



Jogtudományi Monográfiák 15.

KÁRTYÁS GÁBOR

**KIKÜLDÖTT MUNKAVÁLLALÓK
AZ UNIÓS ÉS A MAGYAR
JOGBAN**

PÁZMÁNY PRESS

Kártyás Gábor

Kiküldött munkavállalók az uniós és a magyar jogban

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

JOGTUDOMÁNYI MONOGRÁFIÁK 15.

Sorozatszerkesztő: *Schanda Balázs*

KÁRTYÁS GÁBOR
KIKÜLDÖTT MUNKAVÁLLALÓK
AZ UNIÓS ÉS A MAGYAR
JOGBAN

PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2020

A kötetet lektorálta:
Berke Gyula
tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

© Szerző, 2020
© PPKE JÁK, 2020

ISSN 2061-5191

ISBN 978-963-308-397-0

Kiadja:
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Szabó István dékán

Korrektúra: Csizner Ildikó
Nyomdai előkészítés: Szakalné Szeder Andrea

Készült a PPKE Egyetemi Nyomdában
Felelős vezető: Ulrich-Hesz Margit

TARTALOM

1. Bevezetés.....	9
1.1. A kiküldetés szabályozási háttere és története az EU-ban: áttekintés	9
1.2. Nemzetközi helyzetek a munkajogban: miről lesz szó?	15
2. A munkaviszonyra alkalmazandó jog meghatározása az uniós jogban	19
2.1. Történeti és rendszertani áttekintés	19
2.2. A jogválasztás és az azt korlátozó tényezők munkaviszony esetén	21
2.2.1. <i>A kógens szabályok</i>	22
2.2.2. <i>Imperatív rendelkezések</i>	23
2.2.3. <i>A közrend védelme</i>	26
2.2.4. <i>Az uniós jog elsődlegessége</i>	27
2.3. A kapcsoló szabályok	29
2.3.1. <i>A rendszeres munkavégzési hely (lex loci laboris)</i>	29
2.3.2. <i>A munkavállalót alkalmazó telephely</i>	31
2.3.3. <i>A szorosabb kapcsolat elve</i>	32
2.4. A kollektív szerződések alkalmazhatósága	33
2.5. Az alkalmazandó jog meghatározása kiküldetések esetén	34
2.5.1. <i>A rendszeres munkavégzési hely értelmezése,</i> <i>a kiküldetés fogalma</i>	35
2.5.2. <i>Imperatív rendelkezések és a közrend védelme</i>	37
2.6. Összegzés	41
3. A kiküldetési irányelv hatálya, a kiküldetés fogalma	43
3.1. A kiküldő munkáltató és a „postafiókcégek”	44
3.2. A kiküldött munkavállaló jellemzői	47
3.3. Munkaviszony a kiküldő munkáltatóval	51
3.4. A szolgáltatásnyújtás fogalma és az „elégletes kapcsolat” követelménye	53
3.5. A közúti fuvarozással kapcsolatos vita	57
3.6. A szolgáltatásnyújtás formája	62

3.7. Kiküldetés kölcsönzés keretében	65
3.8. A kiküldetések ideiglenessége	68
3.9. Hoz-e változást a módosító irányelv?.....	69
3.10. Egy eset – négyféle jogi megítélés	73
3.11. Összegzés.....	75
4. A fogadó állam jogából alkalmazandó szabályok köre: a „kemény mag”... 77	
4.1. A „kemény mag” körébe tartozó szabályok.....	78
4.2. A minimális bérszint értelmezése	80
4.3. Minimális bérszint helyett kötelező díjazás.....	83
4.4. Semmisségi eljárás a módosító irányelvvel szemben	85
4.5. Az alkalmazandó szabályok formája, a kollektív szerződések hatálya.....	89
4.6. Kiküldetés a szociális biztonsági rendszerek koordinációjában	93
4.7. Összegzés	97
5. A kivételek és a közrendi klauzula	99
5.1. Kötelező és lehetséges kivételek	99
5.2. A közrendi klauzula.....	102
5.2.1. <i>A Laval-kvartett</i>	104
5.2.2. <i>A Laval-kvartett következményei</i>	107
5.2.3. <i>Megoldási lehetőségek jogalkalmazással</i>	109
5.2.4. <i>Megoldási lehetőségek jogalkotással</i>	113
5.2.5. <i>Megoldás a szociális partnerek által</i>	116
5.2.6. <i>Az alapjogi szempont – értékelés az uniós jogon kívülről</i>	117
5.2.7. <i>Hozhat-e változást az Alapjogi Charta?</i>	121
5.3. Összegzés	123
6. Végrehajtási kérdések	125
6.1. A szabályozás áttekintése	126
6.1.1. <i>A tagállami hatóságok együttműködésének elősegítése</i>	128
6.1.2. <i>Az Európai Munkaiügyi Hatóság</i>	130
6.1.3. <i>Panasz eljárások, joghatóság</i>	131
6.1.4. <i>A visszaélésszerű gyakorlat visszaszorítása</i>	134
6.2. Tagállami tájékoztatás a gyakorlatban: nemzeti honlapok az irányadó munkafeltételekről	136
6.2.1. <i>A tájékoztatás nyelve</i>	137
6.2.2. <i>Tájékoztatás a jogszabályokról</i>	138
6.2.3. <i>Tájékoztatás a kollektív szerződésekről</i>	139
6.2.4. <i>Tájékoztatás az adminisztratív kötelezettségekről</i>	140
6.2.5. <i>Jogorvoslati lehetőségek, felelősség</i>	142

6.2.6. Összegzés	143
6.3. A kiküldetést érintő korlátozások megengedhetősége.....	143
6.3.1. Az egyenlő bánásmód követelménye	145
6.3.2. A korlátozást igazoló közérdek	148
6.3.3. A duplikáció tilalma	153
6.3.4. A tényleges előny követelménye	154
6.3.5. Az arányosság követelménye	157
6.3.6. Összegzés	164
7. Kiküldött munkavállalók a magyar munkajogban.....	167
7.1. A kiküldetés fogalma a magyar jogban.....	167
7.1.1. A kiküldetés mint a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás esete.....	169
7.1.2. A kiküldetés mint az ideiglenes külföldi munkavégzés.....	174
7.1.3. Az ideiglenes külföldi munkavégzés a bírói gyakorlatban.....	177
7.1.4. Az uniós jogi kiküldetés fogalom megjelenése a magyar munkajogban	179
7.1.5. A kiküldetés jelentéseinek összevetése	180
7.1.6. A kiküldetés a kapcsolódó jogterületeken.....	182
7.2. Az uniós jogi értelemben vett kiküldetés átültetése	184
7.2.1. A kiküldetés fogalmának téves átvétele.....	184
7.2.2. A kiküldetések ideiglenessége: értelmezési problémák harmonizálva	187
7.2.3. A kiküldött munkavállalókra alkalmazandó szabályok formája az Mt. szerint.....	188
7.2.4. A kiküldött munkavállalókra alkalmazandó szabályok tartalma az Mt. szerint	190
7.2.5. Kivételek – pár pontatlansággal	197
7.2.6. A kiküldő munkáltató adminisztratív kötelezettségei és ellenőrzése, a joghatóság	198
7.2.7. Alvállalkozói felelősség – uniós alapok, hazai szigorral	202
7.2.8. Összegzés	203
7.3. A kiküldetésekre vonatkozó szabályozás érvényesülése a bírói gyakorlatban	206
7.3.1. A külföldi jog alkalmazása a magyar jogban: kérelemre vagy hivatalból?	207
7.3.2. A külföldi jog hivatalból való alkalmazása kiküldetések esetén.....	210
7.3.3. A kiküldött magyar munkavállalókkal kapcsolatos esetek a Kúria gyakorlatában	211
7.3.4. A külföldi jog mellőzésének lehetséges okai	212

7.3.5. <i>Három eset, három értelmezés: a munkavédelmi szabályok hatálya</i>	216
7.3.6. <i>Társadalombiztosítási kérdések: bizonytalan gyakorlat</i>	219
7.4. <i>Összegzés</i>	221
8. <i>Összefoglaló gondolatok</i>	223
Hivatkozott irodalom	229

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 csatát teremt. Már önmagában az alapul vett munkaviszonyban adott a kiküldő munkáltató és a munkavállaló érdekelletéte, amelyhez a fogadó tagállam munkáltatóinak és munkavállalóinak érdekei társulnak. Emellett az érintett tagállamoknak is ellentétes, illetve a munkaerőpiacuk 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 reakció azonban nem az egyetlen

¹ Ez az alapkonfliktus 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 ld. COMTE i. m.

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 fehéritésében. 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 munkákhoz 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 Európai 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 közérdekekkel 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 harminc évben több alkalommal gyökeres fordulatot vett. Az alábbiakban ennek a jogfejlődésnek az ívét vázolom fel, azzal, hogy egyes csomópontok jelentőségét később részletesen is kifejtem.

A kiküldött munkavállalók jogállásának alakulásában az első mérföldkövet az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) 1990-ben a Rush Portuguesa esetben hozott ítélete jelenti,⁸ amelyben elfogadta, hogy a kiküldött

² A határon átnyúló szolgáltatásnyújtás céljából történő kiküldetés által felvetett érdekkonfliktusokhoz ld. P. DAVIES (1997) i. m. 574., 598.; HUNGLER (2019) i. m. 264.; PEIJEPE i. m. 83–84.; RIESENHUBER i. m. 197.; WATSON i. m. 281., 303–304.

³ DAVIES (2008) i. m. 294.; VERSCHUEREN i. m. 149.

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

⁵ HENDRICKX (2008) i. m. 244.

⁶ P. DAVIES (1997) i. m. 585.

⁷ EUMSZ 62. és 52. cikk; KOLEHMAINEN i. m. 77–78.

⁸ C-113/89. sz. Rush Portuguesa eset [ECLI:EU:C:1990:142].

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 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 jogalaphól kiindulva¹³ – a szolgáltatások szabad áramlásának biztosítására született, deklarált célja a kiküldött munkavállalók védelme is.¹⁴ Ebben már látható a kiküldetések jogi szabályozásán keresztülhúzódo 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

⁹ Ausztria, Franciaország, Németország, ld. COM(2003)458, 7.; COMTE i. m. 6.

¹⁰ COM(1991)230, a tervezetet a Bizottság később átdolgozta, ld. 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 (a továbbiakban: kiküldetési irányelv), HL L 018, 1997.01.21., 1–6. o.

¹² BIAGI i. m. 174–175.; P. DAVIES (1997) i. m. 572.; a hazai szakirodalomban BANKÓ i. m. 452.

¹³ A jogalap kiválasztásának praktikus oka volt, így ugyanis a Tanács a Parlamenttel együtdöntési 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 preambulum (5), a kettős célra a Bizottság is rendre hivatkozik: COM(2003)458, 3.; COM(2006)159, 2.

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 szolgáltatásnyújtás célországai milyen körben alkalmazhatják saját munkajogi szabályait 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 szabályait kötelező kiterjeszteni a kiküldött munkavállalókra, hanem hogy melyeket lehet.¹⁶ Ez pedig inkább a saját szolgáltatási piac, és nem a munkavállaló védelmét jelenti, még kevésbé a határon átnyúló szolgáltatások terjedésének elősegítését. Nem véletlen, hogy a Bizottság az irányelv átültetésének felügyelete 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

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

¹⁵ Kiküldetési irányelv 3. cikk (10) bek.

¹⁶ KOLEHMAINEN i. m. 86.

¹⁷ CREMERS–DØLVIK–BOSCH i. m. 527., 538–539. Részletesen ld. 6.3. pont.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról (a továbbiakban: szolgáltatási irányelv), HL L 376, 2006.12.27., 36. o.

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

²⁰ Ld. 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 i. m. 296.

megegyeztetette.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 fordulatos és megosztó bírói esetjog, a kiküldetési irányelv elfogadása óta eltelt két évtized és az időközbeni 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,

²² C-341/05. sz. Laval-eset, para 80–81. [ECLI:EU:C:2007:291]; C-346/06. sz. Rüffert-eset [ECLI:EU:C:2008:189]; C-319/06. sz. Bizottság vs. Luxembourg eset [ECLI:EU:C:2008:350], illetve a letelepedés szabadsága kapcsán ld. C-438/05. sz. Viking-eset [ECLI:EU:C:2007:772].

²³ Más megfogalmazásban a kiküldő munkáltató a kedvezményezett. Ld. RIESENHUBER i. m. 206.

²⁴ BARNARD (2012) i. m. 228.

²⁵ SYRPIS i. m. 124.

²⁶ NIELSEN i. m. 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, HL L 159, 2014.05.28., 11–31. o.

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 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,³¹ 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

²⁸ COUNTOURIS–ENGBLOM (2015) i. m. 38.; ROCCA i. m. 328–330.

²⁹ COM(2016) 128 final.

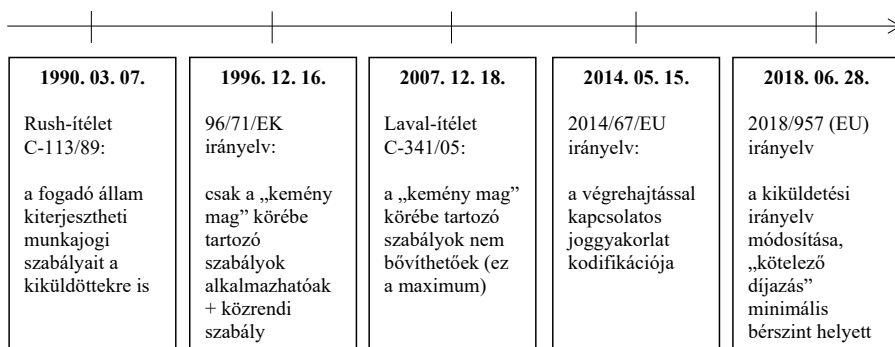
³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/957 irányelve (2018. június 28.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról (a továbbiakban: módosító irányelv), HL L 173, 2018.07.09., 16–24. o.

³¹ Ld. a 3.8. és 4.2. pontban.

lehetőség.³² Másrészt a módosító irányelv tárgyi hatálya is korlátozott: a közúti szállítási ágazatra nem terjed ki, az erre vonatkozó részletszabályok megalkotását egyelőre elhalasztották a tagállamok.³³ Márpedig éppen ez az ágazat veti fel talán a legtöbb jogértelmezési problémát a kiküldetésekkel összefüggésben.³⁴

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

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



Összességében 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 unión belüli szolidaritást hiányolva tett: a szolgáltatások szabad áramlásának 1957-es deklarálása után máig alapvetően protekcionista a tagállamok hozzáállása, úgy tűnik, „mindenki a saját állásáért harcol”.³⁵

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 nemcsak a munkáltatója „küldheti” egy másik tagállam-

³² Módosító irányelv 3. cikk (1) bek.

³³ Uo. 3. cikk (3) bek.

³⁴ Ld. még a 4.3. pontban.

³⁵ BLANPAIN i. m. Előszó.

ba, 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 alkalmazottaikat 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.³⁶

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 alappillérrre épül. Egyfelől a fogadó ország közrendjének, közelebbről munkaerőpiacának, szociális ellátórendszerének védelme érdekében számos közjogi szabály vonatkozik a külföldi személyek belépésére, letelepedésére, munkavállalására.³⁷ Másfelől garantálni kell a fogadó országban jogszerűen tartózkodó és munkát vállaló személyek egyenlő bánásmódhoz való jogát, hogy ne váljanak másodrendű, kizsákmányolható munkaerővé.³⁸ Az egyenlő bánásmód adja a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának alapját, e nélkül a kógens alapkő nélkül ez az alapszabadság nem érvényesülhetne.³⁹ 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.⁴⁰

Kiküldetésről ehhez képest akkor van szó, amikor a munkaviszony fennállása alatt csak ideiglenesen kerül sor arra, hogy a munkavállaló munkáját egy

³⁶ A sokszínű példák áttekintéséhez ld. MERRETT (2010) i. m. 355.

³⁷ Ennek az unión belüli vonatkozásait rendezi a 492/2011/EU Európai Parlamenti és Tanácsi rendelet (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról, HL L 141, 2011.05.27., 1–12. o.

³⁸ Ld. 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 ld. EUMSZ 45. cikk (2) bek.; 492/2011/EU rendelet 7–9. cikk.

³⁹ COUNTOURIS–ENGBLOM (2015) i. m. 21–23.

⁴⁰ MERRETT (2011) i. m. 259.

másik országban végzi. A kiküldött munkavállaló a munkaviszonya teljesítése keretében utazik külföldre, hogy átmenetileg ott végezzen munkát a munkáltatója részére, amelynek végeztével általában 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.

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).⁴¹

A mű 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, bemutatva az uniós jog nemzetközi magánjog munkaviszonyra vonatkozó szabályait (Róma I. rendelet). A kiküldetés mint a más tagállamban történő, ideiglenes munkavégzés e körben is sajátos szabályok alá esik. A nemzetközi magánjogi háttér áttekintése után térek rá a kiküldetési irányelv értelmében vett kiküldetés elemzésére. A két jogszabály fogalomhasználata közötti alapvető különbség, hogy az irányelv hatálya csak a szolgáltatásnyújtás körében kiküldött munkavállalókra terjed ki. Bemutatom,

⁴¹ SZÁSZY i. m. 31., 34.

hogyan az irányelv szabályai hogyan helyezhetőek el az uniós nemzetközi magánjog tágabb rendszerében.

Az ezt követő fejezetekben részletesen is elemzem a kiküldetési irányelvet és a kapcsolódó szabályozást. Mindenekelőtt a kiküldetés irányelv hatálya kapcsán rá kell mutatni, hogy a kiküldetés fogalmi elemei meglehetősen homályosak, így az uniós jogban a határon átnyúló munkavállalási helyzetek világosan nem határolhatóak el, ami számos jogi következménnyel jár. Részletesen elemzem a kiküldetési irányelvben meghatározott munkafeltételeket – a munkajog „kemény magját” –, amelyet a kiküldött munkavállalókra is alkalmazni kell. Külön figyelmet érdemel a legtöbb vitát kiváltó fogalom, a „minimális bérszint”, illetve 2020. július 30-ától a „kötelező díjazás” értelmezése. Nagy jelentősége van az alkalmazandó munkafeltételt meghatározó norma formájának is, ami a kollektív szerződések alkalmazhatóságának kérdését veti fel. Külön fejezetben foglalkozom az irányelvben foglalt kivételtételi lehetőségekkel, különös tekintettel a közrendi klauzulára. Az uniós munkajog legvitatottabb (a kiküldetések kérdésén túlmutató) ítéletei közé tartoznak a Bíróság azon döntései, amelyek e szabály értelmezése körében születtek. Mivel a kiküldetésekre vonatkozó szabályozás érvényesítése számos kihívással küzd, ezért külön tematikus egységben foglalkozom a végrehajtási kérdésekkel.

Végül a kiküldetés magyar szabályozásának elemzését három tematikus egységre bontva végzem el. Először áttekintem a fogalom különféle jelentéseit és a szabályozás történetét. Ezt követően részletesen vizsgálom a kiküldetési irányelv hazai átvételét, ideértve a módosító irányelv átültetését is, rámutatva a felmerülő jogharmonizációs problémákra. Végül bemutatom, hogy az uniós jogi előírások mennyiben érvényesülnek a magyar bírósági gyakorlatban.

2. A MUNKAVISZONYRA ALKALMAZANDÓ JOG MEGHATÁROZÁSA AZ UNIÓS JOGBAN

A munkajog a jogharmonizáció után is jelentős eltéréseket mutat az egyes tagállamokban, ezért nem mindegy, melyik tagállam joga irányadó egy munkaviszonyra. Ebben a fejezetben áttekintem a nemzetközi elemet hordozó munkaviszonyokra alkalmazandó munkajog meghatározására vonatkozó uniós szabályozás fejlődését és a hatályos megoldást. Megvizsgálom, hogyan helyezhető el ebben a rendszerben a kiküldetés mint az ideiglenes külföldi munkavégzés esete. A nemzetközi magánjogi háttér bemutatása szükséges ahhoz, hogy megértsük, miért született külön irányelv a szolgáltatásnyújtás keretében megvalósuló kiküldetések esetén irányadó jog meghatározásáról, és miért nem volt elegendő ezt a kérdést a nemzetközi magánjog általános szabályaival rendezni.

2.1. Történeti és rendszertani áttekintés

A határon átnyúló foglalkoztatási viszonyok kérdése a nemzetközi magánjog egy része, amely azonban – sajátosságaira, elsősorban a felek közötti alá-fölérendeltségi viszonyra tekintettel – eltérő szabályozást kíván meg.⁴² Az európai integrációban e speciális terület rendezésének története röviden az alábbiak szerint foglalható össze. Már az 1970-es évek elején készültek tervezetek a határon átnyúló foglalkoztatás esetén irányadó jog meghatározására.⁴³ A gazdasági alapszabadságok révén ugyanis számos ilyen tényállás létrejött, az egységes

⁴² Szász István szerint ezért a nemzetközi magánjogtól el kell határolni a nemzetközi munkajogot, mivel az előbbi egyes alapelvei – különösen a jogválasztás szabadsága – az utóbbinál nem érvényesül. Szász i. m. 154.

⁴³ Proposition de règlement du Conseil relatif aux dispositions concernant le conflits de lois en matière de relations de travail à l'intérieur de la Communauté, 23 mars 1972 (a tervezet csak francia nyelven érhető el). Ennek módosított előterjesztése: Amended proposal for a Regulation of the Council on the provisions of conflict of laws on employment relationships within the Community, COM(75) 653 final.

elbírálást viszont nehezítette, hogy a nemzeti jogok különböző szabályokat tartalmaztak az alkalmazandó jog tekintetében.⁴⁴

Az első rendelettervezetet a szerződésekre irányadó jog meghatározásáról szóló Római Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény)⁴⁵ előkészítésének ideje alatt is folyamatosan tárgyalták, majd annak elfogadása után a Bizottság 1981-ben visszavonta.⁴⁶ Az 1980-ban elfogadott Egyezmény ugyanakkor nem specifikusan a munkajoggal, hanem általában a szerződési joggal foglalkozott. Hatályba lépésével a korábbi, sporadikus, többnyire kétoldalú egyezményeken alapuló szabályozást⁴⁷ valamennyi tagállam tekintetében egységes előírások váltották fel. Az Egyezmény felülvizsgálatára és a szabályozás további egységesítésére közel harminc évvel később, 2009 végén került sor, amikor helyébe a közvetlenül hatályos Róma I. rendelet⁴⁸ (a továbbiakban: Rendelet) lépett.⁴⁹ A Rendelet jelentősége, hogy egységes jogot hozott létre a nemzetközi magánjog területén, így rendelkezéseit akkor is alkalmazni kell, ha a felhívott jog harmadik állam joga. Ezért a Rendelet által érintett területeken további nemzeti jogalkotásnak nincs helye.⁵⁰

Ebben a rendszerben a kiküldetések szabályozása *lex specialis*ként helyezhető el. Az első tervezetektől kezdődően különös szabályok vonatkoztak

⁴⁴ COM(75) 653 final, Explanatory Memorandum, 2–3.

⁴⁵ A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló Római Egyezmény. Elfogadásának idején még nem volt közösségi hatáskör e tárgykör szabályozására, ez csak az Amszterdami Szerződéssel került be az elsődleges jogba [EUMSZ 81. cikk (2) bek. c) pont].

⁴⁶ ROCCA i. m. 115–116. A Római Egyezmény „kommentárjának” tartott Giuliano–Lagarde jelentés még akként hivatkozik a tervezetre, mint amelynek hatályba lépése várható, és amely – a 20. cikk alapján, mint a munkajogra vonatkozó, speciális szabály – felülírja majd az Egyezményben foglaltakat. GIULIANO–LAGARDE i. m. 39.

⁴⁷ SZÁSZY i. m. 42.

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról, HL L 177, 2008.07.04., 6. o. A Bizottság szerint a rendeleti forma már csak azért is kedvezőbb a tárgykör szabályozására, mint egy nemzetközi szerződés vagy egy irányelv, mivel nem akadályozza az érvényesülését egy esetlegesen elhúzódozó ratifikációs folyamat – ami különösen az újonnan csatlakozó államok vonatkozásában lehet probléma – vagy az átültetés bizonytalanságai. Ld. COM(2002) 654 final, Green Paper on the conversion of the Rome Convention of 1980 on the law applicable to contractual obligations into a Community instrument and its modernisation, 15–16.; COM(2005) 650 final, 4.; CZIGLER–GYÖRGY i. m. 10–11.

⁴⁹ A Rendelet a 28. cikk szerint a 2009. december 17-ét követően kötött szerződésekre alkalmazandó. A Bíróság rámutatott, hogy az ezt megelőzően létrejött munkaviszony csak akkor tartozik a Rendelet hatálya alá, ha a munkaszerződést a felek olyan jelentősen módosították a Rendelet hatályba lépése után, hogy azt már egy új munkaszerződésnek kell tekinteni. C-135/15. sz. Nikiforidis-eset [ECLI:EU:C:2016:774]. A Bíróság ahhoz már nem adott konkrét támpontokat, hogy mit kell ilyen súlyú módosításnak tekinteni.

⁵⁰ SOMSSICH i. m. 46.

ugyanis az alkalmazandó jog meghatározására akkor, ha a munkavállaló csak ideiglenesen dolgozik külföldön. Maga a kiküldetési irányelv is kivétel az Egyezmény, majd 2009-től a Rendelet főszabálya alól: azokat az imperatív szabályokat határozza meg, amelyeket a kiküldött munkavállalóra a fogadó állam jogából alkalmazni kell.

Az uniós szabályozás bemutatását az általános szabályokkal kezdem, és ezek ismertetése után térek rá a kiküldetésekre vonatkozó speciális rendelkezésekre. A következőkben áttekintem, hogy a hatályos Rendelet milyen szabályokat tartalmaz a munkaviszonyra alkalmazandó jog meghatározása tekintetében, ha a tényállás nemzetközi elemet tartalmaz. Ebbe a rendszerbe mint sajátos kivétel illeszkedik maga a kiküldetés. Előre kell bocsátani, hogy az uniós jog csak az egyéni munkaviszonyt illetően határozza meg az irányadó jogot, a kollektív munkajog tekintetében nem ad iránymutatást. Kivételt képez a sztrájkkal (szervezett fellépéssel) okozott kár, amelyre a sztrájk helye szerinti ország jogát kell alkalmazni.⁵¹

2.2. A jogválasztás és az azt korlátozó tényezők munkaviszony esetén

A Rendelet (illetve előtte az Egyezmény) alapelve a felek akaratszabadsága.⁵² A szerződésre irányadó jog így elsősorban az, amelyet a felek megválasztottak. A jogválasztás lehet kifejezett és hallgatólagos⁵³ – például egy kizárólagos illetékségi szabályon alapuló⁵⁴ –, a szerződés egészére vagy egy részére vonatkozó, felhívhat állami vagy nem állami joganyagot, akár nemzetközi egyezményt is,⁵⁵ és bármikor megváltoztatható.⁵⁶

A jogválasztásnak ugyanakkor a munkaszerződések tekintetében gyakorlatilag nincs jelentősége. A Rendelet jogválasztást korlátozó szabályai ugyanis

⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról (Róma II. rendelet), 9. cikk, HL L 199, 2007.07.31., 40. o.

⁵² Rendelet preambulum (11); C-135/15., para. 44.; C-184/12. Unamar-eset, para 49. [ECLI:EU:C:2013:663].

⁵³ MERRETT (2011) i. m. 193–198.

⁵⁴ Rendelet preambulum (12).

⁵⁵ Uo. (13). Kovács Erika szerint ennek a munkajogban csekély jelentősége lehet, hiszen nincs egységes nemzetközi munkajogi szabályozás. Legfeljebb részleges jogválasztás esetén képzelhető el, hogy a felek a vonatkozó ILO-egyezményre utalnak. KOVÁCS (2011) i. m. 115–116.

⁵⁶ RIESENHUBER i. m. 180.; Rendelet 3. cikk (1–2) bek.

elsősorban az alá-fölérendeltségi viszonyokban (a munkaviszony mellett a fogyasztói szerződéseknél) érvényesülnek, amelyek mellett a felek jogválasztása alig jut szerephez. Ennek indoka Szászy István szerint elsősorban az, hogy a munkaszerződés megkötésénél a munkáltató akarata érvényesül, és ez történne az alkalmazandó jog meghatározásánál is. A munkavállaló ezért a legtöbb esetben csak elfogadná a munkáltató által választott jogot. Szászy a munkavállaló csupán látszólagos beleegyezésében olyan kockázatot lát, amikor „a dolgozót saját magával szemben is védelemben kell részesíteni”.⁵⁷

A munkaviszonyra alkalmazandó jog meghatározása tekintetében tehát a felek jogválasztásának csak másodlagos szerep jut, aminek elsősorban a munkavállaló mint gyengébb fél védelme az oka.⁵⁸ Az alábbiakban a Rendelet alapján áttekintem azt a négy tényezőt, amelyek a választott jogot felülírva határozzák meg a munkaviszonyra irányadó jogot.

2.2.1. A kógens szabályok

A jogválasztást korlátozó első tényezőt a kógens szabályok jelentik (a munkavállalóra kedvezőbb szabály elve). A Rendelet szerint a felek jogválasztása nem eredményezheti azt, hogy a munkavállalót megfosztják a jogválasztás hiányában a Rendelet kapcsoló szabályai alapján alkalmazandó jog olyan rendelkezései által biztosított védelemtől, amelyektől megállapodás útján nem lehet eltérni.⁵⁹ Amennyiben tehát a kapcsoló szabályok alapján felhívott jog a munkavállalóra kedvezőbb kógens szabályt tartalmaz, mint a felek által választott jog, akkor az előbbi lesz irányadó a munkaszerződésre. A kógens szabályok forrása nem feltétlenül az eljáró bíróság országának joga. A kapcsoló szabályok alapján ugyanis ez lehet a rendszeres munkavégzés helye, ennek hiányában a munkavállalót alkalmazó telephely, végül az ezekhez képest szorosabb kapcsolatban álló ország joga (lásd a 2.3. pontban).

Miközben a rendelkezés célja világos – ne lehessen jogválasztással kiszerezni a munkavállalót védő kógens garanciák alól –, értelmezése számos kérdést felvet. Így elsősorban azt nem határozza meg a jogszabály, hogy mit kell eltérést nem engedő szabály alatt érteni.⁶⁰ A Giuliano-Lagarde jelentés

⁵⁷ SZÁSZY i. m. 155., 176.

⁵⁸ BERKE i. m. 105., 108–109.

⁵⁹ Rendelet 8. cikk (1) bek.

⁶⁰ Kovács (2011) i. m. 118.

szerint ide nemcsak a munkaszerződésre vonatkozó rendelkezések tartoznak, hanem például a közjogi természetű munkavédelmi szabályok is.⁶¹ Különösen zavaros a relatív diszpozitív – a munkavállaló javára eltérést engedő – szabályok megítélése. Míg a preambulum (35) bekezdése ezeknek is feltétlen érvényesülést biztosít a választott joggal szemben, a tényleges jogi kötőerővel bíró 8. cikk már csak az eltérést nem engedő szabályokról rendelkezik.⁶² Véleményem szerint a relatív diszpozitív szabályoknak is van egy minimális tartalma, amelytől nem lehet eltérni (például a minimálbér). Ha a szabály céljából indulunk ki, akkor természetesen az szolgálná a munkavállalók teljesebb védelmét, ha a relatív diszpozitív szabályokban rögzített minimum standardokat sem lehetne megkerülni jogválasztással. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ez a Rendelet 8. cikkéből világosan nem következik.⁶³ Végül önmagában az is mérlegelési kérdés, milyen esetben állapítható meg egy szabályról, hogy az a „munkavállalóra kedvezőbb”.⁶⁴

2.2.2. Imperatív rendelkezések

A korlátozások másik típusát az imperatív rendelkezések alkotják.⁶⁵ Eszerint az egyébként irányadó jogot leronthatják olyan, a jogrendszer „kemény magját” jelentő⁶⁶ rendelkezések, amelyek valamely ország közérdekének védelme érdekében feltétlen érvényesülést kívánnak meg. Ezek meghatározása még a kógens

⁶¹ GIULIANO–LAGARDE i. m. 25.

⁶² A magyar irodalomban megjelent álláspont szerint, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvénynek az eltérést nem engedő szabályait nem lehet jogválasztással kizárni (ld. KARDKOVÁCS i. m. 24.). Ez természetesen csak akkor igaz, ha a magyar kógens szabály a választott joghoz képest kedvezőbb. Emellett a magyar szabályozás imperatív rendelkezései sem kerülhetők meg jogválasztással (ld. a következő pontban). Olyan álláspont is ismert, amely szerint jogválasztással a relatív diszpozitív szabályokat sem lehet lerontani, hiszen a felek megállapodása ezek vonatkozásában is korlátozott. A kógens szabályok ilyen tág értelmezése mellett a jogválasztásnak gyakorlatilag nincs értelme a munkáltató számára (FERENCZ–FODOR T.–KUN–MÉSZÁROS i. m. 15–16.).

⁶³ A 8. cikk (1) bekezdése szerint: „Ez a jogválasztás azonban nem eredményezheti azt, hogy a munkavállalót megfosztják a jogválasztás hiányában az e cikk (2), (3) és a (4) bekezdése értelmében alkalmazandó jog olyan rendelkezései által biztosított védelemtől, amelyekről megállapodás útján nem lehet eltérni”. Preambulum (35): „A munkavállaló nem fosztható meg az azon rendelkezések által a számára nyújtott védelemtől, amelyekről megállapodás útján nem, vagy csak a munkavállaló előnyére lehet eltérni”.

⁶⁴ RIESENHUBER i. m. 182.

⁶⁵ Rendelet 9. cikk.

⁶⁶ MÁDL–VÉKÁS (1997) i. m. 117.

szabályokénál is bizonytalanabb. Az imperatív rendelkezések intézményével ugyanis a nemzetközi magánjog két ország ellentmondó szabályozása (munkajoga) összeegyeztetésére tesz kísérletet, amely nemzeti szabályok önmagukban is ellentmondó érdekek összeegyeztetése révén születtek. Nem véletlen, hogy e nemzetközi magánjogi szabályok konzisztens alkalmazása még egy adott tényállásra (például a kiküldetésekre, lásd alább) sem feltétlenül lehetséges.⁶⁷ Ami a gyakorlati jogalkalmazást illeti, kérdéses egyrészt, melyik ország imperatív szabályait lehet alkalmazni, másrészt, az adott jogrendszerből pontosan melyek a feltétlen érvényesülést megkívánók.

Ami az első kérdést illeti, az imperatív szabályok jelenthetik az eljáró bíróság országának jogát (*lex fori*) vagy a teljesítés helye szerinti⁶⁸ állam jogát is. Míg a *lex fori* imperatív rendelkezéseinek alkalmazásához a Rendelet semmilyen feltételt nem ír elő, addig a teljesítés helye szerinti állam vonatkozásában ez már feltételekhez kötött. Így ez utóbbi csak az eljáró bíróság mérlegelése alapján hívható fel, feltéve, hogy az imperatív rendelkezések a szerződés teljesítését jogszerűtlenné teszik. A teljesítés helye szerinti imperatív szabályok alkalmazása tehát még ekkor sem kötelező, hanem az eljáró bíróság mérlegelésén múlik. A Rendelet csupán annyit rögzít, hogy e körben figyelembe kell venni e rendelkezések természetét, célját és alkalmazásuk vagy nem alkalmazásuk következményeit.⁶⁹

A Rendelet tehát már önmagában annak a jogrendszernek a meghatározásában is meglehetősen pontatlan, amelynek imperatív szabályai alkalmazásra kerülhetnek. A Bíróság ezt a bizonytalanságot tovább fokozta. Ugyan megállapította, hogy az eljáró bíróság által érvényre juttatható imperatív rendelkezéseknek a Rendelet 9. cikkében foglalt felsorolása kimerítő jellegű, ám álláspontja szerint ez nem zárja ki olyan imperatív rendelkezéseknek „ténybeli elemként” történő figyelembevételét, amelyek alkalmazását a szerződésre irányadó jog valamely anyagi jogi szabálya előírja. A Rendelet ugyanis csak az irányadó jogot határozza meg, nem annak tartalmát, amely tehát tartalmazhat olyan előírást, hogy egy másik állam imperatív szabályát is kötelező figyelembe venni.⁷⁰

A másik kérdést, azaz az imperatív szabály fogalmát illetően, a Rendelet definíciója szerint az imperatív szabályok olyan rendelkezések, amelyek

⁶⁷ KOLEHMAINEN i. m. 81–83.

⁶⁸ Az Egyezmény 7. cikke ennél tágabban, a „tényállással szoros kapcsolatban álló” ország jogrendszereként határozta meg az imperatív rendelkezések lehetséges forrását. GIULIANO–LAGARDE i. m. 27.

⁶⁹ Rendelet 9. cikk (2)–(3) bek.

⁷⁰ C-135/15., para. 49–52.

betartását valamely ország a közérdek – mint például politikai, társadalmi vagy gazdasági rendjének megőrzése – szempontjából döntő fontosságúnak ítéli, és megköveteli a hatálya alá eső valamennyi tényállásra történő alkalmazását, függetlenül attól, hogy a Rendelet a szerződésre mely jog alkalmazását írja elő.⁷¹ Ez a meghatározás a Bíróság 1999-ben hozott, kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos Arblade-ítéletéből származik.⁷² Ennél pontosabb definícióban a Rendelet elfogadásakor sem sikerült megállapodni, így az csak azokat a fogalmi elemeket tartalmazza, amelyekben megvolt a tagállamok közötti egyetértés.⁷³ Szász István úgy foglalt állást, hogy a közrend érdekében alkalmazandó szabályokat elsősorban a törvényhozásnak kell pontosan meghatároznia. Ha azonban ez nem lehetséges, akkor inkább ne is legyen az írott jogban pontosan rögzítve, mintsem hogy rossz, a konkrét életviszonyoknak nem megfelelő kollíziós szabályokat kelljen alkalmazni.⁷⁴ Ez a fajta kettősség a Rendelet célkitűzéseiben is visszaköszön: a jogalkotó célja ugyanis egyfelől a kiszámíthatóság biztosítása volt, ám emellett fenn kell tartani az eljáró bíróság mérlegelési lehetőségét is, a közérdeken alapuló megfontolások miatt.⁷⁵ A fenti keretek között több szerző között egyetértés van abban, hogy az imperatív rendelkezések körébe közjogi jellegű szabályok sorolhatóak, illetve olyan előírások, amelyek célja túlmutat az egyéni munkaviszonyon.⁷⁶ Kivételként említhető a brit felfogás, amely ennél lényegesen tágabb, és minden olyan munkajogi szabályt imperatívznak tekint, amelynek területiális hatálya van (tehát amelyet az adott jogszabály szerint a brit területen történő munkavégzés esetén alkalmazni kell).⁷⁷ Meglátásom szerint ez a kiterjesztő értelmezés nem felel meg a Rendelet definíciójának.

Az imperatív szabályok pontos tartalma a joggyakorlatból sem állapítható meg. Egyelőre nem volt olyan munkajogi vonatkozású eset a Bíróság előtt, amely konkrétan megállapította volna valamely nemzeti szabály imperatív

⁷¹ Rendelet 9. cikk (1) bek.

⁷² C-369-376/96. sz. Arblade-eset, para. 30–31. [ECLI:EU:C:1999:575]; ECKHOUTTE i. m. 176. Ld. még a későbbi gyakorlatot: C-319/06., para. 29–33., 50.

⁷³ RAFFAI (2014) i. m. 4.; TÓTH i. m. 89.

⁷⁴ SZÁSZY i. m. 224.

⁷⁵ Rendelet preambulum (16) és (37); C-135/15., para. 46–47.

⁷⁶ Pl. Riesenhuber és Szász az imperatív rendelkezések körébe azokat a szabályokat sorolná, amelyek büntetőjogi szankciók is védenek. RIESENHUBER i. m. 182–183.; SZÁSZY i. m. 224.; ld. még KOVÁCS (2011) i. m. 118. Piir szerint e körbe vonható a munkavállalói képviselőket és a várandós nőket védő felmondási tilalom, vagy a munkavédelem bizonyos szabályai. PIIR i. m. 112.

⁷⁷ Így az 1996-os Employment Rights Act 204. cikke szerint e jogszabályt attól függetlenül alkalmazni kell, hogy egyébként mi az irányadó jog a munkaviszonyra. MERRETT (2015) i. m. 58–59.

természetét. E tekintetben külön figyelmet érdemel az Unamar-eset. Az ügyben az volt kérdéses, hogy vajon minősülhetnek-e egy tagállamban az önálló kereskedelmi ügynökökről szóló irányelvet⁷⁸ átültető szabályok imperatívnak, ha azok szigorúbbak (az ügynökre kedvezőbbek), mint amit maga az irányelv megkövetel. A Bíróság nem adott egyértelmű választ, hanem visszautalta a kérdést a nemzeti bírósághoz, azzal, hogy annak részletes indokolással kell döntését alátámasztania. Ehhez pedig csak olyan tág kereteket adott, miszerint e körben figyelembe kell venni a jogszabály tartalmát, általános rendszerét, valamint a körülmények összességét is. A Bíróság tehát nem zárta ki, hogy imperatív szabálynak minősüljön az irányelvnél szigorúbb, az önálló kereskedelmi ügynököknek nagyobb védelmet adó nemzeti jogszabály.⁷⁹

További értelmezési kérdést vet fel a kógens és az imperatív szabályok viszonya. A preambulum (37) bekezdése alapján világos, hogy az utóbbi szűkebb, szigorúbban értelmezendő kategóriát jelent.⁸⁰ A Rendelet rendszertani értelmezése is ezt erősíti meg, hiszen a 9. cikknek nemcsak a felek jogválasztása, hanem a 8. cikk szerinti kapcsoló szabályok – köztük a kógens rendelkezések – felett is elsőbbsége van.⁸¹ Például képzeljük el, hogy a teljesítés helye szerinti országban kógens szabály írja elő, hogy a munkavállaló kérésére a tárgyévet követően is ki lehet adni az alapszabadságot. E jogáról a munkavállaló nem mondhat le a munkaszerződésben. Ha viszont a fórum jogrendszerében a munkavállalók pihenéshez való joga szempontjából alapvető jelentőségű, imperatív szabály, hogy az éves szabadságot a tárgyéven fel is kell használni, akkor az eljáró bíróság ez utóbbit köteles alkalmazni.

2.2.3. A közrend védelme

Az imperatív szabályokhoz hasonló kikötést tartalmaz a 21. cikk, amely alapján az eljáró bíróság megtagadhatja a Rendelet alapján felhívott jog valamely rendelkezésének alkalmazását, ha ez nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen az

⁷⁸ A tagállamok önálló vállalkozóként működő kereskedelmi ügynökökre vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról szóló 86/653/EGK irányelv, HL L 382, 2018.12.31., 17–21. o.

⁷⁹ C-184/12. para 50.

⁸⁰ „Az „imperatív rendelkezések” kifejezést meg kell különböztetni az e rendelet bizonyos rendelkezéseiben használt „a rendelkezések, amelyekről megállapodás útján nem lehet eltérni” kifejezéstől, és azt megszorítólag kell értelmezni”. A megszorító értelmezést a Bíróság is megerősítette, ld. C-135/15., para. 44.; C-184/12. para 49.

⁸¹ RIESENHUBER i. m. 182.

eljáró bíróság országának közrendjével. Míg az imperatív szabályok kikapcsolják az egyébként alkalmazandó jogot, amelyet így nem is kell keresni, addig a közérdeket védő szabályok defenzív jellegűek: a közérdek védelme érdekében kell az egyébként megtalált alkalmazandó jogot mégis félretenni.⁸² Szász István megfogalmazásában, az imperatív szabályoknál a belföldi szabály kíván feltétlen érvényesülést (pozitív hatás), míg az utóbbi esetben a külföldi szabályt a belföldi közrendre hivatkozással a bíró nem alkalmazza (negatív hatás).⁸³ A közrendi szabály és az imperatív rendelkezések az általános-különös viszonyban állnak egymással. Míg a közrend védelme generálklauzula jellegű, amelyre csak a jogrendszer lényegi elemével való nyilvánvaló összeütközés esetén lehet hivatkozni, addig az imperatív rendelkezések az életviszonyok egy meghatározott, konkrétabb körére vonatkoznak, és egyben tartalmilag is szabályozzák az adott kérdést.⁸⁴ Kétségtelen átfedés azonban a két fogalom között, hogy a Rendelet az imperatív szabályok körébe is a „közérdek szempontjából döntő fontosságú szabályokat” sorolja. A közérdek pontosabb értelmezéséhez a Bíróság gyakorlata adhat majd támpontokat.⁸⁵

Kérdéses, hogy van-e ennek a cikknek jelentősége a munkaviszonyt illetően, tekintettel a kógens és az imperatív szabályok jelentette védelemre. Véleményem szerint valószínűtlen, hogy egy konkrét esetben a munkavállalóra kedvezőbb kógens szabályok és a feltétlen érvényesülést kívánó imperatív rendelkezések mellett alkalmazni kellene olyan külföldi előírást, amelyet az első két kategória nem ír felül, és ezért azt a belföldi közrendre hivatkozással kellene félretenni.⁸⁶ Ezért vélhetően a munkaszerződésre irányadó jog meghatározása körében ennek a rendelkezésnek nem lesz gyakorlata.

2.2.4. Az uniós jog elsődlegessége

Végül a jogválasztás szabadságát korlátozza az uniós jog elsődlegességének elve is. A jogválasztás irányulhat egy nem tagállami jogrendszerre is, ám ha a jogválasztás időpontjában valamennyi egyéb lényeges tényállási elem egy vagy

⁸² RAFFAI (2014) i. m. 6., 14.; COM(2002) 654 final, 33.

⁸³ SZÁSZY i. m. 253., 255.; ld. még MERRETT (2011) i. m. 227–228.

⁸⁴ MÁDL–VÉKÁS (1997) i. m. 118–120.

⁸⁵ RAFFAI (2009) i. m. 112., 116. Ugyanakkor, Nagy Csongor István szerint a közérdek fogalmának kifejezetten eleme a „meghatározhatatlanság”. NAGY i. m. 40.

⁸⁶ Bár a kógens szabályok tekintetében nem feltétlenül a fórum joga irányadó, az eljáró bíróság jogának imperatív szabályait feltétel nélkül lehet alkalmazni.

több tagállamhoz kapcsolódik, a felek valamely nem tagállam jogára vonatkozó jogválasztása nem sértheti az uniós jog – illetve adott esetben az eljáró bíróság szerinti tagállam jogában végrehajtott – olyan rendelkezéseinek alkalmazását, amelyektől megállapodás útján nem lehet eltérni.⁸⁷ Ezt az elvet a Bíróság munkálta ki, rámutatva, hogy létfontosságú az uniós jogrendszer szempontjából, hogy a Közösséghez szorosan kapcsolódó tényállásokban a felek ne kerülhessék ki a közösségi jog rendelkezéseit egy egyszerű jogválasztási kikötéssel.⁸⁸

Láthatóan, az uniós jog elsődlegessége nem kívánja meg, hogy az érintett uniós jogi rendelkezés közvetlenül hatályos legyen. Alkalmazására az eljáró bíróság államának jogába átültetett, konkrét nemzeti rendelkezés alapján is sor kerülhet. Például a határozott idejű munkaviszonyról szóló irányelv három lehetséges garanciát sorol fel, amelyek közül legalább egyet kell átültetnie minden tagállamnak.⁸⁹ Ez a rendelkezés nyilvánvalóan nem kellően világos ahhoz, hogy közvetlenül hatályos legyen. Ám ha az eljáró bíróság állama az átütetés során kiválasztott egy adott garanciát, e szabályt az uniós jog elsődlegessége alapján alkalmazni kell nem tagállami jogrendszer választása esetén is.⁹⁰

Ez a szabály jelentősen felértékeli a munkajogi jogharmonizáció szerepét. Az uniós munkajogi vívmányok így nem kerülhetők meg a jogválasztással, akkor sem, ha a munkavállaló vagy a munkáltató harmadik országbeli.⁹¹ Elegendő e körben a munkaidő uniós jogi minimum standardjaira, a munkavédelem vagy például a munkaerő-kölcsönzés minden tagállamra kötelező szabályaira gondolni.

A jogválasztás szabadságát korlátozó tényezőket és az általuk kijelölt, alkalmazandó jogot az alábbi táblázat foglalja össze.

⁸⁷ Rendelet 3. cikk (4) bek.

⁸⁸ C-381/98. sz. Ingmar-eset, para. 25. [ECLI:EU:C:2000:605]; RAFFAI (2014) i. m. 9–11.

⁸⁹ A Tanács 1999/70/EK irányelve (1999. június 28.) az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keret-megállapodásról, 5. szakasz, HL L 175, 1999.07.10., 43. o.

⁹⁰ Természetesen nem élvez hasonló elsőbbséget a még hatályba nem lépett uniós szabály vagy az Európai Unió Alapjogi Chartája az uniós jog végrehajtásán kívüli kérdésekben, amelyekre nem terjed ki a hatálya. Ld. az ezzel kapcsolatos angol bírósági gyakorlatot: MERRETT (2010) i. m. 377–381.

⁹¹ A C-381/98. sz. Ingmar-esetben [ECLI:EU:C:2000:605] egy angol cégnek kereskedelmi ügynöki megbízást adó cég kaliforniai volt, és a megállapodásra a Kaliforniai jogot kötötték ki (Ld. Főtanácsnoki indítvány, para. 1-4.). Ezt a jogválasztást írta felül a közösségi jog elsőlegességének elve.

1. sz. táblázat: A jogválasztás szabadságát korlátozó tényezők munkaviszonynál
(saját szerkesztés)

Korlátozás típusa	A korlátozás jelentése	Az alkalmazandó jog
Kógens szabályok	A jogválasztás nem ronthatja le az egyébként irányadó jog eltérést nem engedő szabályai jelentette védelmet.	A kapcsoló szabályok szerint meghatározott állam joga.
Imperatív rendelkezések	A feltétlen érvényesülést igénylő szabályokat a jogválasztás ellenére is alkalmazni kell.	Az eljáró bíróság országának joga. Az eljáró bíróság mérlegelése alapján lehet a teljesítés helye szerinti ország joga is.
Közrend védelme	Az eljáró bíróság a közrend védelme érdekében nem alkalmazza az egyébként irányadó jog egy rendelkezését.	Az eljáró bíróság országának joga.
Az uniós jog elsődlegessége	A nem tagállam jogára irányuló jogválasztás nem ronthatja le az uniós jogot, ha a tényállás szorosan kapcsolódik az Európai Unióhoz.	Az uniós jog (illetve az azt végrehajtó szabály az eljáró bíróság jogából).

2.3. A kapcsoló szabályok

Jogválasztás hiányában, illetve a kógens rendelkezések tekintetében a munkaviszonyra irányadó jogot a Rendelet a következő kapcsoló szabályokkal határozza meg. Az alábbiak egyben sorrendet is jelentenek, a későbbi kapcsolóelv csak akkor alkalmazható, ha az előbbiekkal az alkalmazandó jog nem volt meghatározható.

2.3.1. A rendszeres munkavégzési hely (*lex loci laboris*)

Elsődlegesen a munkaszerződésre azon ország joga az irányadó, ahol vagy – ennek hiányában – ahonnan a munkavállaló a szerződés teljesítéseként rendszerint a munkáját végzi.⁹² A *lex loci laboris* kezdetektől fogva az elsődleges kapcsoló szabály a munkaszerződések vonatkozásában.⁹³ Ezt Szász István azzal magyarázza, hogy a munka társadalmi és gazdasági kötődése leginkább ott érhető tetten, ahol azt elvégzik, a munkavégzés helye az, ami a „legjobban realizálja a szerződés gazdasági lokalizálását”. Ez tekinthető a munkaszerződés súlypontjának, itt materializálódik a szerződés. Emellett a *lex loci laboris* elv

⁹² Rendelet 8. cikk (2) bek.

⁹³ A Bizottság 1975-ös tervezetében is ez jelent meg, ld. COM(75)653 final, 3. cikk.

jelentősége, hogy általa az egy adott üzemben dolgozó valamennyi munkavállalóra azonos szabályok irányadóak.⁹⁴

Hasonló jelentőséget tulajdonít a munkavégzés helye szerinti jog alkalmazásának a Bíróság is. Az ítélezési gyakorlat szerint ugyanis a munkaszerződésre megállapított, speciális kapcsoló szabályok célja az, hogy megfelelő védelmet nyújtsanak a munkavállalónak, ehhez pedig a lehető legnagyobb mértékben biztosítani kell a munka védelmére vonatkozóan azon ország jogának tiszteletben tartását, ahol a munkavállaló a szakmai tevékenységét végzi, ahol a munkavállaló ellátja gazdasági és társadalmi funkcióját.⁹⁵

Ezért a bírói gyakorlat a rendszeres munkavégzés helyét szélesen értelmezi,⁹⁶ és akkor is alkalmazni rendeli, ha a munkavállaló egynél több államban végzi tevékenységeit, amennyiben megállapítható az az állam, amellyel a munkavégzés jelentős fokú kapcsolatot mutat.⁹⁷ Ez a munkavállaló tevékenységét jellemző valamennyi körülmény összessége alapján határozható meg.⁹⁸ Így például egy nemzetközi fuvarozásban részt vevő munkavállaló esetében jelentősége van a fuvarozási feladatok elvégzése helyének, a célállomásoknak, az árukirakodási helyeknek, valamint annak a helynek, ahonnan az utasításokat kapja, ahol a munkaeszközök találhatók, illetve ahová a munkavállaló feladatai elvégzését követően visszatér.⁹⁹ Ha a munkaviszonyt jellemző elemek, így a tényleges foglalkoztatás helye, továbbá az a hely, ahol a munkavállaló az utasításokat kapja, illetve ahol feladatainak elvégzése előtt jelentkeznie kell, ugyanabban az országban találhatók, akkor ezt kell rendszeres munkavégzési

⁹⁴ SZÁSZY i. m. 181–182. Ez utóbbi érvet a Bizottság is kiemelte 1975-ös tervezetében, ld. COM(75)653 final, 6. Ld. még VAN HOEK i. m. 460.

⁹⁵ C-29/10. sz. Koelzsch-eset, para. 42. [ECLI:EU:C:2011:151].

⁹⁶ Ezt a megközelítést a Bíróság a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló Brüsszeli Egyezmény értelmezése körében dolgozta ki. Eszerint, ha a munkavállaló több államban is dolgozott, akkor az egyezmény 5. cikke szerinti „teljesítési helyet” akként kell értelmezni, mint azt a helyet, ahonnan a munkavállaló elsődlegesen teljesíti a munkaviszonyból eredő kötelezettségeit, illetve amely a tevékenysége tényleges központja. E körben figyelembe kell venni, hogy hol tölti a munkaideje nagyobb részét, hol dolgozott a leghosszabb ideig, hol van az irodája, ahol a tevékenységét szervezi, illetve ahova visszatér az üzleti útjairól. Ld. pl. C-125/92. sz. Mulox IBC eset [ECLI:EU:C:1993:306]; C-383/95. sz. Rutten-eset [ECLI:EU:C:1997:7]; C-37/00. sz. Weber-eset [ECLI:EU:C:2002:122]; C-168/16. és C-169/16. (egyesített ügyek) sz. Nogueira-eset [ECLI:EU:C:2017:688].

⁹⁷ A munkavégzés helyét már az 1975-ös rendelet tervezet is tágabban fogta fel, a „szokás szerinti” munkavégzési helyet tekintve kapcsoló szabálynak. Ld. COM(75)653 final, 3. cikk.

⁹⁸ C-384/10. sz. Voogsgeerd-eset, para. 36–38. [ECLI:EU:C:2011:842]; C-168/16. és C-169/16., para. 61–62.

⁹⁹ C-29/10., para. 49.

helynek tekinteni.¹⁰⁰ Ez a kiterjesztő értelmezés különösen üdvözlendő a modern telekommunikáció korában, hiszen ma már egyáltalán nem biztos, hogy a munka eredménye ott jelentkezik, ahol maga a munkavégzés történt (például a távmunka vagy egy call center esetén).¹⁰¹ Ezért szerencsés megoldás, hogy a Rendelet szerint – szemben az Egyezményvel – a munkavégzés helye szerinti jog meghatározható az alapján is, *ahonnan* a munkavállaló rendszerint teljesít.¹⁰²

A rendszeres munkavégzési hely tág értelmezése mellett nincs szükség kazuisztikus, a határon átnyúló elemet tartalmazó munkavégzési formák számtalan variációját külön-külön kezelő megoldásra. Ez a megoldás véleményem szerint jóval szerencsésebb, mint az 1975-ös tervezet, amely a kiküldetésen felül további hat speciális esetet ismert.¹⁰³

2.3.2. A munkavállalót alkalmazó telephely

Ha az első kapcsoló szabály alapján az alkalmazandó jogot nem lehet meghatározni, akkor a szerződésre azon telephely szerinti ország joga az irányadó, ahol a munkavállalót alkalmazták.¹⁰⁴ A „telephely” fogalma alatt kifejezetten azt a helyet kell érteni, ahol a munkaszerződés megkötésére sor került. Míg tehát a rendszeres munkavégzés helye fogalmat kiterjesztően kell értelmezni, a munkavállalót alkalmazó telephelyet megszorítóan.¹⁰⁵ Így biztosítható ugyanis, hogy a *lex loci laboris* elv valóban csak azokban az esetekben legyen félretehető, ha a rendszeres munkavégzés helye nem állapítható meg. Például, ha a munkavégzés olyan helyen történik, amelyik egyik állam joghatósága alá sem esik (például egy tengeri olajfúró tornyon), akkor a munkavállalót alkalmazó telephely joga lesz alkalmazandó.¹⁰⁶

¹⁰⁰ C-384/10., para. 40. A Bíróság joggyakorlatának komoly jelentősége van a fuvarozókra alkalmazandó minimálbér szabályok meghatározása körüli vitákban is, ld. még a 3.5. pontban.

¹⁰¹ Kovács (2011) i. m. 125.

¹⁰² Ezt a fordulatot tehát az Egyezmény még nem tartalmazta, de a Bíróság – a munkavégzési hely tág értelmezése révén – korábban is hivatkozott rá. Ld. pl. C-384/10., para. 41.

¹⁰³ Így az alkalmazandó jog meghatározása szempontjából külön szabályok alá esett a hajók személyzete, a nemzetközi közlekedésben részt vevő munkavállaló, a két vagy több tagállamban telephellyel bíró vállalkozás, a két vagy több tagállamban rendszeresen munkát végző munkavállaló, az ügyvezetési vagy tanácsadói feladatokat és a speciális szaktudást igénylő munkát ellátó munkavállaló. COM (75) 653 final, 3–7. cikk.

¹⁰⁴ Rendelet 8. cikk (3) bek.

¹⁰⁵ C-64/12. sz. Schlecker-ügy, para. 31–32. [ECLI:EU:C:2013:551]; COM(2005) 650 final, 7.

¹⁰⁶ GIULIANO–LAGARDE i. m. 26.

A Bíróság szerint az alkalmazó telephely megállapításához nem a munka végzésével kapcsolatos jellemzőket, hanem kizárólag azon elemeket kell figyelembe venni, amelyek a szerződés megkötésére irányuló eljárással kapcsolatosak (például mely telephely hozta nyilvánosságra az álláshirdetést, folytatta le az állásinterjút).¹⁰⁷ Maga a telephely kifejezés a vállalkozások minden tartós szervezeti formáját magában foglalja, még ha nem is rendelkezik jogi személyiséggel (például egy iroda, amely nem csak ideiglenesen működik, és amely a vállalkozás szerves része).¹⁰⁸ Kovács Erika mindenesetre alappal mutat rá, hogy ha a szerződéskötés helye a kizárólagos kritérium az alkalmazandó jog meghatározásánál, akkor a munkaszerződés aláírása helyének egyoldalú meghatározásával a munkáltató azt is eldöntheti, hogy mi legyen az irányadó jog.¹⁰⁹ Erre ugyanakkor csak – a kiterjesztően értelmezendő – elsődleges kapcsolóelv (*lex loci laboris*) alkalmazhatatlansága esetén kerülhet sor.

2.3.3. A szorosabb kapcsolat elve

Végül a harmadik kapcsoló elv szerint, ha a körülmények összessége arra utal, hogy a munkaszerződés egy, a fentiek alapján meghatározott országtól eltérő országgal szorosabb kapcsolatban áll, e másik ország joga alkalmazandó (ún. kitérő klauzula).¹¹⁰ Az előző két kapcsoló szabály tehát csak vélelmezi, hogy a munkaviszony súlypontja melyik országhoz esik, de a „szorosabb kapcsolat” alapján ez megdönthető.¹¹¹

A Rendelet azt már nem határozza meg, milyen szempontok alapján lehetne e „szorosabb kapcsolatot” megállapítani. Szóba jöhet a munkaszerződés nyelve, a szerződéskötés helye, a munkabér pénzneme vagy a felek honossága.¹¹² Például, ha egy Magyarországon élő japán család egy japán bébiszittert alkalmaz, akit yenben fizet, akkor ez a munkaviszony szorosabb kapcsolatot mutat a japán munkajoggal, mint a magyarral.¹¹³ Hasonlóan, ha egy magyar kölcsönbeadó a

¹⁰⁷ C-384/10., para. 46–47., 50.

¹⁰⁸ Uo. para. 54–58. A Bíróság azt is megállapította, hogy ha a munkavállalót alkalmazó telephely valójában egy másik vállalkozás javára járt el, akkor az alkalmazó telephelyet a másik vállalkozáshoz tartozónak kell tekinteni (para. 64.).

¹⁰⁹ Kovács (2011) i. m. 126.

¹¹⁰ Rendelet 8. cikk (4) bek.; BURIÁN–RAFFAI–SZABÓ i. m. 395.

¹¹¹ MERRETT (2011) i. m. 205.

¹¹² RIESENHUBER i. m. 179.; BERKE i. m. 108.

¹¹³ Kovács (2011) i. m. 126–127.

magyar munkavállalót mindig más országba költöszni ki rövid időtartamra, miközben a munkavégzés irányítására, a munkáltatói jogkör gyakorlására a magyarországi székhelyről kerül sor, akkor a munkaviszony lényeges elemei Magyarországhoz kötődnek.¹¹⁴ A Bíróság megállapította, hogy a rendszeres munkavégzés helyére vonatkozó kapcsoló szabály még akkor is mellőzhető, ha a munkavállaló huzamosan és megszakítás nélkül egy és ugyanazon országban dolgozott, ha egyébként a további jelentős kapcsoló elemek egy másik országgal fennálló szorosabb kapcsolatra utalnak. A Bíróság a már említett körülmények mellett ide sorolta azt is, hogy a munkavállaló a jövedelme után mely országban teljesíti adó- és járulékfizetési kötelezettségét, illetve hol minősül biztosítottnak.¹¹⁵

2.4. A kollektív szerződések alkalmazhatósága

A kiküldetési irányelv alkalmazásában az egyik legvitatottabb kérdés, hogy a kollektív szerződések hatálya mikor terjedhet ki a kiküldött munkavállalóra.¹¹⁶ Érdemes ezért megvizsgálni, hogy miként tekint a kollektív szerződésekre a Rendelet.

Kifejezett szabályt a kollektív szerződések alkalmazására nem találunk, és egyelőre a Bíróság sem foglalkozott ezzel a kérdéssel. Álláspontom szerint abból kell kiindulni, hogy a Rendelet csak az alkalmazandó jogot határozza meg, azt értelemszerűen nem, hogy a felhívott államban mi minősül jognak. Ezért a kollektív szerződés alkalmazása attól függ, hogy az irányadó jog miként tekint rá. Amennyiben jogforrási szereppel ruházza fel, akkor a felhívott állam jogrendszere részeként a jogszabályokkal egyezően alkalmazandó lesz.¹¹⁷

További kérdés, hogy egy kollektív szerződésben foglalt rendelkezést figyelembe lehet-e venni a jogválasztást korlátozó tényezőként. A Bíróság gyakorlata alapján világosnak tűnik, hogy erre imperatív vagy közrendi szabályként nem kerülhet sor. A Bíróság értelmezésében ugyanis a kollektív szerződést kötő

¹¹⁴ KOVÁCS–TAKÁCS i. m. 160. Feltételezve azt is, hogy a szerződéskötésre is külföldön kerül sor, ezért a második kapcsoló elv szerint sem a magyar jog lenne irányadó.

¹¹⁵ C-64/12., para. 41–42.

¹¹⁶ Részletesen ld. 4.5. pont.

¹¹⁷ A jogszabályok és a kollektív szerződések viszonyát meglehetősen különbözően szabályozzák a nemzeti jogrendszerek. Általában a szabályozás a munkavállaló javára való eltérésre épül, de egyre több országban kap nagyobb szerepet a munkavállaló hátrányára való eltérés lehetősége is. GYULAVÁRI–MENEGATTI i. m. 7–8.

felek nem közjogi jogalanyok, ezért fogalmilag kizárt, hogy az abban foglalt szabályok közrendi jellegűek legyenek.¹¹⁸

Más a helyzet a kógens szabályok tekintetében. A jogirodalom szerint a munkavállalóra kedvezőbb jog megállapításánál a kötelező erejű kollektív szerződéseket is figyelembe kell venni.¹¹⁹ Enélkül kétségtelenül kiüresítenénk a kógens szabályok körét azon tagállamok vonatkozásában, ahol elsősorban kollektív szerződések szabályozzák a munkafeltételeket (például Svédország). Az azonban valószínűtlen, hogy a kollektív szerződés bármilyen további minőségi feltétel nélkül alkalmazható lenne (például rendelkezéseinek világossága, hozzáférhetősége).

Nem lehet kizárni azt sem, hogy a kollektív szerződés figyelembevételére az uniós jog elsőbbsége alapján kerüljön sor. Az uniós jogharmonizáció ugyanis – általában – történhet kollektív szerződések útján is.¹²⁰ Márpedig ha az eljáró bíróság államában az uniós normát kollektív szerződés hajtja végre, akkor a Rendelet alapján sor kerülhet annak alkalmazására, a felek által választott, nem tagállami jog helyett.

2.5. 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 fentiekben bemutatott általános szabályok rendszerében ez pedig legalább két fontos értelmezési kérdést vet fel: egyrészt mi minősül rendszeres munkavégzési helynek kiküldetés esetén, másrészt a külföldi jogból mely szabályok alkalmazhatóak egy kiküldött munkavállalóra mint imperatív rendelkezések vagy közrendi szabályok.

¹¹⁸ C-341/05. sz. Laval-eset, 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 i. m. 540., 541.

¹¹⁹ GIULIANO-LAGARDE i. m. 25.

¹²⁰ Összefoglalásként ld. ALES i. m. 45–54.

2.5.1. A rendszeres munkavégzési hely értelmezése, a kiküldetés fogalma

A nemzetközi magánjogban 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 az országtól, ahol a munkavállaló rendszeresen dolgozik, másrészt a külföldi munkavégzés csak átmeneti jellegű. Míg a korábbi tervezetekben a jogalkotó a kiküldetés több típusát is külön szabályozta volna, az Egyezmény hatálybalépésével ez az árnyaltabb megközelítés eltűnt.

Szászy István az ideiglenes külföldi munkavégzést a „belföldi munkaviszony külföldre történő kisugárzásának” tekintette, amelyre a munkáltató székhelye szerinti jog alkalmazandó (*lex loci delegationis*).¹²¹ Véleménye szerint a kiküldetés számos eltérő jogi természetű esetet foglalhat magában, amelyekre eltérő kapcsoló szabályt javasolt (például az utazó személyzetre). Ezeket közelebbről nem határozta meg, azzal, hogy azokat a tudománynak kell kidolgoznia, úgy hogy lehetőleg egy jogrendszer legyen irányadó az adott tényállással kapcsolatos minden munkajogi kérdésre (ideértve a társadalombiztosítást is).¹²² Szászy a kiküldetések ideiglenességét is hasonlóan rugalmasan közelítette meg. Álláspontja szerint nem kell jogszabályban meghatározni pontos időbeli korlátot, hanem az ideiglenességet az eset összes körülményei alapján kell vizsgálni, de az egy évet nem meghaladó időtartamot még elfogadhatónak tartotta.¹²³

A munkaviszonyra alkalmazandó jogról szóló 1975-ös rendelettervezet lényegében Szászy elképzeléseivel egyezően rendezte volna a kiküldetések kérdését. Eszerint a kiküldő telephely joga marad irányadó, ha egy munkavállalót ideiglenes feladatok ellátására egy másik országba küldenek ki.¹²⁴ Az ideiglenesség alatt a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló, mindenkor hatályos jogszabály szerinti fogalmat kell érteni. A tervezet ugyanakkor a kiküldetés bizonyos eseteiben lehetővé tette volna, hogy az egyébként irányadó jogtól a felek írásbeli megállapodással eltérjenek. Így cégcsoporton belüli kiküldetésnél kiköthető lett volna, hogy a munkavállaló az eredeti munkáltatóra irányadó jog hatálya alatt maradjon (időkorlátra tekintet nélkül). Ha a munkavállaló rendszeresen több tagállamban végez munkát, a felek választhatták volna a

¹²¹ SZÁSZY i. m. 155., 185.

