

Ember Alex

Az üzemi baleset hazai jogi szabályozása
és átalakításának szükségessége

PhD értekezés

TÉZISEI

Témavezető:
Prof. Dr. Hajdú József
tanszékvezető egyetemi tanár

Szeged, 2010

1. A téma aktualitása és a témaválasztás indokoltsága

Dolgozatomban a magyar balesetbiztosítási rendszer jelenlegi állapotát vettem vizsgálódásom górcsővé alá és arra kerestem a választ, hogy milyen előnyöket érhet el a jogrendszerünk akkor, ha a balesetbiztosítás jogszabályi rendszerét új keretek közé építjük, nevezetesen a balesetbiztosítás jelenlegi, az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás rendszerébe épített széttagoltsága helyett önálló balesetbiztosítási ágat határozzunk meg.

Témaválasztásom indoka, hogy meglátásom szerint a társadalombiztosítás ma ismert rendszerét a közeli jövőben több ponton jelentősen át kell alakítani gazdasági fenntarthatósága érdekében. Ez az átalakítás különösen fontos a balesetbiztosítás szempontjából tekintettel arra, hogy továbbra is rendkívül sok és súlyos (polytraumatikus) üzemi baleset történik. A technikai fejlődéstől önmagától pedig nem várhatjuk a balesetek csökkenését, legfeljebb azok jellegének változását. A világon évente hozzávetőlegesen 200 millió üzemi baleset történik. Valószínűleg az emberek többsége alábecsüli azoknak az embereknek a számát, akik üzemi baleset következtében megsebesülnek, fogyatékoságot szenvednek, vagy meghalnak egy évben. Meglátásom szerint komolyan kell venni és hatékonyan kell fellépni az üzemi balesetek gyakoriságának csökkentése érdekében és annak elősegítésért, hogy a balesetet szenvedett személyek állapotát javítsuk. A munkavédelem az elmúlt évtizedekben rendkívüli fejlődésen ment át, mind nemzeti keretek között, mind nemzetközi, illetve európai szinteken. Az Európai Unió – amint azt a dolgozatban is látni fogjuk – számos irányelvvel igyekszik megelőzni és visszaszorítani az üzemi baleseteket, foglalkozási megbetegedéseket, illetve nemzetközi szinten az Nemzetközi Munkaügyi Szervezet lát el hasonló feladatokat. A magyar jogalkotás is jelentős lépéseket tett ezen a téren, hiszen már nemcsak külön törvény, de külön hatósági szerv rendelkezik ezen szabályok betartatása felett. Meglátásom szerint azonban nem elégséges megoldás az, hogy az üzemi balesetek és foglalkozási megbetegedések kapcsán szükségszerűvé váló prevenciót kizárólagosan a munkavédelem területére korlátozzuk, illetve nem egységesen, a hatékonyságot rendkívül kevésbé biztosítva szabályozzuk a szükséges reparációt és kompenzációt biztosító baleseti biztosítási rendszert az egészségbiztosítás és nyugdíjbiztosítás keretei között.

Dolgozatom célja, hogy átfogó képet nyújtson a jogalkotók számára a magyar balesetbiztosítás jelenlegi helyzetéről nemzetközi összehasonlítás tükrében is és aláhúzza az balesetbiztosítás önállóságának szükségességét is. Mindezzel kívánok

hozzájárulni az esetlegesen bevezetendő önálló balesetbiztosítási ág léte és szükségessége kapcsán kialakult jogirodalmi vitához, illetve ezzel kívánok egyidejűleg segítséget és eszközt nyújtani a jogalkotók részére ahhoz, hogy milyen formában és pontosan milyen menetrend szerint látom bevezethetőnek a balesetbiztosítás önállósított rendszerét, illetve ez milyen módon viszonyulna a jelenlegi biztosítási struktúrához, egyéb biztosítási ágakhoz, valamint az államháztartás alrendszereihez.

Célkitűzéseim között szerepel továbbá annak bemutatása, hogy milyen konkrét jogszabálymódosításokkal látok lehetőséget arra, hogy egy teljesen önálló balesetbiztosítási ág bevezetését, illetőleg ehhez kapcsolódó és elkerülhetetlen költségvetési átcsoportosításokat fogantossunk, s ezáltal a hazai jogrendszerbe integráljunk.

Dolgozatomban törekedtem arra, hogy használható alternatívát nyújtsak a jogalkotó számára egy önálló, autonóm balesetbiztosítási rendszer tételes jogi hátterének kialakításához, mely alapvetően a munkáltató felelősségéhez kötődik. Igyekeztem bemutatni elképzeléseimnek beilleszkedését a hazai jogtörténeti és magánjogi jogdogmatikai fejlődésbe, illetve összhangját az Európai Unió és nemzetközileg meghatározó államok jogrendjével.

A dolgozatom megírásánál használt módszertanra jellemző a tételes hatályos jogi szabályozás elemzése, a jogtörténeti előzmények feltárása, illetve annak a jelenlegi rendszerrel fennálló szerves összefüggésének bemutatása. Összehasonlító jogi analízist alkalmaztam a magyar és az azzal hasonló helyzetben lévő egyéb, az Európai Unióban tagsággal rendelkező államok, valamint más, a nemzetközi jogi elemzések szempontjából meghatározó államok jogrendszere között, így körvonalaztam és általam megvalósíthatónak képzelt önálló balesetbiztosítási rendszert.

2. Az értekezés struktúrája

Dolgozatom szerkezetét tekintve öt főbb részre tagolódik. Ezek közül az első az üzemi baleseti szabályozással kapcsolatos történeti fejlődéssel, a hatályos szabályozás kialakulásával foglalkozik, a második a jelenleg hatályos tételes szabályozásra koncentrál, ezt követi az EU szabályozástechnikájának bemutatása, majd a nemzetközi kitekintés és a gondolatok összefoglalása és konkrét javaslatok megtétele.

Az **első fejezetben** megvizsgáltam a balesetbiztosítás történeti fejlődését, s ezeket az alapján bontottam szintekre, hogy a társadalombiztosítás mely szereplője milyen mértékben tartozik helytállni. Eljutottam arra a megállapításra, hogy az eddigi rendszer

helyett, ahol maga az állam határozta meg a munkáltatók számára azokat a minimum standardokat, aminek eleget kellett tenni, szükséges a munkáltatók önkéntes és önálló többlet felelősségvállalása, ahol az állam rendszer már csak egy minimális háttérrel képez.

