Kako se znajti

v politiki Evropske unije na področju varnosti in zdravja pri delu

Vodnik za sindikate

Lone Jacobsen,
LO, Danska zveza sindikatov

Viktor Kempa,
ETUI-REHS, oddelek HESA

Laurent Vogel,
ETUI-REHS, oddelek HESA

ETUI-REHS

Vsebina

Predgovor 4

Uvod 6

1. **Evropska unija: kako deluje na področju varnosti in zdravja pri delu** 9

   Trenutno stanje varnosti in zdravja pri delu, kot se kaže v raziskavah in statistiki 9

   Institucije, organi in akterji 11

   Splošne institucije EU 12

   Posebni organi EU za varnost in zdravje pri delu 12

   Kako vplivati na postopke odločanja v EU 18

2. **Temelji pravne ureditve EU za področje varnosti in zdravja pri delu** 22

   Orodja EU za pravno urejanje varnosti in zdravja pri delu 22

   Vloga predsedstva 26

   Zakonodaja v EU 26

   Evropski socialni dialog ter varnost in zdravje pri delu 31

   Od direktive EU do nacionalnih predpisov 33

   Kje lahko sindikalno gibanje uveljavi svoj vpliv? 33

3. **Osnovna načela zakonodaje Skupnosti na področju varnosti in zdravja** 37

   Okvirna direktiva iz leta 1989: standard, s katerim se primerjamo 37

   Hčerinske direktive o varnosti in zdravju pri delu 38

   Dvokrožni sistem preprečevanja 38

   Soupravljanje delavcev 40

   Preventivne službe 42

   Obveznosti delodajalcev na področju varnosti in zdravja pri delu 46

   "Učinek obliža za rane" 47

   Preprečevanje, ki ga narekujejo drugi splošni poslovni cilji 47

   Omejitve, ki jih je treba premostiti 48

   Ključni medsebojni vplivi, ki jih ni mogoče doseči vsakič 49

4. **Bistvene značilnosti strategije evropskih sindikatov na področju varnosti in zdravja pri delu** 50

Globoke korenine sindikalne zavezanosti 50

Organizacija na delovnem mestu: izhodišče vseh sindikalnih ukrepov v zvezi v varnostjo in zdravjem pri delu 52

Kako preiti od reforme od zgoraj navzdol k oživljeni delavski pobudi? 53

Dve dimenziji sindikalnih strategij preprečevanja: notranja in zunanja 54

Tri dopolnjujoča se področja delovanja: nacionalno, evropsko in mednarodno 55

5. **Prihodnja politika Skupnosti in "nova strategija" Komisije** 57

Strategija Skupnosti za obdobje 2002-2006 59

Trenutno se vse vrti okrog tržnih pravil 61

Novi strategiji za obdobje 2007-2012 naproti 64

Sklep: sodelovanje v okviru neodvisne sindikalne strategije 65

Dodatki 66

Dodatek 1 Svetovalni odbor: poslovnik 66

Dodatek 2 Agencija v Bilbau: struktura in postopki 68

Dodatek 3 Nekatere organizacije na evropski ravni 70

Dodatek 4 Evropske pogodbe 71

Dodatek 5 Spletni naslovi organizacij 72

Predgovor

Izboljšanje varnosti in zdravja pri delu je eden največjih izzivov, pred katerimi stoji evropsko sindikalno gibanje. Skupaj z mednarodno trgovino, globalizacijo in širitvijo EU, ki se ji je maja 2004 pridružilo deset novih držav članic, se naglo povečuje potreba, da bi delavcem zagotavljali tudi čezmejno varovanje varnosti in zdravja pri delu. Vse to ponazarja, kako pomembno je, da se sindikati več držav povežejo in izdelajo skupno strategijo za EU.

Proces vzpostavljanja enotnega trga je jasno pokazal, da je treba v evropsko sodelovanje vključiti tudi predpise, ki ščitijo delavce in prebivalstvo. Tako Pogodba zahteva tudi socialno politiko enotnega trga. Socialna dimenzija bi morala zajemati tako trg dela kot socialne politike. Med prvimi političnimi področji, ki se jih je EU odločila uskladiti, sta bili področji varnosti in zdravja pri delu ter področje enakosti spolov. Pozneje so jima sledila še področja zaposlovanja, izobraževanja, obveščanja delavcev in posvetovanja z njimi ter druge pravice delavcev.

Postopoma so z različnimi spremembami Pogodbe EU (Enotni evropski akt leta 1986, Maastrichtska pogodba leta 1992 in Amsterdamska pogodba leta 1997) vanjo vključili večino področij trga dela. EU se je zaobljubila, da bo razvila skupne socialne politike.

Pomembno vlogo v pripravi predpisov EU o varnosti in zdravju pri delu so v zadnjih 20 letih igrale pobude za preprečevanje socialnega dampinga. Z njimi so se želeli izogniti slabenju zakonov o varnosti in zdravju pri delu posameznih držav članic zaradi vse več usklajevanja s politiko EU na področju varnosti in zdravja pri delu. Drugi cilj je bil, da bi se države članice zavezale, da bodo pomagale razviti niz načel, ki bodo delavcem v vseh državah članicah EU možnost zagotavljala enake možnosti za izkoriščanje istih pridobitev na področju varnosti in zdravja pri delu.

Pravna ureditev je ključen instrument za preprečevanje izkoriščanja delovne sile zaradi selitve proizvodnje na območja, kjer sta varnost in zdravje pri delu naj-

šibkejša. Vloga in vpliv sindikalnega gibanja imata bistveno vlogo pri zagotavljanju, da bodo delavci imeli besedo na vseh ravneh delovnega mesta. Nobena druga skupnost na svetu še ni dosegla take stopnje v razvoju obvezujočih in učinkovitih predpisov na področju varnosti in zdravja pri delu.

Nekateri politiki in vlade v Evropi si močno prizadevajo za deregulacijo - torej za odpravljaje predpisov, ki terjajo nadzor. Pogosto jo predstavljajo kot nevtralno in tehnično vprašanje ter jo opisujejo kot "boljšo pravno ureditev" ali "poenostavljanje pravne ureditve". Toda tovrstne težnje podcenjujejo pomen preventivnih zahtev in imajo izredno hude posledice. Lahko povzročijo smrt, invalidnost ali izčrpanost delavcev. V sindikalnem gibanju smo prepričani, da morajo delodajalci in delavci skleniti več sporazumov, da morajo javni organi sprejeti več odgovornosti in da je treba s skupno zakonodajo okrepiti osnovne predpise za enako zaščito.

Sindikati ne smejo samo izvajati pritiska za skladni prenos direktiv Skupnosti, temveč morajo delovati tudi proaktivno in tako z dejanji na veliko ravneh ustvariti ugodno ravnovesje moči. Dejanja "na vrhu", v organih, kot je Svetovalni odbor v Luxembourgu, so lahko učinkoviti le, če jih na drugih ravneh podpira sistematično sodelovanje sindikatov vseh držav. Na Evropsko unijo ne smemo gledati kot na otok, ki je odrezan od ostalega sveta. Dejavno sodelovanje in solidarnost med sindikati v različnih državah sta bistvena tudi v svetovnem merilu, saj tako delodajalci ne morejo za socialni damping izkoriščati velikih razlik med državami.

Ta priročnik je proizvod spodbudnega čezmejnega sodelovanja v preteklih letih. O prvem osnutku priročnika se je razpravljalo na strateškem seminarju o varnosti in zdravju pri delu, ki je potekal na Poljskem oktobra 2004 - srečanje je bilo zgodovinsko, saj so se na njem prvič po širitvi zbrale vse članice in razpravljale o varnosti in zdravju pri delu. Hvaležni smo za vznemirljiva in zanimiva stališča, dobre nasvete in konkretne primere, ki so jih na srečanju prispevale države članice. Ta prispevek smo po najboljših močeh vključili v končni izdelek.

Marc Sapir,
direktor oddelka za varnost in zdravje pri delu, ETUI-REHS

Uvod

Ta priročnik je namenjen predstavnikom delavcev, ki se na nacionalni in evropski ravni ukvarjajo z vprašanji varnosti in zdravja pri delu. Pomagal naj bi bolje razumeti okoliščine, postopke in možnosti za vplivanje na politiko varnosti in zdravja pri delu v Evropski uniji (EU), tako da bi bili delavci bolj usposobljeni za razprave o sindikalni politiki. To je namreč bistveno zanje.

Priročnik predstavlja institucije in postopke v EU, ki zadevajo pravno ureditev varnosti in zdravja pri delu, in vlogo sindikatov v odnosu do njih. Pokriva vrsto vprašanj in v njem lahko iščemo informacije o marsičem. Bralci se lahko glede na svoje interese in predznanje o določenem vprašanju odločijo, da bodo raziskali strukturo in organiziranost EU, načine, kako lahko sindikati uveljavijo svoj vpliv, ali posamezne nacionalne primere, vključno z izvajanjem zakonodaje.

Predpisi EU glede varnosti in zdravja pri delu izhajajo iz Pogodbe EU in direktiv, ki so nastale na podlagi Pogodbe. Poleg tega obstajajo tehnični standardi, priporočila, usmeritve in sporočila itd. Priročnik se osredotoča na najpomembnejše in ponazarja njihov pomen za pravno ureditev varnosti in zdravja pri delu v EU.

EU ima poleg pogajanja o direktivah in njihovega sprejemanja veliko drugih orodij za oblikovanje programa varnosti in zdravja pri delu. Priročnik se posveča tudi nekaterim ključnim vidikom socialne dimenzije, s čimer želi predstaviti različna orodja in njihov pomen za prizadevanja na področju varnosti in zdravja pri delu. Predvsem si je treba zapomniti, da so informacije Evropske komisije o socialni dimenziji prav tako pomembne kot predlogi za nove direktive, saj so povabilo državam članicam in njihovim državljanom k razpravi o razvoju socialnega programa EU.

Sindikalno gibanje sodeluje na vrsti področij, povezanih s formalnimi postopki odločanja v EU. Pri vprašanjih varnosti in zdravja pri delu to vključuje tristransko sodelovanje v svetovalnem odboru EU, v upravnem odboru Agencije v Bilbau, socialni dialog z evropskimi delodajalci in sodelovanje s poslanci in odbori Evropskega parlamenta ter Evropskim ekonomsko-socialnim odborom (EESO). Posebno pomembno je sodelovanje z Evropsko konfederacijo sindika-

tov[1] (EKS), in sicer zaradi vloge, ki jo ima EKS pri večini aktivnosti EU, obravnavanih v tem priročniku.

Povezave med političnimi sistemi posameznih držav članic in EU ponujajo različne možnosti za delovanje in zagotavljanje evropske varnosti in zdravja pri delu na nacionalni ravni. EU poleg tega vpliva na zagotavljanje nacionalne varnosti in zdravja pri delu z novimi direktivami, ki jih je treba prenesti v nacionalno zakonodajo. V vsaki državi je treba uveljaviti evropske smernice in na posameznih delovnih mestih se opazuje skladnost z varnostnimi in zdravstvenimi predpisi EU. Prav tu v praksi poteka sodelovanje na področju varnosti in zdravja pri delu EU. Za sindikate v državah članicah EU je zagotavljanje evropske varnosti in zdravja pri delu jamstvo, da se bodo pripravljali učinkoviti in napredni predpisi za področje varnosti in zdravja pri delu in da bodo delodajalci obstoječo zakonodajo upoštevali.

Ta priročnik omenja tako različne primere, značilne za posamezne države, vsebuje statistične podatke, raziskave in nasvete kje iskati dodatne informacije kot tudi izčrpno poročilo o dopolnilih, ki dodatno ponazarja in podpira vsebino.

[1] Glej: www.etuc.org.

Viri informacij oddelka HESA*

Za dodatno obravnavo vprašanj, predstavljenih v tem priročniku, je mogoče uporabiti še druge vire informacij. Informativno gradivo, ki ga pripravlja oddelek HESA pri ETUI-REHS (Inštitut evropskih sindikatov za raziskave, izobraževanje ter varnost in zdravje pri delu; prej Evropski sindikalni tehnični urad, TUTB), je mogoče uporabiti za sistematično spremljanje dogajanja na področju varnosti in zdravja pri delu v Evropski uniji.

Povezave do koristnih virov informacij:

- Spletna stran HESA: http://hesa.etui-rehs.org
- Mesečna strnjena poročila v angleščini in francoščini HESAmail: http://hesa.etui-rehs.org > Hesamail
- HESA Newsletter: http://hesa.etui-rehs.org > Newsletter
- Publikacije HESA: http://hesa.etui-rehs.org > Publications

* HESA je okrajšava za varnost in zdravje pri delu (HEalth and SAfety)

Poglavitne okrajšave, ki se uporabljajo v tej publikaciji:

SES	Sodišče Evropskih skupnosti
EESO	Evropski ekonomsko-socialni odbor
EKS	Evropska konfederacija sindikatov
ETUI-REHS	Inštitut evropskih sindikatov za raziskave, izobraževanje ter varnost in zdravje pri delu
EU	Evropska unija
HESA	Oddelek za varnost in zdravje pri delu pri ETUI-REHS
MOD	Mednarodna organizacija dela
KMO	Kostno-mišična obolenja
VZD	Varnost in zdravje pri delu
REACH	Registracija, ocenjevanje in avtorizacija kemikalij
TUTB	Evropski sindikalni tehnični urad za varnost in zdravje pri delu
UNICE	Evropska zveza industrijskih in delodajalskih konfederacij
SZO	Svetovna zdravstvena organizacija

1. Evropska unija
Kako deluje na področju varnosti in zdravja pri delu

Stanje varnosti in zdravja pri delu kot se kaže v raziskavah in statistiki

Pomanjkanje primerljivih podatkov o varnosti in zdravju pri deli na evropski ravni je še naprej zaskrbljujoče. Dejstvo je, da so zadnje evropske raziskave o delovnih razmerah, ki jih je izvedla Dublinska fundacija[2] in ki temeljijo na osebnih pogovorih, opravljenih v reprezentativnem vzorcu delavcev, edine raziskave, izvedene v 28 evropskih državah[3]. Druge statistične podatke smo dobili od Eurostata[4], iz Evropske statistike o poškodbah pri delu (ESAW) ali Evropske statistike o poklicnih boleznih (EODS). Spodaj so na kratko podane ugotovitve teh evropskih agencij, ki podajajo osnovni pregled stanja in gibanja na tem področju. Kljub nekaterim spodbudnim rezultatom, zlasti pri statističnih podatkih, se evropska delovna populacija večinoma še vedno spopada z zdravstvenimi težavami in slabšanjem zdravstvenega stanja.

Raziskava Dublinske fundacije iz leta 2000 je ponudila pregled stanja delovnih razmer v EU, opozorila na trende ter opredelila pomembna vprašanja in spremembe na delovnem mestu. Po poročanju Dublinske fundacije so fizična tveganja poleg intenzifikacije dela in prožnih načinov zaposlovanja poglavitni vzrok za zdravstvene težave delavcev v Evropski uniji. Leta 2000 so zaposleni predstavljali 83 % delovne populacije EU, ki šteje 159 milijonov ljudi, 17 % pa jih je bilo samozaposlenih. V vseh državah članicah je skupaj 21.500 ljudi - tako zaposlenih kot samozaposlenih - odgovarjalo na vprašanja o razmerah, v katerih delajo. Raziskava je pokazala, da se v desetih letih, odkar je bila izvedena prva raziskava o delovnih razmerah, dejavniki tveganja ali splošne razmere na delovnem mestu niso pomembno izboljšali.

Leta 2001 je Dublinska fundacija naredila raziskavo o delovnih razmerah v 10 državah, ki naj bi se pridružile EU, in v 2 državah, ki sta zaprosili za pristop: v Bolgariji, na Cipru, v Češki, Estoniji, Madžarski, Latviji, Litvi, Malti, Poljski, Romuniji, Slovaški in Sloveniji. Leta 2002 se je raziskava razširila še na Turčijo. Raziskava je temeljila na vprašalniku in je bila enaka kot raziskave o delovnih razmerah, ki se izvajajo v državah članicah EU, tako da je bilo mogoče primerjati obe skupini držav. Raziskava se je dotaknila vrste vprašanj, povezanih s kakovostjo dela in zaposlitve, na primer: fizični dejavniki tveganja, vzorci delovnega časa, značilnosti organizacije dela, socialni odnosi in zdravstvene težave, povezane z delom.

[2] Glej: www.eurofound.ie.

[3] 15 držav članic EU leta 2000, 13 novih držav pristopnic in držav kandidatk v letih 2001-2002.

[4] Glej: http://europa.eu.int/comm/eurostat.

Poglavitne ugotovitve raziskave, ki jo je Fundacija izvedla leta 2000

- Najpogostejše zdravstvene težave, povezane z delom:
  - bolečine v hrbtu (o njih je poročalo 33 % sodelujočih)
  - stres (28 %)
  - bolečine v mišicah vratu in ramen (23 %)
  - splošna izčrpanost (23 %).
- Neposredna povezava med slabim zdravstvenim stanjem in slabimi delovnimi razmerami, zlasti zaradi velike delovne intenzivnosti in ponavljajočega se dela.
- Izpostavljenost fizičnim dejavnikom tveganja, kot so hrup, vibracije, nevarne snovi, mraz in vročina, ter delo v neudobnih položajih, na primer pri prenašanju težkih bremen.
- Vse bolj intenzivno delo: več kot 50 % delavcev vsaj 25 % svojega delovnega časa dela pod pritiskom ali pa jih preganjajo tesni roki.
- Le majhen napredek glede avtonomije dela: le tretjina delavcev pravi, da imajo malo ali nič nadzora nad svojim delom, medtem ko se le trije od petih delavcev lahko odločajo, kdaj bodo šli na dopust.
- Spreminjajoča se narava dela, ki jo bolj usmerjajo zahteve strank kot proizvodni cilji.
- Število ljudi, ki delajo z računalniki, se je med letoma 1995 in 2000 povečalo z 39 % na 41 %.
- Prožnost se je že razširila na vse vidike dela, npr. delovni čas (štiriindvajseturna pripravljenost in delo s krajšim delovnim časom), organizacija dela (obvladanje več področij, skupinsko delo in pooblastila) ter zaposlitveni status (18 % vseh delavcev ima začasne pogodbe).
- Dejavnikom tveganja so bolj izpostavljeni začasni delavci kot stalno zaposleni.
- Še vedno je veliko razlikovanja in neenake obravnave glede na spol.
- Resna težava so nasilje, nadlegovanje in ustrahovanje. V različnih državah je od 4 % do 15 % delavcev poročalo, da so bili žrtve ustrahovanja.

Poglavitne ugotovitve raziskave, ki jo je Fundacija izvedla leta 2001

- V teh državah je večji delež delavcev zaposlen v kmetijstvu, manjši delež pa v storitvenem sektorju.
- Večji delež samozaposlenih delavcev v teh državah (22 % v primerjavi s 17 % v EU). Vendar pa obstaja veliko razlik med različnimi vrstami zaposlitvenih statusov.
- Manj je delavcev v visoko kvalificiranih kategorijah delovnih mest: 31 % v primerjavi s 35 % v EU.
- V teh državah je manj razlikovanja po spolu in višji je delež delavk: 46 % v primerjavi z 42 % v EU.
- Višja izpostavljenost fizičnim dejavnikom tveganja, kot so hrup, vibracije ter neudobni položaji, ki povzročajo bolečino.
- Manjša usmerjenost na stranko in manj zanašanja na računalniško tehnologijo kot v EU.
- Organizacija dela ni toliko podrejena zahtevam stranke. Manj decentralizirane in bolj hierarhične strukture.
- Manj delavcev je deležnih usposabljanja in delo ne ponuja veliko priložnosti za učenje.
- Delavci dobivajo več podpore kolegov. Višje so tudi delovne zahteve in manj je avtonomije pri delu.
- Več izmenskega in nočnega dela, ki velja za socialno neprijazne delovni čas. Manj je razlikovanja po spolu. S krajšim delovnim časom dela manj žensk kot v EU.
- Dvojna delovna obremenitev, združevanje plačanega dela z neplačanim delom v gospodinjstvu/negi. Večja uravnovešenost med spoloma, vendar neenaka razporeditev.
- Več delavcev se počuti ogroženih zaradi dela (40 % v primerjavi s 27 % v EU).
- Poročajo o več zdravstvenih težavah, povezanih z delom, zlasti o splošni izčrpanosti in kostno-mišičnih obolenjih.

Poročilo Komisije o izvajanju[5] iz leta 2004 je navajalo ocene, ki so temeljile na Eurostatovih podatkih za leto 2000. Poročilo je opozorilo, da se je število poškodb na 100.000 delavcev, ki so povzročile več kot tridnevno odsotnost z dela, zmanjšalo z 4593 leta 1994 na približno 4016 leta 2000. Upad pri tem kazalcu kaže na izboljšanje na področju varnosti in zdravja pri delu v tem obdobju. Če pa si ogledamo absolutne vrednosti, je vsako leto zaradi poškodb, povezanih z delom, izgubilo življenje skoraj 5200 delavcev. Skupno se vsako leto še vedno zgodi okrog 4,8 milijona nesreč. To tudi pomeni, da sta približno dve tretjini poškodb povzročili odsotnost z dela, daljšo od treh delovnih dni. Skoraj 14 % delavcev je doživelo več kot eno poškodbo na leto.

Leta 2000 je bilo v Evropski uniji izgubljenih skupaj 158 milijonov delovnih dni, v povprečju 20 dni na eno poškodbo. Glavna ovira za uresničitev lizbonskega cilja polne zaposlitve je dejstvo, da se približno 7 % tistih, ki so bili poškodovani v nesrečah, ne more vrniti na isto delovno mesto in jih mora približno 4 % potem delati s skrajšanim delovnim časom ali pa sploh ne morejo več delati. Skoraj 300.000 delavcev mora zaradi poškodbe ali bolezni, povezane z delom, prenašati različne stopnje trajne nesposobnosti in 150.000 jih je za vedno izključenih s trga dela. Približno 300.000 ljudi je moralo zaradi poškodbe zamenjati delovno mesto. Ocenjuje se, da to gospodarstvo stane od 2,6 % do 3,8 % BDP. Te številke pričajo o visoki ceni neustrezne socialne politike, ki jo mora plačati gospodarstvo. Po drugi strani pa se ocenjuje, da je skupno zmanjšanje poškodb, povezanih z delom, odkar je začela veljati zakonodaja EU, prineslo gospodarske koristi v obliki približno 25 milijonov prihranjenih delovnih dni.

Sindikati se odločajo o svojem prihodnjem ravnanju na podlagi analize razpoložljivih podatkov. Če pa želimo še bolje spoznati dejanski položaj, je treba izvesti več raziskav o vidikih varnosti in zdravja na delovnem mestu. Vključevati morajo podatke o zadevah, kot so informiranje, posvetovanje in soupravljanje delavcev, ter o postopkih, s katerimi predstavniki delavcev uresničujejo pravice, ki jim pripadajo po zakonu.

Institucije, organi in akterji

Različne evropske institucije, agencije in organi v EU neposredno vplivajo na razvoj politike, zakonodaje[6] ter izvajanje zakonov o varnosti in zdravju pri delu. Te ustanove bi se morale posvečati predvsem uveljavljanju, krepitvi in ohranjanju visokih standardov varnosti in zdravja na delovnem mestu v vsej Evropski uniji. Sindikati pričakujejo polno podporo teh institucij v socialnem dialogu in tripartitnem sodelovanju na evropski in nacionalnih ravneh. Izboljšave na področju varnosti in zdravja pri delu je mogoče uresničiti samo z dogovarjanjem v duhu poslovnega sodelovanja med socialnimi partnerji in vladami. Ta dogovarjanja so nujna za demokratično oblikovanje in uveljavljanje politik na področjih, kot so zakonodaja, pospeševanje in informiranje ali raziskave na področju varnosti in zdravja pri delu.

Zdaj pa ni vedno tako. Dejstvo je, da nekateri akcijski načrti nimajo trdnih ciljev ali rokov in da evropska zakonodaja ponekod ni dovolj natančna.

[5] Komisija Evropskih skupnosti, COM(2004) 62 konč., Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij o praktičnem izvajanju določb o direktivah, ki urejajo področje varnosti in zdravju pri delu, 89/391 (okvirna), 89/654 (delovna mesta), 89/655 (delovna oprema), 89/656 (osebna varovalna oprema), 90/269 (ročno premeščanje bremen) in 90/270 (slikovni zasloni), Bruselj, 5. februarja 2004.

[6] Glej: www.europa.eu.int/eur-lex. Iskalnik za vse sprejete pravne instrumente. Tu je mogoče dobiti tudi besedila posameznih direktiv. Dobro je poznati številko in leto direktive.

Splošne institucije EU

Prvotni cilj Evropske unije je bil ustvariti območje brez vojn in oblikovati skupni trg. Pozneje, ko je projekt napredoval in so sindikati okrepili svoje zahteve po bolj socialni dimenziji Evrope, so z zaposlovanjem povezani vidiki postali sestavni del evropskih politik. Ta cilj je bil vključen v evropske pogodbe, ki veljajo za primarno evropsko zakonodajo. Zajema osnovna načela združevanja in na njegovi podlagi se oblikujejo posebne politike EU. Primarna zakonodaja EU prav tako ureja strukture, področja pristojnosti in postopke odločanja evropskih institucij. Evropske pogodbe pooblaščajo institucije EU za sprejemanje sekundarne evropske zakonodaje v obliki uredb, direktiv, odločb, priporočil in mnenj.

Glavne evropske institucije

Evropska komisija (http://europa.eu.int): spodbuja povezovanje; je izvršni organ EU in ima izključno pravico predlagati novo zakonodajo.

Evropski parlament (www.europarl.eu.int): neposredno voljeni demokratični predstavnik širše javnosti, Evropski parlament ima pravico sodelovati pri oblikovanju in sprejemanju zakonodaje EU.

Svet Evropske unije (http://ue.eu.int) ali **Svet ministrov** ima bistveno vlogo v zakonodajnem postopku in postavlja politične prednostne naloge EU. Predstavlja vlade držav članic.

Evropski svet ali **Evropski vrh** je osrednji politični organ EU; sestavljajo ga predsedniki držav in vlad držav članic.

Evropski ekonomsko-socialni odbor (www.esc.eu.int) je svetovalno telo Komisije, ki ga sestavljajo skupine delodajalcev, delavcev in druge interesne skupine.

Odbor regij (www.cor.eu.int) je svetovalno telo, ki skrbi za lokalne in regionalne poveze-ve in jih vključuje v razvoj in uresničevanje politik EU.

Evropski varuh človekovih pravic (www.euro-ombudsman.eu.int) preiskuje pritožbe posameznikov in podjetij glede delovanja institucij in organov EU.

Sodišče Evropskih skupnosti (http://curia.eu.int) zagotavlja sodno varstvo, ki je potrebno pri razlagi in izvajanju pogodb in na splošno pri vseh dejavnostih skupnosti, da bi se spoštovalo pravo.

Računsko sodišče (www.eca.eu.int) nadzira, ali je poraba EU v skladu s proračunskimi pravili in predpisi in ali se proračun porablja namensko.

Evropski sistem centralnih bank in Evropska centralna banka (www. ecb.int) oblikuje in izvaja monetarno politiko Skupnosti.

Evropska investicijska banka (www.eib.org) daje dolgoročna posojila za kapitalske naložbe, ki spodbujajo uravnotežen gospodarski razvoj in povezovanje Unije.

Posebni organi EU za varnost in zdravje pri delu

To poglavje opisuje tri glavne organe za varnost in zdravje pri delu v EU - Svetovalni odbor za varnost in zdravje pri delu s sedežem v Luxembourgu, Evropsko agencijo za varnost in zdravje pri delu s sedežem v Bilbau in Evropsko fundacijo za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer s sedežem v Dublinu. Imenovali jih bomo Svetovalni odbor, Agencija iz Bilbaa in Dublinska fundacija.