¹²² Uo. 157.

¹²³ Uo. 186.

¹²⁴ Ehhez képest az 1972-es eredeti tervezet még a felek döntésére bízta volna, hogy kiküldetések esetén a fogadó tagállam vagy a kiküldő ország joga legyen irányadó. ROCCA i. m. 116.

munkavégzés helye szerinti, a munkavállaló lakóhelye, illetve a munkáltató székhelye szerinti jogot is. Speciális, vezetői vagy tanácsadói pozíciót betöltő, vagy erősen specializálódott munkát ellátó munkavállalók esetében szintén a felek megállapodása lett volna irányadó az alkalmazandó jog tekintetében.¹²⁵ A későbbiekben – a rendszeres munkavégzési hely kiterjesztő értelmezése mellett – a kiküldetés ilyen kazuisztikus szabályozása nem merült fel.

Az Egyezmény és a Rendelet a kiküldetések megítélésében azonos koncepciót követ, amelyet ezért a Rendelet alapján fogok bemutatni. Ennek alapja az, hogy a rendszeres munkavégzés helye szerinti országon nem változtat, ha a munkavállalót ideiglenesen egy másik országban foglalkoztatják.¹²⁶ 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 nemcsak az időbeliségnek van jelentősége, hanem a felek szándékának is (például vissza akar-e térni a munkavállaló munkája végeztével a kiküldő országba).¹²⁷

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.¹²⁸

¹²⁵ COM(75) 653 final, 4–7. cikk. Az utóbbi speciális eset tárgykörét a tervezet nem határozta meg pontosabban, tekintettel a munkáltatói szervezetek különbözőségére. Mindenesetre a koncepció az volt, hogy e munkavállalók számára gyengébb jogi védelem is elegendő. COM(75) 653 final, 10.

¹²⁶ Rendelet 8. cikk (2) bek.

¹²⁷ EECKHOUTTE i. m. 169–170.; PIIR i. m. 106.

¹²⁸ Ilyen kivételtételi lehetőségre az Egyezmény 20. cikke, illetve a Rendelet 23. cikke kifejezetten lehetőséget ad (RIESENHUBER i. m. 172., 174.). Már az Egyezmény hatálya alatt is számos további (elsősorban fogyasztóvédelmi) irányelv tartalmazott kivételként további szabályokat az alkalmazandó jogra. Ld. COM(2002) 654 final, 2. melléklet.

Előre kell azonban bocsátani, hogy a Rendelet és a kiküldetési irányelv nem ugyanabban az értelemben használja a kiküldetés fogalmát. Mint látható volt, a Rendelet értelmében vett kiküldetés lényege, hogy a külföldi munkavégzés ideiglenes, amely után a munkavállaló visszatér a kiküldő államba. Az irányelv viszont csak a szolgáltatásnyújtás keretében megvalósuló kiküldetésekre vonatkozik,¹²⁹ 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 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.

2. sz. 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”.

2.5.2. Imperatív rendelkezések és a közrend védelme

Különösen érdekes kérdés, hogy hogyan értelmezendők az imperatív rendelkezések, illetve a közrend védelme kiküldetés esetén. Lényegében arról van szó, hogy bizonyos kiemelt jelentőségű munkajogi szabályoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a munkavégzés csak átmeneti az adott országban. Szász István szerint a közrendre való hivatkozást kiküldetés esetén kell a legszűkebben értelmezni, és csak nagyon ritka esetben találta elfogadhatónak, hogy külföldi jogot kelljen alkalmazni.¹³⁰ Így például a fogadó állam jogát csak akkor tartotta alkalmazhatónak a munkaidő, pihenőidő vagy a szabadság tekintetében, ha a másik jogban az adott védelmi intézmény egyáltalán nincs

¹²⁹ Kiküldetési irányelv 1. cikk (1) bek.; Kovács–Takács i. m. 159.

¹³⁰ Szász i. m. 225.

szabályozva (például nincs rendkívüli munkaidő vagy fizetett szabadság), vagy például ha az abban foglalt minimálbér túlságosan kizsákmányoló lenne.¹³¹

A Bizottság 1975-ös rendeletervezete más megoldást követett, és tételesen felsorolta, hogy mely szabályok kötelezően irányadóak a munkavégzés helye szerinti jog alapján, feltéve hogy ezek a munkavállalóra egyébként alkalmazandó jognál kedvezőbbek. A meglehetősen hosszú lista a munkaidő alapvető szabályai mellett e körbe sorolta a minimális bért, a munkavédelemre, a speciális munkavállalói csoportok (például fiatalok, nők) védelmére és a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó szabályok mellett a munkavállalói képviselők védelmére, a munkaviszony megszüntetéséhez szükséges hivatalos jóváhagyásra és a munkavállaló elhelyezkedését nehezítő, versenykorlátozó megállapodások semmisségére irányadó szabályokat is.¹³² Érdemes megemlíteni, hogy az 1972-es eredeti tervezet ide sorolta volna a szakszervezeti jogokat általában, és a tételesen felsorolt szabályok mellett lehetővé tette volna a fogadó állam számára, hogy közrendjére hivatkozással további előírásokat is alkalmazzon a kiküldött munkavállalókra.¹³³ Ehhez képest az Egyezmény és a helyébe lépő Rendelet meg sem kísérelte a feltétlen érvényesülést kívánó szabályok felsorolását, noha – mint láthattuk – az imperatív szabályok meghatározása a Rendeletben valamivel pontosabb.

A kiküldetések és a közrendi szabály értelmezéséhez a Bíróság gyakorlata adott további támpontot, ám csak a szolgáltatásnyújtás szabadsága körében. Ezek az ítéletek még az Egyezmény hatálya alatt születtek, de 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,¹³⁴ az 1990-es Rush-ítéletben már megszorítás nélkül, bármely munkajogi szabály tekintetében lehetővé tette.¹³⁵ 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 tagállam-

¹³¹ Uo. 349–351., 396.

¹³² COM(75) 653 final, 8. cikk.

¹³³ ROCCA i. m. 116–118.

¹³⁴ C-62-63/81. sz. SECO-eset, para 14. [ECLI:EU:C:1982:34].

¹³⁵ WATSON i. m. 284.

mok e szabályokat megfelelő eszközökkel végrehajtsák.¹³⁶ 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.¹³⁷

Noha a Rush-ítélet nem tartalmazott megszorítást a kiterjeszthető munkajogi szabályok körére, ez a felhatalmazás mégsem vált parttalanná. Az elsődleges jog jelentette korlátok ugyanis továbbra is alkalmazandóak maradtak. Éppen ez volt az a mezsgye, amelyen a Bíróság későbbi gyakorlatában továbbhaladt, és a kiküldetési irányelv elfogadása (illetve átültetése) idejére már nem kevés feltételt szabott egy adott munkajogi rendelkezés alkalmazásához (lásd a 6.3. pontban). 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. Arra a koncepcióra épül, hogy a munkajogi szabályoknak csak a legfontosabb része legyen alkalmazandó a kiküldött munkavállalóra.¹³⁸ Az persze már döntés (kompromisszum) kérdése, hol húzható meg a kiküldött munkavállalókra is alkalmazandó szabályok határa, amint azt az alábbi, az 1975-ös tervezet és a kiküldetési irányelvet összehasonlító táblázat is mutatja. A kérdés ráadásul nem tekinthető lezártnak, amit jól mutat a kiküldetési irányelv 2018-as módosítása, amely a díjazás tekintetében tágítja az alkalmazandó szabályok körét, ide sorolva a „minimális bérszinten” felül minden kötelező díjazást és a költségtérítéseket is.¹³⁹

¹³⁶ C-113/89. sz. Rush Portuguesa eset, para 18.

¹³⁷ SYRPIS i. m. 109–110.

¹³⁸ MERRETT (2015) i. m. 73.

¹³⁹ Részletesen ld. a 4.3. pontban.

3. sz. táblázat: A fogadó állam munkajogából alkalmazandó rendelkezések az 1975-ös rendelet tervezet és a kiküldetési irányelv alapján (saját szerkesztés)

1975-ös rendelet tervezet	96/71/EK irányelv
heti pihenőidő, munkaszüneti napok, a vasárnapi, munkaszüneti napi és éjszakai munka szabályai; a maximális napi és heti munkaidő és az ezektől való eltérési lehetőségek	maximális munkaidő és minimális pihenőidő
minimális szabadság	minimális éves szabadság
a minimális bérek szabályai és a munkáltató hasonló garantált díjazásai, a munkabérek kifizetése	minimális bérszint, beleértve a túlóradíjakat (de nem tartoznak ide a kiegészítő foglalkozási nyugdíjrendszerek)
a munkavállalók kölcsönzésére vonatkozó szabályok	a munkavállalók rendelkezésre bocsátásának feltételei (különösen a munkaerő-kölcsönzés)
a balesetek megelőzésének szabályai, foglalkoztatás egészségügy és higiénia	munkahelyi egészség, biztonság és higiénia
védelmi szabályok a gyermekek, fiatalok, nők és anyák tekintetében, és védelmi szabályok bizonyos munkavállalói csoportok, különösen a súlyosan fogyatékos személyek tekintetében	védintézkedések a várandós vagy gyermekágyas nők, gyermekek és fiatalok munkaviszonya kapcsán
–	férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód és más megkülönböztetést tiltó rendelkezések
a munkavállalói képviselők védelmére vonatkozó szabályok	–
a munkaviszony megszüntetésének hivatalos jóváhagyására vonatkozó szabályok	–
a munkavállaló elhelyezkedését nehezítő, versenykorlátozó megállapodások semmisségére irányadó szabályok	–

Összegezve: a szolgáltatásnyújtás keretében megvalósuló kiküldetésekre a kiküldő állam joga irányadó, azzal, hogy az irányelv által kijelölt körben a legfontosabb munkajogi normák a fogadó ország jogából alkalmazandóak, feltéve, hogy ezek a munkavállalóra kedvezőbbek. (Ennek a megoldásnak az indokoltságára a következő fejezetben még visszatérek.) A Rendelet és a kiküldetési irányelv viszonyát a szakirodalom akként jellemzi, hogy az irányelv valójában nem más, mint – az egyébként a rendszeres munkavégzés helye szerinti jog hatálya alatt álló – kiküldött munkavállalóra a fogadó állam jogából alkalmazandó imperatívuszabályok meghatározása.¹⁴⁰ Kétségtelenül logikus rendszerbe foglalja a két jogszabályt, ha az irányelv szerinti „kemény magot”

¹⁴⁰ COM(2002) 654 final, 36.; PEIJE i. m. 101.; SCHIERLE i. m. 166., 178.; VERSCHUEREN i. m. 140.

feltétlen érvényesülést kívánó szabályoknak tekintjük, és ezért alkalmazzuk a kiküldött munkavállalókra.

Ugyanakkor, alappal jegyzi meg Piir, hogy a kiküldetési irányelvben felsorolt munkafeltételek a Rendelet rendszerében sokkal inkább minősülnének kógens, mintsem feltétlen érvényesülést igénylő, imperatív rendelkezésnek.¹⁴¹ Áttekintve a felsorolást, a munkavédelem, a fizetett szabadság vagy a munkaerő-kölcsönzés egyes részletszabályairól nehéz lenne kimutatni, hogy ezek a fogadó államban a közérdek szempontjából döntő fontossággal bírnak. Más, a legtöbb tagállamban alkotmányos védettséggel bíró munkafeltétel viszont nem szerepel az irányelvben, így például a szervezkedési szabadság, a kollektív alku vagy az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem. További ellentmondás, hogy míg egy imperatív szabályt akkor is alkalmazni kell, ha az egyébként irányadó jog a munkavállalóra kedvezőbb lenne, addig az irányelv alkalmazásában tekintettel kell lenni a munkavállalóra kedvezőbb szabály elvére is.¹⁴² Véleményem szerint ezért az irányelvi lista nem a Rendelet értelmében vett imperatív szabályok tételes felsorolása, hanem sokkal inkább egy politikai kompromisszum eredménye, amelyek alkalmazása a kiküldött munkavállalókra önmagában a Rendeletből nem következne. A Laval-kvartett esetek mindenestre ékes bizonyítékai, hogy az irányelv nem feltétlenül teremt jogalapot egy, a fogadó állam számára kulcsfontosságú szabály érvényesítéséhez.¹⁴³

Az irányelv mellett persze a kiküldetési 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.¹⁴⁴ 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).

2.6. Összegzés

A Rendelet áttekintéséből látható volt, hogy a nemzetközi magánjog generálklausulákkal, meglehetősen rugalmasan értelmezhető fogalmakkal él az irányadó

¹⁴¹ Piir i. m. 111–113.

¹⁴² Kiküldetési irányelv 3. cikk (7) bek.

¹⁴³ Ld. az 5.2.1. pontban.

¹⁴⁴ ECKHOUTTE i. m. 168., 172.

jog meghatározása tekintetében. Ehhez képest teljesen kivételes a transznacionális szolgáltatások céljából megvalósuló kiküldetések esete, ahol példátlan konkrétsággal külön irányelv rögzíti, mely rendelkezéseket tekintheti a fogadó állam imperatívnak. Ez az ellentmondás a joggyakorlatban is megfigyelhető. Míg a Rendelet értelmezése körében a Bíróság tartózkodik a konkrétumok meghatározásától, és rendre csak tág értelmezési kereteket ad az eljáró nemzeti bíróságok számára, addig a kiküldetési irányelv értelmezése éppen hogy megszorító, különösen a fogadó állam jogából alkalmazandó további szabályok előírása tekintetében (lásd még az 5. fejezetben).

Véleményem szerint a fentiekből jól látható, mennyire érzékeny probléma a kiküldetés, és hogy ennek megfelelően az uniós jog – a nemzetközi magánjog más területeihez képest – kivételes szigorral igyekszik kereteket adni a nemzeti munkajogok közötti versenynek. A továbbiakban a kiküldetésre vonatkozó speciális joganyagot elemzem részletesen, bemutatva a kiküldetési irányelv és a rá épülő joggyakorlat lényegi elemeit és ellentmondásait.

3. A KIKÜLDETÉSI IRÁNYELV HATÁLYA, A KIKÜLDETÉS FOGALMA

Az előző fejezetben láthattuk, hogy rendszertanilag a kiküldetési irányelv kivétel az alkalmazandó jogot egyébként meghatározó Rendelet alól. Ezért kulcsfontosságú, hogy pontosan mi minősül az irányelv hatálya alá eső kiküldetésnek. Ha a fogalmi elemek megvalósulnak, akkor a munkaviszonyra az irányelv által meghatározott körben a fogadó állam munkáját kell alkalmazni, bármi is legyen egyébként a jogviszonyra irányadó jog.

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, konzernen belüli kiküldetés vagy munkaerő-kölcsönzés keretében.¹⁴⁵ Az irányelv szerinti kiküldetés fogalom tehát szűkebb, mint ami a Rendeletben megjelenik, hiszen az utóbbi szempontjából a kiküldetés célja és megvalósulási formája közömbös.

Az alábbiakban részletesen elemzem az irányelv szerinti 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.

¹⁴⁵ Kiküldetési irányelv 1–2. cikk.

3.1. A kiküldő munkáltató és a „postafiókcégek”

A kiküldő munkáltatónak (a szolgáltatónak) az egyik tagállamban letelepedettnek kell lennie.¹⁴⁶ Az irányelv ehhez további magyarázatot nem fűz, a gyakorlatban azonban ennek az egyszerű feltételnek az értelmezése számos kérdést vet fel. Előfordulhat ugyanis, hogy a kiküldő munkáltató „postafiók cégeként” működik, amely csak adminisztratív, belső igazgatási teendőket lát el a letelepedés államában, és valójában ott egyáltalán nem végez érdemi tevékenységet. Felmerülhet, hogy ilyen esetben a határon átnyúló elem teljesen mesterséges a tényállásban, és csak a tényleges munkavégzés helye szerinti állam jogának megkerülését szolgálja.¹⁴⁷ Ez a fajta visszaélés ismert az adójogban, a szociális biztonsági rendszerek koordinációjában, a társasági jogban és a kiküldetések kapcsán is.¹⁴⁸ Noha az irányelv maga nem rendelkezik a csalárd gyakorlatok megakadályozásáról, a jogalkotó tudatában volt ezeknek a veszélyeknek. A tagállamok hatóságai közötti együttműködést előíró cikk ugyanis kifejezetten utal arra, hogy az kiterjed a „nyilvánvaló visszaélésekre vagy a jogellenes transznacionális tevékenységek esetleges eseteire” vonatkozó tájékoztatásra.¹⁴⁹

A szakirodalom számos ilyen visszaélésszerű gyakorlatról beszámol. Az egyik technika, hogy a szolgáltatás leendő fogadója maga hoz létre egy leányvállalatot egy alacsonyabb munkaerő-költségekkel jellemezhető másik tagállamban, majd e vállalaton keresztül veszi igénybe a szolgáltatást. Sokszor ráadásul ez pusztán a munkaerő rendelkezésre bocsátásában nyilvánul meg. Például, egy 2011-es esetben a Benelux államokban működő fuvarozó cégek egy ciprusi vállalkozáson keresztül alkalmazták tovább korábbi munkavállalóikat, miközben egyik sofőr sem járt soha a szigeten. Egy másik példa: 2012-ben egy holland munkáltatóval szemben indított pert a helyi szakszervezet, mivel munkavállalóit egy magyar cégen keresztül alkalmazta, amelynek Magyarországon egyetlen félállásban dolgozó adminisztrátora volt, aki szülői szabadságát töltötte.¹⁵⁰ Ilyen tényállás esetén nyilvánvalónak tűnik, hogy csak a letelepedés helyén irányadó, kedvezőbb munkajogi és/vagy társadalombiztosítási, adójogi stb. szabályok kihasználása miatt valósul meg határon átnyúló szolgáltatás.

¹⁴⁶ Uo. 1. cikk (1) bek.

¹⁴⁷ CREMERS (2017) i. m. 4–5.

¹⁴⁸ RYSZKA i. m. 212.

¹⁴⁹ Kiküldetési irányelv 4. cikk (2) bek.

¹⁵⁰ CREMERS (2014) i. m. 3–4.

Még nagyobb problémát jelent, amikor egy cégcsoport a kiküldő országban gyorsan felszámolható (*fly-by-night*) tagtársaságot működtet, és e mögé rejtőzve bonyolítja a kiküldetéseket, a beazonosíthatatlanság érdekében. Egyes vállalkozások ezzel a módszerrel hosszú éveken keresztül képesek elkerülni az ellenőrzést és tízezres nagyságrendben zsákmányolják ki a munkavállalókat, hiszen ilyen esetben a meg nem fizetett munkabér gyakorlatilag behajthatatlan a munkáltatón.¹⁵¹

Olyan esetek is ismertek, amikor a kiküldő munkáltató fő tevékenysége maga a kiküldetés, és kifejezetten „olcsó munkaerőt” kínál a fogadó államokbeli megrendelőinek. Sok esetben a szolgáltató munkaerő-kölcsönzőként működik, vagy egy hosszú alvállalkozói lánc végén foglal helyet.¹⁵² Példa erre a Hyrlett vállalkozás, amely lett munkavállalókat ajánl svéd kkv-k számára. Honlapjuk tanulsága szerint ügyfelek a munkaerő-költségek legalább 50%-át takaríthatják meg szolgáltatásukkal ahhoz képest, ha maguk vennének fel munkavállalókat.¹⁵³

Természetesen ezeknek a helyzeteknek a megítélése rendkívül nehéz lehet. Például a letelepedés államában végzett csekély jelentőségű tevékenység oka lehet az is, hogy a vállalkozás újonnan jött létre, vagy piaci okokból vesztette el hazai megrendelőit, illetve a szervezet eddigi méretéhez képest szokatlanul nagy munkát nyert el külföldön. Az „olcsó munkaerőt” kínáló kölcsönbeadók gyakorlatát sem lehet eleve visszaélésszerűnek tekinteni. E cégeknek nagyon is érdemi tevékenységet kell végezniük a letelepedés helye szerinti államban ahhoz, hogy folyamatosan kellő létszámú, megfelelő képzettségű munkavállalót tudjanak más tagállambeli ügyfelek rendelkezésére bocsátani.

A jogi szabályozás ezért óvatosan közelít ezekhez a tényállásokhoz, az eset összes körülményének mérlegelését írva elő. A postafiók cégekkel szembeni fellépést szorgalmazó végrehajtási irányelv is csak példálódzó jelleggel ad szempontokat e tényállások megítéléséhez, hangsúlyozva, hogy mindig mérlegelni kell az eset összes körülményét.¹⁵⁴ Hasonlóan, a szociális biztonsági rendszerek koordinációjában annak megítélésénél, hogy a munkáltató a letelepedése szerinti tagállamban végzi-e „szokásosan” a tevékenységét, az adott vállalkozás által folytatott tevékenységek minden jellemző ismervét figyelembe

¹⁵¹ HUNGLER (2016) i. m.

¹⁵² COUNTOURIS–ENGBLOM (2014) i. m. 282–284.

¹⁵³ Ld. <http://hyrlett.nu>

¹⁵⁴ Végrehajtási irányelv 4. cikk. Ld. még a 6.1.4. pontban.

kell venni. A releváns ismérveknek kapcsolódniuk kell az egyes munkáltatók egyedi jellemzőihez és a tevékenységek valódi jellegéhez.¹⁵⁵

Tágabb kontextusba helyezve, ez a megközelítés köszön vissza a letelepedés szabadságával kapcsolatos bírói gyakorlatban is, amit a szolgáltatási irányelv Preambuluma összegzett.¹⁵⁶ Eszerint a letelepedés fogalma állandó telephelyen, határozatlan ideig ténylegesen végzett gazdasági tevékenységet foglal magában. Bár e feltételeket megengedően kell értelmezni, a tényleges gazdasági tevékenység követelményéből eredően a „postafiók létezése önmagában nem tekinthető telephelynek”.¹⁵⁷ Amint arra a Bíróság a Centros-ügyben rámutatott, nem tiltható meg egy fióktelep bejegyzése önmagában azon az alapon, hogy az adott társaság a székhelye szerinti tagállamban kereskedelmi tevékenységet nem folytat. Erre még akkor sincs lehetőség, ha a fióktelep célja annak lehetővé tétele, hogy az érintett társaság valamennyi tevékenységét a fióktelep alapításának helye szerinti államban végezze, ezzel ott elkerülve a társaságalapítást és a társaság alapítására vonatkozó, a minimális törzstőke befizetésének szempontjából szigorúbb szabályokat. A Bíróság ugyanakkor hozzátette, hogy ez az értelmezés nem érinti a tagállamok lehetőségét, hogy a csalások megelőzésére és szankcionálására megfelelő intézkedéseket tegyenek, például, ha megállapítást nyert, hogy a tagok a társaság létrehozásával valójában az érintett tagállam területén a magán- vagy közhitelezőkkel szemben fennálló kötelezettségeik alól akarnak mentesülni.¹⁵⁸

Összegezve: véleményem szerint a kiküldetések kapcsán is irányadónak tekinthető a nemzetközi magánjog azon alapelve, hogy önmagában a legkedvezőbb jog megkeresése nem csalárd magatartás a felek részéről, sőt a belső piaci integráció természetes velejárója. Azaz, főszabályként a felek szabadságából kell kiindulni, amihez képest a visszaélésszerű magatartások jelentik a kivételt.¹⁵⁹ Csak az eset összes körülményének alapos mérlegelésével állapítható meg, hogy a munkáltató végez-e érdemi tevékenységet a letelepedés államában, vagy valóban csalárd célokból, „postafióknak” jött létre.

Bár alapesetben a kiküldetési irányelvet a tagállamok közötti szolgáltatásnyújtásra kell alkalmazni, nincs akadálya, hogy az abban rögzített munkafel-

¹⁵⁵ 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 (2) bek., HL L 284, 2009.10.30., 1–42. o.

¹⁵⁶ CREMERS (2014) i. m. 3.

¹⁵⁷ 2006/123/EK irányelv Preambulum (37); RYSZKA i. m. 213–214.

¹⁵⁸ C-212/97. sz. Centros-eset, para. 39. [ECLI:EU:C:1999:126].

¹⁵⁹ BURIÁN i. m. 60–61.

tételeket (vagy azok egy részét) a tagállamok a harmadik államokból kiküldött munkavállalókra is alkalmazzák. E tekintetben csak az a megkötés, hogy a nem tagállambeli vállalkozások nem részesülhetnek kedvezőbb bánásmódban, mint a más tagállamban letelepedettek.¹⁶⁰ Ennyiben tehát az irányelv a harmadik államokra is alkalmazandó.¹⁶¹ Emellett a harmadik országokból kiinduló kiküldetések egy speciális esetére külön szabályok vonatkoznak. A tagállamokon kívül lakóhellyel rendelkező vezetők, szakértők és gyakornokok számára egy külön irányelv a kiküldetési irányelvvel egyezően biztosít egyenlő bánásmódot, feltéve hogy a valamely tagállam területére irányuló, foglalkoztatási vagy képzési célú ideiglenes kiküldetése vállalaton belül történik.¹⁶² Érdekessége, hogy a felsorolt „kulcsfontosságú személyzetnek” minősülő munkavállalók egyenlő bánásmódhoz való joga a szervezkedési szabadságra is kiterjed, ennyiben tehát erősebb a jogi védetségük, mint a kiküldetési irányelv hatálya alá eső munkavállalóké.¹⁶³

3.2. A kiküldött munkavállaló jellemzői

A kiküldött munkavállaló olyan tagállamban végez ideiglenesen munkát, amely nem a szokás szerinti munkavégzési helye.¹⁶⁴ A Rendelet szerint – mint láthattuk – egyébként a kiküldött munkavállalóra is a rendszerinti munkavégzés helye szerinti ország jogát kellene alkalmazni.¹⁶⁵ Ezt az elvet töri át az irányelv, amikor – határon átnyúló szolgáltatásnyújtás esetén – mégis a munkavégzés helye szerinti jogot rendeli alkalmazni, legalábbis az irányelvben felsorolt munkafeltételek tekintetében.

A Bíróság már a Rush-ítéletben megfogalmazta a kiküldött munkavállaló sajátosságait, amely megállapításait máig irányadónak tekinti.¹⁶⁶ Eszerint a kiküldött munkavállaló azért esik speciális megítélés alá, mert a fogadó tagál-

¹⁶⁰ Kiküldetési irányelv 1. cikk (4) bek.

¹⁶¹ SCHIELRE i. m. 171.

¹⁶² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről, HL L 157, 2014.05.27., 1–22.o.

¹⁶³ 2014/66/EU irányelv 18. cikk (1) bek. és (2) bek. a) pont; HAYES–NOVITZ–OLSSON i. m. 462–463.

¹⁶⁴ Kiküldetési irányelv 2. cikk (1) bek.

¹⁶⁵ Rendelet 8. cikk (2) bek.

¹⁶⁶ Legújabbban ld. C-18/17. sz. Danieli-eset, para. 48. [ECLI:EU:C:2018:904].

lamban csak ideiglenesen tartózkodik, munkája végeztével visszatér a kiküldő tagállamba, és nem érinti a fogadó tagállam munkaerőpiacát.¹⁶⁷ Ebből a számos későbbi ítéletben is megerősített tételből következik, hogy a fogadó tagállamban a kiküldetés a közérdekre (a munkaerőpiac védelmére) hivatkozással csak nagyon szigorú feltételek mellett ellenőrizhető vagy korlátozható, így különösen nem követelhető meg munkavállalási engedély.¹⁶⁸ Ha ugyanis a kiküldött munkavállaló „nem lép be” a fogadó állam munkaerőpiacára, akkor nincs szükség szigorú ellenőrzésre vagy más védintézkedésre. Figyelmet érdemel azonban, hogy a Bíróság által azonosított sajátosságok meglehetősen vitathatóak. Mivel az ideiglenesség az irányelvben is kifejezetten megjelenik, ezért azt alább külön pontban vizsgálom. A további sajátosságok kapcsán az alábbi megállapításokat tehetjük.

Megítélésem szerint teljesen esetlegesnek tűnik, hogy a kiküldött munkavállaló valóban visszatér-e a kiküldő tagállamba a kiküldetés végeztével. Nincs ugyanis semmi, ami számára ilyen kötelezettséget írna elő. Ellenkezőleg, ha a kiküldetés három lehetséges tényállását nézzük (lásd a 3.5. pontban), nagyon is lehetséges, hogy a munkavállaló tartósan a fogadó államban marad, és ott vállal munkát. Például a cégcsoporton belüli kiküldetés lehetőséget adhat a munkavállalónak, hogy az őt fogadó anyavállalatnál szerezzen új pozíciót, vagy a kölcsönzött munkavállalók ugródeszkeként használhatják a kiküldetést, hogy tartósan a fogadó tagállamban, a kölcsönvevő cégnél maradjanak közvetlen alkalmazásban. Világos, hogy nem „visszaélés vagy a szabályok kijátszása”,¹⁶⁹ ha a munkavállaló – még ha kezdetben várható is volt a visszatérése a kiküldő tagállamba – végül a fogadó tagállamban folytatja a karrierjét. A módosító irányelv preambuluma már egyenesen úgy fogalmaz, hogy „a kiküldött munkavállalók a kiküldetés tárgyát képező munka elvégzését követően általában visszatérnek a küldő tagállamba.”¹⁷⁰ Szó sincs tehát szükséges fogalmi elemről.

Kifejezetten vitatható továbbá, hogy a kiküldött munkavállaló ne lenne hatással a fogadó tagállam munkaerőpiacára. A kiküldetési irányelv elfogadásával, módosításával vagy éppen a bírósági gyakorlattal kapcsolatos élénk vita világosan bizonyítja, hogy a fogadó tagállamok nagyon is úgy érzik, hogy a kiküldött munkavállalók belépnek a munkaerőpiacukra. Nyilvánvaló, hogy a

¹⁶⁷ C-113/89., para 15.

¹⁶⁸ Ld. pl. C-43/93. sz. Vander Elst- eset, para 21. [ECLI:EU:C:1994:310]; C-49/98. sz. Finalarte- eset, para 22. [ECLI:EU:C:2001:564]; C-244/04. sz. Bizottság vs. Németország eset, para 59. [ECLI:EU:C:2006:49].

¹⁶⁹ Végrehajtási irányelv 4. cikk.

¹⁷⁰ Módosító irányelv Preambulum (9).

más államokból érkező, olcsó munkaerő konkurál a helyi kínálattal, akkor is, ha e munkavállalók jelenléte csak átmeneti.¹⁷¹ A kiküldetési irányelvben meghatározott munkafeltételek tekintetében nem lehet verseny a hazai és a kiküldött munkavállalók között, ám az ott fel nem sorolt kérdésekben igen.¹⁷²

Ráadásul az alkalmazandó munkajogi szabályoktól függetlenül, a kiküldött munkavállalók versenyelőnye jelentkezhet a teljesítményben, a szakértelemben, a munkavégzés hatékonyságában is. Sőt, ez kimondottan pozitív hatás¹⁷³ a közös piac logikája szerint, ahogy arra a módosító irányelv preambuluma kifejezetten utal is.¹⁷⁴ Teljesen mesterséges, valós alapot nélkülöző megállapításnak tűnik ezért, hogy a kiküldött munkavállaló csak „lebegne”¹⁷⁵ a fogadó állam munkaerőpiaca felett.¹⁷⁶ Ugyanakkor tény, hogy a kiküldött munkavállaló nem jogosult egyenlő bánásmódra semmilyen egyéb tekintetben (családi ellátásokhoz, munkánélküli ellátáshoz stb. való hozzáférés,¹⁷⁷ a munkáltató fizetéseképtelensége esetén garanciaintézetből védelem nem illeti meg¹⁷⁸). Ezek azt erősítik, hogy a tartózkodása csak a munkavégzést szolgálja. A társadalmi integráció határozza meg a tényleges kapcsolat minőségét, amely viszont az uniós jog szintjén semmilyen módon nem jelenik meg.¹⁷⁹

¹⁷¹ COUNTOURIS–ENGBLOM (2015) i. m. 41.

¹⁷² Jól mutatja ezt a Lindsey Oil Refinery-vel kapcsolatos eset az Egyesült Királyságból. Egy új olajfinomító építése kapcsán robbant ki vita az egyik olasz alvállalkozó és a helyi munkások, illetve szakszervezeteik között, mivel az olasz cég saját munkavállalóival láttatta el a feladatot. Bár az olasz cég vállalta, hogy a helyi kollektív szerződés szerinti alaphéti fizeti munkavállalóinak, egyes egyéb munkafeltételek tekintetében (pl. fizetett teaszünetek) megtagadta, hogy a helyi munkaerőre vonatkozó szabályokat kövesse. Ezzel pedig jelentős foglalkoztatási költséget takarított meg. BARNARD (2009) i. m. 258.; COUNTOURIS–ENGBLOM (2014) i. m. 285.

¹⁷³ Egyes szerzők ez alapján tesznek különbséget a „kooperatív” és a „kompetitív” kiküldetések között: míg az utóbbiak alapja csak a bérköltségek csökkentése, addig az előbbit a szolgáltatás magasabb minősége élteti. BOSCH–WEINKOPF i. m. 11.

¹⁷⁴ „Egy ténylegesen integrált és versengő belső piacon a vállalkozások olyan tényezők alapján versenyeznek, mint a termelékenység, a hatékonyság, a munkaerő iskolázottsága és készség-szintje, valamint termékeik és szolgáltatásaik minősége és innovatív jellege.” Ld. módosító irányelv preambuluma (16) bek.; DÄUBLER i. m. 266.; VERSCHUEREN i. m. 133.

¹⁷⁵ Van Hoek kifejezésével a kiküldetés „nem ágyazódik be” a fogadó állam tágabb szociális környezetébe (*disembedded employment*). VAN HOEK i. m. 452–454.

¹⁷⁶ Amit tovább súlyosít a munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos eltérő gyakorlat, ld. a 3.5.1. pontban.

¹⁷⁷ A szociális biztonsági rendszerek koordinációja alapján ugyanis a kiküldött munkavállaló a kiküldő állam rendszere hatálya alatt marad. Ld. még a 4.4. pontban.

¹⁷⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/94/EK irányelve (2008. október 22.) a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelméről.

¹⁷⁹ Ld. még GELLÉRNÉ LUKÁCS (2018) i. m. 7.

A kiküldött munkavállalók munkaerőpiac feletti „lebegtetése” a Rush-ítélet után mintegy tizenöt évvel, a harmadik országbeli állampolgár kiküldött munkavállalók kapcsán köszönt vissza. A Bíróságnak egy sor kötelezettségszegési eljárásban kellett arról döntenie, hogy korlátozhatja-e a fogadó állam a kiküldetést akkor, ha az érintett munkavállalók valamely harmadik ország állampolgárai. A Bíróság ezeket a korlátozásokat nem találta a közérdek védelmével igazolhatónak, egyebek mellett azért, mert – mint rendre minden ítéletben kiemelte – ezek a munkavállalók nem lépnek be a fogadó ország munkaerőpiacára, ott csak ideiglenesen jelennek meg.¹⁸⁰ Ha ez a munkavállaló jogszerűen tartózkodik és vállal munkát a kiküldő tagállam területén, akkor a fogadó tagállam nem kötheti maga is engedélyhez a munkavégzését.¹⁸¹ A szakirodalom találóan ezt nevezi „másodlagos szabad mozgáshoz való jognak”.¹⁸² A Bíróság annak nem tulajdonított jelentőséget, hogy az ideiglenesség tisztázatlansága miatt e harmadik országbeli állampolgárok akár évekig jelen lehetnek a fogadó államban. Véleményem szerint az ingatag fogalmi alapok miatt ezek az ítéletek ennyiben megalapozatlanok.

A Bíróság által meghatározott sajátosságok viszonylagosnak tűnnek akkor is, ha a szabad mozgás jogával élő munkavállaló szempontjából nézzük. Ha egy munkavállaló elhatározza, hogy egy másik tagállamban kezd dolgozni, akkor – mint a szabad mozgás jogával élő munkavállaló – a munkavégzés helye szerinti ország munkajoga hatálya alá kerül, függetlenül a tartózkodása időtartamától vagy a hazatérési terveitől. Mégis ezek a kritériumok jelentik a különbséget a teljes egyenjogúságot élvező migráns és a fogadó állam munkajogából csak az irányelv által lefedett kör tekintetében védelmet élvező kiküldött munkavállaló között. Ugyanis, míg a szabad mozgás jogával élő munkavállalóra a munkavégzés helye szerinti tagállam teljes munkajoga irányadó, az állampolgárokkal egyező feltételekkel, addig a kiküldött munkavállalót csak a kiküldetési irány-

¹⁸⁰ Ld. pl. C-445/03. sz. Bizottság vs. Luxembourg eset, para. 38. [ECLI:EU:C:2004:655]; C-244/04. sz. Bizottság vs. Németország eset, para. 59. [ECLI:EU:C:2006:49]; C-168/04. sz. Bizottság vs. Ausztria eset, para. 55. [ECLI:EU:C:2006:595]; C-18/17. sz. Danieli-eset, para. 48. [ECLI:EU:C:2018:904].

¹⁸¹ THÜSING i. m. 159. A harmadik országokból származó kiküldött munkavállalókra a Bizottság kidolgozott egy irányelv-tervezetet, de ezt végül visszavonta. A szabályozás középpontjában a „szolgáltatásnyújtási kártya” bevezetése állt volna, amellyel a harmadik országbeli kiküldött munkavállaló a fogadó államban igazolhatta volna, hogy a kiküldő államban lakik és ott rendezett a társadalombiztosítása. A kártya birtokosával szemben a fogadó állam további (tartózkodási, munkavállalási) engedélyt nem követelhetett volna meg [COM(1999)final 3]. WEISS–WOOLDRIDGE i. m. 83–85.

¹⁸² HOUWERZIJL i. m. 182.

elvben meghatározott körben érinti a fogadó állam munkajoga.¹⁸³ A tartósan, akár évekre kiküldött munkavállalók ilyenformán eltérő jogi helyzetű szigeteket jelentenek a fogadó állam munkaerőpiacán.¹⁸⁴

Az irányelv alapján annak nincs jelentősége, hogy a kiküldetés előtt volt-e bármilyen előzménye a jogviszonynak, illetve, hogy lesz-e folytatása a kiküldetés befejezése után.¹⁸⁵ 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.¹⁸⁶ Már Szászzy is rámutatott, hogy nem minősül kiküldetésnek, ha a munkavállalót kizárólag a külföldi munka elvégzésére vették fel.¹⁸⁷ 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.¹⁸⁸ Ugyanakkor, ezeknél a tényállásoknál is az összes körülmény mérlegelése szükséges. Elképzelhető ugyanis, hogy a munkaviszony rögtön a kiküldetéssel kezdődik, ám a felek szándéka a kiküldetés után a kiküldő államban való továbbfoglalkoztatásra irányult, ami csak egy később felmerülő, előre nem látható körülmény miatt hiúsult meg.

3.3. Munkaviszony a kiküldő munkáltatóval

A következő fogalmi elemben sokan az irányelv egyik leggyengébb pontját látják. Eszerint a kiküldő munkáltató és a munkavállaló között a kiküldetés

¹⁸³ COUNTOURIS–ENGBLOM (2015) i. m. 41–43.; HENDRICKX (2008) i. m. 249–250.; WEISS–WOOLDRIDGE i. m. 78.

¹⁸⁴ ROCCA i. m. 139.

¹⁸⁵ 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. Ld. az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról 14. cikk (1) bek., HL L 200, 2004.06.07., 1. o.; C-451/17. sz. Walltopia-eset, para. 33–37. [ECLI:EU:C:2018:861].

¹⁸⁶ 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].

¹⁸⁷ SZÁSZZY i. m. 186.

¹⁸⁸ RIESENHUBER i. m. 202.

idején munkaviszony áll fenn. A munkavállaló fogalmának értelmezésére a fogadó állam joga irányadó.¹⁸⁹ Hasonlóan a Rendelet sem definiálja, mit kell munkaviszony alatt érteni.¹⁹⁰

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.¹⁹¹ Ennek különös jelentősége lehet például az egyyszemélyes vállalkozásoknál. Ha ugyanis a kiküldött személy saját magát foglalkoztatja vállalkozásában, kétséges lehet a munkavégzés jogi minősítése.¹⁹² A foglalkoztatási jogviszonyok elhatárolása ráadásul éppen az építőiparban különösen nehéz lehet, márpedig ezen a területen kimondottan sok a kiküldött munkavállaló.¹⁹³ Az uniós munkajog egyik fő problémája, hogy személyi hatályán kívül esnek a munkavállalónak nem minősülő önfoglalkoztatók.¹⁹⁴

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.¹⁹⁵ 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.¹⁹⁶ 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. Az elhatárolási probléma jelentősége miatt meglepő, hogy a módosító irányelv nem tesz hozzá a színlelt önfoglalkoztatás elleni fellépéshez, noha ez vélhetően ösz-

¹⁸⁹ Irányelv 2. cikk (2) bek.

¹⁹⁰ KOVÁCS (2011) i. m. 114–115.; RIESENHUBER i. m. 175.

¹⁹¹ CREMERS–DÖLVIK–BOSCH i. m. 530.; DÖLVIK–VISSER i. m. 499.; SCHLACHTER i. m. 88.

¹⁹² THÜSING i. m. 163.

¹⁹³ CREMERS–DONDERS i. m. 18.; HOUWERZIJL i. m. 188.

¹⁹⁴ NEAL (2006) i. m. 70–71.

¹⁹⁵ A munkavállaló uniós jogi fogalmának kimunkálása – hasonló ismérvek alapján – a szabad mozgás joga körében kezdődött, ld. ehhez GELLÉRNÉ LUKÁCS (2004) i. m. 108., 113.; GYULAVÁRI (2009) i. m. 7–13.

¹⁹⁶ C-518/15. sz. Matzak-eset, para. 28–29. [ECLI:EU:C:2018:82]; C-216/15. sz. Ruhrländklinik-eset, para. 27. [ECLI:EU:C:2016:883].

szességében nagyobb gondot okoz a tagállamok munkaerőpiacán, mint a tartós kiküldetésekkel vagy a postafiók cégekkel kapcsolatos visszaélések.¹⁹⁷

3.4. A szolgáltatásnyújtás fogalma és az „elégéses kapcsolat” követelménye

A kiküldetésre azért kerül sor, mert a munkáltató egy másik tagállambeli jogosultnak nyújt szolgáltatást.¹⁹⁸ A Rendelet szerinti kiküldetés fogalomtól e tekintetben különül el az irányelv szerinti kiküldetés: ez utóbbi csak azokra a munkavállalókra vonatkozik, akik szolgáltatásnyújtás keretében dolgoznak ideiglenesen egy másik tagállamban. Az irányelv hatályát ugyanakkor a munkavállaló, a munkáltató és a munkaviszony fogalmak értelmezéséhez¹⁹⁹ hasonlóan nehéz megadni akkor is, ha a szolgáltatás fogalmának definiálása irányából közelítünk.²⁰⁰

Az elsődleges jog szerint, a „szolgáltatás” rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá. Szolgáltatásnak minősülnek különösen az ipari, a kereskedelmi jellegű, a kézműipari és a szabadfoglalkozásúként végzett tevékenységek.²⁰¹ A szolgáltatási irányelv szerint a szolgáltatás rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenység.²⁰²

A meglehetősen szűkszavú meghatározásból és a felsorolt pár példából azonban kevés fogalmi elem szűrhető. Összefoglalva: a szolgáltatás valamilyen önálló, ideiglenes gazdasági tevékenységet jelent, amelyet „rendszerint” ellenértékért nyújtanak, és amely valamely „testetlen”, nem megfogható eredménnyel jár.²⁰³ Ráadásul a bírói gyakorlat ezeket is meglehetősen tágan értelmezte, így például nem kizáró ok, ha a tevékenységet, amelyet általában díjazásért nyújtanak, kivételesen ingyenesen végzik, vagy ha a díjazást nem a szolgáltatást nyújtója kapja közvetlenül, vagy az ellenérték nem pénzben jelentkezik.²⁰⁴ A

¹⁹⁷ DARVAS i. m.

¹⁹⁸ Kiküldetési irányelv 1. cikk (1) bek.

¹⁹⁹ Ehhez a végrehajtási irányelv sem ad érdemi támpontokat, ld. a 6.1.4. pontban.

²⁰⁰ Részletesen ld. FEKETE (2018a) i. m. 27–28., 31–38.

²⁰¹ EUMSZ 57. cikk.

²⁰² 2006/123/EK irányelv 4. cikk 1. pont.

²⁰³ METZINGER (2015b) i. m. 485.; NEMESSÁNYI i. m. 1448.; VÁRNAY–PAPP i. m. 630.

²⁰⁴ A kapcsolódó gyakorlatot összefoglalja: SZILÁGYI i. m. 576.

szolgáltatás tipikusan ideiglenes tevékenység, ám tekintettel kell lenni annak konkrét jellegére, amely így lehet rendszeres vagy akár évekig fennálló is.²⁰⁵

A gazdasági tevékenység fogalmát a Bíróság – elsősorban a versenyjog kapcsán – több esetben értelmezte. Megközelítésének lényege az, hogy bármely olyan tevékenység, amely magába foglalja egy adott piacon áruk vagy szolgáltatások kínálását, gazdasági tevékenységnek minősül.²⁰⁶ Ez alól csak két kivételt lehet megemlíteni. Egyrészt az államhatalom érvényesítéséhez kapcsolódó tevékenységek nem minősülnek gazdaságinak, akkor sem, ha azt nem maga egy állami szerv, hanem egy másik szervezet gyakorolja, az állam által átruházott hatáskörben (például rendőri, katonai tevékenység, vámellenőrzés, légiközlekedés biztonságának fenntartása).²⁰⁷ Másrészt nem minősülnek gazdaságinak azok a tevékenységek, amelyek tisztán szociális természetűek (például közoktatás, kötelező állami egészségbiztosítás).²⁰⁸

Természetesen a fogalomnak az is szükséges eleme, hogy a szolgáltatás határon átnyúló jellegű legyen. Azonban ez is számos formában megvalósulhat. A transznacionális elem megjelenhet az alanyi oldalon, azaz vagy a szolgáltatás nyújtója, vagy az igénybe vevője utazik egy másik tagállamba. De megjelenhet tárgyi oldalon is, ha maga a szolgáltatás határon átnyúló jellegű (például bankszámlanyitás, mobilszolgáltatás, televíziós műsorszórás).²⁰⁹ Az elektronikusan nyújtható szolgáltatások terjedésével ez utóbbi tényállás egyre gyakoribbá válik.²¹⁰ Az is elképzelhető, hogy mindkét fél másik tagállamba utazik a szolgáltatás nyújtása, illetve igénybevétele során, vagy a szolgáltatás a két alanyhoz képest egy másik országhoz kapcsolódik (például egy utazási iroda azonos honosságú ügyfeleit egy másik tagállamba utaztatja).²¹¹ A bírói gyakorlatban a fentiek alapján szolgáltatásnak minősült például a munkaerő-kölcsönzés, az abortusz, az inszemináció, a (magán)oktatás, a kábeltévé szolgáltatás, a lottó, a banki kölcsönügylet vagy a sportrendezvények látogatása.²¹²

²⁰⁵ BARNARD–SNELL i. m. 409.; NEMESSÁNYI i. m. 1450.

²⁰⁶ C-35/96. sz. Bizottság vs. Olaszország eset, para. 36. [ECLI:EU:C:1998:303]; C-180/98-től C-184/98. (egyesített ügyek) sz. Palvlov-eset, para. 74–75. [ECLI:EU:C:2000:428].

²⁰⁷ C-364/92. sz. SAT Fluggesellschaft eset, para. 30–31. [ECLI:EU:C:1994:7] és C-82/01. sz. Aéroports de Paris eset, para. 74–75. [ECLI:EU:C:2002:617].

²⁰⁸ C-218/00. sz. Císal-eset, para. 45–46. [ECLI:EU:C:2002:36] és C-350/07. sz. Kattner Stahlbau eset, para. 66–68. [ECLI:EU:C:2008:631].

²⁰⁹ METZINGER (2015a) i. m. 452.; VÁRNAY–PAPP i. m. 631.

²¹⁰ EDWARD–LANE i. m. 548.

²¹¹ SZILÁGYI i. m. 574–575.

²¹² A gyakorlat összefoglalását ld. BARNARD–SNELL i. m. 409.; EDWARD–LANE i. m. 547.

Az EUMSZ meghatározásából úgy tűnik, kiegészítő jellegű, szubszidiárius fogalomról²¹³ van szó, amely csak a többi gazdasági alapszabadság kizárása esetén alkalmazandó. Az egyes alapszabadságok elhatárolása azonban sokszor közel sem egyszerű, hiszen egy tényállás akár többet is érinthet. A legjobb példa erre maga a témánk, a kiküldetés, amely a szolgáltatásnyújtást megvalósító munkavállalók mozgásával is együtt jár. Amennyiben kérdéses, hogy egy adott tényállás melyik alapszabadság alapján bírálendő el, a Bíróság teleologikus jogértelmezést követ. Az elhatárolás fő szempontja az, mi a tényállásra vonatkozó nemzeti szabály célja, és abban melyik alapszabadság játssza a domináns szerepet.²¹⁴

A fentiek alapján tehát közel sem egyszerű az irányelv hatályának meghatározása, ha önmagában a szolgáltatás uniós jogi fogalmát vesszük alapul. Bizonyos tényállások azonban már kizárhatóak azzal, ha hozzávesszük, hogy a szolgáltatás igénybe vevőjének a fogadó államban kell lennie. Nem alkalmazandó tehát az irányelv, ha a munkavállaló – ugyan a munkáltatója érdekében – ideiglenesen egy másik tagállamban végez munkát, ám ez nem egy ottani partner részére megvalósuló szolgáltatásnyújtás keretében történik.²¹⁵ Például nem kiküldött munkavállaló a személy- vagy áruszállítás átutazó személyzete,²¹⁶ a turistacsoportot kísérő idegenvezető vagy az adott tagállamba képzés céljából érkezők. Ezek a munkavállalók továbbra is az eredeti munkáltatójuk számára „nyújtanak szolgáltatást”.²¹⁷

A határon átnyúló szolgáltatás, illetve a fogadó állam érintettsége értelmezéséhez nyújt támpontokat a *Dobersberger*-eset. A tényállás szerint, egy magyar alvállalkozó magyar munkavállalókat – illetve egy szintén magyar kölcsönbeadótól igénybe vett kölcsönzött munkavállalókat – foglalkoztatott nemzetközi vonatokon, egy osztrák cég alvállalkozójaként. A munkavállalók az étkezőkocsik

²¹³ BLUTMAN i. m. 707.; METZINGER (2015b) i. m. 484.; VÁRNAY–PAPP i. m. 630.

²¹⁴ METZINGER (2015a) i. m. 452–453.; SZILÁGYI i. m. 572. A Bíróság megfogalmazásában: „Ami pedig azt illeti, hogy a nemzeti szabályozás egyik vagy másik szabadság körébe tartozik, a következetes ítélkezési gyakorlat szerint az érintett szabályozás célját kell figyelembe venni.” C-157/05. sz. *Holböck*-eset, para. 22. [ECLI:EU:C:2007:297]. Továbbá: „[...] a Bíróság vizsgálata főszabályként a két alapvető szabadság közül csupán az egyik vonatkozásában végzi el, amennyiben megállapítható, hogy az adott ügy körülményei között az egyik a másikhoz képest teljességgel másodlagos és ahhoz kapcsolódik.” C-36/02. sz. *Omega*-eset, para. 26. [ECLI:EU:C:2004:614]. Kivételesen előfordulhat, hogy egy adott tényállást két gazdasági alapszabadság korlátozása szempontjából is meg kell vizsgálni, ld. C-243/01. sz. *Gambelli*-eset [ECLI:EU:C:2003:597].

²¹⁵ Ld. még ehhez a Rendelet kiküldetés fogalma kapcsán a 2.5.1. pontban kifejtetteket.

²¹⁶ Ld. még az ezzel kapcsolatos vitákat a következő pontban.

²¹⁷ P. DAVIES (1997) i. m. 576.

üzemeltetésében és fedélzeti kiszolgálásban vettek részt. Az osztrák hatóság egy 2016-os ellenőrzés során kifogásolta, hogy a magyar munkavállalókat nem regisztrálták kiküldött munkavállalóként Ausztriában, és a szükséges munkaügyi irataik sem voltak elérhetőek német nyelven. Ezért a magyar cég ügyvezetőjét közigazgatási szankciókkal sújtották. Az ügyvezető bíróság előtt vitatta ennek jogszerűségét azon az alapon, hogy az érintett munkavállalók nem minősülnek kiküldött munkavállalónak. A vonatok ugyanis valóban áthaladtak Ausztrián, ám a munkavállalók Budapesten végezték a kocsik áruval való feltöltését, az elszámolást, itt kezdődött és ért véget minden műszakjuk, valamennyien magyar állampolgárok voltak, magyarországi lakóhellyel és magyar biztosítási jogviszonnyal. Összességében minden olyan munkát Magyarországon láttak el, amelyet nem a vonat fedélzetén kellett végezni.²¹⁸ A Bíróságnak így abban az előzetes kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a fenti tényállás a kiküldetési irányelv hatálya alá tartozik-e.

A Bíróság a kérdés megválaszolásához az „elégészes kapcsolat” fogalmát vezette be mint a kiküldetési irányelv alkalmazásának új követelményét. Eszerint a munkavállaló „nem tekinthető úgy, hogy kiküldetésben van valamely tagállam területén, ha munkavégzése nem mutat elégészes kapcsolatot e területtel”.²¹⁹ Az „elégészes kapcsolat” követelményét ugyanakkor meglehetősen tömör levezetéssel támasztotta alá. Egyrészt hivatkozott a szolgáltatási szerződés teljesítése céljából megvalósuló kiküldetés és a kiküldött munkavállaló irányelvi fogalmára,²²⁰ másrészt az irányelvben foglalt kivételekre, amelyek olyan esetekhez kötődnek, amikor a fogadó állammal nem áll fenn erős kapcsolat (nyolc napot nem meghaladó, az áruk első össze- és beszerelésére irányuló kiküldetés, illetve egy hónap alatti kiküldetések).²²¹ Mivel a konkrét tényállás alapján ilyen elégészes kapcsolat nem fűzte a munkavállalókat Ausztriához, az eset nem minősült kiküldetésnek.

Míg tehát az esetben nyilvánvalóan határon átnyúló szolgáltatás valósult meg, ebből nem következik, hogy a munkavállalók bármely olyan tagállamban kiküldetés keretében dolgoznának, amelyben fizikailag jelen voltak. Ehhez ugyanis a Bíróság egy bizonyos szintű kötődést, „elégészes kapcsolatot” követelt meg. A Döbbersberger-esetből csak indirekt következtetéseket vonhatunk le arra, milyen tényezők alapozhatják meg ezt a kellő minőségű kötődést, hiszen

²¹⁸ C-16/18. sz. Döbbersberger-eset, para. 9–14. [ECLI:EU:C:2019:1110].

²¹⁹ Uo. para. 31.

²²⁰ Kiküldetési irányelv 1. cikk (3) bek. a) pont és 2. cikk (1) bek.

²²¹ C-16/18., para. 31–32.; Kiküldetési irányelv 3. cikk (2)–(4) bek.

ilyet a Bíróság kifejezetten nem fogalmazott meg. Véleményem szerint olyan tényállási elemeket kell keresni, amelyek alapján elválík egymástól a kiküldő és a fogadó állam, és ez utóbbiban valósulnak meg a tényleges munkavégzés döntő elemei. A Dobersberger-tényállás „kifordításával” ilyen lehet például, ha a másik tagállamban történnek a munkavállalók munkavégzésének lényeges mozzanatai, itt kezdődik és ér véget a műszakjuk, a munkavállalók huzamosabban itt tartózkodnak. Az elégséges kapcsolat követelményének fontos jelentősége lehet a közúti fuvarozással kapcsolatos kérdések eldöntésében is, amelyre a következő pontban visszatérek.

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.²²² Ezekben az esetekben ugyanis nem történik határon átnyúló szolgáltatásnyújtás.

3.5. A közúti fuvarozással kapcsolatos vita

Az irányelv hatályával kapcsolatos legfontosabb kérdés a közúti fuvarozást érinti. A Bizottság több folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárásban vitatja az osztrák, a német és a francia minimálbér szabályok összeegyeztethetőségét a szolgáltatásnyújtás szabadságával. A vita gyújtópontjában 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. Márpedig ez a tényállás nem esik az irányelv hatálya alá. A Bizottság azt sem fogadja el, hogy a minimálbér olyan imperatív szabály lenne, amit az országon 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,

²²² BIAGI i. m. 175.

átutazásuk rövid időtartamára.²²³ 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 az irányelvben szereplő szabályait – elsősorban a minimálbért – 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.²²⁴ A rendszeres munkavégzési hely fogalmát tágran 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.²²⁵ 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

²²³ BRAMESHUBER i. m. 212–213.; RYSZKA i. m. 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.

²²⁴ Rendelet 8. cikk (1) bek.

²²⁵ C-29/10., para. 49., C-384/10., para. 40. Ld. még a 2.3.1. pontban.

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 különbségeket okozna, ami veszélyeztetheti a kiküldő tagállamban hatályos kollektív szerződések hatályát is.²²⁶ Ebből az okból is el kell vetnünk a minimálbér alkalmazását az átutazó személyizetre.

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.²²⁷ 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.²²⁸ Márpedig az átutazással érintett tagállamokban a munkáltató szolgáltatásának nincs címzettje, az csak a célországban lelhető fel. Ezért az átutazó munkavállaló legfeljebb a célországban 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.²²⁹ 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.²³⁰

Mindebből eredően véleményem szerint a példaként vett esetben a munkavállaló a magyar munkajog hatálya alatt marad, és csak a portugál szabályok

²²⁶ C-165/98. sz. Mazzoleni-eset, para. 36. [ECLI:EU:C:2001:162].

²²⁷ Ellentétes álláspontként a fuvarozást a kiküldetési irányelv hatálya alá esőnek tekintik (részletes indokolás nélkül): DUDÁS–RÁTKAI i. m. 37. Osztja viszont a fenti álláspontot: KOVÁCS–TAKÁCS i. m. 162.

²²⁸ 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).

²²⁹ Uo. Preambulum (5), módosító irányelv Preambulum (1).

²³⁰ GELLÉRNÉ LUKÁCS (2018) i. m. 19–20.

alkalmazása jöhet szóba – a kiküldetésre tekintettel – és csak a portugál területen történő tartózkodás idejére.

Ezt az érvelést megerősíteni látszik fent elemzett Dobersberger-ítélet is. A nemzetközi vasúton étkeztetési szolgáltatásokat nyújtó munkavállalók kapcsán a Bíróság úgy foglalt állást, hogy nem lehet a kiküldetés szabályait alkalmazni, ha a munkavállaló munkavégzése nem mutat „elégéses kapcsolatot” a fogadó állammal.²³¹ A Nagykamara döntése kifejezetten előremutató lehet a fuvarozással kapcsolatos viták eldöntéséhez, hiszen az átutazó munkavállaló a tranzit-országokkal csupán hasonlóan gyenge kapcsolatban áll. Ahogy az ügyben eljáró Szpunar főtanácsnok rámutatott, az „intenzíven utazó” munkavállalók esetében a munkavégzés helye irreleváns, nincs jelentősége, hogy a közlekedési eszköz, amelyeken feladataikat ellátják, egy adott időpontban éppen melyik országban van. A kiküldő és fogadó állam teljes logikája alkalmazhatatlan egy ilyen helyzetben, a kiküldetési irányelv mögötti gondolatmenet irrelevánssá válik.²³²

A fuvarozás kétséges megítélése miatt a kiküldetési irányelv felülvizsgálata során a Bizottság speciális szabályokat dolgozott ki a nemzetközi szállítási műveleteket végző járművezetők vonatkozásában.²³³ A javaslat érdekessége, hogy – tekintettel a 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”.²³⁴ 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.²³⁵

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 időközönként marad. A nemzetközi szállítási műveleteket végző járművezetőre tehát minden más, a kiküldetési irányelvben

²³¹ C-16/18., para. 31–32.

²³² C-16/18. Főtanácsnoki indítvány, para. 58–61. A főtanácsnok szellemes hasonlatával, a Budapestről induló és oda visszatérő nemzetközi vonat személyzetének helyzete nem különbözik a budapesti villamosvezetőétől (para. 58.).

²³³ COM(2017)278 final.

²³⁴ COM(2017)278 final, 2.

²³⁵ 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.

felsorolt munkafeltétel alkalmazandó a fogadó állam jogából (például a munkavédelmi szabályok vagy a maximális munkaidő mértéke) – feltéve persze, hogy az adott ügyletre egyáltalán a kiküldetési irányelv hatálya alá esik. Ha a fent kifejtetteket vesszük alapul, akkor viszont ez nem vonatkozik arra az esetre, ha a sofőr csak átutazik az adott államon.

Figyelmet érdemel, hogy az időközszőb rendkívül alacsony: ha az adott hónapban a kiküldetés meghaladja a három napot, akkor már a kiküldetési irányelv teljes egészében alkalmazandóvá válik. Az időközszőb havi kumulált értéket jelent, azzal, hogy a fogadó állam területén töltött legalább hatórás 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 számítani.²³⁶ A havi három nap meghaladása esetén a szabályok a kiküldetés teljes időtartamára visszahatóan alkalmazandóak.²³⁷ Jól láthatóan az eleve alacsonyan meghatározott időközszőböt 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 ötven féle különböző nemzeti minimálbér szabálynak kellene megfelelniük, a sofőr munkaviszonyának hosszától, a jármű típusától vagy éppen a szállított árutól függően.²³⁸

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.

²³⁶ Márpedig ezek a szóban forgó ágazatban ugyancsak jelentős időtartamokat jelentenek. Ld. SPRINGER i. m. 63–72.

²³⁷ COM(2017)278 final 2. cikk (2)–(3) bek.

²³⁸ 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. Ld. <https://www.clecat.org/media/Mutual%20Declaration%20on%20Posting%20of%20Drivers.pdf>.

3.6. A szolgáltatásnyújtás formája

A kiküldetési irányelv következő 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 (konszernen belüli kiküldetés).
- (c) A kiküldetésre munkaerő-kölcsönzés keretében kerül sor (ekkor a transznacionális szolgáltatás maga a munkaerő kölcsönbe adása).

A három tényállást a szabályozás alapvetően egységesen kezeli,²³⁹ a munkaerő-kölcsönzés azonban a Bíróság gyakorlatában és néhány részletszabály tekintetében külön elbírálás alá esik. Ezért alább külön pontban is összefoglalom, mennyiben esik eltérő megítélés alá, ha a kiküldetés kölcsönzés keretében valósul meg.

A Bíróság a 2018-as Danieli-ítéletében²⁴⁰ a fenti tényállások tág értelmezését adta, amikor egy további, az irányelvben nem nevesített szolgáltatási konstrukcióval szembesült. Az eset tényállása szerint egy olasz vállalkozás Ausztriában végzett építési, összeszerelési munkákat egy dróthengerműnél. Ehhez a szolgáltatáshoz pedig igénybe vette egy olasz és egy horvát leányvállalata munkavállalóit is, akiket ez utóbbi cégek a rendelkezésére bocsátottak. Az olasz vállalkozás kérte a kiküldetés regisztrációját, ám ezt az osztrák hatóságok megtagadták, azon az alapon, hogy az olasz cég és a szolgáltatást megvalósító kiküldött munkavállalók között nem volt közvetlen munkaviszony, ezért ez a tényállás nem felel meg a kiküldetési irányelv szerinti fogalomnak. Mivel pedig nincs szó kiküldetésről, a foglalkoztatásra csak munkavállalási engedély alapján kerülhetett sor (a horvát csatlakozás utáni átmeneti időszakról van szó).

Az eset érdekessége, hogy szigorú értelmezés mellett ez a tényállás valóban nem tartozik a kiküldetési irányelv hatálya alá. Az 1. cikk (3) bekezdésben felsorolt három tényállás ugyanis mind azt feltételezi, hogy a kiküldő vállalkozás maga foglalkoztatja munkaviszonyban a kiküldött munkavállalót. A Danieli-esetben viszont a szolgáltatást nyújtó cég ehhez olyan munkavállalókat vett

²³⁹ ZACCARIA–PRUGBERGER i. m. 18.

²⁴⁰ C-18/17.

igénybe, amelyek más munkáltatókkal (a leányvállalataival) álltak munkaviszonyban. Ebben önmagában semmilyen visszaélés nincs, a szolgáltatásnyújtás bevett módjának tűnik, hogy a szolgáltató a teljesítéshez egy vele tulajdonosi kapcsolatban álló más cég vagy egy munkaerő-kölcsönző állományát is igénybe veszi. Az eset tehát rávilágított egy olyan tényállásra, amelyről, úgy tűnik, elfeledkezett a jogalkotó.

Ehhez képest különösen furcsa, hogy a Bíróság a közvetlen munkaviszony hiányának semmilyen jelentőséget nem tulajdonított. Megelégedett annak vizsgálatával, hogy a szolgáltatást nyújtó cég és a leányvállalatai közötti kapcsolat megfelel a munkaerő-kölcsönzés irányelvi fogalmának.²⁴¹ Ezért pedig a tényállást kiküldetésnek rendelte tekinteni.²⁴² Arra viszont egyetlen mondat erejéig sem tért ki, milyen indokokból találta ezt megalapozottnak, annak ellenére, hogy nem vitathatóan a szolgáltatást ténylegesen nyújtó felperes munkáltatóval az érintett munkavállalóknak nem volt jogviszonyuk.

Érdemes ezt összevetni a Bíróság Albron-ügyben hozott ítéletével. Az eset egy olyan holland vállalatcsoportról szólt, ahol minden munkavállalót egy központi munkáltató alkalmazott, majd helyezett ki munkavégzésre az egyes tagtársaságokhoz. Az egyik tagtársaság étkeztetési szolgáltatásokat nyújtott számos helyszínen a vállalatcsoport munkatársai számára. Ezt a tevékenységet kiszervezték egy külső félre. A Bíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy ez a tényállás munkáltatói jogutódlásnak minősül-e az uniós jog értelmében, tekintettel arra, hogy az érintett munkavállalók nem a kiszervezett gazdasági egységhez kötődtek munkaszerződéssel, hanem a központi munkáltatóhoz.

A Bíróság az irányelv alkalmazásához itt sem tulajdonított jelentőséget a közvetlen munkaviszony hiányának, ám ennek részletes indokolását adta. Abból indult ki, hogy a munkáltatói jogutódlásról szóló 2001/23/EC irányelv 3. cikk (1) bekezdése szerint az irányelv alkalmazhatóságához a transzfer időpontjában fennálló munkaszerződés vagy (ennek alternatívájaként és így ezzel egyenértékűen) munkaviszony szükséges. Ebből a megközelítésből a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az átadóval fennálló szerződéses kapcsolat nem feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a munkavállalók részesülhessenek az irányelv jelentette védelemben. A Bíróság indokolásában megkülönböztette a „szerződéses” és a „tényleges” munkáltató fogalmát, ahol az előbbi noha munkaviszonyban áll az érintett munkavállalókkal, nem felelős az átadott gazdasági egység tevékenységéért. Összességében tehát nem következik az

²⁴¹ Kiküldetési irányelv 1. cikk (3) bek. c) pont.

²⁴² C-18/17., para. 26–37.

irányelvből, hogy a munkaszerződés és a munkaviszony szubszidiáris viszonyban lenne egymással, és ennél fogva, hogy több munkáltató esetén módszeresen a szerződéses munkáltatót kellene előnyben részesíteni. Mindezt a Bíróság az irányelv céljával is alátámasztotta – ami a munkavállalók védelme a munkáltató személyében bekövetkező változás esetén –, és úgy találta, hogy értelmezése megfelel ennek a jogalkotói célnak.²⁴³

Hasonló levezetést a Danieli-ítéletben egyáltalán nem találunk, noha ugyan ezek az érvek itt is felhozhatóak lettek volna. Egyrészt a kiküldetési irányelv is munkaviszonyt és nem kifejezetten munkaszerződést ír elő. Másrészt nyilvánvalóan az felel meg a jogalkotói célnak, ha a határon átnyúló szolgáltatások minden olyan megvalósulási formáját az irányelv hatálya alá vonjuk, ami munkavállalók mozgásával jár.²⁴⁴ Végül a Bíróság akár arra is utalhatott volna, hogy ha a konkrét esetben nem a Danieli, hanem a két leányvállalata kéri a kiküldetés regisztrációját, annak az osztrák hatóságok valóban kötelesek lettek volna eleget tenni. Az ő vonatkozásukban ugyanis vitán felül megvalósul a határon átnyúló munkaerő-kölcsönzés.

