

30 ÉVE HATÁLYOS A MUNKAVÉDELMI KERETIRÁNYELV

KÁRTYÁS Gábor
egyetemi docens (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

A munka világát érintő tengernyi jogszabály közül kiemelkedő jelentősége van a munkavédelemnek. A munkavállalókra vonatkozó munkafeltételek közül ugyanis természetesen elsősorban azoknak, amelyek a munkát végző ember egészségének megőrzésére irányulnak. Nyilvánvalóan nem közömbös a munkájából élő ember számára a díjazás, a munkaidő mértékére vagy a munkavállalói érdekképviseletekre vonatkozó szabályozás, ám ezek feltételezik, hogy munka közben a munkavállalónak a lehető legminimálisabb egészségügyi kockázatokkal kell számolnia a munkahelyén.

Az Európai Unió szociális jogalkotásában kiemelt jelentőséget élvez a munkavédelem. A szabályozás gerincét az 1989-ben elfogadott munkavédelmi keretirányelv¹ jelenti, amelyet 1992. december 31-ig kellett átültetnie a tagállamoknak. A tanulmány célja, hogy bemutassa az immár 30 éve hatályos keretirányelv legfontosabb intézményeit, gyakorlatát, és felvázolja a felülvizsgálatával kapcsolatos elképzeléseket. Ehhez elsőként áttekintem az uniós munkavédelmi jog fejlődésének folyamatát, valamint a keretirányelvre és az ún. egyedi irányelvekre épülő hatályos rendszert. Ezt követően bemutatom a keretirányelv legfontosabb intézményeit, kitérve arra, hogyan adaptálhatóak ezek az általános rendelkezések a változó körülményekhez. Végül összefoglalom, milyen elképzelések láttak napvilágot a szabályozás felülvizsgálata kapcsán. Ehhez irányadónak vettem az Európai Unió munkavédelmi stratégiáját a 2014–2020²

¹ A Tanács 89/391/EGK irányelve (1989. június 12.) a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről.

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on an EU Strategic Framework on Health and Safety at Work 2014-2020. *COM(2014) 332 final*.

és a 2021–2027³ közötti időszakra, valamint a munkavédelmi irányelvek REFIT program keretében készített értékelését.⁴

A tanulmány nem vizsgálja az uniós munkavédelmi joghoz távolabbról kapcsolódó területeket, amelyek elsődlegesen nem a munkahelyi egészség és biztonság védelmének céljából születtek, noha tárgyuk ehhez is kapcsolódik. Szükséges azonban utalni arra, hogy hasonló célkitűzések egyéb jogterületeken is megjelennek, így különösen a munkaidő vagy az egyenlő bánásmód szabályozása kapcsán.⁵

2. Az uniós munkavédelmi jog fejlődése

Ahogy az a szociális politika más területeire is jellemző, a munkavédelem sem szerepelt kezdetben az európai integráció célkitűzései között. Az elsődlegesen gazdasági kooperációra létrehozott közösség működése alapján csak később vált világossá, hogy a gazdasági alapszabadságok lehető legteljesebb érvényesüléséhez további területeken is szükséges az együttműködés. A munkafeltételek egységesítése (pl. munkaidő, csoportos létszámcsoökkentés, atipikus munkavégzés), az egyenlő bánásmód követelménye, vagy a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának elmélyítése mellett így került sor a munkavédelem egyre részletesebb szabályozására is. Ennek a folyamatnak az alábbiakban csak a legfontosabb csomópontjait emelem ki.⁶

Az uniós szintű munkavédelem kezdeteire a sporadikus szabályozás volt jellemző, hiszen a munkahelyi egészség és biztonság jogi rendezésére az alapító szerződések nem is tartalmaztak önálló jogalapot. Az első irányelvek így a piaci harmonizáció „melléktermékeként” születtek meg abból a célból, hogy egyes munkavédelmi termékek tagállamközi kereskedelmét ne korlátozzák a jogi rendezésből eredő különbségek.⁷

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on EU strategic framework on health and safety at work 2021-2027, Occupational safety and health in a changing world of work. *COM(2021) 323* final.

⁴ SWD Commission Staff Working Document, Ex-post evaluation of the European Union occupational safety and health Directives (REFIT evaluation), Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Safer and Healthier Work for All – Modernisation of the EU Occupational Safety and Health Legislation and Policy. *SWD(2017) 10* final.

⁵ SÍPKA Péter: *A munkáltatói kárfelelősség elmélete és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 58.

⁶ Részletesen ld. DUDÁS Katalin: A munkahelyi biztonság és egészség. In: HUNGLER Sára – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – PETROVICS Zoltán – DUDÁS Katalin: *Az Európai Unió szociális és munkajoga*. Budapest, ELTE Eötvös, 2020. 268–269.; Kai LIU: The development of EU law in the field of occupational health and safety: a new way of thinking. *Hungarian Labour Law E-Journal*, 2016/1.; MÁDI Sarolta: Munkahelyi egészségvédelem és biztonság az Európai Unióban. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2011/2. 181–184.; SÍPKA i. m. 46–49.

⁷ Például: a Tanács 77/576/EGK irányelve (1977. július 25.) a munkahelyi biztonsági jelzések elhelyezésére vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről; a Tanács 78/610/EGK irányelve (1978. június 29.) a vinil-klorid-monomnak kitett munkavállalók egészségének védelmére vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről.

Csak később, az európai integráció szociális szerepvállalásának erősödésével kezdődött el a munkavédelem új megközelítése, amely már az emberi munkaerő hasznosításának „humán” aspektusaira koncentrált. Eszerint a munkavédelmet a gazdasági megfontolásokat meghaladóan, emberi (szociális) jogként kell kezelni.⁸ Ennek az új szemléletnek a termékeként épült ki az uniós munkavédelmi jog máig meghatározó struktúrája, középpontjában az ún. munkavédelmi keretirányelvvel és mellette – speciális szabályokként – az ún. egyedi irányelvekkel.

1987-ben, az Egységes Európai Okmány elfogadásával az elsődleges jogban létrejött a munkavédelem területére vonatkozó külön jogalkotási felhatalmazás, amely a Tanácsban minősített többségű szavazást írt elő.⁹ A ma hatályos keretirányelv és az első egyedi irányelvek elfogadására már ezen a jogalapon került sor.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés hatályos szövege szerint a munkakörnyezet javítása, a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme érdekében az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében – irányelvek útján fokozatosan alkalmazandó minimumkövetelményeket fogadhat el, figyelembe véve az egyes tagállamokban fennálló feltételeket és műszaki szabályokat.¹⁰

A munkavédelem gazdasági, piaci megközelítése mellett egyre erősebb hangsúlyt kapó szociális szemléletet jól mutatja, hogy mára az Európai Unió Alapjogi Chartája egyben a munkavédelem alapjogi fundamentuma is. Ez az alapjogi dokumentum az alapító szerződésekkel egyező jogi kötőerővel bír, igaz, csak az uniós jog végrehajtása körében köti az uniós szerveket és a tagállamokat.¹¹ A munkahelyi egészség és biztonság tekintetében pedig több cikke is releváns.¹²

Az uniós szervek munkavédelmi elkötelezettségét mutatja, hogy a munkavédelem megjelenik „A szociális jogok európai pillére” című ünnepélyes politikai nyilatkozatban is. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2017 novemberében elfogadott közös dokumentuma 20 elvet tartalmaz. A dokumentum 10. elvként tartalmazza az „Egészséges, biztonságos és megfelelően kialakított munkakörnyezet és adatvédelem” kérdését.¹³ Bár ez a nyilatkozat jogi kötőerővel nem bír, világosan mutatja az uniós szociális prioritásait.

⁸ NEMESKEY Károly: *A munkavédelem irányítása az Európai Unióban és Magyarországon*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2004. 16.; PÁVA Hanna – LANTOS Géza: Munkahelyi egészség- és biztonságvédelem. In: GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Budapest, OFA Kht., 2004. 161

⁹ Római Szerződés 118a. cikk. PÁVA–LANTOS i. m. 163.

¹⁰ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 151. cikk, 153. cikk (1) bek. a) pont és (2) bek.

¹¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 51. cikk.

¹² Így a 31. cikk szerint minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez. A 32. cikk kifejezetten nevesíti a fiatal munkavállalókat, mint sérülékeny csoportot. A 35. cikk valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során megköveteli az emberi egészségvédelem magas szintjét.

¹³ A munkavédelem rangos helyet foglal el az Európa Tanács joganyagában is, ld. az Európai Szociális Charta 3. cikkét a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jogról. Emellett az uniós szabályozás számára is igazodási pontot jelentenek a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) által elfogadott, munkavédelmi tárgyú egyezmények, így különösen a munkavállalók biztonságáról, egészségéről és a munkakörnyezetről szóló 155. sz. Egyezmény.