- Svetovalni odbor za varnost, higieno in zdravje pri delu v Luxembourgu

Svetovalni odbor je bil ustanovljen s Sklepom Sveta iz leta 1974[7]. Komisiji pomaga pripravljati, izvajati in ocenjevati dejavnosti na področju varnosti in

[7] Sklep z dne 22. julija 2003 (2003/C 218/01). Ta sklep razveljavlja prejšnje sklepe o odboru: npr. 74/325/EGS in 74/326/EGS.

zdravja pri delu v zasebnem in javnem gospodarskem sektorju. Poglavitne dejavnosti odbora so:

- Izmenjava stališč in izkušenj glede obstoječih ali načrtovanih predpisov na podlagi informacij, ki jih ima na voljo.
- Pomoč pri oblikovanju skupnega pristopa k težavam na področju varnosti in zdravja pri delu ter opredeljevanje prednostnih nalog Skupnosti in ukrepov, potrebnih za njihovo uresničitev.
- Opozarjanje Komisije na področja, kjer se pojavlja očitna potreba po novem znanju ter ustreznem usposabljanju in preiskovalnih ukrepih.
- V okviru akcijskih programov Skupnosti opredeljevanje:
  - meril in ciljev za preprečevanje nezgod pri delu in tveganj za zdravje na ravni podjetja;
  - metod, ki podjetjem in njihovim zaposlenim omogočajo ocenjevanje in izboljšanje ravni zaščite.

Področja posvetovanja

Komisija se posvetuje s svetovalnim odborom glede pomembnejših pobud in vsakič, ko pripravlja novo ali pregleduje obstoječo direktivo. Z odborom se je na primer posvetovala pri pripravi Okvirne direktive o varnosti in zdravju pri delu (89/391/EGS) in vseh poznejših direktiv s področja varnosti in zdravja pri delu.

- Skrb, skupaj z Evropsko agencijo za varnost in zdravje pri delu, za tekoče obveščanje nacionalnih organov, sindikatov in organizacij delodajalcev o ukrepih Skupnosti, da bi tako olajšali sodelovanje in jih spodbudili, naj predlagajo pobude za izmenjavo izkušenj, in oblikovali kodeks ravnanja.
- Dajanje mnenj o načrtovanih pobudah Skupnosti, ki vplivajo na varnost in zdravje pri delu.
- Dajanje mnenj o letnem programu in krožnem štiriletnem programu Evropske agencije za varnost in zdravje pri delu.

Kaj sindikati pričakujejo od svetovalnega odbora v Luxembourgu?

Svetovalni odbor v Luxembourgu lahko igra pomembno vlogo, saj združuje predstavnike vlad, sindikatov in delodajalcev, ki imajo neposredne izkušnje z vprašanji varnosti in zdravja pri delu v svojih državah. Tako je laže opredeliti področja, kjer Skupnost mora ukrepati, in spremljati izvajanje politike Skupnosti v različnih državah.

Evropska komisija je že nekajkrat izboljšala svoje prvotne predloge zaradi dragocenega prispevka svetovalnega odbora v Luxembourgu. Pripravila je, na primer, osnutek evropskih smernic za oceno tveganja, s katerimi je razjasnila željeni cilj Okvirne direktive. V drugih primerih so prispevek odbora z oviranjem preprečili delodajalci in nekatere države. Verodostojnost odbora je tako očitno odvisna od njegove zmožnosti, da dejansko izboljša predloge Komisije, in od njegove zavezanosti spremljanju in ocenjevanju uresničevanja politike Skupnosti za področje varnosti in zdravja pri delu v praksi.

Odbor v prizadevanju za izpolnjevanje zgornjih nalog sodeluje z drugimi odbori, ki so pristojni za varnost in zdravje pri delu, vključno z Odborom višjih inšpektorjev za delo (SLIC) in Znanstvenim odborom za mejne vrednosti poklicne izpostavljenosti kemikalijam na delovnem mestu (OELs), zlasti tako, da si z njimi izmenjuje informacije.

Priložnostni odbori

Svetovalni odbor imenuje priložnostne odbore, ki so posebej pristojni za zagotavljanje pisnih mnenj o vloženih predlogih za pobude. Tri strani v priložnostnem odboru oblikujejo mnenja s posvetovanjem, končno sprejema pa jih svetovalni odbor na svojih rednih sejah. Redne seje potekajo v Luxembourgu, kjer je sedež Sekretariata Komisije EU za varnost in zdravje pri delu. Komisija odloča, koliko bo upoštevala nasvet odbora.

V odboru so po trije polnopravni člani iz vsake države članice - iz vsake po en predstavnik nacionalne vlade, sindikatov in organizacij delodajalcev. Za vsakega polnopravnega člana se lahko imenujeta dva nadomestna člana. Nadomestni član se sej odbora udeleži le, če tega ne more storiti polnopravni član. Polnopravne in nadomestne člane imenuje Svet. Države članice poskušajo pri pošiljanju seznama kandidatov Svetu zagotoviti, da sestava odbora verodostojno odraža različne zadevne gospodarske sektorje ter delež moških in žensk v aktivnem prebivalstvu. Mandat polnopravnih in nadomestnih članov traja tri leta in ga je mogoče podaljšati. Mandat člana se lahko konča pred iztekom triletnega obdobja, če odstopi ali če zadevna država članica pošlje obvestilo o prekinitvi mandata[8].

- Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu - Bilbao

Agencija v Bilbau je bila ustanovljena z uredbo Sveta[9], da bi organom Skupnosti, državam članicam in tistim, ki se ukvarjajo z vprašanji varnosti in zdravja pri delu, zagotavljala uporabne tehnične, znanstvene in ekonomske informacije s področja varnosti in zdravja pri delu[10]. Agencija je zadolžena predvsem za naslednja področja:

- Zbira in razširja tehnične, znanstvene in ekonomske informacije v državah članicah, z namenom, da jih posreduje organom Skupnosti, državam članicam in zainteresiranim stranem; tako naj bi opredelili nacionalne prednostne naloge in programe ter zagotovili potrebne informacije za prednostne naloge in programe Skupnosti.
- Zbira tehnične, znanstvene in ekonomske informacije o raziskavah na področju varnosti in zdravja pri delu ter o drugih raziskovalnih dejavnostih, ki so kakor koli povezane z varnostjo in zdravjem pri delu, ter razširja rezultate teh raziskav in raziskovalnih dejavnosti.
- Spodbuja in podpira sodelovanje držav članic ter skrbi za izmenjavo informacij in izkušenj s področja varnosti in zdravja pri delu, vključno z informacijami o programih usposabljanja.
- Organizira konference in seminarje ter izmenjave strokovnjakov s področja varnosti in zdravja pri delu med državami članicami.
- Zagotavlja razpoložljive objektivne tehnične, znanstvene in ekonomske informacije, ki jih organi Skupnosti in države članice zahtevajo za oblikovanje in uresničevanje razumne in učinkovite politike za varovanje varnosti in zdravja delavcev; tako tudi zagotavlja Komisiji zlasti tehnične, znanstvene in ekonomske informacije, ki jih ta potrebuje za izvedbo svojih nalog opredeljevanja, pripravljanja in ocenjevanja zakonodaje in ukrepov na področju varovanja varnosti in zdravja delavcev, predvsem glede učinka zakonodaje na podjetja, pri čemer posebno pozornost posveča malim in srednje velikim podjetjem.

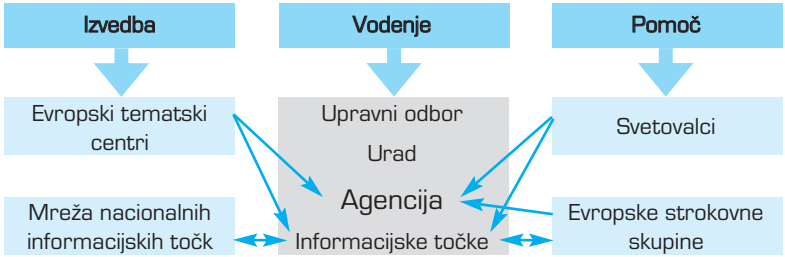
[8] Glej Dodatek 1 - Svetovalni odbor: poslovnik.

[9] Council Regulation (EC) No. 2062/94 z dne 18. julija 1994 o ustanovitvi Evropske agencije za varnost in zdravje pri delu in uredbi Sveta (ES) št. 1643/95 in (ES) št. 1654/2003 o spremembah te uredbe.

[10] Glej Dodatek 2 - Agencija v Bilbau: struktura in postopki.

- V sodelovanju z državami članicami vzpostavlja in usklajuje delovanje mreže, pri čemer upošteva nacionalne, in organe skupnosti ter mednarodne organe in organizacije, ki zagotavljajo take informacije in storitve.
- Zbira in zagotavlja informacije o zadevah s področja varnosti in zdravja pri delu iz tretjih držav in mednarodnih organizacij (SZO, MOD itd.) ali jih posreduje tudi njim.
- Zagotavlja tehnične, znanstvene in ekonomske informacije o metodah in orodjih za izvedbo preventivnih dejavnosti, pri čemer se zlasti posveča posebnim težavam malih in srednje velikih podjetij.
- Pomaga razvijati prihodnje akcijske programe Skupnosti za varovanje varnosti in zdravja pri delu, ne da bi posegala v pristojnosti Komisije.

Mrežna struktura Agencije



Kaj sindikati pričakujejo od Agencije v Bilbau?

Agencija v Bilbau ima precejšen proračun, iz katerega se večinoma financira razširjanje informacij.

Sindikati na podlagi nedavnih izkušenj menijo, da bi bilo mogoče v marsičem izboljšati dejavnosti Agencije za zagotavljanje informacij:

1. Veliko informacij zagotovijo nacionalne informacijske točke. Če želimo, da bodo te informacije celostne in da ne bodo zmanjševale pomena težav, morajo te informacijske točke res delovati tripartitno. Informacijske točke morajo v sodelovanju s sindikati dejavneje posredovati informacije delavcem. Vladne agencije včasih nerade posredujejo informacije o nerešenih vprašanjih in pomanjkljivostih v preventivnih sistemih.
2. Informacije morajo obdelati raziskovalci, ki dobro poznajo obravnavano področje. Publikacije Agencije so oblikovalsko dovršene, vsebinsko pa so revne. Nekatere publikacije - kot so listi z dejstvi - so splošno uporabne, medtem ko so druge vsebinsko puhle (npr. poročilo o "Stanju na področju varnosti in zdravja pri delu v Evropi").
3. Agencija bi morala redno ocenjevati resnično vrednost svojih različnih publikacij in spletne strani ter jih tako prilagajati dejanskim potrebam uporabnikov.
4. Preučiti bi morala, koliko dejansko pripomore k reševanju težav v praksi. Preveč "dobrih praks" prikazuje idealna (ali idealizirana?) stanja, ki jih ni mogoče ponoviti na veliko delovnih mestih.
5. Držati bi se morala svojega osnovnega poslanstva, to je, da prispeva k izboljšanju delovnega okolja z zagotavljanjem informacij. V zadnjem času celo meni, da je njena naloga tudi povečanje produktivnosti, kar zagotovo ni njeno poslanstvo in je celo v nasprotju z njeno prvotno nalogo. Spet bi se morala posvetiti dejanskemu položaju delavcev in njihovim potrebam po preventivnih ukrepih.

• Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer - Dublin

Fundacija je tripartitni organ Evropske unije, ki ga je leta 1975 ustanovil Evropski svet[11], da bi prispeval k načrtovanju in oblikovanju boljših življenjskih in delovnih razmer. To je evropska agencija in ena prvih, ki je bila ustanovljena za delo na posebnih področjih politike EU. Fundacija izvaja raziskovalne in razvojne projekte, zagotavlja podatke in analize za obveščanje in podporo politike EU na področju delovnih in življenjskih razmer. Ima mrežo strokovnjakov po vsej Evropi, ki v njenem imenu izvajajo raziskave, kamor sodi tudi ocenjevanje trenutnega položaja v državah, pripravljanje študij primerov in nacionalnih poročil ter izvedba raziskav javnega mnenja.

Fundacija v svoji raziskovalni bazi vzdržuje vrsto ključnih orodij za opazovanje:
- Evropska opazovalnica industrijskih odnosov - EIRO (www.eiro.eurofound.eu.int).
- Evropska opazovalnica delovnih razmer - EWCO, vključno z raziskavami o delovnih razmerah (www.eurofound.ie/ewco/index.htm).
- Raziskave o kakovosti življenja v Evropi (www.eurofound.ie/areas/qualityoflife/eqls.htm).
- Evropski center za opazovanje prestrukturiranja - ERM (www.emcc.eurofound.eu.int/erm).
- Evropski center za opazovanje sprememb - EMCC, vir informacij, ki se posveča vidikom gospodarskih in družbenih sprememb (www.emcc.eurofound.eu.int).

Kaj sindikati pričakujejo od Dublinske fundacije?

Dublinska fundacija ima edinstveno nalogo spremljanja in analiziranja delovnih razmer. Politika Skupnosti na področju varnosti in zdravja pri delu se močno opira na vseevropsko raziskavo o delovnih razmerah. S četrto takšno raziskavo, ki bo izvedena v letih 2005-2006, bo mogoče izmeriti spremembe, ki so se zgodile v petnajstih letih, in na njeni podlagi bo mogoče izdelati primerjavo med državami članicami Evropske unije. Raziskava zdaj zajema 31 različnih držav. Od 19. septembra je bilo opravljenih več kot 23. 000 osebnih razgovorov z delavci v državah nekdanje petnajsterice, v desetih novih državah članicah, v štirih državah pristopnicah in kandidatkah (Bolgarija, Romunija, Hrvaška in Turčija) ter v Norveški in Švici. Vprašalnik pokriva vse vidike delovnih razmer, vključno s fizičnim okoljem, zasnovo delovnega mesta, delovnikom, organizacijo dela ter socialnimi razmerji na delovnem mestu. Prvi rezultati nove evropske raziskave o delovnih razmerah bodo objavljeni v letu 2006.

Sindikatom se zdi bistveno, da Dublinska fundacija nadaljuje svoje delo in pripravlja podrobne analize z raziskavo dobljenih podatkov za različna področja. Naslednje področje, kjer je prispevek Dublinske fundacije lahko neprecenljiv, je povezava med življenjskimi in delovnimi razmerami, saj lahko obravnava širše vprašanje odnosa med neplačanim domačim delom in enakostjo spolov ter vrsto vprašanj, povezanih z delovnim časom.

Fundacijo vodi upravni odbor, ki ga sestavljajo predstavniki vlad, delodajalcev in delavcev vseh držav članic ter trije predstavniki Evropske komisije. Ta zastopanost vlad in socialnih partnerjev odraža tripartitno zasnovo dela te

[11] Uredba Sveta (EGS) št. 1365/75 z dne 26. maja 1975.

organizacije. Upravni odbor se sestaja enkrat na leto in odloča o politiki, sprejema delovni program ter predlaga osnutek proračuna. Programi so rezultat temeljitih razprav s skupinami, ki sestavljajo upravni odbor, in z institucijami Unije. V programu je delo Fundacije razdeljeno na tri ključna področja: odnosi med delavci in delodajalci, delovne razmere in orodje za spremljanje EMCC.

- Odbor višjih inšpektorjev za delo (SLIC)

SLIC[12] je Odbor višjih inšpektorjev za delo (Senior Labour Inspectors Committee). Povezuje visoke uradnike za varnost in zdravje pri delu iz različnih držav Evropske unije. Njegova vloga je pomembna zato, ker je enaka uporaba direktiv Skupnosti za vse evropske delavce odvisna predvsem od pravilnega delovanja inšpektoratov za delo. Odbor redno vodi skupne usklajene kampanje, v katerih se nacionalni inšpektorati za varnost in zdravje pri delu nekaj časa posvečajo določenemu vprašanju, na primer gradbiščem. Odbor je tudi oblikoval skupna načela za inšpekcijske preglede varnosti in zdravja pri delu. Delovanje vsakega inšpektorata za delo v določeni državi lahko s podporo odbora višjih inšpektorjev za delo presoja skupina delovnih inšpektorjev iz druge države in tako pripravi predloge za izboljšave. Odbor se mora v naslednjih letih spopasti z velikim izzivom, kako izboljšati sodelovanje med inšpektorati za delo, če podjetje deluje na območju države, ki ni njegova matična država. Odbor višjih inšpektorjev za delo je marca 2005 upravičeno izrazil zaskrbljenost zaradi tveganja, ki ga prinaša predlog direktive o trgu storitev (Bolkesteinova direktiva).

- Znanstveni odbor za mejne vrednosti izpostavljenosti na delovnem mestu (SCOEL)

Znanstveni odbor za mejne vrednosti izpostavljenosti na delovnem mestu (SCOEL)[13] je bil ustanovljen, da bi Evropski komisiji zagotavljal znanstveno svetovanje in tako podpiral zakonodajne predloge za mejne vrednosti za kemikalije na delovnem mestu v skladu z direktivami o kemikalijah in rakotvornih snoveh. Znanstveni odbor preučuje razpoložljive podatke o toksikoloških in drugih ustreznih lastnostih kemikalij, presoja povezave med učinki kemikalij na zdravje in mejnimi vrednostmi izpostavljenosti na delovnem mestu in, kjer je to mogoče, predlaga priporočljive mejne vrednosti izpostavljenosti na delovnem mestu, ki po njegovem prepričanju varujejo delavce pred kemičnimi tveganji. Člani odbora prihajajo iz vrst strokovnjakov, imenujejo jih države članice. Vsi člani Znanstvenega odbora za mejne vrednosti izpostavljenosti na delovnem mestu delujejo kot neodvisni svetovalci in ne kot predstavniki svojih nacionalnih vlad. Med njimi najdemo strokovnjake za kemijo, toksikologijo, epidemiologijo, medicino dela in industrijsko higieno.
Znanstveni odbor najprej oceni vse razpoložljive podatke, nato pa v obliki kratkega strnjenega dokumenta poda predlog za priporočljivo mejno vrednost izpostavljenosti. Ko je o povzetku dokumenta dosežen sporazum, ga komisija obja-

[12] Glej: http://europa.eu.int/comm/employment_social/health_safety/slic_en.htm.

[13] Glej: http://europa.eu.int/comm/employment_social/health_safety/scoel_en.htm.

vi in tako omogoči zainteresiranim stranem, da pošljejo znanstvene opombe glede zdravja in dodatne podatke. Po približno šestmesečnem obdobju, ki je na voljo za posredovanje pripomb, odbor pregleda dokument ob upoštevanju vseh prispelih pripomb in sprejme dokončno različico, ki jo nato objavi Komisija. Ko službe Komisije prejmejo dokončno različico predloga odbora, lahko pripravijo zakonodajne predloge za priporočljive mejne vrednosti izpostavljenosti na delovnem mestu. Znanstveni odbor Komisiji predlaga priporočljive mejne vrednosti izpostavljenosti na delovnem mestu, ki temeljijo "na podatkih o učinkih na zdravje". Takšno mejno vrednost izpostavljenosti na delovnem mestu je mogoče oblikovati, če pregled vseh razpoložljivih znanstvenih podatkov pripelje do sklepa, da je mogoče opredeliti jasno mejno vrednost, pod katero za zadevno kemikalijo ni pričakovati, da bo imela škodljive učinke.

Evropska komisija na podlagi znanstvenih nasvetov odbora oblikuje predloge za mejne vrednosti izpostavljenosti na delovnem mestu. Mejne vrednosti, ki temeljijo samo na znanstvenih presojah, štejejo kot prilagoditve tehničnemu napredku in so vključene v predloge za direktive Komisije v skladu z direktivo o kemikalijah, ter so priporočene. Mejne vrednosti izpostavljenosti na delovnem mestu, ki upoštevajo tudi socialno-ekonomsko in tehnično izvedljivost, se vključijo v predloge za direktive Sveta v skladu z direktivami o kemikalijah ali direktivami o rakotvornih snoveh in so obvezujoče.

Ne glede na pozitiven prispevek znanstvenega odbora še vedno ostaja dejstvo, da je prišlo pri določanju tako priporočenih kot zavezujočih vrednosti do velikega zaostanka. Komisija je v svoji direktivi z dne 8. junija 2000[14] sprejela začetni seznam 62 priporočenih mejnih vrednosti izpostavljenosti. Drugi seznam je pripravljen že približno tri leta. Z začetnega seznama so umaknili številne snovi. Septembra 2003 so države članice, ki so zastopane v Odboru za tehnološki napredek, končno sprejele seznam 34 snovi[15]. Kljub temu so proti priporočeni mejni vrednosti dušikovega monoksida (NO), to je snovi, ki povzroča dihalne težave, lobirali delodajalci v kemični industriji[16] in rudarstvu. Tudi drugi generalni direktorati Komisije so pomagali delodajalskim lobijem, ki so hoteli, da bi mejna vrednost izpostavljenosti znašala 1 ppm, ne pa 0,2 ppm. Zadeva se je tako zdaj znašla na mizi komisarja za socialne zadeve, gospoda Špidle. Ne bi bilo prav, da Komisija kemični industriji dovoli postavljati veto na vrednosti, ki so jih določili usposobljeni, neodvisni strokovnjaki v Znanstvenem odboru za mejne vrednosti izpostavljenosti na delovnem mestu.

[14] Direktiva 2000/39/ES, UL L 142 z dne 16. junija 2000, str. 47. Predhodni seznami so bili sprejeti v letih 1991 in 1996 v skladu z direktivo iz leta 1980. Nekatere snovi, ki jih zajemajo prejšnje direktive, so bile vključene na seznam mejnih vrednosti izpostavljenosti, sprejet v letu 2000.

[15] Nekatere snovi, ki so jih vključili v prvotni osnutek, so izpustili, predvsem gre za dušikov dioksid, ki ga kljub raziskavi SCOEL in priporočilu niso vključili.

[16] Najglasnejši nasprotnik predlogov SCOEL je bila industrija umetnih gnojil.

Kako vplivati na postopke odločanja v EU

EU pripravlja svoje predpise za področje varnosti in zdravja pri delu na vrsto načinov. V tem delu so predstavljeni razlogi, na podlagi katerih se sprejemajo novi predpisi, pogajanja glede njihove vsebine ter akterji, vključeni v postopek. Kako je mogoče spodbuditi Komisijo, da pripravi predlagane predpise, in skozi katere postopke morajo ti, preden jih dokončno sprejme Svet? Poglavitni formalni postopki so opisani spodaj in ponujajo pregled in razlago različnih možnosti, s katerimi je mogoče uveljaviti svoj vpliv in besedo. Celoten postopek je mogoče razdeliti na dve stopnji:

- vpliv na pobude
- postopek odločanja
  - formalni
  - postopek soodločanja

Formalni postopek odločanja se lahko zelo zavleče. A za to obstaja dober razlog: zakonodajo EU mora uporabljati veliko udeležencev v veliko državah, kar pomeni, da na poti njenega sprejemanja pogosto izbruhnejo resni spori in nesoglasja. Brez relativno zadovoljive rešitve ni široke podpore, potrebne za učinkovitost novih predpisov. Tako lahko nekaj najpomembnejših akterjev skuša onemogočiti izvedbo pravil, namesto da bi zagotavljali, da jih posamezna podjetja upoštevajo. Če se ukrepa že na začetni stopnji, se izboljšajo možnosti za vplivanje. To pa pomeni, da je treba poznati formalne akterje, na katere se je mogoče obrniti.

• Vpliv na pobude

Preden se vloži zakonodajna ali podobna pobuda, mora obstajati resna zaskrbljenost glede določenega vprašanja varnosti in zdravja pri delu, ki zadeva veliko držav članic. Poleg strogo zdravstvenih zadev je to lahko nenadno povečanje javne porabe v socialnem in zdravstvenem sektorju zaradi invalidnosti ali potreba po preprečevanju take invalidnosti, ki povzroča izključitev prizadetih s trga dela.

Od druge polovice 90-tih let prejšnjega stoletja Evropa zelo poudarja javno porabo in pomanjkanje delovne sile kot poglavitna razloga, ki zahtevata posvečanje varnosti in zdravju pri delu. Posledica tega je, da so novi politični akterji začeli bolj ceniti preventivne pobude na področju varnosti in zdravja pri delu. Tako Komisija kot Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu v Bilbau in Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer v Dublinu objavljajo celo zbirko analiz in referenčnega gradiva, ki ga je mogoče prosto kopirati in ki opisuje dogajanje na področju varnosti in zdravja pri delu ter opozarja na potrebo po novih pobudah. Agencija in Fundacija sta zadolženi za zagotavljanje informacij in podatkov, ki akterjem na tem področju zagotavljajo dobro podlago za uvajanje sprememb predpisov EU za področje varnosti in zdravja pri delu. Dokumentacijo o varnosti in zdravju pri delu zagotavlja tudi Eurostat, statistični urad Komisije.

Ko institucije EU pripravljajo delovne programe, navadno povabijo tudi druge akterje s področja varnosti in zdravja pri delu, naj podajo pripombe. Te pripombe so običajno pisne in jih je treba v okviru postopka posvetovanja poslati v določenem roku. Enak pristop uporablja Komisija s sporočili, ki jih objavlja, da bi spodbudila nove pobude. Včasih je k sodelovanju povabljena tudi širša javnost. To se ponavadi zgodi, ko pogajanja že dejansko potekajo. Dober primer tega so sporočila Evropske komisije in zelene knjige.

Nekateri akterji na področju varnosti in zdravja pri delu v EU so v tesnem stiku s svojimi nacionalnimi predstavniki, organizacijami ali institucijami (glej Dodatek 3). Najpomembnejši so sindikati in osrednje organizacije, z njimi je

tudi najlaže stopiti v stik. Veliko osrednjih organizacij sodeluje pri delu vrste odborov EU, imajo pa tudi posebne urade EU v Bruslju, kjer poskrbijo za večino tekočega sodelovanja z različnimi institucijami EU.

Predstavniki političnih strank in gibanj v Evropskem parlamentu imajo sekretariate z lastnimi uradniki, ki so zadolženi za pripravo dela odborov in primerov, s katerimi se ukvarjajo poslanci Evropskega parlamenta. Poslanci so na splošno veseli predlogov, ki jih lahko koristno uporabijo pri svojem političnem delu. Poleg tega se za vprašanja EU zanima veliko civilnih gibanj, ki delajo skupaj z institucijami EU in poslanci Evropskega parlamenta.

- Formalni postopek odločanja

Formalni postopek odločanja se začne, ko Komisija sestavi in vloži predlog. V obstoječem postopku lahko to uradno stori samo Komisija. Drugi udeleženci pa lahko uveljavljajo svoj vpliv in zahtevajo od Komisije, naj poda predlog.

Možnost, da Evropski parlament naroči Komisiji, naj vloži predlog, je predvidena v 192. členu Pogodbe. Temu se reče mala pravica Parlamenta do pobude. "Evropski parlament lahko z večino svojih članov od Komisije zahteva predložitev ustreznih predlogov glede vprašanj, o katerih meni, da je za izvajanje te pogodbe treba sprejeti akt Skupnosti. " Dejansko uporabljeni postopek odločanja je odvisen od pravne podlage (tj. posamezne določbe Pogodbe), na kateri temelji zadevna pobuda.

- Postopek soodločanja

Amsterdamska pogodba opisuje, kako mora potekati sodelovanje med institucijami EU, ko se odloča o novih pobudah. Pri zadevah varnosti in zdravja pri delu se upošteva tako imenovani postopek soodločanja, ki je določen v 251. členu Pogodbe.

