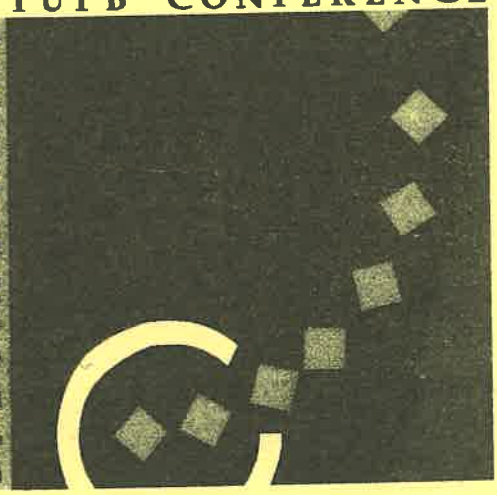
TUTB
Číslo 8, březen 98

TUTB CONFERENCE

SPECIAL ISSUE



Pracovní prostředí v Evropské unii : obtížný přechod od právních předpisů k praxi

Zpravodaj Evropské odborové technické kanceláře

ZPRAVODAJ

Úvodní slovo

Evropský parlament -
hlídací pes a klíčový hráč v debatě o aplikaci evropských směrnic BOZP.

Úvodní zpráva

Zjištění TUTB o provádění evropských směrnic :
předběžné posouzení

* Zlepšení vyplývající ze směrnic EHS o ochraně zdraví při práci
* První posouzení transpozice
* Přechod k praxi

Celková zpráva konference

Pracovní prostředí v Evropské unii :
obtížný přechod od zákonodárství k praxi

* Úvod
* Evropské směrnice
  Výzva Rámcové směrnice
  Ruční manipulace břemeny
  Práce s obrazovkou (DSE)
* Prováděcí instrumenty
  Technické standardy: případ postižení svalů a kostí
  Národní prováděcí instrumenty : případ karcinogenů
* Následná opatření a kontrola provádění
* Diskuse u kulatého stolu a závěry

Nová publikace TUTB

Prevence na pracovišti :
v evropských směrnic na preventivní systémy
Švédsku, Finsku, Norsku, Rakousku a Švýcarsku

13.04.6.6-22225

Evropský parlament -

hlídací pes a klíčový hráč v debatě o aplikaci Evropských směrnic BOZP

Úvodní slovo ředitele TUTB:

Je s podivem, že TUTB je jedinou organizací v Evropě zabývající se bezpečností a ochranou zdraví při práci, která se pustila do komparativní studie o transpozici právních předpisů Společenství a v různých zemích organizovala veřejnou diskusi o jejich provádění. To uvedl Marc Boisnel, zástupce francouzské vlády, v závěru diskuse u kulatého stolu na TUTB konferenci v prosinci 1997, které je věnováno toto zvláštní číslo. Diskuse se dále zúčastnili zástupci UNICE (mluvčí zaměstnavatelů), ETUC (mluvčí odborů) zástupce Evropského parlamentu a zástupci lucemburského předsednictví Evropské Rady a Komise. Marc Boisnel využil této příležitosti k poukazu na rezoluci Evropské rady o transpozici sociálních Směrnic, která byla přijata za francouzského předsednictví, a na úlohu Komise v této oblasti. Navrhl, aby Komise buď ustavila nový tripartitní orgán nebo využila stávající Poradní výbor jako platformu pro diskusi o problémech v souvislosti s transpozicí.

Evropská diskuse o transpozici Směrnic o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci se znovu rozvinula v březnu 1998 na zasedání Evropského parlamentu. Ve svém vystoupení v prosinci v rámci kulatého stolu předseda výboru pro zaměstnanost a sociální věci, Stephen Hughes, poukázal na obecné rozpaky v souvislosti s aplikací evropských předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci v členských státech. Řekl, že zpomalení legislativního postupu Společenství není důsledkem potíží při transpozici, ale rozporů v Komisi. Ohlásil také iniciativu Parlamentu ve věci úrazů vznikajících z opakované námahy (úkonů).

Na parlamentní projednání této otázky v březnu 1998 byl pozván zástupce TUTB, zástupce postižených, italský expert (Dr. E. Occhipinti) a zástupce německé firmy Staedler. Zde byly definovány tři možné aktivity na evropské úrovni ve věci úrazů vznikajících z opakované námahy: doporučení Komise o interpretaci Rámcové Směrnice a Směrnice o ruční manipulaci s břemeny; evropský návod na vyhodnocení rizik opakovaných pohybů; a zvážení potřeby konkrétní Směrnice týkající se tohoto typu rizika, kterému je vystavena třetina všech evropských pracovníků. Během tohoto projednání jsme podali zprávu o semináři, který proběhl na naší konferenci, o transpozici a aplikaci Směrnice o ruční manipulaci s břemeny. Zdůraznili jsme také nutnost organizovat průběh národních transpozic z evropské úrovně, aby bylo možné zajistit harmonizované provádění Směrnic. Zdůraznili jsme důležitou úlohu Evropského parlamentu v tomto procesu. Ostatně Směrnice o pracovním prostředí přijala Rada kvalifikovanou většinou v rámci procedury zahrnující spolupráci s Parlamentem, jehož přínos pro konečné znění Směrnic byl velmi významný. Navíc byl to Parlament, který si vyžádal, aby Komise předkládala každoročně zprávu o provádění rámcové Směrnice (novela č. 101 v doc.A2-241/88).

Když se Komise vyvazuje ze své role shromažďovat informace a být fórem pro diskusi o transpozici a aplikaci Směrnic, ohrožuje tím budoucnost a působení předpisů Společenství v této oblasti. Současné zaměření práce Komise se v podstatě omezuje na diplomatickou a soudní cestu. Zřejmě je zapotřebí asertivní politická vůle ze strany komisařů a chybí zapojení sociálních partnerů, Parlamentu a občanů do debaty o provádění. Při tom sama Komise připouští, že to jsou rozhodující účastníci pro účinné provádění sociálního zákonodárství.

Nyní uplynulo pět let od doby, kdy vstoupila v platnost řada Směrnic založených na článku 118A Smlouvy a v mezidobí Evropský soudní dvůr prostředí. Nyní nadešel čas udělat inventuru těchto předpisů

Documentation Centre
ETUI
Boulevard du Roi Albert II, 5
B-1210 Bruxelles
Tél. : +32 2 224 04 70

Úvodní zpráva

Zjištění TUTB o provádění Evropských Směrnic: předběžné posouzení

Laurent Vogel

Tato zpráva se zakládá na několikaletém výzkumu organizovaném TUTB, který se týkal transpozice Směrnic Evropského společenství. Napřed jsme se zabývali různými systémy prevence, abychom zjistili pravděpodobný vliv Rámcové Směrnice na každý z nich. Potom jsme sledovali transpozici Rámcové Směrnice v každé zemi, což se ukázalo jako mnohem obtížnější proces, než bylo možné očekávat v roce 1989, kdy Rada tuto Směrnici jednohlasně přijala. Nyní tuto prohlubujeme analýzu problémů vyplývajících z transpozice s přihlédnutím k tomu, co se stalo s vybranými dalšími Směrnicemi. K tomuto účelu jsme vybrali pět Směrnic s přihlédnutím k jejich praktické důležitosti, inovativní povaze nebo ambivalentním ustanovením, kde se jevila potřeba výkladu[1]. Tento dokument je prozatímní a je to nutně stručná prezentace vybraných aspektů našeho výzkumu. V roce 1999 bude TUTB publikovat souhrnnou všeobecnou zprávu, kde bude podrobně rozvedena zde uváděná problematika.

V první části této zprávy popisuji soubor právních předpisů Společenství, což jsou Směrnice přijaté podle článku 118A. Druhá část obsahuje souhrnné posouzení závěrů, které lze vyvodit z národních transpozic. Ve třetí části se pokouším prokázat, že způsob, kterým byly Směrnice převedeny do národní reality, je z velké části zbavil jejich základního účelu. Navrhuji rovněž, jak by bylo možné uplatnit Směrnice ve skutečné praxi na pracovištích.

