

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

Wdrażanie dyrektyw Wspólnot Europejskich dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy do prawa francuskiego (1)

W dniach 18-25 listopada 2000 r. miała miejsce wizyta w Nancy (Francja) przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, Ministerstwa Gospodarki i Głównego Inspektora Pracy.

Wizyta została przygotowana w ramach realizacji umowy bliźniaczej, zawartej między francuskim Ministerstwem Zatrudnienia i Solidarności oraz polskim Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej na realizację projektu w ramach PHARE'99, którego celem będzie dalsze przyjmowanie i wdrażanie prawa Wspólnot Europejskich w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy.

Zapoznanie się z doświadczeniami francuskimi dotyczącymi wdrażania dyrektyw Wspólnot Europejskich w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy do prawa krajowego może być interesujące dla Czytelników, dlatego uznano za celowe zaprezentowanie ich na łamach „Bezpieczeństwa Pracy”.

Sposoby opracowania przepisów w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa we Francji

Pani M. Valat-Taddei z Wydziału Wzrostów Pracy Departamentu Stosunków Pracy Ministerstwa Zatrudnienia i Solidarności przedstawiła ocenę transpozycji dyrektyw dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy.

We Francji na mocy ustawy od 1893 r. przedsiębiorstwa były zobowiązane do podejmowania rzeczywistych środków prewencji w zakresie higieny i bezpieczeństwa w miejscu pracy. Aktem wykonawczym do tej ustawy był dekret (uchwała) z dnia 10 lipca 1913 r. w sprawie ogólnych środków ochrony zdrowia w przedsiębiorstwach.

Postanowienia tego dekretu, skodyfikowane w Kodeksie pracy i wielokrotnie nowelizowane, bardzo długo stanowiły fundament prawny w zakresie higieny i bezpieczeństwa w miejscach pracy, jak również zapobiegania wypadkom podczas użytkowania sprzętu roboczego.

Francuski system zapobiegania ryzyku zawodowemu instytucjonalnie opiera się na przepisach ustanowionych w latach 1946-47 (przedstawiciele załogi, medycyna pracy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wraz ze specyficznymi instrumentami w zakresie prewencji). System ten podlegał cyklicznym modyfikacjom na mocy ustaw z grudnia 1976 r. w sprawie zintegrowanego bezpieczeństwa, począwszy od fazy projektowania maszyn i miejsc pracy, jak również ustaw z 1982 r. w sprawie zbiorowych i indywidualnych praw pracowników.

Jeszcze przed wprowadzeniem dyrektywy ramowej w 1989 r. francuski system prewencji w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy zawierał wiele zasad przez nią promowanych. Zresztą, Francja bardzo aktywnie uczestniczyła w opracowaniu tej dyrektywy.

Tak więc, jeszcze przed wdrożeniem dyrektywy ramowej, ustawodawstwo francuskie nakładało obowiązek informowania pracowników na temat bezpieczeństwa pracy i dawało przedstawicielom załogi szerokie uprawnienia w zakresie zapobiegania ryzyku zawodowemu. Dotyczyło to zwłaszcza komitetów higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (CHSCT), komitetów zakładowych (CE) obecnych w przedsiębiorstwach zatrudniających ponad 50 pracowników oraz przedstawicieli pracowników w mniejszych zakładach pracy. Prawo to kładło silny nacisk na zapobieganie ryzyku. Z jednej strony, było to możliwe dzięki

„zintegrowanemu bezpieczeństwu” na etapie projektowania wyrobów, sprzętu i miejsc pracy, zaś z drugiej strony, dzięki rozpowszechnieniu usług lekarzy medycyny pracy dostępnych dla wszystkich pracowników bez względu na wielkość i charakter przedsiębiorstwa.

Transpozycja dyrektywy ramowej (89/391/EWG) do prawa francuskiego spowodowała, że wiele odpowiednich ministerstw (Ministerstwo Pracy przede wszystkim, ale również Ministerstwo Rolnictwa, Administracji, Spraw Wewnętrznych, Przemysłu – jeśli chodzi o kopalnie, kamieniołomy) musiało znwelizować właściwe dla siebie akty prawne. Niemniej jednak, wymowny jest przykład sektora prywatnego podlegającego Kodeksowi pracy, dla którego większość postanowień dyrektywy ramowej była już wcześniej zamieszczona we francuskim prawie pracy. W związku z tym, transpozycja tej dyrektywy miała skondensowany i ograniczony charakter.

