

## NEM KELLŐEN ÁTGONDOLT JOGALKOTÁS

Írta: Dr. Nagy Marcell

A Munkavédelmi Főosztály véleménye álló betűtípussal szerepel.

*A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításra került a 2019. évi CX. törvénnyel, valamint a foglalkozási betegségek és fokozott expozíciós esetek bejelentéséről és kivizsgálásáról szóló 27/1996. (VIII. 28.) NM rendelet módosításra került az egyes foglalkoztatási tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 10/2019. (IX. 4.) PM rendelettel. Az új eljárásrend aggályos, adatvédelmi, hatósági eljárási és jogalkalmazási problémák vetődnek fel.*

*A változás lényege, hogy 2020. január 1-től a munkáltatónak kell elbírálni a fokozott expozíciós eseteket, kb ugyanúgy, mint a munkabalesetek vonatkozásában. A hiba csak annyi, hogy a fokozott expozíciós esetek megbetegedések, adott esetben (pl. halláskárosodás) irreverzibilis egészségkárosodások, vagy éppen mérgezések (pl. ólom), ily módon teljes mértékben egészségügyi adatnak valamint orvosi titoknak minősülnek az Eüak törvény szerint. Ahhoz pedig a munkáltatónak semmi köze.*

A fokozott expozíció még nem betegség és még nem is csak irreverzibilis, gyakorlati jelentőség nélküli funkciókárosodás. A fokozott expozíció a szervezet megnövekedett terhelését jelző fiziológiás állapot.

Ugyanakkor a fokozott expozíció fogalmát a hazai foglalkozás-egészségügyi gyakorlatban célszerűen ugyan, de a nemzetközileg elfogadott definíciónál szélesebb körben használják. Tényleges fokozott expozícióról mai ismereteink szerint kizárólag vegyi anyagok esetében beszélhetünk.

Ugyanis a „zaj okozta fokozott expozíció” esetében már irreverzibilis halláskárosodásról van szó. Itt a súlyosabb foglalkozási betegség kialakulásának meggátolása szempontjából gyakorlati jelentőségű ennek fokozott expozícióként történő bejelentése és kivizsgálása.

Az egyes veszélyes anyagok esetében ismert biológiai expozíciós és hatásmutatók megfelelő irányú és kellő gyakoriságú vizsgálatával nyomon lehet követni a szervezetbe jutott anyag mennyiségét (vagy az általuk okozott hatás mértékét), és amennyiben az a határértéknél magasabb, a fokozott expozíció megállapítását. **A fokozott expozíció a foglalkozási betegség kialakulásának lehetőségét jelzi. Amennyiben ebben a stádiumban munkáltatói intézkedés történik (az adott anyag szervezetbe való bejutásának lehetőségét, illetve a zajterhelést megszüntetik vagy mérséklék), nem alakul ki foglalkozási megbetegedés.**

Amennyiben a munkáltató nem szerezne tudomást a fokozott expozícióról, a szükséges megelőző intézkedéseket sem tudná megtenni az esetlegesen később kialakuló foglalkozási megbetegedés kialakulásának megakadályozására.

A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Mvt.) 65. § (3) bekezdése szerint a fokozott expozíciós eset kivizsgálása munkaegészségügyi és munkabiztonsági szaktevékenységnek minősül. Ez az előírás biztosítja az Mvt. 8. §-ával együtt, hogy a kivizsgálás csak megfelelő

szakképesítésű személyekkel, a foglalkozás-egészségügyi szolgálat és a munkavédelmi szakember, valamint a munkavédelmi képviselő bevonásával történhet.