Zlepšení vyplývající ze Směrnic Společenství o hygieně práce

Legislativní vlna

Přijetí článku 118A do rámce Smlouvy ES vytvořilo právní základnu pro uzákonění nebývalého počtu nových sociálních předpisů. Pro tuto vlnu předpisů Společenství o pracovním prostředí existují nejméně čtyři důvody[2]:

- ochrana zdraví při práci je oblast, kde i zastánci volného trhu tradičně akceptují potřebu právních předpisů;
- potřeba harmonizovat zákony, aby se odstranily překážky pro volný pohyb zboží a služeb;
- instituce Společenství musely odborům nabídnout *quid pro quo* za zřízení jednotného trhu;
- evropské odborové hnutí prokázalo svou schopnost předložit svůj vlastní soubor koherentních společných návrhů. Toto prokázání vlastní síly bylo založeno na dekádě širokého úsilí o zlepšení pracovních podmínek, které vedlo k úplnému přehodnocení odborových názorů na tuto problematiku. Přijetí úmluv MOP č. 155 a 161 představovalo klíčový precedent, který odborovému hnutí umožnil vypracovat společnou strategii a převtělit ji do návrhů legislativních reforem.

Nepopiratelný přínos

Směrnice přijaté v období 1989 až 1992 jsou nepopiratelným přínosem pro prosazení harmonizace pracovních podmínek na vyšší úrovni.

Mezi pozitivní hlediska Rámcové Směrnice patří:

- rozšíření tradičního rozměru politiky prevence na všechny faktory hygieny práce;
- posílení účasti pracovníků;
- stanovení cíle ustavit multidisciplinární služby prevence;

Směrnice ohlášené při různých příležitostech to nedotáhly ani do stádia oficiálních návrhů Komise (zejména ochrana pracovníků v zemědělství, informace o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci). Jediná Směrnice, která má, jak se zdá, šanci na přijetí v relativně krátké době, je Směrnice o lešeních a práci ve výškách.

- Komise nepředložila žádné formální návrhy na revizi Směrnic ve výslovně vyžádaných případech (Směrnice o hluku z roku 1986, Směrnice o těhotných pracovnicích z roku 1992) nebo v případech, kdy si to vynucují měnící se okolnosti (Směrnice o azbestu nadále předepisuje kontrolované užívání, zatímco většina členských států již jakékoli užívání azbestu zakázala).

Filozofie přijímání dalších předpisů byla zpochybněna

Objevily se různé pokusy, návrhy různého původu a od různých autorů[3], vše se stejným cílem: odsunout harmonizaci zlepšení v pracovním prostředí na druhou kolej a upřednostnit jiná hlediska. To byla hlavní myšlenka anglo-německé skupiny pro deregulaci (ustavené v dubnu 1994 z popudu zaměstnavatelů s podporou německé a britské vlády), skupiny Molitor (iniciativa Komise, zpráva byla publikována v roce 1995), UNICE (zejména zpráva z června 1995 o deregulaci). Stejný cíl sledovalo i podání Velké Británie k Evropskému soudnímu dvoru proti Směrnici o pracovní době, které zpochybňovalo samé základy článku 118A. Tyto tlaky nebyly ve všech případech úspěšné (rozhodnutí Soudního dvora potvrdilo naši interpretaci článku 118), ale ve svém souhrnu vytvořily politické klima, které je nepříznivé pro zlepšování pracovního prostředí. Nedávno pořádaná konference v Holandsku o „analýze nákladů a přínosů" při konstrukci politiky prevence jasně odráží rostoucí tlak na podřízení životů a zdraví pracovníků podnikatelskému zisku[4]. Podobný vývoj můžeme pozorovat i v institucích Společenství mezi sumitem v Edinburgu a nedávnou mezivládní konferencí v Amsterdamu. V podstatě vidíme snahu podřídit novou legislativu o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci kritériím, která jsou nepodstatná z hlediska cílů legislativy a která jsou zahalena vágními pojmy (konkurenční schopnost, zaměstnanost, vytváření malých a středních podniků) a jsou založena na neověřitelných předpokladech kauzálních vztahů mezi legislativním rámcem a sociální a ekonomickou realitou. Tak například návrh Komise pro obsah písemných zpráv členských států o provádění Směrnic o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci zahrnuje otázky o důsledcích na produktivitu, zaměstnanost a konkurenční způsobilost. Oddělení Komise však k tomu nedodaly potřebnou skleněnou kouli, ze které by bylo možné věštit. Obecně jsme svědky pokusů o rozmělnění veřejné politické odpovědnosti za životy a zdraví pracovníků. To je jeden úsek dominantního trendu zaměřeného na zpochybnění všech oblastí, kde se odborům podařilo „vyjmout pracovní sílu ze sféry komodit" a oprostit ji od čistě ekonomického diktátu.

Komise se téměř vzdala

Nový program Komise - přijatý se zpožděním tří let[5] - se soustřeďuje na nelegislativní opatření, z nichž žádné není zvlášť inovativní. Program jako celek je slabší než společné návrhy předložené zaměstnavateli a odbory v roce 1992. Příznačné je, že Generální sekretariát V (sociální záležitosti) byl reorganizován a přišel o mnoho pracovníků zabývajících se hygienou práce v době, kdy je třeba sledovat provádění přijatých Směrnic členskými státy s mnohem větším úsilím než kdykoli dříve. Konečně byla zřízena Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci. Stalo se tak mnohem později, než bylo zapotřebí. Původně to bylo plánováno na rok 1992 při příležitosti Evropského roku bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ale nakonec se tak stalo jen odloučením částí různých institucí členských států a agentura začala řádně pracovat až v roce 1997. Program SAFE - předložený jako velká iniciativa Společenství na období 1996-2000 - zůstává trčet v Radě. Avšak i mimo vlastní oblast ochrany zdraví při práci se objevují potíže v zařazení iniciativ ochrany zdraví do jiných politik Společenství.

zřeteli prevenci námahy očí než návrhy ergonomie pracovišť, obsah pracovních činností a design softwaru.

Většina předpisů odráží úzký pohled na to, jak působí systémy prevence. Je tendence ukládat zaměstnavatelům povinnosti k „jejich" pracovníkům a ignorovat jiné úrovně systémů prevence. Tento neslučitelný pohled prevence, koncentrovaný na pracoviště, je relativně neúčinný, pokud ho nedoplňují úkoly v oblasti kontroly/vynucování, socializace problému a zkušeností, odborného výcviku a informací pro celou společnost, atd. K této otázce se vrátím později.

Legislativa Společenství o hygieně práce nemá na zřeteli vazby mezi hygienou práce a perspektivou pohlaví na pracovišti. To je do očí bijící nekonsistentnost. Zatímco Rámcová směrnice uznává relevanci sociálních aspektů práce, individuální směrnice konsistentně zaujímají přístup, který lze nazvat „slepým k pohlaví". Při tomto přístupu se dobrovolně vzdávají působnosti v oblasti problémů hygieny práce vyplývajících z diferencované a diskriminační struktury podle pohlaví v sektorech, pracovních činnostech, úrovních odpovědnosti a postavení v zaměstnání. To je jeden z nedostatků Směrnice o ruční manipulaci s břemeny (která je více relevantní pro muže než pro ženy, protože se nezabývá úrazy z opakujících se pohybů jako takovými). Podobně lze kritizovat Směrnici o pracovní době, která vychází z domněnky, že veškerý čas, kdy se nepracuje v podniku, je čas odpočinku a „přehlíží" vzájemný účinek neplacené domácí práce a placeného zaměstnání. Rovněž nestanoví žádné požadavky na zaměstnání na částečný úvazek, ve kterém jsou převážně ženy a které může být zdrojem velkých problémů, když je organizováno pružně podle potřeb firem nebo rozdrobeno do časově vzdálených úseků ve flexisystémech. Příznačné je, že jediná Směrnice, která se zmiňuje konkrétně o pracujících ženách je Směrnice zabývající se riziky pro reprodukci v souvislosti s těhotnými ženami a kojením novorozenců, což je velmi tradiční přístup. Naproti tomu ve Skandinávských zemích jsou rizika těhotenství a mateřství součástí mnohem širšího všeobecného rámce, který zahrnuje všechna rizika pro reprodukci. To má dvě výhody. Jelikož pravidla platí pro muže i ženy, nevytvářejí se žádné nové záminky pro diskriminaci; ochrana není omezena na omezené období v lidském životě (těhotenství a obvykle krátká doba po narození dítěte). To je zvlášť důležité, protože, obecně vyjádřeno, co je špatné pro reprodukční zdraví, je špatné i pro zdraví všeobecně.

