

**A munkahelyi biztonságra és
egészségre vonatkozó
politikák rendszere az
Európai Unióban**

Történet, intézmények, szereplők

Laurent Vogel

Európai Szakszervezeti Intézet, vezető kutató

MASZSZ 2017

**A borítón Gustav Vigeland (1869-1943) szobra - „Obelisk” - látható, Oslo,
Frogner Park**

A munkahelyi biztonságra és egészségre vonatkozó politikák rendszere az Európai Unióban

**Történet,
intézmények,
szereplők**

Laurent Vogel
Európai Szakszervezeti Intézet, vezető kutató

MASZSZ

Eredeti kiadvány címe:

Laurent Vogel: The machinery of occupational safety and health
policy in the European Union,
European Trade Union Institute, ETUI

2015

ISBN 978-2-87452-370-0

Magyar fordítás kiadója: MASZSZ, Magyar Szakszervezeti Szövetség
2017

www.szakszervezet.net

ISBN 978-963-12-8080-7

Tartalom

05	Bevezető
07	1. fejezet
	Egy hosszú és kanyargós út (1958-2004)
09	Az európai szerződések fejleményei
13	A munkahelyi biztonság és egészségvédelem közösségi szabályozása
19	2. fejezet
	A két Barroso-bizottság: az elveszett évtized
20	A döntéshozás bürokratizálódása
24	Egy „ersatz” stratégia 2014-2020-ra
27	3. fejezet
	Intézmények és ügynökségek
28	Az európai jogalkotási folyamatba bevont intézmények
32	Speciális, munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel foglalkozó EU-s testületek
41	4. fejezet
	A munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel kapcsolatos európai szabályozás alapelvei
43	Az 1989-es keretirányelv: a referencia törvény
44	Más irányelvek
44	Még sok hiány kell pótolni
49	5. fejezet
	A prevenciós rendszer különböző szintjei
50	Dolgozói részvétel
54	Prevenciós szolgáltatások
56	Munkáltatók munkavédelmi kötelezettségei
57	Munkaügyi felügyelet
61	6. fejezet
	Más közösségi politikákhoz való kapcsolódások
61	Piaci szabályok
66	A környezet
68	Társadalmi nemek egyenlősége
71	7. fejezet
	Az európai szociális párbeszéd és a munkahelyi egészség és biztonság
72	A szociális párbeszéd a közösségi jogban
74	Az ágazatközi szociális párbeszéd hozzájárulása a munkahelyi biztonsághoz és egészséghez
76	Ágazati szociális párbeszéd
79	Következtetések

Bevezetés

Az Európai Szakszervezeti Intézet (ETUI) egyik célja, hogy eszközt nyújtson az elemzéshez és tájékoztasson az Európai Unió – különösen a szociálpolitikai fejleményekkel összefüggő – funkcióit illetően.

A jobb munkahelyi biztonság és egészségvédelem a szakszervezeti mozgalom előtt álló egyik legnagyobb kihívás. A dolgozók körében készült és a szakszervezetekkel szembeni elvárásokra rákérdező felmérések arról tanúskodnak, hogy a legtöbben a munkahelyi biztonságot és egészségvédelmet elsőrendű prioritásnak tartják. Ugyanakkor az ez irányú tevékenység összetett. Először is a munkahelyeken a szakszervezetek végzik a szokásos napi tevékenységüket. Ezeket erősítik az egyes ágazatok különleges vagy regionális témákkal kapcsolatos tapasztalatai. Számos kapcsolatot találunk a munkahelyi egészségvédelmi kérdések és a más szakszervezeti célok között (munkahelyi demokrácia, társadalmi nemek egyenlősége, környezetvédelem, stb.) Továbbá, nő a határokon átvéelő cselekvés szükségessége a nemzetközi kereskedelemmel, a globalizációval és az EU bővítéssel. Mindezen fejlemények azt jelzik, hogy szükség van határokon átvéelő szakszervezeti együttműködésre és a közös stratégiák készítésére.

Ez az útmutató elsődlegesen a munkavédelmi képviselők és a témával foglalkozó szakszervezeti tisztségviselők számára készült. Hasznos lesz emellett bárki számára, akit érdekel az EU politikája vagy a foglalkozási egészségügyi kockázatok megelőzése.

Áttekintést ad az EU munkahelyi biztonság és egészségvédelem politikájáról, a főbb szereplőiről és az alapvető eszközöiről e politika jobb megértésének és a hatékony európai szintű beavatkozás céljával.

A kiadványban szereplő információk frissítése 2015. március végéig történt meg. Intézetünk információs kiadványai, mint a *Hesamag* magazin, és a *Hesamail* e-hírlevél és a honlapunk rendszeresen tudósít a változásokról.

1. Fejezet

Egy hosszú és kanyargós út (1958-2004)

Az Európai Unió a különböző európai országok között kialakult kapcsolatok II. világháború utáni terméke. A Párizsi Szerződéssel 1951. április 18-án 50 évre jött létre az Európai Szén-és Acélközösséget (ESZAK), amely 2002 júliusában ért véget. A közösséget hat ország, a Német Szövetségi Köztársaság, Belgium, Franciaország, Olaszország, Luxemburg és Hollandia hozta létre. A szénbányászat és az acélipar központi szerepet játszott a háború utáni gazdaság helyreállításában.

Ugyanez a hat ország 1957-ben két új „közösséget” is létrehozott. A két „Római Szerződés”¹ 1958. január elsején lépett hatályba. Az egyikkel az Európai Atomenergia-közösséget – röviden Euratomot – hozták létre. A másik az Európai Gazdasági Közösség (EGK) alapjait fektette le, amit akkortájt „Közös Piacnak” is hívtak.

Az Euratom egy iparágra vonatkozó közösség, amelynek fő célja az atomenergia-ipar gyors növekedése, hogy az hozzájáruljon a tagállamokban az életszínvonal javulásához. Az Európai Atomenergia-közösség nem olvadt össze az Európai Unióval, hanem megőrizte saját jogi személyiségét, megosztva ugyanakkor vele ugyanazokat az intézményeket.

Az EGK a gazdaság valamennyi ágazatára vonatkozik. A Szerződésnek a közösség további fejlődését kísérő különböző módosításai kitágították a felelősségi köröket, ami az Európai Unió létrejöttét eredményezte.

¹ A „Római Szerződés” megnevezés jelző nélkül az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződést jelenti. A másik Római Szerződést „Euratom Szerződésnek” szokták nevezni.

A három Közösség vezetése 1965-ben egyesült, de az „Európai Unió” kifejezést nem használták egészen 1993. november 1-ig, a Maastricht-i Szerződés életbe lépéséig. Az ESZAK 2002. júliusi megszűnésével az Európai Unió átvette annak valamennyi hatáskörét

Az Európai Unió többször is bővült, az eredeti hat ország mellé elsőként 1973-ban léptek be új tagállamok, Dánia, Írország és az Egyesült Királyság. A legnagyobb bővítés 2004-ben volt, amikor az Európai Unió tagállamainak száma 15-ről 25-re emelkedett, döntően a volt szovjet blokk országainak belépése következtében. Jelenleg az Európai Unió 28 tagállammal rendelkezik.

Folytak a tárgyalások más belépni szándékozó országokkal. 2015-ben olyan országok sorakozta fel, mint Albánia, Macedónia, Montenegró, Szerbia és Törökország. Két további potenciális jelöltről is szó van, Koszovóról és Bosznia-Hercegovináról. Az Európai Unióba történő belépési tárgyalások keretében a szóban forgó államoknak fokozatosan be kell építeniük nemzeti törvényeikbe a Közösségnek a munkahelyi biztonság és egészségvédelemmel kapcsolatos szabályait.

1992-ben aláírták az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodást az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagállamaival. A svájci nép népszavazáson utasított el, így jelenleg Izlandra, Liechtenstein-re és Norvégiára vonatkozik. Az EU munkahelyi egészségvédelemről és biztonságról szóló irányelveit, a munkaeszközökre és vegyi anyagokra vonatkozó szabályokat ezekben az országokban is alkalmazni kell. Mivel ezek alkalmazása viszont Svájcban nem kötelező, a gyakorlatban a Közösség munkahelyi egészségvédelemről és biztonságról szóló szabályait önkéntes alapon építették be a svájci törvényekbe.

Munkahelyi egészség és biztonság az ESZAK és az Euratom alatt

Az ESZAK 3. cikke szerint „jobb munkakörülmények és jobb életszínvonal kell valamennyi – a szerződés által lefedett - ágazat dolgozói számára, mégpedig úgy, hogy lehetővé váljon a harmonizáció, miközben a javulás is fennmarad”. Ez az általános megfogalmazás nem ruházta fel jogalkotó hatalommal az ESZAK-ot, egyetlen sajátos terület kivételével: megállíthatja a bércsökkenést, ha ez a dolgozók életszínvonalának visszaesését eredményezné. Ezt a lehetőséget a cégek a folyamatos gazdasági kiigazítás és cégek közötti verseny eszközeként használták. Az ESZAK számára kijelölt feladat, ezzel ellentétben, a műszaki és gazdasági kutatás előmozdítása volt (ESZAK Szerződés 55 cikk), amely a munkavédelemre is vonatkozott. A belgiumi Marcinelle szerencsétlenség során (1956. augusztus 8.) -amely 262 bányász életébe került - az ESZAK Tanácsa egy állandó testületet hozott létre a bányák biztonsága erősítése érdekében, melynek hatóköre a későbbiekben valamennyi kitermelő ipari ágazatra kiterjedt. 1964-ben az ESZAK az acélipari ágazat munkahelyi egészségvédelmét és biztonságát illetően is létrehozott egy általános bizottságot. Számtalan kutatási érintette a munkahelyi egészségvédelmet és biztonságot, a higiénia, Jelenleg az Európai Unióban egy

háromoldalú munkacsoport működik felülvizsgálva az ásványi nyersanyag kitermelő ipari ágazatokban a munkahelyi egészségvédelmi és biztonsági kérdéseket – ez a Munkahelyi Biztonság és Egészségvédelem Tanácsadó Bizottság, amit röviden úgy is szoktak nevezni, hogy „Luxemburgi Bizottság”. Az Euratom Szerződés külön fejezetet tartalmaz a dolgozók és az emberek egészségének védelméről az alapvető szabványok rögzítésével az ionizált sugárzásokra vonatkozóan, amelyek közül az elsőt 1959 február 2-án rögzítettek irányelvben. Ezt többször is módosították és a jelenlegi határérték rendelkezések az Euratom 2013/59-es Irányelvében találhatók. Az Euratom keretében végbemenő jogalkotás más jogi procedúrák alapján történik, mint ahogy az EU kötelező érvényű jogszabályait hozzák, ami azt is jelenti, hogy a szakszervezetek kevésbé tudják befolyásolni. Az Euratomnak a dolgozókat védő jogszabályai kevés figyelmet fordítanak a munkahelyi munkaügyi kapcsolatokra. nem történik említés a dolgozói részvételről és konzultációról, a dolgozókat úgy kezeli a szabályozás, mint megvédendő objektumokat, mint aki pusztán információt és képzést igényel, tükrözve a megelőzésnek a technokrata és autoriter megközelítését.

.A dolgozók kollektív képviselőjét csak egyetlen esetben említik az Euratom alapító dokumentumai – ott, ahol az egyes tagállamok illetékes hatóságainak lehetőségük volt felhatalmazni a cégeiket a munkavállalókat érintő maximális expozíciós szint meghaladására egy bizonyos, korlátozott időtartamra és bizonyos munkaterületeken (Euratom 2013/59 Irányelv 52. cikk/). Az atomiparban a foglalkoztatás szerkezete olyan munkakörülményeket teremt, amely a legveszélyesebb expozícióknak teszi ki az alvállalkozóként dolgozókat. A Közösség jogi szabályozása szükségtelenül köti össze az egészség védelmét az egyéni expozíciós szintekkel, mivel ennek következtében az alvállalkozó dolgozóknak egy elfogadhatatlan	választással kell szembenéznük - vagy igyekeznek megtartani munkájukat úgy, hogy hamisítják az expozíciós szinteket rögzítő doziméterek mérési eredményeit, veszélybe sodorva ezzel egészségüket, vagy betartják a szabályokat és úgy kezelik őket, mint az eldobható papírzsibkendőt, elvégeztetik velük a veszélyes munkát, majd eldobják őket, amikor az éves maximális expozíciós szintet elérték. Lásd még: Mengeot M.-A. (2012) The daily dice with death. The perils workers face from nuclear technology, Brussels, ETUI. Thébaud-Mony A. (2011) Nuclear servitude: subcontracting and health in the French civil nuclear industry, Baywood
---	--

Az európai szerződések fejleményei

A Római Szerződés

A Római Szerződés alapelve az volt, hogy a verseny, a gazdasági növekedés és a társadalmi fejlődés összekapcsolódnak a jobbért. Ezt az optimista kilátást tükrözte a 117 cikk, amit az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 151 cikke is átvett: „a tagállamok célkitűzése a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása – lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását”.

Úgy vélik, hogy az ilyen fejlődés nemcsak a szociális rendszerek harmonizálása szempontjából kedvező belső piac működéséből fog fakadni, hanem a szerződések által nyújtott eljárásokból és a jogszabályok, szabályozások és közigazgatási aktusok által rögzített rendelkezések közelítéséből is.

Itt egy kettős politikai és jogi kétértelműséget is felfedezhetünk. Politikailag a Szerződés olvasata az, hogy egy európai piacnak közvetett hatása lesz a szociális/foglalkoztatási feltételek harmonizálására önmagában is (ez az amit a közgazdászok „tovagyűrűző hatásnak” hívnak. Ezt a hiedelem részben a háború utáni évtizedek gazdasági fellendüléséből fakadt. Ez az időszak Nyugat-Európa történetében a II. világháború utáni újjáépítéskor kezdődött és az 1970-es évek közepén a – dolgozók zavargását és a szovjet blokk szétesését okozó - gazdasági recesszióval fejeződött be. Ezalatt az aránylag rövid álomidőszak alatt az Európai Unió alapító tagállamaiban a vállalati kapitalizmust a dolgozóknak juttatott nagyobb engedmények enyhítették, miközben a gazdasági növekedést helyezték a globális munkamegosztás középpontjába. Ez az anyagi gazdagság felhalmozódását hozta magával és a szervezett dolgozók folyamatos nyomása következtében a gazdagság elosztásának soha nem látott alacsony egyenlőtlenségét.²

Ez vezetett a kompromisszumok egyfajta kultúrájához, lehetővé téve a társadalombiztosítási rendszerek jelentős bővítését és a kollektív munkaügyi

² A kapitalizmus történetében ezt a soha nem tapasztalt egalitárius intermezzóját részletesen dokumentálja Piketty (2013) a Tőke a 21. században című művében, kiadó Harvard University Press

kapcsolatok intézményesítését a munkaheleken, az ágazatokban és a politikában. Az, hogy valakinek *munkája* legyen fontosabb volt, minthogy *jó munkája* legyen. Mindemellett, az Európai Gazdasági Közösség létrehozását két szempontból is vizsgálhatjuk – úgy, mint egy nyugat-európai folyamatot, amely összehozza egy közös cél érdekében az országokat, de úgy is, mint egy sajátos nyugat-európai identitás létrehozását, ami nem csupán a szovjet blokk sztálinista rezsimjeinek egyfajta ellentételezése, hanem az Egyesült Államoktól különböző szövetség építése. Az európai projektet nem gátolták a hagyományos fővonalbeli politikai erők közötti nagyobb politikai különbségek. A meghonosítandó folyamatok mélységét és a gyorsaságot illetően voltak különbözőségek (attól függően, hogy a hangsúly a szövetségi Európára vagy a nemzeti szuverenitásra esett), de az európai politikák tartalmát illetően a hasonlóság dominált. Az első időszakban az egyetlen terület, ahol az alapító államok alapvetően összeszólalkoztak, az a mezőgazdasági politika volt.

Az ezután következő fejlemények azt mutatták, hogy a piac egységesítése az egyenlőtlenséget erősítette mind az EU tagállamokon belül mind közöttük. Messze nem a Római Szerződés 117. cikkében rögzített, az élet-és munkakörülmények spontán harmonizálása következett be, mialatt a javulás is fennmarad, hanem a meg nem fékezett verseny alkalmas volt a foglalkoztatási körülményeket ciklikus pufferként alkalmazni, ezek visszafogása pedig versenyelőnyhöz való jutást eredményezett. Ez tűnik ki a manapság az Európai Unióban tapasztalható jelentős bérkülönbségekből és a bruttó hazai termékből a jóléti kiadásokra fordított részesedés különbségeiből.

A jogi kétértelműség nem korlátozódik a Római Szerződés szociális fejezetére. A Szerződés alapelvei maguk is a jogszabály tisztán gazdasági funkciójának elsődleges fontosságát tükrözik. Amit négy alapvető szabadságként ír le, nem más, mint a munkaerő, a javak, az üzlet és a tőke között érvényre jutó verseny. Az európai integráció korai időszakában a foglalkoztatással kapcsolatos fontos jogi szabályozások a munkaerő szabad mozgásával kapcsolatosak. Ezek a közös munkaerőpiac létrehozására és az azzal szükségszerűen összefüggő koordinált társadalombiztosítási rendszerekre irányulnak. E jogosultságokat proaktívan gyakorolják széleskörű másodlagos törvényhozás útján.³ A nők és férfiak közötti béregyenlőség elvének alkalmazása maga is a gazdasági verseny megfontolásából fakadt. Franciaországban már létezett a béregyenlőséggel kapcsolatos rendelkezés, így úgy gondolták, hogy ennek az elvnek a Római Szerződésbe történő megjelenítése kereskedelmi akadályokat ellensúlyoz.⁴ Úgy vélték, hogy az olasz textiliparban a nagyon alacsony női bérek rontják üzleti esélyeiket. A Római Szerződés 119 cikkét kevésbé tárgyalták, mivel ez a versenyt torzító alapvető szociális jogokat képvisel. E reális aggodalom miatt a Szerződés e rendelkezései az európai integráció első 15 évében egyszerű szándéknyilatkozatok maradtak.

A jog pusztán gazdasági szempontból való kezelésének ugyanezen tendenciája figyelhető meg az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában. Legyen szó akár a munkaerő szabad mozgásáról, akár a nők és férfiak közötti béregyenlőségről, a Bíróság döntéseit a foglalkoztatási viszonyokkal kapcsolatban döntően az egyének közötti piaci verseny határozza meg, melynek definícióját terjesztik ki a szélesebb értelemben vett – a szabad munkaerőmozgással érintett – munkaerőpiacra, vagy szűkítik le egy adott vállalkozásra, ahol az egyenlő bér a kérdés.

³ A „másodlagos törvénykezés” vagy a „másodlagos törvény” kifejezés az európai intézmények által kitermelt jogszabályokra vonatkozik, szemben az „elsődleges törvénnyel” amely az Európai Uniót létrehozó és működését szabályozó szerződésekre vonatkozik, amelyeket a tagállamok kiadnak és ratifikálnak.

⁴ Jacquot S. (2014) L'égalité au nom du marché ? Émergence et démantèlement de la politique européenne d'égalité entre les hommes et les femmes, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.

A kollektív jogok a gazdasági megfontolásokat szem előtt tartva rendelik maguk alá az alapvető jogokat, pl. a sztrájkjog esetében a kollektív akciók milyen hatással lehetnek a vállalkozások szabad mozgására.

A Római Szerződés korlátozásokon (mint például a szabadságszabási juttatás korlátozása⁵) és néhány specifikus ágazati politikán (közlekedés, mezőgazdaság) kívül nem irányul a munkajog egyéb témáira. Az igaz, hogy a 117 cikk szerint a foglalkoztatást érintő jogok „a Szerződésben foglalt eljárások szerint” gyakorolhatók, de a tény az, hogy a munkaerő szabad mozgását és a társadalombiztosítási rendszerek koordinálását kivéve nem tartalmaz egyéb specifikus eljárásokat. A gyakorlatban, 15 éven keresztül a szociális/foglalkoztatási ügyek specifikus jogi alapjának hiánya az összehasonlító tanulmányok, szemináriumok és nyilatkozatok meglehetősen szegényes tárházát eredményezte. A legtöbbet, amit az intézmények tettek, az a tagállamokra nézve nem kötelező erejű javaslatok meghozatala volt.

Az első szociális cselekvési programtól az Egységes Európai Okmányig

Az első szociális cselekvési program elfogadására 1974-ben került sor, mely számos új törvény elfogadását is javasolta. A Szerződést nem módosították volna, de újra értelmezték volna, lehetővé téve a gazdaságilag indokolt - nevezetesen a közös piac megvalósítása - szociális irányelvek elfogadását. Ez a kiegészítő szociális törvényhozás ügye volt, melynek jogi alapját a Római Szerződés 100-as és 235-ös cikke nyújtotta.

A dolgok az Egységes Európai Okmány 1987 július elsejei életbe lépésével változtak meg. A Szerződés felülvizsgálata lehetővé tette azt, hogy a Közösség szociális törvényhozása szilárdabb alapokra helyeződjön. Kimondja a Szerződés szociális és gazdasági rendelkezései közötti jobb egyensúly szükségességét, melynek céljából a dolgozók egészségét az egységes piaci folyamat „alapelemének” tekinti egy új 118a cikk bevezetésével. Ezt a cikket Dánia javasolta az Egységes Európai okmány tárgyalása során annak érdekében, hogy az egységes piacon a verseny ne áshassa alá a dolgozók egészségét és biztonságát védő szabályokat. Ezt az álláspontot az európai szakszervezeti mozgalom is támogatta.

Ugyanakkor a 118a cikk megfogalmazása nem félreérthetetlen⁶. A közösségi kompromisszumok hagyománya alapján a jogi megfogalmazás másodlagos a politikai követelményekkel szemben az alku során. Valamennyi tagállam szeretné a végső szövegen rajtahagyni az ujlennyomatát, márcsak azért is, hogy később beleszólhasson az ezen nyugvó döntésekbe, ha erre szükség lenne.

Ami a 118a cikket illeti, nyilvánvaló, hogy a munkakörülmények jogi harmonizálását illetően rendelkezik olyan irányelveken keresztül, amelyeket minőségi többséggel szavaztak meg. A munkakörülmények javítása az Európai Közösség és a tagállamok közös felelőssége. A harmonizáció csak a törvény által létrehozható cél. Az irányelvek célja egy minimális szintű harmonizálás, szabad kezet hagyva a tagállamoknak ahhoz, hogy fenntartsák vagy növeljék a dolgozók védelmének a szintjét.

⁵ A 'standstill' – korlátozás záradék tartalmazza azt az elvet is, hogy a tagállamok nem csökkenthetik a már meglévő fizetett szabadság hosszát.

⁶ Az Európai Bíróság 1996. november 12-i döntése – UK szemben Tanács (C-84/94) – alapvető a 118a cikk értelmezése szempontjából. Ebben a Bíróság elutasította az 1993-as Munkaidő Irányelv megsemmisítését, elutasítva a brit kormány azon érvelését, hogy a 118a cikk nem megfelelő jogi alap a munkaidő szabályozását illetően.

Az efajta harmonizációt úgy kell elérni, hogy ezalatt a „javulást fenn kell tartani”, azaz az érvényben lévő nemzeti szabályozás szintjét emelni kell, aminek a hátterét a közös európai szabályok folyamatos javulása adja.

Munkahelyi egészség és biztonság, mint alapvető szociális jog A munkahelyi egészségvédelmet és biztonságot számos nemzetközi és európai jogi eszköz alapvető szociális jogként ismeri el. 1989-ben az EU tagállamokban – az Egyesült Királyság kivételével – elfogadták az Alapvető jogok Szociális Kartáját, melynek 19. cikke szerint: „Minden dolgozónak kielégítő egészség- és munkabiztonsággal kell rendelkeznie a munkakörnyezetében. Megfelelő intézkedéseket kell tenni az e téren elérendő további harmonizáció érdekében, megtartva az eddig elért javulást. Ezeknek az intézkedéseknek különösen figyelembe kell venniük a képzést, a tájékoztatást, a konzultációt és a dolgozók kiegyensúlyozott részvételét illető szükségleteket a felmerülő kockázatok és az ezek kiküszöbölésére vagy csökkentésére irányuló lépések alapján. A belső piac megvalósítására irányuló rendelkezéseknek segíteniük kell az efajta védelem biztosítását.” Habár ez egy politikai megnyilvánulás, de kétségtelenül figyelembe veszik az EU bírósági ítéleteinél a nemzeti és a közösségi szabályok értelmezése során. 2000 december 7-én, Nizzában az Európai Tanács kihirdette az Európai Unió Alapjogi Kartáját. A 31. cikk a munkahelyi egészségvédelemről és biztonságról szól, a következőképpen: „1. Minden dolgozó jogosult olyan munkakörülményekre, amelyek tiszteletben tartják az egészségét, biztonságát és méltóságát. 2. Minden dolgozónak joga van munkaóráinak maximalizálásához, a napi és heti pihenőidőkhöz és az éves fizetett szabadsághoz”.	Ez a megfogalmazás kevésbé pontos és kiterjedt, mint az előző rendelkezés. A Lisszabonban elfogadott Európai unióról szóló Szerződés „ugyanolyan jogi értékkel ruházza fel a kartát, mint a Szerződések”⁷ Az Európai Szociális Kartát a 47 európai tagállammal rendelkező Európa Tanács fogadta el. Számos pontja vonatkozik a munkahelyi egészségre és biztonságra. Az Európa Tanács valamennyi tagállama csatlakozott az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez, amely, bár nem említi közvetlenül a munkahelyi egészségvédelmet és biztonságot, mint alapvető emberi jogot, számos olyan rendelkezése van, amelyre hivatkozni lehet, ha a munkahelyi körülmények veszélyeztetnék az egészséget. Az egyezmény lehetővé teszi olyan ügyeknek a strasbourg-i székhelyű Emberi jogok Európai Bizottsága elé történő vitelét, amelyek újabban számos esetben a munkahelyi egészség és biztonság kérdését érintik. A Lisszaboni Megállapodás lehetővé tette az EU-nak a az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény aláírását. Ez a folyamat még zajlik. Nemzetközi szinten a kulcsfontosságú jogi eszközök közé tartoznak az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) megállapodásai, ezek közül sok foglalkozik a munkahelyi egészséggel és biztonsággal. Ezeket tripartit alapon fogadták el a minden júniusban Genfben ülésező nemzetközi munkaügyi konferencián. Ahhoz, hogy nemzeti szinten is alkalmazzák őket, szükség van a tagállamok által történő ratifikálásukra. A szakszervezetek azzal érvelnek, hogy minden nemzetközi kereskedelmi egyezménynek utalnia kell a fő ILO egyezményekre és gyakorlati eszközöket is kell tartalmazniuk a végrehajtásukhoz, mint ami alavető a dolgozók alapjogait aláásó verseny elkerüléséhez.
---	---

Ennek a hatáskörnek a tárgya kevésbé világos. A 118a cikk „munkakörnyezetet” említ, egy olyan fogalmat, amely ismeretlen volt az akkor 12 tagállamból 11-ben.

⁷ UK és Lengyelország kivételével.

A kifejezést a dán jogból kölcsönözték - *arbejdsmiljø* -, ami a munkahelyi egészséget és biztonságot szélesebb területről közelíti meg, nemcsak a fizikai tényezőket, hanem a munkaszervezet immateriális tényezőire is vonatkozik.

Az értelmezésben a „mozgástér” később tovább nőtt a „különösen” szó beiktatásával, ajtót nyitva a jogszabály széleskörű és változó értelmezésének. A 118a cikk, miközben lehetőséget nyújtott a dolgozók egészsége védelmének céljával szociális/foglalkoztatási témákkal kapcsolatos hatáskörök gyakorlásához, tartalmaz egy homályosan megfogalmazott gazdasági záradékot is. Az ilyen jellegű irányelveknek el kell kerülniük, hogy a „kis-és középméretű vállalkozások létrejöttének akadályozói” legyenek. Ha szószerint vesszük, akkor az ilyen rendelkezés bármilyen foglalkoztatás szabályozását illetően kihívást jelent. A gyermekmunka tilalma megakadályozhatja az ilyen munkát alkalmazó KKV létrehozását. A megfogalmazás bizonytalanságot szülhet, ami megkérdőjelezhető másodlagos jogalkotáshoz vezethet, azzal, hogy eltávolodik a Szerződés, mint elsődleges törvénykezés központi céljától, a munkakörülmények javításától.

A munkahelyi egészséget és biztonságot illető közösségi jogalkotásának teljes későbbi története ennek az ellentmondásnak a jegyét hordozza. Néhány közösségi törvény igyekszik túlmutatni a hatályos nemzeti törvényeken. Jó példa erre a rákkeltő anyagokkal kapcsolatos 90/394-es irányelv elfogadása. Akkortájt még egyetlen tagállam sem szabályozta átfogó módon a dolgozók rákkeltő anyagnak való expozícióját, úgyhogy kétségtelen, hogy az irányelv hozzájárult a létező állapot javulásához. De a jogi szabályozást illetően vannak nagy hiányosságok is. Például, a pszichoszociális kockázatokat a szociális partnerek által elfogadott, két nem túlzottan igényes keretmegállapodás érinti. Ezen a területen a közösségi szabályozás jóval számos tagállam mögött marad és nyilvánvalóan nem járul hozzá a helyzetnek a javulás útján történő harmonizációhoz. A közösségi szabályozás a munkahelyi eredetű izomzati és csontrendszeri rendellenességek megelőzésével kapcsolatos előírásokat illetően is várat magára, mivel ezeknek a hatásos megelőzése megkérdőjelezné a munkáltatónak a munka szervezésével kapcsolatos hatáskörét. A közösségi szabályozás, ahelyett, hogy a lényegre érintené, elkülönítetten egyes kockázati tényezőkkel foglalkozik, mint a nehéz terhek kezelése, a VDU-val (vizuális kép megjelenítő) történő munkavégzés és rezgés.

A munkahelyi biztonság és egészségvédelem közösségi szabályozása

A munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel kapcsolatos irányelvek a közösség szociális/foglalkozási törvényeinek fontos részét alkotják. 1977 és 2013 között több mint harminc irányelvet fogadtak el, alapvetően a munkáltatóknak a dolgozókat illető kötelezettségeivel kapcsolatban, a munkavédelemmel is foglalkozó munkaügyi törvénykezés klasszikus mintája alapján.

A korai irányelvek főleg alapvető szabályokat rögzítettek, ahol csak a hatályuk jelezte, hogy mit várnak tőlük. Ez volt a helyzet különösen az azbeszt bevonatot alkalmazásával kapcsolatos határértékeket vagy tiltást szabályozó irányelves esetében. Idővel a közösségi jog egyre jobban kifejlődött, létrejöttek az úgynevezett visszaható törvények⁸, amelyeknél az irányelvek még néhány korlátozott számú materiális jogi szabályozást tartalmaznak ugyan (pl. az azbeszt betiltását, vagy a maximális expozíciós zajsztet), de egyre inkább a lehető legbiztonságosabb munkakörülmények nyújtásának általános köteletségét fektetik le, amelyek sajtós eljárások alkalmazását teszik szükségessé (kockázatelemzés, tervezett megelőzés, egészségügyi felügyelet, stb.).

Ezek a folyamatok többféleképpen hatottak a rendszer alakításához:

⁸ Teubner G. (1996) Droit et réflexivité : l'auto-référence en droit et dans l'organisation, Paris, LGDJ.