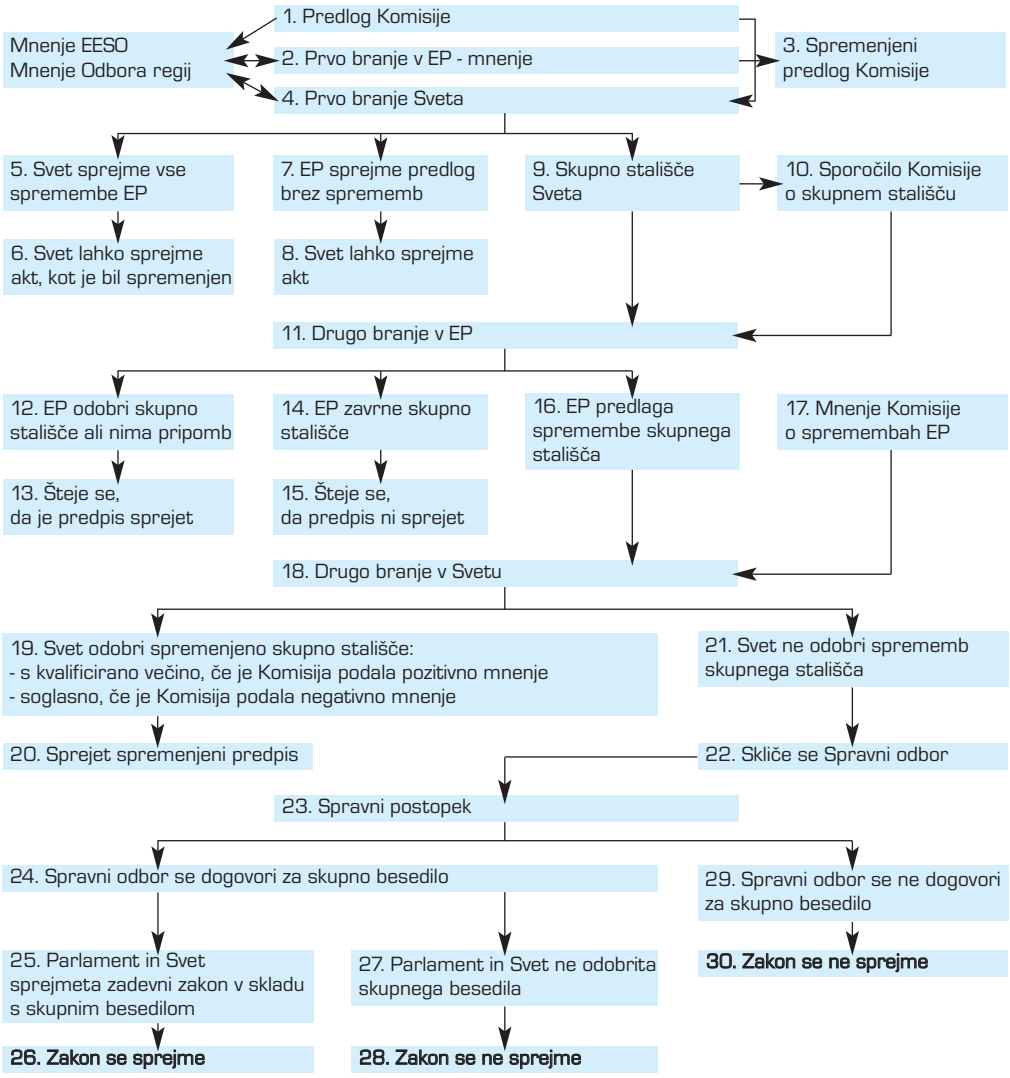
Nekoliko poenostavljeno postopek poteka takole: Komisija ima pravico, da pošilja predloge Svetu. To je znano kot pravica Komisije do pobude. Predloge sprejema Svet, vendar mora pred tem pridobiti mnenje Parlamenta. Parlament predstavi vse spremembe, ki jih je posredoval Svetu. Če se Svet s temi spremembami ne strinja, parlamentu pošlje tako imenovano skupno stališče. Parlament nato lahko Svetu pošlje spremembe skupnega stališča in ta pripravi novo mnenje o spremembah. Če se Svet ne strinja z vsemi spremembami, se skliče Spravni odbor, ki ga sestavljajo člani Sveta in Parlamenta. Odbor skuša pripraviti skupni osnutek sprememb, ki jih morata odobriti Svet in Parlament.

Predlog Komisije, ki gre skozi celoten postopek, Parlament trikrat preveri. Tako Parlament pomembno vpliva na nove pobude. V praksi sta Parlament in Svet pod velikim pritiskom, da dosežeta dogovor.

Praviloma morajo spremembe Parlamenta v drugem branju: vključevati spremembe, ki so bile sprejete med prvim branjem in jih Svet ni sprejel; ali obravnavati del skupnega stališča, ki ga ni bilo v prvotnem predlogu Komisije ali se od njega bistveno razlikuje; ali prinesti kompromis med stališči sozakonodajal-

cev. Torej mora Parlament poskrbeti, da bo čim več sprememb vključil v prvo parlamentarno branje. Ravno na tej stopnji imajo drugi akterji s področja varnosti in zdravja pri delu pomembno priložnost, da lahko uveljavijo svoj vpliv v Parlamentu. Amsterdamska pogodba je razširila področje uporabe postopka soodločanja, tako da se lahko uporablja na približno trikrat več tematskih področjih kot po Maastrichtski pogodbi. Amsterdamska pogodba je tako povečala pristojnosti Parlamenta.

Postopek soodločanja



2. Temelji pravne ureditve EU za področje varnosti in zdravja pri delu

Varnost in zdravje pri delu se stalno spreminjata, saj se pojavljajo nove proizvodne in delovne metode. Že med razvijanjem osnovnih predpisov varnosti in zdravja pri delu v EU se pojavljajo nove varnostne in zdravstvene težave, zlasti psihosocialne in ergonomske. Razvijanje takšnih predpisov je stalen proces, ki zahteva nove pobude in stalno spremljanje.

V zadnjih letih postaja vse bolj očitna potreba po predpisih EU za področje varnosti in zdravja pri delu in njihovi uporabnosti. Prvi velik izziv je ponuditi podporo novim državam članicam ter tako zagotoviti, da bodo začele intenzivno uresničevati direktive EU o varnosti in zdravju pri delu. Drugič, predpisi EU so lahko dober vzvod za sprejemanje mednarodnih predpisov v organizacijah, kot sta agencija Združenih narodov in Mednarodna organizacija dela (MOD).

Globalizacija pomeni, da je danes veliko evropskih podjetij vključenih v multinacionalne skupine, ki delujejo po vsem svetu. Odločitve, ki se sprejemajo v nacionalnih oddelkih, so vse bolj povezane z razmerami drugod po svetu. Mogoče je koga strah socialnega dampinga v EU, a je vsekakor hujši, če se proizvodnja seli v države tretjega sveta. Zato je tako velika potreba po okrepitvi socialne dimenzije na svetovni ravni.

Orodja EU za pravno urejanje varnosti in zdravja pri delu

EU uporablja vrsto orodij za spodbujanje varnosti in zdravja pri delu. Najpomembnejša so predstavljena spodaj:

1. Zakonodaja: direktive in uredbe
2. Nadzor nad izvajanjem zakonodaje
3. Odprto usklajevanje
4. Priporočila, mnenja in resolucije
5. Akcijski programi
6. Kolektivne pogodbe
7. Finančna podpora za raziskave in razvoj
8. Dejavnosti informiranja
9. Uveljavljanje zakonodaje
10. Kampanje

1. Zakonodaja EU temelji na določbah Pogodbe in ima obliko **direktiv in uredb**. Vse države članice imajo dolžnost prenesti direktive v nacionalno zakonodajo ali prakso. Direktive so navadno rezultat dolgotrajnega postopka odločanja, v katerem so glavni akterji Evropska komisija, Svet Evropske unije in Evropski parlament.

2. **Nadzor nad izvajanjem zakonodaje** pomeni, da Komisija sistematično preučuje, ali države izvajajo sprejeto zakonodajo. Direktive običajno od držav članic zahtevajo, da obvestijo Komisijo, kako so jih prenesle v svojo zakonodajo.

3. **Odprto usklajevanje** je relativno nova metoda, po kateri Svet določi cilje in smernice, ki jih morajo države članice upoštevati na določenem področju politike. Metoda se uporablja predvsem za evropsko gospodarsko politiko in politiko zaposlovanja. Ena izmed idej, ki tičijo za odprtim usklajevanjem, je svobodna izbira metode na področjih, kjer se ne izvaja prenos zakonodaje. To pomeni, da se vsaka država članica lahko sama odloča, kako bo izpolnila cilje in smernice. Odprto usklajevanje je dobilo nov zagon na Luxembourškem vrhu leta 1998 in Lizbonskem vrhu leta 2000. Sindikati imajo pomisleke glede uporabe te metode na področju varnosti in zdravja pri delu.

4. Svet in Komisija lahko sprejemata **priporočila** na področjih, kjer je treba okrepiti napore za izpolnjevanje postavljenih smernic. Tistih nekaj priporočil, ki so jih doslej sprejeli glede vprašanj varnosti in zdravja pri delu, se ni izkazalo za učinkovita.

5. Komisija na vrsti političnih področij pripravlja **akcijske programe**, v katerih določa prednostne naloge za prihajajoča leta. Ti programi lahko vsebujejo načrtovano zakonodajo v obliki direktiv, akcijskih programov za področje varnosti in zdravja pri delu ter predloge za kolektivne pogodbe. Za področje varnosti in zdravja pri delu je veliko prizadevanj združenih v akcijskih programih, ki jih vodi Generalni direktorat za zaposlovanje in socialne zadeve pri Evropski komisiji. Četrti akcijski program je nadomestilo sporočilo Komisije o "Prilagajanju spremembam na področju dela in v družbi: nova strategija Skupnosti za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2002-2006". Komisija vključuje strategijo varnosti in zdravja pri delu v svoje dejavnosti za uresničitev nove socialne agende. Peti akcijski program za varnost in zdravje pri delu (2007-2012) bo obravnavan in sprejet leta 2006.

6. Nova strategija EU za področje varnosti in zdravja pri delu navaja, da bi morali biti partnerji bolj vključeni in bi morali sklepati **sporazume** (v okviru socialnega dialoga EU na podlagi 138.-139. členov Pogodbe EU) o vprašanjih varnosti in zdravja pri delu. Vsaka država članica ima svojo tradicijo glede tega; doslej sta bila sklenjena dva sporazuma o delu na daljavo in

o stresu. Sporazumi so prostovoljni, vendar se partnerji zavežejo, da jih bodo uresničili. Evropska konfederacija sindikatov je pozvala, naj bodo sporazumi ostrejši - tj. da bi bili kolektivni sporazumi obvezujoči za države članice - saj izkušnje z delom na daljavo kažejo, da jih po prepričanju nekaterih delodajalcev ni treba uresničiti v praksi. To je treba urediti z Zvezo evropskih industrijskih in delodajalskih konfederacij/Evropskim združenjem obrti, malih in srednje velikih podjetij ter Evropskim centrom javnih podjetij z javno udeležbo in podjetij splošnega gospodarskega pomena, saj Evropska konfederacija sindikatov ne more sklepati novih sporazumov, če niso zavezujoči.

Evropski sporazum o delu na daljavo: neenotni rezultati po državah

Sporazum o delu na daljavo je bil sklenjen julija 2002 in različne države naj bi ga prenesle v svojo zakonodajo v treh letih. Rok se je zdaj iztekel in kaj nam kaže izpeljana izvedba?

Slika je zelo neenotna. Nekatere države so zabeležile pomemben napredek. Organizacije delodajalcev in sindikati na Madžarskem so se na primer odločili, da je najbolje vzpostaviti enotni okvir kolektivnih pogajanj tako, da se ključne določbe iz sporazuma vključi v delovni zakonik. Vlada se je s tem strinjala in zdaj panožna pogajanja potekajo na skupni podlagi. Tako so se tudi izognili taki uresničitvi sporazuma, da bi samo prepisali njegovo besedilo in za vsak sektor opredelili praktične ukrepe. S tem, da so glavne določbe vključili v delovni zakonik, so dosegli vse delavce, tudi tiste, ki niso pokriti s kolektivnimi pogodbami.

Medpanožne nacionalne kolektivne pogodbe, ki veljajo za vse delavce, so sklenili v Franciji, Belgiji in Finski. Oblasti v Belgiji so spremenile obstoječo delovno zakonodajo o delu na domu in vanjo vključile nekatere določbe iz kolektivnih pogajanj. Združeno kraljestvo ne pozna tradicije medpanožnih kolektivnih sporazumov, tako da se bo o sporazumu moralo dogovarjati vsako podjetje posebej. Da pa ta proces ne bi bil preveč razvlečen in neenoten, so sindikati in organizacije delodajalcev pripravili skupne smernice, s katerimi so jasno opredelili področje uporabe sporazuma v primerjavi z obstoječimi pravili. Vlada je smernice objavila in tako izrazila podporo tej pobudi. Pogajanja v drugih državah se niso izšla tako pozitivno. V Avstriji so delodajalci na primer gladko zavrnili sklenitev kolektivnega sporazuma in so zahtevali, da se sestavijo preproste, neobvezujoče smernice. Podoben je položaj na Norveškem. V Danski in Nemčiji so potekala sektorska pogajanja, a očitno brez večjega učinka. V Španiji so uvrstili delo na daljavo v kolektivna pogajanja v letih 2003, 2004 in 2005, a vse skupaj ni obrodilo kakega konkretnega sadu.

Besedilo sporazuma je na voljo na: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/docs/300_20020716_agreement_telework_en.pdf.

Dodatne informacije: S. Clauwaert, W. Düvel, I. Schömann, Report on the implementation of the ETUC/UNICE-UEAPME/CEEP Framework agreement on Telework, Bruselj, ETUI-REHS, 2005.

7. EU se pri **raziskavah, razvoju in informiranju** na področjih, ki lahko podpirajo razvoj politik varnosti in zdravja pri delu, opira na svoje sklade, generalne direktorate ter sodeluje z Dublinsko fundacijo in Evropsko agencijo za varnost in zdravje pri delu. Rezultati raziskav in informacije so javno dostopni, npr. na spletnih straneh institucij.

8. EU lahko dopolnjuje **dejavnosti informiranja**, ki pripomorejo k oblikovanju političnega programa, s konferencami, projekti, poročili in podobnim. Nekaj najpomembnejših dejavnosti poteka v sodelovanju s krožečim predsedstvom. Spomladi 2001 je švedsko predsedstvo na primer izvedlo vrsto dejavnosti v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu pod geslom Delovno življenje 2001. Ne nazadnje EU objavlja tudi zelene knjige, ki običajno prinašajo teme, s katerimi se spodbudijo razprave o določenem področju, in zahteve po reformah, s katerimi se ukvarja Komisija. O zelenih knjigah se razpravlja na ravni držav članic in na evropski ravni. Komisija nato predloge in stališča združi v beli knjigi ter opozori na zakonodajne pobude, ki jih je mogoče izvesti, itd. Zelena knjiga o družbeni odgovornosti podjetij bo na primer vplivala na evropsko politiko varnosti in zdravja pri delu. Eno od poglavitnih komunikacijskih orodij Komisije so sporočila. Komisija s sporočili Svetu in Parlamentu, med drugimi, predstavi svoja stališča glede prihodnjih pobud na določenem področju. Sporočila niso pravno zavezujoča. So predvsem izhodišča za razpravo in dialog z državami članicami in institucijami EU. Veliko držav pogosto posreduje sporočila v razpravo vrsti oblikovalcev politike, tudi sindikatom. Eden od ciljev je izvedeti stališča vlade do predlogov in mnenj v določenem sporočilu. Na posvetovanjih Komisija izrazi svoja politična stališča in kažejo tudi, kaj drugi nacionalni in evropski akterji menijo o predlogih Komisije. To je mogoče s pridom uporabiti pri vsebinskih pogajanjih.

9. Vse več pozornosti se posveča **uveljavljanju** zakonodaje EU s področja varnosti in zdravja pri delu v državah članicah. Zlasti evropsko sindikalno gibanje je opozorilo, da se države članice lotevajo naloge zelo različno in da sodelovanje v okviru EU lahko poveča možnosti za boljše uveljavljanje v državah z najmanj nadzora. Odbor visokih predstavnikov delovnih inšpektoratov v različnih državah, oziroma Odbor višjih inšpektorjev za delo (SLIC), si redno izmenjuje izkušnje s sistemi delovnih inšpekcij in je izdelal oceno o nadzoru varnosti in zdravja pri delu v posameznih državah. Evropsko sindikalno gibanje si tu želi več odprtosti in minimalno evropsko raven, ki bi jo lahko koristno uporabili pri praktični oceni učinka posameznih direktiv na ukrepe za varnost in zdravje pri delu v posameznih državah članicah.

10. Vsakoletni Teden varnosti in zdravja pri delu v oktobru je **informacijska kampanja**, posvečena kaki splošni tematiki. Teme v letih 2000 in 2001 so bile ergonomske težave, vključno z enoličnim, ponavljajočim se delom, in preprečevanje nezgod, povezanih z delom. Tema leta 2002 je bil stres, v letu 2003 so se obravnavale nevarne snovi. Tema leta 2004 je bila gradbeništvo, leta 2005 hrup in v letu 2006 bodo v središču mladi delavci. Teden organizira Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu v Bilbau (Agencija v Bilbau), ki usklajuje tudi razdeljevanje sredstev, ki jih Komisija dodeljuje tako za dejavnosti na ravni Skupnosti kot za dejavnosti posameznih držav članic, povezane s tednom.

Vloga predsedstva

Na splošno dinamiko razvoja EU delno vplivajo prednostne naloge, določene med pripravami na predsedovanje vsake posamezne države. Predsedstvo se zamenja vsakih šest mesecev in vlada, ki čaka na prevzem predsedniških dolžnosti, pogosto načrtuje svoje pobude s sproženjem postopkov, ki vključujejo dialog s socialnimi partnerji in drugimi akterji.

Švedska je leta 1996 začela s pripravami, da bi bila spomladi 2001 varnost in zdravje pri delu ena od tem njenega predsedovanja. Vrsta delovnih skupin je začela načrtovati in pripravila okrog 50 konferenc in seminarjev na temo Delovno življenje 2000. Na sklepni konferenci, ki so jo organizirali na začetku predsedstva, so poskusili določiti program stalnih prizadevanj za izboljšanje delovnih razmer zaposlenih.

Večino dejavnosti, ki so potekale med predsedovanjem, so organizirali vnaprej. Običajno gre za delo, ki se je začelo pod prejšnjimi predsedstvi in ga je treba dokončati. Nazoren primer tega je lahko direktiva o varnosti in zdravju pri delu, ki je predmet dolgotrajnih pogajanj in ki jo novo predsedstvo želi spraviti pod streho.

Predsedstvo pa je lahko tudi priložnost za sprožanje političnih pobud na novih področjih. Če pobuda dobi dovolj podpore, si bodo različne institucije EU in poznejša predsedstva običajno prizadevali, da predlogi zaživijo. Seveda na to, ali so bo direktiva sprejela in kako velike kompromise bodo morale sprejemati države članice, pomembno vpliva politična volja predsedstva. Nekatera predsedstva dajejo prednost hitrosti pred kakovostjo, medtem ko je za druga pomembno oboje. Nekatera pa namerno zavlačujejo. Pod danskim predsedstvom se je na primer opravila zadnja revizija direktive o delu z azbestom. Danska vlada je sicer pospešila delo, vendar njen zadnji kompromisni predlog pri nekaterih točkah ni predvideval zaščite, ki je zagotovljena danskim delavcem, in pravil, ki jih določa Mednarodna organizacija dela. Direktivo, s katero bi uredili področje začasnega dela, pa je v drugi polovici leta 2005 dobesedno pokopalo britansko predsedstvo in kot kaže, sta se Evropska komisija in njen predsednik Barroso odrekla zamisli, da bi uskladili pravila na področju, kjer lahko zaradi neobrzdane konkurence vsako leto izgubi življenje veliko delavcev.

Zakonodaja v EU

Zakonodaja Skupnosti za področje zdravja pri delu ima dva sestavna dela. Eden je socialna zakonodaja (tj. vsi instrumenti Skupnosti, ki imajo opraviti z delovnimi razmerji). Drugi pa je prost pretok blaga. Na področje varnosti in zdravja pri delu segajo tudi druge politike Skupnosti, a tematsko ne sodijo v to knjižico (na primer Direktiva Seveso z dne 24. junija 1982, ki jo je nadomestila Direktiva Seveso, z dne 9. decembra 1996, in predpisi Skupnosti o ionizirajočem sevanju, ki so bili sprejeti s pogodbo Euratom).

Začetki socialne zakonodaje Skupnosti so bili počasni in težki. Prvi program, posvečen samo zdravju pri delu, se je začel leta 1977 in prva pomembnejša direktiva je bila sprejeta leta 1980 (prva okvirna direktiva o kemičnih, fizičnih in bioloških tveganjih). Podlaga za zdajšnjo zakonodajo je bila z Enotnim evropskim aktom vnesena v Pogodbo v letu 1986. Člen 118.A določa, da se predpisi o delovnem okolju usklajujejo z direktivami, ki se sprejmejo s kvalificirano večino. Te direktive predpisujejo minimalne zahteve. To pomeni, da morajo vse države članice doseči vsaj te minimalne cilje, lahko pa tudi ohranijo ali uvedejo ukrepe, ki delavcem zagotavljajo višjo raven zaščite. Amsterdamska pogodba je člen 118A vključila v člen 137 in ravno na podlagi tega člena (118.A, zdaj137. člen) so sprejeli okvirno direktivo iz leta 1989 in vrsto drugih direktiv.

Zakonodaja Skupnosti o pravilih notranjega trga je bila sprejeta prej. Na začetku je temeljila na 100. členu Pogodbe (ki je v Amsterdamski pogodbi postal 94. člen). Od Enotnega evropskega akta naprej temelji večinoma na 100.A členu (ki je v Amsterdamski pogodbi postal člen 95). Ta zakonodaja pokriva tri glavna področja:

1. **Predpisi o dajanju kemikalij v promet:** prva direktiva za to področje sega v leto 1967. Sprejetih je bilo nekaj več kot štirideset direktiv in uredb. Tvorijo zapleten korpus zakonodaje, ki ne zagotavlja učinkovitega varovanja zdravja ljudi in okolja in se slabo uporablja. Dokaz neučinkovitosti zdajšnjega sistema je vprašanje azbesta. Evropska unija je od leta 1976 imela zakonska pooblastila, da bi prepovedala azbest in že leta je na voljo veliko znanstvenih dokazov, ki govorijo v prid prepovedi. Vendar je šele direktiva iz leta 1999 (ki je začela veljati 1. januarja 2005) popolnoma prepovedala uporabo azbesta v Evropski uniji. Zaradi tega si je sindikalno gibanje za eno svojih glavnih nalog zadalo temeljito prenovo te zakonodaje. Osnutek Uredbe REACH, ki se trenutno obravnava, je tako reforma, ki je ključnega pomena za učinkovitejše preprečevanje kemičnih tveganj na delovnih mestih.
2. **Predpisi o delovni opremi:** ključna direktiva na tem področju je Direktiva o strojih iz leta 1989. Trenutno je v postopku revizije, ki naj bi se končala leta 2006.
3. **Predpisi o osebni varovalni opremi:** tudi tu so glavno direktivo sprejeli leta 1989.

Vsi predpisi o notranjem trgu imajo za cilj popolno harmonizacijo. To ne pomeni samo, da morajo države članice teoretično ustrezati postavljenim merilom, temveč tudi, da ne morejo imeti ali uvajati predpisov, ki povečujejo raven varovanja zdravja ali okolja. To načelo popolne harmonizacije dopušča nekatere izjeme, ki omogočajo državam članicam nekaj prožnosti, da uveljavljajo varnostne klavzule in presežejo raven varnosti, ki jo zagotavljajo predpisi Skupnosti. Direktivi o delovni opremi in osebni varovalni opremi določata samo splošne osnovne varnostne zahteve, ki jih dopolnjujejo tehnični standardi evropskih organov za tehnične standarde (CEN in CENELEC).

Eno od področij, kjer evropski standardi niso uspešni, je minimalno sodelovanje sindikatov, ki so glas končnih uporabnikov opreme. Zato si tako nacionalna kot evropska sindikalna gibanja prizadevajo za sodelovanje pri razvoju standardov. Na evropski ravni to poteka prek posebnega organa Evropske sindikalne konfederacije, zadolženega za varnost in zdravje pri delu: Oddelka za varnost in zdravje pri delu na Inštitutu evropskih sindikatov za raziskave, izobraževanje, zdravje in varnost (včasih znan kot TUTB), ki se deloma financira s podporo Komisije. Dejavna udeležba je pomembna, ker standardi določajo tudi varnostno in zdravstveno učinkovitost vsakega proizvoda.

- Uveljavljanje z zakonom ali s sporazumom

Vse države članice Evropske unije morajo prenesti sprejete predpise v svojo zakonodajo. Cilje, postavljene v direktivi, morajo uresničiti z obveznimi ukrepi, ki se uporabljajo za vse zadevne delavce in ki jih morajo podpirati učinkovite in sorazmerne kazni. Zato se direktive običajno prenašajo prek nacionalne zakonodaje ali uredb. Pogodba pa v 137. členu vseeno omogoča, da se to stori prek kolektivnih pogodb, če se uporabljajo za vse delavce, ki jih zajema področje uporabe direktiv.

Sistemi industrijskih odnosov se po državah članicah zelo razlikujejo. V nekaterih državah obvezne kolektivne pogodbe veljajo za vse delavce in je kršitev njihovih določb kazniva. V drugih državah kolektivne pogodbe niso splošno veljavne in ni učinkovitih kazni za kršitev njihovih določb. Poleg tega ni jasno določen čas trajanja kolektivne pogodbe, saj jo vsaka stran lahko enostransko prekliče. V nordijskih državah na primer s postopki za poravnavo industrijskih sporov rešujejo spore glede skladnosti z določbami direktiv. Delavci, ki jih take pogodbe ne zajemajo, morajo tako vložiti tožbo proti delodajalcem na civilnem sodišču ali k temu pozovejo nacionalni organ za delovno okolje in službe javnega tožilstva.

Kolektivne pogodbe na Danskem

Nekatere države uveljavljajo direktive tako s pogodbami kot z zakonodajo. Primer take delne izvedbe s pogodbo je način, kako je Danska ravnala glede direktive EU o delovnem času. Nekaj določb direktive so uveljavili s kolektivnimi pogodbami - npr. kolektivna pogodba med Osrednjo organizacijo delavcev v industriji na Danskem in Danskim industrijskim združenjem - medtem ko so druge uresničili v danskih predpisih o času in dnevih počitka. Komisija se je spraševala, ali uveljavitev direktive s kolektivnimi pogodbami doseže vse delavce, za katere se uporablja direktiva. Zato so sprejeli dodatno zakonodajo, ki zagotavlja pravice iz direktive delavcem, ki jih ne zajamejo ustrezne kolektivne pogodbe. Treba je opozoriti, da lahko kolektivne pogodbe zagotavljajo še boljše pravice kot direktiva.

Posamezne delavce in delodajalce večinoma pokriva nacionalna zakonodaja in kolektivni sporazumi z določbami, ki izvajajo predpise direktiv. Občasno se zaprosi Sodišče Evropskih skupnosti za predhodno pravno mnenje glede primera, obravnavanega na nacionalnem sodišču. To se zgodi pri že na prvi pogled očitnem navzkrižju med nacionalno zakonodajo in zakonodajo Skupnosti. V takih primerih Sodišče Evropskih skupnosti odloči, kako je treba razlagati zakonodajo Skupnosti, in to razlago morajo upoštevati sodišča držav članic. Zato je

dobro, če so delavci in sindikati seznanjeni z dejanskimi določbami določene direktive EU.