První posouzení transpozice

Komplexní transpoziční právní předpisy

Jaký vliv měly Směrnice v různých členských státech? Je zapotřebí rozeznávat dvě etapy: první je, když jsou promítnuty do národních právních předpisů, druhá, když jsou prováděny na pracovišti. Analýza toho, co se v různých státech stalo, však ukazuje, že tyto dvě etapy se časově překrývají. Proces transpozice nespočívá pouze v přijetí zákonů nebo nařízení k zavedení minimálních požadavků Směrnic do národního zákonodárství. Ve většině případů se přijímá řada instrumentů, počínaje rámcovým zákonem (transpoziční instrument), který se naplňuje mnoha prováděcími předpisy velmi různého typu, bez nichž nelze zajistit minimální požadavky. Tento závěr ilustrují dva učebnicové příklady. Portugalsko bylo první zemí, která transponovala Rámcovou směrnici. Avšak předpisy o účasti pracovníků nebyly ještě uzákoněny pět let poté, co vstoupil v platnost transpoziční zákonný dekret. V důsledku toho klíčová ustanovení Rámcové směrnice zůstávají nenaplněna. V Itálii transpoziční zákon rozšiřuje působnost na státní sektor, ale dodatečně přijaté rozpočty neobsahují položky na financování prevence v tomto sektoru. To je základní aspekt: kontrola transpozice, která pouze zjišťuje, zda ustanovení Směrnic byla formálně vtělena do národních právních předpisů, bez zjišťování zda bylo skutečně dosaženo stanovených cílů, by byla nedostatečná. Vrátím se k tomu později.

Británie). Později si členské státy začaly uvědomovat, že bude zapotřebí radikálních změn a že lhůty jsou příliš krátké, nebo že předpokládané náklady na opatření, která samy přijaly, budou příliš vysoká. Diskuse v tomto pozdějším stádiu jasně ukazují, že stávající pravidla se nedostatečně uplatňují a že provádění Směrnic nelze posuzovat jen podle existujících právních předpisů (vzhledem k nimž inovativní aspekty Směrnic nutně neznamenaly radikální zlepšení), ale že je také třeba přihlížet k pokusům zaměstnavatelů a vlád „posunout tyto předpisy na nižší úroveň".

Zlovolná kampaň zaměstnavatelů proti údajným nákladům spojeným s prováděním Směrnic ukázala, jak mylné bylo se domnívat, že ochrana zdraví a bezpečnost při práci přestala být jablkem sváru mezi vedením podniků a pracovníky. V závislosti na zemích byly objektivní náklady vyjadřovány deseti- až stonásobky bez uvedení objektivních rozdílů k vysvětlení rozporů[9].

Členské státy přicházely s různými oddalovacími taktikami a čekaly, jak se zachová Komise. Tak například Velká Británie neudělala žádná zlepšení ve svém systému zastoupení zaměstnanců, které zůstává věcí uvážení zaměstnavatele[10], ale usilovně se věnovala snahám obejít rozpor mezi doložkou praktické proveditelnosti obsaženou v jejích právních předpisech a neexistencí této doložky v bezpečnostních opatřeních Rámcové směrnice. Francie „opomenula" transponovat článek 7 Směrnice - služby prevence - a odložila transpozici Směrnic na státní sektor.

Tyto „upravené" transpozice vyústily ve fušování, revize a někdy i zvrácení dosaženého a vše to velmi málo prospělo k prosazení podstatné konsistence nebo k transparentnímu provádění. Například ve Velké Británii nové předpisy o zastoupení pracovníků byly přijaty v roce 1996, ale otázka „praktické proveditelnosti" zůstala neřešena. Francie v roce 1995 novelizovala veškerá pravidla platná pro státní sektor, ale předpisy o službách prevence, kromě služeb hygieny práce, zůstaly na mrtvém bodě. Itálie přijala v období o málo přesahujícím dva roky tři transpoziční zákonné dekrety. Každý z nich novelizuje ten předcházející, ale má bohužel vedlejší účinek v tom, že ve skutečnosti oddaluje aplikaci pravidel.

Koherence a cíle

Všechny národní transpoziční předpisy jsou spojeny s problémem koherence, jak pokud jde o národní systém prevence, tak pokud jde o cíle Společenství. Jelikož Společenství nenavrhuje (podle mého názoru rozumně) úplnou harmonizaci, je třeba zajistit, ať již se přijme jakékoli nové ustanovení, aby různé funkce národního systému prevence byly přizpůsobeny stanoveným cílům. Jinými slovy, komunitární harmonizace působí jen na jeden segment aktivit (obvykle pracovní vztahy na pracovišti) a nepřihlíží se k tomu, co je třeba udělat na jiných úsecích.

Zjednodušíme-li problém, lze rozlišovat dvě vzájemně rozporné filozofie transpozice. Jedna spočívá v okleštění na striktní minimum a zdržování. To získá příslušnému státu nějaký čas, protože Komise[11] na prosazení příliš aktivně nenaléhá a většinou se spokojuje s formální kontrolou toho, že jednotlivé články byly „doslovně převzaty" do nějakých národních předpisů. Tento přístup, pokud by se měl stát normou, by byl poslední hřebík do rakve harmonizace, i při udržení již dosažených zlepšení.

Jiný přístup je uplatnit cíle v celé šíři na všechny komponenty národních systémů prevence, ať již jsou nebo nejsou výslovně uvedeny ve Směrnici. Jen touto cestou se lze dobrat ke skutečným zlepšením při uplatňování zákonodárství Společenství do národních předpisů. Je to zřejmě komplexnější a náročnější, protože to předpokládá posoudit všechny interakce mezi Směrnicí Společenství a národními právními předpisy. Je to však mnohem produktivnější, protože transpozice Směrnice může být příležitostí k úpravě všeho, co není v národních

Neexistuje však žádná záruka - a je to velká výhrada - že splnění minimálních požadavků pokud jde o procedurální závazky povede automaticky ke zlepšení pracovních podmínek.

- Jiný možný (a komplementární) přístup by byl zkoumat výsledky na úsecích bezpečnosti a zdraví při práci a podnikové sociální politiky. Zde je však namístě opatrnost. Zaprvé, preventivní opatření zřejmě potřebují určitý čas, než se projeví příznivý účinek na zdraví. Některá opatření mohou být účinná téměř okamžitě (například když nahradíme nebezpečné zařízení bezpečným) zatímco u jiných se účinek projeví až po čase (například substituce karcinogenů). Čas však není to jediné, co stojí mezi opatřeními prevence a konkrétními účinky na zdraví. Všeobecně se účinky prevence na zdraví zprostředkovávají přes řadu sociálních faktorů, které uvádějí do hry určující determinanty pracovních podmínek. U stejného uspořádání v oblasti prevence budou mít faktory, jako míra nezaměstnanosti, segregace žen do nízko kvalifikovaných pracovních činností, úroveň nejistoty zaměstnání a změny v organizaci práce, významně rozdílné účinky na zdraví pracovníků.

Zhoršující se pracovní podmínky - naléhavá výzva

Po tom všem, co bylo řečeno, lze konstatovat, že dostupné informace naznačují, že uvedení Směrnic do praxe bude obtížnější než se čekalo. Nelze však popřít, že existuje naléhavá potřeba. Šetření o pracovních podmínkách organizované Dublinskou nadací ukazuje na zhoršení v mnoha oblastech, jehož příčinou jsou, mimo jiné, nejistota zaměstnání, pružnost a zvýšené nároky na produktivitu. Tvrdá realita ukázala, jak falešný byl názor převládající před několika dekádami, že zvýšená výroba a růst zisků povedou automaticky k lepším pracovním podmínkám. Místo toho máme polarizaci mezi skupinami pracovníků, jejichž pracovní podmínky se zlepšují a rostoucí velkou skupinou pracovníků, kde se spíše zhoršují.

