

Mádi Sarolta

Munkahelyi egészségvédelem és biztonság az Európai Unióban

I. Az egységes Európa gondolata és az Európai Szociális Karta munkavédelmi intézkedései

Az egységes Európa ideája nem új keletű gondolat. Victor Hugo már használta az Európai Egyesült Államok kifejezést. Az 1922-től szerveződő „Páneurópai mozgalom” célul tűzte ki egy európai államszövetség megvalósítását és megfogalmazta a gazdasági integráció tervét is. A két világháború közötti időszakban ismertté vált európai, nemzetközi együttműködési tervek azonban nem jutottak el az érdemi tárgyalásokig. Az Egyesült Államokhoz hasonló szoros együttműködést nem sikerült kialakítani, de 1949. május 5-én Londonban tíz állam¹, aláírta a londoni szerződést melynek keretében megalakult strasbourgi székhellyel az Európa Tanács², mely célul tűzte ki többek között közös megoldások kutatását a társadalom problémáira.

Az Európa Tanács fontos, – a munkavédelem és munkaegészségügy területére is kiterjedő – eredménye a Torinóban 1961. október 18-án kelt Európai Szociális Karta, mely jelentős hatással volt később a közösségi jogalkotásra is. A Karta kimondja, hogy „minden dolgozónak joga van a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez”. Rögzíti, hogy „a gyermekeknek és a fiataloknak különleges védelemre van joguk, azokkal a fizikai és morális veszélyekkel szemben, amelyeknek ki vannak téve”, továbbá „a dolgozó nőknek – anyaság esetén – és a többi dolgozó nőnek – a megfelelő esetben – munkájuk során joguk van különleges védelemhez”.

A biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő felek ma is érvényben lévően kötelezettséget vállaltak arra, hogy a.) munkabiztonsági és munka-egészségügyi szabályzatokat adnak ki; b.) biztosítják e szabályzatok felügyeleti intézkedésekkel történő végrehajtását; c.) az ipari biztonság és egészségügy fejlesztését szolgáló intézkedésekről megfelelő módon konzultációt folytatnak a munkaadói és dolgozói szervezetekkel.³

1951. április 18-án, Európa hat állama⁴ aláírta az Európai Szén- és Acélközösséget (European Coal and Steel Community – ECSC) létrehozó Párizsi Szerződést. A Párizsi Szerződés, a feltárt szociális problémák kezelésére forrásokat is kívánt biztosítani. Az 56. cikk rendelkezik a foglalkoztatáspolitikai beruházásokról. A Főhatóság vissza nem térítendő segítyt is engedélyezhet, illetve programokat finanszírozhat, ha a szén- és acélipar értékesítési feltétele-

¹ Belgium, Dánia, Írország, Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország, Hollandia, Luxemburg, Norvégia és Svédország.

² 1949-ben csatlakozott Görögország és Törökország. Az NSZK 1951-ben lett teljes jogú tag.

³ Az Európai Szociális Kartát Magyarországon az 1999. évi C. törvény hirdette ki.

⁴ Franciaország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, NSZK, Olaszország.

iben olyan alapvető változások állnak be, amelyek nem közvetlenül a közös piac létrehozására vezethetők vissza (2. cikk).⁵

Ez egy olyan európai vállalkozás volt, amely a Montánunió nehézkes működése ellenére is, pusztán létezésével lendületet adott az integráció ügyének. Megteremtette a politikai vezetők közötti kölcsönös bizalmat, és ezzel előkészítette az utat az Európai Gazdasági Közösség 1957. évi létrehozásához.⁶ Végül 1957. március 25-én a hat állam Rómában aláírta az Európai Atomenergia Közösség (Euratom) és az Európa Gazdasági Közösség (EGK) létrehozásáról szóló szerződéseket.

II. Az Európai Atomenergia Közösség (Euratom) munkabiztonsági szabályai

Az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó Római Szerződés egészségvédelemre vonatkozó rendelkezései határozzák meg az atomenergia hasznosításával kapcsolatos minimális közösségi egészségvédelmi előírásokat. Eme előírások értelmében közösségi alapnormákat kell megállapítani az ionizáló sugárzás veszélyeinek elhárítására a lakosság és a munkavállalók egészségének védelme érdekében. Az alapnormák a következő kérdéseket érintik: a megengedett legnagyobb dózisosok, a legmagasabb sugárzási szint és a munkavállalók orvosi ellenőrzésének alapelvei (30. cikk). Az alapnormákat a Tanács minősített többséggel állapítja meg. Minden tagállam köteles – a Bizottság jóváhagyásával – kiegészítő intézkedéseket hozni, amelynek területén különösen veszélyes kísérleteket folytatnak (34. cikk). Valamennyi tagállam létrehozza a szükséges intézményeket a levegő, a víz és talaj radioaktivitásának, valamint az alapnormák betartásának állandó ellenőrzéséhez. A Bizottság ajánlást intéz a tagállamokhoz erre vonatkozóan, vagy sürgős esetben irányelvet is kiadhat, amellyel kötelezi az érintett tagállamot, hogy a megszabott határidőn belül tegye meg a szükséges intézkedést az alapnormák túllépésének elkerülése érdekében. Ha a tagállam határidőn belül nem intézkedik, akkor az egyik vagy valamennyi érdekelt állam közvetlenül a Bírósághoz fordulhat.⁷

A Bizottság a Szerződés alapján ellenőroket küldhet a tagállamok területére annak megállapítás végett, hogy az érceket, a különleges hasadóanyagokat a felhasználók által meghatározott célokra használják fel. A bizottság a kötelezettség megszegőivel szemben szankcióként megrovást, kedvezmények megvonását, a vállalat igazgatásának legfeljebb négy hónapos időtartamra, a hatóság által kijelölt személyre történő átruházását, valamint a nyersanyagok, különleges hasadóanyagok megvonását alkalmazhatja.

