

Snalaženje u
**politici zaštite
na radu
Europske Unije**
Vodič za sindikate

Lone Jacobsen

LO, Danska konfederacija sindikata

Viktor Kempa,

ETUI, Odjel HESA

Laurent Vogel

ETUI, Odjel HESA

Sadržaj

Predgovor	4
Uvod	6
1. Europska Unija: kako funkcionira na području zaštite na radu	9
Trenutno stanje zaštite na radu na temelju istraživanja i statistike	9
Institucije, organi i akteri	11
Opće institucije EU	12
Posebni organi EU za zaštitu na radu	12
Kako utjecati na postupke odlučivanja u EU?	18
2. Temelji propisa EU na području zaštite na radu	22
Instrumenti Europske Unije za pravno uređenje zaštite na radu	22
Uloga predsjedništva	25
Zakonodavstvo u EU	26
Europski socijalni dijalog u zaštiti na radu	30
Od direktive EU do nacionalnih propisa	33
Gdje sindikalni pokret ima utjecaja?	33
3. Temeljna načela prava Zajednice o zaštiti na radu	37
Okvirna direktiva iz 1989. godine: mjerilo	37
Pojedinačne direktive o zaštiti na radu	38
Dva kruga sustava prevencije	38
Sudjelovanje radnika u odlučivanju	40
Preventivne službe	43
Obveze poslodavca na području zaštite na radu	45
„Učinak flastera za rane”	46
Prevenција diktirana drugim općim ciljevima poslovnog upravljanja	47

Ograničenja koja treba prevladati	47
Ključne interakcije koje nisu uvijek ostvarive	48
4. Osnovne značajke europske sindikalne strategije na području zaštite na radu	49
Duboki korijeni sindikalne angažiranosti	49
Organiziranje na radnome mjestu: početak svake sindikalne aktivnosti glede zaštite na radu	50
Kako sa reforme od vrha prema dnu prijeći na obnovu inicijative radnika?	51
Dvije dimenzije sindikalnih strategija prevencije: unutarnja i vanjska	52
Tri komplementarna područja djelovanja: nacionalno, europsko i međunarodno	54
5. Buduća politika Zajednice i „nova strategija” Komisije	55
Strategija Zajednice za razdoblje od 2002. do 2006. godine	57
Trenutno se sve vrti oko tržišnih pravila	59
Prema novoj strategiji za razdoblje od 2007. do 2012. godine	61
Zaključak: suradnja u sklopu nezavisne sindikalne strategije	62
Dodatci	64
Dodatak 1 Savjetodavni odbor: poslovnik	64
Dodatak 2 Agencija iz Bilbaoa: strukture i procedure	67
Dodatak 3 Neke organizacije na europskoj razini	69
Dodatak 4 Europski ugovori	70
Dodatak 5 Internetske adrese organizacija	71

Predgovor

Promicanje zaštite na radu¹ jedan je od najvećih izazova pred europskim sindikalnim pokretom. Potreba za prekograničnim očuvanjem te zaštitom zdravlja i sigurnosti radnika raste usporedo s međunarodnom trgovinom, globalizacijom i proširenjem EU, koja je dobila deset novih država članica u svibnju 2004. godine. Sve to naglašava važnost zajedničkoga prekograničnoga rada sindikata kako bi se razradila zajednička strategija za EU.

Proces izgradnje jedinstvenoga tržišta jasno je pokazao kako europska suradnja treba uključiti pravila kojima se štite radnici i javnost. Ugovor je tako potvrdio kako bi jedinstveno tržište trebalo imati socijalnu politiku. Socijalna dimenzija trebala bi uključivati i politike tržišta rada te socijalne politike. Zaštita na radu i ravnopravnost spolova bili su među prvim područjima politike koje je EU odlučila uskladiti s ostalim područjima kao što su zapošljavanje, obrazovanje, pravo radnika na obavješćivanje i savjetovanje te, kasnije, s ostalim radničkim pravima.

Korak po korak, različite revizije Ugovora o EU (Jedinstveni akt iz 1986., Ugovor iz Maastrichta iz 1992. i Ugovor iz Amsterdama iz 1997. godine) inkorporirale su većinu područja tržišta rada. EU se obvezala na razvijanje zajedničkih socijalnih politika.

Inicijative za sprječavanje socijalnoga dampinga također su igrale značajnu ulogu u razvoju pravila EU o zaštiti na radu u proteklih 20 godina. Kako EU sve više usklađuje svoju politiku o zaštiti na radu, cilj je bio izbjeći slabljenje zakona o zaštiti na radu pojedinačnih država članica. Drugi je cilj bio da se države članice obvežu pomagati u razvoju niza načela koja će radnicima u svim državama članicama EU osigurati jednaka prava i pogodnosti zaštite na radu.

Pravno uređenje je ključni instrument za sprječavanje poduzeća u zlouporabi svoje radne snage zbog preseljavanja proizvodnje u područja u kojima je zaštita na radu najmanja. Uloga i utjecaj sindikalnoga pokreta od ključne su važnosti kako bi se osiguralo da radnici imaju svoj glas na svim

¹ Eng. *health and safety at work* u doslovnom prijevodu znači zdravlje i sigurnost na radu, no u hrvatskoj pravnoj i stručnoj terminologiji uobičajen je termin zaštita na radu, pa će stoga taj termin biti i korišten u daljnjem tekstu. (op. prev. D.Š.)

razinama na radnome mjestu. Nijedna druga zajednica na svijetu nije odmakla toliko daleko u razvoju obvezujućih i učinkovitih propisa na području zaštite na radu.

Neki političari i vlade u Europi ustraju u vrlo snažnoj agendi deregulacije. Deregulacija se često predstavlja kao neutralno i tehničko pitanje, opisuje se kao „bolja regulacija” ili „pojednostavljenije regulacije”. No to je trend s vrlo ozbiljnim posljedicama, koji umanjuje važnost preventivnih zahtjeva. Posljedica može biti smrt, invaliditet ili tzv. *burnout*, tj. potpuna istrošenost radnika. Mi u sindikalnome pokretu vjerujemo u potrebu većega broja sporazuma između poslodavaca i radnika, kako javne vlasti moraju prihvatiti veću odgovornost, te u jačanje temeljnih pravila za jednaku zaštitu predviđenu zajedničkim zakonodavstvom.

Sindikati ne bi smjeli samo zahtijevati koherentni prijenos direktiva Zajednice, već bi trebali djelovati proaktivno radi stvaranja povoljnijeg odnosa snaga kroz akcije na velikom broju područja. Akcija „na vrhu” u tijelima kao što je Luksemburški savjetodavni odbor može biti učinkovita jedino ako je prati sustavna transnacionalna sindikalna suradnja na drugim razinama. Bilo bi pogrešno na Europsku Uniju gledati kao na otok odsječen od ostatka svijeta. Aktivna suradnja i solidarnost među sindikatima različitih zemalja također su značajni na svjetskoj razini, kako bi se spriječilo poslodavce da iskorištavaju velike razlike između zemalja radi provođenja socijalnoga dampinga.

Marc Sapir²,

direktor Odjela za zaštitu na radu, ETUI³

² U vrijeme izdavanja Vodiča u originalu, direktor Odjela za zaštitu na radu Europskog sindikalnog instituta bio je Marc Sapir. Sada tu funkciju obavlja Laurent Vogel. (op. prev. D.Š.)

³ ETUI – Europski sindikalni institut. Ranije znan kao ETUI-REHS, kratica za *European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety* (Europski sindikalni institut za istraživanje, obrazovanje i zaštitu na radu). (op. prev. D.Š.)

Uvod

Ovaj priručnik namijenjen je predstavnicima radnika koji se bave zaštitom na radu (ZNR) na nacionalnoj i europskoj razini. Pokušava omogućiti bolje razumijevanje okolnosti, procedura i mogućnosti utjecaja na politiku zaštite na radu u Europskoj Uniji (EU) kako bi radnici bili bolje osposobljeni za rasprave o sindikalnoj politici. To je za njih od ključnoga značaja.

Cilj je ovoga priručnika predstaviti i dati pregled institucija i procedura Europske Unije uključenih u uređenje pitanja zaštite na radu, kao i uloge sindikata u odnosu na to. Pokriva širok raspon tema te se može koristiti kao referentna publikacija. Ovisno o vlastitim interesima, kao i o predznanju o određenom pitanju, čitatelji se mogu odlučiti saznati više o strukturi i organizaciji EU, načinima na koje sindikati mogu vršiti utjecaj, ili pak o specifičnim nacionalnim primjerima, uključivši provedbu zakonodavstva.

Propisi Europske Unije o zaštiti na radu proizlaze iz Ugovora o EU i direktiva koje su izrađene na temelju Ugovora. Osim njih, postoje i tehnički standardi, preporuke, smjernice, priopćenja i sl. Ovaj se priručnik usredotočuje na najznačajnije te ilustrira njihovu važnost u odnosu na propise zaštite na radu u EU.

Osim pregovaranja i usvajanja direktiva, EU koristi brojne druge alate za oblikovanje programa politike zaštite na radu. Priručnik se također usredotočuje na nekoliko ključnih aspekata socijalne dimenzije kako bi se oslikali različiti alati i njihova važnost za zaštitu na radu. Najvažnije je zapamtiti da je informacija koja dolazi iz Europske komisije o socijalnoj dimenziji jednako važna kao i prijedlozi novih direktiva, jer predstavlja poziv državama članicama i njihovim građanima da sudjeluju u diskusiji o izradi socijalne agende EU.

Sindikalni pokret uključen je u veliki broj područja koja su vezana uz formalne postupke odlučivanja u EU. Kad je riječ o zaštiti na radu, tu govorimo o trilateralnoj, trostranoj suradnji u savjetodavnom odboru EU o zaštiti na radu odbora Agencije iz Bilbaoa, o socijalnome dijalogu s poslodavcima na europskoj razini, suradnji sa članovima Europskoga parlamenta te

odbora Europskoga parlamenta, kao i Europskoga gospodarskoga i socijalnog odbora (EESC). Suradnja s Europskom konfederacijom sindikata⁴ (ETUC) posebno je važna zbog uloga ETUC-a u većini aktivnosti EU koje se obrađuju u ovome priručniku.

Veze između političkih sustava pojedinih država članica i EU pružaju različite mogućnosti za uključenost na nacionalnoj razini u izradu europskih propisa zaštite na radu. Istodobno, EU utječe na nacionalne propise zaštite na radu kroz nove direktive koje se moraju prenijeti u domaće zakonodavstvo. Europske smjernice moraju biti provedene u pojedinim državama, a poštivanje propisa zaštite na radu EU nadzire se na radnome mjestu. To je područje gdje se u praksi provodi suradnja u vezi s propisima EU na području zaštite na radu. Za sindikate u državama članicama EU, europski propisi zaštite na radu znače osiguravanje izrade učinkovitih i naprednih pravila zaštite na radu, ali i poštivanje važećeg zakonodavstva od strane poslodavaca.

Ovaj priručnik sadrži reference na razne primjere specifične za pojedine zemlje, statističke podatke, istraživanja i prijedloge za daljnje informacije, kao i obuhvatnu listu dodataka koji pomažu boljem razumijevanju sadržaja.

Priručnik koji je pred vama rezultat je nadahnute prekogranične suradnje. Prvi nacrt priručnika raspravljen je na stratezijskom seminaru o ZNR-u održanome u Poljskoj u listopadu 2004. godine; bio je to povijesni sastanak i prvo okupljanje nakon proširenja EU svih članica kako bi se raspravljalo o zaštiti na radu. Dugujemo duboku zahvalnost za sve uzbudljive i izazovne stavove, dobre savjete i konkretne primjere koje su razmjenjivali predstavnici država članica na tom sastanku. Dali smo sve od sebe kako bismo na najbolji mogući način ugradili te njihove informacije u završni proizvod.

⁴ Vidi: www.etuc.org.

Izvori informacija Odjela HESA *

Mogu se koristiti drugi izvori informacija za daljnje proučavanje pitanja kojima se bavi ovaj priručnik. Izvori informacija Odjela za zaštitu na radu ETUI-a (raniji naziv: Europski sindikalni tehnički ured, TUTB) mogu se koristiti za sustavno praćenje situacije na području zaštite na radu u Europskoj Uniji.

Linkovi na korisne izvore informacija:

- Internetska stranica HESA-e: <http://hesa.etui.org>
- HESAmail mjesečni brifing na engleskom i francuskom: <http://hesa.etui-rehs.org> > Hesamail
- Bilten HESA-e: <http://hesa.etui-rehs.org> > Newsletter
- Izdanja HESA-e: <http://hesa.etui-rehs.org> > Publications
- Labourline, on-line katalog ETUI-a Documentation Centre: www.labourline.org

* HESA je skraćenica za HEalth and SAFety - zaštita i zdravlje, tj. zaštita na radu.

Glavne kratice korištene u ovom priručniku:

COR	Committee of the Regions (Odbor regija)
ECJ	European Court of Justice (Europski sud pravde)
EESC	European Economic and Social Committee (Europski gospodarski i socijalni odbor)
EP	European Parliament (Europski parlament)
ETUC	European Trade Union Confederation (Europska konfederacija sindikata)
ETUI	European Trade Union Institute (Europski sindikalni institut)
ETUI-REHS	European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (Europski sindikalni institut za istraživanje, obrazovanje i zaštitu na radu)
EU	European Union (Europska Unija)
HESA	Health and Safety Department of ETUI (Odjel zaštite na radu ETUI-a)
ILO	International Labour Organization (Međunarodna organizacija rada/MOR)
MEP	Member of European Parliament (članovi Europskoga parlamenta)
MSD	Musculoskeletal Disorders (mišićno-koštani poremećaji)
OSH	Occupational Safety and Health (zaštita na radu)
REACH	Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals (Registracija, procjena i autorizacija kemikalija)
TUTB	European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety (Europski sindikalni tehnički ured za zaštitu na radu)
UNICE	Union of Industries of the European Community (Savez industrijskih i poslodavačkih konfederacija Europe)
WHO	World Health Organization (Svjetska zdravstvena organizacija)
ZNR	Zaštita na radu

1. Europska Unija

Kako funkcionira na području zaštite na radu

Trenutno stanje zaštite na radu na temelju istraživanja i statistike

Nedostatak usporedivih podataka o zaštiti na radu (ZNR) na europskoj razini i dalje je razlog za zabrinutost. Činjenica je da su najnovija europska istraživanja Dublinske zaklade⁵ o uvjetima rada (ESWC) temeljena na intervjuima s reprezentativnim uzorkom radnika jedina opća studija provedena u 28 europskih država⁶. Ostale statističke podatke osigurava Eurostat⁷, preko Europske statistike o nesrećama na radu (ESAW), ili Europske statistike o profesionalnim bolestima (EODS). Rezultati tih europskih agencija ukratko su opisani u donjem dijelu kako bi se dao osnovni prikaz konteksta i trendova na tome području. Usprkos nekim ohrabrujućim rezultatima, posebno kad je riječ o podacima o nesrećama, zdravstveni problemi i sve teže zdravstveno stanje i dalje prevladavaju među radničkom populacijom Europe.

Istraživanje koje je provela Dublinska zaklada 2000. godine daje pregled stanja uvjeta rada u EU, naglašavajući trendove i utvrđujući glavne probleme i izazove na radnome mjestu. Dublinska je zaklada navela kako je izloženost fizičkim opasnostima na radnome mjestu, uz intenzifikaciju rada i fleksibilne prakse zapošljavanja, i dalje glavni uzročnik zdravstvenih problema radnika u Europskoj Uniji. U 2000. godini, 83 posto radne populacije EU, koja broji 159 milijuna, bili su zaposlenici, a 17 posto samozaposlene osobe. Ukupno 21.500 radnika iz svih država članica, i zaposleni i samozaposleni, ispitani su o uvjetima rada. Istraživanje je pokazalo kako u desetogodišnjem razdoblju, od prvog istraživanja uvjeta rada, nije zabilježen nikakav značajniji napredak na području čimbenika rizika i općih uvjeta na radnome mjestu.

Dublinska zaklada je 2001. godine provela istraživanje o uvjetima rada u deset država koje su se pripremale za članstvo u EU, te u dvije države koje su podnijele zahtjev za članstvo: Bugarskoj, Cipru, Češkoj, Estoniji, Mađarskoj, Latviji, Litvi, Malti, Poljskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj i Sloveniji. Istraživanje je 2002. godine prošireno i na Tursku. To istraživanje, temeljeno na upitnicima, identično je ostalim istraživanjima o uvjetima rada koja su provedena u državama članicama EU, kako bi se omogućile usporedbe između dviju skupina zemalja. Istraživanje se fokusiralo na velik broj pitanja vezanih za kvalitetu rada i zaposlenja, kao što su: fizički čimbenici rizika, modeli radnog vremena, obilježja organizacije rada, društveni odnosi i zdravstveni problemi vezani uz rad.

⁵ Vidi: www.eurofound.ie.

⁶ 15 država članica EU u 2000., 13 novih pristupnih država i država kandidatkinja u 2001.-2002. godini.

⁷ Vidi: <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

Glavni rezultati istraživanja Dublinske zaklade iz 2000. godine

- Najčešći zdravstveni problemi vezani uz rad:
 - Bol u križima (prijavilo 33 posto ispitanika)
 - Stres (28 posto)
 - Bolovi u mišićima vrata i ramena (23 posto)
 - Opći umor (23 posto).
- Izravna veza između lošeg zdravlja i teških uvjeta rada, što proizlazi prije svega iz visoke razine intenziteta rada i repetitivnog rada tj. rada koji se ponavlja.
- Izloženost fizičkim čimbenicima rizika kao što su buka, vibracije, opasne tvari, toplina i hladnoća te rad u neugodnom položaju, na primjer, prilikom nošenja teških tereta.
- Sve intenzivniji rad: više od 50 posto radnika je pod pritiskom ili rade uz kratke rokove najmanje 25 posto svog radnog vremena.
- Tek mali napredak glede autonomije rada: samo jedna trećina radnika kaže da imaju malu ili nikakvu kontrolu nad svojim radom, dok samo tri od pet radnika može odlučiti kada uzeti odmor.
- Promjenjiva priroda posla, koja je više pod utjecajem zahtjeva stranaka nego ciljeva proizvodnje.
- Broj osoba koje rade s računalima porastao je sa 39 posto 1995. godine na 41 posto 2000. godine.
- Fleksibilnost je raširena u svim oblicima rada, npr. u radnom vremenu (neprekidno i skraćeno radno vrijeme); organizaciji rada (više vještina, timski rad i ovlašćivanje) i radnom statusu (18 posto svih zaposlenih radi bez stalnog ugovora).
- Veća izloženost čimbenicima rizika privremenih radnika nego stalnih zaposlenika.
- Rodna segregacija i rodna diskriminacija i dalje su uobičajeni.
- Nasilje, uznemiravanje i zastrašivanje ozbiljni su problemi. Između 4 posto i 15 posto radnika u različitim zemljama prijavili su da su bili žrtve zastrašivanja.

Glavni rezultati istraživanja Dublinske zaklade iz 2001. godine

- Viši udio radnika u tim zemljama zaposlen je u poljoprivredi a niži u sektoru usluga.
- Viši udio samozaposlenih radnika u tim zemljama (22 posto u usporedbi sa 17 posto u EU). Međutim, postoje velike razlike u različitim tipovima radnog statusa.
- Niži udio radnika pripada u skupinu više kvalificiranih poslova: 31 posto u usporedbi s 35 posto u EU.
- Rodna segregacija u tim zemljama je manje dominantna te je prisutan viši udio radnica: 46 posto u usporedbi sa 42 posto u EU.
- Viša izloženost fizičkim čimbenicima rizika, kao što su buka, vibracije te neudobni i bolni položaji.
- Manja usmjerenost na stranku i manje oslanjanje na računalnu tehnologiju nego u EU.
- Organizacija rada nije toliko podređena zahtjevima stranke. Manje decentralizirane strukture i strukture s većom hijerarhijom.
- Manje radnika dobiva osposobljavanje, a rad ne pruža puno mogućnosti za učenje.
- Radnici dobivaju više potpore od kolega. Nadalje, radni su zahtjevi veći a samostalnost manja.
- Veća je dominacija smjenskoga rada i rada noću, a ti oblici predstavljaju tzv. „nedruštveno” radno vrijeme. Manje su rodne diferencijacije. Radnice zaposlene na skraćeno radno vrijeme manje su učestale nego u EU.
- Dvostruko opterećenje poslom, kombiniranje plaćenog rada s neplaćenim radom kod kuće/skrbi. Veća uravnoteženost među spolovima, ali nema ravnomjerne podjele.
- Više radnika se osjeća ugroženima zbog posla (40 posto u odnosu na 27 posto u EU).
- Zdravstveni problemi vezani uz rad, posebno opći umor i mišićno-koštani poremećaji, prisutni su u većoj mjeri.

Izvješće Komisije o provedbi iz 2004. godine⁸ navodi procjene na temelju podataka Eurostata za 2000. Izvješće naglašava kako je broj nesreća na 100.000 radnika, koje rezultiraju odsutnošću s posla duljom od tri dana, pao s 4.539 nesreća 1994. godine na 4.016 nesreća 2000. godine. Pad zabilježen kod ovoga pokazatelja odražava poboljšanje zaštite na radu u navedenom razdoblju. No, u smislu apsolutnih podataka, gotovo 5.200 radnika i dalje smrtno stradava u nesrećama vezanima uz rad svake godine. Ukupno, i dalje se događa 4,8 milijuna nesreća godišnje. To također znači da dvije trećine nesreća dovode do izostanaka s posla u trajanju duljem od tri radna dana. Gotovo 14 posto radnika pretrpjelo je više od jedne nesreće godišnje.

U Europskoj Uniji 2000. godine izgubljeno je ukupno 158 milijuna radnih dana, što je u prosjeku oko 20 dana po nesreći. Činjenica da se 7 posto onih koji su nastradali u nesrećama ne mogu vratiti na isto radno mjesto te da 4 posto moraju raditi skraćeno radno vrijeme, ili više uopće ne mogu raditi, velika je prepreka ostvarenju lisabonskog cilja pune zaposlenosti. Gotovo 300.000 radnika ima različiti stupanj stalnog invaliditeta koji je posljedica nesreće ili bolesti vezane uz rad svake godine, a 15.000 radnika u potpunosti je isključeno s tržišta rada.

Oko 350.000 radnika je zbog nesreće moralo promijeniti posao. Procjenjuje se da ukupni trošak za gospodarstvo iznosi između 2,6 i 3,8 posto BNP-a. Ti podaci pokazuju visoke ekonomske troškove neimanja odgovarajuće socijalne politike. S druge strane, procjenjuje se kako je ukupno smanjenje nesreća vezanih uz rad od stupanja na snagu zakonodavstva EU proizvelo ekonomsku dobit u obliku uštede oko 25 milijuna radnih dana.

Analiza dostupnih informacija osigurava temelj za razradu daljnjih akcija sindikata. No da bismo saznali više o postojećim situacijama, potrebna su dodatna istraživanja o oblicima zaštite na radu. Ta bi istraživanja trebala uključiti podatke o pitanjima kao što su obavješćivanje, savjetovanje i sudjelovanje radnika te o procedurama kojima predstavnici radnika koriste svoja zakonska prava.

⁸ Komisija Europskih zajednica, COM(2004) 62 final, Priopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o praktičnoj provedbi odredaba direktiva zaštite na radu 89/391 (Okvirna), 89/654 (Radna mjesta), 89/655 (Radna oprema), 89/656 (Osobna zaštitna oprema), 90/269 (Manualno rukovanje teretom) i 90/270 (Oprema sa zaslonom), Bruxelles, 5. veljače 2004.

⁹ Vidi: www.europa.eu.int/eur-lex. Alat za pretraživanje svih usvojenih pravnih instrumenata. Dostupan je i tekst pojedine direktive. Korisno je znati broj i godinu donošenja direktive.

Institucije, organi i akteri

Različite europske institucije, agencije i organi izravno utječu na izradu politike, zakonodavstva⁹ i provedbe zakona EU na području zaštite na radu. Glavne zadaće tih institucija trebale bi biti provedba, jačanje i očuvanje visokih standarda zaštite na radu diljem Europske Unije. Sindikati očekuju punu potporu tih institucija u socijalnom dijalogu i tripartitnoj suradnji na europskoj i nacionalnoj razini. Poboljšanja na području zaštite na radu moguće je postići jedino kroz rasprave između socijalnih partnera i vlade. Te su rasprave prijeko potrebne ako želimo demokratske procedure izrade i provedbe politika na područjima kao što su zakonodavstvo ZNR, promicanje i obavješćivanje ili istraživanje. Trenutno situacija nije uvijek takva. Nezaobilazna je činjenica da neki akcijski planovi nemaju odlučne ciljeve ili rokove, a neki dijelovi europskoga zakonodavstva nisu dovoljno određeni.

Opće institucije EU

Prvi cilj Europske Unije je bilo ostvarivanje područja bez rata i izgradnja zajedničkog tržišta. Kasnije, s razvojem projekta i snažnijim zahtjevima sindikata za većom socijalnom dimenzijom Europe, oblici vezani uz za- pošljavanje postali su sastavnim dijelom europskih politika. Taj je cilj uključen u europske Ugovore, koji se smatraju primarnim europskim zakonodavstvom. Obuhvaća temeljna načela integracija te je temelj za posebne politike EU.

Primarno zakonodavstvo EU također se bavi strukturama, područjima nadležnosti i procedurama odlučivanja europskih institucija. Europski su ugovori ti koji institucijama EU daju ovlast za donošenje europskoga se- kundarnoga zakonodavstva u obliku uredbi, direktiva, odluka, preporuka i mišljenja.

Glavne europske institucije

- **Europska komisija** (<http://europa.eu.int>): promiče integracije; izvršni je organ EU i ima isključivo pravo predlaganja novoga zakonodavstva.
- **Europski parlament** (www.europarl.eu.int): izravno izabrani demokratski predstavnik opće javnosti, Europski parlament ima pravo sudjelovanja u obli- kovanju i usvajanju zakonodavstva EU.
- **Vijeće Europske Unije** (<http://ue.eu.int>) ili **Vijeće ministara** igra temeljnu ulogu u zakonodavnom procesu i utvrđuje političke prioritete EU. Ono predstavlja vlade država članica.
- **Europsko vijeće** ili **Europski samit** glavno je poli- tičko tijelo EU; sastoji se od predsjednika država i vlada država članica.
- **Europski gospodarski i socijalni odbor** (www.esc.eu.int) savjetodavni je organ Komisije, a sastoji se od skupina poslodavaca, radnika i različitih interesa.
- **Odbor regija** (www.cor.eu.int) savjetodavni je or- gan Komisije, koji osigurava lokalne i regionalne veze i uključuje ih u razvoj i provedbu politika EU.
- **Europski pravobranitelj** (www.euro-ombudsman.eu.int) istražuje žalbe pojedinaca i poduzeća u vezi s aktivnostima institucija i organa EU.
- **Sud pravde** (<http://curia.eu.int>) osigurava sudska jamstva koja su nužna kako bi se osiguralo pošti- vanje zakona u tumačenju i primjeni Ugovora i, općenito u svim aktivnostima Zajednice.
- **Revizorski sud** (www.eca.eu.int) provjerava je li potrošnja EU u skladu s proračunskim propisima i uredbama te usmjerava li se u svrhe za koje je i namijenjena.
- **Europski sustav središnjih banaka i Europska središnja banka** (www.ecb.int) definira i provodi monetarnu politiku Zajednice.
- **Europska investicijska banka** (www.eib.org) osi- gurava dugoročne zajmove za kapitalne investici- je, promičući uravnoteženi gospodarski razvoj i integraciju Unije.

Posebni organi EU za zaštitu na radu

U ovome dijelu opisuju se tri glavna organa u EU za zaštitu na radu: Sa- vjetodavni odbor za zaštitu na radu sa sjedištem u Luksemburgu, Europ- ska agencija za zaštitu na radu sa sjedištem u Bilbaou te Europska zaklada za unapređenje uvjeta života i rada sa sjedištem u Dublinu. U daljnjem tekstu za njih ćemo koristiti nazive Savjetodavni odbor, Agencija iz Bilba- oa i Dublinska zaklada.