1. Szükség lett minden ide vonatkozó információ figyelembe vételére a megfelelő döntéshozatalhoz. Ez a folyamatnak egyfajta megelőzés által vezényelt jellegét kölcsönöz.
2. A munkaadó munkavédelemmel kapcsolatos tevékenységét a prevenciós lépések szigorú sorrendjével határozzák meg.
3. Korlátozzák a munkadó munkaszervezéssel kapcsolatos jogosultságát a dolgozókkal, vagy képviselőikkel való konzultációt szolgáló mechanizmusok létrehozása megkövetelésével.
4. Meghatározzák a nyomon követés alapjait, mint írásos kockázatértékelést, a munkahelyi balesetek, vagy a rákkeltő anyagoknak kitett dolgozók, stb. nyilvántartását.

A munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos közösségi jogalkotás öt szakaszát különböztethetjük meg, de ez bontás nem jelent egyben szigorúan kronológikus sorrendet is. A közösségi szabályozás során az egyik réteg a másikra épült, az előző periódusra nyúlva vissza.

Az első három szakasz (1962-1988)

Az első szakasz nagyon korán kezdődött a közösség történetében. 1962 július 20-án fogadott el a Bizottság egy ajánlást a vállalatok orvosi szolgáltatásait illetően, amelyet az 1962 július 23-án elfogadott ajánlás követett, az Európai gazdasági Közösség tagállamaiban a foglalkozási megbetegedések elismerése és a velük kapcsolatos jelentések rendszerének harmonizálását illetően. míg az előző ajánlás nem lett több, mint egy történelmi érdekesség, a második azóta tovább fejlődött és egy 1966 július 20-án, valamint 2003 szeptember 19-én elfogadott ajánlásban folytatódott. Ezt az első szakaszt nem értékelhetjük vitathatatlan sikerként, például a foglalkozási megbetegedések elismerésének nyitott rendszerét – amelyet az 1962 július 20-i ajánlás már tartalmazott - a belga törvénykezés 1990 december 29-ével alkalmazta.

Ezután - 1966 és 1977 között - a munkavédelem kérdése gyakorlatilag lekerül a közösség napirendjéről, ez a hiány pont egy olyan időszakban nyilvánul meg, amikor a munkakörülmények témája középpontba kerül. Ebben az időszakban lassú javulás mutatkozik egyrészt több tagállam nemzeti törvényhozása, másrészt az ILO-ban zajló viták következtében. E passzív szakaszban is azonban egy ágazat kivételnek mutatkozott a versenyfeltételekhez való felzárkózást illetően. A közlekedési ágazatot illetően megalkották a két első, kötelező érvényű jogszabályt a munkavédelmet illetően: az 1969 március 25-i 543/69/EGK rendeletet a közúti közlekedést illető néhány szociális szabályozás harmonizációjáról és a 1463/70 (EGK) tanácsi rendeletet a közúti árufuvarozásban a menetíró készülékek (tachográfok) alkalmazásáról.

A késő hetvenes években bekövetkező harmadik szakasz a foglalkozási higiéniaára összpontosított. Az indítólökést a vegyiparban széleskörben használt anyaggal, a vinil-klorid monomerrel kapcsolatban kirobban botrány adta meg. Az érintett fő ipari csoportok elrejtették az európai és amerikai közintézmények elől az általuk összegyűjtött adatokat, amelyek kétség kívül igazolták, hogy a vegyi anyagoknak való kitettség rákot okozott a dolgozók körében.⁹

⁹ Livock R. (1997) Science, law and safety standards: a case study of industrial disease, *British Journal of Law and Society*, 6 (2), 172-199; Soffritti M. et al. (2013) Vinyl chloride: a saga of secrecy, in EEA (ed.) *Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation*, Copenhagen, European Environment Agency, 179-202.

A közösség két területen akart elsősorban kötelező érvényű szabályozást: a dolgozók egészségvédelmének és a cégek közötti kiegyenlítettebb feltételek kérdésében.

Az 1977 július 25-i, a munkahelyi biztonsági jelzéseket szabályozó irányelv elfogadását követően az EU a kötelező expozíciós limitek felé nyitott. Így született meg 1978 június 29-én a 78/610/EGK irányelve a vinil-klorid monomerről. Ez az irányelv egy szokatlan jogi megoldást alkalmazott a Római Szerződés 100 cikke alapján: egy minimum követelményt tartalmazott, s a tagállamokra bízta, hogyha akarják, akkor emeljék a munkahelyek prevencióját illetően törvényben foglalt szintet. Hagyományosan a Római Szerződés 100-as cikkét a teljes harmonizációt illetően használták. Nyilvánvaló, hogy ahogy a munkaügyi szabályozás során egy témát kezelünk más megközelítést igényel, mint a javak szabad mozgását illető jogi szabályozás. Ennek az irányelvnek a leggyengébb pontja a foglalkozási egészségügyi szolgáltatásokat illeti. A dolgozók számára előírta a rendszeres orvosi felülvizsgálatot, de ugyanakkor nem kötelezte a tagállamokat az adatok összegyűjtésére és elemzésére. Az orvosi vizsgálatok nem számítottak újdonságnak a vegyiparoknál, de az így összegyűjtött adatokat sosem bocsájtották a hatóságok rendelkezésére. Az irányelv nem tartalmazott eljárásmodot a dolgozók kollektív kockázatfelmérését és a prevenció lépéseket illetően.

A foglalkozási higiéné harmonizálását illetően az EU fordulópontot jelentő rendelkezése a vegyi, fizikai és biológiai kockázatokról szóló 1980 november 27-i 80/1107/EGK irányelv. Ezen irányelv szerint a benne rögzített kötelezettségeket csak olyan mértékben kell végrehajtani, amennyiben az „ésszerűség keretei alapján megvalósítható”. Ez a megfogalmazás idegen volt egészen eddig a tagállamok jogalkotásában, csak az Egyesült Királyságban és Írországból létezett, ahol úgy értelmezték, mint egy prevenció kötelezettség kezelését „költség-haszon” számításhoz. A közösségi szabályozás a következő szakaszban ezt már nem használja. Hasonló megfogalmazásokat találunk az EU-ba 1992 után belépő országok – Finnország, Málta és Ciprus - jogszabályozásában. Az Egyesült Királyság maradt az egyetlen ország, amely az „ésszerű keretek közötti megvalósíthatóság” záradékot a hagyományos módon alkalmazta, a többi ország az 1989-es keretiránnyal összhangban „vis major”-ra fokozták le.

Az 1980-a keretirányelv a kötelező határértékek szisztematikus fejlesztésének közösségi programját tartalmazta. Kilenc vegyi anyag vagy vegyi anyag család kapott elsőbbséget, de csak kettővel kapcsolatban készült szabályozás: az ólomról szóló 82/605/EGK irányelvben és az azbesztről szóló 83/477/EGK irányelvben (lásd a 39. oldalon lévő táblázatot). Egy fizikai hatóanyagot, a zajt is szabályozták a 86/88/EGK irányelvben. Valamennyi ezen irányelv elkészültét kemény tárgyalások előzték meg, és folyamatos viták folytak a munkáltatók kötelezettségeiről a feltételezett költségeiről.

A 80/1107/EGK irányelv fektette le az alapját a négy aromás amint betiltó 88/364/EGK tanácsi irányelvnek. Ennek az irányelvnek általánosabb hatálya volt azzal, hogy betiltott bizonyos hatóanyagokat vagy tevékenységeket. A négy betiltott karcinogén egy olyan listán szerepelt, amelynek további fokozatos bővítését terveztek. Vakójában ez volt ennek az új törvényhozási szakasznak a hattyáda. Azután, hogy a benzol irányelvvel kapcsolatos tárgyalások megfeneklettek, elhagyták a kötelező határértékek rögzítését az 1980-as irányelv felülvizsgálatával 1988 december 16-án. Ezentúl a határértékek csak iránymutató értékkel rendelkeztek, és nem kellett kötelezően betartani őket.¹⁰

¹⁰ A Bizottság a határértékekkel kapcsolatban két indikatív listát fogadott el a 80/1107 irányelvvel: 27 vegyi anyagot a 91/322/EGK (1991. május 29), 23-at pedig a 96/94/EK irányelv tartalmazott. Mindkét irányelv később hatályát veszítette és az általuk ajánlott iránymutató határértékeket a 98/24/EK vegyi anyagok irányelv alatt elfogadott irányelvek foglalták magukba.

Ez nagyon ellentmondásos helyzetet teremtett: miközben 1968-ban a Szerződés elsőként rögzítette, hogy a kötelezően betartandó rendelkezéseket (irányelveket) harmonizálni kell a munkakörülményekhez, az 1988-as jogalkotók megváltoztatták ennek az előírásnak az alapját képező rendelkezését azzal, hogy csupán útmutató jelleggel ruházták fel. A nagyon kisszámú kötelező határérték alkalmazásának megkövetelését más irányelvek is rögzítették (lásd 39. oldal). Az utolsó, kötelezően alkalmazandó foglalkozási expozíciós határértéket a 2003/18/EK (2003. április 27) irányelv rögzítette, az azbesztnél való foglalkozási kitettség határértékének meghatározásával, meglehetősen tág teret szabva a rák kialakulása kockázatának. 2003 óta nem fogadtak el, vagy frissítettek további kötelező határértéket az Európai Unióban, azon tény ellenére, hogy Európában a dolgozók mortalitását illetően a vegyi anyagok által okozott veszélyek jelentik a fő okot.

A negyedik szakasz: határozott lendület a nemzeti reformok irányába (1989-2003)

A negyedik szakasz körülbelül 1989-től 2004-ig tart. Ez a legdinamikusabb időszak, amikor nagyszámú irányelvet alkottak meg, amelyek bekerültek a tagállamok törvényeibe. Paradox eredménnyel járt azonban a határértékek elfogadásának hiánya. A következmény az lett, hogy a közösség munkahelyi egészség és biztonság politikája visszapattanjon az olyan nagyratörőbb célokról, mint a munkakörnyezet teljes átalakítása.

Európa-szerte ezek az irányelvek hozzájárultak számos tagállam jogi szabályozásának fejlődéséhez. Az egyes reformok mértékét persze az egyes országok társadalmi és politikai összefüggései határozták meg. Néhány ország csak felszínesen alkalmazta az irányelveket, a szövegek átvételével (Egyesült Királyság, és nagymértékben Németország is). Mások viszont átfogó reformokba foglalták ugyanezeket az irányelveket (Olaszország, Spanyolország). Franciaországban a jogi reform korlátozott volt, de az ítélkezési gyakorlat figyelemre méltóan fejlődött az azbeszt botrányt követő években. A közép- és kelet-európai országokban a törvényhozás és a szabályozás jelentősen felélénkült.

Az 1989. június 12-i keretirányelv még mindig a közösségbeli munkahelyi biztonság és egészség jogi szabályozásának központi eleme. Tartalmaz néhány olyan eredményt, amelyet az előző évtizedekben – a munkaerő követeléseire hatására – a munkaügyi szervezetek értek el a munkakörülmények kialakításában. Európa-szerte a követelések a fordista kompromisszum megsemmisítésére és annak bizonyítására irányultak, hogy a három évtized gazdasági virágzás a legkevésbé képzett dolgozók embertelen munkakörülményein alapult.¹¹ A keretirányelv által rögzített magas szintű követelmények részben azt mutatják, hogy a tárgyalása a gépekről szóló irányelv tárgyalásával párhuzamosan zajlott, melynek célja az európai piacon a munkagépek szabad mozgásának engedélyezése volt, úgyhogy a munkaadói szervezetek hajlandóak voltak a nagyobb engedményekre. A keretirányelv nem utánozta le egyik tagállam nemzeti jogszabályát sem, hanem teljesen egyedi volt. Az viszont igaz, hogy az egyes elemek bizonyos országok vagy nemzetközi munkaügyi egyezmények hasonló szabályain alapultak, de az egésznek az eggyé ötvözése végülis egy magas minőségű jogszabály kialakulásához vezetett. Bizonyos megfogalmazások, ugyanakkor, szabad kezet nyújtottak a tagállamoknak az értelmezés során (pl. az irányelv nem szabályozza elég expliciten az egészségügyi ellenőrzés szerepét).

¹¹ Lásd Pessis C., Topçu S. and Bonneuil C. (2013) Une autre histoire des Trente Glorieuses: modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre, Paris, La Découverte.

A keretirányelv nyomán 19 egyéni irányelvet fogadtak még el különféle kockázati tényezők és a dolgozók kategóriát illetően.¹² Az irányelveket a kockázat szintjének általános kritériumán alakították ki, ahol a szempont a súlyosság (pl. a rákkeltő anyagok, biológiai veszélyek, robbanásveszély) vagy az expozíciónak kitett dolgozók száma volt (pl. a zaj, a képernyős kijelzőkkel (VDU) történő munkavégzés, a terhek kézi mozgatása, a terhes anyák, stb.). Ezen irányelvek közül néhányat később módosítottak.

Néhány irányelv a munkavédelmi ügynökségek tevékenységére, a rögzített határidős szerződéssel dolgozó és fiatal dolgozókra vonatkozik. Ezeknek a hatásköre korlátozottabb és csak nagyon kismértékben hatottak a nemzeti reformokra. Általában a legtöbb tagállam nemzeti jogszabályai már tartalmazták az általuk képviselt elveket, vagy léthatóan korlátozott hatáskörrel rendelkező eljárásrenddel foglalkoztak (különösen az ügynökségi dolgozókat illetően).

Több irányelv a foglalkozási egészségügy átfogó kérdéseit szándékszik szabályozni. A legfontosabb ezek közül minden kétséget kizárva a 93/104-as Munkaidő Irányelv (1993. november 23)¹³. Rendelkezéseinek, a vele kapcsolatos közösségi joggyakorlat széles tárházának és a tagállamokra való hatásának elemzése túlmegegy jelen kiadvány határain. A több mint egy évtizede napirendre került módosítása a tagállamok, a Tanács és a Parlament, és a szakszervezetek és munkaadói szervezetek vitájához vezetett. A rendes jogalkotás során az irányelv elfogadását illetően számos gonddal és a szociális párbeszéd sikertelenségével kellett szembenézni.

1989 és az 1990-es évek közepe között a közösség jogalkotása kissé hatékonyabban haladt előre, s csak ezután lassult le. Például a dolgozóknak a vegyi anyagok jelentette veszélyekkel szembeni védelmét nyolc hosszú év nehéz alkuja előzte meg, mielőtt az ezzel kapcsolatos szabályokat 1998 áprilisában elfogadták volna.

Olvasd még többet!

Vogel L. (1994) Prevention at the workplace, An initial review of how the 1989 Community framework Directive is being implemented, Brussels, Trade Union Technical Bureau for Health and Safety.

¹² Az egyéni irányelvek szerepe az, hogy tisztázza (szükség esetén kialakítsa) a prevenció szervezetét, amelyet az egyes kockázatokra vagy helyzetekre a keretirányelv határozott meg. Ennél fogva ezek erősítik a jogbiztonságot és konkrét módszert nyújtanak a hatékony megelőzést illetően.

¹³ A jelenleg érvényben lévő irányelv a 2003/88 (2003. november 4).

2. fejezet

A két Barroso bizottság: az elveszett évtized

2004-től 2014-ig, a José Manuel Barroso által vezetett Európai Bizottság működése alatt a munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos új törvények megalkotása gyakorlatilag leállt.

Az a néhány irányelv, amit mégis elfogadtak, a korábbi irányelvekhez kapcsolódó kiegészítések voltak, vagy a korábbi javaslatok megkésett eredményei. Ez volt a helyzet két irányelvvel kapcsolatban is, a mesterséges optikai sugárzással kapcsolatos 2006/25/EK irányelvvel, és az elektromágneses mezőkről szóló 2013/35/EU irányelv.¹⁴ A fizikai anyagokról szóló irányelvek elfogadásának folyamata 1992-ben kezdődött. Ezeket egészíti ki a 2010/32/EU irányelv, egy olyan megállapodás átültetéséről, amely az európai ágazati szociális párbeszéd során keletkezett, a kórház és egészségügyi szektorban a jelentős sérülések megelőzéséről szóló megállapodásra vonatkozik. Más változtatások pusztán kodifikációk voltak, mintsem az irányelvek jelentősebb módosításai, vagy egyéb szabályozások változtatásaihoz való alkalmazások (pl. a veszélyes vegyi anyagok osztályozásával kapcsolatos változtatások, a tagállamoknak az irányelvekkel kapcsolatos jelentéseit illető változtatások).

Ami a munkaidőt illeti, a Barroso-bizottság a Szerződés céljából indult ki (harmonizáció a javulás fenntartása mellett), amikor az irányelvet illető – visszaforgató - változtatásokat javasolt a javítás indokával. Szerencsére ezek a javaslatok az Európai parlament ellenzéki oldalának ellenállásába ütköztek és nem mentek át.

A törvénykezés leállása jelentős gyakorlati következményekkel járt. A két legfontosabb javaslat, aminek át kellett volna mennie, a dolgozók egészségkárosodásával kapcsolatos. Mindkét esetben a Bizottság már rendelkezett egy – csak kis további fejlesztést igénylő - előzetes tervvel.

¹⁴ Az eredeti irányelvet 2004-ben fogadták el, de sosem léptették hatályba.

Mindkettőt félretették! Az egyik – a négy európai dolgozóból egyet érintő - izomzati és csontrendszeri rendellenességekkel kapcsolatos, amelyeket főleg a munka intenzitásának fokozása és a vállalatok által eszközölt nem megfelelő ergonómiai lépések okoznak; a másik a rákot és a reprodukív egészséget érintő kockázatokat érinti. (Lásd a 23. oldalon lévő keretes szöveget).

A közösség foglalkozási egészségüggyel kapcsolatos szabályozásának hanyatlása nem függ össze a Szerződés jogi változásaival. A SEA által bevezetett rendelkezések hatályban maradtak. A terminológiában bekövetkezett változások nem érintették a tartalmat. Miközben a Bizottság politikai vonala meghatározó maradt, hiba lenne megfedkezni ennek a vitának a jogi szempontjáról. Az egyre inkább erősödő formalizált kritériumok hatására az új törvénykezést költség-haszon elve alapján álló hatástanulmányok és a jogi *acquis* alapos tanulmányozása előzte meg, amellyel azt vizsgálták, milyen újabb adminisztratív teher hárulhat az esetleges új törvénnyel a vállalatokra. Így azután a Szerződés változatlan megfogalmazása erőteljes kontrasztot mutat a törvényhozó hatalom gyakorlatával, mivel ez utóbbi legitimitásának központi alapját a gazdasági hatékonyság képezi.¹⁵

A közösségi szabályozás válsága a politikai kihívások egy szélesebb értelmezésében megkérdőjelezi munkakörülmények törvény általi harmonizációjának jogosultságát. A fő érv gazdasági: a szigorú előírások kedvezőtlen helyzetbe hozzák az európai ipart a globális versenytársaival szemben.¹⁶ Valójában az igazi ok valahol máshol rejlik. Kevésbé függ össze az EU globális helyével, mint azzal, hogy az EU hogyan látja saját magát. A munkakörülmények harmonizálására úgy tekintenek, mint a szabad verseny akadályozójára a belső piacon. A tagállamok között a szociális egyenlőtlenség a munka világán belül keletkezett egyre élesebb választóvonalak miatt egyre nő. A dolgozók egészségvédelmének színvonalát olyan dolgok rombolják, mint a munka alkalmivá válása, a magas kockázattal járó tevékenységek kiszervezése, a növekvő nemi szegregáció a foglalkozási normákat illetően: a részmunkaidő néhány EU-s tagállamban a női munka normája lett.

A döntéshozás bürokratizálódása

Az erősödő formalizált kritériumok hatására a törvényhozást egyre inkább költség-haszon elve alapján álló hatástanulmányok és a jogi *acquis* alapos tanulmányozása előzték meg, azt vizsgálva, hogy az új törvények milyen újabb adminisztratív terhet jelenthetnek a vállalatoknak.

Nem egyedül a Bizottság felelős ezért, – valamennyi intézmény részt vett ebben a folyamatban (Tanács, Parlament és Bizottság), még akkor is, ha a Bizottság gyakran nagyobb hangsúlyt helyezett annak a szempontnak a fontosságára, hogy egy jogszabály milyen hatással lehet a vállalat által kitermelt „osztalékra”, mint a többi intézmény. Nemzetközi szinten ez a gondolat először az Egyesült Államokban jelent meg, és különösen Ronald Reagan elnöklése során (1981-1989).

A jogszabályoknak kizárólag a költség-haszon számítás prizmáján történő megközelítése nagy hatással volt az Európai Unió döntéshozatalára. Eljárásjogilag a Szerződés rendelkezései alapján rendszeresen sor került a háromoldalú konzultációkra is.

¹⁵ Az Egységes Európai Okmány által bevezetett 118a cikk, amelyet a most érvényben lévő, az Európai Unió

Működéséről szóló Szerződés 153 cikke változatlanul tartalmaz.

¹⁶ Wim Kok 2004-es jelentésében fellelhető indok a lisszaboni stratégia irányváltásához. Ez azt mutatja, hogy a *jobb szabályozás* ideológiája nem egyedül a konzervatív vagy liberális pártok által megőrzött idea. Wim Kok neves szakszervezeti vezető volt, mielőtt a szociáldemokraták miniszterelnöke lett volna Hollandiában, 1994- és 2002 között.

A gond az, hogy csak a munkáltatók hangját hallják meg. A Bizottság a jogalkotást illető monopóliumát szuverén előjogként használja. Ha a Bizottság nem hajlandó egy irányelvet előterjeszteni, azzal azt is megakadályozza, hogy a Tanács és az Európai Parlament megvitassa azt.

A gyakorlatban más mechanizmusoknak és testületeknek is döntő szerepe lett a Szerződésekben lefektetett eljárásokat illetően. A Barroso-bizottság két terminusát kettős folyamat jellemezte: a politikailag a kivárára helyezkedő Bizottság erőteljesen tartózkodott a nagyratörőbb javaslatoktól, továbbá a Bizottságban egyre erőteljesebb befolyással kezdtek rendelkezni az elnök körüli nem hivatalos tanácsadók, a „Jobb szabályozásnak” nevezett folyamat részeként felügyelve a Bizottság szervezeti egységeit. Mivel nem rendelkeztek valódi tapasztalatokkal a befolyásolni kívánt ügyekben, az új bürokrácia jövedelmező piacot nyitott a magánszférabeli tanácsadók részére. Az általuk termelt elemzések minősége fordítottan arányos volt az elemzések mennyiségével.

A döntéshozás bürokratizálódásának két jó példája a Hatásvizsgálati Bizottság és a Stoiber-Csoport. A Hatásvizsgálati Bizottságot (IAB) 2006 végén hozták létre az irányelveknek javaslataival kapcsolatos - még a bizottsági véglegesítés előtti - hatásvizsgálatok céljával. Az értékelés szempontjai nagyon homályosak, lehetővé téve az eljárás önkényes irányítását. A hatáselemzés teljes folyamatát az átláthatóság hiánya jellemzi, lehetővé téve a lobbisták aktív szerepét és az EU szerződésekben rögzített konzultációs formák hatékonyságának minimalizálását. Így történhetett az, hogy a Hatásvizsgálati Bizottság blokkolni tudta a váz- és izomrendszeri megbetegedésekről szóló irányelv javaslatot. Nincs jogi indoka annak, hogy a Bizottság ne tudná felülről a Hatásvizsgálati Bizottság negatív véleményét, a gyakorlatban azonban hajlamos a blokkoló hatás érvényesítésére és a az egyetlen választott EU testület, az Európai Parlament döntésének megakadályozására. A karcinogén irányelvet (lásd a 23. oldalon lévő keretes szöveget) teljesen leállították, aminek az egyik oka az volt, hogy a Bizottság magánszakértőket bízott meg nagyon költséges tanulmányok elkészítésével a tervezett javaslatok „költség-haszon” hatását illetően. Az elkészült tanulmányok világosan mutatják, hogy a hatásvizsgálat követelményei olyan mértékben szigorúak voltak, hogy a Bizottságnak nem maradt elegendő alapja a további értékeléshez.

A Stoiber-csoport létrehozása 2007 augusztusában a szabályozás politikai manipulálásának iskolapéldája. Eredetileg a Stoiber-csoportot úgy emlegették, mint magasszintű szakértői csoportot, amelynek a feladata a létező törvények „adminisztrációs költségeinek” vizsgálata. Azonban mindig is az üzleti érdekeket tartotta túlságosan szem előtt. Működésének végén 2014-ben a csoport 15 tagjából hatan a munkáltatókat képviselték, négyen a deregulációt ösztönző brit, német, svéd és holland jobboldali kormányzatok konzultációs testületeiben vettek részt. A Stoiber-csoport soha nem vett figyelmbe több munkavállalói érdeket, például soha nem vette figyelembe a társadalmi nemek egyenlőtlenségével kapcsolatos ajánlásokat hatását.

A Stoiber-csoport működésének 2010-ben ki kellett volna futnia és a feladata a létező jogi rendelkezések „adminisztrációs terheinek” vizsgálata lett volna. Ezzel szemben a gyakorlatban a Stoiber-csoport egy saját menetrendet állított fel, messze túlnyúlva az eredeti hatáskörén. Edmund Stoiber a politikai kapcsolatai segítségével elérte a csoport működésének két hosszabbítását is, 2014. október 31-ig. 2014 júniusában határozott deregulációs javaslatokkal élt, amely állítása szerint több mint 40 milliárd eurós megtakarítást eredményezne.¹⁷

¹⁷ A Stoiber-csoport azon tagjai, akik munkavállalókat, környezet-és fogyasztóvédelmet képviselték, ellentétes véleményt fogadtak el, rámutatva a csoport által bemutatott számítások gyengeségére.

Ezek a furcsa gazdasági becslések egy nagyon leegyszerűsített módszeren alapultak, amelynek során a magánszakértők megkérdeztek néhány vállalatvezetőt a különféle szabályozások becsült költségeiről és ezt extrapolálták a teljes EU gazdaságára.

Nem történt meg a lekérdezések segítségével összegyűjtött adatok olyan jellegű ellenőrzése, hogy ezek mennyire felelnek meg a valóságnak. Az egyetlen „bizonyíték” ugyanannak a számadatnak a számtalan ismétlése volt egyik dokumentumtól a másikig, anélkül hogy valamilyen referenciát is feltűntettek volna akár a számadat eredetét, akár a megkérdőjelezhető módszert illetően, amelyen az illető számadat alapult.

A bürokraták és a szakértők közötti szimbiózist szimbolizálja Edmund Stoiber 2009 novemberében történt, a Deloitte-csoport tanácsadó testülete elnöki székébe való kinevezése. A Deloitte-csoport euró milliókat fizetett ki kétséges színvonalú tanulmányokra a törvénykezés „adminisztrációs költségei” témájában. Majd amikor Stoiber lelépett ezen posztjáról, soha egy szóval nem illette a lehetséges érdekellentétet, ami létrejöhetett. A politikai feltűnősködés legrosszabb hagyományait használta fel az egyik szereplése alkalmával. 2010-ben egy brüsszeli konferencián Mr Stoiber úgy fényképezkedett le, hogy egy nagyméretű ollóval elvágott egy vörös szalagot, amely az EU törvények miatti feltételezett bürokráciát jelképezte, amit a közösségi költségvetés finanszíroz! A használt kifejezések szándékosan harciasak és keresztények voltak – kereszteshadjárat a bürokrácia ellen. A német jobboldali konzervatív sajtó úgy szokta jellemezni Mr Stoibert, mint „Európai bürokrácia-ellenes cárját”.

Mr Stoiber nem volt hosszasan távol az európai deregulációs szinpadtól. A José Manuel Barroso által biztosított harmadik terminus végét követő két hónapon belül visszatért az új Bizottság égisze alatt. 2014. december 18-án az Európai Bizottság új elnöke, Jean-Paul Juncker, Edmund Stoiber-t a ‘jobb szabályozás’ stratégia speciális tanácsadójává tette, ami arra figyelmeztetett, hogy az új Bizottság és a Barroso alatti két előző Bizottság között politikai folytonosság állhat fenn. Egy sajtóközlemény 31 milliárd euró megtakarításról adott hírt a Bizottság „jobb szabályozás” kezdeményezése eredményeként. Ezek a számok nem nyugszanak komoly statisztikai értékelésen, hanem a magán tanácsadói cégeknek az irányelvek költségeivel kapcsolatos ugyanazon ellenőrizhetetlen extrapolációin. A Bizottságnak nem volt semmi mondanivalója az új munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos jogalkotás blokkolása által okozott hatalmas közegészségügyi költségeket illetően.

Az uniós szabályozási válság tovább mélyült a REFIT¹⁸ program 2012 decemberi elindításával. Célja valamennyi létező uniós joganyag – az ugynevezett közösségi *acquis* – értékelése és az új szociális/foglalkoztatási, környezet- vagy fogyasztóvédelmi törvények meghozatalának nehezítése. A már létező munkavédelmi irányelvek értékelése folyamatára hivatkozva a Bizottság késleltette az eredetileg a második Barroso-bizottság (2014. november 1.) végéig kifutó jogalkotási kezdeményezéseket¹⁹, amelyeket végülis a Juncker Bizottság 2015 végéig tolt ki.

A „puha jogszabályok” és az önkéntes megközelítések vakvágnya jellemzi a teljes munkavédelmi törvényhozást több mint másfél évszázada, és a munkáltatók ezzel tisztában vannak. A Bilbao-i Ügynökség 36000 vállalat bevonásával készült ESENER felmérése feltárja, hogy a prevenciós politikák alkalmazását illetően a

¹⁸ REFIT - „Regulatory Fitness and Performance” – célravezető és hatásos szabályozási program

¹⁹ Közlemény: COM 2013 (685) final of 2 October 2013

vállalatoknál a fő hajtóerő a jogszabály létezése.²⁰ A cégek 90%-a a törvényeknek való megfelelést jelölte meg cselekvése mozgatórugójaként, és 27 országból 22-ben is ezt tekintették a legfontosabbnak. A prevenciós akciók alkalmazásához a második legfontosabb mozgatórugó a dolgozók és képviselőik követelése (négy cégből háromban jelölték ezt meg). Ezen a ponton érdemes megjegyezni, hogy Európában a dolgozók fele nem rendelkezik képviselettel.

Különösen kritikus ez a helyzet a kis és közepes méretű vállalatok esetében. De vannak gyakorlati módjai e probléma kezelésének. A területi munkavédelmi képviselői rendszerek ösztönzését megtaláljuk mind Svédországban és Olaszországban.

100 000 halál évente nem jelent jogalkotási prioritást a Bizottság számára

A Közösség jogalkotást illető várakozás komolyaságtól jól mutatja a foglalkozási eredetű rákos megbetegedések problémája, amellyel kapcsolatban maga a Bizottság is elismeri, hogy évente 100 000 ember hal meg az Európai Unióban. Már régóta világos volt, hogy a meglévő jogi keretek nem voltak megfelelőek, és az 1970-es éveket megelőző tudományos alapokon nyugodtak, amikor az endokrin zavarokat okozó anyagok szerepe és az epigenetikus folyamatok a rák kialakulásában még nagymértékben ismeretlenek voltak. A jelen irányelv még csak köszönő viszonyban sincs a REACH-nek a különös aggodalomra okot adó anyagok definíciójával, mivel kizárja a reprotoxikus anyagokat, amelyeknek messzeható következményei vannak az ezeknek kitett dolgozókra és gyermekeire: károsult termékenység, születési hibák és fejlődési rendellenességek, gyermekkori rák.