Az itt bemutatott egészség-és biztonságvédelmi előírásokon túl az Euratom Szerződés a munkavállalók élet- és munkakörülményeit nem érintette.

⁵ Gyulavári T.: Az Európai Unió szociális joga, 10.

⁶ Németh I.: 20. századi egyetemes történet I. Európa, Osiris Kiadó, 247-248.

⁷ Gyulavári -Köncei: Európai Szociális Jog. Osiris kiadó, Budapest, 2000. 25.

III. A munkabiztonság fejlődésének főbb állomásai az Európai Gazdasági Közösségben

Az Európai Gazdasági Közösség központi gondolata a tagországok vámuniója és közös vámtarifa fokozatos bevezetése volt a közösségen kívüli országokkal szemben. A közösség államai egy olyan piac megteremtésére törekedtek, ahol az áruk, a szolgáltatások és a termelési tényezők szabadon mozoghatnak a tagállamok között. A tagállamok között azonban jelentős eltérések voltak a dolgozókat védő munkaegészségügyi és munkahelyi biztonsági intézkedésekben, amelyeket célszerűnek látszott harmonizálni.

Az első ilyen intézkedések, melyek a munkahelyi biztonságot és egészségvédelmet célozták meg, alapjában a közösség gazdasági célját szolgálták. Meg kívánták akadályozni az eltérő fejlettségű országok versenyt torzító hatását. Mivel a személyek szabad áramlásának elve alapvető eleme a Római Szerződésnek, a munkahelyi egészségvédelemre és biztonságra vonatkozó közösségi szabályozást az is indokolja, hogy a szabadon mozgó munkaerőnek mindenhol joga van azonos biztonságot (és szociális jogokat) élvezni a munkahelyen. Ezzel együtt a változás üteme tagországonként különbözött, és jelentékeny eltérések mutatkoztak a dolgozók javára hozott munka-, egészségügyi-, és munkahelyi biztonsági intézkedésekben. Ez vezetett ahhoz a felismeréshez, hogy a Közösségnek oda kell figyelnie erre a területre. Ezért a későbbiekben az erre vonatkozó joganyag tökéletesítése és közelítése a közösségi kezdeményezések egyik legfőbb célkitűzése lett.⁸

Ennek hatására a Római Szerződés XI. „Szociálpolitika” fejezete már tartalmaz a tagállamok munkahelyi egészségvédelmére és biztonságára vonatkozóan előírásokat is. A Szerződés 117. és 118. cikkelyei célul tűzték ki az élet-és munkafeltételek javítását. A 117. cikkely kimondja, hogy „A tagállamok egyetértéssel abban, hogy szorgalmazni kell a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítását, és a fejlődés fenntartásával lehetővé kell tenni közöttük a különbségek csökkentését. A szerződő felek szerint ilyen fejlődést eredményez mind a Közös Piac, amely a szociális biztonsági rendszerek harmonizációját segíti elő, mind a Szerződésben előírt eljárások, valamint a törvények, rendeletek és közigazgatási eljárások harmonizációja”. A hivatkozott cikkely azonban nem szólt a végrehajtás módjáról. Ennek tudható be, hogy ezen a téren a jogfejlődés megrekedt.

A 118. cikkely kötelezi az Európai Bizottságot (Bizottság), hogy segítse elő a tagállamok közötti „szoros együttműködést”. A 118. cikkely e téren úgy rendelkezik, hogy „A bizottság feladata, hogy a Szerződés más rendelkezéseit nem érintve, általános céljainak megfelelően elősegítse a tagállamok szoros együttműködését a szociális kérdésekben, így különösen olyan területeken, mint a foglalkoztatás, a munkajog és munkakörülmények, szakmai alap-és továbbképzés, a szociális biztonság, az üzemi balesetek és foglalkozási megbetegedések megelőzése, a munkahelyi egészségvédelem, a szakszervezet-alakítási jog és a munkaadók és munkavállalók közötti kollektív tárgyalások területein. Ebből a célból a Bizottság a tagállamokkal szorosan együttműködve fejti ki tevé-

⁸ Páva -Gábor : Munkavédelem az Európai Unióban, Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, 4.

kenységét, tanulmányokat végez, véleményeket készít, és megbeszéléseket szervez mind a nemzeti szinten felvetődő, mind pedig a nemzetközi szervezeteket érintő problémák tárgyában. Az e cikkekben előírt állásfoglalás kialakítása előtt a Bizottság meghallgatja a Gazdasági és Szociális Bizottságot.” A rendelkezés ugyanakkor itt is hiányos, mert nem szól az együttműködés formájáról és tartamáról.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a szociálpolitikáról szóló rész csak annyiban rendelkezett a munkakörülményekről, amennyiben azok hozzájárulhattak az elsődleges cél, a gazdasági integráció előmozdításához. Ez volt az oka, hogy a tagállamok szociális biztonsági rendszerének harmonizációja nem valósulhatott meg. Ugyanakkor nem volt akadály a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának, mely célul tűzi ki annak biztosítását, hogy a tagállamok között szabadon mozgó munkaerő mindenhol azonos biztonsággal bírjon.

A gazdasági integráció előrehaladtával azonban e koordináció egyre kevésbé volt elégséges és intenzív jogalkotásra volt szükség, amely elsősorban közösségi irányelvek kibocsátásán keresztül valósult meg.⁹ A bizottság 1967-ben fogadta el a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására vonatkozó tagállami jogszabályok és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló 67/548/EGK irányelvet. Ez a jogszabály tekinthető az első olyan irányelvnek, amely foglalkozott a munkahelyi egészség védelmének kérdésével.