A **második fejezetben** a hatályos hazai jogrendszert és annak hiányosságait bemutatva törekedtem olyan javaslatok megtételére, melyek a rendszert helyesebb, kívánatosabb, a fent vázolt irányba vezethetik.

A dolgozat **harmadik fejezetében** az Európai Unió szabályozását vettem vizsgálódásom górcsőbe alá, mely szabályozási rendszer természetesen Magyarországot is érinti az Európai Unió tagállamaként és rávilágítottam arra, hogy az EU a már ismert biztosítási koordináció mellett elsősorban prevenciós szabályokkal járul hozzá a balesetbiztosítás joganyagához, tekintettel arra is, hogy ettől több és konkrét jogszabály meghatározására nincs jogköre.

A **negyedik fejezetben** bemutattam több, Magyarországhoz hasonló, vagy éppen attól szögesen eltérő állam jogfejlődését a balesetbiztosítás szempontjából, különös tekintettel Japánra, ahol a munkáltató és munkavállaló közötti szoros viszony miatt könnyebben elképzelhető ez az önálló kötelezettségvállalás. Az üzemi balesetet szenvedett, vagy foglalkozási megbetegedésben szenvedő személyek ellátása Magyarországon jelenleg az egészségbiztosítás, illetve a nyugdíjbiztosítás területein belül történik, mindennek következtében a nevezett személyek ellátása sem a bevételi oldalon, sem a kiadási oldalon szervezve nem önállóan történik. Számos országban kezelik teljesen önálló biztosítási ágként a balesetbiztosítást, amint azt a dolgozat későbbi részeiben részletezni is fogom. Ennek hazai jogalkotásban történő meghonosítása is többször felvetődött már javaslati szinten, azonban mind a mai napig nem vált az Országgyűlés elé benyújtható, kidolgozott jogszabály-tervezetté.

A dolgozat utolsó, **ötödik fejezetében** tettem meg a balesetbiztosítási rendszer átalakításával kapcsolatos konkrét, de lege ferenda javaslataimat. Ennek során törekedtem olyan önálló balesetbiztosítási ág bemutatására, mely mind a tipikus, mind az atipikus munkaviszonyok kapcsán konkrét és átgondolt javaslatokat tartalmaz a rendszer átalakítására nézve.

Dolgozatomban arra a kérdésre keresem a választ, hogy hogyan, esetleg milyen jogszabályi változtatásokkal és eljárásokkal lehet a mai hatályos magyar és európai jogi szabályozást az üzemi balesetek vonatkozásában akként fejleszteni, hogy a balesetek megelőzhetőek, a sérültek pedig hathatósan és költség-hatékonyan ellátottak legyenek.

Meglátásom szerint a jelenleg hatályos szabályrendszer szükséges átalakításai három nagy csoportba sorolhatóak. Egyfelől szükséges az önálló balesetbiztosítási ág kialakítása, másrészt sürgősen hatékonyabb lépéseket kell tenni az üzemi baleseti prevenció erősítése érdekében, hogy minél kevesebb sérült kerüljön be a rendszerbe; harmadrészt olyan szabályozást kell kialakítani, ami lehetővé teszi a már a rendszerbe került megbetegedetteknek és sérülteknek a munkaerőpiacra történő vissza integrálását.

Meglátásom szerint az önálló biztosítási ág nemcsak átláthatóbbá és letisztultabbá, könnyebben kezelhetőbbé tenné a balesetbiztosítás rendszerét, hanem az állam számára is gazdaságosabban üzemeltethető lenne, valamint a járulékok igazságosabb megállapítását és kezelését is elősegítené, ezzel ismételtén segítve a prevenciót. A balesetbiztosítási járulékok természetesen a foglalkoztatással összefüggésben felmerülő állami terhek közé kerülnének, azonban mértéke kapcsán jelentősen differenciálni lehetne a munkáltatók között, ezáltal több munkakör vonatkozásában csökkenteni lehetne a foglalkoztatás összköltségét. A veszélyesebb munkakörökben foglalkoztatott munkavállalók után természetesen nagyobb összeg fizetését tenné kötelezővé ez a rendszer, így a járulék mértékének megszabása egy objektív körülményhez lenne kötve szemben a munkáltató munkabaleseti előzményeitől függő úgynevezett előnyök-hátrányok rendszerével, mely azért nem lenne célravezető, mert esetleg a balesetek bejelentésének elkerülésére sarkallná a munkáltatókat.

A prevenció erősítése és támogatása, mint második szükséges változtatás elsősorban a munkavédelem tárgykörét érinti, s azon belül is elsősorban a modern, napjainkban elterjedt vagy elterjedő betegségi és baleseti kockázatokra értendő. Az Európai Unió viszonylag limitált hatáskörében hozott és az üzemi baleseteket, foglalkozási megbetegedéseket érintő szabályozása is elsősorban ezt a területet érinti, akcióprogramjai révén elsősorban munkavédelmi intézkedéseket valósít meg, biztonságosabb munkakörülmények bevezetését szorgalmazva.

A rehabilitáció a hármas harmadik eleme. Magyarországon a rendszer általában nem olyan jellegű megoldásokra törekszik, hogy a balesetet szenvedett és esetleg maradandó károsodásokat szenvedett személyeket a munkaerőpiacon tartsa, vagy oda visszavezesse. Ehelyett inkább egyfajta anyagi kompenzációra törekszik, mely az állam számára rendkívül megterhelő, a munkavállaló számára pedig közel sem elegendő. Ezzel a rendszer a munkavállalót az esetek abszolút túlnyomó többségében kiemeli a munkaerőpiacról és egyszerűen „félreteszi”, nem támogatva tevélegesen annak a lehetőségét, hogy a munkavállaló képességeinek megfelelően esetleg újra munkát találjon.