To nás přivádí k hlavní výzvě pro prevenci - naléhavé potřebě rozšířit její působnost. Ochrana zdraví pracovníků je víc než souhrn tradičních ukazatelů pracovních rizik, který restriktivně vymezuje aktivity prevence (jakkoli široce definované) jen na omezený počet determinantů hygieny práce. Aktivity prevence v tomto úzkém slova smyslu nepokrývají strategická rozhodování o výrobě, organizaci práce a kolektivních pracovních vztazích, která napojují mikrosociální úroveň firmy na širší společnost. Maximum, co lze očekávat od pracovníků prevence, je informovat o volbách a upozorňovat na viditelné důsledky na zdraví. Vyznačení obrysů prevence může vést k závěru, že jedním z řešení je integrovat řízení hygieny práce těsněji do dalších aspektů podnikatelského řízení. Integrace je bezesporu důležitá - má však své meze. Nejvýznamnější z nich je, že dosažení zdravého pracovního prostředí nepředstavuje cíl podnikání. Jeho kontext se radikálně liší od cílů kvality nebo produktivity. Jeho kořeny jsou v protikladných sociálních zájmech a účelem účasti pracovníků je chránit tyto sociální zájmy. V důsledku toho všechno to, co má tendenci omezit řízení hygieny práce na rámec koherentního souboru opatření, který zajišťuje cíle stanovené vedením podniku, je spojeno s rizikem, že hlavním cílem aktivit prevence bude vyvarovat se nákladů, které by podniku mohly vzniknout (pracovní úrazy, uznané nemoci z povolání, absence pracovníků) a ne řešit problémy, jejichž náklady dopadají na společnost a nepromítnou se přímo do hospodaření podniku. Druhým omezením je, že ochrana zdraví pracovníků nekončí u bran továrny: boj proti nerovnosti pohlaví, nejistotě zaměstnání a nezaměstnanosti, stanovení cílů v oblasti veřejného zdraví, které se týkají i pracovních podmínek, vše to se nutně promítá na pracovišti.

Nedostatky ve struktuře práva Společenství

Již jsem uvedl, že formulační nedostatky mnohdy negativně ovlivnily skutečné působení Směrnic. To jsou však velmi malá opomenutí v porovnání s nedostatky, které lze najít ve struktuře předpisů Společenství o péči o zdraví pracovníků.

těhotných žen - tato aktivita přišla příliš pozdě, aby mohla podpořit transpozice na národní úrovni[15].

- Prioritou by se měly stát ukazatelé. Většina dokumentů Společenství se jen zběžně zmiňuje o číslech udávajících pracovní úrazy a někdy o smrtelných úrazech (6000 až 8000 každý rok). Tyto ukazatele jistě svědčí o ohromných nedostatcích v aplikaci povinností v oblasti bezpečnosti práce (žádný další typ trestné činnosti si nevyžádá tak vysokou oběť lidských životů). Není to však solidní základ pro politiku. Tato čísla jsou zkreslena tím, že jsou odvozena ze systémů finančních náhrad a, jak se ukazuje, představují jen zlomek všech zdravotních problémů souvisejících se zaměstnáním. Úmrtí z nemocí z povolání jsou pravděpodobně mnohem četnější než úmrtí v důsledku pracovních úrazů. Nutný je systematický sběr dat a stanovení a naplnění ukazatelů různých typů. Dublinská nadace udělala svým šetřením o pracovních podmínkách dobrý počinek, je však třeba říci, že systém Společenství je od reality dosti vzdálen. Zvýšení počtu onemocnění svalů a kostry, mentální zdravotní problémy v souvislosti s prací a rakovina v důsledku pracovního prostředí jsou jen příklady oblastí, kde vidíme jen výsek z celkového širšího obrazu. Výzkum zdravotního dopadu nejistoty zaměstnání se provádí jen v malém počtu členských zemí a informace o problémech hygieny práce žen prakticky neexistují.

- Potřebujeme také informační systém pro celé Společenství, který by byl aktualizován v závislosti na měnící se povaze práce a který by systematicky sbíral data o problémech souvisejících s výrobním zařízením, pracovními procesy a používanými materiály a látkami. Volný pohyb zboží vyvolal velký objem legislativy a pokud jde o zařízení byl rozšířen do práce na standardizaci CEN. Společenství však nemá žádné zpětné informace o problémech vznikajících u těch, kdo používají zařízení, procesy a látky. TUTB se snaží zaplnit tuto mezeru pomocí odborářských expertů, to je však zřejmě vše, co můžeme dělat. Nakonec vzájemná vazba mezi Směrnicemi podle článku 118A a Směrnicemi odvozenými z Jednotného trhu se jen zhorší, pokud se nebudou zvažovat zkušenosti z pracovišť k posouzení rizik spojených s používáním různých zařízení. Tato zpětná vazba zkušeností by také mohla pomoci systematizovat data za účelem náhrady nebezpečných látek jinými bezpečnými nebo méně nebezpečnými.

- Systematická výměna zkušeností je také zapotřebí o prostředcích k vynucení a pokutách. To je a zůstane záležitostí jednotlivých členských států, ale Společenství má pochopitelný zájem, aby nedocházelo k velkým rozdílům při aplikaci společných pravidel. Dá se říci, že ve všech zemích jsou pokuty a tresty příliš nízké ve vztahu k četnosti a závažnosti zjištěných přestupků. Rozšířit povinnosti zaměstnavatele v oblasti bezpečnosti práce na všechny pracovní situace, za které odpovídá (bez ohledu na typ zaměstnání: zaměstnanec, vypůjčený, subkontrahovaný, agenturní pracovník, samostatně výdělečně činný dodavatel zadaného úkolu, atd.) by jistě bylo v souladu s měnícím se charakterem práce. Iniciativy na úrovni Společenství by také mohly pomáhat rozšířit rozdílné formy sankcí. Velmi účinnou sankcí je například pravidlo ve Španělsku, které vylučuje z veřejných soutěží firmy, u nichž bylo zjištěno vážné porušení předpisů o bezpečnosti práce a ochraně zdraví. Směrnice o veřejných zakázkách by pravděpodobně mohla být novelizována v tom smyslu, že jedním z výběrových kritérií by byl soulad se státní sociální politikou. I zde by bylo neodpovědné nevázat volný pohyb služeb na podrobná pravidla zamezující tomu, aby soutěž probíhala na úkor zdraví a životů pracovníků.

- Náprava případů nesprávné transpozice je příliš na úvaze Komise. Abych se nepouštěl do příliš odborného výkladu, významné je, že jediný způsob, jak jednotlivec může před

8. Například pokud jde o lékařský dozor, existuje široká kulturní propast mezi katolickými a protestantskými zeměmi. Bylo by absurdní nepřihlédnout k ní jako k činiteli. Podobně se role hygieny práce velmi liší v systémech národního zdraví a v systémech založených na soukromé praxi lékařů.

9. V Itálii se tvrdilo, že transpozice „balíku" Směrnic v září 1994 bude stát přes 10 miliard ECU pouze na nákladech ve výrobních závodech (*Il Sole 24 Ore,* 15.12.1995) a kolem 60 miliard ECU ve státním sektoru (*Il Sole 24 Ore*, 21.12.1996). Ve Francii se tvrdilo, že Směrnice o výrobním zařízení zvýší jen v kovozpracujícím průmyslu náklady o 30 miliard franků. Španělští zaměstnavatelé vypočetli náklady na transpozici Rámcové Směrnice s udivující přesností. Podle výpočtu španělského svazu průmyslu ustanovení o účasti pracovníků měly vyvolat náklad 294 miliard peset - za základ byl vzat počet volených zástupců pracovníků v 996.025 podnicích (vláda odhadla tyto náklady na 52 miliard peset).

10. Předpisy z roku 1997 omezují jmenování zástupců zaměstnanců pro bezpečnost práce v podnicích, v nichž zaměstnavatel uznal k tomuto účelu odborovou organizaci. V kterémkoli okamžiku však zaměstnavatel může toto své rozhodnutí zrušit. Soudní dvůr Evropských společenství odsoudil podobný systém v případě kolektivního propouštění. Britská vláda přijala v roce 1996 nové předpisy, které platí souběžně s předpisy z roku 1996. To znamená, že zaměstnavatelé si mohou nyní volit mezi dřívějším a novým systémem, který umožňuje obejít odbory neurčitě definovanými konzultacemi s pracovníky. Zaměstnavatelé mohou nyní svobodně přecházet mezi uznáním odborů - a tedy aplikací předpisů z roku 1997 - a jejich „oduznáním" - což jim umožní provádět konzultace prakticky podle vlastní úvahy (viz James a Walters, 1997).

11. Nejvíce vynalézavá pokud jde o oddalovací taktiku byla Spolková republika Německo. Začala transponovat Směrnice až v roce 1996 a zahrnula Komisi odkazy na dřívější - někdy velmi staré - právní předpisy, jejichž obsah a dosah nebyl v souladu se Směrnicemi.

12. Podrobná analýza vztahu mezi nejistotou zaměstnání a ochranou zdraví pracovníků je v *Hoots* (1994) a *Appay a Thébaud-Mony* (1997).