1. Párizsi csúcstalálkozó

A hetvenes évek elejére a Római Szerződés betöltötte eredeti rendeltetését és most már olyan célok megfogalmazására volt szükség, amely ismét lendületbe hozhatta az integráció szerkezetét. A közösség figyelme a „szociális értékek” felé fordult. 1972-ben – az állam és kormányfők párizsi találkozásán – a tagországok megegyeztek abban, hogy a Közös Piac szociális dimenzióját aktív programokkal erősítik meg. Megállapodtak a Gazdasági és Pénzügyi Unió létrehozásáról, a tagállamok harmadik államokkal szemben folytatott gazdaságpolitikájának összehangolásáról, a közösségi fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi politikák fejlesztéséről, valamint a szociális kohézió megerősítéséről. Ez jelentette az EGK szociálpolitikája második korszakának kezdetét.¹⁰

A szociális kohézió megerősítésére irányuló elhatározás egybeesett az Európai Közösség első bővítésével, melynek szerződéseit 1972. január 22-én írták alá Brüsszelben és ezzel Nagy-Britannia, Dánia és Írország tagja lett a Közösségnek.¹¹

2. A Szociális Akcióprogram

A Bizottság 1974-ben elkészült a Közösség első Szociális Akcióprogramjával mely rendkívül széles területeket érintő, általános szociálpolitikai célokat tartalmazott és rendel-

⁹ Páva-Gádor: A munkahelyi egészségvédelem és biztonság az Európai Unióban, 4.

¹⁰ Gyulavári-Könczei : Európai Szociális Jog, 23.

¹¹ Német I.: 20. századi egyetemes jogtörténet, Osiris kiadó. 225.

kezett azokról a később meghozandó intézkedésekről is, amelyek a jobb élet- és munkakörülmények biztosítására irányulnak. Azonban a Bizottság nem volt jogosult a beavatkozásra, ezért az Akcióprogram jogi szempontból csak egy koncepció politikai jóváhagyását jelentette.¹²

Több, azóta hatályon kívül helyezett akcióprogram után a harmadik munkavédelmi akcióprogramot követően kiadott 39/391/89 EGK keretirányelv rendezi a munkavállalók munkahelyi egészségének és biztonságának az általános szabályait. A keretirányelv figyelembevételével készültek el a munkavédelem és a munkaegészségügy általános szabályai, amelyek az irányelvvel állnak összhangban.¹³

3. Az Egységes Európai Okmány

Az Egységes Európai Okmányt (Single European Act) 1985. december 4-én Luxemburgban írták alá és 1986. január 1-jén lépett hatályba. Egyetlen dokumentumba foglalva végrehajtotta az alapító szerződések revízióját, megteremtve a közös piac 1992-re történő kiteljesedésének intézményi, döntéshozatali hátterét. Ennek elfogadását követően megjelent a szociális szempontok érvényesítése a munkahelyi egészség és biztonság területén. A módosítás tette lehetővé, hogy a Tanács a „munkakörülmények fejlesztésével” közvetlenül összefüggő nemzeti szabályozások közelítéséről ne egyhangúlag, hanem minősített többséggel hozzon döntést. Ez a változás a szociális jogalkotás szempontjából komoly jelentőséggel bír, mivel többségi szavazás révén az intézkedések egyszerűbben és gyorsabban születhettek meg. Kimondja az Európai Unió gazdasági és egyben szociális egységét. Előírja a tagállamok fejlettségének folyamatos közelítését és az EU szociális együttműködő jellegének hangsúlyozottabb megvalósulását. A gyakorlatba iktatta a szociális egyenlőség szabályait, amelynek elvét már a Római Szerződés is tartalmazta. Feljogosította a munkavédelemmel foglalkozó közösségi jogalkotást a megvalósításra.

Az Egységes Európai Okmány nyomán a Római Szerződés módosított 118. illetve az újonnan beépített 118a cikkelyei váltak a munkahelyi egészség- és biztonságvédelem szabályozásának jogi alapjává. A módosított 118. cikkely újra fogalmazta a Római Szerződés 118. cikkelyét. Előtérbe helyezte azokat a humán erőforrásokban bekövetkezett súlyos károkat és gazdasági költségeket, amelyek a munkavédelem elhanyagolásából álltak elő. Az újként beiktatott 118a cikkely előírta, hogy a tagállamok a munkavállalók biztonságának és egészségének védelme céljából törekednek a munkakörülmények javítására és célul tűzik ki az e területen meglévő feltételek harmonizálását.

A 118a cikkely figyelembe veszi az Európai Unióról szóló szerződés 3b cikkében foglalt szubszidiaritás és arányosság elvét, ezért az irányelvekben csak a minimális követelmények kerülnek meghatározásra. Kötelezi az Európa Uniót, hogy a munkahelyi egészség-

¹² Az Európai Unió szociális dimenziójának története 25.

¹³ Prugberger T.: Az Európai munkajog vázlata, Debrecen, 85-86.

séggel és biztonsággal kapcsolatos jogalkotása során adminisztratív korlátozásokkal ne akadályozza a kis- és közepes vállalkozások létrehozását.

