

Branislav Božić i Svetozar Raković
Maj 2025.

Novi paragrafi za efikasniju zaštitu na radnom mestu

*Posle dve godine stupa na snagu novi
Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu*



Impressum

Izdavač

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Kancelarija Beograd
Dositejeva 51/1
11000 Beograd, Srbija

Odgovorna za sadržaj

Kirsten Schönefeld, direktorka
Friedrich-Ebert-Stiftung Beograd
Tel.: +381 11 3283 285
serbia.fes.de

Kontakt

office-serbia@fes.de

Stavovi izneti u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Fondacije Fridrih Ebert.
Komerijalna upotreba materijala koje objavljuje FES nije dozvoljena bez prethodne pisane saglasnosti FES-a. Publikacije FES-a ne smeju se koristiti u svrhe predizbornih kampanja.

Maj 2005

Branislav Božić i Svetozar Raković
Maj 2025.

Novi paragrafi za efikasniju zaštitu na radnom mestu

*Posle dve godine stupa na snagu novi
Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu*

Sadržaj

UVODNE NAPOMENE I STATISTIKA	3
1. NOVI ZAKON O BEZBEDNOSTI I ZDRAVLJU NA RADU	5
1.1. Norme koje treba da zaštite radnika	5
1.2. Odugovlačenje podzakonskih akata	5
1.3. Produženje roka - novi ustupak poslodavcima	6
1.4. Zakon i međunarodna regulativa	6
2. NOVI ZAKON - PODRŠKE I OSPORAVANJA	7
2.1. Ignorisanje sindikalnih predloga	7
2.2. Zakon bez mehanizama	7
2.3. Nejasne nadležnosti i odgovornost	8
3. OCENE STRUČNJAKA	9
3.1. Sigurnost radnika - sporedna tema	9
3.2. Ljudski život kao resurs	9
3.3. Nebriga poslodavaca i države	9
3.4. Osiguranje od nesreća na radu	10
3.5. Softver za prijave povreda radnika	10
3.6. Problem profesionalnih oboljenja	11
4. SUDSKA PRAKSA I NESREĆE NA RADU	13
4.1. Sumorna statistika (ne)pravde	13
4.2. Mane sistema zaštite na radu	13
4.3. Apstraktne norme o odgovornosti	14
4.4. Priznanja krivice i uslovne osude	14
5. BEZBEDNOST NA RADU U ZEMLJAMA EU	15
5.1. Posledice za radnike i preduzeća	15
5.2. Evropska statistika nezgoda na radu	15
IZVORI	16

Uvodne napomene i statistika

U jednom novijem izveštaju Međunarodne organizacije rada (MOR) "Osiguranje bezbednosti i zdravlja na radu u klimi koja se menja", ukazuje se da klimatske promene već uveliko utiču na bezbednost i zdravlje radnika u svim regionima sveta. Procenjuje se da godišnje 18.970 radnih ljudi izgubi život na poslu. Pored toga, svake godine se evidentira 22,87 miliona povreda na radu samo usled izloženosti prekomernoj toploti na radnom mestu. Nešto više od 26,2 miliona ljudi širom sveta žive sa hroničnom bolešću bubrega koja je povezana sa toplotnim stresom na radnom mestu. MOR procenjuje da će više od 2,4 milijarde radnika, odnosno 70 odsto globalne radne snage verovatno biti izloženo prekomernoj toploti u nekom trenutku tokom svog rada.

U pomenutom izveštaju navodi se da su mnoga oboljenja radnika povezana sa klimatskim promenama, uključujući rak, kardiovaskularne bolesti, respiratorne bolesti, disfunkciju bubrega i poremećaje mentalnog zdravlja.

Uticaji klimatskih promena na uslove rada u budućnosti:

- 1,6 milijardi radnika će verovatno biti izloženo UV zračenju, sa više od 18.960 smrtnih slučajeva godišnje usled nemelanomskog raka kože;
- 1,6 milijardi ljudi će biti izloženo zagađenju vazduha na radnom mestu, što može rezultirati sa 860.000 smrtnih slučajeva godišnje u radu na otvorenom;
- Više od 870 miliona radnika u poljoprivredi, verovatno će biti izloženi pesticidima, sa više od 300.000 smrtnih slučajeva godišnje usled trovanja;
- 15.000 smrtnih slučajeva na radu godišnje može biti uzrokovano parazitskim i vektorskim bolestima.

Srbija u neslavnom vrhu Evrope

Prema stopi stradanja radnika Srbija je u samom vrhu Evrope. S obzirom da je prosek na nivou Evropske unije 1,3 smrtnih slučajeva na 100.000 radnika godišnje (podatak za 2022), može se reći da je u Srbiji stanje katastrofalno jer je sa 2.342.244 zaposlenih i 56 poginulih (prema godišnjem izveštaju Inspektorata za rad) kod nas prosek iste 2022. godine bio 2,39 stradalih radnika na 100.000. Gotovo dvostruko više od evropskog proseka.

Gotovo svake godine u Srbiji se ponavlja tragična statistika. U poslednjem petogodištu ukupno je smrtno stradalo više od 240 radnika, prema podacima koje je prenosila Up-

rava za bezbednost na radu na osnovu podataka Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje.

U Srbiji je čak i u toku 2020., prve godine virusne epidemije kovida 19, uprkos smanjenim privrednim aktivnostima na radnom mestu, poginulo 47 osoba. Od ukupnog broja stradalih, trećina je poginula u građevinarstvu, 19 odsto u industriji, 16 procenata u agraru, a isto toliko je stradalih u saobraćaju i skladištenju, podaci su Ministarstva za rad.

Prema dostupnim podacima Ministarstva rada, u 2020. godini broj inspeksijskih nadzora povodom smrtnih i teških povreda na radu smanjen je za 12 odsto u odnosu na 2019., kada su izvršena 33 nadzora povodom smrtnih slučajeva na radu i 16 inspeksijskih kontrola povodom teških povreda na radu sa smrtnim ishodom.

Utvrdeno je da su najčešći uzroci povređivanja nebezbedan rad na visini i na nepropisno montiranim skelama, neorišćenje propisanih sredstava i opreme za ličnu zaštitu na radu, nepropisan rad sa radnom opremom, neosposobljenost radno angažovanih za bezbedan rad, angažovanje znatnog broja lica na „crno“... Ovakav sled uzroka povreda i pogibija ponavljao se i narednih godina.

Kontradiktorne evidencije

Statistika koju je navodila Uprava za bezbednost na radu na osnovu izveštaja poslodavaca je mnogo „povoljnija“ jer je prema drugim izvorima pogibija i povreda na radu zapravo mnogo više, što ukazuje da poslodavci ne obaveštavaju redovno nadležne o svim nesrećama na radu. Tako su godine 2021. poslodavci dostavili Upravi za bezbednost 11.275 izveštaja o povredama na radu. Prema tim podacima bilo je samo 12 smrtnih povreda, teških povreda na radu 1.289, a pri dolasku ili odlasku sa posla još 487, dok je lakših povreda bilo 9.487. Međutim, prema podacima Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO) u periodu januar - decembar 2021. registrovano je čak 45 smrtnih, 3.455 teških i 17.558 lakih povreda na radu.

Godine 2022. poslodavci su dostavili Upravi ukupno 12.692 izveštaja, od toga 11 o smrtnim povredama na radu, 1.127 o teškim i 10.958 o lakšim povredama. Za razliku od te statistike, RFZO je iste godine registrovao 64 smrtna slučaja, 3.472 teške i 18.328 lakih povreda na radu, što ukazuje da je 2022. drastično povećan broj stradalih, i to ne samo zbog velike nesreće u rudniku Soko, kada je poginulo osam rudara.

Zanimljivo je da je Inspekcija rada tokom napred analiziranog perioda 2020 - 2022. u gotovo polovini slučajeva nadzora (obično ih je više od 60.000 godišnje), utvrđivala kršenje propisa o bezbednosti na radu. U tom trogodištu najčešće pogibije su na radu u dubini - kod iskopa temeljnih jama, zatim u radu na visini prilikom pada sa skele, takođe prilikom prolaska ispod tereta na gradilištu i od strujnih udara.

U toku 2023. godine Inspektorat za rad izvršio je 1.039 nadzora povodom prijavljenih povreda na poslu, među kojima su bila 22 smrtna slučaja i 18 teških povreda sa smrtnim ishodom. A poslodavci su te godine prijavili tek 14 smrtnih povreda na radu, 1.308 teških i 11.472 lakih povreda, da bi crna statistika RFZO evidentirala 39 smrti, 3.661 teških i 19.210 lakih povreda.

I na kraju, prema podacima RFZO, 2024. godine registrovano je 46 smrtnih, 4.386 teških i 19.639 lakih povreda na radu, mada su poslodavci već poslovično prijavili manje od četvrtine tih slučajeva: 11 smrtnih povreda, teških 1.127, a lakih 10.958.