- **Savjetodavni odbor za zaštitu na radu u Luksemburgu**

Savjetodavni odbor osnovan je Odlukom Vijeća 1974. godine¹⁰. Pomaže Komisiji u pripremi, provedbi i evaluaciji aktivnosti na području zaštite

¹⁰ Odluka od 22. srpnja 2003. godine (2003./C 218/01.). Ova Odluka ukinula je prethodne odluke o Odboru, npr: 74/325/EEZ i 74/326/EEZ.

na radu u javnom i privatnom sektoru gospodarstva. Ključne aktivnosti Odbora su sljedeće:

- Razmjena stajališta i iskustava o postojećim ili planiranim propisima na temelju dostupnih informacija.
- Pomoć u izradi zajedničkoga pristupa problemima na područjima zaštite na radu i utvrđivanju prioriteta Zajednice, kao i nužnih mjera za njihovo provođenje.
- Skretanje pozornosti Komisije na područja u kojima postoji očita potreba za novim znanjem i za odgovarajućim mjerama osposobljavanja i istraživanja.
- U sklopu akcijskih programa Zajednice, definiranje:
 - kriterija i ciljeva za sprječavanje nesreća na radu i opasnosti za zdravlje unutar poduzeća;
 - metoda koje poduzećima i njihovim radnicima omogućavaju evaluaciju i poboljšanje razine zaštite.
- Uz Europsku agenciju za zaštitu na radu, doprinos stalnom obavješćivanju nacionalne administracije, organizacija sindikata i poslodavaca o mjerama Zajednice kako bi se olakšala suradnja i potaknule inicijative radi razmjene iskustava i uspostave kodeksa postupanja.

Opseg savjetovanja

Savjeti, tj. stručna mišljenja Savjetodavnog odbora daju se u vezi s brojnim inicijativama Komisije, te u svakom slučaju kada Komisija izradi novu direktivu ili revidira postojeću. Primjerice, traženo je mišljenje Odbora u pripremi Okvirne direktive o zaštiti na radu (89/391/EEZ) i svih sljedećih direktiva o zaštiti na radu.

- Davanje mišljenja o nacrtima inicijativa Zajednice koje utječu na zaštitu na radu.
- Davanje mišljenja o godišnjem programu i rotirajućem četverogodišnjem programu Europske agencije za zaštitu na radu.

Kako bi izvršio navedene zadatke, Odbor surađuje s drugim odborima koji imaju odgovornosti za zaštitu na radu, uključivši Odbor viših inspektora rada (*Senior Labour Inspectors Committee/SLIC*) i Znanstveni odbor za granične vrijednosti profesionalne izloženosti kemijskim tvarima (*Scientific Committee for Occupational Exposure Limits to Chemical Agents /OELs*), uglavnom putem razmjene informacija.

Što sindikati očekuju od Luksemburškog savjetodavnog odbora?

Luksemburški savjetodavni odbor može imati važnu ulogu jer okuplja predstavnike vlada, sindikata i poslodavaca koji imaju izravno iskustvo u pitanjima zaštite na radu u svojim državama. On bi trebao omogućiti točno određivanje područja na kojima je potrebna akcija Zajednice te nastavak aktivnosti na provedbi politika Zajednice u različitim zemljama.

U nekim slučajevima, Luksemburški savjetodavni odbor bio je u mogućnosti dati neprocjenjiv doprinos koji

je unaprijedio prvotne prijedloge Europske komisije. Na primjer, izradio je europsku smjernicu za procjenu rizika koja je pojasnila željeni cilj Okvirne direktive.

U drugim slučajevima doprinos Odbora bio je ograničen na blokiranje akcija poslodavaca i nekih država. Vjerodostojnost Odbora tako očito ovisi o njegovoj sposobnosti da ostvari stvarna poboljšanja prijedloga Komisije te o njegovoj predanosti nadzoru i ocjenjivanju praktične primjene politike zaštite na radu Zajednice.

Odbor se sastoji od tri punopravna člana iz svake države članice – po jedan predstavnik nacionalne vlade, organizacije sindikata i poslodavaca. Moguće je imenovati dva člana zamjenika za svakoga punopravnoga člana. Član zamjenik

Ad hoc odbori

Savjetodavni odbor imenuje *ad hoc* odbore sa specifičnim mandatom davanja pisanih mišljenja o prijedlozima podnesenih inicijativa. Mišljenja se savstavljaju kroz pregovore između tri strane u *ad hoc* odboru, a usvajaju se na redovnom sastanku Savjetodavnog odbora. Redovni sastanci održavaju se u Luksemburgu gdje je sjedište Tajništva Komisije za zaštitu na radu. Komisija odlučuje u kojoj će mjeri slijediti savjet odbora.

prisustvuje sastancima Odbora jedino u slučaju kada član kojega on mijenja nije u mogućnosti prisustvovati. Punopravne članove i članove zamjenike imenuje Vijeće. Pri podnošenju popisa imenovanih članova Vijeću, države članice moraju pokušati osigurati da sastav Odbora uvelike odražava razne dotične sektore gospodarstva, kao i omjer muškaraca i žena u radno-aktivnom stanovništvu. Mandat punopravnoga člana i člana zamjenika traje tri godine, uz mogućnost obnove. Mandat može završiti prije isteka razdoblja od tri godine ako član podnese ostavku ili slijedom obavijesti zainteresirane države članice o prestanku mandata¹¹.

• Europska agencija za zaštitu na radu – Bilbao

Agencija iz Bilbaoa osnovana je Uredbom Vijeća¹² kako bi se organima Zajednice, državama članicama i onima uključenima u to područje osigurala tehničke, znanstvene i ekonomske informacije od koristi u području zaštite na radu¹³. Glavne zadaće Agencije su:

- Prikupljati i distribuirati tehničke, znanstvene i ekonomske informacije u državama članicama kako bi ih dao organima Zajednice, državama članicama i zainteresiranim stranama; namjera je utvrditi postojeće nacionalne prioritete i programe te dati prijeko potreban doprinos prioritetima i programima Zajednice.
- Prikupljati tehničke, znanstvene i ekonomske informacije o istraživanju na području zaštite na radu i ostalim istraživačkim aktivnostima koje uključuju aspekte vezane uz zaštitu na radu, te distribuirati rezultate istraživanja i istraživačkih aktivnosti.
- Promicati i podržavati suradnju i razmjenu informacija i iskustava između država članica na području zaštite na radu, uključujući informacije o programima osposobljavanja.
- Organizirati konferencije i seminare te razmjenu stručnjaka iz država članica na području zaštite na radu.
- Organima Zajednice i državama članicama osigurati dostupne objektivne tehničke, znanstvene i ekonomske informacije koje su im nužne za formuliranje i provedbu razboritih i učinkovitih politika kojima je namjera zaštititi zdravlje i sigurnost radnika; u tu svrhu, osigurati Komisiji prije svega tehničke, znanstvene i ekonomske informacije koje su joj potrebne kako bi ispunila svoje zadaće utvrđivanja, pripreme i evaluacije zakonodavstva i mjera na području zaštite sigurnosti i zdravlja radnika, osobito što se tiče utjecaja zakonodavstva na poduzeća, s posebnim naglaskom na mala i srednja poduzeća.
- U suradnji s državama članicama uspostaviti i koordinirati mrežu, imajući na umu nacionalne organe, organe Zajednice i međunarodne organe i organizacije koji pružaju tu vrstu informacija i usluga.
- Prikupljati i učiniti dostupnima informacije o pitanjima zaštite na radu od i prema trećim zemljama i međunarodnim organizacijama (Svjetska zdravstvena organizacija, Međunarodna organizacija rada, itd.).

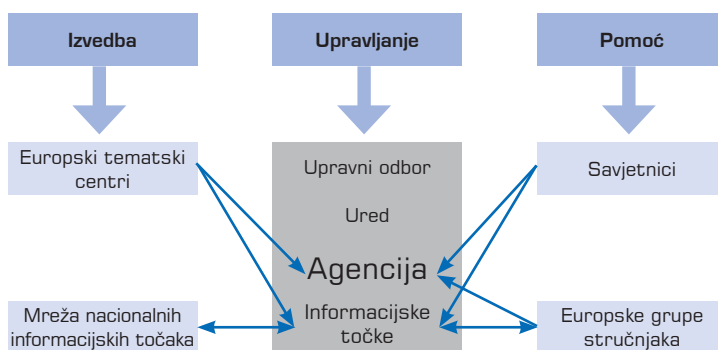
¹¹ Vidi Dodatak 1 – Savjetodavni odbor: poslovnik.

¹² Uredba Vijeća (EZ), br. 2062/94 od 18. srpnja 1994. godine o uspostavi Europske agencije za zaštitu na radu i Uredbe Vijeća (EZ), br. 1643/95 (EZ) br. 1654/2003., kojima se mijenja ta Uredba.

¹³ Vidi Dodatak 2 – Agencija iz Bilbaoa: struktura i procedure.

- Pružiti tehničke, znanstvene i ekonomske informacije o metodama i alatima za provedbu preventivnih aktivnosti, obrađujući posebnu pozornost na specifične probleme malih i srednjih poduzeća.
- Dati doprinos razvoju budućih akcijskih programa Zajednice vezanih za zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu, ne dirajući u područje nadležnosti Zajednice.

Mrežna struktura Agencije



Što sindikati očekuju od Agencije iz Bilbaoa?

Agencija iz Bilbaoa ima značajan budžet, iz kojega se većinom financira širenje informacija.

Na temelju nedavnog iskustva, sindikati smatraju kako bi se aktivnosti Agencije na području pružanja informiranja mogle znatno poboljšati na mnogo načina:

1. Veliki dio informacija osiguravaju nacionalne informacijske točke. Ako želimo da te informacije budu cjelovite te da ne umanjuju težinu problema, tim informacijskim točkama se treba upravljati na odgovarajućoj tripartitnoj osnovi. Informacijske točke moraju biti aktivnije u davanju informacija radnicima u suradnji sa sindikatima. Vladine agencije mogu oklijevati u pružanju informacija o neriješenim pitanjima i propustima u preventivnim sustavima.
2. Informacije bi trebali obrađivati istraživači stručnjaci koji su dobro upućeni u problematiku. Agencijske publikacije obiluju sjajnom grafikom, ali sadržaj je neujednačen. Neke publikacije, poput informativnih listova, općenito su korisne, dok druge imaju

malo stvarnoga sadržaja (npr. izvješće o „Stanju zaštite na radu u Europi”).

3. Agencija bi trebala ocijeniti stvarnu vrijednost svojih različitih publikacija i internetskih stranica u redovitim intervalima te ih tako prilagoditi stvarnim potrebama korisnika.
4. Trebala bi ispitati u kojoj mjeri doista pomaže u rješavanju problema u praksi. Prevelik broj „dobrih praksi” opisuju idealne (ili idealizirane?) situacije koje nije moguće reproducirati na velikom broju radnih mjesta.
5. Trebala bi se držati svog osnovnog zadatka, tj. pomagati unaprijediti radno okruženje pružanjem informacija. Agencija je nedavno pokušala među svoje zadaće uključiti povećanje produktivnosti, što definitivno nije dio njezinoga mandata te u nekim slučajevima može biti u suprotnosti s njezinom primarnom zadaćom. Naglasak bi trebala vratiti na brigu o stvarnom položaju radnika i njihovim potrebama za preventivnim mjerama

- **Europska zaklada za unapređenje uvjeta života i rada – Dublin** Zaklada je tripartitno tijelo Europske Unije, koju je osnovalo Europsko vijeće¹⁴ 1975. godine kako bi pridonijelo planiranju i stvaranju boljih uvjeta života i rada. To je europska agencija, i jedna od prvih koja je osnovana s ciljem rada na nekom od posebnih područja politike EU. Zaklada provodi istraživanja i razvojne projekte, osigurava podatke i analize radi

¹⁴ Uredba Vijeća (EEZ), br. 1365/75 od 26. svibnja 1975. godine (Council Regulation (EEC) No. 1365/75 of 26 May 1975.)

obavješćivanja i potpore u formuliranju politika EU o uvjetima rada i života. Ima mrežu stručnjaka diljem Europe, koji u njezino ime provode istraživanja, uključujući procjene trenutnih nacionalnih situacija, priređuju studije slučaja i nacionalna izvješća, te provode ankete.

Kao dio svoje istraživačke baze, Zaklada raspolaze nizom ključnih alata:

- Europski opservatorij industrijskih odnosa (*European Industrial Relations Observatory/EIRO*), (www.eiro.eurofound.eu.int).
- Europski opservatorij uvjeta rada (*European Working Conditions Observatory – EWCO*), uključujući istraživanja o uvjetima rada (www.eurofound.ie/ewco/index.htm).
- Istraživanja o kvaliteti života u Europi (www.eurofound.ie/areas/qualityoflife/eqls.htm).
- Europski centar za nadzor restrukturiranja (*European Restructuring Monitor – ERM*) (www.emcc.eurofound.eu.int/erm).
- Europski centar za nadzor promjena (*European Monitoring Centre on Change – EMCC*), izvor informacija koji se usredotočuje na oblike ekonomskih i socijalnih promjena (www.emcc.eurofound.eu.int).

Što sindikati očekuju od DUBLINSKE ZAKLADNE?

Dublińska zaklada ima jedinstvenu zadaću nadzora i analize uvjeta rada. Prije svega, njezino istraživanje o uvjetima rada na razini čitave Europe ključna je referenca za politiku zaštite na radu Zajednice. Četvrto u nizu takvo istraživanje, koje će se provesti 2005.-2006., omogućit će mjerenje promjena do kojih je došlo u posljednjih petnaest godina te će dati temelj za usporedbu među državama članicama Europske Unije. Istraživanje sada obuhvaća 31 državu. Počevši od 19. srpnja 2005. godine, obavljeno je više od 23.000 intervjua s radnicima u bivšim državama EU-15, deset novih država članica, četiri zemlje pristupnice i države kandidatkinje (Bugarska, Rumunjska, Hrvatska i Turska), te u Norveškoj i Švicarskoj.

Upitnik obuhvaća sve oblike uvjeta rada, uključujući fizičko okruženje, uređenje radnoga mjesta, radno vrijeme, organizaciju rada i društvene odnose na radnome mjestu. Prvi rezultati novog europskog istraživanja o uvjetima rada bit će objavljeni 2006. godine. Sindikati smatraju ključnim da Dublińska zaklada nastavi sa svojim radom i izrađuje detaljne analize podataka deriviranih iz istraživanja na različitim područjima. Povezanost između uvjeta života i uvjeta rada još je jedno područje gdje rad Dublińskiej zaklade može biti od neprocjenjive važnosti jer omogućuje bavljenje širim pitanjem odnosa neplaćenoga rada u kućanstvu i rodne ravnopravnosti, kao i cijeloga niza pitanja radnoga vremena.

Zakladom upravlja Upravni odbor kojega čine predstavnici vlada, poslodavaca i radnika iz svake države članice te tri predstavnika Europske komisije. Ta zastupljenost vlada i socijalnih partnera odražava tripartitnu narav rada organizacije. Odbor se sastaje dva puta godišnje kako bi odlučivao o politici, usvajao program rada i predlagao proračun. Programi su rezultat iscrpnih diskusija unutar skupina koje čine Upravni odbor te diskusija s institucijama Unije. Program dijeli rad Zaklade u tri glavna područja: industrijski odnosi, uvjeti rada, uvjeti života te instrument za nadzor EMCC-a.

• Odbor viših inspektora rada (SLIC)

SLIC¹⁵ je Odbor viših inspektora rada (*Senior Labour Inspectors Committee*). On povezuje više inspektora rada iz različitih država Europske Unije. Njegova uloga je značajna jer jednaka primjena direktiva Zajednice na sve

¹⁵ Vidi: http://europa.eu.int/comm/employment_social/health_safety/slic_en.htm.

europske radnike uvelike ovisi o pravilnom radu inspektorata rada. SLIC redovito provodi zajedničke usklađene kampanje u kojima nacionalni inspektorati zaštite na radu fokusiraju svoje aktivnosti na neko prioritarno pitanje, kao što su gradilišta, na određeno vrijeme. SLIC je također formulirao zajednička načela za inspekciju zaštite na radu. Rad svakog inspektorata rada u određenoj zemlji može ocijeniti tim inspektora rada iz neke druge zemlje pod pokroviteljstvom SLIC-a kako bi se pripremili prijedlozi za poboljšanje. Velika zadaća za SLIC u idućim godinama jest poboljšanje suradnje između inspektorata rada u situacijama kada neko poduzeće djeluje na području zemlje koja nije zemlja njegova podrijetla. U ožujku 2005. godine, SLIC je izrazio opravdanu zabrinutost zbog rizika koji je izazvao prijedlog direktive o tržištu usluga (direktiva Bolkestein).

- **Znanstveni odbor o graničnim vrijednostima profesionalne izloženosti (SCOEL)**

Znanstveni odbor o graničnim vrijednostima profesionalne izloženosti (*Scientific Committee on Occupational Exposure Limits/SCOEL*)¹⁶ osnovan je kako bi davao znanstvene savjete Europskoj komisiji kojima bi poduprla zakonodavne prijedloge o graničnim vrijednostima izloženosti kemijskim tvarima na radnome mjestu u skladu s direktivama o kemikalijama i kancerogenim tvarima. SCOEL ispituje dostupne informacije o toksikološkim i drugim relevantnim svojstvima kemijskih tvari, ispituje odnos između posljedica za zdravlje tvari i razina profesionalne izloženosti te, gdje je to moguće, predlaže granične vrijednosti profesionalne izloženosti za koje smatra da će zaštititi radnike od kemijskih rizika. Članovi SCOEL-a biraju se između stručnjaka koje imenuju države članice. Svi članovi SCOEL-a djeluju kao nezavisni znanstveni savjetnici, a ne kao predstavnici svojih nacionalnih vlada. Među njima su stručnjaci za kemiju, toksikologiju, epidemiologiju, medicinu rada i higijenu rada.

Ocijenivši sve dostupne podatke, SCOEL predlaže preporuku granične vrijednosti u obliku kratkoga dokumenta sažetka. Kad je sažetak usuglašen, Komisija ga objavljuje kako bi omogućila zainteresiranim stranama da podnesu medicinski utemeljene znanstvene komentare te dodatne informacije. Nakon razdoblja komentiranja koje traje oko šest mjeseci, Odbor revidira dokument u svjetlu zaprimljenih komentara i usvaja konačnu verziju, koju objavljuje Komisija. Kada službe Komisije zaprimaju konačnu preporuku Odbora, mogu izraditi pravne prijedloge za granične vrijednosti profesionalne izloženosti. SCOEL daje preporuke Komisiji o graničnim vrijednostima profesionalne izloženosti koje su utemeljeni „na podacima o učincima za zdravlje”. Granične vrijednosti profesionalne izloženosti takve vrste mogu se utvrditi u onim slučajevima gdje revizija svih dostupnih znanstvenih podataka dovodi do zaključka da je moguće odrediti jasan prag ispod kojega nije vjerojatno da će izloženost određenoj kemikaliji dovesti do neželjenih posljedica.

Europska komisija služi se znanstvenim savjetima SCOEL-a kako bi izradila prijedloge graničnih vrijednosti profesionalne izloženosti. Granične vrijednosti koje su temeljene isključivo na znanstvenim razmatranjima smatraju se prilagodbama tehničkom napretku, inkorporiranim u prijedloge

¹⁶ Vidi: http://europa.eu.int/comm/employment_social/health_safety/scoel_en.htm.

direktiva Komisije u skladu s Direktivom o kemikalijama, te su indikativne. Granične vrijednosti profesionalne izloženosti koje također vode računa o čimbenicima socijalno-gospodarske i tehničke održivosti uključene su u prijedloge direktiva Vijeća u skladu s direktivama o kemikalijama ili kancerogenim tvarima, te su obvezujuće.

Unatoč pozitivnom doprinosu SCOEL-a, ostaje činjenica da je nagomilan golem zaostatak u određivanju indikativnih i obveznih graničnih vrijednosti. Komisija je usvojila početni popis od 62 indikativna ograničenja izloženosti u svojoj direktivi od 8. lipnja 2000. godine¹⁷. Drugi popis spreman je tri godine. Razne tvari povučene su s prvotnog popisa. Popis od 34 tvari¹⁸ konačno su u rujnu 2003. godine odobrile države članice zastupljene u Odboru za tehnički napredak. Ipak, protiv indikativne granične vrijednosti dušičnog monoksida (No), tvari koja uzrokuje poremećaje dišnog sustava, lobirali su poslodavci iz kemijske¹⁹ industrije i rudarstva. Druge opće uprave Komisije pomogle su poslodavačkim lobijima koji su tražili da se granične vrijednosti izloženosti odrede na 1 ppm a ne 0,2 ppm. Cijela stvar je sada na čekanju u ladici g. Špidle, povjerenika za socijalna pitanja. Bilo bi suprotno pravilima kada bi Komisija dopustila veto kemijske industrije na vrijednosti koje su odredili kompetentni, nezavisni stručnjaci koji sjede u SCOEL-u.

Kako utjecati na postupke odlučivanja u EU ?

Pravila EU o zaštiti na radu izražuju se na velik broj načina. U ovome dijelu opisuju se razlozi za ta nova pravila, pregovori o njihovoj sadržaju i akteri uključeni u postupak. Na koji se način može potaknuti Komisiju da formulira predložena pravila, i kroz koji proces ona prolazi prije nego što ih Vijeće konačno usvoji? U donjem dijelu teksta objašnjavamo formalne primarne postupke kako bismo dali prikaz i objasnili razne mogućnosti vršenja utjecaja i očitovanja. Čitav postupak moguće je podijeliti u različite faze:

- Utjecaj na inicijative
- Postupak odlučivanja
 - Formalni postupak
 - Postupak suodlučivanja

¹⁷ Direktiva 2000./39/EZ, Službeni list L 142 od 16. lipnja 2000., str. 47. Raniji popisi usvojeni su 1991. i 1996. godine u skladu s Direktivom iz 1980. Neke tvari koje su obuhvaćale ranije direktive bile su uključene u popis graničnih vrijednosti izloženosti usvojenog 2000. godine.

¹⁸ Neke tvari koje su bile uključene u prvotni nacrt su izbačene, prije svega dušični dioksid, usprkos SCOEL-ovoj studiji i preporuci glede istoga.

¹⁹ Najglasnije protivljenje prijedlozima SCOEL-a došlo je iz industrije proizvodnje umjetnih gnojiva.

Formalni postupak odlučivanja može biti dugotrajan. No s dobrim razlogom: zakonodavstvo EU mora se primjenjivati na brojne strane u brojnim državama, što znači kako tijekom cijeloga toga postupka često dolazi do ozbiljnih sporova i nesuglasja. Bez relativno zadovoljavajućeg rješenja neće biti ni široke potpore koja je potrebna kako bi nova pravila funkcionirala. Kao posljedica toga, neki od glavnih aktera mogli bi raditi protiv provedbe umjesto da proaktivno osiguravaju poštivanje tih pravila od strane pojedinih poduzeća. Poduzimanjem akcije u ranijim fazama otvara se više mogućnosti ostvarivanja većega utjecaja. No to podrazumijeva poznavanje formalnih aktera s kojima treba raditi.

• Utjecaj na inicijative

Da bi se poduzela zakonodavna ili slična inicijativa, mora postojati ozbiljna zabrinutost oko nekog pitanja zaštite na radu koje utječe na velik broj

država članica. Osim strogo zdravstvenih pitanja, to bi mogao biti i veliki porast javne potrošnje u socijalnom i zdravstvenom sektoru zbog invalidnosti, ili potrebe sprječavanja takve invalidnosti koja uzrokuje isključenje sa tržišta rada.

Od druge polovice devedesetih godina dvadesetoga stoljeća, Europa je stavila veliki naglasak na javnu potrošnju i nestašicu radne snage kao ključne razloge za obnovu interesa za zaštitu na radu. Novi su politički akteri počeli pridavati važnost preventivnim inicijativama zaštite na radu. I Komisija, i Europski parlament, Europska agencija za zaštitu na radu sa sjedištem u Bilbaou, te Europska zaklada za unapređenje uvjeta života i rada iz Dublina, objavljuju obilne količine analiza i referentnog materijala u kojima se iznosi prikaz stanja zaštite na radu i ističu potrebe za novim inicijativama. I Agencija i Zaklada imaju zadatak pružiti informacije i podatke kako bi akteri na tom području imali bolju osnovu za iniciranje promjene u europskom zakonodavstvu o zaštiti na radu. Eurostat, statistički ured Komisije, također osigurava dokumentaciju o zaštiti na radu.

Kada institucije EU pripremaju svoje programe rada, obično se pozivaju ostali akteri zaštite na radu kako bi dali svoje komentare. Ti se komentari obično podnose u pisanome obliku kao dio savjetovanja, uz fiksno određeni rok. Komisija preuzima isti pristup priopćenjima koja objavljuje kako bi najavila nove inicijative. Ponekad se poziva i šira javnost kako bi dala svoj doprinos. To obično proizlazi iz samoga savjetovanja. Priopćenja Europske komisije (tzv. Communication ili Communiqué) i zelene knjige dobri su primjeri toga.

Neki akteri EU iz zaštite na radu u bliskom su kontaktu sa svojim nacionalnim predstavnicima, organizacijama ili institucijama (vidi Dodatak 3). Sindikati i središnje organizacije najvažniji su i s njima je najlakše stupiti u kontakt. Osim sudjelovanja u radu velikoga broja odbora Europske Unije, niz središnjih organizacija ima poseban ured EU u Bruxellesu, koji se bavi svakodnevnom suradnjom s raznim institucijama EU.

U Europskome parlamentu predstavnici političkih stranaka imaju tajništva s vlastitim dužnosnicima, koji su odgovorni za pripremu rada odbora i slučajeva na kojima rade članovi Europskoga parlamenta. Europski su zastupnici obično zainteresirani za dobivanje prijedloga koje mogu korisno upotrijebiti u svojem političkom radu. Štoviše, mnogi pokreti širokih masa zainteresirani su za pitanja EU i surađuju i s institucijama Europske Unije i sa članovima Europskoga parlamenta.

• Formalni postupak odlučivanja

Formalni postupak odlučivanja počinje tako što Komisija izrađuje i podnosi prijedlog. U postojećem postupku, Komisija je jedini akter koji to može službeno učiniti. No, druge strane mogu inzistirati i tražiti od Komisije da podnese prijedlog.

Mogućnost Europskoga parlamenta da od Komisije zatraži podnošenje odgovarajućega prijedloga ugrađena je u članak 192. Ugovora. To je po-

znato kao malo pravo inicijative Parlamenta. „Odlukom većine svojih zastupnika, Europski parlament može od Komisije zatražiti podnošenje odgovarajućeg prijedloga u vezi s pitanjima za koja smatra da ih je, u svrhu provedbe ovog Ugovora, potrebno urediti aktom Zajednice.” Postupak odlučivanja koji se doista koristi ovisi o pravnoj osnovi (tj. odredbi Ugovora) na kojoj se temelji dotična inicijativa.