Ehelyett a munkavállalót rászorulóként ellátni próbáló, azonban arra mégis alkalmatlan rendszer helyett olyan támogatási rendszert kellene bevezetni, mely támogatná a munkavállalók rehabilitációját, munkaerőpiacra történő reintegrációját és a munkáltatókat is érdekeltté tenné abban, hogy rehabilitálható munkavállalót alkalmazzanak, akik azt megelőzően üzemi balesetet, illetve foglalkozási megbetegedést szenvedtek. Kizárólag azoknak a munkavállalóknak a vonatkozásában lenne szükség a munkaerőpiacról történő végleges, vagy tartósabb eltávolodásra, s ezáltal magasabb szintű pénzbeli ellátás határozatlan idejű folyósítására, akik esetében a rehabilitáció semmilyen formában nem oldható meg, s ez az állam számára is jelentős megtakarításokat jelentene.

A jelenleg hatályos szabályozás többszintű, magyar állami jogalkotás mellett az üzemi balesetekre és a foglalkozási megbetegedésekre vonatkozó joganyaghoz tartozik az Európai Unió vonatkozó szabályozása és több nemzetközi szervezet szabályozása is, azonban az eltérő színeken jelentősen eltérnek a szabályozás hangsúlyai. A tagállami szabályozás sajnos jelentősen elavult, korszerűtlen szabályanyag. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és az Európa Tanács egyezményei ezzel szemben ezeket a hiányosságokat igyekeznek pótolni. Az Európai Unió szabályozása kétszintű. Egyfelől prevenciós, munkavédelmi rendelkezéseket, másfelől koordinációs előírásokat tartalmaz. Ez utóbbi a migráns munkavállalók ellátását teszi lehetővé, azonban az anyagi jogszabályok, melyek között a koordináció végbemegy, továbbra is tagállami szinten születnek, így a felelősség és a kötelesség is a tagállami törvényhozásé, hogy célravezető és alkalmas balesetbiztosítási szabályozást készítsen.

3. A tudományos eredmények összefoglalása

Meggyőződésem az, hogy a munkabalesetek, vagy általánosabb értelemben az üzemi balesetek és foglalkozási megbetegedések egy súlyos és kezelendő problémát jelentenek a mai magyar társadalom számára. Erre pedig csak úgy van lehetőségünk, ha merünk a témát komolyan véve a problémakörhöz nyúlni és új, a jelenlegi jogszabályi kereteken túlmutató szabályanyagot megalkotni. Ennek keretében elengedhetetlenül szükségesnek tartom egy komoly, differenciált bevételi oldallal rendelkező új, önálló balesetbiztosítási ág bevezetését, mely képes önmaga fenntartására és képes arra, hogy saját, balesetbiztosítási alap terhére teljesítsen kifizetéseket és önállóan kezelje a kiadási oldal szolgáltatásait.

Ennek kapcsán szükséges úgy kezelni a rendszert, hogy jutalmazzuk és megfelelően szankcionáljuk a munkáltatók vonatkozásában a munkavédelmi szabályok betartását,

ezáltal egy jóval aktívabb prevencióra, az üzemi baleseteket és foglalkozási megbetegedéseket megelőző magatartásra kényszeríteni őket.

Az üzemi balesetek csökkentésére konkrét de lege ferenda tervezeteket dolgoztam ki, melyeknek egyes konkrét lépéseit az alábbiakban foglalok össze:

Új, önálló balesetbiztosítási rendszer létrehozása

Témám szempontjából az egyik legfontosabb és legsürgetőbb feladat a balesetbiztosítás rendszerének olyan megvalósítása lenne, melynek értelmében a balesetbiztosítás önálló ággként létezne az egységes társadalombiztosítás rendszerén belül. Az értekezésnek is ez képezi a fő gerincét. Ez a célkitűzés korántsem újkeltű, vagy megalapozatlan, számos alkalommal történtek próbálkozások a rendszer ilyen jellegű átalakítására.

A 2000-es évek elején konkrét lépésekre is sor került a balesetbiztosítási ág önállóságának kialakítása érdekében. Így 2000 márciusában a szociális és családügyi miniszter, valamint az egészségügyi miniszter közös előterjesztést nyújtott be a Kormányhoz, melyben javasolták a kormánynak, hogy kérje fel az Országgyűlést, hogy vizsgálja felül a munkavédelmi törvényt és ezzel összefüggésben alakítsák ki az önálló balesetbiztosítási ág jogszabályi alapjait. Ennek hatására az Országos Munkaügyi Tanács ülésén készült tájékoztató 2000. július 14-én jelent meg a Magyar Közlönyben, melyben kifejtették, hogy a munkáltatók egyetértenek az önálló balesetbiztosítási ág létrehozatalával.¹ A nevezett kormányzati előterjesztések fényében készült el a 20/2001. számú OGY határozat a munkavédelem országos programjáról, melynek egyik legfontosabb célkitűzése a munkáltatók közvetlen gazdasági érdekeltiségének a megteremtése volt a munkavédelemben, s mindezt a munkahelyi egészségkárosodások és balesetek elkülönített, a munkahelyi kockázatokkal arányos, differenciált járulékrendszerrel működő, önálló biztosítási ág kialakításának útján képzelte el. A tervek mégsem valósultak meg, sőt az elmúlt közel tíz évben sajnálatos módon semmilyen előrelépés nem történt a balesetbiztosítási ág önállóságának kialakítása érdekében.

Kötelező munkáltatói felelősségbiztosítás

A munkahelyi balesetek következtében megsérültek baleseti ellátására fordított – egészségbiztosítási alapból finanszírozott – kiadások csökkentése érdekében, nagyon gyors és átgondolt fellépésre lenne szükség a kormány részéről. Jó pár éve érlelődik már

¹ Rosner Vilmos: Önálló balesetbiztosítási ág kialakulása in Gazdaság és Jog, 2001. február 2. szám

annak a gondolata, hogy törvény által szabályozott módon a munkáltatók kötelező jelleggel kössenek felelősségbiztosítást az üzemi balesetkből (foglalkozási megbetegedésekből) származó károk rendezésére. A biztosítóval történő ez irányú megállapodás nagyban függne a munkáltatónál foglalkoztatott létszámtól, veszélyességi besorolásától, illetve a jövedelmi viszonyoktól. Vannak ugyan olyan munkáltatók, akik saját jól felfogott érdekükben, önszántukból kötöttek már ilyen biztosítást, de ezek száma az összmunkáltatói létszámhoz képest elenyésző ezért a legelfogadhatóbb intézkedés a törvényi szabályozás lenne. Ez által azok a területek is automatikusan és kötelezően bevonásra kerülnének, ahol nagyon sok munkahelyi baleset következik be.