Težak put do pravde

Povodom ovogodišnjeg Međunarodnog dana bezbednosti i zdravlja na radu Sindikat "Nezavisnost" je saopštio da je u toku 2024., prema podacima Inspektorata za rad, zapravo čak 59 radnika izgubilo život na radnom mestu ili preminulo od posledica povreda na poslu. Sindikat je istim povodom ponovio svoj stari zahtev da se za nesreće radnika mora snositi odgovornost. Napred pomenuti statistički rasporaci nesumnjivo pokazuju da ni nakon donošenja novog zakona o BZR poslodavci nisu promenili praksu. Naprotiv! Veliki broj povreda se ne prijavljuje inspekciji rada, dok se profesionalne bolesti sistemski ignorišu.

Mali broj firmi snosi posledice za teške povrede radnika koje im menjaju život iz korena - pored fizičkih tegoba, imaju i ozbiljne psihičke probleme, pokazatelji su jednog istraživanja BIRN-a. U istom tekstu navodi se da radnici, sindikalni predstavnici i stručnjaci za radno pravo smatraju da se država blago odnosi prema poslodavcima koji profit i smanjenje troškova poslovanja stavljaju ispred zdravlja i bezbednosti. Takvu praksu poslodavaca ilustruju smanjena ulaganja u bezbednost, korišćenje starih i dotrajalih mašina i nedostatak radnih obuka. Poslodavci uz to propisuju previsoke radne ili proizvodne norme i prekovremeni rad u repetativnim poslovima koji radnike čine preumornim da bezbedno obavljaju poslove. Ne retko, poslodavci praktikuju nagrađivanje kontinuiranog rada, bez korišćenja prava na bolovanje ili plaćeno i neplaćeno odsustvo, što takođe povećava rizike za nezgode na poslu.

Radnicima stradalim na poslu neretko je ugrožena i finansijska egzistencija jer država ne priznaje delimični invaliditet, a odštete od poslodavaca se dobijaju teško i veoma retko - u dugim, iscrpljujućim sudskim postupcima.

Monografija „Krivična dela u oblasti rada“ (2023., autori dr Mario Reljanović i dr Slađana Jovanović), navodi da samo tri od sto odgovornih lica u krivičnom postupku za smrt radnika bude kažnjeno kaznom zatvora. Studija ukazuje da se samo u 14% slučajeva stradanja radnika pokrene krivični postupak koji na kraju dovede i do osude lica. Dakle od 7 osoba koje su odgovorne za pogibiju radnika samo se jedna pojavi pred sudom u krivičnom postupku. A samo jedna od 33 procesuiranih osoba biva osuđena na kaznu zatvora – i to po pravilu kratkotrajnu, u najvećem broju slučajeva od 6 do 12 meseci.

1.

Novi zakon o bezbednosti i zdravlju na radu

1.1. Norme koje treba da zaštite radnika

Republika Srbija je pre dve godine, 7. maja 2023. dobila novi Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, nakon 18 godina trajanja prethodnog zakona. Pripreme nacрта i predloga novog zakona bile su deo Akcionog plana za usaglašavanje sa poglavljem 19 u pregovorima za pristupanje Evropskoj uniji. Usaglašavanje sadržaja novog zakona koji je predložilo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalne pitanja (u nastavku Ministarstvo rada) sa sindikatima i stručnjacima iz ove oblasti trajalo je četiri godine. Doduše, u vreme epidemije kovida 19, više puta je odlagano finiširanje zakona, uz velike primedbe sindikalnih predstavnika u Radnoj grupi za uobličavanje Predloga, jer su predstavnici države, tačnije Ministarstva rada, uglavnom zanemarivali njihove predloge, o kojima će u nastavku ove analiza govoriti sami sindikalci.

U višegodišnjem usaglašavanju o novom zakonskom predlogu, sindikati nisu dobili obrazloženje za donošenje tog pravnog akta, kao ni analizu o primeni prethodnog zakona. Kako su tada medijima govorili sindikalni članovi Radne grupe, njima je rečeno da se novim predlogom zakona vrši dodatno usaglašavanje sa Direktivom EU 391/89, te da je prethodni zakon prevaziđen, bez ikakvih analiza ili pokazatelja.

Kada je u Skupštini RS usvojen Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, odmah je saopšteno da će on imati odloženo dejstvo dve godine, pre svega zbog poslodavaca kojima je ostavljeno vreme da implementiraju nove norme i pravilnike. Zakonu je, istine radi, odloženo dejstvo i zbog države koja je u tom periodu trebalo da pripremi i usvoji sva neophodna prateća podzakonska akta.

Ministarstvo rada, u svojstvu predlagača Zakona o BZR, objašnjavajući zakonske novine, navodilo je nove pojmove kao što su radna sredina, radilište, rad na visini, rad u dubini, ozbiljna, neizbežna i neposredna opasnost, radno mesto sa povećanim rizikom, rad od kuće, rad na daljinu...

Isticali su i da se novim paragrafima uvećavaju kompetencije stručnjaka za bezbednost i zdravlje na radu i uvodi licenciranje fizičkih lica koji obavljaju poslove u oblasti BZR, njihovo kontinuirano stručno usavršavanje...

Precizirane su i obaveze poslodavaca u građevinarstvu, kao jednoj od najrizičnijih delatnosti. Na primer, ukoliko radovi traju duže od tri dana u kontinuitetu, poslodavac će biti dužan da izradi propisan elaborat o uređenju gradilišta i da početak obavljanja poslova prijavi nadležnoj inspekciji rada.

Pored toga što je obaveza poslodavca da zaposlenom izda na upotrebu ličnu zaštitnu opremu u skladu sa aktom o proceni rizika, propisana je i njegova obaveza da lična zaštitna oprema bude u ispravnom stanju i da sprovede obuku za njeno pravilno korišćenje.

Novina u odnosu na važeći zakon je i obaveza poslodavca da zaposlenog na njegov zahtev uputi na lekarski pregled koji odgovara rizicima na radnom mestu u redovnim intervalima, a najkasnije pet godina nakon već uobičajenog prethodnog pregleda.

Važne zakonske novine odnose se i na obaveze poslodavca da zbog efikasnije zaštite zaposlenih izda dozvolu za rad pri obavljanju određenih visokorizičnih poslova (radovi na visini, u dubini, u skučenom prostoru, u potencijalno eksplozivnim atmosferama...).

Inspektori rada su dobili veće nadležnosti da zabrane rad na privremenim ili pokretnim gradilištima u trajanju od tri, odnosno 15 ili 30 dana, zavisno od utvrđenih okolnosti koje dovode do ugrožavanja bezbednosti i zdravlja radnika na gradilištu. Pri tome, inspektor je dužan da zabranu rada javno istakne na gradilištu.

Novim zakonom pooštrene su kazne. Novina u odnosu na važeći zakon je propisivanje novčanih kazni u fiksnom iznosu: maksimalna kazna je povećana sa 1.000.000 na 2.000.000 dinara.

1.2. Odugovlačenje donošenja podzakonskih akata

Podzakonski propisi u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu su dosta kasnili, da bi u septembru prošle godine Vlada RS usvojila Uredbu o izmenama i dopunama Uredbe o bezbednosti i zdravlju na radu na privremenim i pokretnim gradilištima. Osnovno obrazloženje je da novi propisi imaju za cilj unapređenje bezbednosti i zdravlja zaposlenih i drugih lica na gradilištima.

Osnovne izmene i dopune Uredbe odnose se na propisivanje roka u kome je investitor, odnosno zastupnik investitora, dužan da upozna koordinatorku za izvođenje radova sa uvođenjem poslodavca ili drugog lica, a to bi bilo najkasnije sedam dana pre početka njihovog rada na gradilištu.

Koordinator za bezbednost i zdravlje na radu, u skladu sa ovim izmenama, ima mogućnost da odlučuje o tehničkim, tehnološkim, kao i o organizacionim rešenjima, radi planiranja različitih elemenata ili faza radova koji treba da se izvode istovremeno ili jedan za drugim.

Pored ove uredbe, doneta su i nova podzakonska akta koja dodatno uređuju oblast bezbednosti i zdravlja na radu:

- Pravilnik o načinu i postupku procene rizika na radnom mestu i u radnoj sredini;
- Pravilnik o postupku pregleda i provere opreme za rad, pregledu i ispitivanju električnih i gromobranskih instalacija, kao i ispitivanju uslova radne sredine;
- Pravilnik o načinu izdavanja, obnavljanja ili oduzimanja licenci za obavljanje poslova u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu;
- Pravilnik o programu i načinu polaganja stručnog ispita za obavljanje poslova bezbednosti i zdravlja na radu i poslova odgovornog lica;
- Pravilnik o izgledu značke i odgovarajuće vrste odeće, obuće i opreme inspektora rada.

Novim Zakonom o BZR propisane su značajne novine, posebno nove obaveze za poslodavca, kao i promene u organizaciji i sprovođenju mera za bezbedan rad. Uz to su neke odredbe starog zakona dodatno precizirane i detaljnije objašnjene. Predstavićemo nove ključne norme, ponegde u poređenju sa starim paragrafima, kako bi ukazali na promene i predviđene obaveze poslodavaca i ostalih učesnika (inspekcije, predstavnici zaposlenih...) u osiguravanju bezbednih uslova rada.

