

KÁRTYÁS GÁBOR:

A kiküldetés jogi szabályozásának aktuális
kérdései az uniós jogban

Habilitációs tézisek

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Jog- és Államtudományi Kar

Budapest, 2019

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS.....	3
1.1. A kiküldetés szabályozási háttere és története az EU-ban: áttekintés	3
1.2. Nemzetközi helyzetek a munkajogban: miről lesz szó?	7
1.3. Az alkalmazandó jog meghatározása kiküldetések esetén	8
1.4. Imperatív rendelkezések és a közrend védelme	9
2. A KIKÜLDETÉSI IRÁNYELV HATÁLYA, A KIKÜLDETÉS FOGALMA.....	11
2.1. A kiküldetés fogalmi elemei.....	11
2.2. A kiküldetések ideiglenessége.....	13
2.2.1. Hoz-e változást a módosító irányelv?.....	13
2.3. Kiküldetés kölcsönzés keretében.....	15
2.4. Egy eset – négyféle jogi megítélés	16
3. A FOGADÓ ÁLLAM JOGÁBÓL ALKALMAZANDÓ SZABÁLYOK KÖRE: A „KEMÉNY MAG”	18
3.1. A „kemény mag” körébe tartozó szabályok	18
3.2. A minimális bérszint értelmezése.....	19
3.2.1. A minimálbér alkalmazása közúti fuvarozásnál	21
3.2.2. Minimális bérszint helyett kötelező díjazás.....	23
3.2.3. Semmisségi eljárás a módosító irányelvvvel szemben.....	24
3.3. Az alkalmazandó szabályok formája, a kollektív szerződések hatálya	26
4. A KIVÉTELEK ÉS A KÖZRENDI KLAUZULA	29
4.1. Kötelező és lehetséges kivételek	29
4.2. A közrendi klauzula.....	31
4.2.1. A Laval-kvartett	32
4.2.2. A Laval-kvartett következményei	33
4.2.3. Megoldási lehetőségek jogalkalmazással	34
4.2.4. Megoldási lehetőségek jogalkotással.....	37
4.2.5. Megoldás a szociális partnerek által.....	39
4.2.6. Az alapjogi szempont – értékelés az uniós jogon kívülről	39
4.2.7. Hozhat-e változást az Alapjogi Charta?	41
5. ÖSSZEGZÉS.....	43
HIVATKOZOTT IRODALOM	45

1. BEVEZETÉS

1.1. A kiküldetés szabályozási háttere és története az EU-ban: áttekintés

Egy magyar építőipari vállalkozás Bécs külvárosában elnyer egy kórház felújítási tendert, amelyet saját magyar munkavállalóival valósít meg. A hoppon maradt osztrák versenytársak ellenségesen néznek a piacukra törő magyar konkurensre, alkalmazottaik pedig félnek, hogy az olcsóbb magyar munkaerő miatt elveszítik állásukat. Miközben a magyar vállalkozó örül sikerének, dolgozói irigykedve figyelik, hogy a helybeli kollégák mennyivel kedvezőbb munkafeltételeket élveznek, ugyanazért a munkáért, az osztrák jog alapján... Ebből a rövid tényállásból is láthatóan, a kiküldetések jogi szabályozása az egymásnak ellentmondó érdekek valóságos csatateré. Már önmagában az alapul vett munkaviszonyban adott a kiküldő munkáltató és a munkavállaló érdekelleté, amelyhez a fogadó tagállam munkáltatóinak és munkavállalóinak érdekei társulnak. Emellett az érintett tagállamoknak is ellentétes, illetve a munkaerő-piacuk szereplőihöz képest eltérő érdekei lehetnek.

Mindezt a bonyolult dinamikát leegyszerűsítve: míg a kiküldő állam (és vállalkozásai, munkavállalói) szemszögéből a külföldre történő szolgáltatás új piaci lehetőségekkel és a foglalkoztatás bővítésével kecsegtet, addig mindez a fogadó állam piacán nem kívánatos versenyhelyzetet eredményezhet. Az ellentétek különösen akkor éleződnek ki, ha a kiküldő tagállamban rugalmasabb munkajogi szabályok és alacsonyabb bérek érvényesülnek, így a kiküldő vállalkozás kedvezőbb munkaerő költségét kihasználva szerezhethet piacot a fogadó tagállamban.¹ Ez arra csábíthatja a fogadó államokat, hogy a belföldi vállalkozások hátrányának csökkentésére belső szabályaikat kiterjesszék a kiküldő munkáltatókra is. Ez a fajta protekcionista reagálás azonban nem az egyetlen lehetséges válasz a fogadó államok részéről. A kiküldetés ugyanis kifejezetten kívánatos lehet a hiányszakmákban, az olcsó külföldi munkaerő vonzó lehet nagy költségvetési beruházások esetén, a megengedő szabályozás segíthet a határon átnyúló feketefoglalkoztatás fehérítésében. Ha pedig a más tagállambeli szolgáltató előnye nem elsősorban az olcsó munkaerő, hanem a hatékonyság, vagy a magas termelékenység, az kifejezetten üdvözlendő versenyt idézhet elő a belföldi piacon is.² De még a kiküldött munkavállaló szempontjából sem egyértelmű a helyzet: minél több jogot élvez ugyanis a fogadó államban, annál kevesebb esélye lehet ott munkához jutni.³

Az uniós jogban ezeket az eseteket a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján kell megítélni.⁴ Miközben a vállalkozás folytatásának feltételei, a munkajog, a társadalombiztosítás és a szociális jog tagállamonként más és más, mindez nem akadályozhatja indokolatlanul a transznacionális szolgáltatásnyújtás szabadságát az Unió piacán.⁵ Ha egy tagállam előírja, hogy belső munkajogi rendelkezéseit (például a minimálbért) azokra a munkavállalókra is alkalmazni kell, akiket munkáltatójuk egy másik tagállamból, ideiglenesen, szolgáltatásnyújtás céljából küldi ki területükre, az nyilvánvalóan korlátozza ezt a szabadságot. Ezzel ugyanis a kiküldő munkáltatónak két jogrendszer előírásainak kell megfelelnie (saját belső jogának és a fogadó államénak), ami hátrányt jelent a csak a fogadó állam joga alá eső, belföldi szolgáltatókkal szemben.⁶ Ez akkor fogadható el, ha a korlátozás valamely közérdekkal igazolható, nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, a cél elérésére alkalmas és azzal arányos.⁷ A szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállalókra alkalmazható munkajogi szabályok megítélése az elmúlt közel 30 évben több alkalommal gyökeres fordulatot vett. Az alábbiakban ennek a jogfejlődésnek az ívét vázolom fel, azzal, hogy egyes csomópontok jelentőségét a dolgozatban később részletesen is kifejtem.

¹ Ez az alap-konfliktus mindig akkor éleződik ki, amikor újabb államok csatlakozásával jelentős különbségek alakulnak ki a tagállamok szociális védelmi szintje között. Így volt ez a nyolcvanas években a déli és 2004 után (lényegében napjainkig) a keleti kibővítéskor. Részletesen lásd: COMTE 2019.

² A határon átnyúló szolgáltatásnyújtás céljából történő kiküldetés által felvetett érdekkonfliktusokhoz lásd: DAVIES 1997, 574., 598.; HUNGLER 2019, 264.; RIESENHUBER 2012, 197; WATSON 2014, 281., 303–304.

³ DAVIES 2008, 294.; VERSCHUEREN 2015, 149.

⁴ Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 56. cikk.

⁵ HENDRICKX 2008, 244.

⁶ DAVIES 1997, 585.

⁷ EUMSZ 62. és 52. cikk. KOLEHMAINEN 1998, 77–78.

A kiküldött munkavállalók jogállásának alakulásában az első mérföldkövet az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) 1990-ben a Rush Portuguesa esetben hozott ítélete jelenti,⁸ amelyben elfogadta, hogy a kiküldött munkavállalók védelme olyan közérdek, amely alapján a fogadó állam kiterjesztheti munkajogi rendelkezéseit a kiküldő vállalkozásokra is. Amilyen tág volt ez a felhatalmazás, olyan sommás maga az ítélet: a Bíróság gyakorlatilag egyáltalán nem magyarázta meg, mi alapján jutott erre a következtetésre. Ez a jogértelmezés persze kapóra jött a szolgáltatásokat fogadó tagállamoknak, akik így szabadon kiterjeszthették munkajogi szabályaik hatályát a kiküldött munkavállalókra is. Számos tagállam meg is alkotta e célból saját nemzeti jogszabályait.⁹

Az ítélet tisztázatlan pontjai és a kiküldő országok nyomására azonban 1991-ben megkezdődött a kiküldetési irányelv előkészítése.¹⁰ Az ötéves vita után elfogadott 96/71/EK irányelv¹¹ (a továbbiakban: kiküldetési irányelv) meglehetősen kétarcúnak¹² bizonyult: bár – a szerződéses jogalaptól kiindulva¹³ – a szolgáltatások szabad áramlásának biztosítására született, deklarált célja a kiküldött munkavállalók védelme is.¹⁴ Ebben már látható a kiküldetések jogi szabályozásán keresztül húzódozó ellentmondás: eufémizmusnak tűnik a határon átnyúló szolgáltatások támogatását és a kiküldött munkavállalók érdekeinek védelmét egyszerre felkarolni. Ha ugyanis az uniós jog előírja, hogy a fogadó állam jogából kötelező egyes munkafeltételeket alkalmazni a kiküldött munkavállalókra is, feltéve, hogy az rá nézve kedvezőbb, mint a kiküldő állam joga szerint (például a minimálbér), az nyilvánvalóan korlátozza, költségesebbé teszi magát a határon átnyúló szolgáltatást. Ebben a két ellentmondó célkitűzésben csak valamiféle egyensúly megtalálása lehet a jogalkotó – és a ráépülő joggyakorlat – célja, ami persze soha nem teljesen kiegyenlített, hanem mindig valamelyik pólus felé eltolódó állapot. Maga a kiküldetési irányelv sem más, mint egy kompromisszum ebben a dilemmában. Az irányelv – a Rush ítélet után – arra a kérdésre ad pontosabb választ, hogy a szolgáltatás-nyújtás célországai milyen körben alkalmazhatják saját munkajogi szabályukat a kiküldött munkavállalókra. Ugyanakkor, az alkalmazandó szabályokat nem egy kötött lista alapján határozza meg, hanem szövegébe bekerült egy közrendi klauzula is,¹⁵ amelyre hivatkozással a tagállamok bármely – megítélésük szerint – alapvető jelentőségű szabályuk hatályát kiterjeszthetik a területükre kiküldött munkavállalókra. Ezért összességében a tagállamok számára az irányelv átültetésénél nem az lett a fő kérdés, hogy mely szabályukat kötelező kiterjeszteni a kiküldött munkavállalókra, hanem hogy melyeket lehet.¹⁶ Ez pedig inkább a saját szolgáltatási piac, és nem a munkavállalók védelmét jelenti, még kevésbé a határon átnyúló szolgáltatások terjedésének elősegítését. Nem véletlen, hogy a Bizottság az irányelv átültetésének felülvizsgálata során sokkal inkább azon örködött, hogy a tagállamok – a kiküldött munkavállaló védelmére hivatkozással – ne vezethessenek be indokolatlan adminisztratív vagy egyéb korlátozásokat a más tagállambeli szolgáltatókkal szemben.¹⁷

⁸ C-113/89.

⁹ Ausztria, Franciaország, Németország, lásd COM(2003)458, 7., COMTE 2019, 6.

¹⁰ COM(1991)230, a tervezetet a Bizottság később átdolgozta, lásd COM(93)225. A módosított tervezet már az egy hónapot meghaladó kiküldetésekre is kötelezővé tette volna a fogadó állam szabályainak alkalmazását, míg az eredeti javaslat ezt még három hónapban határozta meg. A módosítással kerültek be a szövegbe az általánosan alkalmazandó kollektív szerződésekkel kapcsolatos követelmények is.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről.

¹² BIAGI 1998, 174–175.; DAVIES 1997, 572.; a hazai szakirodalomban BANKÓ 2001, 452.

¹³ A jogalap kiválasztásának praktikus oka volt, így ugyanis a Tanács a Parlamenttel együttdöntési eljárásban, minősített többségi döntéshozással fogadhatta el az irányelvet, míg ha a szociális fejezet alapján került volna elfogadásra, úgy egyhangú döntés kellett volna. Még kevésbé lett volna járható út az Európai Uniót létrehozó szerződéshez fűzött Szociálpolitikai Megállapodásra alapozni, hiszen az e dokumentum alapján elfogadott jogi aktusok az Egyesült Királyságot nem kötötték.

¹⁴ Irányelv preambuluma (5), a kettős célra a Bizottság is rendre hivatkozik: COM(2003)458, 3.; COM(2006)159, 2.

¹⁵ Kiküldetési irányelv 3. cikk (10) bek.

¹⁶ KOLEHMAINEN 1998, 86.

¹⁷ CREMERS–DØLVIK–BOSCH 2007, 527., 538–539.

Ezen a képen a szolgáltatási irányelv¹⁸ elfogadása nem változtatott.¹⁹ A szolgáltatásnyújtás szabadságát részletesen szabályozó jogszabály ugyanis nem érinti a munkajogot, és kimondja, hogy az abban foglaltak nem akadályozzák a tagállamokat abban, hogy – az uniós joggal összhangban – a foglalkoztatási feltételekre vonatkozó saját szabályait alkalmazzák, beleértve a kollektív megállapodásokban meghatározott feltételeket is.²⁰ Összességében a kiküldetési irányelv nem kivétel a szolgáltatási irányelv alól, hanem ugyanannak az éremnek a másik, a munkavállaló szemszögéből nézett oldala.²¹

A kiküldetések uniós jogi megítélésében újabb fordulatot jelentett viszont a Bíróság Laval-ügyben hozott ítélete, amelynek következtetéseit később is megerősítette.²² A Bíróság újabb gyakorlata bezárta azokat a kiskapukat, amelyekkel a tagállamok bővíthették a kiküldött munkavállalóra alkalmazható munkajogi normák körét. Az újabb értelmezés szerint ugyanis az irányelvben felsorolt, a munkajog „kemény magját” jelentő normák nem a kiküldött munkavállalókra kötelezően alkalmazandó minimumot, hanem a maximumot jelentik. Ehhez képest pedig az egyes kivételtételi lehetőségeket – így a közrendi klauzulát is – megszorítóan kell értelmezni. A Bíróság tehát a szolgáltatásnyújtás szabadságának biztosítását tekinti az irányelv elsődleges céljának, a kiküldött munkavállalók védelme helyett.²³ Ez pedig akkor is így van, ha ezáltal olyan, a tagállamok által általánosan elismert értékek válnak a szolgáltatásnyújtás szabadságának tiltott korlátozásává, mint a sztrájk vagy a kollektív alku. Az irányelv tehát jogalapja, tartalma és a rá épülő gyakorlat miatt aligha tekinthető klasszikus munkajogi irányelvnek. Világos ugyanakkor, hogy a benne felsorolt munkajogi szabályok kiterjesztése a kiküldött munkavállalóra biztosan nem sérti a szolgáltatásnyújtás szabadságát. Ennyiben mégis munkajogi irányelvről van szó.²⁴ Az irányelv fontos üzenete, hogy a tagállamok a nemzeti munkajogi rendszerek integritását, leglényegesebb szabályainak érvényesülését alapvető fontosságúnak tartják, ami a gazdasági alapszabadságokat is megelőzi.²⁵ Az természetesen állandó viták tárgya, hogy pontosan mely munkajogi szabályok kapják meg ezt a prioritást a szolgáltatásnyújtás szabadsága felett.

A fordulatot és megosztó bírói esetjog, a kiküldetési irányelv elfogadása óta eltelt két évtized és az idő közbeni keleti kibővítés miatt mára a transznacionális szolgáltatásnyújtás környezete lényegesen megváltozott.²⁶ A kiküldetési irányelv mégis 2018-ig változatlan formában, módosítás nélkül hatályos maradt. A Bizottság érdemi felülvizsgálat helyett csak a végrehajtás elősegítésére dolgozott ki javaslatot, amelyből 2014-ben született irányelv (a továbbiakban: végrehajtási irányelv).²⁷ E meglehetősen részletes szabályokkal azonban sem a Bizottság, sem a tagállamok nem vállaltak túl nagy kockázatot, hiszen azok alig lépnek túl a Bíróság esetjogának kodifikációján, illetve az irányelvben már eleve szereplő kötelezettségek kibontásán. Ugyanakkor, a végrehajtási irányelv a joggyakorlat összefoglalásával helyenként kifejezetten kötelezővé teszi egyes intézkedések alkalmazását, ami eddig a tagállamok döntésére volt bízva (például az alvállalkozói felelősség körében). Ennyiben tehát szigorodtak a kiküldőkkel szembeni korlátozások. A számos nyitva hagyott, az ellenőrzési kérdéseken túlmutató problémát tekintve mégis úgy tűnik, a tagállamok és az uniós

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról.

¹⁹ Már csak azért sem, mert maga az irányelv a Bíróság esetjogának kodifikálásán alapul. KILPATRICK 2012, 208.

²⁰ Lásd 1. cikk (6) bek., 16. cikk (3) bek. Ugyanezt erősíti meg a 3. cikk, amely szerint a kiküldetési és a szolgáltatási irányelv ütközése esetén az előbbit kell alkalmazni.

²¹ BERCUSSON– BRUUN 2008, 296.

²² Laval-eset C-341/05. para 80–81., Rüffert-eset C-346/06., Bizottság vs Luxembourg C-319/06., illetve a letelepedés szabadsága kapcsán lásd: Viking eset C-438/05.

²³ Más megfogalmazásban, a kiküldő munkáltató a kedvezményezett (RIESENHUBER 2012, 206.).

²⁴ BARNARD 2012, 228.

²⁵ SYRPIS 2007, 124.

²⁶ NIELSEN 2013, 35–42.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/67/EU irányelve (2014. május 15.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról.

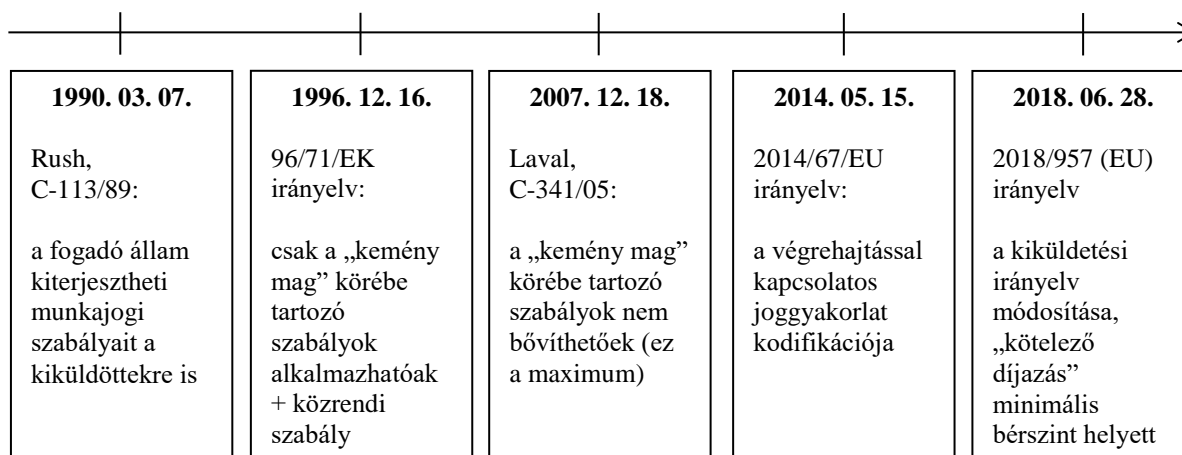
szervek számára önmagában a végrehajtási irányelv elfogadása jelentett fontos politikai üzenetet („valami történik”), mintsem maga a normatív tartalom.²⁸

Érdemi előrelépéssel kecsegtetett ugyanakkor a Bizottság 2016-os előterjesztése, amely a kiküldetési irányelv átfogó felülvizsgálatát célozta.²⁹ A javaslat két érdemi újdonsággal szolgált: egyrészt, a kiküldetések időtartamát 24 hónapban korlátozta volna, melynek letelte után a kiküldött munkavállaló teljesen a fogadó tagállam munkajoga hatálya alá kerül. Másrészt, a díjazás tekintetében az első naptól a teljes egyenlőséget írta elő a kiküldött és a fogadó tagállam munkavállalói között, legalábbis a kötelező díjazási jogcímek tekintetében. Hosszas viták után 2018 nyarára – az eredeti irányelv hatályba lépése után 18 és fél évvel – végre megvalósult a kiküldetési irányelv reformja.³⁰

A módosító irányelv tartalmilag azonban még a végrehajtási irányelvnél is üresebbnek tűnik, utóbbi ugyanis legalább az adminisztratív kérdések tekintetében előrelépést jelent. Az új jogszabály a Bizottság által kezdeményezett két tárgykörön kívül további érdemi rendelkezéseket nem is tartalmaz, ráadásul mindkettő tartalma teljesen legyengített. Nem világos ugyanis, pontosan milyen szabályok alkalmazhatóak a fogadó tagállam munkajogából a maximális (18 hónapra leszállított) időkorlát után. A „kötelező díjazás” fogalma pedig továbbra sem tartalmazza a nem kiterjesztett hatályú kollektív szerződésekben foglalt feltételeket, ami viszont éppen a legtöbb gyakorlati problémát kiváltó kérdés volt az elmúlt években. Ezeket a kérdéseket később részletesen elemzem, ám a módosítás elfogadásának nehézségeiről, illetve a szerény eredményekről árulkodó két formáságot érdemes most kiemelni. Egyrészt, az új irányelvet csak 2020. július 30-ától alkalmazhatják a tagállamok, korábbi átültetés nem lehetséges.³¹ Másrészt, a módosító irányelv tárgyi hatálya is korlátozott: a közúti szállítási ágazatra nem terjed ki, az erre vonatkozó részletszabályok megalkotását egyelőre elhalasztották a tagállamok.³² Márpedig éppen ez az ágazat veti fel talán a legtöbb jogértelmezési problémát a kiküldetésekkel összefüggésben.

A kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos uniós jogi jogfejlődés főbb csomópontjait az alábbi ábra foglalja össze.

1. ábra: A kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos uniós jogi jogfejlődés csomópontjai (saját szerkesztés)



Össességében a 2018-as módosítás nem rendezi a kiküldetésekkel kapcsolatos legfontosabb kérdéseket, azok továbbra is nyitottak. Ma is egyetérthetünk Blanpain professzor megállapításával, amit 2009-ben az unió belüli szolidaritást hiányolva tett: a szolgáltatások szabad áramlásának 1957-

²⁸ COUNTOURIS–ENGBLOM 2015, 38.; ROCCA 2015, 328–330.

²⁹ COM(2016) 128 final.

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/957 irányelve (2018. június 28.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról (a továbbiakban: módosító irányelv).

³¹ Módosító irányelv 3. cikk (1) bek.

³² Módosító irányelv 3. cikk (3) bek.

es deklarálása után máig alapvetően protekcionista a tagállamok hozzáállása, „mindenki a saját állásáért harcol”.³³

1.2. Nemzetközi helyzetek a munkajogban: miről lesz szó?

A globalizációval a határokon átnyúló helyzetek egyre gyakoribbá válnak a munka világában is. Ezek közül a szolgáltatásnyújtás keretében megvalósuló kiküldetés csak az egyik lehetséges tényállás. Csak néhány további példát említve: a munkavállalót nem csak a munkáltatója „küldheti” egy másik tagállamba, hogy átmenetileg ott nyújtson szolgáltatást a cég egyik partnerének, hanem maga is szerződhet közvetlenül egy másik országbeli munkáltatóval, többnyire a magasabb bér reményében. Nemzetközi cégek gyakran foglalkoztatják alkalmazottjaikat átmenetileg külföldi irodákban, egy bizonyos határozott időre. Más munkavállalók a munkájuk természetéből eredően dolgoznak több jogrendszer hatálya alatt, például a nemzetközi közlekedésben résztvevők. A nemzetközi ügynökök vagy menedzsment tanácsadók szintén ide tartoznak.³⁴

Változó, hogy a jogi szabályozás mennyire kezeli kazuisztikusan e sokszínű tényállásokat. A hatályos uniós jog alapján – némileg leegyszerűsítve – két fő típust kell megkülönböztetnünk: a migrációt és a kiküldetést. Migrációról, migráns munkavállalóról beszélünk akkor, amikor a munkavállaló nem az állampolgársága szerinti országban vállal munkát, hanem egy másik államban. Az uniós jog hatálya alatt őket nevezzük a szabad mozgás jogával élő munkavállalónak. Például, migráns munkavállalónak minősül az a fiatal munkavállaló, aki az egyetemi nyári szünet alatt külföldön dolgozik felszolgálóként. Ezeknek a helyzeteknek a jogi szabályozása két alappillérre épül. Egyfelől, a fogadó ország közrendjének, közelebről munkaerő-piacának, szociális ellátórendszerének védelme érdekében számos közjogi szabály vonatkozik a külföldi személyek belépésére, letelepedésére, munkavállalására.³⁵ Másfelől, garantálni kell a fogadó országban jogszerűen tartózkodó és munkát vállaló személyek egyenlő bánásmódhoz való jogát, hogy ne váljanak másodrendű, kizsákmányolható munkaerővé.³⁶ Az egyenlő bánásmód adja a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának alapját, e nélkül a kógens alapkő nélkül ez az alapszabadság nem érvényesülhetne.³⁷ A migráns munkavállaló esetében lényegében csak a munkaviszony létesítéséig van nemzetközi elem: a munkaszerződés megkötésétől a munkavállaló ugyanis teljes egészében a fogadó állam joga alá kerül, ezt követően a származás országa gyakorlatilag irreleváns.³⁸

Kiküldetésről ehhez képest akkor van szó, amikor a munkaviszony fennállása alatt csak ideiglenesen kerül sor arra, hogy a munkavállaló munkáját egy másik országban végzi. A kiküldött munkavállaló az egyébként belföldi munkavégzésre létesített munkaviszonya teljesítése keretében utazik külföldre, hogy átmenetileg ott végezzen munkát a munkáltatója részére, amelynek végeztével visszatér a kiküldő országba. A kiküldetés alapulhat a munkáltató utasításán (tipikusan a rövidebb időtartamú külföldi munkavégzés esetén), vagy a felek megállapodásán (a munkaszerződésen) is.

A határon átnyúló munkavállalás két fő típusának elhatárolása közel sem egyszerű. Már az előző példából is látható, hogy nem önmagában a külföldi munkavégzés időtartamának van jelentősége. Ráadásul a digitalizáció korában a külföldi, vagy külföldre történő munkavégzés megvalósulhat úgy is, hogy a munkavállaló „helyben marad”, azaz fizikailag nem lép be egy másik ország területére. A nemzetközi elemet hordozó tényállások alapvető jogi kérdése az alkalmazandó jog meghatározása. Az előbbi tömör elhatárolás alapján is látható, hogy ez a kiküldetések esetében különösen érzékeny kérdés, hiszen itt a nemzetközi elem megjelenése átmeneti, „atipikus állapot” lehet a munkaviszony teljesítésében.

³³ BLANPAIN 2009, Foreword.

³⁴ A sokszínű példák áttekintéséhez lásd: MERRETT 2010, 355.