• Uveljavitev predpisov EU za področje varnosti in zdravja pri delu

Ker do zdaj še ni nobenih predpisov EU, kako naj vsaka država članica uveljavi določbe direktive o varnosti in zdravju pri delu, nacionalni organ za delovno okolje večinoma izvaja inšpekcijske preglede v skladu z nacionalnimi predpisi. Države članice so zadolžene za odločanje, katere inšpekcijske obiske, kampanje, navodila in ukaze bodo uvedle na podlagi določb direktive. Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 81 je osrednje skupno merilo uspešnosti za delovanje neodvisnega in učinkovitega inšpektorata za delo. Poskusi, da bi zmanjšali pristojnosti delovnega inšpektorata, kažejo, da usklajenost s to konvencijo pomembno varuje delavce. Evropsko sindikalno gibanje si mora prizadevati, da bodo konvencijo ratificirale vse države Evropske unije[17], in boriti se mora proti poskusom, da bi inšpektorji za varnost in zdravje pri delu postali nekakšni svetovalci delodajalcev in ne bi opravljali svojega osnovnega dela, to je nadzora ali se upoštevajo predpisi, in kaznovanja prekrškov, ki jih storijo delodajalci.

• Nadzor nad izvajanjem zakonodaje in nadaljnje dejavnosti

Omeniti bi bilo treba dve vrsti nadzora nad izvajanjem zakonodaje: nacionalna poročila o izvajanju in nadzor Komisije nad izvajanjem zakonodaje v državi. Skoraj vse direktive, sprejete v skladu z Okvirno direktivo, ki zahtevajo minimalno harmonizacijo, zahtevajo ocenjevanje, kako se v posamezni državi izvaja direktiva. Ta poročila, ki naj bi opisovala, kako se direktiva v vsaki državi uporablja v praksi, napišejo same države. Država članica mora zagotoviti, da se glede tega posvetuje s socialnimi partnerji. Komisija na podlagi teh poročil po državah pripravi skupno oceno in lahko predlaga nove zakonodajne ukrepe. Evropska konfederacija sindikatov lahko vpliva na priporočila Komisije. Sindikati lahko podajo izjave v Svetovalnem odboru za varnost, higieno in zdravje pri delu in Komisija jih mora obravnavati.

Leta 2004 je Komisija na primer objavila poročilo o oceni dejanskega izvajanja Okvirne direktive 89/391 in petih hčerinskih direktiv (89/654, 89/655, 89/656, 90/269, 90/270). Poročilo poudarja, da je organizirano predstavništvo zaposlenih na področju varnosti in zdravja pri delu bolj ovira kot spodbuda za varnost in zdravje pri delu, saj zaposleni neradi sodelujejo v njem. Evropska sindikalna konfederacija je v svoji izjavi o ocenjevalnem poročilu tej trditvi ugovarjala, saj ne temelji na dokazih. Komisija se mora s sklepom odzvati na ugovor EKS in mora biti sposobna vsaj utemeljiti vsako svoje priporočilo za odpravo obveznega organiziranja varnostnih in zdravstvenih dejavnosti. To je eden od načinov, kako lahko Evropska konfederacija sindikatov vpliva na priporočila Komisije.

[17] Oktobra 2005 dve državi Evropske unije - Češka in Slovaška - še vedno nista ratificirali Konvencije 81.

Okvirna direktiva pred Sodiščem Evropskih skupnosti

Sodišče Evropskih skupnosti je v letih 2001-2002 sprejelo odločitve za prva dva postopka glede kršitev Okvirne direktive iz leta 1989. Obakrat je sodišče menilo, da zadevni državi članici - Italija in Nemčija - nista pravilno prenesli Okvirne direktive v svojo zakonodajo.

Sodišče Evropskih skupnosti je sprejelo odločitev v zvezi z zadevo C-49/00, Komisija proti Italiji, 15. novembra 2001 in podprlo tri vzroke za pritožbo, ki jih je predložila Komisija, in sicer:

1. Določba o oceni tveganja v italijanski zakonodaji se nanaša na posebej našteta tveganja. Iz nje ni jasno razvidno, da je ta seznam zgolj priporočen in da mora delodajalec izvesti oceno vseh tveganj. Sodišče je menilo, da morajo države članice zahtevati od delodajalcev, naj izvedejo oceno tveganja za vse vire tveganja na delovnem mestu.
2. Italijanska zakonodaja ni predpisovala, da je treba vpoklicati zunanje preventivne službe, če podjetje ne premore dovolj lastnega znanja in veščin.
3. Italijanska zakonodaja ni opredelila zmogljivosti in sposobnosti, ki jih morajo imeti delavci, imenovani v preventivne službe, niti zunanje stroke. Delodajalcem je puščala preveč svobode.

Zanimivo je, da neustreznega prenosa točk dve in tri - vključevanje zunanjih preventivnih služb in usposobljenost osebja interne preventivne službe - niso odkrili samo v italijanskem sistemu, tudi druge države (zlasti Združeno kraljestvo in Irska) so namreč sprejele predpise, ki so zelo podobni italijanskim in delodajalcem puščajo veliko svobodo pri odločanju, kakšne preventivne službe vzpostaviti.

Sodišče Evropskih skupnosti je sprejelo odločitev v postopku proti Nemčiji 7. februarja 2002. Komisija je menila, da Okvirna direktiva ni bila pravilno prenesena v nemško zakonodajo, saj je ta predvidevala izjemo, da delodajalcem z 10 ali manj zaposlenimi ni treba hraniti dokumentacije o rezultatih ocene tveganja.

Argumenti Komisije so se osredotočili na tri vprašanja:

1. Potreba po pisni oceni tveganja, ne glede na velikost podjetja.
2. Obveznosti delodajalca glede ocene tveganja.
3. Metoda prenosa, ki jo je uporabila Nemčija, kjer so bile nekatere obveznosti iz Okvirne direktive določene z obvezujočimi predpisi Berufgenossenschaften (zavodi za obvezno zavarovanje proti delovnim nezgodam).

Sodišče Evropskih skupnosti je odločilo v prid Komisije pri prvi točki. Vsa podjetja morajo imeti pisno izjavo o oceni tveganja. Nemška zakonodaja je z izvzetjem majhnih podjetij kršila direktivo. Sodišče pa je menilo, da Komisija drugih dveh točk ni dokazala. Tudi tukaj sodba presega zgolj nemški primer. V skladu z zakonodajo še drugih držav se lahko skupine delodajalcev izognejo obveznosti, da morajo imeti pisno oceno tveganja.

Ti sodbi sta prva primera, v katerih je Sodišče Evropskih skupnosti spoznalo države članice za krive zaradi neustreznega prenosa direktiv s področja varnosti in zdravja pri delu in ne le popolne opustitve prenosa. Komisija mora seveda zagotavljati, da države članice popolnoma uveljavijo direktive. Komisija bi morala imeti več sredstev, če bi želela učinkovito nadzirati ne samo prenosa, temveč tudi praktično uporabo direktiv.

• Kazni, ki jih lahko uporabi Komisija

Komisija preverja, ali se zakonodaja pravilno izvaja. Če ugotovi, da ni tako - in primerov ni malo - sproži pravni postopek in pripravi primer proti določeni državi članici. Ta proces sestavljajo naslednje stopnje:

- Predhodno poizvedovanje
- Izdaja uradnega obvestila

- Obrazloženo mnenje
- Sprožitev postopka zaradi neizpolnjevanja dolžnosti pred Sodiščem Evropskih skupnosti (SES)
- Sodba Sodišča Evropskih skupnosti
- Globa

Nekateri postopki se sprožijo, ker se podjetja ali posamezniki pritožujejo zaradi določenih delov zakonodaje. EU sprejme in obravnava izredno veliko pritožb, vendar se ne končajo vse s pravnim postopkom proti državi. Če je treba zadevo preučiti podrobneje, lahko Komisija pošlje predhodno poizvedovanje, na katero država članica odgovori. Zgodilo se je že, da so države članice "pozabile" obvestiti EU, da so direktivo prenesle v svojo zakonodajo in jo izvajajo. Najpomembnejši rezultat je, da se države članice zaradi grožnje s pravnim sporom odzovejo že na stopnji uradnega obvestila.

Evropski socialni dialog ter varnost in zdravje pri delu

Izraz "socialni dialog" zajema različne procese. Lahko se nanaša na posvetovanja s sindikati in organizacijami delodajalcev (to je "socialnimi partnerji") pred sprejetjem zakonodaje. Pogodba EU socialnim partnerjem tudi omogoča, da med posvetovanji o osnutku direktive lahko sami oblikujejo dokončno besedilo. Sindikati in organizacije delodajalcev lahko začnejo tudi avtonomna pogajanja za sklenitev evropskega sporazuma. Socialni dialog glede vprašanj varnosti in zdravja pri delu ima na ravni EU že dolgo tradicijo. Velikokrat je vključen v postopek sprejemanja zakonodaje EU. Svetovalni odbor v Luxembourgu in Agencija v Bilbau veliko svojega dela posvečata prav posvetovanju s socialnimi partnerji. EKS in UNICE[18] delujeta kot koordinatorja. Pri avtonomnih socialnih pogajanjih EKS in UNICE določita dnevni red za večletne skupne programe, pri čemer nekateri vključujejo nove teme na področju varnosti in zdravja pri delu.

[18] Glej: www.unice.org.

1985-2005: dvajset let socialnega dialoga med evropskimi organizacijami delodajalcev in sindikati

Evropski socialni partnerji so med letoma 1985 in 2005 pripravili več kot 40 skupnih besedil na večsektorski ravni. Posebni sporazumi zajemajo tiste o starševskem dopustu (1995), delu s krajšim delovnim časom (1997) in pogodbah za delo za določen čas (1999), vsi so bili sprejeti s sklepi Sveta v obliki direktiv.

V zadnjih letih je ugledala luč sveta "nova generacija" besedil. Za njihovo uveljavitev in spremljanje bolj kot institucije EU skrbijo socialni partnerji. Vključujejo okvir ukrepov za vseživljenjski razvoj znanj in kvalifikacij, sklenjen marca 2002, in okvir ukrepov o enakosti spolov, sklenjen marca 2005.

Socialni partnerji so sklenili tudi avtonomne sporazume, neodvisno od kakršnih koli pogajanj s Komisijo. Prvi tak je bil sporazum o delu na daljavo, sklenjen julija 2002, sledil mu je sporazum o stresu v zvezi z delom, sklenjen oktobra 2004.

Socialni partnerji EU trenutno pripravljajo skupni večletni delovni program, s katerim bi nadomestili zdajšnji triletni program, ki se izteče konec leta 2005. Novi program bo zajemal leta 2006, 2007 in 2008, dokončali naj bi ga konec leta 2005.

Instrumenti na **evropski ravni** vključujejo večsektorske sporazume, ki jih je Svet potrdil v obliki direktiv. Te direktive so drugačne, ker se Svetu pred njihovim sprejetjem na zahtevo socialnih partnerjev ni treba posvetovati s Parlamentom:
- Sporazum o starševskem dopustu (Direktiva Sveta 96/34/ES)
- Sporazum o delu s krajšim delovnim časom (Direktiva Sveta 97/81/ES)
- Sporazum o delu za določen čas (Direktiva Sveta 1999/70/ES)

Sporazumi, ki nimajo zakonodajne moči in kjer so za uskladitev odgovorni socialni partnerji, so:
- Okvirni sporazum o delu na daljavo (16/7/2002)
- Sporazum o stresu (2004)

Sporazume na **sektorski ravni** so evropski socialni partnerji sklenili za dejavnosti, kot sta gradbeništvo in promet, ali za bolnišnični sektor.

Na **ravni delovnega mesta** določajo osnovne pravice do posvetovanja različne direktive:
- Direktiva 94/45/ES o Evropskih svetih delavcev[19].
- Direktiva 2002/14/ES o določitvi splošnega okvira za obveščanje in posvetovanje v podjetjih z več kot 20 ali več kot 50 delavci[20].
- Direktiva 2001/86/ES o evropskem podjetju[21].
- Posebne teme: kolektivno odpuščanje delovne sile, premeščanje ter varnost in zdravje pri delu (Okvirna direktiva 89/391/EGS).

Evropski socialni partnerji so sprejeli delovni program za socialni dialog za obdobje 2003-2005, da bi tako še bolj okrepili avtonomni socialni dialog[22]. Obravnavali so vrsto vprašanj skupnega interesa (tudi teme, povezane z varnostjo in zdravjem pri delu) in izkoristili različne instrumente, ki jih imajo na voljo. Spodnji prikaz ponazarja, kako pomemben je socialni dialog na ravni EU. Ta pristop je znan kot "dvokrožno posvetovanje" in ga je mogoče strnjeno opisati takole: ko Komisija vloži predlog na področju socialne politike, se mora posvetovati s socialnimi partnerji na evropski ravni. To zahtevata 138. in 139. člen Pogodbe. Glavna partnerja sta EKS in UNICE - konfederaciji evropskih sindikatov in zasebnih delodajalcev - in CEEP je organizacija delodajalcev v podjetjih z javno udeležbo v lastnini.

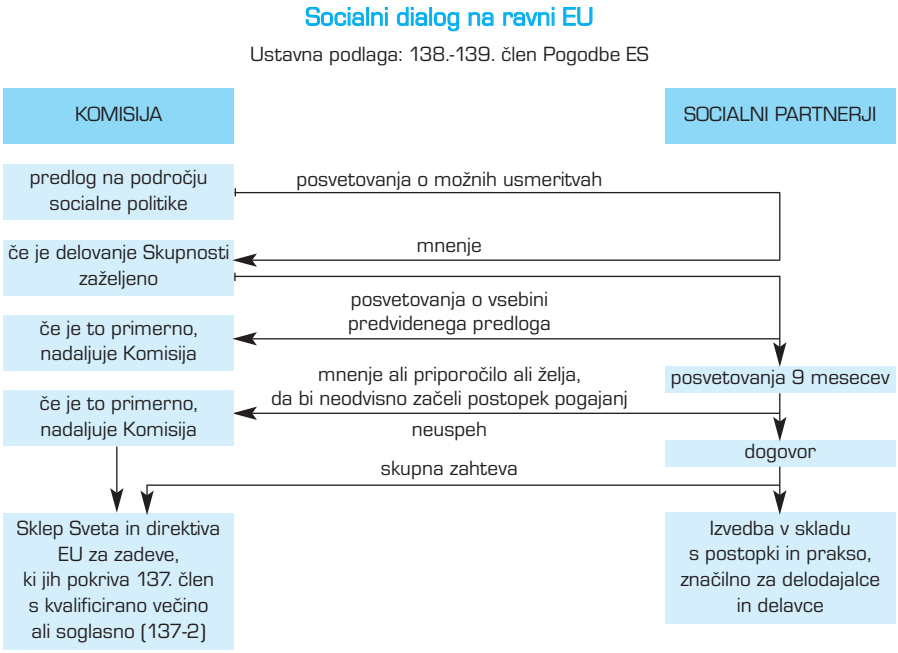
V prvem krogu posvetovanj se Komisija posvetuje s partnerji o splošnih političnih poudarkih in pobudah, ki jih je treba upoštevati. To se zgodi, preden Komisija dejansko poda predlog. Če se Komisija na podlagi teh posvetovanj odloči, da bo podala predlog, se še enkrat posvetuje s partnerji, tokrat o vsebini predloga. Partnerji Komisiji pošljejo mnenje ali priporočilo, npr. če bi se na zadevnem področju raje dogovorili za sporazum. Če se partnerjem uspe dogovoriti za sporazum, sta na voljo dve možnosti. Sporazum je lahko vključen v sklep Sveta, tj. spremeni se v direktivo ali pa ga izvajajo partnerji. Iz prikaza na naslednji strani so razvidni rezultati pogajanj in sklenjenih sporazumov.

[19] http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/directive9445/9445euen.htm.

[20] http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_080/l_08020020323en00290033.pdf.

[21] http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_294/l_29420011110en00220032.pdf.

[22] Glej tudi www.etuc.org.



Od direktive EU do nacionalnih predpisov

Ko je direktiva enkrat sprejeta, jo je treba v določenem roku prenesti v nacionalno zakonodajo. Različne države poznajo različne tradicije, predpise in zakone, ki urejajo tak prenos.

Kje lahko sindikalno gibanje uveljavi svoj vpliv?

V teoriji lahko sindikalno gibanje vpliva na vse stopnje zakonodajnega procesa EU - od začetne stopnje, prek formalnih postopkov do uveljavitve in pravnega nadzora. Ta vpliv je lahko formalen in neformalen. Na začetni stopnji sindikalno gibanje pomaga oblikovati dnevni red. Predstavniki podjetniških, regijskih sindikatov in sindikalnih zvez redno razpravljajo o pojavljajočih se vprašanjih na področju varnosti in zdravja pri delu. Navdih najdejo tako v splošni varnosti in zdravju pri delu kot v študijah posameznih primerov. Kaj bo na dnevnem redu se lahko določi na vseh ravneh sindikalnega gibanja.

Po vsej Evropi se pojavljajo težave na področju varnosti in zdravja pri delu in predstavniki sindikatov iz različnih držav članic lahko skupaj dajo veliko pobud. Osrednje prizorišče za tako sodelovanje je Evropska konfederacija sindikatov. V njej vseevropski predstavniki sindikatov redno poskušajo neposredno vplivati na Komisijo in druge organe EU, da bi usmerili zakonodajni postopek EU v pravo smer.

Danska: tripartitni postopek za prenos direktiv

Na Danskem prenos poteka po formaliziranem postopku. Ministrstvo za zaposlovanje ob pomoči nacionalnega organa za delovno okolje sestavi osnutek odredbe, ki opisuje, kako bi bilo treba izvajati novo direktivo. Ta osnutek nato pregleda Svet za delovno okolje, v katerem so enakopravno zastopani socialni partnerji. Svet se odloči, ali bo imenoval poseben odbor za predpise, ki bi preučil, kako bodo socialni partnerji vplivali na sprejemanje predpisov.

Nacionalni organ za delovno okolje sestavi vzporedno poročilo, ki obravnava vsak člen besedila direktive posebej in način, kako bi ga bilo treba uveljaviti v danski zakonodaji, in ali je že zajet v obstoječih zakonskih predpisih. Uveljavitev se redko izvede samo z eno odredbo. Uveljavitev direktive običajno vpliva na veliko zakonodajnih področij.

Odbori za predpise lahko na sestankih dosežejo polni ali delni odgovor strank, kako oblikovati odredbo. Delo se konča s priporočilom ministru, v katerem so na kratko predstavljene točke, kjer je bil dosežen dogovor, in točke, kjer so še prisotna razhajanja. Minister za zaposlovanje je pooblaščen, da dokončno oblikuje odredbo.

Če je zaradi direktive treba spremeniti kak zakon, danski parlament opravi branje predlagane spremembe. Vendar še pred tem Svet za delovno okolje posreduje svoje priporočilo ministru po skoraj enakem postopku, kot velja za izboljšanje odredbe. Preden zakon sprejme politična večina, se o njem pogodijo stranke v parlamentarnem odboru za trg dela.

Vpliv Sveta za delovno okolje in torej tudi socialnih partnerjev na oblikovanje predpisov je opredeljen v oddelku 66(3) Zakona o varnosti in zdravja pri delu.

Nekatere direktive je mogoče uveljaviti s kolektivnimi pogodbami. V tem primeru je to razvidno iz besedila direktive.

Ministrstvo mora po uveljavitvi direktive obvestiti Komisijo, da je postopek končan, in opisati, kako so ga izvedli. Komisija načeloma lahko poda ugovor.

Predloge komisije preučijo nacionalne vlade in parlamenti. V nekaterih državah pa jih obravnava eden ali več posebnih odborov za zadeve EU. V teh odborih običajno sodelujejo sindikati. Tako lahko predstavniki sindikalnega gibanja dobijo vpogled v tekoče zadeve na ravni EU in vplivajo nanje. Uradniki z ministrstev v posebnem odboru predstavijo prvi predlog, kako z nacionalnega stališča obravnavati osnutek nove direktive EU. Ta je zadolžen tudi za to, da daje vladi priporočila glede strnjenih poročil za pogajanja za uradnike, ki so glede direktiv zadolženi za pogajanja z vladami drugih držav članic. V nekaterih državah je vlada imenovala Evropski odbor, ki podrobno preuči vse osnutke direktiv. Ministri dobijo pogajalske povzetke za pogajanja o nacionalnih stališčih. Dobijo tudi informacije o vrsti drugih zadev s področja EU.

Sindikalno predstavništvo v Bruslju omogoča sodelovanje z drugimi sindikati, stike z uradniki in poslanci Evropskega parlamenta itd. Evropska konfederacija sindikatov določa okvirno politiko, kje se želi vplivati. Z njo se je treba posvetovati o pobudah EU na veliko področjih. Z organizacijami evropskih delodajalcev se neposredno pogaja glede pobud EU. EKS je bila ustanovljena leta 1973, da bi delavcem omogočila skupno nastopanje v Evropski gospodarski skupnosti. Danes jo sestavlja 76 nacionalnih sindikalnih konfederacij iz 36 držav. Njen izvršilni odbor se sestane štirikrat na leto in včlanjene organizacije razpravljajo o skupnih stališčih ter oblikujejo mandate za svoje predstavnike pri tekočih zadevah EU. Po sprejetju Okvirne direktive se je EKS odločila, da bo ustanovila

Evropski tehnični urad (TUTB) in tako izboljšala posredovanje sindikatov pri zadevah s področja varnosti in zdravja pri delu. TUTB je zdaj postal Oddelek za varnost in zdravje pri delu (HESA) pri ETUI-REHS, novem inštitutu EKS.
Končno lahko sindikalno gibanje vpliva na evropsko razpravo o varnosti in zdravju pri delu ter na ustrezne direktive in predloge prek svojega zastopstva v Evropskem

Oddelek HESA: sindikalno orodje

Marc Sapir: "Inštitut za postavljanje mostov."

TUTB je po združitvi treh sindikalnih inštitutov Evropske konfederacije sindikatov, 1. aprila 2005, postal Oddelek za varnost in zdravje pri delu pri Inštitutu evropskih sindikatov za raziskave, izobraževanje ter varnost in zdravje pri delu (ETUI-REHS). Ustanovitelj in direktor TUTB Marc Sapir je zdaj generalni direktor novega inštituta, a ostaja za krmilom oddelka, ki je zadolžen za spremljanje evropskih politik varnosti in zdravja pri delu. Oglejmo si nov inštitut, njegove izzive in ambicije, in se pogovorimo s človekom, ki stoji na čelu vsega.

Kako lahko predvsem na področju sociale, glede na nič kaj obetavne perspektive v Evropi, nov inštitut zastopa delavce?

Ključni akter na tem področju je še vedno EKS in organizacije, včlanjene vanj. Novi inštitut pa se lahko vključi v razpravo tako, da pomaga sindikatom oblikovati skupne strategije in cilje, tako da izdela orodja, ki jih sindikati potrebujejo za razvoj. Gradnja socialne Evrope je odvisna od tega, kako se lahko udejstvujejo delavci. Mi jim lahko pomagamo postaviti most, čez pa morajo sami.

Ali obstaja nevarnost, da se bosta vpliv in posebno sporočilo starega TUTB v novem okolju razvodenela?

To me ne skrbi zaradi dveh dobrih razlogov. Eden je posebno strokovno znanje zaposlenih, ki jim omogoča, da evropska vprašanja obravnavajo s socialnega in tehničnega vidika. Osebje je še vedno tu in še vedno se ukvarja z vprašanji varnosti in zdravja pri delu.
Drugi razlog je pravica do zastopanja pri vprašanjih varnosti in zdravja pri delu, ki so si jo delavci pridobili na evropski in nacionalnih ravneh. Ta pravica je bila pridobljena z dolgotrajnim bojem delavcev, ki so nasprotovali temu, da bi na njihovo varnost in zdravje pri delu vplivale tržne sile. Gre za osnovni okvir, ki se mi ne zdi neposredno ogrožen, čeprav ga je zaradi vse bolj negotovega zaposlovanja teže uresničevati.
Odločeno je, da bodo nekateri vidiki varnostne in zdravstvene politike urejeni na ravni Skupnosti. Če hočeš poskrbeti za dialog med evropsko ravnjo in nacionalnimi ravnmi, moraš znati združevati različne stroke, izkušnje in strokovno znanje. To je multidisciplinarno delo, ki zahteva ljudi s posebnim znanjem, ki lahko tudi prevedejo zahteve delavcev v tehnične izraze varnosti in zdravja pri delu.

TUTB ste ustanovili leta 1989 in ga vodili več kot petnajst let. Kaj vidite, če se ozrete nazaj?

TUTB je bil vzpostavljen pred petnajstimi leti, da bi podprl sindikate pri evropskem procesu oblikovanja predpisov, tehničnih standardov in zakonodaje za varnost in zdravje pri delu. (...) Moram reči, da je vzpostavljanje skupne kulture tehnične preventive zelo dolgotrajno opravilo. Težko je biti udeležen pri oblikovanju tehničnega konsenza, saj je udeležba sindikatov v procesu izredno omejena in težavna.
Zato smo se postopoma preusmerili v bolj posebne projekte in razvili programske modele, vse pa s strukturiranim, srednjeročnim pristopom, ko smo poskušali pri vprašanjih varnosti in zdravja pri delu vplivati na način dela na evropski ravni. Poskušali smo razviti pristop s sindikati, kar je razumljivo, vendar tudi z drugimi akterji na nacionalni ravni. Povečali smo število partnerjev. Izkušnja s TUTB ostaja na vseh področjih enkratna. Takega poskusa sindikalnih strokovnjakov, da bi vplivali na zasnovo tehnologije in opreme, ni mogoče najti nikjer drugod na svetu. Po mojem se še vedno lahko veliko naučimo iz

njega. Treba je vzpostaviti povezave med znanjem na podjetniški in evropski ravni, če naj ne bo evropsko povezovanje le neangažirano izpolnjevanje določenih ciljev ali če noče biti namenjeno le temu, da zagotavlja nemoteno delovanje trga. Pojem delavskih strokovnjakov razumemo na dva načina. Gre za zavezanost našega osebja, ki ne enači tehničnega in znanstvenega znanja in izkušenj s pametnjakovičenjem. Kolektivna izkušnja delavcev in njihovih sindikatov je nenadomestljiv vir znanja in merilo naše uspešnosti pri postavljanju prednostnih nalog in pri delovnih metodah.

Opravili smo pomembno pionirsko delo na polju direktiv s področja varnosti in zdravja pri delu, saj smo pripravljali prva poročila o izvajanju direktiv. TUTB je prvi pripravljal poročila in poklical Komisijo na odgovornost, ko so se določeni instrumenti izkazali za neučinkovite, pri čemer je vedno skrbel za obveščanje evropskih institucij o praktičnih težavah delavcev na delovnem mestu. To je naša naloga in bistveni element sindikalnega pristopa. Poglavitna skrb TUTB je bila vedno povezava med evropsko in nacionalnimi ravnmi.

Iz intervjuja, ki ga je opravil **Denis Grégoire** in je bil objavljen v HESA Newsletter št. 27, junij 2005

ekonomsko-socialnem odboru (EESO). Predstavniki sindikatov sedijo v skupini delavcev - to je eni od treh skupin ekonomsko-socialnega odbora. Drugi dve sta skupina delodajalcev in tako imenovana tretja skupina, v kateri so zastopani različni interesi - od kmetijskih in obrtnih ter potrošniških in drugih prostovoljnih organizacij. Evropski ekonomsko-socialni odbor svetuje Svetu in Parlamentu na podlagi svojega tesnega stika z državljani EU, ki jih vzpostavlja prek dejavnosti njihovih organizacij. Ko se direktiva sprejeme, se jo prenese v nacionalno zakonodajo. Običajno se imenuje odbor za osnutke in predpise, v katerem sedijo sindikati. Sindikalno gibanje se udeležuje tudi ocenjevanja, kako bodo direktive delovale v praksi.

Zadeve je treba pogosteje predložiti Sodišču

Direktive Skupnosti se pogosto ne prenesejo v nacionalno zakonodajo popolnoma in pravilno. Teoretično bi morala Komisija v teh primerih sprožiti postopke zaradi neskladnosti. Dejansko pa so nadzorni postopki Komisije precej počasni in ne omogočajo ukrepanja pri vseh kršitvah. Zato kljub očitnim kršitvam nekaterih držav, ki bi morale prenesti direktive, po več kot desetih letih še vedno niso bili sproženi postopki proti njim pred Sodiščem Evropske skupnosti.