Napjainkra a munkavédelem területén az uniós szintű jogalkotás – összehasonlítva más munkafeltételek szabályozásával – rendkívül termékenynek bizonyult. Amint a 3. pontban látható lesz, e területen 25 irányelv van hatályban. Nem túlzás, hogy az uniós szociálpolitika legkidolgozottabb, noha egyben leginkább technikai jellegű területéről van szó.¹⁴ Ennek alapvető oka, hogy míg a munkajogi szabályozás tagállamonként rendkívül változó lehet, amely következik az adott ország történeti, gazdasági, társadalmi körülményeiből, teljesítőképességéből, addig a munkavédelmi kockázatok nagy vonalakban minden tagállamban hasonlóak.¹⁵ Az emberi munkaerő hasznosításának azok a korlátai, amelyek mellett biztosítható az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés, technikai jellegük miatt könnyebben hozhatók közös nevezőre, mint például a kulturális, vagy gazdasági környezethez jobban kötődő munkaidő, a munkaviszony megszüntetésének rendszere vagy a munkajogi felelősség szabályai. A munkavédelmi kockázatokat hatékonyabb közösen felmérni, tudományos igénnyel vizsgálni, és ezeket az objektív, korszerű eredményeket hasznosítva szabályozni, mint ha minden tagállamnak külön kellene ezt a bonyolult eljárást lefolytatnia (pl. folyamatosan nyomon követni az új mutagén, karcinogén anyagok jelentette kockázatokat). Ebből eredően az Uniónak egyértelmű szerepe van abban, hogy a munkavédelmi kérdések kezelése hatékonyabb legyen és a tagállamok körében a munkavédelmi feltételek egységesek legyenek.

A kezdetben a gazdasági alapszabadságok irányából közeledő, mára a szociálpolitika területéhez tartozó uniós munkavédelmi szabályozás hatályos rendszere tehát kettős célkitűzést követ: egyrészt egyenlő versenyfeltételeket teremtsen a vállalkozások számára a közös minimumfeltételek előírásával, másrészt magas szintű védelmet biztosítson a munkavállalóknak.¹⁶

Az első célkitűzés tehát gazdasági jellegű. Lényege, hogy az egyes tagállamokban hatályos védelmi szintben ne legyen jelentős különbség, és így ne legyen nemkívánatos verseny azoknak a tagállamoknak a javára, ahol az alacsonyabb munkavédelmi követelmények kevesebb költséget jelentenek. Ez ugyanis arra csábíthatná a vállalkozásokat, hogy inkább ezekben a tagállamokban (illetve innen kiindulva) kívánjanak működni. Természetesen azt még megbecsülni is nehéz, hogy egy adott munkáltatónak egy munkavállaló foglalkoztatása milyen munkavédelmi költséget jelent. Ez ugyanis nagymértékben függ a munkáltató tevékenységétől, az alkalmazott technológiától, a munkavállalók létszámtól és jellemzőitől (pl. átlagéletkor, egészségi állapot), vagy a munkaviszony fennállásának időtartamától. Másfelől, éppen a sokféle befolyásoló tényező okán az egy munkavállalóra jutó munkavédelmi költség, mint mutató önmagában nem sokat jelentene.

A munkavédelem kétségtelenül költséget jelent a vállalkozások számára, de gazdasági haszna is kimutatható.¹⁷ A munkavédelem fő célja ugyanis a megelőzés, márpedig a munkavállaló egészségét és biztonságát veszélyeztető kockázatok csökkentésével,

¹⁴ GYULAVÁRI Tamás – KÖNCZEI György: *Európai szociális jog*. Budapest, Osiris, 2000. 183.

¹⁵ COM(2014) 332 final, 2.

¹⁶ Catherine BARNARD: *EC Employment Law*. Oxford, 2000. 373–374.

¹⁷ COM(2021) 323 final, 3.

illetve kiiktatásával jóval több költség megtakarítását teszi lehetővé, mint amennyi ráfordítást igényel. A Bizottság becslései szerint a munkavédelmi befektetés megtérülési aránya 1,29–2,895 között alakul, az átlagérték pedig 2,2.¹⁸ Minden a munkavédelemre költött euró tehát átlagosan 2,2 euró költség megtakarítását jelenti.

A második célkitűzés kézenfekvő: minimalizálni kell azt a kockázatot, hogy egy munkavállaló azért sérüljön meg vagy legyen beteg, mert más részére (ellenértékért vagy akár anélkül) munkát végez. A munkavédelmi követelmények lefektetésével a jogalkotó elsődlegesen a foglalkoztató (munkáltató) kötelezettségévé teszi, hogy az ő érdekében végzett tevékenység keretében foglalkoztatott személyek egészsége és biztonsága garantálva legyen. Ezeket a minimumstandardokat a tagállam saját hatáskörében tovább emelheti, de az uniós szintű rendezés átvételével egy bizonyos minimális védelmi szintet minden tagállamban garantálni kell.

3. A hatályos szabályozás rendszere: a keretirányelv és az egyedi irányelvek

A történeti áttekintés után az alábbiakban az uniós munkavédelmi jog hatályos rendszerét mutatom be.

A keretirányelv az uniós munkavédelmi jog központi jogforrása. Szemléletében már a munkavédelem szociális megközelítését követi, célja a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetése.¹⁹ Általános szabályként minden munkahelyre, minden gazdasági ágazatra és minden kockázatra kiterjedő hatállyal fekteti le a munkavédelem alapszabályait. A keretirányelv – tág hatályából adódóan – tipikusan célorientált, általános előírásokat tartalmaz.²⁰ Minimumstandardokat határoz meg, amelyhez képest az egyedi irányelvek (vagy az egyéb uniós jogszabályok), illetve a tagállamok szigorúbb, a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségének védelme szempontjából kedvezőbb szabályokat fogadhatnak el.²¹ Jellemző, hogy a jogszabály a szövegében szereplő alapvető fogalmakat nem definiálja (pl. tájékoztatás, oktatás, kockázat),²² ezzel tág, adaptív értelmezési kereteket biztosít a változó körülményekre, nemzeti sajátosságokra is tekintettel.

A keretirányelvre a célorientált szabályok a jellemzőek. Ezek a rendelkezések csak az elérendő célt határozzák meg, ám a jogalkalmazót (általában a munkáltatót) terheli, hogy a megvalósítás számára optimális módját megválassza. Előnye ennek a megoldásnak, hogy így a címzett jogalanyok jobban megválaszthatják a saját egyedi esetükhöz, speciális körülményeikhez illő megoldást. Éppen ezért a szabályoknak való megfelelés is nagyobb arányú lehet.²³ Ugyanakkor hátránya ennek a szabályozási technikának,

¹⁸ COM(2014) 332 final, 2.; Marjolein DE WEERD – Rory TIERNEY – Birgit VAN DUUREN-STUURMAN – Evelina BERTRANOU: *Estimating the cost of accidents and ill-health at work – A review of methodologies*. European Agency for Safety and Health at Work, 2014. 48–49.

¹⁹ Keretirányelv I. cikk (1)–(2) bek.

²⁰ BARNARD i. m. 381.

²¹ Keretirányelv I. cikk (3) bek.

²² Teun JASPERS – Frans PENNING – Saskia PETERS: *European labour law*. Cambridge, Intersentia, 2019. 437–438., 444.

²³ LIU i. m. 53.

hogy minél általánosabb egy szabály, annál nehezebb értelmezni, érvényesíteni, és ezek gyakorlati megvalósulása (a jogi megfelelés) is nehezebben mérhető, vizsgálható.

Már a keretirányelv 1. melléklete felsorolta – példálózó jelleggel – azokat a területeket, ahol egyedi irányelv megalkotása lehet szükséges.²⁴ A keretirányelv elfogadása után intenzív jogalkotási folyamat indult el, a legtöbb egyedi irányelv a következő öt évben született meg. Miközben így egy – nagyobb részét tekintve – viszonylag régóta hatályban lévő szabályanyaggal van dolgunk, nem maradt el a szabályozás folyamatos felülvizsgálata sem, és számos módosító irányelv látott napvilágot, illetve újabb és újabb területeken fogadtak és fogadnak el új, egyedi irányelveket. Néhány olyan, munkavédelmi tárgyú irányelv is született, amely formailag ugyan nem illeszkedik a keretirányelv rendszerébe (nem „egyedi irányelv”), ám szerves részét képezi az uniós szintű munkavédelemnek. Jelenleg a keretirányelv mellett 24 további irányelv szabályozza a munkavédelmi kérdéseket.²⁵

A keretirányelv mellett tehát ún. egyedi irányelvek tartalmazzák a részletesebb előírásokat, például egy bizonyos kockázatra, egy tevékenységre, egy szektorra vagy egy adott sérülékeny munkavállalói csoportra. Így konkretizálhatók a keretirányelv általános követelményei, és például pontosíthatók, milyen kockázatokat kell értékelni az adott tevékenység keretében, vagy milyen határértékeket kell figyelembe venni az adott ágensnél.²⁶ Fontos, hogy a keretirányelv továbbra is teljes mértékben alkalmazandó marad az egyedi irányelvek által érintett minden területen az egyedi irányelvekben foglalt szigorúbb, illetve különös rendelkezések sérelme nélkül.²⁷ Az egyedi irányelvek specifikus megközelítéséből eredően könnyebben módosíthatók, ha az adott területen bekövetkezett változások indokolják,²⁸ miközben a keretirányelv érintetlen maradhat.