13. Hlavní výjimkou je Směrný dokument o posouzení rizik vypracovaný na tripartitním zasedání Poradního výboru v Lucemburku. Bohužel Komise nevyhověla návrhu učinit z něj nezávazný právní instrument Společenství (Sdělení Komise), ale pouze ho publikovala s uvedením výhrady, že nutně neodráží její názor.

14. Směrnice o ruční manipulaci břemeny nemůže být například řádně prováděna bez existence smysluplného systému hodnocení. Viz Grieco, Occhipinti, Colombini a Molteni (1997).

15. Směrnice byla přijata v roce 1992 a vstoupila v platnost v říjnu 1994. Její revize měla být v roce 1997. Plánovaná příručka pro posouzení rizik nebude k dispozici před rokem 1998.

Bibliografie - viz orig. dokument str. 17.

mnoha ohledech. Uznal však, že *„různá realita národních systémů prevence komplikuje jakýkoli pokus o harmonizaci"* a dovodil z toho, že *„výzvou není ani tak uvést všechny národní situace do souladu s abstraktním evropským ideálem, ale spíše dosáhnout podstatných minimálních cílů stanovených Směrnicemi a při tom zachovat to nejlepší z národních systémů..."*.

Jak účastníci konference upozornili, menší legislativní úsilí Komise souvisí v určité míře s neuspokojivým způsobem provádění dosud přijatých Směrnic. Jak na konferenci prohlásil Stephen Hughes, předseda výboru pro sociální otázky Evropského parlamentu, odpovědnost za tuto situaci má Komise. Naproti tomu mluvčí Komise, organizací zaměstnavatelů a institucí pověřených kontrolou provádění uvedli, že „legislativní přestávka", k níž došlo, je logická a že vyřešení problémů vyvolaných růzností existujících systémů v Evropě může trvat ještě další dekádu. Marc Boisnel, který zastupoval francouzskou vládu, pod jejímž předsednictvím Rada přijala rezoluci o transpozici sociálních směrnic Společenství, připomenul klíčovou roli Komise. Současně však poukázal na kolektivní odpovědnost členských států, sociálních partnerů a samotné Komise za současný nedostatek politického odhodlání realizovat provádění toho, co předtím sami přijali a uspokojivě řešit nově vznikající problémy v oblasti pracovního prostředí (viz náš úvodník).

Holandský poradce Jan Popma popisuje, jak holandský zákon o pracovních podmínkách z roku 1980 přistupuje k problematice „sociálního zázemí" na pracovišti. Holandské předpisy obsahují sedm „kritérií zdravých pracovních míst" (například snížení monotónních úkolů, autonomie pracovníků, informace o cílech a výsledcích pracovního úkolu, atd.), které navazují na užší ustanovení článku 6 Rámcové směrnice o náplni práce (například důležitost, aby práce byla přizpůsobena pracovníkovi).

Zpráva „Skrytá tvář pracovních podmínek: stres, sociální péče a Rámcová směrnice", kterou pro TUTB vypracoval Jan Pompa, bude publikována v roce 1998 v angličtině.

Multidisciplinární charakter služeb prevence

Třetí prezentace týkající se Rámcové směrnice 89/391/EEC se týkala klíčových ustanovení v článku 7 o ochranných a preventivních službách. Výsledky šetření[1], které organizoval dánský úřad pro pracovní prostředí na objednávku Evropské komise (byly předloženy ad hoc pracovní skupině Lucemburského poradního výboru Komise) shrnula Thora Brendstrupová ze Střediska alternativní sociální analýzy (CASA) v Dánsku.

Zpráva Brendstrupové pojednává o průzkumu, který provedla ve spolupráci se svým kolegou Hansem Jorgenem Limborgem o tom, jak se provádí článek 7 v členských státech (v jakém rozsahu existují preventivní služby, jejich úkoly a co motivuje zaměstnavatele, aby jich využívali, atd.) a předkládá doporučení na jejich další rozšíření.

Brendstrupová ve svém příspěvku zdůraznila multidisciplinární charakter služeb, i když sám článek 7 se o tomto aspektu služeb prevence konkrétně nezmiňuje. Pro potřeby průzkumu byly multidisciplinární služby definovány jako služby, v jejichž rámci *„spolupracují různé akademické a/nebo odborné disciplíny ...při řešení problémů pracovního prostředí"*. Zpráva dochází k závěru, že vhodný mix expertizy představuje kombinace kompetencí potřebných pro posouzení lékařských, odborných, ergonomických a psychosociálních faktorů a že mají probíhat mezinárodní diskuse o kvalifikaci v tomto komplexním oboru. Jako první krok v tomto směru by mělo dojít k podrobnému porovnání existujících programů výuky.

Brendstrupová uvedla, že *„zevrubnou znalost skutečného praktického provádění"* článku 7 nelze získat jen z dotazníků. Průzkum však ukázal, jak různě se vykládá znění článku 7 a jaké rozdíly z toho vyplývají pro národní uspořádání. Například v mnohých zemích služby prevence vyžaduje zákon, zatímco ve Velké Británii a Švédsku jsou zcela dobrovolné. Služby jsou co do rozsahu velmi rozdílné a rozdílné je také zapojení do dozoru různých orgánů, jako jsou inspektoráty práce, sociální partneři, pojišťovny nebo jiné úřední a odborné orgány.

2. seminář: Ruční manipulace břemeny

Moderátor Enrico Occhipinti, universita Milán, Itálie
Porovnání národních transpozičních předpisů: výsledky průzkumu TUTB
Valeria Uberti, odborový institut práce, životního prostředí a zdravotnictví (ISTAS), Španělsko (koordinátorka průzkumu)
Transpozice Směrnice 90/269/EEC ve Velké Británii: průzkum TUTB zaměřený na vykonavatele praktické prevence Rory O'Neil, De Montfort University, Leicester, UK
Prevence muskulo-skeletálních poruch: analýza ergonomie práce
Catherine Teigerová a Jean-Marie Frontini, Paříž

Ruční manipulace břemeny

TUTB zadala dva průzkumy týkající se Směrnice o ruční manipulaci břemeny (90/260/EEC) a ty posloužily za základ prezentací: jeden celoevropský průzkum provedla Valeria Uberti ze španělského odborového institutu práce, životního prostředí a zdravotnictví (ISTAS) a druhý o

Hodnocení O'Neila podpořil britský pracovník HSE z pléna konference. Malcom Darvill se v této souvislosti zmínil o širším průzkumu HSE, který došel ke stejným závěrům, jako průzkum TUTB. Poukázal také na nepříznivé ohlasy v tisku na britské předpisy. To bylo zčásti, protože média byla „zmanipulována" některými organizacemi (například privatizovanou železnicí a místními úřady) a předpisy posloužily jako záminka pro snížení rozsahu služeb se zdůvodněním, že služby vyžadující zdvihání napříště nelze poskytovat. (Zpráva o průzkumu týkajícím se Směrnice o ruční manipulaci břemeny (90/269/EEC byla publikována v bulletinu TUTB č.5, únor 1997.

Prevence postižení svalů a kostí (MSD)

Catherine Teigerová z CNRS, Francie, referovala o případové studii ze sektoru zdravotnictví, založené na ergonomické analýze pracoviště. V rámci studie byl proveden experiment, jak předcházet MSD u uklízeček v nemocnicích, zejména těch, které pravidelně sbírají špinavé prádlo. Použitá metodika analyzovala pracoviště a organizaci práce s cílem zjistit potenciální problémy a navrhnout řešení, která by pomohla samotným uživatelům regulovat situaci. Tento typ experimentu založený na zevrubné znalosti pracovní činnosti je z hlediska prevence MSD účinnější než tradiční metody prevence, které přistupují k úpravám pracoviště na základě *a priori* posouzení rizika a bezpečnosti práce a organizují výcvik s cílem naučit pracovníky, aby si osvojili „správné pohyby a postoje" z biomechanického a fyziologického hlediska.