Érdemes azt is szem előtt tartani, hogy ma az üzemi balesetek kapcsán az egyik legveszélyesebb problémát az jelenti, hogy a munkáltatók eltitkolják a bekövetkezett baleseteket. Ennek fő oka, hogy a későbbi megtérítéstől, fennálló társadalombiztosítási felelősségüktől félnek. Az önálló rendszer bevezetésével a felelősség alapvetően a biztosítót terhelné, amelynek a munkáltató úgy is fizeti a kötelező járulékot. Ezek után a munkáltatónak nem érdeke a baleset eltitkolása ebből a szempontból.²

A prevenció erősítése

A rendszerek a legnagyobb jószándék mellett is olyan hibába eshetnek, mely hatékonyságukat csökkenti. Ez a jelentős hiba pedig az, hogy a sérülést szenvedett, illetőleg megbetegedett munkavállalót nem segítik, sokkal inkább csak „félreteszik”, „elfelejtik” és próbálnak inkább valamiféle anyagi kompenzációval szabadulni attól a felelősségtől, hogy a nevezett munkavállalót újra a munkaerőpiacra integrálják, és ezzel hozzájáruljanak ahhoz, hogy teljes értékű életet éljen.³

Erre az egyik megoldás, hogy a jogrendszer nagyobb hangsúlyt fektet az üzemi balesetek megelőzésére, illetve a foglalkozási betegségek megakadályozására. A prevenció minden esetben a legjobb és leghatékonyabb problémamegoldás, hiszen ez az a megoldás, mely mind a munkavállaló, mind a munkáltató számára a legkívánatosabb és leghatékonyabb.⁴ A megelőzés legkézenfekvőbb módja olyan munkahelyi körülmények kialakítása, ahol a baleset bekövetkezte megelőzhető, vagy egy már meglévő betegség kapcsán az állapotrosszabbodás elkerülhető. Ez rendszeres orvosi

² Kun J. Erzsébet: Munkahelyi biztonság – A balesetek egy részét eltitkolják a munkaadók, Munkaadó Lapja, XII. évf., 2005, 55-57.o.

³ Különösen is igaz ez sajnálatos módon a hazai, magyar jogrendszerre, ahol a nevezett hiba elkerülési alternatívái kevesebb hangsúlyt kapnak, illetve kevesebb hangsúlyt kaptak az elmúlt időkben.

⁴ A baleset miatti táppénzes napok száma évente úgy kétfélmillió munkanapot tesz ki.

ellenőrzések alkalmazását is szükségessé teszi. Ennek kapcsán szükséges megjegyezni, hogy 1993 előtt egy jóval hatékonyabb rendszer működött, hiszen az állam finanszírozta az üzemorvosi hálózatot, azonban ez jelentős költségei miatt 1993-ban megszűnt és az 1993. évi XCIII. törvény a munkáltató kötelezettségeként írta elő a foglalkoztatás megfelelő egészségügyi körülményeinek biztosítására. Ezzel egyértelműen romlott a foglalkoztatás-egészségügy minősége, hatékonysága és a nem szervezett munkavégzés keretében dolgozók is kiszorultak a rendszerből annak ellenére, hogy ez a megelőzés egyik legfontosabb eszköze volt akkor.⁵

Tényleges rehabilitáció a kompenzáció helyett

A másik megoldás a sokkal hangsúlyosabb mértékben alkalmazott és szélesebb körben is bevezetett rehabilitáció intézménye lehet.⁶ A rehabilitáció, melynek lényege, hogy azokat az embereket visszavezesse a munkaerőpiacra, akik még a társadalom számára is fontos és jelentős munkák elvégzésére képesek, a leghatározottabb szembefordulást jelenti a korábbi politikával, mely inkább olyan irányba mutatott, hogy a sérült és megbetegedett munkavállalókat „leírja” és ne foglalkozzon velük a későbbiekben.

Meggyőződésem, hogy a szociális jog jövője az üzemi balesetek és foglalkozási megbetegedések áldozatainak ellátása terén ebbe az irányba mutat, vagyis annak megvalósítására, hogy a még munkára képes és arra alkalmas munkavállalókat ismét a munkaerőpiacra, munkaviszonyba integrálják és az eddigi módszereket csak azoknál alkalmazzák, akiknél erre már sajnálatosan nem nyílik lehetőség. Az a rideg szabályozás, mely pusztán a rokkantság tényének, annak fokának megállapításában és ehhez kapcsolódóan állandó anyagi ellátás folyósításában merül ki, meglátásom szerint senkinek a számára nem ideális.

A munkabiztonsági és munkaegészségügyi szolgáltatások szigorúbb számonkérése

A munkáltatók túlnyomó többsége nem alkalmaz vagy foglalkoztat munkavédelmi szakembert vagy foglalkozás-egészségügyi orvost még azok sem, akiknél ez kötelező lenne. Ezen a téren nemcsak a munkáltatók szigorúbb ellenőrzése és szankcionálása lenne a cél, hanem egy olyan mindenki számára elfogadható szabályozás, amely a

⁵ Mádi Sarolta: A foglalkozás-egészségügyi szolgálat szerepe a prevencióban, Munkaügyi Szemle, 54. évf. I. szám, 2010, 89-94.o.

⁶ Magyarországon a foglalkozási rehabilitáció intézményrendszere nincs kiépülve, nincs intézményes kapcsolat az orvosi és foglalkozási rehabilitáció között. Ráadásul kevés a megfelelő szakember is.

munkáltatókat is ösztönözné. A másik véglet az, hogy sok olyan munkavédelmi vagy munkaegészségügyi szolgáltató létezik, amely a rendelkezésre álló napi munkaidő alapjának a többszörösét leszerződi cégekkel és ezáltal természetesen sokszor csak formális munkát végez.

