

## 附件 2

歐洲聯盟 89/391/EEC 指令的實際實施情形（參閱歐洲聯盟 <http://www.europa.eu.int/>）

這個報告是檢驗 1989 年的 89/391/EEC 之主要架構指令（Framework Directive）及它的 5 個個別的指令是如何的改寫以及如何的適用於會員國的情形。這些指令也引起歐洲安全衛生立法及經濟社會影響方面的決定性衝擊。

### 法案

歐盟執委會（commission）對歐洲議會、歐盟委員會（council）、歐洲經濟社會委員會及區域委員會等組織，在工作安全衛生指令規定的實施情況的溝通，共計有：89/391（主要架構指令 Framework），89/654（工作場所 Workplace），89/655（工作設備 Work Equipment），89/656（人員保護設備 Personal Protective Equipment），90/269（手動機器負荷量 Manual Handling of Loads），90/270（螢幕顯示設備 Display Screen Equipment）。

### 摘要

#### 對於會員國的法律衝擊

89/391/EEC 號指令藉著整合的預防方法及藉著工作安全衛生條件之要件的持續改善，改變了勞工安全衛生方面保護的實施方法。這個新的方法是建立在 89/391/EEC 號主要架構指令所導引的幾個基礎原則之下，包括：雇主責任、預防（prevention）、報告（information）、訓練、諮詢與勞工參與。89/654/EEC、89/655/EEC、89/656/EEC、90/269/EEC 與 90/270/EEC 號指令導致國家法律主體的理性化（rationalisation）與簡單化（simplification）。指令的修訂（transposal）強迫會員國從改善原則為基礎的法律轉換為以個別行為與組織結構為基礎的預防方法。

#### 監視的改寫（motitoring transposal）

分析主要架構指令的改寫使的幾乎會員國最重要的缺點變成可能實

現，特別是包括適用範圍（scope）、雇主責任、預防原則、勞工安全衛生風險評估風險的範圍、預防與保護服務、所有公司風險評估紀錄保存的義務，以及與勞工諮詢、參與與訓練。

就我們知道個別的指令是相關的，有關改寫的情況是較正面的，而且大多數被觀察的缺點並不需要違反行為出現就已經被修正；然而，在某些情況的修訂，違反行為的發生仍然修訂是必要的。

### **背景行動：實施情況(Action on the Ground:Paractical Implementation)**

實質上不同性質（heterogeneousness）的事物是視國家、不同的活動部門與公司的大小而定，持續存在於眾多指令的實施情況中。儘管如此，透過安全衛生建議書的調和（harmonisation），保證一般保護之最低標準的主要目標，即減少勞動災害的數量及職業病的數量的目標，已經達成。

### **宣傳與支持措施（publicity and supporting measures）**

雖然國家（行動計畫與增加了解的活動）與歐盟（歐盟工作安全衛生署的角色）的行動大部分致力於新法案的更加了解及勞資雙方平等的權利與義務的更加理解，這些措施的衝擊是視經濟的成員所適用的措施而不同。從大公司的觀點而言，事情可能運作的很平穩，但是對中小企業（SMEs；small and medium-size enterprises）而言可能就有很大的影響。

### **增加了解（awareness arising）**

儘管可以獲得大量的告知（information），特別是在中小企業（SMEs）的雇主與勞工之間，告知（information）的程度仍然是不足夠的。雇主認為問題在於對法律的理解。法律規定本質的基礎，涉及到建立一般的目標，以及在國家層級沒有告知（information）的事實，去幫助雇主依據風險評估所測出的風險，而修改預防計畫。

### **風險評估、文件與監督（risk assessment，documentation and**

supervision)

有關風險評估相關的規定之實施情形是從促進的觀點來規定：

- 表面及系統的程序機構傾向於聚焦於明顯的風險，就長期的效果（例如，心理與社會心理因素）與較為隱藏的風險而言，這些因素常被忽略，例如，被化學物質造成的風險。
- 作為一個結果，對於風險沒有全面或整合的方法，而且獨自獨自採取的措施；
- 風險評估常被認為是一個不存在的義務（one-off obligation）及缺少持續性；
- 有效的步驟並沒有被雇主所監督。

### **保護性及預防性的服務**

不是所有的公司都遵守成立保護與預防職業病之部門的義務，也沒有遵守設計上由所任命的勞工去執行這樣的活動，假如不可能的話，藉著召集這樣的服務。特別是在中小企業方面（SMEs）。

