

mgr inż. KRYSZYNA ZAKRZEWSKA-SZCZEPAŃSKA  
mgr MAŁGORZATA KUROWSKA  
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

## Wdrażanie dyrektyw Wspólnot Europejskich dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy do prawa francuskiego (2)

### Ocena wdrażania dyrektywy ramowej 89/391/EWG

Od ponad 100 lat prawo francuskie opierało się na dwóch zasadach: ochronie pracowników z jednej strony i odpowiedzialności pracodawców – z drugiej. Zasada ta znajdowała odzwierciedlenie w licznych inicjatywach legislacyjnych i wykonawczych. Obrona interesów pracowników należała do przedstawicieli załogi przez właściwe im instancje.

Wprowadzenie dyrektywy ramowej 89/391/EWG, zdaniem Pani M. Valat-Taddei z Ministerstwa Zatrudnienia i Solidarności Francji, nie spowodowało wstrząsu we francuskim prawodawstwie. Mimo to, dyrektywa ta wniosła zasadnicze korzyści modernizując dziedzinę prewencji w zakresie bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia. Umożliwiła szerokie rozpowszechnienie zasad, które dotychczas znane były jedynie specjalistom.

W dziale III dyrektywy ramowej „Obowiązki pracodawców” wprowadzono nowe pojęcie. Od tej pory, z prawnego punktu widzenia, bezpieczeństwo pracy jest sprawą każdej osoby pracującej w przedsiębiorstwie. Tak więc, należy informować, szkolić i konsultować pracowników, ale również oni sami muszą uczestniczyć w podejmowaniu środków gwarantujących im zachowanie zdrowia i bezpieczeństwa, zgodnie z instrukcjami pracodawcy i wewnętrznym regulaminem.

Zasadnicza zmiana, którą wprowadza dyrektywa ramowa, polega na objęciu pracowników indywidualną odpowiedzialnością za swoje zdrowie i bezpie-

czeństwo pracy, wzmacniając w ten sposób rolę przedstawicieli załogi. Ale uważa: zmiana ta nie kwestionuje pierwotnej zasady, dotyczącej odpowiedzialności pracodawcy, która od XIX wieku jest fundamentem prawa francuskiego.

Główną innowacją dyrektywy ramowej jest wprowadzenie zasady oceny ryzyka, co przyczynia się w znaczny sposób do globalnej poprawy warunków pracy. Zasada ta opiera się na:

- ujęciu ryzyka w perspektywie globalnej polityki przedsiębiorstwa,
- stałej ocenie i adaptacji stosowanych środków zapobiegawczych z uwzględnieniem rozwoju technicznego,
- dostosowywaniu pracy do pracownika.

Poprzednio prewencja polegała głównie na odgórnie narzuconej idei bezpieczeństwa zintegrowanego, przy czym wynikała ona z rozpoznania już istniejącej w środowisku pracy dysfunkcji, natomiast w niewielkim stopniu posługiwało się wówczas oceną ryzyka a priori.

Dyrektywa ramowa umożliwia przejście od analizy „ryzyka po ryzyku” – czyli zagrożenia jednego po drugim i ocenie ryzyka związanego z każdym z nich – do całościowego podejścia obejmującego organizację i warunki pracy w przedsiębiorstwie. Dzięki temu, możliwe jest wczesne wychwycenie wszystkich rodzajów ryzyka, które dotyczą pracowników.

Stosowanie tych zasad jest źródłem postępu. Weźmy na przykład obowiązek zastępowania w przedsiębiorstwie (w miarę możliwości) produktów niebezpiecznych produktami mniej niebezpiecznymi. W zasadzie, na mocy ustawy z grudnia 1976 r., prawo francuskie prze-

widywało możliwość zakazu lub ograniczenia rozpowszechniania produkcji lub importu pewnych produktów, ale formalnie ani akty ustawodawcze, ani wykonawcze nie zawierały zapisu dotyczącego obowiązku substytucji (wymiany) tych produktów. Natomiast dyrektywa ramowa zainicjowała rozpowszechnienie tej zasady wśród wszystkich przedsiębiorstw.