Generalnie, transpozycja ta dokonała się za pomocą wielkiego przedsięwzięcia legislacyjnego, czyli ustawy nr 91 – 1414 z dnia 31 grudnia 1991 r. i aktów wykonawczych do niej. Ustawa ta transponowała również kilka postanowień natury legislacyjnej dla 6 innych, szczególnych dyrektyw socjalnych, zwanych „córkami” dyrektywy ramowej, czyli dyrektyw o miejscach pracy (89/654/EWG), oznakowaniu (92/58/EWG) oraz użytkowaniu maszyn i innych urządzeń technicznych, zwanych w skrócie sprzętem roboczym (89/655/EWG).

Zgodnie z konstytucyjną logiką francuską, sposoby praktycznego ich wdrożenia zostały zapisane w dekretach (uchwałach) Rady Państwa. Jeśli zaś chodzi o użytkowanie sprzętu roboczego, wszystkie dotychczas istniejące przepi-

Wdrażanie dyrektyw Wspólnot Europejskich...

sy w tej dziedzinie zostały „wchłonięte” przez wdrożenie tekstów wynikających z transpozycji dyrektywy maszynowej (98/37).

We Francji działa Wysoka Rada ds. Zapobiegania Ryzyku Zawodowemu. Jest to wyspecjalizowany organ konsultacyjny, usytuowany przy Ministrze Pracy (obecnie Ministrze Zatrudnienia i Solidarności). Rada ta uczestniczy w tworzeniu polityki Państwa w zakresie zapobiegania ryzyku zawodowemu.

W Radzie zasiadają przedstawiciele wszystkich partnerów społecznych (za pośrednictwem swych organizacji na szczeblu krajowym), eksperci, przedstawiciele właściwych instytucji administracji państwowej i instytucji zajmujących się prewencją. Rada dzieli się na poszczególne komisje ds.: informacji, ryzyka chemicznego, biologicznego i środowiska fizycznego oraz ryzyka maszynowego. Zajmują się one ewolucją przepisów prawnych w danej dziedzinie. Komisje te zostały włączone do prac transpozycyjnych; dyskutowano też z nimi projekty odpowiednich aktów prawnych. Informowano je również o ewolucji trendów w zakresie praktycznego wdrożenia, jak też przedstawiano im tymczasowe bilanse na temat wdrożenia. Uczestnictwo w Radzie pozwoliło włączyć partnerów społecznych we wszystkie prace dotyczące transpozycji.

Środki wspomagające ewolucję tekstów prawnych

Istotną rolę odgrywa inspekcja pracy, której zadaniem jest kontrola praktycznej realizacji przepisów prawnych. Służby te mają jednostki na terenie całego kraju, według podziału na regiony i departamenty.

Istnieje 425 sekcji inspekcji pracy (w skład sekcji wchodzi 1 inspektor i 2 kontrolerów). Oprócz tego, regiony mają własnych inżynierów służących wsparciem technicznym dla służb kontrolnych oraz inspektorów pracy będących lekarzami, jak też odpowiednie organy do kontroli medycznych służb pracy. Inspekcja

ta kontroluje razem prawie milion czteryście tysięcy zakładów przemysłowych zatrudniających ponad 13,5 miliona osób.

W ostatnich latach, inspekcja pracy dokonywała rocznie średnio 290 000 wizyt w przedsiębiorstwach; prowadziła rocznie 7300 dochodzeń w sprawie ciężkich wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Inspekcja wspiera się również na takich instytucjach jak CRAM (Regionalne Kasy Chorych), OPPBTP (Urząd ds. Zapobiegania Ryzyku w Budownictwie) i OPRI (Urząd Ochrony przed Promieniowaniem Jonizującym).

Inżynierowie i kontrolerzy bezpieczeństwa z Regionalnych Kas Chorych, (zatrudniają 2372 pracowników prewencji i taryfikacji), również wizytują przedsiębiorstwa. Zależnie od przypadku, CRAM może, posługując się taryfikacją promującą prewencję, zwiększać stawkę dla przedsiębiorstw (w 1996 r. było 330 takich przypadków) lub przyznawać zniżki w ubezpieczeniu od wypadków przy pracy (475 takich przypadków w 1996 r.).

W budownictwie, Urząd ds. Zapobiegania Ryzyku w Budownictwie, oferuje przedsiębiorstwom porady, ekspertyzy i szkolenia. Ma on również pracowników czuwających nad właściwym przestrzeganiem przepisów technicznych. I tak, w 1996 r. OPPBTP dysponowało 306 pracownikami, spośród których 188 bezpośrednio wizytowało budowy.