這樣服務的簡介由於在缺乏具有資格人員的情形而舉辦，獲得較低品質的服務（附加於技術方面的單邊重要性，一些多學科的服務），以及雇主使用最便宜的服務的傾向。

### **告知、諮詢、參與與訓練**

在告知方面有一些資料是可以獲得的，與其他雇主被要求必須遵守的義務比較的話，通知（information）勞工撤離工作場所的義務的實際狀況有很多要求是很明顯的。幾乎所有會員國的產業部門不管公司的大小。這個問題在短期性勞工之間是很明顯的。也不是組織令人滿意的勞工參與而不理會指令規劃選擇的範圍。

### **工作安全衛生組織與工作安全衛生管理**

逐漸複雜的工作過程，勞動條件的潮流及風險種類的變化，遭遇一個

結果，工作安全衛生的透明的與系統化方法。但是，大公司則是例外，安全衛生很少是一個公司整體經營過程中不可或缺的一部分。

### **實施 (enforcement)**

工作安全衛生法案的實施對勞動檢查員是根本的事務，在特定部門的工作常常與其他專業的監督機構結合。在會員國這個過程的實施，逐漸去判斷每個會員國勞動檢查員的人數與勞動檢查的次數兩者之間的比率。在歐洲大約有 12,000 名勞動檢查員，每年實施約 1,400,000 次勞動檢查。

新歐盟安全衛生立法的實施並沒有產生提高勞動檢查的次數。在他們的報導，會員國指出勞動檢查員資源的長期缺乏去涵蓋新法案的所有方面，特別是在中小企業方面。(SMEs)

分析實施顯示歐盟(EU)勞動檢查員積極的行動導致殺死由於職業災害與職業病長期缺席的比率，同時也導致工作場所層級預防方法的改變。為了中小企業及高風險部門的改善檢驗，為了作出更阻止的警告與刑罰，更進一步的進步是需要的。

### **分析兩個特殊案例：中小企業 (SMEs) 與公部門**

#### **中小企業 (SMEs)**

分析顯示中小企業以及傳統的農業、營建業等高風險部門，在遵守 EU 安全衛生法案有較大的缺點，特別是有關風險評估、勞工參與、訓練。這些缺點主要是：

- 告知與其他專業(當地的整合告知分配)及廣泛指導原則告知的缺乏。
- 安全衛生方面疲弱的接收力(capacity)與技巧。
- 缺乏確保工作場所與管理者適當訓練的資源。
- 疲弱的管道去達到有效率、特別的與專業技術的協助。

#### **公部門 (public sector)**

在大多數的會員國，公部門安全衛生法案的範圍是一個里程碑的發

展。雖然在特定國家的問題（特別是在軍事部門），歐洲在公部門法案的修訂可能被認為是滿意的。儘管如此，實施的程度提出特定的問題，因為：

- 在公共行政機關，一般認為風險層級與私部門比較的話是微不足道的；
- 對勞動檢查員而言，介入行政機關或是有責任家內部門（in-house）是不普遍的，這個功能並沒有足夠階級上的權力。
- 預算的分配常常受到限制。

### 法律效率的評估

各國的國家報告（the National Reports）顯示，大多數的會員國認為還未達時刻，太早去作一個適合與完整的效率評估。雖然幾乎所有的國家相信已經有一個正面的衝擊，但是這些會員國並沒有資料或可獲得統計結果，去證實這個衝擊。儘管如此，由於職業安全衛生的一般統計資料，對法案的評估導致工作場所安全受到強化。

### 職業災害與職業病的影響

根據最新的統計資料顯示（從 2000 年開始），職業災害發生率從 1994 年 100,000 人次 4,513 次降到 4016 次。藉由 1994 年的比較，有一個顯著的進步在歐洲的重大職災，從 6,423 次到到 2000 年的 5,237 次。

依據「1999 年勞動力調查」（the 1999 labour force survey），以及歐洲生活品質及勞動條件基金會（European Foundation for living and working conditions）的導引資料，就這一部分，有太多勞工要受到保障，所以沒有整體的進步。為了阻止強烈的工作環境、在螢幕工作的相關問題、重複性的動作、與心理上的損害，有關監督與組織工作仍然必須從事進行協議。

### 企業的成本與給付

在各會員國的報告中，會員國已經指出由於缺乏指標（indicator），會員國認為不可能去作一個完整的評估，但是認知到一個在工作事故減少及勞工因職災不能工作導致的企業成本清楚的減少，因此轉為生產力的增

加。

### **一般經濟效果**

在歐盟，職業病與職業災害的成本估計介於 GNP（國民生產毛額）的 2.6%到 3.8%之間。在 2000 年，歐盟有 158,000,000 的工作天的損失。約有 350,000 名勞工因為職災的關係不得不變更工作。約 350,000 名勞工有各種程度之永久性失能，與 15,000 名勞工被迫退出勞動市場。因為共同體法律的生效，導致職災事故的下降，一般被認為節省 25,000,000 勞動日。所以，這個法律實施的時候，可能沒有完全地被滿足，但已經明確地產生經濟福利。