**A munkáltatónak a kivizsgálást és a kiváltó okok feltárását követően intézkednie kell a további fokozott expozíciós esetek megelőzése érdekében. Ez csak úgy lehetséges, ha a munkáltató előtt is ismert a fokozott expozíciós eset.**

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüak.) alapján **az egészségügyi adatok kezelésére, nyilvántartására a munkahelyeken a foglalkozás-egészségügyi szolgálat jogosult.** Fokozott expozíciós eset előfordulása esetén a foglalkozás-egészségügyi szolgálat orvosa az elvégzett orvosi/laboratóriumi vizsgálati eredmények alapján értesíti a munkáltatót a fokozott expozíció tényéről. A kivizsgálás során a munkáltatónak, a munkavédelmi szakembernek (és a munkavédelmi képviselőnek) nem szükséges (nem is jogosult) a dolgozó egészségi adataiba betekinteni, hanem a fokozott expozíció kialakulásának forrását kell azonosítani és a munkáltatónak intézkednie kell az expozíció elfogadható szintre csökkentéséről vagy megszüntetéséről. Sem a vizsgálólaboratórium, sem pedig a foglalkozás-egészségügyi orvos nem adhat át egészségügyi adatot olyan személynek vagy szervezetnek, akik (amelyek) adatkezelésre nincsenek feljogosítva.

## *Címszavakban a problémák*

### **1. Ellenérdekeltség**

*A fokozott expozíciós esetek a munkavédelmi törvény rendelkezései, a kockázatértékelésben foglalt betartása, kémiai biztonsági rendelet, a mérnöki és orvosszakmai szabályok és megelőző intézkedések maradéktalan betartása esetén alapvetően nem fordulhatnak elő. Amennyiben mégis előfordulnak, ott az esetek túlnyomó többségében annak oka valamilyen mulasztás:*

- *karbantartási munkák elmaradása,*
- *nem megfelelő technológiák, védőeszközök alkalmazása,*
- *költséghímélő, költségcsökkentő intézkedések,*
- *kötelező műszaki felülvizsgálatok elmaradása*
- *munkavédelmi szabályok ellenőrzésének elmulasztása.*

*Ez mind a munkáltatói felelősség körébe tartozik, és az okok feltárása után a hibák kiküszöbölése szinte minden esetben anyagi teherrel jár.*

*A fentiek miatt a munkáltató egyrészt anyagilag ellenérdekelt a hibák feltárásában és kiküszöbölésében, másrészt pedig a Rendelet által megalkotott új eljárásrend alapján saját magát kell "feljelentenie" a munkavédelmi hatóságnál, önként feltárni az alkalmazott technológia hibáit, amelyek egészségkárosodást okoztak, és ez akár hatósági vizsgálatot és büntetést vonhat maga után.*

A fokozott expozíciós esetek kiszűrésében a munkáltató érdekelt, mert a foglalkozási betegség kialakulásának lehetőségét jelzi, ezért ha megfelelő intézkedésekkel az expozíció csökkentését el lehet érni, akkor megbetegedés nem alakulhat ki. **A foglalkozási megbetegedések kártalanítandók, ezért a munkáltató elemi érdeke, hogy időben kiszűrje a munkavállalók megnövekedett**

**megterhelését jelző fokozott expozíciós eseteket és megszüntesse a kiváltó okokat, munkakörülményeket és intézkedjen a hasonló esetek előfordulásának megelőzésére.** Amennyiben a munkáltató mulasztása miatt egészségkárosodás következett be, a kiszabható munkavédelmi bírság összege is magasabb. A foglalkozási megbetegedések a kieső-, illetve táppénzes munkanapok miatt, az egészségügyi ellátás szükségessége és a termelékenység csökkenése következtében gazdasági terheket jelentenek a munkáltatók számára.

A fentiek miatt **a munkáltató érdekelt a fokozott expozíciós eseteket kiváltó okok, munkakörülmények feltárásában és ezek megszüntetésében.**

A fokozott expozíciós esetek feltárása a vállalkozások és a nemzetgazdaság számára nemcsak munkavédelmi, de versenyképességi kérdés is.