A Bíróság a 2019 végén elbírált Dobersberger-esetben is találkozott a kölcsönvevő által továbbküldött munkavállalók jelentőségével. Ebben az esetben egy magyar szolgáltató kölcsönzésen keresztül foglalkoztatott munkavállalókat nemzetközi vonatokon, egy osztrák vállalkozóval kötött szerződése teljesítése céljából. A szolgáltatást nyújtó fél és a kiküldött munkavállalók közötti munkaviszony hiányával ebben az esetben sem foglalkozott a Bíróság, csak – indokolás nélkül – leszögezte, hogy ez a körülmény irreleváns.²⁴⁵ Az ügyben eljáró Szpunar főtanácsnok azonos eredményre jutott, azzal az indoklással, hogy az irányelv céljának az az értelmezés felel meg, hogy minden szolgáltatásnyújtás keretében megvalósuló, ideiglenes kiküldetésre terjedjen ki a hatálya.²⁴⁶ Noha ezzel az igénnyel egyetérthetünk, a következtetésnek mégis ellentmond, hogy maga az irányelv taxatívén sorolja fel a hatálya alá tartozó tényállásokat.

²⁴³ C-242/09., para. 25–29.

²⁴⁴ A Főtanácsnoki indítvány viszont épített erre az utóbbi érvre, kiemelve, hogy az irányelv célja szempontjából a jelen tényállás aligha különbözik attól, mintha a felperes munkáltató osztrák honosságú lett volna (C-18/17. Főtanácsnoki indítvány, para. 53–55.). Emellett a főtanácsnok annak tulajdonított jelentőséget, hogy a szóban forgó munkavállalók a Danieli letelepedése szerinti Olaszország munkaerőpiacát egyáltalán nem érintették (para. 34.), az irányelv céljára tekintettel pedig indokolt hatálya alá vonni azokat az eseteket is, amikor a munkavállalók rendelkezésre bocsátása nem főtevékenysége a kiküldő munkáltatónak (para. 50.).

²⁴⁵ C-16/18., para. 34. Más kérdés, hogy ebben az esetben a kiküldetési irányelv más okokból nem volt alkalmazandó (ld. az előző pontban).

²⁴⁶ C-16/18. Főtanácsnoki indítvány, para. 82.

Hozzá kell tenni, hogy a módosító irányelv már kifejezetten tartalmazza, hogy a Danieli- és Dobersberger-esetekhez hasonló tényállásokban, amikor a kölcsönzött munkavállalót a kölcsönvevő küldi ki egy másik tagállam területére, a kiküldetés szabályainak betartásáért az a munkáltató felel, akivel a munkavállaló munkaviszonyban áll. Ez pedig a kölcsönbeadó (lásd még a következő pontban).²⁴⁷ Az elemzett esetekben ez azt jelentette volna, hogy a munkavállalókkal munkaviszonyban álló kölcsönbeadóknak kellett volna bejelentkezniük az osztrák hatóságoknál (feltéve, hogy a Dobersberger-esetben az irányelv alkalmazandó lett volna). A Danieli- és Dobersberger-ítéletek kihirdetésekor (2018. november 14. és 2019. december 19.) a módosító irányelvet már elfogadták, a Bíróság mégsem utalt rá, márpedig az új jogszabály az indokolásban foglaltakkal éppen ellentétesen kezeli a tényállást.

3.7. 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 munkaerőpiacára, ez a tétel kölcsönzött munkavállalókra nem alkalmazandó.²⁴⁸ 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 e munkavállalók már belépnek a fogadó tagállam munkaerőpiacára.²⁴⁹ E tényállás ugyanis egyaránt érinti a munkavállalók jogos érdekeit és a munkaerőpiacot, egy ilyen érzékeny helyzetben pedig a közérdekkel igazolható korlátozásnak minősül, ha a fogadó tagállam engedélyhez köti a kölcsönbeadói tevékenységet.²⁵⁰ 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 két eset. A Vicoplus esetben²⁵¹ 2005–2006 között lengyel kölcsönzött munkavállalók dolgoztak Hollandiában, munkavállalási engedély nélkül, ami miatt a holland

²⁴⁷ A módosító irányelvvel megállapított 1. cikk (3) bek. 2. albekezdése.

²⁴⁸ Az esetjog összefoglalásához ld. ENGELS i. m. 272–274.

²⁴⁹ C-113/89. sz., para. 16–17.

²⁵⁰ C-279/80. sz. Webb-eset, para 18–19. [ECLI:EU:C:1981:314].

²⁵¹ C-307-309/09. sz. Vicoplus-eset [ECLI:EU:C:2011:64].

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 munkaerőpiacára. Ezt megerősítve látta abban is, hogy a kölcsönzött munkavállalók olyan pozíciókban dolgoznak, amelyeket a kölcsönvevő közvetlenül is betölthetne.²⁵² Ezért nem találta ellentétesnek az uniós joggal, ha a nemzeti szabályozás ehhez munkavállalási engedélyt követel meg.

Ugyanez a kérdés merült fel a magyar vonatkozású Martin Meat esetben.²⁵³ A tényállás szerint 2007-ben az osztrák hatóságok bírságot szabtak ki egy osztrák céggel szemben, mivel az munkavállalási engedély nélkül foglalkoztatott magyar munkavállalókat, az osztrák hatóság álláspontja szerint munkaerő-kölcsönzés keretében. A Bíróság megerősítette, hogy az engedélyt előíró nemzeti szabályozás csak akkor fogadható el, ha a munkavállalók kiküldetésére valóban munkaerő-kölcsönzés keretében került sor, ám ha csak egyszerű határon átnyúló szolgáltatásnyújtásról van szó, úgy ilyen korlátozás nem alkalmazható.²⁵⁴ A Bíróság ezt a gyakorlatát később, a horvát csatlakozást követő átmeneti szabályok kapcsán is fenntartotta, kimondva, hogy a munkaerő-kölcsönzés keretében Ausztriába kiküldött horvát munkavállalóktól kérhető munkavállalási engedély.²⁵⁵

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 munkavállalókhoz hasonlóan – a fogadó állam teljes munkajogát alkalmazni.²⁵⁶ 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.

²⁵² Uo. para. 27., 31–32., 35.

²⁵³ C-586/13. sz. Martin Meat eset [ECLI:EU:C:2015:405].

²⁵⁴ Uo. para. 30.

²⁵⁵ C-18/17.

²⁵⁶ ROCCA i. m. 207–208.; VERSCHUEREN i. m. 146.

A munkaerő-kölcsönzés bizonyos részletszabályok tekintetében az írott jogban is speciális elbírálás alá esik. Így elsősorban a kiküldetési irányelvben a kölcsönzéshez kötődik egy speciális kivétel, 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.²⁵⁷ A szabály gyakorlatilag értelmezhetetlen, hiszen a „munkavállalók rendelkezésre bocsátásának feltételei” amúgy is szerepelnek a fogadó állam munkajogából kötelezően alkalmazandó szabályok között.²⁵⁸ 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 teljes egészében kiterjeszthető 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.²⁵⁹

A módosító irányelv emellett külön pontosító rendelkezéseket vezetett be a munkaerő-kölcsönzés keretében megvalósuló kiküldetésre. Egyrészt, a jogalkotó rendezi a –fent már említett Danieli és Dobersberger esetekben is felmerült – „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 érdekében²⁶⁰ – kiküldetéssel kapcsolatos munkáltatói kötelezettségekért ilyen esetben továbbra is a kölcsönbeadó felelős.²⁶¹ Meg kell jegyezni, hogy mivel a munkaviszony a kölcsönbeadóval áll fenn,²⁶² álláspontom szerint ez következett a módosítás előtti szövegből is, noha – mint az előző pontban láttuk – a Bíróság más következtetésre jutott.

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

²⁵⁷ Kiküldetési irányelv 3. cikk (9) bek.

²⁵⁸ Uo. 3. cikk (1) bek. d) pont; PEDERSINI–PALLINI i. m. 22.

²⁵⁹ Módosító irányelv 1. cikk 2. e) pont.

²⁶⁰ Uo. Preambulum (13).

²⁶¹ 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.

²⁶² 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, HL L 327, 2008.12.05., 9. o.; Kiküldetési irányelv 1. cikk (3) bek. c) pont.

munkafeltételekről a kölcsönvevőnek kötelező tájékoztatást adnia a kölcsönbeadónak.²⁶³ 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.²⁶⁴ Nyilvánvalóan ide tartoznak a kölcsönzési irányelv által megkövetelt egyenlő bánásmóddal kapcsolatos nemzeti rendelkezések is,²⁶⁵ valamennyi tagállamban.²⁶⁶

A kölcsönzésen keresztül megvalósuló kiküldetés tehát a díjazási szabályok szempontjából annyiban speciális, hogy a kiküldött munkavállaló nemcsak 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.²⁶⁷

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.

3.8. A kiküldetések ideiglenessége

Végül a legproblematiszabb fogalmi elem, hogy a kiküldetésre ideiglenesen kerül sor. A kiküldött munkavállaló munkaviszonyára ugyanis csak addig indokolt a kiküldő állam jogát alkalmazni, amíg a fogadó állambeli munkavégzés valóban átmeneti.²⁶⁸ Minél hosszabb ideig teljesít a kiküldött munkavállaló a fogadó államban, annál kevésbé lehet arra hivatkozni, hogy nem ez a rendszeres

²⁶³ A módosító irányelvvel megállapított 3. cikk (1b) bek.; 2008/104/EK irányelv 5. cikk.

²⁶⁴ Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bek. d) pont.

²⁶⁵ 2008/104/EK irányelv 5. cikk.

²⁶⁶ Ezt az értelmezést erősíti a Bíróság az Elektrobudowa-ügyben hozott ítélete, 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. C-396/13., para. 68–69. [ECLI:EU:C:2015:86]. Ezt a gondolatmenetet a kölcsönzési irányelv hatályára vonatkozó szabályoknál is alapul vehetjük. Az ugyanis semmilyen megszorítást nem tartalmaz arra, hogy a más tagállamba kiküldött munkavállalóra ne kellene a szabályait alkalmazni (2008/104/EK irányelv 1. cikk).

²⁶⁷ KOVÁCS–TAKÁCS i. m. 170–171.

²⁶⁸ DØLVIK–VISSER i. m. 505.

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 hozott a módosító irányelv.

Az irányelv szerint a kiküldött munkavállaló „korlátozott ideig” dolgozik egy másik tagállamban,²⁶⁹ pontos időtartam megjelölése nélkül.²⁷⁰ 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.²⁷¹ 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.²⁷² 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 akarától függ (például az építkezés anyagihiány miatt elhúzódik, az időjárás miatt a mezőgazdasági munkák nem végezhetőek el időben).

3.9. Hoz-e változást a módosító irányelv?

A Bizottság tudatában volt az ideiglenesség körüli bizonytalanságoknak,²⁷³ amit – felemásan – a következőképpen 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.²⁷⁴ Ha a kiküldött munkavállaló egy már korábban kiküldött

²⁶⁹ Kiküldetési irányelv 2. cikk (1) bek.

²⁷⁰ Csupán annyit rögzít, hogy az időtartam számítása a 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. Ld. még ZACCARIA–PRUGBERGER i. m. 12.

²⁷¹ 883/2004/EK rendelet 12. cikk. BERKE–KISS i. m. 295. §-hoz fűzött magyarázat; PRUGBERGER (2016) i. m. 214., 216.; PRUGBERGER–RADNAY i. m. 517.; WATSON i. m. 285–286.

²⁷² CREMERS–DONDEERS i. m. 22.; HOUWERZIJL i. m. 187.

²⁷³ SWD(2016)52final, 16–17.

²⁷⁴ 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).

munkavállalót vált le, akkor a maximális időtartam szempontjából a kiküldetéseiket egybe kell számítani.²⁷⁵ 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).²⁷⁶ Az időkorlát bevezetésével tovább távolodik egymástól a nemzetközi magánjogi és a szolgáltatásnyújtás szabadsága körébe tartozó kiküldetés, hiszen az előbbire továbbra sem határoz meg jogszabály egyértelmű időbeli korlátot.²⁷⁷

Feltűnő hiányosság ebben a rendszerben, hogy az irányelv nem harmonizálja, a fogadó államnak mely indokok alapján kell elfogadnia a meghosszabbítás iránti „értesítést”. 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. Az automatikus meghosszabbítást támasztja viszont alá, hogy a normaszöveg nem kérelemről, hanem értesítésről szól (*motivated notification*), a meghosszabbítás pedig kijelentő és nem feltételes módon szerepel. Mindez 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

²⁷⁵ Az összeszámlálás 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) bekezdés 4–5. albekezdése]. Ugy tűnik, egy újabb vég nélküli értelmezési kérdéseket felvető fogalom került az irányelvbe.

²⁷⁶ DARVAS i. m.

²⁷⁷ Sőt, a Rendelet tág mozgásteret adó szellemének a 18 hónaposnál magasabb időbeli korlát felelt volna meg. DE CASTRO i. m. 161. Ld. még a 2.5. pontban.

„[...] 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 [...]”.²⁷⁸

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 kérdéseket²⁷⁹ és a kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjrendszereket.²⁸⁰ 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 4.4. 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.²⁸¹ 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 az 5.2. pontban). A módosító irányelv azonban úgy tűnik, mégis számol azzal, hogy az időkeret kitöltése útján

²⁷⁸ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1a) bek. 1. albekezdése.

²⁷⁹ A munkaszerződés megkötésére, valamint megszűnésére vagy megszüntetésére vonatkozó eljárások, alaki követelmények és feltételek, beleértve a versenytilalmi kikötéseket is.

²⁸⁰ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1a) bek.

²⁸¹ Council's general approach, Recital (9); Módosító irányelv preambulum (10).

újabb szabályok lesznek alkalmazandóak, mivel ezekről külön tájékoztatást kell közzétennie a tagállamoknak.²⁸²

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.²⁸³ Érdemes itt utalni arra, hogy a módosító irányelv szerződéses jogalapja továbbra is a szolgáltatásnyújtás szabadsága és nem a szociálpolitika.²⁸⁴ Ebből is következik, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága továbbra is prioritást kap a szociális célkitűzésekkel szemben.²⁸⁵

A szakirodalom felveti azt a kérdést, hogy az időkorlát bevezetése után vajon van-e mód csalárd kiküldetés megállapítására 12 hónapot el nem érő kiküldetés esetén, és a kiküldött munkavállalóra teljes egészében a fogadó állam jogát alkalmazni.²⁸⁶ Véleményem szerint ennek semmi akadálya, hiszen az eset összes körülményei a rövidebb időtartamú kiküldetések esetén is utalhatnak arra, hogy a rendszeres munkavégzés helye valójában a fogadó tagállam (például nem állapítható meg a visszatérés szándéka a munkavállaló részéről, a munkáltatónak nincs érdemi tevékenysége a székhelye szerinti államban, maga a munkaviszony is csak a kiküldetésre jött létre).

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. A 12 (18) hónap kitöltése után a fogadó állam nem követelheti meg a kiküldetés megszüntetését, ám úgy tűnik, a kiküldött munkavállaló munkajogi védettsége

²⁸² A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1a) bek. 4. albekezdése.

²⁸³ Ld. erről a dualitásról bővebben: GELLÉRNÉ LUKÁCS (2018) i. m. 17–18.

²⁸⁴ EUMSZ 53. és 62. cikk, miközben a 153. cikk nincs megemlítve a jogalapnál. DE CASTRO i. m. 159., 167.

²⁸⁵ Noha kétségtelen, hogy az uniós jogrendben a szociális értékeknek is megvan a maga formális helye, amint azt az Európai Unióról szóló Szerződés is deklarálja [3. cikk (3) bek., 9–10. cikk, 151–152. cikk]. LAAGLAND i. m. 53–54. Ld. még a Szociális jogok európai pillére nyilatkozat preambulumát.

²⁸⁶ PIIR i. m. 107.

sem válik kedvezőbbé. Az érdemi hatással nem bíró időkorláttal a kiküldetés fogalmának tisztázásához sem jutunk közelebb, amely problémát a következő pontban vizsgálom tovább.

3.10. 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. Mindez négy különböző formában valósulhat meg.

- (1) Ha a fiatalokkal a munkáltatójuk közvetlenül a fogadó tagállamban köt munkaszerződést, akkor a szabad mozgás jogával élő munkavállalóként teljes egészében a fogadó állam munkajogi, társadalombiztosítás és adójogi rendelkezéseinek hatálya alá kerülnek, a fogadó állam állampolgáraival egyező feltételekkel.
- (2) 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 munkaerőpiacára, foglalkoztatásuk csak a szolgáltatásnyújtás szabadságára tekintettel vethető alá adminisztratív korlátozásoknak a fogadó állam részéről.
- (3) Más a helyzet, ha ugyanezt a tevékenységet szintén kiküldetés keretében, de mint kölcsönzött munkavállalók látják el. Ebben az esetben ugyanis már belépnek a fogadó állam munkaerőpiacára, ezért szigorúbb adminisztratív előírások és ellenőrzések is alkalmazhatóak, noha ennek ellenére nem kerülnek teljesen a fogadó állam munkajogának hatálya alá.
- (4) 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.²⁸⁷

²⁸⁷ DAVIES (2008) i. m. 295. A Bíróság is találkozott már a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás utolsóként említett tényállásával, amelyről megállapította, hogy nem tartozik a kiküldetési irányelv hatálya alá. Ld. C-549/13. sz. Bundesdruckerei-eset [ECLI:EU:C:2014:2235].

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 ott 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. Mindez a munkavállalók szempontjából nézve jelenti, hogy a teljesen azonos teljesítésük ellenére eltérő lesz a jogállásuk.²⁸⁸ 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.²⁸⁹

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

A munka-végzés 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 munka-végzés helye szerinti állam (a „kiküldő állam”) joga.

²⁸⁸ COUNTOURIS–ENGBLOM (2015) i. m. 43.; VAN HOEK i. m. 462.

²⁸⁹ DEGRYSE i. m. 32.; WORLD BANK i. m. 11.

3.11. Összegzés

A kiküldött munkavállaló 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 munkaerő szabad mozgása, 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 helyi-ekkel azonos védeltséget. Végképp vitatható a kölcsönzött kiküldött munkavállalók megítélése, akik bár a munkaerőpiacra 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 szolgáltatásnyújtás 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 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.²⁹⁰

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 kapcsán²⁹¹ az Európa Tanács

²⁹⁰ KOVÁCS–VINKOVIĆ–BANKÓ i. m. 475–476., 495.

²⁹¹ Ld. még 5.2.6. pont.

Szakértői Bizottsága rámutatott, hogy az egyenlő bánásmódhoz való jogot a kiküldött munkavállalók vonatkozásában is érvényesíteni kell. Bár a szakértők elfogadták, hogy a kiküldött munkavállalók és a migráns munkavállalók egyéb kategóriái között vannak különbségek (például a fogadó államban való tartózkodás ideje, stabilitása, a fogadó államhoz való kötődés tekintetében), ám rámutattak, hogy a kiküldött munkavállalók is jogszerűen tartózkodnak és dolgoznak a fogadó államban, ennyiben pedig a Charta 19. cikke hatálya alá esnek. Ebből következően pedig a fogadó államban dolgozó helyi munkavállalókkal egyező feltételek illetik meg a 19. cikkben nevesített munkafeltételek kapcsán.²⁹² Alapjogi szempontból tehát a kiküldött és a szabad mozgás jogával élő munkavállaló megkülönböztetése alaptalannak bizonyult.

A fentiek alapján látható, hogy 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 fogalmi alapok tisztázatlansága vissza fog köszönni a fogadó állam jogából alkalmazandó szabályok meghatározása, valamint az egyes kivételek, különösen a „közrendi klauzula” értelmezése körében. A következőkben ezzel folytatjuk az elemzést.

²⁹² No. 82/2012., para. 134.

4. 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.²⁹³ Például bár az irányelv felhívja a fogadó állam munkajogából a minimális bérszintre és a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó szabályokat, ebből nem következik kötelezettség a kölcsönzés legalizálására²⁹⁴ vagy a minimálbér bevezetésére. Az irányelv tehát csak az alkalmazandó jogot jelöli ki, nem azok tartalmát harmonizálja.²⁹⁵ A tagállamok érintetlen szabályozási kompetenciájának is köszönhető, hogy hosszas viták után az irányelv végül elfogadásra került.²⁹⁶ A szabályozás módszere alapján tehát a kiküldetési irányelv „kakukktojás” az uniós szociálpolitikában: nem rendeleti formában jelenik meg, mégis a rendeletekre jellemző koordinációs technikára épül, és az alkalmazandó szabályok hatályát szabja meg.²⁹⁷

²⁹³ BARNARD (2012) i. m. 221.; P. DAVIES (1997) i. m. 593.

²⁹⁴ Az uniós jog ezt csak jóval később, a munkaerő-kölcsönzésről szóló 2008/104/EK irányelvvel írta elő.

²⁹⁵ NIELSEN i. m. 371.

²⁹⁶ KOLEHMAINEN i. m. 73.

²⁹⁷ GYULAVÁRI–KRÉMER i. m. 8.

4.1. A „kemény mag” körébe tartozó szabályok

Az alkalmazandó szabályok körét az irányelv a védelmi szabályok „kemény magjaként” határozza meg.²⁹⁸ A lista összeállításakor a jogalkotó valószínűleg a kiküldetések ideiglenességéből indult ki,²⁹⁹ 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,³⁰⁰ az uniós joggal nem érintett minimális bérszint tekintetében pedig a Bíróság foglalt állást az értelmezési kérdésekben. Természetesen valamiféle kötelező minimálbér fogalmat a Bíróság sem alkotott, hanem eseti jelleggel vizsgálta csak, hogy egy adott tagállambeli díjazási elem beleértendő-e az irányelv szerinti „minimális bérszintbe” (lásd még a 4.2. pontban).

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

5. sz. 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, 2020. július 30-ától: kötelező díjazás, 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 (különösen a munkaerő-kölesznzés)	2008/104/EK irányelv
munkahelyi egészség, biztonság és higiénia	89/391/EGK irányelv (és az egyedi irányelvek)

²⁹⁸ Preambulum (14). Avagy a Bizottság megfogalmazásában: a minimális védelmi szabályok magja. COM(2003)248, 5.

²⁹⁹ KOLEHMAINEN i. m. 85.; RIESENHUBER i. m. 204.; SCHIERLE i. m. 171.

³⁰⁰ SCHLACHTER i. m. 93.; WATSON i. m. 286.

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
2020. július 30-ától: elszállásolás feltételei	
2020. július 30-ától: utazási, étkezési és szállás költségek megtérítése az otthonuktól távollévő munkavállalók számára	

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 téren 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.³⁰¹ 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.³⁰² A fogadó államban irányadó szabályokról való tájékoztatás fontosságára a végrehajtási kérdések kapcsán a 6.2. pontban még visszatérek.

A kiküldött munkavállalókra alkalmazandó szabályok kijelölésében a módosító irányelv egy fontos új elemet vezetett be. Ez pedig az egyenlő bánásmód elvére való kifejezett utalás, ami az eredeti jogszabályból hiányzott. Az új szöveg ugyanis úgy fogalmaz, hogy a fogadó államok „az egyenlő bánásmód elve alapján garantálják” a kemény mag körébe tartozó munkafeltételeket a kiküldött munkavállalók számára.³⁰³ A szakirodalom felveti, hogy ez alapján a kiküldött munkavállalóra a kemény mag körébe tartozó szabályokat is csak akkor kell alkalmazni, ha a fogadó állambeli munkavállalóval összehasonlítható helyzetben van.³⁰⁴ Kétségtelenül lehet különbség a két alanyi kör helyzete

³⁰¹ P. DAVIES (1997) i. m. 593.; GRAHAM i. m. 280.

³⁰² COM(2003)458, 9–10.

³⁰³ A módosított irányelvvel megállapított 3. cikk (1) bek. Az egyenlő bánásmód elvére utalás megjelenik a maximális időkorlát átlépése esetén irányadó szabályok meghatározásánál is, ld. 3. cikk (1a) bek.

³⁰⁴ DE CASTRO i. m. 153.

között, hiszen a kiküldött munkavállaló fogalmilag csak átmenetileg dolgozik a fogadó államban. Ám véleményem szerint ebből csak annyi következik, hogy természetesen nem kell alkalmazni a fogadó állam munkajogának azokat a rendelkezéseit, amelyek huzamosabb ideje fennálló munkaviszonyt követelnek meg egy jogosultsághoz. Például a fogadó állam kötelező díjazási szabályai irányadóak a kiküldött munkavállalóra is. Ám ha az adott szabály egy jutalmat a munkáltatónál ledolgozott bizonyos időszakhoz köt, akkor arra a feltételt nem teljesítő kiküldött munkavállaló nem lesz jogosult. Meglátásom szerint egyebekben az összehasonlítható helyzettel kapcsolatban aggály nem merülhet fel, így nincs szó arról, hogy az egyenlő bánásmód elvére utalással nehezebbé válna a kiküldött munkavállalók jogérvényesítése.

Az alábbiakban a „kemény mag” legfontosabb eleme, a minimális bérszint jelentésével és gyakorlatával foglalkozom részletesen.

4.2. A minimális bérszint értelmezése

Mindmáig csak néhány olyan bírósági eset volt, amely érdemben az irányelv 3. cikk (1) bekezdés szerinti munkafeltételek értelmezésére irányult.³⁰⁵ 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 konkrétabban 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.³⁰⁶

Az Európai Uniónak nincs jogalkotási hatásköre a fizetés tekintetében, a Bíróságnak a kiküldetési irányelv alapján mégis értelmeznie kellett a fogalmat.³⁰⁷ Annak vizsgálatához dolgozott ki szempontokat, hogy egy adott tagállambeli díjazási elem beleértendő-e az irányelv szerinti „minimális bérszintbe”. Azt

³⁰⁵ C-341/02. sz. Bizottság vs. Németország eset [ECLI:EU:C:2005:220]; C-396/13. sz. Elektrobudowa-eset [ECLI:EU:C:2015:86]; C-522/12. sz. Isbir-eset [ECLI:EU:C:2013:711].

³⁰⁶ EUROFOUND i. m.

³⁰⁷ EUMSZ 153. cikk (3) bek.; BRAMESHUBER i. m. 211.

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.³⁰⁸

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 a kollektív szerződésben előírt minimálbért.³⁰⁹ Az 1999-es *Arblade*-esetben azonban ehhez hozzátette, hogy a kollektív szerződésnek kellően pontosnak és érthetőnek kell lennie, ellenkező esetben a munkáltató számára lehetetlen vagy túlzottan bonyolult lenne a betartandó szabályok meghatározása. Emellett megállapította, hogy nem lehet a minimálbér részének tekinteni olyan juttatást, amelyet a minimálbér százalékos arányában határoznak meg.³¹⁰

A kiküldetési irányelv fogalomhasználata azonban a minimálbérnél tágabb: a minimális bérszintbe nemcsak 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 minőségi, piszkos, fáradságos vagy veszélyes munkák prémiumai).³¹¹

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

³⁰⁸ Kiküldetési irányelv 3. cikk (3) bek. c) pont és utolsó mondat, (7) bek.

³⁰⁹ C-63/91., para. 14.

³¹⁰ C-369-376/96., para. 43., 46.; ZACCARIA–PRUGBERGER i. m. 14.

³¹¹ C-341/02., para. 38–40.

szerinti – szabadságát.³¹² 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 lejártá és az újabb megállapodás megkötése közötti átmeneti időszakra adott egyösszegű juttatás a fentiek szerinti minimálbér fogalmi körébe vonható, a munkavállaló számára hosszútávú befektetésként adott „vagyonképzési 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.³¹³

A Bíróság az Elektrobudowa-ügyben az irányelv és a korábbi gyakorlata alapján hat különböző bérelem minősítéséhez adott támpontokat. Világossá tette, hogy a költségtérítés funkciójú juttatások nem számíthatóak 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.³¹⁴ Új elemként a Bíróság rámutatott, hogy nemcsak a minimálbér fogalmára, hanem annak meghatározási módjára is a fogadó állam joga irányadó.³¹⁵ Így a fogadó tagállam szabályai 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.³¹⁶ 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

³¹² C-522/12., para. 37.

³¹³ Uo. para. 42–44.; FERGE (2015) i. m. 24–25.

³¹⁴ C-396/13., para. 47–49., 51., 56–57., 59–60., 61–63.

³¹⁵ 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.

³¹⁶ C-396/13., para. 39–40.

járó díjazáshoz való jog is, amely így beletartozik a munkavállaló szolgáltatásának ellenértékébe.³¹⁷

A Bíróság által kimunkált keretek szinte útmutatóul szolgálnak a tagállamoknak és különösen a minimális bérszintet kollektív szerződésben meghatározó szakszervezeteknek, hogyan alakítsák ki 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.³¹⁸ Ha ugyanis maga a jogszabály írja elő a minimális bérszintet, akkor nem merülhet fel további kérdés, hogy vajon alkalmazandó-e a kiküldött munkavállalókra.

4.3. Minimális bérszint helyett kötelező díjazás

Az irányelv 2020. július 30-ától 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).³¹⁹ 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”.³²⁰ 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

³¹⁷ C-396/13., para. 68–69.; 2003/88/EK irányelv 7. cikk.

³¹⁸ FERGE (2016) i. m. 11.

³¹⁹ Ld. a 4.2. pontban.

³²⁰ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1) bek. 3. albekezdése; DE CASTRO i. m. 156–157., 164.

ehhez még a 4.4. pontot). Emellett megmaradnak az egyes tagállami jogrendszerek értelmezési nehézségei, az ugyanis továbbra is esetről esetre vizsgálándó marad, hogy az adott tagállamban mi minősül „kötelező díjazásnak”.³²¹

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.³²² A hiteles tájékoztatás már az eredeti irányelv óta követelmény, amelyet a végrehajtási irányelv tovább részletezett,³²³ ám ennek gyakorlati érvényesülése jócskán hagy kívánnivalót maga után (lásd a 6.2. pontban). 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 ad kellő tájékoztatást a betartandó munkafeltételekről, ezt a jogkövetés elmaradása miatt kiszabott szankciók arányosságánál kifejezetten mérlegelni kell.³²⁴ 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.³²⁵ 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.³²⁶

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 jogcímeket külön-külön, hanem a munkavállalót megillető teljes bruttó összeget kell összevetni.³²⁷ Például, ha a fogadó államban a minimálbér háromszáz euróval magasabb,

³²¹ DE CASTRO i. m. 155–156.; PIIR i. m. 110.

³²² A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1) bek. 4–5. albekezdése.

³²³ Kiküldetési irányelv 4. cikk (3) bek., végrehajtási irányelv 5. cikk.

³²⁴ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1) bek. 6. albekezdése.

³²⁵ Kiküldetési irányelv 3. cikk (7) bek.

³²⁶ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1) bek. h) és i) pont.

³²⁷ Módosító irányelv Preambulum (18).

ám a kiküldő állam joga alapján a munkavállalót a minimálbérnek megfelelő alapléréen felül háromszáz 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 költségtérítést 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 megterítésére adott háromszáz 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.³²⁸

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 játsszák-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.³²⁹

4.4. Semmisségi eljárás a módosító irányelvvel szemben

A kiküldött munkavállalókra alkalmazandó munkafeltételek körüli vita nem ért véget a módosító irányelv elfogadásával. A Magyar és a Lengyel Kormány ugyanis semmisségi eljárást indított,³³⁰ elsősorban azt vitatva, hogy a módosítással kibővített „kemény mag” már nem egyeztethető össze a szolgáltatásnyújtás szabadságával. A keresetek több figyelemre méltó – természetesen a kiküldő tagállam szerepében megfogalmazott – jogi érvet tartalmaznak, amelyek a szabályozás régóta ismert ellentmondásaira világítanak rá.

³²⁸ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (7) bek. A Preambulum (20) bekezdése viszont arra utal, hogy ez a vélelem egyszerű szerződéses megállapodással (pl. a munkaszerződésbe foglalt kikötéssel) is megdönthető.

³²⁹ VAN HOEK i. m. 483.

³³⁰ C-620/18. sz. Magyarország vs. Európai Parlament, Európai Unió Tanácsa eset [ECLI:EU:C:2020:392]; C-626/18. sz. Lengyel Köztársaság vs. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa eset [ECLI:EU:C:2020:394].

Így elsősorban, a keresetek 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.³³¹ Az irányelv ugyanis éppen olyan munkajogi szabályok meghatározására irányul, amelyeket a fogadó állam anélkül alkalmazhat a kiküldött munkavállalókra, hogy a szolgáltatásnyújtásra gyakorolt korlátozó hatást igazolnia kellené.³³² A Bíróság ezzel a problémával eddig egyetlen ügyben sem foglalkozott, a módosító irányelv elleni semmisségi eljárásban viszont pont kerülhet ennek a vitának a végére. A választ kissé megelőlegezi Szpunar főtanácsnok egy másik ügyben adott véleménye, amelyben leszögezi, hogy „a munkavállalók jogainak tiszteletben tartása nem segíti elő a szolgáltatások transznacionális nyújtását, hanem korlátozza azt”.³³³ Ugyanakkor az ellentmondást fel is oldja azzal, hogy a munkavállalók jogainak védelme (illetve a szociális dömping elleni fellépés) olyan közérdeken alapuló kényszerítő indoknak minősül, amely mellett az elsődleges jog megengedi a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását.³³⁴

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 kiterjeszthetőnek a fogadó állam minimálbér szabályait a kiküldött munkavállalókra.³³⁵ 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 felvetés nem alaptalan, amit a 12+6 hónapos időtartam kitöltése után alkalmazandó szabályok meghatározása körüli bizonytalanságokkal lényegében a jogalkotó is elismert.³³⁶ Érdekes ellentmondás ugyanakkor, hogy ugyanezt a dilemmát a magyar jogalkotó félretette az irányelv hazai átültetése kapcsán, és a maximális időtartam kitöltése után – tekintet nélkül a szolgáltatásnyújtás

³³¹ Ld. pl. HOUWERZIJL i. m. 185., 195.

³³² Ld. pl. BIAGI i. m. 175.; P. DAVIES (1997) i. m. 572–573.; RIESENHUBER i. m. 198.

³³³ C-16/18. Főtanácsnoki indítvány, para. 23.

³³⁴ Uo. para. 23., 28–29.

³³⁵ Részletesen ld. a 6.3.4. és 6.3.5. pontban.

³³⁶ Ld. a 3.9. pontban.

esetleges korlátozására – főszabály szerint teljes egészében alkalmazni rendeli a magyar munkajogot.³³⁷

Mindkét kereset vitatja, hogy a módosító irányelv hatálya – a külön ágazati szabályok elfogadása után – kiterjed a közúti szállítási ágazatra is.³³⁸ Ennek az alapja az, hogy a módosító irányelv elfogadásának jogalapja a szolgáltatások szabad áramlása, miközben a közlekedés területén megvalósuló szolgáltatásokra külön szerződéses jogalap vonatkozik.³³⁹ A Dobersberger-ügyben a Bíróság nem vitatta ezt az érvelést, ám rámutatott, hogy azok a szolgáltatások, amelyek nem kapcsolódnak szervesen a közlekedéshez (például vasúti étkeztetés), szabályozhatóak a szolgáltatásokra vonatkozó cikkek alapján.³⁴⁰ A keresetek e pontja tehát megalapozottnak tűnik, ám ez a probléma könnyedén átléphető azzal, ha a tagállamok külön irányelvet fogadnak el a közlekedési ágazatra, és amelyhez megfelelő jogalapot választanak.

A fentiek mellett a keresetekben 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 Európai Uniónak nincs jogalkotási hatásköre.³⁴¹ 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.³⁴² 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.

³³⁷ Részletesen ld. 7.2.2. pont.

³³⁸ Módosító irányelv 3. cikk (3) bek.

³³⁹ EUMSZ 58. cikk (1) bek. és 91. cikk.

³⁴⁰ C-16/18. para. 24–27.

³⁴¹ EUMSZ 153. cikk (5) bek.

³⁴² 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. C307/05. sz. Alonso-eset, para. 40–42., 48. [ECLI:EU:C:2007:509].

Érdekes, hogy a magyar kereset azt is kifogásolja, hogy az irányelv a sztrájk-jog, 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.³⁴³

A magyar 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. 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 illeszkedik a Rendelet rendszerébe (még ha ez a rendszer nem is teljesen aggálytalan).³⁴⁴

Végül a Magyar Kormány – 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.³⁴⁵

Az eljárás kimenetele természetesen bizonytalan, mindazonáltal a Bíróságnak módja lesz ezeket a kiküldetés lényegét érintő, alapvető kérdéseket részletesen elemezni. A keresetek viszonylag könnyen 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), illetve újra kitérhet a gazdasági és kollektív munkajogi alapszabadságok viszonyára.

³⁴³ Részletesen ld. az 5.2.2. pontban.

³⁴⁴ Rendelet 23. cikk és 9. cikk. Részletesen ld. a 2.5.2. pontban.

³⁴⁵ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1) bek. 4–5. albekezdése.

4.5. 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 nemcsak a jogszabályokban, hanem – bizonyos feltételekkel – a kollektív szerződésben (és 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.³⁴⁶

Valójában azonban a kollektív szerződések alkalmazásának van egy komoly megszorító feltétele: csak az általánosan alkalmazandónak nyilvánított (*erga omnes* hatályú) megállapodásokra vonatkozik.³⁴⁷ 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 leg-reprezentatívabb szervezetek által kötött, országos hatályú megállapodásokat alkalmazzák. Ezekben az esetekben is követelmény azonban a kiküldő és a hazai vállalkozások közötti egyenlő bánásmód.³⁴⁸ 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.³⁴⁹

Ennek a megoldásnak a magyarázata az, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága az uniós jogban az egyenlő bánásmódra épül.³⁵⁰ Nem írható elő tehát olyan feltétel a más tagállambeli szolgáltatóra, amely a belföldiekre nem vonatkozik, vagy csak kisebb terhet jelent. Márpedig, ha egy kollektív szerződés nem kiterjesztett hatályú, és azt a külföldi szolgáltatónak mégis be kell tartania, akkor

³⁴⁶ Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) és (10) bek.

³⁴⁷ Uo. 3. cikk (1) bek. és 1. melléklet.

³⁴⁸ Uo. 3. cikk (8) cikk.

³⁴⁹ COM(2003)248, 12.

³⁵⁰ EUMSZ 56–57. és 61. cikk.

hátrányba kerülne azon belföldi versenytársaival szemben, akikre a szóban forgó megállapodás nem vonatkozik.³⁵¹

Noha a jogalkotónak feltehetően ez nem volt szándéka, a fenti szabályozással egyszersmind az uniós gazdasági szabadságokkal összeegyeztethető kollektív szerződés kötési rendszert is kijelölte. A Bíróság esetjogából világos ugyanis, hogy nem terjeszthető ki olyan kollektív szerződés hatálya a kiküldött munkavállalóra, ami a fentiek alapján nem általánosan alkalmazandó.³⁵² 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.³⁵³ 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 sztrájkkal lényegében nem tudja rászorítani a munkáltatót³⁵⁴ (lásd még az 5.2.2. pontban).

A kérdés gyakorlati jelentőségét jól megvilágítja egy 2010–2011-es kutatás, amely a német, a francia, a holland és a brit adatok alapján megállapította, hogy az építőiparban a jogszabályi minimálbérhez további 50–80%-ot adhat hozzá a kollektív szerződés.³⁵⁵ Ha ezek nem általánosan alkalmazandó 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 4.3. pontban). A nem általánosan alkalmazandó megállapodások ugyanis továbbra sem 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 rendszer átalakításában. Ez bizonyos szempontból sikerült, ám a jogalkotó nem léphetett túl az egyenlő bánásmód jelentette, fent említett korlátokon. Egyrészt a módosító irányelv már nemcsak

³⁵¹ RIESENHUBER i. m. 205.

³⁵² C-346/06. sz., para 29.

³⁵³ BERCUSSON i. m. 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 i. m. 449., 454.

³⁵⁴ DAVIES (2008) i. m. 130.; SCHLACHTER i. m. 90.

³⁵⁵ BOSCH–WEINKOPF i. m. 15.

az építőiparra, hanem minden ágazatra kötelezően előírja az általánosan alkalmazandó kollektív szerződések figyelembevételét.³⁵⁶ 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.³⁵⁷ 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 (például 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 legreprezentatívabb 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 helybeli versenytársa, akire a megállapodás nem vonatkozik (például kilépett az aláíró munkáltatói érdekképviselői szervezetből vagy felmondta a megállapodást).

Az irányelv emellett átveszi az egyenlő bánásmód kiterjesztett értelmezését, amit a Bíróság a szolgáltatásnyújtás szabadsága körében dolgozott ki.³⁵⁸ Előírja ugyanis, hogy a kollektív szerződések akkor alkalmazandóak, ha a hasonló helyzetben lévő hazai vállalkozásoknak ugyanolyan következményekkel kell a megállapodásból eredő kötelezettségeket teljesíteniük.³⁵⁹ Például nem elég a formális egyenlőség, ha az adott kötelezettséget belföldi székhely hiányában nem vagy csak jóval nehezebben lehet teljesíteni.³⁶⁰ Meglehetősen aprólékos

³⁵⁶ A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (1) bek.

³⁵⁷ Uo. 3. cikk (8) bek. 1. albekezdés.

³⁵⁸ Ld. a 6.3.1. pontban.

³⁵⁹ A módosító irányelvvel megállapított 3. cikk (8) bek. 2. albekezdés.

³⁶⁰ Ld. ehhez a Bíróság 6.3.1. pontban elemzett gyakorlatát.

vizsgálatot kíván meg a kollektív szerződést kötő felektől, hogy megállapítsák, megállapodásuk ilyen értelemben sem hozza-e hátrányosabb helyzetbe a más tagállambeli szolgáltatókat. Összességében az irányelv alapján csak az *erga omnes* hatályú kollektív megállapodások alkalmazása jöhet szóba, a háromféle lehetőség nevesítése pedig azért szükséges, mert a nemzeti jogrendszerekben más és más formában lehet „teljes hatályú” egy kollektív megállapodás.³⁶¹

Az ágazati kollektív szerződések alkalmazása még akkor is számos gyakorlati problémát vethet fel, ha a fentiek szerint valóban kiterjeszthető 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.³⁶² 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 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.³⁶³ 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 különböző államból származó munkavállalók köréből.³⁶⁴ Az uniós jog a kollektív munkajog vonatkozásában ezért legfeljebb annyit biztosít a kiküldött munkavállalóknak, hogy a kollektív szerződés hatálya alá vonja őket, az e meg-

³⁶¹ ALES i. m. 46.

³⁶² CREMERS–DONDEERS i. m. 45–46.

³⁶³ ROCCA i. m. 39–41., 50.

³⁶⁴ HUNGLER (2017) i. m. 56–57., 59.

állapodás megkötésében való részvétel vagy a fogadó államban gyakorolható, más kollektív munkajogi jogosultság biztosítása nélkül.³⁶⁵

4.6. Kiküldetés a szociális biztonsági rendszerek koordinációjában

A kiküldött munkavállalóra alkalmazandó szabályok kapcsán röviden ki kell térni a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára is. Az uniós jog e területe is külön kezeli a kiküldött munkavállalókat, de más logika alapján.³⁶⁶ A szociális koordináció szempontjából a kiküldetés fogalma – alapjait tekintve – megfeleltethető a kiküldetési irányelv definíciójának: egy munkavállaló elhagyja a szokásos munkavégzési helyét, és munkáltatója nevében átmenetileg egy másik tagállamban végez munkát. A kiküldetés ideiglenessége itt azonban pontosan meghatározott, 24 hónapban maximalizált. Nem minősül továbbá kiküldetésnek, ha az egy másik kiküldött munkavállaló leváltása céljából történik.³⁶⁷

A tényállás lényegi elemeiben tehát megfelel az irányelvi fogalomnak. A részletszabályokból eredően mégis számos eset elképzelhető, lehet, hogy egy munkavállaló a szociális biztonsági koordináció szempontjából kiküldött munkavállaló lesz, de munkajogi szempontból nem. Például nem szolgáltatásnyújtás keretében, hanem képzés céljából utazik a másik tagállamba. A fordított eset is lehetséges: egy 24 hónapot meghaladó kiküldetés esetén a munkavállaló a kiküldetési irányelv hatálya alá esik, de az ideiglenességi korlát átlépése miatt

³⁶⁵ Szemben azzal, amit az Európai Szociális Charta 19. cikke megkövetel, vagy amit még az 1975-ös rendelet tervezet biztosított volna (ld. a 2.4.2. pontot).

³⁶⁶ Az összehasonlításhoz ld. PENNINGS i. m. 252–253.; FEKETE (2018a) i. m. 38–40.

³⁶⁷ 883/2004/EK rendelet 12. cikk. A Bíróság ezt a feltételt szigorúan értelmezi, és akkor sem tekinti alkalmazandónak a kiküldetésre vonatkozó speciális szabályt, ha a kiküldött munkavállaló leváltására érkező személyt egy másik munkáltató foglalkoztatja. A konkrét esetben egy osztrák vállalkozásnál 24 hónapig dolgoztak egy magyar vállalkozás kiküldött munkavállalói. A maximális időtartam kimerítése után ugyanezt a tevékenységet egy másik, az első vállalkozással szervezetileg összefonódott magyar vállalkozás alkalmazottai folytatták. Újabb két év elteltével az osztrák cég ismét az első magyar vállalkozással kötött szerződést. Mivel megállapítható volt, hogy az újonnan érkező kiküldött munkavállalók egy másik kiküldött munkavállalót váltanak fel – jóllehet, egy másik kiküldő munkáltatóval állnak munkaviszonyban –, nem hivatkozhattak arra, hogy az osztrák munkavégzési hely ellenére a magyar társadalombiztosítási rendszer hatálya alatt maradtak. C-527/16. sz. Alpenrind-eset, para. 89–100. [ECLI:EU:C:2018:669]. Részletesen ld. GELLÉRNÉ LUKÁCS–KOVÁCS i. m. 86–87.

már a fogadó állam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá kerül.³⁶⁸ Amint láthattuk, a kiküldetés irányelvi fogalma egy kompromisszum eredménye, amely így nem vághat egybe a koordinációs rendelet kiforrottabb definíciójával.

A szociális biztonsági koordináció egyik alapelve, hogy a nemzetközi tényál-lásoknál mindig világosan meghatározható legyen, mely tagállam jogrendsze-rét kell alkalmazni a munkavállalóra, azzal, hogy egy időben mindig csak egy alkalmazandó jogrendszer lehet.³⁶⁹ Ez főszabály szerint a munkavégzés helye szerinti jog (*lex loci laboris*).³⁷⁰ Kiküldetések esetén azonban a munkavállaló a kiküldő állam szociális biztonsági rendszerének hatálya alatt marad.³⁷¹ Nincs szó tehát két jogrendszer párhuzamos alkalmazásáról, mint a kiküldetési irányelv-nél. Fontos különbség van a két jogterület között a személyi hatály tekintetében is. Egyrészt a szociális biztonsági rendszerek koordinációja az önfoglalkoztatókra is kiterjed, másrészt a „munkavállaló” fogalmát a kiküldő tagállam joga szerint kell értelmezni,³⁷² azaz éppen fordítva, mint a kiküldetési irányelv szerint.

A koordinációs rendelet és a kiküldetési irányelv szabályozási különbségeit az alábbi táblázat összegzi.

6. sz. táblázat: A kiküldetések szabályozási logikája a szociális koordinációban és a kiküldetési irányelvben (saját szerkesztés)

	Szociális biztonsági rendszerek koordinációja	Kiküldetési irányelv
Alkalmazandó jog főszabály szerint	A munkavégzés helye szerinti jog.	A kiküldő állam joga.
Alkalmazandó jog kivételesen	A kiküldő állam joga.	A munkavégzés helye szerinti jog.
A fogadó állam jogának hatálya	Nem terjed ki a kiküldött munkavál-lalóra. A kiküldött munkavállaló egy jogrendszer (a kiküldő állam joga) hatálya alatt áll.	Csak az irányelv 3. cikk (1) bekezdés szerinti munkafeltételekre terjed ki, a munkavállaló egyszerre két jogrend-szer hatálya alatt áll.
A munkavállaló fogalma	A kiküldő állam joga szerint.	A fogadó állam joga szerint.

³⁶⁸ Szászy István 1969-es monográfiájában azt javasolta, hogy a kiküldött munkavállaló maradjon a kiküldő ország társadalombiztosítási rendszerének hatálya alatt. Egyébként álláspontja szerint a társadalombiztosítást a munkajog sajátos részének kell tekinteni, így a két területre azonos kapcsoló szabályok szükségesegek. SZÁSZY i. m. 568–569.

³⁶⁹ GELLÉRNÉ LUKÁCS–KOVÁCS i. m. 81.

³⁷⁰ 883/2004/EK rendelet 11. cikk (1) bek.

³⁷¹ Uo. 12. cikk.

³⁷² Uo. 1. cikk a–b) pontok, 12. cikk.

A szabályozás személyi hatálya	Munkavállalókra és önfoglalkoztatókra is kiterjed.	Csak a munkavállalókra terjed ki.
A kiküldetés időbeli hatálya	24 hónap.	A módosításig nincs szabályozva, a módosított szöveg szerint tizenkét hónap, mely hat hónappal meghosszabbítható.

A szociális koordinációban tehát a kiküldő munkáltató megtarthatja az olcsóbb, számára kedvezőbb társadalombiztosítási kötelezettségekből fakadó előnyét a fogadó tagállamban. Ez a szabály azzal is megkönnyíti a határon átnyúló szolgáltatások szabad áramlását, hogy nem követeli meg a másik tagállam szociális biztonsági jogszabályainak az ismeretét a határon átnyúló szolgáltatást nyújtóktól.³⁷³ A küldő állam joghatósága alá tartozó, a tagállam illetékes társadalombiztosítási hatósága által kiállított igazolást – E101 vagy A1 igazolás – ráadásul erős jogi erővel ruházta fel a joggyakorlat: a lojális együttműködés elve³⁷⁴ alapján ugyanis azt a fogadó állam nem tekintheti semmisnek, mindaddig érvényesnek kell elfogadni, amíg a kiküldő állam hatósága azt vissza nem vonja.³⁷⁵ Erre saját hatáskörében sem a fogadó állam hatóságai, sem bíróságai nem jogosultak, még akkor sem, ha az igazgatási bizottság³⁷⁶ véleménye szerint az igazolás kiállítására tévesen került sor, vagy azokat viszszaemelőlegesen állították ki.³⁷⁷

Ugyanakkor az újabb ítélkezési gyakorlat szerint – szintén a lojális együttműködés elvéből következően –, ha a fogadó tagállam intézménye visszaélés gyanújára utaló konkrét információkkal fordul a kiállító intézményhez, akkor ez utóbbinak kifejezetten kötelessége, hogy ezen információk fényében felülvizsgálja az említett igazolások kiállításának megalapozottságát, és adott esetben visszavonja azokat.³⁷⁸ Ha ezt észszerű határidőn belül elmulasztja, akkor a fogadó állam bírósága saját hatáskörében dönthet az igazolás figyelmen kívül hagyásáról, azzal, hogy – a tisztességes eljáráshoz való jog alapján – a kiküldő munkáltató számára lehetővé kell tenni, hogy ezt vitassa.³⁷⁹

³⁷³ FÜRJES i. m. 73.

³⁷⁴ EUSZ 4. cikk (3) bek.

³⁷⁵ C-2/05. sz. Herbosch Kiere eset, para. 20–21., 25. [ECLI:EU:C:2006:69].

³⁷⁶ A Bizottság mellett működő, a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottság, ld. 883/2004/EK rendelet 71–72. cikk.

³⁷⁷ C-527/16., para. 47., 64., 77.

³⁷⁸ C-620/15. sz. A-Rosa Flussschiff eset, para. 44. [ECLI:EU:C:2017:309].

³⁷⁹ C-359/16. sz. Altun-eset, para. 55–56. [ECLI:EU:C:2018:63].

A joggyakorlat tehát igyekszik bezárni a kiskapukat, főleg a munkaerő-kölcsönzés területén, hogy a kiküldetésekre vonatkozó kivétel ne vezessen vissza-élésekhez.³⁸⁰ A Fitzwilliam (FTS) eset³⁸¹ tényállása szerint egy ír cég kölcsönzött munkavállalókat foglalkoztatott Írországból és Hollandiában. Valamennyi munkavállalója ír állampolgár volt, akik Írországból rendelkeztek lakóhellyel, és akikkel a munkaszerződést is itt kötötték meg. Az ír cég a Hollandiába kiküldött (kölcsönzött) munkavállalói után nem a holland, hanem az ír szabályok szerint fizette a társadalombiztosítási járulékokat. Ezt a gyakorlatot a holland hatóságok vitatták, mivel álláspontjuk szerint a cég Írországból nem végzett érdemi tevékenységet. 22 belső munkavállalója közül ugyanis csak ketten dolgoztak a holland irodában, 1993 és 1996 között pedig a cég bevételeinek nagyobbik részét Hollandiában szerezte. A Bíróság ítéletében a kiküldetésekre vonatkozó kivétel alkalmazásához egy további feltételt támasztott. Eszerint a szabály egy munkaerő-kölcsönző vállalkozásra csak akkor alkalmazható, ha a székhelye szerinti tagállamban rendszeres, jelentős tevékenységet végez.³⁸² E feltétel mindig csak az eset összes körülményei alapján vizsgálható, az ítélet csak példálózó felsorolást adott az elbírálásnál figyelembe vehető szempontokról.³⁸³

Ezt az értelmezést a Bíróság máig következetesen követi,³⁸⁴ alkalmazását pedig később ki is bővítette. A Plum-esetben általában is (nem csak a munkaerő-kölcsönzés kapcsán) kimondta, hogy az ideiglenes kiküldetésekre vonatkozó kivételre nem hivatkozhat a munkáltató, ha tevékenysége a székhelye szerinti tagállamban kizárólag belső ügyintézési feladatokra korlátozódik, és minden érdemi tevékenységét a kiküldetés helye szerinti tagállamban végzi.³⁸⁵ A Bíróság a Banks-ügyben³⁸⁶ ugyanezt az elvet alkalmazta egy ideiglenesen más

³⁸⁰ A munkáltató számára kedvező társadalombiztosítási rendszer kiválasztására irányuló gyakorlatot nevezi Kun Attila találóan *social security shopping*-nak. KUN i. m. 121.

³⁸¹ C-202/97. sz. Fitzwilliam-eset [ECLI:EU:C:2000:75].

³⁸² Ehhez képest téves a hazai gyakorlatban a 2009/49. sz. Adózási kérdés révén elterjedt álláspont, amely ezzel ellentétes következtetésre jut, és munkaerő-kölcsönzésre nem tartja alkalmazhatónak az említett kivételt.

³⁸³ Pl. a székhely és központi ügyintézés helye, az alkalmazott belső munkavállalók létszáma, a kiküldött munkavállalók toborzásának helye, a kölcsönvevőkkel való szerződéskötések helye, a munkaszerződésekre és a kölcsönvevővel kötött szerződésekre alkalmazandó jog, a bevétel aránya stb. (C-202/97., para. 40., 43., 45.).

³⁸⁴ C-115/11. sz. Format-eset, para. 32. [ECLI:EU:C:2012:606]; C-2/05. sz. Rijkdienst-eset, para. 19. [ECLI:EU:C:2006:69].

³⁸⁵ C-404/98. sz. Plum-eset, para. 21–23. [ECLI:EU:C:2000:607].

³⁸⁶ C-178/97. sz. Banks-eset [ECLI:EU:C:2000:169]. Egy önfoglalkoztató esetében az eredeti tagállamban végzett érdemi tevékenység lehetséges bizonyítékaiként jelölte meg a Bíróság, hogy az önfoglalkoztató a kiküldetés előtt is dolgozott az eredeti tagállamban, pontosan meghatározott feladatra szerződik a másik tagállamban, és fenntartja a feltételeit a visz-

tagállamban dolgozó önfoglalkoztató esetére is. A kiküldő államban végzett érdemi tevékenység megkövetelése tehát ma már a joggyakorlat szerves része, amelyet a 2001/891/EK határozat is megerősített.³⁸⁷

4.7. Összegzés

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 imperatívnek tekintett 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. cikke szerinti lista ugyanakkor nem tekinthető az összes imperatív munkajogi szabály listájának, hiszen annál egyszerre bővebb és szűkebb is, és a tagállamok kellő egyetértése esetén alakítható. Éppen ez történt a módosító irányelv elfogadásával, amely a díjazás területén bővíti az alkalmazandó szabályok körét, egyfelől kiterjesztve azt minden kötelező díjazásra, másfelől beemelve a költségtérítés jellegű juttatásokat is. A „kemény mag” bővülése persze újabb aggályokat vet fel a szolgáltatásnyújtás szabadságának szempontjából, amit jól mutat a módosító irányelvvel szembeni semmisségi eljárás is.

Ugyanakkor a kiküldött munkavállaló még a módosító irányelv hatálybalépése 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 van, ha a módosító irányelv bővíti a kiküldött munkavállalókra alkalmazható kollektív megállapodások körét. Az új szabály

zatérésének, így különösen irodát működtet, fizeti a közterheket, tagja marad a szakmai szervezeteknek, kamaráknak stb. (para. 25–27.).

³⁸⁷ A Migráns Munkavállalók Szociális Biztonságával Foglalkozó Igazgatási Bizottság 2001/891/EK határozata, amely lényegében a Bíróság esetjogát összegezve ad példákat is a kiküldetési kivétel alkalmazásához. Sőt, ugyanerről a töről ered a végrehajtási irányelvben foglalt szempontrendszer is, amely alapján vizsgálendő a kiküldő munkáltató érdemi tevékenysége a letelepedés helye szerinti tagállamban [végrehajtási irányelv 4. cikk (2) bek.]. Ld. még a 6.1.4. pontban.

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. Az ezzel kapcsolatos gyakorlati nehézségekre a következő fejezetben még visszatérek.

Végül, a kiküldetések megítélésének ellentmondásos voltát bizonyítja az is, hogy a szociális biztonsági rendszerek koordinációja ugyanehhez a tényálláshoz teljesen más logikával közelít. A két jogterület szabályozása teljesen elkülönül, így nincs lehetőség arra, hogy analógia útján vegyünk át egy-egy jobban kidolgozott jogi megoldást az egyik területről a másik értelmezéséhez.

5. 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.³⁸⁸ Ezek közül a bírói gyakorlatban kapott kiemelt figyelem miatt az ún. közrendi klauzula érdemel részletes elemzést.

5.1. Kötelező és lehetséges kivételek

Ami a három kötelező kivételt illeti, egyrészt az irányelv nem alkalmazandó a kereskedelmi hajózási vállalkozásokra a tengerjáró személyzet tekintetében.³⁸⁹

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.³⁹⁰

Végül az irányelv szó szerint így rendelkezik: a 3. cikk (1–6) bekezdés nem akadályozza a munkaviszonyra vonatkozó, a munkavállalók számára kedvezőbb

³⁸⁸ 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 i. m. 176–177.).

³⁸⁹ Kiküldetési irányelv 1. cikk (2) bek.

³⁹⁰ Uo. 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 i. m. 175.; P. DAVIES (1997) i. m. 592.).

szabályok alkalmazását.³⁹¹ A gyakorlatban kérdéses volt, hogy a „munkavállalók számára kedvezőbb szabályok” fordulat vajon a kiküldő vagy a fogadó tagállam jogára utal-e.³⁹² 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.³⁹³ A kiküldött munkavállalók védelmét szolgáló előírásról van tehát szó, hiszen ezzel az eredetileg alkalmazandó védelmi szabályokat nem ronthatja le a fogadó állam joga.³⁹⁴ 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.³⁹⁵ 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 a kivételek nem vonatkoznak a munkaerő-kölcsönzés keretében megvalósuló kiküldetésre.³⁹⁶ A gyakorlat azt mutatja, hogy a tagállamok általában nem élnek ezekkel a lehetőségekkel.³⁹⁷

³⁹¹ Kiküldetési irányelv 3. cikk (7) bek.

³⁹² KILPATRICK i. m. 233.; PEIJPE i. m. 99–100. Az pedig egy további (nem egyértelmű) kérdés, vajon mi alapján kell elbírálni, melyik szabály a kedvezőbb a munkavállalóra. HOUWERZIJL i. m. 190.

³⁹³ 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 munkabérként megfizetni, ám ez a munkavállalók többsége tekintetében nem valósult meg. BARNARD (2011) i. m. 271.

³⁹⁴ DAVIES (2012) i. m. 97.

³⁹⁵ BARNARD (2012) i. m. 234.

³⁹⁶ Kiküldetési irányelv 3. cikk (3–5) bek.

³⁹⁷ Ld. COM(2003)458, 9.

Az alkalmazható szabályok körét tágító kivételek közül a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó, nehezen értelmezhető lehetőséget a 3.7. pont alatt már bemutattam. Az alábbiakban a közrendi klauzulát elemzem részletesen.

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

	A kivétel tartalma	Helye az irányelvben	Helye a könyvben
Kötelező kivételek			
Tengeri hajózás	Az irányelv nem vonatkozik a kereskedelmi hajózási vállalkozásokra a tengerjáró személyzet tekintetében.	1. cikk (1) bek.	5.1. 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.	5.1. pont
A kedvezőbb szabály elve	A 3. cikk (1)–(6) bekezdés nem akadályozza a munkaviszonyra vonatkozó, a munkavállalók számára kedvezőbb szabályok alkalmazását. ³⁹⁸	3. cikk (7) bek.	5.1. 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.	5.1. 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.	5.1. pont

³⁹⁸ A módosító irányelv által meghatározott szöveg 2020. július 30-ától: az (1)–(6) bekezdés nem akadályozza a munkavállalók számára kedvezőbb foglalkoztatásra vonatkozó feltételek alkalmazását.

Lehetséges kivételek (az alkalmazandó szabályok körét bővítik)			
Ideiglenes munkavállalók	A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a kiküldő vállalkozásoknak garantálniuk kell a kölcsönzött munkavállalók számára azokat a feltételeket, amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban az ideiglenes munkavállalókra vonatkoznak. ³⁹⁹	3. cikk (9) bek.	3.5.1. pont
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 említeteken kívüli ügyek tekintetében, amennyiben a közrendre vonatkozó rendelkezésekről van szó. ⁴⁰⁰	3. cikk (10) bek.	5.2. pont

5.2. 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 a következő. 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 tehát azoknak az imperatívnek minősített 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

³⁹⁹ A módosító irányelv által meghatározott szöveg 2020. július 30-ától: a tagállamok előírhatják a kiküldő vállalkozásoknak a kölcsönzött munkavállalók esetében az e cikk (1b) bekezdésében említett [a kölcsönzött munkavállalókat az egyenlő bánásmód alapján megillető], foglalkoztatásra vonatkozó feltételek mellett olyan más feltételek garantálását, amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban a kölcsönzött munkavállalókra alkalmazandók.

⁴⁰⁰ A módosító irányelv által meghatározott szöveg 2020. július 30-ától: ezen irányelv nem zárja ki azt, hogy a tagállamok a Szerződéseknek megfelelően, a nemzeti vállalkozásokra és más tagállamok vállalkozásaira az egyenlő bánásmód elvét betartva az (1) bekezdés első albekezdésében említettektől eltérő kérdések tekintetében foglalkoztatásra vonatkozó feltételeket alkalmazzanak közrendi rendelkezések esetében.

rendelkezéseik alkalmazását. Az alább bemutatott „Laval-kvartettben” 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.⁴⁰¹ 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.⁴⁰² Ide tartozónak találták a kollektív alku jogát, a szervezkedés szabadságát vagy a diszkrimináció, a kényszermunka és a gyermekmunka tilalmát.⁴⁰³

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, a szociális vagy a gazdasági rend védelme érdekében olyannyira nélkülözhetetlenek, ami miatt azokat az adott tagállam területén tartózkodó minden személynek, minden jogviszonyban be kell tartania. 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.⁴⁰⁴ A tagállam tehát csak az uniós jog keretein belül határozhatja meg, mit tekint közrendi jelentőségű szabálynak.⁴⁰⁵

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 fel.⁴⁰⁶ A konk-

⁴⁰¹ Kiküldetési irányelv 3. cikk (10) bek.

⁴⁰² 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.

⁴⁰³ COM(2003)458, 14.

⁴⁰⁴ C-369-376/96., para. 30–31.

⁴⁰⁵ PEUPE i. m. 100.

⁴⁰⁶ C-319/06., para. 29–33., 50.

rét 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 szerződésekben foglalt (valamennyi) rendelkezés sem, ezen aktusok jellegéből eredően.⁴⁰⁷ 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.⁴⁰⁸

5.2.1. A Laval-kvartett

A Bíróság 2007 decembere és 2008 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-ügyben⁴⁰⁹ a finn Rosella kompot a munkáltató 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 Európai Uniónak,⁴¹⁰ a gazdasági alapszabadságok kapcsán a kollektív akciókra vonatkozó nemzeti szabályokat is vizsgálni kell, illetve a nemzeti szabályoknak e körben is tiszteletben kell tartaniuk az elsődleges jogot.⁴¹¹ A Bíróság a szakszervezeti fellépést egyértelműen korlátozásnak minősítette, hiszen a finn jog alkalmazásának kikényszerítésével a szakszervezet teljesen elvonta a munkáltatótól a letelepedés szabadságát, illetve azt értelmetlenné tette

⁴⁰⁷ Uo. para. 65–66.

⁴⁰⁸ C-341/05., para. 84.

⁴⁰⁹ C-438/05.

⁴¹⁰ EUMSZ 153. cikk (5) bek.

⁴¹¹ C-438/05., para. 41., 53.

volna.⁴¹² 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.⁴¹³ 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.⁴¹⁴

A Laval-eset⁴¹⁵ 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 irányelv 3. cikk (8) bekezdése értelmében,⁴¹⁶ másrészt nem csak az irányelv által rögzített kemény mag körébe tartozó munkafeltételeket érintette.⁴¹⁷ 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.⁴¹⁸ A Bíróság felfogásában ugyanis a kiküldött munkavállalók védelmét a „kemény mag” körébe sorolt munkafeltételek

⁴¹² Uo. para. 72–73.

⁴¹³ Uo. para. 81.

⁴¹⁴ Uo. para. 87., 89.

⁴¹⁵ C-341/05.

⁴¹⁶ 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 együttműködnek, a szakszervezetek el tudják náluk érni, hogy alávegyék magukat a svéd kollektív szerződések rendelkezéseinek (CREMERS–DONDERS i. m. 24.).

⁴¹⁷ C-341/05., para. 67., 84.

⁴¹⁸ Uo. para. 95., 98., 103., 107.

már megfelelően biztosítják. Ehhez képest a fentiek szerinti kollektív szerződés kikényszerítését célzó kollektív fellépés a szolgáltatásnyújtás szabadságát aránytalanul korlátozó, és ezért jogellenes magatartás volt.⁴¹⁹

A Rüffert-esetben⁴²⁰ 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.⁴²¹ Az így megkövetelt minimális bérszint korlátozott hatálya miatt a Bíróság nem látta megállapíthatónak, hogy a munkavállalók védelme mint közérdek miatt szükséges korlátozásról lenne szó.⁴²²

Végül, a Bizottság vs. Luxembourg ügyben⁴²³ a fentiekhez képest nem merült fel kifejezetten kollektív munkajogi probléma. Az ügyben a Bizottság kötelezettségszegési 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),⁴²⁴ 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 még az 5.2. pontban).

⁴¹⁹ Uo. para. 110.

⁴²⁰ C-346/06.

⁴²¹ Uo. para. 29.

⁴²² Uo. para. 38–40.

⁴²³ C-319/06.

⁴²⁴ Ld. a 6.3.3. és 6.3.5. pontokban.

5.2.2. A Laval-kvartett következményei

A négy ítélet egyrészt fontos tanulságokkal szolgált a kiküldetési irányelv értelmezéséhez, másrészt messzire vezető következményeik 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.⁴²⁵ 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 – legyen bár az Európai 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.⁴²⁶ Még a tagállamokban tipikusan alkotmányos védelmet élvező kollektív munkajogi jogosultságok sem mentesülhetnek az alól, hogy valamely alapszabadságként tételezett gazdasági célhoz mérjék őket.⁴²⁷ 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 közelebbről 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.⁴²⁸

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 korlátozás-

⁴²⁵ DAVIES (2008) i. m. 293.; C-341/05., para 80.; C-346/06., para. 33–34.; C-319/06., para 26.; C-298/09., para. 45.

⁴²⁶ BARNARD (2012) i. m. 232.

⁴²⁷ HUNGLER (2019) i. m. 267–268.

⁴²⁸ DAVIES (2012) i. m. 98.

nak ítélte meg (bár ezt részletesen nem indokolta). Mára a munkajog kiterjeszthetőségét evidenciaként kezelő megközelítést felváltotta a szolgáltatásnyújtás szabadságának védelmét előtérbe helyező szemlélet.⁴²⁹

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.⁴³⁰ 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”.⁴³¹ 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.⁴³² 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.⁴³³

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

⁴²⁹ KILPATRICK i. m. 212–213.; LAAGLAND i. m. 59.; THÜSING i. m. 158.

⁴³⁰ Ezt nevezi A.C.L. Davies a sztrájkjog „defenzív” megközelítésének. DAVIES (2008) i. m. 139., 141.

⁴³¹ BARNARD (2012) i. m. 205–206.; BOGG i. m. 51., 57–58.