Sodišče Evropske skupnosti pa lahko o vprašanjih odloča tudi po predhodnem postopku. Tako je nastala bogata sodna praksa s področja socialе/zaposlovanja, ki je veliko pripomogla k pozitivnemu razvoju, zlasti na področju enakosti spolov. Trenutno je to edina pot, ki je na voljo zasebnim posameznikom in torej tudi sindikatom (člen 234 ES, prejšnji člen 177 Pogodbe ES). Na Sodišče se je mogoče obrniti, če zadeva pred nacionalnim sodiščem vključuje predpis iz zakonodaje Skupnosti, ki ga je treba razložiti, preden lahko nacionalno sodišče odloča.

Napotitveno sodišče dobi s predhodno odločitvijo bistveno razlago zakonodaje Skupnosti, na podlagi katere lahko razsoja primer v skladu s pravilom, da ima zakonodaja Skupnosti prednost, tako da je treba ovreči predpis nacionalne zakonodaje, ki je v nasprotju z zakonodajo Skupnosti. Pri vprašanjih varnosti in zdravja pri delu je sklicevanje na predhodne odločitve izboljšalo uporabo nekaterih direktiv. Pri tem gre predvsem za Direktivo o delovnem času in vrsto primerov, povezanih z Direktivo o delu s slikovnimi zasloni in direktivami o nosečih delavkah. Toda pozivov za predhodno odločanje ni veliko. Priporočljivo bi bilo, da bi sindikati izdelali strategijo, kako pogosteje zahtevati predhodno odločanje v primerih s področja varnosti in zdravja pri delu.

3. Osnovna načela zakonodaje Skupnosti na področju varnosti in zdravja

Področje varnosti in zdravja pri delu je bilo povsod po Evropi prvo področje, ki ga je uredila industrijska zakonodaja. Predpisi o varnosti in zdravju, ki jasno določajo preventivne obveznosti delodajalcev, so osrednji del našega socialnega modela. Ključna načela zakonodaje Skupnosti na področju varnosti in zdravja pri delu temeljijo na:

- preprečevanju;
- razvrstitvi preventivnih ukrepov, da je jasno, kateri imajo prednost;
- odgovornosti delodajalcev;
- socialnem dialogu in soupravljanju delavcev;
- stalnem izboljševanju in
- multidisciplinarnih preventivnih službah s celovitim pristopom k delu.

Okvirna direktiva iz leta 1989: standard, s katerim se primerjamo

Okvirna direktiva iz leta 1989 določa načela, ki so podlaga vsej zakonodaji Skupnosti na področju zdravja pri delu. Okvirna direktiva vsebuje nekatere dosežke iz sedemdesetih let prejšnjega stoletja, ko so bile delovne razmere prednostna naloga sindikalnega gibanja. Od Italije do skandinavskih držav je mogoče zbrati številna skupna stališča: nasprotovanje ponavljajočemu se delu, pospešenemu tempu dela, razlikovanju delavcev, ki nekvalificiranim delavcem ne daje nobene besede pri organizaciji njihovega dela, zahteve po dobrem počutju in dostojanstvu, ki daleč presegajo zgolj preprečevanje poškodb na delu, želja delavcev za nadzor proizvodnih sil ter zlasti nadzor nad tehnološkimi spremembami in socialnimi odločitvami, ki jih spremljajo, itd.

Največji dosežki, ki so bili vsaj deloma doseženi v Okvirni direktivi iz leta 1989, so:

- preusmeritev pozornosti od finančnega nadomestila za škodo na zdravju, povezano z delom, k preprečevanju ("zdravje ni naprodaj");
- preusmeritev pozornosti od posameznika h kolektivnim razmeram, ki vplivajo na zdravje ("delavci niso nezdravi, ampak so delovna mesta");
- prehod od tehničnega pristopa, pri katerem pravila, ki jih razvijejo strokovnjaki, narekujejo varnost in zdravje, k socialno-tehničnem pristopu, pri katerem delavci niso več predmet, ampak postanejo glavni nosilci preprečevanja ("delavci večinoma najbolje poznajo svoje delovne razmere");

- zahteva, da za vse delavce velja enaka zakonodaja o zdravju pri delu, ne glede na njihov status. To je bil velik korak naprej v mnogih državah, v katerih so obstoječi predpisi ustvarili ogromne razlike med delavci v javnem in zasebnem sektorju ter so v nekaterih primerih izključili cele kategorije delavcev (v kmetijstvu, ribištvu, družinskih podjetjih, zadrugah, verskih fundacijah itd.) ali zanje uvedli pravila "najmanjšega skupnega imenovalca". Okvirna direktiva ni zajela le gospodinjskih pomočnikov;
- zelo obsežno področje preprečevanja, ki je opredeljeno kot vsi dejavniki, ki lahko vplivajo na zdravje, vključno z enoličnim in ponavljajočim se delom ter odnosi med zaposlenimi na delovnem mestu;
- določitev splošne obveznosti za zagotavljanje varnosti kot absolutne obveznosti, skupaj s precej podrobnimi zahtevami glede sredstev, ki jih je treba uporabiti (načrti preprečevanja, ocena tveganja, vzpostavitev preventivnih služb, delavski zaupniki).

Dodatno branje

- David Walters, Regulating health and safety management in the European Union: a study of the dynamics of change, Bruselj, P. I. E. -Peter Lang, 2002.

TUTB je opravil strukturno analizo, kako je bila Okvirna direktiva zasnovana in prenesena v nacionalno zakonodajo 15 držav članic v obdobju med letoma 1989 in 1998:

- Laurent Vogel, Prevention at the workplace, 1994 in 1998.

Glej: http://hesa.etui-rehs.org/uk/publications/pub16.htm in http://hesa.etui-rehs.org/uk/publications/pub17.htm

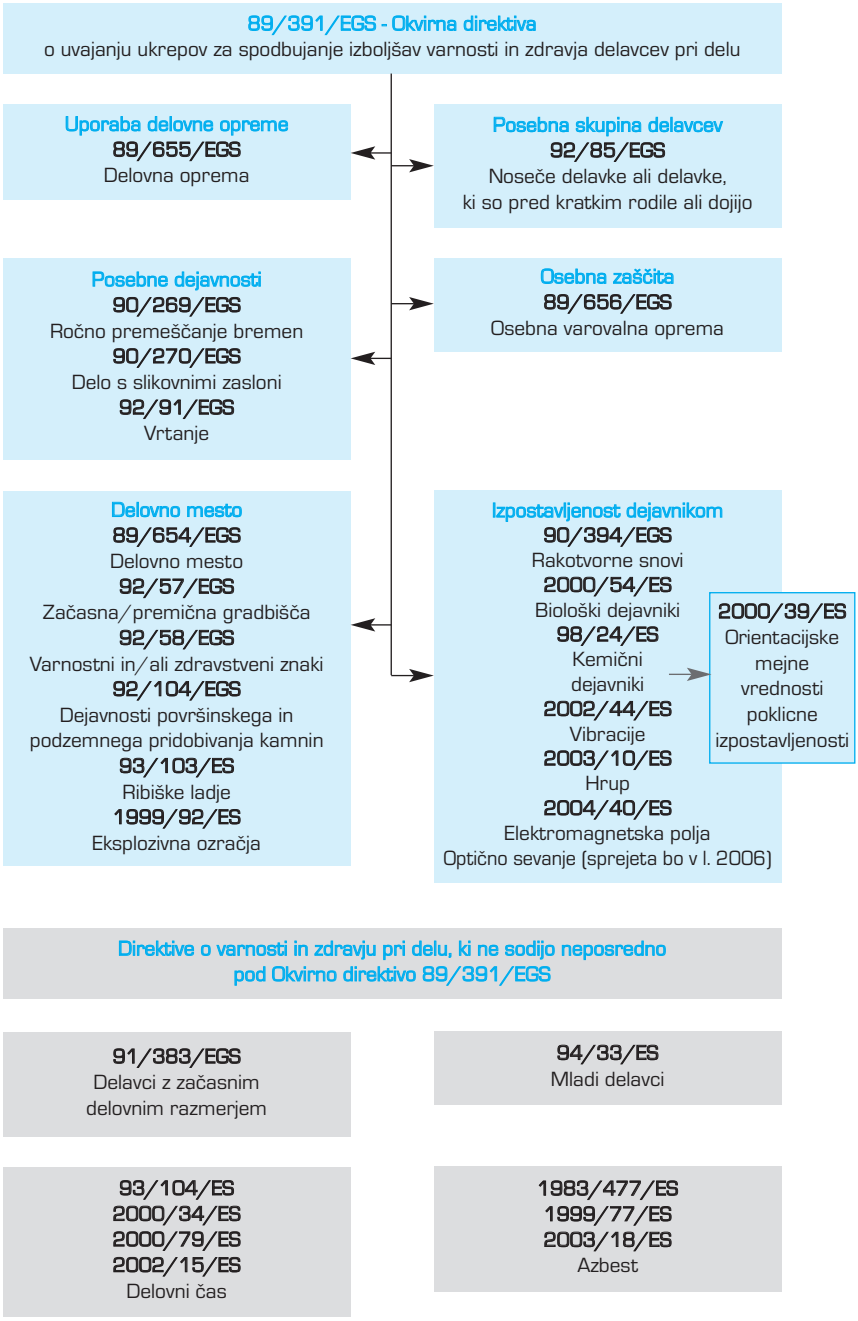
Hčerinske direktive o varnosti in zdravju pri delu

Različni dejavniki tveganja in kategorije delavcev so obravnavani v skoraj dvajsetih različnih direktivah. Ali je direktiva potrebna, se je večinoma določilo na podlagi obsega ali resnosti vključenih tveganj (npr. rakotvorne snovi, biološka tveganja) ali števila izpostavljenih delavcev (npr. hrup, delo s slikovnimi zasloni, ročno premeščanje bremen, noseče delavke itd). Nobena od teh direktiv se ne more pravilno uporabiti, če se pravilno ne izvajajo temeljna načela Okvirne direktive, saj lahko le ta načela zagotovijo splošno skladnost v preventivnem sistemu na delovnem mestu. Pri večini gre za hčerinske direktive Okvirne direktive. Obstaja prgišče "neodvisnih" direktiv, ki niso neposredno povezane z Okvirno direktivo in zajemajo naslednja vprašanja: delovni čas, delavce z delovnim razmerjem za določen čas ali z začasnim delovnim razmerjem, mlade delavce ter zaščito delavcev, izpostavljenih azbestu. Prikaz na naslednji strani ponazarja področja, ki so bila pokrita do sedaj.

Dvokrožni sistem preprečevanja

Nacionalne preventivne sisteme lahko opišemo kot dvokrožne sisteme. Prvi krog so delovna mesta, v katerega so vključeni številni akterji. Drugi krog je okolje zunaj delovnih mest, ki ga zasedajo številni javni, socialni in organizacijski akterji. Ta drugi krog je izredno pomemben. To pa zato, ker so lahko

Trenutne direktive Skupnosti o varnosti in zdravju pri delu



ravni preprečevanja na delovnih mestih zelo neenotne zaradi številnih razlogov: nepripravljenosti delodajalcev na sodelovanje, pomanjkanja sredstev ali znanja, neprisotnosti sindikatov itd. V takih primerih lahko delavcem zagotavlja enako stopnjo zaščite samo zunanje institucije. Drugi krog zajema niz nalog, kot so določanje pravil, odkrivanje in kaznovanje kršitev, raziskave, informiranje, usposabljanje itd. Oglejmo si malo podrobneje tri glavne elemente prvega kroga preprečevanja, tj. politiko in strukture, ki so vzpostavljene v podjetjih.

Soupravljanje delavcev

V sedemdesetih letih prejšnjega stoletja je bila ena od ključnih opornih točk sindikalnih zahtev, da bi delavci imeli več besede pri oblikovanju svojih delovnih razmer. Ta je temeljila na ugotovitvah, da:

- ima poleg preprečevanja v ožjem pomenu besede vsaka sprememba tehnologij ali organizacije dela daljnosežne posledice za zdravje pri delu. Prizadevanja delavcev v 70. letih prejšnjega stoletja so poudarila, kako tesno so povezani humanizacija dela, demokracija na delovnem mestu in nadzor

Nove države članice EU in države kandidatke

• Soupravljanje delavcev

V večini novih držav članic EU so različna zgodovinska ozadja postavila velike ovire soupravljanju delavcev in preventivni dejavnosti sindikatov. Ker so v preteklosti bivši sindikati sodelovali s starimi avtoritarnimi režimi, to danes še vedno negativno vpliva na javno mnenje in ovira včlanjevanje v sindikate ter omejuje obseg socialnega dialoga. Spremembe temeljnih političnih in gospodarskih pravil v začetku devetdesetih let so tudi pustile le malo prostora za varnost in zdravje pri delu. Ker naj bi namreč oviralo poslovnost, je bilo zapostavljeno. Zakonodaja se je le počasi spreminjala, da bi se prilegala novemu gospodarskemu okolju. Istočasno so se preventivne in zdravstvene službe delno sesule. Socialni dialog tudi v zadnjem desetletju ni bil prednostna naloga v novih državah pristopnicah.

• Delavski zaupniki na področju varnosti in zdravja pri delu

Čeprav z EU usklajena zakonodaja ne postavlja ovir za delavske zaupnike in so bile skoraj vse pravice, določene v Okvirni direktivi, prenesene v nacionalno zakonodajo držav, pa položaj v zvezi z zastopanjem delavcev na področju varnosti in zdravja pri delu ni nič kaj razveseljujoč niti v novih državah pristopnicah niti v državah kandidatkah. Za to obstaja več razlogov.

V večini novih držav članic in držav kandidatk skoraj vsi delavski zaupniki za varnost in zdravje pri delu pripadajo sindikatom. Mala in srednje velika podjetja običajno nimajo sindikatov oziroma delavskih zaupnikov. Delodajalci niso ravno navdušeni nad tem, da bi razvili sisteme delavskih zastopnikov za varnost in zdravje pri delu, in zelo malo pozornosti posvečajo razvoju socialnega dialoga o varnosti in zdravju pri delu.

Delež zaupnikov je tako odraz širšega stanja na področju sindikatov v teh državah - na splošno ima manj kot 50 % delavcev zaupnika. Nekatere države nimajo nobenih ocen o številu zaupnikov ali številu delavcev, ki imajo na voljo zaupnika. Pomanjkljive so tudi informacije o dejavnostih nesindikalnih zaupnikov, če sploh obstajajo. Vsi ti manjkajoči podatki zelo otežujejo izvedbo kakršne koli smiselne analize o dejanskem stanju.

Prav tako je pomembno, da se v programu sindikatov vprašanjem varnosti in zdravja pri delu nameni enak pomen, kot se namenja drugim ključnim vprašanjem, kot so plače in delovni čas.

delavcev nad tehnološkimi spremembami ter drugimi z delom povezanimi odločtvami;

- tradicionalne preventivne politike na delovnem mestu pogosto niso uspešne, saj zavzamejo samo tehnični in medicinski pristop k zdravju pri delu, izhajajo iz priznanih in zavarovanih posledic za zdravje (poškodbe pri delu, poklicne bolezni) ter spregledajo pomembne vidike zdravja pri delu;
- bolj zdravih delovnih mest ne moremo razviti zgolj tako, da se upošteva pravila, ki nam jih narekujejo strokovnjaki. Če niso dejavno vključeni vsi, ki se jih tiče tako, da jim je zajamčena možnost za izražanje njihovih zdravstvenih težav in potreb, si delodajalci s preprečevanjem predvsem ščitijo hrbet (npr. delavci mogoče sploh ne nosijo osebne varovalne opreme, ker ni primerna ali ker stalno opozarja na tveganje, vendar je kljub temu tako mogoče prenesti odgovornost nanje);
- lahko delavci, ko je treba sprejeti odločitve, uveljavijo svoje mnenje samo z dejavnim soupravljanjem.

Sindikalne ocene o številu delavcev, ki imajo zaupnike za varnost in zdravje pri delu, v nekaterih novih državah članicah EU in državah kandidatkah.

	Delavci, ki imajo zaupnike za varnost in zdravje pri delu	Zaupniki, ki so jih predlagali sindikati
Bolgarija	49 %	80 %
Hrvaška	65 %	70 %
Češka	30 %	100 %
Estonija	90 %	50 %
Madžarska	20 %	65 %
Latvija	ni mogoče določiti	95 %
Poljska	14 %	večinoma sindikati
Romunija	50 %	95 %
Slovaška	40 %	70 %
Slovenija	100 % razen v manjših podjetjih	90 %

Soupravljanje je hkrati nujnost (brez nje so preventivne politike manj učinkovite) in pravica. Je ena stranica trikotnika treh sestavnih delov: tehnično-medicinskih podatkov preventivnih služb; zakonodajnega in regulatornega pritiska, ki določa osnovni okvir za delovne razmere, in soupravljanja kot kolektivnega ukrepa delavcev, da vzdržujejo svoje zdravje, in soočenje z argumenti drugih akterjev, prisotnih na delovnem mestu. Pri soupravljanju ne gre za doseganje soglasij. Gre za stalno križanje zelo različnih in pogosto nasprotujočih si subjektivnih ocen in interesov. Nelogično bi bilo, da bi na soupravljanje gledali kot na konec spora. Soupravljanje vključuje pravico do organiziranja (v sindikatih) in svobodo kolektivnega ukrepanja na različne načine, ki so značilni za ukrepe sindikalno organiziranih delavcev (pravica do zbiranja, pravica do stavke itd.).

Zbrani dokazi iz več držav kažejo na zelo močno povezavo med obstojem zastopanja delavcev in oblikovanjem preventivnega sistema na delovnem mestu. Tako je bilo v Španiji, na primer, v raziskavi o delovnih mestih, na katerih najpogosteje prihaja do nezgod, ugotovljeno, da v 76,2 % podjetij, ki niso sprejela nobenih preventivnih ukrepov, niso imeli nobenega delavskega zastopnika za preventivo, medtem ko so v 76 % podjetij, ki so sprejela vse preventivne ukrepe in so bila vključena v raziskavo, imeli zastopnike za preventivo. V Italiji je bilo v raziskavi, ki jo je opravila Regionalna agencija za koordinacijo, ugotovljeno, da obstaja enaka neposredna povezava med obstojem delavskega zaupništva na delovnem mestu in standardom preventivne politike podjetja.

Soupravljanje je prav tako veščina, ki se jo morajo naučiti sindikalne skupine, da znajo upoštevati mnenja in potrebe različnih skupin delavcev, in da se kaj naučijo iz njihovih izkušenj. Izključno institucionalni pristop, ki je na primer omejen na sestanke odbora za varnost in zdravje pri delu, lahko izniči celotno bistvo soupravljanja. Za obvladovanje te veščine so potrebne najmanj tri stvari:

- zadostno usposabljanje in obveščanje;
- zmožnost samostojnega delovanja, ki izhaja iz potreb in prednostnih nalog delavcev, ter smiselna primerjava z znanjem strokovnjakov za preventivo in politiko delodajalca;
- zmožnost povezati boj za zdravje pri delu z drugimi vidiki poklicnega življenja.

Mehanizmi soupravljanja se med posameznimi državami zelo razlikujejo. Velike razlike, na primer, obstajajo med sistemi industrijskih odnosov, sindikalnimi tradicijami, zakonodajo in tako naprej. Na splošno direktive Skupnosti ne določajo načine soupravljanja v praksi, ampak zgolj načela in glavne sestavne dele. Očitno je treba upoštevati, da je v večini primerov resničnost veliko bolj zapletena od tipologij in da lahko vzporedno obstajajo različne oblike.

Preventivne službe

Okvirna direktiva obravnava preventivne službe v 7. členu. Njegovo besedilo je precej zapleteno. Sicer določa cel sklop obveznosti, vendar prepušča državam članicam precej proste roke pri opredelitvi, kako jih bodo izvajale. Prav tako določa številna temeljna načela kot smernice za države članice. Pojma preprečevanja in predvidenih nalog preventivnih služb ni mogoče smiselno opredeliti brez sklicevanja na predhodni 6. člen Direktive. Ta člen pojasnjuje, da je preprečevanje sklop multidisciplinarnih dejavnosti, ki tvorijo skladno celoto in morajo upoštevati vse dejavnike, ki lahko vplivajo na varnost in zdravje pri delu.

Stanje na področju preventivnih služb v Evropski uniji je daleč od zadovoljivega. Kakršnokoli oceno je treba narediti na podlagi vsaj štirih dejavnikov:

- splošne pokritosti: vsi delavci morajo imeti dostop do preventivnih služb;
- multidisciplinarnega pristopa: službe morajo pokrivati različna strokovna

Različne metode delavskega soupravljanja

1. **Obveščanje:** minimalne zahteve, ki jih določajo direktive Skupnosti. Soupravljanje ni mogoče brez enake obveščenosti. Pomembno je, da se razvijejo sistemi združevanja informacij na ravni delovnega mesta, skupine ali vse industrije, s čimer se izognemo posredovanju zgolj simboličnih informacij o katerem koli "razpoložljivem podatku", ki ga je delodajalec pripravljen razkriti. Kako lahko, na primer, potekajo razprave o izbiri delovne opreme, če delavci in njihovi zastopniki nimajo dostopa do podrobnejših podatkov o prednostih in slabostih različne opreme, ki je na voljo na trgu? Dejanska pravica do obveščanja vključuje pravico do posvetovanja s strokovnjaki (ki jih izberejo sindikati), da se preverijo ali analizirajo dane informacije.

2. **Posvetovanje:** posvetovanje pomeni, da je treba pred sprejetjem odločitve upoštevati mnenja delavcev in njihovih zastopnikov. To ne pomeni, da delodajalec nima končne besede, vendar če želimo zagotoviti učinkovitost, mora delodajalec ob morebitnem nesoglasju utemeljiti svoje razloge in jasno navesti, zakaj se ne strinja z mnenjem delavcev. Dokumente, ki se nanašajo na posvetovanja, je treba hraniti in preučiti možne pritožbene postopke (npr. na inšpektorat za delo).

3. **Pogajanje:** to pomeni vse postopke, ki se končajo tako, da stranki skleneta posebne sporazume.

4. **Soodločanje:** to je drugačna ureditev, v skladu s katero so ustanovljeni organi skupnega odločanja. Nobena odločitev se ne more sprejeti enostransko. Treba je opredeliti postopke za predložitev zadeve drugim organom (npr. inšpektoratu za delo, skupnim svetom delavcev in delodajalcev itd.), kadar stvari obtičijo na mrtvi točki.

5. **Nadzor delavcev:** to se nanaša na področja, na katerih odločitve sprejemajo delavci in njihovi zastopniki. Ta pojav večinoma zasledimo samo v obdobjih množičnih delavskih dejanj, saj napada sam temelj socialne ločitve pooblastil delavcev in delodajalcev. Vendar pa nekatere države članice EU dajejo delavskim zaupnikom pravico do sprejemanja enostranskih odločitev v zvezi z določenimi zadevami in pod določenimi pogoji. Beseda je o Belgiji, kjer lahko delavski zaupniki zahtevajo odstavitev zunanjega strokovnjaka za preventivo, ki je izgubil zaupanje delavcev.

6. **Past neposrednega neuradnega soupravljanja.** Delodajalci velikokrat nasprotujejo zakonito urejenemu soupravljanju delavcev in zagovarjajo neposredno neuradno soupravljanje. S tem mislijo oblike soupravljanja posameznikov, skupin (npr. krožki kakovosti) ali včasih z neke vrste referendumom (npr. zahtevati od delavcev glasovanje, da se odpovejo zajamčenim prejemkom pod grožnjo o premestitvi v tujino). Izkušnje nas učijo, da je neposredno soupravljanje brez posvetovalnega organa, brez obstoja posebnih pravic do obveščanja ali posvetovanja in kadar ni nobenega sindikata, običajno poskus, da se delavce prisili k razpravi o pogojih in omejitvah, s katerimi želi delodajalec doseči soglasje o ciljih vodenja družbe ter preprečiti, da se priznajo posebni interesi delavcev.

področja, preventivni ukrepi pa morajo navadno zajemati sodelovanje med strokovnjaki na teh področjih, da se zagotovi celosten pristop k delu. Okvirna direktiva določa, da je naloga javnih organov v posamezni državi članici, da opredelijo potrebne sposobnosti in zmožnosti, ter da o tem ne sme odločati delodajalec;

- preventivni pristop mora biti v skladu s prednostnim vrstnim redom preventivnih ukrepov. Glavna naloga preventivnih služb je doseči izboljšanje kolektivnih delovnih razmer;
- učinkovitega sodelovanja delavcev in njihovih organizacij pri dejavnostih preventivnih služb.

Nobena država članica EU v praksi trenutno ne izpolnjuje vseh teh meril. V nekaterih državah je sicer mogoče zaslediti razvoj, vendar pa je v drugih zelo malo resničnega napredka, še drugje pa se je stanje dejansko še poslabšalo. Multidisciplinarna narava preventivnih služb odraža raznolikost in zapletenost preventivnih nalog, določenih v 6. členu Okvirne direktive. Države članice bi lahko upoštevale izkušnje držav, kjer multidisciplinarne službe že delujejo, in v skladu s 7. členom opredelile njihove potrebne usposobljenosti in zmožnosti tako, da je ustrezna usposobljenost preventivnih služb možna z vključevanjem strokovnjakov, ki bi delovali na naslednjih področjih:

- zdravje pri delu;
- varnost;
- industrijska higiena in toksikologija;
- ergonomija;
- psihosocialno okolje in organizacija dela.

Sodelovanje na različnih strokovnih področjih ne pomeni, da morajo biti v prav vsako preventivno dejavnost vključeni vsi zadevni strokovnjaki. Tu je treba ločevati med preventivnimi službami kot stalno organizacijo, ki deluje na področju preprečevanja, in dejansko vsebino dejavnosti preventivnih služb, ki bodo dosegale različne stopnje multidisciplinarnosti glede na dejanske okoliščine. Treba je določiti ukrepe, ki bodo zagotovili ustrezen kakovostni standard preventivnih služb. Pri tem je lahko zelo koristno soglasje pristojnih organov. Odločilnega pomena je, da sindikati sodelujejo pri oblikovanju standardov kakovosti in postopkih vrednotenja. Redno vrednotenje obstoječih sistemov in raziskave, s katerimi se ugotovijo neizpolnjene potrebe, bi morali biti del nacionalne politike o preventivnih službah.

Ali nizozemske preventivne službe dejansko učinkovito preprečujejo?

Nizozemsko ministrstvo za socialne zadeve že nekaj let objavlja poročilo "Arbobalans" o spremljanju različnih vidikov zagotavljanja preventive in nekaterih kazalcev uspešnosti za zdravje pri delu. Bistven napredek je bil dosežen pri nekaterih kazalcih (zlasti številu delavcev, ki imajo na voljo preventivne službe), vendar pa so druge ugotovitve veliko bolj vznemirljive. Preprečevanje je predvsem usmerjeno v zmanjševanje odsotnosti z dela zaradi zdravstvenih razlogov. Pri tem se namesto, da bi se upoštevalo dolgotrajne zdravstvene težave in se spremenila organizacija, raje odloča za takojšnje individualne in tehnične rešitve.

Dejavnosti preventivnih služb bi se morale osredotočiti na preprečevanje. V nekaterih državah nacionalne prakse ali predpisi zahtevajo, da izvajajo tudi sanacijske dejavnosti, vendar bi bile slednje lahko usmerjene v to, da bi že s preventivnim ukrepom odpravili temeljne vzroke obravnavanih obolenj. Preventivna dejavnost mora imeti zajamčeno strokovno samostojnost, ki bo osebju preventivnih služb omogočila, da svetujejo delodajalcem in delavcem. Zajamčena mora biti skladnost z mednarodno priznanimi strokovnimi kodeksi, kot se zlasti odražajo v "Mednarodnem etičnem kodeksu strokovnjakov na področju zdravja pri delu". Med drugim to pomeni, da teh služb ne bi smeli izkoris-

titi za preverjanje odsotnosti z dela oziroma njihovih dejavnosti uporabljati za preverjanje zdravstvenega stanja pred zaposlitvijo. Zlasti bi bilo treba zakonsko prepovedati pred zaposlitvijo kakršno koli uporabo genskih testov.