A korábbi gyakorlat szerinti, hatóság által történő kivizsgáláskor sokkal inkább tapasztalható volt, hogy a munkáltatók úgy élték meg a foglalkozás-egészségügyi szolgálat által a hatósághoz történő fokozott expozíció bejelentést, hogy az ő általuk fizetett orvos „feljelentette” őket a hatóságnál, és hatósági vizsgálatot zúdított rájuk. A módosított, hatályos jogszabályok szerint a 27/1996 NM rendelet 5/A. § (2) bekezdés alapján a foglalkozás-egészségügyi orvos a munkavédelmi szakemberrel közösen tárja fel, és keres megoldást a problémára, ezt a munkáltatók a visszajelzések alapján úgy élik meg, hogy partnernek tekinti őket a hatóság. A beküldött dokumentumok alapján a munkavédelmi hatóságnak továbbra is lehetősége lesz felülvizsgálni, és akár intézkedést kezdeményezni, ha úgy ítéli meg, hogy a munkáltató (foglalkozás-egészségügyi orvos és a munkavédelmi szakember) nem kellő alaposággal végezte a feladatot, de a cél, hogy a munkáltató maga tegyen intézkedést a probléma megoldására.

A változtatás célja bizalmi lépés volt, pont a bejelentési fegyelem növekedését várjuk a korábbi eltitkolás helyett.

## **2. Kizárás az eljárásból**

*A fokozott expozíció új eljárásrendje nem elégíti ki az Ákr. által meghatározott, hatósági eljárásra vonatkozó követelményeket*

*Az új szabályozás szerint amennyiben a fokozott expozíció minősítése továbbra is hatósági eljárásnak minősül, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 22.§ és 23.§ alapján a munkáltató nem vehet részt ebben az eljárásban.*

*22. § [A kizárás általános szabálya]*

*Az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagossága megítélése.*

*23. § [A kizárási okok]*

*(1) Az ügy elintézéséből kizárt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti...*

Az Ákr. 9. §-a alapján „hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.”

**A munkáltató nem hatóság, így ez nem hatósági eljárás** (ahogy egy munkabaleset munkáltató általi kivizsgálása és a baleseti jegyzőkönyv kitöltése sem az), **nem tartozik a hivatkozott jogszabály hatálya alá.**

### **3. Kijelölt hatóság**

*Az 1997. évi XLVII. törvény 15/A § (1) ba) és bb) a vegyi anyagok és a zaj okozta halláskárosodás vonatkozásában a fokozott expozíciós eseteket az orvosnak a munkavédelmi hatósághoz kell bejelenteni.*

*Azaz az Mvt 64.§ és az Eüak 15/A ellentétesek egymással.*

**A két előírás nem ellentétes, nem is zárja ki egymást.** Az Eüak. 15/A. § (1) b) pontja alapján az észlelő orvos számára írja elő a kötelezettséget, míg az Mvt. 64. § (1) bekezdése valamint a foglalkozási betegségek és fokozott expozíciós esetek bejelentéséről és kivizsgálásáról szóló 27/1996. (VIII. 28.) NM rendelet (a továbbiakban: 27/1996 NM rendelet) 5/C. §-a a munkáltató számára.

A 27/1996. NM rendelet szerint a foglalkozás-egészségügyi orvos értesíti a munkáltatót (ezzel párhuzamosan az Eüak. alapján a hatóságnak is bejelentést tesz) a fokozott expozíciós esetről. **A kivizsgálást a munkáltató végzi, de a hatóság az Mvt. 84. § (1) bekezdés c) pontja alapján jogosult kivizsgálni a fokozott expozíciós esetet (de nem köteles, ez a kötelezettség már a munkáltatóé).**

A fokozott expozíciós esetek bejelentésére, kivizsgálására és nyilvántartására az Mvt. 64. §-át, valamint a 27/1996. NM rendeletben foglaltakat kell figyelembe venni.