Planowanie działań prewencyjnych w przedsiębiorstwach również uległo korzystnym zmianom. Polegały one na stworzeniu spójnego planu obejmującego całość kwestii organizacyjnych i technicznych, bez pominięcia warunków pracy, stosunków społecznych i panującej atmosfery.

Przed wdrożeniem dyrektywy, prawo francuskie przewidywało obowiązek szkolenia przedstawicieli załogi, ale tylko w średnich i dużych przedsiębiorstwach lub przedsiębiorstwach o niebezpiecznym profilu działalności.

Dyrektywa wprowadziła zasadę ponownego przeszkolenia przedstawicieli załogi po przepracowaniu przez nich 4 lat (niekoniecznie kolejnych). Dzięki temu przepisowi, członkowie komitetów higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy mogą zaktualizować swoją wiedzę. Okresowe szkolenia zapobiegają przedawnieniu wiedzy i umożliwiają wymianę doświadczeń z innymi uczestnikami kursu.

Ogromna większość przedsiębiorstw deklaruje, że prowadzi rozpoznanie i ocenę ewentualnego lub rzeczywistego ryzyka. Odpowiedzi tego typu udzielane były przede wszystkim przez małe przedsiębiorstwa, a wśród nich przodowała

branża budowlana. Około 41% badanych przedsiębiorstw deklarowało dokonywanie tej oceny w ciągu 5 ostatnich lat.

Można z tego wysnuć wniosek, że praktyczne wdrożenie dyrektywy ramowej i wynikających z niej dyrektyw szczegółowych miało rzeczywiste odbicie w praktyce przedsiębiorstw. Jednak to, iż 45% badanych przedsiębiorstw odpowiedziało, że „od dawna prowadzi ocenę ryzyka” może wskazywać, iż niekoniernie zrozumiały one filozofię tego podejścia.

Większość przedsiębiorstw podziela pogląd o konieczności włączenia zasad prewencji a priori, jako integralnej części całościowego podejścia. W tym duchu 46% dużych przedsiębiorstw deklaruje, że od dawna usiłuje „neutralizować” ryzyko, a 42% – że czyni to od 5 lat.

W podobnym duchu udzielano odpowiedzi na temat prowadzonej polityki w zakresie prewencji (38% przedsiębiorstw prowadzi ją od dawna, 39% – od 5 lat), co świadczy o chęci włączenia środków prewencji do całościowej, jasno zdefiniowanej polityki przedsiębiorstwa.

Oczywiście należy kontynuować działania w tym zakresie, ponieważ tylko połowa nowo zatrudnionych pracowników utrzymuje, że jest wystarczająco i dokładnie informowana o wymaganiach bezpieczeństwa. Jeszcze rzadziej udziela się tego typu informacji w małych przedsiębiorstwach, gdzie porozumienie i dyskusja w sprawach związanych z prewencją i bezpieczeństwem pracy nie jest zbyt systematyczna.

Ten formalny deficyt informacyjny nie jest chyba zbyt dotkliwy, gdyż sami zainteresowani przyznają, że są względnie dobrze poinformowani o sposobach ochrony przed zagrożeniami i są przekonani o swym prawie do opuszczenia stanowiska pracy w razie wystąpienia nagłego lub groźnego niebezpieczeństwa (zagrożenia).

Wydaje się zatem, że kwestie bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia są co-

raz częściej podnoszone w przedsiębiorstwach – zgodni są co do tego zarówno pracodawcy, jak i pracownicy. Tendencja nasila się w zależności od sektora (jest dużo słabsza w małych przedsiębiorstwach).

Według ankiety prowadzonej na zlecenie Ministerstwa Pracy, dyrekcje przedsiębiorstw zatrudniających ponad 100 pracowników, w większości przekonane są o pozytywnym wpływie wdrożenia dyrektyw na organizację pracy: 70% w budownictwie, 50% w sektorze drzewnym i dystrybucji, nieco mniej niż 50% w metalurgii. Podobnie oceniają one wpływ wdrażania dyrektyw na wydajność pracy i modernizację zakładu. Można to tłumaczyć tym, że duże przedsiębiorstwa dysponują środkami technicznymi i ludzkimi pozwalającymi ocenić ich wpływ na wyniki ekonomiczne.