Posouzení rizika

Směrnice o ruční manipulaci břemeny obsahuje ustanovení o posouzení rizika ve vztahu k preventivním opatřením, která jsou nutná v případech, kdy ruční manipulace zahrnuje rizika, kterým nelze zabránit. Příloha 1 k této Směrnici obsahuje seznam referenčních faktorů, které je třeba vzít v úvahu při rozhodování o opatřeních prevence. Jsou to také kritéria, na jejichž základě se rozhodne o tom, zda manipulační operace představuje pro pracovníky zdravotní riziko. Potřeba tohoto posouzení rizika a způsob, jak se má posouzení provádět bylo v závěru tohoto jednání předmětem značné diskuse. Enrico Occhipinti z milánské university, moderátor tohoto semináře, zdůraznil důležitost referenčních dokumentů, které slouží jako vodítko pro odborné posouzení rizika, aby Směrnice mohla být správně a jednotně prováděna. Řada států vypracovala dokumenty týkající se všech průmyslových odvětví, například Velká Británie, Itálie a Švédsko. Enrico Occhipinti je členem skupiny expertů, která vypracovala italskou směrnici pro posouzení rizika. Tato směrnice se výslovně odvolává na metodu hodnocení NIOSH[2] pro zvedání břemen, ale používá rozdílné ideální váhy podle pohlaví a věku [3].

Práce s obrazovkou (DSE)

V druhé zprávě o transpozici Valeria Uberti posuzovala národní předpisy transponující Směrnici o zařízeních s obrazovkou (článek založený na její zprávě byl publikován v bulletinu TUTB č. 4 v prosinci 1996).

Paní Uberti kriticky zkoumala slabiny Směrnice, zejména skutečnost, že definice pracovníků, jichž se týká (všichni *„kdo běžně používají zařízení s obrazovkou a je to významná součást jejich normální práce"*) nutně vedla k tomu, že národní předpisy ji interpretují velmi rozdílně. Nejvíce restriktivní definice byla v Itálii (případ projednává Evropský soudní dvůr a v době konference nebyl dosud znám výsledek) a v důsledku toho na většinu italských pracovníků používajících DSE se národní předpisy nevztahují. Francie má také velmi restriktivní definici, která vylučuje z působnosti předpisů všechny státní úředníky. Naproti tomu britská definice zachází za rámec požadovaný Směrnicí. Švédské předpisy pokrývají nejširší okruh pracovníků a umožňují jim mít prospěch z pokrokových ustanovení švédských norem o monotónní práci a ergonomických požadavcích týkajících se softwaru.

Monika Breidensjö, Švédská odborová konfederace (TCO)
Transpozice Směrnice 90/270/EEC v Německu
Gottfried Richenhagen, DGB, Německo

Seminář č. 4 o technických standardech: případ postižení kostí a svalů
Moderátor: Andrea Tozzi, TUTB

Příspěvek odborů ke standardům práce CEN
Enrico Gibellieri, Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Itálie
Rozvoj standardizace na úseku MSD
Vincente Verde Peleato, universita ve Valencii, Španělsko
Ergonomie a MSD: přístup TUTB k posouzení rizika
Aleid Ringelberg, koordinátor pracovní skupiny pro biomechaniku CEN/TC122, Nizozemí.

Prováděcí instrumenty

Otázky postižení svalů a kostí (musculo-skeletal disorders - MSD) a ergonomická řešení byly v posledních dvou letech středem TUTB aktivit. V roce 1998 vyjde několik publikací představujících výsledky těchto prací:

- příručka o posouzení rizik MSD (Alleid Ringelberg);
- zpráva o činnost odborů při potírání MSD „Evropa pod zátěží" (Rory O'Neil);
- 10. číslo našeho bulletinu bude věnováno této problematice. Bude v něm také zpráva o kampani za prevenci MSD vedená ETUC a přidruženými organizacemi v celé Evropě.

Na konferenci proběhly dva paralelní semináře konkrétně zaměřené na prováděcí instrumenty, tj. na otázky technických standardů a na postup v členských státech k substituci karcinogenů. Tyto dva semináře se zabývaly otázkami, které překračovaly působnost jednotlivých Evropských směrnic na základě článku 118A: MSD a karcinogeny.

Technické standardy: případ postižení svalů a kostí

Seminář č.4 posoudil nedávný vývoj evropských technických standardů v oblasti postižení svalů a kostí (MSD), což je velmi často se vyskytující porucha zdraví způsobená pracovní činností. Nemoci související s organizačními aspekty práce, jako je stres nebo MSD jsou stále četnější. V současné době jsou na čele žebříčku nemocí z povolání a odrážejí propast mezi organizací práce, návrhem pracovní činnosti, pracovním zatížením, pracovním tempem a individuální kapacitou lidí.

Andrea Tozzi z TUTB v úvodním vystoupení popsal evropský právní rámec pro MSD, který sestává z velmi obecných ustanovení Rámcové směrnice a podrobnějších ustanovení Směrnice o ruční manipulaci břemeny, která však mají pro některé typy MSD omezenou působnost. Poukázal také na dvojí evropský přístup k této oblasti standardizace. Na jedné straně jsou stanoveny nutné požadavky BPOZ na design zařízení, jejichž splnění umožňuje volný pohyb zboží na trhu (článek 100A Smlouvy) a na druhé straně jsou stanoveny minimální požadavky BPOZ na použití těchto strojů a zařízení na pracovišti (článek 118A). Často je obtížné rozeznat hranice mezi těmito dvěma různými světy - světem standardizace a návrhu a světem pravidel pro používání, která jsou adresována zaměstnavatelům a pracovníkům. TUTB již publikovala příručku pro tvůrce norem o integraci ergonomických principů do C-standardů pro návrh strojního zařízení. V této činnosti bude pokračovat publikací příručky o posouzení rizik MSD, která je určeny návrhářům i uživatelům zařízení. Koncepci pro vypracování příručky vypracoval A. Ringelberg, koordinátor pracovní skupiny CEN/TC 122[5] pro biomechaniku.

Přes 90% těchto odborářských expertů je z Dánska, Švédska a Norska, kde se zúčastnili standardizačních aktivit před zavedením „nového přístupu", který rozšířil účast odborářských expertů na všechny země EES.

V porovnání s tisícovkami expertů z podniků a státních institucí má hrstka odborářských expertů malé vyhlídky na ovlivnění obsahu Evropských harmonizovaných standardů a, v důsledku toho, na ovlivnění úrovně bezpečnosti a kompatibility s prostředím strojů a výrobků, které přicházejí na jednotný evropský trh.

Překážky účasti

Aby se shromáždily zkušenosti pracovníků a byly promítnuty do technických návrhů, práce na standardizaci vyžaduje znalost výrobních cyklů a rovněž kvalifikaci v polytechnických, biomedicinských a organizačních oborech, ergonomii a také sociální cit.

Tato činnost také vyžaduje konstantní zapojení expertů, jejich možnost účastnit se porad a udržovat trvalý kontakt s jinými členy výborů a pracovních skupin, ve kterých se musí aktivně účastnit po celou dobu dlouhého a komplexního procesu standardizace.

Zapojení je ještě náročnější, když aktivity účasti přejdou z národní na evropskou úroveň - což je ta nejdůležitější úroveň pro dosažení konkrétních výsledků pro pracovníky. K účasti na standardizaci na evropské úrovni potřebují experti ovládat angličtinu, nebo alespoň francouzštinu či němčinu. Na národní úrovni je také zapotřebí psát připomínky k Evropským technickým normám v angličtině, dříve než jsou přijaty a publikovány na národní úrovni.

Zatímco účast expertů z podniků je v souladu s podnikovými zájmy, odborářští experti, kteří sledují cíle, které jsou někdy v rozporu se zájmy podniků nebo organizací v nichž pracují, často narážejí na překážky.

Evropská odborová konfederace a národní odborové ústředny musí vyvíjet silný politický tlak na Evropskou komisi a vlády členských států, aby je přiměly k poskytnutí právních a finančních instrumentů umožňujících skutečnou účast odborů v procesu evropské standardizace.

Návrhy

Aby se zlepšila účast odborářských expertů kvantitativně i kvalitativně, musí národní odborové ústředny a ETUC učinit ze standardizace svůj prioritní cíl. Musí získat experty z odvětvových svazů a svazů nemanuálních pracovníků a vytvořit národní koordinační struktury, které budou ve stálém kontaktu s TUTB na evropské úrovni.