### **4. Adatvédelem**

*Az Eüak. korrekten megfogalmazza, hogy milyen célból és ki kezelhet egészségügyi adatokat, és hogy egyáltalán mik azok az egészségügyi adatok.*

*Ebben a körben a munkáltató egyszerűen nem szerepel, pontosan a munkavállalók és adataik védelme érdekében. Ezért nem adhatjuk át a munkáltatónak a betegkartont, ezért nem tekinthet bele, ezért csak egy "Alkalmos" vagy "Nem alkalmas" vagy korlátozásokkal tűzdelt alkalmassági véleményt kap a munkáltató.*

*Márpedig ha tetszik, ha nem, egy laborlelet, egy hallásvizsgálati lelet orvosi adat, egészségügyi adat, ily módon orvos nem adhatja azt át a hatályos jogszabályok alapján a munkáltatónak. Anélkül pedig a munkáltató vajon hogyan állapítja meg a fokozott expozíciót?*

Az egészségügyi adatok kezelésére, nyilvántartására a munkahelyeken a fent említettek szerint a foglalkozás-egészségügyi szolgálat jogosult. Fokozott expozíciós eset előfordulása esetén a

foglalkozás-egészségügyi szolgálat orvosa az elvégzett orvosi/laboratóriumi vizsgálati eredmények alapján **értesíti a munkáltatót a fokozott expozíció tényéről.**

A 27/1996 NM rendelet 5/A. § (1) bekezdése alapján a foglalkozás-egészségügyi orvos értesíti a munkáltatót és a munkavédelmi szolgálatot a fokozott expozíció tényéről a munkavállaló leltének kézhezvételét követően. Értelemszerűen ez csak akkor lehetséges és szabályos, ha a labortól a lelet a foglalkozás-egészségügyi orvoshoz érkezik. **A foglalkozás-egészségügyi orvos felelőssége, hogy kinek milyen egészségügyi adatba ad betekintést.** A munkáltató az orvostól a fokozott expozíció tényéről értesül, a **munkáltatói kivizsgálás a fokozott expozíció kialakulásának körülményeiről, okairól szól, és arra keres választ, hogy milyen intézkedések szükségesek a további expozíció csökkentésére.**

A laboratóriumi eredmények is egészségügyi adatokat tartalmaznak, így a **laboratórium felelőssége is az adatvédelem**, ezért csak a foglalkozás-egészségügyi orvosnak adhatja ki a laboreredményeket. Meg kell jegyezni, hogy sajnos az eddigi gyakorlat szerint is számtalan esetben megsértésre került ezen adatvédelmi előírás azzal, hogy szabálytalanul a munkáltatónak küldték meg az eredményeket a foglalkozás-egészségügyi orvos helyett.

## **5. Függőség**

*A foglalkozás-egészségügyi szolgálat, a munkavédelmi szolgálat mind a munkáltató alkalmazottja vagy megbízás és szerződés alapján szolgáltat neki. Azaz pénzügyileg függ a munkáltatótól.*

*Magyarul a fokozott expozíció kivizsgálását nem független hatóság vagy testület, hanem érdekelt felek végzik. Ez nem korrekt eljárás.*

A 27/1996. NM rendelet 5. § (1) bekezdése alapján a fokozott expozíciós eset keletkezésének körülményeit a munkavédelmi hatóság a (2) bekezdés szerinti személyek és szervek bevonásával kivizsgálhatja.

A fokozott expozíciós esetek kivizsgálása hasonló a munkabalesetek kivizsgálása során követendő eljárásrendhez [Mvt. 64. §-a], mellyel kapcsolatban a több nagyságrenddel magasabb esetszámot figyelembe véve sem merült fel semmilyen adatvédelmi vagy ellenérdekeltségi kifogás.