³⁵ Ennek az unión belüli vonatkozásait rendezi a 492/2011/EU Európai Parlamenti és Tanácsi rendelet (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról.

³⁶ Lásd az ILO vonatkozó egyezményeit: a munkavállalás céljából történő bevándorlásról szóló 1949. évi (módosított) Egyezmény (97. sz.) 6. cikk és a migráns munkásokról (kiegészítő rendelkezések) szóló 1975. évi Egyezmény (143. sz.) II. rész. Az uniós jogot illetően lásd: EUMSZ 45. cikk (2) bek., 492/2011/EU rendelet 7–9. cikk.

³⁷ COUNTOURIS–ENGBLOM 2015, 21–23.

³⁸ MERRETT 2011, 259.

A határon átnyúló foglalkoztatási viszonyok kérdését el kell határolni a munkajog nemzetközi forrásaitól. Míg az előbbi esetében ugyanis a tényállás adja a nemzetközi jelleget, addig az utóbbiaknál a nemzetközi jelző csak a szabályok forrására utal. Az előbbi ennek megfelelően a nemzeti munkajognak az a része, amely a külföldi elemet tartalmazó tényállásokkal foglalkozik. Az utóbbi pedig a nemzetközi jognak a munkajogi részét jelenti (például ILO egyezmények, az Európa Tanács egyezményei).³⁹

A dolgozat tárgyát az előbbi tárgykör képezi, annak is a kiküldetésekkel kapcsolatos része. Célom annak vizsgálata, hogyan határozható meg az uniós, illetve a magyar jogban a kiküldött munkavállalóra alkalmazandó jog, figyelembe véve azt a számos érdekkonfliktust, amelyeket az előző pontban jeleztem. A tanulmányban először a munkaviszonyra alkalmazandó jog meghatározásának általános szabályait tekintem át, utána a kiküldetésekre vonatkozó speciális rendelkezések elemzésére térek ki. E körben külön vizsgálom a kiküldetési irányelv hatályát, közelebbről a kiküldött munkavállaló fogalmát, a fogadó állam jogából alkalmazandó rendelkezéseket, és az ehhez kötődő kivételeket, különös tekintettel a közrendi klauzulára.

1.3. Az alkalmazandó jog meghatározása kiküldetések esetén

Mivel a kiküldetések esetén a nemzetközi elem fogalmilag csak átmenetileg jelenik meg a munkaviszonyban, az alkalmazandó jog meghatározásakor is erre tekintettel kell eljárni.

A hatályos Róma I. rendelet⁴⁰ (a továbbiakban: Rendelet). szerint – jogválasztás hiányában – főszabály szerint a munkaszerződésre azon ország joga az irányadó, ahol vagy – ennek hiányában – ahonnan a munkavállaló a szerződés teljesítéseként rendszerint a munkáját végzi.⁴¹ A nemzetközi magánjogban viszont a kiküldetés lényege, hogy a munkavállaló ideiglenesen nem a rendszeres munkavégzés helye szerinti országban dolgozik. A fogalomnak tehát két lényegi eleme van: egyrészt, a munkavégzés helye eltér attól, ahol a munkavállaló rendszeresen dolgozik, másrészt, a külföldi munkavégzés csak átmeneti jellegű.

A Rendelet a kiküldetések megítélésében azt a koncepciót követi, hogy a rendszerinti munkavégzés helye szerinti országon nem változtat, ha a munkavállalót ideiglenesen egy másik országban foglalkoztatják.⁴² A kapcsoló szabály tehát nem a kiküldő telephelyen, hanem a rendszeres munkavégzés helyén alapul, ha a külföldi munkavégzés ideiglenes. Ehhez további eligazítást már csak a jogi kötőerővel nem rendelkező preambulum nyújt. A (36) bekezdés szerint, a másik országban történő munkavégzés ideiglenessége akkor állapítható meg, ha annak teljesítése után a munkavállalónak a származási országában ismét munkába kell állnia. Annak viszont nincs jelentősége, hogy a külföldi munkavégzésre a felek új munkaszerződést kötnek, ahogy annak sincs, ha erre az időszakra egy olyan másik munkáltatóval létesül munkaszerződés, aki ugyanazon vállalkozáscsoporthoz tartozik, mint az eredeti munkaadó. Az ideiglenesség pontosabb meghatározásával viszont adós marad a jogszabály. A preambulum idézett szabályai alapján azonban nem csak az időbeliségnek van jelentősége, hanem a felek szándékának is (például vissza akar-e térni a munkavállaló munkája végeztével a kiküldő országba).⁴³

A Rendelet tehát azon alapul, hogy az ideiglenes külföldi munkavégzés nem változtat az alkalmazandó jogon, hanem továbbra is a kiküldő állam joga (a rendszeres munkavégzés helye szerinti jog) marad alkalmazandó. Amint a következő pontban látni fogjuk, rendszertanilag éppen ez alól jelent kivételt a kiküldetési irányelv, amely bizonyos körben mégis a fogadó ország jogát rendeli alkalmazni.⁴⁴

A Rendelet és a kiküldetési irányelv azonban nem ugyanabban az értelemben használja a kiküldetés fogalmát. Mint látható volt, a Rendelet értelmében vett kiküldetés lényege, hogy a külföldi

³⁹ SZÁSZY 1969, 31., 34.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról.

⁴¹ Rendelet 8. cikk (2) bek.

⁴² Rendelet 8. cikk (2) bek.

⁴³ ECKHOUTTE 2006, 169–170.

⁴⁴ Ilyen kivételtételi lehetőségre az Egyezmény 20. cikke, illetve a Rendelet 23. cikke kifejezetten lehetőséget ad (RIESENHUBER 2012, 172., 174.). Már az Egyezmény hatálya alatt is számos további (elsősorban fogyasztóvédelmi) irányelv tartalmazott kivételként további szabályokat az alkalmazandó jogra. Lásd COM(2002) 654 final, 2. melléklet.

munkavégzés ideiglenes, amely után a munkavállaló visszatér a kiküldő államba. Az irányelv viszont csak a szolgáltatásnyújtás keretében megvalósuló kiküldetésekre vonatkozik,⁴⁵ ami ezért egy szűkebb fogalom. Noha a Rendelet szerint kiküldetésnek minősül, mégsem esik az irányelv hatálya alá az ideiglenesen más tagállamban végzett munka, ha arra nem szolgáltatásnyújtás keretében kerül sor. Például, a munkavállaló beszerzés, üzletkötés, partnerlátogatás, betanulás, továbbképzés stb. céljából dolgozik átmenetileg egy másik tagállamban. Ezekben az esetekben a kiküldetési irányelv nem irányadó, aminek a fogadó tagállam jogából alkalmazandó szabályok meghatározása körében van jelentősége. Ezt vizsgálom meg a következő pontban.

1. táblázat: A kiküldetés fogalma a Rendeletben és a kiküldetési irányelvben (saját szerkesztés)

	593/2008/EK Rendelet	96/71/EK irányelv
<i>A kiküldetés fogalmának lényege</i>	A munkavállalót ideiglenesen egy másik országban foglalkoztatják [8. cikk (2) bek.].	Egy vállalkozás a szolgáltatások transznacionális nyújtása keretében munkavállalókat foglalkoztat egy másik tagállam területén [1. cikk (1) bek.].
<i>Az alkalmazandó imperatív szabályok</i>	A Rendelet 9. cikke szerinti fogalom.	Az irányelv 3. cikk (1) bekezdése szerinti „kemény mag”.

1.4. Imperatív rendelkezések és a közrend védelme

Különösen érdekes kérdés, hogy hogyan értelmezendők az imperatív rendelkezések, illetve a közrend védelme kiküldetések esetén. Lényegében arról van szó, hogy bizonyos kiemelt jelentőségű munkajogi szabályoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a munkavégzés csak átmeneti az adott országban.

A kiküldetések és a közrendi szabály értelmezéséhez a Bíróság gyakorlata adott támpontot, ám csak a szolgáltatásnyújtás szabadsága körében. Ezek az ítéletek még a Rendelet hatályba lépése előtt születtek, így az érvelés nem erre, hanem a szolgáltatások szabad áramlását rögzítő elsődleges jogra épül. A Bíróság – a munkajog területiális hatályából kiindulva – nem látta akadályát, hogy a fogadó tagállam a kiküldött munkavállalóra is kiterjessze munkajogi rendelkezéseit. Míg ezt először (1982-ben) csak a minimálbér vonatkozásában állapította meg,⁴⁶ az 1990-es Rush ítéletben már megszorítás nélkül, bármely munkajogi szabály tekintetében lehetővé tette.⁴⁷ A sokszor idézett bekezdés szerint, a közösségi jog nem tiltja, hogy a tagállamok kiterjesszék jogszabályaik vagy kollektív szerződéseik hatályát bármely személyre, akit, akár ideiglenesen, a területükön foglalkoztatnak, függetlenül attól, hogy a munkáltató mely országban letelepedett, ahogy azt sem zárja ki a közösségi jog, hogy a tagállamok e szabályokat megfelelő eszközökkel végrehajtsák.⁴⁸ A Bíróság azonban egyáltalán nem indokolta meg fenti következtetését, bizonyára a szociális szempontokat vette ilyen magától értetődőnek. Míg az áruk szabad áramlása kapcsán kötelező elfogadni a másik tagállam jogának megfelelő terméket, addig azoknál a szolgáltatásoknál, amelyek nem valósíthatóak meg a szolgáltatást nyújtó személy mozgása nélkül, további védelmi szabályok írhatóak elő.⁴⁹

Noha a Rush ítélet nem tartalmazott megszorítást a kiterjeszhető munkajogi szabályok körére, ez a felhatalmazás mégsem vált parttalaná. Az elsődleges jog jelentette korlátok ugyanis továbbra is alkalmazandóak maradtak. Eppen ez volt az a mezsgye, amelyen a Bíróság későbbi gyakorlatában tovább haladt, és a kiküldetési irányelv elfogadása (illetve átültetése) idejére már nem kevés feltételt

⁴⁵ Kiküldetési irányelv 1. cikk (1) bek. KOVÁCS–TAKÁCS 2018, 159.

⁴⁶ SECO, C-62-63/81., para 14.

⁴⁷ WATSON 2014, 284.

⁴⁸ Rush, C-113/89. para 18.

⁴⁹ SYRPIS 2007, 109–110.

szabott egy adott munkajogi rendelkezés alkalmazásához. A Rush ítéletet követő bizonytalanságok vezettek el a kiküldetési irányelv elfogadásához, amely – a Rendelet hatálya alá tartozó területek között példátlanul – a szolgáltatásnyújtás keretében megvalósuló kiküldetésekre pontosan meghatározza, mely szabályok alkalmazandóak a fogadó állam jogából. Az irányelv tehát nem érinti az egyébként alkalmazandó jogot, csak a fogadó állam jogának imperatív rendelkezéseit jelöli ki.⁵⁰ Arra a koncepcióra épül, hogy a munkajogi szabályoknak csak a legfontosabb része legyen alkalmazandó a kiküldött munkavállalóra.⁵¹ Az persze már döntés (kompromisszum) kérdése, hol húzható meg a kiküldött munkavállalókra is alkalmazandó szabályok határa. A kérdés ráadásul nem tekinthető lezártnak, amit jól mutat a kiküldetési irányelv 2020 augusztusától alkalmazandó módosítása, amely a díjazás tekintetében tágítja majd az alkalmazandó szabályok körét, ide sorolva a „minimális bérszinten” felül minden kötelező díjazást és a költségtérítéseket is.⁵² Összegezve, a szolgáltatásnyújtás keretében megvalósuló kiküldetésekre a kiküldő állam joga irányadó, azzal, hogy az irányelv által kijelölt körben – imperatív szabályként – a legfontosabb munkajogi normák a fogadó ország jogából alkalmazandóak, feltéve, hogy ezek a munkavállalóra kedvezőbbek. (Ennek a megoldásnak az indoklására a következő fejezetben még visszatérek.) Mivel az imperatív szabályok meghatározása a kiküldetések esetében meglehetősen konkrét, ezeknél a tényállásoknál a felek jogválasztásának aligha van gyakorlati jelentősége. Ugyanakkor nincs akadálya az időleges jogválasztásnak, azaz a felek csak a kiküldetés idejére is választhatnak másik alkalmazandó jogot.⁵³ Ennek jelentősége lehet például magasan képzett szakértők, vagy vezető állású kiküldött munkavállalók esetén, akiknél számos, az irányelv által le nem fedett kérdés is számottevő lehet (például versenytilalom, a munkaviszony megszüntetése, kárfelelősség).

⁵⁰ COM(2002) 654 final, 36.; SCHIERLE 2015, 166., 178.; VERSCHUEREN 2015, 140.

⁵¹ MERRETT 2015, 73.

⁵² Részletesen lásd a 4.2.2. pontban.

⁵³ EECKHOUTTE 2006, 168., 172.

2. A KIKÜLDETÉSI IRÁNYELV HATÁLYA, A KIKÜLDETÉS FOGALMA

Az irányelv kiküldetés fogalma az előzőekben bemutatott nemzetközi magánjogi kiküldetésre épül. Így az irányelv alkalmazásában is fogalmi eleme a kiküldetésnek, hogy az egyik tagállamban letelepedett munkáltató a vele munkaviszonyban álló munkavállalót ideiglenesen egy másik tagállamban foglalkoztatja, amely nem a munkavállaló szokásos munkavégzési helye. További követelmény, hogy az irányelv szerint a kiküldetés transznacionális szolgáltatásnyújtás céljából valósul meg, mégpedig szolgáltatási szerződés teljesítése, konzernben belüli kiküldetés vagy munkaerő-kölcsönzés keretében.⁵⁴ Az irányelv szerinti kiküldetés fogalom tehát szűkebb, mint ami a Rendeletben megjelenik, hiszen az utóbbi szempontjából a kiküldetés célja és megvalósulási formája különbözős.

2.1. A kiküldetés fogalmi elemei

Az alábbiakban részletesen is elemzem a fenti fogalmi elemeket, előre bocsátva, hogy meglátásom szerint az uniós szabályozás leggyengébb pontja éppen ez a definíció. Mint látható lesz, a kiküldetés, illetve a kiküldött munkavállaló fogalmának nincsenek pontos határai. Ebből pedig rengeteg ellentmondás fakad a kiküldött munkavállalókra és a más nemzetközi elemet hordozó munkaviszonyokra alkalmazandó jog meghatározásánál. A kiküldetés uniós jogi fogalmának elemei tehát az alábbiak.

(1) A kiküldő munkáltató (a szolgáltató) az egyik tagállamban letelepedett. Nincs akadálya, hogy az irányelvben rögzített munkafeltételeket (vagy azok egy részét) a tagállamok a harmadik államokból kiküldött munkavállalókra is alkalmazzák, ám a nem tagállambeli vállalkozások nem részesülhetnek kedvezőbb bánásmódban, mint a más tagállamban letelepedettek.⁵⁵

(2) A kiküldetésre olyan tagállamban kerül sor, amely nem a munkavállaló szokás szerinti munkavégzési helye. A Rendelet szerint – mint láthattuk – egyébként a kiküldött munkavállalóra is a rendszerinti munkavégzés helye szerinti ország jogát kellene alkalmazni.⁵⁶ Ezt az elvet töri át az irányelv, amikor kivételesen ilyen esetben mégis a munkavégzés helye szerinti jogot rendeli alkalmazni, legalábbis az irányelvben felsorolt munkafeltételek, mint imperatív szabályok tekintetében.

(3) A kiküldetésre azért kerül sor, mert a munkáltató egy másik tagállambeli jogosultnak nyújt szolgáltatást. Nem alkalmazandó az irányelv, ha a munkavállaló ugyan a munkáltatója érdekében, ideiglenesen egy másik tagállamban végez munkát, ám ez nem szolgáltatásnyújtás keretében történik.⁵⁷ Például, nem kiküldött munkavállaló a személy- vagy áruszállítás átutazó személyzete,⁵⁸ a turistacsoportot kísérő idegenvezető, az adott tagállamba képzés céljából érkezők stb. Ezek a munkavállalók továbbra is az eredeti munkáltatójuk számára „nyújtanak szolgáltatást”.⁵⁹ Ugyancsak nincs szó kiküldetésről, ha a munkavállaló – a szabad mozgás jogával élve – maga megy munkát vállalni egy másik tagállamba, és közvetlenül létesít munkaviszonyt egy ott letelepedett munkáltatóval, vagy – ennek fordítottjaként – a munkáltató alapít egy leányvállalatot a másik tagállamban, és helybeliekből toboroz hozzá munkaerőt.⁶⁰

(4) A kiküldetési irányelv egyik fogalmi eleme a szolgáltatásnyújtás formájára vonatkozik. Eszerint a határon átnyúló szolgáltatásnak az alábbi három forma valamelyike alapján kell megvalósulnia. (a) A kiküldő munkáltató szerződést köt a szolgáltatás más tagállambeli címzettjével, a munkavállaló pedig ennek teljesítésére megy ez utóbbi tagállamba, úgy hogy a kiküldetés alatt is az eredeti munkáltató irányítása alatt marad. (b) A munkáltató azonos cégcsoporthoz tartozó másik vállalkozáshoz küldi ki a munkavállalót egy másik tagállamba (konzernben belüli kiküldetés). (c) A kiküldetésre munkaerő-

⁵⁴ Kiküldetési irányelv 1–2. cikk.

⁵⁵ Kiküldetési irányelv 1. cikk (4) bek.

⁵⁶ Rendelet 8. cikk (2) bek.

⁵⁷ Lásd még ehhez a Rendelet kiküldetés fogalma kapcsán a 2.3.2. pontban kifejtetteket.

⁵⁸ Lásd még az ezzel kapcsolatos vitákat a 3.2.1. pontban.

⁵⁹ DAVIES 1997, 576.

⁶⁰ BIAGI 1998, 175.

kölcsönzés keretében kerül sor (ekkor a transznacionális szolgáltatás maga a munkaerő kölcsönbe adása).

A három tényállást a hatályos szabályozás egységesen kezeli,⁶¹ a munkaerő-kölcsönzés azonban a Bíróság gyakorlatában és a módosító irányelvben is külön elbírálás alá esik. Ezért alább külön is összefoglalom, mennyiben esik eltérő megítélés alá, ha a kiküldetés kölcsönzés keretében valósul meg.

(5) A következő fogalmi elemben sokan az irányelv egyik leggyengébb pontját látják. Eszerint a kiküldő munkáltató és a munkavállaló között a kiküldetés idején munkaviszony áll fenn. A munkavállaló fogalmának értelmezésére a fogadó állam joga irányadó.⁶² Hasonlóan, a Rendelet sem definiálja, mit kell munkaviszony alatt érteni.⁶³ A munkaviszonyon kívüli munkavégzési formák szaporodásával így sokszor már önmagában az is kérdés lehet, hogy a szóban forgó szerződésre irányadó jogot a munkaszerződésre, vagy valamely más kötelelemre irányadó szabályok alapján kell-e meghatározni, illetve alkalmazandó-e az irányelv vagy sem.⁶⁴ Például ennek különös jelentősége lehet az egyszemélyes vállalkozásoknál. Ha ugyanis a kiküldött személy saját magát foglalkoztatja vállalkozásában, kétséges lehet a munkavégzés jogi minősítése.⁶⁵ A foglalkoztatási jogviszonyok elhatárolása ráadásul éppen az építőiparban különösen nehéz lehet, márpedig ezen a területen kimondottan sok a kiküldött munkavállaló.⁶⁶ Az uniós munkajog egyik fő problémája, hogy személyi hatályán kívül esnek a munkavállalónak nem minősülő önfoglalkoztatók.⁶⁷

Figyelmet érdemel e körben a Bíróság újabb gyakorlata, amely a munkajogi irányelvek személyi hatálya kapcsán a „munkavállaló” kifejezést tágan értelmezi, és önálló uniós jogi hatállyal rendelkezőnek tekinti.⁶⁸ Eszerint munkavállalónak kell tekinteni minden személyt, aki valós és tényleges munkát végez, kizárva az olyan egyszerűbb tevékenységeket, amelyek jelentősége kifejezetten csekély, és kiegészítő jellegűek. A munkaviszony jellemzője az a körülmény, hogy valamely személy meghatározott ideig, más javára és irányítása alatt díjazás ellenében szolgáltatást nyújt. E tekintetben pedig nem meghatározó a munkaviszony nemzeti jog szerinti minősítése és formája, sem a két személy közötti jogviszony jellege.⁶⁹ A Rendelet, vagy a kiküldetési irányelv „munkaviszony” fogalmával kapcsolatos vita esetén a Bíróság valószínűleg hasonlóan tág, a nemzeti jog szűkítő értelmezését felülíró definícióból indulna ki.

Első látásra annak nincs jelentősége, hogy a kiküldetés előtt volt-e bármilyen előzménye a jogviszonynak, illetve, hogy lesz-e folytatása a kiküldetés befejezése után.⁷⁰ Mindazonáltal visszaélésre utalhat, ha a munkaviszony kizárólag a kiküldetés idejére jön létre, a felek célja pedig csak a fogadó állam jogának kikerülése, a lehető legtöbb szabály tekintetében.⁷¹ Már Szász is

⁶¹ ZACCARIA–PRUGBERGER 2018, 18.

⁶² Irányelv 2. cikk (2) bek.

⁶³ KOVÁCS 2011, 114–115., RIESENHUBER 2012, 175.

⁶⁴ CREMERS–DØLVIK–BOSCH 2007, 530.; SCHLACHTER 2010., 88.

⁶⁵ THÜSING 2013, 163.

⁶⁶ HOUWERZIJL 2006, 188.; CREMERS–DONDEERS 2007, 18.

⁶⁷ NEAL 2006, 70–71.

⁶⁸ A munkavállaló uniós jogi fogalmának kimunkálása – hasonló ismérvek alapján – a szabad mozgás joga körében kezdődött, lásd ehhez: GELLÉRNÉ 2004, 108., 113.

⁶⁹ Matzak eset, C-518/15. para. 28–29.; Ruhrländlinik eset, C-216/15. para. 27.

⁷⁰ Analógiaként utalhatunk rá, hogy a szociális biztonsági rendszerek koordinációja kapcsán sem kizáró feltétel a kiküldetésre vonatkozó speciális szabályok alkalmazásánál önmagában az, hogy a kiküldött munkavállalót kifejezetten a kiküldetés céljára vegyék fel, feltéve, hogy az érintett személy – közvetlenül a foglalkoztatás kezdetét megelőzően – már azon tagállam jogszabályainak hatálya alá tartozott, amelyben munkáltatója letelepedettnek tekinthető. Lásd az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról 14. cikk (1) bek., Walltopia eset, C-451/17. para. 33–37.

⁷¹ Erre utal a végrehajtási irányelv is, amely szerint a kiküldetés minősítésénél az egyik figyelembe vehető szempont, hogy a kiküldött munkavállaló folytatja-e munkáját a fogadó államban hazatérése után [4. cikk (3) bek. d) pont]. Ha a munkaviszony csak a kiküldetés idejére jött létre, akkor a Rendelet 8. cikke szerint a rendszeres munkavégzési hely is a fogadó állam, ezért teljes egészében annak jogát kellene alkalmazni, illetve esetleg a jogviszonyhoz legszorosabban kapcsolódó jogot (RIESENHUBER 2012, 202.).

rámutatott, hogy nem minősül kiküldetésnek, ha a munkavállalót kizárólag a külföldi munka elvégzésére vették fel.⁷²

(6) Végül, a legproblematisabb fogalmi elem, hogy a kiküldetésre ideiglenesen kerül sor. Az alábbiakban ezt részletesen is megvizsgálom.

2.2. A kiküldetések ideiglenessége

A kiküldött munkavállaló munkaviszonyára csak addig indokolt a kiküldő állam jogát alkalmazni, amíg a fogadó állambeli munkavégzés valóban átmeneti.⁷³ Minél hosszabb ideig teljesít a kiküldött munkavállaló a fogadó államban, annál kevésbé lehet arra hivatkozni, hogy nem ez a rendszeres munkavégzési helye. A szabályozásban tehát kulcskérdés, hogy mikor jön el az a fordulópont, amikor már a fogadó állam joga, mint a rendszeres munkavégzési hely szerinti jog lesz irányadó. Amint az előző fejezetben láthattuk, ezt a Rendelet nem határozza meg konkrétan, és hasonló megoldást követ a kiküldetési irányelv is. Ebben azonban változást hoz majd a módosító irányelv.

Az irányelv szerint a kiküldött munkavállaló „korlátozott ideig” dolgozik egy másik tagállamban,⁷⁴ pontos időtartam megjelölése nélkül.⁷⁵ A szociális biztonsági rendszerek koordinációjában a 24 hónapot nem meghaladó kiküldetések minősülnek ideiglenesnek, így analógia útján több szerző arra a következtetésre jut, hogy ez a mérték itt is irányadó.⁷⁶ Ennek azonban nincs tételes jogi alapja, sem az irányelvben, sem a Rendeletben. Így – a 2018-as módosításig – a tagállamokra maradt a pontos időbeli korlát meghatározása, ami a jogharmonizáció hatékonysága szempontjából ugyancsak aggályos volt.⁷⁷ Hozzá kell tenni, hogy a kiküldetés időtartamát a kiküldetés kezdetén a legtöbb esetben nem is lehet pontosan meghatározni, már csak azért sem, mert nem is feltétlenül az érintett felek akaratától függ (például az építkezés anyaghiány miatt elhúzódik, az időjárás miatt a mezőgazdasági munkák nem végezhetőek el időben stb.).

2.2.1. Hoz-e változást a módosító irányelv?

A Bizottság tudatában volt az ideiglenesség körüli bizonytalanságoknak,⁷⁸ amit a következőképpen – felemásan – kezel a módosító irányelv. A módosítás a kiküldetések időtartamát 12 hónapban korlátozza, amelyet a szolgáltató „indokolással ellátott értesítése” alapján a fogadó tagállam további hat hónappal meghosszabbít.⁷⁹ Ha a kiküldött munkavállaló egy már korábban kiküldött munkavállalót vált le, akkor a maximális időtartam szempontjából a kiküldetéseiket egybe kell számítani.⁸⁰ Ez a szabály bezárja a kaput egy nyilvánvaló visszaélés előtt, ám azt a furcsa helyzetet eredményezi, hogy az időkorlátot átlépő, utolsónak kiküldött munkavállaló jogi státusza akkor is más lesz, ha csak néhány hónapot tölt a fogadó államban (sőt, esetleg jóval kevesebbet, mint elődei).⁸¹

⁷² SZÁSZY 1969, 186.

⁷³ DÖLVIK–VISSER 2009, 505.

⁷⁴ Kiküldetési irányelv 2. cikk (1) bek.

⁷⁵ Csupán annyit rögzít, hogy az időtartam számítása kiküldetés kezdetétől számított egyéves referencia időszak alapján történik, figyelembe véve azokat a megelőző időszakokat, amelyekben az állást (másik) kiküldött munkavállalóval töltötték be [3. cikk (6) bek.]. Jól láthatóan, ha egyszer maga a kiküldetés időtartama nincs definiálva (a tagállam mérlegelésére van bízva), úgy ennek a szabálynak sincs gyakorlati jelentősége. Lásd még: ZACCARIA–PRUGBERGER 2018, 12.

⁷⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról 12. cikk. WATSON 2014, 285–286.; BERKE–KISS 2017, 295. §-hoz fűzött magyarázat.