Mađu najvažnijim novinama zakona su: nove definicije, opšti akti poslodavca, nove obaveze poslodavca, imenovanje savetnika, odnosno saradnika za BZR, prijava radova, uloga medicine rada, registar povreda na radu, obuka za bezbedan rad, dozvola za rad, evidencija radnih mesta sa povećanim rizikom, zabrana rada na gradilištu, oštrije kaznene odredbe...

Najvažnije teme u primeni Zakona o BZR su jasnije definisana prava, obaveze i odgovornosti poslodavca i zaposlenih, procena rizika konkretne radne pozicije i evidentiranje radnih mesta sa povećanim rizicima, osposobljavanje za bezbedan rad, upućivanje na lekarske preglede, obezbeđenje i zaduženje ličnih zaštitnih sredstava. Takođe su značajno važni kontrola i nadzor nad radom zaposlenih, postupanje u slučaju opasnosti po život i zdravlje zaposlenih, te zabrana rada. Propisani su i postupak u slučaju povrede na radu, prijava takve povrede i obaveza izrade izveštaja o povredi. Kao starim i novim zakonom propisane su prekršajne i krivične sankcije u slučaju povrede, dok su novčane kazne značajno povećane. Zakonska novina je Vodič za bezbedan i zdrav rad od kuće.

1.3. Produženje roka - novi ustupak poslodavcima

Na inicijativu Privredne komore Srbije i Unije poslodavaca Srbije da se poslodavcima koji su dužni da organizuju svoje poslovanje u skladu sa ovim zakonom, produži rok utvrđen članom 111. stav 7. Zakona o BZR, Ministarstvo za rad je donelo:

- Pravilnik o izmenama Pravilnika o načinu vođenja i rokovima čuvanja evidencija u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu;
- Pravilnik o izmenama Pravilnika o načinu i postupku procene rizika na radnom mestu i u radnoj sredini;
- Pravilnik o izmenama Pravilnika o postupku pregleda i provere opreme za rad i pregleda i ispitivanja električnih i gromobranskih instalacija i ispitivanja uslova radne sredine; i
- Pravilnik o izmenama Pravilnika o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad na visini.

Izmenama navedenih pravilnika produžava se rok u kome su poslodavci dužni da svoje poslovanje usklade sa odredbama ovih pravilnika i to do 1. januara 2026. godine. Ministarstvo za rad je apelovalo na poslodavce da u što kraćem roku usklade svoje poslovanje sa novim propisima o bezbednosti i zdravlju na radu.

1.4. Novi zakon i međunarodna regulativa

Koordinator Međunarodne organizacije rada za Srbiju dr Jovan Protić, za potrebe ove analize podseća da između 190 konvencija MOR-a postoji određen broj njih, za koje su sve članice saglasne da su fundamentalno značajne za svet rada. To znači i da svaka članica Ujedinjenih nacija treba da ih ratifikuje.

“Bilo je osam fundamentalnih konvencija iz oblasti rada, počev od zabrane prisilnog rada, zatim zabrane dečijeg rada i diskriminacije, te zabrana sprečavanja slobode udruživanja i kolektivnog pregovaranja i slično. Međutim, pod uticajem pandemije, poraslo je i shvatanje o značaju bezbednosti i zdravlja na radu. Zato je 2022. Međunarodna konferencija rada izglasala da dve već postojeće konvencije, pod brojem 155 i 187 budu unapređene u značajne i fundamentalne konvencije. Srbija je kao država članica još u vreme SFRJ ratifikovala fundamentalne konvencije, tako da je sada u obavezi da redovno izveštava MOR o tome kako se na njenoj teritoriji one primenjuju i da usaglašava zakone u skladu sa njima”, ističe Protić.

Indikativno je to što država Srbija novi Zakon o BZR do danas nije prosledila Međunarodnoj organizaciji rada kako bi se ocenilo da li je i u kojoj meri usklađen sa pomenutim konvencijama. Zato, prema rečima Protića, MOR još nema odgovor na to pitanje! U međuvremenu, kancelarija MOR-a u Srbiji je od 1. aprila ove godine započela dvogodišnji projekat o bezbednosti na radu, u čijem okviru će se detaljnije sagledati novi zakon iz ugla međunarodnih konvencija, o čemu će biti obavestena Uprava za BZR, ali i šira javnost.

2.

Novi zakon - podrške i osporavanja

2.1. Ignorisanje sindikalnih predloga

U centrali Ujedinjenih granskih sindikata „Nezavisnost“ smatraju da je dobro što je posle bezmalo dve decenije usvojen novi Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu iako neke njihove predloge, usaglašene sa drugim reprezentativnim sindikatom (Savez samostalnih sindikata) zakonodavac nije prihvatio. Prema rečima Dragice Mišljenović, više savetnice za zakonodavno-pravna pitanja u „Nezavisnosti“, dva sindikata će nastaviti da insistiraju da se u zakon kad-tad ugrade glavni sindikalni zahtevi: da se uvede pozicija koordinatora za BZR na nacionalnom i regionalnom nivou, kao i da se propiše obaveza preduzeća sa više od 50 zaposlenih da formiraju odbore za bezbednost i zaštitu na radu.

Njen kolega Saša Dimitrijević, stručni saradnik za bezbednost i zdravlje na radu u „Nezavisnosti“ ukazuje da ni stari zakon o BZR nije bio loš, ali da je „generalno problem primene propisa pa se norme često menjaju i donose nove zbog nemoći države i celog sistema da sprovede postojeće zakone i druge propise“.

Dimitrijević podseća da je od donošenja zakona do njegove pune primene trebalo usaglasiti podzakonska akta, a možda i neke druge zakone. Istovremeno je taj period od dve godine zamišljen i kao rok za pripremu poslodavaca za njihove nove obaveze u oblasti BZR, ali da danas niko pouzdano ne zna da li su oni to vreme iskoristili kako je to zakonodavac propisao.

Naš sagovornik smatra da će biti problema i u sprovođenju odredbi koje se odnose na kategoriju samozaposlenih lica, koji su u dvostrukoj ulozi - istovremeno kao poslodavac i kao zaposleni. „Nezavisnost“ je zastupala stav da je status samozaposlenih trebalo prvo urediti „krovnim“ Zakonom o radu pa tek onda hijerarhijski nižim zakonima i drugim propisima. Ovako, smatra Dimitrijević, biće vrlo teško u praksi primeniti odredbe o obavezama i odgovornosti samozaposlenih u oblasti BZR.

Sindikati kao i pojedini predstavnici struke bili su skeptični i prema odredbama novog zakona koje uvode licenciranje kadrova za poslove BZR. U „Nezavisnosti“ se pribojavaju da se time otvara prostor za nove razne agencije čime bi se nepotrebno umnožio broj aktera u oblasti ZBR, kao i da će se realizacijom obuka i licenciranja pospešiti „suva“ papirološka forma bez suštine. To bi moglo dodatno da iskomplikuje odnose u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, umesto da se ona učini efikasnijom i učinkovitijom za radnike.

Saša Dimitrijević napominje da je, uprkos svim manama i sumnjama u nove propise, najbitnije da funkcioniše pravna država, odnosno sudska praksa, koja je do sada veoma često bila naklonjenija poslodavcima nego oštećenim radnicima. Posebno u pogledu utvrđivanja realne odgovornosti poslodavaca za smrtnu slučajevima i povrede na radnom mestu.

„Kada niko ne bude optužen i osuđen zbog propusta ili nemara, kao što se dogodilo na kraju tužilačkog postupanja zbog tragedije u rudniku Soko, ne vrede nikakvi zakoni“, napominje Dimitrijević. Dodaje da ukoliko se nastavi takvo sudsko poimanje odgovornosti čak i u najtragičnijim nesrećama na poslu, neće mnogo koristiti ni nove norme o bezbednosti i zdravlju na radu.

2.2. Zakon bez mehanizama

Saša Torlaković, predsednik Sindikata radnika građevinarstva i industrije građevinskog materijala pri Savezu samostalnih sindikata Srbije, koji je bio član Radne grupe za izradu Predloga novog zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, tokom 2021. i 2022. godine upozoravao je da ne vredi nikakav novi zakon ako se ne sprovede sve ono što bi omogućilo da on deluje.

Torlaković za potrebe ove analize podseća na tadašnje primedbe, ali i aktuelne teškoće u sprovođenju Zakona. Pre svega, navodi da se danas najveći broj povreda na radu dešava kod podizvođača kod kojih je slaba organizacija posla, a radnici se dovode „sa ulice“.