Dohody mezi sociálními partnery

- Na podporu účasti profesionálních a kompetentních pracovníků v odborářských standardizačních aktivitách je hlavně nutné vytvořit příznivé podmínky (tj. žádné negativní důsledky na pracovní kariéru experta nebo pokud jde o náklady podniků v kterých pracují).
- K definici pravidel pro účast expertů, zejména pro poskytování pracovního volna, ochranu expertů proti jakýmkoli odvetným opatřením ze strany zaměstnavatele, atp., je ve všech členských státech zapotřebí dospět k dohodám mezi národními odborovými ústřednami (za pomoci odvětvových svazů) a organizacemi zaměstnavatelů.
- Rovněž by bylo prospěšné zřídit fond solidarity v rámci zainteresovaných podniků, aby se podělily o náklady na standardizaci a zamezilo se soustředění nákladů na ty podniky, kde odborářští experti pracují.

Německé zkušenosti s náhradou karcinogenů

V úvodu semináře moderátorka Carola Grodzki poukázala na mnohočetnost instrumentů na úrovni ES, jejichž cílem je identifikovat, klasifikovat a kontrolovat rizika onemocnění rakovinou spojená s chemickými látkami na pracovišti i mimo ně. V tom jsou zahrnuty nejen článek 118A, Směrnice 90/394/EEC a uspořádání pro vyhlášení/ustanovení indikativních mezních hodnot, ale také zákonodárství na základě článku 100A, Směrnice 67/548/EEC a 88/379/EEC o klasifikaci a značení nebezpečných látek a přípravků.

Grodzki se zmínila o kontroverzním předmětu, totiž jaký celkový rozsah výskytu rakoviny lze přičítat expozicím v rámci výkonu povolání. I při použití konservativních extrapolačních technik se dospělo k závěru, že podíl této expozice je 4 až 5 procent. V roce 1994 bylo 50% uznaných úmrtí v důsledku nemocí z povolání způsobeno rakovinou.

Komplexní studii situace v Německu na základě objednávky TUTB uvedla Grodzki v zastoupení autorky, Ulriky Westphal z technického centra v Lübecku. S použitím dat pocházejících hlavně ze zpráv a záznamů BG-*Berufsgenossenschaften*[8] zpráva upozornila na nedostatky německého regulačního režimu, jehož základem je předpis o nebezpečných látkách (*Gefahrstoffsverordnung*), který vstoupil v platnost v roce 1986 a další technické předpisy.

Podle autorky „*Statistiky BG říkají, že počet onemocnění rakovinou v souvislosti s výkonem povolání se v Německu po řadu let stále zvyšuje. Experti při tom považují oficiální statistiky o bezpečnosti práce v průmyslu jen za vrcholek ledovce a předpokládají, že existuje velmi vysoký počet nezjištěných případů rakoviny v souvislosti se zaměstnáním*". Podle Westphal „*Úroveň znalostí dozorčích orgánů v odvětvích pokud jde o karcinogenní látky v pracovním prostředí je velmi rozdílná ....; je třeba při tom poukázat zejména na nedostatky systematického sběru informací, neexistenci centrální statistiky a skutečnost, že podniky často nepodávají požadované údaje a hlášení....* "

Jedním ze zbytkových problémů s prováděním Směrnice 90/394 (nejen v Německu) je, že tři kategorie pro klasifikaci látek/preparátů jsou stále založeny na kritériích sloužících hlavně ke zjištění, jak mají být značeny (dřív než přijdou na trh). Rozhodovací postupy v EU, které zahrnují pracovní skupinu Komise pro klasifikaci a značení nebezpečných látek, byly v roce 1993 upraveny se zřetelem na zavedení kritéria expozice (18. změna 67/548/EEC), ale Westphalová stále považuje systém za neuspokojivý.

V Německu také fungují různé klasifikace látek podle tří různých kontrolních režimů (seznam 907 látek odvozený z předpisů EU, jiný seznam 52 látek vyhodnocených národním výborem pro nebezpečné látky a každoročně publikovaný seznam vědecké komise týkající se maximálně přípustné koncentrace (MAK komise)[9]. Závěr zprávy zní:„*Zvyšující se rozdílnosti v klasifikaci karcinogenních látek vedou k zřetelnému zhoršení pracovních podmínek zaměstnanců. Proti dřívějšímu očekávání se zjišťuje, že klasifikace a stanovení mezních hodnot ze strany EU bude stále zaostávat za klasifikací národní MAK komise*". Látky, pro které existuje různá klasifikace v různých seznamech jsou mj. nikl, pentachlorfenol a trichloretylen.

Westphalová se zabývala jedním konkrétním ustanovením Směrnice o karcinogenech (90/394/EEC) a jeho prováděním v Německu prostřednictvím *Gefahrstoffsverordnung*: požadavkem, aby se vždy zkoumala možnost nahradit karcinogenní látky (a procesy). I když studie německého spolkového institutu pro BPOZ zjistila, že v malých a středních podnicích se o tomto a dalších aspektech Směrnice mnoho neví, došlo v některých odvětvích (ve stavebnictví a polygrafii) a v některých spolkových zemích (Hessensko) k významným iniciativám.

všechny myslitelné aplikace jsou k dispozici méně nebezpečné výrobky". Nicméně existují některé oblasti, například některé druhy průmyslového těsnění, kde po uzákonění zákazu musely být povoleny výjimky.

O unikátním uspořádání pro celostátní stanovení limitů expozice karcinogenům přednášel Marcel Wilders z holandské odborové konfederace FNV. Výtah z jeho expozé je v rámečku.

Stanovení maximálně přípustných hodnot pro karcinogeny na základě rizika: Holandsko

Marcel Wilders popsal jednání mezi FNV a holandskými zaměstnavateli, která vyústila v dohodu o maximálně přijatelném riziku v povolání pro karcinogeny, které nelze nahradit a hodnotách, které se dnes celostátně uplatňují pro všechny látky. Pro odbory to znamenalo, že „*si zašpinily ruce*", protože musely akceptovat určitá rizika, že u zúčastněných pracovníků propukne smrtelná choroba. Na druhé straně měla dohoda výhodu v tom, že dřívější přístup k ad hoc náhradám jednotlivých látek byl nahrazen kontrolou karcinogenů a byla vypracována doporučení pro maximálně přípustné mezní hodnoty (TLV), které byly přísnější, než hodnoty vyhlášené jinými organizacemi.

Holandský program vychází ze Směrnice 90/394/EEC, která obsahuje jen obecný požadavek, že expozice karcinogenům musí být snížena na co nejnižší technicky možnou míru, pokud není možné expozici zcela zabránit.

Četné genotoxické karcinogeny jako například benzen v motorovém benzinu, nemohou být vyloučeny ani nahrazeny a jedinou alternativou k celkovému zákazu je aplikovat nejvyšší přípustnou hodnotu, s níž je spojena omezená úroveň reziduálního rizika.

Ve Směrnici je obsažen celkový požadavek aplikovat princip ALARA (as low, as reasonably achievable - nejnižší rozumně dosažitelná úroveň), současně existuje však velká nejistota, co toto ustanovení ve skutečnosti znamená. V některých případech je žádoucí mít určité úrovně expozice, o nichž se má za to, že jsou přijatelné.

Wilders uvedl některé metodické přístupy, podle nichž různé země stanoví TLV pro karcinogeny:

- ACGIH (American Conference of Governmental Industrial Hygienists) třída 1 (potvrzené lidské karcinogeny) - kategorie platná v USA;
- švédský systém tří kategorií (třída A karcinogeny podléhající úplnému zákazu, třída B karcinogeny, kde existují určité výjimky ze všeobecného zákazu a třída C karcinogeny se stanovenou TLV);
- TRK hodnoty (technické doporučené koncentrace) v Německu na bázi technické proveditelnosti. Podle Wilderse jsou některé tyto hodnoty vysoké.

Předpokládá se, že koncepce ALARA se nyní v Evropě provádí na národní i podnikové úrovni, ale ve skutečnosti je to „*všeobecný princip spočívající ve stanovení cíle*", který nestanoví žádný referenční bod pro inspektoráty práce a je tedy z hlediska vynucení neuspokojivý. Wilders dále uvedl: „*Byli jsme svědky toho, že v některých zemích se firmy vůbec neobávají, že by provádění Směrnice bylo účinně vymáháno*". Holandské odbory dospěly k závěru, že TLV založeným na riziku je třeba dát přednost před vágním kritériem.