⁴³² DAVIES (2008) 142–143.; ORLANDINI i. m. 578.

⁴³³ Orlandini felveti, hogy más lenne az eset megítélése akkor, ha a sztrájkot a kiküldött munkavállalókat képviselő szakszervezet indítaná, a kiküldő államban (ORLANDINI i. m. 585–588.). A magam részéről nem látok ilyen különbséget, mivel ekkor is megvalósul a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása, az arányossági teszt pedig aligha vezetne más eredményre, mint a Laval-esetben.

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.

5.2.3. Megoldási lehetőségek jogalkalmazással

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 tagállami szinten szabályozott alapvető jog érvényesülése érdekében igazolhatónak és arányosnak ítélte valamely közösségi szintű, gazdasági alapszabadság korlátozását.⁴³⁴ Nincs szó tehát arról, hogy a bírói gyakorlat a gazdasági alapszabadságok körében ne venne figyelembe a gazdasági érdekeken kívüli értékeket.⁴³⁵ Úgy tűnik, ezekben a korábbi döntésekben jóval megengedőbb arányossági tesztet alkalmazott.

A Schmidberger-ügy tényállása szerint 1998-ban egy környezetvédelmi egyesület demonstrációs céllal, mintegy harminc 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 érdeket 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 – közelebről, 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

⁴³⁴ Az összemérendő „alapjogok” szintje tehát különböző, ami számos fontos következménnyel jár. Így pl. a tagállami szintű alapjogok szabályozása nem egységes, szabályozásuk – a közös alkotmányos hagyományok ellenére – alkotmányfüggő. Jellemző emellett ezen a területen a közösségi szintű jogalkotási hatáskör hiánya. Kiss (2010) i. m. 198., 453.

⁴³⁵ WEATHERILL i. m. 32.

az elérni kívánt cél szempontjából szükséges és arányos-e.⁴³⁶ 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.⁴³⁷

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 érdeket 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.⁴³⁸ Érdekes módon ez az ítélet a korlátozás arányosságát jóval kevésbé részletesen vizsgálta. Ennek oka valószínűleg az, hogy a Bíróság egy olyan alapértéket – az emberi jogok, az alapjogok alapját – tekintette zsinórmértéknek, amely az adott tagállamban meghatározó jelentőséggel rendelkezik. Ehhez képest pedig másodlagosnak tűnt az arányosság kérdése.⁴³⁹

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

⁴³⁶ C-112/00., para. 74., 77., 80.

⁴³⁷ Uo. para. 84–94.

⁴³⁸ C-36/02., para. 35–39.

⁴³⁹ Kiss (2010) i. m. 203.

a Szerződés által védelemben részesített jogokra vonatkozó követelményekkel, és meg kell felelnie az arányosság elvének.⁴⁴⁰ A Bíróság levezetése a korlátozás megengedhetőségének vizsgálatáig azonos a fenti esetekkel.⁴⁴¹ 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 hazai piac védelmére irányul).⁴⁴² 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.⁴⁴³ 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.⁴⁴⁴ 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.⁴⁴⁵ Másrészt viszont, mivel nem közjogi jogalanyok, nem hivatkozhatnak a közérdek védelmére.⁴⁴⁶ 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.⁴⁴⁷

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

⁴⁴⁰ C-341/05., para. 91–95.

⁴⁴¹ LECZYKIEWICZ i. m. 312–313.; WEATHERILL i. m. 35.

⁴⁴² WEATHERILL i. m. 25–29.

⁴⁴³ SYRPIS i. m. 116.

⁴⁴⁴ ROCCA i. m. 234.

⁴⁴⁵ Mi több, tevékenysége lehet az alapvető rendeltetésével – a tagság érdekvédelmével – össze nem egyeztethető is, pl. ha a hazai munkavállalók védelme átcsap az idegengyűlölet szításába, vagy támogatásába. Hasonló jelenség megfigyelhető volt a 2009-es brit Lindsey Oil Refinery esetben is, ld. BARNARD (2009) i. m. 247–248.

⁴⁴⁶ C-341/05., para. 84.

⁴⁴⁷ BARNARD (2012) i. m. 204.; KULLMANN i. m. 291.; LECZYKIEWICZ i. m. 314–316.

helyzetbe hozta a szakszervezeteket, amelyre alább még visszatérek (lásd 5.2.6. pont).

Említést érdemel, hogy a Bíróság számára kínálgzott 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-esetben⁴⁴⁸ a Bíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy a versenykorlátozó megállapodások tilalmába ütközik-e, ha egy kollektív szerződés egyetlen nyugdíj alapra bízta a kiegészítő nyugdíjrendszer igazgatását, illetve kötelezővé tehető-e az adott ágazatban az e nyugdíj alapba 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 aláásná, 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]”⁴⁴⁹

Jól láthatóan a Bíróság a kollektív szerződések versenyjog alóli immunitását rendkívül tömören, a kollektív szerződések jellegéből és az Európai Unió szociális célkitűzéseiből vezette le.⁴⁵⁰ Nincs semmi ebben az érvelésben, ami ne lehetett volna alkalmazandó a kollektív munkajogi és a gazdasági alapszabadságok kollíziójában is. Mivel a kollektív alapszabadságok alapjogi megközelítésétől⁴⁵¹

⁴⁴⁸ C-67/96. sz. Albany-eset [ECLI:EU:C:1999:430].

⁴⁴⁹ Uo. para. 52–60. Az itt kifejtetteket a Bíróság később is megerősítette, ld. pl. C-413/13. sz. FNV Kunsteneset, para. 22–23. [ECLI:EU:C:2014:2411]; C-437/09. sz. AG2R Prévoyance eset, para. 29. [ECLI:EU:C:2011:112].

⁴⁵⁰ SYRPIS i. m. 109–110.

⁴⁵¹ Ld. az 5.2.6. 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.⁴⁵² A versenyjoggal való analógiát azonban a Bíróság a Viking-ügyben kifejezetten elvetette. Álláspontja szerint ugyanis a 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.⁴⁵³ 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 a kollektív fellépés, illetve a Rüffert-eset szerint a kollektív alku nem.⁴⁵⁴

5.2.4. Megoldási lehetőségek jogalkotással

Míg a gazdasági alapszabadságok prioritásának megvédéséhez a Bíróság ítélkezési gyakorlata is elégséges volt, a szociális értékek erősítéséhez regulációra lett volna szükség.⁴⁵⁵ A jogalkotás első válaszára 2012 kora tavaszáig kellett várni. A kidolgozója után Monti II. tervzetnek elnevezett bizottsági javaslat⁴⁵⁶ rendeletben szabályozta volna a kollektív akciók és a letelepedés, illetve a szolgáltatásnyújtás szabadságának összeegyeztetését.⁴⁵⁷ A mindössze öt cikket számláló tervezet azonban tartalmilag szinte teljesen üresnek bizonyult, és általános elégedetlenség fogadta. A nemzeti parlamentek a szubszidiaritási eljárás során fejezték ki aggályaikat a tervezettel kapcsolatban, így a Bizottság fél év elteltével vissza is vonta.⁴⁵⁸

⁴⁵² BOGG i. m. 70–72.

⁴⁵³ C-438/05., para. 48., 51., 54.

⁴⁵⁴ BARNARD (2012) i. m. 195., 203.

⁴⁵⁵ ROCCA i. m. 279.

⁴⁵⁶ COM(2012)0130 final.

⁴⁵⁷ A tervezet elődje és egyben mintaként szolgáló alapja a Monti-I. rendelet, ami az áruk szabad mozgásáról rendelkezik. Ld. a Tanács 2679/98/EK rendelete (1998. december 7.) az áruknak a tagállamok közötti szabad mozgásával kapcsolatban a belső piac működéséről, HL L 337, 1998.12.12., 8. o.

⁴⁵⁸ EUMSZ 2. Jegyzőkönyv. BRUUN–Bücker–DORSSEMONT i. m. 282–283., 300.; SCHIERLE i. m. 168.

A javaslat központi rendelkezése annak deklarálása lett volna, hogy a két gazdasági alapszabadság és a kollektív akciók, különösen a sztrájk joga gyakorlásának kölcsönösen tiszteletben kell tartania egymást.⁴⁵⁹ A dokumentum tehát egyik területnek sem szánt prioritást a másik felett,⁴⁶⁰ azt viszont közelebbről már nem határozta meg, milyen arányossági mércét kellett volna alkalmazni kollízió esetén. Ez azért aggályos, mert a tervezet 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.⁴⁶¹ Hasonlóan árulkodó a tervezet 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.⁴⁶² 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 tervezet 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.⁴⁶³ 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.⁴⁶⁴ 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. tervezet egyetlen pontjából lett tételes jogszabály, mégpedig a vele egy napon előterjesztett végrehajtási irányelvnek köszönhetően. Mindkét

⁴⁵⁹ COM(2012)0130 final 2. cikk.

⁴⁶⁰ BARNARD (2012) i. m. 209.

⁴⁶¹ ROCCA i. m. 272.

⁴⁶² COM(2012)0130 final 3. cikk (4) bek.

⁴⁶³ Uo. 3. cikk.

⁴⁶⁴ Uo. 4. cikk.

szövegben szerepelt ugyanis egy deklaráció az alapvető jogok, közöttük a sztrájk és a kollektív alku gyakorlásának érintetlenségéről. 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 sztrájkjognak és más direkt akcióknak, illetve a kollektív alku jogának – a gyakorlását.⁴⁶⁵ 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.⁴⁶⁶ 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 vagy a kollektív munkajog részére immunitás biztosítása a gazdasági alapszabadságok alól) lenne szükséges.⁴⁶⁷ Hozzá kell tenni, hogy a jogalkotás érdemi válaszához a tagállamok egyetértése lett volna szükséges, ami viszont nyilvánvalóan hiányzott.⁴⁶⁸

Talán a fentiek 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. Egy évvel később ugyanez a klauzula került be az Európai Munkaügyi Hatóságról szóló rendeletbe is.

⁴⁶⁵ Végrehajtási irányelv 1. cikk (2) bek.

⁴⁶⁶ 2006/123/EK irányelv 1. cikk (7) bek. Ezt megelőzően pedig – az áruk szabad mozgása kapcsán – a Monti I. rendelet 2. cikke is tartalmazott hasonló klauzulát: „Ez a rendelet nem értelmezhető úgy, hogy az valamilyen módon befolyásolja a tagállamokban elismert alapvető jogok gyakorlását, beleértve a sztrájkjogot vagy a sztrájk szabadságát. Ezek a jogok magukban foglalhatják a tagállamokban fennálló konkrét munkakapcsolatok rendszerének keretébe tartozó más cselekmények megtételének jogát vagy szabadságát”. 2679/98/EK rendelet 2. cikk.

⁴⁶⁷ ORLANDINI i. m. 600.; REBHAIN i. m. 304.; WEATHERILL i. m. 37.

⁴⁶⁸ LAAGLAND i. m. 68–69.

Az érintetlenségi klauzula megjelentését és szövegváltozatait az alábbi táblázat foglalja össze.

8. sz. táblázat: Az érintetlenségi klauzula és változásai a szolgáltatásnyújtás szabadsága körében (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)	<p>Ez az irányelv nem érinti a tagállamokban és a közösségi jogban elismert alapvető jogok gyakorlását.</p> <p>Nem érinti továbbá a közösségi jogot tisztelőben tartó nemzeti joggal és gyakorlatokkal összhangban lévő, kollektív megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokhoz, azok megkötéséhez és érvényesítéséhez való jogot, valamint a szervezett fellépéshez való jogot.</p>	<p>Ez az irányelv [rendelet] semmilyen módon nem befolyásolja a tagállamokban és uniós szinten elismert alapvető jogoknak – beleértve a sztrájkjognak vagy a sztrájk szabadságának vagy a tagállamokban fennálló konkrét munkaügyi kapcsolatrendszer keretében tartozó egyéb lépések megtétele jogának vagy szabadságának – a nemzeti jog és/vagy gyakorlat szerinti gyakorlását.</p> <p>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.</p>			
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.

5.2.5. 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 ezután következhetne (uniós szintű) jogalkotás.⁴⁶⁹ 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 szintű szociális partnerek rendezzék megállapodásukban.⁴⁷⁰

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.⁴⁷¹ 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.⁴⁷² 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. A szociális partnerek együttműködései csak akkor lehetnek jogszerűek, ha még „a gyanúját is kerülük a protekcionizmusnak”.⁴⁷³

5.2.6. Az alapjogi szempont – értékelés az uniós jogon kívülről

Rá kell mutatni, hogy a sztrájk jogát biztosító nemzetközi egyezményektől a Laval-kvartettben 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.⁴⁷⁴

⁴⁶⁹ BERCUSSON i. m. 705, 710.; KILPATRICK i. m. 237–238.; VAN HOEK i. m. 487.

⁴⁷⁰ DÖLVIK–VISSER i. m. 505. Ld. EUMSZ 155. cikk.

⁴⁷¹ KULLMANN i. m. 286–287.

⁴⁷² Erre vonatkozó kezdeményezésekről ír: CREMERS–DONNERS i. m. 41–44.

⁴⁷³ ORLANDINI i. m. 603.

⁴⁷⁴ BOGG i. m. 47., 66.; KÓSZÁS i. m. 10–12. A tagállamok gyakorlata ugyanakkor eltérő a tekintetben, hogy a sztrájk jogszerűsége kapcsán mennyire veszik figyelembe a munkálta-

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 százmillió font kárt okozott volna a munkáltatónak). Összességében a Szakértői Bizottság úgy foglalt állást, hogy a Bíróság ítéletei jelentős visszatartó hatással bírnak a sztrájkjog gyakorlására, ami ellentétes a szervezkedési szabadságról szóló egyezményrel.⁴⁷⁵

Kétségtelen, hogy a svéd példának van ilyen elrettentő hatása. A Bíróság Laval-ítéletét követően ugyanis a svéd nemzeti bíróság jogellenesnek ítélte 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.⁴⁷⁶ A

tónak 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 ld. PRASSL i. m. 114–121.

⁴⁷⁵ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2010, 208–209.; BRUUN–Bücker–DORSEMONT i. m. 295–296.

⁴⁷⁶ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2013, 177–178.

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.⁴⁷⁷ 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.⁴⁷⁸

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 szerződéseknek) 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.⁴⁷⁹ 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.⁴⁸⁰ 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

⁴⁷⁷ Hős i. m.; MALMBERG (2012) i. m.

⁴⁷⁸ REBHahn i. m. 297. Hasonló álláspontot képvisel: ORLANDINI i. m. 598.

⁴⁷⁹ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2013, 179.

⁴⁸⁰ Az utóbbi kapcsán ld. még a 3.11. pontot.

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.”⁴⁸¹

A Bizottság rámutatott, hogy a svéd szabályozás mellett valószínűtlen, hogy a kiküldő munkáltató a minimális feltételeknél kedvezőbb körülményeket biztosítson, hiszen a kiküldött munkavállalók e célból nem gyakorolhatnak nyomást a munkáltatóra.⁴⁸²

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 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.”⁴⁸³

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.⁴⁸⁴ 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

⁴⁸¹ European Committee of Human Rights, Report to the Committee of Ministers No. 82/2012., para. 120. és 140. (saját fordítás).

⁴⁸² Uo. para. 135.

⁴⁸³ Uo. para. 121. (saját fordítás).

⁴⁸⁴ BOGG i. m. 62., 65.; ROCCA i. m. 344–345.

megfelelni. Az Európa Tanács és az ILO előtt mindenesetre nem lehet az uniós jog mögé bújni, ez nem akadály, hogy az egyezmények megsértését megállapítsák.⁴⁸⁵ 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.

5.2.7. 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.⁴⁸⁶ Ezek a leendő mérföldkövek különösen izgalmasak lehetnek, tekintettel arra, hogy a 2009-ben az elsődleges jog rangjára emelkedett Alapjogi Charta komoly változást hozhat az eddigi bírói gyakorlatban.⁴⁸⁷ Kérdéses ugyanis, hogyan fogja feloldani a Bíróság azokat az eseteket, ahol a gazdasági alapszabadságot korlátozó rendelkezés maga is az elsődleges jog erejével bír.⁴⁸⁸ Jóllehet, a Charta csak az uniós jog végrehajtása körében köti a tagállamokat,⁴⁸⁹ nem nehéz elképzelni olyan eseteket, ahol a jelzett kollízió előállhat.

⁴⁸⁵ ROCCA i. m. 268.

⁴⁸⁶ 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 mérföldköv, mert – a szakszervezet nyomására – a román kölcsönbeadó végül elfogadta a helyi kollektív szerződést és a holland társadalombiztosítási rendszerbe is bejelentette alkalmazottait. VAN HOEK i. m. 449–450. A poszt-Laval időszakból származó hasonló példa az előző pontban említett BALPA-ügy is.

⁴⁸⁷ Az Alapjogi Charta egyelőre csak érintőlegesen jelent meg a kiküldetési joggyakorlatban (ld. 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. KÓSZÁS i. m. 13.; PEONOVSKY i. m. 305.

⁴⁸⁸ A Laval és Viking esetekből sem a hagyományos (gazdasági és szociális) alapjogok ütközése okozott problémát elsősorban, hanem a jogok eltérő szintje. KISS (2008) i. m. 76–77.

⁴⁸⁹ Alapjogi Charta 51. cikk (1) bek.

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,⁴⁹⁰ hiszen jelenleg nincs olyan uniós irányelv, ami a munkaviszony megszüntetését szabályozná.⁴⁹¹ Mindazonáltal egyes irányelvek részben érintik a megszüntetés témakörét. Például a tájékoztatási és konzultációs irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák a munkavállalók képviselőinek a funkciójuk teljesítéséhez szükséges védelmet.⁴⁹² 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.⁴⁹³ Képzeljük 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? A kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bekezdése alapján ez a szabály kétségkívül nem lesz irányadó a magyar jogból. Ugyanakkor 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.⁴⁹⁴

⁴⁹⁰ KENNER i. m. 4.; KOVÁCS (2016) i. m. 384–385.; PETROVICS i. m. 129–130.

⁴⁹¹ 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. sz. Weigl vs. Nemzeti Innovációs Hivatal eset [ECLI:EU:C:2014:31].

⁴⁹² 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, HL L 80, 2002.03.23., 29. o.

⁴⁹³ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 273. §.

⁴⁹⁴ Hasonló példaként említi Peijpe a munkahelyi zaklatásról és erőszakról szóló keretmegállapodást [COM(2007)686 final]. Álláspontja szerint a megállapodást átültető nemzeti kollektív szerződés alkalmazása – lévén uniós jogot hajt végre – megfelelnet az irányelv közrendi klauzulájának, noha a Bíróság gyakorlatában a kollektív szerződés nem tartalmazhat közrendi jellegű szabályt. PEIJPE i. m. 107.

5.3. Összegzés

Az irányelv szerinti kivételtételi szabályok közül a közrendi klauzula a legnagyobb jelentőségű. Ez a rövid bekezdés 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 jogértelmezése 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 előbbiek 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 Európai Unió egyelőre marad inkább gazdasági, mint szociális integráció.⁴⁹⁵ Ebben az EU alapjogi elköteleződésének erősödése hozhat változást.⁴⁹⁶ Akár már a közeljövőben felmerülhet egy következő mérföldkő jelentőségű eset, ami (újra) átformálhatja azt, amit az európai integráció gazdasági és szociális elköteleződéséről tudunk.

⁴⁹⁵ NEAL (2013) i. m. 66.

⁴⁹⁶ Erre már csak azért is kínálkozhat esély, mert az ILO 87. és 98. Egyezménye (az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről, illetve a szervezkedési és a kollektív tárgyalási jogról) és az Európai Szociális Charta amúgy is minden tagállamot köt. BRUUN–Bücker–DORSSEMONT i. m. 305.

6. VÉGREHAJTÁSI KÉRDÉSEK

A kiküldetési irányelvvel szembeni egyik legkomolyabb aggály a végrehajtathósága, mégpedig mind a munkavállalók, mind a szolgáltatók szempontjából. Munkavállalói oldalról kétséges, mennyiben lehet a tagállami hatóságoktól elvárni az irányelv érvényesítését, figyelembe véve, hogy az érintett munkáltatók belföldön tipikusan nem rendelkeznek székhellyel, telephellyel, képviselőik nem feltétlenül beszélik a fogadó ország hivatalos nyelvét, és csak ideiglenesen végeznek tevékenységet az adott államban.⁴⁹⁷ Minderre tekintettel a belső jogba átültetett irányelv a nemzeti hatóságok passzivitása miatt írott malaszt maradhat. Davies megfogalmazása szerint, a kiküldött munkavállaló számára az irányelv pusztán ígéret a várható munkafeltételekről, ám arra már nehéz válaszolni, mi történik, ha e szabályokat a munkáltató nem tartja be.⁴⁹⁸

A szolgáltatást nyújtó munkáltatók szemszögéből viszont éppen az okozhat problémát, ha egy tagállam nagyon is túlbuzgó az irányelv végrehajtásában, és szigorú ellenőrzésekkel, az alkalmazandó munkajogi szabályok tág értelmezésével vagy indokolatlan adminisztratív terhekkel nehezíti meg a más tagállambeli szolgáltatók belföldi tevékenységét. Maga az irányelv alapvetően a kemény mag körébe tartozó, lényegi munkafeltételek alkalmazásáról szól, ám a határon átnyúló szolgáltatásokkal kapcsolatban egy sor adminisztratív, formai előírás is felmerül. Például megkövetelhető-e, hogy a kiküldött munkavállalók munkaszerződése a munkavégzés helyén, a fogadó állam hivatalos nyelvén elérhetőek legyenek egy esetleges ellenőrzéskor? Nemcsak az alkalmazandó munkajogi szabályok köre, hanem ezek az adminisztratív szabályok is összeütközésbe kerülhetnek a szolgáltatásnyújtás szabadságával.⁴⁹⁹

Ebben a fejezetben először áttekintem, hogy az uniós jog milyen rendelkezésekkel igyekszik garantálni, hogy a kiküldetésre vonatkozó szabályai

⁴⁹⁷ A kiküldött munkavállalók tényleges jogérvényesítési képességével kapcsolatos további aggályokat fogalmaz meg: DÄUBLER i. m. 267–268.

⁴⁹⁸ P. DAVIES (1997) i. m. 575.

⁴⁹⁹ DAVIES (2012) i. m. 95.

valóban érvényesüljenek. Bemutatom, hogy a kiküldetési irányelv viszonylag szűkszavú rendelkezéseit miként bővítette ki a végrehajtási irányelv és a 2018-as módosítás. Külön figyelmet érdemel a 2019-ben életre hívott és működését várhatóan 2021-ben megkezdő Európai Munkaügyi Hatóság, amelynek egyik legfontosabb feladata éppen a kiküldetések ellenőrzése lesz.

A végrehajtási kérdések közül két témával foglalkozom mélyebben. Egyrészt illusztrálni kívánom a kiküldetésekre vonatkozó szabályok gyakorlati érvényesülésének nehézségeit. Ehhez bemutatom, hogyan valósul meg a gyakorlatban a végrehajtási irányelv arra vonatkozó követelménye, hogy a tagállamok megfelelő tájékoztatást adjanak a kiküldött munkavállalóknak és munkáltatóiknak arról, hogy területükön milyen munkajogi szabályokat kell betartaniuk. Ez egyben jó összefoglalását adja annak is, hogy a tagállamok – az általuk közzétett tájékoztatás alapján – milyen adminisztratív intézkedésekkel élnek a kiküldetések ellenőrzésére (bejelentés, kapcsolattartó személy előírása stb.). Másrészt a teljesség igényével összefoglalom a kiküldetések tagállami ellenőrzésével kapcsolatos bírósági gyakorlatot.

6.1. A szabályozás áttekintése

Álláspontom szerint a hatékony végrehajtás alapvetően a tagállamokon múlik, és csak másodlagos szerepe lehet annak, hogy maga az uniós jog milyen részletességgel írja elő a végrehajtási követelményeket. E tekintetben igen szemléletes, hogy az amúgy meglehetősen terjengős végrehajtási irányelv egyetlen fél mondatban, a nemzeti tájékoztató honlapra vonatkozó részletszabályok között elrejtve utal arra, hogy a tagállamok tegyenek megfelelő intézkedéseket „annak biztosítása érdekében, hogy a kapcsolattartó hivatalok és [...] egyéb illetékes tagállami szervek képesek legyenek feladataik hatékony végrehajtására”.⁵⁰⁰ Nyilvánvaló, hogy az összes többi irányelvi szabály megvalósulásának sikere azon múlik, a tagállamok mennyire veszik komolyan ezt a tagmondatot.

A végrehajtással kapcsolatos gyakorlati nehézségeket az uniós jogalkotó már a kiküldetési irányelv elfogadásakor is ismerte, és meg is próbált rá reagálni. Noha egy olyan meglehetősen általános előírás, miszerint a „tagállamok megteszik a megfelelő intézkedéseket ezen irányelv be nem tartása esetére”,⁵⁰¹ valóban nem ad túl sok támpontot a tagállami szabályozás kialakításához, az idevágó

⁵⁰⁰ Végrehajtási irányelv 5. cikk (1) bek.

⁵⁰¹ Kiküldetési irányelv 5. cikk első mondat.

három tömör cikkben fellelhető további rendelkezések mégis tartalmazzák a hatékony végrehajtás alapkövetelményeit.⁵⁰² A későbbi jogszabályok valójában csak részletezik a már itt előírt elvárásokat.

Az irányelv hatálybalépése után eltelt években a Bizottságnak be kellett látnia, hogy a tagállamok messze nem szentelnek annyi figyelmet ezeknek az általános előírásoknak, hogy azok az irányelv gyakorlati érvényesülését biztosítani tudják. A Bizottság kezdetben azon az állásponton volt, hogy a tagállamok közötti együttműködéssel előbb-utóbb szükségtelenné válnak a kiküldött munkavállalókkal szembeni hatósági intézkedések, mint például a bejelentés vagy a munkaügyi dokumentumok fordítása a fogadó állam nyelvére.⁵⁰³ A végrehajtási irányelvre vonatkozó előterjesztéssel⁵⁰⁴ lényegében elismerte, hogy ez a vártkozás tévesnek bizonyult.⁵⁰⁵

Az átültetési tapasztalatok alapján a Bizottság tehát úgy döntött, hogy részletesebb szabályokra van szükség az érdemi végrehajtás biztosításához. Így született meg a kiküldetési irányelv elfogadása után mintegy nyolc évvel a végrehajtási irányelv.⁵⁰⁶ Első ránézésre úgy tűnik, ezzel a jogalkotási lépéssel a tagállamok valóban elszánták magukat a kiküldetés szabályainak szigorú számonkérésére, ellenőrzésére. A rendkívül terjedelmes szövegezés – ez az egyik leghosszabb munkajogi irányelv – mögött azonban legtöbbször nincs érdemi normatív tartalom. Számos cikk ugyanis csak puha, opcionális előírásokat tartalmaz, amelyek részletességük ellenére sem írnak elő több kötelezettséget a tagállamoknak, mint amit már maga a kiküldetési irányelv is megkövetelt. Az így kialakított szabályozáshoz a módosító irányelv pedig már csak kisebb jelentőségű kiegészítéseket tett hozzá. Sőt – mint a 6.1.2. pontban látható lesz – jelentős változást az Európai Munkaügyi Hatóság felállítása sem hoz ebben a rendszerben.

Az alábbiakban sorra veszem a végrehajtás elősegítését szolgáló legfőbb intézményeket:

– a tagállami hatóságok együttműködését előmozdító szabályokat,

⁵⁰² A tagállamok közötti közigazgatási együttműködés, a betartandó munkajogi szabályokról tájékoztatás megkövetelése, megfelelő munkavállalói panasz eljárások biztosítása, speciális joghatósági szabály. Kiküldetési irányelv 4–6. cikk.

⁵⁰³ Ld. pl. COM(2003)458, 18., COM(2007)304, 9–11.

⁵⁰⁴ COM(2012)131 final.

⁵⁰⁵ Hamar kiderült például, hogy a fogadó tagállamok által kért dokumentumokkal a kiküldő országok nemzeti hatóságai sem mindig rendelkeznek, és ha igen, akkor sem a fogadó állam nyelvén. KULLMANN i. m. 296.

⁵⁰⁶ 2014. május 15-én fogadták el, és az átvételi határidő 2016. június 18. volt (ld. 23. cikk).

- a panaszjelzésekkel, illetve a joghatósággal kapcsolatos rendelkezéseket,
- a visszaélések kiküszöbölésére irányuló intézkedéseket,
- az érintettek tájékoztatására vonatkozó kötelezettséget és
- a kiküldetések korlátozásával, ellenőrzésével kapcsolatos szabályokat.

6.1.1. A tagállami hatóságok együttműködésének elősegítése

A kiküldetésre vonatkozó szabályok érvényre juttatásában kulcsfontosságú az érintett (kiküldő és fogadó) tagállamok hatóságai közötti együttműködés. Hagyományosan ugyanis a nemzeti hatóságok illetékessége az országhatárnál véget ér, ami szinte lehetetlenné teszi az eljárást a kiküldött munkavállalók és munkáltatóik esetén.⁵⁰⁷ Nem véletlen, hogy ez a határon átnyúló együttműködés a legrészletesebben szabályozott a végrehajtás kérdései közül. Már a kiküldetési irányelv előírta, hogy a tagállamok jelöljenek ki kapcsolattartó hivatalt a kiküldetésekkel kapcsolatos szabályok végrehajtására, és rendelkezzenek a köztük megvalósítandó, kölcsönös, ingyenes közigazgatási segítségnyújtás mikéntjéről, különösen a szükséges tájékoztatás megadásának módjáról.⁵⁰⁸ Jól láthatóan ezzel a tagállamokra maradt a hatósági együttműködés minden fontos részletének kidolgozása.

A végrehajtási irányelv ezzel szemben már uniós szinten szabályozza az együttműködés kereteit. A legrészletesebb előírások a kiküldetéssel kapcsolatos szabályok megszegése miatt kiszabott közigazgatási bírságok (pénzügyi szankciók) határon átnyúló végrehajtására irányulnak.⁵⁰⁹ A rendszer lényege, hogy minden tagállam köteles a saját költségén, haladéktalanul gondoskodni a másik tagállam által megküldött, jogerős (további jogorvoslattal nem érintett) határozat végrehajtásáról (illetve a címzettnek való megküldéséről), ha azt a megkereső hatóság nem tudta maga behajtani (megküldeni). A megkeresett tagállam a saját szabályai alapján jár el, a befolyt összeg a megkeresett hatóságot illeti. Az irányelv rögzíti azokat a minimális tartalmi kellékeket, amelyeket a végrehajtás alapjául szolgáló határozatnak tartalmaznia kell. Ezek megléte

⁵⁰⁷ CREMERS (2017) i. m. 6.

⁵⁰⁸ Kiküldetési irányelv 4. cikk (1–2) és (4) bek.

⁵⁰⁹ Végrehajtási irányelv 13–19. cikk.

esetén további alaki követelmény nem írható elő, a végrehajtás visszautasítására pedig csak a tételesen felsorolt esetekben kerülhet sor.⁵¹⁰

Az együttműködés emellett kiterjed a más tagállambeli hatóságoktól érkező információkérések megválaszolására, dokumentumok továbbítására, kézbesítésére, illetve az ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatására. Erre az irányelv főszabály szerint 25 munkanapos határidőt tűz, és rögzíti, hogy az együttműködésre díjmentesen kerül sor.⁵¹¹ Az együttműködés minden formája a belső piaci információs rendszeren (IMI) keresztül történik.⁵¹²

A puha szabályokra jó példa a fogadó és kiküldő tagállamok közötti hatáskörmegosztásról rendelkező 7. cikk. Miközben a végrehajtási irányelv leszögezi, hogy a fogadó állam feladata a kiküldött munkavállalókra vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzése, hozzáteszi, hogy ez nem érinti a kiküldő állam hatáskörét. Az összesen hat bekezdésből álló cikk nyakatekert rendelkezései valójában csak a két tagállam hatóságai közötti együttműködésre hívják fel a figyelmet, gondosan ügyelve arra, hogy egyik hatáskörét se sértse meg a másik javára. A módosító irányelvbe is csak a két tagállam közös felelősségének deklarálása került be.⁵¹³ Szó sincs azonban arról, hogy valamely tagállam jogosult lenne a másik tagállam területén ellenőrzéseket lefolytatni és intézkedéseket tenni, ez utóbbi tagállam beleegyezése nélkül. A végrehajtási irányelv nem bővíti a kiküldetési irányelv szabályait a „megfelelő és hatékony” ellenőrzéseket előíró 10. cikkével sem. Az egyetlen novum, hogy a kiküldött munkavállalók ellenőrzésének a hatóság által készített kockázatértékelésen kell alapulnia.

A módosító irányelv a fentieket annyival egészíti ki, hogy értesíteni kell a Bizottságot, ha a kiküldő tagállam „folyamatosan késlekedik” a fogadó tagállam által kért információk megadásával, majd a Bizottság „meghozza a megfelelő

⁵¹⁰ A megkeresés elutasítható, ha az nem felel meg az irányelv által előírt minimális alaki kellékeknek, vagy a végrehajtáshoz szükséges költségek aránytalan mértékűek a behajtandó összeghez képest, vagy ezek a költségek és források jelentős nehézségeket okoznának, vagy a pénzügyi szankció (bírság) teljes összege nem éri el a 350 eurót, vagy az alpereseknek a megkeresett tagállam alkotmányában lefektetett alapvető jogai és szabadságai, illetve a rájuk vonatkozó alapvető jogi elvek sérülnének. Végrehajtási irányelv 17. cikk.

⁵¹¹ Uo. 6. cikk.

⁵¹² Az Európai Parlament és a Tanács 1024/2012/EU rendelete (2012. október 25.) a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (az IMI-rendelet), Melléklet (6) és (7) bek., HL L 316, 2012.11.14., 1. o.

⁵¹³ „A fogadó tagállam és a munkavállaló küldő tagállama felel az ezen irányelvben, valamint a 2014/67/EU irányelvben megállapított kötelezettségek nyomon követéséért, ellenőrzéséért és érvényesítéséért, és ezen irányelv be nem tartása esetén megteszik a megfelelő intézkedéseket.” A módosító irányelvvel megállapított 5. cikk 1. bek.

intézkedéseket”.⁵¹⁴ Láthatóan e szimbolikus jelentőségű szabályból nem derül ki, melyek lennének ezek a bizottsági lépések. Természetesen mindig lehet egy további tagmonddal részletezni a hatósági együttműködéssel kapcsolatos elvárásokat, ám – amint arra már utaltam – az érdemi végrehajtás a tagállamok által biztosított apparátuson, az erőforrások megfelelőségén múlik, amihez persze komoly anyagi ráfordítások szükségesek.

Az uniós jog a fenti keretek mellett lehetővé teszi, hogy a tagállamok további kétoldalú megállapodásokat kössenek a kiküldött munkavállalók ellenőrzésével kapcsolatos igazgatási együttműködésről. Természetesen ezeknek is meg kell felelniük az uniós jog szabályainak, avagy az irányelv megfogalmazásában „nem sértik az érintett személyek és vállalkozások jogait és kötelezettségeit”.⁵¹⁵ Ez a szövegezés ugyan semleges, de minden bizonnyal elsősorban a szolgáltatásnyújtás szabadságának nem megengedett korlátozásától kell tartózkodnia az ilyen megállapodást kötő tagállamoknak.

6.1.2. Az Európai Munkaügyi Hatóság

A Bizottság a végrehajtási irányelv átültetési határideje lejártá után két évvel terjesztette elő javaslatát az Európai Munkaügyi Hatóság felállítására.⁵¹⁶ Ennyi idő alatt nyilvánvalóan nem lehetett értékelni a részletesebb végrehajtási szabályok átültetésének tapasztalatait, a Bizottság mégis indokoltnak látta újabb intézkedéssel támogatni az uniós jog érvényesülését. A javaslat egy új uniós szerv létrehozását célozta, amelynek fő feladata a munkaerő-mobilitással kapcsolatos uniós jog végrehajtásának támogatása.⁵¹⁷ A tervezet elfogadására 2019 nyarán került sor, azzal, hogy a Hatóság legkésőbb 2021. augusztus 1-jével kezd meg tevékenységét.⁵¹⁸ Ez alatt az idő alatt zajlott le a módosító irányelv előkészítése

⁵¹⁴ A módosított irányelvvel megállapított 4. cikk (2) bek.

⁵¹⁵ Végrehajtási irányelv 21. cikk (2) bek.

⁵¹⁶ COM(2018) 131 final.

⁵¹⁷ A hasonló feladatokat ellátó, már korábban létrehozott testületeket pedig felváltja az új szervezet. Ld. a Bizottság 2009/17/EK határozata (2008. december 19.) a munkavállalók kiküldetésével foglalkozó szakértői bizottság felállításáról; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/344 határozata (2016. március 9.) a be nem jelentett munkavégzés kezelésére irányuló együttműködés erősítését célzó európai platform létrehozásáról.

⁵¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1149 rendelete (2019. június 20.) az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról, a 883/2004/EK, a 492/2011/EU és az (EU) 2016/589 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2016/344 határozat hatályon kívül helyezéséről, 44. cikk (1) bek., HL L 186, 2019.07.19., 21–56. o.

és elfogadása is, amely – mint láthattuk – szintén érinti a végrehajtási kérdéseket. Szembeötlő tehát a végrehajtást érintő jogalkotás felgyorsulása.

Ehhez képest azonban az Európai Munkaügyi Hatóság felállítása nem hoz érdemi változást a korábbi, lényegében 1996-ban kialakított *status quo* tekintetében. Minden érdemi hatáskör ugyanis továbbra is a tagállamoknál marad. A Hatóság célja, hogy hozzájáruljon az Európai Unió belüli méltányos munkaerő-mobilitás biztosításához, valamint támogassa a tagállamokat és a Bizottságot a szociális biztonsági rendszerek koordinálásában. Feladatait – egyebek mellett – a kiküldetési irányelv, a végrehajtási irányelv és a szociális biztonsági koordináció rendeletei végrehajtása körében látja el.⁵¹⁹ Nincs azonban szó arról, hogy a Hatóság jogosult lenne ellenőrzéseket lefolytatni a tagállamok területén, vagy más módon közvetlenül beavatkozni a jogalkalmazásba (például jogsértés észlelése esetén közvetlenül a Bírósághoz fordulni, ha az érintett tagállammal nem tudja rendezni a helyzetet).⁵²⁰ Két legfontosabb hatásköre, hogy koordinálja a tagállamok közötti együttműködést az ellenőrzések tekintetében és vita esetén közvetítő szerepet tölt be a tagállamok között. Ám mindkettő az érintett tagállamok önkéntes részvételén alapul.⁵²¹ Ezért az új rendelettel kapcsolatos legfőbb kritika az, hogy vajon mi értelme volt egy újabb részletes jogszabályt megalkotni, ami a korábbiakhoz képest érdemi, minőségi változást nem hoz?⁵²² Összességében úgy tűnik, a Hatóság tevékenysége csak a nemzeti szervek támogatására, az együttműködésük előmozdítására fókuszál majd. A nemzetközi ellenőrzések hatékonyabbá válását attól remélhetjük, hogy ehhez állandó szervezeti kereteket ad.⁵²³

6.1.3. Panaszeljárások, joghatóság

A kiküldetési irányelv előírja, hogy a fogadó állam jogából betartandó szabályok érvényesítésére bármely fél bírósági eljárást kezdeményezhet abban a tagállamban is, amelynek a területén a munkavállaló kiküldetésben tartózkodik.⁵²⁴ Ez a lehetőség tehát bővíti az általános joghatósági szabályokat, ezzel

⁵¹⁹ Uo. 2. cikk.

⁵²⁰ CREMERS (2017) i. m. 12.

⁵²¹ 2019/1149. rendelet 8. és 13. cikk.

⁵²² GELLÉRNÉ LUKÁCS (2018) i. m. 13.

⁵²³ ALHAMBRA–TER HAAR–KUN i. m. 11.

⁵²⁴ Kiküldetési irányelv 6. cikk.

ugyanis olyan tagállamban is per indítható, ahol a munkavállaló nem végez rendszeresen munkát.⁵²⁵ Ki kell emelni, hogy a joghatósági szabály nemcsak a munkavállalóra, hanem a munkáltatóra is vonatkozik.

A végrehajtási irányelv csak annyival lép túl ezen a speciális szabályon, hogy a szakszervezetek és más érdekképviselői szervek számára is előírja a bírósági vagy közigazgatási eljárásokban való fellépés lehetőségének biztosítását – természetesen csak a tagállam eljárásjogi szabályainak tiszteletben tartása mellett, különös tekintettel az eljárási határidőkre és a képviselői szabályokra.⁵²⁶ Kérdéses, mi a gyakorlati jelentősége ennek a szabálynak, ha az adott nemzeti jog csak igen szigorú feltételek (például jogi szakvizsga, kamarai tagság) mellett teszi lehetővé, hogy a szakszervezet fellépjen tagja képviselőként.

A végrehajtási irányelv külön figyelmet szentel a kiküldött munkavállalót a fogadó államban megillető minimális bérszint garantálására. Ez a kitüntetett figyelem mindenképpen indokolt, hiszen – akár a munkavállalók, akár az érintett (kiküldő és fogadó) vállalkozások oldaláról nézzük – alighanem ez a legfontosabb munkafeltétel, amelyet a kiküldetési irányelv érint. Egyrészt, az irányelv rögzíti, hogy a munkaadó és a kiküldött munkavállaló közötti szerződéses viszonyból fakadó mindennemű fizetési kötelezettség a kiküldött munkavállaló munkaadóját terheli.⁵²⁷ Mivel a kiküldetési irányelv szerint a kiküldött munkavállaló és a kiküldő vállalkozás között munkaviszony áll fenn,⁵²⁸ ezért a bérfizetési kötelezettség ilyen telepítése magától értetődő. Jelentősége elsősorban a munkabéren felül járó, költségtérítés jellegű fizetési kötelezettségek tekintetében lehet (például szállás, étkezés, utaztatás biztosítása).

Másrészt az irányelv szerint a tagállamoknak biztosítania kell, hogy a munkavállalók számára megfelelő jogérvényesítési módok álljanak rendelkezésre a kiküldetési irányelv hatálya alá eső, még kifizetetlen, nettó járandóságok, a munkáltató által visszatartott vagy levont, eltúlzott szállásköltségek, valamint a jogtalanul visszatartott közterhek (ideértve a szociális partnerek közös alapjainak fizetendő munkáltatói hozzájárulást is) követelésére.⁵²⁹ Mivel a kiküldetési irányelv a hatálya alá eső valamennyi munkafeltétel kapcsán megköveteli, hogy

⁵²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, 20–23. cikk, HL L 351, 2012.12.20., 1–32. o.; SCHLACHTER i. m. 92.; WEISS–WOOLDRIDGE i. m. 80.

⁵²⁶ Végrehajtási irányelv 11. cikk (1)–(5) bek.

⁵²⁷ Uo. 11. cikk (6) bek.

⁵²⁸ Kiküldetési irányelv 1. cikk (1) és (3) bek.

⁵²⁹ Végrehajtási irányelv 11. cikk (6) bek.

megfelelő jogérvényesítési eljárások álljanak a munkavállalók rendelkezésére,⁵³⁰ véleményem szerint ez a szabály felesleges, további jogharmonizációs kötelezettséget nem teremt.

A harmadik, a munkabér védelmét biztosító szabály már jóval szigorúbb, egyszersmind a végrehajtási irányelv egyik legjelentősebb rendelkezése. Eszerint a tagállamoknak az építőipar vonatkozásában kötelező előírni a kiküldő munkáltatóval közvetlenül szerződő megrendelő felelősségét a kiküldött munkavállalót megillető, az irányelv hatálya alá eső nettó járandóságok és/vagy a szociális partnerek közös alapjainak fizetendő járulékok tekintetében. Ez lehet együttes vagy mögöttes felelősség is.⁵³¹ A jogosult (a szolgáltatás fogadója) felelősségének előírása mindenképpen hatékony eszköz a végrehajtás előmozdítására, hiszen a munkavállaló és a kiküldő munkáltató egyaránt érdekelt lehet a fogadó állam szabályainak kijátszásában.⁵³² A tagállamok korábban is alkalmaztak ilyen megoldásokat a jogkövetés előmozdítására,⁵³³ a Bíróság gyakorlata pedig nem volt teljesen egyértelmű ezek megengedhetősége tekintetében.⁵³⁴ Az irányelv hatálybalépésével világos, hogy a tagállamok élhetnek ezzel az eszközzel, bármely ágazatban,⁵³⁵ az építőipari ágazat vonatkozásában pedig ez kifejezetten jogharmonizációs kötelezettségük. A szabály szigorát enyhíti ugyanakkor az a rendelkezés, miszerint a tagállamok mentesíthetik a felelősség alól azt a megrendelőt, aki „eleget tett a kellő gondosságra vonatkozó nemzeti jog szerinti kötelezettségeknek”.⁵³⁶ Emellett az irányelv kifejezetten megengedi, hogy a tagállamok a közvetlen alvállalkozói viszonyokra valamely hasonlóan arányos és hatékony, alternatív felelősségi szabályt vezessenek be.⁵³⁷

⁵³⁰ Kiküldetési irányelv 5. cikk (2) bek.

⁵³¹ Végrehajtási irányelv 12. cikk (2) bek.

⁵³² VAN HOEK i. m. 478.

⁵³³ COM(2012)131, 20.

⁵³⁴ A C-60/03. sz. Wolff-*esetben* [ECLI:EU:C:2004:610] elfogadta a kezesi felelősségre építő tagállami szabályt a minimálbér megfizetéséért, a C-433/04. sz. *Bizottság vs. Belgium* *esetben* [ECLI:EU:C:2006:702] viszont aránytalan korlátozásnak tartotta az egyetemleges felelősséget az adótartozások vonatkozásában. KULLMANN i. m. 298.

⁵³⁵ Végrehajtási irányelv 12. cikk (1) és (4) bek.

⁵³⁶ Uo. 12. cikk (5) bek.

⁵³⁷ Uo. 12. cikk (6) bek.

6.1.4. A visszaélésszerű gyakorlat visszaszorítása

Az ellenőrzések megkönnyítésére az irányelv támpontokat ad a visszaélésszerű gyakorlatok kiszűréséhez, és példálózó jelleggel felsorolja azokat a tényállási elemeket, amelyek nem valódi kiküldetésre utalhatnak.⁵³⁸ Ezek ugyanakkor nem lépnek túl a kiküldetési irányelv eredeti fogalmi elemein, és nem pótolják a határon átnyúló munkavállalás különböző formáinak pontosabb elhatárolásához hiányzó elemeket, különösen az ideiglenesség rendezését.

A végrehajtási irányelv három kifejezéshez ad „jelzésértékű tényszerű elemeket”:⁵³⁹ a kiküldő munkáltató, a kiküldött munkavállaló és a munkavállaló fogalmához. Hangsúlyozottan nem nélkülözhetetlen fogalmi elemekről van szó, hanem csak példálózó jelleggel felsorolt tényezőkről, amelyek – az eset összes körülményeinek átfogó értékelése során – segítséget adnak a visszaélések azonosításához.⁵⁴⁰

A munkáltató fogalma kapcsán a szabályozás abból indul ki, hogy valódi kiküldetés esetén a munkáltató érdemi tevékenységet végez a letelepedés helye szerinti tagállamban is. Célja tehát a „postafiók cégek” kiszűrése. Az ennek elbírálásához megadott szempontok⁵⁴¹ kétségtelenül helyesek, ám két fontos megjegyzést kell tenni. Egyrészt olyan komplex tényállásokról van szó, ahol az eset egyedi körülményeinek mérlegelése mellett teljesen másodlagosnak tűnik néhány leginkább jellemző szempont rögzítése. Már csak azért is, mert ha a munkáltató célja a visszaélés, akkor kifejezetten ügyelni fog arra, hogy megfeleljen az irányelvben nevesített minél több tényezőnek (például kamarai tagságot szerez a letelepedés államában, minden személyzetet itt alkalmaz). Másrészt éppen a mérlegelés nagy jelentősége miatt a szabály végrehajthatósága döntően az eljáró tagállam hatóságai jogértelmezésén múlik. Nem lenne

⁵³⁸ Uo. 4. cikk.

⁵³⁹ Ld. Preambulum (5).

⁵⁴⁰ Egy vagy több tényszerű elem teljesülésének hiánya nem jelenti automatikusan azt, hogy nem áll fenn kiküldetésnek minősülő helyzet. Az elemek vizsgálatát mindig az egyes konkrét esetekhez kell igazítani, és figyelembe kell venni a helyzet egyediségét. Végrehajtási irányelv 4. cikk (4) bek.

⁵⁴¹ A vállalkozás bejegyzett székhelyének, irodáinak helyszíne, adó és társadalombiztosítási járulékok fizetésének helye, melyik országban rendelkezik működési engedéllyel, kereskedelmi kamara vagy szakmai testületi tagsággal, a kiküldött munkavállalók felvételének helye, illetve az a hely, ahonnan kiküldik őket, a munkavállalókkal, illetve az ügyfelekkel kötött szerződésekre alkalmazandó jog, az érdemi üzleti tevékenység végzésének helye, az adminisztratív személyzet alkalmazásának helye, a letelepedés helye szerinti tagállamban meglévő szerződések és/vagy elért forgalom száma, illetve nagysága (figyelembe véve többek között az új alapítású vállalkozások és a kkv-k egyedi helyzetét). Végrehajtási irányelv 4. cikk (2) bek.; RYSZKA i. m. 225–226.

meglepő, ha a kiküldő államok jóval megengedőbben értelmeznék a nevesített tényezőket, mint a fogadó államok (például a bevétel milyen aránya származzon a letelepedés államából vagy mit értünk érdemi üzleti tevékenység alatt).

A kiküldött munkavállaló kapcsán a végrehajtási irányelv megismétli a kiküldetési irányelv definícióját (munkáját ideiglenes jelleggel a szokásos munkavégzése szerinti tagállamtól eltérő tagállamban végzi), és csak ehhez határoz meg jellemző „tényszerű elemeket”.⁵⁴² Már ebből a megközelítésből is látható, hogy nem lehet szó az uniós jogi definíció pontosításáról. A felsorolt elemek csak megismétlik a kiküldetési irányelvből is világosan következő tényezőket,⁵⁴³ vagy olyan puha megfogalmazásúak,⁵⁴⁴ hogy abból komoly következtetések aligha vonhatóak le. Különösen nem következik egyikből sem a kiküldetés egyik kulcsfogalmának tekinthető ideiglenesség közelebbi meghatározása, amit csak a módosító irányelv pontosított.

Végül az irányelv szerint a kiküldetés valódiságának elbírálásához azt is vizsgálni kell, hogy az érintett személy munkavállalónak minősül-e. Mivel a kiküldetési irányelv szerint a munkavállaló fogalmára a fogadó állam joga irányadó,⁵⁴⁵ ezért e tekintetben még kevésbé lehet a végrehajtási irányelvtől egzakt fogalmi elemeket elvárni, mint az előző két esetben. Nem meglepő módon csak a Bíróság gyakorlatából veszi át a munkavállaló legfontosabb ismérveit (alárendeltségben történő munkavégzés, díjazásért, függetlenül a felek közötti szerződés jellegétől).⁵⁴⁶

A módosító irányelv emellett rögzíti, hogy nem valós kiküldetés esetén sem vonatkozhatnak a munkavállalóra a kiküldött munkavállalóra irányadóknál kevésbé kedvező feltételek.⁵⁴⁷ A munkáltató visszaélése esetén tehát nem lehet a munkavállalót büntetni (azaz csak a kiküldő állam joga alapján megállapítani a munkafeltételeit). Megjegyzem, a gyakorlatban amúgy is sokkal inkább az a

⁵⁴² Végrehajtási irányelv 4. cikk (3) bek.

⁵⁴³ A munkát korlátozott ideig egy másik tagállamban végzik, a kiküldetés kezdetének időpontja, a kiküldetésre a Róma I. rendelet szerinti rendszerinti munkavégzés helytől eltérő tagállamban kerül sor. Kiküldetési irányelv 4. cikk (3) bek. a)–c) pontok.

⁵⁴⁴ A kiküldött munkavállaló a kiküldetés után visszatér a kiküldő államba, és várhatóan ott folytatja a munkáját; a tevékenység (közelebbről meg nem határozott) jellege; a kiküldetéssel felmerülő költségeket a kiküldő munkáltató biztosítja, korábban is kiküldött munkavállalóval töltötték-e be az adott állást. Ez utóbbi kapcsán az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozatot fűzött az irányelvhez, hangsúlyozva, hogy az „semmiképpen sem értelmezendő úgy, hogy tilos valamely kiküldött munkavállalónak egy másik kiküldött munkavállalóval való esetleges helyettesítése”, ez csupán csak egy a vizsgálandó elemek közül.

⁵⁴⁵ Kiküldetési irányelv 2. cikk (2) bek.

⁵⁴⁶ Végrehajtási irányelv 4. cikk (5) bek.

⁵⁴⁷ A módosított irányelvvel megállapított 5. cikk utolsó albekezdés.

szankció áll a fogadó tagállam érdekében, hogy a kiküldöttnek nem minősülő, de a területén dolgozó munkavállalót a szabad mozgás jogával élő munkavállalóként kezelje, és teljes egészében a saját joga alá vonja.

6.2. Tagállami tájékoztatás a gyakorlatban: nemzeti honlapok az irányadó munkafeltételekről

A kiküldetésekre vonatkozó szabályok gyakorlati érvényesülésének elsődleges feltétele, hogy a kiküldő munkáltató mindig tisztában legyen azzal, egyáltalán milyen szabályokat kell betartania a fogadó államokban. Az irányadó szabályokról való tájékozódás természetesen a felek felelőssége, de ez nem lehetséges a fogadó államok pontos tájékoztatása, támogatása nélkül.⁵⁴⁸ A kiküldetési irányelv kezdetektől a tagállamok feladatává tette, hogy a területükre kiküldött munkavállalókra vonatkozó szabályokról tájékoztatást adjanak.⁵⁴⁹ A végrehajtási irányelv ehhez elsősorban egy egységes hivatalos nemzeti honlapot követel meg, amelyen az információk világosak, átláthatóak, átfogóak, könnyen és díjmentesen elérhetőek.⁵⁵⁰

Az eddigi tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy a tagállamok ezt a feladatot nem vették komolyan, s noha a nemzeti információs honlapok nélkül nehéz a kiküldetésekkel kapcsolatos világos tájékoztatásról beszélni, csupán a tagállamok töredéke segíti az irányelvnek megfelelően a kiküldő munkáltatókat, ügyfeleiket és munkavállalóikat a tájékozódásban. Mivel a tájékoztatás álláspontom szerint a végrehajtás alapkérdése, a Bizottság adatbázisát alapul véve részletesen áttekintem a nemzeti honlapokat,⁵⁵¹ hogy megállapíthatóak legyenek a követésre érdemes legjobb gyakorlatok.

Az elemzés során arra jutottam, hogy ez a tájékoztatás a tagállamok mintegy felében hiányos, vagy akár teljesen hiányzik.⁵⁵² Két tagállam (Görögország, Románia) egyáltalán nem adott meg ilyen honlapot, míg további három ország (Horvátország, Ciprus, Szlovákia) megjelölt ugyan egy információs portált (a hatáskörrel rendelkező minisztérium vagy más hatóság honlapját), ám azon nincs elérhető információ a kiküldetésekről. A tipikusnak mondható megoldás

⁵⁴⁸ HENDRICKX (2006) i. m. 110.

⁵⁴⁹ Kiküldetési irányelv 4. cikk (3) bek.

⁵⁵⁰ Végrehajtási irányelv 5. cikk.

⁵⁵¹ Ld. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1278&langId=en>; https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/posted-workers/index_en.htm#national-websites

⁵⁵² Hasonló következtetésre jut a tagállami honlapok kapcsán: DUDÁS–RÁTKAI i. m. 35–36.

az, hogy a tagállamok a foglalkoztatással, munkaerőpiacsal foglalkozó minisztérium vagy más állami szerv honlapján belül helyezik el a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos tájékoztatást. Kifejezetten a kiküldetéssel foglalkozó, önálló honlapot működtet Ausztria, Belgium, Dánia és Szlovénia. Ez utóbbiak jóval áttekinthetőbbek, hiszen nem terhelődik meg az oldal egyéb, a kiküldetések szempontjából irreleváns menüpontokkal, további oldalakkal. A kiküldetésekre utaló webcím pedig kifejezetten segíti az oldal megtalálhatóságát.⁵⁵³

6.2.1. A tájékoztatás nyelve

A kiküldő munkáltatók és munkavállalók tájékoztatásánál alapvető gyakorlati problémát jelentenek a nyelvi akadályok. Kézenfekvő ezért, hogy a tájékoztatást az érintettek által beszélt nyelveken és nem (csupán) a fogadó állam hivatalos nyelvén kell megadni. Ezt a magától értetődő követelményt a végrehajtási irányelv is tartalmazza, előírva, hogy az információkat „a munkaerőpiaci kereslet szempontjából legrelevánsabb nyelveken” is közzé kell tenni.⁵⁵⁴ Ehhez képest tizenhárom tagállam⁵⁵⁵ honlapja (a hivatalos nyelv mellett) csak angolul érhető el, azzal, hogy a három balti állam oldala emellett oroszul is olvasható. Felhasználói szempontból aligha van jelentősége, hogy a spanyol oldal a regionális nyelveken is elérhető, illetve hogy a lengyel oldal közvetlen linket tartalmaz a Google fordító szolgáltatásához. Négy ország honlapján három nyelven, további kettőn pedig négy nyelven olvashatók az információk.⁵⁵⁶ A dán oldal háromnyelvű, de emellett további hat nyelven elérhetőek rövid összefoglalók, míg a cseh oldalon hét tagállami és további három egyéb idegen nyelven is lehet tájékozódni. Az osztrák oldalon hét, a francia oldalon pedig kilenc nyelven böngészhetünk, noha ez utóbbin csak meglehetősen tömör tájékoztatás érhető el.

Összegezve: a legtöbb tagállam honlapjáról már önmagában a nyelvi akadályok miatt is nehéz begyűjteni a betartandó szabályokra vonatkozó információkat. Emellett a tagállamok gyakorlatilag teljesen figyelmen kívül hagyták, hogy az irányelv szerint az információknak a fogyatékossgal élők számára is

⁵⁵³ Pl. <http://www.postingofworkers.at>

⁵⁵⁴ Végrehajtási irányelv 5. cikk (2) bek. c) pont.

⁵⁵⁵ Bulgária, Egyesült Királyság, Észtország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Olaszország, Spanyolország, Svédország.

⁵⁵⁶ Finnország, Luxembourg, Németország, Portugália, illetve Belgium, Szlovénia.

hozzáférhetőnek kell lenniük.⁵⁵⁷ Egyedül a dán és a svéd honlap anyaga tölthető le hanganyag formájában is.

6.2.2. Tájékoztatás a jogszabályokról

Ami az irányadó szabályokról való tájékoztatás módját illeti, a végrehajtási irányelv nem fukarkodik a jelzőkkel. Az uniós jog egyértelmű, részletes, felhasználóbarát módon és hozzáférhető formátumban megjelenő, díjmentes és naprakész információkat követel meg.⁵⁵⁸ Megállapíthatjuk, hogy mindennek a tagállami honlapok kisebb része felel csak meg. Áttekintve a megoldásokat, a legjobb gyakorlatok az alábbiak szerint összegezhetőek.⁵⁵⁹ Célszerű, hogy az oldal jól áttekinthető legyen, az információk tematikus bontásban jelenjenek meg. Azaz a felhasználó ne ömlesztve szembesüljön a betartandó szabályokkal, hanem azok az egyes munkafeltételek szerint tagoltan (például munkaidő, munkavédelem, díjazás) jelenjenek meg. Ezen belül is indokolt két szintre bontani a szabályok ismertetését: maga az oldal jól olvashatóan, érthető nyelvezettel csak a legfontosabb rendelkezéseket ismerteti, azzal, hogy a részleteket tartalmazó jogszabályok külön letölthetőek, vagy külön oldalon megnyithatóak. Természetesen célszerű magukat a jogszabályokat is több nyelven elérhetővé tenni.⁵⁶⁰

Ehhez képest aligha felel meg az irányelv követelményeinek a bolgár, cseh és magyar megoldás, amely egy letölthető pdf-dokumentumban, különösebb tagolás és magyarázat nélkül zúdítja rá a felhasználóra a betartandó szabályanyagot.⁵⁶¹ Elnagyoltsága miatt nem megfelelő a mindössze kétoldalas holland tájékoztató anyag és a brit oldal sem. Ez utóbbi csak a kiküldetési irányelv 3. cikkéből idézi az irányadó munkafeltételeket, de nem adja meg az azokat szabályozó nemzeti jogszabályokat. Nem tartom szerencsésnek a német megoldást sem, amely az információkat munkavállalói és munkáltatói oldalra szétbontva tartalmazza. Így külön oldalon érhetőek el az irányadó munkafeltételek és a

⁵⁵⁷ Végrehajtási irányelv 5. cikk (1)–(2) bek.

⁵⁵⁸ Uo. 5. cikk (2) bek.

⁵⁵⁹ Mintaként érdemes a belga, a dán, vagy az osztrák oldalt alapul venni.

⁵⁶⁰ Ez sok esetben hiányzik, pl. a lengyel, a luxembourgi, a portugál, a spanyol vagy a szlovén oldalnál.

⁵⁶¹ A bolgár összefoglaló 32 oldalas, amelyet 2016-ban frissítettek utoljára, így a naprakészsége is kétséges.

kiküldetési tevékenység adminisztratív szabályai, jöllehet ezek közül számos mindkét fél számára fontos lehet (például a minimálbér mértéke).

Természetes, hogy minél nehezebben jut el a felhasználó az általa keresett szabályhoz, annál kisebb a jogkövetés valószínűsége. Éppen ezért lenne kiemelten fontos, hogy a fogadó állam jogából betartandó rendelkezések felhasználóbarát módon, minél egyszerűbben elérhetőek legyenek.

6.2.3. Tájékoztatás a kollektív szerződésekről

A fogadó államban irányadó munkafeltételekről adott tájékoztatás szempontjából kulcskérdés, hogy az kiterjedjen az alkalmazandó kollektív szerződésekben kikötött szabályokra is. A végrehajtási irányelv – a Bíróság gyakorlatának megfelelően⁵⁶² – kifejezetten megköveteli, hogy az érintettek számára e szabályok és feltételek hozzáférhető és átlátható módon rendelkezésre álljanak, különösen a díjazás vonatkozásában.⁵⁶³ Mégis nyolc tagállam honlapja nem tartalmaz semmilyen információt – még tömör utalást sem – arra, hogy egyes munkafeltételeket kollektív szerződések határozhatnak meg.⁵⁶⁴ Szerencsésebb megoldás, amikor a honlap bemutatja a kollektív alku nemzeti rendszerét, segítséget ad az adott ágazatra vonatkozó megállapodás megtalálásához, és elérhetőek maguk a kollektív szerződések is, még ha csak nemzeti nyelven is.⁵⁶⁵ Az igazán követhető – és az uniós jognak megfelelő – gyakorlat ugyanakkor az, ha az alkalmazandó kollektív szerződések a jogszabályokhoz hasonló feldolgozottsággal, magyarázatokkal és több nyelven is elérhetőek. Nem meglepő módon erre azok a tagállamok adnak jó példát, amelyekben különösen fontos a munkafeltételek kollektív szerződéssel történő szabályozása.⁵⁶⁶

A kiküldött munkavállalókra is alkalmazandó kollektív szerződések betartása a kiküldő munkáltatókkal persze legalább annyira érdeke a megállapodást kötő feleknek, mint a fogadó államnak. Véleményem szerint az érintett szakszervezeteknek és munkáltatói szervezeteknek aligha érdemes a fordítási költségeken spórolni, nem múlhat nyelvi akadályokon, hogy a kiküldő munkáltató tisztában legyen az adott ágazatban irányadó minimális munkafeltételekkel.

⁵⁶² C-369-376/96. (egyesített ügyek).

⁵⁶³ Végrehajtási irányelv 5. cikk (4) bek.

⁵⁶⁴ Bulgária, Egyesült Királyság, Franciaország, Lengyelország, Litvánia, Luxembourg, Málta, Portugália.

⁵⁶⁵ Ld. a holland, a magyar, a spanyol vagy a szlovén oldalt.

⁵⁶⁶ Mintaként szolgálhat a belga, a finn, az ír, az olasz, az osztrák vagy a svéd honlap.

6.2.4. Tájékoztatás az adminisztratív kötelezettségekről

Elsősorban a kiküldő munkáltató szempontjából fontos, hogy a fogadó állam pontos tájékoztatást adjon a kiküldetésekhez kapcsolódó adminisztratív kötelezettségekről is. Ezt szintén kifejezetten megköveteli a végrehajtási irányelv, előírva a nemzeti honlapon való közzétételt, a „legrelevánsabb” nyelveken.⁵⁶⁷ A Bíróság joggyakorlata alapján mára viszonylag világossá vált, melyek lehetnek azok az adminisztratív kötelezettségek, amelyeket a fogadó tagállamok – a szolgáltatásnyújtás aránytalan vagy indokolatlan korlátozása nélkül – bevezethetnek a kiküldetések ellenőrzésére (lásd a 6.3. pontban). A végrehajtási irányelv 9. cikke ennek az esetjognak a kodifikációja, és noha megengedi további intézkedések bevezetését is, természetesen ez is csak a szolgáltatásnyújtás szabadságának tiszteletben tartása mellett történhet.

A végrehajtási irányelvben nevesített első lehetséges intézkedés a kiküldetés bejelentése a fogadó állam hatósága számára, legkésőbb a kiküldetés kezdete előtt. Ezt az irányelv alapján egyszerű nyilatkozatban, lehetőség szerint elektronikusan, a fogadó állam által meghatározott nyelven kell megtenni, az ellenőrzéshez szükséges, releváns információkra kiterjedően.⁵⁶⁸ A bejelentés teljesítésére szinte minden tagállam egyszerűen kitölthető, online űrlapot biztosít, amely egyes országokban több nyelven is rendelkezésre áll.⁵⁶⁹ Technikailag idejétmúlt megoldásnak tűnik, amikor a bejelentést e-mailben kell megküldeni (például word dokumentumban).⁵⁷⁰ Ennek a kitöltése, elküldése is nehezebb, információbiztonsági szempontból is felvet aggályokat, ráadásul a fogadó hatóság általi feldolgozása, a beérkező bejelentések elemzése is jóval bonyolultabb. Végképp elavult a litván rendszer, ahol csak postai úton vagy faxon fogadják a bejelentéseket. A cseh, az olasz és a holland honlapok bár utalnak a bejelentési kötelezettségre, az oldalról nem derül ki annak teljesítési módja. Spanyolországban a bejelentés módja tartományi szinten meghatározott, ezért erről nem is ad felvilágosítást a nemzeti oldal. Természetesen ez utóbbi példák a tájékoztatás pontosságának hiánya miatt kifogásolhatóak. Figyelmet érdemel továbbá, hogy több tagállam felmentést ad a rövid távú kiküldetések esetén

⁵⁶⁷ Végrehajtási irányelv 9. cikk (5) bek.

⁵⁶⁸ Uo. 9. cikk (1) bek. a) pont, (4) bek.

⁵⁶⁹ A legtöbb tagállam (köztük Magyarország) elfogadja az angol nyelvű bejelentést. A dán oldalon négy, a luxembourgin három, a svédén hat nyelven lehet megtenni a bejelentést.

⁵⁷⁰ Ezt alkalmazza Észtország, Írország és Portugália.

a bejelentés alól.⁵⁷¹ Emellett egyes országokban a kilencven napot meghaladó kiküldetések esetén a munkavállalónak is be kell jelentkeznie a helyi hatóságoknál.⁵⁷²

A második adminisztratív intézkedés arra vonatkozik, hogy a kiküldő munkáltatók a munkaviszony alapidokumentumait a fogadó állam területén tartsák, illetve azokat felhívásra rendelkezésre bocsássák. A tagállam mérlegelésére bízott kérdés, hogy ezeket eredeti nyelven vagy fordításban, papír alapon vagy elektronikusan, csak a kiküldetés alatt vagy bizonyos ideig utána is, illetve pontosan hol (kinél) kell tartani.⁵⁷³ Érdekes aszimmetria, hogy míg a tagállamok meglehetősen passzívak a tájékoztató honlapok és a releváns jogszabályok lefordítása tekintetében, a legtöbben mégis ragaszkodnak ahhoz, hogy a kiküldő munkáltató a fogadó állam nemzeti nyelvén bocsássa rendelkezésre a dokumentumokat.⁵⁷⁴ A kiküldetések után általában egy-két évig írják elő a dokumentumok átadását a tagállamok, kirívó példa viszont a hét évet előíró észt vagy a pontos időkorlátot nélkülöző spanyol szabályozás. A kiküldő munkáltató lehetőségeit is reálisan értékelőnek tűnik a lengyel előírás, amely szerint a dokumentumokat felhívásra öt munkanapon belül kell bemutatni, ami tizenöt munkanapra nő, ha a kiküldetés vége után (de még két éven belül) történik az ellenőrzés. Szintén ügyfélbarát megoldás a finn szabályozásban, hogy a dokumentumok bemutatására vonatkozó kötelezettség csak a tíz napot meghaladó kiküldetéseknél áll fenn.