„Sindikat je još pre izglasavanja novog zakona, izrazio zabrinutost zbog odlaganja njegove pune primene, smatrajući da je period od dve godine predug, posebno zbog velikog broja povreda i smrtnih slučajeva zaposlenih, naročito u građevinarstvu. Kako se u međuvremenu videlo, podzakonska akta su kasnila, a donošenje nekih je još produženo, što nam govori da formalni predlagači i nadležni u institucijama nisu bili dovoljno spremni za obećanu i potrebnu implementaciju“, ukazuje Torlaković, uz napomenu da su reprezentativni sindikati i stručnjaci stalno upozoravali na nedostatak mehanizama za sprovođenje zakona.

Primena Zakona o BZR će prvo biti otežana zbog nedovoljnih kapaciteta Inspektorata rada i slabih mehanizama kontrole. Poslodavci često ne poštuju propise, a inspekcija rada i dalje nema dovoljno kadrova da obezbedi efikasnu kontrolu, navodi on.

Kada je reč o predlozima sindikata koji su mogli značajno da poboljšaju Zakon, Torlaković podseća na odbijanje predloga o uvođenju sindikalnih koordinatora za oblast zaštite, bezbednosti i zdravlja na radu. Naime, sindikati su predlagali uvođenje nacionalnih i regionalnih koordinatora koji bi pomagali inspekciji rada u nadzoru. Međutim, predlog nije prihvaćen, uz obrazloženje da bi takva lica zadirala u nadležnosti inspekcijских službi.

Slična mera koja bi pomogla u primeni zakona i doprinela njegovoj efikasnoj primeni bio je predlog o obavezi formiranja odbora za bezbednost i zdravlje na radu u preduzećima sa 50 i više zaposlenih, ali ni to nije prihvaćeno, bez uverljivog obrazloženja.

„Nije prihvaćen ni sindikalni predlog o učestalijim lekarskim pregledima. Predlagali smo da se lekarski pregledi na teret poslodavca obavljaju makar jednom u dve godine, smatrajući da je predloženi period od pet godina predug i da ne obezbeđuje adekvatnu zaštitu zdravlja radnika”, objašnjava Torlaković.

Nakon svega, i dugo očekivane pune primene Zakona o BZR, uprkos određenim pozitivnim aspektima novih paragrafa, Savez samostalnih sindikata smatra da bez konkretnih mehanizama za sprovođenje propisanih obaveza i jačanja uloge radničkih predstavnika zakon neće značajno unaprediti bezbednost i zdravlje na radu u Srbiji.

2.3. Nejasne nadležnosti i odgovornost

A u oblasti zdravlja, nedovoljno precizna definicija nadležnosti, nedovoljno jasno utvrđeni kriterijumi, nejasno definisana odgovornost za nastale troškove utvrđivanja profesionalne bolesti i pre svega neprijavljivanje profesionalnih oboljenja Upravi za bezbednost i zdravlje na radu, rezultiraju iznenađujuće niskim brojem evidentiranih profesionalnih bolesti.

„Kada se dokaže da je neko oboljenje u svetskoj literaturi definisano kao profesionalno oboljenje, potrebno je da se ono automatski uvrsti na listu profesionalnih bolesti i u Srbiji. Prema sada važećim propisima, ostavljeno je lekaru u domu zdravlja (primarni nivo zdravstvene zaštite), da prepozna da li se neko razboleo radeći svoj posao, po opštim kriterijumima koje svako može tumačiti proizvoljno, a sada praktično nikako“, ukazuje Torlaković.

Komentarišući to što je u javnosti sve manje informacija iz ove oblasti, odnosno da se iz Ministarstva rada, Inspektorata i Uprave za bezbednost retko ko oglašava tim povodom, naš sagovornik navodi da i sindikat potrebne informacije dobija na osnovu zahteva i da je neophodno da ubuduće i šira javnost bude potpunije informisana o dešavanjima u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu.

3. Ocene stručnjaka

3.1. Sigurnost radnika kao sporedna tema

Generalno, stručnjaci za radno pravo i srodne teme smatraju da sindikati, poslodavci i država moraju da budu usmereni na konkretna normativna rešenja čija bi primena unapredila sumornu praksu u oblasti bezbednosti na radnom mestu. Da li je to moguće učiniti reorganizacijom, većim kaznama i preventivnim merama, na kojima se umnogome zasniva novi zakon, ostaje da se vidi. Izvesno je, međutim, da već prvu ozbiljnu prepreku za implementaciju zakonskih novina predstavlja činjenica da je u Srbiji registrovano blizu 400 hiljada privrednih subjekata koje kontroliše tek nekih 250 inspektora rada! To praktično znači da jedan inspektor „pokriva“ više od 1.550 preduzeća, što mnogi smatraju „nemogućom misijom“.

Podatak da je Srbija u samom vrhu Evrope po broju stradalih radnika nameće logično pitanje - zašto? Zašto je zdravlje i sigurnost radnika u Srbiji tek uzgredna ili sporedna tema?

Odgovarajući na pomenuta pitanja Vladimir Simović iz Centra za politike emancipacije ukazuje da je Srbija „zemlja koja i dalje svoju privredu zasniva na privlačenju stranih direktnih investicija“, te da „država čini sve da udovolji vlasnicima kapitala - oslobađa ih poreza, carina, daje im besplatno zemljište, priključke za struju i vodu, a ponekad čak i gradi cele fabrike“.

Dodaje da su najveća povlastica svakako novčane subvencije koje dostižu cifru i do nekoliko desetina hiljada evra po zaposlenom radniku ili radnici.

„Kada država toliko daje vlasnicima kapitala, teško da možemo očekivati da ih ograniči u segmentu radnih prava. Ovo imamo priliku da vidimo i kroz izmene radnog zakonodavstva koje u potpunosti, godinama unazad, idu isključivo u pravcu toga da zadovolje interese i zahteve privatnih, pre svega stranih kompanija. Paralelno, imamo situaciju da u Socijalno-ekonomskom savetu nema predstavnika stranih kompanija, što upotpunjuje sliku njihove zaštićenosti jer - zašto bi oni uopšte o bilo čemu i pregovarali kada se nalaze u poziciji moći“, izjavio je Simović u intervjuu za portal Nezavisnost.org.

3.2. Ljudski život kao resurs

Prema rečima Simovića, takva državna strategija privlačenja stranih investicija daje sasvim obrnute rezultate: „nije kapital tu zbog nas, nego smo svi mi tu samo da bismo zado-

voljili interese kapitala“. On navodi da u takvom društveno-ekonomskom kontekstu „ljudi i ljudski životi postaju isključivo (potrošni) resurs“.

Centar za politike emancipacije čiji je fokus zaštita i poštovanje radnih prava, što uključuje i bezbednost na radnim mestima, oglašavao se više puta povodom pogibija zaposlenih na njihovim radnim mestima. Jedan od takvih slučajeva dogodio se u fabrici Leoni u Kraljevu krajem februara 2023. godine: radnica Danka Ranković preminula je četiri dana nakon povrede na poslu. Dok su mediji prenosili navode radnika te fabrike da trpe velike pritiske tokom rada i da im smene često traju i po 10 sati, iz kompanije su sve negirali. Saopštili su da je radnica zadobila povrede na radu „prilikom slučajnog spoticanja i pada“!

„Problem sa ovom, a i mnogim drugim fabrikama, jeste u tome što poslodavci koriste zakonsku mogućnost preraspodele radnog vremena. Sve je po zakonu, a ljudi nedeljama rade šezdesetočasovne radne nedelje. Takav tempo rada je nehuman i dovodi do iscrpljivanja, hroničnog umora, ali i mnogih drugih posledica po zdravlje radnika i radnica. Dodatno zabrinjava to što iz svedočenja radnika i radnica fabrike Leoni možemo zaključiti da mnogi od njih i ne znaju da je poslodavac uveo preraspodelu radnog vremena, pa je pitanje i da li je ona uvedena u skladu sa zakonom... Prema svedočenjima radnika postoje i problemi sa smenskim radom gde su ljudi kontinuirano radili u noćnoj smeni. Sve to treba istražiti i utvrditi da li je bilo kršenja Zakona o radu u delu koji reguliše noćni rad i rad u smenama. Stanje je alarmantno i to ne samo u ovoj fabrici, već generalno, a značajan pojačivač jeste i sam Zakon o radu koji je izmenama prethodnih godina otvorio prostor za intenzivniju eksploataciju radnika i radnica što vlasnici preduzeća obilato koriste“, ocenio je Vladimir Simović.

3.3. Nebriga poslodavaca i države

Stručnjak za radno pravo, naučni saradnik beogradskog Instituta za uporedno pravo dr Mario Reljanović u razgovoru za portal Nezavisnost.org povodom njegovog istraživanja (koautorstvo sa dr Slađanom Jovanović) o sudskoj praksi u procesuiranju odgovornih za nesreće na radu, kao svoj najjači utisak navodi saznanje o tome koliko je jeftin život radnika.