Az aktuális irányelvek csak három anyag esetében szabnak meg kötelező határértékeket, amelyek más irányelvek által szabályozott azbeszt és ólmot tartalmaznak. Ezek a határértékek messze az alátalálnak esnek, amelyeket a mai prevenciós technikák szükségessé tennének. A karcinogéneknek kitett dolgozók kevesebb mint 20%-át fedik le, olyan esetekben, amikor a veszélyes helyzetek többszörös expozíciónak való kitettségéből fakadnak és az expozíciót a termelési folyamatok okozzák, mint a kristályos szilícium-dioxid és a diesel gázok. Az irányelv által előírt egészségügyi ellenőrzés elégtelen. Ismert, hogy nagyon hosszú inkubációs idő telhet el a kitettség és a rák megjelenése között, szükségessé téve az expozíciónak kitett dolgozók esetében az egész életen át tartó egészségügyi monitoringot, amit jelenleg sem a közösségi irányelv nem tartalmaz, sem a legtöbb tagállam nem írja elő. Az elmúlt tíz évben számos szakszervezet és több tagállam hívta fel a Bizottság

A 2002-2007-es stratégia már elismerte az irányelv revíziójának szükségességét, ennek ellenére az utóbb 12 évben kevés előrehaladás mutatkozott e téren. A holland kormány, szakszervezetek és munkaadói szervezet küldött egy levelet 2013. augusztus 28-án a szociális ügyek biztosának a karcinogénekkel szembe fordított irányelv módosítására és az azbeszt expozíciós határértékek csökkentésének fontosságára hívták fel a figyelmet. 2014. március 4-én ausztrák, német, holland és belga munkaügyi miniszter közös levélben kérték a munkával összefüggésbe hozható rákos megbetegedések irányelvének mielőbbi felülvizsgálatát. Más kormányok is támogatták az irányelv felülvizsgálatának kérését.

Az Európai Szakszervezeti Szövetség 2014 decemberében fogadott el egy határozatot a munkával összefüggésbe hozható rákos megbetegedések irányelvének felülvizsgálatát kérve. Érvelésében arra hivatkozott, hogy 50 különösen veszélyes vegyi anyag esetében – amelyeknek sok dolgozó van kitéve – létfontosságú lenne a kötelezően betartandó határértékek minél gyorsabb megállapítása. Ez az a terület, ahol az európai politika jelentős nettó javulást hozhat. A munkával összefüggő rák hatékony megelőzése átfogó stratégiát igényel, olyat, amely egyszerre érinti a belső piacot, a környezetvédelmet, a dolgozók védelmét és a közegészségügyet. Ez egy alapvető közösségi hatáskör. Ilyen kulcsterületen tarthatatlan, hogy az Európai Bizottság „puha jogszabályokat” alkalmazzon. A foglalkozási eredetű rákos megbetegedésekkel járó óriási költségeket nem a vállalatok viselik, ahol ezek keletkeztek, hanem a társadalom és az áldozatok, azaz a pusztán ajánlott határértékek és az önként alkalmazott eszközök nem fognak javítani a helyzeten.

²⁰ Rial González E., Cockburn W. és Irastorza X. (2010) European survey of enterprises on new and emerging risks: managing safety and health at work, Bilbao, European Agency for Safety and Health at Work.

Egy „ersatz” stratégia 2014-2020-ra

1978-tól a Bizottság a közösség a munkavédelem témájában többféle elnevezés alatt többéves stratégiával rendelkezett: különböző „akcióprogramokkal” 1978 és 2001 között, amelyeket „stratégiák” követtek 2002-2006 és 2007-2012 között. 2012 végén 2013-2020-ra egy új stratégiát hirdettek meg. A részletes javaslatot az Európai Parlament és az EU tagállamainak, szakszervezeteinek és munkaadói szervezeteinek küldötteiből álló Tanácsadó Bizottság készítette közösen el. A Bizottság végülis rászánta magát és egy különösen erőtlén kommunikációt jelentetett meg 2014 júniusában.²¹ Ez bár azt jelentette, hogy bár meghatározták a „munkahelyi egészségvédelem és biztonság stratégiai keretét”, de gyakorlatilag sem az Európai Parlament, sem a tripartit Tanácsadó Bizottság egyetlen konkrét javaslatát nem vették át.

Ez a Közlemény hivatott arra, hogy meghatározza az EU intézmények tevékenységének irányát 2020-ig a kulcsfontosságú kihívások terén. A Bizottság által kiválasztott első kihívás a kis-és közepes méretű vállalatok számára biztosított elsőbbség egy markánsan deregulációs megközelítéssel, amely pusztán adminisztratív teherként kezeli a munkavédelmet. Az ötlet nem az, hogy a munkakörülményeket javítani kell az ilyen vállalkozásoknál, hanem az, hogy bőkezűen kell bánni a munkáltatókkal, versenyképességük erősítését kell segíteni a kötelezettségeik csökkentésével. Az alvállalkozó láncolatok létét véve figyelembe, az ilyen jellegű megközelítés a munkakörülmények folyamatos romlását fogja eredményezni.

A Bizottság elismeri a munkakörülményekkel összefüggő megbetegedések megelőzésének fontosságát, amely során évente 160 000 ember hal meg az EU-ban, de semmit nem mond az évtizede készülő két irányelv – a munkával kapcsolatos rákos megbetegedések prevenciójával és a izom-és csontrendszeri rendellenességekkel foglalkozó irányelv – blokkolásáról, amelyek négyből egy dolgozót érintenek Európában.

Végezetül, a Bizottság megemlíti a népesség előregedéséből következő „demográfiai kihívást”. Nem kapcsolja azonban össze az öregedést és a munkakörülményeket. Az Európai Munkakörülmények Felmérés feltárja ebben a tekintetben a foglalkozási csoportok közötti növekvő különbséget. Sok munkakörben nem olyanok a munkavégzés feltételei, hogy egészen a nyugdíjazás korhatáráig lehessen folytatni. 2000 és 2010 között azoknak a munkavállalóknak az aránya, kik úgy vélték, hogy 60 év felett is folytatni tudják munkájukat csak nagyon lassan emelkedett 57.1%-ról 58.7%-ra. Ez egy szerény javulás, de csak a nem fizikai dolgozókra vonatkozik. Ezzel szemben a fizikai munkásokat illetően a helyzet romlott. A fizikai dolgozók kevesebb mint fele gondolja úgy, hogy 60 éves korában is képes ugyanazt a munkát végezni, mint előtte. Míg 2000-ben a szakképzettséggel rendelkező dolgozók 52%-a vélte ezt, 2010-ben már csak 49.3%-a; az alacsony szakképzettségű dolgozók esetében ugyanez az arány 2010-ben 46.2% volt, míg 2010-ben már csak 44.1%. E tényekkel szembesülve, a Bizottság csupán annyit javasolt, hogy egy szakértői hálózatot kell létrehozni a jó gyakorlatok cseréjére és az információ terjesztésére. Nincs a látótérben semmilyen jelentősebb politikai kezdeményezés.

A Közlemény olyan, mintha mindenféle logikai összefüggések nélkül, más dokumentumokból kivágott részleteket vágta volna ki és illesztettek volna össze.

²¹ Communication COM 2014 (332) final of 6 June 2014 on an EU Strategic Framework on Health and Safety at Work (2014-2020).

A társadalmi nemekre vonatkozó foglalkozási egészségvédelmet csak és kizárólag az anyasági védelemmel kapcsoltban említi!

Az információk forrásai vegyesek, mint a az Európai Munkakörülményekről Szóló Felmérés validált adatai és anekdotikus közvéleménykutatások. Jelen tanulmány írásának idején (2015 március), a Közösség munkahelyi egészségvédelem és biztonság politikájának kilátásai bizonytalanok. Amennyiben a Juncker úr által vezetett új Bizottság az előző Bizottság útirányát támogatja, a munkakörülmények harmonizálásának célja lekerül az európai politika radarjáról. Ennek a lakmusz tesztje a foglalkozási rákos megbetegedések megelőzéséről szóló törvényhozás lesz. A Bizottság nem hivatkozhat arra, hogy a tagállamok ellene vannak. A legtöbb esetben jobb közösségi törvényeket szeretnének, mint ahogy ez nyilvánvaló a Foglalkoztatási tanács és a szociális ügyi miniszterek 2015. március 9-i következtetései alapján. Ha a Bizottság nem halad előre a jogalkotással 2015 végéig, akkor kicsi annak a valószínűsége, hogy a Bizottság még ebben a ciklusban el tudja fogadni az új irányelvet. Ez a foglalkozásból eredő rákos megbetegedések megelőzését illetően visszalépést jelenthet, tekintélyes különbségekkel az egyes tagállamok között a dolgozók életének védelmét illetően.

Olvas még többet!

Vogel L. and Van den Abeele E. (2010) Better Regulation: a critical assessment, Report 113, Brussels, ETUI.

Van den Abeele E. (2014) The EU's REFIT strategy: a new bureaucracy in the service of competitiveness, Working Paper 2014-05, Brussels, ETUI

3. Fejezet

Intézmények és ügynökségek

Az Európai Unió széles eszköztárral rendelkezik a munkahelyi egészség és biztonság területén. A kivitelezéshez szükséges politikai célokat és prioritásokat az 1986-os Egységes Európai Okmány óta világosan lefektették az Szerződésben.

A cél a munkakörülmények harmonizációja az előrelépések megtartása mellett. Mivel az Európai Unió költségvetése kicsi a tagállamok kombinált nemzeti költségvetéséhez viszonyítva, a munkakörülmények harmonizálásának legfontosabb politikai eszköze a törvényi szabályozás. Ezzel érhető el, hogy a tagállamok a Közösségi célokat saját gyakorlatukba átültessék. Egyéb eszközök is rendelkezésre állnak (társadalmi párbeszéd, kohéziós alapok, statisztikai indikátorok meghatározása, stb.), nincs viszont olyan gazdasági mechanizmus, mely a források tagállamok közötti nagybani redisztribúciójához hozzájárulna, hiányzik egy olyan robusztus „gazdasági kormányzat”, mely európai szinten közvetíti az ágazati politikákat, a tervezett befektetéseket, illetve közszolgáltatások létrehozását. Ehhez új jogszabályokra van szükség, ha a cél több mint egy egyszerű szabadkereskedelmi övezet létrehozása.

Az EU együtt dolgozik a tagállamokkal ezen politika megvalósítása érdekében. Ezt nevezzük megosztott kompetenciának. A tagállamok felelősek a nemzeti szintű munkahelyi egészség és biztonság stratégia megalkotásáért és azért, hogy biztosítsák az ide vágó Közösségi irányelvek megfelelő átültetését és betartatását. A Közösségi jog nem tartalmaz túl sok olyan rendelkezést, ami segíthetne a hatékony megelőzésben. Az egészség és biztonság ellenőrzése, a speciálisan létrehozott kutatásra szakosodott testületek létrehozása, valamint a munkahelyi egészség és biztonság integrálása a közegészségügybe tagállamonként változó. Emellett, a Közösségi irányelvek csak minimum követelményeket állapítanak meg, így a tagállamok felelőssége, hogy olyan törvényeket alkossanak és tartsanak életben, melyek biztosítják a munkavállalók magasabb szintű védelmét. Ha valamely tagállam megszületik egy jobb szabályozás, az gyakran felébreszti a Közösségi szintű vitát, mely előmozdíthatja a harmonizációs célokat, miközben segíti az előrelépések fenntartását.

Az európai jogalkotási folyamatba bevont intézmények

Az Európai Bizottság feladata, hogy EU általános érdekeit szem előtt tartva működjön. Olyan végrehajtó testület, mely a jogszabályalkotást kezdeményezheti. Az Európai Unióról szóló Szerződés 17. Cikkelye előírja, hogy a Bizottság tagjainak létszáma meg kell felelnie az EU tagjainak kétharmadával, ám az Európai Tanács ezt a jogot felfüggesztheti. A Bizottsági tagokat az Európai Tanács nevezi ki öt éves periódusra. A jelenlegi Bizottságnak, mely 2014. november 1-jén lépett hivatalba, 27 tagja van, s tagja még az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője is. Az Unió elnöke Jean-Claude Juncker megbízólevelükben külön hatalommal ruházta fel hat alelnököket. Feladatuk, hogy koordinálják a különböző politikai területeken működő bizottsági csoportokat. A bizottsági tagok bármely törvényjavaslata fennakadhat a kettős szűrőrendszeren. A javaslatot először bizonyos kompetenciák koordinálásért felelős alelnöknek kell elfogadnia, majd a „jobb szabályozás”-ért felelős alelnök elé kerül a javaslat, aki a Juncker Bizottságban a holland szociáldemokrata Frans Timmermans. A szociális ügyek biztosja a belga kereszténydemokrata Marianne Thyssen. Az eurozónáért és a társadalmi párbeszédért felelős alelnök, Valdis Dombrovskis a lett Liberális-Konzervatív Párt tagja.

Általánosságban elmondható, hogy a Bizottságnak nincs jogosultsága, hogy törvényeket alkosson. Törvényjavaslatokat fogad el, melyek az Európai Parlament és Tanács elé kerülnek a jogalkotási folyamat szabályait figyelembe véve. Speciális esetben ugyanakkor a Bizottság felhatalmazott hatóságként élhet a törvényhozási joggal az elsődleges jogalkotási törvény alapján. A Lisszaboni Szerződés terminológiájában az így létrehozott bizottsági jogszabályokat „felhatalmazáson alapuló jogi aktusként” és „végrehajtási jogi aktusként” szerepelnek. Ilyen felhatalmazott hatóság általában nem vesz részt a munkahelyi egészség és biztonság kérdéseiben. Az 1989-es Keretirányelv 17. Cikkelyében található, mely irányelv a technikai fejlődéssel kapcsolatos irányelv elfogadásáról rendelkezik. Mivel a Keretirányelv a megelőzés lényeges elveit fekteti le, nem valószínű, hogy megváltoztathatók „felhatalmazáson alapuló jogi aktus” útján a technikai fejlődésre alkalmazva. Ezt az eljárást ugyanakkor alkalmazzák bizonyos egyedi irányelvek esetében a Keretirányelv hatálya alatt, ilyen például a Biológiai anyagokról szóló 2000/54/EC Irányelv és az Elektromágneses mezőkről szóló 2013/35/EU irányelv. Napjainkig, a Bizottság három irányelvet fogadott el foglalkozási expozíciós határértékekre vonatkozóan és három módosítást a Biológiai anyagok irányelv függelékére vonatkozóan.

A Bizottság felhatalmazáson alapuló jogalkotási jogosítványát az úgynevezett „bizottsági eljárás” során alkalmazza. A felhatalmazáson alapuló törvényjavaslatok szövegét a Bizottság megküldi az Európai Parlamentnek és az Európai Tanácsnak, melyeknek bizonyos időn belül reagálni kell, s a felhatalmazást is visszavonhatják. A felhatalmazáson alapuló törvényjavaslatokat a Bizottság eljuttatja a különböző bizottságokban, melyekben a tagállamok részt vesznek. Elvben minden alapvető jogszabályt, mely a Bizottságot felruházta olyan törvények meghozatalával, melyek a technikai fejlődéshez való alkalmazkodást segítik elő fokozatosan felül kell vizsgálni és összhangba hozni az új eljárásokkal.

Az európai állampolgárok javaslattételi joga A Lisszaboni szerződés bevezette az állampolgári javaslattételi jogot (ECI), ami legkevesebb egymillió európai állampolgár – ez az európai tagállamok polgárainak legalább egynegyede – számára teszi lehetővé, hogy kérvényezzék az Európai Bizottságnál a Bizottság kompetencia területeibe tartozó jogi aktusok kezdeményezését. Az állampolgári kezdeményezés szervezőinek egy állampolgári bizottságot kell létrehozniuk legalább hét taggal, akik hét különböző tagállam állampolgárai. Egy év alatt kell megszerezniük a szükséges támogató nyilatkozatokat. A támogató nyilatkozatok számát a tagállamok érintett hatóságai hitelesítik. A Bizottságnak három hónapja van, hogy megvizsgálja a javaslatot és eldöntse milyen lépéseket tegyen. Ennek a jognak inkább szimbolikus mint tényleges jelentősége van, mivel a Bizottság monopóliuma törvényjavaslatok megtételére érintetlen marad. Ami miatt mégis hasznos, az a javaslat célját érintő európai szintű politikai kampányok szervezésének lehetősége. A fenti jog gyakorlásának eljárási rendjét az Európai Parlament 211/2011 számú valamint a Tanács 2011. február 16. Szabályozása tartalmazza.	A javaslat célja az volt, hogy a vízhez való jog emberi jogi kategória legyen ne pedig kényelmi szolgáltatás. 2014. március 19-én a Bizottság kibocsátott egy közleményt válaszul a kezdeményezésre, mely nem válaszol kielégítően a felvetett legfontosabb kérdéseket. Jan Willem Goudriaan, a Jogot a vízhez kezdeményezés alelnöke szerint „Az Európai Bizottság reakciójában nem látunk semmiféle elkötelezettséget arra nézve, hogy megfelelő választ adjon 1,9 millió embernek. Sajnálatosnak tartom, hogy nem született törvényjavaslat, mely elismerné a vízhez való alapvető jogot.” A polgári kezdeményezési csoport szintén jogi elköteleződést kér, mely nem engedné a víz és csatornaszolgáltatások liberalizálását. Ám a Bizottság közleményében erről nem esik szó. A víz és csatornaszolgáltatók kivétele a koncessziós irányelvből mindazonáltal pozitív fejlemény. Ugyanakkor a Bizottsági közlemény nem tartalmazott semmiféle elkötelezettséget arra nézve, hogy ezek a szolgáltatások lekerülnek az olyan kereskedelmi tárgyalások napirendjéről, mint a Transzatlanti kereskedelmi és befektetési társaság (TTIP). Olvass még! „Right to Water” (Jogot a vízhez) kezdeményezés weboldal: http://www.right2water.eu
---	--

Az **Európai Parlament** képviselőit 1974 óta közvetlenül választják. A jelenlegi jogszabályok szerint az Európai Parlament 751 tagból áll, akiket a 28 tagállamban választanak öt éves ciklusra. A megválasztott képviselők száma 96 (a legnagyobb Németország) és 6 (a legkisebb Ciprus, Luxemburg, Málta) között változik. Az Európai Parlament tagjai különböző politikai csoportokhoz tartoznak, melyek saját tevékenységüket koordinálják. Legalább 25, a tagállamok egynegyedéből megválasztott képviselőre van szükség politikai csoport megalakításához. Jelenleg nyolc politikai csoport működik. Vannak olyan képviselők is, akik nem tartoznak egyik csoporthoz sem.

A Parlament az EU jogalkotási folyamatának része, de nincs joga törvényjavaslatokat kezdeményezni. Ez nem szokványos korlátozás a képviselők alapultó demokráciákban. 2013 januárjában például az Európai Parlament túlnyomó többséggel (503 igen, 107 nem és 72 tartózkodás) megszavazott egy határozatot, melyben felkéri a Bizottságot, hogy készítsen irányelv javaslatot a szerkezetváltással kapcsolatban a lehető leghamarabb. Ez az irányelv megteremtette volna az EU-ban a dolgozói tájékoztatás és konzultáció közös jogi kereteit, továbbítte volna a szerkezetváltás tervezését és kivitelezését.

2013 júniusában a Bizottság elutasította a Parlament javaslatát és csak egy közleményt fogalmazott meg, mely nem kötelező érvényű.

A Parlament munkája speciális bizottságokban folyik, ezek tárgyalják az Európai Bizottság által benyújtott törvényjavaslatokat és saját kezdeményezésű jelentéseket fogalmaznak meg. A törvényjavaslatokat a plenáris ülésen szavazzák meg. A módosításokat a különböző politikai csoportok egyeztetik, majd részletes tárgyalásra kerülnek az érintett bizottságokban.

Az **Európai Unió Tanácsa** (másként a Miniszterek Tanácsa) intézménye a tagállamokat képviseli. Ez a másik lényeges testület, mely az európai jogalkotásban részt vesz. A szokásos törvényhozási eljárásban egyenlő szinten van az Európai Parlamenttel. A parlamenti eljárással ellentétben a tárgyalások titkosak, így a különböző kormányok álláspontja nem ismert a közösségi jogalkotást megelőző tárgyalási folyamatban.

Néhány tagállamban a kormányhivatalnokok kötelesek beszámolni a nemzeti törvényhozó testületnek az EU Tanácsban viselt álláspontokról. A tanács elnökségét hat hónapos rotációban látják el a tagállamok. 2014-ben vezették be az úgynevezett kettős többségi szavazást. Egy javaslat elfogadásához a tagállamok 55 százalékának támogatására van szükség (ez legalább 15 a 28 tagállamból), melyek az EU lakosságának legalább 65%-át kell, hogy képviseljék. A Tanács munkáját a tagállamok állandó képviseletei készítik elő. Megbeszéléseket a COREPER, az állandó képviseletek bizottsága keretein belül folytatnak. Ha a COREPER-ben konszenzus alakul ki, a Tanácsnak benyújtott szövegeket vita és szavazás nélkül elfogadják. A gyakorlatban ez az ügyek 75-80 %-át jelenti.

Az **Európai Tanács** vagy Európai Csúcs az EU legfőbb politikai testülete; a tagállamok állam és kormányfőiből áll. Az Európai Tanácsot 1974-ben hozták létre az európai vezetők informális tanácskozó testületeként. 1992-ben hivatalos státuszt kapott, majd 2009-ben bekerült az EU hét hivatalos intézménye közé. Az Európai Tanács ülései olyan csúcstalálkozók, melyek során általános politikai prioritásokról és fontos kezdeményezésekről döntenek. Az Európai Tanács általában évente négy alkalommal ül össze állandó elnökség alatt. Jelenleg Donald Tusk az Európai Tanács elnöke, elnöki periódusa 2014. december 1-től 2017. május 20-ig tart.

A **Gazdasági és Szociális Bizottság** olyan tanácsadó testület, mely számos érdekcsoportot tömörít, beleértve a munkáltatók és munkavállalók csoportjait is. Az EU szociálpolitikáját érintő törvényjavaslatokról bocsájt ki véleményt. Számos saját kezdeményezésű véleményt fogalmazott meg a munkahelyi egészség és biztonság témájában, olyanokban, mint az azbeszt kérdése. Az EU 2013-2020 közötti időszakra szóló stratégiájáról alkotott véleményében a közösségi cselekvés hiánya miatti aggodalmának adott hangot.²²

²² EESC SOC-512 vélemény, elfogadva 2014. december 11-én, Carlos Trindade jelentése alapján.

A **Régiók Bizottsága** olyan tanácsadó testület, mely helyi és regionális képviselőkkel áll kapcsolatban és bevonja őket az EU-s politikák fejlesztésébe és végrehajtásába. Szerepe az egészség és biztonság területén marginális.

Az **Európai Ombudsmant** az Európai Parlament választja. Az európai intézmények és testületek működésével kapcsolatos panaszokat vizsgálja ki. Mediátori szerepet tölthet be, sikertelen mediáció esetében pedig ajánlást fogalmazhat meg. 2007-ben az Európai ombudsman egy német állampolgár bejelentésére reagálva felkérte a Bizottságot, hogy lépjen közbe a Munkaidő Irányelv megsértése miatt. A Bizottság akkor elutasította, hogy érvényt szerezzen a Közösségi jogszabálynak, azon az alapon, hogy amúgy is tervben volt az irányelv rendelkezésének módosítása. Az Ombudsman úgy döntött, hogy ez a válasz nincs összhangban helyes adminisztráció elveivel.²³ Az ombudsmani jogorvoslatot akkor is érdemes kérni, ha egy EU intézmény megtagadja a dokumentumaiba való betekintést, így megakadályozva, hogy a döntéshozó folyamat lekövethető legyen.

Az **Európai Unió Bírósága** biztosítja, hogy az európai szerződéseknek és az illetékes közösségi intézmények rendelkezéseinek az értelmezése és alkalmazása összhangban legyen a jogszabályokkal. Minden tagállam egy bírót delegál. Jelenleg a Bíróság intézménye az Európai Unió Bíróságából, az Európai Törvényszékből és a Közszerződési Törvényszékből áll. A bírákat kilenc főtanácsnok segíti, akik jogi tanácsot adnak a Bíróság elé kerülő ügyekben.

Az Európai Bíróság esetjoga hozzájárult a közösségi egészség és biztonság jogszabályhoz. Míg a legtöbb eset az 1989-es Keret Irányelvvel és az 1993-as Munkaidő Irányelvvel és a következményként megjelenő fejlődéssel foglalkozott, a bírósági esetjog figyelembe vette a belső piac teljes harmonizálása és a nemzeti munkahelyi egészség és biztonság intézkedések közti ellentmondásokat számos esetben a vegyi anyagok²⁴ és a munkaeszközök tekintetében²⁵.

A Keret Irányelvet leginkább a szabálysértési eljárásokkor alkalmazzák, melyeket a Bizottság azon tagállamokkal kapcsolatban alkalmaz, melyek véleménye szerint nem megfelelő módon alkalmazzák az EU-s irányelveket. Azokban az esetekben, melyekben más egészség és biztonság irányelvek érintettek, ami a Bírósági esetjogi törzsanyag fejlesztését legjobban előre viszi, azok az előzetes szabályozásra történő kérelmek – amikor a nemzeti bíróságok kérésére az Európai bíróság értelmezi az európai jogszabályt a szóban forgó nemzeti ügyvel kapcsolatban. Ez segít megállapítani, hogy a nemzeti jogszabály összhangban van-e a közösségi joggal. Tanácsos lenne, ha a szakszervezetek ambiciózusabban vennének részt a bírósági eljárási stratégiák fejlesztésében, annak érdekében, hogy megerősítsék a közösségi jog nyújtotta előnyöket.

²³ Az Európai Ombudsman különjelentése az Európai Parlamentnek az Európai Bizottságnak benyújtott ajánlásra tett javaslatot követően a 3453/2005/GG, 10 September 2007 panasszal kapcsolatban.

²⁴ ECJ, 17 December 1998 ítélet, *IP v. Borsana*, C-2/97, 11 July 2000 ítélet *Kemikalieinspektionen v. Toolex Alpha AB*, C-473-98.

²⁵ ECJ, 28 January 1986 ítélet, *Commission v. France*, C-188/84, judgment of 8 September 2005, *Yonemoto*, C-40/04; 17 April 2007 ítélet, *AGM-Cosmet SRL*, C-470/03.

A Lisszaboni szerződés a tagállamok **nemzeti parlamentjeinek** is szerepet ad (lásd: 12. Cikkely). A közösségi intézmények kötelesek EU-s jogszabálytervezeteket továbbítani számukra. A nemzeti parlamenteknek 8 hetük van a véleményalkotásra. Ha a nemzeti parlamentekre eső szavazatok egyharmada szerint egy törvényjavaslat a szubszidiaritás elvével nem összeegyeztethető („sárga lapot kap”), a Bizottságnak felül kell vizsgálnia a javaslatot és el kell döntenie, hogy fenntartja, módosítja vagy visszavonja azt. Az ilyen jellegű javaslatok a szabadság, biztonság és igazságosság területét érintő, Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 76. Cikkelye alapján benyújtott törvényjavaslatok egynegyedét teszi ki. Ha a szokásos törvényhozási eljárás során a nemzeti parlamentek egyszerű többséggel döntenek úgy, hogy törvénytervezet nem felel meg a szubszidiaritás elvének („narancssárga lap”) a Bizottságnak felül kell vizsgálnia a javaslatot.

Az első „sárga lapot” 2012 májusában adták ki egy olyan bizottsági javaslattal kapcsolatban, mely limitálta volna a sztrájkjogot a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban (Monti II). Az európai Szakszervezeti Konföderáció kritizálta a javaslatban, hogy az nem kérdőjelezte meg sem a gazdasági szabadságjogoknak tulajdonított elsőbbséget sem az arányossági teszt szerepét ezen szabadságjogok konfliktusainak megoldásában, valamint a kollektív fellépés jogát. Tizenkét nemzeti parlament, illetve parlamenti kamara²⁶ vélte úgy, hogy a javaslat, tartalmát illetően nem egyeztethető össze a szubszidiaritás elvével. A Bizottság végül visszavonta a javaslatot.

Speciális, munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel foglalkozó EU-s testületek

A munkahelyi biztonság és egészségvédelmi tanácsadó bizottság – Luxemburg

A tanácsadó bizottságot 1974-ben alapították a Tanács döntése alapján²⁷. Feladata, hogy segítse a Bizottságot a munkahelyi biztonság és egészségvédelemmel kapcsolatos mindenfajta tevékenység előkészítésében, végrehajtásában és értékelésében.

A Bizottság főbb tevékenységei:

- Véleményt alkot a Közösségi munkahelyi egészség és biztonság törvényjavaslatokról és a tárgyhoz kapcsolódó európai stratégiákról.
- Ösztönzi a megelőzési stratégiákkal kapcsolatos tapasztalatcserét a tagállamok között, és olyan témákat emel ki, melyekben Közösségi akcióra lenne szükség.

²⁶ Ellenezték a javaslatot: Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Lettország, Luxembourg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Svédország és az Egyesült Királyság.

²⁷ 22 July 2003 (2003/C 218/01) határozat. Ez a határozat hatályon kívül helyezi a Bizottság előző, 74/325/EEC and 74/326/EEC határozatát.

- A Bilbaoi Ügynökséggel²⁸ karöltve segít információval ellátni a nemzeti kormányzatokat, szakszervezeteket és munkáltatói szervezeteket a Közösségi rendelkezésekről annak érdekében, hogy elősegítse köztük az együttműködést és ösztönözze a tapasztalatcserét valamint a jó gyakorlatok megalapozását.
- Véleményt mond a Bilbaoi Ügynökség éves és négyéves programjáról.

A Bizottság más bizottságokkal együttműködésben dolgozik egyéb, a munkahelyi biztonság és egészségmegőrzés témájában érintett bizottságokkal, ilyenek a Vezető Munkaügyi Felügyeleti Tisztviselők Bizottsága (SLIC) és a Foglalkozási vegyianyag-expozíciós határértékekkel foglalkozó tudományos bizottság (SCOEL). Vizsgálja továbbá munkahelyi biztonság és egészség és a vegyi anyag használati szabályozás (REACH) összefüggéseit, valamint a technikai szabványosítás szerepét és határait a munkahelyi egészség és biztonság területén.

A Bizottságban tagállamonként három teljes jogú tag vesz részt: egy kormányképviselő, egy szakszervezeti képviselő és egy képviselő a munkáltatói szervezetek oldaláról. A teljes jogú tagokat akadályoztatás esetén kinevezett helyetteseik képviselik. A teljes jogú és a helyettesítő tagokat a Tanács nevezi ki. A gyakorlatban ez annyit jelent, hogy a tagokat a tagállamok nevezik ki és a Tanács jóváhagyja őket. Három éves terminusra nevezik ki őket, és újraválaszthatók.

Az 1988 és 2000 közötti meglehetősen mozgalmas időszakban, amikor számos új jogszabály született, a Bizottság kulcsszerepet játszott az irányelv-javaslatok megvitatásában, melyekbe a javaslatai nagy része bekerült, annak ellenére, hogy tisztán tanácsadói szerepe van. Összehasonlításként, az elmúlt évtizedben a Munkahelyi biztonság és egészségvédelmi tanácsadó bizottság javaslatait a Bizottság nem fogadta el. A 2014-2020 közötti időszak stratégiai kereteit bemutató közleménybe például az utóbbinak egyetlen lényegesebb javaslata sem kerül be.