Az oktatás és nevelés szerepének erősítése

Sajnálatos módon a mai oktatási rendszerben, legyen az általános vagy középiskola – egy-egy speciális szakiskolától eltekintve –, semmilyen formában nem szerepel a tanrendben a munkahelyi egészségről, biztonságról és a munkavédelemről szóló felvilágosítás. Véleményem szerint már kiskorban tudatosítani kellene a gyermekekben, fiatalokban a közösségben történő felelősségteljes viselkedést. Ebből fakadóan megelőzhetőek lennének a tudatlanságból eredő balesetek, és talán ez lehetőséget nyújtana ahhoz, hogy a gyermek a későbbiekben, a felnőtté válás során tudatosabb viselkedésformát mutasson munkahelyén. Véleményem szerint a kirívó esetek, munkahelyi balesetek elrettentő példaként hatnának a diákok körében, és amikor ők is hasznos, dolgozó tagjai lesznek majd a társadalomnak, nem hagyják figyelmen kívül a hallottakat, és felelősségteljesebben, több odafigyeléssel élik majd mindennapjaikat munkahelyükön. Ehhez viszont szemléletváltásra és az oktatás, nevelés korszerűbbé tételére lenne szükség, hisz szilárd alapok nélkül nem lehet a jövő nemzedéket felelősségteljes munkahelyi viselkedésre oktatni.

A munkavállalók megismertetése a jogaikkal

Tapasztalataim azt mutatják, hogy a munkajoggal és a szociális joggal kapcsolatban felmerülő gyakorlati problémáknak egy rendkívül nagy hányada vezethető vissza arra, hogy a munkavállalók nincsenek pontosan tisztában jogaikkal.

Ez teljesen egyértelmű a munkajog terén, ahol gyakran olyanokat követelnek meg a munkáltatók a velük munkaviszonyban álló munkavállalóktól, mely törvényes keretek között nem lenne megoldható,⁷ illetve még nagyobb volumenben figyelhető meg a munkaviszony valamelyik fél szándékából, vagy a felek együttes szándékából bekövetkező megszüntetésénél. A pontatlan jogismeret, vagy esetleg a jogok és kötelezettségek ismeretének teljes hiánya gyakran vezet igazságtalan, jogellenes magatartásra.

⁷ Különös tekintettel a munkaidővel és a pihenőidővel, s ezeken belül is a rendkívüli munkavégzéssel és szabadság kiadásával kapcsolatos problémákra.

Szigorúbb büntetés a jogsértő munkáltatókkal szemben, különös tekintettel a visszaesőkre

Meglátásom szerint a másik módszer, amivel csökkenteni lehetne az üzemi balesetek és foglalkozási megbetegedések számát, az a munkáltatók érdekeltté tétele a balesetek és foglalkozási megbetegedések megelőzésében. Ennek lehetne egy hatékony módszere ha a munkáltatókat valamilyen büntetésekkel sújtják akkor, ha jogszabályszegésük miatt ismételten üzemi balesetek vagy foglalkozási megbetegedések következnek be.

Az üzemi balesetet szenvedett munkavállalók magára hagyását sem engedheti meg a rendszer és mindenképpen az ilyen személyek rehabilitációját kell elősegíteni, mely egyrészt komoly terheket vesz le az újonnan létrejövő balesetbiztosítási ágról, s egyben az egész társadalombiztosítási rendszerről, másrészt a biztosított egyén életében is pozitív változásokat eredményezhet, melyek segíthetik társadalmi reintegrációját és magasabb életszínvonal elérését. Önmagában nem lehet elegendő az, hogy rokkantsági nyugdíjat vonunk meg személyektől, szükséges az is, hogy olyan munkaerőpiacot alakítsunk ki, mely képes ezeknek a személyeknek a befogadására és számukra munka és megélhetés biztosítására. Ennek érdekében megfelelő járulékkedvezményekkel támogatni kell a rehabilitáció céljából visszatérők foglalkoztatását.

A feketemunka háttérbe szorítása

A feketegazdaság és a feketemunka felszámolása számos ország egyik legfontosabb célkitűzésévé vált, mivel ezek épp olyan hátrányosak az állam, mint a munkavállaló számára. A tipikus állami válaszreakció a feketemunka erősödésére a felügyeleti eljárás szigorítása és a bírságtételek emelése. A külföldiek illegális/szabálytalan foglalkoztatása nagy figyelmet kapott a politikában, a mindennapokban és a médiában, a jelenség méreteiről, gazdasági hatásairól, a résztvevők összetételéről azonban nincsenek konzisztens ismeretek; különböző, egymásnak gyakran ellentmondó adatok és elemzések láttak napvilágot.

A be nem jelentett munkavállalók komoly egészségügyi aggodalomra adnak okot, mivel gyakran nincs hozzáférésük a munkahelyi egészségügyi szolgáltatásokhoz, valamint nem áll rendelkezésükre a veszélyes szakmákban dolgozókat megillető jogi védelem.⁸

⁸ Ha bejelentett munkaviszony keretében foglalkoztatják a munkavállalót, akkor nemcsak kötelességei vannak, hanem jogai is.

Az OMMF szerepének kiszélesítése, átalakítása

Az OMMF⁹ egy nagy gyakorlati tapasztalattal és számos nagyon jó szakemberrel rendelkező hatóság. Ezt a tudást és szakembergárdát sokkal többértéűen lehetne hasznosítani, mint most. Jelen pillanatban az ő munkájuk lényegében az ellenőrzés és ehhez kapcsolódóan természetesen a büntetés kiszabása. Az OMMF munkáját sokan bírálták, így a munkavállalói oldal is, akik szerint a hangsúlyt inkább a tájékoztatásra¹⁰ és a segítségre kellene helyezni, semmint a bírságolásra.¹¹ A felügyelők segítsenek a munkáltatóknak, illetve járuljanak hozzá a prevencióhoz. Dolgozatomban megemlítenék néhány lehetséges javaslatot, melyek szerintem a munkavédelem helyzetének javulásához vezethetnének, de jelenleg nincsenek gyakorlatban. Az OMMF-nek jelenleg is kulcsfontosságú szerepe van a munkabalesetek, üzemi balesetek kivizsgálásában, s ezáltal ez az a szerv, aminél legkönnyebben rendelkezésre állnak az eszközök és az információk a prevenció elősegítéséhez. Az OMMF-nek ehhez tájékoztatást kellene nyújtania a munkáltatók számára, s felvilágosítani arról, hogy milyen intézkedésekkel lehet hatékonyan megelőzni a baleseteket. Így például az OMMF vegyen részt a létesítési folyamatokban, adjon ki használható gyakorlati útmutatókat, eljárási segédleteket és sablonokat, változtassanak az ellenőrzések módszerén és a mögöttes koncepciókon.