Az Egységes Európai Okmány hatálybalépését követően az Európai Unió munkaegészségügyi és munkahelyi biztonsággal foglalkozó jogalkotása kialakította azt a jelenlegi formáját, amely megalapozott egy új keretirányelvet (89/391/EGK) és hozzá tartozóan 14 egyedi irányelvet a munkaegészségügy és munkahelyi biztonság európai szintű szabályozása terén.¹⁴

4. Az Európai Közösségek Chartája

Az Egységes Európai Okmány azonban csak elvi szinten rendezte a szociálpolitika kérdését. Ezért a Gazdasági és Szociális Bizottság 1987 novemberében felhívta a figyelmet az alapvető szociális jogok fontosságára. Jacques Delors¹⁵ felkarolta az alapvető szociális jogok kérdését és 1988. májusában Stockholmban az Európai Szakszervezeti Szövetség (ETUC) kongresszusán vállalta, hogy elősegíti egy olyan alapokmány létrehozását, amely rögzíti a munkavállalók alapjogait. Ezzel kívánt lendületet adni a szociális jogalkotásnak. Ezért látta szükségesnek az EK Charta megalkotását, amely az alapvető szociális jogokat, és célokat – köztük munkafeltételeket – tartalmaz. Szociálpolitikai céljai és elvei olyan nemzetközi dokumentumokon alapulnak, mint az Európa Tanács Szociális Kartája és a Nemzetközi Munkügyi Szervezet (ILO) konvenciói.¹⁶

Ez azt a felismerést jelentette, hogy a tagállamok csak akkor maradhatnak egészséges versenyben a belső piacon, ha folyamatosan javítják az állampolgárok élet- és munkakörülményeit. Az Európai Parlament eredeti szándéka az volt, hogy a Charta a tagállamokra nézve kötelező érvényű dokumentum legyen. Ezt azonban megghiúsította a brit elutasítás, ezért a Charta jogi szempontból „ünnepélyes deklaráció” maradt.

5. Amszterdami Szerződés

Az Amszterdami Szerződéssel, amely 1999-ben lépett hatályba, bekerült az Európai Közösségek Chartája a Szerződés Preambulumába. A brit kormány vállalta, hogy elfogadja azokat az irányelveket, melyek a Szociálpolitikai Megállapodás alapján az Egyesült Királyság nélkül születtek Maastricht óta.¹⁷ Lényeges előrelépést jelentett az újként megalkotott 118c. cikkely, amely az Európai Bizottság részére előírja a tagállamok foglalkoztatási, munkajogi, a munkavállalók szociális biztonságára, valamint a foglalkozási megbetegedések és munkahelyi balesetek megelőzésére, illetve a munkahelyi higiéniára vonatkozó politikai koordinálásának kötelezettségét.¹⁸

¹⁴ Páva-Gábor: A Munkahelyi egészségvédelem és biztonság az Európai Unióban, A Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, 6.

¹⁵ 1985-1994 között az EU-bizottság erőskezű elnöke.

¹⁶ Gyulavári T.: Az Európai Unió szociális joga, 21.

¹⁷ Gyulavári-Könczei: Európai Szociális Jog, 56.

¹⁸ Páva-Gábor: Munkavédelem az Európai Unióban, 7.

IV. A munkavédelem és munkaegészségügy közösségi szabályrendszere

A munkavédelem területén az irányelveknek van szerepük, melyek általános elveket rögzítenek minimális követelmények formájában. Az irányelv a célját tekintve valamennyi tagállamra nézve kötelező, azonban közvetlenül nem alkalmazható a nemzeti joggyakorlatban. A nemzeti hatóságok hatáskörében van a végrehajtási módszerek és eszközök megválasztása, de a nemzeti szabályozás nem mehet az irányelvben megfogalmazott minimális követelményszint alá.

Az irányelvek két nagy csoportra tagozódnak. Az első csoportba tartoznak azok, amelyek a munkavédelem és az üzemegészségügy általános keretrendelkezéseit tartalmazzák, míg a másodikba azok a különös előírások tartoznak, amelyek az unió általános keretszabályai alapján az egyes ágazatokra és munkakörökre, valamint munkafázisokra vonatkozóan meghatározzák az azokban használt anyagok és eszközök, valamint technológiák, továbbá az egész környezeti helyzet alapján azokat a baleseti veszélyforrásokat, veszélyességi szinteket, amelyeket a munkáltató a munkavállalókkal együttműködve kiküszöbölni, ill. csökkenteni vagy ellenük különböző módon védekezni köteles.¹⁹

Az irányelvek rendezik a munkahelyi biztonsággal összefüggő több irányban fennálló felelősséget is. A tagállam felelőssége, hogy a munkahelyi biztonságra és egészségvédelemre vonatkozó nemzeti jogi szabályozás általános érvénnyel határidőre megvalósuljon. Ez a felelősség magában foglalja a munkások képzését és hatékony munkavédelmi intézményrendszer létrehozását és működtetését. A munkáltató azért felelős, hogy a munkahelyi biztonság és egészségvédelem a munkahelyen ténylegesen megvalósuljon. Ez a felelősség kiterjed a munkahelyen felmerülő kockázatok megelőzésére, továbbá arra, hogy a munkavállaló olyan munkát végezzen, amely nemcsak szakértelmének, tudásának, hanem egészségi állapotának is megfelel. A munkáltató felelőssége kiterjed megfelelő védőintézkedések megvalósítására balesetek, tűz-, illetve egyéb azonnali veszély esetére. A munkavállaló felelőssége elsősorban abban áll, hogy – amennyire ez lehetséges – vigyázzon saját egészségére és biztonságára. Az előírásoknak megfelelően használja a munkaeszközöket, berendezéseket, a védőeszközöket. Működjön együtt a munkáltatóval és egyben munkatársaival a munkahelyi biztonságot és egészségvédelmet érintő ügyekben. Ez kiterjed a fenyegető vagy fennálló veszélyről való tájékoztatásra is. Az irányelvi szabályozás ma már egy önálló jogterület a munkavédelem tárgykörén belül.