TLV pro genotoxické látky mají dva negativní aspekty: jejich projednání vzbuzuje dojem, že se s rizikem onemocnění rakovinou musíme provždy smířit a že TLV by mohly být zneužity (například by mohly být aplikovány jako cíl pro snížení expozice ne jako maximálně přípustné koncentrace). Pozitivním aspektem je však, že jsou prostředkem pro větší tlak na zaměstnavatele než princip ALARA a že při odpovídajícím vynucení to budou opravdové

Rudy Delarue, Konfederace křesťanských odborů, Belgie

Závěry z provádění Směrnic o rovnosti zacházení: role Výboru expertů v Evropské unii
Dominique Devos, Belgie

Sociální ukazatelé: vrhnout světlo na pracovní situace
Pascal Paoli, Nadace pro zlepšování životních a pracovních podmínek, Dublin

Rozvíjíme evropský informační systém o pracovním prostředí
H.H. Konkolewsky, Evropská agentura pro BPOZ, Bilbao, Španělsko.

Program 6. semináře byl nabitý. Pod předsednictvím Klause Lörchera ze Svazu poštovních zaměstnanců SRN byl věnován následným opatřením a kontrole Směrnic. Zaměřil se na dvě otázky spojené s vypracováním Směrnic.

Zaprvé se pokusil definovat, do jaké míry je právní rámec Společenství v souladu s konkrétními zkušenostmi. I když se pracovní prostředí vyvíjí, tradiční rizika jsou nadále příčinou závažných zdravotních rizik. Současně se začínají vynořovat nová rizika, jak v důsledku faktorů materiální výroby, tak v důsledku organizace práce. Jak je možné tuto situaci předkládat zákonodárcům Společenství? Tato otázka ještě zdaleka není vyřešena. Budoucnost legislativy Společenství v oblasti pracovního prostředí naráží na konflikt protichůdných zájmů. Podle jednoho názoru by právní předpisy Společenství měly vycházet z ekonomických podmínek a v takovém případě by se měl uplatnit přístup náklady/přínosy. To by mělo za následek pozastavení další legislativní činnosti do té doby, pokud se neprokáže, že stávající opatření jsou ekonomicky efektivní (kritéria pro posouzení této výkonnosti jsou většinou vyjadřována velmi vágně, jako konkurenční schopnost, tvorba pracovních míst nebo produktivita). Alternativní názor říká, že hlavním účelem legislativy Společenství o pracovním prostředí je zakotvit odpovědnost státních orgánů vůči občanům - zejména pracovníkům - v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. V tomto případě je nutné mít přesné ukazatele, podle kterých lze jasně identifikovat problémy a stanovit, které jsou naléhavé. Pascal Paoli z dublinské Evropské nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek předložil klíčovou studii Nadace o vývoji pracovních podmínek a jejich vlivu na zdraví. Jeho prezentace odhalila naléhavé potřeby v této oblasti a zdůraznila rostoucí trend k nejistotě na trhu práce. Předložil také některé metodické návrhy, podle nichž by bylo možné tyto otázky v rámci Společenství pravidelně sledovat. Hans-Horst Konkolewsky z dlouho se konstituující Evropské agentury pro BPOZ v Bilbau vylíčil úkoly, které si Agentura stanovila (založení Agentury bylo původně plánováno na rok 1992, rok, který byl Evropským rokem bezpečnosti práce a ochrany zdraví).

Zadruhé se v semináři promítaly zkušenosti získané z pozorování, jak by provádění Směrnic mohlo být využito ke zlepšení opatření na úrovni Společenství v oblasti BPOZ. Až dosud byly kontrolní mechanismy Společenství v oblasti BPOZ převážně neúčinné. S výjimkou procedury zahájené proti členským státům pro neprovedení Směrnic se před Evropský soud nedostaly žádné případy týkající se kvality transpozice a účinnosti provedení transpozičních instrumentů. Není však přehnané říci, že tyto problémy nazrály. Mluvčí belgické Konfederace křesťanských odborů, Rudy Delarue, zhodnotil zkušenosti Mezinárodní organizace práce (ILO) a Rady Evropy. Popsal zvlášť zajímavé aspekty kontrolního mechanismu pro provádění standardů MOP, kde hlavní úlohu hrají Výbor expertů a tripartitní výbor generální konference a tripartitní orgány pro stížnostní procedury. Tyto mimosoudní procedury umožňují jasně zjistit skutečné působení pravidel a v případech do očí bijících porušení otevírají odborům cestu pro předkládání stížností. Omezením pro tyto procedury je skutečnost, že nevedou k žádným reálným sankcím a že členské státy MOP se mohou rozhodnout neratifikovat úmluvy (a dokonce vypovědět ratifikované úmluvy). Dominique Dévosová, která pravidelně přispívá do *Chroniques Féministes* a je poradkyní belgické vlády pro otázky rovnosti příležitostí, podala

tripartitní diskusi o Směrnicích, která proběhla ve stádiu jejich přípravy, je naprosto nepostačující, aby pro oficiální hodnocení účinnosti Směrnic neexistovalo nic jiného, než právní analýza prováděná samotnou Komisí.

---

1. Multidisciplinární služby v bezpečnosti a ochraně zdraví při práci v Evropské unii, Dánský institut pro pracovní prostředí, Kodaň.
2. Národní institut pro bezpečenost a ochranu zdraví při práci, USA.
3. Článek o metodě posouzení rizik používané v Itálii pro provádění Směrnice 90/269/EEC byl publikován v anglickém časopisu *Ergonomics*: A. Grieco, E. Occhipinti, D. Colombini, G. Molteni, „Ruční manipulace břemeny: stanovisko expertů podílejících se na provádění ES Směrnice 90/269", *Ergonomics*, svazek 40, č. 10, str. 1035-1056.
4. Sdružení pro pojištění odpovědnosti zaměstnavatelů.
5. Tuto příručku probereme podrobněji v dalším čísle bulletinu na podzim 1998. Toto číslo bude zcela věnováno postižením svalů a kostí, zejména v rámci kampaně ETUC zaměřené na prevenci těchto rizik.
6. PrEN 1005-1: Bezpečnost strojního zařízení - lidský tělesný výkon - Část 1: termíny a definice; Část 2: ruční manipulace předměty ve vztahu ke strojnímu zařízení; Část 3: Doporučené limity síly pro obsluhu strojního zařízení; Část 4: vyhodnocení postojů při práci na strojích.
7. Poznámka vydavatele: těmito aspekty se bude zabývat pátá část návrhu normy PrEN 1005-5: posouzení rizika při opakované manipulaci s vysokou četností. Je třeba si všimnout, že i když výzkum v této záležitosti se považuje v STAR výzkumném programu CENu za prioritu, výzkum má zdržení, protože Komise nepřidělila dostatek finančních zdrojů.
8. Sdružení pro pojištění odpovědnosti zaměstnavatelů.
9. viz text

Evropský parlament musí sehrát důležitou úlohu. Při příležitosti parlamentního jednání v březnu 1998 o nových rizikách spojených s opakujícími se pohyby TUTB požadovala ustavení parlamentního výboru pro zkoumání transpozice a provádění Směrnic Společenství. Pro vypracování postupů pro analýzu a hodnocení Směrnic je zapotřebí, aby členské státy předkládaly národní zprávy.

TUTB pokračuje v práci v rámci svého sledování a v brzké době uveřejní pokračování tohoto počátečního přehledu o provádění Rámcové směrnice a jejím vlivu na národní systémy prevence. Toto druhé číslo se bude zabývat třemi novými státy EU (Švédsko, Finsko, Rakousko) a také Norskem a Švýcarskem. Společně s ETUC budeme organizovat seminář v létě 1998 s cílem dále rozvinout a definovat roli odborů při transpozici a provádění Směrnic Společenství o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci.

* * *

Nová publikace TUTB

Prevence na pracovišti

Vliv Směrnic Společenství týkajících se systémů prevence ve Švédsku, Finsku, Norsku, Rakousku a Švýcarsku

Směrnice Společenství týkající se BPOZ přijaté v období 1989-1994 byly nyní plně transponovány v téměř celé západní Evropě. Dohoda o Evropské ekonomické oblasti stanoví, že členské státy musí tyto Směrnice transponovat do svých národních předpisů. Přistoupení tří nových států (Rakouska, Finska a Švédska) mělo za následek, že tyto státy musí přijmout *acquis communautaire*. Švýcarsko, kde národní referendum odmítlo členství v Evropské ekonomické oblasti, přistoupilo k selektivní transpozici Směrnic BPOZ.

Tato nová studie je pokračováním analýzy služeb prevence ve 12 státech, které byly členy Evropské unie v době, kdy Rámcová směrnice vstoupila v platnost a která vyšla pod názvem