Záró gondolat

Mindenképp elkerülhetetlenül szükséges egy új, jól kidolgozott, feszes társadalombiztosítási rendszer kialakítása, melyben a balesetbiztosítás is megfelelő, önálló helyet kap önálló vagyoni felelősséggel, mellyel nem csak áttekinthetőbb lesz a társadalombiztosítás rendszere, de könnyebben kezelhető is. Egy ilyen átgondoltabb rendszerben ugyanis sokkal könnyebben tudja a kormányzat, vagy a jogalkotó megfelelő szabálmódosításokkal befolyásolni a munkavédelem működését és ezáltal segíteni azt, hogy kevesebb munkavállaló szenvedjen balesetet, illetve ez minél kevésbé terhelje meg a társadalombiztosítás rendszerét. Dolgozatomban ehhez kívántam alternatívát kínálni.

⁹ Az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség, ahol mind a munkavédelmi, mind a munkaügyi szakemberek sokasága tevékenykedik, főleg, mint ellenőrök.

¹⁰ A munkavédelmi információs szolgálat keretében az OMMF-nek, az ÁNTSZ-nek és a Magyar Bányászati Hivatalnak is működik ingyenes telefonos tanácsadó szolgálata (Lázár Ildikó: Munkabiztonság kontra munkaügy – Az ellentmondás csak látszólagos, a fő ok a létszám- és pénziány, A Munkaadó Lapja, X. évfolyam, 2003, p. 4–9.)

¹¹ Lázár Ildikó: Munkabiztonság kontra munkaügy – Az ellentmondás csak látszólagos, a fő ok a létszám- és pénziány, A Munkaadó Lapja, X. évfolyam, 2003, p. 4–9.

Ember Alex

The legal regulation of work accidents
and the necessity of its legal amendment

Thesis of

PhD dissertation

Supervisor:
Prof. Dr. Hajdú József
professor, chief of department

Szeged, 2010

1. The reasons for choosing this topic and its current aspects

In my thesis I analyzed the current state of the Hungarian system of work accident insurance trying to find out what benefits our legal system can gain if we build a brand new framework for the legal regulation of the work accident insurance, namely if we define it as an independent branch of social security rather than using the current system of being divided into the branch of health insurance and that of the pension insurance.

The main reason why I chose this subject is the fact that according to my opinion the current system of social security will have to be amended from several aspect in the near future because of its economic sustainability. This amendment is of the utmost importance especially from the aspect of work accident insurance since there are still way too many and too serious (poly traumatic) work accidents. Moreover we cannot expect the decrease of the number of work accidents merely from the technological improvements alone. We can only expect a change in their nature. There are approximately 200 million work accidents in the world every year. Probably the majority of the people cannot even image the high number of people who get injured, sustain disabilities or die during one year. I think that we shall take strong measures to decrease the number of work accidents and promote the condition of those people who suffered such accidents. The work safety regulations were subject to incredible improvement in the recent decades on national, international and also on European level. The European Union adopted several directives – as you can see it in my thesis – to prevent work accidents, occupational diseases. On the international level the International Labor Organization tries to achieve the same goal. The Hungarian legislation has improved a lot from this aspect as well since today it is not just a separate law that provides for work safety but an independent authority is responsible for its enforcement. However I do not think it is enough to confine the prevention needed for avoiding work accidents only to the field of work safety. It is not practical either to regulate the reparation and compensation of the work accident insurance jointly with the pension insurance and the health insurance.

The purpose of my thesis is to provide the legislator with a general overview of the current situation of Hungarian work accident insurance from the aspect of international comparison and point out the need for independence of the work accident insurance. This is the way I want to contribute to the debate in legal literature about the

introduction of an independent branch of work accident insurance. At the same time this provides the legislator with all the necessary information on the schedule of the introduction of the independent work accident insurance and the relationship between the independent work accident insurance and the currently working system also from the aspect of state budget.

I also aim to show the necessary legal amendments that will enable the introduction of an independent insurance branch and the inevitable budgetary modifications that will make sure that this independent branch can get integrated into the home legal system.

In my thesis I was trying to provide the Hungarian legislator with a useable option and plan for the introduction of a totally independent branch of work accident insurance and developing its legal background that is generally linked to the liability of the employer. I also tried to present how my ideas fit into the system of Hungarian law history and dogmatic history of private law and that it is in coordination with the legal system of the European Union and several internationally important countries.

The most important methods used during the preparation of my thesis are the followings: the analysis of the currently effective legal regulation, presenting the previous regulations in law history, especially to the important relationship between the old system and my ideas. I used comparative analysis between the Hungarian legal system and that of other countries being in similar conditions and being also members of the EU and also that of other countries important from the aspect of international comparison. With these methods I drafted the system of independent work accident insurance as I think it is possible.

2. The structure of the thesis

My thesis is divided into five main parts. The first of these chapters focuses on the historical development of the currently effective legal regulation of work accident insurance, whereas the second chapter is focused on the currently effective actual regulation. These are followed by presenting the regulatory techniques of the EU, the international summary and the actual suggestions on how the system should be changed.

In **the first chapter** I analyzed the historical development of work accident insurance and I divided this development into levels based on the liability of the different participants of social security. I realized that instead of the currently effective system where the state itself determined the minimum standards for the employers that one had

to face, it is important to introduce the voluntary and independent liability of the employers where the state system only forms a minimum background.

In **the second chapter** I presented the currently effective Hungarian legal system and its difficulties and made suggestions at the same time that can move the system into a more advantageous direction.

In the **third chapter** I focused my analysis on the regulation of the European Union because this regulation also affects the situation of Hungary as one of the member states. I pointed out that beside the coordination of insurance the EU contributes to work accident prevention mainly with adopting regulations in the field of work safety. And we have to take into account that the EU has no jurisdiction for adopting closer regulation in this field.

In the **fourth chapter** I presented the legal development of several countries that are in similar position to Hungary or sometimes to the contrary, in absolutely different conditions - from the aspect of work accident insurance with special regard to Japan where a voluntary liability from the side of the employer is a lot more possible based on the close relationship between the employer and the employee. Those who suffered work accidents can be treated in accordance with the health insurance and pension insurance regulation in Hungary therefore the treatment of these people is not independently organized either on the side of incomes or on the side of expenditure. In several countries the work accident insurance is treated as an independent branch of insurance. There were several proposals to introduce this into the Hungarian system as well however it did not make it into a bill that can be submitted to the Parliament so far.