A Mvt. 65. § (3) bekezdése a **fokozott expozíciós eset kivizsgálását munkaegészségügyi és munkabiztonsági szaktevékenységnek minősíti, azaz csak arra jogosult szakemberek végezhetik el a tevékenységüket szabályozó külön jogszabályi előírások szerint.**

Ha a beküldött jegyzőkönyvek alapján felmerül, hogy a kivizsgálás nem volt megfelelő, akkor a hatóság az Mvt. 84. § (1) bekezdés c) pontja alapján továbbra is jogosult a fokozott expozíció kivizsgálására.

## **6. Jegyzőkönyvek, leírások hiánya**

*Elméletileg a fokozott expozíció vizsgálatához minden jegyzőkönyvet, segédletet kötelező elérhetővé tenni a Pénzügyminisztérium honlapján. sok sikert kívánok mindenkinek a kereséséhez.*

*Gyanítom, hogy a jogszabály előzetes egyeztetéséből ismét kimaradtak a szakmai szervezetek, vagy csak figyelmen kívül hagyták a véleményüket.*

2020.01.01-én történt szervezeti átalakítások kapcsán a foglalkoztatáspolitikai szakterület (a munkavédelmi területtel) a Pénzügyminisztériumból az Innovációs és Technológiai Minisztériumba (a továbbiakban: ITM) került. Az **ITM Munkavédelmi Főosztályának változatlan elnevezésű honlapján (<http://www.ommf.gov.hu/>) külön menüpontban – fokozott expozíciós esetek néven – található a fokozott expozíciós esethez szükséges jegyzőkönyv és kitöltési útmutató.** A munkabaleseti jegyzőkönyvet korábban is itt találták a munkáltatók és a munkavédelmi szakemberek, eddig az Ön írásán kívül nem érkezett visszajelzés a megtalálásával kapcsolatban.

A cikk megjelenésekor, 2019. december 27-én még nem volt hatályos a módosítás, ekkor még nem volt közzétételi kötelezettség, ezért honlapunkon még valóban nem találhatta a jegyzőkönyvet a cikk szerzője sem.

### ***Mit lehet tenni?***

*A fentiek miatt kezdeményezni fogom a jogszabályok felülvizsgálatát, mivel az új eljárásrend szakmaiatlan, jogszabályellenesnek tűnik, és sérti a munkavállalók jogait.*

*Gyakorló orvosként pedig továbbra is az Eüak 15/A-ban foglaltak szerint a munkavédelmi hatóságnak fogom bejelenteni a fokozott expozíciós eseteket, amíg nem rendeződik ez a nonszensz jogszabályi helyzet.*

A fokozott expozíció munkáltató általi kivizsgálását tartalmazó jogszabály-módosítások a jogalkotási törvénynek megfelelő jogalkotási folyamat keretében kerültek megalkotásra és elfogadásra, ezért a jogellenességre és szakmaiatlanságra való hivatkozást nem tartjuk megalapozottnak.