„Najlošiji utisak je povodom nesreća na radu koje su direktno povezane sa grubim odsustvom ili nepoštovanjem mera bezbednosti i zaštite na radu od strane poslodavca, a koje su završile sa smrtnim ishodom, pogibijom radnika. U

takvim slučajevima postoji neverovatno nerazumevanje za odgovornost poslodavca, odnosno odgovornog lica kod poslodavca, i u ogromnom broju se krivični postupci završe uslovnom osudom, ili čak bez osude. Ovo dovodi do neverovatnog zaključka da je zbog postupanja javnog tužilaštva i suda, život radnika veoma lako ugasiti, a da zbog toga niko ne odgovara“, kazao je Reljanović.

On objašnjava da je u pitanju nužna posledica ekonomske politike države koja „trkom do dna“ ne može da privuče odgovorne, savesne poslodavce koji će svojim radnicima dati uslove višestruko povoljnije od minumuma propisanog zakonima.

U tekstu „Tri od sto“ objavljenom na portalu Peščanik, pozivajući se na podatke iz godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku o punoletnim počiniocima krivičnih dela za period od 2017. do 2021. godine, Reljanović navodi da je u tom periodu bilo 4.170 nezgoda na poslu sa težom telesnom povredom i 263 nesreće sa smrtnim ishodom.

“U istom periodu za krivično delo iz člana 169. Krivičnog zakonika ‘Nepreduzimanje mera zaštite na radu’ osuđeno je jedno lice. Za krivično delo ‘Izazivanje opasnosti neobezbeđenjem mera zaštite na radu’ osuđeno je devet lica i za krivično delo iz člana 288. Krivičnog zakonika (‘Teška dela protiv opšte sigurnosti’) osuđeno je 45 lica“, piše Reljanović otkrivajući surovu istinu o nesigurnoj poziciji radnika direktno uzrokovanoj nebrigom poslodavaca i države.

3.4. Osiguranje za nesreće na radu

Dr Jovan Protić, koordinator Međunarodne organizacije rada za Srbiju, komentarišući veliki broj primedbi sindikata i stručnjaka tokom usaglašavanja zakona, kaže da ga nije iznenadilo to što nadležno ministarstvo za to nije mnogo marilo, jer se sve dešavalo u specifičnom periodu, mada to ne bi trebalo da bude opravdanje. Naime, zakon je pisan najviše 2021. i 2022. godine, ulazio u parlament i bio vraćan zbog prevremenih izbora i epidemije korone, tako da je usvojen tek 2023, pri čemu je ostala osnovna smernica da se on usaglasi sa direktivama EU i konvencijama UN.

Protić za potrebe ove analize ističe da bi fokus trebalo usmeriti na izradu još jednog zakona, bez kojeg navedeni ZBR nema šansu da pokaže veće domete. Reč je zakonu o osiguranju zbog povreda na radu, za koji su još 2018. i 2019. počele neke pripremne aktivnosti, ali je sve ubrzo stopirano jer nije bilo saglasnosti o tome da li će radnike osiguravati i obeštćivati privatne firme ili neki državni fond.

“Tadašnja postavka sistema osiguranja bila je očigledno pogrešna i nije bila u skladu s našim preporukama da se to uradi putem jedne budžetske linije ili posebnog fonda, a ne da se zasniva na privatnim osiguravajućim kućama. Ministarstvo finansija je tada stopiralo dalju izradu zakona i to još pre epidemije Kovid-19“, navodi Protić.

U projektnom zadatku Kancelarije MOR-a u Srbiji je sada izrada nacрта tog zakona, u skladu s najboljim međunarodnim praksama, koji će biti predat Vladi, odnosno Upravi za bezbednost i zdravlje na radu. Protić smatra da će verovatno i u narednom periodu glavni problem biti u vezi sa potencijalnim državnim fondom, odnosno budžetskom linijom za obeštećenja povređenih radnika.

“Mislimo i dalje da nije nikakav problem da se formira posebna jedinica, koja može da bude jako mala, sa direktorom i desetak zaposlenih, na primer. Bitno je to da sredstva putem te jedinice budu brzo i efikasno na raspolaganju radnicima koji pretrpe teške povrede na radu, da bi se brzo kompenzovali njihovi opravdani zahtevi, a ne da se kao sada to čini putem tužbi i sudova, što onda traje unedogled“, objašnjava Protić.

„Drugi važan razlog za formiranje posebnog fonda ili budžetske linije jeste da mala preduzeća ne budu imala teškoće ili čak bankrotiraju usled tereta novčanih presuda za odštete ili lečenje povređenih u nezgodama na radu. Naime, ukoliko bi se novim zakonom o osiguranju osnovao poseban odštetni fond, ultimativno bi mogao da se napravi sistem ‘bonus malus’, kao za kasko osiguranje kod automobila“, navodi Protić. Ukazuje da bi to značilo, na primer, da firma koja ove godine nije imala nijednu povredu na radu naredne godine plaća manje osiguranje, dok bi za preduzeća koja imaju više povreda “tarifa” išla na gore.

Naš sagovornik ukazuje da ostaje ključno pitanje da li će se novi fond finansirati postojećim ili nekim dodatnim doprinosima.

“Ako bi to bilo iz postojećih doprinosa, ne verujem da bi bilo primedbi, a ako bi bilo iz novih, to bi poslodavcima predstavljalo dodatno opterećenje i sigurno bi bilo otpora. Mada, da sam ja u koži malih preduzeća koja imaju aktivnosti sa povišenim nivoom rizika ne bih se protivio toj ideji, jer na taj način štitim i sebe od potencijalnih velikih troškova ili čak bankrotstva zbog isplata odšteta“, ističe Protić.

3.5. Softver za prijave povreda radnika

Jovan Protić navodi i da bi za delotvornije sprovođenje novog Zakona o BZR trebalo napraviti softversko rešenje za prijavljivanje povreda na radu. Ukazuje da treba uveriti poslodavce da se njima zaista isplati da ulaže u prevenciju. Takođe, treba da shvate da će svaka povreda neizbežno biti prijavljena tako što će lekar koji prvi vidi povređenog radnika to uneti u softver. Onda bi inspekcija išla na lice mesta, posebno ukoliko poslodavac eventualno negira da je bila povreda na radu.

Predstavnik MOR-a navodi da je jedno istraživanje još pre desetak godina pokazalo da se značajan deo troškova povreda na radu prevladjuje na državu, tako što se poslodavac dogovori s radnikom, ili ga uslovi da prijavi da se

povredio kod kuće a ne na poslu, kako bi troškove umesto poslodavca snosio Republički fond zdravstvenog osiguranja. Taj iznos je po procenama MOR-a od 2012. prosečno iznosio oko 15 miliona evra godišnje, što je velika suma, jer se u takvim slučajevima obično radi o lakšim povredama.

Protić podseća da inspekcija rada izlazi na uviđaje samo za smrtno, teške i kolektivne povrede, tako da njima ove lake povrede, iako predstavljaju ozbiljne troškove za državu, uopšte nisu u fokusu. Između ostalog i zbog toga postoje očigledne razlike u podacima između RFZO, Uprave za BZR i Inspektorata rada

3.6. Problem profesionalnih oboljenja

Dr Petar Bulat, profesor medicine rada na Medicinskom fakultetu u Beogradu i stručnjak Instituta za medicinu rada ističe za potrebe ove analize da se od novog Zakona o BZR mogu očekivati pravi efekti tek kada sva podzakonska akta i pravilnici koje će morati da primenjuju poslodavci, uskoro ili do kraja godine stupe na snagu.

„Ovim zakonom su ipak u startu neke stvari bitno poboljšane, kada je reč o bezbednosti na radu i mogućem narušavanju zdravlja, jer su definisane oblasti i radna mesta sa povećanim rizikom. Ako gledamo iz ugla dosadašnje prakse gde, na primer, poslodavci organizuju poslove tamo gde se radi sa kancerogenim materijama i to ne proglašavaju radnim mestima sa povećanim rizikom, onda je veoma dobro to što su taj i ostali problemi rešeni ovim zakonom, jer su pobrojana sva takva radna mesta, kao što su rad na visini, u dubini ili sa opasnim materijama“, navodi naš sagovornik.

Pojašnjava da su poslodavci ranije, čak i realno na najopasnijim radnim mestima, na primer na visini, mogli da procene kako im volja i da takav posao nema povećan rizik. Sada se to potpuno izbegava i za sva pobrojana rizična radna mesta se zna ko i kako može i sme da radi. Time se značajno predupređuju moguće nesreće na radu i povrede u zavisnosti od zdravlja i fizičke spremnosti radnika. Praktično, taj lični zdravstveni faktor je veoma bitan i poslodavci više ne mogu da ga zanemaruju, a ako to učine sankcije su mnogo veće, kaže prof. Bulat i navodi primer kako je to izgledalo dosad u praksi.