- **Postupak suodlučivanja**

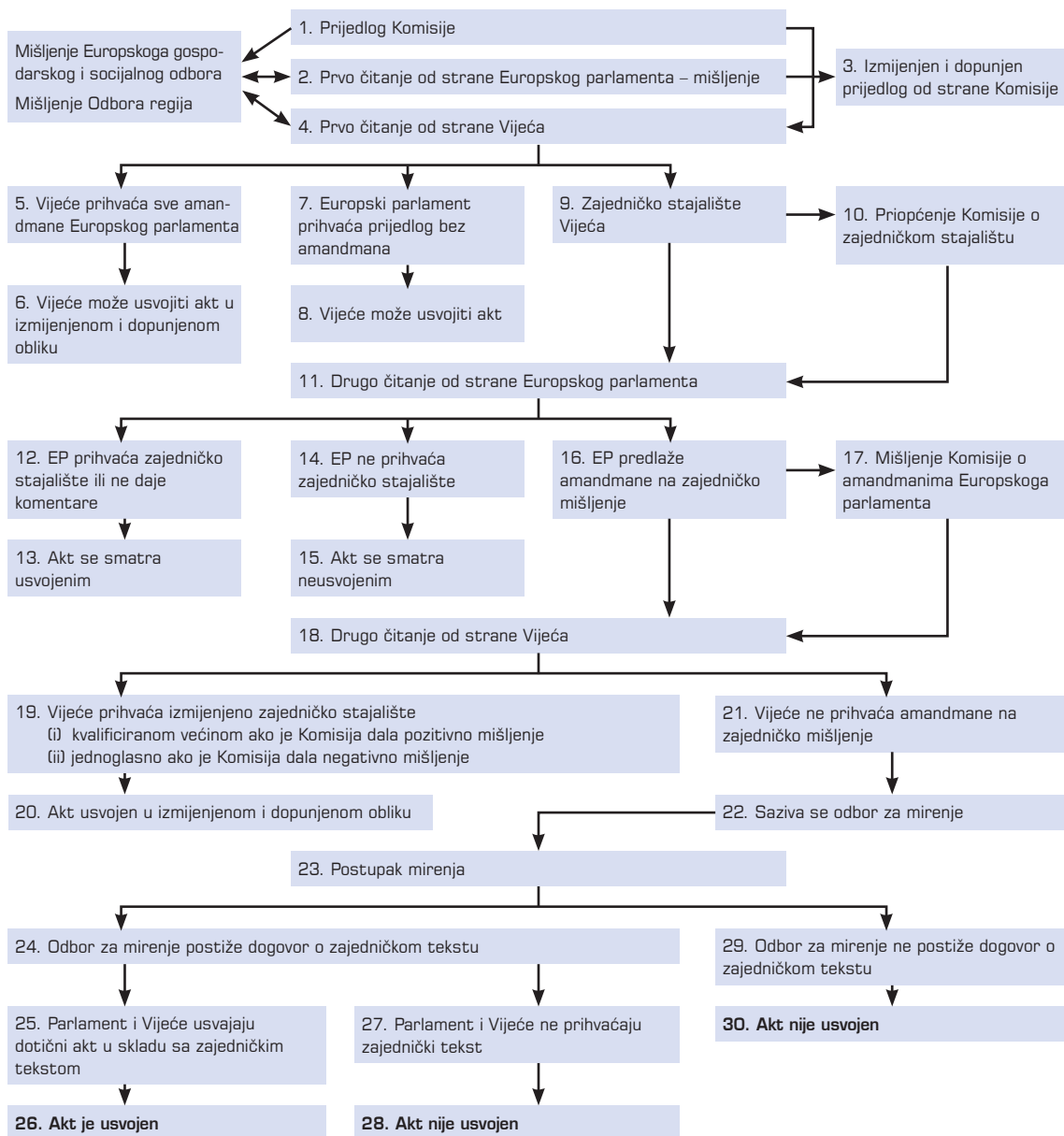
Ugovor iz Amsterdama opisuje kako institucije EU moraju surađivati pri odlučivanju o novim inicijativama. Kada je riječ o pitanjima zaštite na radu, slijedi tzv. postupak suodlučivanja, a to je utvrđeno člankom 251. Ugovora.

Postupak, u ponešto pojednostavljenom obliku, je ovakav: Komisija ima pravo uputiti prijedloge Vijeću. To je poznato kao Komisijino pravo inicijative. Vijeće usvaja prijedloge, ali prije toga mora tražiti mišljenje Parlamenta. Parlament predlaže izmjene koje je uputio Vijeću. Ako Vijeće ne odobri izmjene, šalje tzv. zajedničko stajalište Parlamentu. Parlament tada može Vijeću predložiti nove izmjene zajedničkog stajališta, koje će dati novo mišljenje o izmjenama. Ako Vijeće ne odobri sve izmjene, saziva se sastanak Odbora za mirenje, kojega čine članovi Vijeća i Parlamenta. Odbor sastavlja zajednički nacrt izmjena koje trebaju odobriti Vijeće i Parlament.

Prijedlog Komisije koji prolazi kroz cijeli taj postupak tri puta pomno ispituje Parlament. To Parlamentu daje značajan utjecaj nad sadržajem novih inicijativa. U praksi, Vijeće i Parlament su pod velikim pritiskom da se postigne sporazum.

Važno je imati na umu, kada je prijedlog Komisije prošao kroz svoje prvo čitanje u Parlamentu i kada je Parlament predložio svoje izmjene, on kasnije ne može predlagati nove izmjene. Dakle, mora se pobrinuti da uključi sve u prvom parlamentarnom čitanju. To je faza kada ostali akteri zaštite na radu imaju mogućnost izvršiti svoj utjecaj na Parlament. Ugovor iz Amsterdama proširio je opseg postupka suodlučivanja na način da se primjenjuje na tri puta više predmetnih područja nego što je bio slučaj temeljem Ugovora iz Maastrichta. Ugovor iz Amsterdama tako je povećao ovlasti Parlamenta.

Postupak suodlučivanja



2. Temelji propisa EU na području zaštite na radu

Zaštita na radu, tj. zdravlje i sigurnost na radu neprestano se mijenjaju s pojavom novih metoda proizvodnje i rada. Iako se razvijaju temeljna pravila o zaštiti na radu u EU, javljaju se novi problemi zaštite na radu, posebno na psihosocijalnom i ergonomsom području. Razvoj takvih pravila proces je koji traje i koji zahtijeva nove inicijative te stalne aktivnosti i praćenje.

Provedivost i potreba za pravilima EU o zaštiti na radu postala je sve očitim u proteklom godinama. Kao prvo, prisutan je veliki izazov da se nove države članice podrže u nastojanju da osiguraju dobar početak u provedbi direktiva EU o zaštiti na radu. Kao drugo, pravila Europske Unije mogu biti dobar poticaj za usvajanje međunarodnih pravila u organizacijama kao što je agencija UN-a, Međunarodna organizacija rada (MOR).

Globalizacija podrazumijeva da danas veliki broj europskih poduzeća čini dio multinacionalnih grupacija koje djeluju na svjetskoj razini. Odluke koje se donose na nacionalnoj razini sve se više dovode u vezu s uvjetima koji vladaju drugdje u svijetu. Strah od socijalnoga dampa unutar EU zasigurno je veći kada je posrijedi preseljenje proizvodnje u zemlje trećega svijeta. Upravo zbog toga postoji hitna potreba za jačanjem socijalne dimenzije na globalnoj razini.

Instrumenti Europske Unije za pravno uređenje zaštite na radu

Europska Unija koristi niz instrumenata za promicanje zaštite na radu. Najvažniji su sljedeći:

1. Zakonodavstvo: direktive i uredbe
2. Nadzor nad provođenjem zakonodavstva
3. Otvorena koordinacija
4. Preporuke, mišljenja i rezolucije
5. Akcijski programi
6. Kolektivni ugovori
7. Financijska potpora za istraživanje i razvoj
8. Aktivnosti informiranja
9. Provedba zakonodavstva
10. Kampanje

1. Zakonodavstvo Europske Unije temelji se na odredbama Ugovora, a uobičajeno je u **direktive** i **uredbe**. Sve države članice imaju obvezu provesti direktive u nacionalno zakonodavstvo ili praksu. Direktive se karakteristično formuliraju kroz dugotrajni postupak odlučivanja u kojemu su glavni akteri Europska komisija, Vijeće Europske Unije i Europski parlament.
2. **Nadzor nad provođenjem zakonodavstva** znači da Komisija sustavno provjerava jesu li države provele usvojeno zakonodavstvo. Obično direktive predviđaju da države članice imaju obvezu obavijestiti Komisiju o načinu prijenosa direktiva u domaće zakonodavstvo.
3. **Otvorena koordinacija** relativno je nova metoda u kojoj Vijeće utvrđuje ciljeve i smjernice koje države članice moraju ispuniti na određenom području politike. Ova se metoda uglavnom koristi kod europske gospodarske politike i politike zapošljavanja. Jedna od ideja u pozadini otvorene koordinacije jest sloboda odabira metode na područjima na kojima nije provedeno usklađivanje zakonodavstva. To znači da svaka država članica može odlučiti o načinu na koji će ispuniti ciljeve i smjernice. Samiti u Luksemburgu 1998. i Lisabonu 2000. godine dali su svježi poticaj metodi otvorene koordinacije. Sindikati su kritični prema primjeni ove metode na zaštitu na radu.
4. Vijeće i Komisija mogu usvojiti **preporuke** na područjima na kojima postoji potreba da se ulože veći naponi kako bi se ostvarile zacrtane smjernice. Malen broj preporuka koje su usvojene glede pitanja zaštite na radu nisu učinkovite.
5. Komisija priprema **akcijske programe** na velikom broju područja politike kojima određuje prioritete zadatke za iduće razdoblje. Ti programi mogu sadržavati planirano zakonodavstvo u formi direktiva, akcijskih programa za zaštitu na radu i prijedloge kolektivnih ugovora. Za zaštitu na radu, mnoga su nastojanja kompilirana u akcijske programe za koje je odgovorna Opća uprava Komisije za zapošljavanje i socijalna pitanja. Četvrti akcijski program zamijenilo je Priopćenje Komisije o „Prilagodbi na promjene na području rada i u društvu: nova strategija Zajednice za zaštitu na radu za razdoblje od 2002. do 2006.“. Komisija uključuje strategiju za zaštitu na radu u svoj rad na implementiranju nove socijalne agende. Peti akcijski program za zaštitu na radu (2007.-2012.) bit će raspravljan i usvojen 2006. godine.
6. Nova strategija EU za zaštitu na radu kaže kako bi partneri trebali biti više uključeni i da bi trebali sklapati **sporazume** (u sklopu socijalnoga dijaloga na razini EU, na temelju članaka 138.-139. Ugovora o EZ) o pitanjima zaštite na radu. U tom su pogledu također velike razlike što se tradicija različitih država članica tiče; do sada je potpisan sporazum o radu na daljinu, sporazum o stresu i sporazum o zlostavljanju i nasilju na radu. Sporazumi su dobrovoljni, ali partneri se obvezuju na njihovu provedbu. Europska konfederacija sindikata inzistira na oštrijem formuliranju sporazuma, tj. da kolektivni ugovori budu obvezujuć za

države članice, jer iskustvo stečeno u sporazumu o radu na daljinu pokazuje kako poslodavci smatraju da dobrovoljni sporazumi ne moraju nužno biti provedeni u praksu. To treba dogovoriti sa Savezom industrija Europske Zajednice/Europska udruga obrta, malih i srednjih poduzeća i Europska centrala javnih poduzeća s javnim sudjelovanjem i općim ekonomskim interesom, te Europska konfederacija sindikata ne mogu sklopiti nove sporazume ako oni nisu obvezujući.

Europski sporazum o radu na daljinu: nejednaki rezultati od države do države

Sporazum o radu na daljinu potpisan je u srpnju 2002. godine, a trebao je biti prenesen u zakonodavstvo različitih država u roku tri godine. Sada kada je taj rok istekao, koji se zaključci mogu izvući iz provedenih provedbi?

Situacija je vrlo šarolika. Neke su države zabilježile značajan napredak. U Mađarskoj, primjerice, organizacije poslodavaca i sindikati odlučili su kako bi najbolji način za uspostavu konzistentnog okvira za kolektivno pregovaranje bilo ugrađivanje ključnih odredaba sporazuma u Zakon o radu. Vlada se usuglasila, a granski se pregovori odvijaju na zajedničkoj osnovi. Time se sprječava provedba sporazuma na način da se samo prepíše tekst sporazuma i definiraju se praktične mjere odgovarajuće za svaki sektor. Nadalje, uključivanje glavnih odredaba u Zakon o radu ohrabruje sve radnike, uključivši one koji nisu obuhvaćeni kolektivnim ugovorima.

Međustranijski nacionalni kolektivni ugovori sklopljeni su u Francuskoj, Belgiji i Finskoj, a obuhvaćaju sve radnike. U primjeru Belgije, vlasti su izmijenile postojeće zakonodavstvo o radu kod kuće kako bi ugradile određene odredbe kolektivnog pregovaranja. Ujedinjen-

o Kraljevstvo nema tradiciju međuindustrijskih kolektivnih ugovora, tako da će se u vezi sa sporazumom morati pregovarati od poduzeća do poduzeća. Kako bi se izbjeglo da se proces previše razvuče i postane neujednačen, organizacije sindikata i poslodavaca izradile su zajedničke smjernice kako bi utvrdile opseg sporazuma u usporedbi s postojećim pravilima. Vlada je podržala tu inicijativu objavljivanjem smjernica. U drugim državama, pregovori su imali manje pozitivne ishode. U Austriji su tako poslodavci odlučno odbili potpisati kolektivni ugovor te su zahtijevali sastavljanje običnih neobvezujućih smjernica. Slična je situacija u Norveškoj. Sektorski pregovori provode se u Danskoj i Njemačkoj, no čini se s malo pozitivnih rezultata. U Španjolskoj je rad na daljinu stavljen na agendu kolektivnog pregovaranja 2003., 2004. i 2005. godine, no ništa konkretno nije proizašlo iz pregovora. Tekst sporazuma možete naći na: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/docs/300_20020716_agreement_telework_en.pdf.

Za dodatne informacije vidi: S. Clauwaert, W. Düvel, I. Schömann, *Report on the implementation of the ETUC/UNICE-UEAPME/CEEP Framework agreement on Telework*, Brussels, ETUI-REHS, 2005.²⁰

7. Za pokretanje **istraživanja, razvoja i informiranja** na područjima koja mogu podržati razvoj politika za zaštitu na radu, EU koristi svoje fondove, opće uprave te surađuje s Dublinskom zakladom i Europskom agencijom za zaštitu na radu. Rezultati istraživanja, kao i informacije o istraživanjima javno su dostupne, na primjer na internetskim stranicama institucija.

8. EU može koristiti konferencije, projekte, izvješća i slično kako bi dopunila **aktivnosti informiranja** koje pomažu u oblikovanju političkoga programa. Neke od najvažnijih aktivnosti su one koje se provode u suradnji s rotirajućim predsjedništvom. Primjerice, u proljeće 2001. godine, švedsko predsjedništvo provelo je niz aktivnosti vezanih za zaštitu na radu pod nazivom *Work Life 2000*²¹. Konačno, EU objavljuje zelene knjige, koje utvrđuju otvorenu agendu kako bi stimulirala debatu na nekom području, te zahtjeve za reformom na koje se Komisija usredotočuje. O zelenim se knjigama raspravlja u državama članicama

²⁰ *Izvješće o provedbi Okvirnog sporazuma o radu na daljinu kojega su potpisali ETUC/UNICE-UEAPME/CEEP* (op. prev. D.Š.)

²¹ Radni život (op. prev.)

te na europskoj razini. Komisija zatim objedinjuje prijedloge i stavove u bijelu knjigu i ističe moguće zakonodavne inicijative, itd. Primjerice, zelena knjiga o društvenoj odgovornosti poduzeća utjecat će na europsku politiku zaštite na radu. Priopćenja su jedan od ključnih instrumenata Komisije za informiranje. Komisija koristi priopćenja kako bi, među ostalim, Vijeću i Parlamentu ocrtała svoje razmišljanje o budućim inicijativama na određenom području. Priopćenja nisu pravno obvezujuća. Njihova je primarna svrha osigurati temelj za debatu i dijalog s državama članicama i institucijama EU. Mnoge države često otvaraju priopćenja za savjetovanje s nizom aktera koji sudjeluju u oblikovanju politika, uključujući sindikate. Jedan cilj je ispitati stavove vlade o prijedlozima i mišljenjima sadržanima u pojedinom priopćenju. No, savjetovanje također prenosi razmišljanje Komisije o politici i naznačuje što ostali nacionalni i europski akteri misle o prijedlozima Komisije. To može biti iznimno korisno u temeljnim pregovorima.

9. **Provedba zakonodavstva** Europske Unije na području zaštite na radu u državama članicama u središtu je sve veće pozornosti. Europski sindikalni pokret je prije svega primijetio kako države članice pristupaju toj zadaći vrlo različito. Stoga suradnja unutar Europske Unije, radi unapređenja provedbe zakonodavstva u državama u kojima je kontrola najmanja, može dati dobre rezultate. Odbor visokopozicioniranih predstavnika inspektorata rada u raznim državama, Odbor viših inspektora rada (SLIC), redovito izmjenjuje iskustva sa sustavima inspekcije rada te ocjenjuje kako se zaštita na radu kontrolira u pojedinim državama. Europski sindikalni pokret na tom području zahtijeva više otvorenosti, te minimalnu europsku razinu, što bi moglo biti od velike koristi u praktičnoj ocjeni načina na koji pojedine direktive utječu na mjere zaštite na radu država članica.
10. Europski tjedan zaštite na radu, koji se svake godine obilježava u listopadu, je **informativna kampanja** posvećena nekoj općoj temi. Godine 2000. i 2001. teme su bile ergonomski problemi, uključujući monotoni, repetitivni rad te prevenciju nesreća vezanih uz rad. Stres je bio temom europskoga tjedna 2002., a opasne tvari 2003. godine. Godine 2004. tema je bila industrija graditeljstva, 2005. buka, a 2006. mladi radnici. Tjedan organizira Europska agencija za zaštitu na radu iz Bilbaoa (Agencija iz Bilbaoa), koja također upravlja distribucijom sredstava koje dodjeljuje Komisija za aktivnosti na razini Zajednice kao i za aktivnosti pojedinih zemalja vezanih uz taj tjedan.

Uloga predsjedništva

Opća dinamika kretanja Europske Unije dijelom je vođena prioritetima koji su utvrđeni tijekom priprema za predsjedništvo svake pojedine zemlje. Predsjedništvo se rotira svakih šest mjeseci, a vlada koja iduća treba preuzeti predsjedništvo često planira svoje inicijative pokretanjem procesa koji uključuju dijalog sa socijalnim partnerima i drugim akterima.

Švedska je 1996. godine počela s pripremama za zaštitu na radu kao jednu od tema svojega predsjedništva u proljeće 2001. godine. Niz radnih skupina

počelo je s planiranjem i održavanjem 50-ak konferencija i seminara o temi *Work Life 2000*. Na zaključnoj konferenciji održanoj početkom predsjedništva, učinjeni su pokušaji kako bi se utvrdio program za daljnje napore radi promicanja uvjeta rada.

Mnoge aktivnosti koje su provedene tijekom predsjedništva planirane su unaprijed. Tu obično spadaju aktivnosti i rad započeti tijekom prethodnoga predsjedništva pa ih je potrebno završiti. Direktiva o zaštiti na radu o kojoj se dugo pregovara i koju novo predsjedništvo želi zaključiti može biti dobar primjer.

Međutim, predsjedništvo se također može koristiti za pokretanje inicijativa na novim područjima. Ako inicijativa dobije potporu, različite institucije EU i kasnija predsjedništva radit će na provođenju tih prijedloga. Stav predsjedništva tada je očito ključan čimbenik za usvajanje direktiva i za određivanje razine kompromisa među državama. Neka se predsjedništva odlučuju za brzi pristup a ne za kvalitetu; ostala se pak fokusiraju i na jedno i na drugo. Ipak, druga ostavljaju prijedloga na čekanju.

Primjerice, zadnja revizija direktive o radu s azbestom završena je za vrijeme danskog predsjedništva. Danska je vlada ubrzala svoj rad, no njezin finalni kompromisni prijedlog u određenim elementima nije ispunio očekivanja glede zajamčene zaštite radnika u Danskoj kao i propisa koje je utvrdila Međunarodna organizacija rada. Suprotno tome, direktivu za reguliranje privremenog rada doslovno je pokopalo britansko predsjedništvo u drugoj polovici 2005. godine, a predsjednik Europske komisije Barroso čini se kako je odustao od ideje o usklađivanju propisa na području gdje zbog neobuzdane konkurencije svake godine život može izgubiti veliki broj radnika.

Zakonodavstvo u EU

Dvije su komponente zakonodavstva Zajednice o zaštiti na radu. Jedna od njih je socijalno zakonodavstvo (tj. svi instrumenti Zajednice koji se bave radnim odnosima). Drugi element je sloboda kretanja robe. Druge politike Zajednice također su važne na području zaštite na radu, ali su izvan opsega ovoga priručnika (na primjer, Seveso direktiva²² od 24. lipnja 1982. godine, koju je zamijenila Seveso II. direktiva od 9. prosinca 1996., te pravila Zajednice o ionizirajućem zračenju, usvojena u skladu s Ugovorom Euratom).

Počeci socijalnoga zakonodavstva Zajednice bili su spori i teški. Prvi program posebno posvećen zaštiti na radu pojavio se 1977., a prva velika direktiva 1980. godine (prva okvirna direktiva koja se odnosi na kemijske, fizičke i biološke rizike). Temelj za trenutno zakonodavstvo uveden je u Ugovor iz 1986., s jedinstvenim europskim aktom. Članak 118.a predviđa da se direktive usvajaju kvalificiranom većinom kako bi se uskladila pravila o radnom okruženju. Te direktive utvrđuju minimalne zahtjeve. To znači kako sve države članice moraju ispuniti barem te minimalne ciljeve, ali mogu zadržati ili uvesti mjere koje osiguravaju višu razinu zaštite radnika. Ugovor iz Amsterdama ugradio je članak 118.a u članak 137., te je

²² "Seveso" direktiva EU ime zahvaljuje velikoj industrijskoj nesreći koja se dogodila 1976. godine u kemijskoj tvornici u Italiji, u mjestu Meda, 20 km od Milana. Zbog eksplozije je došlo do ispuštanja toksičnog oblaka TCDD (2,3,7,8-tetrachlorodibenzo-p-dioxin) u atmosferu pri čemu je dioksin najviše zagadio gusto naseljeno područje komune Seveso. Nakon vrlo loše vođenog postupka saniranja posljedica nesreće, došlo je, u nekim zemljama koje su danas u EU, do znatnih promjena politike usmjerene k pripravi za slučaj industrijskih nesreća. Rezultat je donošenje "Seveso" direktive EU, kao industrijske regulative usmjerene k upravljanju nesrećama. (op. prev. D. Š.)

taj članak (118.a sada je članak 137.) temelj na kojem je usvojena Okvirna direktiva iz 1989. godine i niz drugih direktiva.

Zakonodavstvo Zajednice o pravilima unutarnjega tržišta ranije je provedeno. Prvotno je bilo temeljeno na članku 100. Ugovora (koji je postao članak 94. Ugovora iz Amsterdama). Od jedinstvenog europskog akta, temelji se uglavnom na članku 100.a (koji je postao članak 95. Ugovora iz Amsterdama). To zakonodavstvo obuhvaća tri glavna područja:

1. **Pravila za promet kemikalijama:** prva direktiva na ovom području potječe iz 1967. godine. Usvojeno je četrdesetak direktiva i uredbi. One tvore složeno tijelo zakonodavstva koje nudi nedovoljno učinkovitu zaštitu zdravlja ljudi i okoliša, te se slabo primjenjuje. Skandal u vezi s azbestom pokazuje kako ne funkcionira sadašnji sustav. Europska Unija još od 1976. godine ima zakonsku snagu zabraniti azbest, a već godinama mnoštvo znanstvenih dokaza podržava ideju njegove zabrane. No tek je 1999. godine direktivom (koja je stupila na snagu 1. siječnja 2005.) uvedena potpuna zabrana azbesta u Europskoj Uniji. Upravo je to dovelo pitanje temeljite dubinske reforme ovoga zakonodavstva na vrh liste prioriteta sindikalnoga pokreta. Nacrt regulative REACH, koja je trenutno u postupku, reforma je od ključne važnosti za poboljšanje prevencije rizika od kemikalija na radnome mjestu.
2. **Pravila o radnoj opremi:** ključna direktiva na ovom području jest Direktiva o strojevima iz 1989. godine. Revizija te direktive dovršena je 2006. godine, a na snagu stupa 29. prosinca 2009. godine.
3. **Pravila o osobnoj zaštitnoj opremi:** glavna direktiva također potječe iz 1989. godine.

Cilj svih propisa unutarnjeg tržišta jest postizanje pune harmonizacije. To znači kako države članice u teoriji ostvaruju te ciljeve, ali ne mogu zadržati ili uvesti propise koji bi pružili bolju zaštitu zdravlja ili okruženja. To načelo pune harmonizacije karakteriziraju neke iznimke koje državama članicama omogućuju određenu slobodu korištenja zaštitnih klauzula i pružanja više razine zaštite od propisa Zajednice. Direktive o radnoj opremi i osobnoj zaštitnoj opremi samo utvrđuju općenite ključne sigurnosne zahtjeve, koji su ispunjeni tehničkim standardima. Njih su izradila europska tijela za normizaciju (CEN²³ i CENELEC²⁴).

Jedno od područja gdje europska tijela za normizaciju nisu zadovoljavajuća jest minimalno sudjelovanje sindikata, koji zastupaju krajnje korisnike opreme. Zbog tog razloga i nacionalni i europski sindikalni pokret investiraju u sudjelovanje u normizaciji.

Na europskoj razini to se odvija kroz specijalizirano tijelo Europske konfederacije sindikata za zaštitu na radu: Odjel zaštite na radu Europskog sindikalnog instituta za istraživanje, obrazovanje, zaštitu na radu (ranije poznat kao TUTB), čiji se rad djelomice financira sredstvima Europske komisije. Važno je aktivno sudjelovanje, jer standardi, tj. normizacija, određuju kako pojedini proizvod mora djelovati u smislu zaštite na radu.

²³ CEN (Fr. *Comité Européen de Normalisation*) – Europski odbor za normizaciju (op. prev. D. Š.)

²⁴ CENELEC (Fr. *Comité Européen de Normalisation Electrotechnique*) – Europski odbor za elektrotehničku normizaciju (op. prev. D. Š.)

- **Provedba putem zakona ili ugovora**

Sve države članice Europske Unije moraju prenijeti usvojena pravila u vlastito zakonodavstvo. Moraju ispuniti ciljeve utvrđene direktivama putem obveznih mjera koje se primjenjuju na sve obuhvaćene radnike, a te mjere moraju pratiti učinkovite i razmjerne sankcije. Zbog tog se razloga direktive obično prenose putem nacionalnog zakonodavstva ili uredbi. Ipak, članak 137. Ugovora omogućava njihovo prenošenje kroz kolektivne ugovore ako se primjenjuju na sve radnike koji spadaju pod opseg direktiva.

Sustavi industrijskih odnosa država članica uvelike se razlikuju. U nekim zemljama, obvezujuće kolektivne ugovore moguće je primijeniti na sve radnike, uz kaznenopravne sankcije za kršenje njihovih odredaba. U drugim se pak zemljama kolektivni ugovori ne mogu univerzalno primjenjivati te ne postoje djelotvorne sankcije za kršenje njihovih uvjeta. Također, vrijeme važenja određenog kolektivnog ugovora nije jasno određeno ako ga neka od uključenih strana može jednostrano otkazati. Sporovi oko poštivanja odredaba direktiva, koje su provedene kroz ugovore, u nordijskim će se zemljama, primjerice, rješavati postupcima za rješavanje radnih sporova. Radnici koji nisu obuhvaćeni takvim ugovorima morat će rješavati svoje sporove pred građanskim sudom ili zatražiti od državnoga tijela za radno okruženje i javnoga tužiteljstva da podnesu kazneni postupak protiv poslodavaca.

Kolektivni ugovori u Danskoj

Neke zemlje direktive provode i ugovorima i zakonima. Slučaj Danske, kada je riječ o Direktivi EU o radnom vremenu, takav je primjer djelomične provedbe putem ugovora. Neke odredbe direktive unijete su kroz kolektivne ugovore, npr. kroz kolektivni ugovor između Središnje organizacije industrijskih radnika Danske i Konfederacije danske industrije, dok su druge odredbe implementirane u danski propis o razdoblju i danima odmora. Komisija je dovela u pitanje obuhvaća li provedba direktive kroz kolektivne ugovore sve radnike koji spadaju pod direktivu. Kao rezultat toga, usvojeno je dodatno zakonodavstvo koje jamči prava iz direktive radnicima koji ne spadaju pod relevantne kolektivne ugovore. Međutim, treba imati na umu kako odredbe dotičnih kolektivnih ugovora mogu osigurati bolja prava od onih utvrđenih direktivom.