A Munkahelyi Biztonság és Egészségvédelmi Ügynökség – Bilbao

A Bilbao-i Ügynökség tripartit európai testület, melyet 1994-ben hoztak létre egy tanácsi rendelettel.²⁹ Fő feladata, hogy információt gyűjtsön és terjesszen a munkahelyi egészség és biztonság témájában. 2000-től az Ügynökség két éves kampányt folytatott, hogy felhívja a téma szereplőinek figyelmét a téma fontosságára. A munkahelyi biztonság és egészségvédelem európai hete volt ezeknek az eseményeknek a csúcspontja, amikor továbbképzéseket tartottak, konferenciákat, előadásokat, workshopokat, poszter, film, fotó versenyeket szerveztek, reklámkampányokat, sajtótájékoztatókat tartottak. A 2014-15-ös kampány a pszichoszociális kockázatok témája köré szerveződött.

Az Ügynökség létrehozta az Európai Kockázatfigyelő Központot, mely információt gyűjt és elemzéseket végez a technológiai változások miatti lehetséges munkahelyi kockázatokkal kapcsolatban.

²⁸ A Bilbaoi Ügynökség hivatalos Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség vagy EU-OSHA.

²⁹ Tanácsi Szabályozás (EC) No 2062/94 of 18 July 1994 az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség megalapításáról és Tanácsi Szabályozás (EC) No 1643/95 and (EC) No 1654/2003 az (EC) No 2062/94 18 July 1994 Tanácsi Szabályozás módosításáról.

Ennek részeként, az Ügynökség átfogó kutatást végzett 2010-ben³⁰ ESENER címmel, melyben vizsgálja az újonnan felmerülő kockázatokat. A több ország bevonásával készült kutatás fókuszában a vállalatok aktuálisan alkalmazott megelőzési politikájának vizsgálata állt. A kutatást 2015-ben megismételték, felmérve a változásokat.

Az Ügynökség információinak jelentős részét nemzeti fókuszpontok szolgáltatják. A fókuszpontok tripartit működése szükséges ahhoz, hogy az információ teljes legyen és a problémák ne legyenek alulértékelve. A fókuszpontok részéről több aktivitás szükséges az információ kihelyezésére a munkavállalók felé a szakszervezetekkel együttműködésben. A kormányzati szervek gyakran vonakodnak információt szolgáltatni a megoldatlan problémákról és a prevenciós rendszer sikertelenségeiről.

Az utóbbi években az Ügynökség kutatóprogramokat hozott létre és szorgalmazta az információ- és tapasztalatcserét olyan témákról, melyekkel az Európai Bizottság nem foglalkozik. Ilyenek például a gender dimenzió tanulmányozás a munkahelyi egészség és biztonság területén, összehasonlító elemzések a karcinogén anyagok expozíciós határértékeivel kapcsolatban, illetve széleskörű programok a nyugdíjkorhatár emelkedéséről.

ESENER 2010: mi a prevenció hajtóereje?

A 2010-es ESENER felmérés 36000 telefonos interjú alapján történt, ezeket magán- és állami vállalkozások alkalmazottaival vették fel a 27 európai tagállamban, Horvátországban, Törökországban, Norvégiában és Svájcban. Elsősorban a cégtulajdonost vagy cégvezetőt kérdezték, ha azonban kiderült, hogy a cég alkalmaz munkahelyi egészség és biztonság képviselőt, vele is külön felvették az interjút, így két különálló véleményt is kaptak a cég helyzetéről. A kérdések foglalkoztak az egészségvédelem és biztonság általános kezelésével, a pszichoszociális kockázatok kezelésével és a dolgozók részvételével.

Az egyik kérdés arra vonatkozott, hogy mi motiválja a preventív intézkedések bevezetését. A cégek 90%-a jelezte, hogy az elsődleges motiváló erő a törvényi szabályozás. 27 országból 22-ben ezt jelölték meg első helyen. Ami a pszichoszociális kockázatokat illeti, a jogi kööttségek képzik legnagyobb arányban a hajtóerőt (63%), megelőzve egyéb tényezőket, mint az alulról jövő kérdés (36%) és a távolmaradások magas aránya miatti aggodalom (11%).

A második leggyakrabban megadott indok – négy cégből három jelölte meg – a dolgozóktól illetve munkavállalói képviselőktől jövő kérdés. Az országok közti eltérések itt nagyobbak, a magyarországi 23%-tól a finn 91%-ig. A gazdasági okok – ügyszakok kérdése és hírnév

védelme (67%), vezetési politika, távolmaradás csökkentése, dolgozók megtartása (59%) vagy egyéb gazdasági, illetve teljesítménnyel kapcsolatos ok (52%) – csak kisebb szerepet játszanak.

Az egészség és biztonság felügyeletnek nyomásának is láthatóan kisebb hatása van (57%) – ami érthető, ha tekintetbe vesszük a felügyelet munkaelehiányát és ily módon a nem túl hatékony munkavégzést. A különbség ebben az esetben is nagy az országok között – Magyarországon 16% szemben a németországi 80%-kal.

A megelőzés legfőbb akadályai között említik a cégek a finanszírozás hiányát. A leggyakrabban megnevezett akadályok a belső források hiánya, mind időtényező, mind munkaerő, mind anyagi tekintetben. Az országok közti nagy különbségek itt is jellemzőek.

Olvass még!

- Rial González E., Cockburn W. and Irastorza X. (2010) European survey of enterprises on new and emerging risks: managing safety and health at work, Bilbao
- Walters D., Wadsworth E. and Marsh K. (2012) Worker representation and consultation on health and safety: an analysis of the findings of the European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER), Bilbao

³⁰ Az új és jövőbeni kockázatokkal kapcsolatos európai vállalati felmérés (ESENER).

Az Európai Alapítvány az Élet és Munkakörülmények Javítására – Dublin

A Dublini Alapítványt 1975-ben³¹ hozták létre, hogy hozzájáruljon az élet és munkakörülmények javításához. Az első ügynökségek között van, melyeket azzal a céllal hoztak létre, hogy az európai politikák bizonyos területein kutatásokat végezzen. Az Alapítvány adatokat és elemzéseket szolgáltat az európai politikaformálók informálás és támogatása érdekében, elsősorban az egészség és biztonság kérdéskörében.

Az Alapítvány tripartit testület irányítja, mely a tagállamok nemzeti kormányainak, szakszervezeteinek és munkáltatói szervezeteinek képviselőiből és három Bizottsági képviselőből áll. Az irányító testület évente egyszer ül össze, hogy lefektesse a kutatási stratégiát, elfogadja a munkaprogramot és javaslatot tegyen a becsült költségvetésre. A munkaprogramok az irányító testületet alkotó csoportok és az európai intézmények részletes tárgyalása alapján jönnek létre. A programok az Alapítvány munkáját három szektorra osztják: ágazati kapcsolatok, munkakörülmények és életkörülmények. Megalakította Változásfigyelő Központot (EMCC) és az Európai Munka Világa Megfigyelőközpontját (EurWORK).

Megalakulása óta a Eurofound különleges munkát végzett a munkakörülmények ellenőrzése és elemzése terén. Az Európai Munkakörülmények Felmérés (EWCS) a Közösségi foglalkozási egészségpolitika fontos referenciaforrása. A felmérés 1990-ben indult és öt évente ismétlik meg. 2015-ben hatodik alkalommal végzik el. A felmérés összehasonlító adatai így képet adnak az elmúlt huszonöt év változásairól az különböző tagállamokban. A felmérést először 12 állam részvételével végezték el, a hatodik felmérés már 35 országra terjed ki – a 28 tagállam mellett öt jelölt ország vett részt benne (Albánia, Macedónia, Montenegró, Szerbia és Törökország), valamint Svájc és Norvégia – így a legátfogóbb felmérés a résztvevő országok tekintetében. Több mint 43.000 dolgozóval történik adatfelvétel. A felmérés 2015 vége lesz elérhető. A kérdőív a munkakörülmények minden aspektusára kiterjed, ide értve a fizikai környezetet, a munkakonstrukciót, a munkaórát, a munkaszervezést, és a szociális kapcsolatokat a munkahelyen. Az adatokat különböző elemző jelentésekhez lehet majd használni, melyek bepillantást engednek olyan specifikus területekre, mint a munkaidő kérdése, a nemek közti egyenlőtlenségek, az életkor kérdései, stb. Ágazati elemzések szintén várhatók.

Európai felmérés a munkakörülményekről, 2010: a különbségek aggasztó növekedése

A 2010-es felmérés eredményei alapján állíthatjuk, hogy a munkakörülmények harmonizációja megközelítőleg sem történt meg. A különbségek számos területen növekedtek, mind az országok összehasonlításában, mind a társadalmi-gazdasági csoportok között az egyes

országokban. Erről a trendről Thomas Amossé így ír: „Az általános trend a különböző foglalkozási csoportokat nem érinti egyformán a különböző foglalkozási csoportokat: a munkahelyi kockázatok láthatóan növekedtek a leginkább érintett csoportokban; ezalatt a fizikai munkások helyzete romlott a fizikai megterhelés és a munka intenzitás területén.

³¹ Tanácsi Szabályozás (EEC) No 1365/75 of 26 May 1975.

A gazdasági változások mellett, melyeknek behatórolijk a fizikai munkából eredő kockázatokat (a foglalkoztatási struktúra változásain keresztül), az Európai Munkafeltételek Felmérésben jelentett relatív stabilitás valójában növekvő egyenlőtlenségeket fed, ami a másodosztályú dolgozók munkakörülményeire hatással van." (Amossé 2015: 76). Számos dolgozó olyan körülmények között dolgozik, melyek nem teszik lehetővé számukra, hogy nyugdíjas korukig dolgozhassanak. A munkahelyi egészségkárosító hatások miatt mondta a fizikai dolgozók több 50%-a azt, hogy nem lesz képes 60 éves koráig munkában maradni. A szociális különbségekből adódó egészségügyi problémákkal kapcsolatos adatok bizonyítják, hogy a fizikai dolgozóknál magas arányú a korai halálozás és az alacsonyabb egészségben leélt idő. A kutatás a nemek közti nagy különbségről is bizonyosságot tesz. A női dolgozók viszonylag kisszámú ágazatban koncentrálódnak és általában alacsonyabb helyet foglalnak el a ranglétrán és gyakran végeznek fizetetlen munkát. A munkakörülmények tekintetében a szegregáció fő tényezője a részmunkaidős foglalkoztatás, amit számos európai országban „norma” lett, főleg kisgyermekes nők tekintetében.	A kutatás szerint összefüggés van a munkakörülmények és bizonyos sérülések között, mint az izom és csontrendszeri megbetegedések, alvászavarok, lelki problémák között. Az arányok országonként nagy eltérést mutatnak. Az északi országokban a dolgozók 80% dolgozik olyan munkahelyen, ahol van kollektív képviselőt összehasonlítva a törökországi 20%-kal és a portugáliai 30%-kal. A kutatás szerint az európai dolgozók majdnem feleolyan helyen dolgozik, ahol nincs kollektív képviselőt. Olvass még Amossé T. (2015) Les conditions de travail en Europe dans les années 2000 : de fortes inégalités sociales, in Thébaud-Mony A., Davezies P., Vogel L. and Volkoff S. (eds.) Les risques du travail : pour ne pas perdre sa vie à la gagner, Paris, La Découverte, 66-79. Eurofound (2012) Fifth European Working Conditions Survey, Luxembourg, Publications Office of the European Union. Eurofound (2012) Sustainable work and the ageing workforce, Luxembourg, Publications Office of the European Union. Eurofound (2013) Quality of employment conditions and employment relations in Europe, Dublin, Eurofound
--	---

A Munkaügyi Főfelügyelők Bizottsága

A Munkaügyi Főfelügyelők Bizottsága (SLIC) egyesíti az európai országok munkaügyi főfelügyelőit. Formális státuszát 1995-ben Bizottsági határozattal kapta. Szerepe fontos, mivel a közösségi irányelvek egyenlő alkalmazása az európai tagállamokban nagy mértékben függ a munkaügyi felügyeletek megfelelő működésétől. A Bizottság rendszeresen szervez közös kampányokat, melyek során az előbbi szolgálatok összehangolt tevékenységet folytatnak bizonyos ideig az éppen prioritást élvező témában. A 2012-es kampány például a pszichoszociális kockázati tényezők felméréséről szólt. A Bizottság közös elveket is megfogalmazott a munkaügyi ellenőrzéssel kapcsolatban. A Bizottságon keresztül lehetőség van minden tagállamban a munkaügyi szolgálatok tevékenységének értékelésére, amit egy másik ország munkaügyi felügyelőinek csapata végez, s ami során javaslatokat fogalmazhat meg a tevékenység javítása céljából. A Bizottság számára nagy kihívást jelent, hogy javítsa az együttműködést a munkaügyi felügyeletek között olyan helyzetekben, amikor egy vállalkozás nem az anyaországban működik.

A Bizottság kifejezte aggodalmát azzal irányelvvel kapcsolatban, mely a szolgáltatási piac liberalizálását tűzte célul (Bolkestein Irányelv, 2006. december 12.).

A Bizottság erőfeszítései ellenére az EU országok többségében hiányzik egy erős felügyeleti rendszer. Számos európai országban nem tartják be a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet követelményét, mely szerint legalább egy egészség és biztonság felügyelő kell, hogy jusson 10.000 dolgozóra.

A Foglalkozási Expozíciós Értékek Tudományos Bizottsága (SCOEL)

A Bizottságot 1995-ben hozták létre, azzal a céllal, hogy támogassa az Európai Bizottság munkáját tudományosan megalapozott javaslatokat téve a kémiai anyagok foglalkozási expozíciós értékeinek (OELV) megállapításához.³² Ezekre a határértékekre szükség van a Kémiai anyagok és karcinogének irányelv alkalmazásához. Erre az expozíciós szint minimalizálásához van szükség. A megfelelési követelmények betartása elősegíti az olyan technológiai fejlesztéseket, melyek kevésbé veszélyes anyagokat, illetve gyártási eljárásokat bevezetését eredményezik. Azonban a hatékony megelőzés, elsődleges célja nem korlátozódhat pusztán a határértékek betartására.

A Bizottság áttekinti a rendelkezésre álló információt a kémiai anyagok tulajdonságait illetően, beleértve a toxikológiai értékeiket, felméri a kapcsolatot a kemikáliák egészségre gyakorolt hatása és az expozíciós szintek között. Ahol szükséges, javaslatot tesz az expozíciós értékekre. A Bizottság tagjait a tagállamok jelöltjeiből választják. A Bizottság minden tagja független tudományos szakemberként működik és nem a nemzeti kormányok képviselőjeként. A szakértők a kémia, toxikológia, epideiológia, foglalkozás-egészségügy és ipari higiéné területéről érkeznek.

A rendelkezésre álló tudományos adatok vizsgálata után a Bizottság ajánlást készít a kémiai anyagra jellemző határértékekre. Az ajánlások röviden összefoglalják és indokolják a határértéket. Miután az érték elfogadásra került, a Bizottság közzéteszi az ajánlást, hogy az érintett felek kommentálhassák azt. Néhány esetben a levegő által hordott anyagok expozíciós értékeiket biológiai határértékekkel támasztják alá, melyek segítségével kiszámolható az anyag koncentrációja a vérben, illetve a vizeletben. Ha bőrrel való érintkezés veszélye áll fenn, a Bizottság ezt külön megjegyzésben jelzi.

A megjegyzések benyújtására hat hónap áll rendelkezésre, majd a Bizottság átnézi a dokumentumot a javaslatok fényében és elfogadja a végső verziót, melyet az Európai Bizottság kibocsájt. Amit az Európai Bizottsági szolgáltatások megkapják a Bizottság végső javaslatát, jogi javaslatot tudnak tenni expozíciós határértékek megállapítására. A számítások alapja 8 óra/nap heti öt napon át 40 év munkában töltött időre számítva.

Az Európai Bizottság az expozíciós bizottság véleményét felhasználva állapítja meg a foglalkozási expozíciós értékeket.

Kétféle közösségi határérték különböztethető meg. Indikatív, vagy kötelező.

³² A SCOEL megalapításáról lásd: Commission Decision 2014/113/EU of 3 March 2014.

Az *indikatív értékek* kizárólag tudományos megfontolásokon alapulnak. Mivel indikatív jellegűek, a tagállamok szabadon használhatják az értéket, melynek nem kell feltétlenül megfelelnie az európai értéknek. Így a nemzeti határérték alacsonyabb vagy magasabb lehet az európainál.

A *kötelező értékek* megállapításánál szocio-ökonómiai és technikai alkalmassági tényezőket is figyelembe vesznek. Mivel kötelező érvényűek, a tagállamok kötelesek nemzeti szinten olyan határértéket megszabni, melyek legalább is megegyeznek az Irányelvben meghatározott értékkel. Ennél nagyobb védelmet nyújtó érték meghatározása lehetséges.

2015-ben a bizottság mintegy 200 anyag, illetve anyagcsoport esetében állapított meg határértéket, néhány esetben pedig felülvizsgálta a korábban meghatározott értékeket. Mindezek ellenére, az indikatív és kötelező határértékek megállapításában sok a lemaradás.

Ami az indikatív határértékeket illeti, a Bizottság három listát fogadott el az 1998-as, a kémiai kockázatoknak kitett dolgozók védelméről szóló irányelv alapján. Ezeknek az értékeknek egy része megegyezik az 1991-ben és 1996-ban, a 80/1107/EEC Irányelvben elfogadott közösségi rendelkezésekben meghatározott értékekkel. Az első, 2000. június 16-án elfogadott Irányelv 62 anyaggal foglalkozik, a második, 2006. február 7-én elfogadott irányelv 33 anyaggal, a harmadik, 2009. december 17-i irányelv pedig csupán 17 anyagot vizsgál. Az expozíciós bizottság ajánlásai és a közösségi jogszabály-alkotás közötti szakadék kiszélesedett az elmúlt évtizedben. A Bizottság kihagyott olyan kémiai anyagokat a második listáról, melyek az eredeti változatban szerepeltek. 2003 decemberében a tagállamok egy 34 anyagból álló listát fogadtak el. Még ezen az indikatív listán is, a nitrogén-monoxid javasolt határértékével a vegyipari és bányászati munkáltatói szervezetek nem értettek egyet. Végül, ágazati nyomásra a Bizottság mind a hidrogén-monoxidot, mind a hidrogén-dioxidot levette a harmadik listáról. Ezzel olyan helyzetet teremtett, ahol a vegyipar megvétőzhatja azokat az értékeket, melyeket az expozíciós bizottság független szakemberi hoztak.

Az expozíciós bizottság felülvizsgálta ezeket az anyagokat és javaslatot tett arra, hogy felkerüljenek a negyedik listára, melyet 2015-ben fogadnak el. Ez lesz a mércéje annak, hogy a bizottság mennyire képes ellenállnia az ágazati lobbierdekeknek.

A kötelező értékekkel nem érdemes foglalkozni. Húsz év alatt az EU csupán öt ilyen értéket fogadott el, legutóbb 2003-ban az Azbeszt irányelv revíziójakor. A rákkeltő anyagokkal érintkező dolgozóknak kevesebb mint 20%-át fedik le ezek az expozíciós értékek.

Az Európai Szabványosítási Bizottság (CEN) és az Európai Vegyianyag Ügynökség (ECHA) szerepét az 5. fejezetben vizsgáljuk.

1. Táblázat: Kötelező expozíciós értékek

Anyag	Az első határérték elfogadásának dátuma	A felülvizsgálat dátuma	Hatályos érték	Megjegyzések
Ólom	1982	Nem történt	150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Kompromisszumos megoldásként jött létre 1982-ben, de soha nem lett felülvizsgálva. 2002-ben az expozíciós bizottság (SCOEL) 100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ értéket javasolt, ami Svédországban, Franciaországban, Szlovéniában hatályos lett. Alacsonyabb értékek: 75 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ Finnország, 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ Dánia, Norvégia, Portugália, Lengyelország, Cseh Köztársaság.
Azbeszt	1983	1991 és 2003	0,1 rost/ m^3	Ez a határérték nem biztosít megfelelő védelmet. Franciaországban és Hollandiában 0,01 rost/ m^3 .
Benzol	1990	1997	1 ppm	Számos országban nagyobb védelmet nyújtó értékeket fogadtak el. 0,5 ppm Dániában, Észtországban, Lengyelországban, Svédországban. Németországban a javasolt érték 0,06 ppm és a határérték, ami fölött mindenféle érintkezés tilos 0,05 ppm.
Vinil-klorid monomer	1978	Nem történt	3 ppm	A határértékek 2 vagy 1 ppm-ben lettek megállapítva Észtországban, Franciaországban, Svédországban, Norvégiában.
Keményfa por	1998	Nem történt	5 mg/m^3	1999-ben a Bizottság másmilyen faporokkal kapcsolatos javasatok megfogalmazására tett ígéretet. Ez a mai napig nem történt meg. A határérték Svédországban 2 mg/m^3 , Franciaországban 1 mg/m^3 .

A dolgozók magasabb fokú védelmét szolgáló határértékeket alkalmazó itt felsorolt országok listája nem teljes körű. A Németországban és Hollandiában rendszer különbözik a többi tagállamétól, és általában kedvezőbb határértékeket alkalmaz.

A táblázat a 8 órás érintettség értékeit tartalmazza. Nem foglalkozik a rövid ideig tartó érintkezés értékeivel.

4. fejezet

A munkahelyi biztonság és egészségvédelemmel kapcsolatos európai szabályozás alapelvei

Mindenütt, Európában, ahol a munkavédelem fontos volt, ott az úgynevezett gyári törvény volt érvényben, majd később ketté válva két különálló ágra szakadt, a munkajogra és a környezeti jogra. Az első ipari forradalom bebizonyította, téves az a felfogás, amely szerint a munkáltatók önkéntes kezdeményezései, vagy gazdasági érdeke létrehozna a dolgozók életét és egészségét védő munkakörülményeket. Azóta, ebben a tekintetben, semmi nem változott, és a munkahelyi prevenciók céljainak eléréséhez külső nyomásra van szükség a profitszerzési törekvések kiegyensúlyozása miatt: a foglalkozásegészségügy nem fér meg könnyen az üzleti menedzsmenttel, inkább megkérdőjelezi a munkaszervezést, az utasítási láncot és számos termelési döntést. Miközben a rendszer néhány zavarával is foglalkozik (pl. a munkahelyi baleset megzavarja a termelést), fő érdeklődési területe a menedzsment által megtervezett és megszervezett munka rendes menete. Ezért van az, hogy a megelőzés megszervezésének két vezető ereje a szervezett dolgozók szervezett akciói és az állami szabályozások.

Az Európai Unió létrehozása megszüntette a határokat a 28 tagállama között, biztosítva a munkavállalók, az áruk, a vállalkozások és a tőke szabad mozgását. A verseny a saját munkavédelmi szabályozással rendelkező, egyes országokhoz képest, jóval kiterjedtebb területen folyik. Hacsak nem az a cél, hogy ez a kiterjedt verseny szélsőséges eredményeket produkáljon, akkor feltétlenül szükség van az európai szintű közös kerettörvényekre.

A keretet jelenleg harminc irányelv határozza meg, melyek közül az egyik az 1989-es keretirányelv.

1 ábra A jelenleg érvényben lévő uniós munkavédelmi irányelvek

89/391/EGK keretirányelv a dolgozók munkahelyi biztonságát és egészsége javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről	
Munkahely 89/654/EGK Munkahely (*1) 92/57/EGK Időszakos, vagy helyileg változó építkezések (*8) 92/58/EGK Biztonsági és/vagy egészségvédelmi jelek (*9) 1999/92/EK Robbanásveszélyes légkör (*15) Munkaberendezések használata 2009/104/EK (az 89/655/EGK irányelv és módosításainak kodifikálása) (*2) Személyes védelem 89/656/EGK Személyi védőberendezések használata (*3)	Kémiai, fizikai és biológiai anyagokkal kapcsolatos kockázatoknak való expozíció 2004/37/EK (a 90/394/EK irányelv és módosításai kodifikálása) Rákkeltő és mutációt okozó anyagok (*6) 2000/54/EK (a 90/679/EK és módosításai kodifikálása) Biológiai anyagok (*7) 98/24/EK Kémiai anyagok 2000/39/EK 2006/15/EK 2009/161/EU Javasolt foglalkozási expozíciós határértékek 2009/148/EK (a 1983/477/EK irányelv és módosításai kodifikálása) Azbeszt (*14) 2002/44/EK Rezgések (*16) 2003/10/EK Zaj (*17) 2006/25/EK Mesterséges optikai sugárzás (*19) 2013/59/Euratom (az előző irányelvek módosítása) Ionizáló sugárzás 2013/35/EU (2004-es irányelv módosítása) Elektromágneses mezők (*18)
Speciális tevékenységek 92/29/EK Orvosi ellátás a hajók fedélzetén 92/91/EGK Ásványi nyersanyagok fűrőlyukon keresztül történő kitermelése (*11) 92/104/EEC Ásványi nyersanyagok külszíni és felszín alatti kitermelésével foglalkozó iparágak(*12) 93/103/EC Halászhajók (*13) 2010/32/EU Korházakban és az egészségügyi ágazatban előforduló, éles vagy hegyes eszközök általi sérülések megelőzése	
Bizonytalan foglalkoztatási viszonyok 91/383/EGK Kölcsönmunka szerződéssel és határozott idejű munkaszerződéssel dolgozók	A dolgozók speciális kategóriái 92/85/EGK Várandós, gyermekágyas vagy szoptatós munkavállalók (*10) 94/33/EK Fiatal dolgozók

Ergonómiai tényezők 90/269/EGK Kézzel történő rakodás (*4) 90/270/EGK Képernyő előtt végzett munka (*5)	Munkaidő 2003/88/EK (93/104/EK irányelv és módosításainak kodifikálása) Munkaidő + ágazat-specifikus irányelvek 1999/63/EK Tengerészek munkaideje (az 2009/13/EU módosította) 2002/15/EK Munkaidő a közúti fuvarozásban (az önálló vállalkozói tevékenységet folytató járművezetőkre is vonatkozik) 2005/47/EK A vasúti szektorban a határokon átnyúló interoperábilis szolgáltatásokat ellátó utazó munkavállalók 2014/112/EU Belső hajóközlekedés
--	---

Megjegyzés: a keretirányelvhez tartozó egyéni irányelveket csillaggal (*) jelöltük. Tehát a „*10” a keretirányelvhez tartozó tízedik egyéni irányelvet jelöli.

1989-es keretirányelv: a referenciatörvény

Az 1989-es keretirányelv a közösség munkavédelmi szabályozásának alapelveit fekteti le. A keretirányelv rögzít néhány eredményt, amelyet a munkaügyi szervezetek a hetvenes években értek el, amikor a munkakörülményeket helyezték a munkaerőpiaci követelések középpontjába. Olaszországtól a skandináv országokig számos közös problémát azonosítottak be: az ismétlődő munkafolyamatok, az intenzív ütemű munka elutasítását, az olyan munkamegosztást, amely semmilyen autonómiát nem biztosít a szakképzetlen munkaerőnek a munkája szervezéséhez, a jólét és a méltóság iránti követeléseket, ami sokkal több, mint a munkabalesetek egyfajta megelőzése, a dolgozóknak a termelési rendszer irányításával és a műszaki változások feletti ellenőrzésével és az ezeket kísérő, a munkához kapcsolódó választásokkal kapcsolatos vágya, stb..

A főbb fejlemények, amelyek legalábbis részben az 1989-es keretirányelvből fakadnak a következők:

- elmozdulás a munkahelyi károsodás pénzügyi kompenzálásának gyakorlatától a prevenció megközelítésre („az egészség nem árú”);
- az egészséget meghatározó egyéni feltételekről a kollektív feltételek irányába történő elmozdulás („nem a dolgozó a beteg, hanem a vállalkozás”);
- a technikai megközelítésről – amikor a szakemberek mondják meg, hogy mi az egészséges és biztonságos – a szociotechnikai megközelítésre váltás, amikor a dolgozók – mint a prevenció legfőbb alanyai – lendülnek mozgásba („maguk a dolgozók az elsődleges szakemberek a munkakörülményeiket illetően”);

— valamennyi dolgozót – státusától függetlenül - egyformán fedjen le a munkavédelmi törvény. Számos országban – ahol széles szakadék létezett a köz- és a magánszektorbeli dolgozók között - ez jelentős lépés volt. Ezt megelőzően teljes ágazatok dolgozói maradtak védtelenül vagy csak a legkisebb közös többszörös érvényesült esetekben (mezőgazdaság, halászat, családi üzletek, szövetkezetek, vallási alapítványok, stb.). Az egyetlen kivétel a keretmegállapodás által lefedett háztartási alkalmazotti réteg volt;

— a prevenció fogalmának nagyon széles meghatározása, amely az egészséget érintő valamennyi tényezőt bevon, beleértve az ismétlődő és monoton munkát és a vállalaton belüli munkakapcsolatokat;

— általános biztonsági kötelezettség definíciója, amely az elérendő célok és az alkalmazandó eszközökkel kapcsolatos meglehetősen konkrét kritériumok kombinációja (prevenció tervezése, kockázatfelmérés, a prevenciós szolgáltatások létrehozása, a dolgozói képviselő).

Egyéb irányelvek

A keretirányelv égisze alatt összesen 19 egyéni irányelvet adtak ki, ezek különféle kockázati tényezőkkel és a dolgozók különböző kategóriáival foglalkoznak. Ezek közül egyik irányelv alkalmazását sem lehet megfelelően kikényszeríteni, ha a keretirányelvben foglalt alapelveket nem alkalmazzák helyesen, mert csak ezen elvek alapján lehet megfelelően működtetni a munkahelyi prevenciós rendszert.

Van több „szabadon álló” irányelv is, amely nincs közvetlenül kapcsolatban a keretirányelvvel; ezek a következő területeket fedik le: munkaidő; meghatározott idejű vagy ideiglenes munkaviszonyban dolgozók; fiatalok a munkahelyen; és orvosi ellátás a hajók fedélzetén. De még ezekben az esetekben is, - a különböző munkahelyi kockázatok interakcióját figyelembe vevő, integrált prevenció során - sem kevésbé fontos az irányelveknek a keretirányelvvel való kapcsolata.

Az 1. ábra (42. old.) mutatja a jelenleg lefedett területeket.

Még sok hiányt kell pótolni

A közösség munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel kapcsolatos szabályozásának törzsrészét 1989 és 2000 között fogadták el. Bár az alapelvek ma is nagyon fontosak a megfelelően szervezett prevenció szempontjából, a szabályozást nagyobb hiányosságok jellemzik.

A közösségi irányelvek főként a munkáltatóknak a dolgozók felé meglévő kötelezettségeik keretét nyújtják. Habár ez lényeges, de nem elégséges válasz valamennyi prevenciós tevékenységre.

A munka realitása nem illik különösebben bele az üzleti vállalkozás jogi meghatározása jelentette keretbe. A termelési láncok (szélesebb értelemben vesszük itt, legyen szó termékek előállításáról, vagy szolgáltatásokról) egyre összetettebbé válnak. A kölcsönzött munka, az alvállalkozás, a munkahely megosztás és a független vállalkozók által jellemzett helyzetek esetében már nem elegendő az olyan szabályozás, amely csupán a munkáltatónak a dolgozóval szembeni köteleességét tartalmazza.

Hasonlóképpen, a menedzsment politikákkal kombinált műszaki fejlesztések összetettebb problémákat vetnek fel, mint az olyan egyszerű fogalmak, mint a munkahely és a munkaidő.³³

A fenti témákban nincsenek, vagy elégtelenek az irányelvek azokat a területeket illetően, amelyek az Európai Unióban a dolgozók szempontjából a legnagyobb kockázatot jelentik.

Az Európai Unióban évente 100,000-en halnak meg munka okozta rákos megbetegedés miatt, ennek ellenére ezen a téren az utóbbi tíz évben nem javult a jogi szabályozás (lásd 23. oldal). Az egyelőre csak a rákkeltő és mutációt okozó anyagokra vonatkozó irányelvet át kell vizsgálni és kiterjeszteni a reprotoxikokra is.