Vse prepogosto so multidisciplinarne dejavnosti preventivnih služb nepopolne in delujejo po tržnih načelih. Njihova učinkovitost je odvisna od potreb podjetij, medtem ko se izkušnje, pridobljene na določenem delovnem mestu, redko prenesejo v prakso za izboljšanje preprečevanja v drugih podjetjih. Take vrste pristop resno zavira preventivo. Preventivne službe izpolnjujejo javnozdravstvene cilje, ta pa so v nasprotju z načeli konkurenčnega trga zasebnih storitev, ki ga usmerjajo potrebe podjetij. Okrepiti je treba povezavo med javnimi preventivnimi politikami in preventivnimi službami. Potrebna je tudi javna podpora preventivnim službam, ki bi lahko potekala v najrazličnejših oblikah glede na okoliščine v posamezni državi.

Naloge, ki bi jih bilo treba spodbujati, bi lahko vključevale:

- združevanje izkušenj in rešitev ter vzpostavitev enostavno dostopnih zbirk podatkov in informacijskih sistemov za lažje reševanje težav na podlagi že preizkušenih praks na nekaterih delovnih mestih;
- raziskave o pridobljenih izkušnjah, ki temeljijo na ugotovljenih a nezadovoljenih potrebah;
- stalno poklicno usposabljanje za vse strokovnjake za preventivo, da bodo njihove spretnosti nenehno na ustrezni ravni;
- nadzor kakovosti preventivnih služb, da se prepreči oblikovanje trga podstandardnih storitev;
- varovanje neodvisnosti strokovnjakov za preventivo glede na pritisk delodajalcev;
- boljše vključevanje preventivnih služb v javnozdravstveno varstvo (epidemiološke raziskave, uporaba podatkov o zdravstvenem nadzoru, ki jih zberejo preventivne službe za zgodnje preprečevanje, zlasti kar zadeva prepoved ali omejitev nevarnih kemikalij itd.).

Dodatno branje

- "Special report on preventive services", TUTB Newsletter, št. 21, junij 2003, str. 19-37. Glej: http://hesa.etui-rehs.org > Newsletter.
- Technical and ethical guidelines for workers' health surveillance, OSH št. 72, Ženeva, ILO, 1998. Glej: www2.ilo.org/public/english/support/publ/pdf/osh72.pdf.
- Konvencija ILO 161 o storitvah za zdravje pri delu (www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm) in Priporočilo 171 (www.ilo.org/ilolex/english/recdisp2.htm).

Obveznosti delodajalcev na področju varnosti in zdravja pri delu

Ena od velikih izboljšav, ki jih je prinesla Okvirna direktiva, je pojasnitev vlog različnih akterjev v podjetju (ali pogodbeno povezanih z njim) ter podrobna obrazložitev odnosov med njimi. Okvirna direktiva hkrati določa rezultat, ki ga je treba doseči (delodajalčeva obveznost zagotavljanja varnosti), in glavne načine za njegovo dosego. Vprašanje o rezultatu, ki ga je treba doseči, ni sporno. Delovne razmere ne smejo škoditi zdravju. Glede teh obveznosti ni nobenih omejitev (razen naravnih katastrof, kot so opredeljene v členu 5.4). Zakonodaja Skupnosti je opustila zahtevo o "razumno izvedljivi" ravni, določeno v prejšnjih direktivah o industrijski higieni (zlasti Okvirni direktivi iz leta 1980 o tveganjih zaradi izpostavljenosti kemičnim, fizikalnim in biološkim dejavnikom). Ta je namreč prinašala nevarnost, da bi začeli določati tržno vrednost preventivne dejavnosti z neke vrste izračunom stroškov in koristi. Člen 6 Okvirne direktive prav tako daje približno predstavo o obsežnem področju vprašanj, povezanih z zdravjem pri delu. Obveznost zagotavljanja varnosti ni omejena samo na preprečevanje nezgod pri delu, ampak vključuje tudi vplivanje na vse dejavnike, ki imajo kratko ali dolgoročne posledice za zdravje.

Torej gre za dinamično obveznost zagotavljanja varnosti, usmerjeno k stalnemu izboljševanju delovnih razmer, kot pa za nekaj statičnega, kar se opiše zgolj kot odsotnost pri delu ali poklicnih bolezni. Delodajalec mora upoštevati "najnovejše stanje tehnike" in se posvetovati z delavci ter jim tako omogočiti, da dajo svoje predloge. Direktiva o kemičnih dejavnikih iz leta 1998 vsebuje tudi glavne določbe o zdravstvenem nadzoru, katerega rezultate je treba uporabiti pri popravljanju ocen tveganja in sprejetih preventivnih ukrepih.

Prav tako so pomembne smernice o metodah: določitev kateri preventivni ukrepi imajo prednost, pojem sistematično načrtovanih preventivnih dejavnosti in uporaba ocene tveganja, na primer. Navedene so tudi precej splošne določbe o preventivnih službah, ki jih morajo ustanoviti vsi delodajalci, in o sodelovanju delavcev in njihovih organizacij v preventivnih dejavnostih.

V praksi se je izkazalo, da varnost in zdravje pri delu nista najpomembnejša skrb za delodajalce. Na nekaterih področjih in v nekaterih pogojih je izboljšanje delovnih razmer in preprečevanje škode za zdravje resnično v interesu delodajalcev. Vendar to ni splošno pravilo. Motiv dobička pogosto močno zasenči vprašanja varnosti in zdravja pri delu. Skoraj dve stoletji dokazov pričata, da je napredek na področju preprečevanja večinoma odvisen od treh stvari:

- usklajenega delovanja delavcev in sindikatov;
- vzpostavitve posebnega, zavezujočega pravnega okvira za delodajalce;
- ustrezno delujočih nadzornih, inšpekcijskih in kazenskih sistemov, s katerimi javni organi zagotavljajo, da delodajalci upoštevajo predpise.

Naloga delodajalca, da zagotovi varne delovne razmere, izhaja iz ugotovitve, da slabega zdravstvenega stanja, povezanega z delom, ne povzročajo smola, neizbež-

nost ali posamezne oblike vedenja. Gre za pristojnost delodajalca, da določi, kako bi moralo biti delo organizirano, s čimer vzpostavi posebne delovne razmere. Delodajalčeva naloga, da zagotavlja varnost, je povezana s pojmom načrtovanega preprečevanja in prednostnega vrstnega reda preventivnih ukrepov. Namen je odpraviti tveganja pri viru, kadar je to mogoče, predvideti morebitna tveganja, jih preventivno odpravljati ter redno pregledovati uvedene preventivne ukrepe glede na pridobljene izkušnje. Ugotovljeno je bilo, da je treba za izpolnitev te naloge v praksi premostiti dve veliki oviri.

"Učinek obliža za rane"

O "učinku obliža za rane" govorimo, kadar se preventivni ukrepi obravnavajo samo kot rešitve v smislu obliža za rane, zgolj da se omejijo škodljivi učinki organizacije dela, in na splošno kadar so prepuščeni zgolj tehničnim strokovnjakom. Preventivne zahteve tukaj namreč niso sestavni del odločitev, sprejetih v skladu s politiko podjetja. Organizacija dela, izbira opreme in snovi ter poslovno načrtovanje se določijo, ne da bi se dejansko ocenili njihovi vplivi na trenutno ali prihodnje zdravje delavcev. Tehnični ukrepi se sprejmejo šele potem, ko se že pripeti nezgoda, da bi se nadomestila škoda, ki so jo povzročile odločitve, sprejete v skladu s politiko podjetja. Ti tehnični preventivni ukrepi večinoma ne morejo odpraviti tveganja pri viru in gre za različno uspešne poskuse za omejevanje škode. Zaradi izkrivljene logike tega pristopa se lahko celo zgodi, da zvalijo krivdo na delavce, češ da so s svojim ravnanjem škodili lastnemu zdravju.

Preprečevanje, ki ga narekujejo drugi splošni poslovni cilji

Ena od alternativnih rešitev, ki se je včasih spodbujala, je vzpostavitev sistema vodenja, pri katerem zdravje pri delu tvori del širšega sklopa ciljev (npr. kakovostnih ali okoljskih). Čeprav potreba po sistematičnemu upravljanju zdravstvenega varstva pri delu ni sporna, moramo razčistiti nekaterie stvari, ki vnašajo zmedo.

1. Zdravje pri delu je že samo po sebi cilj in ne sme postati zgolj odvisna spremenljivka odvisna od dobička podjetij. Gre za nevarnost, ki jo povzročajo kampanje za ozaveščanje, ki varovanje zdravja zamenjujejo z ustvarjanjem dobička, produktivnostjo ali konkurenčnostjo, medtem ko je treba dejansko vztrajati pri tem, da se ohrani zdravje delavcev, tudi če to pomeni nižjo produktivnost ali dobičke.
2. Zdravje pri delu lahko nasprotuje drugim ciljem (dobičku, kakovosti itd.). Vodstvo, ki vključuje nepovezan sklop ciljev, lahko izbere tiste cilje zdravja pri delu, ki se ujemajo z drugimi cilji, in zavrne tiste, ki bi jim lahko nasprotovali.
3. Sistemi vodenja so običajno zasnovani kot sistemi za nadzor in vodenje od zgoraj navzdol. Najvišje vodstvo določi svoje cilje, organizira delo tako, da se dosežejo, ovrednoti in preveri rezultate itd. Sistemi vodenja bodo verjetno vključili vse udeležence v podjetju in jih tako vključili v uvedbo preventivnega programa, ki ga je zasnovalo vodstvo podjetja. Gre za nevarno obliko inte-

gracionizma, ki je mogoče usmerjen v to, da bi sindikatom in vplivnim mehanizmom sistema industrijskih odnosov odvzel možnost vplivanja na odločanje; lahko pa hoče tudi zmanjšati avtonomnost sindikatov pod pretvezo soglasja glede "varnostne kulture". Bistvenega pomena je, da se na vseh stopnjah preventivnih ukrepov ohrani kolektivna avtonomija delavcev, saj se bodo tako odkrile in prepoznale nove in doslej spregledane težave. Tako bo mogoče tudi sprejemati ukrepe za promocijo zdravja, ki na prvi pogled nasprotujejo proizvodnim zahtevam podjetja ali verigi upravljanja. Ne nazadnje lahko to težave prenese iz okolja delovnih mest ter spodbudi politične razprave o zahtevanih spremembah.

Dodatno branje

Frick et al., Systematic occupational health and safety management: perspectives on an international development, London, Pergamon press, 2000.

Omejitve, ki jih je treba premostiti

Direktive Skupnosti tvorijo zakonodajni sklop, ki orje ledino v primerjavi z nacionalnimi preventivnimi sistemi v državah članicah. Vendar pa ni brez napak. Pomembno je, da sindikati ugotovijo te pomanjkljivosti in oblikujejo smiselno preventivno strategijo, ki presega golo izvajanje direktiv s čistim prepisovanjem besedila in ustvari celovit preventivni sistem.

1. Direktive skoraj v celoti temeljijo na odnosih med delodajalci in delavci ter v preventivnem sistemu zanemarjajo javne predpise.
2. Direktive ne upoštevajo negativnih učinkov negotove zaposlitve. Temeljijo na domnevi, da imajo začasni in redno zaposleni delavci enake pogoje, kar ne odraža dejanskih delovnih razmerij na plačanem delovnem mestu.
3. Nobene povezave ni med vprašanji zdravja pri delu in enakosti spolov.
4. Direktive ne obravnavajo samozaposlenih delavcev in gospodinjskega osebja.

Dodatno branje

O začasnem zaposlovanju in zdravju pri delu:

- "Casualisation and flexibility: impact on worker's health", TUTB Newsletter, št. 15-16, februar 2001, str. 16-22. Glej: http://hesa.etui-rehs.org > Newsletter.
- Fernando G. Benavides et al., Precarious employment and health-related outcomes in the European Union, Dublin, Evropska fundacija, 1999.
- Béatrice Appay et al., Précarisation sociale, travail et santé, Pariz, IRESCO, 1997.

O povezavi med zdravjem pri delu in enakostjo spolov:

- Gender issues in safety and health at work: a review, Bilbao, Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu, 2003.
- Laurent Vogel, The gender workplace health gap in Europe, TUTB, 2003.
- Karen Messing, Integrating gender in ergonomic analysis, TUTB, 1999. Glej: http://hesa.etui-rehs.org > publications.

5. Direktive običajno določajo naloge, ki jih je vsak delodajalec dolžan "svojim" delavcem. Dejansko proizvodno delo pa zgolj delno odseva razliko med nepovezanimi pravnimi osebami, kar podjetja so. Podjetje, ki je glavni naročnik del, lahko namreč velikokrat izvaja precej obsežen nadzor nad delovnimi razmerami v podizvajalskih podjetjih. Čeprav Okvirna direktiva določa obveznost, da morajo podjetja, ki so prisotna na istem delovišču, sodelovati, pa se določbe, kakršne veljajo sedaj, niti približno ne lotevajo vprašanj o varnosti in zdravju, ki se pojavljajo pri dogovorih glede oddaje del podizvajalcem.

Ključni medsebojni vplivi, ki jih ni mogoče doseči vsakič

Ureditve preventive, bodisi na ravni Skupnosti ali na nacionalni ravni, so učinkovite samo, če se popolno vklapljajo v druge predpise, ki učinkujejo na ključne determinante zdravja pri delu. Trg dela, sistem socialne varnosti, varstvo okolja, enakost spolov, politike izobraževanja in poklicnega usposabljanja vplivajo drug na drugega na različne načine, vendar to vedno ne uspe. Ureditev trga je pri tem posebej problematična. S predpisi Skupnosti naj bi omogočili prosto gibanje delovne opreme in kemikalij na enotnem trgu EU. Vendar pa obstaja v teh pravilih trgovanja veliko lukenj. Trenutno so ta pravila v postopku revizije, to pa bo vplivalo na direktivo o strojih iz leta 1989 in na obsežno zbirko predpisov o kemikalijah, uvedenih od leta 1967 naprej. Sindikati zahtevajo od javnih organov, naj vodijo učinkovito politiko nadzora trga, in druge izboljšave.

Dodatno branje

O direktivi o strojih:

- Stefano Boy, Sandra Limou, The implementation of the Machinery Directive, TUTB, 2003.
- Sandra Limou, La directive communautaire relative à la conception des machines, TUTB, Institut du travail de Strasbourg, 2003 (samo v francoščini). Glej: http://hesa.etui-rehs.org > Publications.
- "New Machinery Directive soon on track?", TUTB Newsletter, št. 26, december 2004, str. 14-16.
- "The Machinery Directive, gains and challenges for the New Approach", TUTB Newsletter, št. 21, junij 2003, str. 3-7.
- "Revision of the Machinery Directive", TUTB Newsletter, št. 17, junij 2001, str. 5-12. Glej: http://hesa.etui-rehs.org > Newsletter.

O predpisih o kemikalijah in reformi REACH:

- Simon Pickvance et al., The impact of REACH on occupational health, Univerza v Sheffieldu, ETUC, ETUI-REHS, 2005.
- Tony Musu, Registracija, ocenjevanje in avtorizacija kemikalij (REACH) na delovnem mestu, TUTB, 2004.
- Ukrike Westphal, Carcinogens in the working environment, TUTB 1998. Glej: http://hesa.etui-rehs.org > Publications.
- "REACHing the workplace: trade unions call for a more ambitious European policy on chemicals", HESA Newsletter, Posebna izdaja št. 28, oktober 2005. Glej: http://hesa.etui-rehs.org > Newsletter.
- Ženske o reformi REACH in prihodnosti brez strupov: www.wecf.de > Projects.

4. Bistvene značilnosti strategije evropskih sindikatov na področju varnosti in zdravja pri delu

Večina zakonodaje Evropske skupnosti na področju varnosti in zdravja pri delu je rezultat sindikalnih dejavnosti. Čeprav še zdaleč ne ureja vseh težav, gre na splošno za pozitivno dopolnitev, ki lahko prinese izboljšave v preventivnih sistemih. Vendar pa zahteva samostojno ukrepanje sindikatov. Ne zadostuje zgolj izboljšanje pravnega okvira - predpise je treba udejaniti v praksi. Samo sindikati lahko izvajajo pritisk, ki je potreben, da se to uresniči. Zaradi tega je zdravje pri delu prednostna naloga Evropske konfederacije sindikatov (EKS). Ta je ustanovila Evropski sindikalni tehnični urad (TUTB) (od leta 2005 Oddelek HESA pri ETUI-REHS), da bi spodbudila sodelovanje med evropskimi sindikati na tem področju. Kampanje, ki sta jih skupaj izvajala EKS in TUTB, so vključevale prizadevanja za prepoved azbesta, kampanjo za preprečevanje kostno-mišičnih obolenj, pobude za izboljšanje predpisov o trženju kemikalij (REACH) itd.

Dodatno branje

Kampanja evropskih sindikatov proti kostno-mišičnim obolenjem:

- "Musculoskeletal disorders: where we are, and where we could be", HESA Newsletter, št. 27, junij 2005, str. 22-27.
- Rory O'Neill, Europe under strain, TUTB, 1999.
  Glej: http://hesa.etui-rehs.org > Main topics > MSD

Kampanja evropskih sindikatov za prepoved azbesta v Evropi in po svetu:

- "Asbestos in the world", HESA Newsletter, Posebno poročilo, št. 27, junij 2005, str. 7-21.
  Glej: http://hesa.etui-rehs.org > Main topics > Asbestos.

Prispevek ETUC pri razpravah o strategiji Skupnosti na področju zdravja pri delu:

- Laurent Vogel, Zdravje pri delu. Osem prednostnih področij za politiko Skupnosti, TUTB, 2004.
- "The Community strategy at mid-term", TUTB Newsletter, Posebno poročilo, št. 26, str. 17-30.
  Glej: http://hesa.etui-rehs.org > Main topics > Community strategy.

Globoke korenine sindikalne zavezanosti

V družbi, v katerih živimo, prevladujejo velike neenakosti. Ena od teh socialnih razlik se nanaša na življenje in zdravje. Pričakovana življenjska doba delavcev je nižja od življenjske dobe članov bolj privilegiranih razredov. Bolezni - ne glede na to, ali gre za rakava obolenja, kožne bolezni ali invalidnost, povezano z delom - so zelo neenotno porazdeljene med prebivalstvom. Eden od vzrokov

za ta položaj so delovne razmere. V zadnjih letih so se socialne razlike povečale v večini držav Evropske unije. Razlike med bolj privilegiranimi razredi in delavci se z vidika umrljivosti, bolezni in invalidnosti poglabljajo. Podobne, vendar veliko bolj izrazite spremembe je mogoče opaziti v nekaterih vzhodnoevropskih državah.

Zdravje pri delu je pomembna prednostna naloga za sindikate. Varovanje življenja in zdravja delavcev je bil glavni razlog, da so bile na začetku industrijske revolucije ustanovljene organizacije delavcev. To je še vedno njihova ključna dejavnost. Je ena od glavnih stvari, ki jih delavci pričakujejo od sindikatov. Sindikat, ki ni sposoben ukrepati na področju zdravja pri delu, ne deluje verodostojno tudi pri podpiranju drugih interesov delavcev. Trditev, da sta varnost in zdravje v skupnem interesu delavcev in delodajalcev, ni podkrepljena z dejstvi. V nekaterih primerih, kadar slabo zdravstveno stanje pripelje tudi do očitnih stroškov za podjetje, se skupni interes lahko sicer pojavi. Drugod lahko sporazumne rešitve pripeljejo do širšega soglasja. Pa vendar se marsikje pojavljajo nesoglasja.

Na splošno lahko izluščimo dva prevladujoča trenda:

- Bolj kot se oddaljujemo od tradicionalno priznanih tveganj, za katera se priznavajo odškodnine, bolj so vsaksebi tudi strategije. Tako se je lažje dogovoriti o načrtih za zmanjšanje nezgod pri delu, kot se spopasti z dejavniki, ki vplivajo na duševno zdravje. Medtem, ko so nekatere zdravstvene težave pri delu povezane s pomanjkljivostmi, ki vplivajo tudi na proizvodnjo (npr. nezgode, slab nadzor nad različnimi vrstami onesnaževanja itd.), so druge dejansko povezane s samo produktivnostjo, intenzivnostjo dela in dajanjem prednosti proizvodnim ciljem pred človeškimi vidiki dela (npr. s prožnejšim delovnim časom). V takih primerih učinkoviti preventivni ukrepi običajno nasprotujejo ciljem vodstva podjetja.
- Kolikor bolj priložnosten značaj ima delo, toliko manj pozornosti se posveča preventivi. V času množične brezposelnosti je trenutni trend zlasti pri nekvalificiranih delavcih obvladovati tveganja z izbiranjem zaposlenih in fluktuacijo. Prav to pa je najbolj sporno pri ekonomskih pristopih k zdravju pri delu, pri katerem preventivno prakso narekuje analiza stroškov in koristi: kadar je delovno mesto razvrednoteno, je pogosto razvrednoteno tudi delavčevo zdravje. Delavca, ki ga je mogoče hitro in poceni nadomestiti, bodo obravnavali kot človeški vir "za enkratno uporabo".

Boja za zdravje ni mogoče ločiti od kolektivnih ukrepov in organizacije za preoblikovanje delovnih razmer. Niti napredek v medicinskem znanju niti tehnični napredek ne bosta prinesla dolgoročnih izboljšav, če jih ne bodo spodbudili taki kolektivni ukrepi, ki jih bodo vodili delavci sami. To je razlog, da je varovanje zdravja pri delu danes v Evropi še vedno sestavni del sindikalnih dejavnosti.

Organizacija na delovnem mestu: izhodišče vseh sindikalnih ukrepov v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu

Sindikalne dejavnosti v zvezi z zdravjem pri delu potekajo na številnih ravneh: vsak dan na delovnem mestu, pri panožnih in medpanožnih kolektivnih pogajanjih, z usklajenimi političnimi in delavskimi dejavnostmi, ki se spopadajo s temi vprašanji, v mnogih tripartitnih organih, na sodiščih v obrambo poškodovanim in bolnim delavcem ter za obsodbo odgovornih delodajalcev, z odnosi z novinarji, da se poudari pomen zdravstvenih težav na delovnem mestu, itd. Izhodišče za te dejavnosti je brez dvoma organizacija samih delavcev. Gre za področje, na katerem delavci običajno veliko pričakujejo od svojih sindikatov, kar odražajo izkušnje več generacij: brez organiziranja delavcev ni nobenega zagotovila za dolgoročni napredek na področju zdravja pri delu.

Sindikati v novih državah članicah EU so se spopadli z novimi velikimi izzivi prestrukturiranja industrije, naraščajoče brezposelnosti, pogajanj o plačah, zaščiti temeljnih socialnih pravic itd. S tega vidika sta bili varnost in zdravje pri delu za sindikate takrat obrobno vprašanje. Kljub temu so bili sindikati vključeni v proces institucionalne izgradnje in prenosa predpisov Skupnosti v nacionalne zakonodaje ter usposabljanje in druge oblike podpore sindikalnih aktivistov za varnost in zdravje pri delu na vseh ravneh. To bi lahko bilo skupaj z evropskim sodelovanjem na tem področju podlaga za prihodnjo vključenost sindikatov na področju varnosti in zdravja pri delu.

V vseh evropskih državah obstajajo mehanizmi za zastopanje delavcev na področju zdravja pri delu. Razmere in praktični postopki se sicer lahko med posameznimi državami zelo razlikujejo, vendar je hitro očitno, da je ogromna večina delavskih zaupnikov sindikalnih aktivistov, ta trend pa je mogoče najti celo v državah, v katerih zakonodaja dovoljuje izvolitev nesindikalnih zaupnikov. Vendar pa imajo delavski zaupniki za zdravje pri delu brez podpore sindikatov zelo malo manevrskega prostora za ukrepanje proti svojemu delodajalcu. V Evropski uniji je več sto tisoč takih delavskih zaupnikov. Tvorijo množično bazo. Osrednji del sindikalne strategije na področju varnosti in zdravja pri delu je podpora njihovih vsakodnevnih dejavnosti in razvoj splošne strategije, pri kateri se bodo upoštevale njihove izkušnje in znanje.

Dodatno branje

Metodologija sindikatov za oceno tveganja:

- Pere Boix, Laurent Vogel, Risk assessment at the workplace, TUTB, 1999. Glej: http://hesa.etui-rehs.org/uk/publications/pub27. htm.
- Margareth Keith et al., Barefoot research, ILO, 2002. Glej: http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/info/publ/barefoot. htm#%20line.

Kako preiti od reforme od zgoraj navzdol k oživljeni delavski pobudi?

V mnogih državah Skupnosti so delavski ukrepi spet usmerjeni predvsem v varnost in zdravje pri delu. Raznolika vprašanja, kot so ustrahovanje na delovnem mestu, ukvarjanje s strupenimi in škodljivimi snovmi na delovnem mestu, nasprotovanje priložnostnemu delu z zaposlovanjem prek agencij ali verižnim sklepanjem pogodb s podizvajalci, vodijo do istega sklepa: zmotno je misliti, da bosta tehnični napredek in gospodarska rast samodejno prinesla izboljšave v delovnem okolju. To je podlaga za prenovljene, usklajene sindikalne dejavnosti na področju delovnih razmer. Iz zelo različnih nacionalnih primerov ostro izstopa vprašanje kakovosti dela.

Vendar pa ostajajo težave, ki jih ne gre podcenjevati. Tudi če zanemarimo nesporna tradicionalna tveganja, se zaradi dveh nedavnh, osrednjih sprememb v organizaciji dela (intenzifikacije dela in začasnega zaposlovanja) postavljajo zahteve, ki imajo daljnosežne politične posledice, saj je njihov neposredni cilj omejitev izključne pravice delodajalcev do organizacije proizvodnje. V zvezi s kostno-mišičnimi obolenji, stresom ali ustrahovanjem na delovnem mestu ne moremo narediti nič učinkovitega, če ne zmanjšamo delodajalčeve izključne pravice do organizacije njegovega poslovodenja. Vedno globlja vrzel nastaja med priznavanjem teh težav po koščkih in slabotnimi kolektivnimi strategijami, za soočenje z njimi.

Ne glede na to, kako resnične so lahko te težave, se še naprej pojavljajo nova področja za proaktivno sindikalno dejavnost, ki so ponazorjena s tem, kako je sorazmerno nedaven pojem ustrahovanja na delovnem mestu v zadnjih letih postal središče burnih razprav. Slabega počutja na delovnem mestu je vse več, medtem ko postaja pozitivna podoba "podjetja" vedno bolj omadeževana. Proaktivna sindikalna dejavnost na področju zagotavljanja preventive na ravni delovnega mesta je samo eden od vidikov ponovnega oživljanja pobude, ki pa se bo nedvomno morala spopasti tudi z mnogimi drugimi vidiki (nasprotovanje začasnemu zaposlovanju, intenzifikaciji dela, demokracija na delovnem mestu itd.).

Izziv za sindikate lahko povzamemo na naslednji način: Kako je mogoče z "reformo od zgoraj navzdol", ki jo zastopa prenos direktiv Skupnosti v nacionalne zakonodaje, spremeniti ravnovesje moči na delovnem mestu? Izvolitev več deset tisoč novih delavskih zaupnikov za varnost pri delu v nekaterih državah, obveznost izdelave ocene vseh tveganj na delovnem mestu in boljša obveščenost o kemikalijah so lahko velika priložnost. Jasno je, da sam zakonodajni okvir ni čudežno zdravilo za zdravstvene težave na delovnem mestu. Vendar pa je sredstvo, ki ga ne smemo odklanjati. Medtem, ko smo bili v glavnem nad reformami razočarani zaradi njihove zgolj formalne izvedbe, nekatere izkušnje kažejo, da to ni nujno.