A munkavédelmet érintő irányelveket – az általuk szabályozott terület alapján – két csoportra oszthatjuk. Ez alapján megkülönböztetjük a termékekre vonatkozó és az egyes szektorokra vonatkozó irányelveket. A termékekre vonatkozó irányelvek, az ún. „új megközelítésű” („new approach”) irányelvek. Ez azt jelenti, hogy azok a termékek, amelyeket a vonatkozó irányelveknek megfelelően gyártottak, szabadon forgalmazhatók a tagállamokban. E körbe tartoznak az egyéni védőeszközök.

¹⁹ Prugberger T.: Az Európai munkajog vázlata, Debrecen, 2006. 85.

Az egyes szektorokra vonatkozó irányelvekben foglalt rendelkezések, mint alapvető (minimális) követelmények fogalmazódnak meg. Ehhez viszonyítva a tagállam szigorúbb követelményeket megfogalmazhat, de enyhébbeket nem.

V. A munkahelyi egészség és biztonság közösségi stratégiái

Az Egységes Európai Okmány elfogadásáig a tagállamok elsősorban a biztonság szabályozására helyezték a hangsúlyt, a 90-es években viszont a munkaegészségügy, következőképpen az egészségi kockázatok megelőzése, csökkentése került a jogalkotás középpontjába.²⁰ A megelőzés kvantitatív mutatói, a munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések gyakorisági mutatói – különösen a gépi munkavégzést tekintve – javuló tendenciát mutattak a 80-as évek közepétől. Ebben az időszakban a sikeres megelőzés volt a közös stratégia, amit elsősorban a káresemények kvantitatív mutatóin keresztül értékelték.²¹ E stratégia eredményeként 1994 és 1998 között a több mint három napos hiányzást eredményező balesetek száma 10 százalékkal csökkent.²²

A lisszaboni Európa Tanács 2000-ben megállapította, hogy az Európai Unió egy tudásalapú gazdasági térséggé alakult át, és ez az átalakulás hatással van a foglalkoztatásra és a munkavédelemre is. Ez abban mutatkozik meg, hogy a társadalom „elnőiesedik” és egyre nagyobb számban vesznek részt az 50 év feletti személyek a munka világában. Emelkedik az időszakosan foglalkoztatottak és a részmunkaidőben dolgozók száma is. A fiatalok gyakrabban szenvednek balesetet, ugyanakkor az idősebb korosztálynál gyakoribb a súlyos baleset és a foglalkozási megbetegedés. A balesetek számát tekintve a legrosszabb a helyzet az időszakosan foglalkoztatottaknál. Számolni kell azzal is, hogy új kockázati tényezők jelennek meg.

1998-ban az EU-ban dolgozók 4,1 százaléka szenvedett munkahelyén olyan balesetet, amely több mint háromnapos hiányzást eredményezett, míg 6,4 százaléka esett áldozatul olyan balesetnek, amely nem vezetett hiányzáshoz, vagy legfeljebb háromnapos hiányzást eredményezett. Az 1998-99 közötti időszakban a foglalkoztatottak évente 5,4 százaléka volt munkával kapcsolatos egészségügyi problémája. Évente összesen 500 millió munkaóra vész kárba a munkabalesetek (150 millió elvesztett munkaóra) és a munkával kapcsolatos egészségügyi problémák (350 millió elvesztett munkaóra) következtében.²³

²⁰ Különösen az 1989-es keretirányelv és annak alapján kiadott egyedi irányelvek lendületbe hozták a tagállamokban a nemzeti jogharmonizációs munkát.

²¹ Nemeskei K.: A munkavédelem irányítása az Európai Unióban és Magyarországon, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2004, 19.

²² Európai Bizottság Foglalkoztatási és Szociális Főigazgatóság: Szociális helyzet az Európai Unióban 2002, Eurostat, 128.

²³ Az Európai Bizottság Főigazgatóságának fent hivatkozott beszámolója alapján.

A fenti megállapításokra figyelemmel az Európai Tanács 2002-ben elfogadta a 2002-2006-os munkahelyi egészség és biztonság közösségi stratégiai programját, aminek fő céljai a következők:

- a nemzeti baleset megelőző politikák beindítása;
- a munkavédelem területén a szociális partnerség kiépítése;
- munkavédelmi stratégiák elkészítése;
- a nyilvánosság szerepének erősítése;
- minőségbiztosítás rendszerének kiépítése.²⁴

A stratégia célul tűzte ki a munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések folyamatos csökkentését, melyet a következő eszközökkel kívánt elérni:

- a kockázatértékelésnél figyelemmel kell lenni a nemek között mutatkozó eltérésekre;
- a munkakörnyezet kialakításánál és a munkaszervezésnél számításba kell venni a demográfiai változásokat, az 50 év feletti korosztály számának növekedését;
- tekintettel kell lenni az új kockázati tényezőkre, mint a stressz, agresszió, depresszió terjedésére, az alkohol, drog- és gyógyszerfüggőség kockázataira, és kutatni kell az új kockázatokot;
- nagyobb figyelmet kell fordítani a megelőzés irányításánál a kis- és közepes méretű vállalkozásokra, egyéni vállalkozókra és a segítő családtagokra;
- a foglalkozási megbetegedések megelőzésénél, a korábbinál nagyobb hangsúlyt kell, hogy kapjon az azbesztózis, a halláskárosodás és az izombántalmak megelőzése, mivel ezek száma az elmúlt években emelkedett;
- el kell érni, hogy minél magasabb számban kerüljenek vissza a munka világába a balesetben megsérült, nem teljes munkaértékű emberek.²⁵

További fontos eleme a 2004-ben csatlakozó országok támogatása különböző technikai segítségnyújtási programok és információcsere útján. S végül figyelemre méltó a stratégia azon elve, hogy a Közösség egyéb politikáját is át kell hatnia a munkahelyi egészségvédelem és biztonság fontosságának. A nemzetközi kapcsolatok területén az ENSZ különböző szerveivel történő együttműködés eredményeként el kell törölni a gyermekmunkát.²⁶ E stratégia eredményeként a tagállamok valós előrelépéseket tettek stratégiáik és a még célzottabb nemzeti cselekvési programok kidolgozás terén. A 2000-tól 2004-ig terjedő időszak során az EU-15 tagállamokban (a rendelkezésre álló legfrissebb adatok) a halálos munkahelyi balesetek száma 17%-al, míg három napos vagy annál hosszabb keresőképtelenséggel járó balesetek száma pedig 20%-al²⁷ csökkent.