„Imao sam lično slučaj da sam bio u fabrici gde je bila ogromna buka, preko 107 decibela, a radnicima je rečeno da nijedno radno mesto nije sa povećanim rizikom. Kada sam pitao kako je to moguće, rečeno mi je da je posloводство podelilo antifone koji navodno skidaju 27 decibela buku, i onda to više nije rizično. A niko se nije upitao da li ti antifoni zaista mogu to da postignu, niti se proverava da li radnici stalno i na pravilan način koriste antifone i ispada da njihova radna mesta nisu bila sa povećanim rizikom. Sličnih primera u različitim oblastima proizvodnje je bilo sija-set, tako da je ovim zakonom urađen dobar posao odredbama za radna mesta sa povećanim rizikom“, navodi dr Petar Bulat.

Kada je reč o još nekim pozitivnim novinama u regulativi, on misli da je dobra stvar i to što je zakonodavac predvideo obavezu da sada poslodavci moraju da sprovedu obavezne preglede i za zaposlene koji nisu na radnim mestima sa povećanim rizikom, i to najmanje jednom u pet godina.

Važno je i to što je podzakonskim aktima, konkretno pravilnicima koje je donelo Ministarstvo za rad, poboljšano postupanje u različitim oblastima za rad u okruženju opasnih materija u skladu sa evropskim uredbama. Konkretno, to su pravilnik o radu sa opasnim hemijskim materijama, onda sa kancerogenim i mutagenim agensima, uredba o azbestu i slično. Tu je ipak važno redovno usklađivanje sa EU, jer Unija neprestano donosi nova rešenja, u smislu novih graničnih vrednosti, novih pravila i postupanja.

To nije teško ni pratiti i prevideti izmene, navodi profesor, jer EU najavljuje godinama unapred te novine, kao što je sada slučaj za izloženost olovu, gde se od 2029. godine značajno spušta granična vrednost.

„Ono što je ostalo problematično, generalno gledano kod zdravlja na radu, a što nije rešeno novim zakonom, niti se on time bavi, jeste potpuna neuređenost oblasti profesionalnih oboljenja. Mislim da je tu situacija, ne mogu da kažem gora, ali je ista kao i prethodnih godina kada su se slučajevi takvih bolesti godišnje mogli nabrojati prstima jedne ruke. Novi zakon to uopšte ne reguliše, niti je izgleda bila namera da se to učini, već je sve ostalo na osnovu Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju“, navodi dr Bulat.

Naš sagovornik napominje da je nekad medicina rada bila prepoznata u društvu, dok su poslodavci bili zainteresovani za zdravlje zaposlenih, ali ne samo zbog zakona već i zbog boljeg učinka radnika i manjih troškova u slučaju bolovanja i povreda. Sada nije takav slučaj, naprotiv.

Kada je reč o potrebi donošenja zakona o osiguranju radnika, prof. Bulat smatra da će tu biti veoma važno da li će se njima regulisati prijave i odštete samo za povrede na radu ili će uključiti i profesionalne bolesti.

„U prethodnom pokušaju izrade takvog zakona nadležni su razmatrali samo vajantu za povrede na radu, što mislim da nije dovoljno, pogotovo znajući kakva je situacija sa utvrđivanjem profesionalnih oboljenja, koja se evidentiraju u zanemarljivom broju, pa izgleda da profesionalnih bolesti praktično nema u Srbiji, što naravno nije tačno.

Osnovni problem jeste taj što mi imamo pravilnik o utvrđivanju profesionalnih bolesti koji samo navodi spisak dijagnoza i kriterijume koji su veoma opšti. Nemamo rešenu proceduru utvrđivanja, niti piše ko utvrđuje profesionalna oboljenja. Da li je to specijalista medicine rada, izabrani lekar ili neki specijalista po oblastima bolesti... Onda se pitamo zašto uopšte školujemo ljude u medicini rada, gde je sada situacija mnogo bolja nego pre nekoliko godina, u

smislu da konačno imamo podmladak u većem broju. Sada je više specijalizirana, jer ih je Ministarstvo zdravlja stavilo na listu deficitarnih specijalnosti, a privatni sektor u zdravstvu ih sve više traži, pa su konačno i državni domovi zdravlja zainteresovani za medicinu rada. Ali šta vredi kad nema uređene procedure za ono čemu bi oni najviše doprineli“, ističe prof. Bulat.

Ilustrujući kako to izgleda u praksi on kaže da sada izabrani lekari vrlo malo razmišljaju o tome da li je nešto profesionalna bolest ili ne.

„Da bih to još pojasnio, navešću primer malignih oboljenja pluća gde svetska statistika i istraživanja govore da je kod takvih kancera osam odsto uzrok profesionalna izloženost kancerogenim materijama. Kod nas se to uopšte ne ispituje niti navodi, iako bi moralo da se utvrđuje kao profesionalno oboljenje. A da se to čini, bilo bi sigurno evidentirano nekoliko stotina slučajeva raka pluća nastalih zbog izloženosti kancerogenim materijama. Puno je sličnih primera i zato je neophodno konačno ozbiljno se uhvatiti u koštac sa ovim problemima“, navodi profesor i napominje da bi u oblasti profesionalnih bolesti nužno trebalo izvršiti sve izmene u legislativi koje bi doprinele njihovoj evidenciji, lečenju i obeštećenjima, ako se utvrde da su nastale nebrigom poslodavaca.

U tom smislu, profesor Bulat navodi da postoje veoma dobre prakse u razvijenim zemljama, koje treba slediti, naročito prilikom izrade novog zakona o osiguranju kod povreda na radu i profesionalnih bolesti.

„Veoma je važno da profioboljenja uđu u taj zakon, jer time bi na dobitku bili i poslodavci i radnici, a posledično i država i sudstvo. To bi doprinelo i međusobnom poverenju u radnim odnosima u preduzećima. Poznato je koliko dugo traju suđenja za odštete prilikom povreda na radu i koliko se tu unosi negativne energije, a još gore bi bilo kod zahteva za odštete u slučaju profesionalnih oboljenja. Bio sam u prilici da učestvujem u radnoj grupi prilikom pokušaja uobličavanja takvog zakona pre šest godina i znam da posao nije jednostavan i da ima mnogo nepotrebnih otpora, ali moramo da takvim zakonom konačno donesemo Srbiji tekovine razvijenih zemalja, na primer Austrije, gde postoji državni fond koji rešava problem svih tih zahteva za odštete“.

Zakonadavcima i svim zainteresovanim stranama treba da bude jasno da formiranjem državnog fonda i usvajanjem zakonske osnove za to, doprinosimo ne samo boljem zdravlju i bezbednosti radnika, nego i poslodavcima. U navedenom primeru, u Austriji, reč je neprofitnom fondu koji ne samo da služi obeštećenju zaposlenih, nego i podstiče preventivne mere u preduzećima, subvencionisanjem svih poslodavačkih ulaganja u mere zaštite na radu i očuvanju zdravlja, zaključuje svoj prilog ovoj analizi dr Petar Bulat.

4.

Sudska praksa i nesreće na radu

4.1. Sumorna statistika (ne)pravde

Kao što je napred navedeno, prema stopi stradalih ljudi na radnom mestu Srbija je u samom vrhu Evrope. S obzirom da je prosek na nivou Evropske unije 1,3 smrtnih slučajeva na 100.000 radnika godišnje, u Srbiji je stanje katastrofalno jer je sa 2.342.244 zaposlenih i 56 poginulih radnika (prema godišnjem izveštaju Inspektorata za rad) prosek iste te 2022. godine bio 2,39 stradala radnika na 100.000. Proizilazi da je smrtnost na radnom mestu u Srbiji gotovo dvostruko veća nego u zemljama EU.

Ovu crnu statistiku u sindikatima tumače kao posledicu rizičnih uslova rada, neadekvatne zaštite radnika, neefikasne službe inspekcije rada i - blage sudske kaznene prakse.

Povodom ovogodišnjeg Međunarodnog dana bezbednosti i zdravlja na radu Sindikat "Nezavisnost" je podsetio da je samo u toku 2024. godine 59 radnika izgubilo život na radnom mestu ili preminulo od posledica povreda na poslu i javno zatražio "da nadležni državni organi saopšte koliko je onih koji će krivično odgovarati što se 59 radnika nije vratilo svojim porodicama?"

Na blagu i neusaglašenu sudska praksu u predmetima povodom stradanja radnih ljudi ukazuju i pravni stručnjaci. Veoma značajan prilog analizi sudske prakse predstavlja monografija „Krivična dela u oblasti rada“, čiji su autori dr Mario Reljanović, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, i dr Slađana Jovanović, univerzitetska profesorka krivičnog prava. Ključne nalaze svog istraživanja sudske prakse u slučajevima nesreća na radu Reljanović i Jovanović su objavili u autorskom tekstu za portal Peščanik u kome konstatuju: "Bolje da nismo (istraživali), jer su rezultati poražavajući".