⁷⁷ HOUWERZIJL 2006, 187.; CREMERS–DONDEERS 2007, 22.

⁷⁸ SWD(2016)52final, 16–17.

⁷⁹ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1a) bek. A Bizottság eredetileg 24 hónapot javasolt, amit a Tanács csökkentett a végül elfogadott, 12+6 hónapos mértékre. COM(2016)128final, 2016/0070(COD).

⁸⁰ Az összeszámítás akkor irányadó, ha a kiküldött munkavállaló „ugyanazt a feladatot ugyanazon a helyen” végzi. Ennek megítéléséhez az irányelv az alábbi, nem túl nagy segítséget jelentő szempontokat nevesíti: a nyújtandó szolgáltatás jellege, az elvégzendő feladat és a munkahelyek címe [a módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1a) bek. 4–5. albekezdése]. Úgy tűnik, egy újabb vég nélküli értelmezési kérdéseket felvető fogalom került az irányelvbe.

⁸¹ DARVAS 2017.

Feltűnő hiányosság ebben a rendszerben, hogy az irányelv nem harmonizálja, a fogadó államnak mely indokok alapján kell elfogadnia a meghosszabbítás iránti kérelmet. Nem világos, hogy a meghosszabbítás így automatikus, vagy a tagállam mérlegelheti a szolgáltató által felhozott indokokat. Az előbbi értelmezés ellen szól, hogy a normaszöveg kifejezetten indokolást is megkíván, és nem egyszerűen csak a kiküldetés meghosszabbítása iránti igény bejelentését írja elő. Ez azért félmunka a jogalkotás részéről, mert a fogadó állam tipikusan abban érdekelt, hogy minél rövidebb ideig alkalmazhassák a más tagállambeli szolgáltatók a kiküldetéssel járó kedvezőbb szabályokat. Így vélhetően nagy szakadék várható a szolgáltatások célországai és a kiküldő országok jogértelmezése, illetve gyakorlata között.

Miközben a pontos időkorlát bevezetése üdvözlendő, nem teljesen világos, mi történne a 12 (meghosszabbítással 18) hónap kitöltés után. Elvileg a maximális időtartam után a kiküldött munkavállalóra a fogadó ország munkajoga lesz irányadó. A módosított szöveg szerint ugyanis, az időkeret kimerítése után a tagállamok „...az egyenlő bánásmód elve alapján garantálnak a területükön kiküldetésben lévő munkavállalók esetében valamennyi olyan alkalmazandó, foglalkoztatásra vonatkozó feltételt, amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban meghatározásra kerültek...”.⁸² Ha azonban megvizsgáljuk a részleteket, kiderül, hogy a kiküldött munkavállalóra a fogadó állam munkajoga még a 12 (18) hónap után sem lesz teljes egészében irányadó.

Egyrészt, maga az új irányelv kiveszi az alkalmazandó szabályok köréből a munkaviszony dinamikájához tartozó kérdéseket⁸³ és a kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjrendszereket.⁸⁴ Másrészt, ezt követően is csak az általánosan alkalmazandó (kiterjesztett hatályú) kollektív szerződések vonatkoznak majd a kiküldött munkavállalóra. Szó sincs tehát az „azonos helyen azonos bért” elv megvalósulásáról. Például, ha a fogadó tagállamban egy helyi kollektív szerződés rendelkezik a bérekről, az a kiküldetés maximális időtartamának kitöltése után sem lesz kötelező a kiküldött munkavállalóra. Márpedig eddig éppen ezek a tényállások keltették a legtöbb feszültséget az irányelv alkalmazása körében (lásd még a 4.2. pontban).

Végül, a legsúlyosabb aggályra a preambulum ad okot. A Tanács javaslatára ugyanis bekerült egy olyan bekezdés, ami szerint az időkorlát meghaladása esetén is csak olyan előírások alkalmazhatóak a kiküldött munkavállalóra, amelyek összeegyeztethetőek a szolgáltatások szabad áramlásának elvével, azaz amelyeket a közérdek igazol, arányosak és szükségesek. Ez ugyanis az állandó ítélkezési gyakorlat.⁸⁵ Ennek azért van jelentősége, mert a bírói gyakorlatból viszont az következik, hogy az irányelvben külön nevesített munkafeltételeken felül gyakorlatilag egyáltalán nem lehet továbbiakat kiterjeszteni a kiküldött munkavállalókra, ez ugyanis a szolgáltatásnyújtás jogellenes korlátozásának minősül. Azaz, a 12 (18) hónap elteltével alkalmazandó munkajogi szabályok nem kapnának automatikusan zöld utat, hanem csak a korlátozásokkal szembeni általános teszt alapján válnának alkalmazhatóvá a kiküldött munkavállalókra. Ez viszont gyakorlatilag semmilyen érdemi mozgásteret nem jelent további munkajogi szabályok megkövetelésére (lásd még a 4.2. pontban). A módosító irányelv azonban úgy tűnik, mégis számol azzal, hogy az időkeret kitöltése útján újabb szabályok lesznek alkalmazandóak, mivel ezekről külön tájékoztatást kell közzétennie a tagállamoknak.⁸⁶

A Bíróság gyakorlatára történő hivatkozás ezen a ponton rendkívül átlátszó. Azt a látszatot kelti ugyanis, mintha a jogalkotó kénytelen lenne továbbra is utat engedni ennek a gyakorlatnak. Holott éppen a jogalkotás – és csakis a jogalkotás – teheti meg, hogy kiemel egyes munkajogi szabályokat a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tesztje alól, és automatikusan érvényesíthetőnek nyilvánítja ezeket a fogadó állam jogából. Az irányelvben meghatározott „kemény mag” éppen erre épül, amelyet most a jogalkotó elmulasztott kibővíteni, a maximális időtartam kitöltését követő időre vonatkozóan. Kétségtelen, hogy nem lehet a szolgáltatásnyújtást aránytalanul korlátozni, a preambulumból pedig úgy tűnik, mintha a jogalkotó is bizonytalan lenne abban, hogy a módosítások kiállnák-e az arányosság és szükségesség tesztjét.⁸⁷

⁸² A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1a) bekezdés 1. albekezdése.

⁸³ A munkaszerződés megkötésére, valamint megszűnésére vagy megszüntetésére vonatkozó eljárások, alaki követelmények és feltételek, beleértve a versenytilalmi kikötéseket is.

⁸⁴ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1a) bek.

⁸⁵ Council's general approach, Recital (9); Módosító irányelv preambulum (10).

⁸⁶ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1a) bek. 4. albekezdése.

⁸⁷ Lásd erről a dualitásról bővebben: GELLÉRNÉ 2018, 17–18.

Összegezve, a módosító irányelv ugyan megfogalmaz egy időkorlátot a kiküldetésekre, de semmi esetre sem biztosítja a hosszú távra kiküldött és a helyi (illetve a szabad mozgás jogával élő) munkavállalók közötti egyenlőséget. Sőt, egyenesen úgy tűnik, a 12 (18) hónap kitöltése után a fogadó állam nem követelheti meg a kiküldetés megszüntetését, és a kiküldött munkavállaló munkajogi védettsége sem válik kedvezőbbé. Az érdemi hatással nem bíró időkorláttal a kiküldetés fogalmának tisztázásához sem jutunk közelebb, amely problémát a következő pontban vizsgálom tovább.

2.3. Kiküldetés kölcsönzés keretében

A kiküldetés eltérő elbírálás alá esik, ha munkaerő-kölcsönzés keretében valósul meg. Figyelemre méltó, hogy míg a Bíróság gyakorlatában a kiküldött munkavállaló nem lép be a fogadó tagállam munkaerő-piacára, ez a tétel kölcsönzött munkavállalókra nem alkalmazandó.⁸⁸ Ha ugyanis a szolgáltató saját munkavállalóit engedi át, ellenérték fejében a megrendelőnek, azaz a szolgáltatás csak a munkaerő rendelkezésére bocsátására korlátozódik, akkor a Bíróság megítélése szerint a munkavállalók már belépnek a fogadó tagállam munkaerő-piacára.⁸⁹ E tényállás ugyanis egyaránt érinti a munkavállalók jogos érdekeit és a munkaerő-piacot, egy ilyen érzékeny helyzetben pedig a közérdekkel igazolható korlátozásnak minősül, ha a fogadó tagállam engedélyhez köti a kölcsönbeadói tevékenységet.⁹⁰ Ha tehát a másik tagállamból igénybe vett szolgáltatás maga a munkaerő rendelkezésre bocsátása, akkor a kiküldetés korlátozása kapcsán a Bíróság gyakorlata megengedőbb. Jól mutatja mindezt a keleti kibővítés kapcsán felmerült alábbi eset. A Vicoplus esetben⁹¹ 2005-2006 között lengyel kölcsönzött munkavállalók dolgoztak Hollandiában, munkavállalási engedély nélkül, ami miatt a holland hatóságok bírsággal éltek a kölcsönbeadóval szemben. Jóllehet a 2003. évi csatlakozási okmány lehetővé tette, hogy a munkavállalók szabad mozgását a régi tagállamok korlátozzák, kérdéses volt, hogy ez vajon vonatkozik-e arra, ha az új tagállambeli kiküldött munkavállaló munkaerő-kölcsönzés keretében lép be a régi tagállamok területére. A szolgáltatások szabad áramlásának korlátozását ugyanis csak Ausztria és Németország esetében tette lehetővé a csatlakozási szerződés. A Bíróság – követve korábbi gyakorlatát – abból indult ki, hogy mivel itt a szolgáltatás maga a munkaerő rendelkezésre bocsátása, hatásában ugyanarról van szó, mintha az érintett munkavállaló közvetlenül lépne be az érintett tagállam munkaerő-piacára. Ezt megerősítve látta abban is, hogy a kölcsönzött munkavállalók olyan pozíciókban dolgoznak, amelyeket a kölcsönvevő közvetlenül is betölthetne.⁹² Ezért nem találta ellentétesnek az uniós joggal, ha a nemzeti szabályozás ehhez munkavállalási engedélyt követel meg. A bíróság ezt a gyakorlatát később is fenntartotta.⁹³

Érdekes, hogy bár a Bíróság a kölcsönzött kiküldött munkavállalót úgy tekintette, mint aki belép a fogadó tagállam munkaerő-piacára, mégsem rendelte rájuk – az egyenlő bánásmód követelménye alapján, a migráns munkavállalókhöz hasonlóan – a fogadó állam teljes munkajogát alkalmazni.⁹⁴ A kölcsönzött és más kiküldött munkavállalók jogi státusza közötti különbség tehát legalább annyira aggályos, mint a kiküldött és a szabad mozgás jogával élő munkavállalók közötti elhatárolás.

A kiküldetési irányelvben a munkaerő-kölcsönzéshez kötődik egy speciális kivétel is, a kiküldött munkavállalóra alkalmazandó munkajogi szabályok kapcsán. Eszerint, a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a munkaerő-kölcsönzés keretében kiküldött munkavállalókra az „ideiglenes munkavállalókra” vonatkozó előírásokat is alkalmazzák.⁹⁵ A szabály gyakorlatilag értelmezhetetlen, hiszen a „munkavállalók rendelkezésre bocsátásának feltételei” amúgy is szerepelnek a fogadó állam munkajogából kötelezően alkalmazandó szabályok között.⁹⁶ Ehhez képest kétséges, hogy milyen (további) szabályokra utal a jogalkotó az „ideiglenes munkavállalók” kapcsán. A szó szerinti értelmezés alapján e szűk személyi körre a belső jog „ideiglenes munkavállalókra” vonatkozó része

⁸⁸ Az esetjog összefoglalásához lásd: ENGELS 2006, 272–274.

⁸⁹ Rush, para. 16–17.

⁹⁰ Webb, 279/80., para 18–19.

⁹¹ Vicoplus, C-307-309/09.

⁹² C-307-309/09. para. 27., 31–32., 35.

⁹³ Danieli eset, C-18/17., Martin Meat, C-586/13.

⁹⁴ VERSCHUEREN 2015, 146.; ROCCA 2015, 207–208.

⁹⁵ Kiküldetési irányelv 3. cikk (9) bek.

⁹⁶ Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bek. d) pont. PEDERSINI–PALLINI 2010, 22.

teljes egészében kiterjeszhető lehet. Ez az értelmezés azonban soha nem merült fel a munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos esetjogban, a Bizottság sem fordított rá figyelmet különböző iránymutatásaiban. Különösen figyelemre méltó, hogy mindezek ellenére ez a kivétel érdemi változtatás nélkül megmaradt a módosító irányelvben is.⁹⁷

A módosító irányelv emellett külön pontosító rendelkezéseket vezet be a munkaerő-kölcsönzés keretében megvalósuló kiküldetésre. Egyrészt, a jogalkotó rendezi a „továbbküldés” helyzetét. Ebben az esetben a munkavállalót nem a kölcsönbeadó, hanem a kölcsönvevő küldi ki egy másik tagállamba. Az új szabály alapján – a munkavállalók védelme érdekében⁹⁸ – kiküldetéssel kapcsolatos munkáltatói kötelezettségeikért ilyen esetben továbbra is a kölcsönbeadó felelős.⁹⁹ Meg kell jegyezni, hogy mivel a munkaviszony a kölcsönbeadóval áll fenn,¹⁰⁰ álláspontom szerint ez következett a módosítás előtti szövegből is.

Másrészt, a módosító irányelv deklarálja, hogy a kiküldött kölcsönzött munkavállaló is jogosult a (külföldi) kölcsönvevő saját munkavállalóival egyenlő bánásmódra, ahogy azt a munkaerő-kölcsönzési irányelv előírja. Az irányadó munkafeltételekről a kölcsönvevőnek kötelező tájékoztatást adnia a kölcsönbeadónak.¹⁰¹ Véleményem szerint ezt is szükségtelen külön rögzíteni a normaszövegben. A kiküldetési irányelv szerint ugyanis a munkavállalók rendelkezésre bocsátásának (kikölcsönzésének) feltételei ma is a kiküldött munkavállalóra alkalmazandó szabályok között szerepelnek.¹⁰² Nyilvánvalóan ide tartoznak a kölcsönzési irányelv által megkövetelt egyenlő bánásmóddal kapcsolatos nemzeti rendelkezések is,¹⁰³ valamennyi tagállamban.

Ezt az értelmezést erősíti a Bíróság Elektrobudowa ügyben hozott ítélete is, amely a kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bekezdése szerinti „minimális bérszint” fogalmába vonta a fizetett szabadságra járó díjazást is, azt ugyanis maga az uniós jog írja elő a munkaidő irányelvben.¹⁰⁴ Ugyanehhez a következtetéshez eljuthatunk a kölcsönzési irányelv hatályára vonatkozó szabályokból is. Az ugyanis semmilyen megszorítást nem tartalmaz arra, hogy a más tagállamba kiküldött munkavállalóra ne kellene a szabályait alkalmazni.¹⁰⁵ A kölcsönzésen keresztül megvalósuló kiküldetés tehát a díjazási szabályok szempontjából annyiban speciális, hogy a kiküldött munkavállaló nem csak a minimális bérszint erejéig kerül a fogadó állam szabályainak hatálya alá, hanem a kölcsönvevőnél hatályos teljes díjazási rendszer (így például a nem általános hatályú kollektív szerződés, vagy az egyoldalú munkáltatói szabályzat is) alkalmazandó rá.¹⁰⁶

A kölcsönzésen keresztül megvalósuló kiküldetésre tehát több speciális szabály vonatkozik, és külön kezeli a bírói gyakorlat is. Ez az eltérő bánásmód nyilvánvalóan a foglalkoztatás összetett konstrukciójára kíván reagálni, ám – mint látható volt – véleményem szerint részben szükségtelen, részben pedig megalapozatlan.

2.4. Egy eset – négyféle jogi megítélés

A fogalmi pontatlanságok megvilágítására álljon itt a következő példa, amelyben nagyon hasonló tényállások kerülnek rendkívül különböző jogi megítélés alá. Képzeljük el, hogy egyetemisták egy csoportja elhagyja az állampolgársága szerinti tagállamot, hogy egy nyári nemzetközi sportrendezvény kapcsán, mindössze két hétre ügyfélszolgálati munkakört lásson el egy másik tagállamban.

- Ha e fiatalokkal a munkáltatójuk közvetlenül a fogadó tagállamban köt munkaszerződést, akkor a szabad mozgás jogával élő munkavállalóként teljes egészében a fogadó állam

⁹⁷ Módosító irányelv 1. cikk 2. e) pont.

⁹⁸ Módosító irányelv Preambulum (13).

⁹⁹ A kölcsönvevő a kiküldetés előtt köteles kellő időben tájékoztatni a kölcsönbeadót a más tagállambeli munkavégzésről. A módosító irányelvvel megállapított 1. cikk (3) bekezdés 2. albekezdése.

¹⁰⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/104/EK irányelve (2008. november 19.) a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről 3. cikk (1) bek. b) pont; Kiküldetési irányelv 1. cikk (3) bek. c) pont.

¹⁰¹ A módosító irányelvvel megállapított 3. cikk (1b) bek., 2008/104/EK irányelv 5. cikk.

¹⁰² Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bek. d) pont.

¹⁰³ 2008/104/EK irányelv 5. cikk.

¹⁰⁴ C-396/13., para. 68–69., lásd még a 3.2.1. pontban.

¹⁰⁵ 2008/104/EK irányelv 1. cikk.

¹⁰⁶ KOVÁCS–TAKÁCS 2018, 170–171.

munkajogi, társadalombiztosítás és adójogi rendelkezéseinek hatálya alá kerülnek, a fogadó állam állampolgáraival egyező feltételekkel.

- Ha azonban ők az eredeti tagállamban állnak munkaviszonyban, és a munkáltatójuk küldi ki őket a fogadó államba az ottani partnereihez, szolgáltatásnyújtás keretében, akkor kiküldött munkavállalókként már csak részben élvezik a fogadó állam munkajoga jelentette védelmet. Mivel úgy tekintjük, hogy ilyen esetben a munkavállalók nem lépnek be a fogadó állam munkaerő-piacára, foglalkoztatásuk csak a szolgáltatásnyújtás szabadságára tekintettel vethetőek alá adminisztratív korlátozásoknak a fogadó állam részéről.
- Más a helyzet, ha ugyanezt a tevékenységet szintén kiküldetés keretében, de mint kölcsönzött munkavállaló látják el. Ebben az esetben ugyanis már belépnek a fogadó állam munkaerő-piacára, ezért szigorúbb adminisztratív előírások és ellenőrzések is alkalmazhatóak, noha ennek ellenére nem kerülnek teljesen a fogadó állam munkajogának hatálya alá.
- Végül, az is lehetséges, hogy a munkavállalók fizikailag az eredeti tagállamban maradnak, és onnan nyújtanak szolgáltatást a fogadó államba, például egy telefonos ügyfélszolgálaton keresztül. Természetesen ilyenkor az eredeti tagállam jogrendszere vonatkozik a munkavégzésre.¹⁰⁷

Összefoglalva, munkajogi szempontból a fenti példa szerinti munkát a munkavállaló négy különféle módon végezheti el.

- (1) A munkavállaló maga utazik a fogadó tagállamba és közvetlenül szerződik a munkáltatóval.
- (2) A munkavállaló rendszeres munkavégzési helye az eredeti tagállam, és csak ideiglenesen küldik ki a fogadó tagállamba.
- (3) A kiküldetés munkaerő-kölcsönzés keretében történik.
- (4) A munkavállaló az eredeti tagállamban teljesít, de a munka eredménye a fogadó államban jelentkezik, illetve itt van a szolgáltatás igénybe vevője.

Hangsúlyozni kell, hogy számos olyan szolgáltatás van, amely mind a négy formában megvalósítható. Ahogy a sportrendezvényen dolgozó fiatalok esetén láthattuk, a munkáltatójuk dönthet úgy, hogy kiküldi őket a fogadó államba, vagy alapít ott egy leányvállalatot, és ezen keresztül közvetlenül foglalkoztatja őket, esetleg az ügyfélszolgálati feladatokra kölcsönzött munkavállalókat vesz fel. Mindezt a munkavállalók szempontjából nézve, a teljesen azonos teljesítésük ellenére lesz eltérő a jogállásuk.¹⁰⁸ Végül, ha pedig a munka nem igényel fizikai jelenlétet (például ügyfélpanaszok online fogadása és kezelése), akkor a munkavállalóknak nem is kell utazniuk. A digitalizáció terjedésével ez a negyedik opció (a munkaerő elválasztása a szolgáltatás helyétől) egyre fontosabbá válhat.¹⁰⁹

2. táblázat: A határon átnyúló munkavégzés megvalósulásának jogi megítélése (saját szerkesztés)

A munkavégzés módja a fogadó államban	Közvetlen munkaviszony létesítése	Kiküldetés	Kiküldetés kölcsönzésen keresztül	Csak a munka eredménye jelentkezik a fogadó államban
Az alkalmazandó munkajog	A fogadó állam munkajoga.	A kiküldő állam munkajoga és a „kemény mag” a fogadó állam jogából.	A kiküldő állam munkajoga és a „kemény mag” a fogadó állam jogából. A megengedett adminisztratív korlátozások köre bővebb.	A munkavégzés helye szerinti állam joga.

¹⁰⁷ DAVIES 2008, 295. A Bíróság is találkozott már a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás utolsóként említett tényállásával, amelyről megállapította, hogy nem tartozik a kiküldetési irányelv hatálya alá. Lásd: Bundesdruckerei, C-549/13.

¹⁰⁸ COUNTOURIS-ENGBLOM 2015, 43.; VAN HOEK 2018, 462.

¹⁰⁹ WORLD BANK 2013, 11.; DEGRYSE 2016, 32.

3. A FOGADÓ ÁLLAM JOGÁBÓL ALKALMAZANDÓ SZABÁLYOK KÖRE: A „KEMÉNY MAG”

A kiküldetési irányelv lényege tehát az, hogy miközben a kiküldött munkavállalóra továbbra is a kiküldő tagállam jogát kell alkalmazni, az irányelvben meghatározott körben a fogadó állam jogának hatálya alá kerül, feltéve, hogy ez a munkavállalóra kedvezőbb. A szabályozás következő kulcskérdése így az, melyek pontosan a fogadó tagállam jogából alkalmazandó szabályok.

Az alkalmazandó szabályoknak az irányelv csak a formáját (milyen jellegű jogforrásban jelenik meg) és a tárgyát határozza meg, azok pontos tartalmát nem. Davies ezt a technikát nevezi „részletes harmonizációnak”, Barnard pedig koordinációnak, amelyből nem ered tagállami kötelezettség a felsorolt jogintézmények megteremtésére.¹¹⁰ Például, bár az irányelv felhívja a fogadó állam munkajogából a minimális bérszintre és a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó szabályokat, ebből nem következik kötelezettség a kölcsönzés legalizálására,¹¹¹ vagy a minimálbér bevezetésére. Az irányelv tehát csak az alkalmazandó jogot jelöli ki, nem azok tartalmát harmonizálja.¹¹² A tagállamok érintetlen szabályozási kompetenciájának is köszönhető, hogy hosszas viták után az irányelv végül elfogadásra került.¹¹³

3.1. A „kemény mag” körébe tartozó szabályok

Az alkalmazandó szabályok körét az irányelv a védelmi szabályok „kemény magjaként” határozza meg.¹¹⁴ A lista összeállításakor a jogalkotó valószínűleg a kiküldetések ideiglenességéből indult ki,¹¹⁵ illetve abból, hogy a munkaviszony továbbra is a kiküldő munkáltatóval áll fenn. Ezért a munkaviszony dinamikájára vonatkozó kérdések, vagy a jellemzően a hosszabb tartamú foglalkoztatáshoz kötődő érdekvédelmi, munkavállalói részvételi szabályok kimaradtak.

Mivel az irányelv maga nem harmonizálja a kemény mag körébe sorolt előírásokat, ezért állandó értelmezési kérdéseket vet fel, hogy a felsorolásban szereplő munkafeltételek egy adott tagállamban pontosan mit is jelentenek. A fogalmak tisztázásához mindenesetre segítséget jelent, hogy a legtöbb felsorolt területen már történt jogharmonizáció,¹¹⁶ az uniós joggal nem érintett minimális bérszint tekintetében pedig a Bíróság foglalt állást az értelmezési kérdésekben. Természetesen valamiféle kötelező minimálbér fogalmat a Bíróság sem alkothatt, hanem eseti jelleggel vizsgálta csak, hogy egy adott tagállambeli díjazási elem beleértendő-e az irányelv szerinti „minimális bérszintbe”.

Az alábbi táblázat bemutatja az irányelv által felhívott, a fogadó állam jogából alkalmazandó munkafeltételeket, és az adott területhez kapcsolódó uniós jogszabályt, illetve bírósági gyakorlatot.

3. táblázat: A fogadó állam munkajogából alkalmazandó rendelkezések és a kapcsolódó uniós jog, illetve bírói gyakorlat (saját szerkesztés)

Alkalmazandó munkafeltétel	Uniós jogszabály illetve a Bíróság kapcsolódó ítélete
maximális munkaidő és minimális pihenőidő	2003/88/EK irányelv
minimális éves szabadság	2003/88/EK irányelv
minimális bérszint, beleértve a túlóradíjakat (de nem tartoznak ide a kiegészítő foglalkozási nyugdíjrendszerek)	Bizottság vs. Németország eset C-341/02. Elektrobudowa eset C-396/13. Isbir eset C-522/12.
a munkavállalók rendelkezésre bocsátásának feltételei	2008/104/EK irányelv

¹¹⁰ BARNARD 2012, 221., DAVIES 1997, 593.

¹¹¹ Az uniós jog ezt csak jóval később, a munkaerő-kölcsönzésről szóló 2008/104/EK irányelvvel írta elő.

¹¹² NIELSEN 2013, 371.

¹¹³ KOLEHMAINEN 1998, 73.

¹¹⁴ Preambulum (14). Avagy a Bizottság megfogalmazásában: a minimális védelmi szabályok magja. COM(2003)248, 5.

¹¹⁵ KOLEHMAINEN 1998, 85.; RIESENHUBER 2012, 204.; SCHIERLE 2015, 171.

¹¹⁶ SCHLACHTER 2010, 93.; WATSON 2014, 286.

(különösen a munkaerő-kölcsönzés)	
munkahelyi egészség, biztonság és higiénia	89/391/EGK irányelv (és az egyedi irányelvek)
védintézkedések a várandós vagy gyermekágyas nők, gyermekek és fiatalok munkaviszonya kapcsán	92/85/EGK irányelv 94/33/EK irányelv 2010/18/EU irányelv
férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód és más megkülönböztetést tiltó rendelkezések	2000/78/EK irányelv 2000/43/EK irányelv 2004/113/EK irányelv 2006/54/EK irányelv

Észre kell venni, hogy a fogadó állam jogából egy-egy kulcsszóval, rövid meghatározással felhívott szabályok rendkívül részletes joganyagot is jelenthetnek. Például, a minimális éves szabadságot meghatározó főszabály mellé számos kivétel, pótszabadság, vagy speciális számítási szabály kapcsolódhat, amelyet így mind alkalmazni kell. Különösen szemléletes e körben a munkavédelmi szabályok köre: már csak az uniós munkavédelmi szabályok átültetése révén is tetemes normaanyag az, amelyre az irányelv révén a kiküldő munkáltatónak tekintettel kell lennie. Az irányelv által követett „részleges harmonizáció” így végső soron azt jelenti, hogy az érintett munkáltatónak minden kiküldetés előtt alaposan tájékozódnia kell, hogy a fogadó államban pontosan milyen szabályoknak is kell megfelelnie.¹¹⁷ Nem is célszerű az irányelv átültetésekor egyszerűen csak felsorolni a 3. cikkben szereplő tárgyköröket, hanem pontosan meg kell jelölni, hogy a belső jogból mely jogszabályhelyek vonatkoznak a kiküldött munkavállalókra.¹¹⁸ Az alábbiakban a „kemény mag” legfontosabb eleme, a minimális bérszint jelentésével és gyakorlatával foglalkozom részletesen.