A munkakörülményeket vizsgáló dublini alapítvány – mely 2005 szeptemberében kezdte meg a munkakörülményekkel kapcsolatos negyedik európai felmérését – vizs-

²⁴ Kiss Erika: Brüsszel EU központ, 2 old. <http://www.pofesz.hu/hirek>

²⁵ Nemeskei Károly fent hivatkozott tanulmányában ezeket a stratégiai célokat jelöli meg.

²⁶ Páva-Gábor: Munkavédelem az Európai Unióban 18.

²⁷ SEC(2007)214.

gálati eredményei azt mutatják, hogy a munkavállalók többségének megítélése szerint a munkahelyi egészségüket és biztonságukat veszélyeztető tényezők tekintetében nem javult a helyzet, mert az európai munkavállalók közel 28%-a nem véletlenszerű egészségügyi problémáktól szenved, melyet vagy jelenlegi, vagy múltbeli munkájuk okozott, okozhatott vagy súlyosbított; továbbá a munkavállalók átlagosan 35%-a vallja azt, hogy munkájuk káros az egészségükre.

Ezenkívül a foglalkozási kockázatok csökkenésének mértéke sem egyforma. Ennek oka, hogy a munkavállalók egyes csoportjai jobban ki vannak téve a foglalkozási kockázatoknak (főleg a fiatal munkavállalók, a bizonytalan ideig tartó munkát végzők, az idősebb és a migráns munkavállalók). Ezen kívül egyes vállalat típusok sebezhetőbbek (különösen a kis- és középvállalkozások, mivel kevesebb forrással rendelkeznek ahhoz, hogy a munkavállalók védelmét szolgáló komplex rendszereket hozzanak létre, ugyanakkor az egészségügy és biztonságvédelmi problémák negatív hatása jobban sújtja őket). Az is probléma még, hogy egyes foglalkoztatási ágazatok még mindig különösen veszélyesek (építőipar/magas- és mélyépítés, mezőgazdaság, halászat, közlekedés, egészségügy és a szociális szolgáltatások).²⁸

Mindemellett további kihívást jelent a munkaképes lakosság öregedése és a demográfiai változás. A foglalkoztatás új tendenciái jelennek meg. Az önálló vállalkozók száma növekszik, és általánossá válik az alvállalkozási szerződéssel, és a kis- és középvállalkozások által történő foglalkoztatás. Tovább növekszik a nők részvétele a foglalkoztatásban, új kockázatok jelennek meg és egyes foglalkozási megbetegedések (izom- és csontrendszeri zavarok, pszichés zavarok) száma jelentősen emelkedik.

A közösségi stratégia végrehajtását számos kritika érte. Ezek a következőkben foglalhatók össze. Bár a stratégiát követő elemzés általában helytálló volt, de még mindig hiányoztak belőle a praktikus rendelkezések és az ütemezési terv. Részletes programterv helyett túlnyomórészt általános kijelentéseket tartalmazott a különböző megközelítések és eszközök ötvözését illetően. A közösségi politika nyújtotta lehetőségeket nem sikerült teljes mértékben kihasználni, a prevenciók rendszereket komoly hiányosságok gyengítik. Emellett a társadalmi és technológiai fejlődés részlegesen megváltoztatta a prevenciók politika hatálya alá eső munkahelyek feltételrendszerét. Bizonyos veszélyforrások jelentősége gyengülhet, míg másoké erősödhet, ezért elengedhetetlen a politikák hatékonyságának rendszeres értékelése és a szükséges változások átvezetése a jogrendbe.²⁹

Az utóbbi öt év során tapasztalható jelentős fejlődés ellenére még mindig számos területen van tennivaló. A munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések következtében felmerülő költségek egyenlőtlenül oszlanak meg a felek között. Évente körülbelül 1 milliárd euro az európai munkavállalók keresőképzetlenségéből adódó jövede-

²⁸ Az Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és szociális Bizottságnak és a régiók Bizottságának, Brüsszel 2007.

²⁹ Laurent Vogel: Új perspektívák a munkahelyi egészség és biztonság 2007-2012-s közösségi stratégiájában, 4-7. old. <http://hesa.etui-rehs.org/uk/publications/files/New-scope-HU.pdf>.

lem kiesés. A táppénzzel, a kiesett munkavállaló helyettesítésével és a termelékenység csökkenésével kapcsolatos költségek a munkáltatói oldalon jelentkeznek – ezek egy jelentős részét nem fedezi a biztosítás. A kis- és középvállalkozások különösen érintettek, hiszen az üzemi balesetek 82 %-a, a halálos baleseteknek pedig 90%-a itt következik be.