### **就業與競爭的效果**

工作安全衛生的投資的有利效果透過某些時間過濾。這使得這個效果很難從時間去對法律實施對於商業部門的競爭方面的衝擊去下結論。為了評估短期與長期的效果，成本效益分析（cost/benefit analysis）必須實施。作為一般的結論，會員國的會員報告中，普遍指出職業安全衛生措施導致工作條件的向上改善，增加生產力，就業與競爭力。

### **實施的整體評估**

**正面效果，實施的問題與改善各個指令的建議**

**89/391/EEC 號主要架構指令：**

職業災害的衰退趨勢及之前提到的雇主認知的增加，被會員國認為是 89/391/EEC 號指令的成就。下面各點也是對該號指令的肯定：

- 預防觀念的強調；
- 範圍的寬廣；
- 雇主執行風險評估及提供文件的義務；
- 勞工的權利與義務；
- 國家規則實施的合併(consolidate)、合理化(rationalise)與簡化(simplify)。

會員國所指出的主要問題是在中小企業的架構下，以及相關的行政義務及儀式，財務負擔及在那時需要準備的適當措施。其他的困難是：

- 在運作過程中，勞工參與的缺乏；
- 國家勞動檢查員評估標準的缺乏；
- 在職業災害與職業病方面，調和歐洲統計資訊系統的缺乏；
- 實施中小企業特定條款（certain provisions）的問題。

假如指令實施的程度被改善，則需要：

- 增加指令適用於中小企業的程度；
- 確保職業災害廣泛與一致的統計資料的可獲得性（availability）；
- 提供簡單的途徑去告知與協助雇主與勞工，使得勞雇雙方認知他的權利與義務；
- 按步驟行動並且分配必要的資源去保證一致的、有效的與平等的實施；
- 確認指令的任何條款已經因為技術發展而落伍（outdated），並且需要修改；
- 針對臨時性勞工的特殊情況給予較大的注意。

**有關工作場所的 89/654/EEC 號指令：**

正面的效果有：

- 針對不同情況的規則沒有接收歐盟指令實施所需要的注意（the required attention），例如，窗戶、半透明的隔離物、門或是向上打開的大門、緊急路線或緊急出口。
- 有關適用於第一次的工作場所及適用的工作場所，其雇主義務加強的規則。

實施的困難：

- 有關特定方面的過多細節，這可能有害於指令的適當修正。
- 在指令所提到的第一次使用的工作場所及已經使用的工作場所兩者之間，定義不清楚。

- 在中小企業的投資所規定採取新的條款。

改善的建議：

- 關於環境條件問題整合方法的需要，例如，在會員國之間相關經驗的交換；
- 爲了說明某些方面（通風設備、光線、溫度、工作場所的因素等）建立指導與建議書（資料與表、數據的更新）；
- 檢驗可以接受的電傳勞動（telework）的條文。

勞工工作時使用之工作設備的 89/665/EEC 號指令：

正面的觀點：

- 所定義工作設備的最低安全標準；
- 國家規則的統一與調和，已經導致簡易化（simplification）；
- 範圍延伸到較大數量的工作設備；
- 標準變得越來越清楚與專業；
- 雇主對於工作設備的安全標準的認知提升；
- 使用工作設備的採取、官方核准與修定；
- 對於工作設備的使用時的風險較積極的預防；
- 使用新設備時採用更好的因素分析；

實施的困難：

- 對中小企業而言過多的成本，中小企業並沒有基本的財政資源；
- 採取工作設備長期投資的需求；
- 在工作設備的使用安全指令與機器的指令兩者之間沒有足夠的清楚的區別；
- 已經使用的機器與新的機器眾多安全標準的定義，使得採取指令的要求很難達到。

改善的建議：

- 已經使用的機器與新的機器之眾多安全標準的說明；



- 支持措施幫助度過指令實施，特別是對中小企業：財務幫助、財務借貸等等；
- 條文實際部份的指導出版品；

#### 勞工使用的個人保護設備之 89/656/EEC 指令：

正面的觀點：

- 國家法律已經統一、專業化與協調；
- 規則的範圍適用於新部門與新設備；
- 在選擇個人保護設備之前雇主有義務評估風險，及廣泛的增加有關設備所會遭遇的的情況的認知；
- 較大的細節是伴隨著規則，例如，了解執行某些特定的個人保護裝備活動類型是強制的；