A harmadik lehetőség, hogy a kiküldő munkáltató köteles kapcsolattartó személyt kijelölni, egyrészt a hatóságok, másrészt a szociális partnerek felé.⁵⁷⁵ Az e kötelezettséget előíró tagállamok⁵⁷⁶ e tekintetben meglehetősen megengedőek, a kapcsolattartóval szembeni egyedüli kötelezettség az, hogy belföldön elérhető legyen, de nem kell állampolgárnak (letelepedettnek) lennie. Némi súlyt adnak

⁵⁷¹ Így Finnországban (az építőipar kivételével) és Svédországban az öt nap alatti, Spanyolországban pedig a nyolc napot nem meghaladó kiküldetéseknél a bejelentés mellőzhető. Litvániában csak a harminc napot meghaladó vagy építőipari kiküldetéseknél kötelező a bejelentés.

⁵⁷² Luxembourg, Szlovénia.

⁵⁷³ Végrehajtási irányelv 9. cikk (1) bek. b)–d) pontok.

⁵⁷⁴ Ld. Ausztria (a díjazással összefüggő iratok kapcsán), Csehország, Lengyelország, Németország, Olaszország, Portugália és Spanyolország. Belgiumban és Lettországon csak a hatóság külön felhívására kell fordításról gondoskodni. A nemzeti honlapok alapján egyáltalán nincs kötelezettség a dokumentumokkal kapcsolatban Bulgáriában, Dániában, Írországon, Litvániában, Luxembourgon és Szlovéniában.

⁵⁷⁵ Végrehajtási irányelv 9. cikk (1) bek. e)–f) pontok.

⁵⁷⁶ Ausztria, Belgium, Finnország, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Luxembourg, Magyarország, Portugália, Olaszország, Svédország.

ugyanakkor a kijelölésnek az olasz szabályok, miszerint a kijelölés elmulasztása esetén az olasz megrendelőt tekintik kapcsolattartónak, illetve a finn hatóságok a megrendelőt is elmarasztalhatják, ha nem gondoskodtak kijelölt személyről. Ausztriában az adminisztratív kötelezettségek elmulasztásával szemben nem magát a munkáltatót, hanem a kapcsolattartásra kijelölt természetes személyt teszik felelőssé a hatóságok.

6.2.5. Jogorvoslati lehetőségek, felelősség

Az uniós jog szerint a tagállamoknak biztosítani kell, hogy a kiküldött munkavállaló a kiküldetésre vonatkozó uniós szabályokból eredő igényét közvetlenül a fogadó állam bírósága és hatóságai előtt is érvényesíthesse.⁵⁷⁷ Számos tagállami honlap hallgat erről a lehetőségről,⁵⁷⁸ vagy csak nagyon tömören utal a panasztétel lehetőségére, esetleg megadva a hatáskörrel rendelkező szervek elérhetőségeit.⁵⁷⁹ Követendő példa lehet az osztrák oldal, amely részletes tájékoztatást ad az egyes igények kapcsán, bemutatva a hatáskörrel rendelkező szerveket és az érvényesíthető igényeket is, utalva az egyes alternatív eljárások különbségeire. Hasonlóan alapos tájékozódás csak a lengyel, portugál és svéd oldalon lehetséges.

Nem bizonyulnak informatívabbnak a nemzeti honlapok a munkáltatókkal szembeni lehetséges szankciók, különösen a fogadó munkáltatókat terhelő esetleges felelősség tekintetében sem, noha a fogadó felelősségére vonatkozó intézkedésekről kötelező tájékoztatást adni a „legrelevánsabb nyelveken”.⁵⁸⁰ Míg az építőiparban kifejezetten kötelező az alvállalkozói felelősség előírása, számos nemzeti honlap erről egyáltalán nem ad tájékoztatást.⁵⁸¹ Ellenpéldaként ezúttal is osztrák oldal említhető, amely a mögöttes felelősségre való figyelmeztetés mellett részletes tájékoztatást nyújt a lehetséges bírságtételekről.

Az irányelvben külön nem nevesített, speciális intézkedéssel élt Dánia. Itt külön állami alapot hoztak létre a kiküldött munkavállalók bérigényeinek biztosítására, amelyet minden (kiküldő és belföldi) munkáltató hozzájárulásaiból

⁵⁷⁷ Kiküldetési irányelv 6. cikk; végrehajtási irányelv 11. cikk.

⁵⁷⁸ Bulgária, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Litvánia, Luxembourg, Spanyolország, Szlovénia.

⁵⁷⁹ Belgium, Csehország, Észtország, Írország, Lettország, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország.

⁵⁸⁰ Végrehajtási irányelv 12. cikk (7) bek.

⁵⁸¹ Bulgária, Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország, Litvánia, Luxembourg.

finanszíroznak. Ha egy kiküldött munkavállaló nem jut hozzá a jogos járandósághoz, azért az alap helytáll, a bérfizetést elmulasztó, jogsértő munkáltatók nevét pedig három évre nyilvánosságra hozzák.⁵⁸² Jóval puhább az a finn előírás, miszerint a kiküldött munkavállaló és a munkáltatója közötti bérvita esetén a fogadó munkáltatónak meg kell keresnie a kiküldőt a követeléssel kapcsolatos információkért, amelyeket köteles továbbítani a munkavállaló felé.

6.2.6. Összegzés

A nemzeti honlapok áttekintésének tapasztalatait a következők szerint lehet összefoglalni. Miközben a tagállamok nem lépnek túl az uniós jog által megengedett ellenőrzési lehetőségeken, általában elnagyolt és hiányos a kiküldetésekre vonatkozó tájékoztatás. Különösen aggályosnak tartom, hogy a fogadó államban hatályos és a kiküldött munkavállalókra is irányadó kollektív szerződésekről sokszor olyan tagállamok sem adnak hivatalos és hiteles tájékoztatás, amelyekben egyébként a kollektív megállapodások szabályozó szerepe a jogszabályokéval egyenrangú vagy akár fontosabb.⁵⁸³ Úgy tűnik, hiába a végrehajtási irányelv tájékoztatásra vonatkozó, részletes követelményrendszere, a nemzeti honlapok közel sem felelnek meg az elvárásoknak. Ez elsősorban azért aggasztó, mert a betartandó feltételekről adott korrekt tájékoztatás minimális költséggel megvalósítható lenne. Az összes többi végrehajtási intézkedés (maguk az ellenőrzések vagy éppen az igazgatási együttműködés) több ráfordítást (pénzt, apparátust stb.) feltételez. A tájékoztatásra vonatkozó szabályok hiányosságait látva kétséges, mennyiben tesznek eleget a tagállamok a költségesebb kötelezettségeiknek.

6.3. A kiküldetést érintő korlátozások megengedhetősége

A kiküldetési irányelv még nem szabályozta azt a kérdést, hogy a fogadó tagállam milyen adminisztratív intézkedéseket hozhat a kiküldetések ellenőrzésére (például bejelentés előírása, munkaügyi dokumentumok elérhetővé tétele). Erre csak a szolgáltatásnyújtás szabadságáról rendelkező elsődleges jog volt alkalmazandó.

⁵⁸² Act on the Labour Market Fund for Posted Workers, ld. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=181821#id3b910234-825c-47a5-bf36-c33a98535dd2>

⁵⁸³ Hasonló álláspontot fogalmaz meg: HOUWERZIJL i. m. 197.

A kiküldetéssel kapcsolatban az évek során számos eset került a Bíróság elé, amelyek mind a szolgáltatásnyújtás szabadsága oldaláról merültek fel. Azaz valamennyiben az volt vitatott, hogy a fogadó állam egyes intézkedései a szolgáltatásnyújtás megengedő korlátozásának minősülnek-e. Érdekes módon mindmáig egyetlen eset sem volt, amelyben az alapügy szerint egy munkavállaló kifogásolta volna, hogy kiküldetése alatt nem élhetett az irányelv szerinti jogaival.⁵⁸⁴ Így a kiküldetésekkel kapcsolatos esetjog döntő része azzal foglalkozik, hogy a fogadó tagállam meddig mehet el a kiküldő munkáltatók ellenőrzése, adminisztratív és érdemi kötelezettségekkel való megterhelése tekintetében, ami még nem jelenti a szolgáltatásnyújtás jogellenes korlátozását.

Az elsődleges jog alapján a kiküldő munkáltatóval szemben a fogadó államban csak olyan követelmény támasztható, amely megfelel a szolgáltatásnyújtás szabadságának, ami pedig csak közrendi (közbiztonsági, közegészségügyi) okból korlátozható. Emellett be kell tartani az egyenlő bánásmód elvét is, azaz a szolgáltatás nyújtója tevékenységét ugyanazon feltételek mellett gyakorolhatja a fogadó tagállamban, mint amit e tagállam a saját polgáraival szemben megkövetel.⁵⁸⁵ E tömör rendelkezések alapján a Bíróság gyakorlata részletes követelményrendszert dolgozott ki arra, hogy a szolgáltatásnyújtást érintő korlátozás fenntartható-e. Ez öt pillérre épül: (1) a szabályozás nem tehet különbséget a belföldi és a külföldi szolgáltatók között; (2) a korlátozás a közérdek védelmével igazolható legyen, (3) nem ismételhető a kiküldő tagállam szabályozása; (4) a korlátozás tényleges előnyt jelentsen; (5) a korlátozás az elérni kívánt céllal arányos legyen.⁵⁸⁶

A végrehajtási irányelv éppen ezt a bírói gyakorlatot kodifikálta, ezért az előírható adminisztratív követelményekről rendelkező 9. cikk nem hozott újdonságot. A Bíróság gyakorlatát követve az irányelv a tilalmak felől közelít, kimondva, hogy a tagállamok csak az uniós joggal összhangban álló intézkedéseket alkalmazhatnak. E körben három lehetőséget nevesít (kiküldő munkáltató

⁵⁸⁴ Ld., C-396/13 sz. Elektrobudowa-esetet. Visszatekintve, ez megerősíti azt a feltételezést még 1998-ból, hogy önmagában a kiküldött munkavállalók védelme érdekében – a hazai munkaerőpiacok védelmére tekintet nélkül – a tagállamok nem alkottak volna irányelvet (KOLEHMAINEN i. m. 101.). Találónan állapítja meg Blanpain is, hogy a szakirodalomban példátlan részletességgel elemzett Laval-eset kapcsán senki nem foglalkozik azzal, mi történt magukkal a kiküldött munkavállalókkal. Például, vajon a maguk részéről szívesen vállalták volna a kiküldetést a svéd kollektív szerződésnél alacsonyabb bérekért is? Vagy: milyen helyzetbe kerültek a svéd sztrájk után? BLANPAIN i. m. Előszó.

⁵⁸⁵ EUMSZ 52., 56. és 62. cikk.

⁵⁸⁶ A kritériumrendszer első összefoglalását ld. C-205/84. sz. Bizottság vs. Németország eset, para 27. [ECLI:EU:C:1986:463]; C-79/90. sz. Säger-eset, para. 15. [ECLI:EU:C:1991:331]; KULLMANN i. m. 292.

regisztrációja, munkaügyi dokumentumok elérhetővé tétele, kapcsolattartók kijelölése), hozzátéve, hogy a tagállam bármely további, a szolgáltatásnyújtás szabadságát nem sértő intézkedéssel is élhet.⁵⁸⁷

Az egyetlen terület, ahol ez az esetjog meghaladottá vált, a kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bekezdésében felsorolt munkajogi szabályok köre. Az itt felsorolt tárgykörökben ugyanis a fogadó állam minden további nélkül alkalmazhatja saját jogát a kiküldött munkavállalóra. Az újabb bírói gyakorlatból pedig már azt is tudjuk, az alkalmazhatósági teszt alól mentesített irányelvi listát megszorítóan kell értelmezni, azt a tagállam gyakorlatilag még a közrendi klauzulára való hivatkozással sem bővítheti (lásd erről az 5.2.2. pontot).

Az alábbiakban áttekintem a szolgáltatásnyújtás korlátozására vonatkozó tesztnek a kiküldetést érintő gyakorlatát.

6.3.1. Az egyenlő bánásmód követelménye

Magából az elsődleges jogból eredő alapelv, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága nem korlátozható olyan módon, hogy az a szolgáltatók között állampolgárság vagy lakóhely alapján tesz különbséget.⁵⁸⁸ Az első szempont tehát az, hogy a vonatkozó korlátozás egyaránt vonatkozik-e a belföldi és a más tagállambeli szolgáltatóra.

Például a Bíróság egy Németország elleni kötelezettségszegési eljárásban vizsgálta azt a nemzeti szabályt, amely a kölcsönzött munkavállalókat Németországba kiküldő külföldi vállalkozásokat különböző adatok bejelentésére kötelezte. Mivel a német honosságú munkáltatóknak csak jóval kevesebb adatot kellett bejelenteniük, a Bíróság megállapította, hogy ez a szabály objektív indok nélkül, a székhely helye szerint tesz különbséget a munkáltatók között, ezért ellentétes a közösségi joggal.⁵⁸⁹ Hasonlóan, a Finalarte-esetben a Bíróság kimondta, hogy az adatszolgáltatási kötelezettség körében csak akkor tehető különbség a különböző honosságú munkáltatók között, ha ezt a munkáltatók közötti objektív különbségek indokolják, a közérdekekkel igazolható (a hatósági ellenőrzés hatékonyságát szolgálja), és nincs kevésbé korlátozó megoldásra lehetőség.⁵⁹⁰

⁵⁸⁷ Ld. még a 6.2.4. pontban.

⁵⁸⁸ EUMSZ 61. cikk.

⁵⁸⁹ C-490/04. sz. Bizottság vs. Németország eset, para. 85–87. [ECLI:EU:C:2007:430].

⁵⁹⁰ C-49/98. (egyesített ügyek), para. 70–74.

A diszkrimináció tilalma több esetben felmerült a kollektív szerződésekkel összefüggésben. Olyan nemzeti szabályok kerültek a Bíróság elé, amelyek valamilyen kedvezményt vagy éppen többletkötelezettséget eredményeztek a szolgáltatóknak, ám csak azoknak, amelyek egy bizonyos kollektív szerződés hatálya alatt álltak. Ez a feltétel azonban eltérő helyzetbe hozta a különböző honosságú szolgáltatókat. Az előbb említett Finalarte-esetben a német szabályok úgy rendelkeztek, hogy míg minden más tagállamban letelepedett (kiküldő) munkáltató kötelezően az építőipari kiterjesztett hatályú kollektív szerződés hatálya alá kerül, a belföldi munkáltatók csak akkor, ha tevékenységük legalább egy bizonyos részben építőipari jellegű. Így míg a külföldi szolgáltatóknak akkor is befizetést kellett teljesíteniük az e megállapodás szerinti szabadság-alapba, ha csupán egyetlen kiküldött munkavállalót foglalkoztattak az építőiparban, addig a belföldiek ez alól mentesülhettek, ha nem kizárólag építőiparral foglalkoztak. A Bíróság ezt a szabályt egyértelműen diszkriminatívnek minősítette.⁵⁹¹

Szintén a német építőipari kiterjesztett hatályú kollektív szerződést érintette a Portugaia Construcões eset. A Németországba kiküldött építőipari munkásokat foglalkoztató portugál cég azt kifogásolta, hogy a kollektív szerződésbe foglalt minimálbért a felek helyi szintű kollektív szerződésben csökkenthették. Márpedig ilyen megállapodást csak a belföldi munkáltatók tudtak kötni. Az egyenlő bánásmód sérelme miatt ezt a szabályt is jogellenes korlátozásnak minősítette a Bíróság.⁵⁹²

A kollektív szerződések kapcsán Németországgal szemben egy kötelezettségszegési eljárás is indult. A Bizottság által vitatott szabály csak akkor engedélyezte az építőiparban a munkaerő-kölcsönzési tevékenységet, ha a kölcsönzésre egy konzorcium tagjai vagy két építőipari cég között került sor, feltéve mindkét esetben, hogy az érintett cégek azonos kollektív szerződés hatálya alatt álltak. A Bizottság viszont rámutatott, hogy ezt a feltételt csak a Németországban székhellyel rendelkező munkáltatók tudják teljesíteni. A kölcsönzési szolgáltatáshoz szabott feltétel tehát minden munkáltatóra azonos volt, ám valójában lehetetlen volt a belföldön nem letelepedett szolgáltatók számára. Erre tekintettel a Bíróság megállapította a német szabály uniós jogba ütközését.⁵⁹³ Érdeemes felhívni a figyelmet, hogy az utóbbi esetben nem azért volt jogellenes a nemzeti szabály, mert a kollektív szerződés hatálya alá kerülést írta elő feltételnek, hanem azért, mert ez közvetve egyet jelentett a belföldi

⁵⁹¹ Uo. para. 81–83.

⁵⁹² C-164/99. sz. Portugaia Construcões eset, para. 34–35. [ECLI:EU:C:2002:40].

⁵⁹³ C-493/99. sz. Bizottság vs. Németország eset, para. 19–22. [ECLI:EU:C:2001:578].

székhely megkövetelésével. A kiküldetési irányelv hatályba lépése után ugyanakkor – főszabály szerint – csak az általános hatályú kollektív szerződésekben előírt munkafeltételek alkalmazhatóak a kiküldött munkavállalókra.⁵⁹⁴

A Bíróság szerint tehát minden olyan feltétel az uniós jogba ütközik, amelyet a más tagállamban letelepedett munkáltató elvileg vagy gyakorlatilag nem tud teljesíteni.⁵⁹⁵ Ez az elv a kiküldetési irányelvbe is bekerült: csak akkor alkalmazható egy kollektív szerződés a kiküldött munkáltatóra, ha az abból eredő kötelezettségeket a hasonló helyzetben lévő hazai vállalkozásoknak ugyanolyan következményekkel kell teljesíteniük.⁵⁹⁶

A Bíróság már a kilencvenes évek elején rávilágított arra, hogy az elsődleges jog nemcsak az állampolgárságon alapuló diszkrimináció eltörlését kívánja meg, de minden olyan korlátozást is, ami ugyan egyaránt vonatkozik a fogadó állam polgáira és a más tagállambeliekre, ám mégis megtiltja vagy valamiképpen akadályozza a más tagállambeli szolgáltatásnyújtó tevékenységét a fogadó államban.⁵⁹⁷ A későbbi ítéletek már következetes gyakorlatként hivatkoznak arra, hogy minden közvetett korlátozás tilos, amely megakadályozza, korlátozza vagy kevésbé vonzóvá teszi a szolgáltatási tevékenységet a más tagállamban letelepedett szolgáltatásnyújtók számára.⁵⁹⁸ A diszkrimináció tilalom e bővített értelmezése,⁵⁹⁹ vagy másként a „piachoz való hozzáférés tesztje”⁶⁰⁰ alapján a fogadó tagállam a munkáltatókra egyébként megkülönböztetés nélkül irányadó szabálya akkor tiltja, korlátozza vagy teszi kevésbé vonzóvá szolgáltatásnyújtást, ha az költségekkel jár, és további adminisztratív, valamint gazdasági terhet jelent.⁶⁰¹ Azt már nemzeti bíróságoknak kell megítélni, hogy egy adott korlátozás mikor éri el ezt a hatást. Így – mint majd a későbbi kritériumoknál is látni lehet – egy-egy korlátozás megengedhetőségének vizsgálata nagyon részletes elemzést kíván meg a nemzeti bíróságoktól.⁶⁰² A Bíróság viszont rámutatott, hogy a jelentéktelen korlátozás is tilos. A De Clercq esetben a kiküldetés ható-

⁵⁹⁴ Részletesen ld. a 4.5. pontban.

⁵⁹⁵ P. DAVIES (2002) i. m. 303.

⁵⁹⁶ Kiküldetési irányelv 3. cikk (8) bek. 3. albekezdés. Ld. még: 4.5. pont.

⁵⁹⁷ C-79/90., para. 12.; C-272/94. sz. Guiot-eset, para. 10. [ECLI:EU:C:1996:147].

⁵⁹⁸ Ld. újabban pl. C-315/13. sz. De Clercq eset, para. 53. [ECLI:EU:C:2014:2408].

⁵⁹⁹ SJÖDIN i. m. 30.

⁶⁰⁰ *Market-access test*, BARNARD–SNELL i. m. 415.; COUNTOURIS–ENGBLOM (2015) i. m. 27.

⁶⁰¹ C-165/98. para. 24. Ld. még pl. C-49/98., para. 30.

⁶⁰² P. DAVIES (2002) i. m. 304. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy az ominózus Viking-esetben (C-438/05.) is a nemzeti bíróságnak kellett végül arról döntenie, a vitatott kollektív fellépést lehetővé tévő nemzeti szabályozás a munkavállalók védelmének céljához képest arányos és annak előmozdítására alkalmas korlátozás-e (para. 80–81. és 85.).

sági bejelentésére vonatkozó belga szabály annak ellenére korlátozásnak minősült, hogy csak néhány információ közlését kívánta meg, a bejelentésnek csak deklaratív szerepe volt (a hatóság nem tilthatta meg a kiküldött munkavállalók fogadását), és a kiküldő munkáltató mulasztása esetén a bejelentést a fogadó munkáltató is teljesíthette.⁶⁰³

Az egyenlő bánásmód elvéből vezette le a Bíróság az átláthatóság követelményét is. Az UNIS-ügyben az volt a kérdés, hogy összeegyeztethető-e a szolgáltatásnyújtás szabadságával, ha a nemzeti hatóság egy olyan kollektív szerződés hatályát terjeszti ki az egész ágazatra, amelyben az aláíró felek egy bizonyos szolgáltatót bíztak meg a munkavállalók kötelező kiegészítő biztosítási rendszerének kezelésével. A Bíróság abból indult ki, hogy a diszkrimináció tilalma a más tagállambeli szolgáltatók számára is nyitott versenyt, továbbá ellenőrizhető, pártatlan odaítélést követel meg. Egy nem nyilvános folyamatban ugyanis a külföldi szolgáltatók, akik szintén versenybe szállnának a kollektív szerződés hatálya alá tartozó munkavállalók részére e szolgáltatás nyújtásáért, még csak az érdeklődésüket sem tudják kifejezni a megrendelők felé. Mivel a konkrét esetben ez az átláthatóság hiányzott, a Bíróság megállapította, hogy az illetékes miniszter kiterjesztő határozata sértette a szolgáltatásnyújtás szabadságát.⁶⁰⁴

6.3.2. A korlátozást igazoló közérdek

A szolgáltatásnyújtás szabadsága szempontjából meghatározó kérdés, hogy a Bíróság mit fogad el olyan közérdeknek, amelyre tekintettel az adott szolgáltatás korlátozható. Nyilvánvaló, hogy közérdekre hivatkozás nélkül a szolgáltatás korlátozása biztosan ellentétes az uniós joggal. Például egy Belgium elleni kötelezettségszegési eljárásban a Bizottság azt a regionális szabályt kifogásolta, amely szerint munkaerő-kölcsönzési tevékenység csak bizonyos jogi formában működő szervezetek számára volt megengedett és csak akkor, ha ez volt az illető vállalkozás kizárólagos tevékenysége. Belgium semmilyen közérdekkel nem igyekezett indokolni a vitatott szabályokat, minden bizonnyal azért, mert a bírósági eljárás idején már mindkettő módosítás alatt volt. Így viszont a Bíróság megállapította, hogy e szabályok tevékenységük vagy jogi formájuk megvál-

⁶⁰³ C-315/13., para. 61. A jelentéktelen korlátozások tilalmát ld. még: C-80/13. sz. ACO-eset, para. 42. [ECLI:EU:C:2014:2011].

⁶⁰⁴ C-25-26/14. sz. UNIS-eset, para. 36–39., 45. [ECLI:EU:C:2015:821].

toztatására kényszeríthetik a külföldi kölcsönbeadókat, így korlátozásnak minősülnek, amelyek viszont nem voltak igazolhatóak.⁶⁰⁵

Különösen ellentmondásos, amikor a tagállamok a kiküldetés korlátozásának igazolásaként a kiküldött munkavállaló védelmére hivatkoznak.⁶⁰⁶ Azaz a kiküldetéssel kapcsolatos adminisztratív szabály (például engedély vagy bejelentés megkövetelése), vagy egy munkajogi rendelkezés (például a minimálbér) alkalmazása a kiküldött munkavállaló szociális védelme érdekében szükséges. Davies ezzel összefüggésben rámutat, hogy a kiküldött munkavállaló védelme sokkal inkább a kiküldő tagállam érdeke lenne. A fogadó tagállam a kiküldetéssel érintett szektorban működő saját munkáltatói, illetve ott dolgozó munkavállalói védelmében érdekelt, de miért lenne érdeke megvédeni a kiküldött munkavállalót is?⁶⁰⁷ Már csak azért is, mert a fogadó állambeli magasabb védelmet jelentő szabályok alkalmazása éppen a munkalehetőséget veheti el a kiküldött munkavállalótól, amint arra a közép-kelet európai államok a kiküldetéssel kapcsolatos vitákban rendre hivatkoznak is.⁶⁰⁸ Az persze már messzire vezető vita, hogy ez az érv mennyire állja meg a helyét, és az alacsonyabb munkajogi védetség valóban kedvezően hat-e a foglalkoztatásra, vagy nincs ilyen összefüggés. A munkajogi szakirodalom legalábbis szkeptikus ezzel az okfejtéssel kapcsolatban.⁶⁰⁹

Nem véletlen, hogy a tagállamok a kiküldött munkavállaló védelmére hivatkozással sokszor olyan szabályokat próbálnak meg igazolni, amelyek egyértelműen a saját gazdasági érdekeiket védik. Márpedig a Bíróság következetes gyakorlata alapján a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása gazdasági célokkal, különösen a hazai vállalkozások védelmével, nem igazolható.⁶¹⁰ Sőt, éppen ellenkezőleg: minél messzebb áll a hivatkozott közérdek a gazdasági érvektől, annál nyitottabb a Bíróság az elfogadására.⁶¹¹ Ezért a Bíróság különösen szigorúan vizsgálja, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó szabály valóban a munkavállalók védelmére irányul-e.

⁶⁰⁵ C-397/10. sz. Bizottság vs. Belgium eset, para. 15–16. és 21–22. [ECLI:EU:C:2011:444]. Az ügyben vitatott két korlátozás megengedhetőségét – vásárok szervezése kapcsán – egyébként a Bíróság már korábban kizárta, kimondva, hogy nehéz olyan közérdeket elképzelni, amely ezeket igazolhatná. Ld. C-439/99. sz. Bizottság vs. Olaszország eset, para. 32. [ECLI:EU:C:2002:14].

⁶⁰⁶ Ld. pl. C-49/98., para. 33.; C-165/98., para. 27.; C-369/96., para. 36.

⁶⁰⁷ P. DAVIES (2002) i. m. 302.

⁶⁰⁸ FEKETE (2018b) i. m. 72–74.

⁶⁰⁹ Ld. pl. GYULAVÁRI (2013) i. m. 92–94.

⁶¹⁰ Ld. pl. C-49/98., para. 39.; C-164/99., para. 26.

⁶¹¹ WEATHERILL i. m. 32.

Jól szemlélteti a leírtakat az 1982-es Sec- ítélet. A tényállás szerint 1974–1977 között két francia építőipari cég küldött ki munkavállalókat Luxembourgba. A munkavállalók harmadik országbeli állampolgárok voltak, akik Franciaországban rendezett munkaviszonnyal és társadalombiztosítási jogviszonnyal is rendelkeztek. A luxembourgi hatóságok azt kifogásolták, hogy a két francia munkáltató nem volt hajlandó e munkavállalók után Luxembourgban is megfizetni a társadalombiztosítási járulékokat. A fogadó állam szabályai szerint ugyanis a munkáltatói járulékokat ebben az esetben is kötelező volt megfizetni. Ezért ugyan ellátást a luxembourgi társadalombiztosítás nem nyújt, ám – a fogadó állam állítása szerint – ez szükséges ahhoz, hogy a belföldi vállalkozások ne külföldről toborozzanak munkaerőt, illetve hogy garantálni lehessen a belföldi minimálbér megfizetését. A Bíróság rámutatott, hogy a vitatott szabály olyan munkavállalók után írja elő a járulékfizetést, akik a kiküldő munkáltató államában már biztosítottak. A kétszeres járulékfizetés diszkriminatív helyzetbe hozza a kiküldő munkáltatókat, ami így nem lehet eszköze a harmadik állambeli munkavállalók ellenőrzésének. Másrészt, mivel e járulékfizetéshez nem társul szolgáltatás, a munkavállalók védelme sem lehet indok. Végül a járulékfizetési kötelezettség nyilvánvalóan nem mozdítja elő a minimálbér tiszteletben tartását, a két kötelezettség ugyanis egymástól független. Így a Bíróság megállapította a szolgáltatásnyújtás tiltott korlátozását.⁶¹²

Az érintett munkát végző védelmét közérdekként a Bíróság már az 1979-es Wesemael-ügyben elfogadta.⁶¹³ Ez az igazolás azóta is számos esetben felmerül,⁶¹⁴ és ha sokszor nem vitathatóan van is ilyen célja az eljárás alapjául szolgáló szabálynak, a teszt további elemeinek (különösen az arányosság követelményének) ritkán felel meg.

Például a Bizottság egy kötelezettségszegési eljárásban arra hivatkozott, hogy nem igazolható a munkavállalók védelmével az a német előírás, amely arra kötelezte az építőiparba kölcsönző kölcsönbeadókat, hogy bizonyos dokumentumokat német nyelven őrizzenek az építkezés helyszínén. Az érintett dokumentumok a munkaszerződés, a bérelszámolás, a munkaidőkimutatás és a bérkifizetésről készült kimutatások voltak. Ezeket a tényleges foglalkoztatás teljes ideje alatt és legalább az építkezés befejezéséig, de legfeljebb két évig kellett az építkezés helyszínén tartani. A német kormány szerint erre a szabály-

⁶¹² C-62-63/81., para. 9–14.

⁶¹³ C-110-111/78. sz. Wesemael-eset, para. 28. [ECLI:EU:C:1979:8].;

⁶¹⁴ Újabbán ld. C-64/18. sz. Maksimovic-eset [ECLI:EU:C:2019:723]; C-115/14. sz. RegioPost-eset, para. 70. [ECLI:EU:C:2015:760]; C-140/18., C-146/18. és C-148/18. (egyesített ügyek), para. 36–37.; C-549/13., para. 31.

ra azért volt szükség, hogy az ellenőrzést végző hatóságok el tudják végezni a munkájukat a más tagállamokból kikölsönzött munkavállalók vonatkozásában is. A Bíróság elfogadta ezt az érvelést, és a korlátozást a hatékony hatósági ellenőrzés fontos eszközének tekintette, ami a munkavállalók védelméhez szükséges. Az ítélet szerint az ellenőrző hatóság tisztviselőitől ugyanis nem várható el, hogy a kiküldött munkavállalók nyelvét beszéljék. Másfelől a lefordítandó dokumentumok általában rövidek, sablonok alapján készülnek, így a feltétel teljesítése nem jelent aránytalan terhet a munkáltatók számára. Végül az ítélet arra is utalt, hogy a jog akkori állása szerint a védelem biztosítására nem volt alternatív megoldás.⁶¹⁵

Ellenpéldaként, nem fogadta el a Bíróság a munkavállalók védelmét, mint közérdeket annak a német szabálynak az igazolására, amely szerint a közbeszerzési szerződést kötő vállalkozónak – alvállalkozóira is kiterjedően – vállalnia kell, hogy tiszteletben tartja az adott ágazatra vonatkozó minimális órabért. A konkrét esetben a teljesítésben részt vevő lengyel alvállalkozó ráadásul kizárólag Lengyelországban végezte volna a feladatot, tehát kiküldetésre nem is került volna sor (azaz csak határon átnyúló szolgáltatás valósult volna meg, munkavállalók mozgása nélkül). A Bíróság leszögezte, hogy a korlátozás nem igazolható, mivel az érintett munkavállalók védelméről megfelelően gondoskodik a minimálbérre vonatkozó lengyel szabályozás, illetve a korlátozás egyébként sem vonatkozik minden munkavállalóra, csak azokra, akiket közbeszerzési szerződés teljesítése körében foglalkoztatnak.⁶¹⁶ Ez egyben azt is jelenti, hogy ha nem kerül sor a munkavállalók mozgására, a munkáltató szabadon élvezheti annak előnyét, hogy a székhelye szerinti állam joga kedvezőbb költségeket jelent, mint azon a tagállamé jelentene, ahová szolgáltatót.⁶¹⁷

Egy újabb esetben a Bíróság azt vizsgálta, mikor lehet a jövedelemadó hatékony beszédese a korlátozást igazoló közérdek. Csehország arra kötelezte a más tagállambeli kölcsönbeadóval szerződött kölcsönvevőket, hogy a kölcsönzött munkavállalók után fizessék meg a jövedelemadó-előleget. Jól láthatóan a szabály kevésbé vonzóvá tette a külföldi kölcsönbeadók szolgáltatását, hiszen az adóelőleg befizetése belföldi kölcsönbeadó mellett nem volt kötelező. A korlátozás igazolását a Bíróság azért nem fogadta el, mert meglátása szerint a konkrét esetben a kölcsönbeadó jelenléte a fogadó tagállam piacán nem csak átmeneti volt, ami alátámasztaná, hogy a korlátozás a közterhek beszedésének

⁶¹⁵ C-490/04., para. 71., 79.

⁶¹⁶ C-549/13., para. 32–33.

⁶¹⁷ VERSCHUEREN i. m. 133., 149., ld. még a 3.10. pontban.

biztosítása érdekében szükséges. Ezzel szemben a tényállás szerint a külföldi kölcsönbeadó fióktelepet is fenntartott a fogadó tagállamban, amely maga intézte a kölcsönzött munkavállalók bérszámfejtését. Ezért nem volt indokolt a kölcsönbeadó helyett a kölcsönnevőt kötelezni az adóelőleg befizetésére.⁶¹⁸

A kiküldetési tényállások közül a munkaerő-kölcsönzés – mint látható volt – eltérő megítélés alá esik.⁶¹⁹ Mivel a Bíróság szerint ebben az esetben a fogadó tagállam munkaerőpiacának érintettsége erősebb, a szolgáltatás korlátozása is könnyebben igazolható. Az e tételt megalapozó és máig hivatkozott⁶²⁰ Webb-esetben egy brit kölcsönző cég Hollandiába kölcsönzött munkavállalókat. A vonatkozó 1970-es holland rendelet szerint e tevékenység csak miniszteri engedély alapján volt folytatható, ám a brit cég ilyennel nem, csak a brit hatóságok által kiállított engedéllyel rendelkezett. A brit kölcsönző céggel szemben a holland hatóságok eljárást indítottak jogellenes munkaerő-kölcsönzés miatt. A holland bíróság előzetes döntéshozatali kérelme alapján eljáró Bíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy az engedélyezést előíró szabály összeegyeztethető-e a szolgáltatásnyújtás szabadságával.

A Bíróság kifejtette, hogy a munkaerő-kölcsönzés mint üzleti tevékenység különösen érzékeny foglalkoztatási és szociális szempontból, mivel közvetlenül érinti mind a munkaerőpiacot, mind az „érintett munkahely törvényes érdekeit”. Emellett utalt arra, hogy az egyes tagállamok munkaerőpiaci helyzete, valamint a kölcsönzési tevékenységhez megkövetelt feltételek rendszere nagyon különböző lehet, amely akár a tilalomig is elmehet. E két körülményre tekintettel a Bíróság szerint a tagállamok kétségbevonhatatlan joga, hogy a közérdek védelme céljából engedélyezési rendszert írjanak elő, amely alapján visszatartásuk az engedély kiadását, ha annak gyanúja merül fel, hogy az adott tevékenység árt a jó munkaerőpiaci kapcsolatoknak vagy az érintett munkahely érdekei nem megfelelően védettek. A korlátozást indokoló közérdek tehát itt a tevékenység munkaerőpiacra és az érintett munkahelyre gyakorolt érzékeny hatásában mutatkozik meg. Érdemes kiemelni, hogy az ítélet természetesen nem határozta meg konkrétan, hogy milyen feltételeket támaszthat a tagállam az engedély kiadásához, csupán azt ismerte el, hogy a fentiek szerinti közérdek védelmét szolgáló feltételek megengedhetők.⁶²¹

⁶¹⁸ C-53/13. és C-80/13., para. 46–51.

⁶¹⁹ Ld. a 3.7. pontban.

⁶²⁰ Ld. C-307/09., para. 29.

⁶²¹ C-279/80., para. 17–19.

6.3.3. A duplikáció tilalma

A Bíróság már 1978-ban, a Wesemael-ügyben⁶²² egy további feltételt is meghatározott ahhoz, hogy az egyébként közérdekkel igazolható korlátozást el lehessen fogadni. Eszerint figyelemmel kell lenni arra, hogy a korlátozást igazoló közérdek védelme a másik (a kiküldő) tagállam szabályaival is megfelelően megvalósulhat. A más tagállamban letelepedett szolgáltatóval szemben tehát csak akkor követelhető meg a fogadó tagállam előírásainak való megfelelés, ha hasonló célú szabályoknak a szolgáltató a székhely szerinti országban nem volt köteles eleget tenni (duplikáció tilalma). A konkrét esetben a Bíróságnak arról kellett döntenie, hogy ellentétes-e a közösségi joggal az a belga szabály, amely értelmében egy francia közvetítő cég Belgium területére csak a belga hatóságok által kiadott engedély birtokában közvetíthetett előadóművészeket. A Bíróság leszögezte, hogy az ilyen előírás sérti a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvét, ha az engedély kiadásánál a szolgáltató székhelye szerinti tagállamban összehasonlítható szabályoknak a szolgáltató már eleget tett, és ott a közvetítő iroda teljes tevékenységét megfelelően ellenőrzik.⁶²³ A Webb-eset ugyanezt megerősítette a munkaerő-kölcsönzés vonatkozásában is. A brit kölcsönbeadvánnyal szemben a fogadó országban, Hollandiában újabb engedélyezési eljárásnak nem lehetett létjogosultsága abban a körben, amely megfeleltethető a brit eljárás követelményeinek.⁶²⁴

A fenti elvi alapokon nyugszik a Bíróság azon gyakorlata is, amely szerint, ha egy harmadik országbeli állampolgár az egyik tagállamban jogszerűen tartózkodik és dolgozik, akkor e személy más tagállambeli kiküldetéséhez a fogadó állam nem köthet ki munkavállalási engedélyt. Az 1994-es Vander Elst ügyben négy marokkói építőmunkás dolgozott Franciaországban, akik Belgiumban – a munkáltatójuk székhelye szerinti országban – rendelkeztek munkavállalási engedéllyel és biztosítási jogviszonnyal. A francia hatóságok mégis megbírságozták a kiküldő munkáltatót a francia munkavállalási engedély hiánya és a francia egészségbiztosítási járulék megfizetésének elmaradása miatt. A Bíróság megállapította, hogy a kiküldött munkavállalók e követelményeknek Belgiumban már megfeleltek, márpedig ez kizárja, hogy a munkavállalók kizsákmányolásának vagy a verseny torzításának megakadályozása céljából Franciaországban újra

⁶²² C-110 és 111/78. egyesített ügyek.

⁶²³ C-110 és 111/78. egyesített ügyek, para. 28. és 30.

⁶²⁴ C-279/80., para. 20.

teljesíteni kelljen ezeket a feltételeket.⁶²⁵ A Bíróság később is megerősítette, hogy a munkavállaló védelme és a munkaerőpiac zavartalansága mint közérdek azzal is előmozdítható, ha – engedélyezés helyett – a harmadik országbeli kiküldött munkavállaló foglalkoztatását csak bejelentéshez köti a fogadó tagállam.⁶²⁶

A kiküldő tagállam szabályainak figyelembevétele az évek során számos tényállásban felmerült. A Bizottság vs. Luxembourg esetben a Bíróság felesleges duplikációnak találta annak megkövetelését, hogy a kiküldött munkavállalók a 91/533/EGK irányelvnek megfelelő tájékoztató levelet kapjanak a munkáltatótól, hiszen ezt a kiküldő tagállam joga is biztosan előírta.⁶²⁷ A Bizottság vs. Olaszország esetben tiltott duplikációt jelentett, hogy az olasz szabályok a munkaerő-kölcsönzés feltételeként attól függetlenül követeltek meg egy olaszországi pénzintézetnél vagyoni letét biztosítását, hogy a kölcsönbeadó a székhelye szerinti tagállamban is köteles lehetett vagyoni letét biztosítására.⁶²⁸ Végül a duplikáció tilalom sajátos esetének tekinthető a Laval-eset is, amelyben a Bíróság azt is kifogásolta, hogy a svéd szabályok nem védik békekötéssel azt az esetet is, amikor a kiküldő munkáltatónak a saját tagállamában van kollektív szerződése.⁶²⁹

6.3.4. A tényleges előny követelménye

Ha a szolgáltatásnyújtás korlátozása nem sérti az egyenlő bánásmódot, a közérdekkel igazolható, nem ismétli a kiküldő tagállam szabályozását, akkor a megengedhetőséghez kapcsolódó következő feltétel az, hogy a korlátozás tényleges előnyt jelentsen. Például, ha a korlátozás indoka a munkavállaló védelme, akkor a korlátozó szabály valóban járuljon hozzá a munkavállaló jogainak biztosításához.

Ez az új szempont először az 1999-es Arblade-esetben tűnt fel, amit aztán a Bíróság következetesen beépített joggyakorlatába. Az esetben többek között az volt kérdéses, hogy a Belgiumban dolgozó építő munkások után köteles-e a

⁶²⁵ C-43/93., para. 25.

⁶²⁶ C-445/03., para. 31., 46.; C-244/04., para. 41.; C-168/04., para. 52., 57.; C-18/17., para. 49–52.; C-91/13. sz. Essent-eset, para. 57–59. [ECLI:EU:C:2014:2206].

⁶²⁷ C-319/06., para. 41. és 60. Hasonló okokból utasította el a részmunkaidős és határozott idejű munkaviszony egyes szabályainak kiterjesztését is, hiszen ezek is harmonizált területek (para. 60.)

⁶²⁸ C-279/00. sz. Bizottság vs. Olaszország eset, para. 30., 33–34. [ECLI:EU:C:2002:89].

⁶²⁹ C-341/05., para. 116–120.

kiküldő munkáltató ún. időjárási és lojalitási hozzájárulást fizetni, amelyeket – az építőipari munka hátrányainak kompenzálására – egy kiterjesztett hatályú kollektív szerződés írt elő. A Bíróság ezt azzal a kettős feltétellel tartotta elfogadhatónak, hogy ez valóban hozzátesz a munkavállalók szociális védelméhez, és a kiküldő munkáltató székhelye szerinti államban a munkáltató nem teljesített lényegében azonos kötelezettséget. E kérdéseket a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.⁶³⁰

A Mazzoleni-eset jól rávilágít arra, hogy egy konkrét tényállás mellett igen nehéz lehet megállapítani, vajon a fogadó állam szabálya tényleges előnyt jelent-e a kiküldött munkavállalók részére. Itt a Bíróságnak arról kellett állást foglalnia, hogy a Franciaországból Belgiumba kiküldött munkavállalóra kell-e alkalmazni a belga szabályok szerinti minimálbért, ha annak összege ugyan magasabb, mint ami a munkavállalónak a francia jogszabályok alapján járna, de a közterhek figyelembevételével összességében már a francia jog a kedvezőbb. A Bíróság megállapította, hogy ebben az esetben az azonos szintű védelem az eset összes körülményei, így a bérezés, az adózás és a társadalombiztosítási szabályok együttes figyelembevétele alapján állapítható csak meg.⁶³¹ Ugyanígy a Portugaia Construcões esetben csak a tényleges előny követelménye mellett tartotta elfogadhatónak, hogy a Németországba kiküldött portugál építőmunkásokra a helyi kollektív szerződés szerinti minimálbért kelljen alkalmazni.⁶³² (Mindkét esetben a kiküldetési irányelv hatályba lépése előtti tényállásról volt szó!)

A Finalarte-esetben nem várt döntést eredményezett a tényleges előny követelménye. Az eset alapját a német építőipari kiterjesztett hatályú kollektív szerződés képezte, amely az építőipari munkavállalók szabadságának biztosítására egy közös alapot hozott létre. Az alap felállítását az indokolta, hogy a német szabályok szerint fizetett szabadságra csak az a munkavállaló tarthatott igényt, aki legalább fél évig dolgozik egy munkáltatónál. Mivel az építőiparban ez nagyon ritka, ebben az iparágban a munkavállalók lényegében nem kaptak szabadságot. Ezért a szociális partnerek abban állapodtak meg, hogy kompenzációként díjazást fizetnek egy közös alapból azon munkavállalók számára, akik így nem jutnak fizetett szabadsághoz. Az alap fenntartásához az ágazat valamennyi munkáltatója hozzájárul, illetve – a törvény alapján – ez a megállapodás alkalmazandó a kiküldött munkavállalóra is, kivéve, ha a székhely szerinti államban a munkáltató hasonló rendszerben már fizet járulékot.

⁶³⁰ C-369-376/96., para. 52–54.

⁶³¹ C-165/98., para. 36–39.

⁶³² C-164/99., para. 26., 29.

Jól mutatja a tényleges előny mint új feltétel jelentőségét, hogy a Bíróság döntése előtt a német szakirodalom nem látott kivetnivalót a szabadság-alap működésében, hiszen az a korábbi joggyakorlatból ismert feltételeknek – egyenlő bánásmód, közérdek védelme, duplikáció tilalma – megfelelt.⁶³³ A Bíróság azonban ezt a már ismert tesztet azzal egészítette ki, hogy mindezek mellett – objektív szempontból nézve – a vitatott szabályok révén a munkavállalók oldalán valódi előny jelentkezzon, amely jelentősen növeli szociális védelmüket. Ennek fennállása csak alapos vizsgálat alapján ítéltető meg, amely a nemzeti bíróság feladata.⁶³⁴ Ebben az esetben a tényleges előny jelentkezése kétséges volt. A rövid tartalmú kiküldetések miatt ugyanis egyáltalán nem biztos, hogy a kiküldött munkavállaló részére az alap valóban kifizetést fog teljesíteni. A munkáltató azonban ilyenkor is köteles járulékot fizetni az alap javára.⁶³⁵ Maga a Bíróság is utal arra ítéletében, hogy a nemzeti bíróságnak külön vizsgálnia kell, hogy a munkáltatójuk székhelye szerinti tagállamba való visszatérést követően a munkavállalók ténylegesen képesek-e érvényesíteni az alappal szembeni kifizetési igényüket, különös tekintettel a követendő formaságokra, az alkalmazandó nyelvre és a kifizetés menetére.⁶³⁶

A tényleges előny követelménye volt kérdéses annál a német szabálynál is, amely a minimálbér szabályok betartásáért a kiküldő tagállambeli alvállalkozó és a hazai fővállalkozó kezesi felelősségét állapította meg. A nemzeti bíróság ezzel kapcsolatban kétségeit fejezte ki, mivel a németül nem beszélő, a német jogot nem ismerő más tagállambeli munkavállalók erre alapozva aligha tudnak igényt érvényesíteni, ha már hazatértek saját államukba. A Bíróság azonban nem osztotta ezeket az aggályokat, rámutatva, hogy az eredetileg kötelezett munkáltató mellé egyetemlegesen kötelezett másik – általában fizetőképesebb –

⁶³³ DÄUBLER i. m. 267.

⁶³⁴ C-49/98. (egyesített ügyek) para. 41–42., 45.

⁶³⁵ DÄUBLER i. m. 265.; P. DAVIES (2002) i. m. 305.

⁶³⁶ C-49/98. para. 42., 45–49. Egy későbbi kötelezettségzegési eljárásban a Bizottság a duplikáció tilalma miatt is kifogásolta a szabadság-alap működését. A Bizottság szerint a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvébe ütközik, hogy a törvény csak azokat a más tagállamban letelepedett munkáltatókat mentesíti az alapba való befizetés alól, amelyek a székhely szerinti tagállamban hasonló rendszerben már fizetnek járulékot. A Bizottság álláspontja szerint ez a kivétel túl szűk. Ehelyett az felelt volna meg az uniós jognak, ha a kiküldő munkáltató akkor is mentesül a járulékfizetés alól, ha a székhelye szerinti tagállamban már eleget tett bármely olyan szabályozásnak, amely – még ha nem is a munkaadó által fizetett járulékokon alapul – a munkavállaló szabadsághoz való jogát a német szabályozással megegyező módon biztosítja. A Bíróság azonban úgy találta, a Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy a vitatott német szabály ne jelentene tényleges előnyt a munkavállalóknak, így jogsértést nem lehetett megállapítani. C-490/04., para. 46., 50.

adóst állító szabály tényleges előnyt jelent a munkavállalóknak.⁶³⁷ A végrehajtási irányelv pedig kifejezetten megengedi a tagállamoknak – sőt, az építőiparban pedig kötelezővé teszi – hasonló felelősségi alakzat előírását.⁶³⁸

6.3.5. Az arányosság követelménye

A Bíróság a fenti kritériumoknak megfelelő korlátozásokat még egy vizsgálatnak veti alá. Azt is megköveteli ugyanis, hogy a honosságra tekintet nélkül alkalmazandó, a közérdek alapján szükséges, a kiküldő állam szabályait nem duplikáló, a munkavállalóknak tényleges előnyt nyújtó korlátozás – az összes releváns tényező alapján – ne legyen aránytalan az elérni kívánt célhoz képest. Például a munkavállaló védelmével indokolt korlátozás esetén ez a szolgáltatót terhelő adminisztratív és gazdasági terhek, valamint a munkavállalót védő magasabb szociális védelem összevetését jelenti, figyelemmel arra, hogy a munkavállaló milyen védelmet élvez a munkáltatója székhelye szerinti tagállam szabályai alapján.

Jól szemlélteti az arányosság jelentőségét, ha az egyetemleges felelősséget előíró, előbb említett esetet összevetjük a mintegy két évvel későbbi Bizottság vs. Belgium ügygel. Itt ugyanis a Bíróság nem tartotta arányos korlátozásnak azt a nemzeti szabályt, amely egyes adótartozások tekintetében írta elő a más tagállambeli szolgáltató és a belföldi megrendelő egyetemleges felelősségét. A Bíróság azt kifogásolta, hogy a szabály automatikusan, minden más tagállambeli szolgáltatóval szemben alkalmazható, és nincs lehetőség az egyéni helyzet mérlegelésére (például terheli-e egyáltalán az adott adókötelezettség a szolgáltatót, illetve igazolhatóan eleget tett-e neki). Ehhez képest az adókijátszás elleni küzdelem célját kevésbé korlátozó eszközökkel is el lehetett volna érni, például annak előírásával, hogy a szolgáltatók és megrendelőik mentesülnek az egyetemleges felelősség alól, ha a szolgáltató bizonyítja szabályos adóügyi helyzetét.⁶³⁹

Egy másik példa: az említett, a német szabadság alappal kapcsolatos Finalarte-esetben a Bíróság szerint szükséges annak mérlegelése is, hogy az építőiparban dolgozó munkavállalóknak több szabadság, illetve magasabb kompenzáció biztosítható-e kisebb korlátozással járó szabályokkal. Példa lehet

⁶³⁷ C-60/03., para. 17., 40.

⁶³⁸ Végrehajtási irányelv 12. cikk.

⁶³⁹ C-433/04., para. 38., 40.

erre, ha a német jog csak annyit ír elő, hogy a kiküldött munkavállalónak a munkáltató közvetlenül fizet kompenzációt, a német szabályoknak megfelelő mértékben.⁶⁴⁰ Hasonlóan a Franciaországból Belgiumba kiküldött munkavállalónak fizetendő minimálbérrel kapcsolatos Mazzoleni-esetben a Bíróság hangsúlyozta, hogy bizonyos esetekben a munkavállaló védelme érdekében nem szükséges és azzal nem is arányos a fogadó ország minimálbérre vonatkozó szabályainak alkalmazása. Ilyen esetnek ismerte el, amikor a munkavállalók rendszeresen hol a határ egyik, hol másik oldalán dolgoznak. Ilyenkor ugyanis munkabérüket szinte óránként eltérően kellene számolni, amely az azonos munkát végző, azonos működési helyhez kötődő munkavállalók között eltérő bérezéshez vezetne. Ez nemcsak feszültségekkel járna a munkavállalók között, de akár a kollektív szerződéseket is meggyengítheti. Figyelembe véve, hogy a két tagállam szabályai alapján a munkavállaló bérezésére összességében hasonló szabályok irányadók, a fogadó ország minimálbérének alkalmazása olyan aránytalan teherrel járna a munkáltató számára, amely mellett a korlátozás nem fenntartható.⁶⁴¹

Szintén a korlátozás aránytalansága miatt bizonyult jogellenesnek az az osztrák szabály, amely a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos egyes adminisztratív előírások be nem tartása esetén rendkívül magas, több millió eurós bírságok kiszabását tette lehetővé. A tényállás szerint 2015 őszén egy horvát vállalkozás 217 munkavállalója dolgozott Ausztriában. Az osztrák hatóságok azt kifogásolták, hogy az ellenőrzés során a munkáltató nem tudta bemutatni a munkavállalók munkabérére vonatkozó valamennyi dokumentumot, illetve bizonyos közigazgatási engedélyek megszerzése is hiányzott. Az érintett vezető tisztségviselőkkel szemben 2,4–3,2 millió euró összegben szabtak ki bírságot, amelyet – meg nem fizetésük miatt –1600, illetve 1736 nap időtartamú szabadságvesztésre változtattak át.⁶⁴²

A Bíróság elfogadta, hogy a vitatott osztrák szabályok közérdeket szolgálnak (a munkavállalók védelme és a csalások elleni fellépés), és e célok elérésére alkalmasak, ám nem feleltek meg az arányosság követelményének. E körben a Bíróság annak tulajdonított jelentőséget, hogy a bírság összege az érintett munkavállalók számától függött, de nem volt felső határa és – a cselekmény súlyától függetlenül – nem lehetett alacsonyabb egy bizonyos összegnél, a bírságot kiszabó határozattal szembeni kereset elutasítása esetén a szankció 20%-

⁶⁴⁰ C-49/98., para. 49–51.

⁶⁴¹ C-165/98., para. 30., 36.

⁶⁴² C64/18. (egyesített ügyek), para. 16–17.

ának megfelelő eljárási díjat kellett fizetni, illetve a bírság az érintettre súlyos következményekkel járó szabadságvesztésre volt átváltoztatandó. A hatékony végrehajtáshoz kevésbé korlátozó szankciók is megfelelőek lennének.⁶⁴³

Összességében tehát egy korlátozás az aránytalanságára tekintettel akkor is lehet jogellenes, ha egyébként tényleges előnyt nyújt a munkavállalónak.⁶⁴⁴ Másként megfogalmazva, nem írható elő a fogadó állam szabályának alkalmazása, ha a kiküldött munkavállalónak biztosított előny (vagy más közérdek) nincs arányban azzal a hátránnyal, amit a kiküldő vállalkozás visel, és amely így korlátozza a szolgáltatások szabad áramlását.

A legaránytalanabb korlátozás a Bíróság gyakorlata alapján az, ha a fogadó állam egy adott szolgáltatás nyújtásához belföldi székhelyet követel meg. Ez ugyanis nem más, mint a szolgáltatásnyújtás szabadságának tagadása.⁶⁴⁵ A kölcsönbeadók vagyoni letétje kapcsán már említett Bizottság vs. Olaszország esetben az olasz jog azt is megkövetelte, hogy a kölcsönbeadó Olaszországban székhellyel vagy telephellyel rendelkezzen. Az olasz kormány szerint ez az előírás a munkavállaló védelme érdekében szükséges, mivel ilyen szabályok hiányában a bér- vagy társadalombiztosítási járulékfizetés esetleges elmaradása miatt kereset csak bonyolult külföldi bírósági eljárásokban lenne indítható, kevés siker reményében. A Bíróság ítéletében leszögezte, hogy a szolgáltatás nyújtójával szemben belföldi székhely megkövetelése a legdirektebb korlátozás, amely a szolgáltatásnyújtás szabadságát érheti, ezért az csak akkor fogadható el, ha ez elengedhetetlen feltétele a közérdekkel indokolt cél elérésének. Ilyen körülményt a jelen esetben nem látott. Mint kifejtette, semmi nem igazolja, hogy a külföldi bíróságok előtti eljárás egyszerűbb vagy olcsóbb lenne a munkavállalónak, ráadásul ez az érv nyilvánvalóan nem vonatkozhat arra az esetre, amikor a munkavállaló éppen abban a tagállamban él, ahol a kölcsönbeadó székhelye is van. Erre tekintettel a munkavállalók védelme nem jelent olyan indokot, amely alapján a szolgáltatásnyújtás szabadságának ilyen súlyos korlátozása elfogadható lenne.⁶⁴⁶

Lényegében azonos alapkérdést vet fel a magyar vonatkozású Rani-ügy. A Fővárosi Bíróság azzal az előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult a

⁶⁴³ Uo. para. 42–47.

⁶⁴⁴ P. DAVIES (2002) i. m. 305.

⁶⁴⁵ A szolgáltatási irányelv szerint a tagállamok nem követelhetik meg más tagállamban letelepedett szolgáltatóktól, hogy a területükön telephellyel rendelkezzenek. Ld. 2006/123/EK irányelv 16. cikk (2) bek. a) pont.

⁶⁴⁶ C-279/00., para. 17–18., 22. és 25.

Bírósághoz, hogy a belföldi székhelyet előíró magyar szabály⁶⁴⁷ összhangban volt-e az uniós joggal. Az ügy tényállása szerint egy magyar munkáltató egy szlovákiai székhelyű kölcsönbeadótól vett igénybe kölcsönzött munkaerőt. A felek között jogvita indult a kölcsönzési szerződés teljesítése kapcsán, amelyben az alperes kölcsönvevő arra hivatkozott, hogy mivel a felperesnek nincsen belföldi székhelye Magyarországon, ezért a kölcsönzési szerződés semmis. A fentiek után egyértelmű, hogy nem található olyan közérdek, amelyre tekintettel a belföldi székhely megkövetelése nélkülözhetetlen lenne. A Magyar Kormány nem is igyekezett olyan közérdeket kimutatni, amely indokolná a belföldi székhely előírását. Ehelyett arra hivatkozott az eljárás során, hogy a vitatott szabály nem is vonatkozik a külföldi kölcsönbeadókra,⁶⁴⁸ és ezt az értelmezést követi a hatóságok joggyakorlata is. A Bíróság ezt az érvelést nem fogadta el. Mint rámutatott, az egyszerű közigazgatási gyakorlatot – amely jellegénél fogva az eljáró szervek belátása szerint módosítható és nem is kellően nyilvános – nem lehet az uniós jogban előírt kötelezettségek érvényes végrehajtásának tekinteni. Egyébként pedig megerősítette azt a korábbi, következetes gyakorlatát, amely szerint a munkavállalók védelme céljához képest aránytalan korlátozásnak minősül a belföldi székhely előírása.⁶⁴⁹ Az eset megítélésének egyértelműségére utal, hogy a Bíróság az ügyben végzéssel, tárgyalás tartása nélkül határozott.⁶⁵⁰

Az arányosság követelményére jó példát adnak azokat az eseteket, amelyekben a kiküldött munkavállaló olyan harmadik országbeli állampolgár volt, aki a kiküldő tagállamban jogszerűen tartózkodott, a fogadó tagállam mégis adminisztratív korlátokhoz kötötte az alkalmazását. Már láthattuk, hogy ehhez a munkavállalási engedély előírását a duplikáció tilalma alapján a joggyakorlat nem fogadja el. Nem állták ki az arányosság próbáját azok az előírások sem, amelyek az engedély feltételéül szabták volna, hogy a munkavállaló a kiküldetés előtt huzamosabb ideig (6–12 hónapig) dolgozott a kiküldő tagállamban, vagy a kiküldő munkáltatóval határozatlan idejű munkaviszonyban álljon, vagy

⁶⁴⁷ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: 1992. évi Mt.) 193/D. § (1) bek.

⁶⁴⁸ Ez egyébként nem volt egyértelmű, figyelemmel arra, hogy az 1992. évi Mt. 1. § (1) bekezdése minden magyarországi munkavégzést a hatálya alá vont, kivéve ha a nemzetközi magánjogi szabályok eltérően rendelkeztek. A Rendelet kapcsolószabályai (a rendszeres munkavégzés helye, az alkalmazó telephely, illetve a legszorosabban kapcsolódó jog) azonban könnyedén vezethettek a magyar munkajog alkalmazásához.

⁶⁴⁹ C-298/09. sz. Rani-eset, para. 29., 56. [ECLI:EU:C:2010:343].

⁶⁵⁰ Az eljárási szabályzat 104. cikk 3. § (1) bekezdése szerint, amennyiben az előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdésre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból, a Bíróság indokolt végzéssel határoz.

a munkáltató bankgaranciát biztosítson az esetleges kiutasítás költségeinek fedezésére. Ezek a szabályok ugyanis nem vették figyelembe, hogy a kiküldött munkavállaló nem lép be a fogadó tagállam munkaerőpiacára, illetve hogy a kiküldő tagállamban a munkavállalási engedély megszerzéséhez már hasonló feltételeknek meg kellett felelniük, így a fogadó állam munkaerőpiacának vagy a kiküldött munkavállaló érdekeinek védelme kevésbé korlátozó eszközökkel is biztosítható.⁶⁵¹ Például a kiküldő tagállamban megelőzően fennálló, hosszabb tartamú munkaviszony követelményének nyilvánvalóan nem tudnak megfelelni azok a munkáltatók, amelyek újonnan alakultak vagy csak rövid időre küldenek ki alkalmazottaikat. A bankgarancia helyett pedig elég lehet egy egyszerű kötelezettségvállaló nyilatkozat, hogy a munkáltató fedezni fogja a munkavállalója kiutasítása esetén a hazautazás költségeit.⁶⁵²

Hasonlóan a Bíróság aránytalannak tartotta azt az osztrák szabályt, amely szerint automatikusan elutasítják a harmadik országbeli munkavállaló munkavállalási engedély iránti kérelmét, ha a belépése pillanatában nem rendelkezett engedéllyel, még ha az elkésett kérelme amúgy minden feltételnek megfelelné is. A Bíróság szerint ebben az esetben is elegendő lenne a kiküldés bejelentését megkövetelni. Ha ugyanis e személy fenyegetést jelentene a munkaerőpiacra, a hatóságok a kiküldő munkáltató tájékoztatása alapján is képesek lehetnek megtenni a megfelelő intézkedéseket.⁶⁵³ Összességében tehát a kiküldött munkavállalóval szemben nem lehet szigorúbb feltételeket megkövetelni csak azért, mert harmadik ország állampolgára.

Az arányosság vizsgálata rendre felmerült azokkal az adminisztratív előírásokkal szemben, amelyeket a fogadó állam követel meg a kiküldött munkavállalók foglalkoztatásához.⁶⁵⁴ A Bíróság elfogadta, hogy a fogadó tagállam munkaerőpiacának stabilitása és a kiküldött munkavállaló védelme érdekében a fogadó állam bevezethet bizonyos adminisztratív előírásokat, amelyek e munkavállalók foglalkoztatásának ellenőrzését segítik. Ez azonban nem lehet aránytalan az elérendő célhoz képest. Az Arblade-esetben a Bíróság kifejtette, hogy a fogadó tagállam megkövetelheti a kiküldő munkáltatótól bizonyos foglalkoztatási dokumentumok elérhetővé tételét. Nem arányos korlátozás viszont, ha ezeket kötelező a munkavégzés helyén vagy egy előre meghatározott természetes személy belföldi címén tartani, a kiküldetés kezdetétől a befeje-

⁶⁵¹ C-445/03., para. 35., 38.; C-168/04., para. 49., 55.

⁶⁵² C-445/03., para. 33–34., 47., C-244/04., para. 58.

⁶⁵³ C-168/04., para. 65–67.

⁶⁵⁴ A kapcsolódó joggyakorlatot a Bizottság is összefoglalta, ld. COM(2006)159.

zését követő öt évig. A hatékony hatósági ellenőrzések ezzel szemben azzal is biztosíthatóak, ha a kiküldő munkáltató az általa választott belföldi helyen (akár az egyik kiküldött munkavállalónál) elérhetővé teszi a dokumentumokat vagy észszerű időn belül vállalja azok bemutatását.⁶⁵⁵ Nem ütközött viszont az arányosság követelményébe az a tagállami szabály, amely szerint a foglalkoztatási dokumentumokat a kiküldetés végeztével kellett megküldeni a fogadó tagállam hatóságainak.⁶⁵⁶

A kiküldött munkavállalók belföldi foglalkoztatásához természetesen hatósági engedély nem követelhető meg, ám az esetjog szerint a kiküldetés pusztá bejelentése is lehet a szolgáltatásnyújtás szabadságának aránytalan korlátozása. A Santos Palhota esetben a Belgiumban dolgozó portugál szerelők csak úgy kezdhették meg kiküldetésüket, ha a kiküldő munkáltató előzőleg regisztrációs számot kért részükre a belga hatóságoktól. A hatóságnak ugyan nem volt mérlegelési jogköre ennek kiadására, viszont a kérelmeket elegendő volt öt munkanapon belül teljesíteni. A Bíróság rámutatott, hogy mivel a regisztrációs szám nélkül a kiküldetést nem lehetett megkezdeni, ez a sürgős szolgáltatásokat ellehetetlenítő, aránytalan korlátozást jelentett.⁶⁵⁷ A Bíróság nem találta arányosnak azt a belga szabályt sem, amely a kiküldött önfoglalkoztatók (tehát nem munkavállalók!) előzetes bejelentését túl részletes adattartalommal írta elő. Belgium a csalások megelőzésének fontossága mint közérdek alapján indokoltan tartotta ezt a követelményt. A Bíróság szerint viszont a tagállam csak feltételezte, hogy e körben gyakoriak lennének a visszaélések, ráadásul a bejelentési kötelezettséget minden érintett önfoglalkoztatóra, külön indok nélkül előírta. Az aránytalanak bizonyult korlátozást így nem lehetett fenntartani.⁶⁵⁸ Hasonló döntés született arról a luxembourgi szabályról, amely nem határozta meg pontosan a bejelentés teljesítésének határidejét, noha elmulasztásához súlyos szankciókat fűzött.⁶⁵⁹

⁶⁵⁵ C-369-376/96., para. 65., 77. Ugyanezen elvi alapokból minősítette aránytalan korlátozásnak a Bíróság azt a luxembourgi szabályt, ami szerint a foglalkoztatási dokumentumokat meghatározatlan ideig a kiküldő munkáltató belföldön lakó képviselőjénél kell tartani. C-319/06., para. 91–95.

⁶⁵⁶ C-515/08. sz. Santos Palhota eset, para. 58–59. [ECLI:EU:C:2010:589].

⁶⁵⁷ C-515/08., para. 52.

⁶⁵⁸ C-577/10. sz. Bizottság vs. Belgium eset, para. 54–56. [ECLI:EU:C:2012:814]. Hasonlóan, az ellenőrzések hatékonyságával kapcsolatos pusztá kétségek sem szolgálhatnak az adminisztratív kötelezettségek igazolásához, ld. C-319/06., para. 95.

⁶⁵⁹ C-319/06., para. 81–82.

A jogszerű célt szolgáló, annak elérésére amúgy alkalmas korlátozás aránytalanságára ad példát a Cepelnik-eset.⁶⁶⁰ A tényállás szerint egy szlovén szolgáltató végzett építési munkákat Ausztriában. A szlovén munkáltató elmulasztotta az osztrák szabályoknak megfelelően bejelenteni a kiküldött munkavállalók foglalkoztatását, és nem tett eleget a fizetési dokumentumok elérhetővé tételére vonatkozó kötelezettségének sem. Az osztrák szabályok tehetővé tették, hogy a jogsértés megalapozott gyanúja esetén a hatóságok a vállalkozási díj kifizetését felfüggeszték, illetve a megrendelőt kötelezzék, hogy annak összegét biztosítékként a hatóság részére fizesse meg. A konkrét esetben az osztrák megrendelő 5 200 euró összegű biztosítékot fizetett meg, a szlovén szolgáltató pedig azért indított pert, hogy hozzájusson ehhez az összeghez mint az őt megillető vállalkozási díjhoz.