Pojedinačni radnici i poslodavci uglavnom su pokriveni nacionalnim zakonodavstvom i kolektivnim ugovorima. Oni sadrže odredbe koje provode pravila direktive. Povremeno se slučajevi koji se vode pred nacionalnim sudovima upućuju Europskom sudu pravde na prethodno odlučivanje. To se događa ondje gdje postoji *prima facie* konflikt između nacionalnog zakonodavstva i zakonodavstva Zajednice. U takvim slučajevima Europski sud pravde donosi odluku o načinu na koji treba tumačiti zakonodavstvo Zajednice, a tu odluku trebaju slijediti sudovi država članica. Radnicima i sindikatima stoga bi bilo mudro upoznati se sa stvarnim odredbama određene direktive EU.

- **Provedba propisa EU za zaštitu na radu**

S obzirom na to da još uvijek ne postoje propisi Europske Unije o načinu na koji svaka država članica treba provesti odredbe Direktive o zaštiti na radu, inspekcije državnog tijela za radno okruženje uglavnom se provode u skladu s domaćim propisima. Države članice su odgovorne za donošenje odluke u vezi s inspekcijskim nadzorom, kampanjom, uputama i naredbama osim odredaba s obvezujućim smjernicama. Konvencija Međunarodne organizacije rada br. 81 glavno je zajedničko mjerilo za rad nezavisnog i učinkovitog inspektorata rada. Pokušaji slabljenja inspektorata rada znače da poštivanje te konvencije pruža važnu zaštitu radnicima.

Europski sindikalni pokret mora utjecati na to da tu konvenciju ratificiraju sve države Europske Unije²⁵, te se mora boriti protiv pokušaja da se inspektori zaštite na radu pretvore u konzultantsko tijelo koje pruža savjete poslodavcima i zanemaruje svoju glavnu zadaću – nadzor propisa i kažnjavanje prekršaja poslodavaca.

• Nadzor nad provođenjem zakonodavstva i daljnje aktivnosti

Treba spomenuti dva tipa nadzora nad provođenjem zakonodavstva: nacionalna izvješća o provedbi i pravna revizija nacionalne provedbe koju provodi Komisija. Gotovo svi zahtjevi minimalnog usklađivanja temeljem Okvirne direktive predviđaju ocjenjivanje načina provedbe direktive u svakoj zemlji. Pojedinačne zemlje pišu izvješća koja bi trebala opisati na koji je način direktiva primijenjena u praksi u svakoj pojedinoj državi. Država članica mora osigurati da se s tim u vezi savjetuje sa socijalnim partnerima. Komisija donosi ukupnu ocjenu na temelju tih nacionalnih izvješća te može predložiti nove zakonodavne mjere. Europska konfederacija sindikata može utjecati na preporuke Komisije. Sindikati mogu dati svoje mišljenje u Savjetodavnom odboru za sigurnost, higijenu i zaštitu zdravlja na radu, kojima se mora pozabaviti Komisija.

Primjerice, 2004. godine Komisija je objavila izvješće o ocjeni stvarne provedbe Okvirne direktive 89/391 i pet pojedinačnih direktiva (89/654, 89/655, 89/656, 90./269, 90/270). Izvješće ističe kako je organizirana zastupljenost radnika u zaštiti na radu više teškoća nego prednost za zaštitu na radu, jer tako radnici bivaju manje naklonjeni aktivnom sudjelovanju u istoj. U svome očitovanju na izvješće o ocjeni provedbe, Europska konfederacija sindikata prigovorila je toj tvrdnji, jer za nju nema nikakva dokaza. Komisija mora donijeti odluku o prigovorima ETUC-a i biti barm u mogućnosti argumentirati razloge svojih preporuka za ukidanjem obveze organiziranja aktivnosti zaštite na radu. To je jedan od načina na koji sindikalni pokret može utjecati na preporuke Komisije.

• Sankcije koje stoje na raspolaganju Komisiji

Komisija provjerava provodi li se zakonodavstvo na ispravan način. Ako utvrdi da tome nije tako, a primjeri su brojni, pokreće pravni postupak, pripremajući slučaj protiv pojedine države članice. Koraci u tom postupku su sljedeći:

- Prethodno ispitivanje
- Pismo opomene
- Obrazloženo mišljenje
- Pokretanje postupka pred Europskim sudom pravde zbog neispunjavanja obveza
- Odluka Europskog suda pravde
- Kazna

Neki se postupci pokreću zbog pritužbi poduzeća ili pojedinaca glede određenih dijelova zakonodavstva. EU zaprima i razmatra velik broj žalbi koje ne rezultiraju sudskim postupkom, tj. pokretanjem tužbe protiv države članice. Ako se zajamči pomno ispitivanje, Komisija može dostaviti

²⁵ U listopadu 2005., dvije države Europske Unije – Češka i Slovačka – i dalje nisu ratificirale Konvenciju 81.

upit, tj. provesti prethodno ispitivanje, na što onda država članica odgovara. U nekim slučajevima, države članice su „zaboravile” obavijestiti Europsku Uniju da je direktiva provedena. Najvažniji je rezultat što prijetnja od pravnoga postupka može natjerati državu članicu da odgovori već u fazi pisma opomene.

Okvirna direktiva pred Europskim sudom pravde

Europski sud pravde je 2001.-2002. izrekao presude u prva dva postupka zbog nepoštivanja Okvirne direktive iz 1989. godine. U oba slučaja Sud je ustvrdio kako zainteresirane države – Italija i Njemačka – nisu na odgovarajući način provele Okvirnu direktivu.

Europski sud pravde donio je odluku u predmetu C-49/00, Komisija protiv Italije, 15. studenoga 2001. godine, podržavajući tri temelja tužbe koju je podnijela Komisija, naime:

1. Odredba talijanskog zakonodavstva o procjeni rizika odnosi se na specifičan skup rizika. Ne pojašnjava je li taj popis indikativan, te mora li sve rizike evaluirati poslodavac. Sud je ustvrdio kako države članice moraju zahtijevati od poslodavaca da provedu procjenu rizika svih izvora rizika na radnome mjestu.
2. Talijansko zakonodavstvo nije uvelo obvezu uključivanja vanjskih preventivnih službi kada vještine dostupne unutar poduzeća nisu dostatne.
3. Talijansko zakonodavstvo nije definiralo sposobnosti i vještine koje moraju posjedovati radnici imenovani u preventivnoj službi poduzeća, niti vanjske stručnjake. Poslodavcima je ostavljeno preveliko diskrecijsko pravo.

Zanimljivo, nije samo talijansko zakonodavstvo za prijenos direktive problematično u navedenim točkama dva i tri – uključivanje vanjskih preventivnih službi i sposobnosti internih preventivnih službi – i ostale su zemlje (posebno Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska) uvele pravila vrlo slična talijanskome zakonodavstvu kako bi poslodavcima ostavile veliko diskrecijsko pravo kad je riječ o izboru preventivnih službi koje će uspostaviti.

Europski sud pravde izrekao je presudu u postupku protiv Njemačke 7. veljače 2002. godine. Prema mišljenju Komisije, njemačko zakonodavstvo, izuzimajući poslodavce koji zapošljavaju deset ili manje radnika iz obveze vođenja dokumentacije koja sadrži rezultate procjene rizika, nije na primjeren način prenijelo Okvirnu direktivu.

Argumenti Komisije usredotočili su se na tri pitanja:

1. Potreba za procjenom rizika u pisanom obliku, bez obzira na veličinu poduzeća.
2. Obveze poslodavca glede procjene rizika.
3. Metoda prijenosa koja se koristila u Njemačkoj, gdje su neke obveze iz Okvirne direktive utvrđene u obveznim propisima Berufgenossenschaftena (institucije obveznog osiguranja od nesreća na radu).

S obzirom na prvo pitanje, Europski sud pravde odlučio je u korist Komisije. Sva poduzeća moraju imati procjenu rizika u pisanom obliku. Njemačko zakonodavstvo, koje izuzima mala poduzeća, krši direktivu. No Sud pravde je smatrao kako Komisija nije iznijela dokaze s obzirom na ostala dva pitanja. I ovdje opseg odluke seže izvan činjenica samoga njemačkoga predmeta. Zakonodavstvo u drugim zemljama dopušta skupinama poslodavaca da izbjegnju obvezu pisane procjene rizika.

Ove dvije odluke prvi su predmeti u kojima je Europski sud pravde proglasio države članice krivima za prijenos koji nije u skladu s direktivama o zaštiti na radu u slučajevima osim potpunog propusta prijenosa. Naravno, zadaća Komisije jest zajamčiti da države članice osiguraju punu primjenu direktiva. Komisija bi trebala imati bolje resurse ako želi biti učinkovito nadzorno tijelo ne samo nad prijenosom, već i nad praktičnom primjenom direktiva.

Europski socijalni dijalog u zaštiti na radu

Izraz „socijalni dijalog” obuhvaća različite procese. Može se odnositi na savjetovanje s organizacijama sindikata i poslodavaca (to jest „socijalnim partnerima”) prije usvajanja zakonodavstva. Ugovor o EZ također omogućuje socijalnim partnerima, kada se s njima savjetuje oko prijedloga direktive, da odluče razraditi među sobom konačni tekst. Ili pak organi-

zacije sindikata i poslodavaca mogu ući u autonomne pregovore radi sklapanja europskoga sporazuma. Socijalni dijalog o pitanjima zaštite na radu iskušan je i dugo postoji na razini EU. U brojnim slučajevima on čini dio zakonodavnoga procesa EU. Savjetovanje sa socijalnim partnerima u Savjetodavnom odboru sa sjedištem u Luksemburgu te u Agenciji iz Bilbaoa čine značajan dio rada tih institucija. ETUC i UNICE²⁶ djeluju u svojstvu koordinatora. Kad je riječ o autonomnim socijalnim pregovorima, ETUC i UNICE utvrđuju program višegodišnjih zajedničkih programa, od kojih neki uključuju nove teme u područje zaštite na radu.

1985.-2005.: dvadeset godina socijalnoga dijaloga između europskih organizacija poslodavaca i sindikata

U razdoblju od 1985. do 2005. godine, europski socijalni partneri potpisali su više od 40 zajedničkih tekstova na međusektorskoj razini. Među posebne sporazume spadaju roditeljski dopust (1995.), rad s nepunim radnim vremenom (1997.) i ugovori na određeno vrijeme (1999.), koji su svi provedeni odlukama Vijeća u obliku direktiva.

Nedavnih su se godina pojavili tekstovi „nove generacije”. Njih provode i nadziru socijalni partneri a ne institucije EU. Među njima su okvir akcija za cjeloživotni razvoj kompetencija i kvalifikacija, sklopljen u ožujku 2002., te okvir akcija za ravnopravnost spolova, sklopljen u ožujku 2005. godine.

Socijalni partneri također su zaključili autonomne sporazume, nezavisne od bilo kojih konzultacija od strane Komisije. Prvi je sporazum o radu na daljinu, zaključen u srpnju 2002., iza kojega je uslijedio sporazum o stresu vezanom uz rad, zaključen u listopadu 2004.

Socijalni partneri EU trenutno rade na pripremi novog zajedničkog višegodišnjeg programa rada koji bi zamijenio sadašnji trogodišnji program, koji istječe potkraj 2005. Novi program će obuhvatiti 2006., 2007. i 2008. te se očekuje da će biti finaliziran do kraja 2005.

Među instrumentima na **europskoj razini** spadaju međusektorski sporazumi koje Vijeće priznaje kao direktive. Ono što razlikuje te direktive od ostalih jest što Vijeće nema obvezu savjetovati se s Parlamentom prije usvajanja prijedloga na zahtjev socijalnih partnera:

- Sporazum o roditeljskom dopustu (Direktiva Vijeća 96/34/EZ).
- Sporazum o radu s nepunim radnim vremenom (Direktiva Vijeća 97/81/EZ).
- Sporazum o radu na određeno vrijeme (Direktiva Vijeća 1999/70/EZ).

Sporazumi nezakonodavne naravi, gdje socijalni partneri imaju odgovornost za usklađivanje su sljedeći:

- Okvirni sporazum o radu na daljinu (16/07/2002.).
- Sporazum o stresu (2004.).

Sporazume na sektorskoj razini sklapaju europski socijalni partneri za industrije kao što su graditeljstvo i promet, ili za bolnički sektor.

²⁶ Vidi: www.unice.org.

²⁷ http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/directive9445/9445euen.htm.

²⁸ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_080/l_08020020323en00290033.pdf.

Na razini radnoga mjesta različite direktive utvrđuju osnovna prava savjetovanja:

- Direktiva 94/45/EZ o europskim radničkim vijećima²⁷.
- Direktiva 2002/14/EZ kojom se uspostavlja opći okvir za obavješćivanje i savjetovanje, u poduzećima s više od 20 ili više od 50 radnika²⁸.

- Direktiva 2001/86/EZ o Europskom društvu²⁹.
- Specifične teme: kolektivni viškovi, prijenosi i zaštita na rada (Okvirna direktiva 89/391/EEZ).

Europski socijalni partneri usvojili su program rada socijalnoga dijaloga za razdoblje 2003.-2005. kako bi dodatno osnažili autonomni socijalni dijalog³⁰. Obuhvatili su niz pitanja od zajedničkog interesa (uključujući pitanja vezana uz ZNR) i posegnuli za velikim brojem različitih instrumenata koji su im na raspolaganju. Dijagram u donjem dijelu ilustrira važnu osobinu socijalnoga dijaloga na razini EU. Taj je pristup poznat kao „dvostruko savjetovanje”, a može se sažeti na sljedeći način: kada Komisija podnosi prijedlog iz područja socijalne politike, potrebno je savjetovati se sa socijalnim partnerima na europskoj razini. To je obveza koja proizlazi iz članaka 138. i 139. Ugovora. Glavni partneri su ETUC i UNICE – Europska konfederacija sindikata i Konfederacija privatnih poslodavaca – te CEEP kao organizacija poslodavaca u javnom sektoru.

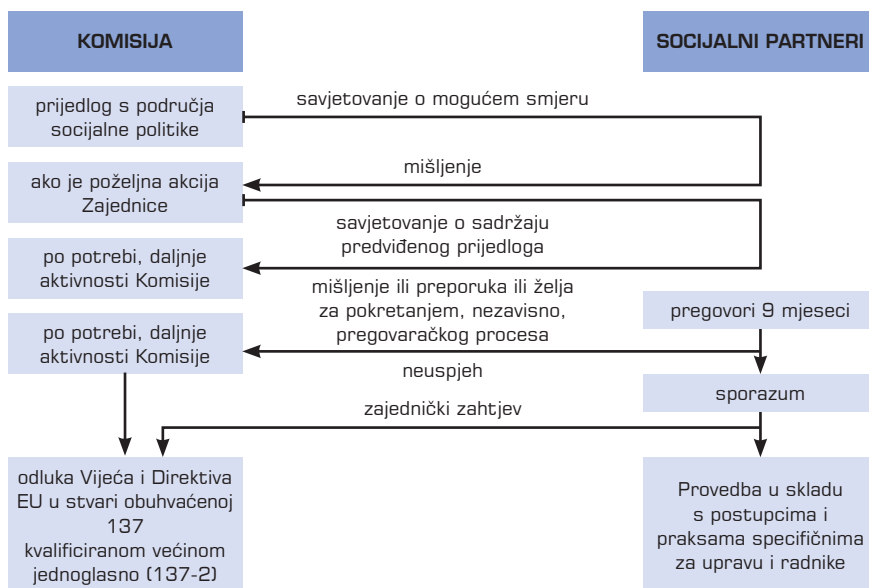
U prvom krugu savjetovanja Komisija se savjetuje s partnerima oko naglasaka na opću politiku i inicijative koje trebaju slijediti. To se događa prije nego što Komisija podnese stvarni prijedlog. Ako ta faza savjetovanja dovede do odluke Komisije da podnese prijedlog, provodi se ponovno savjetovanje sa socijalnim partnerima, ovoga puta u vezi sa sadržajem prijedloga. Partneri Komisiji podnose mišljenje ili preporuku, npr. ako bi preferirali pregovore oko sporazuma na dotičnom području. Ako partneri uspiju potpisati sporazum, otvorene su dvije opcije. Sporazum može biti ugrađen u odluku Vijeća, tj. može biti pretvoren u direktivu ili ga mogu provoditi partneri. Dijagram u donjem dijelu pokazuje rezultate pregovora i sklopljenih sporazuma.

²⁹ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_294/l_29420011110en00220032.pdf.

³⁰ Vidi također na www.etuc.org

Socijalni dijalog na razini EU

Ustavna pozadina: Članak 138.-139. Ugovora o EZ



Od direktive EU do nacionalnih propisa

Kad je direktiva usvojena, ona u određenome vremenskom roku mora biti prenesena u nacionalno zakonodavstvo. Tradicije, propisi i zakoni koji uređuju taj prijenos razlikuju se od zemlje do zemlje.

Danska: tripartitni postupak za provedbu direktiva

Provedba direktiva se u Danskoj provodi kroz formaliziran postupak. Uz pomoć nacionalnoga tijela za radno okruženje, Ministarstvo rada sastavlja prijedlog uredbe, navodeći način na koji bi nova direktiva mogla biti provedena. Vijeće za radno okruženje, u kojem su socijalni partneri ravnopravno zastupljeni, razmatra taj prijedlog. Vijeće odlučuje hoće li imenovati poseban odnos za pravila kako bi razmotrilo način na koji će socijalni partneri utjecati na donošenje pravila.

Nacionalno tijelo za radno okruženje sastavlja uspoledni prijedlog koji prelazi preko teksta direktive članak po članak, navodeći kako bi ju trebalo implementirati u dansko zakonodavstvo, ili kako je već obuhvaćena postojećim zakonskim odredbama. Vrlo je rijedak slučaj da se provedba provodi preko jedinstvene uredbe. Provedba neke direktive obično utječe na velik broj područja zakonodavstva.

Na sastancima odbora za pravila moguće je postizanje punog ili djelomičnog sporazuma među stranama o načinu oblikovanja uredbe. Rad završava preporukom

ministra, gdje se sažimaju stavke oko kojih je postignut sporazum ili one oko kojih to nije učinjeno. Ministar rada tada ima ovlast konačno uobličiti tekst uredbe.

Ako direktiva zahtijeva izmjene nekog zakona, predloženi amandman šalje se na čitanje u danski parlament. Međutim, prvo Vijeće za radno okruženje daje ministru preporuku kroz postupak koji je gotovo identičan onome za izmjenu uredbe. Stranke zastupljene u parlamentarnom odboru za tržište rada zatim pregovaraju oko prijedloga zakona prije nego što ga usvoji politička većina.

Utjecaj Vijeća za radno okruženje, a tako i utjecaj sindikata, na oblikovanje pravila u Zakonu o zaštiti na radu utvrđeno je člankom 66., stavkom 3. Zakona.

Neke direktive moguće je provesti sporazumima tržišta rada. Ako je tako, to proizlazi iz teksta direktive.

Kada je direktiva provedena, ministarstvo mora obavijestiti Komisiju da je postupak dovršen, kao i o načinu njegova dovršenja. U načelu, Komisija može uputiti prigovor.

Gdje sindikalni pokret može utjecati?

U teoriji, sindikalni pokret može utjecati na sve faze zakonodavnoga procesa EU – od početne faze preko formalnoga postupka do provedbe i pravnoga nadzora. Utjecaj može biti formalan i neformalan. U početnoj fazi, sindikalni pokret pomaže pri utvrđivanju agende. Predstavnici na radnome mjestu, sindikati na lokalnoj i središnjoj razini redovito sudjeluju u debatama o novim pitanjima zaštite na radu. Opća zaštita na radu ili specifične studije slučajeva služe kao inspiracija. Agenda može biti utvrđena na svim razinama sindikalnoga pokreta.

Problemi sa zaštitom na radu javljaju se diljem Europe, a sindikalni predstavnici iz raznih država članica mogu zajednički poduzimati brojne inicijative. Europska konfederacija sindikata glavni je forum za tu suradnju. Tu predstavnici paneuropskih sindikata sustavno pokušavaju izravno utjecati na Komisiju i ostala tijela EU kako bi zakonodavni proces EU usmjerili u pravom smjeru.

Nacionalne vlade i parlamenti razmatraju prijedloge Komisije, a neke zemlje imaju jedno ili više posebnih odbora EU za ta pitanja. Sindikati su obično zastupljeni u tim odborima. Time je omogućeno da predstavnici sindikalnoga pokreta dobiju uvid, ali i utjecaj na pitanja koja su u tijeku u EU.

Dužnosnici ministarstva na posebnom odboru predstavljaju prvi prijedlog o načinu bavljenja novim prijedlogom direktive iz nacionalne perspektive. Posebni odbor također ima zadaću davati preporuke vladi glede pregovaračkih stavova dužnosnika odgovornih za pregovore oko direktiva s ostalim vladama država članica. U nekim je državama vlada imenovala europski odbor radi pomnoga proučavanja svih prijedloga direktiva. Ministrima se daju upute za pregovore kako bi pregovarali u korist nacionalnih stavova. Dobivaju se i informacije o nizu ostalih pitanja EU.

Zastupljenost sindikata u Bruxellesu polazište je za daljnju suradnju s drugim sindikatima, za kontakte s dužnosnicima, članovima Europskoga parlamenta, itd. Europska konfederacija sindikata utvrđuje okvir politike za daljnji utjecaj. ETUC ima pravo biti konzultiran glede inicijativa EU s velikog broja područja, a o inicijativama EU izravno pregovara s europskim organizacijama poslodavaca. ETUC je osnovan 1973. godine kako bi radnicima osigurao zajedničku platformu u Europskoj ekonomskoj zajednici. Danas ETUC okuplja 82 nacionalne sindikalne središnjice iz 36 zemalja. Izvršni odbor Europske konfederacije sindikata sastaje se četiri puta godišnje, a na njemu organizacije članice raspravljaju zajedničke stavove te oblikuju stavove i mandate svojih predstavnika u vezi s aktualnim pitanjima EU. Nakon usvajanja Okvirne direktive, ETUC je odlučio osnovati Europski sindikalni tehnički ured (*European Trade Union Technical Bureau*) kako bi osnažio utjecaj sindikata u pitanjima zaštite na radu. TUTB je sada Odjel za zaštitu na radu (*Health and Safety Department/HESA*) ETUC-ova instituta - ETUI.

Odjel HESA: alat za sindikate

TUTB je 1. travnja 2005. godine postao Odjel zaštite na radu Europskog sindikalnog instituta za istraživanje, obrazovanje i zaštitu na radu (ETUI-REHS) nakon spajanja triju sindikalnih instituta Europske konfederacije sindikata. Osnivač i direktor TUTB-a, Marc Sapir, sada je generalni direktor novoga instituta, ali je i dalje za kormilom odjela zaduženoga za nadzor europskih politika zaštite na radu. Analizirajmo novi institut, njegove izazove i ambicije te razgovarajmo sa čovjekom koji stoji na čelu svega.

Kako se novi institut može boriti i zalagati za radnike uz trenutnu tmurnu perspektivu i izgleda za Europu, posebice na socijalnom području?

Ključni akter na tom području je i dalje ETUC i njegove organizacije članice. No novi institut može se uključiti u debatu na način da pomaže sindikatima formulirati zajedničke strategije i ciljeve, izrađujući instrumente koji su nužni za razvoj sindikata. Izgradnja socijalne Europe ovisi o tome što radnici

Marc Sapir: „Institut za premošćivanje”

mogu učiniti u smislu djelovanja. Mi im možemo pomoći u izgradnji mosta tj. u premošćivanju, no oni su ti koji ga moraju prijeći.

Postoji li opasnost da utjecaj i posebna poruka staroga TUTB-a oslabe ovim novim ustrojem?

Ne brinem se da će se to dogoditi zbog dva razloga. Jedan je posebno stručno znanje osoblja, koje im omogućuje da se europskim pitanjima bave iz socijalnog ali i stručnog ugla. Osoblje je i dalje tu i ono se i dalje bavi pitanjima zaštite na radu.

Drugi je razlog priznanje prava radnika na zastupljenost u zaštiti na radu koje je stečeno i na europskoj i na nacionalnoj razini. To je pravo izboreno nakon dugotrajne borbe radnika da pitanje njihove zaštite na radu ne bude upravljano tržišnim silama. To pravo predstavlja temeljni okvir za kojeg ne smatram da je pod izravnom prijetnjom, iako sve veća nesigurnost radnih mjesta čini i njegovu uživanje težim.

Odlučeno je uobličiti određene aspekte politike zaštite na radu na razini Zajednice. Kako biste osigurali dijalog između europske i nacionalne razine, morate biti u stanju suočiti različite discipline, iskustva i stručna znanja. To je multidisciplinarna zadaća, za koju su potrebne osobe sa stručnim znanjem, koje probleme i potrebe radnika mogu izraziti stručnim terminima zaštite na radu.

Osnovali ste TUTB 1989. godine i bili ste na njegovu čelu više od petnaest godina. Sada kada se osvrnete unatrag, kakvo je Vaše mišljenje?

TUTB je osnovan prije petnaest godina kako bi pomogao sindikatima u europskom procesu utvrđivanja pravila, tehničkih standarda i zakonodavstva o zaštiti zdravlja i sigurnosti. (...) Moram priznati kako je stvaranje zajedničke tehničke preventivne kulture vrlo spor posao. Nije lako biti uključen u stvaranje tehničkog konsenzusa jer je sudjelovanje sindikata u procesu izrazito ograničeno i teško.

Zbog toga smo postupno prebacili težište na posebne projekte i razvili programske modele, ali uvijek uz strukturalni, srednjoročni pristup u pokušaju utjecaja na način rješavanja pitanja na europskoj razini koja utječu na zdravlje i sigurnost radnika. Naravno, pokušali smo razviti taj pristup sa sindikatima, ali uvijek i uz druge aktere na nacionalnoj razini. Proširili smo broj partnera.

Iskustvo i primjer TUTB-a jedinstveni su u svijetu. Ovakav pokušaj sindikalnih stručnjaka da utječu na dizajn tehnologije rada i opreme nije zabilježen nigdje drugdje. Uvjeren sam da iz tog primjera još možemo mnogo naučiti. Treba uspostaviti poveznice između znanja na razini poduzeća i europskoga rada ako želimo da europske integracije ne budu samo puka formalnost, ili ako ne želimo zajamčiti samo glatko funkcioniranje tržišta. Pojam radničkoga stručnjaka za nas znači dvije stvari. Znači predanost našeg osoblja, koje ne miješa tehničku i znanstvenu stručnost s neutralnim držanjem. Nadalje, kada utvrđujemo svoje prioritete te u našim metodama rada, kolektivno iskustvo radnika i njihovih sindikata nužan je izvor znanja, ali i glavno mjerilo našega rada.

Odradili smo veliki pionirski posao na području pravnoga uređenja zaštite na radu, izradivši prva izvješća o stvarnoj provedbi direktiva. TUTB je bio prvi koji je izradio izvješća i pozvao Komisiju na odgovornost i da objasni neuspjeh određenih instrumenata, uvijek vodeći računa da europske institucije uputi u praktične probleme s kojima se suočavaju radnici na radnome mjestu. To je naša zadaća i ključni element sindikalnoga pristupa. Veza između europske i nacionalne razine za TUTB je uvijek nepobitna i trajna preokupacija.

Iz intervjua objavljenog u *HESA Newsletter*, broj 27, lipanj 2005. godine; razgovarao Denis Grégoire

Konačno, sindikalni pokret može utjecati na europsku debatu o zaštiti na radu, kao i na relevantne direktive i prijedloge, kroz svoju zastupljenost u Europskom gospodarskom i socijalnom odboru (*European Economic and Social Committee/EESC*). Predstavnici sindikata sjede u radničkoj skupini, jednoj od tri skupine Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora. Druge dvije skupine čine skupina poslodavaca i tzv. treća skupina u kojoj su zastupljeni razni drugi interesi – od poljoprivrede i obrta do potrošača i drugih dobrovoljnih organizacija. EESC savjetuje Vijeće i Parlament na temelju bliskog doticaja i kontakata njegovih članova s građanima Europske Unije preko aktivnosti njihovih organizacija. Kada je direktiva usvojena, provodi se u nacionalno zakonodavstvo. Obično se imenuje redakcijski odbor, tj. odbor za izradu u kojemu su zastupljeni sindikati. Sindikalni pokret također sudjeluje u ocjeni načina na koji će direktive djelovati u praksi.