3.2. A minimális bérszint értelmezése

Mindmáig csak néhány olyan bírósági eset volt, amely érdemben az irányelv 3. cikk (1) bekezdés szerinti munkafeltételek értelmezésére irányult.¹¹⁹ Nem meglepő módon, valamennyi a „minimális bérszint” fogalmával kapcsolatos. Nyilvánvaló, hogy gazdasági szempontból az a legfontosabb kérdés, mennyiben „exportálhatja” a kiküldő munkáltató a saját állama kedvezőbb bérszabályait, vagy mennyiben kell megfelelnie a fogadó állam magasabb elvárásainak. Másfelől, a fogadó tagállam munkajogából alkalmazandó szabályok közül ez az egyetlen, amelyet nem érint jogharmonizáció. Mindezt konkrétan illusztrálja az Eurofound minimálbérekről szóló 2019-es jelentése, amely szerint az egyes tagállamokban fizetendő kötelező legkisebb munkabér között akár hétszeres is lehet a különbség. A lista alján Bulgária áll 286 eurós havi összeggel, míg az élen Luxembourgot találjuk, 2.071 eurós havi minimálbérrel.¹²⁰

Az uniónak nincs jogalkotási hatásköre a fizetés tekintetében, a Bíróságnak a kiküldetési irányelv alapján mégis értelmeznie kellett a fogalmat.¹²¹ Annak vizsgálatához dolgozott ki szempontokat, hogy egy adott tagállambeli díjazási elem beleértendő-e az irányelv szerinti „minimális bérszintbe”. Azt maga az irányelv rögzíti, hogy abba beletartoznak a túlóradíjak és a kiküldetéshez tartozó juttatások is, kivéve, ha ez utóbbiak költségtérítés jellegűek. Nem sorolhatóak ide továbbá a kiegészítő foglalkozási nyugdíjrendszerek. Egyébként a minimális bérszint fogalmát a fogadó állam jogszabályai és gyakorlata alapján kell értelmezni.¹²²

A kiküldetési irányelv hatályba lépése előtt a Bíróság már több esetben foglalkozott a minimálbér fogalmával. Az 1982-es Seco esetben úgy foglalt állást, hogy semmi nem tiltja az uniós jogban, hogy a tagállamok a kiküldő munkáltatóra is alkalmazzák a jogszabályban, vagy kollektív szerződésben előírt minimálbért.¹²³ Az 1999-es Arblade esetben azonban ehhez hozzátette, hogy a kollektív szerződésnek

¹¹⁷ DAVIES 1997, 593.; GRAHAM 2004, 280.

¹¹⁸ COM(2003)458, 9–10.

¹¹⁹ Bizottság vs. Németország eset C-341/02., Elektrobudowa eset C-396/13., Isbir eset C-522/12.

¹²⁰ EUROFOUND 2019.

¹²¹ EUMSZ 153. cikk (3) bek. BRAMESHUBER 2016, 211.

¹²² Kiküldetési irányelv 3. cikk (3) bek. c) pont és utolsó mondat, (7) bek.

¹²³ C-63/91., para. 14.

kellően pontosnak és érthetőnek kell lennie, ellenkező esetben a munkáltató számára lehetetlen vagy túlzottan bonyolult lenne a betartandó szabályok meghatározása.¹²⁴ Emellett megállapította, hogy nem lehet a minimálbér részének tekinteni olyan juttatást, amelyet a minimálbér százalékos arányában határoznak meg.¹²⁵

A kiküldetési irányelv fogalomhasználata azonban a minimálbérnél tágabb: a minimális bérszintbe nem csak a minimálbér, hanem egyéb juttatások is beleszámíthatnak (maga az irányelv e körbe sorolja tehát a túlóradíjakat és bizonyos esetben a kiküldetéshez kötődő juttatásokat). A „minimális bérszint” értelmezése kapcsán a Bíróság gyakorlata arra épül, hogy azok a bérelemek, amelyeket a fogadó tagállam joga nem határoz meg a minimálbér részeként, és amelyek módosítják a munkavállaló által végzett munka és az általa kapott ellenszolgáltatás egyensúlyát, nem tekinthetők a minimálbér részének. Így ha a munkáltató a munkavállalótól többletmunkát, vagy különleges körülménynek között végzendő feladatot vár el, akkor ez a minimálbéren felüli ellenértéket feltételez (például minőség, piszkos, fáradságos vagy veszélyes munkák prémiumai).¹²⁶

Noha ezek a szempontok viszonylag világossá teszik a minősítést, a Bíróság az irányelv szerinti „minimális bérszint” értelmezésével kapcsolatos végső döntést két újabb esetben visszautalta a nemzeti bíróságnak. Az Isbir esetben a Bíróság megerősítette, hogy a minimálbér fogalmát a nemzeti jog határozza meg, de az nem korlátozhatja a szolgáltatásnyújtás – elsődleges jog szerinti – szabadságát.¹²⁷ A korábbi definíciót pedig kiegészítette azzal, hogy a minimálbér részének tekinthető egy bérelem akkor is, ha a kifizetésére nem az alapjául szolgáló munka elvégzésének idején kerül sor. A konkrét díjazási jogcímek kapcsán a Bíróság lényegében úgy foglalt állást (noha a végső döntést a tagállami bíróságnak kell kimondania), hogy a kollektív szerződés lejárt és az újabb megállapodás megkötése közötti átmeneti időszakra adott összegű juttatás a fentiek szerinti minimálbér fogalmi körébe vonható, a munkavállaló számára hosszútávú befektetésként adott „vagyonképezési hozzájárulás” viszont nem. Az utóbbi juttatás ugyanis a Bíróság megítélése szerint „nem tekinthető a munkavégzés és az arra tekintettel a munkáltató által nyújtott pénzbeli ellenszolgáltatás közötti szokványos viszonyba illeszkedőnek”, amit a nemzeti bíróságnak kell pontosan megvizsgálnia.¹²⁸

A Bíróság az Elektrobudowa ügyben hat különböző bérelem minősítéséhez adott támpontokat, az irányelv és a korábbi gyakorlata alapján. Világossá tette, hogy a költségtérítés funkciójú juttatások nem számíthatók bele a minimálbérbe (például étkezési utalvány, szállásköltségek megtérítése, akkor sem, ha ez utóbbit nem kell megelőlegeznie a munkavállalónak). A nem költségtérítés funkciójú, de a kiküldetéshez kapcsolódó juttatások viszont az irányelv szerinti minimálbér részét képezik (például napidíj és az úti időre járó díjazás). Ezeket tehát ugyanúgy biztosítani kell a kiküldött munkavállalónak, ahogy arra a fogadó tagállam munkavállalói belföldi kiküldetés esetén jogosultak.¹²⁹

Új elemként a Bíróság rámutatott, hogy nem csak a minimálbér fogalmára, hanem annak meghatározási módjára is a fogadó állam joga irányadó.¹³⁰ Így a fogadó tagállamban hatályban lévő szabályok meghatározhatják, hogy a minimálbért időbérként vagy teljesítménybérként kell számítani. E szabályoknak azonban kötelező erejűeknek kell lenniük, és meg kell felelniük az átláthatóság feltételeinek, így hozzáférhetőnek és egyértelműnek kell lenniük.¹³¹ Végül, a szabadságra járó díjazást is a minimálbér körébe sorolta. A 2003/88/EK irányelv szerint ugyanis az évente négy hét fizetett szabadsághoz való jognak része az erre az időszakra járó díjazáshoz való jog is, amely így beletartozik a munkavállaló szolgáltatásának ellenértékébe.¹³²

A Bíróság által kimunkált keretek szinte útmutatóul szolgálnak a tagállamoknak és különösen a minimális bérszintet kollektív szerződésben meghatározó szakszervezeteknek, hogyan alakítsák ki

¹²⁴ ZACCARIA–PRUGBERGER 2018, 14.

¹²⁵ C-369-376/96., para. 43., 46.

¹²⁶ Bizottság vs. Németország, C-341/02., para. 38–40.

¹²⁷ Isbir, C-522/12., para. 37.

¹²⁸ C-522/12., para. 42–44. FERGE 2015, 24–25.

¹²⁹ Elektrobudowa, C-396/13., para. 47–49., 51., 56–57., 59–60., 61–63.

¹³⁰ Ennek előzményeként tekinthető a Bizottság vs. Luxembourg eset, amelyben a Bizottság nem vitatta, hogy a tagállam a kiküldött munkavállalókra is kiterjesztett minimálbért a megélhetési költségekhez igazítva határozza meg. Azt viszont igen, hogy a minimálbér körébe nem vonható, egyéb bérelemeket is hozzáigazítja ehhez a szinthez. C-319/06., para. 45–50.

¹³¹ C-396/13., para. 39–40.

¹³² C-396/13., para. 68–69., 2003/88/EK irányelv 7. cikk.

díjazási rendszerüket ahhoz, hogy az egyes bérelemek – a minimális bérszint részeként – a kiküldött munkavállalókra is vonatkozzanak. A Németországban 2015-től bevezetett törvényi minimálbér is lényegében a kiküldetések bírói gyakorlatára adott válasz.¹³³ Ha ugyanis maga a jogszabály írja elő a minimális bérszintet, akkor nem merülhet fel további kérdés, hogy vajon alkalmazandó-e a kiküldött munkavállalókra.

3.2.1. A minimálbér alkalmazása közúti fuvarozásnál

A minimálbér alkalmazásával kapcsolatos jogviták azonban még nem értek véget, amit jól mutat, hogy a Bizottság több folyamatban lévő kötelezettségzegési eljárásban vitatja az osztrák, német és a francia minimálbér szabályok összeegyeztethetőségét a szolgáltatásnyújtás szabadságával. A vita gyűjtőpontjában a nemzetközi közúti szállítás áll, amely szektorra az említett országok alkalmazni rendelik minimálbér szabályaikat, akkor is, ha a sofőrök csak átutazóban, pár órát tartózkodnak a területükön. A Bizottság álláspontja szerint a minimálbér alkalmazása az ideiglenesen belföldön munkát végző munkavállalókra csak a kiküldetések esetén lenne biztosan megengedhető, egyébként a szolgáltatásnyújtás szabadsága indokolatlan korlátozásának minősül. A Bizottság azt sem fogadja el, hogy a minimálbér olyan imperatív szabály lenne, amit az országban átutazó – alkalmasint a tagállamban a vezetőfülkéből ki sem lépő – munkavállalóra is alkalmazni kellene. Elvégre ezek a munkavállalók egyáltalán nem kötődnek az érintett tagállamhoz, és aligha indokolt, hogy az ottani megélhetési költségekhez igazodjon a fizetésük, átutazásuk rövid időtartamára.¹³⁴ Az eljárások egyelőre folyamatban vannak, mindazonáltal az eddig kifejtettek alapján megkísérelhetünk választ adni erre a jogi problémára.

Példaként vegyük az alábbi tényállást! Egy szállítmányozással foglalkozó magyar vállalkozás fuvart visz Portugáliába, egy ottani megrendelője számára. Az út során a sofőr érinti Ausztriát, Olaszországot, Franciaországot és Spanyolországot is. A kérdés tehát az, hogy az átutazással érintett tagállamok kiterjeszthetik-e minimálbér szabályaikat a sofőrre, arra az átmeneti időre (akár csak pár órára), amíg kamionjával áthalad a területükön.

Amint a Rendelet bemutatása kapcsán láthattuk, az egyéni munkaszerződésre jogválasztás hiányában azon ország joga az irányadó, ahol vagy – ennek hiányában – ahonnan a munkavállaló a szerződés teljesítéseként rendszerint a munkáját végzi. A rendszerinti munkavégzés helye szerinti országon nem változtat, ha a munkavállalót ideiglenesen egy másik országban foglalkoztatják.¹³⁵ A rendszeres munkavégzési hely fogalmát tágan értelmező bírói gyakorlat szerint, a nemzetközi fuvarozásban részt vevő munkavállaló esetében a rendszeres munkavégzési hely lehet a kiinduló telephely, figyelembe véve, hogy a munkavállaló innen kapja az utasításokat, itt találhatóak a munkaeszközök (itt parkolják a járműveket), illetve a munkavállaló itt jelentkezik feladatai elvégzése előtt és után.¹³⁶ A konkrét esetben így a kiindulás országa, azaz Magyarország munkajogának hatálya alá esik a munkavállaló.

Ez alól két esetben lehetne kivétel. Az egyik, ha a minimálbért a Rendelet értelmében vett imperatív szabálynak tekintjük. Így azon tagállam minimálbér szabályait is be kellene tartani, amelyben a szerződésből eredő kötelezettségeket teljesíteni kell vagy teljesítették, azaz amely országon a sofőr csak átutazik. Ehhez azonban azt kell igazolni, hogy a szabály alkalmazása a közérdek szempontjából döntő fontosságú. Egyetérthetünk a Bizottság fenti aggályaival, hogy egy átutazó munkavállaló esetében ilyen nyomós közérdeket aligha lehet igazolni. Emellett, még egy imperatív szabály sem korlátozhatja a szolgáltatások szabad áramlását, csak ha jogszerű célt szolgáló, arányos korlátozásról van szó. Márpedig, ahogy a Bíróság is rámutatott egy – még a kiküldetési irányelv átültetése előtti – ítéletében, aránytalan adminisztratív terhet jelenthet, ha óráról-órára kellene kiszámítani a munkavállaló bérét aszerint, hogy éppen melyik országban teljesít, ami ráadásul az egyébként azonos telephelyről dolgozó, azonos munkát ellátó munkavállalók közötti díjazásban is jelentős

¹³³ FERGE 2016, 11.

¹³⁴ BRAMESHUBER 2016, 212–213.; RYSZKA 2016, 224–225.; European Commission – Press release (IP/16/2101). Transport: Commission takes legal action against the systematic application of the French and German minimum wage legislation to the transport sector. Brussels, 16 June 2016; European Commission – Press release (IP/17/1053). Road transport: Commission requests Austria to ensure its minimum wage legislation does not unduly restrict the internal market. Brussels, 27 April 2017.

¹³⁵ Rendelet 8. cikk (1) bek.

¹³⁶ C-29/10., para. 49., C-384/10., para. 40. Lásd még a 2.3.1. pontban.

különbségeket okozna, ami veszélyeztetheti a kiküldő tagállamban hatályos kollektív szerződések hatályát is.¹³⁷ Ebből az okból is el kell vetnünk a minimálbér alkalmazását az átutazó személyzetre.

A másik lehetőség, hogy a sofőrt azokban az országokban is kiküldött munkavállalónak tekintjük, amelyeken átutazik, hiszen így maga az irányelv 3. cikke adná a felhatalmazást a helyi minimálbér szabályok alkalmazására. Véleményem szerint ezt az értelmezés helytelen.¹³⁸ Az irányelv szerint ugyanis kiküldetésről akkor beszélünk, ha a munkáltató munkavállalókat küld ki egy tagállam területére [...] a kiküldő vállalkozás és a szolgáltatásnak az adott tagállamban működő címzettje között létrejött szerződés alapján.¹³⁹ Márpedig az átutazással érintett tagállamokban a munkáltató szolgáltatásának nincs címzettje, az csak a célsországban lelhető fel. Ezért az átutazó munkavállaló legfeljebb a célsországban esne a kiküldetési irányelv hatálya alá. Az irányelv célja alapján is arra a következtetésre juthatunk, hogy a nemzetközi fuvarozás kívül esik a hatályán. A jogszabály ugyanis a tisztességes verseny és a munkavállalók jogainak tiszteletben tartását kívánja biztosítani a határon átnyúló szolgáltatások esetén.¹⁴⁰ A nemzetközi fuvarműveletet végző vállalkozás viszont fogalmilag határon átnyúló tevékenységet végez, azaz a verseny nem a fogadó és a kiküldő államok szolgáltatói között van, hanem minden szolgáltató a teljes belső piacon versenyez egymással. A kiküldetés alaplogikáját jelentő konfliktusok itt fel sem merülnek.¹⁴¹

Mindebből eredően véleményem szerint a példaként vett esetben a munkavállaló a magyar munkajog hatálya alatt marad, és csak a portugál szabályok alkalmazása jöhet szóba, a kiküldetésre tekintettel, és csak a portugál területen történő tartózkodás idejére.

A fuvarozás kétséges megítélése miatt a kiküldetési irányelv felülvizsgálata során a Bizottság speciális szabályokat dolgozott ki a nemzetközi szállítási műveleteket végző járművezetők vonatkozásában.¹⁴²

A javaslat érdekessége, hogy – tekintettel a fent említett, folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárásokra – nem foglal állást abban, hogy vajon a kiküldetési irányelv hatálya alá pontosan mely nemzetközi fuvarozási műveletek tartoznak. Az indokolás diplomatikusan csak arra utal, hogy a közúti fuvarozás területén a kiküldetés szabályainak értelmezésében „eltérések mutatkoznak”.¹⁴³ Ehhez képest pedig azt szabályozza, hogy mely esetekben biztosan nem kell majd alkalmazni a kiküldetési irányelvet, annak kimondása nélkül, hogy főszabály szerint egyébként kiterjed-e a hatálya a nemzetközi fuvarozásra.¹⁴⁴

Röviden összefoglalva, a javaslat a minimális éves szabadság és a díjazás vonatkozásában adna felmentést a kiküldetési irányelv alkalmazása alól, feltéve, hogy a kiküldetés egy bizonyos időközszob alatt marad. Tehát, a nemzetközi szállítási műveleteket végző járművezetőre minden más, a kiküldetési irányelvben felsorolt munkafeltétel alkalmazandó a fogadó állam jogából (például a munkavédelmi szabályok vagy a maximális munkaidő mértéke) – feltéve persze, hogy a kiküldetési irányelv az adott ügyletre egyáltalán alkalmazandó. Ha a kötelezettségszegési eljárásokat vesszük alapul, akkor viszont ez nem vonatkozik arra az esetre, ha a sofőr csak átutazik az adott államon.

Figyelmet érdemel, hogy az időközszob rendkívül alacsony: ha az adott hónapban a kiküldetés meghaladja a három napot, akkor már a kiküldetési irányelv teljes egészében alkalmazandóvá válik. Az időközszob tehát havi kumulált értéket jelent, azzal, hogy a fogadó állam területén töltött legalább hat órás munkaidő már egy napnak számít, a hat órát el nem érő (mégpedig alsó határ nélküli!) munkaidő pedig fél napnak. A munkaidőbe a szüneteket, a pihenőidőt és a készenléti időt is be kell

¹³⁷ Mazzoleni, C-165/98., para. 36.

¹³⁸ Ellentétes álláspontként a fuvarozást a kiküldetési irányelv hatálya alá esőnek tekintik (részletes indokolás nélkül): DUDÁS–RÁTKAI 2017, 37. Oszlja viszont a fenti álláspontot: KOVÁCS–TAKÁCS 2018, 162.

¹³⁹ Kiküldetési irányelv 1. cikk (3) bek. a) pont. Az angol nyelvű szöveg szerint: „...post workers to the territory of a Member State [...], under a contract concluded between the undertaking making the posting and the party for whom the services are intended, operating in that Member State”, kiemelés tőlem.

¹⁴⁰ Kiküldetési irányelv Preambulum (5), módosító irányelv Preambulum (1).

¹⁴¹ GELLÉRNÉ 2018, 19–20.

¹⁴² COM(2017)278 final.

¹⁴³ COM(2017)278 final, 2.

¹⁴⁴ Emellett a kiküldetések tagállami ellenőrzését érinti, mégpedig a végrehajtási irányelvhez képest szűkítve a tagállamok mozgásterét. A javaslat szerint ugyanis a nemzetközi szállítási műveletet végző járművezető esetén a tagállamok csak a javaslatban tételesen felsorolt ellenőrzési intézkedésekkel élhetnek. COM(2017)278 final 2. cikk (4)–(5) bek.

számítani.¹⁴⁵ A havi három nap meghaladása esetén a szabályok a kiküldetés teljes időtartamára visszahatóan alkalmazandók.¹⁴⁶ Jól láthatóan, az eleve alacsonyan meghatározott időközöböt ezek az értelmezési szabályok rendkívül megszigorítják.

A javaslatot a munkáltatók részéről széleskörű tiltakozás fogadta. 18 ország munkáltatói szervezetei írták alá azt a memorandumot, amely elveti, hogy a nemzetközi szállítmányozásra alkalmazni lehetne a kiküldetési irányelvet. A dokumentum elsősorban a javaslat végrehajthatatlanságát kifogásolja, kiemelve, hogy az akár néhány óránként más és más tagállamban dolgozó sofőrök esetén a munkáltatóknak akár 50 féle különböző nemzeti minimálbér szabálynak kellene megfelelniük, a sofőr munkaviszonyának hosszától, a jármű típusától vagy éppen a szállított árutól függően.¹⁴⁷

A fuvarozási ágazat megítélése tehát jelenleg rendkívül kétséges: a Bizottság javaslata alapján a nemzetközi szállítási műveleteket végző járművezetők legtágabb körére kellene alkalmazni a kiküldetési irányelvet, ám csak akkor, ha ezek a műveletek valóban a kiküldetési irányelv hatálya alá esnek. Erről a Bíróság fog dönteni a közeljövőben, addig is idő előttinek tűnik a javaslatot értékelni, amely egyelőre egy nem tisztázott főszabályhoz határozná meg kivételt.

3.2.2. Minimális bérszint helyett kötelező díjazás

Az irányelv 2020. július 30-tól alkalmazandó módosítása kétarcú változást hoz a jelenlegi rendszerben. Egyfelől, a „minimális bérszint” fogalmát lecseréli a „kötelezővé nyilvánított díjazásra”, ezzel pedig minden, a fogadó államban kötelező díjazási elem kiterjed a kiküldött munkavállalóra. Például, a „minimális bérszint” nem foglalja magába azokat a bérelemeket, amelyek módosítják a munkavállaló által végzett munka és az általa kapott ellenszolgáltatás egyensúlyát (például a munka veszélyes, vagy fáradságos jellege miatt előírt pótlékok).¹⁴⁸ Ha azonban az adott tagállamban ezek a juttatások minden munkáltató számára kötelezőek (jogszabály, vagy általánosan alkalmazandó kollektív szerződés alapján), akkor azok vitán felül beleértendőek a „kötelezővé nyilvánított díjazás” körébe.

Másfelől viszont, a kollektív szerződések szerinti díjazás továbbra is csak akkor alkalmazandó a kiküldött munkavállalóra, ha a megállapodás „általánosan alkalmazandó”.¹⁴⁹ A kiküldött és a helybeli, vagy a szabad mozgás jogával élő munkavállalók jogi helyzete tehát továbbra is attól függ majd, hogy a fogadó államban milyen jogforrások dominálnak a díjazási szabályok meghatározásában. Ha ugyanis ebben nem a jogszabályok és/vagy az általánosan alkalmazandó (kiterjesztett hatályú) kollektív szerződések játsszák a főszerepet, a két munkavállalói kategória bérében továbbra is óriási különbség maradhat (lásd ehhez még a 3.3. pontot). Emellett megmaradnak az egyes tagállami jogrendszerek értelmezési nehézségei, az ugyanis továbbra is esetről esetre vizsgálandó marad, hogy az adott tagállamban mi minősül „kötelező díjazásnak”.

Észelve ezt a gyakorlati problémát, a módosító irányelv külön előírja, hogy a tagállamok kötelesek naprakészen és pontosan közzétenni egy egységes nemzeti honlapon a fentiek alapján kötelezőnek minősülő díjazási elemeket.¹⁵⁰ A hiteles tájékoztatás már az eredeti irányelv óta követelmény, amelyet a végrehajtási irányelv tovább részletezett,¹⁵¹ ám ennek gyakorlati érvényesülése jócskán hagy kívánnivalót maga után. Csak remélni lehet, hogy a tagállamok tájékoztatási gyakorlata a jövőben javulni fog. Ehhez némi alapot ad a módosító irányelv azon rendelkezése, hogy ha a fogadó állam nem

¹⁴⁵ Márpedig ezek a szóban forgó ágazatban ugyancsak jelentős időtartamokat jelentenek. Lásd: SPRINGER 2017, 63–72.

¹⁴⁶ COM(2017)278 final 2. cikk (2)–(3) bek.

¹⁴⁷ A Mutual Declaration between transport & logistics associations, bus & coach associations, chambers of commerce and employers' confederations from Belgium, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Greece, Hungary, Ireland, Latvia, Lithuania, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Spain, United Kingdom – against the application of the Posting of Workers Directive (96/71/EC) to international transport operations in the EU. Lásd: <https://www.clecat.org/media/Mutual%20Declaration%20on%20Posting%20of%20Drivers.pdf> (letöltés ideje: 2019. 08. 28.).

¹⁴⁸ Lásd fentebb a 4.2. pontban.

¹⁴⁹ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1) bek, 3. albekezdése.

¹⁵⁰ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1) bek, 4–5. albekezdése.

¹⁵¹ Kiküldetési irányelv 4. cikk (3) bek., végrehajtási irányelv 5. cikk.

ad kellő tájékoztatást a betartandó munkafeltételekről, ezt a jogkövetés elmaradása miatt kiszabott szankciók arányosságánál kifejezetten mérlegelni kell.¹⁵² A jogalkotó szándéka vélhetően az, hogy a hiteles tagállami útmutatás hiányát enyhítő, vagy akár mentesítő körülményként kell figyelembe venni.