Az egyedi irányelvek jellemzően konkrét előírásokat tartalmaznak, amelyek pontosan, egyértelműen meghatározzák az egyes követelményeket, de éppen ezért a szabályozás rugalmatlanabb, amit így viszonylag gyakran felül kell vizsgálni és módosításokkal a változó körülményekhez igazítani.²⁹ A jogalkotási eljárást mindenesetre gyorsítja a keretirányelv 17. cikkében szabályozott mechanizmus. Eszerint az egyedi irányelveknek tisztán technikai kiigazítását a Bizottság egy szakértői bizottság közreműködésével végezheti el, a Tanács közbejötté nélkül.

²⁴ Munkahelyek, munkaeszközök, egyéni védőeszközök, képernyő előtt végzett munka, kézi rakodás, amely hátsérülés veszélyével jár, időszakos vagy helyileg változó munkahelyek, halászat és mezőgazdaság.

²⁵ Felsorolásukat ld. *SWD(2017) 10 final*, 100–102. Az egyedi (és további speciális) irányelvek tematizálásának, csoportosításának a szakirodalomban általánosan elfogadott, bevett módja nincsen. Tipikusan a különböző források a szabályozott tárgykör alapján egymással kapcsolatba hozható irányelveket sorolják egy-egy csoportba, ám a pontos besorolásnál már számos egyedi megoldás lehetséges.

²⁶ Ugyanakkor az egyedi irányelvekre is egyre kevésbé jellemző a konkrét, szigorú határértékek előírása, ehelyett inkább a puhább szabályozás kerül előtérbe. JASPERS–PENNINGS–PETERS i. m. 465.

²⁷ Keretirányelv 16. cikk.

²⁸ JASPERS–PENNINGS–PETERS i. m. 461.

²⁹ *SWD(2017) 10 final*, 10–11., 15.

A Bizottság értékelése szerint a keretirányelv és az egyedi irányelvek rendszere elmentmondásmentes, koherens, amelyet fenn is kell tartani.³⁰ Álláspontom szerint az elmúlt három évtized tapasztalatai alapján a keretirányelv alkalmas szabályozási hátteret biztosít a specifikus munkavédelmi kérdések rendezésére. A rendszer továbbfejlesztésének egyik lehetséges útja pedig az lehet, hogy az időben később született egyedi irányelvek egyes intézményeit a jogalkotó átemeli a keretirányelvbe is, ezzel általános hatályt adva a legjobb megoldásoknak. Mint alább látható lesz, a Bizottság több ponton élt ilyen javaslatral (pl. a kockázatértékelésre, vagy a munkavállaló tájékoztatására vonatkozó szabályok kapcsán).

4. A munkavédelmi keretirányelv

A továbbiakban a keretirányelv legfontosabb jogintézményeit elemzem, a kapcsolódó joggyakorlat és a Bizottság által megfogalmazott értékelések alapján.

4.1. A keretirányelv hatálya

A keretirányelv hatálya rendkívül tág, mind szervi, személyi, mind pedig az érintett kockázatok szempontjából.

A szervi hatályt érintően minden köz- és magántevékenységi ágazatra kiterjed. Kivételt csak azok a különleges közszolgálati tevékenységek jelentenek – mint amilyen a fegyveres erők vagy a rendőrség – vagy a polgári védelmi szolgálatok egyes különleges tevékenységei, ahol „a jellemző sajátosságok szükségszerűen ellentétben állnak vele”. Ugyanakkor a munkavállalók biztonságát és egészségvédelmét a kivétel alá tartozó területeken is a lehető legmesszebbmenőkig biztosítani kell, a keretirányelv céljainak figyelembevételével.³¹

Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) gyakorlata szerint ezt a kivételt megszorítóan kell értelmezni, amely nem léphet túl a felsorolt érdekek védelméhez szigorúan szükséges mértéken. Nem vonhatók ki tehát az irányelv hatálya alól a fegyveres szervek vagy közegészségügyi szolgálatok, legalábbis – munkakörétől, az ellátott feladattól függetlenül – minden alkalmazottjukra kiterjedően. Az ítélkezési gyakorlat szerint az egészségügy, a közbiztonság és a közrend területén folytatott tevékenységek ugyanis nem esnek a kivételi körbe, ha e tevékenységeket szokásos körülmények között, az érintett szolgálatra ruházott feladatoknak megfelelően végzik. Ez akkor is így van, ha e tevékenységek természetüknél fogva előre nem láthatók, és a beavatkozást végző munkavállalók ennek során biztonságuk vagy egészségük tekintetében bizonyos veszélyeknek lehetnek kitéve. A kivétel alkalmazását csak olyan rendkívüli események indokolhatják, mint a természeti vagy technológiai katasztrófák, a merényletek vagy a súlyos balesetek, amelyek súlyossága és mértéke az élet, az egészség, valamint a közösség biztonságának védelméhez nélkülözhetetlen intézkedések meghozatalát teszik szükségessé, és amelyek megfelelő teljesítését veszélyeztetné

³⁰ SWD(2017) 10 final, 60., 198.

³¹ Keretirányelv 2. cikk.

az, ha a munkavédelmi szabályokat be kellene tartani. Az ilyen esetek azt indokolják, hogy abszolút elsőbbséget biztosítsanak a lakosság védelme céljának, akár a munkavédelmi rendelkezések rovására.³² Nem tartoznak azonban ebbe a körbe például az alapellátásban dolgozó orvosok,³³ a mentőápolók,³⁴ a tűzoltók,³⁵ de általában – bármely tevékenységre kiterjedően – a határőrök sem.³⁶ Így a keretirányelv főszabály szerint e tevékenységekre is alkalmazandó.

A keretirányelv személyi hatálya a munkavállalókra terjed ki. A munkavállaló az irányelvi definíció szerint a munkáltató által alkalmazott személy, akivel munkaviszonyban áll, beleértve a gyakornokokat és szakképző iskolai tanulmányokat folytató tanulókat, de nem beleértve a háztartási alkalmazottakat.³⁷ Láthatóan, az irányelv ismét nem tesz különbséget az egyes szektorokban dolgozók között, két szűkítés azonban kiolvasható a szabályból. Egyrészt, hogy nem alkalmazandó az irányelv a háztartási alkalmazottakra. Másrészt szintén nem irányadó az önfoglalkoztatókra, akik tehát nem munkaviszonyban, hanem más munkavégzésre irányuló jogviszonyban állnak (pl. egyéni vállalkozók).

A Bizottság szerint mindkét személyi kör kizárása felülvizsgálandó.³⁸ Ez viszont – ahogy azt a Bizottság is elismeri – az utóbbi kapcsán meglehetősen bonyolult lehet, hiszen jelenleg a munkajog hatályán kívül álló munkát végzők jogállása nagyon eltérő az egyes tagállamokban. Másfelől, a munkaviszonyon kívüli munkavégzési formák szaporodásával így sokszor már önmagában az is kérdés lehet, hogy a szóban forgó munkavégzésre alkalmazandó-e a keretirányelv. Ennek különös jelentősége lehet például az egyszemélyes vállalkozásoknál. Az uniós munkajog – és munkavédelmi jog – egyik fő problémája, hogy személyi hatályán kívül esnek a munkavállalónak nem minősülő önfoglalkoztatók.³⁹

Figyelmet érdemel ugyanakkor a Bíróság újabb gyakorlata, amely a munkajogi irányelvek személyi hatálya kapcsán a „munkavállaló” kifejezést tágan értelmezi, és önálló uniós jogi hatállyal rendelkezőnek tekinti.⁴⁰ Eszerint munkavállalónak kell te-

³² C-211/19. UO kontra Készenléti Rendőrség [ECLI:EU:C:2020:344] 32. és 41–43. pont. Az esetben a munkaidő irányelv hatálya volt kérdéses, ám az a munkavédelmi keretirányelvre hivatkozással határozza meg saját hatályát. Így az itt kifejtettek a keretirányelv hatályára is közvetlenül alkalmazandóak.

³³ C-303/98. Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) kontra Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana [ECLI:EU:C:2000:528] 29–38. pont.

³⁴ C-397/01. Bernhard Pfeiffer kontra Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV. [ECLI:EU:C:2004:584] 47–63. pont.

³⁵ C-52/04. Personalrat der Feuerwehr Hamburg kontra Leiter der Feuerwehr Hamburg [ECLI:EU:C:2005:467] 48–61. pont.

³⁶ C-211/19.

³⁷ Keretirányelv 3. cikk a) és b) pont.

³⁸ SWD(2017) 10 final, 29.