Największe trudności w rozumieniu i wdrażaniu w życie prawodawstwa europejskiego mają małe przedsiębiorstwa (mniej niż 10 pracowników), w których rola partnerów społecznych jest marginalna. Wcielanie w życie nowych zasad jest szczególnie trudne w niektórych przedsiębiorstwach (zwłaszcza w budownictwie), szczególnie dotyczy to pewnej kategorii mało wykwalifikowanych i bardzo mobilnych pracowników (z tego powodu trudno jest ich objąć ochroną). Chodzi tu zwłaszcza o niewykwalifikowanych pracowników sezonowych lub zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony lub też pracowników niezależnych.

W przedsiębiorstwach o zatrudnieniu nie przekraczającym 100 pracowników, opinie na temat wpływu wprowadzania dyrektyw na modernizację zakładu nie są już tak przychylne (w granicach 40%) jak w dużych przedsiębiorstwach (poza budownictwem, gdzie uzyskano ponad 50% odpowiedzi pozytywnych).

Jeśli chodzi o wpływ na wydajność pracy, przeprowadzony na ten temat sondaż podaje wyniki dużo bardziej umiar-

owane, a nawet negatywne. Negatywnym aspektem są też trudności praktyczne, ekonomiczne i finansowe, które odczuwały najmniejsze zakłady podczas adaptacji do nowych wymagań.

Wdrożenie dyrektywy ramowej umożliwiło rzeczywistą adaptację i modernizację francuskiego systemu zapobiegania ryzyku zawodowemu. Jej praktyczne wdrożenie było okazją do pogłębionej refleksji, wspólnej pracy i wymiany doświadczeń. Wprowadzone przez nią innowacje doprecyzowały zasady uprzednio stosowane, ale nie sformalizowane z prawnego punktu widzenia lub też wprowadziły nowe idee w dziedzinie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy.

Obecnie, ocena ryzyka zawodowego wydaje się być autentycznym nośnikiem postępu w zakresie prewencji. Wydaje się, że fundamentalną sprawą jest przejście od analizy „ryzyko po ryzyku” do całościowego podejścia obejmującego wszystkie wychwycone a priori rodzaje ryzyka zawodowego, zwłaszcza w małych przedsiębiorstwach. Jednak Komisja Europejska oceniła, że system prawny Francji nie uwzględnia w pełni obowiązku dokumentowania oceny ryzyka zawodowego.

Wdrożenie dyrektywy ramowej bez wątplenia przyczyniło się do zmniejszenia liczby wypadków przy pracy w ciągu 10 ostatnich lat. Niestety, bardzo trudno jest udowodnić naukowo tę tendencję. Poza tym można zaobserwować korzystne tendencje w statystykach z ostatnich lat, które świadczą o silnej korelacji z wszystkimi przedsięwzięciami podejmowanymi przez Francję w tym zakresie.

Ankieta przeprowadzona przez zewnętrzną instytucję na zlecenie Ministerstwa Pracy wykazała, że prawie dwie trzecie ankietowanych przedsiębiorców jest przekonanych o pozytywnym wpływie podejmowanych środków na zmniejszenie wypadków przy pracy. Jeśli chodzi o ich wpływ na choroby zawodowe,

to zdania są tu bardziej podzielone. Pozytywną ocenę w tym względzie prezentują głównie przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 100 pracowników.

Dyrektywa ramowa bardzo mocno przyczyniła się do umieszczenia na pierwszym planie spraw związanych z ochroną zdrowia i bezpieczeństwem pracy w przedsiębiorstwach. Potwierdzają to wyniki cytowanej wcześniej ankiety, według której 75% przedsiębiorców uważa, że transpozycja dyrektywy spowodowała wzmocnienie działań w tym zakresie. Zlecona przez Ministerstwo Pracy ekspertyza dotycząca skutków wdrożenia tej dyrektywy wykazała, że 51% przedsiębiorców zatrudniających ponad 100 pracowników (we wszystkich sektorach działalności) wie o istnieniu dyrektywy ramowej i wynikających z niej dyrektyw szczegółowych. Oczywiście, najlepsze wyniki osiągają w tym sektory o wysokim potencjalnym ryzyku: 71% – budownictwo i 68% – metalurgia. Wyniki tej samej ankiety przeprowadzonej wśród pracowników są już mniej spektakularne. Tylko nieco ponad jedna trzecia z nich deklaruje, że słyszała o istnieniu przepisów europejskich. Otrzymane wyniki są w zasadzie pozytywne, ale świadczą o konieczności prowadzenia dalszej akcji informacyjnej i wyjaśniającej, zwłaszcza wśród pracowników. Potrzeba wiele czasu na dostosowanie zachowań pracowników do postanowień dyrektywy.