In the last, **fifth chapter** of the thesis I present my suggestions on the modification of the work accident insurance in the future. During this I tried to present an independent work accident insurance branch and made suggestions on how to introduce the system to the typical and atypical employment relationships.

In my thesis I was looking for the answer to the question how the actual legal regulation can be modified from the aspect of work accident insurance in such a way that the accidents can be prevented and the injured people can be treated more effectively.

According to my opinions the necessary modifications of the system can be divided into three main groups. First of all the development of an independent branch of work accident insurance is necessary, on the other hand it is an urgent issue to take measures to strengthen the prevention of work accidents so that less number of injured people get

into the insurance system; the third issue is to adopt such regulations that will help the injured people already in the system to be reintegrated into the employment market.

According to my opinion the independent branch of work accident insurance would make the system of work accident insurance more transparent and easier to use and at the same time it could be operated by the state with better financial records and promoted the just determination and handling of the contributions therefore strengthening the prevention. The work accident insurance contribution would be among the state burdens connected to the employment however the value of these contributions could be different based on each employer so the total cost of employment could be decreased from the aspect of several jobs. A higher amount of contribution should be paid based on employment in more dangerous jobs so the amount of the contribution could be linked to an objective circumstance contrary to the so called system of benefits and disadvantages that is based on the work accident record of the particular employer. This system is not practical because it urges the employers to hide and cover the work accidents instead of reporting them.

The support and strengthening of the prevention as the second necessary modification primarily involves the issue of work safety and inside work safety regulations it shall be applied first of all to the modern accident and disease risks that are spreading these days. The regulations of the EU adopted in limited jurisdictional latitude on the work accident and occupational disease prevention primarily addresses this issue as well; and it executes work safety measures with its action programs.

Rehabilitation is the third of these groups. The currently effective system in Hungary generally does not intend to keep the people who suffered injuries in work accidents on the employment market or to help them return to it. Instead of that it attempts a financial compensation that is too difficult for the state however it is not satisfactory for the employees. So the system takes the injured people from the employment market and just 'puts them aside' not actively supporting the possibility that the employees can find jobs that suits their capacities. This system merely tries to treat the injured party as one in need for financial assistance but the system is incapable to provide it. Instead of this a system is needed that supports the rehabilitation of the employees and their reintegration to the employment market also making the employers interested in hiring injured people that can be rehabilitated after suffering work accident or occupational disease. Only those employees have to be taken from the employment market whose injuries are so

severe that rehabilitation is not possible in any imaginable way. However they should be provided with much higher amount of benefit; but even this way it could mean serious savings for the state.

The currently effective regulation is of multiple levels. Beside the regulations adopted by the Hungarian legislation the regulations of the EU and that of several international organizations contribute to the regulation of work accidents on different levels. The state legislation involves an old and not really practical regulation. The rules adopted by the ILO and the Council of Europe try to substitute for this regulation. And the regulation of the EU is once again is of at least two levels. It includes partially work safety regulations that belong to the category of work accident prevention and partially coordination provisions. This coordination rules enable the treatment of migrant workers however those actual regulations that are coordinated by the EU regulations are still adopted on member state level so the responsibility and the obligation both belong to the state legislations so that practical and proper work accident insurance regulation can be adopted.

3. Summary of the scientific results

I am positive that the work accidents or the work accidents and occupational diseases in general provide a serious problem for the current Hungarian society and this problem must be solved. This is possible only if we dare to make changes, serious changes to the system and adopt new regulations that point to a better and more practical direction. In order to achieve this I think it is of the utmost importance to introduce a new, independent work accident insurance branch that has its own incomes and is enabled to sustain itself and gather income and provide for expenditure and provide services.

Concerning this the system should be treated in such a way that we provide proper sanctions or awards for the employers from the aspect of complying with work safety regulation. This could promote them for active prevention, a conduct that can avoid work accidents and occupational diseases.

I worked out actual steps for future legislation to decrease the number of work accidents. The steps are summoned up as follows:

Establishment of a new, independent work accident insurance scheme

The most important issue from the aspect of my topic is to introduce such a system of work accident insurance that could allow for an independent branch of insurance within

the social security system. This is the core of the thesis as well. This is not a new target, there have been such plans in the past already.

There were actual steps taken at the beginning of the current decade to create independence for the work accident insurance. So the minister for social and family affairs submitted a joint proposal with the minister for health care to the Government in March 2000 suggesting a revision of the act on work safety by the Parliament that could eventually result in establishing the basics of a new and independent work accident insurance. As a result of this a note was made at the session of the Hungarian Labor Council that was published in the Official Journal of Hungary on 14 July 2000. This provided that the employers agreed with the independent work accident insurance branch.¹² The decision of the Parliament number 20/2001 on the countrywide program of work safety was adopted based on the previous government proposal and one of the most important goals of this was to make the employers economically interested in work safety and it was thought to be achieved by establishing an independent branch of work accident insurance separating the work accidents and occupational diseases from other insurance branches and using different contributions proportionate to the risks of the job. However the plans were not continued, on the contrary no steps were taken in the past 10 years to establish an independent branch of work accident insurance.

Compulsory liability insurance for employers

Strong and well founded measures have to be taken quickly by the government to decrease the expenditure spent for those who suffered work accidents and financed from the health insurance fund. There is a long history of the idea that the employers should get insurance for liability for damages arising from work accidents (occupational diseases). This agreement made between the employer and the insurance company would highly depend on the number of employees, risk evaluation and the associated income. There are a few employers who already concluded such agreements with insurance companies but of course the number of such employers is quite a little and this is why a statutory provision is needed. This would also involve those areas where lots of work accidents happen.

It is also important to know that one of the biggest dangers of work accidents today is the fact that employers try to hide these accidents. The main reason of this is the

¹² V. Rosner: Önálló balesetbiztosítási ág kialakulása in *Gazdaság és Jog*, 2001. February No. 2.

employers' fear of social security claims against them. With the introduction of the independent branch of work accident insurance it is generally the liability of the insurance company to which the employer pays the contribution so with this system the employer is not interested in hiding the accidents.¹³

Strengthening the prevention

Will all the good intentions of the systems still end up with problems that decrease their efficiency? And the main problem is that they do not help the employer who suffered injuries, they rather 'put him aside' and 'forget about him' and try to use some financial compensation in order to get rid of the responsibility of reintegrating such people to the employment market and so helping them to live a better life.

