo pitanje, da nepoznavanje propisa škodi, već i da se sređivanje stanja ne želi. U dubljoj zoni odnosa na ovaj način se otvara problem odgovornosti i krivnje. Kad bi sustav zakona i propisa bio lakše razumljiv i logički jasan, sigurno se ne bi mogla građanima i radnicima nametnuti odsutnost želje za redom. Tko bi, dakle, imao biti ignorant?

⁶ Svaki zakon bi se imao izravno povezivati s ustavnim odredbom na kojoj je zasnovan. To bi već samo po sebi nametnulo pitanje naziva zakona u zaštiti na radu, zaštiti od požara i zaštiti čovjekove okoline. Pokazali smo u raspravi na konzekvence u izrazu sigurnost u odnosu na izraz zaštita. Koliko god se čini da je u pitanju forma, razvidno je da se radi o konceptualnim razlikama koje bitno određuju ovo područje.

Zakon se u pravnim teorijama različito shvaća i objašnjava. Jedni misle da je zakon djelo skupine koja ga donosi, za razliku od klasične doktrine prema kojem je zakon izraz opće volje svih građana jedne države i da kao takav ne bi mogao biti pogrešan, a zatim je pitanje po kriteriju koje pravne škole treba tumačiti zakon.

Što se u tom kontekstu može primijeniti na zakone i propise zaštite na radu, zaštite od požara i zaštite čovjekove okoline?

Premda rasprava u sebi sadrži promjene stanja, zagovornici smo racionalnog shvaćanja zakona koji može stvarati pravo na ustavnoj podlozi. Ovo tim više što se prava radnika i građana ionako ne mogu rješavati u drugim propisima osim zakonom. Spajanjem prirodnog i ustavnog prava moguće je pospješiti stvaranje i razvoj prava sigurnosti u životnoj i radnoj okolini.

⁷ Problem mnoštva propisa u zaštiti, njihove usklađenosti i neusklađenosti otežavao je stručnjacima rad već pred kraj šezdesetih godina prošlog stoljeća, pa je u tadašnjem Institutu za sigurnost u Zagrebu odlučeno da će se ozbiljno raditi na sređivanju tog stanja.

Rezultat toga rada je i velika rasprava ovog autora pod nazivom "Prilog raspravi o osnovama za izradu zakonodavstva u oblasti zaštite na radu" objavljena u ovom časopisu Sigurnost, br. 1/73. u kojoj raspravi je obuhvaćena: zaštita na radu, zaštita od ionizirajućih zračenja, zaštita od štetnih tvari, zaštita u rudarstvu, zaštita od požara, zaštita od eksplozija, sigurnost u zračnom, cestovnom, željezničkom i pomorskom prometu, zaštita urbane okoline, ONDSZ i dr. Obuhvaćeni su sadržaj, subjekti, broj propisa i pitanja koja su se u svezi s tim postavljala. Raspravljen je i odnos u hijerarhiji propisa i iznesena argumentacija da sve zaštite čine jedinstven sustav.

Tada se u SR Hrvatskoj i unutar Inspekcije rada uvelike organiziralo stvaranje sustava zaštite na radu koji je bio intenzivan sve do 1989. g. Središte je, kao što je i proizlazilo iz naslova, bilo zaštita na radu.

Druga faza rada na problematici propisa, njihove usklađenosti i neusklađenosti bila je povezana s radom u Privrednoj komori Hrvatske (sada: Hrvatskoj gospodarskoj komori). Na velikom savjetovanju pod nazivom: "Privredni razvoj i čovjekova radna i životna okolina" u Varaždinu, 20.-22. studenog 1978., na kojem su sudjelovali svi stručnjaci u SR Hrvatskoj, stručnjaci iz ostalih republika i pokrajina i iz Federacije, ovaj autor podnio je referat pod nazivom: "Temelji pravnog uređivanja zaštite radne i životne okoline".

Tada je bilo prevladalo mišljenje da sve zaštite treba okupiti pod novim pojmom "radne i životne okoline", jer je zaštita čovjekove okoline već tada bila nadvladala zaštitu na radu, a 1973. je bila tek i u povoju u svjetskim razmjerima (Stokholmska konferencija UN-a bila je 1972.).

**A NEW INTERPRETATION OF THE LEGISLATION AND REGULATIONS
ON OCCUPATIONAL SAFETY, FIRE PROTECTION
AND ENVIRONMENT PROTECTION (1)**

SUMMARY: The author argues that the laws and regulations governing occupational safety, fire protection and environment protection may constitute penal, petty offence, civil or disciplinary norms and, according to the Constitution, they make a single whole. With the help of these laws and regulations a single system may be created for the protection of the right to living and working safety of citizens and employees.

The author's new and original interpretation brings out the constitutional principles underlying the positive laws, including the right to all forms of protection, regardless of their formal name. He briefly deals with the idea of the single law and explains the process of the law's creation according to legal criteria. Outlined are the specific features of protection in legislation and the need to avoid the petrification of the technical knowledge in formal norms. In conclusion, the author mentions in footnote form the incentives for this type of analysis.

Key words: *interpretation of laws and regulations, occupational safety, fire protection, environment protection*

*Professional paper
Received: 2007-05-30
Accepted: 2007-09-10*