Wdrożenie dyrektywy ramowej zmuszało przedsiębiorstwa do modernizacji sprzętu i zachęcało do przemyślenia organizacji pracy w celu poprawy warunków pracy pracowników. Powinno to mieć pośredni wpływ na zwiększenie wydajności pracy. Mechanizm ten zapewne przyczynił się do wzrostu konkurencyjności korzystnej dla zatrudnienia. Ale tendencje tego typu są ze swej natury rozproszone i trudne do zmierzenia.

Komisja Europejska uznała w marcu 1997 r., że transpozycja niektórych postanowień dyrektywy 89/391/EWG powinna zostać uzupełniona.

Dla państw „Piętnastki” trudna okazała się na przykład transpozycja artyku-

łu 7 dyrektywy ramowej z powodu dwuznaczności zapisu o zewnętrznym lub wewnętrznym charakterze ekspertyzy do wykonania, jak również z powodu roli, jaką mają odegrać pracownicy w systemie prewencji. Francja ma szczególnie kłopot z realizacją tego artykułu, gdyż posiada ona swój własny, oryginalny i ważny system medycyny pracy, który trzeba było dostosować do intencji ustawodawcy europejskiego (w systemie francuskim nie funkcjonują w praktyce inżynierowie bezpieczeństwa i higieny pracy). Komisja też różnie interpretowała ten punkt. Najpierw, w celu ułatwienia wdrożenia dyrektywy we Francji, oficjalnie wydzieliła jej przypadek. Uznała, że francuski system medycyny pracy przez antycypację transponował ten punkt dyrektywy. Później okazało się, że trzeba jednak odnowić system medycyny pracy zgodnie z wymaganiami dyrektywy ramowej. Francja bardzo się zaangażowała w ten proces. Podjęła próbę poszerzenia kompetencji służb medycznych.

Zgodnie ze wskazaniami Komisji opracowano projekt zmian, który był już skonsultowany z Wysoką Radą ds. Zapobiegania Ryzyku Zawodowemu i wkrótce trafi do Parlamentu. Dotyczy on:

- objęcia wszystkich przedsiębiorstw (bez względu na ich wielkość) obowiązkiem konsultacji z załogą lub jej przedstawicielami kwestii planowania i wprowadzania nowych technologii mających wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo pracy,

- objęcia szkoleniem w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy przedstawicieli załogi, którzy pełnią obowiązki komitetu higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (CHSCT) w przedsiębiorstwach pozbawionych takiego komitetu,

- wprowadzenia obowiązku dokumentowania oceny ryzyka zawodowego,
- uregulowania działalności inżynierów bhp zgodnie z postanowieniem art. 7 dyrektywy ramowej 89/391/EWG.

*O wdrażaniu dyrektyw Wspólnot Europejskich dotyczących bhp do prawa francuskiego – w kolejnych numerach „Bezpieczeństwa Pracy”.*

**BEZPIECZEŃSTWO  
PRACY**

**BEZPIECZEŃSTWO  
PRACY**

**BEZPIECZEŃSTWO  
PRACY**

**BEZPIECZEŃSTWO  
PRACY**

*Prenumeruj*

**BEZPIECZEŃSTWO  
PRACY**

**BEZPIECZEŃSTWO  
PRACY**

**BEZPIECZEŃSTWO  
PRACY**

**BEZPIECZEŃSTWO  
PRACY**

**BEZPIECZEŃSTWO  
PRACY**

**BEZPIECZEŃSTWO  
PRACY**

**BEZPIECZEŃSTWO  
PRACY**