Širši pristop k preprečevanju lahko prav tako odpre nove možnosti za sindikalna zavezništva na podlagi dokazov o naraščajočih socialnih razlikah v

zdravju in neopravičljive narave trenutnega proizvodnega sistema glede na okoljske in človeške potrebe. Na tej podlagi lahko sindikati sklenejo zavezništvo z okoljskimi skupinami, javnimi zdravstvenimi lobiji in splošneje z vsemi, ki menijo, da ljudje, narava in svet niso samo za to, da se kupijo in prodajo.

Dve dimenziji sindikalnih strategij prevencije: notranja in zunanja

Ko se sindikati zavzemajo za zdravje delavcev, postavijo zahteve sami sebi in drugim akterjem v družbi. Sindikalna strategija ima tako dve dimenziji: notranjo in zunanjo. Notranji vidik sindikalne strategije ima lahko več vej. Vendar pa vzorec sindikalnih izkušenj v zadnjih letih kaže na nekaj skupnih trendov:

- spodbujanje sindikalnega članstva na delovnih mestih, zlasti v malih in srednje velikih podjetjih, v tradicionalno sindikalno manj organiziranih sektorjih, med začasno zaposlenimi delavci itd. Zniževanje pragov za uvedbo delavskega zaupništva in vzpostavitev regionalnega zastopništva, ki zajema več podjetij v istem sektorju, sta lahko pomembna načina za doseganje tega cilja;
- zagotavljanje, da se vprašanja zdravja na delovnem mestu ne obravnavajo ločeno kot tehnične težave, ki jih rešujejo zgolj strokovnjaki. Zdravje na delovnem mestu je neposredno povezano z vsemi strateškimi odločitvami podjetja in splošnimi razmerami na trgu dela. Začasno zaposlovanje, prožen delovni čas, sklepanje pogodb s podizvajalci in sistemi vodenja kakovosti so vse odločitve, ki močno vplivajo na zdravje pri delu. To torej utemeljuje potrebo po usklajenem delovanju različnih sindikalnih organov na vseh ravneh in glede različnih zdravstvenih težav: na ravni podjetja, med predstavniki odbora za varnost in zdravje pri delu ter drugimi sindikalnimi aktivisti, pri kolektivnih pogajanjih, usposabljanju, oblikovanju politike (enakost spolov, okolje, socialna varnost itd.);
- mrežno povezovanje, s katerim se izkoristijo in uporabijo izkušnje sindikalnih aktivistov na delovnem mestu za širše sindikalno ukrepanje. V nekaterih podjetjih lahko močna prisotnost sindikatov, zlasti dejavnih delavskih zaupnikov za zdravje pri delu in odločno pogajalsko stališče res pomagata doseči napredek na področju preprečevanja. Drugod je slika manj rožnata. Pomembno je, da izkušnje krožijo in lahko tako prispevajo k izboljšanju delovnih razmer v drugih podjetjih. Iz izkušenj sindikalnih mrež vemo, kako veliko možnosti za sodelovanje je na voljo, na primer na področju nadomestitve nevarnih kemikalij v gradbeništvu in tiskarstvu;
- pri horizontalnem povezovanju gre za delovanje na področju različnih vprašanj. Pri vertikalnem povezovanju pa gre za to, da se sindikatom da zmožnost oblikovanja politik, pri katerih se upoštevajo izkušnje delavcev. Sindikati so glasniki delavcev v številnih organih, v katerih je njihova naloga predstavljati stališča in utemeljevati zahteve v zvezi z neštetimi socialnimi težavami. V preteklosti je mnogo sindikatov menilo, da se lahko zadeve, ki niso neposredno povezane z razmerami na delovnem mestu, prenesejo na druge organiza-

cije delavskega gibanja, kot so politične stranke. Vendar pa institucionalne povezave med političnimi strankami in sindikati sedaj slabijo. Boljše vertikalno povezovanje delovnega mesta z različnimi ravnmi oblikovanja politik spodbuja pregleden in demokratičen sistem zastopanja, ki zagotavlja, da se bodo delavski interesi podpirali na vseh področjih politične in socialne dejavnosti.

Poljska: sindikalna pobuda proti azbestu

Leta 1994 je poljska sindikalna konfederacija Solidarność v sodelovanju s švedskimi sindikati pripravila in izvedla program usposabljanja in informiranja o zaščiti delavcev pred nevarnostmi azbesta. Po navedbah konfederacije Solidarność bi morala vlada za izvajanje programa ustanoviti "azbestno enoto" strokovnjakov in predstavnikov različnih skupin, ki bi pripravila nacionalni akcijski program za zaščito delavcev in javnosti pred nevarnostmi azbesta.

Vendar pa poziv sindikatov ni obrodil pričakovanih rezultatov. Zaradi tega so leta 1997 izbruhnili sindikalni protesti in stavke delavcev v industriji azbesta ob podpori konfederacije Solidarność, kar je trajalo več tednov, vendar se vlada ni odzvala z ukrepi. Sindikati so od vlade zahtevali, naj začne pogajanja o obsežnem programu o vprašanjih azbesta. Drug temelj je bil na tem področju položen za program usposabljanja o varni uporabi proizvodov iz azbesta.

Kot posledica sindikalnih dejavnosti, sproženih leta 1994, je poljski parlament sprejel zakon o prepovedi uporabe proizvodov, ki vsebujejo azbest (1997). Leta 1998 so bili sprejeti naslednji izvedbeni predpisi:

- Uredba o varni uporabi in odstranitvi proizvodov, ki vsebujejo azbest
- Uredba o usposabljanju o varni uporabi proizvodov, ki vsebujejo azbest
- Uredba o zdravstvenem nadzoru delavcev, izpostavljenih proizvodom, ki vsebujejo azbest, in razni drugi predpisi.

Leta 2001 je poljska vlada pripravila osnutek zakona o odpravi azbesta in proizvodov, ki vsebujejo azbest.

Zunanja dimenzija sindikalne strategije na področju varnosti in zdravja pri delu pomeni imeti sposobnost vplivanja na druge akterje na tem področju, ne glede na to, ali gre za javne organe, raziskovalne ustanove, znanstveno skupnost, tisk in druge medije komuniciranja, preventivne službe itd. Sindikati bi morali priti na dan s predlogi in zahtevami, ki bodo pripeljali do splošne strategije za varovanje zdravja pri delu.

Tri dopolnjujajoča se področja delovanja: nacionalno, evropsko in mednarodno

Delovne razmere se poslabšujejo zaradi naraščajoče konkurence zaradi globalizacije kapitala. To povečuje pomen sodelovanja sindikatov v različnih državah, da bi pripravili skupno strategijo v Evropski skupnosti. Nova sindikalna pobuda bi morala biti usmerjena k razširjeni EU za deset novih držav članic maja 2004 in številnim novim širitvam v ne preveč oddaljeni prihodnosti. Širitev EU je glavni izziv za sindikate. Razširja njihovo področje delovanja, sili jih, da poiščejo učinkovitejše oblike solidarnosti in predlagajo skupno strategijo za ohranjanje zdravja delavcev.

V okviru Skupnosti so z vidika zdravja pri delu nedoslednosti: je sredstvo za izboljšanje nacionalnih preventivnih sistemov, a dejansko prispeva k slabšanju delovnih razmer na drugih področjih. Naraščajoče težnje za privatizacijo javnih storitev, spodbujanje priložnostnega in začasnega zaposlovanja ter sprostitev gibanja kapitala na področju, na katerem je malo načinov za enake socialne pogoje delovanja, je samo nekaj teh dejavnikov. Domneva se, da nastaja vedno večja vrzel med priznanimi cilji zdravstvenih politik na delovnem mestu in rezultati drugih politik, ki prav tako sooblikujejo delovne razmere. To velja tako na ravni EU kot v posameznih državah članicah.

Zaradi tega si sindikati ne prizadevajo samo za smiseln prenos direktiv Skupnosti v nacionalne zakonodaje, ampak z ukrepi na mnogih ravneh deluje proaktivno za oblikovanje ugodnejšega ravnovesja moči. Ukrepi "na vrhu" v organih, kot je Svetovalni odbor v Luxembourgu, so lahko resnično učinkoviti le, če jih podpira sistematično nadnacionalno sindikalno sodelovanje na drugih ravneh. To vključuje:

- razvoj skupnih dejavnosti za zdravje pri delu v okviru evropskih svetov delavcev;
- dejavnosti na področju zdravja pri delu, ki jih izvajajo evropske industrijske federacije;
- pripravo skupnih sindikalnih platform in izmenjav izkušenj o zdravju pri delu.

Na Evropsko unijo ne smemo gledati kot na otok, ki je odrezan od dejanskega svetovnega stanja. Dejavno sodelovanje in solidarnost med sindikati v različnih državah sta bistvena tudi v svetovnem merilu, saj tako delodajalci ne morejo izkoriščati velikih razlik med državami za socialno nelojalno konkurenco.

5. Prihodnja politika Skupnosti in "nova strategija" Komisije

V poznih 80. letih je Evropska unija izvajala zelo proaktivno politiko zdravja pri delu. Sprejet je bil cel niz direktiv, ki so poskušale odgovoriti na vse ostrejšo potrebo po preprečevanju konkurence, ki je delovala na enotnem trgu na račun življenj in zdravja delavcev. Zadnji rok za prenos nekaterih direktiv v nacionalne zakonodaje je bil določen na čarobni dan 31. decembra 1992 - datum, ko naj bi določbe o enotnem trgu začele veljati v takrat dvanajstih državah članicah.

Direktive Skupnosti so delno reformirale preventivne sisteme v različnih državah Evropske unije. Prve večje spremembe in novosti so še povečale pričakovanja. Vendar pa te nedokončane reforme kažejo zaskrbljujoče znake, da se zavlačujejo in so neprimerne. V širšem smislu lahko rečemo, da so glavni trendi naslednji:

- tradicionalna tveganja še vedno povzročajo veliko škode za zdravje, kljub poznavanju teh tveganj in preventivnim ukrepom, s katerimi bi jih lahko zmanjšali;
- glavna nastajajoča tveganja se nanašajo na intenzifikacijo dela, nove oblike organizacije dela in negotovost. Škoda, ki jo povzročajo za zdravje, narašča;
- spremenile so se stopnje umrljivosti zaradi določenih vzrokov. Število nezgod s smrtnim izidom se nenehno zmanjšuje, glavni vzrok smrti pa postajajo kemikalije. Tako je bilo v španski študiji ocenjeno, da so poklicne bolezni odgovorne za okoli 15.000 smrtnih primerov na leto (približno 10-krat več kot nezgode s smrtnim izidom). Psihosocialni povzročitelj stresa je še en glavnih vzrokov smrti, čeprav je bilo opravljeno malo statističnih meritev;
- delovne razmere se pri različnih kategorijah delavcev zelo različno poslabšujejo.

Dodatno branje

- Eurostat, Work and health in the European Union - A statistical portrait, 2004. Glej: http://europa.eu.int/comm/eurostat.
- Dokumenti o evropskih raziskavah delovnih razmer, ki jih je opravila Fundacija v Dublinu. Glej: www.eurofound.ie/working/surveys/index.htm.
- Kako psihosocialni dejavniki prispevajo k socialnim razlikam v zdravju: posebna izdaja publikacije Social Science and Medicine, Zvez. 58, 2004. Glej: www.sciencedirect.com/science/journal/02779536.

Ugotovitve iz nacionalnih raziskav

V Italiji je usklajevalni odbor dežel in avtonomnih provinc pred kratkim izvedel raziskavo o zagotavljanju preventive v okoli 8000 podjetjih z najmanj šestimi zaposlenimi. Gre za največjo tovrstno raziskavo, izvedeno v Evropski uniji v zadnjih letih. Ugotovitve kažejo neenotno sliko. Določen napredek je bil dosežen pri vzpostavljanju nekaterih oblik zagotavljanja preventive, v vse več podjetjih je mogoče najti delavsko zaupništvo. Vendar pa je mnogo podjetij samo pripravilo predloge, se strogo držalo črke zakona in ni jim uspelo ustrezno načrtovati preventivnih dejavnosti. Splošna ugotovitev je, da je preprečevanje še vedno zelo obstranska dejavnost, precej obrobnega pomena za vodstvo podjetij in odločitve glede organizacije dela. Mnogo zaposlenih je zadovoljnih že z ustanovitvijo preventivne službe, brez oblikovanja pravega preventivnega sistema.

V Španiji se je za preventivo namenilo občutno več sredstev, vendar pa se delovne razmere niso izboljšale. To je paradoksalna ugotovitev nedavno objavljene pete španske raziskave o delovnih razmerah (2003). V primerjavi s predhodno raziskavo, opravljeno leta 1990, številke kažejo na boljšo organizacijo preventive. Delež podjetij z delavskimi zaupniki za preventivo se je z 12,8 % povečal na 41,6 %. Leta 1999 kar 24 % podjetij ni imelo nobene oblike preventivne službe. Ta številka je do leta 2003 padla na okoli 9 %, vendar pa te večje stopnje zagotavljanja preventive večinoma izvajajo zunanji izvajalci, ki lahko malo vplivajo na strateške odločitve delodajalcev. Okoli 51 % delovnih mest ima samo zunanjo preventivno službo in nobenega internega zagotavljanja preventive, medtem ko jih 22 % zunanjo službo združuje z različnimi oblikami zagotavljanja preventive. Španski preventivni sistem je neuspešen tudi, ko je govor o usposabljanju za delavce. Skoraj polovica španskih delavcev ni deležna nobenega usposabljanja o zdravju pri delu, ta številka pa naraste nad 60 % v podjetjih z manj kot desetimi zaposlenimi. Nezadovoljstvo z delovnimi razmerami narašča: število delavcev, ki so zadovoljni s svojimi delovnimi razmerami, je s 63,1 % leta 1999 padlo na 59 % leta 2003. Organizacija dela je vir naraščajočega nezadovoljstva: skoraj 10 % delavcev se pritožuje zaradi prehitrega dela, 6 % zaradi pomanjkanja avtonomije. Tudi vplivi na zdravje so jasni. 15,7 % delavcev je v letu pred raziskavo obiskalo zdravnika zaradi zdravstvenih težav, povezanih z delom (v primerjavi s 13 % iz raziskave leta 1999), 16,8 % delavcev pa redno jemlje zdravila proti bolečinam (v primerjavi z 12,5 % leta 1999). Španske raziskave kažejo tudi na posledice neizvajanja predpisov glede na spol - delavke imajo običajno manj dostopa do vseh preventivnih storitev kot delavci.

Trdimo lahko, da gre pri praktičnem izvajanju Okvirne direktive in ukrepov, s katerimi se prenaša v nacionalno zakonodajo, pogosto zgolj za golo izpolnjevanje zahtev in obveznosti. Zelo se zanemarja obveznost delodajalca za zagotavljanje varnosti, ki bi morala zajemati vse vidike delovnih razmer, ki vplivajo na zdravje. Število delavcev, ki imajo na voljo zastopnike za varnost in zdravje pri delu in preventivne službe, je neenakomerno, v mnogih državah pa zelo veliko delavcev povsem izpade iz preventivnega sistema. Zato lahko mirno rečemo, da pomembnejši cilji Okvirne direktive še niso bili doseženi. To ugotovitev potrjuje večina analiz ter poročilo Komisije o praktičnem izvajanju Okvirne direktive, objavljeno februarja 2004.

To je pomembna razprava, ki obravnava prihodnjo politiko Skupnosti na področju varnosti in zdravja pri delu v okolju, v katerem daljnosežne spremem-

Primeri iz Poročila Komisije o izvajanju - Ocena tveganja, dokumentiranje in nadzor

Danska: Skoraj polovica podjetij ni izvedla nobene ocene tveganja. 27 % podjetij s 5 do 19 zaposlenimi je izvedlo študijo o oceni tveganja. Študije o razmerah na delovnem mestu je izvedlo 61 % podjetij z 20 do 49 zaposlenimi, 67 % podjetij s 50 do 199 zaposlenimi in 95 % podjetij z 200 in več zaposlenimi (1998).

Nemčija: Četrtina do tretjina podjetij je izdelalo sistematične in obsežne ocene tveganj. Glede na velikost teh podjetij to vseeno zajema 75 % vseh delovnih mest.

Nizozemska: 58 % podjetij analizira tveganja. V podjetjih z več kot 20 zaposlenimi jih to izvaja 80 % in v podjetjih z več kot 100 zaposlenimi 96 %. Med najmanjšimi podjetji z 2 do 9 zaposlenimi jih samo 52 % izpolnjuje svoje obveznosti.

Združeno kraljestvo: 30 % podjetij, ki so bila seznanjena s to obveznostjo, je izdelalo oceno. Skupaj je oceno tveganja izdelalo več kot 80 % vseh podjetij. 22 % podjetij nima nobene dokumentacije o ugotovitvah; gre predvsem za podjetja z manj kot 5 zaposlenimi, vendar tudi za 3 % velikih podjetij in 24 % podjetij z manj kot 50 zaposlenimi.

Primeri iz Poročila Komisije o izvajanju - Ozaveščanje

Nizozemska: Med podjetji, ki niso izpolnila svoje obveznosti za izdelavo ocene tveganja, jih je 9 % izjavilo, da niso bila seznanjena s to obveznostjo, in 8 %, da niso vedela, da morajo analizirati delovne razmere ter izdelati ocene tveganja na delovnem mestu. Gre predvsem za mala podjetja.

Španija: 68 % podjetij trdi, da niso razumela obveznosti, ki jih morajo izpolnjevati delodajalci. 16 % podjetij je poročalo, da niso bili dovolj dobro obveščeni o varnosti in zdravju pri delu. 59 % delodajalcev trdi, da niso bili seznanjeni z obveznostjo, da morajo sprejeti in izvajati potrebne ukrepe za zaščito varnosti in zdravja delavcev. 18 % delodajalcev trdi, da imajo samo bežno predstavo o tovrstnih ukrepih, 13 % pa jih je bilo obveščenih o svoji obveznosti, vendar do sedaj še niso ukrepali.

Švedska: Mala podjetja poročajo o težavah pri razumevanju predpisov. Zdi se, da so informacije prišle samo do strokovnjakov in združenj za varnost in zdravje pri delu in ne do glavnih akterjev pri preprečevanju: delodajalcev in delavcev.

Združeno kraljestvo: Empirična raziskava je potrdila, da imajo delodajalci malih podjetij težave pri razumevanju informativnega gradiva, ki jim ga zagotavljajo oblasti.

be sprožajo vsaj tako velike težave, kot jih je povzročilo oblikovanje enotnega trga. Spreminjajoča se podoba dela, globalizacija kapitala in posledična reorganizacija proizvodnih dejavnosti ter širitev EU na 25 držav članic zahtevajo nov zagon za dejavnosti Skupnosti na področju zdravja pri delu.

Strategija Skupnosti za obdobje 2002-2006

Po večletnih žgočih razpravah je Komisija marca 2002 sprejela sporočilo, v katerem je določila strategijo Skupnosti na področju varnosti in zdravja pri delu za obdobje 2002-2006. Ta strategija je bila na splošno pravilna, vendar še vedno preveč nejasna pri praktičnih ukrepih in časovnem razporedu. Namesto da bi bila strategija trden delovni program, je bila preokorna s splošnimi izjavami o potrebi po kombiniranju več različnih pristopov in instrumentov. To pomanjkljivost je poslabšalo premajhno število zaposlenih na višjih položajih v enoti

Evropske komisije za zdravje pri delu, ki ima sedaj samo enega uradnika Skupnosti in dva nacionalna strokovnjaka, ki morajo, na primer, obravnavati ogromno primerov kemičnih tveganj. Jasno je, da je ta strukturna oslabitev služb Komisije voda na mlin zelo dejavnemu lobiju kemične industrije.

Poleg tega je tudi Svet ministrov, ki zastopa države članice, zelo pogosto zaviral pobude, ki jih je predstavila Komisija. Komaj je bil program za obdobje 2002-2006 sprejet, že se je med g. Blairom, g. Berlusconijem in g. Aznarjem oblikovalo nenavadno zavezništvo, ki naj bi popolnoma uničilo vsako novo ambiciozno zakonodajo o socialnih/zaposlitvenih pravicah. To kar precej pojasnjuje nekatere zamude. Nove države članice, ki so se EU pridružile leta 2004, so bile pogosto neodločne glede novih pobud Skupnosti, glede na to, da so se še vedno morale spopadati z obstoječim zakonodajnim okvirom Skupnosti. Delodajalci so bili še posebej delavni in njihovo lobiranje je največji razlog, da je Komisija precej razvodenila reformo uredbe o trženju kemikalij (REACH).

Potem ko je lobi za "ne" zamajal referendume o evropski ustavi v Franciji in na Nizozemskem, so konzervativne stranke in politične stranke, ki se zavzemajo za

Kostno-mišična obolenja: velik izziv za strategijo Skupnosti

Kostno-mišična obolenja so danes ena največjih zdravstvenih težav pri delu. Podatki Eurostata navajajo številne vzroke za kostno-mišična obolenja. Intenzifikacija dela ima pomembno vlogo, prav tako pa delovna oprema, ki ni primerna ne za posameznika in ne delovni nalogi, slabo oblikovano delovno mesto in stres. V raziskavi o delovnih razmerah, ki jo je izvedla Dublinska fundacija, je bilo ugotovljeno, da je veliko delavcev izpostavljenih posameznim vzročnim dejavnikom za kostno-mišična obolenja:

- Prisilna/utrujajoča drža: 47 % (več kot 25 % delovnega časa) 28 % (stalno)
- Ponavljajoči se gibi: 31 %
- Stres: 28 %
- Vibracije: 24 % (več kot 25 % delovnega časa)

Sporočilo Komisije o strategiji Skupnosti je kostno-mišična obolenja pravilno postavilo za prednostno nalogo na področju varnosti in zdravja pri delu. Obstoječe direktive se tega vprašanja ne lotijo učinkovito, saj so omejene na posebna tveganja (delo s slikovnimi zasloni, ročno premeščanje bremen in kmalu vibracije). Splošna direktiva o kostno-mišičnih obolenjih, ki določa bistvene ergonomske zahteve, bi bila pomemben napredek na tem področju, na katerem je pomen prispevka Skupnosti nedvomen. Če pustimo nordijske države ob strani, nobeni državi članici ni uspelo uvesti predpisov, ki bi posebej obravnavali ta vprašanja. Težava je bolj politične kot tehnične narave: odprava kostno-mišičnih obolenj pri viru pomeni ukrepati na področju organizacije dela in zlasti sprejeti ukrepe proti intenzifikaciji dela. Sporočilo je vsebovalo dva dela o pobudah Skupnosti na področju kostno-mišičnih obolenj ter napovedovalo sporočilo, ki bo preučilo njihove vzroke in predlagalo spremembe ali nove zakonodajne določbe na področjih, ki še vedno niso dobro urejena s predpisi. Obdobje veljavnosti strategije se sedaj približuje koncu, vendar praktičnih ukrepov še vedno ni. Komisija je sicer začela splošno posvetovanje s sindikati in organizacijami delodajalcev, vendar še vedno ni določila programa praktičnih ukrepov. Evropska konfederacija sindikatov poziva k splošnejši direktivi o bistvenih ergonomskih zahtevah za preprečevanje kostno-mišičnih obolenj.

liberalizacijo trga, po svoje tolmačijo le izid glasovanja. Trdile so, da javnost zavrača Evropo, v kateri predpisi preveč podrobno posegajo v njihovo vsakodnevno življenje. Zavzemali so se za požig evropske zakonodaje na različnih področjih. Gre za obrat, pri katerem skupaj s plevami zavržeš tudi zrnje. Odpor do birokracije ni enak podpori zakona džungle. Ljudje si na področju delovnih mest in okolja želijo trdnejše in boljše predpise Skupnosti, ki bodo stremeli k večjemu usklajevanju življenjskih in delovnih razmer v Evropi.

Dodatno branje

Ozadje razprav o strategiji Skupnosti na področju varnosti in zdravja pri delu lahko najdete na spletni strani HESA: http://hesa.etui-rehs.org > Main topics > Community strategy.

- Izjave Delavske skupine Svetovalnega odbora v Luxembourgu o poročilu Komisije: http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsevents/newsfiche.asp?pk=47.
- Poročilo Komisije o praktičnem izvajanju Okvirne direktive in petih posebnih direktiv (februar 2004): http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2004/com2004_0062en01.pdf.

O kostno-mišičnih obolenjih:

- "Musculoskeletal disorders: where we are, and where we could be", HESA Newsletter, št. 27, junij 2005, str. 22-27.
- "Musculoskeletal disorders in Europe", TUTB Newsletter, posebno poročilo, št. 11-12, junij 1999. Glej: http://hesa.etui-rehs.org > Newsletter.
- J. A. Ringelberg in Theoni Koukoulaki, Risk estimation for Musculoskeletal disorders in machinery design, TUTB, 2002.
- Jeremy Hague et al., Musculoskeletal disorders and work organisation in the European clothing industry, TUTB, 2001.
- Rory O'Neill, Europe under strain, TUTB, 1999. Glej: http://hesa.etui-rehs.org > Main topics > MSD.

Trenutno se vse vrti okrog pravil trga

Medsebojni vpliv predpisov o zaposlovanju, ki zadevajo zdravje pri delu, in tržnih pravil še naprej slabi delovanje preventivnih sistemov. Niti položaj v zvezi z delovno opremo niti položaj pri kemičnih snoveh in pripravkih nista dovolj dobra. Preventivna načela pomenijo, da je ključna izbira materialov, s katerimi se delo opravlja. Pravilna izbira je mogoča samo, če so izpolnjene zahteve na številnih ključnih področjih:

- zahteve glede varnosti in zdravja pri delu morajo biti vključene, preden stvari pridejo na trg. To pomeni, da se opremo in proizvode, ki sami po sebi niso varni, ne sme dati na trg;
- to je mogoče samo z izvajanjem učinkovitega javnega nadzora;
- zasnovo opreme in proizvodov je mogoče izboljšati tako, da se upoštevajo izkušnje delavcev. To pomeni zagotavljanje sredstev, da se pripravijo povratne informacije;
- potrebne so podrobne informacije na podlagi temeljite ocene tveganja, ki bo podlaga za to, kako bodo izbirala podjetja.

Sindikati si več let prizadevajo za razrešitev vprašanj v zvezi z delovno opremo in osebno varovalno opremo. Kljub temu pa sindikati vse manj sodelujejo pri dejavnostih standardizacije. Nadzor trga je neenakomeren in pomanjkljiv. Veliko opreme, ki nosi znak CE, ne izpolnjuje vseh bistvenih zahtev glede varnosti in zdravja pri delu.

Položaj v zvezi s kemikalijami pa je še bolj vznemirljiv. Trenutni sistem temelji na zelo zapletenem sklopu direktiv in uredb, pripravljenih od leta 1967 naprej. Glavna gonilna sila je bil cilj kemične industrije, da odstrani ovire za vzpostavitev enotnega trga za kemikalije v Evropski uniji. Te trgovske zahteve so prevladale nad varovanjem zdravja in okolja. Vzpostavljeni sistem daje veliko prednost proizvajalcem kemikalij, ki morajo predložiti začetno oceno tveganja, na podlagi katere morajo razvrstiti svoj proizvod in upoštevati določeno število pravil, povezanih z ugotovljenimi tveganji. Obvestilo o tej začetni oceni in njenih ugotovitvah je treba poslati javnim organom in vnesti v informacijski sistem Skupnosti. Če v 45-dnevnem roku ne prejmejo nobenih ugovorov, se snov lahko da na trg. V praksi javni organi redko nasprotuje dajanju proizvoda na trg.