A végső cél az lenne, hogy létrejöjjön valamennyi, különösen aggodalomra okot adó, anyagot lefedő irányelv, amely egyformán alkalmas az általuk jelentett kockázatok megelőzésére (beleértve és különösen az endokrin rendszert károsító anyagokat).

A dolgozók közel egynegyede szenved váz-és izomrendszeri rendellenességektől, melynek következményei felhalmozódnak az aktív élet során. Sok munkavállaló ennek következtében veszíti el a munkáját, nagyon rosszul érinti az idősebb emberek életminőségét, és a gyulladások hosszú távú következményei a mortalitás növekedéséhez vezethetnek. A legtöbb uniós tagállam nem rendelkezik külön szabályozással a váz-és izomrendszeri rendellenességek kivédését illetően. A gyakorlatban, a legtöbb vállalatnál a prevenció akciók eredménymutatói nagyon gyengék. A munkáltatók úgy tekintenek a váz-és izomrendszeri rendellenességekre, mint a dolgozók elkerülhetetlen testi áldozatára a termelékenység érdekében. A váz-és izomrendszeri rendellenességeknek van egy nemi aspektusa is, többnyire a dolgozó nőket sújtja, akiknek a munkakörülményeit kevésbé vizsgálják, mint a férfiakét. A nők a nem fizetett házimunka miatt is jobban ki vannak téve a váz-és izomrendszeri rendellenességeknek. A munkáltatók gyakran használják fel ezt a tényt arra, hogy lebecsülik a munkakörülményeket a váz-és izomrendszeri rendellenességek kialakulásában, és vagy alaptalan panasznak tekintik, vagy olyannak, ami az életstílus vagy biológiai tényezők következménye, azaz nincs összefüggésben a munkakörülményekkel.

A váz-és izomrendszeri rendellenességeket csak átfogó megközelítésből lehet legyőzni, amely figyelembe veszi a munkavégzés ergonómiai szempontjait, a munka ütemét és nyomását, a munkaszervezetet, azt, hogy a munkaberendezés megfelel-e a dolgozó által végzett feladatnak, és mindezek és a pszichoszociális tényezők közötti interakciót. Az ilyen megközelítés azonban megkérdőjelezi a munkáltatónak a munkaszervezés feletti uralmát. A közösségi szabályozás, ahelyett hogy a probléma mélyére ástott volna, annak kikerülésére törekedett, olyan kockázati tényezők szabályozásával, mint a nehéz súlyok emelése, a képernyő előtt végzett munka és a rezgések – külön-külön. A váz-és izomrendszeri rendellenességek megelőzésével foglalkozó, átfogó irányelv 2000 óta van napirenden. 2012-ben a Barroso-bizottság azonban teljesen leállította ezt az előkészítő munkát. Ez a teljes fordulat nem független az európai munkaadói szervezetek, a Business Europe és a legtöbb olyan ágazatbeli munkáltatói szervezet, ahol a rossz munkakörülmények gyakran járnak váz-és izomrendszeri rendellenességekkel (építkezés, tisztítás, shopwork, etc.) 2012. március 26-i, Tajani (vállalatok) és Andor (szociális ügyek) biztosok felé irányult azon felhívásától, hogy adják fel az irányelv ötletét.

³³ Lásd különösen: Popma J. (2013) The Janus face of the 'New Ways of Work': Rise, risks and regulation of nomadic work, Working Paper 2013.07, Brussels, ETUI.

A lobbizás eredményes volt. 2012. májusában a Hatásvizsgáló Bizottság (lásd. 21. oldal) az irányelv tervezet ellen lépett fel, s azóta a javaslatok a Bizottság polcain porosodnak anélkül, hogy az Európai Parlament elé terjesztették volna őket.

A pszichoszociális kockázatok a másik terület, ahol az EU irányelvek láthatóan nem tesznek eleget a követelményeknek. Miközben kétségtelen, hogy a keretirányelvben foglalt prevenciós elveket a pszichoszociális kockázatokra is alkalmazni kell, az egyedi és részletes szabályozás komolyan gátolja a megelőzést.

Az egyedül létező közösségi megállapodások azok, amelyeket az európai szociális párbeszéd keretében tető alá hoztak. (lásd 7. fejezet). Ezek a megállapodások azonban vagy nem kötelező erejűek, vagy nem fedik le a legtöbb tagállamban az összes dolgozót.

A tudományos ismertek és a technológia is erősítik a felmerülő kockázatokat. Ez a helyzet a nanoanyagok esetében, amelyek az utóbbi tíz évben szélesebben terjedtek szét anélkül, hogy megfelelően felmérték volna az egészségügyi kockázataikat.³⁴ Bár az endokrin rendszert károsító anyagokkal kapcsolatban rendelkezésre álló tudás ma már lehetővé teszi annak felmérését, hogy a kémiai anyagok milyen veszélyt hordoznak a dolgozókra nézve, jelenleg nem létezik olyan EU szabályozás, amely megvédené a munkavállalókat a nanoanyagok és az endokrin rendszert károsító anyagok kockázataitól. A helyzetet súlyosbítja, hogy a Barroso-bizottság nem törődött endokrin rendszert károsító anyagokkal kapcsolatos jogi kötelezettségeivel. Bár 2013-ban szó volt arról, hogy kidolgozzák a rovarölő szerekben fellelhető, az endokrin rendszert károsító anyagok beazonosításának kritériumait, azonban a vegyipari vállalatok – elsősorban a Bayer és a BASF – hatékony lobbizásának következtében, erre nem került sor. A jogszabályok e figyelembe nem vétele vezetett a Miniszterek Tanácsa 2014. decemberi határozatához, amelyben támogatja Svédországnak a Bizottság ellen az Európai Bizottságnál beadott keresetét.

RISCTox: a szakszervezeti eszköz Jelentős a tudáshiány a munkahelyeken használt kémiai anyagok kockázatait illetően. Európában a munkakörülményekhez kapcsolódó legtöbb halál a veszélyes vegyi anyagoknak való kitettség következménye. A dolgozók általában nem jutnak hozzá gyorsan és könnyen, pontos és részletes információkhoz az általuk használt vegyi anyagokkal kapcsolatban. Azért, hogy ezen segítsenek, az Európai Szakszervezeti Intézet (ETUI) és a Spanyol Szakszervezeti Intézet, az Istas, együtt kifejlesztették a RISCTOX – a vegyi anyagok – adatbázisát. Az ETUI honlapján keresztül a dolgozók mintegy 100,000 vegyi anyag információs lapjához jutnak el, amelyek között több ezer olyan van, amely rákot, allergiát, a hormonális vagy a szaporodási rendszer károsodását okozzák. Mindegyik adatlap tartalmazza az anyag osztályozását, a vele kapcsolatos szabályozást, a vegyi anyag fő felhasználási területeit (oldószer, tisztítószer, festékelváltató szer, stb.), az egészségre	kifejtett hatásait, és azt, hogy milyen foglalkozási megbetegedést okoz. Az információ egyszerűen leolvasható a vegyi anyag nevének, vagy az azonosító számának beírásával a fő nemzetközi vegyi anyagok jegyzékébe a keresőfunkcióval. A jegyzékbe felvett kb. 100,000 vegyi anyag közül már 570-et azonosítottak be a szakszervezetek olyannak, mint ami „különösen aggodalomra okot adó anyag” (angolul substances of very high concern (SVHC)), és amely felkerült a szakszervezetek elsőbbségi listájára. Ezek azok a vegyi anyagok, amelyeket széles körben használnak a REACH – az EU-ban a vegyi anyagok piacát és használatát illető Szabályozás - által kiemelten kezelendő munkahelyeken. Olvass még többet! A RISCTOX angol nyelvű adatbázis az ETUI honlapján keresztül, a következő linken érhető el: http://www.etui.org/Topics/Health-Safety/Chemicals-and-REACH/RISCTOX-database
---	--

³⁴ Lásd: Ponce Del Castillo A. (2013) Nanomaterials and workplace health & safety. What are the issues for workers?, Brussels, ETUI.

Kötelező nemzeti jelentés

A tagállamoknak minden öt évben jelentést kell írniuk a Bizottság számára a munkavédelmi irányelvek gyakorlati alkalmazását illetően. A jelentést tripartit alapon kell elkészíteni, tükrözve mind a kormány, mind a szakszervezetek és a munkaadói szervezetek véleményét. Az első jelentés a 2007-2012-es időszakra vonatkozik. Az e jelentéseket előíró, 2007. június 20-i 2007/30/EK irányelv nem vonatkozik viszont a Munkaidő irányelvre, vagy az ionizáló sugárzásra vonatkozó Euroatom irányelvre. E jelenetéseket alapján a Bizottságnak összefoglaló státusz jelentést kell készítenie az irányelvek alkalmazását illetően, és meg kell állapítania, hogy mit kell a közösségi szabályozáson javítani. 2015. március 15-ig még nem készült el a Bizottság jelentése a 2007-2012-es időszakról.

Munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések

Az EU szabályozás nem mond sokat a munkahelyi balesetekről és a foglalkozási megbetegedésekről. Ezek felismerésére és a kiküszöbökésükre vonatkozó eljárásokat – alapvetően különböző alapokról – az egyes tagállamok saját maguk határozzák meg. A különbségek sokkal nagyobbak a megbetegedések esetében, mint a baleseteket illetően.

A tagállamoknak kötelezettségeik vannak az Eurostat irányába a statisztika-szolgáltatást illetően is. Ezeket a kötelezettségeket jelenleg a 1338/2008/EU rendelet rögzíti. 2011. április 11-én a Bizottság elfogadta a munkahelyi balesetekről szóló statisztikával kapcsolatos rendeletet. (349/2011 sz. rendelet).

Ez a munkahelyi balesetekről szóló, rendszeresen közölt európai statisztika alapja.

A foglalkozási megbetegedéseket illetően a helyzet sokkal rosszabb. 1962 óta vannak érvényben európai ajánlások, a legutolsó 2003. szeptember 19-től. Ez utóbbi alapján, eredetileg úgy tervezték, hogy a foglalkozási megbetegdéseket európai jegyzékét minden két vagy három évben felülvizsgálják, de közel sem ez történt. Az ajánlások két listát tartalmaznak: az egyik a foglalkozási megbetegedések listája, amelyeket a tagállamoknak *fel kell ismerniük és kompenzálniuk kell*; a másik az olyan megbetegedések listája, amelyeket be kell jelenteni, mivel felmerül annak a *gyanúja*, hogy összefüggésben állnak a munkával. A tagállamoknak is létre kell hozniuk egy vegyes rendszert, amely lehetővé teszi az eddig nem listázott megbetegedések felismerését, amelyeknél lehetséges az okozati összefüggés a betegség és a munkakörülmények között.

Az a tény, hogy ezek nem kötelező erejű rendelkezések, hatalmas különbséget teremt az egyes országok között és korlátozza az értelmes összehasonlítások lehetőségét, a helyzet csak rosszabbá vált azt követően, hogy megszűnt a foglalkozási megbetegedések európai statisztikájának publikálása.

5. fejezet

A prevenciós rendszer különböző szintjei

A prevenció különböző szinteken szervezik. Számos tevékenység vállalati szinten valósul meg. Másoknak csak szélesebb körben és országos összefüggésben van értelme. Valójában, a munkahelyeken alkalmazott prevenciós tényezők kiterjedtsége, számos ok miatt, vállalatról vállalatra különbözhet: a dolgozók hajlandóságának hiánya, a tudás vagy a források hiánya, a szakszervezete hiánya, stb.. Csak a vállalaton kívüli, magasabb szintű szabályozás alkalmas valamennyi dolgozó védelmére. Ez a szint az, amely számos olyan feladatért felelős, mint a szabályok létrehozása, a monitoring, a szankcionálások, a kutatás, a tájékoztatás, a képzés, stb.. Például, a rákkeltő anyagok helyettesítése csak akkor valósul meg, ha egyes vállalatok a megelőzéssel kapcsolatos tapasztalataikat a többiekkel is megismertetik. Van még több, közbenső szint (ágazati és területi szintek) is.

Továbbá, manapság már a termelés szervezése, a vállalat, mint jogi személy, határain túlmegegy. Az utolsó néhány évtizedben jelentős mértékben kiterjedtté váltak az alvállalkozói hálózatok, komplexek lettek, és már egyedül ez a tény is kitágítja a megelőzés határait, ami most már nem nyugodhat az egyes munkaadóknak – az általuk közvetlenül alkalmazott dolgozókra vonatkozó - biztonsággal kapcsolatos kötelezettségein. Az alvállalkozóknak általában csak korlátozott befolyásuk van azokra a tevékenységekre, amelyeket dolgozóik végeznek.

A megelőzés hatékonysága a különböző szintek között létrehozott együttműködéstől, az egyes prevenciós intézkedések összekapcsolásától, a más politikák útján megvalósuló számos egyéb globális mozgatórugó szabályozásától függ: közegészség, munkaerőpiac, társadalmi nemek egyenlősége, környezetvédelem, technológiai választások, szakképzés, társadalombiztosítás, stb.. Az eredményesség e feltételei szorosan kapcsolódnak a politikai tényezőkhöz: ha a munkakörülményeket változtatni kell azért, hogy javuljanak, akkor a munkahelyeket köztérnek kell tekinteni, olyan lépéseket téve, amelyek csökkentik a munkáltatók jogait ahhoz, hogy magán vagyontárgyként kezeljék ezeket.

A környezetet illetően pl. jelentős a vállalatok és az őket környező terület közötti kölcsönhatás. Bizonyos kockázati tényezők esetén, mint pl. a természetes úton nem lebomló, a tápláléklánc teljes hosszán akumulálódó, a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyezőanyagok, ez a „körülvevő környezet” nagyon tág, a teljes földgolyóra kifejtett hatással.

Négy tényezőt fogunk figyelembe venni a prevenciós rendszer szervezése során.

Dolgozói részvétel

Az 1970-es évtizedben a szakszervezetek egyik fő követelése a munkakörülményeket befolyásoló alapvető tényezők feletti dolgozói ellenőrzés volt.

Ez a követelés különböző megfigyeléseken alapult:

- a prevenciót illetően a akár a technológiában, akár a munkaszervezetben bekövetkező bármely változtatás valószínűleg jelentős következménnyel jár a munkaegészséget illetően. Az 1970-es években a dolgozók harca a munka humanizálása, a munkahelyi demokrácia és a dolgozóknak a technológia feletti ellenőrzése közötti szoros kapcsolatra fókuszált, melynek változását mind műszaki, mind társadalmi jelenségek kísérték;
- a munkahelyi demokrácia hiánya kockázatot jelent a dolgozók számára. Ennek következménye egyfajta káros munkamegosztás, amely elválasztja a „tervezőket” a „megvalósítóktól”, nem ismerve el a dolgozók felhalmozott tudását és munkahelyük ismeretét;
- az alkalmazott hagyományos prevenciós politikák a vállalatokon belül hatékonytalanok, mivel gyakran csak a foglalkozási egészségvédelemnek és biztonságának csak az elismert és biztosított műszaki vagy orvosi elemeire terjednek ki (munkahelyi balesetek, foglalkozási megbetegedések), tagadva a foglalkozási egészségügy egyéb más fontos elemeit;
- az egészség nem érhető el csupán a szakember által előírt szabályok segítségével. A dolgozók mozgósítására is szükség van, akiknek biztosítani kell a lehetőséget a problémáik és szükségleteik kinyilvánításához. Ennek hiányába a prevenció nemegyszer csupán kódosítás;
- csak a dolgozók aktív bevonásával lehet kedvezőbb hatalmi erőviszonyt elérni akkor, amikor döntéshozásra kerül a sor.

A dolgozói részvételre szükség is van és egyben a dolgozóknak joguk is van rá. Egy háromszög alapvető elemeinek részét képezik: multidiszciplináris prevenciós szolgáltatások; a munkakörülmények alapvető keretfeltételeit képező törvényi és rendeleti nyomások; és a dolgozók kollektív részvétele a munkavédelem alakításában, mintegy ellensúlyozva a többi vállalati szereplőt. A részvétel nem a minden áron való konszenzusra való törekvést jelenti, folyamatos ellensúlyt a nyilvánvalóan más és gyakran ellenkező felfogásokat és érdeket illetően, és abszurd lenne azt hinni, hogy a részvétellel a véget lehetne vetni a konfliktusoknak. A részvétel a kollektív szerveződés jogát és a munkámozgalmi fellépések alkalmazásának szabadságát jelenti (gyűlések, sztrájk, stb.)

Történelmileg, a dolgozói munkavédelemi képviselőt a munkáltatókkal szembeni egyensúlyi erő első formájaként alakult ki. 1872-től az angliai bányákban megjelentek a felügyeleti joggal rendelkező dolgozói delegáltak, amelynek példája nyomán a szakszervezetek más országokban is követelni kezdték.

A szakszervezetek által kinevezett, a munkavédelemért felelős, „társadalmi felügyelők” rendszere még ma is létezik Lengyelországban .

A dolgozók munkavédelmi képviselete más és más az európai országokban. A legtöbb országban az általános képviseleti testületek (általában üzemi tanácsok) kiegészítéseként közös testületek működnek. Ez a helyzet az északi országokban, franciaországbna, Belgiumban, Görögországban és kelet-és közép-európa legtöbb országában. Más országokban munkavédelmi képviselők működnek (különösen Spanyolországban, Olaszországban, Nagy-Britanniában), míg másokban a kettő kombinációjával találkozunk. Ez utóbbi esetben a kinevezés követelményei alapját szolgáló szükséges munkavállalói létszám küszöbérték alacsonyabb, mint a ami a közös bizottságok létrehozásához kell. Az ilyen képviselőkhöz a leggyakoribb küszöbérték tíz dolgozó, miközben egy közös testület létrehozásának feltétele általában legalább 50 dolgozó.

Néhány országban (Németország, Hollandia, Ausztria) az egysatornás képviseleten van a hangsúly és az üzemi tanácsok képviselik a dolgozókat a vállalat életével kapcsolatos valamennyi területen. De még ekkor is létezhetnek korlátozott szerepkörű munkavédelmi szakszervezetek, amelyek technikai támogatást nyújtanak. Németországban és Ausztriában a szakszervezetek dolgozói tagjait a munkáltató nevezi ki, habár az üzemi tanács vétőjoggal rendelkezik. Hollandiában az üzemi tanács nevezi ki a bizottság tagjait.

A brit eset kivétel: jogilag csak azoknál a vállalatoknál kötelező a munkavédelmi képviselő, ahol a munkáltató elismeri a szakszervezetet. A képviselet egyéb formái (szakszervezeti képviselők, üzemi tanácsok, stb.) önkéntes megállapodáson nyugszanak, azaz végső soron a szervezett dolgozók és a vállalat közötti hatalmi egyensúlytól függnnek. A jogi szabályozás 1999 óta létezik, lehetővé téve, hogy a szakszervezetek a 20 főnél nagyobb vállalatoknál képviseljék a dolgozók többségét, s elismerést nyerjenek a központi egyeztető bizottságba történő részvételükkel. Ez az elismerés nagyon szigorú feltételektől függ és nem automatikusan jelenti a munkahelyen a munkavédelmi képviseleten túlmenően a kollektív képviselet létrejöttét.

A dolgozói képviselők alkalmazása a konzultáció ötlete körül forog. A munkáltató először tájékoztatja a képviselőket a születő tervekről, és lehetőséget kell számukra nyújtania arra, hogy a dolgozói képviselők kifejtsék véleményüket és alternatívákat javasoljanak. A munkáltatónak meg kell feléjük indokolnia végső döntését. A gyakorlatban a konzultációs lehetőségek széles spektruma áll rendelkezésre. Lehetőség van a pusztán hivatalos ekretek között zajló konzultációra, anélkül, hogyvalódi szociális párbeszédre kerülne sor; a másik véglet szerint a dolgozói képviselők okosan navigálnak valamennyi törvényesen rendelkezésre álló lehetőség között és valamennyit felhasználják a munka változó szempontjainak ellenőrzésére; általában a megoldást e két véglet között találjuk. Néhány országban a jogszabályok tágabb jogokat biztosítanak a dolgozók képviselői számára. Belgiumban a dolgozók képviselőinek joga van egy olyan külső, a megelőzéssel foglalkozó tanácsadó elbocsátására, ha az többé nem élvez a dolgozók bizalmát. Eredetileg, 1977-ben ez a jog kizárólag a foglalkozási egészségüggyel foglalkozó szakértőkre vonatkozott, de 1996-ban kiterjesztették a külső szervezetekből érkező prevenciós szakemberekre. Skandináviában a munkavédelmi képviselőknak joga van arra, hogy munkabeszüntetést hirdessenek meg komoly vagy fenyegető veszély esetén.

A vállalaton belül a dolgozói képviselők megléte és a munkavédelmi megelőző rendszer létrehozása között nagyon szoros a kapcsolat. Ezt a kapcsolatot számos nemzeti felmérés és az európai ESENER felmérés is igazolja. (lásd 34. oldal).

Egy brit kutatói csoport is aláhúzza ezt elemzésében: „Az ESENER felmérés közzétett jelentése a „dolgozók formális részvételének hatását vizsgálja a munkavédelmi kockázatok menedzsmentjében” és azt igazolja, hogy a felmérésben vizsgált valamennyi általános munkahelyi biztonsággal egészségvédelemmel kapcsolatos kockázat kezelésével összefüggő intézkedés „sokkal inkább alkalmazásra került, ha a munkahelyen volt általános intézményesült dolgozói képviselet”.

A felmérés szerint a munkavédelmi politikák megléte, az irányítási rendszerek és az akciótervek pozitívan korrelálnak a dolgozói konzultáció jelenlétével, még akkor is, ha figyelembe vesszük a vállalat méretét. Valójában azt találták, hogy a kisebb méretű cégeknél megvalósuló képviselet hatása jóval erőteljesebb, mint a nagyobb cégek esetében.

A kizárt dolgozók lefedése: a regionális képviselőkkel való tapasztalatok Számos dolgozót senki sem képvisel. A legtöbb európai tagállam meghatároz küszöbértékeket, amely megakadályozza a kiscégeket attól, hogy legyen képvisletük. Ez a küszöbérték az öt főtől (skandináv országok, Németország) 50 főig terjed (Franciaország, Görögország, Belgium, Bulgária, Magyarország). Más dolgozók a foglalkoztatásuk jellege miatt nincsenek képviselve. Az alkalmi munkavállalók gyakran nagyobb kockázatoknak vannak kitéve, és nincs aki a munkavédelem területén képviselje őket. Továbbá, a képviseleti jog sem érvényesül mindenütt egyformán. Még ott is, ahol a törvény lehetővé tenné a képviselést, lehetnek olyan vállalatok, ahol ez nincs. A munkakörülmények európai felmérése szerint a dolgozók 52%-a élvez valamiféle képviselést (legyen az speciálisan munkavédelmi, szakszervezeti képvislet vagy üzemi tanács). Ez az arányjelentősen változik országról országra Finnországban. Svédországban és Norvégiában a dolgozók több mint 85%-a rendelkezik ilyen képviselettel, de Portugáliában kevesebb, mint 25%-uk (2010-es adat). Franciaországra többé-kevésbé az európai átlagérték érvénye.	Ugyanakkor ez a felmérés nem tartalmaz külön adatot a munkavédelmi képviselőket illetően. A Bilbao-i Ügynökség által levezetett ESENER2 (2015) felmérés szerint az ilyen típusú képviselet a legalább ötfős és ennél nagyobb európai vállalatok kb. 60%-ában létezik, habár nagy különbségek tapasztalhatók adott ágazat, ország és a vállalatméret szempontjából. A regionális képvislet létrehozása az egyik módja annak, hogy a kis- és közepes méretű vállalatok lefedése javuljon. Svédországban kb. 2,000 regionális munkavédelmi képviselő működik ágazati alapokon, több mint 350,000 vállalatot fedve le. Ezt a rendszert – amelyet 1949-ben vezettek be kollektív megállapodásokon keresztül – 1974-ben törvény terjesztette ki valamennyi ágazatra. Hasonló rendszer működik Olaszországban, néhány ágazatban. Spanyolországban kollektív megállapodások rögzítik a különféle munkaadókat és alvállalkozóikat lefedő munkavédelmi képviselők működését az „ipari parkokban” (olyan területeken, ahol koncentráltan működnek azonos ágazatbeli vállalatok). Olvass még! Wiklund H.O. (2011) Sweden: regional safety representatives, a model that is unique in Europe, HesaMag, 3, 32-35.
--	---

zt is találták, hogy az intézményes képvislet megléte esetén az intézkedések (mint a munkavédelmi politika) eredményesebbek a munkavédelmi kockázatok kezelése során, és úgy érvelnek, hogy „nyilvánvaló tény, hogy a dolgozói képvislet jelenléte (és bevonása) biztosítja a munkavédelmi politikák és akciók gyakorlati megvalósulását”.³⁵

A részvétel már önmagában is egy szerzett készség a szakszervezeti team számára, amelynek meg kell tanulnia, hogy meghallgassa a különböző dolgozói kollektívák szempontjait, és alapul vegye tapasztalataikat.

³⁵ Walters D., Wadsworth E. and Marsh K. (2012) Worker representation and consultation on health and safety: an analysis of the findings of the European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER), Bilbao, European Agency for Safety and Health at Work.

A részvétel egy tisztán intézményes víziója - amely pl. csak a munkavédelmi bizottságok üléseire korlátozódik – a kiüresedés kockázatával jár.

A dolgozói részvétel különféle módjai Információ Az információhoz való jutás egyenlősége nélkül bármilyen részvétel lehetetlenné válik. A valódi információs jog magába foglalja a szakszervezet által kiválasztott szakértőkkel való konzultáció jogát, a számukra nyújtott információ értékelésében vagy elmélyítésében. Konzultáció A konzultáció azt jelenti, hogy a dolgozók és képviselői szempontjait a döntések előtt figyelembe veszik. Nem befolyásolja a munkáltató döntéshozatalának elvét, de, hogy autentikus legyen, egyet nem értés esetén a munkáltatónak meg kell magyaráznia álláspontját és annak okát, hogy miért utasítja el a dolgozók kinyilvánított szempontját. Hasznos a konzultáció során ekeletkező dokumentumok megőrzése és a fellebbezés lehetőségének megfontolása (pl. a munkaügyi felügyelőségen). Tárgyalás Ez valamennyi olyan folyamatot érint, amelynek eredménye a tárgyaló felek által aláírt specifikus megállapodás. Együtt döntés Ez a közös döntéshozásra vonatkozik. A munkáltató nem hozhat egyoldalú döntéseket. Holtpontra jutás esetére meg kell határozni az egyéb testületeket, amelyekhez fordulni lehet (pl. munkaügyi felügyelőség, közös ágazati bizottságok, stb.). Az együtt döntés intézményét széleskörben elismeri a német törvényhozás. Dolgozói ellenőrzés Ez a fogalom az erős mozgósítások időszakát kivéve nem általánosan használt, mivel a munkavállalók és a munkaadók hatalom közötti társadalmi megosztás alapját támadja. Lehetővé teszi, hogy a dolgozók és képviselőik átvegyék a kontrollt egy-egy munkáltatói döntés felett, megszerezve a releváns dokumentációt és vétőjogukat gyakorolják ezen döntésekkel szemben.	Ha a dolgozók ellenőrzési joggal rendelkeznek egy vállalati döntés felett, akkor egyfajta duális hatalom jön létre. Néhány uniós tagállamban az ellenőrzés nagyon sajátos formájával rendelkeznek korlátozott területek felett. Belgiumban, például, a dolgozói képviselők elutasíthatják azt a külső szakértőt, aki nem élvezzi többé a dolgozók bizalmát. Önigazgatás Kétféle önigazgatással találkoztunk: az egyikkel a szövetkezeti vállalatoknál, ahol a munka teljesen demokratikus módját alkalmazzák, a vezetői hatalmat maguk a dolgozók gyakorolják; a másikkal az ipari akciók során, amikor a dolgozók biztosítják a termelés folyamatosságát, a vezetői feladatokat is ellátva és meggátolva a munkáltatót a termelt javak elsajátításában. Ez a második helyzet csak ritkán tart hosszú ideig, mivel a jog lehetőséget nyújt a tulajdonosoknak a dolgozók által termelt javak elsajátítására. Közvetlen és nem formális részvétel A munkáltatók gyakran harcolnak a dolgozói részvételt illető valamilyen sajátos szabályozás bevezetése ellen, helyette a részvétel közvetlen és nem formális formája mellett teszik le a voksukat. Ezek a participáció olyan formái, amelyek egyéneket, csoportokat vonnak be (például „minőségi köröket”), vagy néha pl. egyfajta szavazások (pl. arra kéri a dolgozókat, hogy önként mondjanak le valamilyen jogosultságukról, azzal fenyegetve őket, hogy máskülönben áthelyezik a termelést). A konzultációs struktúra, a szakszervezetek, és a specifikus információs és konzultációs jogok nélküli közvetlen participáció célja általában nem más, mint konszenzus teremtése a munkáltatók célját illetően és a dolgozók sajátos érdekeinek elismerésének megtagadása. Ezzel szemben, a kollektív intézmények megléte során a közvetlen részvétel különböző formáival megvalósított akciók is a munkahelyi demokrácia célját szolgálják.
--	---

Az, hogy ez ne így elgyen, annak legalább négy alapvető feltétele:

- megfelelő képzés és információ;
- a beavatkozás autonómiája, amely lehetővé teszi, hogy a dolgozók szükségletei és prioritásai legyenek a fő szempontok a prevenciós szakember tudása és a munkáltatói politika során;
- a kapcsolat megteremtésének a képessége a foglalkozási egészségért folyó harc és a vállalati élet más szempontjai között;

— a szakszervezet képessége egy működőképes hálózat létrehozására, amely lehetővé teszi a tapasztalatok megosztását a vállalatok és az ágazatok között.

A részvétel formái jelentősen különböznek az egyes országokban. Fontos különbségek figyelhetők meg a munkaügyi kapcsolatok rendszerében, a szakszervezeti hagyományokban, a törvénykezésben, stb.

Prevenációs szolgáltatások

A keretirányelv 7 cikke a prevenációs szolgáltatásokra összpontosít, meglehetősen átfogó megközelítésben. A tagállamoknak fontos szerepet tulajdonítva számos kötelezettséget fogalmazva meg, valamint több alapelvet is lefektet a tagállamok számára. A prevenáció fogalma és a különféle szolgáltatások által megkövetelt feladatok csak a 6 cikkel koherens módon fogalmazódhatnak meg, amely világosan állítja, hogy a megelőzés számos multidiszciplináris tevékenységet foglal magába, melyek egy összefüggő egészet alkotnak és a munkahelyi egészségvédelemere és biztonságra vonatkozó valamennyi tényezőt figyelembe kell venni.