³⁹ Alan C. NEAL: The country of origin principle and labour law in the framework of the European social model. In: Roger BLANPAIN (szerk.): *Freedom of Services in the European Union: Labour and Social Security Law. The Bolkestein Initiative. Bulletin of Comparative Labour Relations*. 2006. 70–71.

⁴⁰ A munkavállaló uniós jogi fogalmának kimunkálása – hasonló ismérvek alapján – a szabad mozgás joga körében kezdődött, ld. ehhez: GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: *Munkavállalás az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2004. 108., 113.,

kinteni minden személyt, aki valós és tényleges munkát végez, kizárva az olyan egyszerűbb tevékenységeket, amelyek jelentősége kifejezetten csekély és kiegészítő jellegű. A munkaviszony jellemzője az a körülmény, hogy valamely személy meghatározott ideig, más javára és irányítása alatt, díjazás ellenében szolgáltatást nyújt. E tekintetben pedig nem meghatározó a munkaviszony nemzeti jog szerinti minősítése és formája, sem a két személy közötti jogviszony jellege.⁴¹ A keretirányelv „munkaviszony” fogalmával kapcsolatos esetleges viták esetén a Bíróság valószínűleg hasonló, a nemzeti jog szűkítő értelmezését felülíró definícióból indulna ki.

Hasonlóan tág a keretirányelv hatálya az egyes kockázatok tekintetében. A munkáltató ugyanis minden, a munkával kapcsolatos szempontból köteles a munkavállalók biztonságának és egészségvédelmének garantálására.⁴² Így a keretirányelvet minden munkavédelmi kockázatra alkalmazni kell, azokra is, amelyekre nem született egyedi irányelv, vagy amelyek az irányelv elfogadásakor (1989-ben) még nem is voltak ismertek vagy relevánsak. Például a munkáltató a „nem megfogható” pszichoszociális kockázatokat is köteles mérlegelni a kockázatértékelésben, a kiküszöbölésükre megfelelő intézkedéseket kell tennie, e vonatkozásban is képeznie kell a munkavállalókat.⁴³

Ugyanakkor minden új kockázat esetén bizonytalan lehet a gyakorlat abban, pontosan miként alkalmazandók az általános keretszabályok az új jelenségre, például éppen a munkahelyi stresszre.⁴⁴ A Bizottság szerint ugyanakkor az újabb kockázatokra külön szabályt alkotni csak akkor érdemes, ha a speciális szabályozás hozzáadott értéke egyértelműen kimutatható, az új előírások bevezetésének költségeit, a jogalanyok oldalán jelentkező újabb adminisztratív terheket mindig mérlegelni kell. A jogi szabályozás helyett célszerűbb lehet a jogértelmezést segítő egyszerű útmutatók készítése, amelyek megkönnyítik a meglévő intézmények alkalmazását az új kockázati tényezők, újabb technológiák, újszerű munkaszervezési módszerek esetén.⁴⁵ Részletes tájékoztató anyagok készültek például a covid-járvány⁴⁶ és a pszichoszociális kockázatok⁴⁷ kapcsán, a digitalizáció munkavédelmi kihívásairól pedig komplex kutatási program zajlik.⁴⁸

4.2. A munkáltató általános kötelezettségei, a megelőzés elve

Az uniós munkavédelmi jog rendszerképző elve, hogy a munkavédelemről való gondoskodás főszabály szerint a munkáltató kötelezettsége, mégpedig minden, a mun-

⁴¹ C-518/15. Ville de Nivelles kontra Rudy Matzak [ECLI:EU:C:2018:82] 28–29. pont; C-216/15. Betriebsrat der Ruhrlandklinik gGmbH kontra Ruhrlandklinik gGmbH [ECLI:EU:C:2016:883] 27. pont.

⁴² Keretirányelv 5. cikk (1) bek.

⁴³ JASPERS–PENNINGS–PETERS i. m. 464. A munkahelyi stressz kezeléséhez ugyanakkor támpontul szolgálhat az európai szintű szociális partnerek 2004-ben elfogadott Keretegyezménye a munkahelyi stresszről.

⁴⁴ SWD(2017) 10 final, 41.

⁴⁵ SWD(2017) 10 final, 30–31.

⁴⁶ COVID-19: Back to the workplace – Adapting workplaces and protecting workers. EU-OSHA, 2020. <https://tinyurl.com/w9rdsnz>

⁴⁷ EU-OSHA: Managing stress and psychosocial risks. E-guide. <https://tinyurl.com/2562b396>

⁴⁸ Fejlemények az IKT és a munkavégzés digitalizálása terén. EU-OSHA, <https://tinyurl.com/2p8z4vyc>

kával kapcsolatos szempontra kiterjedően. Ezt nem érinti, hogy maga az irányelv a munkavállalók számára is meghatároz bizonyos kötelezettségeket, és az sem, hogy a munkáltató külső szakértőket (személyeket vagy szolgáltatásokat) vesz igénybe a munkavédelmi feladatok ellátása érdekében, ha erre nincs megfelelő végzettségű munkavállalója. A tagállamok ugyanakkor dönthetnek úgy, hogy kizárják vagy korlátozzák a munkáltatók felelősségét olyan tényekkel kapcsolatban, amelyek bekövetkezése a munkáltató által nem befolyásolható, szokatlan és előre nem látható körülményeknek vagy olyan kivételes eseményeknek tulajdoníthatók, amelyek következményeit kellő gondossággal sem lehetett volna elhárítani.⁴⁹ Ezek az esetek lényegében a vis maior jellegű eseményekre korlátozódnak.⁵⁰

Ebből a rendelkezésből azonban nem következik, hogy a munkáltatónak szükségképpen objektív felelőssége legyen a nemzeti jogban a munkavédelmi szabályok megszegéséért.⁵¹ Amint arra a Bíróság rámutatott, az 5. cikk (1) bekezdése ugyanis csak a munkáltatót terhelő általános biztonsági kötelezettség megállapítására szorítkozik anélkül, hogy e felelősség bármilyen formájáról szót ejtene. A tagállamok felhatalmazása a felelősség kizárására vagy korlátozására irányuló szabályozás alkotására sem értelmezhető úgy, hogy főszabályként a közösségi jogalkotó szándéka annak előírására irányult volna, hogy a tagállamok kötelesek a munkáltatók objektív felelősségi rendszerének létrehozására.⁵²

A munkáltató felelősségéből fakadó, szintén alapvető jelentőségű szabály, hogy a munkahelyi biztonsággal, higiéniával és egészségvédelemmel kapcsolatos intézkedések költségei semmilyen körülmények között nem terhelhetik a munkavállalókat.⁵³

A munkáltató munkavédelmi kötelezettsége teljes körű, minden szükséges intézkedést meg kell tennie a munkavállalók biztonságának és egészségének védelmében, beleértve a foglalkozási kockázatok megelőzését, a tájékoztatást és oktatást, valamint a szükséges szervezettség és az eszközök biztosítását. Egyben készen kell állnia arra, hogy a változó körülményeket figyelembe véve módosítsa ezeket az intézkedéseket, és hogy a fennálló helyzet javítására törekedjen.⁵⁴ Ez az adaptív megközelítés biztosítja, hogy a munkavédelem soha nem befejezett tevékenység a munkáltatónál, a technikai változások, fejlődés alapján a munkáltatói intézkedéseket mindig felül kell vizsgálni és fejleszteni.⁵⁵ Nem túlzás ezért az a megállapítás, hogy a keretirányelv és az egyedi irányelvek előírásait a konkrét munkáltató intézkedései töltik ki tartalommal.⁵⁶ A va-

⁴⁹ Keretirányelv 5. cikk.

⁵⁰ GYULAVÁRI-KÖNCZEI i. m. 186.

⁵¹ JASPERS-PENNINGS-PETERS i. m. 443.

⁵² C-127/05. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága [ECLI:EU:C:2007:338] 42. és 49. pont.

⁵³ Keretirányelv 6. cikk (5) bek.

⁵⁴ Keretirányelv 6. cikk (1) bek.

⁵⁵ JASPERS-PENNINGS-PETERS i. m. 444.

⁵⁶ Diana HAAS –Wolfhard KOHTE: Occupational health and safety – representation and participation. In: Beryl ter HAAR – Attila KUN (szerk.): *EU Collective Labour Law*. Edward Elgar, 2021. 314.

lódí végrehajtás tehát vállalati szinten történik, ahol mód van az általános szabályok egyedi sajátosságokhoz való hozzáalkalmazására.