To pomeni, da je v mnogih pogledih varnost kemikalij v celoti v pristojnosti podjetij. V teoriji bi se lahko slabe strani tega sistema nadomestile z naknadnimi pregledi, ki bi jih izvedli javni organi, ki bi morali sami preveriti kemične snovi in ugotoviti, ali so v skladu z zakonodajo Skupnosti. Vendar pa smo na področju tovrstnih uradnih ocen tveganja priča velikemu zaostanku v primerjavi s količino snovi, danih v promet, zaradi česar ostaja ocena proizvajalca za večino snovi edina ocena. Začetna ocena tveganja ne daje nobenega zagotovila glede neodvisnosti. Izdelajo jo podjetja, katerih interesi so zgolj prodaja tistega, kar proizvajajo, to pa vedno ne pripelje do pravilne razvrstitve. V presoji, ki jo je Evropska komisija objavila leta 1998, so v 25 % primerov poročali o napačnem razvrščanju in v 40 % primerov o napačnem označevanju. Poleg tega proizvajalci dajejo na trg nove snovi in jih ne prijavijo kot nevarne, čeprav se pravilno domneva, da so nevarne.

Azbest je s primeri ponazoril neodzivnost regulativnega sistema, v katerem je zdravje pri delu obrobnega pomena. Evropska unija je lahko trženje kemičnih snovi v skladu z Direktivo o omejitvah pri trženju prepovedala že daljnega leta 1976. Takratni znanstveni dokazi so bili dovolj močni, da bi upravičili prepoved. Vendar so azbest zakonsko prepovedali šele četrt stoletja kasneje. Ta zamuda bo vzrok za več kot deset tisoč smrtnih primerov v naslednjih letih.

Interesi so veliki. Izpostavljenost kemičnim nevarnostim je glavni vzrok za socialne razlike v zdravju. Na primer, leta 1994 je bilo v raziskavi SUMER v Franciji ugotovljeno, da je bilo kemikalijam izpostavljenih 54 % fizičnih delavcev, 27 % tehnikov in strokovnih sodelavcev, 21 % pisarniških delavcev in samo 8 % višjih kadrov. 15 % izpostavljenih delavcev (okoli 610.000 ljudi) je bilo izpostavljenih več kot petim različnim kemikalijam. V Franciji je milijon delavcev

izpostavljenih priznanim rakotvornim snovem, več kot 22 % od njih več kot 20 ur na teden. In delavci so prve žrtve interakcij med poklicno izpostavljenostjo in onesnaženim okoljem.

Na ravni Skupnosti stalno potekajo burne polemike o prihodnji ureditvi trga s kemikalijami. Februarja 2001 je Komisija predstavila v beli knjigi predloge za reformo, ki so na splošno naleteli na pozitiven odziv. Leta 2002 so delodajalci v kemični industriji izvedli kampanjo proti tem reformam, ki so jo nadaljevale nekatere vlade, zlasti Busheva administracija.

Sistematična kampanja dezinformiranja, ki jo je vodila kemična industrija, je že obrodila nekaj sadov. Predlog Komisije, predložen oktobra 2003, že ni izpolnil pričakovanj prvotnih predlogov reforme. Leto 2006 bo prelomno. Razprave, ki potekajo, so zato daleč najpomembnejše za varnost in zdravje delavcev od Okvirne direktive iz leta 1989 naprej.

Pomembno je, da sindikati v tej razpravi, ki vpliva na vse delavce, ne samo na zaposlene v kemični industriji, nastopajo enotno. Izkušnje kažejo, da se direktive o uporabi kemičnih snovi in preprečevanju rakavih obolenj, povezanih z delom, ne izvajajo pravilno, predvsem zaradi pomanjkljivosti v tržnih pravilih. Zdravstvene težave so zlasti pogoste v predelovalni industriji, kot so gradbeništvo, tekstilna in kovinskopredelovalna industrija, da ne omenjamo storitvenih dejavnosti, kot so čiščenje in zdravstvo. Zato bi morala biti temeljna načela proaktivne dejavnosti sindikatov na tem področju naslednja:

- zavzemanje za neodvisnost sindikatov, kljub močnemu pritisku delodajalcev v kemični industriji s pretiranim povzročanjem preplaha glede delovnih mest;
- zavzemanje za solidarnost med vsemi kategorijami delavcev;
- sklepanje zavezništev z okoljskimi organizacijami, feminističnimi skupinami in javnozdravstvenimi organizacijami za zagotovitev, da imajo interesi zdravja in okolja prednost pred vsestranskim pehanjem za dobičkom.

Jasno je, da REACH ni samo misteriozna tehnična razprava, ampak dejansko bistveno vprašanje za delavce. S sprejetjem te reforme bo preventiva dobila nov zagon.

REACH zajema tri smernice ukrepanja:

1. **Registracija.** Vse snovi, proizvedene v količinah nad eno tono (v končnem predlogu povečano na 10 ton), je treba registrirati. Proizvajalec ali uvoznik mora javnim organom predložiti dokumentacijo o registraciji, ki zlasti vsebuje predhodno oceno tveganja, informacije o najvarnejšem načinu uporabe proizvoda in druge informacije.

2. **Ocenjevanje.** Javni organi bodo dokumentacijo temeljito preučili. Glede na obseg proizvodnje so potrebne različne vrste preizkusov.

3. **Avtorizacija.** Preden se najnevarnejše snovi, kot so rakotvorne snovi in endokrini disruptorji, lahko dajo na trg, se morajo zanje izdati posebna dovoljenja.

Novi strategiji za obdobje 2007-2012 naproti

V začetku leta 2005 je nova Komisija objavila svoj novi dnevni red o socialni politiki, ki se osredotoča na dve prednostni področji: polno zaposlenost in enake možnosti. Komisija v sporočilu pod podnaslovom "Nova dinamika za industrijske odnose" oznanja načrte za novo strategijo za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2007-2012. Osredotočati bi se morala na nastajajoča tveganja in ohraniti najnižjo mejno raven zaščite na delovnem mestu in zaščito delavcev, ki niso ustrezno zavarovani.

Obljuba Komisije, da se bo osredotočila na ta področja, je lahko samo dobrodošla. Zaščite ni mogoče uskladiti na najnižji mejni ravni, če ni direktiv, ki določajo skupni osnovni sklop pravic za evropske delavce. Če želimo, da bo program učinkovit, mora narediti inventuro javnih virov (pravnih, finančnih in človeških), namenjenih varnosti in zdravju pri delu v vsaki posamezni državi članici. Nauk, ki se ga lahko danes naučimo iz politike Skupnosti v zadnjih 15 letih, je nujnost združitve nacionalnih in evropskih preventivnih strategij. Države vse prepogosto menijo, da je njihova vloga omejena na prenos direktiv v njihovo zakonodajo zgolj s prepisovanjem besedila iz njih, ne da bi pri tem zagotovile sredstva za njihovo učinkovito izvajanje v praksi.

Češka: sindikalni predlogi za doseganje ciljev strategije varnosti in zdravja pri delu

Sindikati so si dolgo prizadevali za nacionalno strategijo varnosti in zdravja pri delu. V začetku leta 2000 so vlada in predstavniki socialnih partnerjev začeli pogajanja o njej. Nacionalna politika za varnost in zdravje pri delu je bila sprejeta leta 2003, na podlagi te politike pa je bil sprejet Nacionalni akcijski načrt za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2004-2006. Zdelo se je, da so bili ti ukrepi velik korak k sistematični kampanji na področju varnosti in zdravja pri delu na nacionalni ravni ter da so pospešili prenos in izvajanje zakonodaje EU, ki sta bila v teku. Akcijski načrt je sicer določil prednostne naloge, odgovornosti in roke za številne naloge v zvezi z zakonodajo, gospodarskimi pobudami, izvrševanjem, promocijo, raziskavami, izobraževanjem in mednarodnim sodelovanjem na področju varnosti in zdravja pri delu, vendar ni dodelil potrebnih sredstev. To je skupaj s pomanjkanjem politične volje neizogibno pripeljalo do občutnih zamud pri izvajanju programa, kar sindikati še vedno kritizirajo.

Nova strategija mora imeti bolje glede na cilje zastavljene dejavnosti s časovnim razporedom. Sindikati želijo, da bi bila strategija Skupnosti osredotočena na dve glavni tveganji: kostno-mišična obolenja (glavni vzrok bolezni zaradi organizacije dela, prežete s povzročitelji stresa) in kemikalije - pomemben vzrok zdravstvenih težav, na področju katerih trenutno poteka temeljita revizija ureditvenega okvira. Zagotavljanje enake zaščite za vse delavce pomeni, da se končno nekaj stori za varnost in zdravje tudi delavcev brez varnosti zagotovljenega delovnega mesta. Širjenje priložnostnega zaposlovanja delavcev po vsej Evropi terja visok davek za zdravje. Te težave ni mogoče rešiti z obstoječimi predpisi Skupnosti. Pravica delavcev do kolektivnega zastopstva, ki je zajamčena v Okvirni direktivi iz leta 1989, je druga ključna stvar. Ta direktiva ne zajema mnogo delavcev, zlasti začasnih delavcev, zaposlenih prek zaposlitvenih agencij, in delavcev v malih in srednje velikih podjetjih.

Jasno je, da nas čaka še ogromno dela. Politični protesti o "boljši ureditvi", "prostovoljnih pristopih" in drugih modnih izrazih o "mehki deregulaciji" se ne lotevajo dejanskih težav. Visok davek, ki so ga zahtevale nedavne poplave v New Orleansu, bi moral sprožiti vprašanja o retoriki tistih, ki zahtevajo minimalno državno intervencijo v prepričanju, da bo drugo zagotovil trg. Prihodnja leta bodo odločilna v mnogih vidikih. Velika izziva bosta zdravje pri delu in okolje. Ali bo poširitvena Evropa veliko več kot le velik trg, na katerem vlada vojna nelojalno nizkih cen, v kateri so življenja in zdravje delavcev pogrešljivi? Ali pa se bo razvila socialna Evropa, ki bo izboljšala življenjski standard in delovne razmere?

Sklep: sodelovanje v okviru neodvisne sindikalne strategije

Socialne razlike so se v zadnjih dvajsetih letih povečale v vseh državah Evropske skupnosti. Lastniki sredstev dobivajo večji kos pogače nastalega premoženja kot delavci. Tudi razlike v zdravju so se povečale. Del tega so slabše delovne razmere, zlasti zaradi naraščajoče konkurence, ki jo povzroča globalizacija kapitala. Širitev Evropske unije je glavni izziv za sindikate. Razširja njihovo področje delovanja, sili jih, da poiščejo učinkovitejše oblike solidarnosti in predlagajo skupno strategijo za ohranjanje zdravja delavcev.

Širitev Evropske unije ne bo samodejno prestavila ure naprej ali nazaj. Evropska unija zagotavlja splošni ureditveni okvir za zdravje pri delu. Na splošno pa gre za okvir, ki kljub temu, da bi ga bilo treba na določenih področjih izboljšati in razviti, omogoča način za izboljšanje obstoječih preventivnih sistemov.

Kljub temu pa ni zanesljivega recepta za učinkovito strategijo preprečevanja, kar lahko vidimo na ravni EU in v posameznih državah članicah. Pri preventivni strategiji gre za določanje prednostnih nalog, razdelitev virov, s katerimi se oblikujejo sredstva za spodbujanje, podpiranje, nadzorovanje in ocenjevanje sprejetih politik. Pomeni, da je preventivne sisteme treba premotriti s kritičnim očesom, da se ugotovi, ali so primerni za izzive sprememb na delovnem mestu.

In veliko vprašanje je, kako delujejo v praksi. Z obstoječimi pravili in znanjem o preprečevanju bi lahko preprečili veliko škode za zdravje. Sposobnost sindikatov, da usmerijo energijo navadnih ljudi v vprašanja zdravja pri delu, dokazano odločilno vpliva na zagotavljanje sveže spodbude javnim politikam na tem področju. To pa zato, ker so reforme "od zgoraj navzdol", skupaj s potrebo po prenosu direktiv Skupnosti v nacionalne zakonodaje, večinoma izčrpale vso svojo energijo. V tem boju bo sodelovanje med sindikati v starih in novih državah članicah Evropske unije ter v državah kandidatkah odločilnega pomena.

Dodatki

Dodatek 1
Svetovalni odbor: poslovnik

Zasedanja Svetovalnega odbora:

- Zasedanja se skličejo vsaj tri tedne vnaprej. Razdelijo se dnevni red in pripravljalni dokumenti.
- **Dnevni red** se potrdi na začetku sej. Člani lahko predlagajo točke dnevnega reda za naslednje seje.
- Sej se udeležijo člani, koordinatorji interesnih skupin, opazovalci in strokovnjaki.
- Interesne skupine (vlade, sindikati, delodajalci) lahko povabijo do dva strokovnjaka.
- Na vsaki seji se napiše **zapisnik**. Člani ga prejmejo najpozneje 10 dni pred zasedanjem.

Postopki odločanja:

- Mnenja in njihove obrazložitve je treba sprejeti z absolutno večino glasov.
- Prazne glasovnice in vzdržani glasovi štejejo za veljavne glasove.
- Vsem mnenjem, ki jih pripravi Svetovalni odbor, je treba priložiti številke o glasovanju.
- Če tako zahteva manjšina, lahko svoja stališča o mnenju izrazi s pisno izjavo.
- Mnenja se naslovijo na Komisijo (EK) in dajo na voljo članom.
- Govorniki interesnih skupin predstavijo svoja stališča.
- Predsednik sprejme mnenje, če obstaja soglasje.
- Če ni soglasja, se glasuje z dvigom rok ali poimenskim izrekanjem.
- O predlogih o preloženih ali neizraženih mnenjih je treba glasovati pred drugimi mnenji.
- V primeru sprememb se najprej glasuje o tistih, ki so najbolj oddaljena od osnovnega besedila.
- Končno glasovanje o besedilu bo potekalo, kakor velja po zadnjem glasovanu.
- Predsednik ali člani lahko predlagajo, naj se razprava konča.
- Člani imajo prednost, če želijo predlagati konec razprave.
- O predlogih za konec razprave se bo glasovalo.
- Ta pravila veljajo za vsako odločitev ali dokument, ki ga sprejme Svetovalni odbor.

- V nekaterih primerih lahko Svetovalni odbor ali predsednik pripravo osnutka mnenja zaupa uradu.
- Pri pisnem postopku bodo polnopravni člani svoje glasove izrekli v roku, ki ni krajši od 14 koledarskih dni.
- Izjemoma lahko polnopravnega člana nadomesti nadomestni član.
- Vsi vzdržani glasovi se štejejo kot tiho strinjanje s predlogom.
- Za sprejetje je potrebna absolutna večina glasov.
- Če je predsednik začel pisni postopek, lahko biro zahteva dodatni pregled.

Notranja organizacija:

- Tri **interesne skupine** imenujejo govornike in koordinatorje.
- Sestajajo se na pripravljalnih sejah pred zasedanji Svetovalnega odbora in poleg tega še vsaj dvakrat na leto.
- Za njihove seje veljajo enaka pravila kot zgoraj.
- **Uradu** predseduje eden od govornikov na podlagi letnega sistema rotacije.
- Imenuje se podpredsednik in poročevalec.
- Predsedstvo se sestane najmanj tri tedne pred zasedanjem Svetovalnega odbora in občasno, da organizira dejavnosti.
- Zapisnik seje zapiše sekretariat.
- Podpredsednik lahko zastopa predsednika.
- Urad lahko dodeli naloge enemu ali več svojih članov.
- Ustanovijo se **delovne skupine**, ki zastopajo vse interesne skupine in obravnavajo posebna vprašanja.
- Svetovalni odbor odloča o zadevah, pristojnostih in nalogah ter mandatu delovnih skupin.
- Svetovalni odbor lahko razpusti delovno skupino, razen stalne delovne skupine za rudarstvo in druge ekstraktivne industrije.
- O sklepih delovne skupine se ne glasuje.
- Delovna skupina imenuje predsednika, podpredsednika in poročevalca, ki je odgovoren za zapisnik in pripravo osnutka njenega mnenja.
- Predsednik ali podpredsednik poroča Svetovalnemu odboru.
- Vse interesne skupine imenujejo člane delovnih skupin.
- Vsaka interesna skupina lahko imenuje enega nadomestnega člana delovne skupine in o tem obvesti sekretariat.
- Delovne skupine lahko dodelijo naloge enemu ali več svojih članov.
- Vsaki delovni skupini pomaga vsaj en predstavnik Svetovalnega odbora.
- **Zasedanja delovne skupine** skliče sekretariat vsaj dva tedna pred sejo.
- Osnutek dnevnega reda in zapisnik prejšnje seje se potrdita ali spremenita na začetku seje.
- Seje se udeležijo samo imenovani člani, predstavniki EK in povabljeni strokovnjaki.
- Svetovalni odbor je ustanovil **stalno delovno skupino** za rudarstvo in druge ekstraktivne industrije.
- Stalna delovna skupina svetuje in zagotavlja podporo Svetovalnemu odboru ter predloži osnutke mnenj o prihodnjih dejavnostih.

- Svetovalni odbor imenuje predsednika, podpredsednika in poročevalca za dobo dveh let.
- Svetovalni odbor imenuje člane stalne delovne skupine na podlagi kandidatur iz interesnih skupin.
- Sestava stalne delovne skupine odraža zadevne gospodarske dejavnost in geografsko porazdelitev.
- Predsednik ali podpredsednik poroča Svetovalnemu odboru.

Delovni program Odbora:

- Predsedstvo pripravi in Svetovalni odbor sprejme **letni delovni program** na zadnjem plenarnem zasedanju v letu.
- Program upošteva napredek v dejavnostih, agencijah EU in programih.
- Svetovalni odbor sprejme osnutek letnega programa stalne delovne skupine kot del svojega letnega delovnega programa.
- Predsedstvo in sekretariat določita časovni razpored sej za naslednje leto.
- Svetovalni odbor predloži **letno poročilo** Evropski komisiji, ta pa ga pošlje drugim organom.

Praktični postopki:

- Evropska komisija zagotavlja **tajniško** podporo Svetovalnemu odboru.
- Korespondenca za Svetovalni odbor se naslovi na Evropsko komisijo, v vednost tajniku Svetovalnega odbora.
- Pravila o javnem dostopu do dokumentov Svetovalnega odbora so enaka kot pravila Evropske komisije.
- Razprave Svetovalnega odbora so zaupne.
- **Revizije** poslovnika se po izrečenem mnenju Evropske komisije sprejmejo z absolutno večino članov.
- Revizija začne veljati, če Svet ne uveljavi svoje pravice do ugovora.

Dodatek 2
Agencija v Bilbau: struktura in postopki

Upravni odbor:

- Odbor določi cilje in strategijo ter opredeli prednostna vprašanja varnosti in zdravja pri delu.
- Imenuje direktorja, sprejme program dela, letno poročilo in proračun Agencije ter direktorja pooblasti za izvrševanje proračuna.
- Sestaja se dvakrat na leto in je sestavljen iz članov, ki zastopajo vlade držav članic, organizacije delodajalcev in organizacije delavcev, ter treh članov, ki zastopajo Evropsko komisijo. Poleg tega so povabljeni štirje opazovalci - dva iz Dublinske fundacije in po eden iz organizacij evropskih socialnih partnerjev EKS in UNICE.
- Mandat vseh članov traja tri leta in se lahko podaljša, vsako leto pa člani iz svojih vrst imenujejo predsednika in tri podpredsednike.

Urad:

- Urad nadzoruje operativno delovanje in se sestaja štirikrat na leto.
- Sestavljen je iz devetih članov upravnega odbora.
- To so predsednik, podpredsedniki, predstavniki organizacij delodajalcev in delavcev na ravni Skupnosti, Evropske komisije in španske vlade.
- Urad ima vlogo usmerjevalne skupine ter lahko s pooblastilom upravnega odbora in brez poseganja v pristojnosti direktorja sprejme vse ukrepe, ki so potrebni za upravljanje Agencije med sestanki upravnega odbora.
- Trenutno so njegove pristojne naloge nadzor nad razvojem mreže Agencije in izvajanjem njenega programa dela ter posebne naloge, povezane z dejavnostmi Agencije.

Direktor:

- Direktor je uradni zastopnik Agencije in je odgovoren za njeno tekoče vodenje, vključno z vsemi finančnimi, upravnimi in kadrovskimi zadevami.
- Njegov mandat traja pet let in se lahko podaljša, direktorja pa imenuje upravni odbor, kateremu je tudi odgovoren.

Nacionalne informacijske točke:

- Glavna informacijska mreža Agencije za varnost in zdravje pri delu je sestavljena iz "informacijske točke" v vsaki državi članici EU, treh državah kandidatkah za članstvo v Evropski uniji ter štirih držav Evropskega prostega združenja za trgovino (EFTA).
- Vsaka vlada imenuje nacionalno informacijsko točko kot uradnega predstavnika Agencije v tej državi, to pa je običajno pristojni nacionalni organ za varnost in zdravje pri delu.
- Informacijske točke imajo ključno vlogo v Agenciji, saj so odgovorne za organizacijo in usklajevanje nacionalnih mrež ter so vključene v pripravo in izvajanje programa dela Agencije.
- Podobno kot drugi deli strukture Agencije so tudi nacionalne mreže tripartitne ter zajemajo predstavnike organizacij delodajalcev in delavcev.
- Naloga nacionalnih informacijskih točk je zagotavljati podatke in povratne informacije o pobudah in proizvodih Agencije, z njimi pa se posvetujejo o vseh informacijskih dejavnostih na nacionalni ravni.
- Informacijske točke prav tako upravljajo nacionalne spletne strani Agencije ter organizirajo letni Evropski teden varnosti in zdravja pri delu.
- Informacijske točke v EU imenujejo predstavnike v začasne strokovne skupine Agencije, medtem ko informacijske točke iz držav EFTA in držav kandidatk imenujejo opazovalce v teh skupinah.
- Zasedanja potekajo trikrat na leto, na njih pa poleg kontaktnih oseb iz nacionalnih informacijskih točk v državah članicah sodelujejo opazovalci iz Evropske komisije, evropskih socialnih partnerjev, držav EFTE in držav kandidatk.

Strokovne skupine:

- Skupine strokovnjakov, ki jih imenuje nacionalna informacijska točka, skupaj z opazovalci, ki zastopajo posamezne socialne partnerje in Komisijo,

svetujejo Agenciji na strokovnem področju in prispevajo k programom dela Agencije.
- Strokovnjaki iz držav EFTE in držav kandidatk sodelujejo v nekaterih skupinah kot opazovalci.

Tematski centri:

- Tematski centri so konzorciji nacionalnih ustanov za varnost in zdravje pri delu, pristojnih za zbiranje in analiziranje obstoječih nacionalnih podatkov, s katerimi se podprejo ključna področja programa dela Agencije.
- Sestavljajo jih skupine strokovnih ustanov za varnost in zdravje pri delu, ki vključujejo eno vodilno organizacijo in več partnerskih organizacij iz različnih držav članic.
- Delo, ki ga je treba opraviti, in razpoložljiva sredstva se določijo v skladu z letnim programom dela Agencije.
- Vodilna organizacija tematskih centrov je odgovorna za dodelitev nalog partnerskim organizacijam.
- Trenutno delujejo trije tematski centri: Tematski center za raziskave, Tematski center o dobri praksi in Tematski center novih držav članic.

Drugi svetovalci:

- Agencija najema različne priložnostne raziskovalne skupine iz vodilnih akademskih krogov in ustanov za varnost in zdravje pri delu ter svetovalce na področjih, kot je informacijska in komunikacijska tehnologija, da izvedejo posebne enkratne projekte.

Dodatek 3
Nekatere organizacije na evropski ravni

Evropske sindikalne organizacije/federacije:

- Združenje mednarodne sindikalne mreže (UNI)
- Evropska federacija delavcev v prometu (ETF)
- Evropska federacija sindikatov prehrane, kmetijstva in turizma (EFFAT)
- Evropska federacija sindikatov javnih služb (EPSU)
- Evropska federacija gradbenih delavcev in obdelovalcev lesa (EFBWW)
- Evropska federacija kovinarjev (EMF)
- Evropsko združenje zabavne industrije (EEA)
- Evropski sindikalni odbor za izobraževanje (ETUCE)
- Evropska federacija sindikatov tekstilne, oblačilne in usnjarsko predelovalne industrije (ETUF-TCL)
- Evropska zveza delavcev v rudarstvu, kemični industriji in energetiki (EMCEF)
- Evropska federacija novinarjev (EFJ)
- Svet evropskih vodstvenih delavcev (EUROCADRES)

Organizacije delodajalcev

- Evropska zveza industrijskih in delodajalskih konfederacij (UNICE)
- Evropski center za podjetja z javno udeležbo in podjetja splošnega gospodarskega pomena (CEEP)
- Evropsko združenje obrti, malih in srednje velikih podjetij (UAEMPE)
- Evropsko združenje za tekstilno in oblačilno industrijo (EURATEX)
- Evropski svet za kemično industrijo (CEFIC)
- Evropska okrogla miza industrijalcev (ERT)
- FEM - organizacija evropske pohištvene industrije
- AmCham - organizacija za ameriške multinacionalke z dejavnostmi v Evropi

Dodatek 4
Evropske pogodbe

Pariška pogodba	Pogodba o Evropski skupnosti za premog in jeklo, podpisana leta 1951.
Rimska pogodba	Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, podpisana leta 1957.
Enotni evropski akt	Enotni evropski akt - podaljšanje Rimske pogodbe, sprejet leta 1986, da se doseže prosti enotni trg.
Maastrichtska pogodba	Pogodba o Evropski uniji, podpisana leta 1992. Maastrichtska pogodba je poleg drugih pomembnejših novosti, kot sta državljanstvo EU in Evropska monetarna unija, uvedla tako imenovano strukturo na treh stebrih.
Amsterdamska pogodba	Pogodba o Evropski uniji, podpisana leta 1997. Pogodba je na področju varnosti in zdravja pri delu prinesla samo manjše popravke v primerjavi s svojo predhodnico, Maastrichtsko pogodbo.
Pogodba iz Nice	Pogodba o Evropski uniji, podpisana leta 2001. Nobenih sprememb z vidika varnosti in zdravja pri delu.
Evropska ustava	V letih 2004-2005 se je osnutek predložil državam članicam, da jo ratificirajo. V dveh državah (Franciji in na Nizozemskem) so osnutek zavrnili z referendumom.

Dodatek 5
Spletni naslovi organizacij

Evropska agencija v Bilbau	http://osha.eu.int
Evropski odbor za standardizacijo - CEN	http://www.cenorm.be
Odbor regij	http://www.cor.eu.int
Svet EU	http://ue.eu.int
Evropska fundacija v Dublinu	http://www.eurofound.ie
Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO)	http://www.esc.eu.int
EKS	http://www.etuc.org
ETUI-REHS	http://www.etui-rehs.org
EUR-LEX	http://www.europa.eu.int/eur-lex
Evropska komisija	http://europa.eu.int
Sodišče Evropskih skupnosti	http://curia.eu.int
Evropski parlament	http://www.europarl.eu.int
Evropski varuh za človekove pravice	http://www. euro-ombudsman.eu.int
Eurostat	http://europa.eu.int/comm/eurostat
Oddelek HESA	http://hesa.etui-rehs.org
UNICE	http://www.unice.org.

Kratice

SES	Sodišče Evropskih skupnosti
EESO	Evropski ekonomsko-socialni odbor
ETUC	Evropska konfederacija sindikatov
ETUI-REHS	Inštitut evropskih sindikatov za raziskave, izobraževanje ter varnost in zdravje pri delu
EU	Evropska unija
HESA	Oddelek za varnost in zdravje pri delu pri ETUI-REHS
ILO/MOD	Mednarodna organizacija dela
MSD	Kostno-mišična obolenja
VZD	Varnost in zdravje pri delu
REACH	Registracija, ocenjevanje in avtorizacija kemikalij
TUTB	Evropski sindikalni tehnični urad za varnost in zdravje pri delu
UNICE	Evropska zveza industrijskih in delodajalskih konfederacij
WHO	Svetovna zdravstvena organizacija