One possible solution for this is putting more emphasis on preventing occupational diseases and avoiding work accidents. The prevention is always the best solutions since this is the most advantageous for both the employer and the employee. The most practical method of prevention is to establish such work environment where the accident can be avoided or in case of an already existing disease the deterioration in the health condition can be prevented. This requires regular medical controls as well. Concerning this it is important to know that a lot more efficient practice was in use before 1993 because the state financed the network of work physicians but this system turned out to be too expensive so the state adopted act number XCIII of 1993 that eliminated this system and provided that it is the responsibility of the employer to establish proper and safe work environment. This obviously resulted in deterioration in the quality of occupational health affairs and what is even worse: those who were not employed in regular employment got excluded from the medical controls that were among the most important measures of prevention that time.¹⁴

Actual rehabilitation instead of compensation

Another solution could be the rehabilitation that is emphasized a lot more nowadays and applied in a lot wider scope. The main goal of rehabilitation is to lead those people who can be still important for the society back to the employment market. This is a

¹³ E. J. Kun: Munkahelyi biztonság – A balesetek egy részét eltitkolják a munkaadók, in: Munkaadó Lapja, XII., 2005, p. 55-57.

¹⁴ S. Mádi: A foglalkozás-egészségügyi szolgálat szerepe a prevencióban, in: Munkaügyi Szemle, 54. No. I. 2010, p. 89-94.

strong change in the policy that aimed to 'put aside' the sick and injured employees and not to care about them.

I am absolutely positive that the future of social law in the field of work accidents and occupational diseases points to this direction that is to establish a system where the employees who are capable of working can be directed back to the employment market and into employment relationship and the method of only financial compensation is applied only to those people who are unfortunately not capable for that any more. I think that the rigid procedure that only involves the determination of the fact of disability, the determination of its degree, and the allocation of the constant financial support is not the best solution for anyone.

More severe enforcement of work safety and occupational health care regulations

The overwhelming majority of the employers do not hire work safety professionals or occupational physicians, not even those who are required to do so. At this point it is not just severe controlling and punishing that the system has to achieve but also a regulation that provides motivation for the employers. The other problem is that there are many work safety and work health care providers who are contracted with companies for several times of the daily work hours so they only carry out work formally.

Strengthening the rule of education

Unfortunately in the present educational system the education on work safety, health care and work accident prevention is missing in both primary schools and high schools – not counting a few special vocational schools. I think that responsibility should be educated to the minors already in their childhood. This could prevent those work accidents that arise from the lack of knowledge of the people involved and probably this would urge the children to act consciously in accordance with this pattern. I think that the most extreme examples could provide examples for bad behavior for the children and they will remember how to avoid them when they become working members of the society and they will show more attention and responsibility at their work. However this requires a change in the approach to this problem and serious changes in the education since the future generation cannot be educated for responsible behavior at the work place without concrete foundation.

Informing employees about their rights

According to my experiences that a strong majority of the problems associated with labor law and social law arise from the fact that the employers are not fully aware of their rights.

This is quite obvious in labor law where the employers often require things from the employees that are not possible legally. These errors are even more common in case of termination of employment based on the intention of either of the parties or both of the parties. The inaccurate knowledge of the law or the complete lack of knowledge of the law often leads to injurious, unfair behavior.

More severe punishment against the employers breaching the law with special regard to the recidivists

I am positive that the other method that can decrease the number of work accidents and occupational diseases is making the employers interested in preventing work accidents and occupational diseases. One of the efficient ways of this could be punishments the employers had to face if a work accident or an occupational disease aroused from their breach of the law.

The system cannot allow that the people who suffered work accidents are left alone and the rehabilitation of such people has to be promoted by all means. This can lift a huge burden from the shoulders of the new independent branch of work accident insurance and the social security in general and it can also help the injured party to develop better life conditions while also helping their reintegration to the employment market and help them to lead a life on a higher level. It is not enough if we just deny the disability pension from people but we also have to create such an employment market that can accept these people. In order to achieve this, the employment of people returning with rehabilitation has to be supported by contribution benefits.

Fighting 'black employment'

The elimination of the black economy and the black employment became one of the most important goals of several countries since these are as disadvantageous for the state as for the employee. The typical state reaction to the black economy is making the inspection procedure more severe and increasing the possible labor fine. The illegal employment of foreigners received huge publicity in the media, in politics and in

everyday life however there is no consistent information on its extent, the participants and its economic effects; there are several researches and data that are contradictory.

The employees who are not reported to the tax authority cause serious worries in health care since these people have no access to health care and to the legal protection of the people working in dangerous jobs.

Extending the role of the labor authority (OMMF)

The OMMF (labor authority) has lot of professional experience and very good professionals. This knowledge and these professionals could be used in a lot better way than today. Currently their work is the inspection and naturally the fining. The work of the OMMF was criticized several times, even by the employees who say that more emphasis should be put on providing information and helping people rather than fining.

¹⁵ The labor inspectors should help the employers and contribute to the prevention of work accidents. In my thesis I name several practices that can help the situation of the work safety but currently they are not in practice. Even today the OMMF has a key role in investigating work accidents and occupational accidents therefore this is the authority that has all the necessary information for better prevention. So the OMMF should inform the employers about the measures that have to be taken to properly prevent work accidents. So for example the OMMF should take part in procedures starting the employment relationship and issue useable guides and schemes while also changing the methods of inspection and the general conception.

Final thoughts

It is inevitable to develop a new, well researched, strong social security system where the work accident insurance receives a proper place with independent financial responsibility that makes the system of social security not just transparent but also easier to use. In such a well planned system it is a lot easier for the government or for the legislation to change the operation of the work safety and so promote that less people suffer work accidents and occupational diseases. At the same time this means fewer burdens to the society. I tried to provide an idea for this goal.

¹⁵ I. Lázár: Munkabiztonság kontra munkaügy – Az ellentmondás csak látszólagos, a fő ok a létszám- és pénzügy in: A Munkaadó Lapja, X. 2003, p. 4–9.