Az Európai Unióban a prevenációs szolgáltatások aktuális helyzete messze nem kielégítő. A keretirányelvnek megfelelően, négy szempont alapján lehet a prevenációs szolgáltatást nyújtó szervezetet értékelni:

— univerzális lefedés: a prevenációs szolgáltatásokat elérhetővé kell tenni valamennyi dolgozó számára, akármilyen is legyen vállalat mérete és az ágazatbeli hovatartozása;

— multidiszciplináris megközelítés: a szolgáltatás különféle szakértői készségekre kell hogy támaszkodjon, és a prevenációs tevékenység e szakértelmekre támaszkodó különféle tevékenységek kombinációja kell hogy legyen, biztosítva a munka globális felfogását. A keretirányelv azt tartalmazza, hogy mindene gyes tagállamban a hatóság határozza meg a szolgáltatáshoz szükséges készségeket, ezt nem lehet az egyes munkaadók döntésére bízni. A „szolgáltatás” fogalma belső együttműködést és a különféle diszciplinák együttműködését vonja maga után. Ez nem egyeztethető össze az egyes prevenációs szakemberek által megvalósított beavatkozásokkal, akiknek a státusa a leggyakrabban „konzulens”;

— olyan megközelítés kell, amely összhangban van a prevenációs feladatok és lépések hierarchiájával. A prevenációs szolgáltatások fő célja a kollektív munkakörülmények javítása a kockázatok kiküszöbölésével. Ez különösen azt jelenti, hogy a prevenációs szakembernek meg kell őriznie szakmai függetlenségét a munkáltatók nyomásával szemben;

— a dolgozók és szervezeteik hatékony részvétele a tevékenységekben, amelyeket szolgáltatások magukba foglalnak.

A prevenációs szolgáltatások multidiszciplináris természetére a keretirányelv 6. cikkében rögzített prevenációs feladatok összetettségéből és különfeleségéből is lehet következtetni. A multidiszciplináris szolgáltatásokat nyújtó országok tapasztalatai alapján, a teljes mértékben kielégítő prevenációs szolgáltatások nyújtásának alapfeltétele a következő szakágak szakértői együttműködésének biztosítása:

- foglalkozás-egészségügy (orvos plusz lehetőség szerint nővér);
- biztonság;
- ipari higiénia és toxikológia;
- ergonómia;
- munkaszervezés és az ezzel összefüggő valamennyi pszicho-szociális tényező.

A különféle szakértők közötti együttműködés nem jelenti azt, hogy minden szakértőt minden prevenció tevékenységbe be kell vonni. A prevenció szolgáltatásokat illetően meg kell különböztetni a prevenció céljából létrehozott stabil szervezetet és a szolgáltatásoknak a valódi körülményektől függő multidiszciplináris természetét. Meg kell határozni azokat az intézkedéseket, amelyek a prevenció szolgáltatások megfelelő minőségét biztosítják. E céllal kapcsolatban nagyon hasznosak lehetnek az illetékes hatóságok akkreditációi. Aminőségi kritériumokat és értékelési folyamatokat kialakító szakszervezetek részvétele alapvetően fontos. A létező tapasztalatok rendszeres értékelése és a nem lefedett szükségletek beazonosítását célzó kutatás a nemzeti prevenció stratégia részét kell hogy képezze.

A prevenció szolgáltatásokat magába foglaló tevékenységek az elsődleges és kollektív prevencióra összpontosítanak, pl. a munkakörülmények megváltoztatására, amelynek célja a kockázatok kiküszöbölése. Miközben néhány országban a szolgáltatások korrekciós intézkedéseket is magukba foglalnak (a gyakorlattól vagy a nemzeti szabályozástól függően), ezeknek olyan módon kell megvalósulniuk, hogy képesek legyenek a prevenció intézkedések alkalmazására de úgy, hogy a rendellenességek okára is fény derüljön.

A prevenció tevékenységnek olyannak kell lennie, hogy biztosítsa a szakmai függetlenséget, amely lehetővé teszi a szolgáltatást nyújtó személyzetnek, hogy mind a dolgozók és mind a munkáltatók tanácsadóiként működjenek. Bizosítani kell a nemzetközileg elismert viselekedési kódexek iránti tisztelet, mint ahogy az a foglalkozási egészségügyi szakemberek nemzetközi etikai kódexében szerepel. Ez különösen azt jelenti, hogy a prevenció szolgáltatásoktól nem szabad elvárni a munkahelyi hiányzás monitoringját, nem lehetnek hatással a személyzetnek az egészségügyi szempontok alapján történő kiválasztására. Különösen a bizonyos kockázatoknak kitett személyzet kiválasztására használt bármilyen genetikai teszt tiltott kell hogy legyen. A magánélet védelmét biztosító törvények alapján a munkáltatónak meg kell tiltani az orvosi természetű információkhoz való hozzáférést. Az egészségügyi ellenőrzés során összegyűjtött kollektív és anonim adatoknak a kockázatfelmérést és a korábbiaknál hatékonyabb prevenció tervek elkészültét kell szolgálniuk.

A keretmegállapodás előírja, hogy elsőbbséget kell biztosítani az olyan belső prevenció szolgáltatások létrehozásának, amelyek alkalmasak a vállalat tevékenységével összefüggő specifikus munkavédelmi stratégiák. Ezt a tevékenységet kell kiegészíteni a külső szolgálatok igénybevételével akkor, ha a nem áll rendelkezésre a szükséges szakértelem a vállalaton belül. Ez leginkább a foglalkozásegészségügyi orvosok esetében van így, vállalaton belül csak néhány esetben, nagyvállalatoknál állnak csak rendelkezésre.

A külső szakértők által végzett szolgáltatások csak akkor lesznek hatékonyak, ha a vállalaton belül áll mögöttük egy belső, ezzel foglalkozó, részleg. Vannak olyan esetek, ahol ez a munka pusztán adminisztratív jellegű marad³⁶, a külső szolgálatok a munkáltató számára olyan dokumentumot produkál, amely a törvényes kötelezettségnek való megfelelést „igazolja”, ez egy olyan megközelítés, amely nem szolgálja a vállalaton belül a valódi prevenció előmozdítását.

³⁶ A keretirányelv megvalósításáról szóló nemzeti jelentések gyakran azt mutatják, hogy a külső szolgálatok által készített kockázatfelmérések nem eredményezik a vállalaton belüli konkrét prevenció tervek létrejöttét.

Gyakran a külső prevenciós szolgálat szétaprózott és kereskedelmi alapú. A kliens cégtől függően a külső szolgáltatók hol hatékonyabban, hol kevésbé hatékonyan avatkoznak be, miközben az ritkaságszámba megy, hogy az egyik vállalatnál szerzett tapasztalatokat felhasználnák egy másik vállalat prevenciós tevékenységének javításához; a megközelítés elaprózottsága a prevenció javításának komoly akadálya.

Mivel a prevenciós szolgáltatások smissziója a közegészség védelme, ez jelentős mértékben összeegyeztethetetlen a létező versenypiacsal, mivel az ott kínált tevékenységek a vállalati kliensek ekresletétől függnnek. A köz prevenciós stratégia és e szolgáltatások közötti kapcsolatot meg kellene erősíteni. E prevenció szolgáltatásokhoz a kormány segítségére is szükség lenne. Az ilyen támogatás sokféle lehet az egyes országok helyzetétől függően.

A nemzeti munkavédelmi stratégiáknak fontos szerepe van a prevenció minőségét illetően. Különösen a következő tényezőket kell figyelembe venni:

- tapasztalatok és megoldások és a könnyen elérhető adatbázisok és információs rendszerek összegyűjtése, amelyek segítenek a problémák megoldásában a más cégeknél már kipróbált és tesztelt gyakorlatok alapján;

- a kutatásokkal és a nem kielégített szükségletek beazonosításával szerzett tapasztalatok;

- a prevenciós szakértők folyamatos képzése készségeiknek a megfelelő szinten történő tartása végett;

- a szolgáltatások minőségellenőrzése, annak érdekében, hogy neho gy létrejőjjön a megkívánt minőség alatt nyújtott szolgáltatások egyfajta piaca;

- a prevenciós szakemberek függetlenségének védelme a munkaadó nyomásgyakorlásával szemben;

- A közegészségügyön belül a prevenciós szolgáltatások jobb integrációja (epidemiológiai kutatás, a preventív szolgáltatások által nyújtott, egészségfelügyeleti adatok figyelembe vétele, ahhoz, hogy gyorsan be lehessen avatkozni, különösen a betiltott vagy a korlátozottan engedélyezett veszélyes vegyi anyagok esetében, stb.).

Munkáltatók munkavédelmi kötelezettségei

A gyakorlat azt mutatja, hogy a munkavédelem nem tartozik a munkáltatók prioritásai közé. Ugyanakkor bizonyos területeken és bizonyos feltételek között valódi előny a munkaadó számára a munkakörülmények javítása és az egészségkárosodás elkerülése. Ez a helyzet pl. akkor, amikor nagyobb baleseteket, vagy károsodásokat kell elkerülni, ami közvetlen és érezhető költséget jelent a vállalat számára (biztosítási összegek megemelkedése, bírságok, a hiányzással járó költségek, etc.). Azonban nem ez a szokásos helyzet. A profitért való hajszja gyakran eredményezi a munkavédelem elhanyagolását.

A munkáltatók biztonsági kötelezettségei abból fakadnak, hogy a munkavégzés következtében az egészségben bekövetkező károsodás nem egyfajta rossz szerencse, a sors vagy egyéni magatartás következménye. Ez annak következménye, hogy a munkaadó miként határozza meg a munkaszervezetet és milyen sajátos munkakörülmények között dolgoznak a munkavállalók.

A munkáltatóknak a biztonsági kötelezettségei a tervezett prevencióval és a prevenciós intézkedések elsőbbségével vannak összefüggésben. Ez annak a kérdése, hogyan lehet a kockázatot már a forrásánál megszüntetni, megelőzni a lehetséges kockázatok, prevenciós megoldásokat ajánlva fel, és rendszeresen felülvizsgálva azokat a tapasztalatok és a munkahelyen megvalósított prevenciós intézkedések fényében.

A francia kutatások³⁷ szerint számos tényezőtől függ, hogy a vállalatok mennyire hajlandók felmérni a kockázatokat és munkavédelmi bizottságokat létrehozni. Az egyik ilyen tényező az ipari akciók valószínűsége, a másik pedig a tőzsdén jegyzett vállalatcsoportokhoz való tartozás és a munkáltatói hálózatokhoz való tartozás.

Elkerülendő akadályok A gyakorlati példák szerint két akadályt kell elkerülni a kockázatértékelés során: 1. Az egyik az ún. oldalkocsi hatás, amikor a prevenció intézkedéseket mintegy „szépségtapaszként” használjuk a munkaszervezés káros hatásainak kiküszöbölésére, amit általában a szakemberekre bízunk. Ez azt jelenti, hogy a megelőzési intézkedések nem képezik a belső üzletpolitika részét. Azaz a dolgozók egészségére való tekintet nélkül szervezik meg a munkát, választják ki a berendezéseket, az anyagokat és valósítják meg az üzleti tervezést. A technikai intézkedések csak utólagosak, céljuk a cég üzletpolitikája által okozott károk kompenzálása. A legtöbbször azonban ezek a technikai jellegű intézkedések nem képesek megszüntetni a kockázatokat a forrásuknál és nem minden esetben sikerül a károk csökkentése. E megközelítés fordított logikája következtében bizonyos esetekben a dolgozókat fogják okolni a károkozásért. 2. Az egyik időnként ajánlott alternatíva az, hogy hozzanak létre egy olyan irányítási rendszert, amelyben a munkavédelem a célok egy szélesebb tárházába ágyazódik, így pl. a környezetminőségbe. Bár kétségtelül szükség van a rendszeres foglalkozási egészségüggyel kapcsolatos irányításra, el kell kerülnünk pár zavart okozó területet. Az irányítási rendszereket általában úgy tervezik, hogy azok felülről lefele irányuló parancs-és ellenőrzési rendszerek. Az irányítási rendszer tartalmazza a célokat, ezek elérésének, értékelésének és az eredmények ellenőrzésének módját, stb. Az irányítási rendszerek arra törekednek, hogy minden játékost bevonjanak a cégnél, mindenki sorakozzon fel a vállalatvezetés által kidolgozott prevenció program mögött.	Ez az integracionalizmus veszélyes formája. Célja az, hogy a munkaügyi kapcsolatok rendszeréről leválassa a szakszervezeteket, ahol erős a jelenlétük; vagy lecsökkentsé a szakszervezeti autonómiát a „biztonsági kulturájának” leple alatt. Alapvetően fontos a dolgozók kollektív autonómiájának megőrzése a prevenció tevékenységek valamennyi fázisában, és a korábban figyelembe nem vett problémák láthatóvá tétele. Ez az ami lehetővé teszi az egészségvédő akciókat, amelyek a felszínen úgy tűnnek, mintha a vállalat termelési követelményeivel vagy a vezetői láncsal szembe mennének. Végezetül, ez az, ami kiemeli a problémákat a munkahelyekről és a szükséges változásokkal kapcsolatos politikai vitákat eredményezi. A munkavédelemnek, mint irányítási rendszernek az ilyen megközelítése található a Nemzetközi Szabványosítási Szervezetnek (ISO) a munkahelyi egészség és biztonság irányítási rendszerével kapcsolatos jelenleg készülő 45001 szabványtervezetében. Ez a szabványtervezet csak kevésbé említi a dolgozókat vagy képviselőiket. A termelés ISO kerete, amelyben a munkaadóknak a dolgozók feletti hegemoniája érvényesül, kiváltotta a szakszervezeti ellenállást. Ezek a szervezetek nem érzik úgy, hogy egy műszaki szabvány megfelelő eszköz lenne a munkaügyi kapcsolatokból fakadó kérdések megoldásához. Valószínű azonban, hogy az ILO és a legtöbb, a prevencióban érdekelt szereplő számos kritikája és a dokumentum gyengesége ellenére ellenére 2017 folyamán elfogadásra kerül a szabvány, amely a prevenció szervezését illetően szabadkezet nyújt a munkáltatóknak. Mint minden szabvány, ez is egy nem kötelező érvényű magán lesz. Azzal, hogy valószínűleg néhány vállalat alkalmazni fogja, szembemegy a nemzeti és a közösségi törvények vagy az ILO egyezmények által lefektetett prevenció követelmények által jelentett kihívásokkal.
---	---

³⁷ Coutrot T. (2007) Plus de trois établissements sur quatre déclarent évaluer les risques professionnels, Premières Synthèses, 09-3, Paris, DARES.

Munkaügyi felügyelet

Két felügyeleti model létezik Európában, és ezen belül több változatot is megkülönböztethetünk. Az általános felügyelőségek a munkaügyi kapcsolatok teljes skáláját illetően biztosítják a szabályok betartását. Ez a helyzet Spanyolországban, Franciaországban, Görögországban, Magyarországon, Lengyelországban, a balti államokban, stb.

Nagy-Britanniában. Írországon és az öt északi országban (Dániában, Izlandon, Finnországban, Norvégiában és Svédországban) speciális munkavédelmi felügyelőség működik, habár a beavatkozási területek jelentősen különböznek országról országra. Belgium közbelső megoldást alkalmaz, itt az állam valamennyi munkaügyi szabályozás monitoringjáért felel, de van egy speciális bizottság, ahol a felügyelők a „munkahelyi jólét monitoringjáért” felel.

A felügyeleti feladatokat a főbb intézmények és más testületek nemegyszer megosztják. Így, Németországban működik egy általános állami munkaügyi felügyelet, és egy speciális felügyelet, amit foglalkozási kockázatok kompenzálásáért felelős közös társadalombiztosítási testületek hoztak létre (*Berufsgenossenschaften*). Franciaországban, a munkaügyi felügyelet általános önmagában véve is. A foglalkozási egészségüggyel és biztonsággal kapcsolatban, a társadalombiztosítás a CRAM felügyelőivel együtt avatkozik be (CRAM: regionális egészségbiztosítási alapok). Svédországban, az állam munkavédelemért felelős munkaügyi felügyelőségét egyéb felügyelőségek is kiegészítik, amelyek a munkahelyi vegyi kockázatokra, a környezetvédelemre és a közegészségügyre fókuszálnak. Lengyelország egy általános állami felügyeletet és egy munkavédelmi felügyeletet működtet, amelyet „társadalmi felügyelőknek” hívott szakszervezeti képviselők alkotnak. Hasonló rendszer működik Csehország bányaiipari ágazatában. A központi brit felügyelet munkáját az önkormányzatoknak jelentő felügyelők egészítik ki, amelyek elsődlegesen a szolgáltatásokba avatkoznak be.

Országtól függően nagyon különbözőképpen kezelnek két értékeny témát: az egyik a környezetvédelemért felelős speciális felügyeleti testületek és a munkavédelmi szabályok alkalmazását vizsgáló testületek kapcsolatára összpontosít; a másik a nagyobb vegyi kockázatokkal járó vállalatokat (Seveso vállalatok) felügyelő rendszerek és a munkaügyi felügyelet kapcsolatára. Mivel az intézményes megoldások jelentősen különböznek az egyes országokban, a különféle szervezetek közötti együttműködés alapvetően fontos. A munkavédelmi képviselőket szisztematikusan be kell vonni valamennyi effajta tevékenységbe.

Az 1970-es évek végén, Olaszországban a tüntetések és az egy évtizedes széleskörű ipari engedetlenség eredményeként (az 1969-es „forró ősztől az 1980-ban levert FIAT sztájkig) kialakítottak egy eredeti rendszert. A munkavédelmi felügyelők feladatát átruházták az önkormányzatok által szervezett állami prevenciós szolgálatokra. A társadalmi követelmények nyomására kialakított prevenciós szolgálatok keretében nyújtott multidiszciplináris szolgálatok a vállalati beavatkozásokkal együtt koordinálják a munkaügyi felügyelet ellenőrzés és szankcionálás feladatait. 1978-ban a törvényerőre emelkedő „Dolgozói statútum” a dolgozókmkézebe adta a munkakörülményeik feletti ellenőrzés jogát. Ez a reform, amely összekapcsolódott a közegészségügy rendszerének átalakításával, jelentős eredményeket hozott az olyan régiókban, ahol a politikai és társadalmi mozgósítás új intézmények létrehozására bátorított.

Bár a mostani kormányzatok megkérdőjelezték³⁸, ezt a modellt újra életbe kellene hozni és más országokra is kiterjeszteni, amennyiben az ipari akciókhoz közel álló emberek által vezetett környezetvédelmi mozgalmakat be lehetne ebbe a folyamatba vonni. Az ereje annak az elismeréséből fakad, hogy a kollektív egészségvédelmi és biztonsági gyakorlatok politikai eredetűek.

Az intézményi különbözőségektől eltekintve, felmerült néhány általános probléma. A leginkább aggasztó az az inspekciós munka költségeinek fedezésére szolgáló hatalmas forráshiány. Számos ok miatt a prevenció egyre összetettebbé vált, ilyen ok pl. a kisvállalatok számának elburjánzása, az alvállalkozói láncok kialakulása, az egységes európai piac léte.

Ez azt jelenti, hogy a jelenlegi tendencia a munkaberendezéseket és a vegyi anyagokat megfelelően ellenőrző mechanizmusok nélküli korlátlan verseny. A vállalatok mobilitása akadályozza az olyan ágazatokban a hatékony ellenőrzést, mint az építőipar és a szállítás. Az ilyen fejleményekkel szembenező nemzeti felügyelőségek legtöbbje munkaerőhiánnyal küzd, nem mindig rendelkezik a szükséges szakmai kapacitással és műszaki infrastruktúrával. Az ILO által kitűzött cél az, hogy minden 10 000 dolgozóra legalább egy munkavédelmi felügyelő jusson. Számos európai ország még messze van e cél elérésétől, sőt a helyzet romlik. Például, Belgiumban egy munkavédelmi felügyelő jut kb. 26,000 dolgozóra. Minden egyes felügyelő több mint 1800 vállalattal kell hogy foglalkozzon. 2002-2007 között Nagy-Britanniában 42%-kal csökkentették a felügyelők számát, és a helyzet továbbra is romlik. Németországban 1996 és 2009 között a hatósági inspekciók számát felére csökkentették. Ugyanezen idő alatt, a foglalkozási kockázatokkal foglalkozó biztosító társaságok ellenőrző testületei az ellenőrzések számát 40%-kal csökkentették.

E mennyiségi gondokhoz minőségi problémák társulnak. Az évek során az inspekciós missziók többszöröződtek, ami ellentmondásokhoz vezethet. Az idegengyűlölet politikája nemegyszer az illegális bevándorló dolgozók elleni inspekciók mozgósítását eredményezte.

A monitoring során a tanácsadás helyett a törvénynek való megfelelés kap prioritást, amely nemegyszer homályos prioritásokat eredményez. Az igazságüggyel való kapcsolat problematikus és számos olyan frusztráló helyzetet teremt, amelyben a felügyelők által megállapított jogsértésnek nincs jogi következménye. A brit kormány ment a legmesszebbre a munkaügyi felügyelet alapelveinek kihívását illetően. 2012-től a munkaügyi felügyelet „szolgáltatásának” egy részét piacosították. Ez azt jelenti, hogy a munkaügyi felügyelettől látogatást kapó munkáltatónak egy hozzájárulást kell fizetnie. Az ilyesfajta fejlemények felvetik a munkaügyi felügyelet jövőbeli privatizációját.

Olvass még többet!

HesaMag No. 10 (2014) Special report - Occupational health services in need of emergency care.

Nichols T. and Walters D. (eds.) (2009) Workplace health and safety: international perspectives on worker representation, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Thébaud-Mony A., Davezies P., Vogel L. and Volkoff S. (eds.) (2015) Les risques du travail: pour ne pas perdre sa vie f la gagner, Paris, La Découverte.

Vogel L. (1994) Prevention at the workplace. An initial review of how the 1989 Community framework Directive is being implemented, Brussels, TUTB.

³⁸ A 2014. végén a Renzi kormány kezdeményezésére elfogadott Munkahely - törvény megelőzi az egységes felügyeleti ügynökség létrehozását. A tanulmány írásának idején (2015. márciusa) még nem határozták meg ezen intézkedés tartalmát.

Vogel L. (1998) Prevention at the workplace. The impact of Community Directives on preventive systems in Sweden, Finland, Norway, Austria and Switzerland, Brussels, TUTB.

Walters D. et al. (2011) Regulating workplace risks: a comparative study of inspection regimes in times of change, Cheltenham, Edward Elgar.

6. fejezet

Más közösségi politikához való kapcsolódások

A munkavédelmi témaköröket nem lehet elszigetelt módon kezelni, mivel jelentős mértékben kapcsolódik más politikákhoz, mint pl. a munkaerőpiaci, társadalombiztosítási, környezetvédelmi politikákkal van összefüggésben, továbbá a társadalmi nemek egyenlőségével, az oktatással és a szakképzéssel. Habár az egymáshoz közelálló vagy azonos kérdéseket érintő területek közötti kapcsolatok evidensek, a különféle politikai irányok közötti kapcsolatok megállapítása és ennek hatékony kihasználása nem mindig megfelelő.

Habár nem ez a helye annak, hogy e problematikát teljes körében kielemezzük, e három területet illetően számos fontos összefüggést feltárhatunk.

Piaci szabályok

Már az Európai Unió korai történetében megkezdődött a piacok közösségi szabályozása. A Római Szerződés 100. cikkén alapult (amely a Lisszaboni szerződésben 114. cikk lett). A fő célja a javak szabad mozgásának biztosítása, s ezzel párhuzamosan számos, olyan nem-gazdasági cél elérését is garantálja, mint a humánegészség, a foglalkozási egészség és biztonság és a környezet.

E szabályozás elsősorban a vegyipari termékek piaci elhelyezését, a munkaberendezések és az „új megközelítésű” személyes védőeszközök piaci elhelyezését szolgálja.

A vegyipari termékek piaci elhelyezésének szabályai

Az ezzel kapcsolatos első irányelvet 1967-ben hozták. Bár közel 40 irányelv és szabályozást fogadtak el azóta, e jogszabály tömeg elégtelennek bizonyult az egészség- és a környezet védelmét illetően, amellet, hogy az alkalmazásuk sem teljes mértékben valósult meg. Az azbeszt jó példa arra, hogy milyen rosszul működött a rendszer a REACH-t megelőzően. 1976-ban az Európai Unió jogi hatalommal rendelkezett az azbeszt betiltását illetően, és számos statisztikai adat ennek szükségességét alá is támasztotta. Az azbeszt teljes betiltása az EU-ban azonban nem történt meg 2005. január elsejéig, amikor az 1999-ben elfogadott irányelv életbe lépett. Messzemenően szükségessé vált a jogi szabályozás reformja, és ezt követelték az EU-ba 1995-ben belépő tagállamok (Svédország, Ausztria és Finnország). Ezek az országok az EU-s szabályozásnál magasabb szintű munkavédelmi és környezetvédelmi szabályozással rendelkeztek, és nem szerették volna ha arra kényszerítik őket, hogy ezeket lerontsák az EU szintjére. A 2006-ban elfogadott REACH szabályozás döntő fontosságú volt a munkahelyeken a vegyianyagoktól való védelmet illetően. A REACH mintegy 30,000 - az Európai Unióban üzemként és évenként legalább 1 tonnányi, előállított vagy piacra kerülő – vegyi anyaggal kapcsolatos szabályozást tartalmaz. A vállalatok által adandó információk az előállított vegyianyag mennyiség függvénye. Ha egy vállalatnál évente 10 tonnát meghaladó mennyiségű vegyianyagot állítanak elő, akkor kémiai biztonsági jelentést kell készítenie. A már a piacon lévő anyagok 11 éves periódusban történő regisztrálása 2018-ban ér véget. Ma már minden új anyagot a piacra dobás előtt kell regisztrálni kell. A REACH előírja az állami szervezetek általi rendszeres értékelést bizonyos kritériumok alapján néhány, korlátozott számú anyagot illetően. Ez a mechanizmus alapvető fontosságú ahhoz, hogy elkerüljük, hogy a gyártók hiányos vagy manipulált információkat nyújtsanak ugyanezekről. Létezik a legveszélyesebb anyagok listája, ezek az anyagok engedélyezési eljáráshoz kötöttek, s lehetőség van bizonyos anyagok gyártásának, vagy használatának visszafogására, vagy betiltására. Továbbá, egy nemzetközi megállapodás alapján felülvizsgálták a veszélyes anyagok osztályozását, csomagolását és címkézését. Néhány más specifikus területen más közösségbeli szabályozást alkalmaznak. Ez a helyzet a peszticidekkel és a biocidekkel.

2008-ban a REACH-et kiegészítették az anyagok és keverékek osztályozásával, címkézésével és csomagolásával kapcsolatos új szabályozással ((EK) No 1272/2008 szabályozás), azaz a nemzetközi szabályok EU szinten történő megvalósításával. Ez a szabályozás kb. 4,000 anyag osztályozásának harmonizációját jelenti. Más termékek esetében a termelő az, aki a saját elemzései alapján javasolja annak besorolását. A biztonsági adatokkal kapcsolatos kérdőíveket az új szabályozás alapján módosították.

Az európai törvénykezés egyéb részei olyan sajátos területekre vonatkoznak, mint a peszticidek, biocidek, kozmetikumok, hulladékok, stb. Általánosan megfigyelhető, hogy ez a törvénykezés alulbecsüli a munkavédelmi kérdéseket, és nem kötődik eléggé a dolgozók védelmét szolgáló szabályokhoz.

A Helsinki-ügynökség szerepe Mind a költségvetését, mind a személyzetét tekintve az Európai Vegyianyag Ügynökség (ECHA) a legjelentősebb szakértői ügynökség Európában. Székhelye Helsinkiben van, és olyan értelemben véve szabályozó testület, hogy közvetlen szerepet játszik a vegyi anyagokat illetően a közösség döntéshozatalában. Elsődlege felelőssége a REACH szabályozás alkalmazásában rejlik. Más, a vegyianyagokkal kapcsolatos fontos jogszabályokra is összpontosít: az Európai Parlament és a Tanács 1272/2008 (EK) számú szabályozása a veszélyes anyagok és vegyületek osztályozására, címkézésére és csomagolására vonatkozóan (CLP szöveg); az Európai Parlament és a Tanács 528/2012 (EU) számú, 2012. május 22-i szabályozása a biocidal termékek piaci megjelenéséről és használatáról (BPR); és a 649/2012 (EU) szabályozás a veszélyes vegyianyagok exportját és importját illetően (előzetes tájékoztatáson alapuló rendelkezésként is emlegetik).	Az Ügynökség különféle speciális bizottságokat működtet, mint ahogy fellebbezési tanácsot, amely joghatósági szereppel rendelkezik, s felelős az ügynökségnek a REACH vagy a BPR szabályozás alkalmazását illető döntéseivel esetlegesen felmerülő kérdésekben a jogviták tárgyalására. Ha az egyik fél elégedetlen lenne a fellebbezési tanács döntésével, akkor a vitát az Európai Unió Luxembourgban székelő bírósága elé viheti. Az Ügynökség Igazgatótanácsa nem háromoldalú testület. 28 tagja van, az EU tagállamait képviselve, hat tagja a Bizottságnak és három tagja az „érdekeltelek” képviselője. Ez utóbbiak csak konzultációs joggal rendelkeznek. A REACH-nek a munkavédelemmel és a környezetvédelemmel kapcsolatos fontossága és az Európai Szakszervezeti Szövetségnek (ETUC) a tárgyalások során játszott nagyon aktív szerepe miatt, a „három érdekelt” fél közül az egyik a szakszervezeteket képviseli. Az ETUC és az IndustriAll európai szakszervezet közötti megállapodás alapján (ahová a vegyipari ágazat szakszervezetei is tartoznak), ez a mandátum az ETUC és az IndustriAll között rotálódik. Norvég, izlandi és liechtensteini megfigyelők vesznek még részt az igazgatótanács ülésein, mivel ezek az országok is alkalmazzák a REACH-t.
---	--

A munkaeszközöket és a személyes védőeszközöket illető szabályok: az „új megközelítés”

A munkaeszközöket és a személyes védőeszközöket illető irányelvek csak elemi és nagyon általános biztonsági követelményeket állítanak fel. Ezeket az európai műszaki szabványosítási testületek (CEN and CENELEC)³⁹ által elkészített műszaki szabványok egészítik ki. Ebben a tekintetben a legfontosabb irányelv a gépekről szóló irányelv. Az első gépekről szóló irányelvet 1989 június 14-én fogadták el. Számos alkalommal módosították, de alapjában véve nem változott. A jelenleg érvényben lévő szöveget a 200/42/EK irányelv foglalja magába.

A gépekről szóló irányelv jól tükrözi az „új megközelítést”, amit a Tanács 1985. május 7-i határozatában körvonalazott. Az „új megközelítés” három pontban foglalható össze:

³⁹ CEN: Európai Szabványosítási Bizottság; CENELEC: Európai Elektrotechnikai Szabványosítási Bizottság

- a szabványosításnak a szabályozás kiegészítő eszközeként való elismerése (az európai, de ha kell, akkor a nemzeti szabványokra, mint nemzetközi eszközökre történő utalás, a termékek műszaki jellemzői megállapításának feladatával);
- a közösségi piacon szabadon cirkuláló termékekkel szembeni alapkövetelményeket meghatározó új típusú irányelv meghatározása; nyitottság a jogkövetési értékelési folyamat irányába (ezt az utolsó pontot – mely a leggyengébb az összes között – utólag adták hozzá).