A Bíróság rámutatott, hogy a vita alapját képező nemzeti rendelkezés a szolgáltatásnyújtás korlátozását jelenti, hiszen a vállalkozási díj esedékességét hozza előbbre. Ráadásul, ha valamilyen hibás teljesítés miatt végül csak alacsonyabb vállalkozási díj járna, biztosítékként akkor is a teljes díjat követelheti a hatóság. Ezért meg kellett vizsgálni a korlátozás megengedhetőségét.⁶⁶¹ A Bíróság a csalások elleni védelmet elfogadta a korlátozást igazoló közérdeknek, amelynek elérése a nemzeti szabály alkalmas, ám az ítélet szerint nem állja ki az arányosság próbáját. A Bíróság ugyanis rámutatott, hogy a szankció alkalmazásához elegendő a megalapozott gyanú, tehát arra még a jogsértés megállapítása előtt is sor kerülhet. Emellett a szolgáltató nem tehet észrevételt a terhére rótt tények miatt, a biztosítékként követelhető összeg pedig lényegesen magasabb lehet, mint a ténylegesen kifizetendő vállalkozói díj. Mivel a nemzeti szabály túllép az elérendő cél által indokolt mértéken, a szolgáltatásnyújtás jogellenes korlátozásának minősül.⁶⁶²

A belföldi megrendelő által fizetendő vállalkozói díj felfüggesztését mint a kiküldetéssel kapcsolatos szabályok megsértésének szankcióját a végrehajtási irányelv nem nevesíti, mindenesetre a fentiek fényében nem zárható ki, hogy az jogszerű legyen. A Bíróság által kifogásolt három, lényegében eljárási természetű probléma orvoslása mellett az osztrák szabály összeegyeztethetővé tehető az uniós joggal. Így, ha a biztosíték csak a jogsértés megállapítása esetén

⁶⁶⁰ C-33/17.

⁶⁶¹ Az esetet a Bíróság az EUMSZ 56. cikke szerint bírálta el, ugyanis a perbeli időszakban (2016. március) a végrehajtási irányelv átültetési ideje még nem járt le, a szolgáltatási irányelv pedig nem alkalmazandó munkajogi kérdésekre [2006/123/EK irányelv I. cikk (6) bek.]. Ld. C-33/17. para. 32.

⁶⁶² C-33/17. para 40., 46–49.

követelhető, olyan eljárásban, amelybe a külföldi szolgáltatót is bevonják, és ha az esetleges hibás teljesítésből eredő díjcsökkentések miatt kötelező a biztosíték arányos részét visszafizetni, úgy a szolgáltatásnyújtás arányos korlátozásáról van szó, amelyet csalások kivédése, mint közérdek igazol.

6.3.6. Összegzés

A kiküldetések és a szolgáltatásnyújtás szabadsága kapcsolatát érintő joggyakorlat áttekintése után látható igazán az 1999 végén hatályba lépett kiküldetési irányelv jelentősége. A 3. cikkben szereplő, a „kemény mag” körébe sorolt munkafeltételek tekintetében ugyanis világossá vált, hogy azokat a fogadó tagállam minden további vizsgálat nélkül alkalmazhatja a kiküldött munkavállalóra.⁶⁶³

Jól mutatja ennek jelentőségét az említett Mazzoleni és Portugaia Construcões eset (mindkettő tényállása még a kiküldetési irányelv hatályba lépése előtti). A Bíróság az elsődleges jog alapján csak nagyon szigorú feltételekkel találta a szolgáltatásnyújtás szabadságával összeegyeztethetőnek, hogy a fogadó állam a minimálbérre vonatkozó rendelkezéseit a kiküldött munkavállalókra is alkalmazza. A szolgáltatásnyújtást korlátozó nemzeti rendelkezés ugyanis csak akkor fogadható el, ha nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, a közérdek alapján szükséges, a munkavállalóknak tényleges előnyt nyújt és nem aránytalan az elérni kívánt célhoz képest. Ehhez képest az irányelv 3. cikkében foglalt szabályok alkalmazása, jóllehet korlátozóan hathat a határon átnyúló szolgáltatásnyújtásra, minden további nélkül lehetséges valamennyi tagállam számára.⁶⁶⁴ Míg tehát a Bíróság aránytalan korlátozásnak látta, hogy a fogadó állam minimálbér szabályát egy rövid tartamú kiküldetésre is alkalmazni kelljen, az irányelv alapján ezt megkövetelhetik a tagállamok.⁶⁶⁵ Ebből a szempontból különösen ellentmondásos, hogy az irányelv megalkotásának jogalapja a szolgáltatások szabad áramlása. Jól láthatóan ugyanis az irányelv éppen hogy

⁶⁶³ BARNARD (2012) i. m. 228.

⁶⁶⁴ Érdemes ezt még összevetni a Bíróság C-94/04. sz. Cipolla-ügyben hozott ítéletével [ECLI:EU:C:2006:758]. A Bíróság itt azt vizsgálta, hogy a szolgáltatásnyújtás megengedhető korlátozásának minősül-e, ha az olasz jogszabályok az ügyvédi tevékenységre minimális szolgáltatási díjakat határoznak meg, amelyeket a más tagállambeli ügyvédeknek is tiszteletben kell tartaniuk. A Bíróság ugyan elfogadta, hogy a fogyasztók és a gondos igazságszolgáltatás védelme olyan közérdek, amelyre tekintettel a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozható, ám a nemzeti bíróságnak kellett abban állást foglalnia, hogy a konkrét esetben ez a korlátozás szükséges és arányos-e.

⁶⁶⁵ Riesenhuber joggal veti fel, hogy az irányelv legfontosabb szabálya éppen ezért a minimálbér alkalmazását lehetővé tévő rendelkezés. RIESENHUBER i. m. 205.

megköti ezt a szabadságot a legalapvetőbb munkajogi szabályok érvényesítése érdekében.⁶⁶⁶

A kiküldetésekkel kapcsolatos joggyakorlat az irányelv hatályba lépése után két részre osztható. A nem munkajogi jellegű korlátozások (adminisztratív előírások, hatósági ellenőrzések szabályai) tekintetében továbbra is irányadó maradt a fentiekben kifejtett teszt.⁶⁶⁷ A munkajogi szabályok alkalmazása vonatkozásában pedig a kiküldetési irányelv alkalmazandó, azzal, hogy az újabb gyakorlat fényében a kiküldött munkavállalóra kiterjesztendő munkafeltételek 3. cikkben felsorolt listája gyakorlatilag nem bővíthető.

⁶⁶⁶ KILPATRICK i. m. 232.; MALMBERG (2011) i. m. 36. Ld. még ehhez a módosító irányelvvel szembeni semmisségi eljárásról írtakat a 4.4. pontban.

⁶⁶⁷ A Bíróság több esetben hangsúlyozta, hogy a kiküldetési irányelv csak bizonyos munkafeltételek koordinálására irányul, de nem érinti a kiküldetéssel kapcsolatos adminisztratív kötelezettségeket és ellenőrzési kérdéseket. Ld. C-64/18., para. 26.; C-515/08., para. 26–28.; C-315/13., para. 46–47.; SJÖDIN i. m. 80.

7. KIKÜLDÖTT MUNKAVÁLLALÓK A MAGYAR MUNKAJOGBAN

A téma magyar vonatkozásait három tematikus egységre tagolva tekintem át. Elsőként részletes elemzést igényel a kiküldetés fogalom jelentése a magyar munkajogban. Mivel a többféle értelemmel is bíró kifejezést a tételes normaszöveg is hosszú ideig tévesen használta, nem mellőzhető a kiküldetés valamennyi jelentéstartamának vizsgálata és ezek egybevetése. Ezt követően a szolgáltatásnyújtás keretében megvalósuló kiküldetésekre vonatkozó uniós jog hazai átvételét elemzem, rámutatva a jogharmonizációs, illetve célszerűségi szempontokból javítandó rendelkezésekre. Végül, megvizsgálom, hogy az uniós csatlakozás óta hogyan jelentek meg a kiküldetés szabályai a Kúria joggyakorlatában. A mintegy húsz eset elemzése arra világít rá, hogy a bonyolult szabályok alig érvényesülnek a gyakorlatban.

7.1. A kiküldetés fogalma a magyar jogban

Kevés olyan fogalom van a magyar munkajogban, ami annyira bonyolult lenne, mint a kiküldetés. Ez a kifejezés ugyanis háromféle értelemmel bír a munkajogban: egyrészt a kiküldetés a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás egyik esete, másrészt az ideiglenes külföldi munkavégzés esetén irányadó jog meghatározásánál is megjelenik. Harmadrészt ez utóbbinak egy külön szabályozott esete az uniós jogi kiküldetés, amely esetben a külföldi munkavégzés egy másik tagállamban, szolgáltatásnyújtás keretében történik. Tovább bonyolítja a képet, hogy a kiküldetés sajátos jelentéssel bír a társadalombiztosítási szabályokban és az adójogban is. E fogalmi kaleidoszkóp ráadásul a gyakorlatban ugyancsak sokszor előforduló tényállásokra vonatkozik, így valamelyik jogterület kapcsán szinte minden munkáltató találkozik ezekkel a helyzetekkel.

Természetesen nem szerencsés, hogy a kiküldetés háromféle jelentéssel is bír a munkajogban. Új fogalom vagy fogalmak bevezetését mégsem javaslom.

Egyrészt a háromféle jelentés nem teljesen idegen egymástól, van egy lényeges közös vonásuk. A kiküldetés mindig a munkavállaló rendszeres teljesítési helyétől eltérő helyen történő foglalkoztatást jelenti. Ennek egyik vagy másik aspektusát, esetét ragadják meg a kiküldetés egyes speciális jelentései.

Másrészt a háromféle jelentésből kettő – a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás és a nemzetközi magánjogi értelemben vett kiküldetés – a magyar munkajogban évtizedek óta használt, hagyományosnak tekinthető, bevett terminológia. A kiküldetés kifejezés 1951 óta jelen van a tételes munkajogban,⁵⁶⁸ a mindenkor munkajogi kódexek azóta kisebb-nagyobb megszakításokkal használják ezt a terminológiát.⁵⁶⁹ Noha a kiküldetés fogalom 1992. július 1. és 2001. június 30. között, illetve 2012. július 1. óta nem volt, illetve nincs jelen a mindenkor hatályos Mt. szövegében, a szakirodalom – ideértve a gyakorlatnak szánt kommentárokat is – töretlenül használja, függetlenül a tételes jog változásától.⁵⁷⁰ Mindkét értelemben meggyökeresedett, széleskörűen ismert és használt kifejezésről van tehát szó, amelyet ezért indokolatlan megváltoztatni.

Végül a fentiekre is tekintettel, önmagában nem szólhat a fogalmi változtatás mellett, hogy a kifejezést többféle értelemben is használjuk. Nem egyedi jelenség a munkajogon belül sem, hogy egy-egy jogi terminológia a szabályozás egyes területein eltérő jelentést kap. Például a munkabér kifejezés mást jelent a munkabér védelmére vonatkozó szabályoknál és mást az egyenlő munkáért egyenlő bér elve alkalmazási körében.⁵⁷¹ Megint más a fogalom jelentése a kapcsolódó jogterületeken, így a bírósági végrehajtás vagy a személyi jövedelemadó szabályainál.⁵⁷² Ehhez képest problémát csak az okoz a joggyakorlatban, ha a szabályozás alapján nem lehet egyértelműen elhatárolni, mikor melyik értelemben használjuk az adott kifejezést. Éppen ez a helyzet állt fenn a kiküldetés kapcsán a jogharmonizáció kezdeti időszakában, amikor a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás és az uniós jogi kiküldetés fogalomnak részben azonos jelentést adott a jogalkotó (lásd még a 7.1.5. pontban).

⁵⁶⁸ A kifejezés a korai munkajogi szabályainkban is megjelent. A vármegyei alkalmazottak létszámviszonyainak szabályozásáról szóló 1923. évi II. törvénycikk 15. §-a szerint: hivatalos kiküldetéseknél és átköltözködéseknel a vármegyei tisztviselők és egyéb alkalmazottak ugyanazokat az illetményekeket számíthatják fel, mint az állami rendszerbe tartozó tisztviselők és egyéb alkalmazottak.

⁵⁶⁹ Részletesen ld. a következő pontban.

⁵⁷⁰ A régi és az új terminológiához ld. PRUGBERBER (2014) i. m. 5–6.; PRUGBERGER (2002) i. m. 46–48.

⁵⁷¹ Mt. XII. fejezet 70. cím és 12. § (2) bek.

⁵⁷² A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 65. § (4) bek., a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 21–22. pont.

Összegezve: tágabb értelemben a kiküldetés a magyar munkajogban a munkavállaló rendszeres teljesítési helyétől eltérő helyen történő foglalkoztatást jelenti. Szűkebb értelemben a kiküldetés az, amikor ez a munkáltató utasításával valósul meg. A nemzetközi magánjogi értelemben vett kiküldetés az ideiglenes külföldi munkavégzésre utal, az uniós jogi kiküldetés fogalom esetében pedig ez a külföldi munkavégzés egy másik tagállamban, szolgáltatásnyújtás keretében valósul meg.

Az alábbiakban először a kiküldetéssel mint a munkaszerződésben foglalt munkahelytől eltérő helyen történő foglalkoztatással foglalkozom. Ezt követően megvizsgálom, hogyan jelent meg a kiküldetés a magyar munkajog területi hatályával kapcsolatban mint az ideiglenes külföldi munkavégzés esete (nemzetközi magánjogi értelemben vett kiküldetés). Végül az uniós jogi kiküldetés hazai átültetését tekintem át. Az elemzés végén összefoglalom a három munkajogi kiküldetés fogalom különbségeit, és röviden kitérek arra is, hogyan használják ugyanezt a fogalmat a kapcsolódó jogterületek.

7.1.1. A kiküldetés mint a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás esete

A magyar munkajog kiküldetésnek nevezi azt az esetet, amikor a munkavállaló átmenetileg, a munkáltató utasítására nem a munkaszerződése szerinti helyen végez munkát. Ez a munkaviszony teljesítése szempontjából egy kivételes helyzet, hiszen a munkavállaló alapvetően a munkaszerződésben foglalt földrajzi keretek között köteles munkát végezni, illetve a munkáltató rendelkezésére állni.⁵⁷³ A foglalkoztatás rugalmassága érdekében engedi meg a szabályozás, hogy a közös megegyezéssel kijelölt, szerződéses munkahelytől a munkáltató egyoldalúan mégis eltérjen. A változó munkajogi szabályozás ehhez védelmi szabályokat fűz (például előírja a felmerülő költségek megtérítését), amelyek eltérő intenzitása jól jellemzi az adott időszak munkajogi rendszerét is. Az alábbiakban áttekintem a szabályozás változásait.

⁵⁷³ Ld. ezt azt elvet a bírói gyakorlatban: BH 2004. 387., BH 2002. 243., EBH 1999. 142.

7.1.1.1. Eltérés a szerződéses munkahelytől a korábbi magyar munkajogban

A szocialista munkajog rendkívül megengedő volt a munkaszerződéstől eltérő munkahely előírása kapcsán. A szabályozás ugyanis nem tekintette a munkaszerződés módosításának, ha a dolgozót a vállalat az állandó munkahelyén kívüli munkavégzésre kötelezte. Ezt a munkáltató időkorlát nélkül, de költségtérítés mellett rendelhetette el.⁵⁷⁴ Az egyetlen megkötés a terhes és szoptató nőkre vonatkozott, akiket csak beleegyezésük esetén lehetett más helységben végzendő munkára kiküldeni.⁵⁷⁵

A kiküldetés kifejezés már az 1951. évi Mt.-ben megjelent, a külszolgálattal együtt. Mindkét fogalmat végrehajtási rendelet határozta meg. Eszerint a kiküldetésnél a dolgozó a munkát általában a kiküldő szerv telephelyén végzi, ám őt a kiküldő szerv a telephelyén kívüli munkavégzésre utasítja. Ehhez képest a külszolgálat esetén a telephelyen kívüli munkavégzés rendszeres jellegű: ebben az esetben a dolgozó – munkaköre, beosztása folytán – napi munkáját egészben vagy jelentős részben nem a telephelyén, hanem meghatározott külső területen végzi, vagy havonta legalább nyolc munkanapon át rendszeresen telephelyén kívül működik.⁵⁷⁶ E két definíció 1990-ig hatályban volt, csak annyi változással, hogy a külszolgálati munkaköröket 1982-ig a miniszter, utána kollektív szerződés határozta meg. A két kategória elhatárolásának csak a megtérítendő költségek tekintetében volt jelentősége, a munkaszerződés szerinti munkahely megváltoztatása szempontjából nem, hiszen azt a szabályozás egyébként is gyakorlatilag korlátlanul megengedte.⁵⁷⁷

A rendszerváltozás utáni szabályozás visszatért a munkajog magánjogias megközelítéséhez, amely felértékelte a felek megállapodását, a munkaszerződés

⁵⁷⁴ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1951. évi 7. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: 1951. évi Mt.) 27. §, 71. §; a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény (a továbbiakban: 1967. évi Mt.) 35. § (3) bek.

⁵⁷⁵ 1951. évi Mt. 95. § (3) bek. c) pont (hatályos 1953. december 1-jétől); a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 34/1967. (X. 8.) Korm. rendelet 40. § (2) bek.; a Munka Törvénykönyve végrehajtásáról szóló 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet 37. § (2) bek. (hatályos 1979. december 1-jétől).

⁵⁷⁶ A dolgozók belföldi hivatalos kiküldetése, illetőleg külszolgálata, valamint áthelyezése alkalmával felszámítható költségek megtérítéséről szóló 33/1951. (I. 31.) MT rendelet 2. § (1)–(2) bek.

⁵⁷⁷ Nem meglepő, hogy a rendszerváltozás előtti időszakból a kiküldetéssel foglalkozó bírói gyakorlat a költségtérítés elszámolásával kapcsolatos kérdésekre korlátozódik. Ld. BH 1975. 576.; BH 1978. 498.; BH 1991. 419.

jelentőségét.⁵⁷⁸ Ezzel pedig nem volt összeegyeztethető, hogy a munkaszerződés egyik lényeges elemét, a munkavégzés helyét a munkáltató egyoldalúan, korlátozások nélkül módosíthassa. Ezért az 1992. évi Mt. csak különösen indokolt esetben tette lehetővé a szerződéses munkahelytől való egyoldalú eltérést, kimondva, hogy az a munkavállalóra aránytalan sérelemmel nem járhat. A más helységben végzendő munkára kötelezés e keretek mellett sem haladhatta meg évente a két hónapot (2001-től 44 munkanapot). Emellett a szabályozás kiterjesztette a korábbi védett személyi kört: más helységben végzendő munkára a nő terhessége negyedik hónapjának kezdetétől gyermeke hároméves koráig csak beleegyezésével volt kötelezhető. A szabályozás 2001-ben kiegészült az utazási időre járó díjazás meghatározásával, és a 2012-es munkajogi reformig ebben a formában hatályban is maradt.⁵⁷⁹ Érdekesség, hogy az 1992. évi Mt. a kiküldetés fogalmát csak a 2001-es módosítás után használta, noha a végrehajtási rendeletekben a köztes időben is feltűnt ez a kifejezés.⁵⁸⁰

7.1.1.2. Eltérés a szerződéses munkahelytől a hatályos szabályozásban

A hatályos Mt. is abból indul ki, hogy a kiküldetés – illetve általában a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás – csak ideiglenes lehet. Tartama naptári évenként összesen a 44 beosztás szerinti munkanapot vagy a 352 órát nem haladhatja meg. Ez meglehetősen tág korlátot jelent, hiszen az évi 12 hónapból gyakorlatilag kettőre a munkáltató elrendelheti a kiküldetést.⁵⁸¹ A munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás szólhat a munkaidő egy részére vagy egészére is. Például a munkáltató olyan utasítást is adhat, hogy a napi munkaidő első felét a szerződés szerinti munkahelyen, második felét viszont egy másik telephelyen teljesítse a munkavállaló. Ilyenkor viszont a két telephely közötti utazás ideje

⁵⁷⁸ Ld. a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény általános indokolását.

⁵⁷⁹ 1992. évi Mt. 105. §. 1995. szeptember 1-jétől a védelem a nőket már terhességük megállapításától megillette.

⁵⁸⁰ Ld. különösen: a belföldi hivatalos kiküldetést teljesítő dolgozó élelmezési költségértékesítéséről szóló 23/1989. (III. 12.) MT rendelet (hatályos 1989. május 1-jétől 2005. december 31-éig); a tartósan külföldön foglalkoztatott dolgozók egyes járandóságairól szóló 157/1989. (XII. 30.) MT rendelet (hatályos 1989. december 30-ától 1993. április 6-áig).

⁵⁸¹ Mt. 53. § (2) bek. Az időbeli korlátot kollektív szerződés eltérően, a munkavállalóra hátrányosabban is meghatározhatja (Mt. 57. §). Arra azonban nincs lehetőség, hogy a kollektív megállapodás gyakorlatilag korlátlanul vagy irreálisan magas küszöbvel határozza meg a kiküldetés maximális tartamát (pl. kétszáz munkanap évente, ld. BH 2006. 300.).

beleszámít a munkaidőbe.⁵⁸² Ha az éves korláton felül is a munkaszerződéstől eltérő munkahelyen kívánja foglalkoztatni a munkáltató a munkavállalót, ahhoz a felek közös megegyezésére van szükség.⁵⁸³ Nincs akadálya, hogy a felek – közös megegyezéssel – határozott időre módosítsák a munkaszerződést, és például úgy állapodjanak meg, hogy a következő négy hónapban a munkavállaló munkahelye egy másik város lesz. Az így kikötött időtartam letelte után a munkaviszony az eredeti feltételekkel folytatódik.⁵⁸⁴

Az ideiglenesség előírásán túl az Mt. átvette és továbbfejlesztette a korábbi kódexek védelmi szabályait. Így egy bizonyos személyi kör esetében a kiküldetés elrendelése korlátozott. Ide tartoznak a gyermeket nevelő, a hozzátartozójukat ápoló, illetve az egészségkárosodott munkavállalók, akik csak hozzájárulásuk mellett kötelezhetőek más helységben végzendő munkára. A munkavállalói érdekképviselők vezetői (a védett szakszervezeti tisztségviselők, munkavédelmi képviselők és az üzemi tanács elnöke) pedig csak a felettes szakszervezeti szerv, a munkavédelmi bizottság (ennek hiányában választási bizottság), illetve az üzemi tanács előzetes beleegyezésével küldhetőek ki.⁵⁸⁵ A külön nevesített munkavállalói csoportokon túlmenően is, a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás esetén fokozottan merül fel a méltányosság elvének fontossága, amely szerint a munkáltató utasítása nem járhat a munkavállaló aránytalan sérelemével.⁵⁸⁶ E körben figyelembe kell venni a munkavállaló személyi, családi körülményeit, egészségi állapotát, szakképzettségét stb.⁵⁸⁷

⁵⁸² Az Mt. szerint nem munkaidő a munkavállaló lakó- vagy tartózkodási helyéről a tényleges munkavégzés helyére, valamint a munkavégzés helyéről a lakó- vagy tartózkodási helyére történő utazás tartama [Mt. 86. § (3) bek. b) pont]. Az említett esetben viszont két munkavégzési hely közötti utazásról van szó, ami így a munkaidő része.

⁵⁸³ Mt. 45. § (3) bek., 58. §.

⁵⁸⁴ RÓZSAVÖLGYI i. m. 395.

⁵⁸⁵ Mt. 53. § (3–4) bek., 260. § (3) bek., 273. § (1) bek.; a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 76. § (3) bek.

⁵⁸⁶ Mt. 6. § (3) bek.

⁵⁸⁷ Egy konkrét esetben a munkavállaló megtagadta a külföldi utazás teljesítését, egészségi állapotára és a beteg édesanyja gondozásában történő közreműködésére hivatkozva. A munkáltató ezt vitatta, noha e körülmények igazolására a munkavállalót nem hívta fel. Az utasítás megtagadása miatt mégis rendkívüli felmondással élt. A perben a bíróságok igazoltnak látták, hogy a bérjegyzék alapján a munkáltatónak tudomása volt a keresőképtelenségéről. A bíróságok értékelték azt is, hogy a kiküldetéshez a munkáltatónak milyen jogos gazdasági érdeke fűződött, ám összességében ezt a munkavállaló számára aránytalanul sérelmesnek értékelték. Ezért az utasítást a munkavállaló joggal tagadta meg (BH 2010. 195.). Egy másik esetben a kirendeltség-vezetőként dolgozó munkavállalót a munkáltató egy több mint száz kilométerre lévő másik munkavégzési helyre küldte ki, és egyidejűleg a vezetői munkaköréből logisztikai munkakörbe irányította át. A Kúria szerint e két jelentős munkafeltétel egyidejű megváltozása a munkavállaló eredeti beosztására, hatvan évet meghaladó életkorára, a jelentősen

A munkavállaló a kiküldetése idejére a ténylegesen ellátott munkakörre előírt, de legalább a munkaszerződése szerinti alapbérre jogosult.⁵⁸⁸ Ez tehát azt jelenti, hogy ha a kiküldetés során egyben a munkakör is változik (ennek semmi akadálya), és e munkakörre magasabb alapbér jár, mint ami a munkaszerződésben szerepel, akkor a kiküldetés idejére e magasabb alapbérre jogosult a munkavállaló. Ha viszont alacsonyabb alapbért jelentene a kiküldetés idején ellátott munkakör, a munkavállaló alapbére nem csökken. Ettől még járhat bérkieséssel a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás, hiszen csak az alapbér megőrzését garantálja a törvény. Például a kiküldetés helyén mások lehetnek a munkakörülmények vagy a munkaidő-beosztás, ami miatt a munkavállaló a kiküldetés idején nem lesz jogosult bizonyos pótlékokra.

A kiküldetés jelentős többletköltséget okozhat a munkavállalónak, gondoljunk az utazás vagy – többnapos kiküldetés esetén – a szállás és étkezés költségeire. Természetesen ilyenkor is a munkáltató kötelezettsége, hogy a munkavállalónak megtérítse a munkaviszony teljesítésével indokoltan felmerülő költségeket.⁵⁸⁹

A költségtérítés általános szabálya mellett, a belföldi kiküldetés időtartamára a munkavállalónak többletköltségei fedezetére jogszabály alapján költségtérítés (napidíj) jár. A napidíj számlával (egyszerűsített számlával) igazolt összegként vagy napi ötszáz forintnyi költségátalányként számolható el. Ha a munkavállaló rendszeresen teljesít kiküldetést, részére a munkáltató havi átalányt is megállapíthat. Ennek összegét az egy napra megállapított napidíjatalány és a havi átlagban kiküldetésben töltött naptári napok figyelembevételével kell meghatározni. Nem számolható el azonban napidíj, ha a távollét időtartama a hat órát nem éri el, vagy ha a munkáltató a munkavállaló élelmezését a kiküldetés helyén biztosítja.⁵⁹⁰

A kiküldetés idejére járó díjazás tehát tipikusan két részre bontható: munkabérre és költségtérítésre. A két jogcím funkciója teljesen más, amelyek elhatárolása azonban sokszor kétséges a gyakorlatban (például a külföldi munkavégzés idejére biztosított „devizaellátmány” elnevezésű juttatás megítélésénél). A Kúria következetes gyakorlata szerint a juttatást nem elnevezése, hanem tartalma szerint kell megítélni. Míg a munkabér a munkaviszonybeli kötelezettségek

megnövekedett utazási időre, ezzel összefüggésben a téli időszakra tekintettel, együttesen megállapíthatóvá tették a munkáltatói utasítás munkavállalóra aránytalan sérelmes voltát (EBH 2008. 1897.).

⁵⁸⁸ Mt. 53. § (5) bek.

⁵⁸⁹ Mt. 51. § (2) bek.

⁵⁹⁰ A belföldi hivatalos kiküldetést teljesítő munkavállaló költségtérítéséről szóló 437/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet 2–4. §.

teljesítésének az ellenértéke, addig a költségtérítés a munkavégzéssel összefüggésben felmerült költségek fedezetéül szolgál. Ezért a munkabér jellegű juttatás elmaradt munkabérként (kártérítésként) követelhető, ám a költségtérítés – munkavégzés hiányában – nem.⁵⁹¹

7.1.2. A kiküldetés mint az ideiglenes külföldi munkavégzés

A kiküldetés második jelentése a nemzetközi magánjoghoz kapcsolódik. E körben arra a tényállásra vonatkozik, amikor az egyébként rendszeresen az egyik államban dolgozó munkavállaló ideiglenesen végez munkát egy másik állam területén. A kérdés az, vajon ez az átmeneti változás kihat-e az alkalmazandó munkajogra.

Az 1951. évi Mt. nem volt érzékeny a kiküldetés, illetve általában a területi hatály meghatározásának problémájára. Ehelyett csak annyit rögzített, hogy „a Munka Törvénykönyve kötelező minden munkáltatóra és minden munkaviszonyban álló dolgozóra”.⁵⁹² Ennél pontosabb szabályt tartalmazott az 1967. évi Mt., amely szintén kiterjesztette hatályát minden Magyarországon létrejött munkaviszonyra, a magyar munkáltató magyar állampolgárral külföldön létesített munkaviszonyára, illetve arra a munkaviszonyra is, amelyet külföldi munkaszerződés alapján Magyarországon teljesítenek. Ez alól azonban nemzetközi szerződés kivételt tehetett.⁵⁹³

Az 1979. július 1-jén hatályba lépő magánjogi kódex vezette be általános kapcsolószabályként a szerződés létrejötte helyett a munkavégzés helyét (*lex loci laboris*). Rendelkezései között már megjelent az arra való utalás, hogy a magyar munkáltató dolgozója külföldi kiküldetés vagy tartós külföldi szolgálat esetén is a magyar jog hatálya alatt marad.⁵⁹⁴ Ehhez két megjegyzést kell fűzni. Egyrészt a szabály kulcselemét képező „kiküldetés”, illetve „tartós külföldi szolgálat” fogalomhoz nem kapcsolódott definíció. Legfeljebb a két kifejezés egymásra vonatkoztatásából következik, hogy a kiküldetés csupán átmeneti

⁵⁹¹ Ld. Mfv. 10.638/2014/5., BH 2001. 396., BH 2000. 567., BH 1995. 319., BH 1993. 772., BH 1975. 576.

⁵⁹² 1951. évi Mt. 5. §. A területi hatály vonatkozásában ennél pontosabb előírást a végrehajtási rendelet sem tartalmazott [a Munka Törvénykönyvének végrehajtásáról szóló 53/1953. (XI. 28.) MT rendelet 4. §].

⁵⁹³ 1967. évi Mt. 6. §.

⁵⁹⁴ A nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Nmjtvr.) 51. § (1) bek. és 52. § (2) bek.

külföldi munkavégzést jelent. Másrészt jól láthatóan hiányzott a fordított tényállásra való utalás, azaz a jogszabály nem mondta ki, hogy a külföldi munkáltató Magyarországra kiküldött munkavállalója nem kerül a magyar munkajog hatálya alá. Ezt a hiányt csak az 1992. évi Mt. pótolta, jöllehet a nemzetközi magánjogi kiküldetés fogalom definiálása továbbra is elmaradt.⁵⁹⁵

A szabályozás további átalakítására csak 2001-ben, a munkajogi jogharmozáció keretében került sor. A Római Egyezményvel való összhang biztosítása érdekében a jogalkotó mindenekelőtt a munkaviszony kapcsán is rögzítette a jogválasztás szabadságát.⁵⁹⁶ Az ideiglenes külföldi munkavégzés tekintetében azonban ugyanazt a jogalkotási hibát figyelhetjük meg, mint az uniós jogi kiküldetés szabályainak átültetésénél (lásd még alább). Az Nmjtvr. módosított szövege szerint ugyanis nem változtat a szokásos munkavégzési helyen (így az alkalmazandó jogon sem), ha a munkavállaló „ideiglenesen – kiküldetés, kirendelés vagy munkaerő-kölcsönzés keretében – egy másik államban végzi munkáját”.⁵⁹⁷ Jól látható, hogy a három kiemelt tényállás megfelelnek arról a lehetőségről, hogy az ideiglenes külföldi munkavégzés a felek közös megegyezésén is alapulhat. Ugyanez a téves megfogalmazás került be az 1992. évi Mt. 1. § (4) bekezdésébe is. Eszerint a törvény hatálya – eltérő rendelkezés hiányában – nem terjed ki arra a munkaviszonyra, amelynek alapján külföldi munkáltató munkavállalója a munkát a Magyar Köztársaság területén kiküldetés, kirendelés vagy munkaerő-kölcsönzés keretében végzi. Ebből következően elvileg a magyar munkajog volt alkalmazandó akkor, ha a magyarországi munkavégzés ugyan ideiglenes volt, de a felek megállapodásán alapult. Külön figyelmet érdemel, hogy az említett rendelkezés „reciprok szabálya” viszont továbbra is egyedül csak a (nem definiált) kiküldetésre utalt: „e törvény hatálya – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – kiterjed minden olyan munkaviszonyra, [...] amelynél a magyar munkáltató munkavállalója a munkát külföldön, kiküldetésben végzi”.⁵⁹⁸

Míg az uniós jogi kiküldetés tekintetében ez a hiba egészen az Mt. hatálybalépéséig megmaradt, érdekes módon a nemzetközi magánjog vonatkozásában már 2006-ban korrekcióra került. Az 1992. évi Mt. 2005-ös novellája ugyanis a

⁵⁹⁵ „Nem terjed ki a törvény hatálya arra a munkaviszonyra, amelynek alapján külföldi munkáltató munkavállalója a munkát a Magyar Köztársaság területén, kiküldetésben végzi.” 1992. évi Mt. 1. § (4) bek., hatályos 1992. július 1-jétől.

⁵⁹⁶ BERKE i. m. 105.

⁵⁹⁷ Nmjtvr. 51. § (2) bek. a) pont, megállapította a 2001. évi XVI. törvény, hatályos 2001. július 1-jétől.

⁵⁹⁸ 1992. évi Mt. 1. § (1) bek.

Római Egyezménynek megfelelően pontosította az Nmjtvr. szövegezését, amely szerint így a szokásos munkavégzési helyet nem érinti, ha a munkavállaló „ideiglenes jelleggel egy másik államban végzi munkáját”.⁵⁹⁹ Ez a megfogalmazás került be a munkajogi kódexbe is, amely e novella óta nem tartalmaz részletes rendelkezéseket a hatályára vonatkozóan, hanem a *lex loci laboris* elv rögzítése mellett csak utal a nemzetközi magánjog szabályaira.⁶⁰⁰ Ezek az új rendelkezések aztán a Rendelet hatálybalépéséig változatlanok maradtak.

A hatályos magyar munkajog területi hatályára vonatkozó szabályok a fenti előzmények után már összhangban vannak a Rendelettel. A hatályos Mt. ez utóbbira utalással adja meg hatályát: míg főszabály szerint az Mt.-t akkor kell alkalmazni, ha a munkavállaló a munkát rendszerint Magyarországon végzi, tekintettel kell lenni a nemzetközi magánjog szabályaira is.⁶⁰¹ Így a nemzetközi elemet tartalmazó tényállásoknál elsősorban a felek jogválasztása, ennek hiányában a Rendelet szerinti kapcsolószabályok alapján meghatározott jog lesz az irányadó. Az Mt. eltérést nem engedő, kógens szabályai jogválasztás mellett is irányadóak, ha a kapcsoló szabályok alapján a magyar munkajog alkalmazandó.

Figyelmet érdemel, hogy a magyar munkajogban is kétséges ugyanakkor az „imperatív rendelkezések” meghatározása, ehhez normatív vagy a bírói gyakorlatról származó iránymutatás egyáltalán nincs.⁶⁰² A hazai szakirodalomban is csak elvétve találunk – érdemi indokolás nélküli – kísérleteket a fogalom meghatározására, illetve az Mt.-ből imperatívnek minősülő szabályok

⁵⁹⁹ Megállapította a 2005. évi CLIV. törvény, hatályos 2006. január 1-jétől.

⁶⁰⁰ Ld. az 1992. évi Mt. 1. § (1) bekezdésének a 2005. évi CLIV. törvénnyel megállapított szövegét.

⁶⁰¹ A munkaügyi kapcsolatok általános szabályait és az üzemi tanácsokra vonatkozó rendelkezéseket viszont mindig alkalmazni kell, ha a munkáltató székhelye vagy önálló telephelye Magyarország területén van [Mt. 3. § (1)–(3) bek.]. Ez nem áll ellentétben a Rendelettel, hiszen az a kollektív munkajogi kérdésekre nem terjed ki.

⁶⁰² Rendelet 8. és 9. cikk. A közrendi klauzula (Rendelet 21. cikk) alkalmazása tekintetében viszont irányadó lehet a Kúria egy határozata, amely egy külföldi örökbefogadási határozat magyarországi elismerése kapcsán (tehát nem a Rendelet alkalmazási körében, de a fogalom hasonlósága miatt itt is alkalmazhatóan) az alábbi megállapításokat tette: „[...] a közrend (*order public*) tartalmában változó kategória, időben és térben egyaránt mindig az adott gazdasági-társadalmi berendezkedés és erkölcsi, politikai felfogás függvénye. A közrend lényege, hogy a fogalma alá vonható intézményeket és elveket a jog feltétlenül meg kívánja védeni, érvényre akarja juttatni, adott esetben az alkalmazandó idegen (külföldi) jog eltérő eredményre vezető hatásával szemben is. Ennek következtében a megkeresett állam mellőzi azoknak a külföldi normáknak az alkalmazását, amelyek konkrét hatásukban a közrendet sértenék. Közrendbe ütközés azonban csak akkor állapítható meg, ha a külföldi határozat elismerése az alapjogokat, illetve a társadalmi értékítéletet sértené, a felek jogviszonyán túlmutatóan a közrend sérelmét okozó következményekkel járna, így a felek csak a jogrend alapelveinek nyilvánvaló és súlyos megsértése esetén hivatkozhatnak alappal az elismerni kért határozat közrendbe ütközésére. A közrend akkor szenved sérelmet, ha a határozat a gazdasági-társadalmi rend alapját közvetlenül sérti.” BH 2018. 174. [26] bek.

felsorolására.⁶⁰³ A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Met.) is csak annyit rögzít, hogy a munkaügyi ellenőrzés kiterjed az Mt. hatálya alá nem tartozó munkáltatóra, a nemzetközi magánjog szabályai szerinti imperatív rendelkezések, valamint azon jogszabályi rendelkezések tekintetében, amelyekről az Mt. szabályai szerint megállapodás útján nem lehet eltérni.⁶⁰⁴ A két kategóriát (imperatív és kógens szabályok) tehát – helyesen – elkülönítette a jogalkotó, ám nem adott közelebbi meghatározást ahhoz, hogy a munkaügyi hatóság ellenőrzési hatáskörébe tartozó munkajogi szabályok közül melyek lehetnek „imperatív rendelkezések”, és így az Mt. hatálya alá nem eső munkáltatón is számon kérhetők.

7.1.3. Az ideiglenes külföldi munkavégzés a bírói gyakorlatban

Az uniós jogi kiküldetés fogalomhoz kötődő bírói gyakorlatot alább részletesen is elemzem. Ebben a pontban az uniós csatlakozást megelőző szabályozáshoz kötődő esetjogot foglalom össze. Megállapítható, hogy a bíróságok a szabályokat megfelelően alkalmazták, és a felek jogvitáját a magyar jog szerint bírálták el, ha a külföldi munkavégzés csak ideiglenes volt.

Például egy esetben a németországi munkavégzési helyre kiküldött bádogos munkavállaló súlyos munkabalesetet szenvedett. Az eljáró bíróságok az 1992. évi Mt. hatályára vonatkozó szabályok és az Nmjtvr. alapján az ügyet a magyar jog alapján bírálták el, amellyel a Kúria egyetértett.⁶⁰⁵ Egy másik esetben a hegesztő munkavállaló 2001 és 2003 között több kiküldetési megállapodás alapján Németországban dolgozott. A felek közötti bérvitában sem a felek, sem a bíróságok részéről nem merült fel, hogy azt ne a magyar jog szerint kellene elbírálni.⁶⁰⁶ Egy magyar munkavállaló üzemi balesetével kapcsolatos másik perben a baleset a munkavállaló németországi kiküldetése alatt következett

⁶⁰³ Az Mt. hatályára vonatkozó szabályok szerint, a XIX. és XX. fejezetet mindig alkalmazni kell, ha a munkáltató székhelye vagy önálló telephelye Magyarország területén van [Mt. 3. § (3) bek.]. Ebből levonható az a következtetés, hogy az itt meghatározott rendelkezések (a kollektív munkajog alapjai és az üzemi tanácsra vonatkozó szabályok) imperatívák (HORVÁTH–SZLADOVNYIK i. m. 14.; RÓZSAVÖLGYI i. m. 408.). Cséffán József az imperatív szabályok körébe sorolja a felmondási tilalmakat és a munkabér védelmére vonatkozó rendelkezéseket (CSÉFFÁN i. m. 10.). Kovács Szabolcs és Takács Gábor a fiatalokkal foglalkozókkal szemben az Mt. 44/A. §-ában rögzített feltételeket említi, mint az imperatív szabály példáját (KOVÁCS–TAKÁCS i. m. 161.).

⁶⁰⁴ Met. 3/B. § (1) bek. g) pont.

⁶⁰⁵ 1992. évi Mt. 1. § (1) bek. és Nmjtvr. 52. § (2) bek. Ld. Mfv.10 840/2000/3.

⁶⁰⁶ Mfv.II.10 407/2007/3.

be 2003-ban. Az alkalmazandó jog meghatározása körében a Kúria abból indult ki, hogy a munkaszerződés szerint a munkavállalót a munkáltató változó munkahelyre alkalmazta, a cég belföldi és esetleges külföldi telephelyein (megállapodás szerint). Az ugyanezen napon kelt külön megállapodásban pedig a felek azt rögzítették, hogy „a jelen megállapodás szerinti kiküldetés tartós külföldi munkavégzés céljából Németországba, változó munkahelyre történik”. A Kúria az Mt. és az Nmjtvr. szabályainak alkalmazásával rámutatott, hogy a külföldön történő ideiglenes munkavégzés nem érinti a szokásos munkavégzési hely szerint irányadó jog alkalmazását, ha tehát a magyar munkáltató munkavállalója végezte a munkát kiküldetésben külföldön, a jogviszonyra a magyar jogszabályok az irányadók.⁶⁰⁷

Egyes esetekben azonban kérdéses volt az „ideiglenesség” értelmezése. Ha ugyanis a külföldi munkavégzés nem átmeneti jellegű volt, akkor már – a tényleges munkavégzés helye alapján – a külföldi jog alkalmazása jött volna szóba. Az egyik esetben a magyar munkáltató dublini kirendeltsége vezetésére küldte ki magyar munkavállalóját. Míg az eljáró bíróságok az ügyet kizárólag a magyar jog alapján bírálták el, a felperes hivatkozott az ír jog alkalmazandóságára is, mivel kiküldetése a perbeli időben hatályos 1992. évi Mt. 105. §-a szerinti két hónapot meghaladta. A Kúria rámutatott, hogy a munkáltatói utasítással elrendelhető kiküldetés időkorlátjának átlépése nem változtat azon, hogy a külföldi munkavégzésre ideiglenesen került sor, és így arra a magyar jog volt irányadó. A külföldi kiküldetés átmeneti jellegét támasztotta alá a felek megállapodásán túlmenően, hogy a felek között nem volt vita a belföldi munkavégzési helyre visszatérésben, és a kiküldetés megszűnése után a felek a további magyarországi munkaköréről tárgyaltak.⁶⁰⁸

Egy másik esetben a magyar munkavállalót a magyar munkáltató kifejezetten a németországi irodája vezetésére alkalmazta, a felek ebből a célból egymással több megállapodást is kötöttek, munkavégzésre egyedül Németországban került sor, amely mintegy egy évig tartott. A felek között a németországi munkavégzés idejére járó díjazás volt vitás, ám fel sem merült, hogy azt a német jog alapján kellene elbírálni.⁶⁰⁹ Rá kell azonban mutatni, hogy e tényállás alapján ugyanakkor egyáltalán nem volt olyan tényező, amely a külföldi munkavégzés ideiglenességére utalt volna, vagy a munkaviszony magyar joghoz való kötődését egyébként alátámasztotta volna.

⁶⁰⁷ Mfv.10 679/2008/7.

⁶⁰⁸ Mfv.10 170/2005/4.

⁶⁰⁹ Mfv.10 054/2007/4.

7.1.4. Az uniós jogi kiküldetés fogalom megjelenése a magyar munkajogban

A kiküldetés uniós jogi fogalma a jogharmonizáció során még az uniós csatlakozás előtt, 2001. július 1-jével megjelent a magyar munkajogban. Bár a jogalkotó kimondottan a kiküldetési irányelvre tekintettel alakította ki a szabályokat,⁶¹⁰ a kiküldetés fogalmának átültetése alapvetően téves volt. A törvény ugyanis a kiküldetés uniós jogi fogalmát a kiküldetés, kirendelés vagy munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzéssel azonosította.⁶¹¹ Ezzel nem vett tudomást arról, hogy az uniós jogi értelemben vett kiküldetés fogalma szempontjából nincs jelentősége, hogy azt a munkáltató egyoldalúan rendeli el vagy a felek megállapodásán alapul.⁶¹²

Ezt a fogalmi zavart jól tükrözi egy kúriai eset. A tényállás szerint egy román munkáltató mint egy magyar cég alvállalkozója 2009 őszén 78 fő román munkavállalójával építési munkálatokat végzett Magyarországon. A munkaügyi hatóság megállapította, hogy a román munkavállalók a magyarországi foglalkoztatás ideje alatt a magyar minimálbérnél alacsonyabb díjazásban részesültek, ezért 3,5 millió Ft munkaügyi bírságot szabott ki a magyar félre. A munkaügyi bíróság ítéletével a hatóságot új eljárásra kötelezte azon az alapon, hogy a tényállásból nem volt megállapítható, hogy fennállnak-e a kirendelés⁶¹³ törvényi feltételei. Az alperesi hatóság felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria kiemelte, hogy az ügyben ez a kérdés nem képezte vizsgálat tárgyát. Ehelyett a hatóság határozatában nem a kirendelésre, hanem a „külföldi munkavállalók kiküldetésben való foglalkoztatására” hivatkozott. Ugyanakkor a tételes szabályozás hibáján a Kúria sem tudott túllépni, és indoklásában nem tudta az uniós jogi kiküldetést a magyar jogi terminológiában használt kiküldetés, kirendelés és kölcsönzés fogalmaktól elkülöníteni. Ehelyett arra utalt, hogy az eset tartalmilag nem kirendelésnek, hanem kiküldetésnek felel meg.⁶¹⁴

Ezzel kapcsolatban két észrevételt kell tenni. Egyrészt valójában az esetből nem derül ki, hogy a román munkavállalók magyarországi munkavégzése a román munkáltató utasításán vagy a felek megállapodásán alapult-e. Így nem lehet megállapítani, hogy a foglalkoztatás megfelelt-e a magyar kiküldetés

⁶¹⁰ Ld. a 2001. évi XVI. törvény miniszteri indokolását.

⁶¹¹ 1992. évi Mt. 106/A. §; BERKE i. m. 109.

⁶¹² BERKE–KISS i. m. a 295. §-hoz fűzött magyarázat; ZACCARIA–PRUGBERGER i. m. 18.; KISS–KAJTÁR i. m. 96–98.; KOVÁCS–TAKÁCS i. m. 164.

⁶¹³ 1992. évi Mt. 106. §.

⁶¹⁴ BH 2012. 204.

fogalomnak. Másrészt ez a minősítés az uniós jog alkalmazása tekintetében teljesen közömbös: az ugyanis világosan látszik a tényállásból, hogy a kiküldetési irányelv hatálya alá eső, határon átnyúló szolgáltatásról volt szó. Ehhez képest pedig lényegtelen, hogy a téves fogalomhasználaton alapuló magyar szabályozás szerinti három fogalom melyikének feleltethető meg a tényállás. Az eset mindenesetre jól mutatja, hogy a kiküldetés uniós jogi fogalmának elhibázott átültetése olyan problémákat okoz a gyakorlatban, amelyet a jogalkalmazói jogértelmezés nem feltétlenül tud áthidalni.

A szerződés szerinti munkahelytől eltérő foglalkoztatás és az uniós jogi kiküldetés fogalom összemosása egészen a 2012-es munkajogi reformig fennállt. A hatályos Mt. ezt a fogalmi zavart ugyan feloldotta, ám – mint a 7.2. pontban látható lesz – más vonatkozásban továbbra sem sikerült az uniós jogi fogalom minden elemét megfelelően megragadni.

7.1.5. A kiküldetés jelentéseinek összevetése

A kiküldetés háromféle értelmének bemutatása, illetve a szabályozás történetének áttekintése után összefoglalom a háromféle jelentés különbségeit.

A Rendelet kapcsán már kifejtettem a nemzetközi magánjogi és az uniós jogi kiküldetés fogalom viszonyát.⁶¹⁵ Miközben a nemzetközi magánjog is az ideiglenes külföldi munkavégzést tekinti kiküldetésnek, addig az uniós jogi kiküldetésnél további nélkülözhetetlen fogalmi elem, hogy az egy másik tagállamban, a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében valósul meg. Az utóbbi esetben más lesz az alkalmazandó munkajog, lévén a kiküldetési irányelvben nevesített munkafeltételek („kemény mag”) tekintetében a fogadó állam joga irányadó, ha az a munkavállalóra kedvezőbb.

A nemzetközi magánjogi és az uniós jogi kiküldetés fogalomtól a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás értelmében használt kiküldetés markánsan elhatárolandó. A munkáltató utasításával kijelölt, a szerződéstől eltérő munkavégzési hely lehet egy másik államban is, amely esetben nemzetközi magánjogi értelmében vett kiküldetésről is szó van. Ha a külföldi munkavégzés egy másik tagállamban és szolgáltatásnyújtás keretében történik, úgy az uniós jogi kiküldetés is megvalósul. Ez azonban nem szükségszerű. A munkaszerződéstől eltérő helyen való foglalkoztatás ugyanis irányulhat belföldre (illetve nem

⁶¹⁵ Ld. 2.5.1. pont.

uniós tagállam területére is),⁶¹⁶ és nem feltétlenül valósul meg szolgáltatásnyújtás keretében (például a munkavállaló továbbképzésre, betanításra utazik egy másik tagállamba). Amint arra a hazai szakirodalom rámutat, míg az Mt. 53. §-a szerinti kiküldetés a munkáltató egy speciális utasítása, addig a nemzetközi magánjogi és uniós jogi értelemben vett kiküldetés nemcsak a munkáltató utasításán, hanem a felek megállapodásán is alapulhat.⁶¹⁷ Ebből ered az a gyakorlatban rendkívül fontos következmény, hogy ha a külföldi munkavégzésre a felek megállapodásával kerülhet sor, akkor a munkáltató nem jogosult onnan egyoldalúan visszahívni a munkavállalót. Ez ugyanis a munkaszerződés szerinti munkahely egyoldalú módosítása lenne, ami tilos.⁶¹⁸

A három kiküldetés fogalom jelentése tehát eltérő, és csak az esetek egy részében minősül egy tényállás mindhárom értelemben kiküldetésnek. Például ha a kiküldetés célja egy kéthetes tanfolyam elvégzése egy másik tagállamban, az az Mt. 53. §-ának megfelelően egyoldalú munkáltatói intézkedéssel elrendelhető, a nemzetközi magánjogi szabályok alapján is kiküldetés lesz, azaz az alkalmazandó munkajog nem változik, de az uniós jog értelmében – szolgáltatásnyújtás hiányában – nem minősül kiküldetésnek. Ha viszont a más tagállambeli ügyfélnél ellátandó feladat meghaladja a 44 munkanapot, akkor az egyoldalúan nem rendelhető el, csak a munkavállaló beleegyezésével, ám az uniós jog szempontjából kiküldetés lesz.

Végül sajátos a megítélése a kiküldetés és a munkaerő-kölcsönzés kapcsolatának. Az uniós jogban a más tagállamba irányuló kölcsönzés a kiküldetés egyik tényállása.⁶¹⁹ Ez a nemzetközi magánjogban hasonló formában nincs külön nevesítve, de természetesen az ideiglenes külföldi munkavégzés alapulhat kölcsönzésen is. Az Mt. 53. § viszont nem függ össze a munkaerő-kölcsönzéssel. Már csak azért sem, mert a kölcsönzött munkavállaló munkaszerződésében nem kell munkavégzési helyet megjelölni.⁶²⁰

⁶¹⁶ ZACCARIA–BERKE–BANKÓ i. m. 69.

⁶¹⁷ Ld. pl. NÁDAS–RAB–SIPKA–ZACCARIA i. m. 22.; HORVÁTH–SZLADOVNYIK i. m. 13.

⁶¹⁸ Ld. Mfv.I.10 890/2007/5. Ezzel ellentétesen azonban, a Kúria egy másik esetben nem minősítette jogellenesnek, hogy a felek a németországi munkavégzésre kötött megállapodásukban kikötötték a munkáltató visszahívási jogát, mely esetben a munkavállalónak Magyarországon kellett tovább dolgoznia. A munkáltató bármikor, indokolás nélkül élhetett e jogával. A Kúria nem indokolta, hogy miért tartotta megengedhetőnek ezt az intézkedést (Mfv.I.10 344/2012/5.). Véleményem szerint ez egyoldalú munkaszerződés módosításnak minősül, ezért jogellenes.

⁶¹⁹ Kiküldetési irányelv 1. cikk (3) bek. c) pont; ZACCARIA–BERKE–BANKÓ i. m. 68–70.

⁶²⁰ Mt. 218. § (1) bek.

A kiküldetés nemzetközi magánjogi, uniós jogi és az Mt. 53. §-a szerinti fogalma közötti különbségeket az alábbi táblázat összegzi.

9. sz. táblázat: A kiküldetés nemzetközi magánjogi, uniós jogi és az Mt. 53. §-a szerinti fogalma (saját szerkesztés)

	A nemzetközi magánjogi értelemben vett kiküldetés	Az uniós jog értelmében vett kiküldetés	Az Mt. 53. § szerinti kiküldetés
A kiküldetés hatása a munkaviszonyra	A munkavégzés helye ideiglenesen megváltozik.		
<i>A kiküldött munkavállalóra alkalmazandó jog</i>	A rendszeres munkavégzés helye szerinti jog, tekintettel a fogadó állam imperatív szabályaira is.	A rendszeres munkavégzés helye szerinti jog, de a „kemény mag” tekintetében a fogadó állam joga alkalmazandó, ha az kedvezőbb a munkavállalóra.	Nem releváns (csak ha egyben az előző két értelemben is kiküldetésről van szó).
<i>A munkavégzés helye a kiküldetés alatt</i>	A rendszeres munkavégzési helytől eltérő államban.	A rendszeres munkavégzési helytől eltérő tagállamban.	A munkaszerződésben foglalttól eltérő munkahelyen, amely lehet belföldön és külföldön (bármely országban).
<i>A kiküldetés időtartama</i>	Ideiglenes (közelebbről nem meghatározott).	Ideiglenes, 2020. július 30. után legfeljebb 12+6 hónapig tarthat (illetve ez után a fogadó állam joga alkalmazandó).	Legfeljebb 44 munkanap lehet egy évben (kollektív szerződés magasabb felső határt is megállapíthat).
<i>A kiküldetés célja</i>	Nem releváns.	A kiküldetés szolgáltatásnyújtás keretében valósul meg.	Nem releváns.
<i>A kiküldetés alapja</i>	Lehet a munkáltató utasítása és a felek megegyezése is.		A munkáltató utasítása.
<i>A más tagállamba irányuló munkaerő-kölcsönzés megítélése</i>	Kiküldetésnek minősül.		Nem minősül kiküldetésnek.

7.1.6. A kiküldetés a kapcsolódó jogterületeken

Végül röviden említést érdemel, hogy a kiküldetés kifejezés más jogterületeken is megjelenik.

A személyi jövedelemadó szabályai is használják a kiküldetés fogalmát, aminek a munkáltatótól kapott költségterítés elszámolása kapcsán van jelentősége. Eszerint kiküldetés a munkáltató által elrendelt, a munkáltató tevékenységével összefüggő feladat ellátása érdekében szükséges utazás, ideértve a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatást, de ide nem értve a munkába járást. Ugyanakkor, ha a munkavállaló szokás szerint több telephelyen dolgozik, a munkáltató székhelye minősül munkahelynek.⁶²¹ Ez utóbbi fikció azt eredményezheti, hogy az adójogban nem minősül kiküldetésnek egy olyan helyzet, amikor a munkavállaló szerződése több munkahelyet is megjelöl úgy, hogy azok között a munkáltató székhelye nem szerepel, ám kivételesen a székhelyen kötelezik munkavégzésre. Meglátásom szerint nem indokolt, hogy e rendelkezés ne a munkajogi értelemben használja a kiküldetés fogalmát. Tovább bonyolítva a fogalmi kaoszt, az adójog a munkáltató által elrendelt, külföldön történő munkavégzésre a külszolgálat kifejezést használja.⁶²²

A magyar társadalombiztosítási szabályokban is megjelenik a kiküldetés fogalma. Eszerint nem esik a magyar biztosítás hatálya alá, ha a harmadik országbeli munkavállaló legfeljebb két évig dolgozik kiküldetés, kirendelés vagy munkaerő-kölcsönzés keretében belföldön.⁶²³ Érdekes sajátosság, hogy a jogszabály egyáltalán nem ad fogódzót a kiküldetés értelmezéséhez. A rendszertani értelmezés alapján, vélhetően itt az uniós koordinációs rendelet kiküldetésekre vonatkozó kivételének kiterjesztéséről van szó, az uniós állampolgárokon kívül körre. Ebben az esetben viszont úgy tűnik, a társadalombiztosítási jogszabályokban tovább él a 2001-es jogalkotási hiba, amely a kiküldetést tévesen egyszerűsíti le a munkáltatói utasítással elrendelhető esetekre. Sajnálatos, hogy ezt a 2020. július 1-jétől hatályos új kódex sem korrigálta.⁶²⁴

A sokszínű fogalomhasználatból az alábbiakban csak azzal foglalkozom, hogyan jelenik meg a magyar munkajogban az uniós jogi értelemben vett kiküldetés.

⁶²¹ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 11. pont.

⁶²² 1995. évi CXVII. törvény 3. § 13. pont.

⁶²³ A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 11. § (2) bek. a) pont.

⁶²⁴ A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 17. § (2) bek.

7.2. Az uniós jogi értelemben vett kiküldetés átültetése

Az Mt. rendszerében a következők szerint helyezkednek el a kiküldetési irányelv átvételét célzó szabályok. A kiküldött munkavállalókra alkalmazandó jogról szóló 295. § kivételként értelmezendő az Mt. hatályára vonatkozó általános rendelkezésekhez képest. Ezekben az esetekben ugyanis nincs rendszeres munkavégzés Magyarországon, a magyar munkajog bizonyos szabályait mégis alkalmazni kell. Ahogy tehát a kiküldetési irányelv kivételt jelent a Rendelet alól, úgy áll a főszabály–kivétel viszonyában egymással az Mt. 3. §-a és 295. §-a is. A kiküldetésre a fogadó állam jogából alkalmazandó szabályok mint imperatív rendelkezések érvényesülnek.⁶²⁵

Miközben ez a rendszertani elhelyezés helyes, a kiküldetésre vonatkozó uniós szabályok átvétele számos ponton kívánnivalót hagy maga után. Az alábbiakban részletesen elemzem, hogy a magyar szabályozás mennyiben felel meg az uniós kereteknek, illetve – jogharmonizációs probléma hiányában is – mely pontjaiban lenne indokolt módosítani. E körben kitérek a módosító irányelv átvételének értékelésére is.

7.2.1. A kiküldetés fogalmának téves átvétele

Az uniós jogi értelemben vett kiküldetés törvényi meghatározása annyit rögzít, hogy a külföldi munkáltató – harmadik személlyel kötött megállapodás alapján – a munkavállalót Magyarország területén olyan munkaviszonyban foglalkoztatja, amelyre egyébként az Mt. hatálya nem terjed ki.⁶²⁶

Ezzel az irányelv fogalmi elemei közül az alábbiak megvalósulnak:

- a kiküldő munkáltató külföldön letelepedett. Abban már nem tesz különbséget a magyar szabályozás, hogy a letelepedés helye az unión belül van vagy harmadik országban.⁶²⁷ Ez a megoldás nem ellentétes az irányelvvel, hiszen az csupán annyit ír elő, hogy a harmadik országok szolgáltatói nem kerülhetnek kedvezőbb helyzetbe, mint a más tagállambeliek, az egyenlő bánásmód viszont nem tilos.⁶²⁸

⁶²⁵ Ács i. m. 111.

⁶²⁶ Mt. 295. § (1) bek.

⁶²⁷ RÓZSAVÖLGYI i. m. 398.

⁶²⁸ Kiküldetési irányelv 1. cikk (4) bek.

- a munkavállaló rendszerint nem Magyarországon végez munkát, azaz belföldi tartózkodása csak ideiglenes (és egyébként ezért nem áll az Mt. hatálya alatt).
- a kiküldő munkáltató és a munkavállaló között munkaviszony áll fenn.
- a kiküldetésre az irányelv hatálya alá eső három tényállás valamelyike révén kerül sor. A harmadik személlyel kötött megállapodás alapján, ideiglenesen Magyarországra kiküldött munkavállaló fogalma ugyanis magában foglalja a munkaerő-kölcsönzés keretében történő kiküldetést is. A cégcsoporton belüli kiküldetésre pedig külön bekezdés vonatkozik.⁶²⁹

Az Mt. feltűnő hiányossága ugyanakkor, hogy egyáltalán nem utal arra, hogy a kiküldött munkavállaló szolgáltatásnyújtás keretében dolgozik Magyarországon. Ez viszont az irányelv szerinti kiküldetés alapvető fogalmi eleme.⁶³⁰ Így a „kemény mag” körébe sorolt szabályok alkalmazásának nem feltétele, hogy a szóban forgó munkavállaló szolgáltatásnyújtás keretében dolgozzon Magyarországon.⁶³¹ A „harmadik személlyel kötött megállapodás alapján” kitétel ugyanis egy sor egyéb tényállásra is igaz lehet. Például a munkáltató egy hazai tréning céggel kötött megállapodása alapján a munkavállalók Magyarországon képzésen vesznek részt, vagy – mint utazó személyzet – csak átutaznak egy másik tagállambeli címzetthez, aki a szolgáltatás tényleges igénybe vevője. Ezekben az esetekben az Mt. 295. §-a ellentmond a Rendelet 8. cikkének, amely alapján a munkaviszonyra – pusztán az ideiglenes belföldi tartózkodás miatt – biztosan nem terjedhet ki a magyar munkajog hatálya.⁶³² Az Mt. persze nem térhet el a Rendelet szabályaitól, emellett a gyakorlati félreérté-

⁶²⁹ Az Mt. 295. § (1) bekezdés szerinti munkafeltételek irányadóak akkor is, ha a foglalkoztatásra a külföldi munkáltató vagy olyan munkáltató magyarországi telephelyén kerül sor, amely azonos cégcsoportba tartozik a külföldi munkáltatóval [Mt. 295. § (2) bek.]. Az érintett munkáltatók közötti megállapodás tartalmi elemeit érintően azonban már nincs szabályozás. FERENCZ–FODOR T.–KUN–MÉSZÁROS i. m. 20.

⁶³⁰ Kiküldetési irányelv 1. cikk (1) bek.

⁶³¹ Erre vonatkozó utalást csak az Mt. hatálybalépéséről rendelkező külön törvény indokolása tartalmazott. Eszerint az Mt. 295–297. §-ok alkalmazására „a szolgáltatásnak a Magyarországon történő teljesítésére irányuló megállapodás” alapján kerülhet sor (2012. évi LXXXVI. törvény 18. §-ához fűzött indokolás). Idézi: CSÉFFÁN i. m. 776.

⁶³² Az Mt. 295. § (1) bekezdésben felsorolt szabályok között ráadásul több eltérést engedő is szerepel (pl. a munkabér vagy a munkaerő-kölcsönzés szabályai körében), így amiatt sem írható elő alkalmazásuk, hogy kőgens szabályok lennének [Rendelet 8. cikk (1) bek.]. Emellett nyilvánvalóan nem imperatív rendelkezésekről van szó (pl. miért fűződne nyomós közérdek a munkaközi szünet szabályainak betartásához), illetve sokkal inkább tekinthetnénk néhány, az Mt. itt fel nem sorolt további szabályát imperatív jellegűnek (pl. a munkavállalás életkori feltételeire vonatkozó előírásokat).

sek elkerülése végett is mindenképpen célszerű lenne pontosítani a 295. §-t, és világossá tenni, hogy az csak a szolgáltatásnyújtás keretében Magyarországra kiküldött munkavállalókra alkalmazandó.

Noha a jogalkotó az Mt.-t érintően nem orvosolta ezt a problémát, a Met. tekintetében láthatóan mégis figyelemmel volt rá. Az ellenőrzési tárgyköröket pontosító, 2020. július 30-ától hatályos szabály szerint ugyanis a hatóság vizsgálhatja a külföldi munkáltató által szolgáltatások nyújtása keretében Magyarországra küldött munkavállaló munkaviszonyára az Mt. 295–297. §-a szerint alkalmazandó szabályok érvényesülését.⁶³³ Itt tehát a normaszöveg kifejezetten utal arra, hogy az ideiglenes belföldi munkavégzés célja a szolgáltatásnyújtás.

További hiányosság, hogy az Mt. nem tér ki arra az esetre, ha a magyar munkáltató munkavállalója dolgozik külföldön kiküldetésben. Ennek nincs jelentősége akkor, ha a munkavállaló egy másik tagállamban dolgozik, hiszen ott is érvényesül az irányelv szerinti védelem. Harmadik országok esetén viszont nincs szó arról, hogy a „kemény mag” tekintetében a fogadó állam jogát kellene alkalmazni, ha az kedvezőbb, mint a magyar munkajog.⁶³⁴ Például egy magas bérszínvonalú ázsiai országba kiküldött magyar munkavállalónak akkor sem kötelező legalább a helyi minimálbért megadni, ha az a munkavállalóra kedvezőbb lenne – hacsak a helyi jog így nem rendelkezik. Ezzel a nem tagállamokban letelepedett vállalkozások mint a magyar kiküldött munkavállalók fogadói kedvezőbb bánásmódban részesülhetnek, mint a tagállambeli társaik. Ez egyrészt ellentétes az irányelvvel,⁶³⁵ másrészt a munkavállalóknak sem nyújt megfelelő védelmet. Érdemes lenne ezért átvenni az 1992. évi Mt. megoldását, amely az irányelv által lefedett körben garantálta a helyi szabályok érvényesülését az unión kívüli kiküldetések estén is, ha ezek a magyar szabályoknál kedvezőbbek

⁶³³ Met. 3. § (1) bek. j) pont. A Met. hatályát meghatározó korábbi rendelkezés is pontosabb volt, mint az Mt. 295. §-a. A Met. 2016. július 8-ától 2017. végéig hatályos 1. § (2) bekezdése szerint ugyanis a munkaügyi ellenőrzés kiterjedt a külföldön letelepedett és határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás céljából munkavállalót Magyarországra küldő munkáltatóról, másrészt pedig a külföldi munkáltató munkavállalójának az Mt. 295. § alapján történő munkavégzésére. Az Mt. 295. §-a ugyanis nem csak az első kategóriát foglalja magában.

⁶³⁴ FODOR T.–MAGYAR i. m. 12.

⁶³⁵ Kiküldetés irányelv 1. cikk (4) bekezdés: a nem tagállamban letelepedett vállalkozások nem részesülhetnek kedvezőbb elbánásban, mint a tagállamban letelepedett vállalkozások.

voltak.⁶³⁶ Erre a korrekcióra annak ellenére is szükség van, hogy Magyarország elsősorban kiküldő országgént jelenik meg a kiküldetési tényállásokban.⁶³⁷

7.2.2. A kiküldetések ideiglenessége: értelmezési problémák harmonizálva

Az Mt. 2020. július 1-jétől hatályos rendelkezése szerint, ha a kiküldetés időtartama a 12 hónapot meghaladja, a munkaviszonyra az Mt. alkalmazandó, az irányelvben meghatározott kivételekkel.⁶³⁸ Ugyanakkor, ez az időtartam további hat hónappal meghosszabbodik a külföldi munkáltató munkaügyi hatóság részére benyújtott, indokolással ellátott bejelentése esetén. A törvény az irányelvnek megfelelően rendezi a felváltó kiküldetés esetét is, előírva, hogy ha a kiküldött munkavállalót a kiküldő munkáltató egy másik munkavállalóval helyettesíti, a kiküldetés időtartama a felváltó kiküldetésben érintett munkavállalók összesített kiküldetési időtartamával egyezik meg.⁶³⁹

Ezek az előírások megfelelnek a módosító irányelvben foglaltaknak, ám két fontos megjegyzést kell tenni. Egyrészt jól láthatóan a magyar jogalkotó nem foglalkozott a módosító irányelv preambulumból fakadó aggályokkal.⁶⁴⁰ Tehát az időkorlátot meghaladó kiküldetésekre főszabály szerint a teljes magyar munkajogot alkalmazni rendelte, tekintet nélkül a szolgáltatásnyújtás szabadságának esetleges nem megengedett korlátozására. Ez meglehetősen sommás megoldás. Nyilvánvalóan számos olyan szabály hatálya tágul ezzel, amelyek a Bíróság tesztje alapján a szolgáltatásnyújtás jogellenes korlátozásának minősülnek. Például milyen közérdeken alapuló, kényszerítő ok igazolja, hogy a Magyarországra (tartósan) kiküldött munkavállalókra is alkalmazni kell a vasárnapi munkavégzés korlátozásait, a magyarországi munkaszüneti napokat, a

⁶³⁶ 1992. évi Mt. 106/A. § (5) bek. Másfelől a jelenlegi megoldás egyértelműen kedvez a magyar vállalkozásoknak, akik így versenyelőnyre tehetnek szert a magasabb munkajogi követelményeket támaztó harmadik országokba irányuló szolgáltatásnyújtásnál.