Prema pomenutom istraživanju, samo tri od sto odgovornih lica u krivičnom postupku bude kažnjeno kaznom zatvora za smrt radnika na poslu. "Od preostalih 97, njih sedam odsto se izvuče sa uslovnom osudom a četiri odsto sa kućnim zatvorom", navode autori. Takođe navode da "u slučajevima kada strada radnik samo se u 14 odsto pokrene krivični postupak koji na kraju dovede i do osude lica. Dakle, jedna od sedam osoba koje su odgovorne za pogibiju radnika se pojavi pred sudom u krivičnom postupku. Jedna od 33 biva osuđena na kaznu zatvora – i to po pravilu kratkotrajnu, u najvećem broju slučajeva od 6 do 12 meseci".

U razdoblju od 2017. do 2021. godine, sud je retko izricao zatvorske kazne odgovornima čak i za nesreće sa smrtnim

ishodima. Po pravilu zatvor se izricao u trajanju od 6 do 12 meseci, što je, kako su ocenili autori istraživanja, zaista neverovatno s obzirom da je reč o najtežim oblicima dela čijim izvršenjem su nastupile posebno teške posledice, uključujući smrt. Kada se ima u vidu da je u posmatranom periodu evidentirano 256 nesreća na radu sa smrtnim ishodom postaje očigledno da najveći broj pogibija radnika ne dobije krivičnopravni epilog: osuđeno je samo 36 lica, i to 8 na kazne zatvora, 17 lica na uslovnu osudu i 11 na kućni zatvor. Zanimljivo je da su okrivljeni najčešće oslobađani plaćanja troškova postupka.

4.2. Mane sistema zaštite na radu

Autori pomenute analize ukazuju da u sistemu zaštite na radu postoje ozbiljne manjkavosti, pre svega u primeni zakona i podzakonskih akata kao i u odnosu na neprijavljene radnike u opasnim delatnostima, kao što je rad „na crno“ u građevini!.

Pored toga, Reljanović i Jovanović ističu da se u dispoziciji krivičnog dela koristi termin „zaposleni“, što nije opravdano ni u smislu Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, ni sa stanovišta međunarodnih standarda rada. „Ne može se dakle opasnost od nastupanja štetnih posledica ograničiti samo na zaposlene kod poslodavca, tako nešto nije opravdano sa stanovišta standarda zaštite na radu i predstavlja ozbiljan propust i neopravdano ograničenje kod utvrđivanja odgovornosti za učinjeno krivično delo“, navode autori uz ocenu da ova nedoslednost ukazuje na nedovoljnu zainteresovanost ili nestručnost zakonodavca.

Istraživači sudske prakse ističu da veliki broj nezgoda na radu, posebno onih sa smrtnim ishodom, nije praćen odgovarajućim aktivnostima policije, inspektora rada i tužilaštva. Kao ilustraciju navode da je u periodu 2012-2021, krivično delo „Nepreduzimanje mera zaštite na radu (član 169 KZ) učestvovalo sa samo 2%. Za to delo „lice odgovorno za preduzimanje mera zaštite na radu“ može biti kažnjeno zatvorom do tri godine. Međutim, u ukupnom broju prijava za krivična dela protiv prava po osnovu rada, tek svaka stota se odnosi na nepreduzimanje mera zaštite na radu, isto koliko je i kažnjenih za to krivično delo među ukupno osuđenima.

Ovu nesrazmeru je po autorima istraživanja moguće „eventualno objasniti time da su u okolnostima povrede pravila o bezbednosti i zaštiti zdravlja na radu, kada je nastupila konkretna opasnost po život ili zdravlje ljudi, mnogo češće pokretani postupci u odnosu na krivično delo iz člana 280. KZ 'Izazivanje opasnosti neobezbeđenjem mera zaštite na

radu“⁴. Sledstveno tome, Reljanović i Jovanović ocenjuju da se delo iz člana 169. KZ više pojavljuje kao „dekor“ i pokušaj da se formalno normira briga za problem zaštite bezbednosti i zdravlja na radu. Otuda, kako zaključuju autori, „kako podaci pokazuju, ova inkriminacija ne ispunjava svoju pretpostavljenu funkciju“.

4.3. Apstraktne norme o odgovornosti

U istraživanju sudske prakse, Reljanović i Jovanović ukazuju da je krivično delo „Nepreduzimanje mera zaštite na radu“ (član 169 KZ) specifično zbog tzv. apstraktno-konkretnog ugrožavanja, odnosno apstraktno-konkretno opasnosti po zaštićeno dobro (život ili zdravlje zaposlenih). Naime, posledica je mogućnost nastupanja opasnosti po život ili zdravlje zaposlenih a u teoriji krivičnog prava mogućnost nastupanja opasnosti je u suštini definicija astraktno opasnosti, koja se ne dokazuje i ne predstavlja obeležje bića krivičnog dela. Apstraktna opasnost po život ili zdravlje zaposlenih uneta je (neuobičajeno) u opis krivičnog dela i u optužbi ili kasnije, presudi mora se dokazivati, odnosno mora se utvrditi da je radnjom učinioca (svesnim nepridržavanjem zakona, drugih propisa ili opštih akata) stvorena mogućnost nastupanja konkretne opasnosti. Takva zakonska neodređenost daje prostor za široka tumačenja i prebacivanje konkretnog slučaja u prekršajnoppravnu sferu kao bolje i jednostavnije uređenu po tom pitanju. S tim što, kako napominju autori istraživanja, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi inspekcija rada. Ukoliko inspektor rada konstatuje da je došlo do kršenja propisa, pokreneće prekršajni postupak, ali ako bi takvi propusti bili ocenjeni kao izuzetno opasni, odnosno kako kaže zakonodavac, „ako bi usled toga mogla nastupiti opasnost po život ili zdravlje zaposlenih“ to će značiti da postoje elementi za krivičnu prijavu.

Među ilustrativnim primerima iz sudske prakse, Reljanović i Jovanović u svojoj monografiji navode slučaj krivične prijave koju je podnela policija, a koja je odbačena, zbog već presuđene stvari u prekršajnom postupku. Međutim, u konkretnom slučaju radnik je pretrpeo tešku telesnu povredu u vidu preloma ključne kosti što bi, prema autorima studije, trebalo razmatrati čak kao krivično delo „Teška dela protiv opšte sigurnosti“ (član 288. KZ). Naime, utvrđeno je da su preduzeće i odgovorno lice u tom pravnom licu izvršili prekršaje iz Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, odnosno da nisu obezbedili prethodni lekarski pregled za utvrđivanje zdravstvene sposobnosti radnika koji je raspoređen na radno mesto sa povećanim rizikom. U prekršajnom postupku, pravno lice je kažnjeno sa 400.000 dinara, a odgovorno lice sa 20.000 dinara, što je polovina minimuma propisanih novčanih kazni. Reljanović i Jovanović navode da je interesantna odbrana okrivljenih u prekršajnom postupku, koji su tvrdili da je radnik sam kriv za povredu, jer nije bio dovoljno pažljiv, te da je zbog obima posla bilo nužno da bude raspoređen na rizično radno mesto. Ovo je, ukazuju autori istraživanja, „najčešći vid odbrane“: radnici su sami krivi i/ili nužda je zahtevala njihovo angažovanje u rizičnom poslu.

4.4. Priznanja krivice i uslovne osude

Autori istraživanja sudske prakse navode i dva slučaja odbacivanja krivične prijave sa obrazloženjem da nije u pitanju delo za koje se goni po službenoj dužnosti.

U prvom slučaju, teško telesno povređeni radnik kome je na glavu pao neadekvatno obezbeđeni teret nakratko je zbrinut u kancelariji na radnom mestu, a pre nego što je prevezen u Urgentni centar rečeno mu je (po kazivanju samog radnika) da se prethodno presvuče (da ne bi otišao u radnoj uniformi) i da ne kaže gde mu se desila povreda glave, te da će zauzvrat dobiti materijalnu pomoć (što se nije desilo). Lice zaduženo za bezbednost na radu u preduzeću nije prijavilo povredu radnika, a u inspekciji rada su povređenog uputili da pokrene sudski spor. Sedam meseci kasnije, prilikom nadzora inspekcije rada nisu utvrđene nikakve nepravilnosti, a radnik je, kako je tužilaštvo obavesteno od strane inspektora, pokrenuo sudski spor za zaštitu svojih prava, te je krivična prijava odbačena.

U drugom slučaju, po krivičnoj prijavi inspekcije rada, utvrđeno je da je teška telesna povreda sa smrtnim ishodom posledica nesrećnog slučaja, da nema umišljaja kod prijavljenog poslodavca, kao i da činjenica da on nije prisustvovao u radnoj okolini, niti je pratio izvođenje radnih operacija na mestu rada i u toku rada, nisu uticale na stvaranje opasne situacije. Utvrđeno je i da su svima u preduzeću obezbeđena sredstva za rad i zaštitna oprema, te da su preduzete sve potrebne mere za nesmetano obavljanje radova. U ovom slučaju, neposrednom rukovodiocu je stavljeno na teret nepreduzimanje odgovarajućih preventivnih mera u skladu sa Zakonom o BZR i to u organizacionom smislu (neprisustvovanje neposredno odgovornih u radnoj okolini radi koordiniranja procesa rada i slično).