A keretirányelv szerint a munkavédelmi intézkedések alapelve a megelőzés.⁵⁷ A keretirányelv az általános megelőzési elvek között nevesíti többek között az alábbiakat: a kockázatok elkerülése, az elkerülhetetlen kockázatok értékelése; a kockázati források kiküszöbölése; a munkának az egyénhez való igazítása; a műszaki fejlődéshez történő hozzáigazítás; a veszélyes tényezőknek nem vagy kevésbé veszéllyel való helyettesítése; koherens, átfogó megelőzési politika kialakítása; csoportos védintézkedések előnyben részesítése az egyéni védintézkedésekkel szemben; megfelelő utasítások adása a munkavállalóknak.⁵⁸

Tipikus példa a célorientált szabályozásra a munkavédelmi tevékenységet ellátó személyekkel kapcsolatos cikk.⁵⁹ Az irányelv megköveteli, hogy a munkáltatónál munkavédelmi tevékenységet végző személyek kerüljenek kijelölésre, akiknek rendelkezniük kell „a szükséges” képességekkel, adottságokkal, eszközökkel. A szükséges létszámot, képességeket, adottságot az irányelv közelebbről nem határozza meg, minderről a tagállamok dönthetnek. Az ugyanakkor nem megfelelő átvétele az irányelvnek, ha a tagállam ezt elmulasztja, és a munkáltató hatáskörébe utalja a munkavédelmi tevékenység ellátásához előírt képességek és adottságok meghatározását.⁶⁰ A tevékenység szervezeti kereteit illetően a munkavédelmi tevékenységek ellátására egy vagy több munkavállalót kell kijelölni, aki – a tagállam döntése alapján, ha megfelelő képzettséggel rendelkezik – lehet a munkáltató maga is. A joggyakorlat szerint azonban elsődlegesen kötelező belső erőforrásból megszervezni a munkavédelmi tevékenységet, külső szakértő (szolgáltató, személy) csak ennek hiányában vehető igénybe.⁶¹ Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy – erre vonatkozó uniós előírás hiányában – a tagállamok szabadon meghatározhatják, milyen (akár formális) feltételek mellett juthat a munkáltató arra a következtetésre, hogy kénytelen külső erőforrást igénybe venni. A feladatra mindenesetre „megfelelő létszámú” munkavállaló és/vagy szolgálat jelölendő ki, akik a véd- és megelőző intézkedések szervezését el tudják látni, és akiknek együtt kell működniük. Ha a tevékenységet munkavállaló látja el, ezért semmilyen hátrány nem érheti, és számára elegendő időt kell hagyni arra, hogy teljesíthesse az irányelvből fakadó kötelezettségeit.

A keretirányelv speciális előírásokat tartalmaz bizonyos, kiemelt kockázatot jelentő helyzetekre. Idetartozik az elsősegély, a tűzoltás, valamint a munkavállalók evakuálása. A Bíróság e cikk kapcsán is hangsúlyozta, hogy a keretirányelv hatálya minden munkáltatóra kiterjed, az e cikkben foglalt kockázatok mértéke nem függ a

⁵⁷ Keretirányelv 3. cikk d) pont.

⁵⁸ Keretirányelv 6. cikk (2) bek.

⁵⁹ Keretirányelv 7. cikk.

⁶⁰ C-49/00. Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság [ECLI:EU:C:2001:611] 36–37. pont.

⁶¹ C-428/04. Európai Közösségek Bizottsága kontra Osztrák Köztársaság [ECLI:EU:C:2006:238] 49–53. pont; C-441/01. Európai Közösségek Bizottsága kontra Holland Királyság [ECLI:EU:C:2003:308] 20–26. pont. Ha viszont nem áll rendelkezésre belső erőforrás, akkor kötelezni kell a munkáltatókat külső szakértő igénybevételére, ez tehát nem lehet opcionális, lásd C-49/00. 19–32. pont.

foglalkoztatotti létszámtól, ezért nem mentesíthetők alóla a kisebb munkáltatók sem. A munkáltató méretének legfeljebb a végrehajtás célszerű módja megválasztásában lehet jelentősége.⁶²

4.3. A kockázatértékelés lényege

Az uniós munkavédelmi jog egyik legjellegzetesebb intézménye a kockázatértékelés. Lényege, hogy az uniós jog nem pusztán konkrét előírások és határértékek betartását várja a munkáltatóktól, hanem azt, hogy – mint saját tevékenységük legpontosabb ismerői – maguk mérjék fel a vállalkozásukban jelen lévő munkavédelmi kockázatokat. Ez alapján pedig döntenek olyan fejlesztési intézkedésekről, amelyek a legjobban megfelelnek vállalatuk azonosított kockázati profiljának. A kockázatértékelés a munkáltató munkavédelmi tevékenységének központi és alapvető fontosságú eleme, a veszélyek és ártalmak megelőzésének alapja.⁶³ Ez a célorientált megközelítés a keretirányelv elfogadásának korában fontos újítás volt a munkahelyi prevenciós intézkedések és kultúra terén.⁶⁴ Maga a keretirányelv csak meglehetősen általános szabályokat ad a kockázatértékelés tartalmára, elkészítésének módjára, a részletek meghatározásának feladata – a szubszidiaritás elvének megfelelően – a tagállamoké.⁶⁵

Az irányelv szerint a munkáltató kötelezettsége, hogy – figyelembe véve a vállalkozás, illetve telephely tevékenységének jellegét – értékelje a munkavállalók biztonságát és egészségét érintő kockázatokat, többek között a munkaeszköz, valamint a használt vegyi anyagok vagy készítmények kiválasztásánál és a munkahelyek felszerelésénél. Az értékelést követően és szükség szerint a munkáltató által végrehajtott megelőző intézkedéseknek és alkalmazott munka- és gyártási módszereknek biztosítaniuk kell a munkavállalóknak biztosított védelmi szint javítását a biztonságra és egészségvédelemre tekintettel, illetve azokat a hierarchia minden szintjén integrálni kell a vállalkozás, illetve az intézmény minden tevékenységébe.⁶⁶ A kockázatértékelésnek ki kell térnie a különleges kockázatoknak kitett munkavállalók csoportját érintő kockázatokra is.⁶⁷

A kockázatértékelés tehát nemcsak azt jelenti, hogy a munkáltatónak egy ízben el kell készítenie ezt a dokumentumot, majd azt meg kell őriznie, hanem azt is, hogy azt folyamatosan naprakészen kell tartania, és – különösen – meg kell tennie az abban feltárt kockázatok csökkentése érdekében szükséges intézkedéseket.⁶⁸ Amint arra a Bíróság rámutatott, a munkáltatók által értékelendő foglalkozási kockázatok nem egyszer és mindenkorra rögzítettek, hanem folyamatosan változnak, különösen a munkakörülmények fokozatos fejlődésével és az ilyen kockázatokkal kapcsolatos tudományos

⁶² C-428/04. 64. és 66. pont.

⁶³ MÁDI Sarolta: A kockázatértékelés és kockázatbecslés jelentősége a munkabiztonság területén. *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/1. 78.

⁶⁴ SWD(2017) 10 final, 10.

⁶⁵ BARNARD i. m. 385.

⁶⁶ Keretirányelv 6. cikk (3) bek. a) pont.

⁶⁷ Keretirányelv 9. cikk (1) bek. a) pont

⁶⁸ Keretirányelv 9. cikk (1) bek. a) és b) pont.

kutatásokkal összefüggésben. Ezért a kockázatértékelésnek minden kockázatra ki kell terjednie – nem csak a keretirányelvben, példálózó jelleggel felsorolt kockázatokra –, és folyamatosan felül kell vizsgálni.⁶⁹ A kockázatértékelés elkészítése persze csak az első lépés, fontos, hogy utána az azonosított kockázatok elleni javasolt intézkedések meg is valósuljanak.⁷⁰

A kockázatértékelés minden munkáltatóra kötelező, mérettől és tevékenységtől függetlenül. Ugyanakkor a kis- és középvállalkozások körében gyakori probléma, hogy a kockázatértékelés elkészítéséhez belső szakértőre nincs erőforrás, a külső szolgáltató viszont csak gyenge minőségben készíti el és/vagy a szolgáltatásként megvásárolt dokumentum túl általános, amely nem kötődik a konkrét szervezethez.⁷¹ A keretirányelv hatálya azonban a legkisebb munkáltatókra is kiterjed. Amint arra a Bíróság egy esetben rámutatott, a tagállam nem mentesítheti a kockázatértékelés alól a 10 fő alatti létszámot foglalkoztató munkáltatókat.⁷² A Bizottság egyelőre nem látja indokoltnak a mikrovállalkozások mentesítését a kockázatértékelés alól, ami elemzések szerint még az alacsony kockázatú tevékenységek esetén sem járna egyértelműen kedvező eredményekkel.⁷³ Ugyanakkor a tagállamok a kockázatértékelésre speciális szabályokat alkothatnak egyes munkáltatókra, a tevékenység jellege és a vállalkozás mérete alapján.⁷⁴

A kockázatértékelés elkészítése és a szükséges intézkedések megvalósítása kétségtelenül szakértelmet és időráfordítást igénylő feladat. A Bizottság ennek támogatására ajánlja, hogy a tagállamok készítsenek olyan eszközöket, sablonokat, mintákat, amelyek segítik a különböző ágazatokban tevékenykedő munkáltatókat a kockázatok felmérésében, az intézkedési terv összeállításában. Különösen hasznos lehet ebben a különböző digitális megoldások, online segédeszközök elérhetővé tétele.⁷⁵ Példa erre az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség által 2009-ben elkészített és azóta is folyamatosan fejlesztett OiRA (Online interactive Risk Assessment), amely kifejezetten a mikro- és kisvállalkozások munkavédelmi feladatai megkönnyítéséhez készült.⁷⁶

Egyes egyedi irányelvek a kockázatértékelésre konkrétabb előírásokat tartalmaznak, amelyek a Bizottság szerint beépíthetők lehetnek a keretirányelvbe is, ezáltal általános követelmények lehetnének. Így előírható lenne, hogy a munkáltatónak a kockázatértékelést időszakonként felül kell vizsgálnia, az egészségügyi felülvizsgálat eredményeit kötelezően be kellene építeni, valamint olyan formátumban kellene elkészíteni, hogy az megőrizhető legyen és nyomon követhetők legyenek a megtett megelőző, védelmi intézkedések.⁷⁷

⁶⁹ C-49/00. para. 11–13.