⁶³⁷ European Commission (2019): Towards fair labour mobility: Revision of EU Posting of Workers Rules. Fogadó ország azon országok vonatkozásában lehet Magyarország, ahol olcsóbbak a szolgáltatások (pl. Bulgária), vagy a nyugati országokból a magyar leányvállalatokhoz kiküldött, általában vezető állású munkavállalók tekintetében. KOVÁCS–VINKOVIC–BANKÓ i. m. 478.

⁶³⁸ Az időkorlát átlépése esetén sem lesz irányadó a munkaviszony létesítésére, megszűnésére és megszüntetésére, a versenytilalmi megállapodásra és a kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjrendszerekre vonatkozó szabályozás. Mt. 295. § (7) bek. Módosító irányelv 1. cikk (2) bek. b) pont.

⁶³⁹ Mt. 295. § (5)–(8) bek.

⁶⁴⁰ Ld. 3.9. pont.

betegszabadság szabályait, a szabadság kiadására vonatkozó bejelentési határidőket vagy éppen a teljesítménybérezéssel, leltárfelelősséggel kapcsolatos adminisztratív előírásokat.⁶⁴¹ Még ha van is ilyen indok – például az egyébként irányadó joghoz képest a kiküldött munkavállalók hatékonyabb jogvédelme –, további kérdés lenne, hogy ezek alkalmazása a célhoz képest arányos és szükséges korlátozása-e a szolgáltatásnyújtás szabadságának. A Bíróság joggyakorlata alapján ez teljesen kétségesnek látszik.⁶⁴²

Másrészt hasonlóan érdektelen maradt a magyar jogalkotás a hat hónapos meghosszabbításra vonatkozó kérelmek tekintetében is. A törvény úgy rendelkezik, hogy a 12 hónapos „időtartam további hat hónappal meghosszabbodik a külföldi munkáltató munkaügyi hatóság részére benyújtott, indokolással ellátott bejelentése esetén”.⁶⁴³ A kijelentő módból az következik, hogy a munkaügyi hatóság a bejelentés esetén nem mérlegelhet, noha azt mégis indokolni kell. Egyelőre a Met. szabályai sem adtak további támpontokat a kérdésben. A magyar szabály tehát nem oldja fel az irányelvi szabály ellentmondását, így nem világos, hogy a hatóság az indoklás milyen elégtelensége esetén tagadhatja meg, illetve megtagadhatja-e a hosszabbítást.⁶⁴⁴

Véleményem szerint meglehetősen kedvezőtlen a gyakorlat szempontjából, hogy a magyar jogalkotás az ideiglenességi szabály kapcsán az irányelv értelmezési problémát nem feloldotta, hanem „hűen harmonizálta”.

7.2.3. A kiküldött munkavállalókra alkalmazandó szabályok formája az Mt. szerint

A Magyarországra kiküldött munkavállalóra alkalmazandó szabályok formáját illetően nemcsak a jogszabályok, hanem a kiterjesztett hatályú kollektív szerződések is irányadóak.⁶⁴⁵ A magyar jogalkotó tehát élt a kiküldetési irányelv 3. cikk (10) bekezdésében foglalt lehetőséggel, és minden ágazatban alkalmazandónak nyilvánította a kiterjesztett hatályú kollektív szerződéseket (nem csak az építőiparban).

⁶⁴¹ Mt. 101. §, 123. §, 126. §, 138. §, 184–186. §.

⁶⁴² Ld. 5.2.2. pont.

⁶⁴³ Mt. 295. § (6) bek.

⁶⁴⁴ Ld. még: 3.9. pont.

⁶⁴⁵ Mt. 295. § (1) bek., ld. az utolsó mondatot.

Érdekes módon emellett külön is rendelkezik arról, hogy az építőipar vonatkozásában nem a jogszabályban, hanem az ágazatra vagy alágazatra kiterjedő hatályú kollektív szerződést kell alkalmazni.⁶⁴⁶ Ez a szabály csak akkor egyeztethető össze az irányelvvel, ha a szóban forgó kollektív szerződés is a teljes ágazatban alkalmazandó, azaz kiterjesztett hatályú.⁶⁴⁷ Ez azonban a jelenlegi szövegezésből nem következik. Ráadásul, az Mt. megfogalmazása szerint az építőiparban e kollektív szerződések nem a jogszabályi előírások mellett, hanem azok helyett alkalmazandóak. Így kiterjesztett hatályú kollektív megállapodás hiányában, a magyar munkajog egyáltalán nem alkalmazandó az érintett ágazatban, amely megoldás nemcsak célszerűtlen, de az irányelvnek is ellentmond.⁶⁴⁸ Végül mivel a magyar munkajogban minden ágazatban alkalmazandó a kiterjesztett hatályú kollektív szerződés a kiküldött munkavállalóra, az építőipart érintő külön rendelkezés fölösleges.

A 2020. július 30-ától hatályos módosítás részben orvosolja ezt a helyzetet. Az új szabály ugyanis csak annyit rögzít, hogy a jogszabályok mellett az ágazatra vagy alágazatra kiterjedő hatályú kollektív szerződés rendelkezéseit kell alkalmazni a kiküldöttekre, elhagyva az építőiparra vonatkozó utalást.⁶⁴⁹ Ugyanakkor sajnálatos technikai hiba, hogy a 296. § (2) bekezdésben bent maradt az eredeti szövegezésre (az építőiparra) való hivatkozás, ami így viszont értelmetlen és az uniós jogba ütköző rendelkezést eredményez.⁶⁵⁰

A kollektív szerződések kapcsán érdemes röviden megvizsgálni annak lehetőségét, hogy a Laval-esethez hasonló konfliktus megvalósulhat-e magyar fogadó munkáltatót érintő tényállásban. Például előfordulhat-e, hogy a Magyarországra irányuló kiküldetést a magyar szakszervezet a kollektív szerződés kikényszerítése céljából valamely kollektív akcióval akadályozza. Gyakorlati szempontból ennek igen csekély a valószínűsége, hiszen az ágazati (különösen a kiterjesztett

⁶⁴⁶ Mt. 295. § (4) bek.

⁶⁴⁷ Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) és (8) bek.

⁶⁴⁸ A 3. cikk (1) bekezdés szerinti munkafeltételeket ugyanis kötelező lenne alkalmazni a magyar munkajogból ebben az esetben is. E kivételt ugyanezekkel a pontatlanságokkal vette át az 1992. évi Mt. 106/A. § (2) bekezdése is, azzal, hogy a korábbi jogszabály még az „egész ágazatra” kiterjedő kollektív szerződésekre hivatkozott, amely így valamivel pontosabbnak volt tekinthető.

⁶⁴⁹ Mt. 295. § (4) bek.

⁶⁵⁰ E szabály szerint, az áruk első összeszerelését, beszerelését – az építőiparon kívül végző – munkavállalók tekintetében az Mt. kizárja a fizetett éves szabadság legalacsonyabb mértéke és a legalacsonyabb munkabér összege tekintetében irányadó magyar szabályok alkalmazását, feltéve hogy a magyarországi munkavégzés időtartama nem haladja meg a nyolc napot. Az építőiparra való hivatkozás vált a jogszabály módosítás révén üressé. Mt. 296. § (2) bek., kiküldetési irányelv 3. cikk (2) bek.

hatályú) kollektív megállapodásoknak viszonylag szerény a jelentősége a hazai munkajogban.⁶⁵¹ Nem véletlen, hogy a Laval-kvartettre a magyar szakszervezetek, illetve munkáltatói érdekképviselői szervek részéről semmilyen érdemi válaszreakció nem volt.⁶⁵²

Jogi szempontból, abból kell kiindulni, hogy mivel Magyarországon tilos az Alaptörvénybe ütköző cél érdekében folytatott sztrájk,⁶⁵³ ezért az uniós jogot sértő sztrájk is jogellenesnek minősülne. Így a szolgáltatások szabad áramlását akadályozó direkt akció a magyar munkajog szerint (is) tilos.⁶⁵⁴ Az más kérdés, hogy a magyar szabályozás és joggyakorlat alapján amúgy nem lenne mód a sztrájkot pusztán az „aránytalan” gazdasági kihatásai miatt jogellenesnek minősíteni.⁶⁵⁵ A sztrájktörvény csak a sztrájkjoggal való visszaélést tiltja,⁶⁵⁶ ám önmagában a gazdasági alapszabadságok aránytalan korlátozása – például a külföldi szolgáltatóval szembeni sztrájk, amely a kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bekezdés szerinti munkafeltételeket meghaladó követelésekre irányul – önmagában a magyar jog szerint aligha minősülne joggal való visszaélésnek.

7.2.4. A kiküldött munkavállalókra alkalmazandó szabályok tartalma az Mt. szerint

A Magyarországra kiküldött munkavállalóra alkalmazandó szabályok tartalmának meghatározása az irányelv 3. cikk (1) bekezdését ismétli, tehát megfelel a Bíróság legújabb, a kemény mag körébe tartozó szabályok felsorolását taxatívnek tekintő értelmezésének.⁶⁵⁷ A magyar jog nem is kísérli meg ezt a kört a közrendre hivatkozással bővíteni.

Ki kell azonban emelni egy pontatlanságot a tartós kiküldetésekre alkalmazandó szabályok meghatározása kapcsán. Az uniós jog alapelvi jellegű szabálya, hogy a kiküldött munkavállalóra a fogadó állam jogát csak akkor kell alkalmazni, ha az a munkavállalóra az egyébként irányadó jognál kedvezőbb.⁶⁵⁸ Ez természetesen irányadó akkor is, ha a módosító irányelv szerinti időkorlát

⁶⁵¹ KISS–KAJTÁR i. m. 85–86.

⁶⁵² HÁRS–NEUMANN i. m. 3. pont.

⁶⁵³ A sztrájkokról 1989. évi VII. törvény 3. § (1) bek. b) pont.

⁶⁵⁴ KISS–KAJTÁR i. m. 94., 101.

⁶⁵⁵ Ld. ehhez a Laval-eset kapcsán kifejtetteket az 5.2. pontban.

⁶⁵⁶ 1989. évi VII. törvény 1. § (3) bek.

⁶⁵⁷ Mt. 295. § (1) bek.

⁶⁵⁸ Kiküldetési irányelv 3. cikk (7) bek.

(12+6 hónap) már kitöltésre került. A kiküldött és a fogadó állambeli (helyi) munkavállalók közötti egyenlő bánásmódot ugyanis nyilvánvalóan nem úgy kell megteremteni, hogy a maximális időtartam lejárta után az addig jobban kereső kiküldött munkavállaló bérét lecsökkentjük a fogadó államban irányadó, kötelező díjazásra. Ehhez képest a magyar szabályozás az időkorlát túllépését követő időre nem alkalmazza a munkavállalóra kedvezőbb jog elvét, azaz akkor is a magyar jogot tekinti irányadónak, ha az történetesen a munkavállalóra hátrányosabb.⁶⁵⁹ Ez a megoldás téves és kifejezetten az irányelvbe ütközik.⁶⁶⁰

Figyelmet érdemel továbbá két fogalom (a munkaerő-kölcsönzés szabályai és a díjazás) értelmezése, amelyek felvetnek aggályokat az uniós jogi megfelelés szempontjából. Az alábbiakban ezeket vizsgálom meg részletesen.

7.2.4.1. A munkaerő-kölcsönzésre irányadó feltételek

A határon átnyúló munkaerő-kölcsönzés a kiküldetés magyar szabályozásában igazi mostohagyermek. A munkaerő-kölcsönzés szabályozása ugyanis – megannyi korrekció ellenére – makacsul szembe megy a szolgáltatásnyújtás szabadságával.

Az első probléma az volt, hogy 2001. július 1-jétől, a munkaerő-kölcsönzés hazai bevezetésétől kezdve munkaerő-kölcsönzési tevékenységet csak belföldi székhelyű kölcsönbeadók végezhettek.⁶⁶¹ Mintegy kilenc évvel később, a már részletesen elemzett Rani-esetben⁶⁶² a Bíróság – a szolgáltatásnyújtás szabadságának durva megsértése miatt – megállapította e rendelkezés uniós jogba ütközését,⁶⁶³ a szabályozás módosítására mégis csak újabb közel másfél évvel később került sor.⁶⁶⁴

⁶⁵⁹ Mt. 295. § (9) bek. Eszerint: „Az (1)-(4) bekezdés rendelkezéseit nem kell alkalmazni, ha az (1) bekezdésben meghatározott feltételek tekintetében a munkaviszonyra egyébként irányadó jog a munkavállalóra kedvezőbb.” A 12 (18) hónapot meghaladó kiküldetés szabályai viszont az (5)-(8) bekezdésekben kaptak helyet.

⁶⁶⁰ A módosító irányelvvel megállapított 3. cikk (7) bekezdés szerint, „Az (1)-(6) bekezdés nem akadályozza a munkavállalók számára kedvezőbb foglalkoztatása vonatkozó feltételek alkalmazását.” Ez a hivatkozás felöleli a tartós kiküldetésekkel foglalkozó (1a) bekezdést is.

⁶⁶¹ 1992. évi Mt. 193/D. § (1) bek.

⁶⁶² Részletesen ld. 6.3.5. pont.

⁶⁶³ C-298/09., a végzést a Bíróság 2010. június 16-án hirdette ki.

⁶⁶⁴ Az új szabályokat az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2011. évi CV. törvény tartalmazta, hatályos 2011. december 1-jétől.

Figyelmet érdemel, hogy a belföldi székhelyre vonatkozó feltételt a magyar munkaügyi hatóság ebben a köztes időszakban is alkalmazta. Egy a Kúria elé került ügyben⁶⁶⁵ egy lengyel kölcsönbeadó foglalkoztatott lengyel munkavállalókat magyar kölcsönnevőnél. A munkaügyi hatóság álláspontja szerint a lengyel munkavállalók foglalkoztatására jogellenesen került sor, és megállapította, hogy a munkaviszony a magyar kölcsönnevővel áll fenn. A határozat szerint egyrészt 2011. december 1-je előtt belföldi székhely nélkül kölcsönzési tevékenységet nem lehetett folytatni, a kölcsönbeadó pedig ezt követően sem regisztrált Magyarországon kölcsönbeadóként.⁶⁶⁶ Másrészt a lengyel munkavállalók 24 hónapot meghaladóan dolgoztak Magyarországon, ezért a magyar társadalombiztosítási rendszer hatálya alá kerültek, bejelentésükre mégsem került sor. Az utóbbi érvet érintően, az elsőfokú bíróság és a Kúria is rámutattak, hogy a biztosítási jogviszony kérdését, illetve a munkaviszony fennállását külön kell választani.⁶⁶⁷ A kiküldetés uniós koordináció szerinti időkorlátjának átlépéséből még nem következik, hogy a munkaviszony a kölcsönnevővel állna fenn. Érdekes módon arra viszont nem hivatkozott a felperes kölcsönnevő, hogy a Rani-ügy alapján fennállt a lengyel kölcsönbeadó kölcsönzési jogosultsága. Külön érdekessége az ügynek, hogy a Rani-ügyben a Magyar Kormány még kifejezetten arra hivatkozott, hogy a belföldi székhelyre vonatkozó követelményt a jogalkalmazó szervek nem kérik számon.⁶⁶⁸ Az eset ehhez képest arról tanúskodik, hogy ennek még a Rani-végzés kihirdetése utáni időben is volt gyakorlata.⁶⁶⁹

2011. december 1-je óta tehát a kölcsönbeadó nemcsak belföldi, hanem bármely EGT-államban székhellyel rendelkező vállalkozás lehet, amely a rá irányadó jog szerint munkaerő-kölcsönzést folytathat, feltéve, hogy egyben

⁶⁶⁵ Mfv.III.10 003/2017/5.

⁶⁶⁶ Mfv.III.10 003/2017/5. [3] bek.

⁶⁶⁷ Uo. [34] bek.

⁶⁶⁸ C-298/09., para. 26.

⁶⁶⁹ Ellenpéldaként kell meg említeni egy másik ügyet, amelyben a munkaügyi hatóság egy román kölcsönbeadó magyarországi tevékenységét vizsgálta. A társaság kb. havi száz főt kölcsönzött Magyarországra a 2010. augusztus 6. és 2011. április 1. közötti időszakban. A hatóság ebben az ügyben a belföldi székhely hiányát nem vitatta. Határozata szerint a kölcsönbeadó „jogosultság hiányában a magyar munkajog hatálya alá tartozó munkaerő-kölcsönzési tevékenységet nem folytathatott, csak – mint az Európai Unió tagállamában székhellyel rendelkező cég – a munkavállalók szolgáltatásnyújtás keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv szerint úgynevezett »posting« keretében”. A kissé nyakatekert megfogalmazás ellenére a következtetés helyes, a perbeli időben a román fél nyújthatott munkaerő-kölcsönzési szolgáltatást Magyarországra. Mfv.I.10 826/2016/8., ld. különösen a [4] bekezdést.

megfelel a munkaerő-kölcsönzés hazai feltételeinek is.⁶⁷⁰ Ezzel egyezően az Mt. a kiküldetés szabályai kapcsán úgy rendelkezik, hogy a munkaerő-kölcsönzés valamennyi szabálya alkalmazandó a kiküldött munkavállalóra.⁶⁷¹

Kétséges ugyanakkor, hogy az irányelv felhatalmazást ad-e egy tagállamnak, hogy a kölcsönzött munkavállalót védő garanciák mellett a kölcsönbeadói tevékenység végzésére vonatkozó előírásait – például az engedélyezési kötelezettséget – is kiterjessze a más tagállamban letelepedett és a területére munkavállalókat kölcsönző kölcsönbeadókra is. Álláspontom szerint erről nyilvánvalóan nem lehet szó, a kölcsönbeadói tevékenység hatósági bejegyzésére, engedélyezésére vagy felügyeletére vonatkozó tagállami rendelkezések csak akkor terjeszthetők ki a más tagállambeli kölcsönbeadókra, ha ez megfelel az elsődleges jog követelményeinek is.⁶⁷² E szempontból viszont a hatályos szabályozás kifogásolható.

E feltételek egyebek mellett előírják, hogy Magyarországon munkaerő-kölcsönzés csak az állami foglalkoztatási szerv általi nyilvántartásba vétel után folytatható, 15 millió forint vagyoni letét nyújtása, továbbá megfelelő személyi és tárgyi feltételek biztosítása esetén. A Krend. szerint a nyilvántartásba vételt a leendő kölcsönbeadó székhelye szerinti kormányhivatal intézi. Sajnálatos hiba, hogy egészen 2016. december 1-jéig a jogszabály nem tért ki arra, melyik szerv lesz illetékes a belföldön székhellyel nem rendelkező, külföldi kölcsönbeadók esetén. Így bár 2011. augusztus 1-je óta a más tagállambeli szolgáltató is kölcsönözhetett Magyarországra, a nyilvántartásba vétel – és ezáltal a legális tevékenység – a gyakorlatban még további több mint öt évig lehetetlen volt. Noha 2016 decemberétől ez az akadály elhárult,⁶⁷³ a részletszabályok továbbra sincsenek tekintettel a szolgáltatásnyújtás szabadságára, különösen a duplikáció tilalmára.⁶⁷⁴

Egyrészt a nyilvántartásba vétel feltétele, hogy a kérelmező 15 millió forint vagyoni biztosíték letétbe helyezését igazolja. A kölcsönbeadó ezt a letétet

⁶⁷⁰ Mt. 215. § (1) bek.; a munkaerő-kölcsönzési és a magán-munkaközvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről és folytatásának feltételeiről szóló 118/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Krend.) 3. § (2) bek., 17/E. §. Ez egyben azt is jelenti, hogy az EGT államokon kívüli, más államban letelepedett kölcsönbeadó Magyarországra nem nyújthat szolgáltatást (TAKÁCS i. m. 293.).

⁶⁷¹ Mt. 295. § (1) bek. d) pont, 214–222. §.

⁶⁷² Ld. a 6.3. pont szerinti tesztet.

⁶⁷³ Külföldi kérelmező esetén az eljárást Budapest Főváros Kormányhivatala folytatja le. Krend. 17/F. § (1) bek.

⁶⁷⁴ Szintén a szolgáltatásnyújtás szabadsága szempontjából kifogásolja a szabályozást: BERKE–KISS i. m. 215. §-hoz fűzött magyarázat.

köteles az általa választott hitelintézetnél vagy pénzügyi vállalkozásnál lekötni és elkülönítetten kezelni. A letéti szerződésben kifejezetten ki kell kötni, hogy az kizárólag a kölcsönzés során keletkezett, a munkavállaló részéről felmerülő kártérítési igény kielégítésére használható fel.⁶⁷⁵ A Krend. kifejezetten előírja, hogy a vagyoni biztosítékra vonatkozó szabályait a székhely szerinti állam által a kölcsönzési tevékenységre előírt vagyoni biztosítéktól függetlenül kell teljesíteni, azzal, hogy a biztosíték külföldi pénzügyi intézménynél is lekötethető.⁶⁷⁶ Ez a rendelkezés nyilvánvalóan szemben áll a Bíróság gyakorlatával, hiszen ha a vagyoni letét funkciója már a kiküldő tagállamban megvalósul, akkor az nem írható elő újra a fogadó államban.⁶⁷⁷ Ehhez képest csak azt lehet megkövetelni, hogy ha a kiküldő állam joga alacsonyabb vagyoni letétet ír elő, akkor azt a magyarországi nyilvántartásba vételhez ki kell egészíteni 15 millió forinttal.

Hasonlóan aggályos az a követelmény, amely szerint a leendő kölcsönbeadó-nak a tevékenység gyakorlásához megfelelő, vezetékes telefonvonallal ellátott irodahelyiséggel kell rendelkeznie, mégpedig Magyarország területén.⁶⁷⁸ A szabályt igazoló közérdek a kölcsönzött munkavállalók védelme lehet, közelebbről, hogy a más tagállambeli kölcsönzöttek a magyarországi munkavégzésük ideje alatt is elérhessék kölcsönbeadójukat egy belföldi irodában. Rá kell mutatni azonban, hogy ez az előírás aligha jelent tényleges előnyt⁶⁷⁹ a munkavállalóknak. Hiába érhető el a kölcsönbeadó mobiltelefonon, faxon, interneten, mobil alkalmazáson stb. keresztül, nem vehető nyilvántartásba, ha nincs legalább egy vezetékes telefonja is, amely egy belföldi irodában csörög. Márpedig az uniós jog alapján nem lehetne megtagadni a bejegyzés iránti kérelmet, ha a munkavállalókkal való kapcsolattartás egyéb eszközökkel már biztosított. Másfelől egy nem ritkán százas nagyságrendű munkavállalói állománnyal dolgozó szervezet számára egyetlen vezetékes telefonvonal nyilvánvalóan kevés. Végül a munkavállalót érintően olyan adminisztratív teendők, amelyek a kölcsönbeadó fizikai jelenlétét kívánják meg, döntően a munkaviszony létesítése és megszüntetése kapcsán jelentkeznek, amelyek a kiküldő államban, és nem a kikölcsönzés helyén teljesítendőek. Ezért a belföldi iroda megkövetelése megítélésem szerint a cél elérésére alkalmatlan korlátozás, akkor is, ha egyébként a magyar jogsza-

⁶⁷⁵ Krend. 6. § (2)–(3) bek.

⁶⁷⁶ Uo. 17/F. § (6) bek.

⁶⁷⁷ Ld. a 6.3.3. pontban hivatkozott gyakorlatot.

⁶⁷⁸ Krend. 5. § (2) bek., 17/F. § (3) bek.

⁶⁷⁹ Ld. a 6.3.4. pontot.

bály az iroda használatának igazolására bármilyen jogcímet elfogad (például a szívésségi használatot is).

Összességében: a kölcsönzés keretében megvalósuló kiküldetés hazai szabályozása egy előzetes döntéshozatali ügy és több jogszabály-módosítás után sem felel meg az uniós kereteknek. Mind a kiküldött kölcsönzött munkavállalóra alkalmazandó munkajogi szabályok meghatározása, mind a más tagállambeli kölcsönbeadóval szemben előírt adminisztratív követelmények ellentétesek az uniós joggal.

7.2.4.2. Többől a kevesebbe: az alkalmazandó díjazási szabályok az Mt. szerint

A magyar munkajog rendkívül tágan értelmezi a „minimális bérszintre” vonatkozó szabályokat. A kiküldött munkavállalókra alkalmazni rendeli ugyanis a munkabér mértékére vonatkozó valamennyi hazai előírást.⁶⁸⁰ Így a kiküldött munkavállalóra a magyar minimálbér mellett valamennyi, az Mt. szerinti bérpótlék, az állásidő és a távolléti díj számítása is irányadó, feltéve persze, hogy a magyar rendelkezések a munkaviszonyra egyébként vonatkozó jognál kedvezőbbek.⁶⁸¹ Ez bizonyosan nem felel meg a Bíróság irányadó joggyakorlatának, amely nem sorolja a „minimális bérszint” körébe azokat a bérelemeket, amelyek módosítják a munkavállaló által végzett munka és az általa kapott ellenszolgáltatás egyensúlyát.⁶⁸² Márpedig az Mt. által előírt bérpótlékok mindegyike olyan természetű, hogy az valamilyen többletfeladatért vagy különleges körülmény mellett végzett munkáért biztosít magasabb ellenértéket.⁶⁸³ Ezért az Mt. e körben túlterjeszkedik a kiküldetési irányelv 3. cikkén.

Emellett meg kell jegyezni, hogy a gyakorlatban aligha lehet elvárni ennyire részletes szabályok tiszteletben tartását. Például egy kiküldött munkavállaló fél évet tölt Budapesten, és ez alatt az idő alatt öt nap szabadságot vesz igénybe

⁶⁸⁰ Mt. 136–153. §. Nem kell ugyanakkor a legalacsonyabb munkabérbe beszámítani az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárba teljesítendő befizetést, valamint a munkavállalónak nyújtott olyan díjazást, amely nem képezi a személyi jövedelemadó alapját [Mt. 295. § (2) bek.]. Jóval szűkebb volt az 1992. évi Mt. meghatározása, amely az alaphéren kívül szigorúan csak az irányelvben is nevesített rendkívüli munkavégzésért járó pótlékokat és a külföldi munkavégzésre tekintettel fizetett juttatást értette bele a „minimális bérszint” fogalmába [1992. évi Mt. 106/A. § (4) bek.].

⁶⁸¹ Mt. 295. § (5) bek.

⁶⁸² C-341/02., para. 38–40., részletesen ld. 4.2. pont.

⁶⁸³ Kovács–Takács i. m. 71–76.

városnézésre. Az e napokra járó díjazás meghatározásánál meg kell vizsgálni, hogy a magyar szabályok alapján mennyi távolléti díj illeti meg, figyelembe véve a megelőző hat hónapra az Mt. alapján járó bérpótlékait, és az így kapott összeget kell összevetni az egyébként irányadó jog szerinti juttatásával. Ha az utóbbi az alacsonyabb, akkor az Mt. szerinti távolléti díj illeti meg a kiküldetés idejére eső szabadságára. Láthatóan, ez olyan bonyolult bérszámfejtési probléma, amely szinte a teljes magyar munkabér szabályozás ismeretét igényli.

A díjazás e tág felfogását „szentesíti” az irányelv módosítása. Az új „kötelező díjazás” fogalomba ugyanis vitán felül beleérthető az Mt. által előírt valamennyi bérszabály, lévén ezek minden munkáltatóra kötelezőek. A 2020. július 30-ától hatályos szövegezés szerint a kiküldött munkavállalóra „a munkavégzés helyén általánosan irányadó díjazás összege” tekintetében a magyar jog irányadó. A díjazásra vonatkozó szabályok megjelölése tehát változott, ám a két kifejezés értelmezése ugyanaz maradt.⁶⁸⁴

Problémát jelent ugyanakkor, hogy míg a módosítás előtti állapotot tekintve a magyar szabály az irányelvnél tágabb körben rendelte alkalmazni a magyar bérszabályokat, a módosítás utáni meghatározás viszont éppen hogy szűkebb, mint ami a módosító irányelvből következik. Miközben ugyanis a módosító irányelv szerint bármely jogszabályon alapuló díjazás irányadó a kiküldöttekre, az Mt. csak a saját maga által szabályozott díjazási elemekről rendelkezik. Azaz, ha más jogszabály ír elő minden munkáltatókra kötelező bérszabályt, az az uniós jog alapján alkalmazandó a Magyarországra kiküldött munkavállalókra, de az Mt. szerint nem. Márpedig ilyen bérelem könnyen elképzelhető. Elég azokra az ágazatokra gondolni, amelyekben kiküldetés lehetséges, de amelyekben a munka díjazására nem az Mt., hanem más ágazati törvény irányadó (például egy magyar színház meghívására Budapesten vendégszereplő társulat nem kerülne a közalkalmazottakra vonatkozó jogszabályok hatálya alá).⁶⁸⁵

Miközben az Mt. a kiküldött munkavállalókra alkalmazandó szabályok körét kibővíti a szállás, az utazás, az ellátás tekintetében kapott juttatásokkal és költségtérítéssel,⁶⁸⁶ a módosító irányelv további részletszabályainak átültetésére már nem került sor. A díjazás és a költségtérítés elhatárolásával kapcsolatos előírások (mikor minősül egy költségtérítés díjazásnak, lásd fent) ugyanis – meglepő módon – csak a törvényjavaslat indokolásába kerültek be,

⁶⁸⁴ Mt. 295. § (3) bek.

⁶⁸⁵ Bár a törvényjavaslat indokolása szerint a módosítás kötelezővé teszi „a munkavégzés helyén kötelező díjelemek megfizetését”, a fentiek alapján ez az elfogadott szövegből nem következik [T/8013. törvényjavaslat, 95. § (1) bekezdéshez fűzött indokolás].

⁶⁸⁶ Mt. 295. § (1) bek. h) és i) pontok.

ahogy az a vélelem is, hogy kétség esetén a juttatás nem díjazásnak, hanem költségterítésnek tekintendő.⁶⁸⁷ Ez nyilvánvalóan kevés: egyrészt az uniós jog átültetésének nem lehet megfelelő módja, ha a szabályt a jogi kötőerővel nem rendelkező indokolás tartalmazza, másrészt vélelem belső jogi szempontból is csak normaszövegben állítható fel.

7.2.5. Kivételek – pár pontatlansággal

Az irányelvben foglalt kötelező kivételeket az Mt. megfelelően átültette, és két opcionális kivételtételi lehetőséggel is élt, ám ezek közül az egyik átültetése álláspontom szerint téves.⁶⁸⁸

A kivételeket összefoglalva:

- A 295. §-ban felsorolt szabályok nem alkalmazandóak a kereskedelmi hajózási tevékenységet folytató munkáltató tengerjáró hajón foglalkoztatott személyzete tekintetében, illetve
- minden olyan esetben, ha a munkaviszonyra egyébként irányadó jog a munkavállalóra kedvezőbb.⁶⁸⁹ Vonatkozó joggyakorlat hiányában joggal mutat rá Ács Vera, hogy azt már nem tudjuk közelebbről meghatározni, mit jelent a munkavállalóra kedvezőbb szabály.⁶⁹⁰ Vajon az egyes munkafeltételeket egyenként vagy a maguk összességében kell összehasonlítani? A felvetés annál is inkább jogos, mert az Mt. 43. §-a egyébként a munkaszerződés vonatkozásában az utóbbi, összehasonlító összehasonlítást írja elő („Az eltérést az egymással összefüggő rendelkezések összehasonlításával kell elbírálni.”). A 12+6 hónapos időtartam kitöltése utáni időszakra ez a kivétel nem vonatkozik, ami ellentétes az irányelvvel (lásd a 7.2.4. pontban).
- Az áruk első összeszerelését, beszerelését – az építőiparon kívül végző – munkavállalók tekintetében az Mt. kizárja a fizetett éves szabadság legalacsonyabb mértéke és a legalacsonyabb munkabér összege tekintetében irányadó magyar szabályok alkalmazását, feltéve, hogy

⁶⁸⁷ T/8013. törvényjavaslat, 95. § (2) bekezdéshez fűzött indokolás. A módosító irányelv által megállapított 3. cikk (7) bek.

⁶⁸⁸ A magyar munkajog nem élt az egy hónapot nem meghaladó vagy nem jelentős munkára irányuló kiküldetések kizárásának lehetőségével. Kiküldetési irányelv 3. cikk (3)–(5) bek.

⁶⁸⁹ Mt. 295. § (5) bek. és 296. § (1) bek., illetve kiküldetési irányelv 1. cikk (2) bek. és 3. cikk (7) bek.

⁶⁹⁰ Ács i. m. 113.

a magyarországi munkavégzés időtartama nem haladja meg a nyolc napot.⁶⁹¹ A 2020. július 30. után hatályos szövegben – mint a 7.2.2. pontban láttuk – az építőipari ágazatra vonatkozó utaló szabály üres lesz, amit korrigálni szükséges.

- A 2020. július 30-áig hatályos szabály szerint, az építőipar vonatkozásában az Mt. nem a jogszabályban, hanem az ágazatra vagy alágazatra kiterjedő hatályú kollektív szerződést rendeli alkalmazni.⁶⁹² A szabály kritikáját lásd a 7.2.3. pontban.

Összegezve: a kivételek közül kedvezőbb szabály elvére és az építőiparra utaló szabály pontosítása szükséges.

7.2.6. A kiküldő munkáltató adminisztratív kötelezettségei és ellenőrzése, a joghatóság

Magyarországon a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter látja el kijelölt hatóságként a kiküldetésekkel összefüggő feladatokat és jár el kapcsolattartóként, ideértve a végrehajtás foganatosítása iránti megkereséseket is. A tényleges ellenőrzési feladatokat és a más tagállambeli megkeresések teljesítését a megynként kijelölt járási hivatal mint munkaügyi hatóság látja el.⁶⁹³

A magyar munkajog a Magyarországra kiküldött munkavállalók ellenőrzéséhez négyféle eszközt ír elő: a kiküldetés bejelentését, a kiküldetés valóságának vizsgálatát, a foglalkoztatási alapidokumentumok hozzáférhetővé tételét a munkavégzés helyén és kapcsolattartó személy kijelölését. Ezek az adminisztratív előírások alapvetően összhangban vannak a végrehajtási irányelvvel, bizonyos pontosítások azonban szükségesek lehetnek.⁶⁹⁴

- A kiküldetések valóságának vizsgálatára irányadó szempontrendszer teljes egészében a végrehajtási irányelven alapul, így különösen, csak példálódzó felsorolást ad a vizsgálandó szempontokról, hangsúlyozva, hogy azokat eseti jelleggel, átfogóan kell értékelni.⁶⁹⁵ A törvény arról már nem rendelkezik, mi a jogkövetkezménye annak, ha a hatóság

⁶⁹¹ Mt. 296. § (2) bek., kiküldetési irányelv 3. cikk (2) bek.

⁶⁹² Mt. 295. § (4) bek.

⁶⁹³ Az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet 5. § j)–k) pontok, 7. § a)–b) pontok és (2) bek., 7/A. §, 15. § (3) és (5) bek.

⁶⁹⁴ Végrehajtási irányelv 4. és 9. cikk.

⁶⁹⁵ Met. 1. § (5a)–(5b) bek. és 1. melléklet; végrehajtási irányelv 4. cikk.

határozata megállapítja, hogy a munkavállaló valójában nem kiküldetés keretében dolgozik. Egyéb szankció (például bírság) hiányában is, ilyenkor az egyébként irányadó (általában a rendszeres munkavégzés helye szerinti) jog lesz alkalmazandó.⁶⁹⁶

- A bejelentési kötelezettség a szolgáltatót (a külföldi munkáltatót) terheli, amelyet legkésőbb a szolgáltatásnyújtás megkezdésekor, magyar vagy angol nyelven, a munkaügyi hatóság által biztosított elektronikus felületen⁶⁹⁷ kell teljesíteni, meghatározott adattartalommal.⁶⁹⁸ Ennek elmulasztása esetén 30 000 Ft bírság is kiszabható.⁶⁹⁹
- A szolgáltatás jogosultját terheli az alapidokumentumok⁷⁰⁰ papíralapú vagy elektronikus hozzáférhetőségének biztosítása, amelyről a kiküldetés teljes időtartama alatt a munkavégzés helyén, valamint annak befejezését követő három évig a munkáltató székhelyén vagy telephelyén kell gondoskodni.⁷⁰¹ Az intézkedés nem tűnik az uniós jogba ütközőnek, hiszen ezt az ellenőrzési lehetőséget a végrehajtási irányelv is nevesíti, és azokat elegendő elektronikus formában elérhetővé tenni. Ugyanakkor a kiküldetés befejezését követő hároméves őrzési kötelezettség eltúlzott, ami nem feltétlenül felel meg az irányelv szerinti „észszerű időnek”.⁷⁰² Összehasonlításként: az Arblade-esetben az öt-éves őrzési idő nem bizonyult igazolható korlátozásnak.⁷⁰³ Emellett kifogásolható, hogy az Mt. nem rendelkezik a dokumentumok nyelvről, noha az irányelv megengedi, hogy azokat a fogadó tagállam hivatalos

⁶⁹⁶ Pl. a fals kiküldetés keretében Romániából Magyarországra kiküldött munkavállaló teljes egészében a magyar jog hatálya alá kerül. DUDÁS i. m. 5.5. pont; KOVÁCS–TAKÁCS i. m. 180.

⁶⁹⁷ Ld. http://www.ommf.gov.hu/index.html?akt_menu=547

⁶⁹⁸ A Met. 2. melléklete szerinti adatlap és a hatóság honlapján kitöltendő űrlap azonban nem teljesen azonos. Így az utóbbi szerint a szolgáltatást nyújtó telefonszámáról és e-mail címéről is nyilatkozni kell, valamint meg kell adni a kiküldött munkavállalók nevét is. Nem szerencsés, hogy az adatlap 2.1. és 4.5. pontja, valamint 2.5 és 3. pontja azonos, a 2.4. pont nyelvtanilag helytelen, a 4.3. pont pedig a kiküldetés kezdetét és végét kéri megjelölni, ahelyett hogy csak tervezett dátumokat kérne.

⁶⁹⁹ Met. 8/D. § és 2. melléklet.

⁷⁰⁰ A kiküldött munkavállaló munkaszerződése vagy azzal egyenértékű egyéb okirata, munkaidő-nyilvántartása, valamint a munkabér kifizetésére vonatkozó iratai. Alappal jegyzi meg ugyanakkor Dudas Katalin és Rátkai Ildikó, hogy egyes esetekben a felsorolt dokumentumok meglétét nem lehet elvárni, így a munkaidő-nyilvántartást a kötetlen munkarendben dolgozók esetén, vagy a bérjegyzéket egy újonnan létesült munkaviszonynál. DUDÁS–RÁTKAI i. m. 37.

⁷⁰¹ Mt. 297. § (3) bek.

⁷⁰² Végrehajtási irányelv 9. cikk (1) bek. c) pont.

⁷⁰³ C-369/96., para. 77.

nyelvére fordítva kell biztosítani.⁷⁰⁴ Az ellenőrzések hatékonyságára tekintettel érdemes lenne ezt a követelményt is előírni az Mt.-ben.

- A külföldi munkáltató köteles kapcsolattartó személyt kijelölni a munkaügyi hatóság és a szociális partnerek vonatkozásában is. Az utóbbi esetében a kijelölt személynek nem kell állandó jelleggel Magyarországon tartózkodnia, de észszerű és indokolt kérés esetén rendelkezésre kell állnia.⁷⁰⁵

A végrehajtási irányelv átültetése révén a Met. jelentősen kibővült a kiküldött munkavállalókat érintő ellenőrzésekhez szükséges kölcsönös tájékoztatásra, jogsegélyre vonatkozó rendelkezésekkel.⁷⁰⁶ Kiemelendő, hogy a hatóság kifejezett hatáskört kapott azokhoz az ellenőrzésekhez, amelyek a magyar munkáltatók más tagállamba történő kiküldetéseit érintik, és amelyek a más tagállambeli társhatóságok megkeresése révén szükségesek.⁷⁰⁷ A végrehajtási irányelv jelentőségét mutatja, hogy a jogharmonizáció előtt a munkaügyi hatósági együttműködésre hasonló törvényi keretek egyáltalán nem voltak. Mindazonáltal e körben tipikusan olyan intézményekről van szó, amelyek gyakorlati megvalósulásához az irányelv „papiros-átvételénél” – szó szerinti belső jogba ültetésénél – kézzel foghatóbb intézkedésekre van szükség. Így a kölcsönös együttműködés jövőbeli gyakorlatát elsősorban az határozza meg, hogy az új feladatkörök ellátásához rendelkezésre áll-e majd – az irányelv által is megkövetelt⁷⁰⁸ – kellő létszámú, megfelelő szakértelmmel és képesítéssel rendelkező személyzet.

Jó példája a fentieknek a Magyarországra kiküldött munkavállalók és munkáltatóik tájékoztatására létesített honlap.⁷⁰⁹ Az irányelv által megkövetelt világos, átlátható, átfogó, egyértelmű információkat a munkaügyi hatóság egy magyar és angol nyelven elérhető jogszabálykivonattal oldja meg. Ez nem tartalmaz magyarázatokat, és az egymással összefüggő rendelkezéseket sem egymás mellett tárgyalja.⁷¹⁰ Noha az irányelv a munkaerőpiaci kereslet szempontjából

⁷⁰⁴ Végrehajtási irányelv 9. cikk (1) bek. d) pont.

⁷⁰⁵ Mt. 297. § (4–6) bek.

⁷⁰⁶ Met. 8/B. § és 8/E–8/G. §.

⁷⁰⁷ Met. 3. § (1a) bek., 6. § (1) bek. j) pont, 7/B. §.

⁷⁰⁸ Végrehajtási irányelv preambulum (29).

⁷⁰⁹ Met. 8/B. § (5–6) bek.; http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=551

⁷¹⁰ Így pl. nincs a Magyarországra történő kiküldetéshez kapcsolódó adminisztratív teendőket összefoglalóan rögzítő tájékoztató (Mt. 297. § és Met. 8/D. §). Ezt a végrehajtási irányelv 9. cikk (5) bekezdése alapján pótolni szükséges.

legrelevánsabb nyelveken írja elő a tájékoztatást,⁷¹¹ egyelőre mégsem érhető el a jogszabályi összefoglaló német, szlovák vagy francia nyelveken.⁷¹² Gondot jelent továbbá, hogy a kiterjesztett hatályú kollektív szerződések még magyar nyelven sem lelhetőek fel a hivatalos honlapon, noha éppen az építőiparban van kiterjesztett hatályú kollektív szerződés.⁷¹³ Különös jelentősége lehet ezért annak a 2020. július 30-ától hatályos szabálynak, miszerint nem kerülhet sor bírság kiszabására, ha a hatósági tájékoztató honlap a betartandó munkafeltételeket nem vagy hiányosan tartalmazta.⁷¹⁴ A korrekt tájékoztatás elmaradása tehát mentő körülménynek minősül.

Hangsúlyozni kell, hogy elsősorban Magyarország érdeke, hogy a belföldön dolgozó, más tagállambeli kiküldött munkavállalók és munkáltatóik betartsák a hazai munkajog irányadó rendelkezéseit. Ennek pedig első feltétele, hogy az érintettek pontos, elérhető és érthető tájékoztatást kapjanak arról, egyáltalán milyen szabályoknak kellene megfelelniük. A tájékoztatás minőségének javítása már csak azért is fontos lenne, mert Magyarország – különösen a munka díjazása területén – rendkívül bonyolult és részletes előírásokat kér számon a belföldre irányuló kiküldetések esetén.⁷¹⁵

A joghatósági kérdéseket illetően az Mt. az uniós joggal⁷¹⁶ összhangban biztosítja, hogy a kiküldött munkavállaló a magyarországi foglalkoztatás tartamára fennálló igényét magyar bíróság előtt is érvényesítheti.⁷¹⁷ A munkaügyi hatóság eljárása hivatalból indul, mindazonáltal a kiküldött munkavállaló tehet közérdekű bejelentést vagy panaszt, noha ez a hatóság számára eljárási kötelezettséget nem keletkeztet.⁷¹⁸

⁷¹¹ Végrehajtási irányelv 5. cikk (2) bek. c) pont.

⁷¹² Márpedig a legtöbb kiküldött munkavállaló e nyelvterületekről érkezik hazánkba. Ld. Country factsheet – posted workers in Hungary (2015), <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=10&&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=PostWork>

⁷¹³ A kollektív megállapodások elérhetővé tételét a végrehajtási irányelv kifejezetten megköveteli, ld. 5. cikk (4) bek.

⁷¹⁴ Met. 7/B. § (4) bek., a módosító irányelvvel megállapított 3. cikk (1) bek. utolsó albekezdés.

⁷¹⁵ További hiányosság, hogy míg a végrehajtási irányelv kifejezetten megköveteli, hogy a kiküldött munkavállalók ellenőrzését a hatóságok kockázatértékelés alapján végezzék [10. cikk (1) bek.], ilyen dokumentum készítését a hazai jogszabályok nem írják elő. A Met. csak az ellenőrzésekről készítendő jelentésről rendelkezik, az ellenőrzési irányelvek pedig – az eddig gyakorlat szerint – nem térnek ki külön a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos kérdésekre (Met. 2/A. §).

⁷¹⁶ Kiküldetési irányelv 6. cikk; végrehajtási irányelv 11. cikk.

⁷¹⁷ Mt. 285. § (4) bek.

⁷¹⁸ A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény. E lehetőségre a hatósági tájékoztató honlapon is felhívják a munkavállalók figyelmét, ld. http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=551

7.2.7. Alvállalkozói felelősség – uniós alapok, hazai szigorral

A végrehajtási irányelv legfontosabb elemei közé tartozik, hogy tisztázza a ke-reket a szolgáltatás fogadójának és a munkáltatónak a közös – akár egyetem-leges – felelőssége előírásához.⁷¹⁹ Az alvállalkozói felelősséggel kapcsolatban a magyar munkajog a végrehajtási irányelvhez képest szigorúbb előírásokat tartalmaz. Míg maga az uniós jog csak az építőiparban, csak a munkabér vagy a szociális partnerek alapjainak fizetendő járulék tekintetében és – a tagállam választása szerint, vagyilagosan – együttes vagy mögöttes felelősséget ír elő kötelezően,⁷²⁰ az Mt. kétféle és e követelményekhez képest szigorúbb felelősségi alakzatot alkalmaz.⁷²¹

Egyrészt a hatályos szabályozás a szolgáltatás magyarországi jogosultja számára előírja, hogy még a szolgáltatási szerződés megkötését megelőzően írásban tájékoztassa a külföldi munkáltatót az Mt. 295. §-ban foglaltak alapján irányadó munkafeltételekről. 2020. július 30-ától a szabály külön utal a kölcsönnevű azonos tartalmú kötelezettségére, ha más EGT-államban székhellyel rendelkező kölcsönbeadótól vesz igénybe munkaerőt. A tájékoztatás elmulasztása esetén a jogosult készfizető kezesként felel a munkavállalónak az Mt. 295. §-ban meghatározott követeléseiről.⁷²² Ez a szabály több okból is üdvözlendő. Egyrészt a kiküldő munkáltató tájékoztatása szempontjából hatékony megoldás, hogy magát a szolgáltatás fogadóját kötelezi az irányadó magyar munkajogi szabályok ismertetésére. Másrészt a tájékoztatás elmaradásához nem közjogi, hanem magánjogi szankciót fűz a készfizető kezesi felelősség előírásával, ami

⁷¹⁹ Végrehajtási irányelv 12. cikk.

⁷²⁰ Uo. 12. cikk (2) bek.

⁷²¹ Az 1992. évi Mt. rögzítette, hogy a belföldi munkáltató köteles biztosítani, hogy a telephe-lyére a külföldi munkáltató által kiküldött munkavállaló tekintetében az Mt. rendelkezései alkalmazásra kerüljenek [1992. évi Mt. 106/B. § (3) bek.]. Kérdéses, hogy hogyan lehetett volna érvényesíteni ezt az általános felelősségi szabályt. Nem egyetemleges vagy kezesi felelősségről van szó, hanem arról, hogy a magyar munkafeltételeket a kiküldött munka-vállaló vagy a munkaügyi hatóság kizárólag a fogadó munkáltatón kérhette volna számon. Egy konkrét ügyben a Magyarországra kiküldött román munkavállalók nem kapták meg a magyar minimálbérnek megfelelő díjazást, amiért – e szabály alkalmazásával – a magyar fővállalkozót bírságolta meg a munkaügyi hatóság. A felperes kifejezetten vitatta, hogy e homályos rendelkezés alapján a jogsértésért ő és nem a román munkáltató lenne felelős. A szabály értelmezéséhez nem jutottunk közelebb, mivel a Kúria a kérdést további bizonyításra visszaadta a munkaügyi bíróságnak (BH 2012. 204.). Ennél mindenesetre jóval árnyaltabban határozza meg a „két munkáltató” felelősségét a hatályos szabályozás.

⁷²² Mt. 297. § (1) bek. A kölcsönzésre való külön utalást a módosító irányelvvel megállapított 3. cikk (1b) bekezdése írja elő.

kétségkívül hatékony ösztönző a szabálykövetésre.⁷²³ Azt is érdemes kiemelni, hogy a felelősség nemcsak a munkabérrel kapcsolatos kötelezettségekre terjed ki, hanem a magyar munkajogból alkalmazandó valamennyi szabályra. Végül, bár a szabály természetesen adminisztrációs többletterhet telepít a jogosultra, ami alkalmas lehet a határon átnyúló szolgáltatások kevésbé vonzóvá tételére, ám egyszerűen teljesíthető és a cél szempontjából könnyen igazolható korlátozásról van szó.⁷²⁴

A másik felelősségi szabály szerint, ha a jogosult tudott vagy kellő gondosság mellett tudnia kellett arról, hogy a külföldi munkáltató munkabér- és járulékfizetési kötelezettségének a munkavállaló foglalkoztatása során nem tett eleget, a külföldi munkáltatóval egyetemlegesen felel a külföldi munkáltatót terhelő munkabér és járulékaik megfizetéséért.⁷²⁵ Ilyen eset például, ha annyira alacsony szolgáltatási díjat fogad el a magyarországi fél, amelyből nyilvánvalóan nem lehet a bruttó minimálbért sem kigazdálkodni. Ebben az esetben a kiküldött munkavállaló a magyar féllel szemben is közvetlenül érvényesítheti igényét. Mint fentebb láthattuk, ezt akár a magyar bíróság előtt is megteheti.⁷²⁶ Az egyetemleges felelősség tehát nem korlátozódik az építőiparra, így ismét az uniós követelménynél szigorúbb (tágabb hatályú) előírásról van szó.⁷²⁷

7.2.8. Összegzés

A szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállalókra vonatkozó uniós jog hazai átültetése több ponton kifogásolható. Ezek közül elsősorban a kiküldetés pontatlan definícióját szükséges mielőbb korrigálni, hiszen ez egyben a magyar munkajog hatályának téves meghatározását is jelenti.

⁷²³ Mindazonáltal a tájékoztatás elmaradása miatt a munkaügyi hatóság is jogosult szankciókkal – több munkavállalót érintő jogsértés esetén akár bírsággal – élni. Met. 3. § (1) bek. a) pont és 7. §.

⁷²⁴ Minden bizonnyal azzal is teljesíti a kötelezettségét a jogosult, ha maga is a magyar hatóságok által közzétett ismertetőt juttatja el a szolgáltatónak.

⁷²⁵ Mt. 297. § (2) bek.

⁷²⁶ Mt. 285. § (4) bek.

⁷²⁷ A „járulékfizetési kötelezettség” a magyar jogszabályban arra utal, hogy nemcsak a szociális partnerek közös alapjainak, intézményeinek fizetendő hozzájárulásokról van szó, hanem az állami társadalombiztosítási járulékokról (is). Az irányelv mindkét értelemben megengedi a „járulékok” ilyen jellegű biztosítását [végrehajtási irányelv 11. cikk (6) bek., 12. cikk (1) bek.]. Más kérdés, hogy az előbbi értelemben vett járulékfizetési kötelezettség a magyar munkaügyi kapcsolatok gyakorlatában nem ismert.

A módosító irányelv átültetése megítélésem szerint kifejezetten nehéz jogharmonizációs feladat, hiszen számos kulcsfontosságú kérdésben az uniós norma nem ad egyértelmű eligazítást. Így különösen: az irányelvből nehezen olvasható ki, miként hosszabbítható meg a kiküldetés maximális időtartama, illetve pontosan milyen további munkajogi szabályok alkalmazására kapnak felhatalmazást a tagállamok az időkorlát átlépése után. Hasonlóan homályos a kötelező díjazás fogalmának és az alkalmazható kollektív szerződések körének meghatározása.

Magyarország számára az új irányelv (illetve általában a kiküldetés kérdése) elsősorban a kiküldő (szolgáltatásokat exportáló) tagállam szerepéből nézve bír jelentőséggel.⁷²⁸ Az irányelv átültetése viszont éppen a fogadói szerepet érintik, hiszen ezek a szabályok a Magyarországra kiküldött munkavállalókra vonatkoznak. Talán ennek is köszönhető, hogy az átvétel több ponton nem teljesen végiggondolt, illetve a tartós kiküldetéseket érintően nem ad választ az irányelv által felvetett kérdésekre. Elsősorban a kiküldői szerepben érintett tagállamként a jövőt illetően annak lesz nagy jelentősége, a többi tagállam hogyan oldja meg ezeket a jogharmonizációs feladatokat, és milyen feltételek várnak majd a más tagállamba kiküldött magyar munkavállalókra és munkáltatóikra 2020. július 30. után. Ezért szorosan nyomon kell követni a többi tagállam jogértelmezését és a Bizottság esetleges útmutatásait is. Mindennek tanulságai alapján sor kerülhet a hazai szabályok későbbi pontosítására is.

Az uniós jogi megfelelés kapcsán a hatályos szabályozás alapján megfogalmazható problémákat pedig az alábbi táblázat összegzi, a módosító irányelv átültetését követő (2020. július 30-ától hatályos) állapot alapján.

10. sz. táblázat: A kiküldetés uniós jogi szempontból kifogásolható szabályai (saját szerkesztés)

Magyar jog	Uniós jog
A kiküldetés azt jelenti, hogy a külföldi munkáltató – harmadik személlyel kötött megállapodás alapján – a munkavállalót Magyarország területén olyan munkaviszonyban foglalkoztatja, amelyre egyébként az Mt. hatálya nem terjed ki.	A kiküldött munkavállaló szolgáltatásnyújtás keretében dolgozik Magyarországon, amire viszont a hazai definíció nem utal.
Mt. 295. § (1) bek.	Kiküldetési irányelv 1. cikk (1) bek.

⁷²⁸ A módosító irányelvvel szemben kezdeményezett semmisségi eljárást sem a fogadó, hanem a kiküldő állam érdekei motiválták.

Magyar jog	Uniós jog
Az Mt. nem tér ki arra az esetre, ha a magyar munkáltató munkavállalója dolgozik külföldön kiküldetésben. Mt. 295. §	A nem tagállamokban letelepedett vállalkozások mint a magyar kiküldött munkavállalók fogadói nem részesülhetnek kedvezőbb bánásmódban, mint a tagállambeli társaik. A hiányos magyar szabályozás viszont ezt eredményezi. Kiküldetési irányelv 1. cikk (4) bek.
A 12+6 hónapos időkorlátot meghaladó kiküldetésre főszabály szerint a teljes magyar munkajog alkalmazandó, tekintet nélkül a szolgáltatásnyújtás szabadságának esetleges nem megengedett korlátozására. Mt. 295. § (5) bek.	Az időkorlát meghaladása esetén is csak olyan előírások alkalmazhatók a kiküldött munkavállalóra, amelyek összeegyeztethetők a szolgáltatások szabad áramlásának elvével, azaz amelyeket a közérdek igazol, arányosak és szükségesek. Módosító irányelv preambulum (10) EUMSZ 56–62. cikk.
A kiküldött munkavállalóra alkalmazandó díjazás alatt csak az Mt.-ben szabályozott bérelemeket kell érteni. Mt. 295. § (3) bek.	Bármely jogszabály alapján kötelező díjazást alkalmazni kell a kiküldöttekre. Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bek.
A díjazás és a költségtérítés elhatárolásával kapcsolatos előírások és az a vélelem, hogy kétség esetén a juttatás nem díjazásnak, hanem költségtérítésnek tekintendő, hiányoznak a szabályozásból.	A kiküldetéshez tartozó juttatásokat a díjazás részének kell tekinteni, kivéve, ha azok a kiküldetés miatt ténylegesen felmerülő költségek megtérítésére szolgálnak. Kétség esetén a juttatás teljes összegét költségtérítésnek kell tekinteni. Kiküldetési irányelv 3. cikk (7) bek.
A munkaerő-kölcsönzés valamennyi szabálya alkalmazandó a kiküldött munkavállalóra. Mt. 295. § (1) bek. d) pont	A kölcsönbeadói tevékenységgel kapcsolatos adminisztratív előírások csak akkor terjeszthetők ki a más tagállambeli kölcsönbeadókra, ha ez megfelel a szolgáltatásnyújtás szabadságának is. A magyar jogban több ilyen feltétel ellentétes ezzel, különös tekintettel a duplikáció tilalmára (vagyonilag, belföldi irodahelyiséggel). EUMSZ 56–62. cikk.
A kedvezőbb szabály elvét nem kell alkalmazni tartós kiküldetés esetén. Mt. 295. § (9) bek.	Az irányelv (ideértve a tartós kiküldetés szabályait is) nem akadályozza a munkavállalók számára kedvezőbb foglalkoztatásra vonatkozó feltételek alkalmazását. Kiküldetési irányelv 3. cikk (7) bek.
Az áru első összeszerelését vagy beszerelését végző munkavállalókra vonatkozó kivételen téves az utaló szabály. Mt. 296. § (2) bek.	Ez a kivétel nem vonatkozhat az építőiparra, a magyar szabályból hiányzik az erre való utalás. Kiküldetési irányelv 3. cikk (2) bek.

Magyar jog	Uniói jog
<p>A szolgáltatás jogosultja köteles gondoskodni a munkaügyi alapidokumentumok hozzáférhetőségéről a székhelyén vagy telephelyén, a kiküldetés befejezését követő három évig.</p> <p>Mt. 297. § (3) bek.</p>	<p>Az őrzési kötelezettség „észszerű időre” írható elő, ennek nem feltétlenül felel meg a három év előírása.</p> <p>Célszerű lenne előírni, hogy a dokumentumokat magyar fordításban kell elérhetővé tenni.</p> <p>Végrehajtási irányelv 9. cikk (1) bek. c)–d) pont.</p>
<p>A munkaügyi hatóság magyar és angol nyelvű, korlátozásmentesen és ingyenesen, a fogyatékossgal élők számára is hozzáférhető módon tájékoztató honlapot működtet.</p> <p>Met. 8/B. § (5–6) bek.</p>	<p>A honlap nem felel meg a világos, átlátható, átfogó, egyértelmű tájékoztatásnak, és nem érhető le minden releváns nyelven. Hiányzik a kiterjesztett hatályú kollektív szerződések-ről szóló tájékoztatás és az adminisztratív teendők összefoglalása.</p> <p>A hazai jogszabályok nem írják elő a munkaügyi hatóság számára kockázátértékelés készítését a kiküldött munkavállalók ellenőrzéséhez.</p> <p>Végrehajtási irányelv 5. cikk, 9. cikk (5) bek., 10. cikk (1) bek.</p>

7.3. A kiküldetésekre vonatkozó szabályozás érvényesülése a bírói gyakorlatban

A szabályozási keretek bemutatása után azt a kérdést vizsgálom, vajon alkalmazza-e a magyar bíróság a fogadó állam munkajogát akkor, ha az előtte fekvő ügy tényállása kiküldetést valósít meg. Az elemzéshez a Kúria joggyakorlatát veszem alapul az uniós csatlakozás időpontjáig visszamenően. A mintegy húsz ügyet felölelő gyakorlat elemzése alapján kijelenthető, hogy a nehéz kompromisszumok árán megszületett és meglehetősen bonyolult uniós előírások alig épültek be a magyar gyakorlatba. Az alábbiakban feltárom ennek lehetséges okait, és az ellentmondások megvilágításával igyekszem segítséget adni a joggyakorlat továbbfejlesztésére.

Ehhez először azt az elméleti kérdést kell megvizsgálni, hogy vajon a magyar jogban érvényesül-e az officialitás elve, azaz a bíróságnak kötelező-e hivatalból figyelembe vennie a külföldi jogot. Ennek körülményeinek után bemutatom a Kúria kiküldetésekre vonatkozó joggyakorlatát, külön kiemelve két aggályos területet, a munkavédelmi szabályok hatályával és a társadalombiztosítási kérdésekkel foglalkozó döntéseket.

7.3.1. A külföldi jog alkalmazása a magyar jogban: kérelemre vagy hivatalból?

A kiküldetésekre vonatkozó szabályok érvényesülése kapcsán kulcskérdés, hogy vajon az eljáró bíróságnak az alkalmazandó külföldi jogot hivatalból kell figyelembe vennie (officialitás elve), vagy csak akkor, ha valamelyik fél kifejezetten hivatkozik rá. Közelebbről: a magyar bíróságnak akkor is alkalmaznia kell-e a kiküldetés helye szerinti állam jogát, ha arra egyik fél sem hivatkozik az eljárásban?

Végigtekintve a tételes szabályozás alakulását, erre a kérdésre nem adható egyértelmű válasz. Ami az uniós jogot illeti, már a Római Egyezmény is úgy fogalmazott, hogy a „rendelkezéseit *kell* alkalmazni a szerződéses kötelezettségekre minden olyan helyzetben, amikor különböző országok joga között kell választani”.⁷²⁹ A kötelező alkalmazás mellett szól, hogy a preambulum szerint kifejezetten az egységes alkalmazás kialakítása az Egyezmény célja,⁷³⁰ ezt pedig nyilvánvalóan aláásná, ha a nemzetközi elemet tartalmazó tényállásokra az eljáró bíróságok csak akkor alkalmaznák az Egyezmény által felhívott (illetve a felek jogválasztásán alapuló) jogot a saját nemzeti joguk helyett (mellett), ha erre a perbeli felek kifejezetten hivatkoznak.

Hasonló szövegezést tartalmaz a Rendelet is.⁷³¹ Továbbá, a preambulum (6) bekezdése szerint,

„a belső piac megfelelő működése [...] szükségessé teszi azt, hogy a tagállamokban hatályos kollíziós szabályok ugyanazt a nemzeti jogot határozzák meg, függetlenül attól, hogy melyik országban található az a bíróság, amely előtt keresetet indítanak”.

Természetesen az egységes kollíziós szabályoknak csak akkor van értelmük, ha azokat az eljáró nemzeti bíróságok minden külföldi elemet tartalmazó tényállásra alkalmazzák is. Másfelől az officialitás elvének érvényesítése komoly gyakorlati nehézségeket vet fel, hiszen az eljáró bíróság aligha ismeri az általa hivatalból alkalmazandó külföldi jogot. A *iura novit curia* elv a külföldi jog

⁷²⁹ Római Egyezmény 1. cikk (1) bek.

⁷³⁰ Ld. még: GIULIANO–LAGARDE i. m. 11.

⁷³¹ Rendelet 1. cikk (1) bek.: Ezt a rendeletet szerződéses kötelezettségekre kell alkalmazni polgári és kereskedelmi ügyekben olyan helyzetekben, amikor különböző országok joga között kell választani.

vonatkozásában nyilvánvalóan nem tartható. Ezért a külföldi jog tartalmának megállapítása (bizonyítása) külön eljárási kérdéseket vet fel.⁷³²

A külföldi jog alkalmazása kapcsán a tagállamok gyakorlata közel sem egységes. Míg a kontinentális országok általában az officialitás elvét követik, az angolszász jogrendszerek ezt elutasítják. Egyes tagállamok pedig vegyes rendszert alkalmaznak, ahol a külföldi jog hivatalból történő alkalmazása csak bizonyos esetekben kötelező. A meglehetősen széttartó tagállami gyakorlatok egységesítésére megoldás lehetne a jogharmonizáció, amire már készültek szakértői tervezetek.⁷³³

Miközben tehát indokolt lenne a kötelező alkalmazás elve, véleményem szerint ez sem az Egyezmény, sem a Rendelet idézett szabályából nem vezethető le. A „kell alkalmazni” kitételeből ugyanis csak annyi következik, hogy ha a perben felmerült az alkalmazandó jog kérdése, akkor azt kötelezően a Rendeletben (illetve korábban az Egyezményben) foglalt szabályok alapján kell megtalálni.⁷³⁴ A külföldi jog hivatalból történő alkalmazásának kérdése azonban ehhez képest logikailag előrébb áll (felmerül-e egyáltalán az alkalmazandó jog problémája?), amelyre nem ad választ egyik normaszöveg sem.

A magyar szabályozás 2018-tól világosan rögzíti az officialitás elvét, a korábbi jogszabályokból azonban ez véleményem szerint nem következett. A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: 1952. évi Pp.) már a kihirdetésekor tartalmazta azt a szabályt, miszerint a bíróság az általa nem ismert külföldi jog felől, valamint a külföldi állammal szemben fennálló viszonyosságról hivatalból tájékozódik, de a fél által bemutatott bizonyítékot is felhasználhatja.⁷³⁵ A szabályt 1979-től lényegében azonos tartalommal átvette az Nmjtvr. is, amely rendelkezés 2018-ig (a jogszabály hatályon kívül helyezéséig) végig alkalmazandó volt.⁷³⁶ Jól láthatóan ugyanakkor ez a rendelkezés kevesebb, mint a külföldi jog hivatalból való alkalmazásának kimondása. Ebből ugyanis – szigorú értelmezés mellett – csak annyi következik, hogy ha valamelyik fél külföldi jogra hivatkozik, akkor annak tartalmát a bíróságnak

⁷³² MÁDL–VÉKÁS (2015) i. m. 131.; NAGY i. m. 37.

⁷³³ SZABÓ i. m. 62–65.; BURIÁN–RAFFAI–SZABÓ i. m. 214–215.

⁷³⁴ Ugyanezt az álláspontot képviselik: MÁDL–VÉKÁS (2015) i. m. 134.; SZABÓ i. m. 66.

⁷³⁵ 1952. évi Pp. 200. §.

⁷³⁶ A bíróság vagy más hatóság az általa nem ismert külföldi jog felől hivatalból tájékozódik, szükség esetén szakértői véleményt is beszerez és a fél által előterjesztett bizonyítékokat is figyelembe veheti. Nmjtvr. 5. § (1) bek.

kell felderítenie.⁷³⁷ Nem egyértelmű viszont, hogy ebből eredően a bíróságnak – erre irányuló indítvány hiányában – hivatalból kellene észlelnie a külföldi jog alkalmazásának szükségességét.⁷³⁸

A hazai nemzetközi magánjog képviselőinek álláspontja mindenesetre egységes a tekintetben, hogy a magyar jog az officialitás elvét követi, és az idézett szabályok tágabb értelmezésével levezethetőnek tartják a bíró köteleességét a külföldi jog hivatalból történő alkalmazására.⁷³⁹

A külföldi jog hivatalból való alkalmazását hatályos jogunkban világosan rögzíti a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Nmjtvt.). Ez a jogszabály már nemcsak a külföldi jog tartalmának megállapítását teszi a bíróság kötelezettségévé,⁷⁴⁰ hanem tételesen kimondja, hogy „a bíróság a külföldi jogot hivatalból alkalmazza”.⁷⁴¹ Kérdéses, hogy ebből a szabályból eredően a Rendelet alkalmazási körében is irányadó-e az officialitás elve. A Nmjtvt. rendelkezéseit ugyanis csak olyan kérdésekben kell alkalmazni, amelyek nem tartoznak az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés hatálya alá.⁷⁴² Mivel a külföldi jog hivatalból történő alkalmazása kérdésében az uniós jog nem foglal állást, e tekintetben az Nmjtvt. alkalmazandó. Így véleményem szerint a magyar bíróság köteles a külföldi jogot hivatalból alkalmazni a Rendelet alkalmazási körében is. A 2018. január 1-je óta hatályos szabályozás alapján tehát a továbbiakban nem vitatható, hogy a magyar bíróságnak hivatalból kell alkalmaznia a külföldi jogot.

⁷³⁷ Természetesen csak akkor, ha valóban szükséges a külföldi jog alkalmazása. Pl. egy konkrét ügyben a Kúria szerint az eljáró bíróságoknak nem kellett a külföldi jogot vizsgálniuk a munkáltatói jogkört gyakorló személy meghatározása tekintetében, mivel – bár a munkáltató angol honosságú volt – a felek a munkaszerződésben a magyar munkajogot kötötték ki. BH 2013. 161.