Redovitije upućivanje pitanja Europskome sudu pravde

Direktive Zajednice često nisu u potpunosti niti na odgovarajući način prenesene u nacionalno zakonodavstvo. U teoriji, Komisija bi u takvim slučajevima trebala pokrenuti postupak zbog nepridržavanja. U praksi su pak Komisijini postupci nadzora prilično spori te ne omogućuju pokretanje tužbi protiv svih kršenja. Posljedično, još uvijek nisu pokrenuti postupci na Europskome sudu pravde zbog očitih kršenja nekih država, više od deset godina nakon datuma kada su direktive trebale biti prenesene.

Sud pravde također može prethodno odlučivati o određenim pitanjima. Taj postupak odluke o prethodnom pitanju proizveo je najveću zbirku sudske prakse na području socijalne politike/zapošljavanja, te je učinio najviše na utjecanju na pozitivne tijekove, posebno o pitanju ravnopravnosti spolova. Trenutno je to jedini pravni put otvoren pojedincima, i sindikatima (članak 234. UEZ, bivši članak 177. Ugovora o EZ). Europskom sudu pravde može se podnijeti zahtjev za odluku o prethodnom pitanju kada predmet koji

se vodi pred nacionalnim sudom uključuje pravilo zakonodavstva Zajednice kojega je potrebno tumačiti prije nego što nacionalni sud može donijeti odluku.

Odluka o prethodnom pitanju daje sudu koji je uputio pitanja osnove tumačenja zakonodavstva Zajednice na temelju kojih treba presuditi u predmetu u skladu s pravilom da pravo Zajednice ima prednost, pa tako pravilo nacionalnoga prava koje je u sukobu sa zakonodavstvom Zajednice mora biti odbačeno. Kada je riječ o zaštiti na radu, upućivanja na odluku o prethodnom pitanju dovela su do bolje primjene nekih direktiva. Većina se odnosi na Direktivu o radnom vremenu, te niz predmeta o opremi sa zaslonom te direktivama o trudnim radnicama. Međutim, upućivanja na odluku o prethodnom pitanju ne koriste se u velikoj mjeri. Sindikatima bi bilo dobro da razrade strategiju redovitijeg korištenja upućivanja na odluku o prethodnom pitanju u predmetima koji se tiču zaštite na radu.

3. Temeljna načela prava Zajednice o zaštiti na radu

Svugdje u Europi je zaštita na radu bila prvo područje kojega je uređilo industrijsko zakonodavstvo. Zbirka zakona o zaštiti na radu koji jasno utvrđuju obveze poslodavaca na području preventive ključan je element našega socijalnoga modela. Ključna načela prava Zajednice o ZNR temelje se na:

- prevenciji;
- redosljedu prednosti preventivnih mjera;
- odgovornosti poslodavaca;
- socijalnom dijalogu i sudjelovanju radnika u odlučivanju;
- stalnom unapređenju; i
- multidisciplinarnim preventivnim službama s cjelovitim pristupom radu.

Okvirna direktiva iz 1989. godine: mjerilo

Okvirna direktiva iz 1989. godine utvrđuje načela koja čine temelj ukupnog zakonodavstva Zajednice o zaštiti na radu. Okvirna direktiva u sebi ima ugrađene neke od pozitivnih ostvarenja iz sedamdesetih godina kada su uvjeti rada bili na vrhu agende organiziranoga radništva. Od Italije do skandinavskih zemalja, moguće je izvući niz zajedničkih elemenata: protivljenje repetitivnom radu, ubrzani tempo rada, podjela rada koja nekvalificiranim radnicima negira bilo koje odlučivanje o organizaciji njihova rada, zahtjevi za dobrobiti i dostojanstvom koji idu dalje od puke prevencije ozljeda na radu; želja radnika za kontrolom proizvodnih snaga, te posebno nadzor nad tehnološkim promjenama i socijalnim izborima koji uz njih idu, itd.

Među najvažnije novosti koje su barem u određenoj mjeri uključene u Okvirnu direktivu iz 1989. spada sljedeće:

- prebacivanje naglaska s financijske naknade zbog oštećenja zdravlja uvjetovanog poslom na prevenciju („zdravlje nije na prodaju”);
- prebacivanje naglaska s individualnih na kolektivne uvjete koji utječu na zdravlje („nisu nezdravi radnici, već radna mjesta”);
- prelazak s tehničkog pristupa, gdje pravila koja su osmislili stručnjaci diktiraju zaštitu na radu, na socijalno-tehnički pristup gdje radnici više nisu objekt nego glavni subjekt tj. nosioci prevencije („radnici znaju najviše o vlastitim uvjetima rada”);
- zahtjev da svi radnici imaju istu pokrivenost zakonodavstvom zaštite na radu, bez obzira na njihov status. To je bio veliki zaokret u mnogim

državama gdje su važeći propisi stvorili velike razlike između radnika u javnom i privatnom sektoru a u nekim su slučajevima isključili čitave skupine radnika (u poljoprivredi, ribarstvu, obiteljskim poduzećima, zadrugama, vjerskim zakladama, itd.), ili su podvrgnuti propisima „najnižeg zajedničkog nazivnika”. Jedino kućne pomoćnice ne spadaju u okvir Okvirne direktive;

- vrlo širok opseg prevencije, definiran kao svi čimbenici koji mogu utjecati na zdravlje, uključujući monotoni i repetitivni rad te radne odnose na radnome mjestu;
- utvrđivanje opće obveze da se osigura sigurnost kao apsolutna obveza, uz detaljne zahtjeve glede sredstava koje treba koristiti (planovi prevencije, procjena rizika, uspostava preventivnih službi, predstavnici radnika).

Dodatna literatura

- David Walters, *Regulating health and safety management in the European Union: a study of the dynamics of change* („Reguliranje upravljanja zaštitom na radu u Europskoj uniji: studija dinamike promjena”), Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2002.

TUTB je proveo strukturiranu analizu načina na koji je Okvirna

direktiva oblikovana i prenesena u 15 država članica u razdoblju od 1989. do 1998. godine:

- Laurent Vogel, *Prevention at the workplace* („Prevenција na radnome mjestu”), 1994. i 1998.

Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org/uk/publications/pub16.htm> i <http://hesa.etui-rehs.org/uk/publications/pub17.htm>

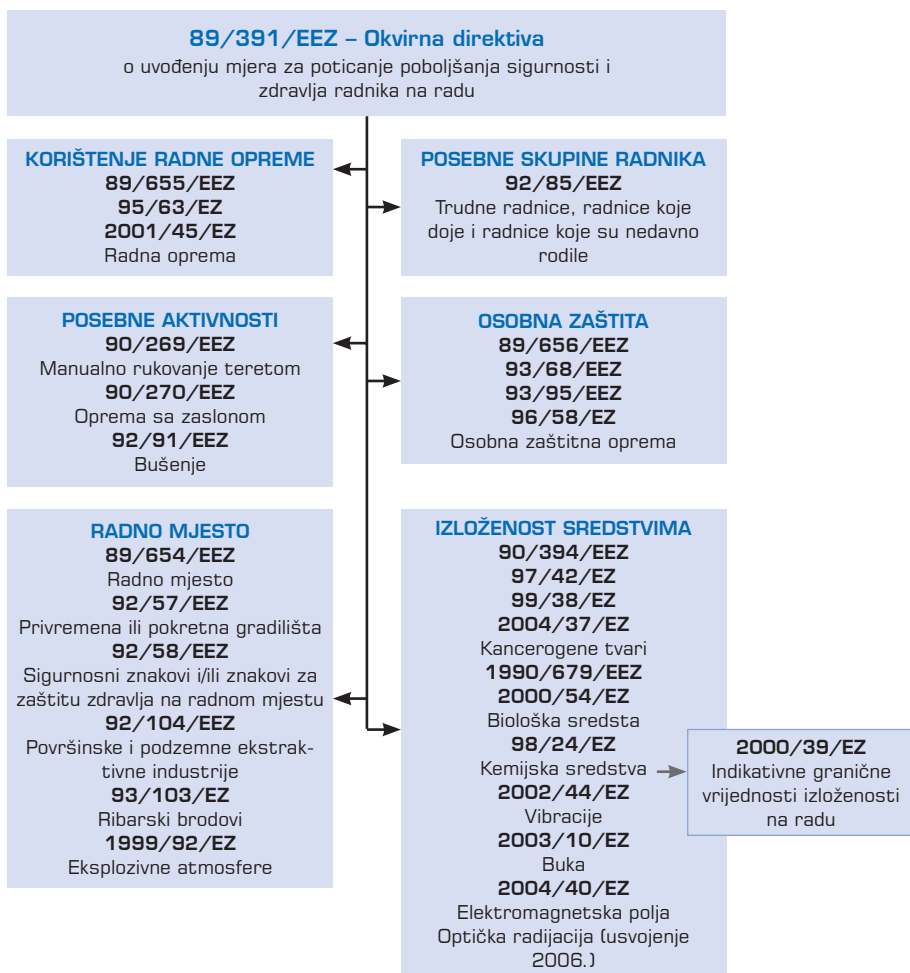
Pojedinačne direktive o zaštiti na radu

Različiti čimbenici rizika i skupine radnika obuhvaćeni su nizom pojedinačnih direktiva. O potrebi za određenom direktivom se odlučivalo u većini slučajeva temeljem razine ili ozbiljnosti uključenih rizika (npr. kancerogeni, biološki rizici), ili pak temeljem broja izloženih radnika (npr. buka, rad s opremom sa zaslonima, manualno rukovanje teretom, trudne radnice, itd.). Nijednu od tih direktiva nije moguće na primjeren način primijeniti ako temeljna načela Okvirne direktive nisu na odgovarajući način provedena, jer upravo ta načela mogu donijeti ukupnu dosljednost sustava prevencije na radnome mjestu. Većina njih su pojedinačne direktive temeljem Okvirne direktive. Postoji pregršt „nezavisnih” direktiva koje nisu izravno povezane s Okvirnom direktivom, kojima su obuhvaćena sljedeća pitanja: radno vrijeme, radnici s radnim odnosom na određeno vrijeme ili privremenim radnim odnosom, mladi radnici te zaštita radnika izloženih azbestu. Prikaz koji slijedi ilustrira područja koja su obuhvaćena do danas.

Dva kruga sustava prevencije

Nacionalni sustavi prevencije mogu se opisati kao nizovi koje čine dva kruga tj. dvokružni sustavi. Prvi krug predstavljaju radna mjesta, koji uključuje niz aktera. Drugi krug je sfera izvan radnih mjesta, kojega čine javni, socijalni i organizacijski akteri. Ovaj drugi krug je od ključne važnosti. Razlog tomu je što razine prevencije na radnome mjestu mogu biti vrlo različite zbog niza čimbenika: nedostatak volje poslodavaca, nedostatak

Važeće direktive Zajednice o zaštiti na radu



Direktive ZNR koje nisu izravno pod Okvirnom direktivom 89/391/EEZ

91/383/EEZ
Privremeni radnici

94/33/EZ
Mladi radnici

93/104/EZ
2000/34/EZ
2000/79/EZ
2002/15/EZ
2003/88/EZ
Radno vrijeme

1983/477/EZ
1999/77/EZ
2003/18/EZ
Azbest

resursa ili znanja, neprisutnost sindikata, itd. U takvim slučajevima, jedino postojanje sfere izvan radnog mjesta može jamčiti istu razinu zaštite radnika. Drugi krug obuhvaća niz funkcija kao što su donošenje odluka, nadzor i provedba sankcija u slučaju kršenja, istraživanje, informiranje, osposobljavanje, itd. Okrenimo se sada trima glavnim komponentama prvog kruga prevencije, tj. politici i strukturama koje su provedene u poduzećima.

Sudjelovanje radnika u odlučivanju

Jedan od ključnih zahtjeva sindikata sedamdesetih godina dvadesetoga stoljeća bio je izboriti veća prava radnika u određivanju njihovih uvjeta rada. Taj je zahtjev temeljen na rezultatima koji su pokazivali sljedeće:

- Osim prevencije, bilo koja promjena tehnologije ili organizacije rada može imati dalekosežne posljedice za zdravlje radnika. Radničke borbe sedamdesetih godina naglasile su blisku povezanost humanizacije rada, demokracije na radnome mjestu i kontrole koje radnici imaju nad tehnološkim promjenama i u smislu tehničkih izbora i popratnih izbora vezanih za rad.
- Tradicionalne politike prevencije na radnome mjestu često ne postižu rezultate zbog njihova isključivog tehničkog i medicinskog pristupa medicini rada, temelje se na priznatim i osiguranim zdravstvenim posljedicama (ozljede na radu, profesionalne bolesti), a zanemaruju šire i ozbiljnije vidove zdravlja na radu.
- Zdravija radna mjesta nije moguće stvoriti pukim pridržavanjem propisa koje diktiraju specijalisti. Osim ako sve zainteresirane strane nisu aktivno uključene, pri čemu je zajamčen prostor za izražavanje njihovih

Nove države članice EU i države kandidatkinje

• Sudjelovanje radnika u odlučivanju

U većini novih država članica EU, različiti povijesni kontekst i pozadina stvorili su velike prepreke sudjelovanju radnika u odlučivanju i preventivnim aktivnostima sindikata. Bliska suradnja sa starim autoritarnim režimima te ograničen opseg socijalnoga dijaloga i dalje imaju negativan utjecaj na javno mišljenje i na potencijalno sindikalno članstvo. Promjene političkih i ekonomskih okolnosti i pravila početkom devedesetih godina dvadesetoga stoljeća ostavile su malo prostora za zaštitu na radu. To je područje bilo zanemarivano te je smatrano kočnicom poduzetništva. Zakonodavstvo se sporo mijenjalo kako bi se uskladilo s novim gospodarskim okruženjem, dok su preventivne i zdravstvene službe doživjele djelomičan slom. U posljednjih deset godina socijalni dijalog također nije bio prioritet u novim državama pristupnicama.

• Zastupanje radnika na području zaštite na radu

Iako harmonizirano zakonodavstvo ne predstavlja prepreke za predstavnike radnika, te iako su gotovo sva prava utvrđena Okvirnom direktivom prenesena

u nacionalno zakonodavstvo, situacija vezana za zastupanje radnika na području zaštite na radu nije blistava ni u novim državama članicama EU niti u državama kandidatkinjama. Nekoliko je razloga tomu.

U većini novih država članica i državama kandidatkinjama, gotovo svi povjerenici ZNR-a pripadaju sindikatima. Mala i srednja poduzeća obično nisu sindikalno organizirana ili imaju predstavnike radnika. Poslodavci nisu skloni izgradnji sustava povjerenika ZNR, te obraćaju malu pozornost izgradnji socijalnoga dijaloga o zaštiti na radu.

Broj povjerenika je stoga odraz šire slike sindikata u tim zemljama – u prosjeku manje od 50 posto radnika ima povjerenika. Neke države nemaju podatke o broju povjerenika ili pokrivenosti radnika povjerenicima. Također nema informacija o aktivnostima predstavnika koji nisu iz redova sindikata, ako ih ima. Zbog svih tih nedostataka informacija i podataka vrlo je teško napraviti smislenu analizu stvarnoga stanja.

Također je važno da sindikati pitanjima zaštite na radu pridaju jednaku važnost kao i drugim ključnim pitanjima kao što su plaće i radno vrijeme.

zdravstvenih problema i potreba, prevencija se često svodi na puko pokrivanje leđa poslodavaca (npr. radnici ne moraju nositi osobnu zaštitnu opremu koja nije odgovarajuća ili je stalni podsjetnik na rizik, ali je način da se loptica odgovornosti prebaci na radnike).

- Radnici se jedino kroz aktivno sudjelovanje mogu izboriti za svoje pozicije pri donošenju odluka.

Procjene sindikata o broju radnika koji imaju povjerenike za zaštitu na radu u nekim novim državama članicama EU i državama kandidatkinjama

	Radnici koji imaju povjerenike ZNR-a	Povjerenici ZNR-a koje su predložili sindikati
Bugarska	49%	80%
Češka	30%	100%
Estonija	90%	50%
Hrvatska	65%	70%
Latvija	nije mjerljivo	95%
Poljska	14%	većinom sindikat
Rumunjska	50%	95%
Slovačka	40%	70%
Slovenija	100% osim u malim poduzećima	90%

Sudjelovanje radnika u odlučivanju je i nužnost (bez njege su politike prevencije manje učinkovite) i pravo. Ono predstavlja jednu stranu trokuta kojega čine tri sastavna dijela: tehničko-medicinski podatci preventivnih službi; zakonodavni i regulativni pritisak koji utvrđuje osnovni okvir za uvjete rada; i sudjelovanje kao kolektivna akcija radnika kako bi očuvali svoje zdravlje i kao sraz argumenata s drugim akterima na radnome mjestu. Sudjelovanje u odlučivanju ne znači postizanje konsenzusa. Ono je stalan sraz bitno različitih i često oštro suprotstavljenih subjektivnih ocjena i interesa. Bilo bi nesmisleno smatrati ga rješenjem za nepostojanje konflikata. Sudjelovanje uključuje pravo na organiziranje (u sindikate) i slobodu na poduzimanje kolektivne akcije na različite načine koji karakteriziraju akciju organizirane radne snage (pravo okupljanja, pravo na štrajk, itd.).

Dokazi i podaci prikupljeni iz nekoliko zemalja ukazuju na snažnu povezanost između postojanja zastupanja radnika i uspostave sustava prevencije na radnome mjestu. Tako je istraživanje provedeno u Španjolskoj o radnim mjestima na kojima su učestale nesreće pokazalo da poduzeća koja nisu poduzela nikakve preventivne aktivnosti, njih 76,2 posto, nemaju povjerenike za prevenciju, dok kod poduzeća koja su poduzela sve preventivne aktivnosti a obuhvaćena su istraživanjem, 76 posto je imalo povjerenike za prevenciju. Istraživanje koje je u Italiji provela Regionalna agencija za koordinaciju utvrdilo je istu izravnu vezu između postojanja zastupanja radnika na radnome mjestu i standarda politike prevencije na razini poduzeća.

Sudjelovanje je također vještina koju moraju posjedovati sindikalni timovi, koji moraju naučiti rješavati i baviti se stavovima i potrebama različitih skupina radnika, kako bi se informirali na temelju njihova iskustva. Puki institucionalni pristup, koji je, primjerice, ograničen samo na sastanke

odbora zaštite na radu, može iscrpiti sve značenje iz sudjelovanja. Kako bi se ostvarila stručnost u toj vještini, potrebna su barem tri elementa:

- dovoljno osposobljavanja i obavješćivanja;
- sposobnost samostalnoga djelovanja kako bi se radilo na potrebama i prioritetima radnika koje treba usporediti s tehničkim znanjem stručnjaka za prevenciju i politikama poslodavca;
- sposobnost povezivanja borbe za zdravlje na radnome mjestu s ostalim aspektima radnoga života.

Tehnike sudjelovanja značajno se razlikuju među pojedinim državama. Postoje goleme razlike između različitih sustava industrijskih odnosa, sindikalnih tradicija, zakonodavstva itd. Općenito govoreći, direktive Zajednice ne utvrđuju praktične detalje sudjelovanja. One jednostavno određuju načela i ključne elemente. Očito, treba imati na umu da je u velikom broju slučajeva stvarno stanje znatno složenije od tipologija te da je moguće istodobno postojanje različitih oblika.

Različite metode sudjelovanja u odlučivanju

1 Obavješćivanje: minimalni zahtjev kojega određuju direktive Zajednice. Nije moguće postojanje sudjelovanja bez jednakog i ravnomjernog obavješćivanja. Važno je uspostaviti sustave prikupljanja informacija na razini radnoga mjesta, skupine ili industrije kako bi se izbjegle situacije u kojima se dobivaju samo simbolične informacije o bilo kojim „raspoloživim podacima” koje je poslodavac spreman otkriti. Primjerice, kako je moguće raspravljati o izboru radne opreme ako radnici i njihovi predstavnici nemaju pristup detaljnim podacima i informacijama o prednostima i nedostacima različite opreme koja je dostupna na tržištu? Stvarno pravo na informacije i obavješćivanje podrazumijeva pravo na savjetovanje sa stručnjacima (koje su izabrali sindikati) kako bi se provjerile ili analizirale dane informacije.

2 Savjetovanje: savjetovanje znači da se stavovi radnika i njihovih predstavnika moraju uzeti u obzir prije donošenja odluke. To ne znači da poslodavac nema zadnju riječ, no da bi bilo učinkovito, znači da u slučajevima gdje postoji neslaganje, poslodavac mora argumentirati svoj stav i izričito kazati zašto zanemaruje mišljenje radnika. Potrebno je stalno voditi dokumentaciju o tom savjetovanju i uzimati u obzir mogućnosti žalbe (npr. inspekciji rada).

3 Pregovaranje: podrazumijeva sve postupke koji rezultiraju time da stranke sklapaju posebne ugovore.

4 Suodlučivanje: različiti modeli temeljem kojih se uspostavljaju zajednička tijela odlučivanja. Nijednu odluku nije moguće donijeti jednostrano. Potrebno je definirati procedure upućivanja drugim organima

(npr. inspektoratu rada, zajedničkim industrijskim vijećima, itd.) kada nije moguće postići dogovor.

5 Jednostrano donošenje odluka od strane radnika ili tzv. nadzor radnika: odnosi se na područja u kojima odluke donose radnici i njihovi predstavnici. Ovaj je model rijedak, a moguće ga je pronaći u razdobljima opsežnih sindikalnih akcija, s obzirom na to da udara u same temelje socijalne podjele rada i moći poslodavca. Međutim, neke države Europske Unije ipak u određenim uvjetima predstavnicima radnika daju pravo donošenja jednostranih odluka o posebnim pitanjima. Belgija je primjer takve države u kojoj predstavnici radnika mogu prisiliti na povlačenje vanjskog savjetnika za prevenciju u kojega su radnici izgubili povjerenje.

6 Zamka neposrednog, neformalnog sudjelovanja. U velikom broju slučajeva poslodavci se protive zakonski uređenom sudjelovanju radnika i zagovaraju neposredno, neformalno savjetovanje. Pod time podrazumijevaju oblike sudjelovanja pojedinaca, skupina (npr. skupine za kontrolu kvalitete), ili ponekad putem neke vrste referenduma (npr. kada se od radnika traži da glasuju za odustajanje od stečenih beneficija pod prijetnjom premještanja proizvodnje, tj. mjesta rada). Iskustvo nas uči da neposredno sudjelovanje bez savjetodavnog tijela, bez postojanja posebnih prava na obavješćivanje ili savjetovanje te bez postojanja sindikata, obično predstavlja pokušaj da se radnike prisili na razgovore o uvjetima i ograničenjima koje određuje poslodavac, radi stvaranja konsenzusa glede ciljeva uprave poduzeća te sprječavanja priznanja i uvažavanja posebnih interesa radnika.

Preventivne službe

Okvirna direktiva bavi se preventivnim službama u članku 7. Tekst, tj. formulacija toga članka prilično je složena. Propisuje niz obveza, no državama članicama prepušta veliku ulogu u njihovu definiranju. Također propisuje niz temeljnih načela kao smjernica za države članice. Pojam prevencije te namjene preventivnih službi nije moguće definirati na suvisao način bez pozivanja na članak 6. Direktive. Iz toga jasno proizlazi da je prevencija sklop multidisciplinarnih aktivnosti koje tvore skladnu cjelinu i koje se moraju baviti svim čimbenicima koji mogu utjecati na zdravlje i sigurnost.

Stanje na području preventivnih službi u Europskoj Uniji nije zadovoljavajuće. Svaka evaluacija mora se temeljiti na najmanje četiri kriterija:

- univerzalna pokrivenost: svi radnici moraju imati pristup preventivnim službama;
- multidisciplinarni pristup: službe moraju pokrivati različita stručna područja a preventivne akcije obično moraju uključiti suradnju između tih područja stručnosti kako bi se osigurao obuhvatan pristup radu. Okvirna direktiva kaže kako javne vlasti u svakoj državi moraju definirati potrebne sposobnosti i vještine i ta se odluka ne smije prepustiti diskrecijskom pravu poslodavca;
- preventivni pristup mora biti u skladu s prioritetima preventivnih mjera. Glavni zadatak preventivnih službi jest ostvariti poboljšanja kolektivnih uvjeta rada;
- učinkovito sudjelovanje radnika i njihovih organizacija u aktivnostima preventivnih službi.

Kako sada stvari stoje, nijedna država Europske Unije ne ispunjava sve te kriterije. Neke su države ostvarile napredak, dok se u drugima situacija zapravo pogoršala. Multidisciplinarna priroda preventivnih službi odraz je širokog opsega i složenosti preventivnih zadaća predviđenih u članku 6. Okvirne direktive. Na temelju onoga što se dogodilo u zemljama u kojima funkcioniraju multidisciplinarnе službe, čini se kako bi države članice, ispunjavajući svoju obvezu iz članka 7. o definiranju potrebnih sposobnosti i vještina, trebale razmotriti da preventivne službe, zbog odgovarajuće kompetentnosti, trebaju imati stručnjake koji bi zajedno radili na sljedećim područjima:

- zdravlje na radu;
- sigurnost;
- industrijska higijena i toksikologija;
- ergonomija;
- psiho-socijalno okruženje i organizacija rada.

Suradnja između različitih područja stručnosti ne znači da svi zainteresirani stručnjaci moraju biti uključeni u svakoj preventivnoj aktivnosti. Ovdje treba uočiti razliku između preventivnih službi kao stalne organizacije koja radi na prevenciji te stvarnog sadržaja aktivnosti preventivne službe, koje će biti multidisciplinarnе u različitim omjerima, sukladno konkretnim okolnostima. Potrebno je odrediti mjere kako bi se osigurao odgovarajući standard preventivnih službi. Odobrenje nadležnih vlasti može biti vrlo korisno. Za sindikate je od ključne važnosti da budu uključeni u oblikovanje

Jesu li nizozemske preventivne službe stvarna vrijednost za prevenciju?

Već dugi niz godina nizozemsko Ministarstvo za socijalna pitanja objavljuje tzv. „Arbobalans”, nadzorno izvješće o različitim oblicima prevencije i nekim pokazateljima uspjeha za zdravlje na radu. Kod nekih pokazatelja (posebno kad je riječ o broju radnika obuhvaćenih preventivnim službama) ostvaren je stvaran napredak, no drugi su rezultati znatno više zabrinjavajući. Prevencija se uglavnom svodi na smanjenje izostanka s posla zbog bolesti. Ne posvećuje se nikakva pozornost dugoročnim zdravstvenim pitanjima, a fokus se usmjerava na neposredna pojedinačna ili tehnička rješenja a ne na promjene u organizaciji rada.

standarda kvalitete i procedure evaluacije. Redovita evaluacija postojećih sustava i ispitivanja koja bi utvrdila neispunjene potrebe trebali bi biti dio nacionalne politike preventivnih službi.

Aktivnosti preventivnih službi trebale bi se usredotočiti na prevenciju. U nekim državama, nacionalne prakse ili propisi znače da oni također provode sanacijske aktivnosti, no one bi se trebale usmjeriti na preventivne službe kojima bi se omogućilo baviti se uzročnicima poremećaja koji se pokušavaju riješiti. Preventivna aktivnost mora uživati zajamčenu stručnu samostalnost koja će omogućiti osoblju koje radi u preventivnim službama da na jednaki način savjetuju i poslodavce i radnike. Posebno mora biti zajamčeno poštivanje

međunarodno priznatih stručnih kodeksa, prije svega sadržanih u „Međunarodnom etičkom kodeksu stručnjaka iz područja medicine rada”. Među ostalim, to znači da se službe ne smiju koristiti za provjeravanje odsutnosti s posla, niti se njihove aktivnosti smiju koristiti za provjeru zdravstvenoga stanja prije zaposlenja. Prije svega, svako korištenje genetskih testiranja prije zapošljavanja za izloženost određenim rizicima trebalo bi zakonom zabraniti.