Urząd Ochrony przed Promieniowaniem Jonizującym jest organem kompetentnym w zakresie prowadzenia kontroli dozymetrycznej narażenia pracowników na promieniowanie jonizujące. Jest to instytucja publiczna, utworzona w 1994 r. Dysponuje ona prawie 180 pracownikami, którzy kontrolują prawie 16 000 przedsiębiorstw. Rejestr osób, które podlegają ryzyku narażenia zewnętrznego na promieniowanie jest uaktualniany na bieżąco (miesięcznie wprowadza się średnio 6000 zmian).

W Administracji Publicznej, w Ministerstwach ds. Rolnictwa i Transportu, również istnieją wyspecjalizowane służby kontrolne o różnorodnym charakterze.

Ze względu na aspekty techniczne i stosunkowo nowy sposób przeprowadzania kontroli wynikającej z wdrożenia dyrektyw socjalnych, zostały zorganizowane specyficzne szkolenia dla kontrolerów. Celem tych szkoleń było zapoznanie kursantów z nowymi przepisami wynikającymi z dyrektyw europejskich oraz z nowymi, podstawowymi pojęciami technicznymi. Zamierzano również pobudzić ich refleksję na temat praktycznego wdrażania przepisów, które od tej pory bezpośrednio opierają się na zasadzie oceny ryzyka i integracji zdrowia i bezpieczeństwa, począwszy od fazy projektowania. Tygodniowe szkolenia odbywały się w Państwowym Instytucie Pracy (INT) – centrum szkoleniowym kontrolerów. Często były one uzupełniane szkoleniami na poziomie regionalnym, które odbywały się w różnych miejscach przy udziale wykładców organizujących cykle szkoleń.

W ramach wspomaganie procesu „wprowadzania zgodności maszyn”, odbywały się też spotkania międzysekcyjne, w których uczestniczyli kontrolerzy z różnych regionów.

Przykłady te wskazują, że włożono wiele wysiłku we właściwe przyswojenie sobie zarówno teoretycznej, jak i praktycznej strony nowych uregulowań.

Wydział Warunków Pracy Ministerstwa Pracy, który wdrażał powyższe dyrektywy, dostarczał właściwym służbom kontrolnym narzędzia i informacje niezbędne do prowadzenia kontroli. Wśród nich znajdowały się dwa typy dokumentów:

- klasyczne okólniki służące interpretacji tekstów prawnych, w większości powstałe na podstawie zapytań różnych służb i przedsiębiorstw,
- prawniczy przewodnik na temat wprowadzenia zgodności maszyn i innego sprzętu roboczego oraz fiszki wspomagające kontrolę, tzw. memento kontroli w zakresie zintegrowanej prewencji i projektowania miejsc pracy.

Poza tym, na podstawie danych pochodzących od służb kontrolnych, regularnie sporządzono bilanse z wprowadzania zgodności maszyn.

Zgodnie z zasadą, że akty prawne są niezbędne, lecz niewystarczające do zmiany praktyki w danej dziedzinie, duży nacisk położono na zastosowanie środków wspomagających.

Corocznie, francuskie Ministerstwo Pracy proponuje podległym sobie instytucjom cykl działań poświęcony praktycznemu wdrażaniu nowych przepisów. Działania te często rozciągają się na wiele lat. Im ważniejsze są zmiany do wprowadzenia i im bardziej polegają one na zmianie praktyki i mentalności, tym dłuższy jest okres stosowania środków wspomagających.

Od 1993 r. takim priorytetowym działaniem objęte były miejsca pracy, w 1994 i 1995 r. – ręczne przemieszczanie ładunków, a w latach 1996-1998 – wprowadzanie zgodności maszyn i innego sprzętu roboczego z Dyrektywą 89/655/EWG i 95/63/WE. Obecnie, tematem wiodącym na szczeblu krajowym jest ocena ryzyka. Poprzednio, przez kilka lat był to temat uznawany za priorytetowy na szczeblu regionalnym.

Transpozycja każdej z dyrektyw była przedmiotem kampanii informacyjnej. Bez względu na ewolucje uregulowań prawnych wynikających z transpozycji, pojawienie się aktu prawnego jest zawsze dobrą okazją do uwrażliwienia służb prewencji i pracodawców na konieczność zapobiegania ryzyku zawodowemu.

W ramach wspólnej transpozycji dyrektyw o miejscach pracy i znakach bezpieczeństwa zorganizowano 100 posiedzeń (forum) i 73 spotkania okrągłego stołu. Rozdano 8000 ulotek i 15 000 broszur na temat projektowania miejsc pracy. Projektanci otrzymali audiowizualne moduły pedagogiczne, a Krajowa Kasa Chorych (CNAM) udzieliła swego wsparcia finansowego dla tego projektu.