⁷⁰ SWD(2017) 10 final, 75.

⁷¹ SWD(2017) 10 final, 40–41.

⁷² C-5/00. Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság 33–37. pont.

⁷³ SWD(2017) 10 final, 56.

⁷⁴ Keretirányelv 9. cikk (2) bek.

⁷⁵ SWD(2017) 10 final, 57.

⁷⁶ <https://oiraproject.eu/en>

⁷⁷ SWD(2017) 10 final, 60–61.

4.4. A munkavállalói kötelezettségek a munkavédelemben, a munkavédelmi oktatás

Miközben a keretirányelv rendszerében a munkavédelem elsődlegesen a munkáltató felelőssége, ennek kiegészítéseként az uniós jog a munkavállalóra is telepít kötelezettségeket.⁷⁸ E szabályoknak komoly szerepe lehet a munkáltatói felelősség nemzeti jog szerinti elbírálásánál. Azt ugyanis a nemzeti jog szerint értékelni kell, ha egy baleset vagy foglalkozási betegség – és ebből eredően a munkavállalói károsodás – bekövetkezésében a munkavállaló is közrehatott. Ehhez pedig iránymutatásul szolgálnak a munkavállaló keretirányelv szerinti munkavédelmi kötelezettségei.⁷⁹

Minden munkavállaló kötelessége, hogy az oktatás és a munkáltató által adott utasítások szerint a lehető legnagyobb mértékben vigyázzon a saját, és a munka során elkövetett cselekedetei vagy mulasztásai által érintett más személyek biztonságára és egészségére.⁸⁰ Ebből a célból a munkavállalóknak különösen az oktatás és a munkáltató által adott utasítások szerint – egyebek mellett – megfelelően kell használniuk a gépeket, készülékeket, szerszámokat, veszélyes anyagokat, szállítóeszközöket, egyéni védőeszközöket; tartózkodniuk kell a biztonsági készülékek önkényes kikapcsolásától, átalakításától vagy elmozdításától; súlyos és közvetlen veszély esetén azonnal tájékoztatniuk kell a munkáltatót és együtt kell működniük a munkáltatóval, a munkavédelmi feladatokkal megbízott munkavállalókkal és a munkavédelmi hatósággal.⁸¹ Egy konkrét esetben a Bíróság rámutatott, hogy a keretirányelvben felsorolt munkavállalói kötelezettségeket tételesen át kell ültetni a nemzeti jogba. Például, mivel az irányelv megköveteli, hogy a munkavállalóknak az egyéni védőeszközöket használat után vissza kell tenni a helyükre, úgy ez a kifejezett előírás nem hiányozhat a tagállam belső jogából sem.⁸²

Az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés nyilvánvalóan nem valósítható meg anélkül, hogy a munkavállaló ismerje a munkakörnyezete munkavédelmi jellemzőit, a védőfelszerelések használati rendjét, a veszély bekövetkezésekor követendő magatartást stb. Ezért a hatékony munkavédelmi megelőzési rendszer kiemelten fontos eleme a munkavállalók képzése.⁸³ A megfelelő képzés nélkül dolgozó munkavállaló úgy jár el, mintha behunyt szemmel vezetnénk járművet.⁸⁴ Így a munkáltató hangsúlyos munkavédelmi kötelezettsége a munkavállalók munkavédelmi oktatása, ami a munkavállaló oldalán az oktatásokon való részvétel kötelezettségét jelenti. A Bizottság REFIT jelentése szerint ugyanakkor a munkavállalók kevesebb mint fele elégedett a munkahelyén kapott munkavédelmi oktatással. A tapasztalatok szerint kü-

⁷⁸ BARNARD i. m. 391–392.

⁷⁹ SÍPKA i. m. 56.

⁸⁰ Keretirányelv 13. cikk (1) bek.

⁸¹ Keretirányelv 13. cikk (2) bek.

⁸² C-441/01. 105–107. pont.

⁸³ VARGA László: A munkavédelem törvényi célja, fogalma, fogalmi rendszere. In: VARGA László (szerk.): *A munkavédelmi törvény magyarázata*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 277.

⁸⁴ VARGA László: A munkavédelem. In: GYULAVÁRI Tamás et al.: *A munkajog nagy kézikönyve*. Budapest, Complex, 2006. 390.

lönösen hiányzik a megfelelő képzés a pszichoszociális kockázatok, a kémiai és biológiai ágensek, a nem ionizáló sugárzás, valamint a por kapcsán.⁸⁵

A keretirányelv szerint a munkáltató gondoskodik arról, hogy minden munkavállaló megfelelő biztonsági és egészségvédelmi oktatásban részesüljön, különösen tájékoztatás és a munkahelyére vagy a munkájára jellemző utasítás formájában a munkába állásakor, majd a munkahely vagy a munkakör megváltoztatása esetén, illetve új munkaeszköz vagy technológia bevezetése vagy a munkaeszköz változása esetén. A munkavédelmi oktatás tehát – a kockázatértékeléshez hasonlóan – nem egyszeri kötelezettség, hanem azt adaptívan, az új vagy megváltozott kockázatokhoz igazodva kell teljesíteni, illetve szükség esetén időszakosan ismételni. Az oktatás költségei a munkáltatót terhelik, és megszervezésére munkaidőben kerül sor (kivéve a munkavédelmi képviselő oktatását, amely a tagállam döntése alapján a munkaidőn kívül is történhet).⁸⁶

A szabályozás tehát a munkavédelmi oktatás tekintetében is meglehetősen általános. A gyakorlatban – a munkáltató egyedi sajátosságaihoz igazodóan – konkrét intézkedések szükségesek. Így a gyakorlatban fontos, hogy az oktatott anyag elméleti és gyakorlati tematikus tagoltságban épüljön fel, megfelelő oktatók álljanak rendelkezésre, adottak legyenek az oktatott anyag elsajátítására, a tanulásra alkalmas körülmények, illetve legyen világos, nyomon követhető rendje az átadott ismeretek elsajátításáról való meggyőződésnek.⁸⁷ Az oktatás formája tekintetében számos innovatív megoldás elképzelhető, így az megvalósítható a legkorszerűbb online tanulási eszközök segítségével is.

A Bizottság felvetette, hogy a keretirányelv általános előírásait érdemes lenne e ponton is konkrétabbá tenni egyes egyedi irányelvek megoldásai alapján, a célcsoport számára érthető oktatás megkövetelésével, vagy a szemléltetést bemutatókkal megoldó képzés előírásával (pl. az egyéni védőfelszerelések kapcsán).⁸⁸

4.5. A munkavédelmi képviselő, a munkavállalók részvétele és tájékoztatása

Mivel a munkavédelmi szabályok érvényre juttatása nem képzelhető el a munkáltató és a munkavállalók együttműködése nélkül, ezt a keretirányelv azzal is előmozdítja, hogy megköveteli a munkavállalók bevonását a munkáltató munkavédelmi működésébe, a döntéshozatali folyamatokba. Ez egyrészt a felek közötti közvetlen konzultációt, másrészt egy speciális, kimondottan a munkavédelemmel foglalkozó érdekképviselői szerv felállítását jelenti. A tapasztalatok szerint számos tekintetben kedvezőbb a munkavédelem helyzete azokon a munkahelyeken, ahol van munkavédelmi képviselő. Például ezeknél a munkáltatóknál nagyobb arányban készül kockázatértékelés és nagyobb a megfélemlési arány a munkavállalók tájékoztatására, oktatására vonatkozó előírások tekintetében is.⁸⁹

⁸⁵ SWD(2017) 10 final, 44.

⁸⁶ Keretirányelv 12. cikk.

⁸⁷ NEMESKEY i. m. 115.

⁸⁸ SWD(2017) 10 final, 62.

⁸⁹ SWD(2017) 10 final, 43.