Aktivnosti multidisciplinarnih preventivnih službi prečesto su rascjepkane i podilaze tržišnim načelima. Njihova učinkovitost ovisi o zahtjevima i potrebama poduzeća, a iskustvo koje je stečeno na određenome radnome mjestu rijetko se koristi kako bi se poboljšala prevencija u drugim tvrtkama. Takva vrsta pristupa ozbiljno sprječava i ograničava prevenciju. Preventivne službe ispunjavaju zahtjeve javnog zdravstva koji nisu u skladu sa postojanjem konkurentnog tržišta privatnih usluga koje pokreće poslovna ponuda i potražnja. Potrebno je osnažiti vezu između javnih politika prevencije i preventivnih službi. Mora postojati javna potpora preventivnim službama, koje prema okolnostima svake pojedine zemlje mogu imati čitav niz različitih oblika.

Neke od funkcija koje bi trebalo promicati su sljedeće:

- prikupljanje iskustava i rješenja, te uspostava baza podataka kojima je lako pristupiti, kao i sustava informiranja kako bi se pomoglo u rješavanju problema na temelju već isprobanih praksi na nekim radnim mjestima;
- istraživanje o stečenom iskustvu i na temelju utvrđivanja neostvarenih potreba;
- stalno stručno osposobljavanje za sve stručnjake na području prevencije kako bi se njihove vještine i kompetencije stalno unaprjeđivale;
- kontrola kvalitete preventivnih službi kako bi se izbjeglo stvaranje tržišta službi ispod standarda;
- zaštita nezavisnosti djelatnika u prevenciji od pritiska poslodavca;
- bolja integracija preventivnih službi u javno zdravstvo (epidemiološka istraživanja, korištenje podataka o kontroli zdravlja dobivenih od preventivnih službi u cilju rane intervencije, posebno kad je riječ o zabrani ili ograničavanju upotrebe opasnih kemikalija, itd.).

Dodatna literatura

- „Special report on preventive services” (Posebno izvješće o preventivnim službama), *TUTB Newsletter*, br. 21, lipanj 2003., str. 19-37.
Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org> > Newsletter.
- *Technical and ethical guidelines for workers' health surveillance, OSH No. 72*, (Tehničke i etičke smjernice za nadzor zdravlja radnika, ZNR, br. 72), Ženeva, MOR, 1998.
Vidi: www2.ilo.org/public/english/support/publ/pdf/osh72.pdf.
- Konvencija MOR-a br. 161 o službama medicine rada (www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm) i Preporuka br. 171 (www.ilo.org/ilolex/english/recdisp2.htm).

Obveze poslodavca na području zaštite na radu

Jedno od velikih poboljšanja ostvarenih Okvirnom direktivom jest objašnjenje uloga različitih aktera u poduzeću (ili ugovorno povezanih s njima) te preciziranje njihovih međusobnih odnosa. Okvirna direktiva utvrđuje ishod koji treba postići (obveza poslodavca da osigura sigurnost) i ključne načine na koji ga treba ostvariti. Uvjeti rada ne smiju biti štetni za zdravlje. Nema ograničenja tih obveza (osim slučajeva više sile kako je definirano u članku 5., stavku 4.). Pravo Zajednice izbacilo je zahtjev tzv. „razumne izvedivosti” koji je postojao u ranijim direktivama o industrijskoj higijeni (uglavnom u Okvirnoj direktivi iz 1980. o rizicima od kemijskih, fizičkih ili bioloških sredstava). Opasnost koja je u tome ležala jest da se preventivne aktivnosti podvrgnu nekoj vrsti kalkulacije troškova i dobiti kako bi se odredila njihova ekonomska vrijednost. Nadalje, članak 6. Okvirne direktive daje određeni uvid u široki raspon pitanja od značenja za zaštitu na radu. Obveza koja se odnosi na sigurnost nije ograničena samo na izbjegavanje nesreća na radu, već podrazumijeva angažman na svim čimbenicima koji imaju kratkoročan ili dugoročan učinak na zdravlje.

Ta obveza tako postaje dinamičnom obvezom o sigurnosti koja je usmjerena prema stalnim poboljšanjima uvjeta rada, a ne statičnom obvezom koju definiraju nepostojanje nesreća na radu ili profesionalnih bolesti. Poslodavac mora voditi računa o „stanju stvari” i savjetovati se s radnicima kako bi im omogućio iznošenje prijedloga. Direktiva o kemijskim tvarima iz 1998. godine također sadrži važne odredbe o nadzoru zdravlja, čiji se rezultati koriste u revidiranju procjene rizika i usvojenih preventivnih mjera.

Također su važne smjernice o metodama: primjerice, određivanje prioriteta kod preventivnih mjera, načelo sustavno planiranih preventivnih aktivnosti te korištenje procjene rizika. Postoje i općenite odredbe o preventivnim službama koje moraju uspostaviti svi poslodavci, te o sudjelovanju radnika i njihovih organizacija u preventivnim aktivnostima.

U praksi, zaštita na radu nije najvažniji prioritet poslodavaca. Na nekim područjima i u određenim uvjetima, unapređenje uvjeta rada i izbjegavanje negativnih posljedica za zdravlje mogu biti od stvarnog interesa za poslodavce. No to nije uvijek tako. Motiv profita često ozbiljno zasjenjuje

pitanja zaštite na radu. Gotovo dvostoljetno iskustvo pokazuje kako poboljšanja u prevenciji uglavnom ovise o tri stvari:

- usklađenoj akciji radnika i sindikata;
- uspostavi posebnog, obvezujućeg zakonskog okvira za poslodavce;
- sustavima kontrole, inspekcije i sankcija koji primjereno funkcioniraju a kojima javne vlasti provode poštivanje propisa od strane poslodavaca.

Dužnost poslodavca da osigura sigurne uvjete rada proizlazi iz činjenice kako loše zdravlje vezano uz rad nije uzrokovano nesrećom, užasnom neminovnošću ili pojedinačnim oblicima ponašanja. Tu je riječ o mogućnosti i ovlasti poslodavca da odredi način na koji treba organizirati rad, namećući tako radnicima posebne uvjete rada. Dužnost poslodavca glede sigurnosti povezana je uz ideju planirane prevencije i određivanja prioriteta preventivnih mjera. Cilj je eliminirati rizike u njihovu izvoru gdje god je to moguće, predvidjeti potencijalne rizike, baviti se njima na preventivan način i periodično revidirati preventivne mjere koje su provedene u svjetlu iskustva. Kako bi se ta obveza provela u praksi potrebno je prevladati dvije velike prepreke.

„Učinak flastera za rane”

O „učinku flastera za rane” govorimo kada se preventivne mjere tretiraju samo kao tzv. flaster-rješenja, tj. kao rješenja koja za cilj imaju ograničavanje štetnih učinaka organizacije rada i općenito su prepuštene tehničkim stručnjacima. Ovdje zahtjevi vezani za prevenciju nisu postali sastavni dio poslovne politike. Organizacija rada, izbor opreme i stvari, te poslovno planiranje, određuju se bez stvarne evaluacije njihova utjecaja na sadašnje ili buduće zdravlje radnika. Tehničke mjere se poduzimaju tek nakon događaja kako bi se nadoknadila šteta nastala zbog politike i odluka poduzeća. U većini slučajeva takve mjere nisu u mogućnosti eliminirati rizike i njihov izvor, a varira i njihov uspjeh u ograničavanju štete. Obrnuta logika toga pristupa može u nekim slučajevima rezultirati time da se radnici krive kako su sami, svojim postupcima, naštetili vlastitome zdravlju.

Prevenција diktirana drugim općim ciljevima poslovnog upravljanja

Jedna alternativa koja se ponekad nudi jest uspostava sustava upravljanja gdje zaštita na radu čini sastavni dio šireg opsega ciljeva (npr. kvaliteta ili okoliš). Iako nema sumnje u potrebu za sustavnim upravljanjem zaštitom na radu, moramo se odmaknuti od stvari koje zamućuju sliku.

1. Zaštita na radu je cilj sama po sebi i ne smije postati ovisna o ciljevima profita poduzeća. To je opasnost do koje dolazi zbog kampanja o podizanju razine svijesti koje miješaju zaštitu na radu s ostvarivanjem profita, produktivnosti ili konkurentnosti, a ono što je zapravo potrebno jest sačuvati zdravlje radnika, čak i kada to znači manju produktivnost ili profite.
2. Zaštita na radu može se kositi s drugim ciljevima (profita, kvalitete, itd.). Uprava koja uključuje nepovezani set ciljeva može izabrati ciljeve zaštite na radu koji se lako uklapaju u ostale ciljeve, a odbaciti one koji nisu u skladu s njima.

3. Sustavi upravljanja uglavnom su uspostavljeni kao sustavi upravljanja i kontrole od vrha prema dolje. Vrhovni menadžment (ili tzv. top-menadžment) određuje svoje vlastite ciljeve, organizira poslovanje u skladu s tim ciljevima, procjenjuje i kontrolira rezultate, itd. Sustavi upravljanja su vješti u uključivanju svih aktera u poduzeću, u pridobivanju svih aktera pri pokretanju programa prevencije oblikovanih od strane uprave poduzeća. To je opasan oblik integracionizma koji može za cilj imati izbacivanje iz igre sindikata i mehanizama industrijskih odnosa u kojima su značajno prisutni; također mu cilj može biti smanjenje samostalnosti sindikata pod krinkom konsenzusa glede „kulture sigurnosti”. Veoma je važno sačuvati kolektivnu samostalnost radnika u svim fazama akcija prevencije jer će to otkriti i osvijetliti nove i zanemarene probleme. To će također omogućiti pokretanje akcija radi promoviranja zdravlja koje su na površini protivne zahtjevima proizvodnje ili upravljačkog lanca. I naposljetku, to može izdici probleme iz radnog okruženja i usmjeriti političku debatu prema potrebnim promjenama.

Dodatna literatura

Frick et al., Systematic occupational health and safety management: perspectives on an international development („Sustavno upravljanje zaštitom na radu: perspektive međunarodnog razvoja”), London, Pergamon press, 2000.

Ograničenja koja treba prevladati

Direktive Zajednice čine korpus zakonodavstva koji udara potpuno novim putem u usporedbi s nacionalnim sustavima prevencije država članica. No taj korpus nije bez mana. Važno je da sindikati definiraju te slabosti kako bi mogli oblikovati koherentnu strategiju prevencije koja ne staje samo na provedbi direktiva pukim prepisivanjem njihovoga teksta već uspostavlja sveobuhvatni sustav prevencije.

1. Direktive se gotovo u cijelosti temelje na odnosima između poslodavaca i radnika, te u sustavu prevencije zanemaruju javne propise.
2. Direktive ne predviđaju negativne učinke nesigurnoga zapošljavanja. One se temelje na fikciji da privremeno i stalno zaposleni radnici imaju iste uvjete, što je daleko od realnosti radnih odnosa u svijetu rada.
3. Ne povezuju se pitanja zdravlja na radu i rodne ravnopravnosti.
4. Samozaposleni radnici i oni zaposleni u kućanstvu ne spadaju u djelokrug direktiva.
5. Direktive općenito utvrđuju obveze koje svaki poslodavac ima prema „svojim” radnicima. Stvarni je rad samo djelomični odraz razlike među nepovezanim pravnim subjektima koji čine poduzeće. U brojnim slučajevima poduzeće koje ugovara posao može zapravo obavljati veoma opsežnu kontrolu uvjeta rada u poduzeću podugovaratelju. Iako Okvirna direktiva utvrđuje obvezu suradnje između poduzeća prisutnih na istome radnome mjestu, takve odredbe se ne bave pitanjima zdravlja i sigurnosti koja se javljaju kad je riječ o radu s podugovarateljima.

Dodatna literatura

O privremenom zapošljavanju i zaštiti na radu:

- „Casualisation and flexibility: impact on worker's health” („Nestalnost i fleksibilnost: utjecaj na zdravlje radnika”), *TUTB Newsletter*, br. 15-16, veljača 2001., str. 16-22. Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org> > Newsletter.
- Fernando G. Benavides *et al.*, *Precarious employment and health-related outcomes in the European Union* („Prekarno

zapošljavanje i posljedice po zdravlje u Europskoj uniji”), Dublin, Europska zaklada, 1999.

- Béatrice Appay *et al.*, *Précarisation sociale, travail et santé* („Prekarnost društva, rada i zdravlja”), Paris, IRESCO, 1997.

O povezanosti medicine rada i rodne ravnopravnosti:

- *Gender issues in safety and health at work: a review* („Rodna pitanja u zaštiti na radu: pregled”), Bilbao,

Europska agencija za zaštitu na radu, 2003.

- Laurent Vogel, *The gender workplace health gap in Europe* („Rodne razlike po pitanju zdravlja na radu u Europi”), TUTB, 2003.
- Karen Messing, *Integrating gender in ergonomic analysis* („Uključivanje rodnih pitanja u ergonomske analize”), TUTB, 1999. Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org> > Publications.

Ključne interakcije koje nisu uvijek ostvarive

Bez obzira na to je li riječ o razini Zajednice ili o nacionalnoj razini, sustavi prevencije su učinkoviti samo do one razine do koje se lako uklapaju u ostale oblike zaštite koja djeluje na ključne čimbenike zaštite na radu. Politike tržišta rada, sustava socijalne sigurnosti, zaštite okoliša, rodne ravnopravnosti, obrazovanja i osposobljavanja ostvaruju važne interakcije, ali one se ne ostvare uvijek. Regulacija tržišta tu je poseban problem. Namjera propisa Zajednice jest omogućiti slobodno kretanje radne opreme i kemikalija na jedinstvenom tržištu EU. No, postoje velike „rupe” u tim propisima. U tijeku je njihovo revidiranje, a to će imati utjecaja i na Direktivu o strojevima iz 1989. i na golemi korpus propisa o kemikalijama uvedenih od 1967. godine. Sindikati zahtijevaju značajna poboljšanja, a od javnih vlasti zahtijevaju učinkovitu politiku nadzora tržišta.

Dodatna literatura

O Direktivi o strojevima:

- Stefano Boy, Sandra Limou, *The implementation of the Machinery Directive* („Provedba Direktive o strojevima”), TUTB, 2003.
- Sandra Limou, *La directive communautaire relative à la conception des machines*, Direktiva zajednice vezane za dizajn strojeva TUTB, Institut du travail de Strasbourg, 2003 (samo na francuskom jeziku). Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org> > Publications.
- „New Machinery Directive soon on track?” („Uskoro nova Direktiva o strojevima?”), *TUTB Newsletter*, br. 26, prosinac 2004., str. 14-16.
- „The Machinery Directive, gains and challenges for the New

Approach” („Direktiva o strojevima, prednosti i izazovi novog pristupa”), *TUTB Newsletter*, br. 21, lipanj 2003., str. 3-7.

- „Revision of the Machinery Directive” („Revizija Direktive o strojevima”), *TUTB Newsletter*, br. 17, lipanj 2001., str. 5-12. Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org> > Newsletter.

O propisima o kemikalijama i REACH-u:

- Simon Pickvance *et al.*, *The impact of REACH on occupational health* („Utjecaj REACH-a na zdravlje na radu”), University of Sheffield, ETUC, ETUI-REHS, 2005.
- Tony Musu, *REACHing the workplace* („REACH na radnome mjestu”), TUTB, 2004.

- Ukrike Westphal, *Carcinogens in the working environment* („Kancerogene tvari u radnom okruženju”), TUTB 1998. Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org> > Publications.
- „REACHing the workplace: trade unions call for a more ambitious European policy on chemicals” („REACH na radnome mjestu: sindikati pozivaju na ambiciozniju europsku politiku o kemikalijama”), *HESA Newsletter*, Posebno izdanje, br. 28, listopad 2005. Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org> > Newsletter.
- Women for REACH and a toxic free future (Žene za REACH i budućnost bez otrova): www.wecf.de > Projects.

4. Osnovne značajke europske sindikalne strategije na području zaštite na radu

Veliki dio zakonodavstva Europske zajednice vezanog za zaštitu na radu proizvod je sindikalnoga djelovanja. Iako ni približno ne rješava sve probleme, ono ipak predstavlja pozitivan doprinos, sposoban donijeti poboljšanja u sustav prevencije. To, međutim, zahtijeva samostalno djelovanje sindikata. Poboljšanje pravnog okvira nije dovoljno – odredbe treba provesti u praksu. Samo sindikati mogu izvršiti potreban pritisak da bi se to ostvarilo. Zbog toga je pitanje zaštite na radu veoma visoko na dnevnom redu Europske konfederacije sindikata. Ona je osnovala TUTB (od 2005. godine Odjel zaštite na radu ETUI-REHS-a, danas ETUI-a) kako bi na tom području promovirala suradnju među europskim sindikatima. Kampanje koje zajednički provode ETUC i TUTB uključuju borbu za zabranu azbesta, kampanju za sprječavanje mišićno-koštanih poremećaja, inicijative za poboljšanje pravila za promet kemikalijama (REACH), itd.

Dodatna literatura

Europska sindikalna kampanja protiv mišićno-koštanih poremećaja:

- „Musculoskeletal disorders: where we are, and where we could be” („Mišićno-koštani poremećaji: Gdje smo, a gdje smo mogli biti”), *HESA Newsletter*, br. 27, lipanj 2005., str. 22-27.
- Rory O’Neill, *Europe under strain* („Europa pod pritiskom”), TUTB, 1999.
Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org> > Main topics > MSD

Europska sindikalna kampanja za zabranu azbesta u Europi i svijetu:

- „Asbestos in the world” („Azbest u svijetu”), *HESA Newsletter*, posebni izvještaj, br. 27, lipanj 2005., str. 7-21.

Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org> > Main topics > Asbestos.

Doprinos ETUC-a debatama o strategiji Zajednice za zaštitu na radu:

- Laurent Vogel, *Occupational health. Eight priority action areas for Community policy* („Zaštita na radu. Osam prioriteta područja akcije za politiku Zajednice”), TUTB, 2004.
- „The Community strategy at mid-term” („Strategija Zajednice na polovici mandata”), *TUTB Newsletter*, posebni izvještaj, br. 26, str. 17-30.
Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org> > Main topics > Community strategy.

Duboki korijeni sindikalne angažiranosti

U društvima u kojima živimo prevladavaju velike nejednakosti. Jedna od tih socijalnih razlika je vezana za život i zdravlje. Očekivano trajanje života radnika je kraće nego kod članova nekih više privilegiranih staleža. Bolesti

– bilo da je riječ o tipovima raka, kožnim bolestima ili profesionalnim invalidnostima – su veoma nejednako raspoređene u stanovništvu. Jedan od uzroka takve situacije su i uvjeti rada. Posljednjih su se godina društvene nejednakosti u odnosu na zdravlje povećale u većini država Europske Unije. Razlika između privilegiranih staleža i radnika se povećava u smislu smrtnosti, bolesti i invalidnosti. Sličan, ali znatno drastičniji razvoj može se vidjeti u nekim državama istočne Europe.

Zaštita na radu veliki je prioritet za sindikate. Zaštita života i zdravlja radnika bio je glavni razlog nastanka organizacija radnika na početku industrijske revolucije. To je i danas njihova ključna aktivnost, i jedan od glavnih zahtjeva radnika naspram sindikata. Sindikat koji nije u stanju djelovati u vezi sa zaštitom na radu nije vjerodostojan ni u zastupanju drugih interesa radnika. Argument da je zaštita na radu zajednički interes i radnika i poslodavaca nije proistekao iz činjenica. U nekim slučajevima, poput onih kada bolesti uzrokuju i konkretan trošak poduzeću, može postojati određeni zajednički interes. U drugim slučajevima kompromisi mogu dovesti do velikog slaganja, a ponekad ipak dolazi do konflikta.

Općenito se mogu razaznati dva dominantna trenda:

- Što ste više udaljeni od tradicionalno priznatih rizika za koje se priznaju odštete, to su strategije različite. Jednostavnije je, dakle, dogovoriti se o planovima za smanjenje nezgoda na radu nego napasti faktore koji utječu na mentalno zdravlje. Dok su neki zdravstveni problemi uzrokovani radnim mjestom povezani s nedostacima koji utječu i na proizvodnju (npr. nezgode, slaba kontrola različitih vrsta zagađenja, itd.), drugi su zapravo povezani sa samom produktivnošću, sa intenzitetom rada i stavljanjem ciljeva proizvodnje ispred ljudskih aspekata rada (npr. kroz veću fleksibilnost radnoga vremena). U takvim su slučajevima učinkovite mjere prevencije uglavnom u suprotnosti s ciljevima uprave poduzeća.
- Što se više pribjegava povremenom zapošljavanju, to je prevencija manji prioritet. U vremenu masovne nezaposlenosti javlja se trend upravljanja rizikom kroz odabir zaposlenika i fluktuaciju radne snage, posebice u području nekvalificiranih poslova. To je zapravo ono što je najupitnije u ekonomskom pristupu zaštiti na radu gdje praksom prevencije upravlja analiza troškova i dobiti: gdje je posao obezvrijeđen, obezvrijeđeno je i zdravlje radnika. Radnik kojeg se može jednostavno i jeftino zamijeniti bit će smatran „potrošnom robom”.

Borba za zdravlje ne može se odvojiti od industrijske akcije i organiziranja radi promjene uvjeta rada. Ni napredak u medicinskom znanju niti tehnički napredak neće donijeti dugoročna poboljšanja bez poticaja takvih industrijskih akcija koje vode sami radnici. Stoga je još uvijek u Europi zaštita na radu dio sindikalnoga djelovanja.

Organiziranje na radnome mjestu: početak svake sindikalne aktivnosti glede zaštite na radu

Sindikalna aktivnost glede zaštite na radu odvija se na mnogim razinama: svaki dan na radnome mjestu, u kolektivnom pregovaranju na sektorskoj ili međusektorskoj razini, kroz usklađene akcije svijeta politike i svijeta

Sindikati u novim državama članicama Europske unije su se suočili s novim velikim izazovima restrukturiranja industrije, sve veće nezaposlenosti, tarifnog pregovaranja, obrane temeljnih socijalnih prava, itd. S tog je stajališta za sindikate u to vrijeme zaštita na radu bila marginalan problem. Međutim, sindikati su na svim razinama bili uključeni u proces osnivanja institucija i prijenosa zakonodavstva, kao i u osposobljavanje i druge vrste potpore sindikalnim aktivistima za zaštitu na radu. To bi, uz europsku suradnju na ovom području, mogla biti osnova za buduću sindikalnu uključenost u zaštitu na radu.

rada radi bavljenja tim pitanjima, u mnogim tri-partitnim tijelima, na sudovima radi obrane ozlijeđenih i bolesnih radnika i osude odgovornih poslodavaca, kroz odnose s medijima kako bi se podigla razina svijesti o zdravstvenim problemima na radnome mjestu, itd. Početna točka te aktivnosti je svakako organiziranje samih radnika. To je područje na kojemu radnici obično postavljaju velike zahtjeve pred svoje sindikate, što odražava iskustvo nekoliko generacija; bez organiziranja radne snage nema ni sigurnosti dugoročnoga napretka u zaštiti na radu.

Postoje mehanizmi za zastupanje radnika glede zaštite na radu u svim europskim državama. Uvje-

ti i praktične procedure mogu se uvelike razlikovati od države do države, ali je veoma očito kako golema većina predstavnika radnika za zaštitu na radu dolazi iz sindikalnih redova, a taj trend postoji čak i u onim državama gdje zakonodavstvo dopušta izbor predstavnika koji nisu iz redova sindikata. Općenito govoreći, bez potpore sindikata, predstavnici radnika za zaštitu na radu imaju veoma malen djelokrug za samostalnu aktivnost naspram poslodavaca. Diljem Europske Unije postoje stotine i tisuće takvih predstavnika radnika. Oni predstavljaju ogromnu bazu. Glavni element sindikalne strategije o zaštiti na radu je potpora njihovim dnevnim aktivnostima i razvoj cjelokupne strategije temeljem njihova iskustva i doprinosa.

Dodatna literatura

Metodologija sindikata za procjenu rizika:

- Pere Boix, Laurent Vogel, *Risk assessment at the workplace* („Procjena rizika na radnome mjestu”), TUTB, 1999.

Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org/uk/publications/pub27.htm>.

- Margareth Keith *et al.*, *Barefoot research* (Istraživanje Barefoot), ILO, 2002.
Vidi: <http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/info/publ/barefoot.htm#%20line>.

Kako sa reforme od vrha prema dnu prijeći na obnovu inicijative radnika?

Sindikalna aktivnost je pitanje zaštite na radu ponovno stavila na dnevni red u mnogim državama Zajednice. Različita pitanja poput nasilja na radnome mjestu, baratanja toksičnim i opasnim tvarima na radnome mjestu, suprotstavljanja zapošljavanju preko agencija za privremeno i povremeno zapošljavanje i višestrukom podugovaranju, sve to je dovelo do zajedničkog zaključka: pogrešno je vjerovati da će tehnički napredak i gospodarski rast automatski donijeti poboljšanja radnog okruženja. To je osnova za novu, usklađenu sindikalnu aktivnost vezanu za uvjete rada. Pitanje kvalitete rada se jasno ističe iz veoma različitih nacionalnih situacija.

Međutim, ostaju teškoće koje se ne smiju podcjenjivati. Na stranu neosporni tradicionalni rizici, dvije nedavne temeljne promjene u organizaciji rada – intenzifikacija rada i privremeno zapošljavanje – dovedene su u

pitanje zbog zahtjeva sa različitih strana koji imaju dalekosežne političke posljedice jer izravno ciljaju na smanjivanje prava poslodavaca nad organizacijom proizvodnje. Ništa učinkovito se ne može poduzeti u vezi sa problemom mišićno-koštanih poremećaja, stresa i nasilja na radnome mjestu, a da se ne ospori utjecaj poslodavca na organiziranje vlastitoga poslovanja. Postoji sve veća razlika između djelomičnog priznavanja problema i slabosti kolektivnih strategija koje bi se trebale baviti tim problemima.

Ma koliko realne ove teškoće bile, još uvijek se otvaraju nova područja proaktivne sindikalne politike koja je pokazala kako je relativno moderan pojam nasilja na radu postao fokusom oštre debate posljednjih godina. Osjećaj nezadovoljstva na radnome mjestu se širi, a pozitivan imidž „poduzeća” sve više blijedi. Proaktivna sindikalna aktivnost na području prevencije u poduzeću je samo jedan primjer ponovnog pokretanja inicijative koja će se morati baviti i mnogim drugim aspektima (borba protiv privremenog zapošljavanja, intenzifikacija rada, demokracija na radnome mjestu, itd.).

Izazov za sindikate može se sažeti na sljedeći način: kako se reforma od vrha prema dnu, koja se sastoji od prijenosa direktiva Zajednice, može iskoristiti za promjenu odnosa snaga u poduzeću? Izbor desetaka tisuća novih sindikalnih povjerenika za zaštitu na radu u nekim državama, obveza procjene svih rizika na radnome mjestu i bolja informiranost o kemikalijama, mogu predstavljati veliku šansu. Očito je da pravni okvir sam po sebi nije čudotvorni lijek za zdravstvene probleme vezane uz radno mjesto. To je, međutim, sredstvo koje ne treba zanemariti. I dok su, općenito govoreći, reforme uglavnom propale zbog provedbe koja je bila samo puka formalnost, neka iskustva pokazuju kako ne mora biti tako.

Širi pristup prevenciji može također otvoriti prostor za sindikalne saveze temeljene na dokazanim sve većim socijalnim nejednakostima u zdravlju i neodrživoj prirodi postojećeg sustava proizvodnje s obzirom na okoliš i potrebe ljudi. Na toj osnovi sindikati mogu stvarati saveze s ekološkim organizacijama, lobijima za javno zdravstvo i općenito svima koji vjeruju da se ljudska bića, priroda i svijet ne mogu samo tako kupovati i prodavati.