Jeśli chodzi o problem zgodności maszyn, to administracje lokalne oraz służby i instytucje do spraw prewencji zorganizowały na ten temat wiele spotkań. W akcję tę włączyły się również organizacje branżowe. Pokrywały one koszty pracy wyspecjalizowanych techników świadczących usługi w tej sprawie na rzecz małych przed-

siębiorstw. Natomiast rzemieślnicy mogli np. skorzystać ze specjalnych pożyczek udostępnionych przez odpowiednie Ministerstwo. Natomiast, co do ręcznego przemieszczania ładunków, to dziedziną tą była tematem wiodącym kilkuset posiedzeń, w których uczestniczyło wiele tysięcy osób.

Wprowadzeniu nowych przepisów zawsze towarzyszy przygotowanie odpowiedniej dokumentacji technicznej. W tym celu opracowano:

- przewodnik na temat oceny ryzyka w nakładzie 60 tys. egzemplarzy,
- przewodnik na temat zapobiegania ryzyku zawodowemu: „Kto co robi?”,
- przewodnik opracowany przez Krajowy Instytut Badań i Bezpieczeństwa (INRS): „Dostosowywanie maszyn i innego sprzętu roboczego do wymagań dyrektywy 89/655/EWG”,
- przewodnik na temat projektowania miejsc pracy także opracowany przez INRS.

Również organizacje branżowe opracowały przewodniki dotyczące dostosowywania maszyn do wymagań dyrektywy. Przewodniki te były zatwierdzane przez administrację centralną i rozpowszechniane głównie w małych przedsiębiorstwach w celu ułatwienia im dostosowania się do powyższych wymagań. Wydano też przewodnik dotyczący wyłączenie pras do metalu ze względu na ich specyfikę i szerokie zastosowanie (około 80 000 w ponad 7000 przedsiębiorstwach).

Praktyczne wdrożenie dyrektywy ramowej wykazało, że działania podejmowane w zakresie ochrony zdrowia i warunków pracy muszą być prowadzone wspólnie przez wszystkie zainteresowane strony – i to zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Skuteczne może okazać się tylko współdziałanie Państwa, pracodawców, pracowników i ich przedstawicieli, lekarzy medycyny pracy, ekspertów Krajowej i Regionalnych Kas Chorych (CNAM/CRAM), sieci Państwowej i Regionalnej Agencji ds. Poprawy Warunków Pracy (ANACT/ARACT), Urzędu ds. Zapobiegania Ryzyku w Budownictwie (OPPBT) itd.

Jeśli chodzi o ocenę ryzyka, dokonywaną a priori, również konieczna jest koordynacja podejmowanych działań tak, aby nie wykluczały się one nawzajem, by ich kolejność była właściwa, a realizacja – dynamiczna i skuteczna. Na przykład, właściwym organem wdrażającym dyrektywę ramową było i jest Ministerstwo Pracy (obecnie Zatrudnienia i Solidarności) wraz ze swymi agendami. Są to Państwowa Agencja ds. Poprawy Warunków Pracy (ANACT), Urząd ds. Zapobiegania Ryzyku w Budownictwie (OPPBT), Zakład Ubezpieczeń Społecznych wraz ze swymi instytucjami ds. prewencji, czyli INRS i Regionalnymi Kasami Chorych (CRAM). Dotyczy to również Ministerstwa Rolnictwa, Transportu, Spraw Wewnętrznych i Instytucji Publicznych (w zakresie państwowych i terytorialnych instytucji publicznych).

W rozpowszechnianiu zasad dyrektywy ramowej dużą rolę odegrali też partnerzy społeczni. Ich reprezentacje krajowe, regionalne, lokalne i zawodowe organizowały w tym celu seminaria, spotkania i szkolenia dla członków komitetów higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (CHSCT), pracowników – członków organizacji związkowych i lokalnych przedstawicieli pracodawców – członków organizacji branżowych. Lokalni przedstawiciele pracodawców gwarantowali bezpośredni przekaz tych zasad w swoich przedsiębiorstwach i wśród swoich pracowników.

W celu wdrażania dyrektyw dotyczących miejsc pracy i znaków bezpieczeństwa, Ministerstwo Pracy prowadziło równoległe z Krajową Kasą Chorych (CNAM) priorytetową akcję skierowaną do architektów i biur projektowanych oraz przedsiębiorstw.

Natomiast podczas wdrażania dyrektywy dotyczącej maszyn i innego sprzętu roboczego, bardzo aktywne okazały się nie tylko organizacje branżowe, ale również partnerzy społeczni, INRS oraz PPBT.

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