Végül, a módosító irányelv – az Elektrobudowa ügy nyomán – lényegében eltörli a különbségeket a szállásra, étkezésre, utazásra adott költségtérítések megítélésében. Eddig ugyanis ezek csak akkor számítottak bele a minimális bérszintbe – és így csak akkor kellett a kiküldött munkavállalóknak is a helyi munkaerővel azonosan biztosítani –, ha azok a kiküldetéshez kapcsolódó juttatások voltak, de nem valamely ténylegesen felmerült költség megtérítésére szolgáltak.¹⁵³ Miközben a díjazás fogalmába a költségtérítés funkciójú juttatások továbbra sem számítanak bele, a költségtérítések külön nevesítve bekerültek a „kemény mag” körébe, így ezek tekintetében is egyenlőségre jogosult a kiküldött munkavállaló.¹⁵⁴

A díjazásnak minősülő juttatások és költségtérítések tekintetében tehát egyaránt biztosított az egyenlő bánásmód, a két kategória megkülönböztetése viszont továbbra is fontos. Ennek az a magyarázata, hogy a kiküldő és a fogadó állam joga szerint járó díjazás összehasonlításánál nem az egyes jogcímekeket külön-külön, hanem a munkavállalót megillető teljes bruttó összeget kell összevetni.¹⁵⁵ Például, ha a fogadó államban a minimálbér 300 euróval magasabb, ám a kiküldő állam joga alapján a munkavállalót a minimálbérnek megfelelő alaplábérén felül 300 euró bérpótlék is megilleti, akkor összességében a két jog szerint járó bruttó összes díjazás azonos. Természetesen méltánytalan lenne, ha ebbe a bruttó összegbe beszámítanánk a munkavállalónak járó költségtérítéseket is, hiszen az nem a munkavállaló munkájának ellenértéke, hanem csak a munkával összefüggő költségek megtérítése. Az előző példához visszatérve, a fogadó állam magasabb minimálbérét kiegyenlítenénk a kiküldetéssel járó étkezési, utazási és elszállásolási költségek megtérítésére adott 300 euróval. Ezért tehát az irányelv külön kezeli a költségtérítéseket, amelyeket a fentiek szerinti összeszámitásnál figyelmen kívül kell hagyni. Kétség esetére az irányelv vélelmet állít fel arra, hogy az adott juttatás nem díjazásként, hanem költségtérítésként jár.¹⁵⁶

A költségtérítések kemény magba kerülése és a díjazás fogalmának bővítése a módosító irányelv legfontosabb eredménye. Ennek gyakorlati jelentősége azonban döntően attól függ, hogy a fogadó államban a díjazás meghatározásában a jogszabályok, az általánosan alkalmazandó kollektív szerződések, vagy a kiküldött munkavállalóra nem alkalmazható egyéb kollektív megállapodások játszó-e a döntő szerepet. Ha a fogadó államban az átlagbérek jóval magasabbak az új szabályok szerinti „kötelező díjazásnál”, akkor a módosító irányelv nem hoz majd előrelépést az egyenlő bérezésben.¹⁵⁷

3.2.3. Semmisségi eljárás a módosító irányelvvel szemben

A kiküldött munkavállalókra alkalmazandó díjazási elemek kiterjesztése körüli vita nem ért véget a módosító irányelv elfogadásával. A Magyar Kormány ugyanis semmisségi eljárást indított.¹⁵⁸ A kereset több figyelemre méltó jogi érvet tartalmaz, amelyek a kiküldetésekkel kapcsolatos, régóta ismert ellentmondásokra világítanak rá.

Így elsősorban, a kereset szerint a valójában a munkavállalók védelmére irányuló jogszabályt nem lehetett volna a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó jogalapon elfogadni. A szakirodalomban kezdetektől fogva ismert ez a kétségtelen ellentmondás a kiküldetési irányelv jogalapjával összefüggésben.¹⁵⁹ Az irányelv ugyanis éppen olyan munkajogi szabályok meghatározására irányul, amelyeket a fogadó állam anélkül alkalmazhat a kiküldött munkavállalókra, hogy a

¹⁵² A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1) bek. 6. albekezdése.

¹⁵³ Kiküldetési irányelv 3. cikk (7) bek.

¹⁵⁴ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1) bek. h) és i) pont.

¹⁵⁵ Preambulum (18).

¹⁵⁶ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (7) bek. A Preambulum (20) bekezdése viszont arra utal, hogy ez a vélelem egyszerű szerződéses megállapodással (például a munkaszerződésbe foglalt kikötéssel) is megdönthető.

¹⁵⁷ Van Hoek 2018, 483.

¹⁵⁸ Magyarország vs. Európai Parlament, Európai Unió Tanácsa, C-620/18.

¹⁵⁹ Lásd például: HOUWERZIJL 2006, 185., 195.

szolgáltatásnyújtásra gyakorolt korlátozó hatást igazolnia kellene.¹⁶⁰ A Bíróság ezzel a problémával eddig egyetlen ügyben sem foglalkozott, a módosító irányelv elleni semmisségi eljárásban viszont pont kerülhet ennek a vitának a végére. Ha a Bíróság nem is látna kivetni valót a szerződési jogalap megválasztásában, a Magyar Kormány arra is hivatkozik, hogy a díjazásra vonatkozó új szabályok a szolgáltatásnyújtás szükségtelen és aránytalan korlátozását jelentik. Ez az érv sem tűnik alaptalannak, hiszen a kiküldetési irányelv elfogadása előtt a Bíróság csak igen szigorú feltételek mellett tartotta kiterjeszhetőnek a fogadó állam minimálbér szabályait a kiküldött munkavállalókra.¹⁶¹ A vizsgálandó kérdés az, hogy az elsődleges jog szerinti általános szabállyal (a szolgáltatásnyújtás szabadsága csak bizonyos feltételekkel korlátozható) összeegyeztethető-e az irányelvben, mint másodlagos jogban foglalt speciális előírás (a kötelező díjazások minden további vizsgálat nélkül alkalmazandóak a kiküldött munkavállalókra).

A fentiek mellett a keresetben foglalt további érvek már nem meggyőzőek. Így a Magyar Kormány hivatkozott arra, hogy az irányelv kizárt jogalkotási hatáskört érint, mivel a munkavállalók a kiküldetés helye szerinti tagállamban érvényes normáknak megfelelő díjazásának előírásával „lényegét tekintve a munkaviszony díjazására vonatkozó szabályt” tartalmaz. Márpedig a díjazás tekintetében az uniónak nincs jogalkotási hatásköre.¹⁶² Ez az állítás a Bíróság Alonso ügyben hozott ítélete fényében megalapozatlannak tűnik. A Bíróság szerint ugyanis a díjazásra vonatkozó kizárt jogalkotási hatáskör indoka az, hogy a bérszintek meghatározása nemzeti szinten a szociális partnerek szerződési szabadsága körébe, illetve a tagállamok hatáskörébe tartozik. Ezt a kivételt azonban nem lehet minden olyan kérdésre kiterjeszteni, amely valamilyen kapcsolatot mutat a díjazással, ez ugyanis a jogharmonizáció körébe tartozó tárgykörök kiüresítésével járna.¹⁶³ Mivel a kiküldetési irányelv csak a fogadó államban hatályos kötelező díjazási szabályok hatályáról rendelkezik, de egyáltalán nem érinti azok tartalmát vagy meghatározási módját, véleményem szerint a módosító irányelv semmissége a kizárt jogalkotási hatáskörre hivatkozással nem állapítható meg.

Érdekes, hogy a kereset azt is kifogásolja, hogy az irányelv a sztrájkjog, illetve a kollektív alku joga kapcsán „kizárja a szolgáltatásnyújtás szabadságának érvényesülését”. Figyelemmel arra, hogy a módosító irányelv semmi új elemet nem ad hozzá a gazdasági és a kollektív munkajogi alapszabadságok viszonyához, ez az állítás nem megalapozott. Annál is kevésbé, mert az alapszabadságok említett két köréből a Laval ügy óta nyilvánvalóan a gazdaságiak élveznek elsőbbséget a kollektív munkajogiak felett.¹⁶⁴

A kereset szerint „a jogbiztonság és a normavilágosság elvét” sérti, hogy a módosító irányelv a Rendelettel ellentétes, illetve valójában – ennek kimondása nélkül – annak tartalmát módosítja. Véleményem szerint ez szintén alaptalan, amint fentebb, a Rendelet és a kiküldetési irányelv viszonyának részletes elemzéséből látható volt.¹⁶⁵ A Rendelet ugyanis kifejezetten megengedi speciális szabályok alkotását, a kiküldetési irányelv (és annak módosítása) pedig – mint a fogadó állam jogából alkalmazandó imperatív rendelkezéseket rögzítő szabály – ellentmondás nélkül illeszkedik a Rendelet rendszerébe.¹⁶⁶

Végül, a kereset – szintén a jogbiztonság okán – kifogásolja a díjazás fogalmának pontatlanságát is. Nem kétséges, hogy a fogalom értelmezése nem könnyű, hiszen az csak a fogadó állam jogrendszere alapján határozható meg. Ugyanakkor ez a kiküldetési irányelv által kezdetektől követett „részleges harmonizáció” egyenes következménye, amely viszont nem vezet jogbizonytalansághoz, ha a tagállamok megfelelően eleget tesznek az irányelv által is kifejezetten megkövetelt tájékoztatási kötelezettségüknek.¹⁶⁷

Az eljárás kimenetele természetesen bizonytalan, mindazonáltal a Bíróságnak módja lesz ezeket a kiküldetés lényegét érintő, alapvető kérdéseket részletesen elemezni. A kereset viszonylag könnyen

¹⁶⁰ Lásd például BIAGI 1998, 175.; DAVIES 1997, 572–573.; RIESENHUBER 2012, 198.

¹⁶¹ Mazzoleni, C-165/98.

¹⁶² EUMSZ 153. cikk (5) bek.

¹⁶³ Erre tekintettel a Bíróság a határozott idejű munkaviszonyokról szóló 1999/70/EK irányelv tekintetében a díjazást is munkafeltételnek tekintette, amelyre így kiterjed az egyenlő bánásmód elve. Alonso, C-307/05. para. 40–42., 48.

¹⁶⁴ Részletesen lásd az 4.2. pontban.

¹⁶⁵ Részletesen lásd az 1.3. és 1.4. pontban.

¹⁶⁶ Rendelet 23. cikk és 9. cikk.

¹⁶⁷ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1) bekezdés 4–5. bekezdése.

cáfolható érvei is azzal a hozadékkal kecsegtetnek, hogy a kiküldetések uniós szabályozásának néhány alapkérdését maga a Bíróság dolgozza ki (például a Rendelet és az irányelv viszonyát vagy újra térjen ki a gazdasági és kollektív munkajogi alapszabadságok viszonyára).

3.3. Az alkalmazandó szabályok formája, a kollektív szerződések hatálya

A fogadó állam alkalmazandó előírásaival kapcsolatos másik fontos kérdés, hogy milyen jogforrásban jelennek meg a kemény mag körébe sorolt szabályok. Az irányelv szerint ugyanis nem csak a jogszabályokban, hanem – bizonyos feltételekkel – a kollektív szerződésben (választottbíróági határozatokban) foglalt rendelkezéseket is be kell tartani kiküldetés esetén. Ez a rendelkezés első látásra messzemenően figyelembe veszi azon tagállamok gyakorlatát, hagyományait, ahol a munkajog elsősorban a szociális partnerek megállapodásain alapul. Kötelezően ugyan csak az építőiparban kell tiszteletben tartani a kollektív szerződéseket, ám ezt a tagállam saját döntése alapján más ágazatokra is kiterjesztheti.¹⁶⁸

Valójában azonban a kollektív szerződések alkalmazásának van egy komoly megszorító feltétele: csak az általánosan alkalmazandónak nyilvánított (erga omnes hatályú) megállapodásokra vonatkozik.¹⁶⁹ Azokban a tagállamokban, ahol nincs a kollektív szerződések általánosan alkalmazandóvá nyilvánítására mechanizmus, az irányelv alternatívaként lehetővé teszi, hogy a tagállamok az adott területen, adott ágazatban kötelező kollektív szerződést, vagy a legrepresentatívabb szervezetek által kötött, országos hatályú megállapodásokat alkalmazzák. Ezekben az esetekben is követelmény azonban a kiküldő és a hazai vállalkozások közötti egyenlő bánásmód.¹⁷⁰ A Bizottság e lehetőség kapcsán hangsúlyozta, hogy a tagállamoknak pontosan meg kell határozniuk az átültetés során, hogy mely kollektív szerződéseket tekintik irányadónak, ennek hiányában a megállapodások nem lesznek kötelezőek a kiküldő munkáltatóra.¹⁷¹

Ennek a megoldásnak a magyarázata az, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága az uniós jogban az egyenlő bánásmódra épül.¹⁷² Nem írható elő tehát olyan feltétel a más tagállambeli munkáltatóra, amely a belföldiekre nem vonatkozik, vagy csak kisebb terhet jelent. Márpedig, ha egy kollektív szerződés nem kiterjesztett hatályú, és azt a külföldi munkáltatónak mégis be kell tartania, akkor hátrányba kerülne azon belföldi versenytársaival szemben, akikre a szóban forgó megállapodás nem vonatkozik.¹⁷³

Noha a jogalkotónak feltehetően ez nem volt szándéka, a fenti szabályozással egyszersmind az uniós gazdasági szabadságokkal összeegyeztethető kollektív szerződés kötési rendszert is kijelölt. A Bíróság esetjogából világos ugyanis, hogy nem terjeszthető ki olyan kollektív szerződés hatálya a kiküldött munkavállalóra, ami a fentiek alapján nem általánosan alkalmazandó.¹⁷⁴ A szakszervezetek így joggal juthatnak el ahhoz a stratégiához, hogy egyrészt kilobbizzák az általánosan alkalmazhatóvá nyilvánítás mechanizmusát tagállamukban, másrészt törekedjenek arra, hogy minél több megállapodásnál elérjék az erga omnes hatályú kiterjesztést.¹⁷⁵ Ezen felül legfeljebb az a megoldás marad, hogy a kiküldő munkáltató önként aláveti magát az egyébként nem kötelező kollektív szerződésnek, ami viszont aligha valószínű, hiszen erre a szakszervezet sztrájkjal lényegében nem tudja rászorítani a munkáltatót¹⁷⁶ (lásd még a 4.2.2. pontban).

A kérdés gyakorlati jelentőségét jól megvilágítja egy 2010-2011-es kutatás, amely a német, francia, holland és brit adatok alapján megállapította, hogy az építőiparban a jogszabályi minimálbérhez további 50-80%-ot adhat hozzá a kollektív szerződés.¹⁷⁷ Ha ezek nem általánosan alkalmazandó

¹⁶⁸ Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) és (10) bek.

¹⁶⁹ Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bek. és 1. melléklet.

¹⁷⁰ Kiküldetési irányelv 3. cikk (8) cikk.

¹⁷¹ COM(2003)248, 12.

¹⁷² EUMSZ 56–57. és 61. cikk.

¹⁷³ RIESENHUBER 2012, 205.

¹⁷⁴ Rüffert eset C-346/06. para 29.

¹⁷⁵ BERCUSSON 2009, 298., 697. Ehhez képest a gazdasági válság után az uniós intézmények kifejezetten a kollektív szerződések decentralizálását szorgalmazták a tagállamokban, ami ezzel a szakszervezeti törekvéssel éppen ellentétes folyamat. HAYES–NOVITZ–OLSSON 2013, 449., 454.

¹⁷⁶ A.C.L. DAVIES 2008, 130.; SCHLACHTER 2010, 90.

¹⁷⁷ BOSCH–WEINKOPF 2013, 15.

megállapodások, akkor ez a bértöbblet a kiküldött munkavállalóra nem vonatkozik. Ezért van tehát jelentősége annak, hogy noha a módosító irányelv a kiküldött munkavállalóra minden „kötelezővé nyilvánított” díjazást alkalmazni rendel a fogadó állam jogából, a kollektív szerződések megítélésén nem változtat (lásd a 4.2.1. pontban). A nem általánosan alkalmazandó megállapodások ugyanis továbbra sem lesznek irányadóak a kiküldöttekre.

A fentiek okán az irányelv felülvizsgálata kapcsán az egyik legfontosabb kérdés az volt, hogy vajon a tagállamok meg tudnak-e egyezni az alkalmazandó kollektív szerződésekre vonatkozó rendszernek az átalakításában. Ez bizonyos szempontból sikerült, ám a jogalkotó nem léphetett túl az egyenlő bánásmód jelentette, fent említett korlátokon. Egyrészt, a módosító irányelv már nem csak az építőiparra, hanem minden ágazatra kötelezően előírja az általánosan alkalmazandó kollektív szerződések figyelembe vételét.¹⁷⁸ Ez tehát a jövőben nem a tagállam mérlegelésén múlik majd. Másrészt, míg az eredeti irányelv csak a kollektív szerződések kiterjesztésére irányuló mechanizmus hiányában engedi meg az egyéb megállapodások alkalmazását, a módosító irányelv ezt „azok kiegészítéseként” is lehetővé teszi.¹⁷⁹ Ezzel tehát háromféle kollektív szerződés lesz (lehet) alkalmazandó a kiküldött munkavállalókra:

- kötelezően alkalmazni kell a kiterjesztett hatályú kollektív szerződéseket;
- a tagállam döntésétől függően alkalmazni lehet az adott földrajzi területen (pl. adott régióban, tartományban) a teljes érintett ágazatra (iparágra, szakmára) vonatkozó kollektív szerződéseket, és
- szintén a tagállam döntésétől függően alkalmazhatóak a nem kiterjesztett hatályú, de a legrepresentatívabb szervek által országos szinten kötött megállapodások.

Ez első ránézésre komoly bővítést jelent, amit azonban jelentősen behatárol egy további feltétel. Az is szükséges, hogy a kollektív szerződés alkalmazásával biztosított legyen a kiküldő és a helyi vállalkozások közötti egyenlő bánásmód. Ez pedig csak úgy lehetséges, ha az érintett régióban, illetve szakmában, iparágban – kiterjesztés hiányában is – valóban valamennyi munkáltatóra kötelező az adott kollektív szerződés. A kiküldő munkáltató tehát kibújhat a fogadó államban hatályos kollektív szerződés alkalmazása alól, ha bizonyítja, van olyan helybéli versenytársa, akire a megállapodás nem vonatkozik (például kilépett az aláíró munkáltatói érdekképviseleti szervezetből, vagy felmondta a megállapodást).

Az irányelv emellett átveszi az egyenlő bánásmód kiterjesztett értelmezését, amit a Bíróság a szolgáltatásnyújtás szabadsága körében dolgozott ki. Előírja ugyanis, hogy a kollektív szerződések akkor alkalmazandóak, ha a hasonló helyzetben lévő hazai vállalkozásoknak ugyanolyan következményekkel kell a megállapodásból eredő kötelezettségeket teljesíteniük.¹⁸⁰ Például, nem elég a formális egyenlőség, ha az adott kötelezettséget belföldi székhely hiányában nem vagy csak jóval nehezebben lehet teljesíteni. Meglehetősen aprólékos vizsgálatot kíván meg a kollektív szerződést kötő felektől, hogy megállapítsák, megállapodásuk ilyen értelemben sem hozza hátrányosabb helyzetbe a más tagállambeli szolgáltatókat.

Az ágazati kollektív szerződések alkalmazása még akkor is számos gyakorlati problémát vethet fel, ha a fentiek szerint valóban kiterjeszhető a hatályuk a kiküldött munkavállalókra is. Kérdés ugyanis, mi alapján kell a kollektív szerződés hatályát megállapítani. Például, ha a munkáltató többféle ágazatban is végez tevékenységet, vajon melyik ágazati megállapodás lesz rá alkalmazandó? A tagállamok szabályozása ugyanis rendkívül változatos a tekintetben, hogy az ágazati kollektív szerződések hatályát a munkáltató főtevékenysége, e tevékenység végzésének ideje, az ennek keretében foglalkoztatott létszám, az elért bevétel, a felhasznált eszközök, vagy éppen az előállított termék, illetve nyújtott szolgáltatás alapján határozzák-e meg.¹⁸¹ Ezek a bizonytalanságok megadják a lehetőséget, hogy a kiküldő munkáltató a számára „legolcsóbb” kollektív szerződést válassza a fogadó államban.

Végül, meg kell jegyezni, hogy a fogadó állambeli kollektív szerződés esetleges alkalmazása még nem jelenti azt, hogy a kiküldött munkavállaló a fogadó államban élvezné a kollektív munkajog jelentette jogosultságokat. Függetlenül attól, hogy a fogadó állam nemzeti szabályai alapján a szakszervezet

¹⁷⁸ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1) bek.

¹⁷⁹ A módosító irányelvvel megállapított 3. cikk (8) bek. 1. albekezdés.

¹⁸⁰ A módosító irányelvvel megállapított 3. cikk (8) bek. 2. albekezdés.

¹⁸¹ CREMERS–DONNERS 2007, 45–46.

felkarolhatja-e a fogadó munkáltatóval munkaviszonyban nem álló kiküldött munkavállalók érdekvédelmét, rá kell mutatni, hogy e személyi körben a szervezés gyakorlatilag lehetetlen. A kiküldött munkavállalók ideiglenesen dolgoznak csak a fogadó államban, a velük való kapcsolattartást tipikusan nyelvi akadályok is nehezítik, és legtöbbször egyáltalán nem kötődnek a helyi kollektívához.¹⁸² Kérdéses, a kiküldő állam szakszervezete hogyan nyújthat transznacionális „érdekvédelmi szolgáltatást” a fogadó államba, másfelől pedig, vajon képes-e (illetve hajlandó-e) a fogadó állam szakszervezete egységes, szolidáris tagságot építeni a két különböző államból származó munkavállalók köréből.¹⁸³ Az uniós jog a kollektív munkajog vonatkozásában ezért legfeljebb annyit biztosít a kiküldött munkavállalóknak, hogy a kollektív szerződés hatálya alá vonja őket, a kollektív alkuhoz való jog, vagy más kollektív munkajogi jogosultság biztosítása nélkül.

¹⁸² ROCCA 2015, 39–41., 50.

¹⁸³ HUNGLER 2017, 56–57., 59.

4. A KIVÉTELEK ÉS A KÖZRENDI KLAUZULA

A kiküldetési irányelv elfogadása kompromisszumok nélkül nem lett volna lehetséges. A fogadó állam jogából alkalmazandó, a 3. cikkben felsorolt munkafeltételek listája nyilván sokkal szűkebb, mint a Rush ítélet szerinti megközelítés, ami a teljes munkajog alkalmazását lehetővé tette (amit aztán a későbbi joggyakorlat szigorított). Ezért az irányelv az alkalmazandó munkajogi szabályok meghatározásának bemutatott rendszeréhez három kötelező és négy lehetséges kivételt fűz.¹⁸⁴ Ezek közül a bírói gyakorlatban kapott kiemelt figyelem miatt az ún. közrendi klauzula érdemel részletes elemzést.

4.1. Kötelező és lehetséges kivételek

Ami a három kötelező kivételt illeti, egyrészt az irányelv nem alkalmazandó a kereskedelmi hajózási vállalkozásokra a tengerjáró személyzet tekintetében.¹⁸⁵ Másrészt, nem kell alkalmazni a fogadó állam munkajogát a minimális éves szabadság és a minimális bérszint vonatkozásában, ha a szolgáltatás az áruk első összeszerelésére, beszerelésére irányul és a kiküldetés nem haladja meg a nyolc napot, feltéve, hogy nem az építőiparban valósul meg.¹⁸⁶ Végül, az irányelv szó szerint így rendelkezik: a 3. cikk (1–6) bekezdés nem akadályozza a munkaviszonyra vonatkozó, a munkavállalók számára kedvezőbb szabályok alkalmazását.¹⁸⁷ A gyakorlatban kérdéses volt, hogy a „munkavállalók számára kedvezőbb szabályok” fordulat vajon a kiküldő vagy a fogadó tagállam jogára utal-e.¹⁸⁸ A Bíróság – az irányelv céljára való hivatkozással – világossá tette, hogy ez a kiküldő állam jogát jelenti, és nem ad felhatalmazást arra, hogy a fogadó állam azon az alapon kérje számon egy – a kemény mag körébe amúgy nem tartozó – szabályát a kiküldő munkáltatón, hogy az a székhely szerinti állam jogához képest kedvezőbb a munkavállalóra. Legfeljebb önként vállalhatja a kiküldő munkáltató, hogy a fogadó állam szigorúbb szabályainak is megfelel.¹⁸⁹ A kiküldött munkavállalók védelmét szolgáló előírásról van tehát szó, hiszen ezzel az eredetileg alkalmazandó védelmi szabályokat nem ronthatja le a fogadó állam joga.¹⁹⁰ Ami tehát első látásra kecsegtető kiskapu lehetne a fogadó állam számára a kiküldött munkavállalókra alkalmazandó további szabályok előírására, az a Bíróság gyakorlatában ezzel ellentétes értelmezést kapott.

A lehetséges kivételek két csoportra bonthatóak: kettő szűkíti a kiküldetésekre alkalmazandó hazai szabályok körét, kettő pedig lehetőséget ad azok bővítésére. Mivel a tagállamok érdeke elsősorban saját munkajogi szabályaik minél szélesebb kiterjesztése a külföldi szolgáltatókra is, a kivételek első köre a legtöbb tagállam számára érdektelen.¹⁹¹ Egyrészt, a tagállamok kizárhatják a minimális bérszint alkalmazását az egy hónapot nem meghaladó kiküldetésekre (illetve felhatalmazást adhatnak ilyen általánosan alkalmazandó kollektív szerződés kötésére), és/vagy felmentést adhatnak a minimális bérszint és a minimális éves szabadság alkalmazása alól, ha az elvégzendő munka nem jelentős. Ezek

¹⁸⁴ Az irányelv vitájában az olasz elnökség részéről olyan javaslat is felmerült, ami a kivételek alkalmazását elsősorban a szociális partnerek döntésére bízta volna, ám ezt maguk a szociális partnerek sem támogatták. Végül, a kivételek alkalmazása a tagállam döntésétől függ, marginális szerepre korlátozva az érdekképviselőket (BIAGI 1998, 176–177.).

¹⁸⁵ Kiküldetési irányelv 1. cikk (2) bek.

¹⁸⁶ Kiküldetési irányelv 3. cikk (2) bek. Ez a rövid tartamú kiküldetésekre vonatkozó kivétel szükséges volt ahhoz a kompromisszumhoz, hogy főszabály szerint viszont a kiküldetések első napjától alkalmazandóak a kedvezőbb, fogadó állambeli szabályok. A korábbi tervezetekben csak három hónap után került volna sor a fogadó állam munkajogának alkalmazására (BIAGI 1998, 175.; DAVIES 1997, 592.).

¹⁸⁷ Kiküldetési irányelv 3. cikk (7) bek.

¹⁸⁸ KILPATRICK 2012, 233. Az pedig egy további (nem egyértelmű) kérdés, vajon mi alapján kell elbírálni, melyik szabály a kedvezőbb a munkavállalóra. HOUWERZIJL 2006, 190.

¹⁸⁹ Laval, C-341/05., para. 80–81. A munkáltatók önkéntes kötelezettségvállalása kapcsán szkeptikusan emlékeztet Barnard a 2012-es Londoni Olimpia előkészületeire. A szervezők a közreműködő munkáltatóknak a minimálbérnél mintegy háromszor magasabb „londoni megélhetési költségeket” javasolták legkisebb munkabéreként megfizetni, ám ez a munkavállalók többsége tekintetében nem valósult meg. BARNARD 2011, 271.

¹⁹⁰ A.C.L. DAVIES 2012, 97.

¹⁹¹ BARNARD 2012, 234.

a kivételek nem vonatkoznak a munkaerő-kölcsönzés keretében megvalósuló kiküldetésre.¹⁹² A gyakorlat azt mutatja, hogy a tagállamok általában nem élnek ezekkel a lehetőségekkel.¹⁹³ Az alkalmazható szabályok körét tágító kivételek közül a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó, nehezen értelmezhető lehetőséget a 2.3. pont alatt már bemutattam. Az alábbiakban a közrendi klauzulát elemzem részletesen.