Dvije dimenzije sindikalnih strategija prevencije: unutarnja i vanjska

U zaštiti zdravlja radnika sindikati postavljaju zahtjeve i prema svojim vlastitim aktivnostima i prema aktivnostima ostalih aktera u društvu. Stoga sindikalna strategija ima dvije dimenzije – unutarnju i vanjsku. Unutarnji aspekt sindikalne strategije može imati puno slojeva. Sindikalno iskustvo iz posljednjih godina, međutim, otkriva neke zajedničke trendove:

- Jačanje sindikalnoga članstva u poduzećima, posebice malim i srednjim, u sektorima koji tradicionalno nisu skloni sindikatu, među privremenim radnicima, itd. Smanjivanje praga za organiziranje radnika i uspostava područnog zastupanja koje pokriva više poduzeća u istom sektoru mogu biti važni načini postizanja toga cilja.
- Briga o tome da se pitanja zaštite na radu ne tretiraju izolirano, kao tehnički problemi za stručnjake. Zaštita na radu je izravno vezana za sve

strateške odluke poduzeća i opće uvjete tržišta rada. Privremeno zapošljavanje, fleksibilno radno vrijeme, podugovaranje i sustavi upravljanja kvalitetom, sve su to izbori koji imaju veliki utjecaj na zaštitu na radu. To ide u prilog usklađenom djelovanju u više različitih područja sindikalne aktivnosti i problema zaštite na radu na svim razinama: na razini poduzeća, između sindikalnoga povjerenika zaštite na radu i ostalih sindikalnih aktivista, u kolektivnom pregovaranju, osposobljavanju, u donošenju politika (rodna ravnopravnost, okoliš, socijalna sigurnost, itd.).

- Umrežavanje, kako bi na iskustvu sindikalnih povjerenika iz poduzeća mogli učiti i drugi. U nekim poduzećima snažna sindikalna prisutnost, posebice prisutnost predstavnika za aktivnu prevenciju, i snažno pregovaračko stajalište mogu pomoći u postizanju napretka u prevenciji. Drugdje je slika manje ružičasta. Važno je da iskustva cirkuliraju kako bi pomogla u poboljšanju uvjeta rada u ostalim poduzećima. Iskustvo sindikalnih mreža nam pokazuje da postoji golemi potencijal u suradnji kada se, na primjer, žele zamijeniti opasne kemikalije u graditeljstvu i tiskarskoj industriji.
- Horizontalna integracija znači raditi na različitim problemima; vertikalna integracija znači dati sindikatima kapacitet da donose politike temeljene na iskustvima radnika. Sindikati predstavljaju glas radnika u velikom broju tijela gdje je njihov posao iznijeti stajališta i zagovarati zahtjeve u vezi s nebrojenim društvenim problemima. U prošlosti su sindikati možda zauzimali takav stav da se pitanja koja nisu izravno vezana za uvjete rada mogu prebaciti na neke druge organizacije u radničkom pokretu, poput političkih stranaka. Međutim, institucionalne veze između političkih stranaka i sindikata sada slabe. Bolja vertikalna integracija poduzeća prema različitim razinama donošenja odluka potiče transparentan i demokratski sustav zastupanja koji osigurava da se interesi radnika zagovaraju na svim područjima političke i društvene aktivnosti.

Poljska: sindikalna inicijativa protiv azbesta

Poljska konfederacija sindikata Solidarnost (poljski: Solidarność) je 1994. godine, u suradnji sa švedskim sindikatima, osmislila i provela program osposobljavanja i informiranja o zaštiti radnika od opasnosti od azbesta. Prema riječima konfederacije Solidarnost, provedba tog programa bi od vlade zahtijevala uspostavu „Grupe za azbest”, sastavljenu od stručnjaka i predstavnika različitih skupina, koji bi sastavili nacionalni akcijski plan radi zaštite radnika i šire javnosti od opasnosti od azbesta.

Sindikalni poziv, međutim, nije postigao željene rezultate, već su, uz potporu konfederacije Solidarnost 1997. godine bili organizirani sindikalni prosvjedi i štrajk radnika u industriji azbesta koji je trajao nekoliko tjedana, a naišao je samo na neaktivnost vlade. Sindikati su pozvali vladu na otvaranje pregovora o sveobuhvatnom programu rješavanja pitanja

azbesta. Na tom je području napravljen drugi temelj za program osposobljavanja o sigurnoj upotrebi proizvoda od azbesta.

Kao rezultat sindikalne akcije pokrenute 1994. godine, poljski parlament je usvojio zakon koji zabranjuje upotrebu proizvoda koji sadrže azbest (1997. godine), dok su 1998. godine doneseni sljedeći propisi za provedbu:

- Propis o sigurnoj upotrebi i zbrinjavanju proizvoda koji sadrže azbest.
- Propis o osposobljavanju o sigurnoj upotrebi proizvoda koji sadrže azbest.
- Propis o kontroli zdravlja radnika izloženih proizvodima koji sadrže azbest, i drugi propisi.

Poljska vlada je 2001. godine sastavila prijedlog zakona o zbrinjavanju azbesta i proizvoda koji sadrže azbest.

Vanjska dimenzija sindikalne strategije za zaštitu na radu podrazumijeva sposobnost utjecanja na ostale aktere na tom području, bilo da su to javne vlasti, istraživačke institucije, znanstvena zajednica, novinarstvo i ostali komunikacijski mediji, preventivne službe, itd. Sindikati bi trebali istupiti sa prijedlozima i zahtjevima koji tvore sveobuhvatnu strategiju za zaštitu na radu.

Tri komplementarna područja djelovanja: nacionalno, europsko i međunarodno

Uvjeti rada se pogoršavaju zbog sve veće konkurencije koju uzrokuje globalizacija kapitala. To naglašava važnost suradnje sindikata iz različitih država na donošenju zajedničke strategije u Europskoj zajednici. Novi sindikalni poticaj mora gledati prema proširenju Europske Unije na deset novih država od svibnja 2004. godine i na još neke države u ne tako dalekoj budućnosti. Proširenje Europske Unije glavni je izazov za sindikate. Ono proširuje njihovo područje djelovanja, prisiljava ih na traženje učinkovitijih oblika solidarnosti i donošenje zajedničke strategije za zaštitu zdravlja radnika.

U vezi sa pitanjem zaštite na radu u sklopu Zajednice postoje nekonziistentnosti: dok okvir s jedne strane predstavlja sredstvo za poboljšanje nacionalnih sustava prevencije, istodobno, s druge strane, pridonosi pogoršanju uvjeta rada na drugim područjima. Sve veći pokušaji privatizacije javnih usluga potiču privremeno i nestalno zapošljavanje i oslobađaju kretanje kapitala u područje gdje ima malo ravnopravnosti na socijalnoj razini. Nedvojbeno je da postoji sve veća razlika između deklariranih ciljeva politike zaštite na radu i rezultata ostalih politika koje također određuju uvjete rada. To je istina i za razinu Europske Unije i za razinu pojedinačnih država članica.

Sindikati stoga ne vrše pritisak samo zbog koherentnog prijenosa direktiva Zajednice već djeluju proaktivno kako bi stvorili povoljnu ravnotežu snaga kroz akcije na mnogim razinama. Akcije „na vrhu”, u tijelima poput Luksemburškog savjetodavnog odbora, mogu biti stvarno učinkovite samo ako ih podupire sustavna međunarodna sindikalna suradnja na ostalim razinama. To uključuje:

- planiranje zajedničkih aktivnosti za zaštitu na radu u sklopu europskih radničkih vijeća;
- aktivnosti u vezi zaštite na radu europskih industrijskih federacija;
- izrada zajedničkih sindikalnih platformi i razmjena iskustava o zaštiti na radu.

Pogrešno je Europsku Uniju promatrati kao otok izoliran od svjetskih realnosti. Aktivna suradnja i solidarnost među sindikatima iz različitih država također su važni i na globalnoj razini kako bi se spriječilo poslodavce da velike razlike među državama ne koriste za socijalni damping.

5. Buduća politika Zajednice i „nova strategija” Komisije

Kasnih 80-ih godina dvadesetoga stoljeća Europska je Unija provodila veoma proaktivnu politiku o zaštiti na radu. Usvojen je veliki broj direktiva koje bi se bavile neodgodivom potrebom sprječavanja konkurencije na jedinstvenom tržištu koje funkcionira na štetu života i zdravlja radnika. Konačni rok za provedbu nekoliko direktiva u nacionalno zakonodavstvo utvrđen je za čarobni datum 31. prosinca 1992. godine – tada su odredbe o jedinstvenom tržištu trebale stupiti na snagu za 12 tadašnjih država članica.

Direktive zajednice su djelomično reformirale sustave prevencije u različitim državama Europske Unije. Prve značajne promjene i inovacije podigle su očekivanja na visoku razinu. Međutim, te nedovršene reforme pokazuju zabrinjavajuće znakove odugovlačenja i neprikladnosti. Općenito se može reći da su glavni trendovi u takvoj situaciji sljedeći:

- Tradicionalni rizici još uvijek uzrokuju mnogo štete za zdravlje unatoč znanju o tim rizicima i preventivnim mjerama koje bi ih mogle smanjiti.
- Glavni novi rizici su vezani za intenzifikaciju rada, nove oblike rada i nesigurnost. Šteta koju oni uzrokuju za zdravlje sve više raste.
- Došlo je do promjene uzroka smrtnosti. Broj nezgoda sa smrtnim ishodom kontinuirano pada dok su kemikalije glavni uzrok smrtnosti. Španjolska studija procjenjuje da su profesionalna oboljenja uzrok 15.000 smrtnih slučajeva godišnje (otprilike deset puta više od nezgoda sa smrtnim ishodom). Psiho-socijalni izvori stresa još su jedan vodeći uzrok smrtnosti, ali je o tom pitanju proveden mali broj statističkih istraživanja.
- Uvjeti rada se za različite kategorije radnika pogoršavaju na veoma različite načine.

Dodatna literatura

- Eurostat, *Work and health in the European Union – A statistical portrait* („Rad i zdravlje u Europskoj uniji – statistički prikaz“), 2004. Vidi: <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.
- Dokumenti o europskim istraživanjima o uvjetima rada u izdanju Dublinske zaklade. Vidi: www.eurofound.ie/working/surveys/index.htm.
- O tome kako psihosocijalni faktori pridonose socijalnim nejednakostima u zdravlju: *Posebno izdanje časopisa Social Science and Medicine* („Društvena znanost i medicina“), Vol. 58, 2004. Vidi: www.sciencedirect.com/science/journal/02779536.

Rezultati nacionalnih istraživanja

U **Italiji** je koordinacijski odbor regija i autonomnih pokrajina proveo istraživanje o prevenciji u više od 8.000 poduzeća sa najmanje šest radnika. To je najveće takvo istraživanje provedeno posljednjih godina u Europskoj Uniji. Rezultati pokazuju šaroliku sliku. Napredak je postignut u uspostavi određenih oblika prevencije i u sve većem broju poduzeća postoji zastupanje radnika. Međutim, u velikom broju poduzeća to je samo na formalnoj razini, drže se slova zakona, ali ne planiraju preventivne aktivnosti na odgovarajući način. Općenito se stječe dojam da je prevencija još uvijek sporedna aktivnost koju uprava poduzeća prilikom odabira organizacije rada smatra marginalnom. Mnogi poslodavci su zadovoljni time što su samo uspostavili preventivne službe bez stvarnog sustava prevencije.

U **Španjolskoj** je značajno više sredstava uloženo u prevenciju, ali se uvjeti rada nisu poboljšali. To je paradoksalno otkriće nedavno objavljenog petog istraživanja o uvjetima rada u Španjolskoj (2003. godine). U usporedbi sa posljednjim istraživanjem, provedenim 1999. godine, organizacija prevencije se zasigurno poboljšala barem kad su brojevi u pitanju. Udio poduzeća u kojima postoji povjerenik za prevenciju porastao je sa 12,8 na 41,6 posto. U 1999. godini u 24 posto poduzeća nije bilo nikakvih oblika preventivnih

službi. Taj je broj pao na 9 posto do 2003. godine, što je uglavnom rezultat djelovanja vanjskih pružatelja takvih usluga koji nedovoljno utječu na strateške odluke poslodavca. Više od 51 posto poduzeća ima samo vanjske preventivne službe, nikakve interne, dok 22 posto kombinira vanjske službe s različitim oblicima prevencije. Španjolski sustav prevencije također je neučinkovit u vezi sa osposobljavanjem radnika. Gotovo polovica radnika u Španjolskoj nije prošla kroz osposobljavanje o zaštiti na radu, a taj broj iznosi više od 60 posto u poduzećima s manje od deset radnika. Nezadovoljstvo uvjetima rada raste: broj radnika koji su zadovoljni svojim uvjetima rada pao je sa 63,1 posto u 1999. godini na 59 posto u 2003. godini. Organizacija rada je izvor sve većeg nezadovoljstva: gotovo 10 posto radnika žali se na prebrzi rad, a 6 posto na nedostatak samostalnosti. Također su očiti i utjecaji na zdravlje. U godini prije provođenja istraživanja 15,7 posto radnika je posjetilo liječnika zbog zdravstvenih problema vezanih za rad (u usporedbi sa 13 posto u istraživanju provedenom 1999. godine), dok 16,8 posto radnika redovito uzima lijekove protiv bolova (u usporedbi sa 12,5 posto 1999. godine). Španjolska istraživanja pokazuju koji utjecaj na žene i muškarce ima taj nedostatak primjene pravila – radnice imaju lošiji pristup prevenciji od muškaraca.

Moglo bi se tvrditi da je, govoreći veoma općenito, praktična provedba Okvirne direktive i mjera za njezin prijenos u nacionalno zakonodavstvo veoma često samo puka formalnost. Zanimljivo se obveze poslodavca u vezi sa pitanjem sigurnosti, koje bi se trebale odnositi na sve aspekte uvjeta rada koji utječu na zdravlje. Neujednačen je broj radnika koji imaju predstavnika zaštite na radu i pokriveni su sustavom prevencije, a u nekim državama veoma veliki broj radnika uopće ne ulazi u sustav prevencije. Stoga se može slobodno reći da značajni ciljevi Okvirne direktive nisu u potpunosti postignuti. Takav zaključak potvrđuje većina analiza kao i izvještaj Komisije o praktičnoj provedbi Okvirne direktive objavljen u veljači 2004. godine.

To je ključna debata usmjerena na budućnost politike Zajednice vezane za zaštitu na radu u okruženju u kojemu dalekosežne promjene stvaraju probleme velike barem kao oni problemi koji su nastali prilikom stvaranja jedinstvenoga tržišta. Promjenjivo lice rada, globalizacija kapitala i time prouzročena reorganizacija proizvodnih aktivnosti te proširenje Europske Unije na 25 država članica, pozivaju na novi poticaj za aktivnosti Zajednice vezane za zaštitu na radu.

Primjeri iz izvještaja Komisije o provedbi – procjena rizika, dokumentacija i nadzor

Danska: gotovo polovica poduzeća nije provela nikakvu procjenu rizika. 27 posto poduzeća sa pet do 19 radnika provelo je istraživanje o procjeni rizika. 61 posto poduzeća sa 20 do 49 radnika, 67 posto poduzeća sa 50 do 100 radnika i 95 posto poduzeća sa 200 i više radnika proveli su istraživanja o uvjetima rada (1998. godine).

Njemačka: između četvrtine i trećine poduzeća proveli su sustavnu i sveobuhvatnu procjenu rizika. Uzevši u obzir njihovu veličinu, to pokriva 75 posto svih poduzeća.

Nizozemska: 58 posto poduzeća analizira rizike; u poduzećima s više od 20 radnika to provodi 80 posto poduzeća te 96 posto poduzeća koja imaju više od 100 radnika. Među najmanjim poduzećima sa dva do devet radnika samo je 52 posto ispunilo svoju obvezu.

Ujedinjeno Kraljevstvo: 30 posto poduzeća koji su bili upoznati s tom obvezom proveli su procjenu. Sveukupno je više od 80 posto svih poduzeća provelo procjenu rizika. 22 posto poduzeća nema nikakvu dokumentaciju o rezultatima, to su uglavnom poduzeća sa manje od pet radnika, ali također i 3 posto velikih poduzeća i 24 posto poduzeća sa manje od 50 radnika.

Primjeri iz izvještaja Komisije o provedbi – podizanje razine svijesti

Nizozemska: među poduzećima koja nisu ispunila svoju obvezu provođenja procjene rizika, 9 posto je izjavilo da nisu znali za tu obvezu a 8 posto nije znalo da se uopće provodi analiza uvjeta rada i procjena rizika na radnome mjestu. To su uglavnom mala poduzeća.

Španjolska: 68 posto poduzeća tvrdi kako ne razumiju obveze poslodavaca. 16 posto poduzeća je izvijestilo kako je razina informacija o zaštiti na radu nedostatna. 59 posto poslodavaca tvrdi kako nisu upoznati sa obvezom donošenja i provođenja mjera zaštite na radu za radnike. 18 posto poslodavaca tvrdi da samo otprilike znaju o takvim mjerama, a 13 posto je informirano o svojim obvezama, ali još nije poduzelo nikakve aktivnosti.

Švedska: mala poduzeća izvještavaju da imaju teškoća u razumijevanju tih odredaba. Čini se kako informacije dolaze do stručnjaka zaštite na radu i udruženja umjesto do glavnih aktera u prevenciji: poslodavaca i radnika.

Ujedinjeno Kraljevstvo: empirijsko istraživanje potvrdilo je da mala poduzeća imaju teškoća u razumijevanju informativnog materijala kojeg osiguravaju vlasti.

Strategija Zajednice za razdoblje od 2002. do 2006. godine

Nakon nekoliko godina ozbiljnih rasprava Komisija je u ožujku 2002. godine usvojila Priopćenje o strategiji Zajednice o zaštiti na radu za razdoblje od 2002. do 2006. godine. Ta je strategija bila dobra, ali ipak poprilično nejasna u vezi praktičnih mjera i vremenskoga rasporeda. Umjesto solidnoga programa rada, strategija je općenito govorila o potrebi kombiniranja mnogih različitih pristupa i instrumenata. Taj je nedostatak bio još više pogoršan zbog nedostatka osoblja u odjelu Europske komisije zaduženom za zaštitu na radu koji se sada sastoji samo od jednog dužnosnika Komisije i dvoje nacionalnih stručnjaka. Oni se, primjerice, bave velikim brojem zaostalih slučajeva o kemijskim rizicima. Jasno je kako je takav nedostatak osoblja u odjelima Komisije zapravo dar za veoma aktivan lobi industrije kemikalija.

Nadalje, Vijeće ministara koje predstavlja države članice, često je gušilo inicijative koje je predlagala Komisija. Čim je usvojen program za razdoblje od 2002. do 2006. godine, stvoren je „nečastivi” savez između gospode

Blaira, Berlusconija i Aznara kako bi spriječili bilo kakvo novo zakonodavstvo o socijalnim pravima/pravima na zapošljavanje. To donekle objašnjava neke zastoje. Nove države koje su pristupile Uniji 2004. godine često su bile sumnjičave prema novim inicijativama Komisije budući da još nisu uhvatile korak s postojećim okvirima i zakonima Zajednice. Poslodavci su bili posebice zauzeti, a njihovo lobiranje je zasigurno razlog zašto je Komisija značajno razvodnila reformu pravila za promet kemikalijama (REACH).

Nakon što je na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj izrečeno „ne” europskom ustavu, konzervativne političke stranke i stranke koje se zalažu za liberalizaciju tržišta tumačile su ishod glasovanja kako njima odgovara. Tvrdile su kako javnost odbija Europu čiji propisi preduboko zadiru u svaki detalj njihova svakodnevnog života. Zalagale su se za uništavanje europskoga zakonodavstva na različitim područjima. To je preokret zbog kojega se uz negativno odbacilo i ono što je pozitivno. Izražavanje antipatije prema birokraciji ne znači nužno davanje potpore zakonima džungle. Ono što ljudi žele za svoja radna mjesta i okolinu su strože i bolje odredbe Zajednice koje bi vodile većoj usklađenosti uvjeta života i rada u Europi.

Mišićno-koštani poremećaji: važan izazov za strategiju Zajednice

Mišićno-koštani poremećaji danas predstavljaju jedan od vodećih zdravstvenih problema vezanih za radno mjesto. Podaci Eurostata pokazuju niz uzroka mišićno-koštanih poremećaja. Intenzifikacija rada igra glavnu ulogu ali i, među ostalim, oprema za rad koja nije prilagođena individualnim potrebama i zadacima te loš plan rada i stres. Istraživanje Dublinske zaklade o uvjetima rada je otkrilo kako je veliki broj radnika izložen posebnim faktorima koji uzrokuju mišićno-koštane poremećaje:

- bolni/umarajući položaji: 47 posto (za > 25 posto radnog vremena)
28 posto (trajno)
- pokreti koji se ponavljaju: 31 posto
- stres: 28 posto
- vibracije: 24 posto
(za > 25 posto radnog vremena)

U priopćenju Komisije o strategiji Zajednice mišićno-koštani poremećaji se ispravno nazivaju prioritetom zaštite na radu. Postojeće direktive se ne bave tim pitanjem učinkovito jer su ograničene na određene rizike (rad sa zaslonima, manualni rad i vibracije -

uskoro). Opća direktiva o mišićno-koštanim poremećajima koja propisuje osnovne ergonomske uvjete predstavljala bi značajan napredak na tom području gdje je doprinos Zajednice izvan svake sumnje. Osim nordijskih država, ni jedna država članica nije uspjela donijeti posebne propise koji bi se odnosili na te probleme. Problem je više politički nego tehnički: suzbijanje mišićno-koštanih poremećaja na izvoru znači djelovanje na organizaciju rada i posebno poduzimanje koraka protiv intenzifikacije rada. Priopćenje je sadržavalo dva odlomka o inicijativama Zajednice na području mišićno-koštanih poremećaja, najavljujući priopćenje koje će se pozabaviti njihovim uzrocima te predložiti izmjene i dopune, ili sasvim nove zakonske odredbe na području na kojem je pokrivenost još uvijek nedostatna. Razdoblje strategije sada se približava svom kraju, a još nema praktičnih mjera. Komisija je pokrenula početno opće savjetovanje sa sindikatima i organizacijama poslodavaca, ali još uvijek nije donijela program praktičnih mjera. Europska konfederacija sindikata poziva na donošenje opće direktive o osnovnim ergonomskim uvjetima za prevenciju mišićno-koštanih poremećaja.

Dodatna literatura

- Pozadina rasprava o strategiji Zajednice o zaštiti na radu se može naći na internetskim stranicama HESA-e: <http://hesa.etui-rehs.org> > Main topics > Community strategy.
 - Izjava Radničke grupe Luksemburškog savjetodavnog odbora o izvještaju Zajednice: <http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsevents/newsfiche.asp?pk=47>.
 - Izvještaj Zajednice o praktičnoj primjeni Okvirne direktive i pet pojedinačnih direktiva (veljača 2004. godine): http://europa.eu.int/eur_lex/en/com/cnc/2004/com2004_0062en01.pdf.
- O mišićno-koštanim poremećajima:**
- „Musculoskeletal disorders: where we are, and where we could be” („Mišićno-koštani poremećaji: Gdje smo, a gdje bismo mogli biti”), *HESA Newsletter*, br. 27, lipanj 2005., str. 22-27.
 - „Musculoskeletal disorders in Europe” („Mišićno-koštani poremećaji u Europi”), *TUTB Newsletter*, posebni izvještaj, br. 11-12, lipanj 1999. Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org> > Newsletter
 - J. A. Ringelberg i Theoni Koukoulaki, *Risk estimation for Musculoskeletal disorders in machinery design* („Procjena rizika za mišićno-koštane poremećaje i oblikovanje strojeva”), TUTB, 2002.
 - Jeremy Hague *et al.*, *Musculoskeletal disorders and work organisation in the European clothing industry* („Mišićno-koštani poremećaji i organizacija rada u europskoj industriji odjeće”), TUTB, 2001.
 - Rory O'Neill, *Europe under strain* („Europa pod pritiskom”), TUTB, 1999. Vidi: <http://hesa.etui-rehs.org> > Main topics > MSD.

Trenutno se sve vrti oko tržišnih pravila

Interakcija između pravila zapošljavanja o zaštiti na radu i tržišnih pravila i dalje utječe na sustave prevencije. Ni situacija u vezi s opremom za rad niti u vezi kemijskih tvari i preparata nije dovoljno dobra. Načela prevencije znače da izbor materijala s kojima se obavlja rad igra ključnu ulogu. Pravilan izbor se može donijeti samo ako je zadovoljen niz uvjeta:

- zahtjevi zaštite na radu moraju biti uključeni prije nego roba dođe na tržište. To znači da nesigurnu opremu i proizvode treba držati podalje od tržišta gdje god je to moguće;
- to se može učiniti samo ako se provode učinkovite javne kontrole;
- treba uzeti u obzir iskustvo radnika kako bi se poboljšalo oblikovanje opreme i proizvoda. To znači da moraju biti dostupna sredstva za obradu povratnih informacija;
- moraju postojati informacije temeljene na detaljnoj procjeni rizika na kojim bi se trebali temeljiti izbori poduzeća.

Sindikati su godinama ulagali velike napore u pitanja vezana za opremu za rad i osobnu zaštitnu opremu. Pa ipak je sudjelovanje sindikata u standardizacijskim aktivnostima sve manje. Kontrole tržišta su nepotpune i nedostatne. Brojna oprema označena znakom CE ne ispunjava osnovne uvjete zaštite na radu.

Situacija sa kemikalijama je uznemirujuća. Postojeći sustav temelji se na veoma složenom paketu direktiva i propisa izrađenih od 1967. godine.

Glavni pokretač bio je cilj kemijske industrije da se riješi prepreka za osnivanje jedinstvenoga tržišta kemikalija u Europskoj Uniji. Ti trgovinski razlozi su prevladali nad zaštitom zdravlja i okoliša. Uspostavljeni sustav daje prednost proizvođačima kemikalija koji moraju obaviti početnu procjenu rizika temeljem koje moraju klasificirati svoj proizvod i slijediti određeni broj pravila vezanih za navedene rizike. Obavijest o toj početnoj procjeni i njezinim rezultatima šalje se javnim vlastima i ulazi u sustav informacija Zajednice. Ako unutar razdoblja od 45 dana ne stignu nikakvi prigovori, proizvod se može plasirati na tržište. U praksi se javne vlasti rijetko kad protive plasiranju proizvoda na tržište.

To znači da sigurnost kemikalija na mnoge načine u potpunosti ovisi o poduzećima koja ih proizvode. Teoretski bi se nedostaci toga sustava mogli nadomjestiti tzv. ex-post, tj. naknadnom kontrolom javnih vlasti koje bi same trebale provjeravati kemijske tvari kako bi vidjeli udovoljavaju li zakonodavstvu Zajednice. Međutim, postoji velik broj takvih zaostalih slučajeva procjene rizika u usporedbi s količinom tvari koje ulaze na tržište, zbog čega je procjena proizvođača i dalje glavni kriterij za mnoge tvari. Početna procjena rizika ne daje nikakva jamstva nezavisnosti. Početnu procjenu provode poduzeća čiji su interesi očito prodati ono što proizvode i rezultira nečim što nije uvijek odgovarajuća klasifikacija. Evaluacija koju je objavila Europska komisija 1998. godine spominje lošu klasifikaciju u više od 25 posto slučajeva i loše označavanje u 40 posto slučajeva. Proizvođači također stavljaju nove tvari na tržište i ne deklariraju ih kao opasne, iako se opravdano sumnja da one to jesu.

Problem azbesta dokazao je nesenzibilnost regulatornoga sustava u kojemu je zaštita na radu sporedno pitanje. Europska je Unija uspjela zabraniti stavljanje na tržište jedne kemijske tvari prema Direktivi o ograničavanju stavljanja na tržište čak 1976. godine. Znanstveni dokazi u to vrijeme bili su dovoljno snažni da opravdaju zabranu. Ali tek četvrtinu stoljeća nakon toga azbest je zabranjen. To kašnjenje odgovorno je za desetke tisuća smrti koje će se dogoditi u sljedećim godinama.