A közvetlen konzultáció kapcsán, az irányelv szerint a munkáltatók konzultálnak a munkavállalókkal, illetve képviselőikkel, és lehetővé teszik, hogy azok részt vehessenek minden, a munkahelyi biztonságra és egészségre vonatkozó kérdéssel kapcsolatos vitában (pl. a megelőzési intézkedések, a kockázatértékelés, vagy a munkavédelmi oktatás kapcsán).⁹⁰ A keretirányelv „kiegyensúlyozott részvételt” kíván meg, annak pontos tartalmi meghatározása nélkül.⁹¹ Ezzel az általános megfogalmazással az irányelv tiszteletben tartja a munkavállalói részvételre (illetve általában: a munkavállalói érdekképviselésekre) vonatkozó, nagyon eltérő tagállami modelleket.⁹²

A „különleges munkavédelmi képviselő” felállítását tekintetében, a keretirányelv szerint a „munkavállalók biztonságával és egészségével kapcsolatos különleges feladatot ellátó képviselő” a nemzeti jogszabályoknak, illetve gyakorlatnak megfelelően a munkavállalók képviselőjére megválasztott, kiválasztott vagy kijelölt személy, ahol problémák merülnek fel a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségének védelmével kapcsolatban.⁹³ Az irányelv maga nem tartalmaz pontos előírásokat a munkavédelmi képviselő létrehozására, szervezetére, erről a tagállamok dönthetnek. Például megvalósítható a munkavállalók által közvetlenül választott, üzemi tanács jellegű képviselői szerven belül vagy a munkáltató és a munkavállalók által közösen létrehozott munkavédelmi bizottság útján, vagy úgy is, hogy a munkavédelmi érdekképviselői feladatokat ellátó személyt a munkavállalók külön e posztra, közvetlenül választják meg. A keretirányelv hatálybalépése előtt mindhárom technikára volt példa a nemzeti jogrendszerekben.⁹⁴ Az uniós követelmények tehát meglehetősen tág kereteket adnak a munkavédelmi képviselő megvalósítására, miközben számos fontos hatáskört telepítenek erre a speciális érdekképviselői intézményre.⁹⁵

Fontos, hogy a keretirányelv szerint a munkavédelmi képviselő nem szükségszerűen választott személy. Mi több, a Bíróság arra is rámutatott, hogy a tagállamok arra sem kötelesek, hogy részletes választási szabályokat alkossanak. Ugyanakkor, ha egy tagállam szerint a munkavédelmi képviselő választással nyeri el tisztségét, akkor a tagállamnak biztosítani kell, hogy a munkavállalók valóban megválaszthassák képviselőiket, ehhez pedig szükséges a választási szabályok minimális alapjainak rögzítése (pl. a szavazás módja, a szavazati jog feltételei, a megválasztáshoz szükséges többség meghatározása). A részletszabályok azonban már a nemzeti jogrend részei, amelyek nem tartoznak a keretirányelvben előírt kötelezettségek közé.⁹⁶

A munkavédelmi képviselő számára az irányelv számos jogosultságot biztosít,⁹⁷ így a munkáltatónál intézkedéseket kezdeményezhet, javaslatokat tehet; a felelős nemze-

⁹⁰ Keretirányelv 11. cikk (2) bek.

⁹¹ Keretirányelv 11. cikk (1) bek.

⁹² HAAS – KOHTE i. m. 315–316.

⁹³ Keretirányelv 3. cikk c) pont.

⁹⁴ BARNARD i. m. 388–389.

⁹⁵ JASPERS – PENNINGS – PETERS i. m. 457.

⁹⁶ C-425/01., az Európai Közösségek Bizottsága kontra Portugál Köztársaság [ECLI:EU:C:2003:346] 21–26. pont.

⁹⁷ Keretirányelv 11. cikk (3) és (5)–(6) bek.

ti hatóságnál ellenőrzést kezdeményezhet, majd azok során közölheti észrevételeit. A munkáltatónak biztosítania kell részére az irányelvből eredő jogai és feladatai ellátásához szükséges eszközöket és az ehhez szükséges ideig jogosult fizetése fenntartásával mentesülni a munkavégzés alól. A munkavédelmi képviselő jogosult a tevékenységéhez szükséges, megfelelő oktatásra, a munkáltató költségén.⁹⁸

A munkavédelmi képviselőt, illetve a részvételi jogait gyakorló munkavállalót ezért a tevékenységéért nem érheti hátrány.⁹⁹ Egy kötelezettségszegési eljárásban a Bíróság e szabály megfelelő nemzeti átvételének találta, ha a tagállami jog egy általános szabállyal megtiltja, hogy a munkaadók bármilyen módon megakadályozzák a munkavállalók jogaik gyakorlását, vagy elbocsássák őket, vagy e joggyakorlás miatt szankciókkal sújtásák őket.¹⁰⁰

Noha a keretirányelv maga nem tartalmaz részletes követelményeket a munkavállalók képviselői felé teljesítendő tájékoztatási és konzultációs kötelezettség kapcsán, ennek minimális minőségi követelményeit előírja egy külön irányelv. Az ún. konzultációs keretirányelv¹⁰¹ külön nem rendezi a munkavédelmi keretirányelvhez való viszonyát. Ám mint e tekintetben speciális szabály, amely a munkavédelmi keretirányelv után bő évtizeddel később született, álláspontom szerint irányadó a munkavédelmi képviselő felé teljesítendő konzultáció és tájékoztatás általános kereteire is.

A munkavédelmi követelmények további, alapvető garanciája a munkáltatót terhelő többelemű tájékoztatási kötelezettség.¹⁰² Ezt a munkavállalók, a munkavállalók képviselői, bizonyos külső felek és a munkáltató részéről a munkavédelmi feladatokkal megbízott személyek felé is teljesíteni kell.¹⁰³ A tájékoztatás tárgyköre minden címzett tekintetében tág, ami minden „fontos információra” kiterjed, a munkavédelmi feladatokat ellátók és a munkavédelmi képviselők felé pedig speciális követelményeket is állít az uniós jog. A bírói gyakorlat alapján a munkáltató minden címzett kör felé köteles az irányelvben előírt tájékoztatást megadni, egyik tájékoztatási kötelezettség sem váltható ki azon az alapon, hogy abban a tárgykörben a többi szereplő már kapott felvilágosítást. A tájékoztatási kötelezettség formáját illetően a keretirányelv nem tartalmaz követelményeket. Ez azzal az előnnyel jár, hogy a munkáltató – a nemzeti jog keretei között – teljesítheti a tevékenységéhez legjobban igazodó elektronikus formában, és/vagy valamilyen online felületen is.

A Bizottság e ponton is megfontolandónak látja az egyedi irányelvekben alkalmazott konkrétabb előírások beépítését a keretirányelvbe. Így például előírható lenne, hogy a tájékoztatást érthető formában, még az adott tevékenység megkezdése előtt kell megadni. Meg lehetne követelni, hogy a tájékoztatás a kockázatértékelés eredményeit

⁹⁸ Keretirányelv 12. cikk (3)–(4) bek.

⁹⁹ Keretirányelv 11. cikk (4) bek.

¹⁰⁰ C-425/01. para. 24.

¹⁰¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/14/EK irányelve (2002. március 11.) az Európai Közösség munkavállalóinak tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció általános keretének létrehozásáról.

¹⁰² Keretirányelv 10. cikk.

¹⁰³ C-441/01. para. 69–87.

is magában foglaló magyarázatokkal történjen meg, rendkívül események, így baleset esetén pedig soron kívül is.¹⁰⁴

5. A szabályozás felülvizsgálatával kapcsolatos tervek, a munkavédelmi szabályok hatékonyságának nehézkes felmérése

A munkavédelem uniós szabályozása – alapjait tekintve – tehát mintegy harminc éve hatályos. Ez azonban nem jelent statikus rendszert, hiszen a munkavégzés technikai, társadalmi környezetének folyamatos változásával a munkavédelemnek is folyamatosan lépést kell tartania. Ezért annak fejlesztése állandóan napirenden van.