4. sz. táblázat: A kiküldetési irányelvben foglalt kivételek (saját szerkesztés)

	A kivétel tartalma	Helye az irányelvben	Helye a dolgozatban
Kötelező kivételek			
Tengeri hajózás	Az irányelv nem vonatkozik a kereskedelmi hajózási vállalkozásokra a tengerjáró személyzet tekintetében.	1. cikk (1) bek.	4.1. pont
Átmeneti összeszerelési munkálatok	Áruk első összeszerelése, illetve első beszerelése esetén, ahol ez az áruszolgáltatási szerződés szerves része és az átadott áru használatbavételéhez szükséges, és a munkát a szolgáltató vállalkozás szakképzett munkavállalói, illetve szakemberei végzik, a minimális szabadság és a minimális bérszint nem alkalmazható, ha a kiküldetés ideje nem haladja meg a nyolc napot. Ez a rendelkezés nem vonatkozik a mellékletben felsorolt építési munkák területén folytatott tevékenységekre.	3. cikk (2) bek.	4.1. pont
A kedvezőbb szabály elve	A 3. cikk (1)–(6) bekezdés nem akadályozza a munkaviszonyra vonatkozó, a munkavállalók számára kedvezőbb szabályok alkalmazását.	3. cikk (7) bek.	4.1. pont
Lehetséges kivételek (az alkalmazandó szabályok körét szűkítik)			
Egy hónapnál rövidebb kiküldetések	A tagállamok előírhatják, illetve a szociális partnereket felhatalmazhatják olyan kollektív szerződés kötésére, miszerint a nem kölcsönzésen keresztül megvalósuló kiküldetésre a minimális bérszint nem alkalmazandó, ha annak időtartama nem haladja meg az egy hónapot.	3. cikk (3–4) bek.	4.1. pont
Nem jelentős munkák	A tagállamok rendelkezhetnek arról, hogy mentesítést adhatnak a minimális bérszint és a minimális éves szabadság alkalmazása alól, ha az elvégzendő munka mennyisége nem jelentős és nem munkaerő-kölcsönzés keretében valósul meg a kiküldetés.	3. cikk (5) bek.	4.1. pont
Lehetséges kivételek (az alkalmazandó szabályok körét bővítik)			
Ideiglenes	A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a	3. cikk (9)	2.3. pont

¹⁹² Kiküldetési irányelv 3. cikk (3–5) bek.

¹⁹³ Lásd COM(2003)458, 9.

munkavállalók	kiküldő vállalkozásoknak garantálniuk kell a kölcsönzött munkavállalók számára azokat a feltételeket, amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban az ideiglenes munkavállalókra vonatkoznak.	bek.	
Közrendi klauzula	Az irányelv nem zárja ki, hogy a tagállamok a Szerződésnek megfelelően, a hazai vállalkozásokra és más államok vállalkozásaira az egyenlő bánásmód alapján alkalmazzák a munkaviszonyra vonatkozó szabályokat a 3. cikk (1) bekezdés első albekezdésében említetteken kívüli ügyek tekintetében, amennyiben a közrendre vonatkozó rendelkezésekről van szó.	3. cikk (10) bek.	4.2. pont

4.2. A közrendi klauzula

Nincs még egy olyan rendelkezése a kiküldetési irányelvnek – de talán az egész uniós munkajognak –, ami annyi vitát eredményezett volna, mint a közrendi klauzula. A probléma lényege röviden az alábbi. Maga a kiküldetési irányelv nem más, mint egy kivétel a Rendelet alapján alkalmazandó jog meghatározása alól. Míg a kiküldetés esetén a kiküldő ország joga irányadó, a közérdekre hivatkozással egyes feltétlen érvényesülést kívánó (imperatív) szabályokat mégis a fogadó ország jogából kell alkalmazni. A kiküldetési irányelv nem más, mint azoknak az imperatív szabályoknak a meghatározása, amelyekre kiküldetés esetén a fogadó ország joga az irányadó. Azonban, maga az irányelv is tartalmaz egy közrendi klauzulát. Eszerint a tagállamok a közrend védelmére hivatkozással a tételesen felsorolt szabályokon túl is előírhatják egyes munkajogi rendelkezéseik alkalmazását. Az alább bemutatott Laval-esetben a kérdés az volt, pontosan milyen körülmények mellett hivatkozhatnak a tagállamok erre a lehetőségre. A Bíróság meglepő válasza szerint erre gyakorlatilag nincs lehetőség, még olyan egyébként alkotmányos jelentőségű jogosultság esetén sem, mint a sztrájk vagy a kollektív alku.

A közrendi klauzula értelmezéséhez a normaszöveg viszonylag kevés fogódzót biztosít. Maga az irányelv is rögzíti, hogy erre a kivételre is csak a szolgáltatásnyújtás szabadságának tiszteletben tartásával, különösen az egyenlő bánásmód követelményére tekintettel lehet hivatkozni.¹⁹⁴ Arra viszont nincs világos normatív útmutatás, hogy pontosan mi tartozhat ebbe a körbe. A Bizottság mindenesetre a kezdetektől hangsúlyozta, hogy a közrendre való hivatkozást a legszigorúbb értelmezés mellett lehet csak elfogadni.¹⁹⁵ Ide tartozónak találták a kollektív alku jogát, a szervezkedés szabadságát, vagy a diszkrimináció, a kényszermunka és a gyermekmunka tilalmát.¹⁹⁶

A Bíróság még az irányelv hatályba lépése előtt, az Arblade esetben kifejtette, hogy a közrend védelmével indokolható szabályok körébe csak azok sorolhatóak, amelyek a tagállamban a politikai, szociális vagy gazdasági rend védelme érdekében olyannyira nélkülözhetetlenek, ami miatt azokat az adott tagállam területén tartózkodó minden személynek be kell tartania, minden jogviszonyban. Hiába tekint egy tagállam közrendi jelentőségűnek egy szabályt, önmagában a nemzeti minősítéstől nem élvez automatikus mentesülést az elsődleges jog követelményei alól, csak akkor, ha a Bíróság fentiek szerinti definíciójának megfelel.¹⁹⁷ A Bíróság ezt később is megerősítette, hangsúlyozva, hogy a 3. cikk (10) bekezdése szerinti kivétel csak a fentiek szerinti értelemben vett közrendvédelmi szabályokra és csak a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó elsődleges jogi követelmények alapján alkalmazható, amelyet így szűken kell értelmezni. Mindebből következően a közrend kizárólag egy alapvető társadalmi érdeket érintő, valós és megfelelően komoly fenyegetés esetében hívható

¹⁹⁴ Kiküldetési irányelv 3. cikk (10) bek.

¹⁹⁵ Különösen vitatta a Bizottság az irányelv átvételének azt a megoldását, amely minden megszorítás nélkül a teljes hazai munkajogot alkalmazni rendelte a kiküldetésekre is. COM(2003)458, 11.

¹⁹⁶ COM(2003)458, 14.

¹⁹⁷ C-369-376/96., para. 30–31.

fel.¹⁹⁸ A konkrét esetben a Bíróság úgy értékelte, hogy semmi nem indokolja, hogy a fogadó állam kollektív szerződésekre vonatkozó rendelkezései (például megkötése, végrehajtása) önmagukban és további pontosítás nélkül a közrend fogalmába tartozhassanak. Ugyancsak nem tartozhat ide a kollektív szerződésben foglalt (valamennyi) rendelkezés sem, ezen aktusok jellegéből eredően.¹⁹⁹ A Bíróság értelmezésében ugyanis a kollektív szerződést kötő felek nem közjogi jogalanyok, ezért fogalmilag kizárt, hogy az abban foglalt szabályok a közrendre hivatkozva igazolhatóak legyenek.²⁰⁰

4.2.1. A Laval-kvartett

A Bíróság 2007 decembere és 2018 júniusa között négy nagy jelentőségű ügyben hozott ítéletet, amelyekben a közrendi klauzula értelmezése volt a kérdéses. Az alábbiakban időrendben bemutatom a négy eset tényállását és a Bíróság ítéletének lényegét.

A Viking ügyben²⁰¹ a finn Rosella kompot a munkáltatót át kívánta lajstromozni észt lobogó alá. Ez a változtatás azt jelentette volna, hogy a hajón dolgozó – többségében finn – munkavállalók az észt munkajog hatálya alá kerülnek. A finn ágazati szakszervezet tiltakozott a munkáltató tervezett intézkedése ellen, és felszólította valamennyi tagszervezetét, hogy ne kössenek a munkáltatóval kollektív szerződést, vagy csak olyan megállapodást fogadjanak el, amely a finn jog, illetve az annak hatálya alatt született kollektív szerződések betartására kötelezte volna a munkáltatót. A Bíróság elé utalt kérdés az volt, hogy a szakszervezet akciója megengedhető korlátozása-e a Viking letelepedési szabadságának. A Bíróság leszögezte, hogy noha a sztrájk szabályozására nincs hatásköre az Uniónak,²⁰² a gazdasági alapszabadságok kapcsán a kollektív akciókra vonatkozó nemzeti szabályokat is vizsgálni kell, illetve a nemzeti szabályoknak tiszteletben kell tartaniuk az elsődleges jogot.²⁰³ A Bíróság a szakszervezeti fellépést egyértelműen korlátozásnak minősítette, hiszen a finn jog tiszteletben tartásának kikényszerítésével a szakszervezet teljesen elvonta a munkáltatótól a letelepedés szabadságát, illetve azt értelmetlenné tette volna.²⁰⁴ A szakszervezet eljárása ezért csak akkor egyeztethető össze az uniós joggal, ha az közérdeket szolgál, e cél érdekében szükséges és nem lép túl az arányos mértéken. Noha a Bíróság ezeket a kérdéseket visszautalta a nemzeti bíróságnak, kevés kétséget hagyott a lehetséges választ illetően. A munkavállalók védelmét, mint a korlátozást igazoló közérdeket ugyanis csak akkor tartotta elfogadhatónak, ha a szóban forgó munkahelyek vagy munkakörülmények veszélyben vagy súlyos fenyegetettségben voltak.²⁰⁵ Az arányosság kapcsán pedig rámutatott, hogy a sztrájk csak ultima ratio jelleggel alkalmazható, azaz meg kell vizsgálni, hogy volt-e kevésbé korlátozó eszköze a szakszervezetnek célja elérésére. Egyben utalt arra is, hogy a hajók átlajstromozása elleni szakszervezeti politikának tekintetbe kell vennie, hogy egy ilyen eljárás során a hajó magasabb szociális védelmet biztosító állam joga alá is kerülhet.²⁰⁶

A Laval-eset²⁰⁷ tényállása szerint egy iskolaépítési tendert elnyerő lett vállalkozás kiküldött munkavállalókat foglalkoztatott Svédországban. Amikor a munkáltató megtagadta, hogy csatlakozzon a svéd ágazati kollektív szerződéshez, a szakszervezet blokáddal akadályozta az építkezést. A Bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a szakszervezetek fellépése megengedhető-e a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozására tekintettel. A Bíróság erre nemleges választ adott. Rámutatott, hogy a szóban forgó kollektív szerződés egyrészt nem volt általánosan alkalmazandó az

¹⁹⁸ Bizottság vs. Luxembourg, C-319/06., para. 29–33., 50.

¹⁹⁹ C-319/06., para. 65–66.

²⁰⁰ C-341/05., para. 84. Érdemes összevetni ezzel, hogy Szász István ugyan a kiküldött munkavállalóra csak a kiküldő államban kötött kollektív szerződéseket tartotta alkalmazandónak, de hozzátette, hogy a (fogadó állambeli) kollektív szerződés is tartalmazhat olyan kikötést, amelyet a közrendvédelmi szabályra tekintettel mégis alkalmazni kell. SZÁSZY 1969, 540., 541.

²⁰¹ Viking, C-438/05.

²⁰² EUMSZ 153. cikk (5) bek.

²⁰³ C-438/05., para. 41., 53.

²⁰⁴ C-438/05., para. 72–73.

²⁰⁵ C-438/05., para. 81.

²⁰⁶ C-438/05., para. 87., 89.

²⁰⁷ Laval, C-341/05.

irányelv 3. cikk (8) bekezdése értelmében,²⁰⁸ másrészt nem csak az irányelv által rögzített kemény mag körébe tartozó munkafeltéteket érintette.²⁰⁹ Megerősítette a Viking-ügyben kimunkált tételét, miszerint a kollektív fellépéseknél is tiszteletben kell tartani az elsődleges jog rendelkezéseit és a gazdasági alapszabadságokat. A határon átnyúló szolgáltatásnyújtást akadályozó blokádnak természetesen korlátozásnak minősül, amely ugyan a munkavállalók védelmére irányul, és ezért jogszerű célja van, ám a korlátozás aránytalan.²¹⁰ A Bíróság felfogásában ugyanis a kiküldött munkavállalók védelmét a „kemény mag” körébe sorolt munkafeltételek már megfelelően biztosítják. Ehhez képest a fentiek szerinti kollektív szerződés kikényszerítését célzó kollektív fellépés a szolgáltatásnyújtás szabadságát aránytalanul korlátozó, és ezért jogellenes magatartás volt.²¹¹

A Rüffert esetben²¹² Alsó-Szászországban egy német fővállalkozó közbeszerzés keretében dolgozott egy börtön építési munkálatain, amihez egy lengyel alvállalkozót is igénybe vett. A közbeszerzési szerződés – a vonatkozó német jogszabályok alapján – előírta, hogy valamennyi közreműködő munkavállaló számára kötelező a német ágazati kollektív szerződésben foglalt minimálbér megfizetése. Ezt a lengyel munkáltató nem tartotta be. A Bíróság elé utalt kérdés az volt, hogy alappal követelte-e meg a német hatóság az ágazati kollektív szerződés szerinti minimálbér tiszteletben tartását a lengyel munkáltatótól. A Bíróság nemleges válaszát azzal indokolta, hogy a szóban forgó kollektív megállapodás nem volt általánosan alkalmazandó az irányelv értelmében (nem volt kiterjesztett hatályú, noha Németországban ismert ez a mechanizmus), ráadásul a német jogszabályok sem az építőipar egészére, csak a közbeszerzések vonatkozásában írták elő a kollektív szerződés szerinti bérszint követését.²¹³ Az így megkövetelt minimális bérszint korlátozott hatálya miatt a Bíróság nem látta megállapíthatónak, hogy a munkavállalók védelme, mint közérdek miatt szükséges korlátozásról lenne szó.²¹⁴

Végül, a Bizottság vs. Luxembourg ügyben²¹⁵ a fentiekhez képest nem merült fel kifejezetten kollektív munkajogi probléma. Az ügyben a Bizottság kötelezettségzegési eljárásban vitatta számos luxembourgi szabály összeegyeztethetőségét a szolgáltatásnyújtás szabadságával. Ezek egy része a kiküldő munkáltatókkal szembeni adminisztratív kötelezettségek voltak (például munkaügyi dokumentumok elérhetővé tételét írták elő), másik részük pedig a kiküldött munkavállalókra alkalmazandó munkajogi szabályokat bővítették, a közrendi klauzulára hivatkozással (például valamennyi, a kollektív szerződésre vonatkozó rendelkezést kiterjesztettek a kiküldöttekre is). Az eset jelentősége, hogy a Bíróság itt összegezte a közrend fogalmának fent bemutatott szűk értelmezését (lásd a 4.2. pontban).

4.2.2. A Laval-kvartett következményei

A négy ítélet egyrészt fontos tanulságokkal szolgált a kiküldetési irányelv értelmezéséhez, másrészt messzire vezető következményei vannak a kollektív fellépések és a kollektív alku uniós jogi helyzetét illetően.

Ami az irányelv értelmezését illeti, a Bíróság világossá tette, hogy a kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bekezdése szerinti lista nem a fogadó állam munkajogából alkalmazandó szabályok minimumát, hanem maximumát határozza meg.²¹⁶ Értelmezése szerint ugyanis a kiküldött munkavállalók védelmét az irányelvben nevesített munkafeltételek megfelelően biztosítják a fogadó államban. Ehhez képest a „kemény mag” csak a fentiek szerint, ugyancsak megszorítóan értelmezett közrendi klauzula alapján bővíthető. A bemutatott esetek alapján ma már tudjuk, hogy még a kollektív alku vagy a sztrájk joga –

²⁰⁸ Utólag érdekes, hogy a svéd és dán szociális partnerek egy 2007-es kutatásban (kb. egy évvel a Laval ítélet előtt) még úgy nyilatkoztak, nem tartják szükségesnek a 3. cikk (8) bekezdés szerinti lehetőség kihasználását, mivel tapasztalataik szerint a külföldi munkáltatók együttműködők, a szakszervezetek el tudják náluk érni, hogy alávéssék magukat a svéd kollektív szerződések rendelkezéseinek (CREMENES–DONDERS 2007, 24.).

²⁰⁹ C-341/05. para. 67., 84.

²¹⁰ C-341/05. para. 95., 98., 103., 107.

²¹¹ C-341/05., para. 110.

²¹² Rüffert, C-346/06.

²¹³ C-346/06., para. 29.

²¹⁴ C-346/06., para. 38–40.

²¹⁵ Bizottság vs. Luxembourg, C-319/06.

²¹⁶ DAVIES 2008, 293., C-341/05., para 80.; C-346/06., para. 33–34.; C-319/06., para 26.; C-298/09., para. 45.

legyen bár az Unió által elismert érték – sem elég a közrendvédelmi szabály alkalmazásához. Ezen előzmények után nehéz elképzelni olyan esetet, amelyre a Bíróság a közrendi klauzulát irányadónak találná.²¹⁷ Még a tagállamokban tipikusan alkotmányos védelmet élvező kollektív munkajogi jogosultságok sem mentesülhetnek az alól, hogy valamely alapszabadságként tételezett gazdasági célhoz mérjék őket.²¹⁸ Úgy tűnik, az irányelv szerinti legtágabban értelmezhető lehetséges kivétel valójában üres kagylóhéj.

Ez a szűk értelmezés nem kerülhető meg azzal sem, ha a tagállam közvetlenül a Rendelet 9. cikke szerinti imperatív szabályokra hivatkozik. Azaz, a kiküldött munkavállalóra azért alkalmaz a „kemény mag” körén túlmutató szabályokat is, mert azt feltétlen érvényesülést kívánónak tekinti. Mivel a Rendelet az imperatív szabályokat közelebről nem határozza meg, valószínűsíthető, hogy a tagállamok erre hivatkozással is csak akkor írhatják elő valamely munkajogi szabályuk alkalmazását a kiküldött munkavállalókra, ha az a közrend védelme miatt az irányelv alapján is megengedhetőnek bizonyul. Erre viszont a fentiek fényében aligha van esély.²¹⁹

A Bíróság Laval kvartettel – 18 évvel a Rush ítélet után – ennél messzebbre nem is juthatott volna saját kezdeti joggyakorlatától. Igaz ugyan, hogy már a Rush ítélet is a szolgáltatásnyújtás szabadsága körébe helyezte a kiküldetést, de akkor még a munkajogi szabályok kiterjesztését a Bíróság jogszerű korlátozásnak ítélte meg (bár ezt részletesen nem indokolta). Mára a munkajog kiterjeszhetőségét evidenciaként kezelő megközelítést felváltotta a szolgáltatásnyújtás szabadságának védelmét előtérbe helyező szemlélet.²²⁰

A négy ítélet a kiküldetési irányelv értelmezésén túlmutató hatással is bír a kollektív munkajogra. A Bíróság megközelítésében ugyanis a kollektív akciók, illetve a kollektív alku joga alárendelődik a gazdasági alapszabadságoknak. Ezeket a kollektív jogokat csak addig lehet tehát gyakorolni, amíg az nem minősül a szabad mozgás – az elsődleges jog értelmében vett – jogellenes korlátozásának.²²¹ Márpedig a Bíróság szerint a kollektív fellépés csak akkor tekinthető szükséges és arányos korlátozásnak, ha nincs más, kevésbé korlátozó alternatíva a cél elérésére, nem lép túl az irányelvben meghatározott „kemény mag” által lefedett körön, illetve az érintett munkahelyek vagy munkakörülmények „veszélyben vagy súlyos fenyegetettségben vannak”.²²² Ez a szakszervezetek számára azzal a paradox következménnyel jár, hogy minél hatékonyabb egy kollektív akció (minél előnyösebb munkafeltételek kiharcolására irányul és/vagy minél nagyobb kárt okoz a munkáltatónak), annál biztosabb, hogy jogellenes lesz.²²³ Márpedig ebben a jogi helyzetben egy szakszervezet könnyen juthat arra a következtetésre, hogy nemzetközi tényállásokban vagy értelmetlen kollektív fellépést kezdeményeznie, vagy a jogellenesen okozott károkért való felelősséget kockáztatja vele, ezért inkább passzív marad.

Ez a helyzet lényegében 2007 óta változatlan, ám érdemes áttekinteni, milyen alternatívák jöhetnek (jöhettek volna) szóba a továbblépésre, illetve a helyzet rendezésére. Természetesen a kérdés elsősorban azon tagállam szempontjából jelentős, ahol a (nem kiterjesztett hatályú) kollektív szerződések komoly szerepet játszanak a munkajogi szabályozásban (így különösen a Skandináv országokban). De érintettek azok a tagállamok is, amelyek mint az ide irányuló transznacionális szolgáltatásnyújtás kiinduló országai jelennek meg (elsősorban a kelet-európai országok). A Bíróság ítéletei után kialakult helyzet rendezésére a jogalkalmazásnak, a jogalkotásnak és maguknak a szociális partnereknek is lenne lehetősége. Meg kell vizsgálni a Laval kvartett által felvetett kérdést az uniós jog hatályán kívüli, alapjogi szempontból is, amely felvetésnek érdemi súlyt ad az elsődleges jog rangjára emelkedett Alapjogi Charta. Az alábbiakban e kérdések mentén vizsgálom tovább a közrendi klauzulát, illetve joggyakorlatának következményeit.

4.2.3. Megoldási lehetőségek jogalkalmazással

²¹⁷ BARNARD 2012, 232.

²¹⁸ HUNGLER 2019, 267–268.

²¹⁹ A.C.L. DAVIES 2012, 98.

²²⁰ KILPATRICK 2012, 212–213.; THÜSING 2013, 158.

²²¹ Ezt nevezi A.C.L. Davies a sztrájk jog „defenzív” megközelítésének. A.C.L. DAVIES 2008, 139., 141.

²²² BARNARD 2012, 205–206.; BOGG 2014, 51., 57–58

²²³ A.C.L. DAVIES 2008, 142–143.

A Bíróság a Laval-dilemmát a hatályos jogi keretek között legegyszerűbben magára a közrendi klauzulára hivatkozással oldhatta volna fel. A korábbi joggyakorlat alapján ez a lehetőség nagyon is elképzelhetőnek tűnt. A Bíróság ugyanis több olyan döntést hozott, amelyben egy alapvető jog érvényesülése érdekében igazolhatónak és arányosnak ítélte valamely gazdasági alapszabadság korlátozását. Nincs szó tehát arról, hogy a bírói gyakorlat a gazdasági alapszabadságok körében ne venne figyelembe a gazdasági érdekeken kívüli értékeket.²²⁴ Úgy tűnik, ezekben a korábbi döntésekben jóval megengedőbb arányossági tesztet alkalmazott.

A Schmidberger-ügy tényállása szerint 1998-ban egy környezetvédelmi egyesület demonstrációs céllal, mintegy 30 órára lezárta az egyik osztrák autópálya egy szakaszát. Egy fuvarozócég indított keresetet Ausztria ellen, annak megállapítását kérve, hogy a hatóságok a tüntetés megtiltásának elmulasztásával megsértették az áruk szabad mozgását biztosító uniós rendelkezéseket. A Bíróság abból indult ki, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása mind a Közösség, mind tagállamai kötelezettsége, e jogok védelme olyan jogos érdek képez, amely főszabály szerint igazolhatja a Szerződésben biztosított alapvető szabadságok korlátozását is.

Így a jelen ügyben az alapvető jogok közösségi jogi védelmének követelményei és a Szerződésben biztosított alapvető szabadságok összeegyeztetésének kérdésében – közelebbről, a véleménynyilvánítási és gyülekezési szabadság, illetve az áruk szabad mozgása kollíziójában – kellett állást foglalni. E körben pedig figyelemmel kell lenni arra, hogy a gazdasági alapszabadság korlátozása az elérni kívánt cél szempontjából szükséges és arányos-e.²²⁵ A konkrét esetben a Bíróság mérlegelte, hogy a tüntetés nem egy konkrét áru, vagy termék ellen irányult, korlátozott helyen és időtartamra valósult meg, amelyről a hatóságok és az érintett civil szervezetek pontos előzetes tájékoztatást adtak a közlekedőknek, gondoskodtak megfelelő kerülőutak biztosításáról is, és – legfőképpen – az áruk szabad mozgását korlátozó magatartással az állampolgárok alapvető jogait gyakorolták. Így összességében a gazdasági alapszabadság arányos korlátozásának minősült a szóban forgó tüntetés.²²⁶

Az Omega-eset tényállása szerint, Németországban a rendészeti hatóságok betiltottak egy emberi célpontokra lövős, „öldöklős” szimulációs játékot. A játék lényege az volt, hogy az üzemeltető létesítményében a játékosok egy fegyvert imitáló, golyószóróra emlékeztető lézeres célzókészülékekkel lőttek célba, részben lőfolyosókon, részben a játékosok által viselt mellényeken elhelyezett sugárérzékelőkre. A német hatóságok azt kifogásolták, hogy az emberölési cselekmények szimulálását magában foglaló szórakoztató játék kereskedelmi hasznosítása sért egy, a nemzeti alkotmányban elismert alapvető értéket, nevezetesen az emberi méltóságot. A játék egy másik tagállamból vásárolt franchise alapján működött, ezért a Bíróság előtt a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának kérdése merült fel. A Bíróság ismét leszögezte, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása olyan jogos érdek képez, amely elvileg igazolhatja a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozását, feltéve persze, hogy a korlátozás az elérni kívánt célhoz képest szükséges és arányos. A Bíróság a jelen ügyben ezt nem kifogásolta, kiemelve, hogy a nemzeti hatóság a játéknak csak az emberi célpontokra lövős változatát tiltotta meg.²²⁷ Érdekes módon ez az ítélet a korlátozás arányosságát jóval kevésbé részletesen vizsgálta.

A Laval ítéletből sem hiányzik annak megállapítása, hogy a kollektív fellépéshez való jogot „a közösségi jog általános elveinek szerves részét képező alapvető jogként kell elismerni”, amely számos tagállamban alkotmányos védelemben részesül. Ugyanakkor e jog gyakorlásának összhangban kell állnia a Szerződés által védelemben részesített jogokra vonatkozó követelményekkel, és meg kell felelnie az arányosság elvének.²²⁸ A Bíróság levezetése a korlátozás megengedhetőségének vizsgálatáig azonos a fenti esetekkel.²²⁹ Itt azonban – szemben az előzőekkel – az alapvető jog érvényesülése a gazdasági alapszabadság aránytalan korlátozásának bizonyult.

A Bíróság gyakorlata alapján tehát a tagállamok közötti kereskedelmet korlátozó nemzeti szabály összeegyeztethető lehet az uniós joggal, különösen, ha az kifejezetten nem gazdasági célú (azaz nem a

²²⁴ WEATHERILL 2014, 32.

²²⁵ C-112/00., para. 74., 77., 80.

²²⁶ C-112/00., para. 84–94.

²²⁷ Omega, C-36/02., para. 35–39.

²²⁸ C-341/05., para. 91–95.