Ulozi su visoki. Izloženost kemijskim opasnostima glavni je uzrok socijalnih nejednakosti u odnosu na zdravlje. Primjerice, istraživanje SUMER provedeno 2003. godine u Francuskoj je otkrilo kako je 38 posto radnika (sedam milijuna) bilo izloženo kemikalijama. Taj postotak iznosi više od 45 posto za manualne radnike, 30 posto za radnike-bijele ovratnike u trgovini i usluga, više od 16 posto za tehničare i samo 3 posto za više upravitelje. Više od 16 posto radnika izloženo je barem trima različitim kemikalijama. U Francuskoj je 2.370.000 radnika izloženo priznatim kancerogenim tvarima, više od 20 posto njih duže od 20 sati tjedno. A radnici su i prve žrtve interakcije između profesionalne izloženosti i zagađenja okoliša.

Buduće uređenje tržišta kemikalijama trenutno je predmet burne polemike na razini Zajednice. Komisija je u svojoj Bijeloj knjizi iz veljače 2001. godine predložila reformu koja je naišla na široko odobravanje. Ofenzivu protiv tih reformi pokrenuli su poslodavci iz kemijske industrije 2002. godine potpomognuti nekim vladama, posebice Bushovom vladom.

Sustavna kampanja dezinformiranja koju je provodila kemijska industrija, već je imala određenog uspjeha. Prijedlog Komisije iz listopada 2003. godine ne ide puno dalje od početnih prijedloga reforme. Godina 2006. trebala je biti prekretnica. Debate koje se vode svakako su najvažnije za pitanje zdravlja i sigurnosti radnika još od Okvirne direktive iz 1989. godine.

Za sindikate je ključno da s konzistentnim stavom sudjeluju u toj debati koja utječe na sve radnike, ne samo one u kemijskoj industriji. Iskustva pokazuju kako se direktive o korištenju kemijskih tvari i prevenciji raka uzrokovanog radnim mjestom ne provode na odgovarajući način, uglavnom zbog nedostataka tržišnih pravila. Zdravstveni su problemi posebice rašireni u potrošačkim industrijama poput sektora građevine, tekstila i metala, a da se i ne spominju uslužne industrije poput usluga čišćenja i zdravstva.

Stoga bi temeljna načela proaktivne sindikalne aktivnosti na tom području trebala biti:

- ustrajnost na nezavisnosti sindikata suočenih s jakim pritiskom poslodavaca iz kemijske industrije kroz širenje panike u vezi radnih mjesta;
- ustrajnost na solidarnosti među svim kategorijama radnika;
- stvaranje saveza s ekološkim organizacijama, feminističkim skupinama i institucijama javnoga zdravstva kako bi se osiguralo da interesi zdravlja i okoliša budu ispred sveopće težnje za profitom.

Jasno je da REACH nije samo neka tajanstvena tehnička debata, već zapravo predstavlja ključno pitanje za radnike. Usvajanje te reforme pomoglo bi u davanju novog poticaja prevenciji.

REACH se sastoji od tri dijela:

1. Registracija. Sve tvari koje se proizvode u količini od najmanje jedne tone (što je povećano na 10 tona u konačnom prijedlogu) moraju biti registrirane. Proizvođač ili uvoznik moraju podnijeti dosje tj. dokumentaciju o registraciji javnim vlastima koji posebice sadrži preliminarnu procjenu rizika, informacije o najsigurnijem načinu korištenja proizvoda i ostale informacije.

2. Procjena. Javne će vlasti pažljivo pregledati dosje. Potrebna su različita testiranja sukladno proizvedenoj količini.

3. Autorizacija. Bit će potrebne posebne dozvole prije nego što najopasnije tvari – poput kancerogenih tvari i endokrinih disruptora – budu stavljene na tržište.

Prema novoj strategiji za razdoblje od 2007. do 2012. godine

Početkom 2005. godine nova je Komisija objavila svoj novi Program socijalne politike koji se usredotočuje na dva prioriteta područja: punu zaposlenost i jednake mogućnosti. U poglavlju Priopćenja „Nova dinamika za industrijske odnose” Komisija iznosi planove za novu strategiju zaštite na radu za razdoblje od 2007. do 2012. godine koja bi se trebala fokusirati na nove rizike, jamčiti minimalnu razinu zaštite i pokrivenost radnika koji nisu obuhvaćeni na odgovarajući način.

Obećanje Komisije da će se fokusirati na ta područja može biti samo pozdravljeno. Zaštita se ne može uskladiti na minimalnoj razini bez usvajanja direktiva koje propisuju zajednički osnovni sklop prava za europske radnike. Da bi bio učinkovit, program mora napraviti popis javnih sredstava (pravnih, financijskih i ljudskih) dodijeljenih zdravlju i sigurnosti u svakoj državi članici. Ako postoji barem jedna lekcija koja se danas može naučiti iz politike koju Zajednica provodi u posljednjih 15 godina, to je onda ona o važnosti integriranja nacionalnih preventivnih strategija i

Češka: sindikalni prijedlozi s ciljem donošenja strategije za zaštitu na radu

Sindikati su odavno pozivali na donošenje nacionalne strategije za zaštitu na radu. Početkom 2000. godine vlada i predstavnici socijalnih partnera su o tom pitanju započeli pregovore. Nacionalna politika za zaštitu na radu je usvojena 2003. godine, a na temelju toga usvojen je Nacionalni akcijski program za zaštitu na radu 2004. – 2006. Činilo se kako te mjere predstavljaju veliki korak naprijed prema sustavnom pokretu u zaštiti na radu na nacionalnoj razini te da ubrzavaju tekući prijenos i provedbu zakonodavstva Europske Unije. Akcijski je program odredio prioritete, obveze i rokove za niz zadataka u vezi zakonodavstva, gospodarskih poticaja, provedbe, promoviranja, istraživanja, obrazovanja i međunarodne suradnje o pitanju zaštite na radu, ali nije dodijelio potrebna sredstva. To je, uz nedostatak političke volje, neizbježno dovelo do značajnih kašnjenja u provedbi programa, kojeg sindikati još uvijek kritiziraju.

strategija Zajednice. Države su prečesto smatrale kako se njihova uloga sastoji samo u provedbi direktiva u svoje nacionalno zakonodavstvo, pukim prepisivanjem teksta, bez osiguravanja sredstava za njihovu učinkovitu provedbu u praksi.

Nova strategija mora imati bolje, ciljane aktivnosti i raspored. Sindikati žele strategiju Zajednice koja bi se usredotočila na dva glavna rizika: mišićno-koštane poremećaje (glavni uzrok bolesti zbog organizacije rada koja uzrokuje stres) i kemikalije – veliki uzrok profesionalnih oboljenja, o čemu je regulativni okvir trenutno pod detaljnom istragom. Osiguranje jednake zaštite za sve radnike znači napokon raditi nešto u vezi sa pitanjem zdravlja i sigurnosti radnika čiji posao nije siguran. Širenje politike pod motom „zaposli i otpusti” značajno utječe na zdravlje diljem Europe. Postojeće odredbe Zajednice ne mogu se baviti tim problemom. Pravo radnika na kolektivno zastupanje, jamčeno Okvirnom direktivom iz 1989. godine, je još jedna ključna stvar. Mnogi radnici, posebice radnici koji rade preko agencija za privremeno i povremeno zapošljavanje i radnici u malim i srednjim poduzećima, nisu obuhvaćeni tom direktivom.

Jasno je da nas čeka još puno posla. Političke kritike o „boljoj regulativi”, „dobrovoljnim pristupima” te druge pomodne riječi koje označavaju „slabu deregulaciju”, ne bave se realnim problemima. Visoka cijena nedavnih poplava u New Orleansu trebala bi potaknuti pitanja o retorici onih koji pozivaju na minimalnu intervenciju države vjerujući kako će se za to pobrinuti tržište. Nadolazeće godine bit će krajnji rok u mnogim pogledima. Zaštita na radu i okoliš će predstavljati velike izazove. Hoće li Europa nakon proširenja biti nešto više od velikoga tržišta na kojemu vlada natjecateljski rat u kojemu su životi i zdravlje radnika potrošna roba? Ili će nastati socijalna Europa sa boljim uvjetima života i rada?

Zaključak: suradnja u sklopu nezavisne sindikalne strategije

Socijalne razlike su se tijekom proteklih dvadeset godine proširile u svim državama Europske zajednice. Vlasnici sredstava dobivaju veći udjel bogatstva od onih koji rade. Proširile su se i zdravstvene nejednakosti. Sve lošiji uvjeti rada su dio toga, prije svega radi sve većeg natjecanja kojeg uzrokuje globalizacija kapitala. Proširenje Europske Unije veliki je izazov za sindikate. Ono širi njihovo područje djelovanja, tjera ih na traženje učinkovitijih oblika solidarnosti i oblikovanje zajedničke strategije radi zaštite zdravlja radnika.

Proširenje Europske Unije neće automatski pomaknuti sat ni unaprijed niti unazad. Europska Unija osigurava opći regulativni okvir za zaštitu na

radu. U cjelini, to je okvir koji – iako su mu potrebne izmjene i dopune i daljnji razvoj na mnogim područjima – ipak nudi sredstvo za poboljšanje postojećih sustava prevencije.

To, međutim, nije siguran recept za učinkovitu strategiju prevencije, kao što se može vidjeti i na razini Europske Unije i na razini pojedinačnih država članica. U strategiji prevencije nije riječ o postavljanju prioriteta, dodjeli sredstava za omogućavanje poticanja, potpore, kontrole i evaluacije usvojenih politika. Ona podrazumijeva promatranje sustava prevencije kritičnim okom kako bi se vidjelo jesu li dorasli izazovima promjene rada.

Veliko je pitanje kako one funkcioniraju u praksi. Postojeća pravila i znanje o prevenciji mogli bi pomoći u sprječavanju nastanka štete za zdravlje. Sposobnost sindikata da rasporede postojeću energiju na pitanja zaštite na radu je nedvojbeno važan faktor u davanju novog poticaja javnim politikama na tom području. To je stoga što su reforme od vrha prema dnu, povezane s potrebom prijenosa direktiva Zajednice u zakonodavstvo, uglavnom ostale bez pogona. U toj će borbi suradnja između sindikata iz starih i novih država članica Europske Unije i država kandidatkinja, biti od velike važnosti. Ona će rezultirati ili propašću ili uspjehom.

Dodatci

Dodatak 1

Savjetodavni odbor: poslovnik

Sastanci Savjetodavnog odbora:

- Sastanci se sazivaju najmanje tri tjedna prije održavanja sastanaka. Šalje se dnevni red i ostali pripremni dokumenti.
- **Dnevni red** se usvaja na početku sastanaka. Članovi mogu predlagati točke dnevnog reda za sljedeće sastanke.
- Članovi, koordinatori interesnih grupa, promatrači i stručnjaci sudjeluju na sastancima.
- Interesne grupe (vlade, sindikati, poslodavci) mogu u pratnji imati najviše dva stručnjaka.
- Na svakom sastanku se vodi zapisnik. Članovi ga dobivaju najkasnije deset dana prije sastanka.

Procedure donošenja odluka:

- Mišljenja i razlozi na kojima se temelje moraju biti odobreni apsolutnom većinom glasova.
- Prazni glasački listići i suzdržavanje smatraju se važećim glasovima.
- Sva mišljenja koja iznese Savjetodavni odbor moraju biti popraćena podacima o glasovanju.
- Ako manjina želi može iznijeti svoje stavove o mišljenju pisanom izjavom.
- Mišljenja se upućuju Komisiji i dostupna su članovima.
- Glasnogovornici iznose svoje stavove.
- Predsjedavajući usvaja mišljenje ako postoji slaganje.
- Ako nema slaganja, glasuje se dizanjem ruke ili prozivanjem.
- O prijedlozima u vezi odgođenih ili neizraženih mišljenja glasuje se prije drugih.
- U slučaju izmjena i dopuna, prvo se glasuje o onima koji su najviše različiti od osnovnog teksta.
- Završno se glasuje o tekstu kakav bude nakon prethodnoga glasovanja.
- Predsjedavajući ili članovi mogu pomaknuti završetak debate.
- Članovi imaju prednost ako žele govoriti o završetku.
- Prijedlog o završetku debate se stavlja na glasovanje.
- Ta se pravila odnose na bilo koju odluku ili bilo koji dokument koje mora usvojiti Savjetodavni odbor.

- U nekim slučajevima Savjetodavni odbor ili predsjedavajući mogu povjeriti sastavljanje mišljenja Uredu.
- U slučaju pisanoga postupka punopravni članovi glasuju u vremenskom roku koji nije kraći od 14 kalendarskih dana.
- U iznimnim slučajevima zamjenik može zamjenjivati punopravnoga člana.
- Svako suzdržavanje od glasovanja smatra se prešutnim slaganjem sa prijedlogom.
- Za usvajanje je potrebna apsolutna većina glasova.
- Ako je predsjedavajući započeo pisani postupak, Ured može tražiti daljnju istragu.

Interna organizacija:

- Tri **interesne grupe** imenuju glasnogovornike i koordinate.
- Oni održavaju pripremne sastanke prije sastanaka Savjetodavnog odbora, plus najmanje dva puta godišnje.
- Na njihove sastanke se primjenjuju ista navedena pravila.
- **Uredom** predsjedava jedan od glasnogovornika na temelju sustava godišnje rotacije.
- Imenuju se zamjenik predsjedavajućeg i izvjestitelj.
- Ured se sastaje najmanje tri tjedna prije sastanka Savjetodavnog odbora i redovito radi organiziranja aktivnosti.
- Zapisnike sastanaka sastavlja Tajništvo.
- Zamjenik predsjedavajućeg može zastupati predsjedavajućeg.
- Ured može odrediti dužnosti za jednog ili više svojih članova.
- **Radne grupe** koje predstavljaju sve interesne grupe osnivaju se radi istraživanja određenih pitanja.
- Savjetodavni odbor odlučuje o pitanjima, opisu posla i trajanju radnih grupa.
- Savjetodavni odbor može raspustiti sve radne grupe osim Stalne radne grupe za rudarstvo i ostale ekstraktivne industrije.
- O zaključcima radnih grupa se ne glasuje.
- Radna grupa imenuje predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i izvjestitelja odgovornog za zapisnik i sastavljanje mišljenja radne grupe.
- Predsjedavajući ili zamjenik predsjedavajućeg izvješćuje Savjetodavni odbor.
- Pojedinačne interesne grupe imenuju članove radnih grupa.
- Svaka interesna grupa može nominirati po jednog člana zamjenika u radnu grupu i o tome obavijestiti Tajništvo.
- Radne grupe mogu dodijeliti dužnosti jednom ili više svojih članova.
- Svakoj radnoj grupi pomaže barem jedan predstavnik Savjetodavnog odbora.
- **Sastanke radne grupe** saziva Tajništvo najmanje dva tjedna prije sastanka.
- Prijedlog dnevnog reda i zapisnik prethodnog sastanka se usvaja ili mijenja na početku sastanka.
- Prisustvuju samo imenovani članovi, predstavnici Europske komisije i pozvani stručnjaci.
- Savjetodavni odbor osnovao je **stalnu radnu grupu** za rudarstvo i ostale ekstraktivne industrije.

- Stalna radna grupa daje savjete i potporu Savjetodavnom odboru i podnosi prijedloge mišljenja o budućim aktivnostima.
- Savjetodavni odbor imenuje predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i izvijestitelja na trogodišnji mandat.
- Savjetodavni odbor imenuje članove stalne radne grupe na temelju imenovanja interesnih grupa.
- Sastav stalne radne grupe odražava uključene gospodarske sektore i geografsku raspodjelu.
- Predsjedavajući ili zamjenik predsjedavajućeg izvještava Savjetodavni odbor.

Program rada Odbora:

- **Godišnji program rada** priprema Ured i usvaja Savjetodavni odbor na završnoj plenarnoj sjednici u godini.
- Program uzima u obzir napredak aktivnosti te agencije i programe Europske Unije.
- Savjetodavni odbor usvaja prijedlog godišnjeg programa stalne radne grupe kao dio svog godišnjeg programa rada.
- Ured i Tajništvo određuju raspored sastanaka za sljedeću godinu.
- Savjetodavni odbor podnosi **godišnji izvještaj** Europskoj komisiji koja ga prosljeđuje drugim tijelima.

Praktični postupci:

- Europska komisija pruža **Tajništvu** potporu za Savjetodavni odbor.
- Korespondencija za Savjetodavni odbor se upućuje Europskoj komisiji, na znanje tajniku Savjetodavnog odbora.
- Pravila o javnom pristupu dokumentima Savjetodavnog odbora su ista kao i pravila Europske komisije.
- Rasprave Savjetodavnog odbora su povjerljive.
- **Revizije** poslovnika, nakon mišljenja Europske komisije, usvajaju se apsolutnom većinom glasova članova.
- Revizija stupa na snagu ako Vijeće ne zatraži svoje pravo opoziva.

Dodatak 2

Agencija iz Bilbaoa: struktura i procedure

Upravni odbor:

- Odbor postavlja ciljeve i strategiju te identificira prioritetna pitanja zaštite na radu.
- Imenuje direktora, usvaja program rada, godišnje izvješće i budžet Agencije te ovlašćuje direktora da upravlja budžetom.
- Sastajući se dva puta godišnje, članovi su predstavnici vlada država članica, organizacija poslodavaca i sindikata, i tri predstavnika Europske komisije. Nadalje, pozivaju se i četiri promatrača – dva iz DUBLINSKE ZAKLADNE I PO JEKAN IZ EUROPSKIH SOCIJALNIH PARTNERA ETUC-A I UNICE-A.
- Svi članovi imaju obnovljivi trogodišnji mandat i svake godine među sobom izabiru predsjedavajućeg i tri zamjenika predsjedavajućeg.

Ured:

- Ured nadgleda djelovanje Agencije i sastaje se četiri puta godišnje.
- Sastavljen je od devet članova Upravnog odbora.
- To su predsjedavajući, zamjenici predsjedavajućeg, predstavnici organizacija poslodavaca i radnika na razini Zajednice, predstavnici Europske komisije i španjolske vlade.
- Ured ima ulogu upravnog tijela i može donositi hitne i potrebne mjere upravljanja Agencijom između sastanaka Odbora, sukladno ovlaštenjima Odbora i ne dovodeći u pitanje ovlasti direktora.
- U ovom trenutku njegovi zadaci uključuju nadgledanje razvoja mreže Agencije i provedbu Programa rada, kao i obavljanje nekih određenih zadataka vezanih za aktivnosti Agencije.

Direktor:

- Direktor je službeni predstavnik Agencije i odgovoran je za njezino svakodnevno poslovanje, uključujući sva financijska, upravna i kadrovska pitanja.
- Direktor ima obnovljivi petogodišnji mandat, imenuje ga Upravni odbor kojemu i odgovara.

Nacionalne informacijske točke:

- Glavna informacijska mreža Agencije za zdravlje i sigurnost sastoji se od „informativskih točaka” u svakoj državi članici Europske Unije, u tri države kandidatkinje za članstvo u EU i u četiri države Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA).
- Nacionalne informacijske točke imenuje svaka vlada kao službeni predstavnik Agencije u toj državi koja je i inače nadležno nacionalno tijelo za zaštitu na radu.
- Informativske točke igraju ključnu ulogu u Agenciji budući da su odgovorne za organizaciju i koordinaciju nacionalnih mreža te su uključene u pripremu i provedbu Programa rada Agencije.
- Poput drugih elemenata u strukturi Agencije, nacionalne mreže su tripartitne i uključuju predstavnike organizacija radnika i poslodavaca.
- Uloga informativskih točaka je osigurati informacije i povratne informacije o inicijativama i proizvodima Agencije te ih se konzultira o pitanju svih informativnih aktivnosti vezanih za nacionalnu razinu.

- Informacijske točke također uređuju nacionalne internetske stranice Agencije i organiziraju godišnji Europski tjedan zaštite na radu.
- Informacijske točke iz država Europske Unije imenuju predstavnike za ad hoc stručne radne grupe Agencije, a informacijske točke iz država EFTA-e i država kandidatkinja imenuju promatrače u tim grupama.
- Sastanci se održavaju tri puta godišnje, a uz kontakt osobe iz država članica za informacijske točke, na njima sudjeluju i promatrači iz Europske komisije, europskih socijalnih partnera, država EFTA-e i država kandidatkinja.

Stručne grupe:

- Grupe stručnjaka koje imenuju nacionalne informacijske točke zajedno sa promatračima koji predstavljaju svakog od socijalnih partnera i Komisiju, pružaju savjete agenciji iz svog područja stručnosti i pridonose Programima rada Agencije.
- Stručnjaci iz država EFTA-e i država kandidatkinja sudjeluju kao promatrači u nekim grupama.

Tematski centri:

- Tematski centri su konzorciji nacionalnih institucija za zaštitu na radu zaduženi za prikupljanje i analizu postojećih nacionalnih podataka kako bi potpomogli ključna područja našeg programa rada.
- Sastoje se od grupe stručnih institucija za zaštitu na radu i uključuju jednu glavnu organizaciju i nekoliko partnerskih organizacija iz različitih država članica.
- Rad koji se mora obaviti i dostupna sredstva određuju se u skladu s godišnjim Programom rada Agencije.
- Glavna organizacija tematskog centra odgovorna je za delegiranje zadataka partnerskim organizacijama.
- Trenutno djeluju tri tematska centra: Tematski centar za istraživanje, Tematski centar za dobre prakse i Tematski centar za nove države članice.

Ostali savjetnici:

- Agencija angažira različite ad hoc istraživačke timove iz vodećih akademskih institucija i institucija za zaštitu na radu, kao i savjetnike iz područja poput informacijske i komunikacijske tehnologije za obavljanje određenih jednokratnih projekata.

Dodatak 3

Neke organizacije na europskoj razini

Europske sindikalne organizacije/granske federacije:

- Međunarodna federacija sindikalnih mreža (UNI)
- Europska federacija transportnih radnika (ETF)
- Europska federacija sindikata prehrambene industrije, poljoprivrede i turizma (EFFAT)
- Europska federacija sindikata javnih službi (EPSU)
- Europska federacija graditelja i drvara (EFBWW)
- Europska federacija metalaca (EMF)
- Europsko udruženje za industriju zabave (EEA)
- Europski sindikalni odbor za obrazovanje (ETUCE)
- Europska sindikalna federacija tekstila, odjeće i kože (ETUF-TCL)
- Europska federacija radnika u rudarstvu, kemijskoj industriji i energetici (EMCEF)
- Europska federacija novinara (EFJ)
- Vijeće europskog profesionalnog i menadžerskog osoblja (EUROCADRES)

Organizacije poslodavaca:

- Europski savez udruga poslodavaca (UNICE)
- Europski centar poduzeća u javnom vlasništvu i poduzeća od općeg gospodarskog interesa (CEEP)
- Europska udruga obrta i malih i srednjih poduzeća (UAEMPE)
- Europska organizacija za odjeću i tekstil (EURATEX)
- Vijeće europske kemijske industrije (CEFIC)
- Europski okrugli stol industrijalaca (ERT)
- FEM – organizacija europske industrije namještaja
- AmCham – organizacija američkih multinacionalnih poduzeća koja posluju u Europi

Dodatak 4 Europski ugovori

Ugovor iz Pariza	Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik potpisan 1951. godine
Rimski ugovori	Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice i Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, potpisani 1957. godine.
Jedinstveni europski akt	Jedinstveni europski akt – nadopuna Ugovora iz Rima, usvojen 1986. godine, kojim se osniva jedinstveno tržište.
Ugovor iz Maastrichta	Ugovor o Europskoj Uniji potpisan 1992. godine. Među nekoliko značajnih inovacija, poput državljanstva Europske Unije i Europske monetarne unije, Ugovorom iz Maastrichta stvorena je takozvana struktura na tri stupa.
Ugovor iz Amsterdama	Ugovor o Europskoj Uniji potpisan 1997. godine. Taj je Ugovor donio samo neznatne promjene po pitanju zaštite na radu u odnosu na svog prethodnika, Ugovor iz Maastrichta.
Ugovor iz Nice	Ugovor o Europskoj Uniji potpisan 2001. godine. Nema promjena po pitanju zaštite na radu.
Ustav	Prijedlog Ustava poslan je različitim državama članicama u razdoblju od 2004. do 2005. godine. U dvije države (Francuska i Nizozemska), prijedlog je odbijen na referendumu.

Dodatak 5**Internetske adrese organizacija**

Agencija iz Balbaoa	http://osha.eu.int
CEN	http://www.cenorm.be
Odbor regija	http://www.cor.eu.int
Vijeće EU	http://ue.eu.int
Dublinska zaklada	http://www.eurofound.ie
EESC	http://www.esc.eu.int
ETUC	http://www.etuc.org
ETUI	http://www.etui.org
EUR-LEX	http://www.europa.eu.int/eur-lex
Europska komisija	http://europa.eu.int
Sud pravde	http://curia.eu.int
Europski parlament	http://www.europarl.eu.int
Europski pravobranitelj	http://www.euro-ombudsman.eu.int
Eurostat	http://europa.eu.int/comm/eurostat
HESA	http://hesa.etui.org
UNICE	http://www.unice.org

Odjel HESA

Odjel zaštite na radu Europskoga sindikalnog instituta (ETUI) ima za cilj promicati visoke standarde zdravlja i sigurnosti na radnome mjestu diljem Europe. Naslijedio je Europski sindikalni tehnički ured za zaštitu na radu (TUTB), kojega je 1989. godine osnovala Europska konfederacija sindikata.

Odjel HESA budno prati izradu, prijenos i provedbu europskoga zakonodavstva na području zaštite na radu. Ustanovio je Opservatorij za primjenu europskih direktiva kako bi provodio komparativna istraživanja o utjecaju zakonodavstva Zajednice na sustave prevencije u državama Europske Unije te pripremio zajedničke sindikalne strategije.

Odjel HESA osigurava stručno znanje i potporu članovima sindikata u Savjetodavnom odboru za zaštitu na radu u Luksemburgu i Europskoj agenciji za zaštitu na radu iz Bilbaoa.

Provodi istraživanja na područjima kao što su procjena rizika, sustavi prevencije, mišićno-koštani poremećaji, rodna dimenzija i zdravlje na radu, stres na radnome mjestu i druga.

Vodi mrežu stručnjaka na području razvoja tehničkih standarda i opasnih tvari.

Odjel HESA je pridruženi član Europskog odbora za standardizaciju (CEN).

Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH) dobrovoljna je i interesna udruga radnika koja sustavno radi na poboljšanju kvalitete radnih mjesta, radnih i životnih uvjeta svih radnika u Hrvatskoj. Rad SSSH neovisan je o poslodavcima, vlasti, političkim strankama i vjerskim organizacijama.

SSSH je, kao nezavisna i dobrovoljna interesna organizacija sindikata, osnovana 11. svibnja 1990. godine. Najveća je sindikalna središnjica u Hrvatskoj, koja okuplja 24 granska sindikata, a sa svojih šest regionalnih i 21 županijskim uredom dostupan je u svim dijelovima Hrvatske. Puno-pravni je član Međunarodne konfederacije sindikata te jedini hrvatski član Europske konfederacije sindikata (ETUC).

SSSH je utemeljio Koordinaciju za zaštitu na radu, koja aktivno sudjeluje u radu Odjela HESA Europskoga sindikalnog instituta pri ETUC-u. Koordinacija pitanja zaštite na radu promatra u kontekstu temeljnih radničkih prava – prava za sigurnost i zdravlje na radnome mjestu. Stoga je temeljna zadaća Koordinacije za zaštitu na radu ukazivanje na opasnosti s kojima se radnici svakodnevno susreću, a nerijetko i teško stradaju, posredstvom djelovanja povjerenika za zaštitu na radu, naglašavajući važnost njihova rada u poduzećima i utječući na stvaranje zakonodavnog okvira koji bi omogućio kvalitetniji temelj za zaštitu na radu.

Centar za industrijsku demokraciju (CID) osnovan je 1996. godine pri SSSH radi razvijanja industrijske demokracije, istraživanja i promicanja sindikalnog obrazovanja i osposobljavanja. Centar, među ostalim, organizira seminare za zaštitu na radu i tiska odgovarajuće publikacije.