實施的困難：

- 缺少對於中小企業的協助，因為中小企業自己很難選擇適合的裝備；
- 對小公司而言新設備的成本；
- 勞工對於個人保護裝備使用的不熟悉；

改善的建議：

- 執委會應該出版特定的指導原則與好的實務的指導，這當然應該包括個人保護裝備的選擇原則；
- 為了使得公司再選擇設備方面較為容易，加強指令的附錄(annexes)；
- 報告實施的一致(synchronisation)與簡化；

#### 90/269/EEC 號指令有關手動負荷機器 (on the manual handling of loads)：

正面的觀點：

- 某些會員國支持已經存在的有關手動負荷機器的規則；
- 規則是非常清楚的，而且已經普遍適用且沒有問題；
- 雇主認知層級的改善（在風險評估方面採取廣泛的人體工程學

【ergonomics aspects】)；

- 這些義務幾乎已經實施在所有的產業；

實施的問難：

- 由於高水準的自動化 (mechanisation) 與成本導致工作損失；
- 指令的某些方面被認為太過詳細 (雖然這在某些會員國被認為是正面的)；
- 一系列可能被終止的工作場所的可能性被認為適合於女性勞工的；
- 其他標準的缺乏超過這些負荷重量機器的重量與距離，而是關於休息期間與休息間隔；

改善的建議：

- 好幾個會員國認為應該設立最低的價值，因為允許有關手動負荷機器邊際的解釋是過量的；
- 執委會 (Commission) 關於模式的評估與指導原則的評估應該詳細的說明；
- 人體工程原則的適用到手動機器的物質，應該有更緊密的結合；

工作播放設備之 90/270/EEC 號指令：

正面的觀點：

- 更進一步地支持有關工作站 (workstations) 使用視覺播放設備在人體工程方面的控制與改善；
- 休息時間 (rest periods) 與勞工有更好健康生存的權力的介紹，特別是眼部測試 (eye tests)；
- 這些義務幾乎已經實施在所有的產業；

實施的困難：

- 有些問題很難解決 (使用自然光線、符合人體工程的座位、抵銷特定電磁領域的困難【inability】)；
- 在誰被授權或應該實施眼部測試 (eye tests) 之間混淆；

● 在工作架構下，電傳勞動(telework)與勞動條件的監督所衍生的問題；  
改善的建議：

- (1) 建議簡化活動改變與休息時間改變的條文，以及哪些人適用這些條文的條文；
- (2) 由終端機、雷射及磁力造成的電磁波問題應該被檢驗；
- (3) 很多會員國認為為了技術性的發展，採取一個指令的評論 (Review) 是適合的；

## 背景

本文主要分析主要的 89/391 號指令，在介紹有關鼓勵改善在勞工工作安全衛生方面的措施，這方面的轉換 (transposition) 與適用 (application)。第一波的 5 個指令強調特殊的工作環境或風險。這 5 個特別的指令包括：

- 工作場所最低要求之 89/654/EEC 號指令(Directive)；
- 工作設備使用之 89/655/EEC 號指令(Directive)；
- 個人保護設備之 89/656/EEC 號指令(Directive)；
- 手動載重機器之 90/269/EEC 號指令(Directive)；
- 播放螢幕設備之 90/270/EEC 號指令(Directive)；

這份報告是委員會 (Commission) 對主要指令與 5 個個別的指令的回應：「對歐洲議會、歐盟執委會 (Council)、及經濟社會委員會在固定週期提出一份各種指令實施情況的報告。」。

各會員國依據指令以下的規定：「會員國每 5 年應該向委員會 (Commission) 報告 (90/269 與 92/270 號指令則是每隔 4 年報告 1 次) 指令條文實施的實際狀況，指出雇主與勞工的意見。」，各會員國提供各國的報告，這個報告構成主要的意見 (input) 溝通。這個報告也建立在獨立專家的基礎之下。

(2000 年) 法案的主要數據

- 職業災害的數目 (缺少已經超過 3 天以上的結果): 約 100,000 人, 約 4,016 件案例 (1994 年是 4539 個案例)。
- 職災致死率: 5,237 個案例。(1994 年是 6,423 個案例)
- 職業災害與職業病的成本: 約在 GDP 的 2.6%~3.8%。
- 由於職業災害造成的工作天數損失: 158,000,000 天。
- 7% 的職災受害者被迫改變工作。
- 4% 的職災受害者必須減少他們的工作時數或遭遇不同程度的永久性失能;
- 15,000 個勞工在職災之後基於善意 (for good) 被迫退出勞動市場;
- 14% 的勞工一年超過 1 次職災;