Ilyen előzmények után a Bizottság 2007. február 21-én elfogadta a 2007-2012-es munkahelyi egészségvédelmi és biztonsági stratégiát, mely célul tűzte ki a munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések 25 százalékos csökkentését az Unióban. Az új stratégia számos európai, illetve nemzeti szinten több megvalósítandó feladatot határoz meg a következő területekre vonatkozóan. Ide tartozik mindenekelőtt a hatályos jogszabályok fejlesztése és egyszerűsítése, valamint azon nem kötelező eszközök - mint pl. a követendő gyakorlatok egymás közötti kicserélése, figyelemfelkeltő kampányok, jobb tájékoztatás és képzés - segítségével történő gyakorlati alkalmazásának előmozdítása. További követelmény a tagállamok egyedi körülményeire szabott nemzeti stratégiák készítése és végrehajtása. A leginkább érintett szektorokra és társaságokra kell e stratégiáknak összpontosítaniuk, és nemzeti célkitűzésekben kell meghatározniuk az elérni kívánt célokat az üzemi balesetek és foglalkozási megbetegedések csökkentése terén. Ezen kívül foglalkozni szükséges a munkahelyi egészség és biztonság elvének általános érvényesítésével más nemzeti és európai szakpolitikákban (oktatás, közegészségügy, kutatás), és új szinergiák felkutatásával, valamint azzal, hogy lehetséges az új kockázatok hatékonyabb felismerése és értékelése több kutatás, információcsere és az eredmények gyakorlati alkalmazása révén.³⁰

Mindezzel összefüggésben, Vladimir Spidla, a foglalkoztatásért, szociális ügyekért és esélyegyenlőségért felelős biztos, az új stratégia elfogadása kapcsán, Brüsszelben hangsúlyozta, hogy „a munkavállalók egészségének és biztonságának javítása kulcsfontosságú, az Unió növekedési és foglalkoztatási menetrendjében. A minőségi és termelékeny munkavégzés támogatása erősíteni fogja az európai növekedést és versenyképességet”.

VI. A munkavédelem szervezetei az Unióban

1. Parlament

Az Európai Unió Parlamentjének Foglalkoztatási és Szociális Bizottsága felügyeli a szociális és munkaügyi terület, ezen belül különösen a munkakörnyezetet, a munkavállalók munka- és életfeltételeinek alakulását. Felügyelete alatt működik az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség, a Szakmai Képzés Európai Fejlesztési Központja, az Európai Képzési Alapítvány, valamint az Európa Alapítvány a Munka- és Életfeltételek Javításáért.

³⁰ 2012-ig az üzemi balesetek 25 %-os csökkentését kívánja elérni az új uniós stratégia, <http://europa.eu/rapid/press>, , illetve: http://europa.eu/index_hu.htm.

2. Bizottság

Az Európai Bizottság számos irányító szervezete közvetlenül vagy közvetve érintett a munka világában, azon belül a munkavédelmi kérdésekben. A munkahelyi biztonság és egészség védelme a Foglalkoztatási és Szociális Ügyek Általános Igazgatóságának illetékességébe, szervezetileg a „D” Szociális Párbeszéd, Szociális Jogok és Esélyegyenlőség Igazgatóságának 6. sz., „Egészség, Biztonság és Higiéné a Munkában” egység illetékességébe tartozik. Az Igazgatóság feladata elősegíteni egy olyan korszerű, innovatív európai foglalkoztatási modellt létrehozását, amely képes egyre több munkalehetőség felkínálására az esélyegyenlőségen alapuló európai társadalomban.³¹

Az Európai Bizottság munkáját szakmai, tanácsadó munkacsoportok segítik. Ilyen a Munkavédelmi és Foglalkozás-egészségügyi Tanácsadó Bizottság, más néven Luxemburg Bizottság, amely előkészíti döntésre az Európai Bizottság munkavédelmi intézkedéseit, segíti az együttműködést a tagállami államigazgatási intézmények, a szakszervezetek és a munkáltatói érdek-képviselői szervezetek között. Ebben a bizottságban minden tagország hat képviselője dolgozik, a kormány, a szakszervezetek és a munkáltatók egyaránt két tagot delegálhatnak.

3. Bíróság

Feladata annak biztosítása, hogy az Európai Unió szabályait a Közösség valamennyi tagállamában ugyanúgy értelmezzék és hajtsák végre. A Bíróság ezen általános feladatkörében számos eseti döntést hozott a munkavédelem területén is.

Emellett állásfoglalást ad ki a munkahelyi egészséggel és biztonsággal foglalkozó irányelvek értelmezésével kapcsolatban. Ítéletei nagymértékben hozzájárulnak az egyes irányelvek értelmezéséhez.³²

4. Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA)

Az Ügynökséget a Tanács 1994. július 18-i 2062/94/EK rendelete hozta létre. Feladata a munkavédelemmel kapcsolatos információk gyűjtése, kezelése és továbbítása Európai Unió szinten. 1996 óta működik Spanyolországban, bilbaói székhellyel.³³ Célja a munkavállalók munkakörülményeinek javítása a műszaki, tudományos és gazdasági információ áramlásának ösztönzésével. Az ügynökség személyi állománya munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi szakértőkből, valamint kommunikációs és igazgatási szakemberekből áll. Az Ügynökség háromoldalú szervezet, azaz együttműködik a kormányokkal, a munkáltatók és a munkavállalók érdekképviselőivel. Ez tükröződik az igazgatótanács össze-

³¹ Nemeskei K.: A munkavédelem irányítása az Európai Unióban és Magyarországon, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2004, 25.

³² Laurent Vogel: Új perspektívák a munkahelyi egészség és biztonság 2007-2012-s közösségi stratégiájában, 29. old. <http://hesa.etui-rehs.org/uk/publications/files/New-scope-HU.pdf>.

³³ Páva - Gábor: Munkavédelem az Európai Unióban, 15.

tételében is, mivel a tagállamok kormányzati, munkáltatói és munkavállalói képviselőiből, valamint az Európai Bizottság képviselőiből és megfigyelőiből áll.