Íly módon a jogszabályok harmonizálása az európai piacon szabadon cirkuláló termékekkel kapcsolatos alapvető munkavédelmi követelmények elfogadására szorítkozik. A részletes műszaki specifikációnak a Bizottság megbízásából az európai szabványosítási testületek által létrehozott harmonizált szabványokban kell testet öltenie. Ezek a harmonizált szabványok nem kötelezőek; ugyanakkor a harmonizált szabványoknak megfelelően tervezett termékek (amelyekre a vonatkozó referenciákat az Európai Unió hivatalos értesítője közli, és amelyeket a nemzeti törvények átvesznek) feltételezhetően megfelelnek az irányelvek alapvető követelményeinek. Ha egy terméket nem – vagy részben nem – a harmonizált szabványnak megfelelően terveztek, vagy ha egyáltalán nem áll rendelkezésre semmilyen szabvány, akkor meg kell vizsgálni az alapvető követelményeknek való megfelelést, és adott esetben, egy „bejegyzett szervezet” által kell igazoltatni a termék által képviselt lehetséges kockázatok szintjétől függően. A termelő által követendő igazolási folyamat részletezését az egyes irányelvek foglalják magukba. A gépipari termékekkel kapcsolatos irányelv esetében a tanúsítvány kérése csak kivétel, és a legveszélyesebb berendezések követelik meg (lásd az irányelv IV. melléklete). A tanúsítvány megadásának folyamata magára a berendezésre összpontosíthat („típus vizsgálatként” ismert eljárás) vagy a gyártó által a termelés megtervezése során megállapított folyamaton. A tanúsítványokért felelős testületek az állam által regisztrált magánvállalatok, „bejelentett szervezeteknek” hívják őket. A termelő szabadon választhat e bejelentett szervezeteek között.

A legtöbb gépet illetően a CE jelölés nem jelent külső ellenőrzést. Ezt a gyártó egyszerűen saját maga nyilváníttja ki, azt állítva, hogy terméke megfelel a jogszabályokban foglalt kötelezettségekenek. Ezért van az, hogy sok esetben a termékeken előforduló CE jelölés nem jelenti az alapvető biztonsági követelményeknek való megfelelést.

A közösségi szabályoknak a nem megfelelő alkalmazása éppen ezek nem tökéletes voltából, pontosságának hiányából, a „szürke zónák” meglétéből fakad. Ezt nemegyszer a különböző felelős személyek együttműködésének hiánya és a munkahelyi gyakorlati tapasztalatok és a piaci szabályozás és felügyeleti mechanizmusok elégtelen koordinációja okozza. Ez gyakran az tagállamokban működő ellenőrzési és szankcionálási mechanizmusok gyengeségének tudható be.

Az egyes tagállamokban nagyon különbözik a munkafelszerelések és az egyéni védőeszközök piaci felügyelete. Önmagában véve az a tény, hogy különböző intézményes szereplők vesznek benne részt, nem jelentene gondot, ha a beavatkozásuk relatíve hatékony lenne. Sajnos, nem ez a helyzet. Miközben néhány tagállam jelentős forrásokat biztosít a piacfelügyeletnek, mások komolyan elhanyagolják, és még mindig elégtelen a különböző országok e területen működő hatóságai közötti együttműködés. Sőt, még a Bizottság intézményein belül, a bizottság főigazgatóságai közötti együttműködés is csak ritkán elégséges.

Az Európai Bíróság törvényhozása a gépekről szóló irányelv nagyon liberális értelmezését alkalmazza, ami hatékonyan csökkenti a tagállamok lehetőségét arra, hogy a piaci ellenőrzést illetően dinamikus politikákat alakítsanak ki⁴⁰.

⁴⁰ 2005. szeptember 8-i végzés, Yonemoto, C-40/04 eset; 2007. április 17-i eset, AGM-Cos.Met SRL v Suomen valtios és Tarmo Lehtinen, C-470/03 eset.

A Bíróság számára a CE jelölésnek és egy bejegyzett szervezet igazolásának való megfelelés feltételezése elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy a tagállamoknak ne kelljen semmilyen más – a termékek szabad mozgását akadályozó - lépést tenniük, mint ami a gépekről szóló irányelvben már amúgyis szerepel.

A szabályozás jelenlegi formája részben a versenypiacon résztvevő magánszereplőkön nyugszik. legtágabb értelemben véve, a magánkézben lévő felügyeleti testületek versenypiacra csak olyan erős, mint amilyen a leggyengébb láncszeme. Amikor az ellenőrzés különböző szintjei működnek, fennáll annak a veszélye, hogy a magánszereplők – akiknek oka van azt hinni, hogy tevékenységük nem felel meg a követelményeknek - a testületekhez fordul a követelmények enyhítésének kérelmével.

Habár a közösség célja a berendezések használói egészségének és biztonságának biztosítása, a jelenlegi gyakorlatot a biztonság csökkentett víziója dominálja. Különösen elégtelen az ergonómiai kritériumok szabványainak alkalmazása.

A vegyi anyagokról szóló szabályozás rendelkezéseivel ellentétben, a munkaeszközök gyártóitól és az európai szabványosítási testületektől nem követelik meg sem a munkahelyi eseményeket/baleseteket vagy egészségügyi problémákat illető rendszeres visszacsatolást, annak céljával, hogy ezeket figyelembe vegyék a munkaeszközök tervezése és a műszaki szabványok tartalma során.

A különböző szereplők közötti hatékony együttműködés elválaszthatatlan a berendezések és a munkavédelem kapcsolódását illető információs rendszerek létrehozása szükségességét illetően. Ez magába foglalja a munkahelyeken a rendszeres adatgyűjtést a balesetekről, eseményekről, ergonómiai tényezőkről és egyéb az egészséggel kapcsolatos témákról (pl. zaj, rezgés), csak így lehet beazonosítani egy specifikus berendezés által okozott problémákat. Jelenleg nem létezik európai szintű lehetőség az ilyesfajta adatgyűjtést illetően, habár néhány tagállam pozitív kezdeményezése példaként szolgálhat e tekintetben a közösségi politika számára. A legtöbb országban még a munkahelyi balesetekkel kapcsolatos adatokat sem használják fel elégséges módon a piaci felügyelet során. Általában pontos elképzelésünk van arról, hogy a hét melyik napján, mikor, vagy melyik ágazatban hány baleset történik, de sokkal kevesebb információnk van arról, hogy milyen berendezés, vagy milyen különös körülmények játszottak ebben közre. Valamennyi tagállamban kötelező a balesetek bejelentése, ami egy sokkal hatékonyabb prevenció munkaszervezést is lehetővé tenne.

Szakszervezeti részvétel az Európai Szabványügyi Bizottság munkájában (CEN)

Az európai szabványügyi testületek egyik jellemzője a szakszervezetek gyenge részvétele. Mivel ők a berendezések végső felhasználóit képviselik, arra törekednek hogy részt vegyenek a szabványok tökéletesítésében. 1989 óta az Európai Szakszervezeti Intézet (ETUI) népszerűsítette az uniós szintű részvételt (a munkahelyi egészség és biztonság témájára korlátozva). Ez lehetővé teszi a különböző országokban működő szakszervezeti hálózatok támogatását, úgy, hogy ezek képesek visszacsatolni a munkahelyeken összegyűjtött tapasztalatokat.

2012. október 25-én, az európai szabványosításról új szabályozást fogadtak el. Ez már elismeri a szakszervezeti részvétel fontosságát a dolgozóknak a szabványosítási tevékenységekben való részvétele érdekében védelme miatt. Az Európai Szakszervezeti Szövetség (ETUC) egy új struktúrát alakított ki szakszervezeti részvétel biztosítására, de nem közvetlenül a munkavédelemben, hanem az iparpolitikában, a környezetvédelemben, a szabványok és a munkaszervezés közötti kapcsolatokat illetően, stb.. Ennek az új struktúrának az életbe lépése 2015-ben várható..

A környezet

Európában valójában egyetlen politikai csoportosulás sem kérdőjelezi meg a környezeti válság jelentőségét⁴¹, unlike in the United States where industrial lobbies have persuaded a large proportion of Republicans to deny climate change.

Sok kapcsolat van a munkavédelem és a környezet között. A veszélyes kémiai anyagok hatása az egyik azonnal észlelhető kapcsolat. A legtöbb a környezetre káros anyag és folyamat befolyással van a munkahelyi egészségre és biztonságára is. Ezért van az, hogy a REACH elfogadását kísérő vita tovább folytatódik a bevezetés során is, számos lehetőséget nyújtva a szakszervezetek és a környezetvédelmi szervezetek közötti szövetségre. Hasonlóképpen, a rovalörő szerek radikális visszafogása a mezőgazdaságban pozitív hatásal lenne a földeken dolgozók egészségére, a közegészségre és a környezetvédelemre. Ugyanakkor ez is nagyon megosztja a feleket. Ez az a vetőmagtermelők, a vegyipar és az intenzív farmgazdálkodást végzők hármas szövetségével való összeütközést jelent, ez utóbbi az EU Mezőgazdasági politikájának nagy győztese.⁴² A háttérben ijesztő kísérletek folynak az élőlények kereskedelmiesítésére, amely a mezőgazdaságban az ipari termelési folyamatok alkalmazását jelenti a szántóföldi növényeket és az állatállományt illetően.

Az energia- és a vegyipari ágazatokban történt legtöbb baleset arról tanúskodik, hogy szoros kapcsolat van a környezeti veszélyek és a munka szervezése között. Az alvállalkozások rendszeres alkalmazása a bérköltségek csökkentése végett azt eredményezi, hogy a dolgozók elveszítik az ellenőrzést a teljes termelési folyamat felett. Ez érvényes a stabil állással rendelkező munkavállalókra is az alvállalkozókat alkalmazó vállalatnál és az alvállalkozó vállalatokra is. Ezt a jelenséget lehet megfigyelni a 2001-ben az AZF gyárban, Toulouse-ban, bekövetkezett robbanásakor és 2010 áprilisában, a Mexikói-öbölben a BP „Deepwater Horizon” olajfúró platformjának robbanásával okozott környezeti katasztrófa során. A vállalatok által alkalmazott ellenőrzési eljárások nagyrészt a folyamatokkal szembeni szigorú tiszteleten és az érintett vállalatok tevékenységének követhetőségén. Egy olyan technokrata felfogáson alapulnak, amely tagadja azt az elkerülhetetlen szakadékot, amely aközött van, ami megtörténhet és a ami aktuális meg is történik, valamint olyan stratégiákon, amelyek tagadják a dolgozóknak, mint csoportnak az ismereteit. Pontosan a munkának ez a kollektív együttműködést gátló, az alapvető manőverezés lehetőségét csökkentő - alkalmi jellege az, ami lehetővé tenné a váratlan helyzetek kezelését.

Ez nem azt jelenti, hogy hathatós szinergia jön létre automatikusan a környezetvédelmi és a munkavédelmi intézkedések között. Először is, bizonyos környezetvédelmi intézkedések veszélyes expozíciónak tehetik ki a dolgozókat, vagy transzferálhatják a kockázatokat. Továbbá, az utóbbi évtizedekben egyre erősödő mértékben terjednek a „zöld kapitalizmus” stratégiák.

Ezek részleges és korlátozott hatékonyságú intézkedéseket tartalmaznak, elutasítva a társadalmi egyenlőtlenségek bármilyen globális megkérdőjeleződését.

⁴¹ Az egyetlen kivétel a UKIP Nagy-Britanniában, amely be szeretné tiltani az iskolákban a klímaváltozással kapcsolatos figyelmeztetést, és azt követeli, hogy a brit energiastratégia szénen, nukleáris energián és gázon alapuljon, és szűnjön meg a megújuló energiák támogatása. Az Európai Parlamenten belül a UKIP létrehozta az Európai Szabadság és Demokrácia Csoportot az olasz öt Csillag Mozgalommal és számos, különböző országok szélsőjobbos képviselőivel együtt (Svédország, Franciaország, Litvánia, Lengyelország, Csehország).

⁴² Ez megmagyarázza, hogy az európai törvénykezés a rovarirtó szereket illetően más jogosultságokat tartalmaz, mint amik a REACH-ből következnének, és amely lehetővé teszi a termékeknek a piacon maradását annak ellenére, hogy káros aktív anyagokat, különösen az endokrin rendszert károsító anyagokat tartalmaznak.

A zöld kapitalizmusban gondolkodó cégek nagyon gyakran a munkafeltételek bizonytalanná válásához és a közszektor privatizációjához járulnak hozzá.

Különösen jól látható ez a trend a hulladékkezelés és újrahasznosítás ágazatot illetően. Ez a felfogás egybeesik annak az elképzelésnek a folytonosságával, amely minden emberi tevékenységet a piac keretein belül képzel el. Ilyen értelemben erős kapcsolat van az olyan gazdasági mechanizmusok között, melyek feljogosítanak a környezetszennyezésre és a magán vállalatokra bízott „kijavító” tevékenységek (hulladékkézelés, szennyvíztisztítás, a szennyezett helyek kitisztítása) között.

Globálisan véve, ahhoz, hogy visszaverjük a környezetet ért támadásokat, össze kell kapcsolnunk a munkakörülmények javítását a szalagtermelés globális átalakításával a népesség többsége igényének megfelelően. Ez a szociális egyenlőtlenségek általi kihívást, a források tervezését és a termelésben való felhasználásukat jelenti (nyersanyag, energia, víz, stb.). Ezek a célok nem kompatibilisek a kapitalizmust jellemző tulajdon- és hatalmi viszonyokkal. Az energia fogyasztás csökkentése, az aránylag rövid termelési és fogyasztási körök, a megnövekedett energia fogyasztás, a számos fogyasztói javba beprogramozott elévülés, a hatékony tömegközlekedési rendszerek kialakítása, amely enyhíti az autótól való függésünket, mind-mind a globális politikai különféle arcultai. Ezeket csak a környezeti és szociális egyenlőséggel kapcsolatos célok koordinációján lehet megalapozni.

Az ökológiai átmenet, a munkaszervezet nem semleges. A munka intenzifikációja és a verseny elsőbbsége a dolgozók elégedetlenségének okozói, miután úgy érzik, hogy munkájuk minősége nem elég jó. Mindez a munkakörnyezetben a szociabilitást is rontja, és a munkának a magán élet feletti dominanciáját okozza. A munkával való elégedetlenség kényszerítő erejű fogyasztásba torkollik. A termék valósi hasznossága lényegtelenül válik, amikor a megszerzése egy sajátos társadalmi státust jelent. A hirdetések szégyentelenül használják ki e kompenzációs érzést, és ördögi kört indítanak be: többet dolgozol, hogy fogyaszthass, többet fogyasztasz, mert a munka frusztráló, és elveszi minden idődet. Ahelyett, hogy ezt ahelyzetet teljes egészében érintenék, sokféle „zöld” politika van forgalomban, a pusztán bűntudatot ébresztőtől (mindannyian bűnösök vagyunk) a környezettudatosságot árucikké változtató zöld címkéig.

Az életminőség követelésének és a munkahelyi demokráciának az ötvözése elő tudná mozdítani és állandósítani a kollektív választásokat, amelyek szakítanak a gazdasági termelékenységgel. A bürokratikus tervezés előzőekben megbukott kísérletei azt üzenik, hogy a gazdasági tervezés csak a munkahelyi demokrácia talaján állva segítheti elő a szociális szükségletek kielégítését és a környezet megőrzését a jövő generációi számára.⁴³

Végezetül, a technológiai választások kritikai értékelése a munkavédelem és a környezetvédelem közötti konvergencia egy másik lehetőségét nyújtja. A kapitalizmusra a tudományos ismeretnek a folyamatosan gyorsuló gyakorlati megvalósulásba történő átmenete a jellemző. Legyen szó akár a genetikailag módosított organizmusokról vagy a nanoanyagokról, az új anyagok vagy termelési technikák tömeges használata még jóval azelőtt valósul meg, hogy kiértékelésre kerülnének ezek egészségügyi vagy környezeti kockázatai.

⁴³ Löwy M. (2008) Ecosocialism and democratic planning, *Socialist Register* 2007, 43, 294-309.

A „tisztos munka” fogalmának kiterjesztése „A pénzügyek ellenőrzéséhez és a környezet és források védelméhez szükség van a gazdasági döntések demokratikus szocializációjára. Együttal, szükség van arra is, hogy mindenki hozzá tudjon férni a „tisztos munkához”, amit itt tágabban értelmezünk, mint ahogy azt a nemzetközi Munkaügyi Hivatal teszi: nyilvánvaló, hogy ez egy megfelelően fizetett munka szociális jogosultságokkal, de ugyanakkor magába kell hogy foglalja azokat a politikai jogokat is, amelyek segítségével a dolgozó részt tud venni a munkavégzése körülményeinek meghatározásában is. Ez azt jelenti, hogy közösen kell dönteni a dolgozókkal, a szakszervezetekkel és más érdekelt felekkel arról, hogy a cég mit és hogyan gyártson; részt kell venni a munka szervezésében és a vezetők kiválasztásában; közösen kell eldönteni, hogyan ekrüljön elosztásra a munka gyümölcse és milyen beruházásokat kell eszközölni: ezek a jogok mind a „tisztos munka” részei. Az önmagvalósító munka az, aminek során a dolgozó képes a minőségről vallott felfogását megerősíteni és másokkal megvitatni. A munka ilyen felfogását tekintve ugyanoda jutunk, mint az előzőekben a gazdasági szabályozással kapcsolatban: azaz a társadalmi kapcsolatok demokratizációja – jelen esetben a termelési kapcsolatok – a kulcs a társadalom szociális és környezeti irányváltásához.	A tisztos munkát egy közös javnak kell tekinteni, amely alapvető mind a szélesebb értelemben vett demokrácia, mind az emberek egészségének és a környezetnek a megvédése szempontjából. A gazdasági intézményeknek, ennél fogva, mindenki számára biztosítaniuk kellene a tisztos munkához való jogot, ugyanazon elveknek megfelelően, mint a korábban említett közös javak – támogató pénzügyi stabilitás és a természeti javak - esetében: a közhatóságok által létrehozott közös szabályok segítségével a helyi szereplők által ellenőrzött demokratikus irányítás. Amikor ez majd valóra válik, akkor, minden bizonnyal úgy fogunk a béreknek történő alárendeltségre gondolni, mint ahogy ma a rabszolgaságra tekintünk. Hogyan mozduljunk el a tisztos munka, mint közös jav irányába? A jelenlegi felfogás szerint, amely alapján a dolgozóknak az a mélyen gyökerező szándéka, hogy saját munkájukban mesterek legyenek, nem vezet szükségszerűen a kollektív akcióhoz, bár az ilyen akció egymagában is képes előmozdítani az ügyet. E problémák felvetése azért sem egyszerű, mert ezek egyszerre nyílt politikai kérdések és kollektív kérdések is, ami pontosan megmagyarázza az emberek egészségére kifejtett káros hatásukat. A szakszervezetek most kezdenek ezzel tisztában lenni, habár egyelőre még nem képesek befolyásolni a helyzetet.” Kivonat: Coutrot T. (2010) Jalons vers un monde possible: redonner des racines f la démocratie, Lormont, Le Bord de l'eau, 95-97.
---	--

Társadalmi nemek egyenlősége

A munka nemek között megosztása a munka szervezésének alapvető meghatározója. A munka általában nem vegyes. A férfiak és nők általában nem egyformán oszlanak meg a munkavégzést tekintve a különféle ágazatokban, munkakörökben, a felelősség vagy a munka típusa tekintetében. Továbbá, ha a teljes aktív életet nézzük, jelentős különbségeket találunk a férfiak és a nők helyzetét illetően.

Szoros kapcsolat mutatkozik az esélyegyenlőség és a munkahelyi egészség és biztonság között. A munka egyenlőtlen megosztása különféle kockázatokkal jár; a hatalomhoz való egyenlőtlen hozzáférés a női dolgozókat fenyegető kockázatok nagyobb rejtettségéhez vezet. Továbbá, a nemek közötti munkamegosztásból erősen következnek a nem elismert kockázatok és veszélyek. Például a férfiaság felmagasztalása és az ehhez kapcsolódó sztereotípiák (erő, bátorság, stb.) azt jelenti, hogy bizonyos kockázatokat nem vesznek komolyan és bizonyos foglalkozásokat illetően ez a dolgozók közötti valódi szelekcióhoz vezet.

A hagyományos női munkákat illetően a sztereotípiáknak nemcsak az a következménye, hogy nem ismerik el a valódi képzettségeket (és béregyenlőtlenségeket és a döntéshozásban való gyenge részvételt eredményeznek), hanem nem ismerik el a „természetből kifolyólag női” munkák egészségügyi kockázatait sem.

Az utóbbi évtizedekben a nők nagyszámú beáramlása a munka világába nem változtatta meg alapjaiban a munkaerőpiac egyenlőtlen struktúráját. A munka nemi szegregációja nemigen változott. Ez a szegregáció a legmarkánsabban a skandináv munkaerőpiacon látszik, ahol pedig a nők munkaerőpiaci részvétele a legmagasabb.

A férfiak és nők közötti munkamegosztás változása a nem fizetett házimunkát illetően nagyon lassú. Ráadásul ez inkább - az immár nem pusztán az egyetlen felnőtt életmodellnek tekinthető - hagyományos családmodell változásainak köszönhető, mintsem a munka újraelosztásának és az ebben lévő szerepeknek. A házimunkának a z egészségre kifejtett hatását ritkán vizsgálják. A magukat a házimunkának szentelő nők körében általában kétes fizikai és mentális állapot figyelhető meg.

A nem fizetett házimunka és a fizetett munka közötti kölcsönhatás fontos tényező a munkakörülmények férfiak és nők egészségére kifejtett hatását illetően. A rugalmas munkavégzésre irányuló politikák általában a nők munkájának alkalmivá válását segítik elő, és néhány esetben nagyszámú női munkaerő elbocsátását eredményezhetik. Egy másik kölcsönhatás, amit a főleg nők által végzett fizetett munkával összefüggésben jelenleg tapasztalhatunk, és ami nemegyszer a házimunka egyfajta kiterjesztése: ismétlődő feladatok, ápolás vagy egyéb személyi szolgáltatások, alárendelés jellegű attitűdök, mások szükségleteihez rendelkezésre állás, rugalmasság.

A munkával kapcsolatos nemi egyensúly (ágazatok, feladatok és felelősségi szintek) alapvető fontosságú minden valódi, a férfiak és nők közötti egyenlőséghez, ugyanúgy, mint a nemfizetett házimunka egyenlőbb megosztása és a politikai döntéshozatalban való egyenlő részvétel.

Nincs kialakult közösségi politika a társadalmi nem- érzékeny munkavédelmet illetően. Szükség van igazoló adatok összegyűjtésére és kutatásra, amely a különböző munkavédelmi problémák és a munka nemek közötti megosztása közötti kapcsolatokat igazolja; prevenciók szabályokat kell kidolgozni a nem megfelelő módon lefedett területeket – különösen a női munkát – illetően. Akkor tudnánk igazolni csak azt, hogy a munka kompatibilis az egészséggel, ha mindkét nem aktív életé során egyformán férne hozzá a munkához, mégpedig anélkül, hogy az veszélyeztetné bármelyikük egészségét.

Az egyenlőség beépítése a kockázatelemzésbe 2014. augusztus 4-i törvény életbelépésétől a francia cégeknél a kockázatelemzésnek figyelembe kell vennie a társadalmi nemekre vonatkozó eltérő kockázati expozíciót. Ez a fontos rendelkezés lehetővé teszi a munkahelyi egészség és biztonság jobb koordinációját, figyelembe véve a társadalmi nemek egyenlőségét is. Számos tényezőt érdemes megemlíteni. Egyrészt a társadalmi nemek közötti munkamegosztás gyakran jelentősen különböző tevékenységeket takar a férfiak és a nők vonatkozásában. A kockázat elemzés során ezt figyelembe kell	venni, és a prevenciók terveknek mind a férfiak és nők számára lehetővé kell tenni, hogy aktív életük során várhatóan ne érje őket egészségkárosodás. Másfelől viszont, számos kockázat másként hat a férfiakra és másként a nőkre, biológiai különbségük miatt. Ez a helyzet egész biztosan a vegyi kockázatok prevenciója esetében, így pl. az endokrin gátlókkal kapcsolatban. Az ergonómiával kapcsolatban vannak különbségek a figyelembe veendő biomechanikai és pszichológiai adatokat illetően. Vannak specifikus korlátok is, amelyek a nőket sokkal inkább érintik, a nem fizetett otthoni és a fizetett munka kompatibilitása miatt.
--	---

A férfiak és nők sajátos helyzetét figyelembe vevő kockázatfelmérés alapvetően szükséges lenne azon sztereotípiák legyőzése céljából, hogy a nők munkája kevésbé veszélyes az egészségükre, mint a férfiaké.	Ez arra ösztönözné a prevenció szakembereket, hogy közelebbi figyelmet szenteljenek a másodlagosnak tekintett tevékenységekre (takarítás, recepció, karbantartás, adminisztrációs támogató feladatok), amelyek közül valamennyit nagyrészt nők végeznek.
--	--

Olvass még többet!

European Agency for Safety and Health at Work (2003) *Gender issues in safety and health at work: a review*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

HesaMag No. 7 (2013) Special report - Standardization: what roles for the unions?

HesaMag No. 8 (2013) Special report - Chemical hazards: state of play 6 years into REACH.

HesaMag No. 9 (2014) Special report - Waste and recycling: workers at risk.

HesaMag No. 12 (2015) Special report – Women's health and work.

Messing K. (2015) Ce genre qui cache les risques qu'on ne saurait voir, *in* Thébaud-Mony A., Davezies P.,

Vogel L. and Volkoff S. (eds.) *Les risques du travail: pour ne pas perdre sa vie à la gagner*, Paris, La Découverte, 106- 115.

Musu T. (2010) REACH: an opportunity for trade unions. Putting knowledge to work in the workplace, Brussels, ETUI.

Rey F. and de Gastines F. (2009) 1989-2009. Twenty years of the Machinery Directive. Twenty years of union action to raise standards, Brussels, ETUI.

Schneider E. and Kosk-Bienko J. (eds.) (2009) *Exploratory Survey of OELs for CMR substances*, Bilbao, European Agency for Safety and Health at Work.

Vogel L. (2003) *The gender workplace health gap in Europe*, Brussels, TUTB.

7. fejezet

Az európai szociális párbeszéd és a munkahelyi egészség és biztonság

Az Egységes Európai Okmány (1986) óta a közösségi egyezmények elismerik a munkáltatói szervezetek és a szakszervezetek közötti szociális párbeszéd fontosságát.

Ugyankor meg kell jegyezni, hogy a szociális párbeszéd a dinamikus munkaügyi kapcsolatoknak csak egyik speciális része. Történelmi perspektívában, a szociális párbeszédet – mint annak elengedhetetlen feltételét - mindig megelőzte a dolgozók zavargása, hozzájárulva a hatalmi viszonyok változásához a társadalomban. A munkaügyi kapcsolatok terén zajló vitának és az érveléseknek nem az igaz és a hamis érvek szétválasztása, hanem annak elősegítése, hogy a társadalom ilyen vagy olyan irányba fejlődjön. Ezek a célok egymással ellentétesek, tekintettel a mögöttük álló nemegyszer éppen konfliktusos érdekeknek. Az igazságosabb és az egyenlőbb társadalom érdekében kifejtett legjobb érvek is hatástalanok maradnak, ha azokat nem támogatják meg tiltakozásokkal. A közösségi törvények kétértelműek a munkaügyi kapcsolatok különböző oldalain szereplők konfliktusait illetően. Az Európai unió működéséről szóló szerződés szerint az ilyen témák nem szerepelnek a közösségi kompetenciák között; sőt, a Bíróság ítélkezési gyakorlata megkérdőjelezte a sztrájkhoz és a kollektív akcióhoz való jogot a piaci törvények felsőbbrendűsége nevében. ⁴⁴

⁴⁴

Lásd különösen a Laval és Viking esettel kapcsolatos 2007. decemberi végzést. Számos anyagot találunk ezzel kapcsolatban az ETUI honlapján: www.etui.org.

A szociális párbeszéd a közösségi jogban

A szociális párbeszéd intézményesülése több szakaszban történt meg a közösségi megállapodások segítségével. A Római Szerződés meglehetősen gyenge szerepet biztosított neki a Gazdasági és Szociális Bizottság létrehozásával, amely csupán konzultációs testület, egyenlő súllyal vonva be a három csoportot, a munkáltatók szervezeteit, a szakszervezeteket és a különböző érdekképviselői szervezeteket, így a szakmákét, a kézművesekét, a fogyasztó jogokat védő egyesületeket, a nők szervezeteit, stb..

1970. december 14-én létrehozták a Foglalkoztatási Állandó Bizottságot a szakszervezetek, a munkáltatók szervezetei a Tanács és a Bizottság közötti dialógus lehetővé tételére a foglalkoztatással kapcsolatos kérdésekben. 1985-től folyamatosan a közös piac létrehozásával összefüggésben az európai szakszervezetek és a munkaadói szervezetek rendszeresen találkoztak. Ezeken a találkozókön a Bizottság is részt vett, míg végül 2003-ban „Európai szociális csúcs” elnevezéssel intézményes formát nem öltöttek.

Az Egységes Európai Okmány elsőként 118B cikkelyével vezette be a szociális párbeszéd fogalmát a közösségi szerződésekbe. Análkül ugyan, hogy kifejezetten említene az európai kollektív megállapodások szerepét, a Szerződés nem zárt ki ilyesfajta lehetőséget. A Maastricht-i Szerződéssel párhuzamosan 1992-ben elfogadott, és csupán 11 tagállam által aláírt szociálpolitikai megállapodás különbséget tesz a szociális párbeszéd két formája között. Egyfelől, az európai munkáltató szervezetek és szakszervezetek autonóm módon is aláírhatnak megállapodásokat, s ezeket a közösségi irányelveken keresztül lehet alkalmazni. Másfelől, a szociális tárgyú törvénykezés során konzultálni kell a szakszervezetekkel és a munkaadók szervezeteivel. E konzultációval összefüggésben joguk van úgy dönteni, hogy az előterjesztett jogszabálytervezet helyett kialakulnak egymással egy másik megállapodást.

Ez a két eljárás azóta elfogadott különféle szerződésekben van jelen. Jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 154-es és 155-ös cikke rögzíti, lényegét lásd a 2. ábrán.