U jednom slučaju smrtnog stradanja radnika, poslodavac koji nije na odgovarajući način osigurao platformu koja se naglo srušila na radnika i usmrtila ga, uslovno je osuđen (osam meseci zatvora, sa vremenom proveravanja od dve godine). U tom slučaju zaključen je sporazum o priznanju krivičnog dela koji je sud prihvatio.

I u drugom slučaju sa smrtnom posledicom na gradilištu, učinilac nije postupao u skladu sa Zakonom o BZR i Pravilnikom o zaštiti na radu pri izvođenju građevinskih radova. Poslodavac je usmeno naložio radniku, inače magacioneru, da popravi krov sa spoljne strane magacina, što nije u opisu njegovog radnog mesta. Krovna konstrukcija je popustila, radnik je pao na beton i preminuo. Nehatno postupanje odgovornog lica je i ovde utvrđeno, a epilog je bila uslovna osuda na osam meseci zatvora i vremenom proveravanja od tri godine. I u ovom slučaju odgovorno lice je zaključilo sa javnim tužiocem sporazum o priznanju krivičnog dela koji je sud prihvatio.

5.

Bezbednost na radu u zemljama EU

5.1. Posledice za radnike i preduzeća

Nezgode na radu u zemljama Evropske unije predstavljaju jednu od važnih tema Evropske komisije i njenih istraživačko-statističkih institucija. Značaj teme bezbednosti na radu u EU može se objasniti brigom za zdravlje ljudi, ali i interesima kao što su ekonomska stabilnost i produktivnost država članica. Iz stručnog ugla, statistički podaci o nezgodama na radu važni su za identifikovanje najproblematičnijih sektora, odnosno najrizičnijih poslova na kojima se dešava najveći broj nezgoda i povreda sa smrtnim ishodom ili trajnih onesposobljavanja radnika.

Statistika Eurostata pokazuje da na tržišnom prostoru Unije, sa raznovrsnim industrijama i velikim brojem zaposlenih, nezgode na radu variraju od manjih povreda do katastrofičnih incidenata, posebno u proizvodnji, građevinarstvu i uslužnim delatnostima. Najpogubnije neposredne posledice radnih nezgoda tiču su, pre svega, samih žrtava nesreća, ali su posledice i ekonomske jer uključuju direktne troškove kao što su obeštećenja stradalih, njihovo medicinsko lečenje i nega i rehabilitacija. Indirektni troškovi su izgubljeni radni dani i smanjena produktivnost, promene u organizaciji posla i slično. Zato je bezbednost na radnom mestu značajna za preduzeća, zdravstvene sisteme i uopšte nacionalne ekonomije. I upravo zato stručnjaci i nadležne institucije kontinuirano naglašavaju potrebu da se unapređuju mere bezbednosti na radnom mestu kako bi se omogućilo sigurnije radnog okruženja, u korist i sveta rada i sveta kapitala.

U Evropskoj statistici o nezgodama na radu (ESAW), nesreća na poslu je definisana kao zaseban događaj tokom rada koji dovodi do fizičke ili mentalne štete. Za smrtonosne nesreće na radu smatraju se one koje dovode do gubitka života žrtve u roku od godinu dana nakon nezgode. ESAW posebno evidentira teže nezgode na radu koje se definišu kao nesreće koje uzrokuju najmanje 4 dana odsustva sa posla. Nesreće na radu sa težim ili teškim posledicama po radnika mogu značajno da povećaju gubitak radnih dana i često podrazumevaju značajnu štetu za povređene radnike i njihove porodice. Posebno ukoliko primoraju ljude da žive sa trajnim invaliditetom, napuste tržište rada ili promene posao.

5.2. Evropska statistika nezgoda na radu

Prema poslednjim poznatim podacima Eurostata, u 2022. godini evidentirano je skoro 2,97 miliona nesreća na radu širom EU, među kojima je bilo 3.286 smrtnih slučajeva. Ukupan broj nezgoda u toj godini povećan je za 3% u odnosu 2021. (2,88 miliona).

Analitičari Eurostata smatraju da je to povećanje verovatno posledica ekonomskog reaktiviranja nakon opšteg perioda usporavanja zbog pandemije. Prema istoj statistici broj poginulih na radu u 2022. bio je manji za 61 nego u 2021. i za 122 manji nego u 2013. godini. Između 2021. i 2022. godine u ukupnom broju nesmrtonosnih nesreća na radu u EU došlo je do povećanja za 87.139 (ekvivalentno povećanju od 3,0%). Ovo se barem delimično može pripisati povratku na radno mesto nakon što su ublažena ili ukinuta ograničenja uslovljena krizom Covid-19.

U 2022. godini širom EU u proseku je bilo 1,66 smrtnih slučajeva na 100.000 zaposlenih, što je pad u odnosu na 1,76 smrtnih slučajeva u 2021. Inače, stopa incidencije je od 2016. godine ispod 2 smrtna slučaja na 100.000 radnika.

Gotovo svaka četvrta nesreća sa smrtnim ishodom (22,9%) posmatrane 2022. godine dogodila se u građevinskom sektoru. Istovremeno, više od polovine (53,0%) svih nesreća na radu u EU izazvale su rane i površinske povrede, iščašenja, uganuća i istegnuća.

Muškarci doživljavaju nesreću na radu znatno češće nego žene. U 2022. godini, približno dve trećina svih nesreća (66,2%) na prostoru EU uključivale su muškarce. Ključni faktori koji objašnjavaju ove podatke su veći udeo muškaraca nego žena u ukupnoj zaposlenosti, različitost poslova koje obavljaju muškarci i žene i uslovi u kojima rade. Na primer, mnogo je više nesreća u rudarstvu, proizvodnji ili građevinarstvu u kojima dominiraju muškarci.

Pored toga, generalna tendencija je da su muškarci angažovani puno radno vreme, dok žene češće rade sa skraćenim radnim vremenom (porodiljsko odsustvo, nega deteta i sl.). To znači da žene u proseku provode manje vremena na radnom mestu od muškaraca, zbog čega je manja verovatnoća da dožive nesreću. Zanimljivo je međutim da je u toku 2021. i 2022. godine broj nesmrtonosnih nesreća na radu u EU u kojima su učestvovali muškarci smanjena za 519, dok je u istom periodu došlo do značajnog povećanja (za 87.929) broja nezgoda u kojima su učestvovalе žene. Za ovaj trend stručnjaci evropskih institucija nemaju konkretnije objašnjenje.

Izvori

Vlada Republike Srbije, "Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu", Službeni glasnik RS, br 35/2023.

Međunarodna organizacija rada, Konvencija br 155/1981 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini

Međunarodna organizacija rada, Konvencija br 187/2006 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu

Međunarodna organizacija rada, Bezbednost u brojkama: šta nam govore podaci inspekcije rada (26.4.2024.)

Evropska komisija/Eurostat, Nesreće na radu u zemljama EU (19.11.2024.)

Institut za uporedno pravo, Krivična dela u oblasti rada, monografija Reljanović M. i Jovanović S. (2023.)

Nezavisnost.org, "Bezbednost i zdravlje na radu: Radnici žrtve nebrige države i kapitala" (19.6.2023.)

Nezavisnost.org, „Posle 18 godina spreman novi zakon o bezbednosti i zdravlju na radu" (21.3.2023.)

Peščanik, „Tri od sto", Reljanović M. i Jovanović S. (11.5.2023.)

O autorima

Branislav Božić je bio dugogodišnji urednik i novinar u listu Danas. Uređivao i pisao teme i kolumne u oblasti društva i ekonomije. Bio je urednik dodataka Socijalni dijalog i sajta Radnik. Saradnik UGS Nezavisnost i Dosijea Nezavisnog udruženja novinara Srbije.

Svetozar Raković je u toku profesionalne karijere duge četiri decenije bio novinar i urednik jugoslovenskog sindikalnog lista Rad i dnevnog lista Danas, zatim novinar i urednik portala Nezavisnost. Profesionalno obavljao i dužnost generalnog sekretara Nezavisnog udruženja novinara Srbije. Diplomirao novinarstvo na Fakultetu političkih nauka.

Srbija je u samom vrhu Evrope po stopi stradanja radnika: Dok je godišnji prosek na prostoru Evropske unije 1,3 smrtnih slučajeva na 100.000 radnika, u Srbiji je stanje dvostruko gore - 2,39 stradala na 100.000.

Iz godine u godinu u Srbiji se ponavlja tragična statistika: U poslednjem petogodištu ukupno je smrtno stradalo više od 240 radnika, prema podacima iz izveštaja Uprave za bezbednost na radu dobijenih od Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje.

Novim Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu uvećavaju se kompetencije i uvodi licenciranje lica koji obavljaju poslove u oblasti BZR, njihovo kontinuirano stručno usavršavanje... Pooštrene su kazne za nepoštovanje normi o BZR i posebno precizirane obaveze poslodavaca u građevinarstvu, najrizičnijoj grani privrede.

Dodatne informacije:

➤ <https://serbia.fes.de/>