Az elnökség irányító feladatokat lát el és felügyeli az Ügynökség tevékenységét. Évente négy alkalommal ül össze. Az elnökséget az igazgatótanács 11 tagja alkotja. Az Ügynökség tevékenységét három tanácsadói csoport segíti stratégiai tanácsokkal és visszajelzésekkel. Tagjait, munkáltatói és kormányzati csoportok tagjai közül az Ügynökség és az igazgatótanács jelöli ki.

Az Ügynökség folyamatosan figyeli a munkahelyeken lezajló gyors változások következtében kialakulófélben lévő, esetleges veszélyeket. Európai Kockázatkutató Központja az új és kialakuló veszélyek, felmérésével foglalkozik. Áttekinti az európai munkahelyi biztonság-és egészségvédelem területét, meghatározza a folyamatokat és azokat irányító tényezőket. Előre jelzi a munkával kapcsolatos várható fejleményeket és azok valószínűsíthető biztonsági és egészségügyi kihatásait.³⁴ A tagállamokban működő „ún. fókuszpontok” segítik az Ügynökség tevékenységét. A fókuszpontok kezelik az Ügynökség országos honlapjait.

5. Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Eurofound)

A dublini székhelyű Alapítvány 1975-ben a 1365/75/EGK rendelettel létrehozott független uniós szerv, mely az Európai Bizottság tanácsadó szervezete. Az Alapítvány igazgatótanácsa egy háromtagú testület, mely a kormányok, illetve az Európai Bizottság, a munkáltatói szervezetek és a szakszervezetek képviselőiből áll. Célja, hogy kutatásaival hozzájáruljon a jobb élet- és munkakörülmények megteremtéséhez és kialakításához. Fő tevékenysége a kutatás és a kutatások eredményeinek közzététele. Az Alapítványnak egész Európát átszövő szakértői hálózata van, akik az Alapítvány részére különböző kutatásokat végeznek. Értékelik az éppen aktuális tagállami helyzetet, esettanulmányokat és nemzeti jelentéseket készítenek. Kutatási bázisának részeként számos megfigyelő eszközzel rendelkezik, ezek egyike az Európai Munkakörülmények Megfigyelőközpontja (EWCO).³⁵

6. A Vezető Munkaügyi Felügyelők Bizottsága (Senior Labour Inspectors Committee, SLIC)

1995-ben a Bizottság 95/319/EK számú határozatával jött hivatalosan létre a Vezető Munkaügyi Felügyelő Bizottság, amely az Európai Bizottságot segíti a munkavédelemmel kapcsolatos kérdésekben.³⁶ Figyelemmel arra, hogy a munkahelyi egészségre és biztonságra vonatkozó másodlagos közösségi jogszabályok végrehajtása, valamint érvényesítésének nyomon követése során előforduló gyakorlati problémák felismerése, elemzése

³⁴ <http://europa.eu/agencies>

³⁵ <http://europa.eu/agencies>

³⁶ Páva-Gábor : Munkavédelem az Európai Unióban 17. o.

se és megoldása elsősorban a nemzeti munkaügyi felügyeleti szervek hatáskörébe tartozik, szoros együttműködésre van szükség e felügyelőségek és a Bizottság között. A határozat azt is leszögezi, hogy a bizottság létrejötte nem ellentétes a tagállamoknak a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet munkaügyi felügyeletről szóló, 1947. július 11-i egyezményéből eredő kötelezettségeivel.

Korábban az egyes tagállamokat két fő képviselte a bizottságban. A határozatot módosító 2008/823/EK határozat ezzel összefüggésben azt a megállapítást teszi, hogy az Európai Uniónak a közelmúltban történt bővítése kapcsán a bizottság létszáma mintegy megduplázódott. A plenáris üléseken jelenleg 54 bizottsági tag vesz részt. Amennyiben újabb bővítésekre kerül sor, ez a szám tovább emelkedik majd.

A határozat (3) bekezdése így rendelkezik: „Annak érdekében, hogy a bizottság elvégezhesse a feladatát, és lehetővé tegye tagjai számára a tapasztalatok megosztását és vélemények gyakorlati, interaktív megosztását – amely a bizottság nagysága miatt jelenleg nem lehetséges – a tagok számát csökkenteni kell úgy, hogy az egyes tagállamokat kettő helyett egy tag képviselje”. A határozat alapján a tagállamoknak lehetőségük van póttag kinevezésére, aki a teljes jogú tag akadályoztatása esetén részt vesz az üléseken. A határozat 2010. január 1-jén lép hatályba.

VII. Összegző gondolatok

Az Európai Gazdasági Közösség központi gondolata a tagországok vámuniója és közös vámtarifa fokozatos bevezetése volt a közösségen kívüli országokkal szemben. Az első intézkedések, melyek a munkahelyi biztonság és egészségvédelem témakörében jöttek létre, alapjában a közösség gazdasági célját szolgálták. Ezek az intézkedések csak annyiban rendelkeztek a munkakörülményekről, amennyiben azok hozzájárulhattak az elsődleges cél, a gazdasági integráció előmozdításához. A gazdasági integráció fejlődésével azonban ez a koordináció már nem volt elégséges, intenzív jogalkotásra volt szükség. Ez elsősorban közösségi irányelvek kibocsátásán keresztül valósult meg. Ezzel egyidejűleg kiépült az Európai Unió munkavédelmi szabály- és intézményrendszere, továbbá kidolgozásra kerültek a munkahelyi egészség és biztonság közösségi stratégiái.

* * *

Mádi Sarolta: Safety and health protection of workers in the European Union

First big part of the study gives an overview of the development of the workers' safety and health protection regulation of the European Union from the beginning up today. The author then describes the most important strategies of the European Community in this field in the recent two decades. In the last part of the study the EU organizations are highlighted which are in charge of the protection of health and safety.