Három fő szintet különböztethetünk eszerint meg a szociális párbeszédnek a közösségi jogalkotásban játszott szerepét illetően:

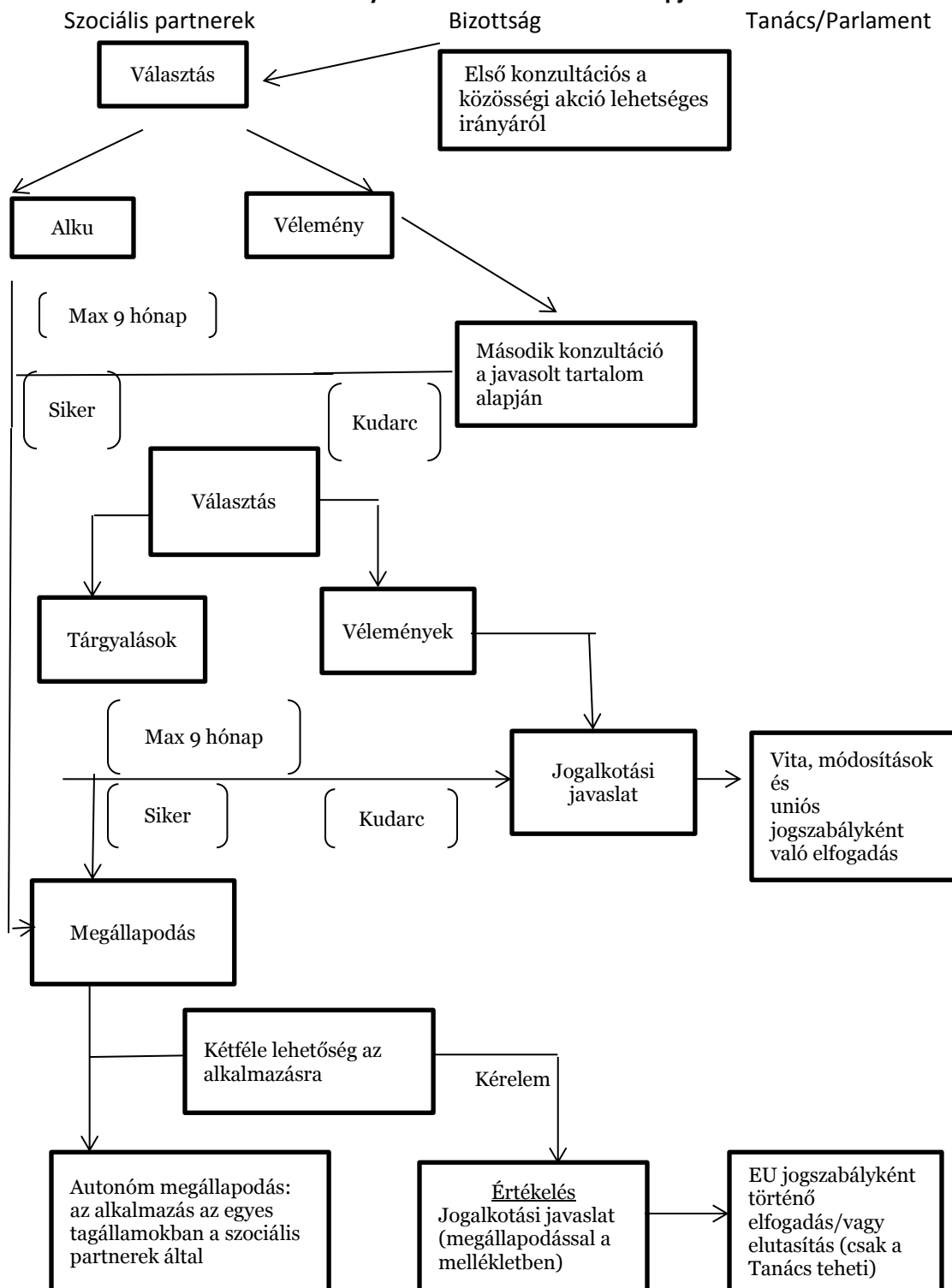
- a szociális párbeszéd, mint az európai jogszabályok és politikák elfogadását szolgáló **konzultációs folyamatok**;

- szociális párbeszéd, mint jogszabály-forrás az Európai Bizottság előzetes kezdeményezését követően;

- a szociális párbeszéd, mint autonóm forrás, amely mind jogszabályokat, mind nem kötelező érvényű szövegeket eredményezhet. Ebben az összefüggésben meg kell különböztetni az ágazatközi szociális párbeszédet az ágazati szociális párbeszédtől.

E három szinthez még hozzá kell adni a szociális irányelvek átültetését (legyenek azok közvetlenül az európai szociális párbeszéd eredményei, vagy a szokásos folyamat során elfogadottak) a nemzeti kollektív megállapodásokon keresztül, amennyiben megfelelő mértékű lesz az alkalmazás hatóköre és a jogi biztonsága.

2 ábra Konzultáció és alku folyamat a 154. és 155. cikk alapján



Mint egyfajta **konzultációs folyamat**, európai szinten a szociális párbeszéd a szakszervezetek és a munkáltatók eltérő véleményeit önti formába a szociális ügyeket illető jogalkotási folyamat során. A konzultáció két szakaszban zajlik. Az első szakaszban a Bizottság konzultál a munkáltatók szervezeteivel és a szakszervezetekkel⁴⁵ az Európai Unió akciójának lehetséges irányáról. Ezután, ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy szükség van az akcióra, akkor sor kerül a szóban forgó javaslat tartalmával kapcsolatos konzultációra. A konzultációnak mind az első és mind a második szakaszában a szervezetek értesíthetik a Bizottságot a tárgyalások megkezdésének óhajáról, melynek célja a megállapodás elérése. Ha erre sor kerül, akkor a tárgyalások megkezdésével felfüggesztik a jogalkotási kezdeményezést. Ezt az időszakot kilenc hónapra korlátozzák, amely a Bizottság megállapodásával meghosszabbítható. Amennyiben a tárgyalások nem vezetnének a megállapodás megkötéséhez, a Bizottság betérjeszheti javaslatát a hagyományos jogalkotási folyamat keretén belül. A munkavédelemmel kapcsolatos sajátos konzultációs struktúrákat a 3. fejezetben tárgyaltuk. Ezek a konzultációs struktúrák lehetővé tették a szakszervezetek számára, hogy a legtermékenyebb szabályozási időszakban – 1989 és 1993 között – jelentős hatást gyakoroljanak az irányelvek tartalmára (lásd 1. fejezet).

A munkavédelemmel kapcsolatos jogalkotási folyamat során mindkét konzultáció folyamatot alkalmazták. A szakszervezetek és a munkáltatók szervezetei két szakaszban konzultáltak, mint bármely más szociális tárgyú javaslat esetében, valamint konzultáltak a kimondottan a munkavédelemre szakosodott luxembourg-i bizottsággal is⁴⁶. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal is konzultáltak.

Az ágazatközi szociális párbeszéd hozzájárulása a munkahelyi biztonsághoz és egészséghez

Általános szabály a munkavédelmi területen az, hogy a munkáltatók szervezetei és a szakszervezetek nem hajlandóak a jogalkotási folyamatot felváltó tárgyalásokba fogni.

Számos tényezővel lehet ezt magyarázni:

a tagállamok hatóságai jelentős mértékben foglalkoznak a munkavédelemmel. Mivel az Európai Unióban nem működik egy olyan tripartit alku mechanizmus, amely jogalkotáshoz vezethetne, a bipartit (a munkáltatók szervezetei és a szakszervezetek között zajló) alkut ritkán tartják kívánatosnak;

— a XIX. század óta, Európa különböző országaiban a munkavédelmet az állami munkaügyi szabályozás alapvető pillérének tartják. Anélkül, hogy bizonyos szempontokat illetően kizárnák a kollektív alku kiegészítő szerepét (mint pl. a dolgozói részvételt illetően bizonyos szabályok vagy eljárások alkalmazása), a szakszervezetek igyekeznek elkerülni e témákat illetően az állam kivonulását;

— a munkahelyi egészség és biztonság szabályozása alku tárgyát nem képező tudományos és műszaki adatokon alapul. A szilícium-dioxid vagy az azbeszt rákkeltő természete nem képezi olyan típusú alku tárgyát a szakszervezetek részéről, mint a munkahelyekkel és a bérekkel kapcsolatos előnyök

⁴⁵ A Bizottság összeállít egy listát az európai szintű reprezentatív szervezetekről, akikkel ezen eljárás keretében konzultál.

⁴⁶ Bizonyos esetekben a munkavédelmi tárgyú javaslatokat nem tárták a luxembourg-i háromoldalú bizottság elé. Ez történt pl. a munkaidővel foglalkozó irányelv, valamint a várandós vagy szoptató munkavállalók védelmével foglalkozó irányelv esetében, amelyet az Európai Bizottság 2008. októberében terjesztett elő.

– a szakszervezetek részéről a munkavédelmi szabályozásokat egyformán kell valamennyi munkavállalót illetően alkalmazni. Ez akkor lehetséges, ha egy európai megállapodást irányelv segítségével alkalmaznak.

Ugyanakkor több éve, az európai munkáltatói szervezete, a BusinessEurope meglehetősen tartózkodó akkor, amikor egy megállapodásnak irányelvként történő alkalmazásáról van szó. Ha egy megállapodást a nemzeti munkaügyi kapcsolatok rendszerén keresztül vezetnek be, akkor annak alkalmazása különféle mélységű lesz az egyes tagállamokban.

Az Európai Szakszervezeti Szövetség, az ETUC és az európai munkáltató szervezetek között munkavédelmi témában tárgyalt egyedüli irányelv a Munkaidő irányelv felülvizsgálata volt.⁴⁷ A tárgyalások 2014 végén kezdődtek és 2012 decemberéig tartottak, de nem vezettek megállapodáshoz.

Tekintet nélkül arra, hogy tárgyalják-e vagy sem egy irányelv tartalmát, amikor a Bizottság konzultál a szakszervezetekkel és a munkaadók szervezeteivel, e szervezetek függetlenül dönthetnek arról, hogy kötnek-e ágazatközi megállapodást egymással a témában. Ebben az esetben e megállapodások két különböző folyamat egyikét követik.

Az aláíró felek kérésére a megállapodást irányelven keresztül vezethetik be, mely jogilag ugyanolyan értékű, mint bármely más irányelv: jogilag kötelező érvényű szöveg, amelyet a tagállamoknak adott határidőn belül saját jogrendjükbe kell átvinni. A különbség az, hogy a szociális párbeszéd eredményeként létrejött szöveget a Tanács vagy a Parlament nem módosíthatja.

A következő néhány irányelv az ágazatközi megállapodásokból született:

- szülői szabadság irányelv (96/34/EK tanácsi irányelv) helyébe lépő 2010. március 8-i 2010/18/EU irányelv az európai keretmegállapodás 2009. júniusi felülvizsgálatát követően;
- részmunkaidőről szóló irányelv (97/81/EK tanácsi irányelv);
- határozott idejű munkaviszonyról szóló irányelv (1999/70/EK tanácsi irányelv).

Hacsak nem egy irányelv segítségével alkalmazzák, a megállapodások nem kötelező érvényűek és a nemzeti munkaügyi rendszeren keresztül vezethetők be. Ez azt jelenti, hogy országtól függően, vagy általános kollektív megállapodás, vagy más eszköz segítségével alkalmazzák, amelyek vagy kötelezően betartandók vagy nem, és melyeket nem feltétlenül kell valamennyi vállalatnak alkalmaznia.

A munkavédelem területén a következő kezdeményezéseket érdemes megemlíteni:

- távmunka keretmegállapodás ⁴⁸ (2002. július 16);
- munkahelyi stresszről szóló megállapodás (2004. október 8);
- munkahelyi erőszakról szóló keretmegállapodás (2007. december 15).

A tagállamokat semmi sem gátolja az európai keretmegállapodásokat a nemzeti jogszabályokba átvinni, saját jogalkotási és szabályozási eszközeik felhasználásával. A munkahelyi stresszről szóló 2004. évi megállapodás végrehajtásával kapcsolatos bizottsági jelentése szerint csupán hat európai uniós tagállamban fogadták ezt el nemzeti jogszabályban.⁴⁹ 1992 óta működik a szociális párbeszéd bizottság, és évente többször ülésezik. 64 tagja van (32 szakszervezeti képviselő és 32 képviselő a munkaadói szervezetek részéről).

⁴⁷ A munkáltatókat európai ágazatközi szinten a Business Europe, CEEP (European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services) és az UAPME (European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises) képviselte.

⁴⁸ Ez a megállapodás a távmunkával kapcsolatos különféle kérdéseket szabályoz és nem elsődlegesen a munkavédelemre összpontosít.

⁴⁹ Európai Bizottság (2011) Commission Staff Working - Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Work-related Stress, SEC (2011) 241 final, 21 February 2011, p. 25.

Ágazati szociális párbeszéd

Az utóbbi néhány évben lelassult az ágazatközi szociális párbeszéd. A munkáltatók szervezete, a BusinessEurope, nem hajlandó elkötelezni magát az európai megállapodások mellett, és nem rejtje el ellenségességét az ilyen megállapodásoknak az irányelveken keresztül történő teljesítésével szemben sem. Az 1990-es években elért megállapodások sokszor profitáltak abból, hogy az Európai Bizottságnak be kellett avatkoznia a törvényhozás eszközével, ha nem sikerült egy megállapodást nyélbe ütni. A 2000-es években, a Bizottság politikai támogatása a megállapodások megkötését illetően lehanyatlott.

Az ágazati szociális párbeszéd dinamikusabbnak bizonyult. Az 1978-2013-as időszakot illetően az ETUI adatbázisában 734 – az ágazati párbeszéddel kapcsolatos - szöveget találunk.⁵⁰ A folyamat meglehetősen lassan indult be, 1990-ig kevesebb, mint 10 szöveg keletkezett. 2000-től azonban jelentősen felgyorsult, évente átlagban 30 szöveg jött létre. A dialógus e formájára jótékonyan hatott az ágazati szociális párbeszéd bizottságok indulása 1998-tól. Ilyen bizottság jelenleg 43 ágazatban működik.

Az ágazati szociális párbeszéd eredménye nagyon különböző. A megállapodások – amelyek hasonló értékűek, mint az egyes országokban létrejött országos szintű kollektív megállapodások - teszik ki a létrejött dokumentumok kb. 2 %-át. A „közös álláspontok” – akár az EU intézményeket, akár az egyes tagállamokat illetően – nyilvánvaló többségben vannak (a szövegek 56%-a ilyen). Egyéb figyelemre méltó eszközök az „állásfoglalások”, amely az aláírók közös állásfoglalását tartalmazzák, de ami nem kötelező érvényű rájuk nézve (a szövegek 16%-a), az olyan „eszközök”, mint a társadalmi nemek egyenlősége, vagy a munkahelyi egészség és biztonság témakörében készített jó gyakorlat útmutatók (a szövegek 11%-a), az „ajánlások”, amelyek ugyanúgy, mint az állásfoglalások bár közös véleményt fogalmaznak meg, de nyomónkövetési eljárásoknak vannak kitéve (a szövegek 8%-a) és a „belső szabályozások”, melyek az ágazati szociális párbeszéd bizottságok működését határozzák meg (a szövegek 7%-a).

Az ágazati megállapodások végrehajtása ugyanolyan módon történik, mint az ágazatközieké. Két lehetőség áll rendelkezésre. Ha az aláíró felek kéri, a végrehajtás történhet irányelv segítségével. Ez az eljárás azzal az előnnyel áll, hogy egyformán kötelezi valamennyi tagállamot az alkalmazásra. Ha a megállapodást nem irányelv segítségével vezetik be, akkor az alkalmazása az egyes tagállamok munkaügyi kapcsolatainak függvénye, ami azt jelenti, hogy mind az alkalmazás teljessége, mond a kötelező jellege változó lesz.

Az első munkavédelemmel foglalkozó – 1998. szeptember 30-i - ágazati megállapodás a tengerészek munkaidejével foglalkozott. Ezt az 1999/63/EK tanácsi irányelvvel vezették be. Ez egy nagyon érdekes szöveg, mivel különféle jogi eszközöket ötvöz. Egyfelől, a tengerészek munkaidejére vonatkozó közösségi szabályokat alkalmazza, másfelől lehetővé teszi az ILO egyezmények alkalmazását. Az új ILO egyezmény 2006-os elfogadását követően, 2006. szeptember 29-én egy új európai megállapodást is elfogadtak, és ezt 2009. február 16-i 2009/13/EK tanácsi irányelvvel vezették be. A munkaidő területén elfogadtak és irányelv segítségével alkalmaztak egy másik ágazati megállapodást. Ez a 2004. január 27-i megállapodás a határokon átnyúló vasúti szolgáltatásokra vonatkozik.

⁵⁰ Részletesebben ezt lásd: Degryse C. (2015) The European sectoral social dialogue: an uneven record of achievement? Working Paper 2015-2, Brussels, ETUI. A következő bekezdésben található adatok e tanulmányból származnak.

A vasúti ágazatban, ugyanakkor, nem voltak sikeresek a tárgyalások, és jelen pillanatban itt egy „klasszikus” irányelv szabályozza a munkaidőt (2002/15/EK irányelv, 2002. március 11). A szilícium-dioxidról szóló multiszektoriális megállapodást 2006-ban fogadták el. A szöveg számos ellentmondást tartalmaz.⁵¹

Az európai vegyipari és fémipari szakszervezeti szövetségek aláírták, de az építőipari szövetségek és az Európai Szakszervezeti Szövetség nem akart részt venni a tárgyalásokban. Az aláírók úgy vélték, hogy a megállapodás lehetővé teszi a prevenció javítását azzal, hogy a vállalatok – ahol dolgozók ki vannak téve a szilícium-dioxidnak - azt önként kezdeményezik. Az ellenzői elégtelennek vélték a megállapodást, szerintük a megállapodás hátráltatja a kötelezően betartandó határérték elfogadását szerte Európában, és azért is mert nem ismeri el a szilícium-dioxid karcinogén hatását, és nem fonja le a következtetéseket a tudományos tényekből. A jelen kiadvány megírásának idején (2015 márciusa), még mindig várat magára az Európai Unió által elfogadott európai határérték elfogadása, és a Bizottság még csak nem is nyújtott be irányelv-javaslatot ebben a tekintetben. A fenti megállapodást azok a vállalatok alkalmazzák önkéntes alapon, amelyek elhatározták, hogy aláírják. Az aláíró szervezetek végzik az utánkövetést.

2009. július 27-én a Közzolgálati Szakszervezetek Európai Szövetsége (EPSU) és a HOSPEEM (Európai Kórházi és Egészségügyi Munkáltatói Szövetség) az éles eszközök által okozott sérülések megelőzését szolgáló európai megállapodást fogadott el a kórház-és egészségügyi ágazatban. Ezt a megállapodást a 2010/32/EU irányelv segítségével hajtották végre. Célja a lehető legbiztonságosabb környezet megteremtése a kórházi és egészségügyi dolgozók, és a dolgozók védelme mindenféle éles kórházi eszköz (beleértve az injekciós tűket) általi sérüléstől. Az irányelv integrált megközelítést javasol, mely mind a kockázatelemzést, mind a prevenciót, de a dolgozók képzését és tájékoztatását is magába foglalja. A megállapodás 11. pontja szerint a Bizottság kérheti az aláíró szociális partnerek véleményét a keretmegállapodás interpretálása során az alkalmazást illetően. Az EPSU és a HOSPEEM számos kezdeményezéssel élt e megállapodás alkalmazásának utánkövetését illetően, és szolgált útmutatással a lehető legjobb feltételekkel történő gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban.

2012. április 26-án fogadták el a fodrászágazatban a munkavédelemmel foglalkozó európai megállapodást. Ez a munkáltatók és munkavállalók szervezetei önálló kezdeményezésének eredménye volt. A megállapodás az 1989-es munkahelyi egészségvédelemre és biztonságra vonatkozó keretmegállapodás prevenciók elvein nyugszik. Különösen azt írja elő, hogy a munkáltatónak biztosítani kell a személyes védelmi intézkedéseket a vízzel és a bőrt irritáló, vagy allergiát okozó anyagokkal való hosszas érintkezést illetően. A szöveg azt is tartalmazza, hogy a veszélyes vegyi anyagokat kevésbé veszélyesekkel kell felváltani. Ez különösen a poralakú festékekre vonatkozik. E helyettesítése politika által jelentett kihívások jelentősek. Különböző tanulmányok mutatják ki, hogy a fodrászok fokozott mértékben vannak kitéve az ágazatukban bizonyos rákos megbetegedéseknek a veszélyes anyagok használata révén.

⁵¹ Lásd: Musu T. és Sapir M. (2006) Will the Silica Agreement foil EU legislation?, HESA newsletter, 30-31, 4-8.

A megállapodás a fodrászszalonokban dolgozók vázizomzati problémái megelőzésére is gondol: a munkáltatóknak biztosítaniuk kell a feladatok rotálását azért, hogy el lehessen kerülni az ismétlődő mozdulatokat, vagy a hosszú időn át tartó intenzív munkát, és figyelembe kell venniük a legfrissebb jó gyakorlatokat az ergonómia területén (alacsony rezgésszámú, könnyű hajszárítók, stb.). A pszichoszociális kockázatokat nem vizsgálták: a munkáltatónak biztosítania kell a munka alapos előkészítését, a megfelelő időtervezést és a munka jó megszervezését az „érzelmi megtörés” elkerülése végett.

Az aláíró felek azt kérték, hogy a megállapodás közösségi irányelv segítségével lépjen életbe. Ez a kérés több tagállam ellenzésével és a Bizottsággal szállt szembe, amely szerint ez nehezen egyeztethető össze a szociális partnerek autonómiájának elvével, mint ahogy ezt az EUMSZ elismeri. Valójában a Bizottság arra törekszik, hogy egy irányelv elfogadása előtt a megállapodást „hatásvizsgálat” alá vesse. A mi szempontunkból a szociális partnerek autonómiája – mint ahogy az EUMSZ ezt rögzíti –, azt jelenti, hogy a Bizottság kontrollja két elemre kell hogy szorítkozzon, amelyek közül egyiket sem érinti a szóban forgó megállapodás: az aláíró felek reprezentativitása és a megállapodás megfelelése a közösség érvényben lévő jogi rendelkezéseinek. A politikai célszerűség megfontolásai, néhány tagállam ellenségesége a szociális párbeszéddel szemben vagy egy effajta megállapodás által jelentett elméleti költség-haszon számítások nem tekinthetők relevánsnak.

Tájékoztatás és konzultáció a vállalatoknál Különböző irányelvek garantálják a munkahelyeken a tájékoztatáshoz és konzultációhoz való alapvető jogot. Különösen: — a 94/45/EK tanácsi irányelv az európai üzemi tanácsok létrehozásáról⁵²; — az Európai Parlament és a Tanács 2002/14/EK irányelve a legalább 20 vagy legalább 50 főt foglalkoztató vállalatok dolgozóinak tájékoztatása és a velük való konzultáció általános keretét illetően	— 2001/86/EK tanácsi irányelv az európai részvénytársaságok statútumáról; — Különböző egyéb irányelvek, a dolgozók és képviselőik informálásáról és a velük való konzultációról szóló klauzulákat illetően a kollektív elbocsátások, munkavédelem témájában.
---	---

Olvass még többet!

Bandasz K. (2014) A framework agreement in the hairdressing sector: the European social dialogue at a crossroads, Transfer: European Review of Labour and Research, 20 (4), 505-520.

Degryse C. (2015) The European sectoral social dialogue: an uneven record of achievement? Working Paper 2015.2, Brussels, ETUI.

Dufresne A., Degryse C. and Pochet P. (eds.) (2006) The European sectoral social dialogue: actors, development and challenges, Brussels, P.I.E. Peter Lang.

Voos E. et al. (2011) European social dialogue – Achievements and challenges ahead: result of a stock-taking survey amongst national social partners in the EU Member States and candidate countries, Final synthesis report, Brussels, European Social Partners.

⁵² A számos módosítást követően érvényben lévő szöveget a 2009/38/EK irányelv tartalmazza.

Következtetések

Az Európai Unió korai szakaszában felmerült a munkavédelmi politika iránti szükséglet, és az első – 1974-ben elfogadott – szociális akcióprogram alapvető pillérét képezte.

Erre egy egyszerű megfigyelés alapján lett szükség: egy közös térnek - ahol a javak, a tőke, a vállalkozások és a dolgozók szabadon mozognak - szüksége olyan jogszabályokra van szüksége, amelyek megakadályozzák, a munkakörülmények romlásának versenytényezőként való felhasználását.

Az 1970-es évek során két sajátos tényező hatott ebbe az irányba. Elsősorban a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) - háromoldalú tárgyalások keretén belül – fogadott el számos, munkavédelmi témájú egyezményt. Kapcsolat figyelhető meg több közösségi irányelv és az említett ILO egyezmények között. Ez utóbbiak alkuja során olyan kompromisszumok születtek, amelyek később könnyebbé tették az európai irányelvek megfogalmazását. Így pl. a keretirányelv alapelvei részben a 155 (1981) és a 161 (1985) ILO egyezményen nyugszanak. Hasonló párhuzamot tapasztalhatunk az ILO egyezmények és számos más specifikus irányelv között (foglalkozásból eredő rákos megbetegedések, szezonális és mozgó munkahelyek, azbeszt, stb. témájúaknál). Másodsorban, ez az intézményi tényező elválaszthatatlan volt a társadalom és a munkaerő történetétől, amelyből a lehetséges dinamikáját merítette. Az 1970-es éveket a dolgozók forrongása jellemezte, mely e tekintetben a szakszervezetei stratégiák mély megújulásához vezetett.

Az 1980-a évek végén az európai munkavédelmi politika megfordult, amikor a foglalkozási expozíciós határértékek megbuktak a tagállamok közötti kibékíthetetlen ellentmondások miatt. Két tényező kombinációjának segítségével azonban ezt a negatív tendenciát csakhamar sikerült legyőzni. A fejlettebb munkavédelmi politikával rendelkező tagállamok nyomást gyakoroltak a közösségi harmonizáció érdekében; a legtöbb tagállam támogatása mellett, ekkor vezették be Dánia kérésére a Szerződés 118a cikkét (1986). Továbbá, az 1992-ben kiteljesedő egységes piac megfelelő körülményeket teremtett a kompromisszumok számára. Az egységes piac szakszervezeti oldalról történő támogatása fejében a munkáltatók szervezetei egyetértettek a közösség ambíciózus munkavédelmi terveivel. Habár más környezetben az effajta alku csak nagyon nehezen eredményezett volna ilyen sikereket, az egységes piac kiteljesedése iránti nyomás lehetővé tette, hogy ne legyen nagyobb ellenállás.

Még a brit konzervatívok is beletörődtek ebbe a kompromisszumba. Bár élénken kampányoltak a munkaidő szabályozása ellen, nem indítottak nagyobb támadást más munkavédelmi közösségi irányelvvel szemben.

Az viszont egyértelműen látható, hogy az EU munkavédelmi törvénykezése manapság válságban van. José Manuel Barroso (2004-2014) hivatali idejének két terminusa alatt e téren a közösségi politika jelentősen lebénult. És most azzal kell szembenéznünk, hogyan lehetne újjáéleszteni ezeket a politikákat.

Sokféle akadállyal kell szembenéznünk. A válság alatt nehezebb társadalmi tiltakozást szervezni az olyan területet illetően, mint a munkakörülmények, mintsem pusztán védekezni. Olyan negatív tényezőket kell figyelembe venni, mint a tömeges munkanélküliség nyomása, az alvállalkozói körök növekvő összetettsége, a rossz munkakörülményeknek a dolgozók egészségére kifejtett (gyakran késleltetett) hatása. Továbbá, a közösség jogalkotási folyamatának bürokratizmusa lehetővé teszi az ipari lobbiknak a hatékony nyomásgyakorlást minden olyan jogalkotási kezdeményezéssel szemben, amelyek a munkakörülmények javulását eredményezhetnék.

De azért ezek az akadályok nem legyőzhetetlenek. Egy dolog az, hogy a munkáltató legitimitását erősen megkérdőjelezzük különböző szinteken. Mind a gazdasági és a környezeti válság rámutat arra a zsákutcára, amelybe a neoliberális politikák belevittek minket. Az egyenlőtlenség megdőbbentő növekedése semmissé teszi azt az elgondolást, hogy korábban vagy később az egész lakosság jól jár, ezzel kategórikusan elutasítva a német szociáldemokrata, Helmut Schmidt, elméletét, aki hitt abban, hogy „a ma profitja a holnap beruházása és a holnapután munkahelye”. Mindenki számára illuzórikusnak tűnik az egyszerű visszatérés a háború utáni három évtizedet jellemző kompromisszumokhoz.

A legitimitás hasonló visszaesése tapasztalható a vállalkozások mindennapi életében. A munka neoliberális átszervezése veszélyezteti az egészséget, de a munka muniósága szempontjából sem hatékony. Az azonnali profit maximalizálás elsőbbsége felborítja a hagyományos vezetési módszereket. Különösen nagymértékben csökkentette a dolgozók önálló mozgásterét, még akkor is, ha azt állították, hogy nagyobb lesz a dolgozók autonómiája. A vezetőség egyre távolabb kerül az aktuális munkatevékenységtől, és olyan vezetési módszereket szorgalmaz, amelyek szélsőséges mértékben individualizálják a lényegében a kollektíva együttműködését igénylő tevékenységeket. Ez a háttér annak, hogy egyre erősödő jelentős problémaként jelenik meg a pszichoszociális kockázat problémája.

A másik tényező, amely a munkakörülmények körüli mozgósítást eredményezhetné, a demográfiai változás. A menedzsment ideológusok azt hiszik, hogy ahogy nő a várható élettartam, úgy az idősebb korban végzett munka is természetes lesz. Az ilyen gondolkodás nem veszi figyelembe azt a tényezőt, hogy a várható élettartam növekedése nem jelent egyúttal jó egészséget is a társadalom hátrányos helyzetű rétegei számára, ami egyébként egy olyan tény, ami nagymértékben éppen a foglalkozásuknak és a munkahelyi körülményeiknek köszönhető. Ha nem érünk el javulást ezen a téren, akkor a nyugdíjkorhatár bármilyen kiterjesztése éppen a legnagyobb kockázatnak kitett dolgozók kizárásának drámai helyzetét fogja előidézni. A munkavédelem az a terület, ahol az eltérő generációjú dolgozók különböző várakozásai találkozhatnak. Míg minden felmérés az idősebb dolgozók munkájának „könnyítésének” fontosságát említi, a fiatalabb dolgozók központi gondja a munkavégzés alkalmivá válása, ami ellentétes hatásokat válthat ki a fiatal generációk körében.

A bizonytalanság a kollektív akciók legközvetlenebb gátlója, bár ugyanakkor az elégedetlenség vagy lázadás csíráját is magába foglalhatja. A munkáltatók olyan vélekedése, hogy a dolgozóknak saját maguknak kell vigyázniuk az egészségükre, mint az egyetlen tőkéjükre, bumeráng-hatással is járhat. A munkák bizonytalanná válása az önálló élettervek komoly akadályát és az egészség megromlásának okát jelenti. Nem véletlen, hogy a válság által leginkább érintett országokban olyan fiatal, „bizonytalan helyzetűvé tett” generációkat találunk, jelentős társadalmi akciókat kezdeményeznek, mint amilyen a 15M mozgalom – az „*indignados*”-ok, azaz a „*felháborodottak*” – Spanyolországban.

A demokrácia ügye lényeges a rossz munkakörülmények miatti akciók bármely formáját illetően. Akár a dolgozó osztályok alacsony részvételével nézünk szemben, akár az „*idők szellemét*” megragadni tudó vezető körül növekvő párttal, azt hirdetve, hogy „mi”, a társadalom, folytonosan szembeszállunk „velük” az intézményekben, elengedhetetlen, hogy tudatában legyünk annak, hogy ha Európában demokratikus deficit van, akkor annak legfőbb helyszíne a munkahely. A dolgozók egyre nagyobb részét nem védik a kollektív megállapodások; az európai dolgozók közel fele nem jut szervezett képviselőhöz; az alvállalkozói láncolatok súlyosbíthatják ezt a helyzetet azzal, hogy a valódi hatalom jelentős részét az alvállalkozók kezébe helyezhetik. Miközben nincs könnyű megoldás e munkaügyi problémákat illetően, egy dolog biztosan van, ami segít; nevezetesen ez a demokráciáért való harc munkahelyi szinten, a politikának a mindennapi gyakorlatba való átültetéséért folyó küzdelem.

Van azonban néhány olyan tényező, amely reális lehetőségként veti fel a munkakörülmények javítását célzó társadalmi akciók újraéledését. Ez az újraéledés azonban a szakszervezetek részéről olyan új megközelítést igényel, amely hatékonyan mutat rá a munkavédelmi követelések radikális és kollektív természetére, és arra tényre, hogy e törekvéseket illetően a specifikus területeken megvalósuló azonnali javulás összekapcsolható a társadalom megváltoztatására irányuló ambíciózusabb projektekkel. Most, még inkább, mint bármikor, a munkahelyi egészségvédelem és biztonság híveinek – ha valami jelentőset el akarnak érni – ki kell lépniük a nyílt színre, és meg kell mutatniuk, hogy a munkahelyen kifejtett erőfeszítésük akár a környezettel, akár az egyenlőséggel, akár a demokráciával kapcsolatos, átfogó társadalmi kihívás immanens része.



Magyar Szakszervezeti Szövetség
Budapest 1068
Városligeti fasor 46-48
www.szakszervezetek.net