²²⁹ LECZYKIEWICZ 2014, 312–313.; WEATHERILL 2014, 35.

hazai piac védelmére irányul).²³⁰ Ugyanakkor, összevetve a fenti három tényállást, egyáltalán nem világos, hogy a kollektív fellépés joga miért lenne kevésbé érdemes a gazdasági alapszabadságokon felüli prioritásra, mint az emberi méltóság, vagy a véleménynyilvánítási szabadság.²³¹ Kétségtelenül különbség viszont a három ügyben, hogy míg a Schmidberger és az Omega ügyekben a korlátozó intézkedés egy állami aktus volt, addig a Laval ügyben egy szakszervezettől, azaz nem közjogi jogalanytól származott.²³² A Bíróság, úgy tűnik, ennek döntő jelentőséget tulajdonított. Egyrészt, a kollektív szerződést kötő feleknek, így a szakszervezeteknek is tiszteletben kell tartania a gazdasági alapszabadságokat. Ez önmagában nem is kifogásolható, hiszen a szakszervezet tevékenysége nem korlátozódik a saját tagságára, sőt kihathat más tagállamok polgáira, vállalkozásaira is.²³³ Másrészt viszont, mivel nem közjogi jogalanyok, nem hivatkozhatnak a közérdek védelmére.²³⁴ Ez viszont ahhoz a sajátos ellentmondáshoz vezet, hogy míg a szakszervezetek sem vonhatják ki magukat a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó szabályozás hatálya alól, korlátozó jellegű intézkedéseiket a közrendre hivatkozással mégsem tudják kimenteni.²³⁵

Összességében tehát a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával a Bíróság éppen azzal hozhatott volna a korábbi gyakorlatába jobban illeszkedő ítéletet, ha a kollektív munkajogi jogosultságoknak ad prioritást a gazdasági alapszabadságok felett. Az ellenkező döntés meglehetősen ellentmondásos helyzetbe hozta a szakszervezeteket, amelyre alább még visszatérek (lásd 4.2.6. pont).

Említést érdemel, hogy a Bíróság számára kínálkozott volna egy másik lehetőség is. Rendelkezhetett volna akként is, hogy a kollektív megállapodások immunitást élveznek a gazdasági alapszabadságok kapcsán, azaz a bennük foglalt előírások akkor is érvényesek, ha egyébként korlátozó hatással vannak valamelyik alapszabadságra. Ez a logika ugyanis nem lett volna precedens nélküli. Az Albany-²³⁶ esetben a Bíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy a versenykorlátozó megállapodások tilalmába ütközik-e, ha egy kollektív szerződés egyetlen nyugdíjalapra bízta a kiegészítő nyugdíjrendszer igazgatását, illetve kötelezővé tehető-e az adott ágazatban az e nyugdíjalapba való belépés. Ez ugyanis nyilvánvalóan a piaci versenyt kizáró megállapodás lenne. A Bíróság azonban abból indult ki, hogy a kollektív megállapodásokban foglalt szociálpolitikai célokat súlyosan aláásnák, ha a szociális partnerek a versenyjogi szabályok alá tartoznának a foglalkoztatási- és munkakörülmények javítását célzó intézkedések kialakítására való közös törekvésük során. Emellett utalt az elsődleges jogban foglalt azon kikötésekre, amelyek az integráció gazdasági céljai mellett a szociális törekvésekre, illetve nevesítve a kollektív tárgyalások elismerésére utalnak. A Bíróság szerint: „A Szerződés rendelkezéseinek – mint egésznek – hasznos és koherens értelmezéséből az következik, hogy a szociális partnerek között a fentiekben meghatározott cél érdekében, kollektív tárgyalások keretében megkötött megállapodásokra – jellegükre és céljukra való tekintettel – nem vonatkozik a Szerződés 85. cikkének (1) bekezdése [EMUSZ 101. cikk (1) bekezdése].”²³⁷

Jól láthatóan, a Bíróság a kollektív szerződések versenyjog alóli immunitását rendkívül tömören, a kollektív szerződések jellegéből és az Unió szociális célkitűzéseiből vezette le.²³⁸ Nincs semmi ebben az érvelésben, ami ne lehetett volna alkalmazandó a kollektív munkajogi és a gazdasági alapszabadságok kollíziójában is. Mivel a kollektív alapszabadságok alapjogi megközelítésétől (lásd a 4.2.6. pontban) idegen, hogy azokat egy gazdasági célkitűzéshez arányosítsák, a korlátozás szükségességét-arányosságát vizsgáló megközelítés helyett célszerűbb lett volna a Bíróságnak az Albany ítélet mintájára itt is immunitást biztosítani a kollektív szerződéseknek.²³⁹ A versenyjoggal való analógiát azonban a Bíróság a Viking-ügyben kifejezetten elvetette. Álláspontja szerint ugyanis a

²³⁰ WEATHERILL 2014, 25–29.

²³¹ SYRPIS 2007, 116.

²³² ROCCA 2015, 234.

²³³ Mi több, tevékenysége lehet az alapvető rendeltetésével – a tagság érdekvédelmével – össze nem egyeztethető is, például ha a hazai munkavállalók védelme átcsap az idegengyűlölet szításába, vagy támogatásába. Hasonló jelenség megfigyelhető volt a 2009-es brit Lindsey Oil Refinery esetben is, lásd: BARNARD 2009, 247–248.

²³⁴ C-341/05., para. 84.

²³⁵ BARNARD 2012, 204., KULLMANN 2013, 291., LECZYKIEWICZ 2014, 314–316.

²³⁶ Albany, C-67/96.

²³⁷ C-67/96. para. 52–60. Az itt kifejtetteket a Bíróság később is megerősítette, lásd például: FNV Kunsten, C-413/13. para. 22–23.; AG2R Prévoyance, C-437/09. para. 29.

²³⁸ SYRPIS 2007, 109–110.

²³⁹ BOGG 2014, 70–72.

letelepedési szabadságnak és a szolgáltatásnyújtás szabadságának bizonyos korlátozásai nem kapcsolódnak olyan szorosan a kollektív tárgyalás keretében folytatott kollektív fellépésekhez, mint a versenyjogi kihatások. Egyben utalt arra is, hogy azt már megállapította a korábbi gyakorlatában, hogy a kollektív szerződések a személyek szabad mozgására vonatkozó szabályozás alá esnek.²⁴⁰ Így míg az Albany eset alapján a versenyjogban a kollektív szerződések megkülönböztetett védelmet élveznek, addig a szabad mozgás jogával kapcsolatban a Viking és Laval esetek szerint kollektív fellépés, illetve a Rüffert eset szerint a kollektív alku nem.²⁴¹

4.2.4. Megoldási lehetőségek jogalkotással

Míg a gazdasági alapszabadságok prioritásának megvédéséhez a Bíróság ítélkezési gyakorlata is elégséges volt, a szociális értékek erősítéséhez regulációra lett volna szükség.²⁴² A jogalkotás első válaszára 2012 kora tavaszáig kellett várni. A kidolgozója után Monti II. tervzetnek elnevezett bizottsági javaslat²⁴³ rendeletben szabályozta volna a kollektív akciók és a letelepedés, illetve a szolgáltatásnyújtás szabadságának összeegyeztetését. A mindössze öt cikket számláló tervzet azonban tartalmilag szinte teljesen üresnek bizonyult, és általános elégedetlenség fogadta. A nemzeti parlamentek a szubszidiaritási eljárás során fejezték ki aggályaikat a tervzettel kapcsolatban, így a Bizottság fél év elteltével vissza is vonta.²⁴⁴

A javaslat központi rendelkezése annak deklarációja lett volna, hogy a két gazdasági alapszabadság és a kollektív akciók, különösen a sztrájk joga gyakorlásának kölcsönösen tiszteletben kell tartania egymást.²⁴⁵ A dokumentum tehát egyik területnek sem szánt prioritást a másik felett,²⁴⁶ azt viszont közelebbről már nem határozta meg, milyen arányossági mércét kellett volna alkalmazni kollízió esetén. Ez azért aggályos, mert a tervzet 1. cikke viszont kifejezetten kivette hatálya alól a kollektív akciók és a kollektív alku kérdését, bizonyára a kizárt jogalkotási hatáskörre tekintettel. Innentől kezdve viszont kérdéses, vajon milyen jogi kötőereje lett volna az említett kölcsönös arányossági szabálynak, amelynek egyik oldala jogilag üres.²⁴⁷ Hasonlóan árulkodó a tervzet azon rendelkezése, miszerint ha a jelzett kollízió esetén az ügyben bíróságon kívüli vitarendezésre kerül sor, az nem érinti sem a nemzeti bíróságok, sem a Bíróság szerepét és hatáskörét annak meghatározása tekintetében, hogy a kollektív akció túllép-e a céljához szükséges mértéken.²⁴⁸ Úgy tűnik tehát, a mérce maradt a régi: továbbra is a gazdasági alapszabadságokhoz kellett volna mérni a kollektív jogok jelentette korlátozást, és nem fordítva.

Ezen felül a tervzet csupán két további rendelkezést tartalmazott. Egyrészt, arra hívta fel a tagállamokat és az európai szintű szociális partnereket, hogy a kollektív jogokat és gazdasági alapszabadságokat érintő, transznacionális viták esetén tegyék elérhetővé, illetve dolgozzák ki az alternatív (bíróságon kívül) vitarendezés eszközeit.²⁴⁹ Véleményem szerint a munkáltatói oldal – ismerve a számára kedvező joggyakorlatot – aligha lenne érdekelt ilyen eljárások lefolytatásában. Másrészt, a javaslat „riasztási láncot” írt elő: eszerint ha a kollektív jogok és a gazdasági alapszabadságok esetleges újabb nemzetközi konfliktusa eszkalálódik, az érintett tagállamok nyomban értesítik egymást és a Bizottságot.²⁵⁰ Tekintettel a Laval ügy utáni felfokozott érzékenységre, ilyen előírás nélkül is biztosra vehető, hogy ezeket a tényállásokat élénk figyelem fogja kísérni, amiről az érintett szociális partnerek (de különösen a szakszervezetek) maguk is biztosan gondoskodni fognak. A Monti II. tervzet egyetlen pontjából lett tételes jogszabály, mégpedig a vele egy napon előterjesztett végrehajtási irányelvnek köszönhetően. Mindkét szövegben szerepelt ugyanis egy deklaráció az alapvető jogok, közöttük a sztrájk és a kollektív alku gyakorlásának érintetlenségéről.

²⁴⁰ C-438/05. para. 48., 51., 54.

²⁴¹ Barnard 2012, 195., 203.

²⁴² ROCCA 2015, 279.

²⁴³ COM(2012)0130 final.

²⁴⁴ EUMSZ 2. Jegyzőkönyv. BRUUN–BÜCKER–DORSSEMONT 2012, 282–283., 300.; SCHIERLE 2015, 168.

²⁴⁵ COM(2012)0130 final 2. cikk.

²⁴⁶ BARNARD 2012, 209.

²⁴⁷ ROCCA 2015, 272.

²⁴⁸ COM(2012)0130 final 3. cikk (4) bek.

²⁴⁹ COM(2012)0130 final 3. cikk.

²⁵⁰ COM(2012)0130 final 4. cikk.

Mivel a végrehajtási irányelvet később elfogadták, ez az „érintetlenségi klauzula” része az uniós jognak. Ha azonban közelebbről megvizsgáljuk, kitűnik, hogy a rendelkezés semmitmondó. A szöveg szerint, az irányelv nem érinti „a tagállamokban és uniós szinten elismert alapvető jogoknak” – külön nevesítve a sztrájkjogokat és más direkt akcióknak, illetve a kollektív alku jogának – a gyakorlását.²⁵¹ Mindez a kizárt jogalkotási hatáskörök révén az elsődleges jogból is levezethető lenne. Ráadásul, ebben a megfogalmazásban gyakorlatilag nincs semmi új, hasonló szövegezést már a szolgáltatási irányelv is tartalmazott.²⁵² Az egyedüli különbség a sztrájk jogára való kifejezett utalás, illetve, hogy a későbbi szövegezésből kimaradt a „közösségi jog tiszteletben tartására” való hivatkozás, ami viszont nyilvánvalóan „hallgatólagosan” is kötelező (lásd még a következő táblázatot). Összességében, a Monti II. tervezet jól mutatja, hogy a gazdasági alapszabadságok és a kollektív munkajogi alapjogok összeütközése másodlagos jogalkotás útján nem oldható fel, hiszen ehhez az elsődleges jog változtatása (elsősorban a jogalkotási hatáskörök újrendezése) lenne szükséges.²⁵³ Talán ennek belátásával magyarázható, hogy a kiküldetési irányelv felülvizsgálata során ezt a vitát sem a Bizottság, sem a Tanács nem kívánta megnyitni. Nincs semmi a tervezetekben, ami a korábbi esetjog megváltoztatását és a szociális szempontok felerősödését célozta volna. A végleges szövegbe is csupán a végrehajtási irányelvben már alkalmazott, „jól bevált” érintetlenségi deklaráció került bele, noha világos, hogy ez önmagában nyilvánvalóan nem ad alapot – vagy okot – a Bíróságnak ahhoz, hogy eltérjen a Laval eset utáni gyakorlatától. Ugyanez a klauzula került be az Európai Munkaügyi Hatóságról szóló rendeletbe is.

5. táblázat: Az érintetlenségi klauzula változásai (saját szerkesztés)

Forrás	Szolgáltatási irányelv	Monti II. tervezet	Végrehajtási irányelv	Módosító irányelv	Rendelet az Európai Munkaügyi Hatóságról
Kihirdetés (előterjesztés) időpontja	2006. 12. 12.	2012. 03. 21.	2014. 05. 15.	2018. 06. 28.	2019. 06. 20.
Szövegezés (kiemelések tölem)	Ez az irányelv nem érinti a tagállamokban és a közösségi jogban elismert alapvető jogok gyakorlását. Nem érinti továbbá a közösségi jogot tiszteletben tartó nemzeti joggal és gyakorlatokkal összhangban lévő, kollektív megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokhoz, azok megkötéséhez és érvényesítéséhez való jogot, valamint a szervezett fellépéshez való jogot.	Ez az irányelv [rendelet] semmilyen módon nem befolyásolja a tagállamokban és uniós szinten elismert alapvető jogoknak – beleértve a sztrájkjogokat vagy a sztrájk szabadságának vagy a tagállamokban fennálló konkrét munkaügyi kapcsolatrendszerek keretébe tartozó egyéb lépések megtétele jogának vagy szabadságának – a nemzeti jog és/vagy gyakorlat szerinti gyakorlását. Nem érinti továbbá a nemzeti joggal és/vagy gyakorlattal összhangban lévő, kollektív szerződésekkel kapcsolatos tárgyalásokhoz, azok megkötéséhez és érvényesítéséhez való jogot, valamint a kollektív fellépéshez való jogot.			
Jogszabályhely	2006/123/EK irányelv 1. cikk (7) bek.	COM(2012)0130 final 1. cikk (2) bek.	2014/67/EU irányelv 1. cikk (2) bek.	2018/957 irányelv 1. cikk (1) bek. b) pont	2019/1149 rendelet 1. cikk (3) bek.

²⁵¹ Végrehajtási irányelv 1. cikk (2) bek.

²⁵² 2006/123/EK irányelv 1. cikk (7) bek.

²⁵³ REBHAHN 2014, 304.; WEATHERILL 2014, 37.

4.2.5. Megoldás a szociális partnerek által

Elsősorban a nyugati szakirodalom veti fel, hogy a Laval-ítélet utáni helyzetet alapvetően nem az uniós szerveknek, hanem a szociális partnereknek kellene rendeznie, saját hatáskörükben. A kollektív munkajog intézményei legkevesebb ötven éve formálódnak a nemzeti jogrendszerekben, amelyben alapvető szerepe van maguknak az érintett feleknek. Ezért a gazdasági alapszabadságok és a kollektív munkajog kollíziójáról is a szociális partnereknek kellene tárgyalni, nemzeti szinten, és csak ez után következhetne (uniós szintű) jogalkotás.²⁵⁴ Véleményem szerint azonban a jelenlegi jogi helyzetben előnyt élvező kiküldő tagállamok, illetve munkáltatók ellenállása miatt erre aligha kerülhet sor (mint ahogy nem történt ilyen eredményes kezdeményezés az elmúlt tíz évben sem). Hasonlóan esélytelennek tűnik az a javaslat is, hogy a kérdést az európai szociális partnerek rendezzék megállapodásukban.²⁵⁵

Természetesen az is a jogi kultúra és hagyomány kérdése, hogy az adott tagállamban milyen jelentősége van a munkajogi szabályok érvényre juttatásában a jogalkotásnak, az igazságszolgáltatásnak és a szociális partnereknek.²⁵⁶ Így azokban a tagállamokban (elsősorban a 2004 után csatlakozottak körében), ahol a szociális párbeszéd kevésbé fontos szerepet játszik a munkajogi szabályozás kialakításában és érvényesítésében, ez inkább csak elvi megoldási lehetőség.

Hasonlóan kétséges azon nemzetközi együttműködések megítélése, amikor két érintett tagállam szociális partnerei megállapodnak, hogy a kiküldött munkavállalóra melyik államban kötött kollektív szerződést alkalmazzák.²⁵⁷ Az irányelv szabályaitól ugyanis ilyen eltérésre nincs lehetőség, illetve (a Laval ítélet alapján) a fogadó államban nem általánosan alkalmazandó kollektív szerződések csak a kiküldő munkáltató önkéntes alávetése alapján lehetnek kötelezőek.

4.2.6. Az alapjogi szempont – értékelés az uniós jogon kívülről

Rá kell mutatni, hogy a sztrájk jogát biztosító nemzetközi egyezményektől a Laval ítéletben követett megközelítés teljesen idegen. Sem az ILO egyezményei és gyakorlata, sem pedig az Európai Szociális Charta alapján nincs ugyanis mód arra, hogy a sztrájk jogellenességét gazdasági okok miatt állapítsák meg.²⁵⁸ Az ILO Szakértői Bizottsága két ízben is véleményt nyilvánított a Viking és Laval ügyekről. Az első esetben a brit pilótákat tömörítő BALPA szakszervezet sztrájkot tervezett a British Airways-szel szemben, amikor a cég – egyes járatai üzemeltetéséhez – leányvállalat alapítását tervezte más tagállamban. A szakszervezet attól tartott, hogy ez a kiszervezés az érintettek munkafeltételeinek romlásával járt volna. A tagság túlnyomó többséggel a sztrájk kezdeményezésére szavazott. A Viking és Laval ítéletek fényében azonban a szakszervezet mégis eltekintett a sztrájk megszervezésétől, mivel féltő volt, hogy a brit bíróságok a letelepedés szabadságának korlátozása miatt jogellenesnek ítélték volna a kollektív fellépést. A Szakértői Bizottság kiemelte, hogy a sztrájkjog lehetséges korlátozása kapcsán soha nem utalt arra, hogy a letelepedés vagy szolgáltatásnyújtás szabadságának arányos korlátozását vizsgálni kellene. Ezzel szemben csak bizonyos minimális szintű szolgáltatás biztosítását tartotta megfontolhatónak, ha a sztrájk visszafordíthatatlan vagy külső felek számára szélsőségesen aránytalan kárral járhat. A Szakértői Bizottság nem látta indokoltnak, hogy ettől a korábbi gyakorlatától eltérjen. Emellett rámutatott, hogy a Bíróság ítéletei alapján a szakszervezet joggal tarthatott attól, hogy a jogellenes sztrájk miatt a bíróságok tetemes kártérítésre kötelezik, ami a szakszervezet csődjével fenyegetne (a konkrét esetben a szakszervezet becslése szerint a sztrájk napi 100 millió font kárt okozott volna a munkáltatónak). Összességében a Szakértői Bizottság úgy foglalt

²⁵⁴ BERCUSSON 2009, 705, 710.; KILPATRICK 2012, 237–238.; VAN HOEK 2018, 487.

²⁵⁵ DØLVIK–VISSER 2009, 505. Lásd EUMSZ 155. cikk.

²⁵⁶ KULLMANN 2013, 286–287.

²⁵⁷ Erre vonatkozó kezdeményezésekről ír: CREMERS–DONDERS 2007, 41–44.

²⁵⁸ BOGG 2014, 47., 66. A tagállamok gyakorlata ugyanakkor eltérő a tekintetben, hogy a sztrájk jogszerűsége kapcsán mennyire veszik figyelembe a munkáltatónak okozott károk arányosságát. Míg Németország ebben kifejezetten szakszervezet-barát értelmezést követ, Görögországban a komoly gazdasági problémákat okozó sztrájkot visszaélésnek tekinti a gyakorlat. A különböző nemzeti megoldások összehasonlítását lást: PRASSL 2014, 114–121.

állást, hogy a Bíróság ítéletei jelentős visszatartó hatással bírnak a sztrájkjog gyakorlására, ami ellentétes a szervezkedési szabadságról szóló egyezményel.²⁵⁹

Kétségtelen, hogy a svéd példának van ilyen elrettentő hatása. A Bíróság Laval ítéletét követően ugyanis a svéd nemzeti bíróság jogellenesnek ítélete meg a szakszervezet eljárását, és nem vagyoni kártérítés (punitive damage), kamatok és eljárási költségek jogcímén mindösszesen 342.000 euró megfizetésére kötelezte. A Szakértői Bizottság mindenesetre aggályát fejezte ki a szakszervezetet lehetetlen anyagi helyzetbe hozó ítélet kapcsán, különösen, mivel a kollektív akció idején a sztrájk a nemzeti jog szerint jogszerű volt, és csak később vált jogellenessé, egyedül a Bíróság – előre nem látható – jogértelmezése révén.²⁶⁰ A szakirodalomban erősen vitatott, hogy az uniós jog hatékony végrehajtásához miért volt szükség ilyen szigorú ítéletre, figyelembe véve, hogy tényleges kár az ügyben nem volt bizonyított, a kollektív akció célja nem volt jogellenes, illetve egyedül az uniós jogba ütközés miatt bizonyult annak.²⁶¹ Ahogy Rebhahn rámutatott, aligha lehet az uniós jog hatékony végrehajtásának nevezni, ha ezáltal – az uniós jog által alapjogként elismert – egy másik jogot a felek már nem is mernek gyakorolni. A jelenlegi helyzetet Rebhahn a szakszervezetek szempontjából „jogi rémálomként” értékeli.²⁶²

A BALPA ügy után három évvel a Szakértői Bizottság újra megerősítette, hogy nem korlátozható a sztrájk joga az egyes gazdasági alapszabadságokra gyakorolt hatásának arányossága alapján. Ezúttal ehhez a Laval ítélet után kialakított svéd szabályozás (a „lex Laval”) értékelése adta az alapot. A svéd jogalkotó – követve a Bíróság ítéletében foglaltakat – eleget tett lojalitási kötelezettségének, és olyan törvényt fogadott el, amely szerint a svéd szakszervezetek a más tagállamban letelepedett munkáltatóval szemben csak az irányelvben meghatározott, „kemény magba” tartozó munkafeltételek erejéig kezdeményezhetnek sztrájkot. Ha a munkáltató ezeket a munkafeltételeket legalább a svéd szabályoknak (kollektív szerződéseknél) megfelelően biztosítja, akkor sztrájknak nincs helye. A Szakértői Bizottság rámutatott, hogy a kiküldött munkavállalóknak is korlátozástól mentesen kell biztosítani a sztrájk jogát, aminek nem felel meg az új, „harmonizált” nemzeti szabályozás.²⁶³ Gazdasági megfontolásokból ugyanis a sztrájk jogát nem lehet korlátozni, a minimális munkafeltételek kiharcolására visszaszorított sztrájk pedig nem elfogadható.

A lex Laval az Európai Szociális Charta Szakértői Bizottsága elé is került. A panaszt tévő két svéd szakszervezet állítása szerint ugyanis a Bíróság ítéletei nyomán kialakított új nemzeti szabályok sértik a kollektív alku és a sztrájk, valamint a migráns munkavállalók egyenlő bánásmódhoz való jogát. Ami a kollektív jogok megsértését illeti, a Bizottság következtetése az alábbi volt: „... a Chartában foglalt értékek, alapelvek és alapvető jogok rendszerében a kollektív alku és a kollektív fellépés joga létfontosságú a szakszervezetek autonómiájának biztosításában és a munkavállalók munkafeltételeinek védelmében: ha tiszteletben kell tartani e jog lényegi tartalmát, akkor a szakszervezeteknek meg kell engedni, hogy küzdjenek a munkavállalók fennálló élet- és munkakörülményeinek javításáért, amit nem lehet jogalkotással a minimális feltételek elérésére korlátozni.”²⁶⁴ A Bizottság rámutatott, hogy a svéd szabályozás mellett valószínűtlen, hogy a kiküldött munkáltató a minimális feltételeknél kedvezőbb körülményeket biztosítson, hiszen a kiküldött munkavállalók e célból nem gyakorolhatnak nyomást a munkáltatóra.²⁶⁵

Nem kevésbé fontos üzenetet fogalmazott meg a Bizottság az alábbiakban: „A Bizottság álláspontja szerint a gazdasági szabadságok gyakorlására vonatkozó jogi szabályozást, amelyet a Részes Államok akár közvetlenül a nemzeti jog, akár közvetve az EU jog útján alkottak, úgy kell értelmezni, hogy ne helyezzen aránytalan korlátozást a munkavállalói jogokra, amelyeket a Charta mellett a nemzeti jogok, az EU jog és más nemzetközi kötelező standardok előírnak. Különösen, e [gazdasági] szabadságok nemzeti és uniós szabályait úgy kell értelmezni és alkalmazni, ami elismeri az alapvető fontosságát a

²⁵⁹ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2010, 208–209.; BRUUN–BÜCKER–DORSSEMONT 2012, 295–296.

²⁶⁰ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2013, 177–178.

²⁶¹ HÓS 2010; MALMBERG 2012.

²⁶² REBHahn 2016, 297.

²⁶³ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2013, 179.

²⁶⁴ European Committee of Human Rights, Report to the Committee of Ministers No. 82/2012., para. 120. és 140., saját fordítás.

²⁶⁵ No. 82/2012., para. 135.

szakszervezetek és tagjaik azon jogának, hogy egyaránt küzdjenek a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek védelméért és javításáért, valamint törekedjenek a munkavállalók közötti nemzetiségre vagy más tényezőre tekintet nélküli, egyenlő bánásmódra.”²⁶⁶

Bár mind az ILO, mind az Európa Tanács Szakértői Bizottsága hangsúlyozta, hogy nem tiszte felülbírálni a Bíróság döntését konkrét ügyekben, a fentiekből világosan látszik, hogy a Laval ítéletnek megfelelő szabályozást kialakító tagállamok megszegik az ILO egyezményekből, illetve az Európai Szociális Chartából eredő kötelezettségeiket. Másként megfogalmazva, a kiküldetési irányelv – legalábbis ahogyan azt a Bírósági értelmezi – e nemzetközi egyezményekbe ütközőnek tűnik.²⁶⁷ A tagállamok így aztán nehéz helyzetben vannak, amire a fenti ügyekben a brit és a svéd kormányok hivatkoztak is. Nem tudnak ugyanis az uniós jognak és a további nemzetközi egyezményeknek is megfelelni. Az Európa Tanács és az ILO előtt mindenestre nem lehet az uniós jog mögé bújni, ez nem akadály, hogy az egyezmények megsértését megállapítsák.²⁶⁸ Hozzá kell tenni, az uniós jog megszegése sokkal kézzelfoghatóbb következményekkel jár, mint amire a jogsértő tagállam a másik két nemzetközi szervezettől számíthat. Így aligha valószínű, hogy az ellentmondást egyetlen tagállam is úgy oldaná fel, hogy valamely szakértői bizottsági álláspontot követi, a Bíróság jogértelmezése helyett.