A Bizottság a REFIT program keretében összességében úgy értékelte, hogy az uniós munkavédelmi szabályozás megfelelő, koherens és hatékony.¹⁰⁵ A statisztika oldaláról nézve öröndetes, hogy a halálos munkabalesetek száma három évtized alatt, 1994 és 2018 között 70%-kal csökkent az EU-ban. Ugyanakkor továbbra is van tennivaló, hiszen 2018-ban még így is 3300 halálos munkabaleset, 3,1 millió nem halálos baleset és mintegy 200 000 foglalkozási eredetű betegség miatti halál következett be. A Bizottság becslései szerint a foglalkozási eredetű balesetek és megbetegedések az EU gazdaságának a GDP 3,3%-ának megfelelő költséget okoznak, ami 2019-ben 460 milliárd eurónak megfelelő összeget jelentett.¹⁰⁶

Azt ugyanakkor a Bizottság is hangsúlyozza, hogy a javuló tendenciák mögött számos összetevő állhat, és nem lehet tudományos bizonyossággal kimutatni, hogy ebben mekkora szerepe van az uniós szintű munkavédelmi szabályozásnak. A kilencvenes évek eleje óta ugyanis több olyan folyamat zajlik, ami kedvezően hathatott az említett mutatókra (pl. ebben az időszakban jelentősen visszaszorult az ipari szektor jelentősége a gazdaságban, folyamatos az orvostudomány fejlődése).¹⁰⁷ Hasonlóan nehezen kimutatható, hogy a jogi szabályozáson belül mennyiben köszönhető a javuló tendencia az uniós és mennyiben a nemzeti szintű szabályoknak. A nemzeti jogrendszerek ugyanis sokszor már az uniós irányelvek hatálybalépése előtt tartalmazznak hasonló célú, szemléletű szabályokat. Az is gyakori eset, hogy a tagállamok a jogharmonizáció során „túlteljesítik” az uniós elvárásokat, és egyes területeken szigorúbb, a munkavállalót erősebben védő előírásokat léptetnek életbe.¹⁰⁸ Ugyanakkor, a Bizottság összegző értékelése szerint, az irányelvek – a közös minimum munkavédelmi feltételek lefektetésével – sikeresek voltak a kitűzött célok elérésében és jelentősen hozzájárultak a munkavállalók egészségéhez és biztonságához, beleértve a munkabalesetek csökkentését is.¹⁰⁹

A munkavédelmi szabályozás felülvizsgálatával, továbbfejlesztésével kapcsolatos további probléma, hogy a döntéshozóknak csak kevés, tudományos igényű elemzést lehetővé tévő adat áll a rendelkezésére. Az uniós szintű szabályozás folyamatos fej-

¹⁰⁴ SWD(2017) 10 final, 61.

¹⁰⁵ SWD(2017) 10 final, 69–71.

¹⁰⁶ COM(2021) 323 final, 2.

¹⁰⁷ COM(2021) 323 final, 2.

¹⁰⁸ SWD(2017) 10 final, 14.

¹⁰⁹ SWD(2017) 10 final, 36.

lesztése ellenére nagyok az eltérések a nemzeti szintű munkavédelmi adatgyűjtésben, mind a gyűjtött adatok köre, mind a statisztikák fogalomhasználata tekintetében. Ezért a tagállami adatbázisok nehezen összegezhetők. Emellett sok foglalkozási megbetegedés csak hosszú kitettség után alakul ki, és/vagy hosszú lappangási idő jellemzi. Ezért a mai megbetegedések olykor még korábbi szabályozási környezet mellett alakulhattak ki, így azok az esetek, amelyek a mai statisztikákban jelennek meg, a hatályos jogszabályi rendezés mellett akár már megelőzhetők lennének. Mindezen okok is hozzájárulnak ahhoz, hogy a munkavédelmi szabályozás hatékonyságát nehezen lehet mérni.¹¹⁰

A munkavédelmi szabályozás felülvizsgálata – a kedvezően alakuló statisztikák mellett is – folyamatos feladat, hiszen az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeit egy folyamatosan változó környezetben kell biztosítani. Napjainkban számos munkahelyen teljesen más technikai, szervezeti keretek mellett zajlik a munkavégzés, mint három évtizeddel ezelőtt, a keretirányelv elfogadásának idején. Elegendő e körben a digitalizáció minden gazdasági szektorban észlelhető hatásaira utalni. A rohamos technikai fejlődéssel olyan új munkaszervezési módszerek, termelési technológiák, alapanyagok stb. jelennek meg, amelyekkel a jogalkotó a hatályos irányelvek elfogadásakor még nem is számolhatott, és amelyek munkavédelmi kockázatait csak hosszabb idő tapasztalatai nyomán lehet felmérni.

A technológiai fejlődés ugyanakkor nemcsak kihívásokat, új kockázatokat hoz, hanem számos előnnyel is jár. Kézenfekvően, a tudomány-technika fejlődésével egyre jobban megérthetjük a munkavédelmi kockázatokat, és hatékonyabbá tehetjük az ellenük való védekezést is. A robotizáció vagy a mesterséges intelligencia használatának hatására egyre kevésbé szükséges emberi munkaerő a kifejezetten veszélyes munkák elvégzésére, például a szennyvízkezelés, a hulladéklerakók vagy egyes mezőgazdasági munkák területén. Az embert kevésbé igénybe vevő munkavégzés lehetővé válásával bővülnek a fogyatékkal élő személyek és idősödő munkavállalók foglalkoztatásának lehetőségei.¹¹¹ A Bizottság számos olyan további tényezőt nevesít, amelyek kihatnak a munkavédelem alakulására és lehetséges további fejlődésére (pl. a női munkavállalás erősödése, a zöldülő gazdaság vagy a munkavégzésre irányuló jogviszonyok átalakulása).¹¹² Nem lehet eltekinteni a Covid-járvány tanulságaitól sem. Így számolni kell a távmunka ugrásszerű elterjedésével, és lépéseket kell tenni a hasonló egészségügyi válságokra való jobb felkészülés érdekében. Ehhez uniós szinten szükséges lehet iránymutatások elkészítése, illetve a poszt-covid tünetek elemzése is.¹¹³

A REFIT jelentés összegzéséeként a Bizottság az alábbi négy kihívást határozta meg, amelyekre a munkavédelem hatékonyabbá tétele érdekében – később kidolgozandó – megoldásokat kell adni. Ezek az uniós munkavédelmi jog belső és külső koherenciájának, rendszerének előmozdítása; a folyamatos és újonnan megjelenő kockázatok kezelése, a szabályozás naprakészségének biztosítása; a végrehajtás, a jogi megfelelés ösztönzése, különösen a kis- és középvállalkozások körében; adatgyűjtés

¹¹⁰ SWD(2017) 10 final, 47–52.

¹¹¹ COM(2021) 323 final, 7.

¹¹² SWD(2017) 10 final, 27.

¹¹³ COM(2021) 323 final, 9., 15–16.

és a hatások nyomon követése, elemzése.¹¹⁴ A fenti megfontolások alapján az Európai Unió a 2021–2027 közötti munkavédelmi stratégiájában az alábbi három horizontális, kulcsfontosságú célkitűzésre összpontosít: a munka új világában a zöld és digitális átállás, illetve a demográfiai átmenet által előidézett változások előrejelzése és kezelése; a munkahelyi balesetek és megbetegedések megelőzésének javítása; az esetleges jövőbeli egészségügyi válságokra való felkészültség javítása.¹¹⁵ Ki kell emelni, hogy ezek egyike sem járna a keretirányelv átfogó módosításával, a Bizottság tervei között elsősorban tájékoztató anyagok készítése és a hatékonyabb tagállam végrehajtás támogatása szerepelnek.

6. Összegzés

A keretirányelv három évtizede, lényegi módosítások nélkül határozza meg a munkavédelem alapintézményeit. Mivel ez alatt az idő alatt rohamosan változtak az emberi munkavégzés technikai, tárgyi és szervezeti keretei, felmerül a kérdés, mi lehet a „titok”, ami miatt a keretirányelv ma is alkalmas szerepe betöltésére.

Álláspontom szerint a megoldást a keretirányelv jellegében kell keresnünk. A jogalkotó helyesen ismerte fel, hogy egy olyan technikai rendezést igénylő, és folyamatosan változó területen, mint a munkavédelem, az uniós szabályozás nem lehet részletekbe menő. A keretirányelv általános szabályaival, tágan értelmezhető fogalmaival alkalmasnak bizonyult arra, hogy az emberi munkaerő hasznosításának munkavédelmi kereteit tartósan rendezze, még akkor is, ha megalkotása idején nem lehetett előre látni a digitalizáció munkahelyekre gyakorolt hatását, a pszicho-szociális kockázatok felértékelődését, vagy a covid-világjárványt. Ehhez fontos támogatást adott a Bíróság joggyakorlata is, amely szigorú jogértelmezésével csak a legkritikább esetben engedi meg egy adott munkáltató, vagy tevékenység kiemelését a keretirányelv hatálya alól, és örködik azon, hogy az egyes előírások általános megfogalmazásuk ellenére se „sikkadjanak el” a jogharmonizáció során.

Ugyanakkor tévedés lenne az uniós munkavédelmi jogot statikusnak tekinteni. Az elmúlt 30 évben ugyanis sorra születtek az egyedi irányelvek és ezek későbbi módosításai, az utóbbiak pedig kifejezetten a változó körülményekre, a tudomány és technika újabb eredményeire épülnek. A Bizottság álláspontja szerint emellett az egyedi irányelvek egyes vívmányait – absztrakt szintre emelve – célszerű a keretirányelvbe is beépíteni. Az évtizedek tapasztalatai és a későbbi jogalkotás fejleményei alapján tehát indokolt lehet – az alapintézmények érintetlenül hagyása mellett – keretirányelv pontosítása és felkészítése arra, hogy a következő évtizedekben is stabil alapját adja a munkavédelem jogi szabályozásának.

¹¹⁴ SWD(2017) 10 final, 69–76.

¹¹⁵ COM(2021) 323 final, 6.