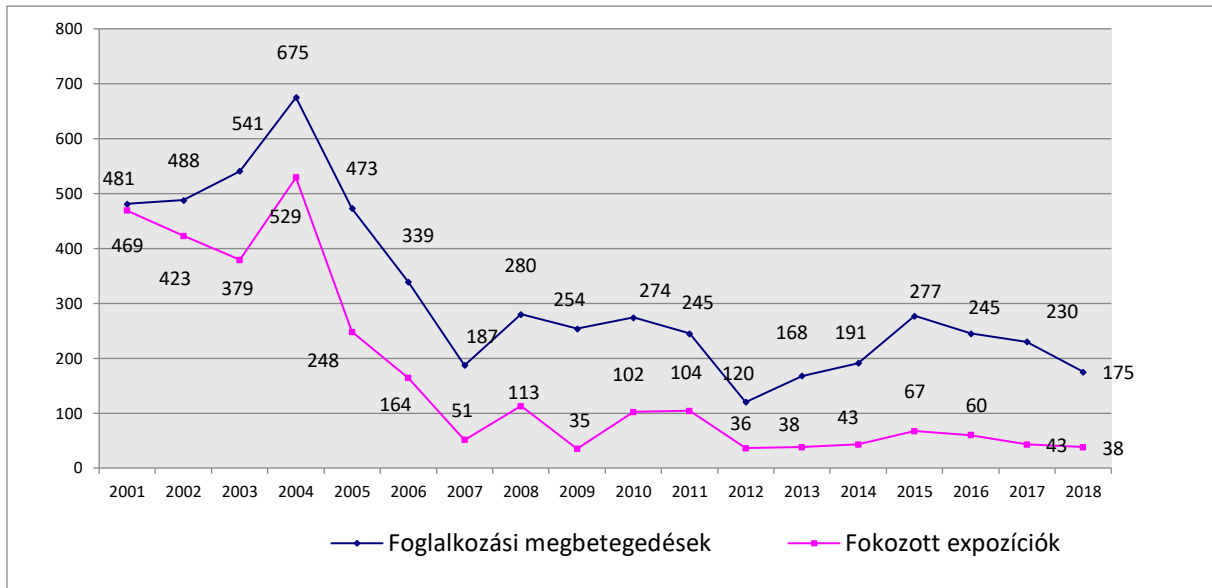
Amennyiben a foglalkozás-egészségügyi orvos és a munkáltató nem teljesíti az Mvt. és a 27/1996 NM rendeletben előírt értesítési és kivizsgálási kötelezettségét, akkor azzal jogszabályt sért.

Míg a fokozott expozíciónál – a „zaj okozta fokozott expozíció”-t kivéve – nem beszélhetünk egészségkárosodásról, addig munkabaleset esetén mindig igazolható az egészség vagy a testi épség károsodása.

A fokozott expozíciós esetek kivizsgálása hasonló a munkabalesetek kivizsgálása során követendő eljárásrendhez. [Mvt. 64. §-a]. Míg az évenként bejelentett és nyilvántartásba vett fokozott expozíciós esetek száma 40-60 között alakul, addig a munkavédelmi hatóság által feldolgozott munkabaleseti jegyzőkönyvek alapján a munkabalesetek száma az elmúlt öt évben minden évben meghaladta a 20.000-t, mégsem merült fel, hogy a kialakított eljárásrend „szakmaiatlan vagy jogszabályellenes” lenne.

Nem lehet vitatni, hogy a fokozott expozíciók bejelentésével kapcsolatos korábbi állapot elfogadhatatlan. A hazai jelentésekhez fűzött szakértői elemzések rendszeresen kiemelik, hogy nagymértékű aluljelentettség valószínű, illetve a közölt számok nem tükrözik hűen a hazai munkakörülményeket és az ott előforduló veszélyeket.

Ezen a helyzeten változtatni kellett.



Nyilvántartásba vett foglalkozási megbetegedések és a fokozott expozíciós esetek számának alakulása, 2001-2018. Forrás: Nemzeti Népegészségügyi Központ, Munkahigiénés és Foglalkozás-egészségügyi Főosztály, 2019.

Az eddigi tapasztalatok szerint a vegyi anyagok okozta fokozott expozíciós eseteket a munkáltatók a hatóságtól függetlenül is (saját hatáskörben) kivizsgálták és megtették a szükséges intézkedéseket. Ez is figyelembe lett véve az új szabályozás kialakításakor. **Amennyiben a munkáltató megfelelően végzi a kivizsgálást, kideríti a fokozott expozíció okát, és a feltárt okokat megszünteti, akkor a foglalkozási megbetegedések kialakulásának elkerülését elérhetjük úgy is, ha a kivizsgálásba a hatóságot kötelezően nem vonjuk be.** Garanciát jelent ugyanakkor, hogy amennyiben a hatóság úgy ítéli meg, hogy a munkáltató kivizsgálása és intézkedése nem kielégítő, akkor be tud avatkozni.