4.2.7. Hozhat-e változást az Alapjogi Charta?

A fenti utak járhatatlansága miatt különösen hangsúlyos a kérdés, hogy vajon az Alapjogi Charta eredményezhet-e hangsúlyeltolódást a kiküldetésekkel kapcsolatos gyakorlatban. Biztosnak tűnik, hogy mindig lesznek következő „Laval-esetek”, amikor valamilyen, a munkavégzéshez kapcsolódó alapvető jog – amit az irányelv szerinti „kemény mag” nem tartalmaz – kerül szembe a szolgáltatásnyújtás szabadságával.²⁶⁹ Ezek a leendő mérföldkő esetek különösen izgalmasak lehetnek, tekintettel arra, hogy a 2009-ben az elsődleges jog rangjára emelkedett Alapjogi Charta komoly változást hozhat az eddigi bírói gyakorlatban.²⁷⁰ Kérdéses ugyanis, hogyan fogja feloldani a Bíróság azokat az eseteket, ahol a gazdasági alapszabadságot korlátozó rendelkezés maga is az elsődleges jog erejével bír.²⁷¹ Jóllehet, a Charta csak az uniós jog végrehajtása körében köti a tagállamokat,²⁷² nem nehéz elképzelni olyan eseteket, ahol a jelzett kollízió előállhat.

Például, a Charta 30. cikke biztosítja, hogy minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez. A szakirodalom rámutatott, hogy a Charta korlátozott hatálya ezt a rendelkezést kiüresíti,²⁷³ hiszen jelenleg nincs olyan uniós irányelv, ami a munkaviszony megszüntetését szabályozná.²⁷⁴ Mindazonáltal egyes irányelvek részben érintik a megszüntetés témakörét. Például, a tájékoztatási és konzultációs irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy

²⁶⁶ No. 82/2012., para. 121., saját fordítás.

²⁶⁷ BOGG 2014, 62., 65.; ROCCA 2015, 344–345.

²⁶⁸ ROCCA 2015, 268.

²⁶⁹ Példaként említhető az a 2016-os holland eset, amelyben Groningen kikötőjében az egyik helyi szakszervezet azért kezdett tiltakozásba, mert a kikötő üzemeltetője kizárólag román kölcsönzött munkavállalókat foglalkoztatott, alacsonyabb bérekért. Az eset azért nem lett újabb jogtörténeti mérföldkő, mert – a szakszervezet nyomására – a román kölcsönbeadó végül elfogadta a helyi kollektív szerződést és a holland társadalombiztosítási rendszerbe is bejelentette alkalmazottait. VAN HOEK 2018, 449–450. A poszt-Laval időszakból származó hasonló példa az előző pontban említett BALPA-ügy is.

²⁷⁰ Az Alapjogi Charta egyelőre csak érintőlegesen jelent meg a kiküldetési joggyakorlatban (lásd az Elektrobudowa ügyben a szabadságra járó díjazás, mint minimálbér értelmezését, C-396/13.), de egyes szerzők már ebből is optimista következtetéseket vonnak le a szociális szempontok jövőbeli felértékelődése tekintetében. PEONOVSKY 2016, 305.

²⁷¹ A Laval és Viking esetekből sem a hagyományos (gazdasági és szociális) alapjogok ütközése okozott problémát elsősorban, hanem e jogok eltérő szintje. KISS 2008, 76–77.

²⁷² Alapjogi Charta 51. cikk (1) bek.

²⁷³ KENNER 2014, 4.; KOVÁCS 2016, 384–385.

²⁷⁴ Jó példa erre az indokolás nélkül felmentett kormánytisztviselők esete, akik kérelmét a Bíróság hatáskör hiányában nem fogadta be, noha mindegyik kérelem hivatkozott a Charta 30. cikkére (C-332/13. Weigel vs. Nemzeti Innovációs Hivatal).

biztosítsák a munkavállalók képviselőinek a funkciójuk teljesítéséhez szükséges védelmet.²⁷⁵ E szabály magyar átültetéséhez köthető a szakszervezeti tisztségviselő munkajogi védelmére vonatkozó rendelkezés, amely szerint a védett szakszervezeti tisztségviselővel szembeni munkáltatói felmondáshoz szükséges a szakszervezet előzetes beleegyezése.²⁷⁶ Képzelnék el, hogy egy Magyarországra szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállaló egyben szakszervezeti tisztségviselő is. Vajon alkalmazandó-e rá a munkajogi védelemre vonatkozó magyar szabály, ha kiküldetése alatt a munkáltatója felmond neki? Kétség kívül, a kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bekezdése alapján ez a szabály nem lesz irányadó a magyar jogból. Ugyanakkor a munkavállaló hivatkozat arra, hogy a szóban forgó magyar előírás uniós jogot hajt végre, ezért figyelemmel kell lenni a Charta 30. cikkében foglalt, az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemre. Ha így van, akkor megalapozottnak tűnik a magyar szabályt az irányelv 3. cikk (10) bekezdése alapján, a közrend védelmére hivatkozással alkalmazni a kiküldött munkavállalóra is. Az elsődleges uniós jogban garantált, alapjogi jelentőségű munkajogi szabály ugyanis minden bizonnyal kellő súlyú ahhoz, hogy a közrendi klauzulát alkalmazni lehessen. Márpedig a Charta egy cikkének végrehajtását – meglátásom szerint – a Bíróság kénytelen lenne a szolgáltatásnyújtás szabadságának szükséges és arányos korlátozásaként felfogni.

²⁷⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/14/EK irányelve (2002. március 11.) az Európai Közösség munkavállalóinak tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció általános keretének létrehozásáról, 7. cikk.

²⁷⁶ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 273. §.

5. ÖSSZEGRZÉS

A kiküldött munkavállaló uniós jogi definíciójának elemei meglehetősen vitathatóak, képlékenyek. Az egyetlen konkrét tényező, ami okát adhatná, miért esik más jogi megítélés alá az alkalmazandó jog szempontjából a szabad mozgás jogával élő és a kiküldött munkavállaló az, hogy az utóbbi nem a szabad mozgás, hanem a szolgáltatásnyújtás szabadságának elve alá esik. Számomra ez a formális megkülönböztetés nem meggyőző. Ezzel ugyanis a hosszú távú kiküldetések mellett is elmaradhat a kiküldött munkavállalók jogi védelme a fogadó állam saját munkavállalóinak biztosított szinttől, míg a szabad mozgás jogával élő munkavállaló a munkavégzés idejére tekintet nélkül élvez a helyiekkel azonos védeltséget. Végképp vitatható a kölcsönzött kiküldött munkavállalók megítélése, akik bár a munkaerő-piacra való belépésükkel közelebb állnak a szabad mozgás jogával élő munkavállalóhoz, a jogi védeltség tekintetében mégis a kiküldetés többi formájával esnek egy tekintet alá.

Az elhatárolás ingatag elvi alapjainak magyarázata tehát az, hogy a kiküldetés alapvetően nem a munkavállaló jogi védeltsége, hanem a szolgáltatás-nyújtás szabadsága köré épülő jogintézmény. Azaz, a kiküldött munkavállaló sajátos jogi helyzete nem más, mint kompromisszum a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a fogadó államok piacvédelme között. A fogadó ország jogának részleges alkalmazhatósága jól magyarázható azzal, hogy így részben megmarad a kiküldő tagállam szolgáltatóinak versenyelőnye, de kellő védelmet élvez a fogadó állam piaca is. Az pedig másodlagos kérdés, hogy ugyanez a logikus kompromisszum a munkavállaló jogállása szempontjából viszont ellentmondásos. Nem túlzó ezért az a szakirodalmi álláspont, miszerint a kiküldetés a diszkrimináció jogszerű eszköze, hiszen az egyes munkavállalói csoportok között kizárólag gazdasági megfontolásokból tesz különbséget.²⁷⁷

Jól mutatja ezt, ha a kiküldetést nem a gazdasági alapszabadságokra épülő uniós jog, hanem egy alapjogi egyezmény, az Európai Szociális Charta szempontjából vizsgáljuk. A Charta 19. cikke ugyanis – egyebek mellett – előírja, hogy a részes államok területén jogszerűen tartózkodó dolgozóknak a saját állampolgárokéval egyenlő bánásmódot biztosítsanak a díjazás és egyéb alkalmazási és munkafeltételek, a szakszervezeti tagság és a kollektív megállapodásra irányuló tárgyalások folytatásában való részvétel, valamint az elszállásolás tekintetében. Az ún. lex-Laval ügy kapcsán az Európa Tanács Szakértői Bizottsága rámutatott, hogy az egyenlő bánásmódhoz való jogot a kiküldött munkavállalók vonatkozásában is érvényesíteni kell.²⁷⁸

A szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállaló fogalma egy mesterséges kategória, amelynek önálló, a munkaviszony sajátos teljesítési módján alapuló munkajogi tartalma nincs – legalábbis a jelen szabályozás mellett. Teljesen esetleges, hogy egy kiküldött munkavállaló teljesítésének a módja ne essen teljesen egybe a szabad mozgás jogával élő munkavállalóéval.

A szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállalóra a fogadó állam jogából alkalmazandó szabályokat kétarcúan határozza meg az uniós jog. Egyfelől, a Rendelet egyéb alkalmazási területeihez képest itt tiszta képet kapunk az imperatív szabályok köréről, hiszen azokat maga a kiküldetési irányelv 3. cikke sorolja fel. Másfelől, minden esetben külön jogértelmezési kérdést jelent, hogy az irányelv által felhívott munkafeltétel a konkrét tagállam mely szabályainak alkalmazására ad felhatalmazást. Jól mutatja ennek gyakorlati nehézségeit a minimális bérszint értelmezésével kapcsolatos joggyakorlat.

Az irányelv 3. cikkében nevesített szabályok tehát imperatívnek minősülnek, ám – amint azt a módosító irányelv is mutatja – a lista nem végleges, a tagállamok kellő egyetértése esetén alakítható. Éppen ez történt a módosító irányelv elfogadásával, amely éppen a díjazás területén bővíti az alkalmazandó szabályok körét, egyfelől kiterjesztve azt minden kötelező díjazásra, másfelől beemelve a költségtérítés jellegű juttatásokat is.

Ugyanakkor, a kiküldött munkavállaló még a módosító irányelv hatályba lépése után sem élvez majd egyenlőséget a helyi, vagy a szabad mozgás jogával élő munkaerővel. Az alkalmazandó szabályok körének korlátozott volta (tárgyi korlátozás) mellett különös jelentősége lehet az irányelvben foglalt formai korlátozásnak: ha az adott munkafeltételt nem általánosan alkalmazandó, hanem szűkebb hatályú kollektív szerződés szabályozza, az nem irányadó a kiküldött munkavállalóra. Ez akkor is így

²⁷⁷ KOVÁCS–VINKOVIĆ–BANKÓ 2013, 475–476., 495.

²⁷⁸ No. 82/2012., para. 134.

van, ha a módosító irányelv bővíti a kiküldött munkavállalókra alkalmazható kollektív megállapodások körét. Az új szabály mellett ugyanis, még ha nem is szükséges a formális kiterjesztés a kollektív szerződés alkalmazásához, a más tagállambeli és helyi munkáltatók közötti egyenlő bánásmód garantálása nem képzelhető el teljes lefedettség nélkül. Igaz, ennek elég egy-egy földrajzi területre, illetve iparágra, szakmára kiterjednie.

A közrendi klauzula logikusan illeszkedik a kiküldetési irányelv szabályozási rendszerébe. Az irányelv tételesen felsorolja, hogy mely munkafeltételeket – mint imperatív szabályokat – kell alkalmazni a fogadó állam jogából a kiküldött munkavállalóra, ám a szabályozás merevségét oldja, hogy a tagállamok a közrendre hivatkozással, az elsődleges jog tiszteletben tartása mellett ezt a listát bővíthetik. A közrendi klauzula tehát szigorú feltételekkel lehetővé tette a „kemény mag” zárt körének bővítését. Véleményem szerint ez a megoldás megfelel a nemzetközi magánjogi gondolkodásnak, amennyiben nem zárt taxációval határozza meg a nemzetközi tényállásra alkalmazandó szabályokat, hanem lehetővé teszi az egyedi körülmények mérlegelését, amihez kellően szigorú feltételeket támaszt.

A közrendi klauzula tehát nem önmagában a szövegezése, vagy a szabályozás rendszerében elfoglalt helye alapján érdemel figyelmet, hanem a Bíróság jogértelmezés miatt. A Laval-kvartettben kimunkált, rendkívül megszorító értelmezése kétféle következménnyel jár. A kevésbé jelentős, hogy az irányelv rendszerében ezt a kivételtételi lehetőséget gyakorlatilag megszüntette. A másik, jóval jelentősebb kihatás a kollektív munkajogi jogosultságok és a gazdasági alapszabadságok viszonyának meglepő rendezése, amely az előbbieket alárendelődését jelenti az utóbbiaknak. Ebből következik, hogy a Laval kvartettel foglalkozó, rendkívül bőséges szakirodalom lényegét tekintve nem a kiküldetések jogi megítélését elemzi, hanem a kollektív fellépés és kollektív alku helyét az uniós jogban.

A Bíróság gyakorlatában egyelőre nem látszik, hogy a Laval ítélet utáni helyzet változna, ahogy a jogalkotás sem hozott semmilyen olyan eredményt, ami új irányba vihetné az ítélkezést. A sokféle – elmulasztott – lehetőség után úgy tűnik, az unió egyelőre marad inkább gazdasági, mint szociális integráció.²⁷⁹ Ebben az Unió alapjogi elköteleződésének erősödése hozhat változást. Akár már a közeljövőben felmerülhet egy következő mérföldkő jelentőségű eset, ami (újra) átformálhatja azt, amit az európai integráció gazdasági és szociális elköteleződéséről tudunk.

²⁷⁹ NEAL 2013, 66.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- BANKÓ Zoltán (2001): Az atipikus foglalkoztatási formákra vonatkozó rendelkezések. In KISS György szerk.: *Az Európai Unió munkajoga*. Budapest, Osiris Kiadó
- BARNARD, Catherine (2009): 'British Jobs for British Workers': The Lindsey Oil Refinery Dispute and the Future of Local Labour Clauses in an Integrated EU Market. *Industrial Law Journal*, 2009/3.
- BARNARD, Catherine (2012): *EU Employment Law, Fourth Edition*. Oxford, Oxford University Press
- BERCUSSON, Brian – BRUUN, Niklas (2008): Free Movement of Services. Temporary Agency Work and the Acquis Communautaire. In ALBERG, Kerstin szerk.: *Transnational labour regulation. A case study of temporary agency work*. Peter Lang Publishing
- BERCUSSON, Brian (2009): *European Labour Law*. King's College London
- BERKE Gyula – KISS György (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez. A munka törvénykönyve magyarázata*, elérhető: uj.jogtar.hu
- BIAGI, Marco (1998): The 'posted workers' EU directive: from social dumping to social protectionism. In BLANPAIN, Roger szerk.: *Labour Law and Industrial Relations in the European Union*. Hague, Kluwer Law International
- BLANPAIN, Roger (2009): The Laval and Viking cases: freedom of services and establishment v. industrial conflict in the European Economic Area and Russia. *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 69. évf.
- BOGG, Alan (2014): Viking and Laval: The International Labour Law Perspective. In FREEDLAND, Mark – PRASSL, Jeremias (szerk.): *Viking, Laval and Beyond*. Hart Publishing
- BOSCH, Gerhard – WEINKOPF, Claudia (2013): Transnational labour markets and national wage setting systems in the EU. *Industrial Relations Journal*, 44. évf. 1. szám
- BRAMESHUBER, Elisabeth (2016): 'Basic Income' from Wages: Freedom of Contract versus Statutory Minimum Standards. *European Labour Law Journal*, 2016/2.
- BRUUN, Niklas – BÜCKER, Andreas – DORSSEMONT, Filip (2012): Balancing Social Rights and Economic Freedoms: Can the Monti II Initiative Solve the EU Dilemma? *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2012/3.
- COMTE, Emmanuel (2019): Promising more to give less: international disputes between core and periphery around European posted labor, 1955–2018. *Labor History*, 2019/2.
- COUNTOURIS, Nicola – ENGBLOM, Samuel (2014): Civilising the European Posted Workers Directive. In FREEDLAND, Mark – PRASSL, Jeremias (szerk.): *Viking, Laval and Beyond*. Hart Publishing
- COUNTOURIS, Nicola – ENGBLOM, Samuel (2015): 'Protection or protectionism?': A Legal Deconstruction of the Emerging False Dilemma in European Integration'. *European Labour Law Journal*, 2015/1.
- CREMERS, Jan – DØLVIK, Jon Erik – BOSCH, Gerhard (2007): Posting of workers in the single market: attempts to prevent social dumping and regime competition in the EU. *Industrial Relations Journal* 38:6
- CREMERS, Jan – DONDEERS, Peter szerk. (2007): *The free movement of workers in the European Union. Directive 96/71/EC on the posting of workers within the framework of provision of services: its implementation, practical application and operation*. CLR/Reed Business Information
- DAVIES, A.C.L. (2008): One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ. *Industrial Law Journal*, 2008/2.
- DAVIES, A.C.L. (2012): *EU Labour Law*. Elgar European Law

- DAVIES, Paul (1997): Posted Workers: Single Market or Protection of National Labour Law Systems? *Common Market Law Review*, 34. évf.
- DAVIES, Paul (2002): The Posted Workers Directive and the EC Treaty. *Industrial Law Journal*, 2002/3.
- DAVIES, Paul (2008): Case Note: Case C-346/06, Rüffert v Land Niedersachsen [2008] IRLR 467 (ECJ). *Industrial Law Journal*, 37. évf. 3. szám
- DEGRYSE, Christophe (2016): *Digitalisation of the economy and its impact on labour markets*. European Trade Union Institute Working Paper. <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Digitalisation-of-the-economy-and-its-impact-on-labour-markets>
- DØLVIK, Jon Erik – VISSER, Jelle (2009): Free movement, equal treatment and workers' rights: can the European Union solve its trilemma of fundamental principles? *Industrial Relations Journal*, 2009/6.
- DUDÁS Katalin – RÁTKAI Ildikó (2017): Kiküldetés az EU-n belül – jogalkalmazási dilemmák a gyakorlatban. Munkajog, 2017/1.
- ECKHOUTTE, Willy van (2006): The Rome Convention on the Law applicable to Contractual Obligations and Labour Law (1980). In BLAINPAIN, Roger szerk.: *Freedom of Services in the European Union: Labour and Social Security Law. The Bolkestein Initiative. Bulletin of Comparative Labour Relations*
- ENGELS, Chris (2006): The Principles of the Freedom of Movement and Equal Treatment in the Context of the Discussion on the Draft Services Directive. In BLAINPAIN, Roger szerk.: *Freedom of Services in the European Union: Labour and Social Security Law. The Bolkestein Initiative. Bulletin of Comparative Labour Relations*
- EUROFOUND (2019): *Minimum wages in 2019: Annual review*, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- FERGE ZSIGMOND (2016): A legkisebb munkabér a legkisebb munkabér? *HR&Munkajog* 2016/5.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2014): *Munkavállalás az Európai Unióban*. KJK KERSZÖV, Budapest
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2018): The European Labour Authority – guardian of posting? *Hungarian Labour Law E-Journal*, hllj.hu, 2018/01.
- GRAHAM, Ronnie (2004): Temporary Agency Work and Freedom of Services in the European Union. In BLANPAIN, Roger szerk.: *Temporary Agency Work and the Informational Society, Bulletin of Comparative Labour Relations*
- HAYES, Lydia – NOVITZ, Tonia – OLSSON, Petra Herzfeld (2013): Migrant workers and collective bargaining: institutional isomorphism and legitimacy in a resocialised Europe. In Countouris, Nicola – Freedland, Mark (szerk.): *Resocialising Europe in a Time of Crisis*. Cambridge University Press
- HENDRICKX, Frank (2008): The services directive and social dumping: National labour law under strain? In NEERGAARD, Ulla – NIELSEN, Ruth – ROSEBERRY, Lynn szerk.: *The Services Directive – Consequences for the Welfare State and the European Social Model*. Copenhagen, Djoef Publishing
- HOUWERZIIL, Mijke (2006): Towards a More Effective Posting Directive. In BLANPAIN, Roger szerk.: *Freedom of Services in the European Union: Labour and Social Security Law. The Bolkestein Initiative. Bulletin of Comparative Labour Relations*
- HŐS Nikolett (2010): A svéd munkaügyi bíróság Laval ügyben hozott döntése a szakszervezetek kártérítési felelősségével kapcsolatban. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2010/01.
- HUNGLER Sára (2016): *A kiküldetési irányelv tervezett reformja*. Lendület-HPOPs Kutatócsoport. Lásd: <https://hpops.tk.mta.hu/blog/2016/06/a-kikuldetesi-iranyelv-reformja> (letöltés ideje: 2019. 08. 12.).

- HUNGLER Sára (2017): Freedom of services and trade unions: Could alliance be provided as a cross-border service? *Hungarian Labour Law E-Journal (hllj.hu)*, 2017/01.
- HUNGLER Sára (2019): Local Interests and Social Integration in Europe. In MARTON Varjú szerk.: *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law*. Springer
- KENNER, Jeff (2014): Article 30: protection in the event of unjustified dismissal. In: *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*. Oxford, Hart Publishing
- KILPATRICK, Claire (2012): Internal Market Architecture and the Accommodation of Labour Rights: As Good as it Gets? In SYPRIS, Phil szerk.: *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*. Cambridge University Press
- KISS György (2008): A „szabad mozgás” közösségi jogi pillére versus a munkavállalók kollektív fellépésének joga. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2008. október
- KOLEHMAINEN, Eeva (1998): The Directive Concerning the Posting of Workers: Synchronization of the Functions of National Legal Systems. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 71. évf.
- KOVÁCS ERIKA – VINKOVIĆ, MARIO – BANKÓ ZOLTÁN (2013): Posting of workers in Croatia and Hungary. In TÍMEA DRINÓCZI – ŽUPAN, MIRELA (szerk.): *Law – Regions – Development*. Faculty of Law, University of Pécs és Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek, Pécs- Osijek
- KOVÁCS Erika (2011): Az európai munkajogi kollíziós szabályok elemzése, különös tekintettel a Róma I. rendeletre. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. 2. szám
- KOVÁCS Erika (2016): Individual Dismissal Law and the Financial Crisis: an Evaluation of Recent Developments. *European Labour Law Journal*, 7. évf. 3. szám
- KOVÁCS Szabolcs – TAKÁCS Gábor (2018): *Bérszámfejtés a gyakorlatban*. Wolters Kluwer, Budapest
- KULLMANN, Miriam (2013): The Principle of Effet Utile and Its Impact on National Methods for Enforcing the Rights of Posted Workers. *International Journal of Comparative Labour Law*, Vol. 29., No. 3.
- LECZYKIEWICZ, Dorota (2014): Conceptualising Conflict between the Economic and the Social in EU Law after Viking and Laval. In: FREEDLAND, Mark – PRASSL, Jeremias (szerk.): *EU Law in the Member States: Viking, Laval and beyond*. Hart Publishing, Oxford
- MALMBERG, Jonas (2011): Posting post Laval. Nordic responses. In MOREAU, Marie-Ange szerk.: *Before and After the Economic Crisis. What Implications for the ‘European Social Model’?* Edward Elgar Publishing
- MALMBERG, Jonas (2012): Trade Union Liability for ‘EU-Unlawful’ Collective Action. *European Labour Law Journal*, 2012/01.
- MERRETT, Louise (2010): The Extra-Territorial Reach of Employment Legislation. *Industrial Law Journal*, 39. évf. 4. szám
- MERRETT, Louise (2011): *Employment Contracts in Private International Law*. Oxford
- MERRETT, Louise (2015): New Approaches to Territoriality in Employment Law. *Industrial Law Journal*, 44. évf. 1. szám
- NEAL, Alan C. (2006): The country of origin principle and labour law in the framework of the European social model. In BLANPAIN, Roger szerk.: *Freedom of Services in the European Union: Labour and Social Security Law. The Bolkestein Initiative. Bulletin of Comparative Labour Relations*
- NEAL, Alan C. (2013): Freedom of Movement for Employers and Employees in the European Union. Some Observations from the Perspective of a High-Wage Economy. *European Labour Law Journal*, 2013/01.
- NIELSEN, Ruth (2013): *EU Labour Law, Second Edition*. Copenhagen, Djoef Publishing

- PEDERSINI, Roberto – PALLINI, Massimo (2010): *Posted workers in the European Union*. Eurofound Report
- PEONOVSKY, Pieter (2016): Evolutions in the Social Case Law of the Court of Justice. The Follow-up Cases of the Laval Quartet: ESA and Regiopost. *European Labour Law Journal*, 2016/2.
- PRASSL, Jeremias (2014): Three Dimensions of Heterogeneity: An Overview of Member State Experiences. In FREEDLAND, Mark – PRASSL, Jeremias szerk.: *Viking, Laval and Beyond*. Hart Publishing
- REBHAHN, Robert (2014): Broader Lessons for European and Domestic Labour Law. In FREEDLAND, Mark – PRASSL, Jeremias szerk.: *Viking, Laval and Beyond*. Hart Publishing
- RIESENHUBER, Karl (2012): *European Employment Law*. Intersentia
- ROCCA, Marco (2015): *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again*. Cambridge, Intersentia
- RYSZKA, Joanna (2016): “Social Dumping” and “Letterbox Companies” – Interdependent or Mutually Exclusive Concepts in European Union Law? In XXXVI. *Polish Yearbook of International Law*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warsaw
- SCHIERLE, Florian (2015): 1996/71/EC: Posting of Workers. In SCHLACHTER, Monika szerk.: *EU Labour Law: A Commentary*. Wolters Kluwer
- SCHLACHTER, Monika (2010): Posting of Workers in the EU. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2010/01.
- SPRINGER Miklós (2017): A közúti áruszállításban közreműködő tehergépjárművezetők munka- és pihenőidejének szabályozása. *Magyar Munkajog E-Folyóirat*, hllj.hu, 2017/2.
- SYRPIS, Phil (2007): *EU Intervention in Domestic Labour Law*. Oxford, Oxford University Press
- SZÁSZY István (1969): *Nemzetközi munkajog. Összehasonlító jogi tanulmány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- THÜSING, Gregor (2013): *European Labour Law*. Beck
- VAN HOEK, Aukje A. H. (2018): Re-embedding the transnational employment relationship: A tale about the limitations of (EU) law? *Common Market Law Review*, 55. évf. 2. szám
- VERSCHUEREN, Herwig (2015): The European Internal Market and the Competition between Workers. *European Labour Law Journal*, 2015/2.
- WATSON, Philippa (2014): *EU Social and Employment Law, Second Edition*. Oxford, Oxford University Press
- WEATHERILL, Steve (2014): Viking and Laval: The EU Internal Market Perspective. In FREEDLAND, Mark – PRASSL, Jeremias szerk.: *Viking, Laval and Beyond*. Hart Publishing
- World Bank (2013): *Connecting to work. How information and communication technologies could help expand employment opportunities*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/290301468340843514/pdf/809770WP0Conne00Box379814B00PUBLIC0.pdf>
- ZACCARIA Márton Leó – PRUGBERGER Tamás (2018): A posting aktuális kérdései és fogalmi komplexitásának dilemmái. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/01.