⁷³⁸ Pl. egy tartást pótló kártérítés iránti ügyben a Kúria azért kötelezte új eljárásra az elsőfokú bíróságot, mert nem folytatott le bizonyítást arra nézve, hogy az Egyesült Államokban élő felperesek elhalt édesapjuk után árvaellátásra jogosultak voltak-e. Az ügyben az alperes kifejezetten kérte a külföldi jog bizonyítását. Ld. EBH 2011. 2315.

⁷³⁹ BURIÁN–RAFFAI–SZABÓ i. m. 209.; MÁDL–VÉKÁS (1997) i. m. 113.; NAGY i. m. 38–39.; SZABÓ i. m. 66., 68.

⁷⁴⁰ Nmjtvt. 8. § (1)–(2) bek.

⁷⁴¹ Uo. 7. § (1) bek.

⁷⁴² Uo. 2. §.

7.3.2. A külföldi jog hivatalból való alkalmazása kiküldetések esetén

A kiküldetések tekintetében a külföldi jog hivatalból való alkalmazásának megítélése bonyolultabb. A Rendelet ugyanis a kiküldetések kapcsán csak annyit rögzít, hogy a rendszerinti munkavégzés helye szerinti országon nem változtat, ha a munkavállalót ideiglenesen egy másik országban foglalkoztatják.⁷⁴³ Ez alapján tehát, ha a magyar bíróság észleli, hogy a munkavégzésre kiküldetés keretében más tagállamban került sor, attól még a jogvitában a magyar jogot kell alkalmaznia. Maga a Rendelet nem írja elő kötelezően a fogadó állam egyetlen szabályának alkalmazását sem. Ellenkezőleg: az eljáró bíróság mérlegelésére bízta, hogy alkalmazza-e azon ország jogának imperatív rendelkezéseit, amelyben a szerződésből eredő kötelezettségeket teljesíteni kell vagy teljesítették, amennyiben ezek az imperatív rendelkezések a szerződés teljesítését jogszerűtlenné teszik.⁷⁴⁴ Rendszertanilag a kiküldetési irányelv 3. cikkében felsorolt munkafeltételekre vonatkozó szabályok éppen ezeket az imperatív rendelkezéseket határozzák meg, amelyek figyelembe vétele – szolgáltatásnyújtás keretében megvalósuló kiküldetés esetén – kötelező.

A probléma tehát az, hogy a közvetlenül hatályos Rendeletből nem következik, hogy a szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállalóra a fogadó állam jogát a kiküldő tagállam bíróságának alkalmaznia kellene. Ezt csak a kiküldetési irányelv írja elő. Ezért a nemzeti bíróság számára a fogadó állam jogának alkalmazása csak akkor kötelező, ha a tagállam az irányelvet megfelelően átültette. Ebben pedig az okozhat gondot, ha a tagállam csak fogadó szerepben vette át az irányelv rendelkezéseit, de nem szabályozza azt az esetet, ha mint kiküldő állam érintett. Azaz kiterjeszti saját munkajogi szabályainak hatályát a területére kiküldött munkavállalókra, de nem írja elő a külföldi jog alkalmazását akkor, ha a saját területéről küldenek ki munkavállalót más tagállamba. Ilyen esetben ugyanis nem lesz olyan közvetlenül hatályos uniós szabály vagy nemzeti rendelkezés, amely kifejezetten megkövetelné, hogy a fogadó állam jogát is alkalmazni kell a kiküldetésekre.

Ez a probléma ugyanakkor feloldható úgy, hogy az irányelv 3. cikkét közvetlenül hatályosnak tekintjük, mivel feltételt nem tartalmazó, világos rendelkezés.

⁷⁴³ Rendelet 8. cikk (2) bek.

⁷⁴⁴ Uo. 9. cikk (3) bek.

kezésről van szó.⁷⁴⁵ Véleményem szerint ennek van alapja, hiszen a 3. cikk nem harmonizálja a felhívott munkafeltételeket, csak kijelöli az alkalmazandó szabályok körét, amelyet ráadásul – az irányadó gyakorlat alapján – a tagállam nem is bővíthet. Mindazonáltal az irányelv hatékony átültetéséhez⁷⁴⁶ mindenképpen szükséges azt is rögzíteni a nemzeti jogban, hogy rendelkezéseit a tagállam területéről kiküldött munkavállalókra is alkalmazni kell. Sajnálatos, hogy ez a magyar munkajogból jelenleg hiányzik.⁷⁴⁷

7.3.3. A kiküldött magyar munkavállalókkal kapcsolatos esetek a Kúria gyakorlatában

A Kúria elé került ügyek egy jelentős csoportjában a tényállás hasonló.⁷⁴⁸ A magyar munkáltató kifejezetten külföldi – általában németországi – munkavégzésre veszi fel a magyar munkavállalókat. A munkát egy külföldi megrendelő javára kell végezni, a magyar munkáltató irányítása alatt (például bádogozás, gipszkartonozás, szigetelés, lakatos és asztalos munkák, házi ápolás). A felek a munkaszerződéssel tipikusan egy időben, külön okiratban állapodnak meg a külföldi munka részleteiről („kiküldetési megállapodás”). A per tárgya legtöbbször elmaradt munkabér, de előfordulnak jogellenes munkaviszony megszüntetés vagy munkáltatói kárfelelősség tárgyú ügyek is.⁷⁴⁹

Közös vonása ezeknek az ügyeknek, hogy sem a felek, sem az eljáró bíróságok nem hivatkoznak a kiküldetés helye szerinti állam jogára, a bíróságok a jogvitát kizárólag a magyar jog alapján bírálják el, az alkalmazandó jog kérdése fel sem merül. Ez azért meglepő, mert a tényállásból megállapíthatóan kifejezetten a kiküldetési irányelv hatálya alá eső ügyekről van szó. A magyarországi felek által kötött „kiküldetési megállapodásokból” látható, hogy a külföldi munkavégzés ideiglenes, célja egy külföldi fél számára szolgáltatás nyújtása, és a munkavállaló a kiküldetés alatt is a kiküldő munkáltató utasításai szerint

⁷⁴⁵ A közvetlen hatállyal kapcsolatosan ld. különösen: C-152/84. sz. Marshall-eset [ECLI:EU:C:1986:84]; C-91/92. sz. Faccini Dori eset [ECLI:EU:C:1994:292].

⁷⁴⁶ Amit a kiküldetési irányelv kifejezetten meg is követel, ld. 5. cikk.

⁷⁴⁷ Az Mt. 295–297. §-a csak a Magyarországra irányuló kiküldetéseket szabályozza, ld. 7.2.1. pont.

⁷⁴⁸ Mfv.I.10 047/2015/03., Mfv.I.10 057/2009/04., Mfv.II.10 166./2015/3., Mfv.I.10 343./2014/5., Mfv.I.10 344/2012/5., Mfv.II.10 388/2014/8., Mfv.I.10 568/2016/10., Mfv.II.10 609/2013/07., Mfv.II.10 752/2013/4.

⁷⁴⁹ Rózsavölgyi Bálint is az itt leírtakat nevezi a magyar bíróságok előtt előforduló tipikus kiküldetési tényállásnak. RÓZSAVÖLGYI i. m. 410.

dolgozik. Ezért a kiküldetési irányelv 3. cikkében felhívott munkafeltételek tekintetében a külföldi jog lenne alkalmazandó. Például a bérvitákban a fogadó államban hatályos minimálbért, túlórapótlékot kell figyelembe venni, illetve a szabadság megváltásával kapcsolatos igénynél kérdéses, a fogadó állam joga mennyi szabadságot biztosít és arra milyen díjazást. Ha ugyanis a fogadó állam joga e kérdésekben a magyarnál kedvezőbb, akkor a jogvitát az alapján kell elbírálni. Erre azonban egyik esetben sem került sor.

Az esetek egy része az EU csatlakozást közvetlenül követő évekből származik.⁷⁵⁰ Hangsúlyozni kell, hogy bár ezek a csatlakozást követő átmeneti időszaktól érintik, a kiküldetésekre alkalmazandó jog szempontjából nem esnek eltérő elbírálás alá. A Csatlakozási Szerződés ugyan lehetővé tette, hogy egy összesen hétéves periódusra a tagállamok korlátozzák Magyarország tekintetében a munkavállalók szabad mozgását, illetve – Németország és Ausztria vonatkozásában – a szolgáltatásnyújtás keretében megvalósuló kiküldetéseket.⁷⁵¹ Ám ez csak az említett alapszabadságok korlátozását tette lehetővé (például munkavállalási engedély megkövetelésével), de nem azt jelentette, hogy a kiküldött munkavállalókra ne kellene a kiküldetési irányelvet alkalmazni.

7.3.4. A külföldi jog mellőzésének lehetséges okai

Kérdéses, hogy a bíróságok a fenti ügyekben miért nem alkalmazták a fogadó állam jogát, illetve miért nem az officialitás elvét követték, amely a jogirodalom egységes álláspontja alapján lényegében már az 1952. évi Pp. hatálybalépésétől kötelező lenne. Az alábbiakban ennek lehetséges magyarázatait tekintem át.

(1) Kézenfekvő magyarázat, hogy az ügyben a külföldi jog alkalmazandó ugyan, de egyszerűen nem releváns. Például, a munkaviszony jogellenes megszüntetése tárgyú perben nincs olyan, a kiküldetési irányelv 3. cikke által felhívott szabály, amelyet a külföldi jogból alkalmazni kellene. Hasonlóan: az elmaradt munkabér iránti követelésnél nincs jelentősége a fogadó állambeli minimális bérszintnek, mivel a felek annál magasabb bérben állapodtak meg, ezért a felperes sem hivatkozik rá. Természetesen nem lehet kizárni, hogy egyes

⁷⁵⁰ Ld. pl. Mfv.I.10 057/2009/04., Mfv.II.10 388/2014/8., Mfv.I.10 568/2016/10. Mfv.II.10 609/2013/07., Mfv.II.10 752/2013/4.

⁷⁵¹ Csatlakozási Szerződés X. melléklet (1)–(13) bek. Ezeket a korlátozásokat az új tagállamokból beáramló munkaerőtől való félelem indokolta, ami azonban inkább bizonyult politikai, lélektani tényezőnek, mint valós gazdasági szempontnak. MARTONYI i. m. 462–463., 468–469., 478.

ügyekben ez volt a helyzet. Ha azonban abból indulunk ki, hogy a kiküldő munkáltató számára éppen az alacsonyabb költséggel járó magyar munkajogi szabályok biztosítják a versenyelőnyt egy nyugati tagállamba irányuló szolgáltatásnál, akkor ebből következően a fogadó állam jogának alkalmazása az esetek jelentős részében kedvezőbb lenne a munkavállalóra. Gyakorlati szempontból ezért ez a magyarázat nem meggyőző.

Az alábbi, németországi munkavégzéssel összefüggő bérvita azt mutatja, hogy a bíróságok a fenti megfontolások helyett egyszerűen nem vettek tudomást a kiküldetésre vonatkozó szabályozásról. A tényállás szerint a lakatos munkakörű munkavállaló 2006. december 1-jétől 2007. augusztus 7-ig dolgozott a magyar munkáltató alkalmazásában Németországban. A felek akként állapodtak meg, hogy „külföldi kereset címén a németországi besorolásnak megfelelő ellátmányt fizet a munkáltató nettó jövedelem címén”. A perben egyebek mellett az volt vitatott, hogy ez pontosan milyen összegű díjazást jelentett. Miközben a tényállásból megállapíthatóan kiküldetésről volt szó, sem az eljáró bíróságok, sem a felek nem hivatkoztak arra, hogy a kiküldetési irányelv alapján ezt alapvetően a minimális bérszintre vonatkozó német jogszabályok és általánosan alkalmazandó kollektív szerződés alapján kell meghatározni.⁷⁵² Ehelyett – a bizonyítottság hiánya miatt – a Kúria a következő tájékoztatással kötelezte új eljárásra az elsőfokú bíróságot:

„amennyiben a számítás alapjául a bíróság nem fogadja el a felperes által újsághirdetéseken megjelölt lakatos munkavállalóra vonatkozó nettó németországi munkabért, lehetőség van – adott esetben a külföldi hatóság megkeresésével – tájékoztatást kérni arra vonatkozóan, hogy Németországban, a felperes munkavégzési helyén, mennyi volt a perbeli időszakban egy lakatos végzettségű, a felperessel hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló németországi órábére.”⁷⁵³

A Kúria tehát nem a németországi minimális bérszintet kereste a kiküldetésre vonatkozó jogszabályok alapján, hanem ténykérdésként kezelte az irányadó munkabért a munkaszerződésben foglalt kikötés alapján. Márpedig, függetlenül a bizonyítás eredményétől, a bíróság nem ítélt meg a német minimális bérszintnél alacsonyabb összegű díjazást a munkavállaló számára, amelyet ezért külön vizsgálni kellett volna. Hasonló kérdést vetett fel

⁷⁵² Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bek. c) pont és (8) bek.

⁷⁵³ Mfv.I.10 057/2009/04.

két további ügy, ahol a felek a kiküldetésről szóló megállapodásban azt kötötték ki, hogy a németországi munkavégzés idejére a munkavállaló a német bértarifa megállapodás alapján kap díjazást.⁷⁵⁴ Ezekben az esetekben sem a német minimális bérszint került alkalmazásra az irányelv alapján, hanem a német kollektív szerződés, és csak a munkaszerződésben foglalt kikötés miatt.

(2) Egy további lehetséges magyarázat a külföldi jog nem alkalmazására, hogy a bíróságok továbbra is a kiküldetésekkel kapcsolatos korábbi gyakorlatukat követték, miszerint kiküldetés esetén a munkaviszonyra a magyar jog marad irányadó.⁷⁵⁵ Ennek azonban ellentmond, hogy az 1992. évi Mt. – szemben a hatályos megoldással – kifejezetten rendelkezett arról, hogy a belföldi munkáltatóval munkaviszonyban álló munkavállaló külföldi kiküldetése esetén mely szabályokat kell alkalmazni a fogadó állam jogából.⁷⁵⁶ Így 2012. július 1-jéig – az Mt. hatálybalépéséig – a külföldi jog alkalmazására volt kifejezett szabály a belső jogban. Így az akkor is kötelező lett volna, ha az irányelv közvetlen hatályára vonatkozó fenti fejtegetést a bíróságok nem osztják.

(3) A külföldi jog nem alkalmazása indokolható azzal is, hogy a kiküldetési ügyekben az érintett felek maguk sem kifogásolták, hogy jogvitájukat az eljáró bíróságok csak a hazai jog alapján bírálták el. Ha a felek ráutaló magatartással elfogadják, hogy az eljáró bíróságok nem alkalmazzák a külföldi jogot, az tekinthető egy hallgatólagos mellőzési kérelemnek.⁷⁵⁷ Ha azonban elfogadjuk, hogy a magyar jog az officialitás elvét követi, ezt az értelmezést el kell vetnünk, különösen munkaügyi perekben. A kiküldetési irányelv ugyanis kifejezetten a gyengébb félre, a munkavállalóra kedvezőbb szabályok alkalmazását írja elő a külföldi jogból. Ettől a külföldi jogot hivatalból alkalmazó bíróság véleményem szerint nem tekinthet el a munkavállaló „hallgatólagos kérelme” alapján, amely ráadásul rá nézve kimondottan hátrányos. Véleményem szerint ez akkor is így van, ha a külföldi jog megállapítása nehézségekkel jár, és a bíróság ezért bírálná el az esetet inkább a hazai jog alapján.⁷⁵⁸

(4) Egy negyedik lehetőség, hogy a bíróságok észlelték a nemzetközi elemet a tényállásban, majd a nemzetközi magánjogi szabályok alapján jutottak el a magyar joghoz, és ezért nem került sor a külföldi jog alkalmazására. Az elemzett esetekben jogválasztásról nem volt szó, ezért ezt csak valamely

⁷⁵⁴ Mfv.II.10 505/2013/6., Mfv.II.10 529/2010/16.

⁷⁵⁵ Amint azt az Nmjtvr. 51. § (2) bek. a) pontja is kimondta.

⁷⁵⁶ 1992. évi Mt. 106/A. § (5) bek.

⁷⁵⁷ Nmjtvr. 9. §; SZABÓ i. m. 66.

⁷⁵⁸ BURIÁN i. m. 59.

kapcsolószabállyal lehetne alátámasztani. Ám olyan kapcsolószabály nincs a Rendeletben (sem az Nmjtvr.-ben), amely ezekben az esetekben kizárólag a magyar jog alkalmazásához vezetne el. Mivel a rendszeres munkavégzési hely megállapítható, az alkalmazó telephelyet nem kell vizsgálni. Egyedül a kitérő szabály (szorosabb kapcsolat elve) alapján lehetne arra hivatkozni, hogy a munkaszerződés összességében szorosabb kapcsolatban áll a magyar joggal, mint a munkavégzés helye szerinti állam jogával.⁷⁵⁹ A Bíróság gyakorlata elvileg nem zárja ki, hogy annak ellenére a magyar jogot tekintsük a munkaszerződéshez szorosabban kapcsolódó jognak, hogy e tényállásokban egyértelműen megállapítható a rendszeres munkavégzés helye.⁷⁶⁰ Véleményem szerint erre az értelmezésre azonban a kiküldetési irányelv miatt nincs lehetőség. Az uniós jog ugyanis világosan kijelöli, hogy ezekben a tényállásokban – minden további kapcsolóelvre tekintet nélkül – kötelező a fogadó állam kijelölt szabályainak alkalmazása, feltéve hogy ez a munkavállalóra kedvezőbb. Ha ezt a szorosabb kapcsolat elve felülírhatná, az kiüresítené a kiküldetési irányelvet.

(5) Végül fel kell vetni, hogy az elemzett ügyekben nem valósult meg valódi kiküldetés, és ezért nem került sor a kiküldetési irányelv alkalmazására. A munkavállalók ugyanis tipikusan egy percet sem dolgoztak Magyarországon, a munkába lépés már külföldön történt, és a hazautazásra is csak a munkaviszony megszűntetésekor (megszűnésekor) került sor. Természetesen csak az eset összes körülményei alapján lehet megállapítani, hogy a munkavállalók esetleg nem kiküldetés keretében dolgoztak külföldön, hanem az volt a rendszeres munkavégzési helyük.⁷⁶¹ Ezt a kérdést a bíróságok kifejezetten nem vizsgálták, a felülvizsgálati határozatokban ismertetett tényállások alapján pedig ezt nem lehet kétséget kizáróan megállapítani.

Mindenesetre emlékeztetni kell arra, hogy nem zárja ki a kiküldetést önmagában az, hogy a külföldi munkavégzést megelőzően belföldön nem volt teljesítés, ha egyébként a felek szándéka ideiglenes külföldi foglalkoztatásra irányult, a munkáltatónak pedig van érdemi belföldi tevékenysége is. Egyébként pedig rá kell mutatni, hogy az sem mentesítené az eljáró bíróságokat a külföldi jog alkalmazása alól, ha a „csalárd kiküldetés” lenne megállapítható. Ha ugyanis nem alkalmazhatóak a kiküldetés szabályai, akkor a rendszeres munkavégzési hely külföldön van, ezért pedig a külföldi állam joga irányadó a munkavi-

⁷⁵⁹ Rendelet 8. cikk (4) bek.; Nmjtvr. 51. § (2) bek.

⁷⁶⁰ C-64/12.

⁷⁶¹ Ahogyan azt a végrehajtási irányelv 4. cikke is előírja.

szonyra, és a magyar jog alkalmazásának nincs helye.⁷⁶² Azaz ebben az esetben teljes egészében a külföldi jog alapján kellene eljárni a jogvitában, nem csak a kiküldetési irányelv által kijelölt körben.

Összegezve: álláspontom szerint nem adható meggyőző magyarázat arra, hogy a kiküldetési tényállásokra a magyar bíróságok miért nem alkalmazták a kiküldetési irányelvet. Meglátásom szerint kiküldetés esetén a magyar bíróságnak hivatalból kell alkalmaznia a fogadó állam jogából a kiküldetési irányelv 3. cikke által felhívott szabályokat. Az alkalmazandó jog ugyanis hivatalból veendő figyelembe, a kiküldetési irányelv 3. cikke pedig közvetlenül hatályosnak tekinthető.

7.3.5. Három eset, három értelmezés: a munkavédelmi szabályok hatálya

A kiküldetések körüli jogalkalmazói bizonytalanságot jól mutatja három, a munkavédelmi szabályok hatályával kapcsolatos eset. Ezekben az ügyekben a magyar munkáltató magyar munkavállalója németországi munkavégzési helyen dolgozott, ahol a munkájával összefüggésben baleset érte. Két esetben a magyar egészségbiztosítási szerv emiatt megtérítési igényrel lépett fel a munkáltatóval szemben, és a magyar munkavédelmi szabályok megszegése okán kötelezte a munkavállalónak nyújtott baleseti ellátások megtérítésére.⁷⁶³ A harmadik esetben hazatérése után a munkavállaló kezdeményezett munkavédelmi hatósági eljárást a magyar hatóság előtt, kivizsgálandó balesete körülményeit.⁷⁶⁴ Mindhárom ügyben kérdéses volt, hogy mely ország munkavédelmi szabályai irányadóak az ügyre és milyen alapon. A harmadik ügyben emellett kérdéses volt, hogy van-e joghatósága a magyar hatóságnak a Németországban bekövetkezett baleset kivizsgálására.

A megtérítési igényekkel kapcsolatos ügyekben a Kúria abból indult ki, hogy a munkaviszonyra és a munkavédelmi kérdésekre irányadó jog meghatározása azonos szabályok alapján történik. A munkavédelmi jogszabályok ugyanis kihatnak a munkaviszony tartalmára.⁷⁶⁵

⁷⁶² Rendelet 8. cikk (2) bek.; RÓZSAVÖLGYI i. m. 410.

⁷⁶³ Mfv.III.10 481/2010/3., Mfv.III.10 947/2009/4.

⁷⁶⁴ Mfv.I.10 824/2016/3.

⁷⁶⁵ Mfv.III.10 947/2009/4. 5. oldal 2. bek.

„A munkavédelmi normákból eredő jogok és kötelezettségek a munkajogviszony tartalmi elemét képezik, így azt, hogy a feleknek a külföldi elemet tartalmazó jogviszonyukban mely állam anyagi munkavédelmi normáit kell betartaniuk – e tárgyban rendelkezést adó törvény, nemzetközi szerződés hiányában – ugyanazon nemzetközi magánjogi szabály (az Nmjtvr.) alapján kell meghatározni, mint amelyet alkalmazni kell a munkajogviszonyukra irányadó jog kiválasztása során. [...] A megtérítési igények érvényesítése során a foglalkoztatón számon kért munkavédelmi kötelezettségek nem különböznek és nem választhatók el azoktól a kötelezettségektől, amelyek a munkáltatót a munkajogviszony alapján a munkavállaló irányában terhelik.”⁷⁶⁶

Az elvi kiindulópont leszögezése után ugyanakkor a Kúria egyik esetben sem határozta meg maga az alkalmazandó jogot, és nem tért ki arra, hogy a perbeli időben hatályos Nmjtvr. kapcsolószabályainak alkalmazásával melyik ország joga lenne irányadó. A nem kellően feltárt tényállás miatt mindkét ügyben az elsőfokú bíróságot megismételt eljárás keretében kötelezte az alkalmazandó jog pontos meghatározására. Ehhez támpontokat adva, az egyik esetben – helyesen – felhívta az 1992. évi Mt. kiküldetésekre vonatkozó 106/A. §-át, kiemelve, hogy a perbeli külföldi munkavégzésre irányadó anyagi jogot e speciális szabály alapján kell meghatározni, ha külföldre irányuló kiküldetésről, kirendelésről vagy munkaerő-kölcsönzésről van szó.

A másik – két évvel későbbi – ítéletben viszont a kiküldetésre vonatkozó szabályozásra már egyáltalán nem hivatkozott. Ehelyett a Kúria azt elemezte, hogy a felek közötti megállapodások egyaránt előírták a felek számára a magyar és a német munkavédelmi és egyéb szabályok betartását. Ez két okból is tévútnak tűnik. Egyrészt jól láthatóan nem volt szó világos jogválasztásról, ilyen következtetést a Kúria sem vont le. Másrészt a kiküldetési irányelv mellett amúgy is irreleváns lenne a felek jogválasztása, a fogadó állam (Németország) munkavédelmi szabályai ugyanis mindenképpen alkalmazandóak lennének, ha azok a magyar jognál kedvezőbbek.⁷⁶⁷

A két ítélet mindazonáltal megalapozott annyiban, hogy az elsőfokú bíróság által feltárt tényállás alapján – legalábbis a felülvizsgálati határozatban ismertetettek szerint – valóban nem lehet kétséget kizáróan megállapítani, hogy kiküldetésről volt-e szó. A megismételt eljáráshoz adott kioktatásból viszont

⁷⁶⁶ Mfv.III.10 481/2010/3. 4. oldal 2. és 3. bek.

⁷⁶⁷ Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bek. e) pont.

sajnálatosan hiányoznak a feltárandó kérdésekre vonatkozó világos utasítások (elsősorban a kiküldetés fogalmi elemeinek kiemelése és az abból levonható jogi következtetésekre utalás).

A harmadik ügyben a Kúria teljesen más logikát követett, és úgy foglalt állást, hogy a németországi munkavégzés mellett a magyar munkavédelmi szabályok egyáltalán nem irányadóak. Az indokolás szerint:

„A Róma I. rendelet alapján a munkavédelem anyagi jogi szabályai tekintetében nincs jogválasztás, ezek imperatív szabályok, azaz a felek jogviszonyában jelen esetben a német munkavédelmi anyagi jog az irányadó.”⁷⁶⁸

Ez az érvelés több ponton is téves. Egyrészt semmivel nem támasztja alá, hogy a munkavédelmi szabályok egésze miért minősülne feltétlen érvényesülést kívánó szabálynak. Másrészt még ha el is lehetne fogadni, hogy a munkavédelmi szabályok imperatív jellegűek, azokat a magyar eljáró bíróságnak nem kötelező figyelembe vennie. A Rendelet ugyanis a szerződés teljesítése helyén irányadó imperatív szabályok alkalmazását nem teszi kötelezővé, hanem az eljáró bíróság mérlegelésétől teszi függővé.⁷⁶⁹ Maga a Kúria sem támasztotta alá az idézett megállapítását semmilyen pontosan megjelölt jogszabályhellyel, csak általában hivatkozott a Rendeletre. Végül az ítéletben fel sem merült a kiküldetési irányelvre való hivatkozás, amely viszont nem lenne megkerülhető az alkalmazandó munkavédelmi szabályok meghatározásában. Az indokolás mindemellett láthatóan meglehetősen sommás, ami legfeljebb annyival menthető, hogy mivel a Kúria szerint a munkavédelmi hatóságnak nem volt joghatósága az adott ügyben (lásd alább), így az alkalmazandó jog kérdése másodlagos volt. Más kérdés, hogy a végkövetkeztetés ettől még helyes. A német munkavédelmi szabályok alkalmazása azonban nem a Rendeleten, hanem a kiküldetési irányelven alapulhat – feltéve, hogy azok a magyar szabályoknál a munkavállalóra kedvezőbbek –, amire viszont az eljárásban sem a felek, sem a bíróságok nem hivatkoztak.

A munkavédelmi hatósági eljárás kapcsán a joghatóság kérdésében a Kúria helyesen mutatott rá, hogy a szerződésre alkalmazandó anyagi jog meghatározása – amelyre a Rendelet irányadó – független kérdés attól, hogy az adott ügyben melyik ország munkavédelmi hatósága járhat el. A magyar hatóságok

⁷⁶⁸ Mfv.I.10 824/2016/3. (36) bek.

⁷⁶⁹ Rendelet 9. cikk.

joghatóságának hiányát két szabályra alapozta. Egyrészt a közigazgatási eljárás perbeli időben hatályos szabályai szerint a magyar állampolgár Magyarországon nyilvántartásba vett jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, ügyfél hatósági ügyében – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – Magyarország területén a magyar hatóság jár el.⁷⁷⁰ Másrészt a munkavédelmi törvény saját hatályát akként határozza meg, hogy szabályai a magyarországi munkavégzésre vonatkoznak, kivéve ha törvény, nemzetközi szerződés, ez utóbbi hiányában a nemzetközi magánjog szabálya másként rendeli.⁷⁷¹ Ez utóbbi szabályt az elsőfokú bíróság „a közigazgatási szervek joghatóságaként is felfogható területi hatályként” értékelte, amellyel – úgy tűnik – a Kúria is egyetértett.⁷⁷²

Összegezve: véleményem szerint ezekben az ügyekben az eljáró bíróságoknak mindenekelőtt azt kellett volna vizsgálni, hogy uniós jogi értelemben vett kiküldetésről van-e szó. Ha a válasz igen, azzal a kiküldetési irányelv alapján a fogadó állam munkavédelmi szabályai válnak alkalmazandóvá, feltéve hogy a magyar előírásoknál a munkavállalóra kedvezőbbek. Ha a válasz nemleges, akkor az alkalmazandó jogot a Rendelet kapcsolószabályai alapján kell megállapítani, amely során valószínűleg a rendszeres munkavégzés helyének lenne ügydöntő jelentősége, ami megint csak a fogadó állam jogának alkalmazásához vezet el.

7.3.6. Társadalombiztosítási kérdések: bizonytalan gyakorlat

Végül érdemes kitérni a kiküldetések társadalombiztosítási hátterére is. Az uniós jog e területe is külön kezeli a kiküldött munkavállalókat, de más logika alapján.⁷⁷³ Kiküldetések esetén ugyanis a munkavállaló a kiküldő állam szociális biztonsági rendszerének hatálya alatt marad.⁷⁷⁴ Nincs szó tehát két jogrendszer

⁷⁷⁰ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 18. § (1) bek.

⁷⁷¹ A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 10. §.

⁷⁷² Nem hivatkoztak ugyanakkor a bíróságok arra (a perbeli időben is hatályos) szabályra, miszerint ha a magyarországi székhelyű munkáltató munkavállalóját külföldi kiküldetés során éri munkabaleset, a kiküldő munkáltató köteles a magyar szabályok szerinti bejelentési és nyilvántartási kötelezettséget teljesíteni (1993. évi XCIII. törvény 69. §). Ugyanakkor ebből a szabályból nem következik, hogy a magyar hatóság külföldön helyszíni ellenőrzést folytathatna le. DUDÁS–RÁTKAI i. m. 35.

⁷⁷³ Részletesen ld. 4.6. pont.

⁷⁷⁴ 883/2004/EK rendelet 12. cikk.

párhuzamos alkalmazásáról, mint a kiküldetési irányelvnel. A kiküldetések munkajogi és társadalombiztosítási jogi megítélésének elkülönítése markánsan megjelenik a magyar joggyakorlatban is.

Egy esetben 2009 őszén 157 fő román mezőgazdasági munkás foglalkoztatására került sor Magyarországon. A munkavállalók egy román munkáltatóval álltak munkaviszonyban. A munkaügyi hatóság engedély nélküli foglalkoztatást állapított meg, mivel a román munkavállalók Romániában fennálló biztosítási jogviszonyát – E101-es igazolások hiányában – a szolgáltatás magyar fogadója nem tudta igazolni. Ezért a tényállást nem kiküldetesként, hanem a román munkavállalók egyéni magyarországi munkavállalásaként ítélte meg, ami munkavállalási engedély nélkül nem volt lehetséges. Ezzel szemben az ügyben a munkaügyi bíróság és a Kúria is úgy foglalt állást, hogy az uniós jogi értelemben vett kiküldetésnek nem fogalmi eleme a munkavállaló biztosítási státuszának kérdése. A perbeli időben hatályos jogszabályok pedig a kiküldött munkavállaló magyarországi foglalkoztatásához nem írtak elő munkavállalási engedélyt.⁷⁷⁵ Mivel a kiküldetés fogalmi elemei fennálltak, a munkavállalási engedély hiánya – önmagában a román munkavállalók romániai biztosításának rendezetlensége miatt – nem volt a magyar fél terhére róható.⁷⁷⁶ Más kérdés, hogy emiatt viszont a társadalombiztosítási szerv jogosult lett volna szankciót alkalmazni.

Egy másik esetben viszont – sajnálatosan – kifejezetten téves végső döntés született a kiküldött munkavállaló társadalombiztosítási státusza tekintetében.⁷⁷⁷ A tényállás szerint a munkavállaló egy magyar kölcsönbeadóval állt munkaerő-kölcsönzésre irányuló munkaviszonyban, amelynek keretében 2007 nyarán Szlovákiában, egy ottani kölcsönvevőnél dolgozott. A magyar egészségbiztosítási szerv erre az időszakra törölte a munkavállaló biztosítási jogviszonyát, mivel álláspontja szerint ez alatt az idő alatt Szlovákiában minősült biztosítottnak. A hatóság határozatát azzal támasztotta alá, hogy az uniós koordinációs rendelet alapján a munkavállaló a tényleges munkavégzés helyén minősül biztosítottnak, akkor is, ha egy másik tagállam területén rendelkezik lakóhellyel, vagy ha az őt alkalmazó vállalkozás székhelye egy másik tagállam

⁷⁷⁵ A Magyar Köztársaság által a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek tekintetében alkalmazott, a munkaerő szabad áramlásával összefüggő átmeneti szabályokról szóló 355/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (2) bek.

⁷⁷⁶ Mfv.III.10 142/2012/05., előzménye: Mfv.II.10 763/2010/4.

⁷⁷⁷ Mfv.III.10 705/2011/4.

területén található.⁷⁷⁸ A munkaügyi bíróság nem osztotta ezt az álláspontot, kiemelve – az uniós rendelet azonos cikkére hivatkozva –, hogy a munkavállaló Magyarországon állt alkalmazásban. Egyben megállapította, hogy a munkaerő-kölcsönzés keretében végzett tevékenység nem minősül kiküldetésnek, ezért a koordinációs rendeletben meghatározott kivételek közül a kiküldetésre vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók. Végül a Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, és az egészségbiztosítási szerv határozatával egyetértve megállapította, hogy a munkavállaló Magyarországon nem minősült biztosítottnak. A kiküldetésre vonatkozó szabályok kizárásáról – erre vonatkozó felülvizsgálati kérelem hiányában – nem foglalt állást, csupán azt szögezte le, hogy a két tagállamra kiterjedő tevékenységet folytató munkáltatókra vonatkozó kivétel a jelen ügyben nem volt alkalmazandó.⁷⁷⁹

Jól láthatóan az ügyben éppen az alkalmazandó jog kérdésére választ adó szabály nem került alkalmazásra. Pontosabban az elsőfokú bíróság éppen azt szögezte le, hogy a kiküldetésre vonatkozó speciális rendelkezés az adott ügyre nem irányadó. Ezzel szemben a Bíróság következetes – és a perbeli időszakban már hét éve élő – gyakorlata alapján világos, hogy a munkaerő-kölcsönzés is kiküldetésnek minősül a szociális biztonsági rendszerek koordinációja szempontjából.⁷⁸⁰ Ezért a perbeli magyar kölcsönzött munkavállaló a magyar biztosítási rendszer hatálya alatt állt szlovákiai kikölcsönzése alatt is.

7.4. Összegzés

A kiküldetés többféle jelentéssel bír a magyar jogban, amely számos értelmezési problémához vezetett a joggyakorlatban. Az évtizedes terminológia megváltoztatását mégsem javaslom, csak a különböző jelentések világos elhatárolását a szabályozásban.

A kiküldetésekre vonatkozó uniós szabályok magyar átvételének elemzésével több harmonizációs problémát azonosíthatunk, különösen a kiküldetés definíciója, az ideiglenességi szabály és a kötelező díjazás értelmezése körében. A szolgáltatásnyújtás nem megengedett korlátainak lebontása a határon átnyúló kölcsönzés kapcsán már megkezdődött, de a vagyoni letét, illetve a belföldi

⁷⁷⁸ A Tanács 1408/71/EGK Rendelete (1971. június 14.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról, 13. cikk (2) bek. a) pont, HL L 149, 1971.07.05., 2. o.

⁷⁷⁹ 1408/71/EGK Rendelet 14. cikk 3. pont.

⁷⁸⁰ Uo. 14. cikk 1. a) pont; C-202/97.

iroda megkövetelése tekintetében még további pontosításokra lenne szükség. Hangsúlyozni kell, hogy a Magyarországra kiküldött munkavállalókra vonatkozó végiggondolt, precíz szabályozás nem csupán az uniós megfelelés miatt fontos. Elsősorban magyar érdek, hogy a belföldre szolgáltatást nyújtó, más tagállambeli vállalkozások betartsák a hazai szabályokat. A jogkövető magatartás elősegítésére, elsősorban az érintettek tájékoztatására számos további technikai lépés lenne szükséges, különösen az egységes nemzeti honlap továbbfejlesztése kapcsán. Ezeket már csak azért sem érdemes halogatni, mert jobbra egyszerűen és jelentős költség nélkül bevezethető intézkedésekről van szó.

A kiküldetési irányelvvel és annak közelmúltbeli módosításával kapcsolatos vitákhoz⁷⁸¹ érdekes adalékul szolgál, ha a hazai joggyakorlatot összegezve megállapítjuk, hogy a magyar bíróságok előtt gyakorlatilag nem érvényesülnek ezek az uniós szabályok. Többféle magyarázat is kínálkozik, hogy a joggyakorlat miért lép át az officialitás elvén, ha kiküldetésekről van szó, de egyik sem meggyőző. Úgy tűnik, a bírói gyakorlatban az a korábbi elv él tovább, hogy a kiküldetés nem változtat a rendszeres munkavégzési helyen, és így arra csak a hazai jog alkalmazandó. A joggyakorlat bizonytalanságai akkor is jól láthatóak, ha az ügyben kifejezetten felmerül az alkalmazandó jog kérdése, mint a bemutatott munkavédelmi és társadalombiztosítási ügyeknél. Tizenöt évvel az uniós csatlakozás után is megállapíthatjuk, hogy a jogalkalmazóknak mélyrehatóbb ismeretekre van szüksége az írott uniós jog és annak gyakorlata tekintetében egyaránt. Hiába a jogalkotó által megteremtteni kívánt kényes egyensúly az érintettek érdekei között, ha a szabályok mégsem érvényesülnek a gyakorlatban.

⁷⁸¹ A Magyar Kormány a Bíróságon támadta meg a kiküldetési irányelv módosítását, ld. C-620/18.

8. ÖSSZEFOGLALÓ GONDOLATOK

Az Európai Unió alapvetően egy gazdasági integráció, amelynek deklaráltan vannak szociális célkitűzései is.⁷⁸² A kiküldetés szabályozása azért jelent kihívást, mert ütközőterülete a két értéknek, ráadásul az egyes tagállamoknak is ellentmondóak az érdekei a tekintetben, hogy melyik terület kapjon prioritást a másik felett. Ezért ami a kiküldött munkavállalók jogállásáról végül az uniós jogszabályokba kerül, az inkább egy bonyolult politikai kompromisszum eredménye, semmint dogmatikailag megalapozott, a határon átnyúló munkavállalás szabályainak rendszerébe koherensen illeszkedő szabályozás. A tételes előírások számos olyan ellentmondását, hiányosságát fedezhetjük fel, ami alapvetően ennek a kompromisszumnak a terméke (például az alkalmazandó szabályok felsorolása, a kivételek köre vagy a végrehajtás kérdései). A gazdasági és szociális érdekek, illetve a kiküldő és fogadó államok érdekei közötti egyensúly további eltolódásoknak van kitéve a Bíróság jogértelmező tevékenysége révén. A Laval-kvartettel a kiküldetési irányelv számos pontja meglepő értelmezést – lényegében új tartalmat – kapott, amire aztán újabb választ adott a jogalkotás a módosító irányelvvel. A magyar és lengyel semmisségi keresetek révén jelenleg újra jogalkalmazás tehet hozzá a jogintézményhez. Ez a dinamika hatja át a kiküldetés uniós szintű szabályozását, amivel szemben az az alapvető elvárás, hogy egyre igazságosabb egyensúlyt teremtsen az ellentmondó érdekek között.

A nemzetközi magánjogban a kiküldetés a más országban, ideiglenesen történő munkavégzést jelenti, amely időszak alatt a munkaviszonyra továbbra is a rendszeres munkavégzés helye szerinti ország joga alkalmazandó.⁷⁸³ Az ideiglenes külföldi munkavégzés tehát nem változtat a munkaviszony gazdasági-társadalmi kötődésén, a rendszeres munkavégzés helye szerinti jog – Szász István kifejezésével – a külföldi munkavégzésre is „kisugárzik”.⁷⁸⁴ Ez az elv az uniós jogban immár negyven éve érvényesül,⁷⁸⁵ ám a szabályozás két sarok-

⁷⁸² EUMSZ 8–10. cikk.

⁷⁸³ Rendelet 8. cikk (2) bek.

⁷⁸⁴ Szász i. m. 155., 185.

⁷⁸⁵ Római Egyezmény 6. cikk (2) bek. a) pont.

pontja máig nem egyértelmű. Egyrészt kérdéses, mit jelent az ideiglenesség, illetve a külföldön eltöltött idő hosszán túl milyen egyéb tényezők – elsősorban a felek szándéka – figyelembevételével állapítható meg a munkavégzés átmeneti jellege. Másrészt hogyan értelmezendők az imperatív szabályok, azaz melyek azok a feltétlen érvényesülést kívánó normák, amelyek a fogadó állam bírósága kiküldetés esetén is alkalmazhat.⁷⁸⁶

A kiküldetési irányelv a nemzetközi magánjog fenti rendszerébe illeszkedik, de nem aggálytalanul. Egyrészt nem általában a kiküldetésekre alkalmazandó jogot harmonizálja, hanem csak a szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállalókra vonatkozik. Másrészt a 2020. július 30-ától alkalmazandó új szabályokig nem pontosította a kulcskérdésnek tekinthető ideiglenesség fogalmát. Végül a fogadó állam jogából kijelölt szabályok listája egyszerre több és kevesebb is, mint az imperatív előírások felsorolása.⁷⁸⁷ Több, ugyanis olyan munkafeltételeket is tartalmaz, amelyeket aligha lehetne feltétlen érvényesülést kívánónak tekinteni (például a fizetett szabadság, a munkaerő-kölcsönzés vagy a munkavédelem részletszabályai), másrészt viszont kevesebb is, mivel hiányoznak olyan jogintézmények, amelyek a legtöbb tagállamban alkotmányos védelmet élveznek, így elsősorban a kollektív munkajogi alapjogok. Az irányelv jelentősége, hogy a szolgáltatásnyújtás körében kiküldött munkavállalók tekintetében mégis kijelöli azokat a munkajogi szabályokat, amelyek immunitást élveznek a szolgáltatásnyújtás szabadsága alól, és amelyeket a fogadó állam arra tekintet nélkül alkalmazhat, hogy ezek miként korlátozzák a határon átnyúló szolgáltatást. Ez a technika képes megfelelően összehangolni a kiküldő és fogadó államok, illetve az érintett munkáltatók és munkavállalók érdekeit, ám a szabályozás egyes elégtelenségei felboríthatják a kényes egyensúlyt. Alapvetően három területen látok problémát az irányelv rendszerében: a hatály és a kemény magba sorolt munkafeltételek meghatározásában, valamint a végrehajtásban.

Ami a hatályt illeti, az irányelvet arra a tagállamban letelepedett vállalkozásra kell alkalmazni, amely a szolgáltatások transznacionális nyújtása keretében munkavállalókat küld egy másik tagállam területére, az irányelvben meghatározott három forma valamelyike alapján (szolgáltatási szerződés teljesítése, konzern belüli kiküldetés, munkaerő-kölcsönzés).⁷⁸⁸ Nincs olyan eleme ennek a meghatározásnak, amely ne vetne fel értelmezési kérdéseket. Leginkább az

⁷⁸⁶ Rendelet 9. cikk.

⁷⁸⁷ Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bek.

⁷⁸⁸ Kiküldetési irányelv 1. cikk (1) bek.

elhatárolás oldaláról vitatható a szabályozás: nincs világos, éles határvonal a szabad mozgás jogával élő munkavállaló és a kiküldött között, noha míg az előbbi teljes jogegyenlőséget élvez a fogadó államban, az utóbbinál ez csak az irányelvben nevesített munkafeltételekre korlátozódik. A szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállaló fogalma egy mesterséges kategória, amelynek önálló, a munkaviszony sajátos teljesítési módján alapuló munkajogi tartalma nincs. Teljesen esetleges, hogy egy kiküldött munkavállaló teljesítésének a módja ne essen teljesen egybe a szabad mozgás jogával élő munkavállalóéval.

A Bíróság gyakorlata kifejezetten megengedő az irányelvben nevesített három tényállás kapcsán, és lényegében bármely olyan esetet az irányelv hatálya alá von, amelyben határon átnyúló szolgáltatás valósul meg, tekintet nélkül az érintett felek közötti kapcsolatrendszerre.⁷⁸⁹ Ez azért meglepő, mert maga az irányelv taxatívan sorolja fel a hatálya alá tartozó tényállásokat.⁷⁹⁰ Ugyanakkor a Bíróság megköveteli, hogy a kiküldött munkavállalók és a fogadó állam között „elégészes kapcsolat” legyen, kirekesztve így az alkalmazási körből azokat, akiknek a munkavégzése csak érintőlegesen kapcsolódik az adott tagállamhoz (például nemzetközi vasúton étkeztetést és fedélzeti kiszolgálást végző munkavállalókat).⁷⁹¹ Ez utóbbi probléma a nemzetközi fuvarozás kapcsán vetődik fel élesen, hiszen jelenleg vitatott, hogy az átutazó személyizetre vajon alkalmazhatja-e a tranzit ország a minimálbér szabályait. Nem látom indokát az irányelv alkalmazásának abban az esetben, ha a munkavállaló a fizikai jelenlétén túl egyáltalán nem érinti az adott tagállam munkaerőpiacát, ahogy munkáltatója sem az adott tagállamban letelepedett vállalkozásokkal versenyez, ezért pedig az irányelv által kezelendő konfliktusok fel sem merülnek.

A kiküldött munkavállalóra alkalmazandó munkafeltételek felsorolása a tagállamok közötti aktuális kompromisszumot tükrözi. Az 1996-ban elfogadott szöveghez képest 2020-ban bővül a lista valamennyi kötelező díjazási elemmel és a költségtérítésekkel. A szabályozás jellegéből ered, hogy minden egyes tagállam vonatkozásában külön értelmezési kérdés, mi vonható az alkalmazandó szabályok körébe, így különösen, mit jelent a kötelező díjazás. E „részleges harmonizáció” mellett is viszonylag tiszta képet kapunk azonban azokról a munkajogi szabályokról, amelyeknél tehát nem kell vizsgálni a szolgáltatásnyújtás szabadságának esetleges korlátozását. Nem ez a helyzet azonban a kiküldetés maximális időtartamának kitöltése után irányadó szabályoknál. Formálisan a

⁷⁸⁹ C-18/17.; C-16/18., para. 34.

⁷⁹⁰ Kiküldetési irányelv 1. cikk (3) bek.

⁷⁹¹ C-18/17., para. 31.

12+6 hónap letelte után a munkavállaló teljes egészében a fogadó állam munkajoga hatálya alá kerül, eltekintve az irányelvben nevesített kivételektől.⁷⁹² E körben azonban a jogalkotó kifejezetten hivatkozik a szolgáltatásnyújtás szabadságára,⁷⁹³ azaz csak azok a további munkajogi szabályok jöhetnek szóba, amelyek alkalmazása közérdeken alapul, és a gazdasági alapszabadság szükséges és arányos korlátozását jelenti. Úgy tűnik, azt már nem merte kimondani a jogalkotó, hogy az ideiglenességi korlát kitöltésével ez automatikusan minden munkajogi szabályról elmondható. Kérdéses persze, egyáltalán van-e hatáskör ilyen tartalmú másodlagos jogot alkotni, amelynek amúgy a szerződéses jogalapja a szolgáltatásnyújtás szabadsága.⁷⁹⁴

Míg a Bíróság joggyakorlata a nemzetközi magánjog generálklauzuláinak értelmezésénél meglehetősen rugalmas, a kiküldetési irányelvet megszorítóan értelmezte, becsukva a „kemény magba” tartozó munkafeltételek bővítésére nyitva álló kiskapukat. Különösen a közrendi klauzula szűk értelmezése okozott meglepetést, amely kollektív munkajogi alapjogokat a gazdasági alapszabadságok mögé utasította.⁷⁹⁵ A kiküldetési irányelv, úgy tűnik, valóban csak a tételesen felsorolt munkafeltételek kapcsán bír munkajogi tartalommal, de azon túlmutatóan már megmutatkozik elsődleges jellege, miszerint célja egy gazdasági alapszabadság érvényesítése.

Az alkalmazandó szabályok tartalma mellett számos konfliktust szült a szabályok formájának meghatározása, közelebbről, hogy mikor terjedhet ki a fogadó államban kötött kollektív szerződés hatálya a kiküldött munkavállalóra.⁷⁹⁶ A módosító irányelv e körben csak látszólag változtat a korábbi helyzeten: ugyan formálisan bővíti az alkalmazható kollektív szerződések körét, de továbbra is minden esetben megköveteli, hogy a szóban forgó megállapodás gyakorlatilag *erga omnes* hatályú legyen.⁷⁹⁷ Ezzel pedig egyetlen olyan kollektív szerződést sem lehet alkalmazni, amely bár a fogadó államban az adott ágazatban vagy földrajzi területen megkerülhetetlen, ám legalább egy olyan helyi munkáltató van, amely nem áll a hatálya alatt.

Az irányelv végrehajtásával kapcsolatos kérdések is visszautalnak az alapproblémára: vajon kinek az érdekében kívánják a tagállamok érvényesíteni

⁷⁹² A módosító irányelvvel megállapított 3. cikk (1a) bek.

⁷⁹³ Módosító irányelv Preambulum (10).

⁷⁹⁴ EUMSZ 53. cikk (1) bek. és 62. cikk.

⁷⁹⁵ C-341/05., C-346/06., C-319/06., C-438/05.

⁷⁹⁶ Ld. különösen: C-346/06.

⁷⁹⁷ A módosító irányelvvel megállapított 3. cikk (8) bek.

a szabályozást? E körben két árulkodó jelenségre kell felhívni a figyelmet. Egyrészt a Bíróság kiküldetésekkel kapcsolatos legkevesebb harminc éves gyakorlatából egyetlen eset van csupán, amelyikben egy kiküldött munkavállaló vagy szakszervezete indított eljárást jogai védelme érdekében és követelte, hogy munkáltatója a számára kedvezőbb jog alapján biztosítson egy munkafeltételt.⁷⁹⁸ Ehelyett az esetek kiindulópontja vagy a kiküldő munkáltató és a szolgáltatás fogadójának vitája, vagy a fogadó állam hatóságainak fellépése a kiküldő munkáltatóval szemben. A Bíróságnak így részletesen kimunkált joggyakorlata épült fel a vonatkozásban, hogy a fogadó tagállamok csak indokolt esetben korlátozhassák a szolgáltatásnyújtás szabadságát, amelyhez képest a munkavállaló védelmének szempontja másodlagosan, csak a szolgáltatásnyújtás korlátozása egyik elfogadható indokaként jelenik meg. Másrészt kétséges, ez az indokolás miért fogadható el, azaz miért áll a fogadó állam érdekében a kiküldött munkavállaló védelme. Kézenfekvőbb válasz lenne a saját munkaerőpiac megóvása, a protekcionista indokolást azonban a Bíróság nem fogadja el a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó közérdeknek. Az mindenesetre agálytalanul megállapítható, hogy a kiküldetési irányelv hatékony végrehajtása nem a szabályozás elnagyoltságán fog múlni. A végrehajtási irányelv megalkotásával és az Európai Munkaügyi Hatóság felállításával részletesen kidolgozott joganyag szolgál útmutatóul a tagállamok számára. Az alapos jogi rendezésnél azonban nagyobb kérdés, hogy a tagállamokban van-e politikai akarat az uniós jog szigorú számonkérésére, illetve – ettől nem függetlenül – vajon biztosítanak-e megfelelő apparátust és egyéb erőforrásokat a tényleges ellenőrzésekhez, a határon átnyúló közigazgatási együttműködéshez.

Magyarország elsősorban kiküldő államként érintett, a módosító irányelvvel szembeni semmisségi eljárás⁷⁹⁹ is a kiküldő állam érdekein alapul. Az uniós jog hazai átvétele viszont természetesen a fogadó állam szerepére összpontosít. Furcsa ellentmondás a kettő között, hogy míg a Magyar Kormány semmisségi eljárásban vitatja a módosító irányelv összeegyeztethetőségét a szolgáltatásnyújtás szabadságával, addig az Mt. meglehetősen tág körben rendelkezik a Magyarországra kiküldött munkavállalóra alkalmazandó szabályokról. Ez szembeötlő egyrészt a díjazás tág értelmezésében, a munkaerő-kölcsönzés követelményeinél és különösen abban, hogy a 12 (illetve meghosszabbítás esetén 18) hónapot meghaladó kiküldetések esetén – főszabály szerint – az Mt. minden szabálya alkalmazandóvá válik, tekintet nélkül arra, ez vajon nem

⁷⁹⁸ C-396/13.

⁷⁹⁹ C-620/18.

jár-e a szolgáltatásnyújtás indokolatlan korlátozásával.⁸⁰⁰ A magyar szabályozás több ponton kifogásolható jogharmonizációs szempontból, ám ezek elsősorban technikai problémák és nem az uniós joggal szembeni elvi nézetkülönbségből erednek (hiszen ezek nem fogadói szerepkörből merülnek fel). A magyar szabályozással szemben is komoly kritikára ad okot a végrehajtás, különösen a betartandó előírásokról adott tájékoztatás elégtelensége, valamint az, hogy a bírói gyakorlat – az officialitás elvének tételes jogi rögzítése ellenére⁸⁰¹ – vonakodik hivatalból alkalmazni a külföldi jogot.

A kiküldött munkavállalókra vonatkozó hatályos szabályozás a szolgáltatásnyújtás szabadsága oldaláról reális kompromisszumnak tűnik. Segítségével megóvható a fogadó állam munkaerő-piac a „szociális dömpingtől”, attól ugyanis, hogy a fogadó tagállam piacán alacsonyabb bérekkel, „olcsóbb” munkafeltételekkel szerezhessenek előnyt a más tagállambeli szolgáltatók. Ugyanakkor részben megmarad ez a fajta előnye ez utóbbi tagállamoknak is, ugyanis nem teljesen alkalmazandóak a fogadó állam szabályai a kiküldött munkavállalóra. Ez a kompromisszum azonban rendkívül nehezen magyarázható következményekhez vezet, ha a munkavállaló nézőpontjából vagy alapjogi szempontból vizsgáljuk. A kiküldetésnek ugyanis nincsenek pontos fogalmi keretei, egy kiküldött munkavállaló könnyen dolgozhat teljesen azonos módon, mint a fogadó tagállamban a szabad mozgás jogával élve közvetlenül szerződött, migráns munkavállaló, jogállásuk mégis különbözik. E különbségeken a módosító irányelv is csak keveset enyhít. Akár a nem *erga omnes* hatályú kollektív szerződések, akár a „kemény magon” túli, további munkajogi szabályok alkalmazhatóságának kérdése merül fel, mindig olyan jogi akadályokba ütközünk, amelyek a szolgáltatásnyújtás szabadságának oldaláról logikusak, a munkajog számára viszont idegenek. Ahhoz, hogy a kiküldetési irányelv a munkajog oldaláról nézve se mutasson torz képet, elsősorban az Európai Unió erősebb szociális elköteleződésére lenne szükség.

⁸⁰⁰ Mt. 295. § (5) bek.

⁸⁰¹ A nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény 7. § (1) bek.

HIVATKOZOTT IRODALOM

ÁCS

Ács Vera Judit: *Külföldiek magyarországi foglalkoztatása*. Budapest, Wolters Kluwer, 2015.

ALES

Edoardo ALES: The Regulatory Function of Collective Agreements in the Light of Its Relationship with Statutory Instruments and Individual Rights: A Multilevel Approach. In: Tamás GYULAVÁRI – Emanuele MENEGATTI (eds.): *The Sources of Labour Law*. The Hague, Kluwer Law International, 2020.

ALHAMBRA –TER HAAR–KUN

Antonio Garcia-Munoz ALHAMBRA – Beryl TER HAAR – Attila KUN: *Harnessing Public Institutions for Labour Law Enforcement: Embedding a Transnational Labour Inspectorate within the ILO*. Conference Paper for the Labour Law Research Network Conference, Valparaiso, 2019.

BANKÓ

BANKÓ Zoltán: Az atipikus foglalkoztatási formákra vonatkozó rendelkezések. In: Kiss György (szerk.): *Az Európai Unió munkajoga*. Budapest, Osiris, 2001.

BARNARD–SNELL

Catherine BARNARD – Jukka SNELL: Free movement of legal persons and the provision of services. In: Catherine BARNARD – Steve PEERS (eds.): *European Union law*. Oxford, Oxford University Press, 2014.

BARNARD (2009)

Catherine BARNARD: ‘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*, no. 3. (2009)

BARNARD (2011)

Catherine BARNARD: Using Procurement Law to Enforce Labour Standards. In: Guy DAVIDOV – Brian LANGILLE (eds.): *The Idea of Labour Law*. Oxford, Oxford University Press, 2011.

BARNARD (2012)

Catherine BARNARD: *EU Employment Law*. Oxford, Oxford University Press, 2012.

BERCUSSON–BRUUN

Brian BERCUSSON – Niklas BRUUN: Free Movement of Services. Temporary Agency Work and the Acquis Communautaire. In: Kerstin ALBERG (ed.): *Transnational labour regulation. A case study of temporary agency work*. Bern, Peter Lang, 2008.

BERCUSSON

Brian BERCUSSON: *European Labour Law*. London, King's College London, 2009.

BERKE–KISS

BERKE Gyula – KISS György: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez. A munka törvénykönyve magyarázata*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017.

BERKE

BERKE Gyula: A nemzetközi (kollíziós) munkajog. In: BERKE Gyula – GYULAVÁRI Tamás – KISS György (szerk.): *Külföldiek foglalkoztatása Magyarországon*. Budapest, KJK–Kerszöv, 2002.

BIAGI

Marco BIAGI: The 'posted workers' EU directive: from social dumping to social protectionism. In: Roger BLANPAIN (ed.): *Labour Law and Industrial Relations in the European Union*. The Hague, Kluwer Law International, 1998.

BLANPAIN

Roger BLANPAIN: 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*, 2009.

BLUTMAN

BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG–ORAC, 2013.

BOGG

Alan BOGG: Viking and Laval: The International Labour Law Perspective. In: Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL (eds.): *Viking, Laval and Beyond*. Oxford, Hart, 2014.

BOSCH–WEINKOPF

Gerhard BOSCH – Claudia WEINKOPF: Transnational labour markets and national wage setting systems in the EU. *Industrial Relations Journal*, vol. 44., no. 1. (2013)

BRAMESHUBER

Elisabeth BRAMESHUBER: 'Basic Income' from Wages: Freedom of Contract versus Statutory Minimum Standards. *European Labour Law Journal*, no. 2. (2016)

BRUUN–BÜCKER–DORSSEMONT

Niklas BRUUN – Andreas BÜCKER – Filip DORSSEMONT: Balancing Social Rights and Economic Freedoms: Can the Monti II Initiative Solve the EU Dilemma? *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, no. 3. (2012)

BURIÁN–RAFFAI–SZABÓ

BURIÁN László – RAFFAI Katalin – SZABÓ Sarolta: *Nemzetközi magánjog*. Budapest, Pázmány Press, 2018.

BURIÁN

BURIÁN László: A jogrendszerek versenye és a nemzetközi magánjog. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/3.

COMTE

Emmanuel COMTE: Promising more to give less: international disputes between core and periphery around European posted labor, 1955–2018. *Labor History*, no. 2. (2019)

COUNTOURIS–ENGBLOM (2014)

Nicola COUNTOURIS – Samuel ENGBLOM: Civilising the European Posted Workers Directive. In: Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL (eds.): *Viking, Laval and Beyond*. Oxford, Hart, 2014.

COUNTOURIS–ENGBLOM (2015)

Nicola COUNTOURIS – Samuel ENGBLOM: 'Protection or protectionism?': A Legal Deconstruction of the Emerging False Dilemma in European Integration. *European Labour Law Journal*, no. 1. (2015)

CREMERS–DØLVIK–BOSCH

Jan CREMERS – Jon Erik DØLVIK – Gerhard BOSCH: Posting of workers in the single market: attempts to prevent social dumping and regime competition in the EU. *Industrial Relations Journal*, vol. 38., no. 6. (2007)

CREMERS–DONDERS

Jan CREMERS – Peter DONDERS (eds.): *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*. Brussels, CLR/Reed Business Information, 2007.

CREMERS (2014)

Jan CREMERS: Letter-box companies and abuse of the posting rules: How the primacy of economic freedoms and weak enforcement give rise to social dumping. *ETUI Policy Brief*, no. 5. (2014)

CREMERS (2017)

Jan CREMERS: *Towards a European Labour Authority. Mandate, Main Tasks and Open Questions*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Politik für Europa 2017 Plus Project. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/14054.pdf>

CZIGLER–GYÖRGY

CZIGLER Dezső Tamás – GYÖRGY Mónika: A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló Róma I. rendelet elfogadásának előzményei és a jogalkotás menete. In: PALÁSTI Gábor – VÖRÖS Imre: *Európai kollíziós kötelmi jog – A szerződésekre és a szerződéseken kívüli jogviszonyokra alkalmazandó európai jog*. Budapest, KRIM, 2009.

CSÉFFÁN

CSÉFFÁN József: *A Munka Törvénykönyve és magyarázata*. Szeged, Szegedi Rendezvényszervező, 2016.

DARVAS

Zsolt DARVAS: Revision of the Posted Workers Directive misses the point. *bruegel.org*, <https://bruegel.org/2017/10/revision-of-the-posted-workers-directive-misses-the-point/>

DÄUBLER

Wolfgang DÄUBLER: Posted Workers and Freedom to Supply Services. Directive 96/71/EC and the German Courts. *Industrial Law Journal*, vol. 27., no. 3. (1998)

DAVIES (2008)

A.C.L. DAVIES: One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ. *Industrial Law Journal*, no. 2. (2008)

DAVIES (2012)

A.C.L. DAVIES: *EU Labour Law*. [Elgar European Law Series]. Cheltenham, Edward Elgar, 2012.

P. DAVIES (1997)

Paul DAVIES: Posted Workers: Single Market or Protection of National Labour Law Systems? *Common Market Law Review*, vol. 34. (1997)

P. DAVIES (2002)

Paul DAVIES: The Posted Workers Directive and the EC Treaty. *Industrial Law Journal*, no. 3. (2002)

P. DAVIES (2008)

Paul DAVIES: Case Note: Case C-346/06, Rüffert v Land Niedersachsen [2008] IRLR 467 (ECJ). *Industrial Law Journal*, vol. 37., no. 3. (2008)

DE CASTRO

Raffaello Santagata DE CASTRO: EU Law on Posting of Workers and the Attempt to Revitalize Equal Treatment. *Italian Labour Law e-Journal*, no. 2. (2019)

DEGRYSE

Christophe DEGRYSE: Digitalisation of the economy and its impact on labour markets. *European Trade Union Institute Working Paper*. 2016., <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Digitalisation-of-the-economy-and-its-impact-on-labour-markets>

DØLVIK–VISSER

Jon Erik DØLVIK – Jelle VISSER: Free movement, equal treatment and workers' rights: can the European Union solve its trilemma of fundamental principles? *Industrial Relations Journal*, no. 6. (2009)

DUDÁS–RÁTKAI

DUDÁS Katalin – RÁTKAI Ildikó: Kiküldetés az EU-n belül – jogalkalmazási dilemmák a gyakorlatban. *Munkajog*, 2017/1.

DUDÁS

DUDÁS Katalin: *Magyarázat a munkaügyi ellenőrzésről szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, uj.jogtar.hu, 2017.

EDWARD–LANE

David EDWARD – Robert LANE: *Edward and Lane on European Union Law*. Cheltenham, Edward Elgar, 2013.

EECKHOUTTE

Willy van EECKHOUTTE: The Rome Convention on the Law applicable to Contractual Obligations and Labour Law (1980). In: Roger BLAINPAIN (ed.): *Freedom of Services in the European Union: Labour and Social Security Law. The Bolkestein Initiative*. [Bulletin of Comparative Labour Relations]. The Hague, Kluwer Law International, 2006.

ENGELS

Chris ENGELS: The Principles of the Freedom of Movement and Equal Treatment in the Context of the Discussion on the Draft Services Directive. In: Roger BLAINPAIN (ed.): *Freedom of Services in the European Union: Labour and Social Security Law. The Bolkestein Initiative*. [Bulletin of Comparative Labour Relations]. The Hague, Kluwer Law International, 2006.

EUROFOUND

EUROFOUND: *Minimum wages in 2019: Annual review*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019.

FEKETE (2018A)

Sára FEKETE: The Challenges of Defining Posted Workers. *Hungarian Labour Law E-Journal*, *hllj.hu*, no. 1. (2018)

FEKETE (2018B)

FEKETE Sára: Gondolatok egy találkozó margójára – Emmanuel Macron és a kiküldött munkavállalók. *Themis*, 2018. június

FERENCZ–FODOR T.–KUN

FERENCZ Jácint – FODOR T. Gábor – KUN Attila – MÉSZÁROS Katalin: *A munkaviszony létesítése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

FERGE (2015)

FERGE Zsigmond: A minimálbéren „kívül” és „belül”, avagy mi tartozik a minimálbér tartalmi elemeibe? *HR&Munkajog*, 2015/5. –

FERGE (2016)

FERGE Zsigmond: A legkisebb munkabér a legkisebb munkabér? *HR&Munkajog*, 2016/5. –

FODOR T.–MAGYAR

FODOR T. Gábor – MAGYAR Éva: Milyen jogot alkalmazunk a nemzetközi elemet is tartalmazó munkaviszonyban? *HR&Munkajog*, 2015/10.

GELLÉRNÉ LUKÁCS (2014)

GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: *Munkavállalás az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2014.

GELLÉRNÉ LUKÁCS (2018)

Éva GELLÉRNÉ LUKÁCS (2018): The European Labour Authority – guardian of posting? *Hungarian Labour Law E-Journal*, *hllj.hu*, 2018/01.

GELLÉRNÉ LUKÁCS–KOVÁCS

GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – KOVÁCS Réka: Szociális biztonsági koordináció és munkaerőmozgás – az Alpenrind-eset és az Osztrák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ítélete. *Európai Tükör*, 2019/03.

GIULIANO–LAGARDE

Mario GIULIANO – Paul LAGARDE: Council Report on the Convention on the law applicable to contractual obligations. C-282/2. *EUR-Lex*, 1980.

GRAHAM

Ronnie GRAHAM: Temporary Agency Work and Freedom of Services in the European Union. In: Roger BLANPAIN (ed.): *Temporary Agency Work and*

the Informational Society. [Bulletin of Comparative Labour Relations]. The Hague, Kluwer Law International, 2004.

GYULAVÁRI–KRÉMER

GYULAVÁRI Tamás – Krémer Balázs: Európai Szociális Modell? Útközben a jogharmonizációtól a jóléti politikák konvergenciája felé. *Esély*, 2004/03.

GYULAVÁRI (2009)

GYULAVÁRI Tamás: Munkajogi alapfogalmak a közösségi jogban. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2009/01. –

GYULAVÁRI (2013)

GYULAVÁRI Tamás: Út a rugalmasságba. In: KUN Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa*. Budapest, KRE ÁJK, 2013. –

GYULAVÁRI–MENEGATTI

Tamás GYULAVÁRI – Emanuele MENEGATTI: *The Sources of Labour Law*. The Hague, Kluwer Law International, 2020.

FÜRJES

FÜRJES Annamária: *Szociális biztonsági koordináció az Unióban, különös tekintettel a nyugdíjakra*. Doktori értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem ÁJK Doktori Iskola, 2014.

HÁRS–NEUMANN

HÁRS Ágnes – NEUMANN László: Hungary: Posted workers. *eurofound*, 2010., <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2010/hungary-posted-workers>

HAYES–NOVITZ–HERZFELD OLSSON

Lydia HAYES – Tonia NOVITZ – Petra HERZFELD OLSSON: Migrant workers and collective bargaining: institutional isomorphism and legitimacy in a resocialised Europe. In: Nicola COUNTOURIS – Mark FREEDLAND (eds.): *Resocialising Europe in a Time of Crisis*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

HENDRICKX (2006)

Frank HENDRICKX: Monitoring of Labour Standards in Case of Posting: Some Troublesome Issues under the Proposed Service Directive. In: Roger BLANPAIN (ed.): *Freedom of services in the European Union: labour and social security law: the Bolkestein initiative*. [Bulletin of Comparative Labour Relations]. The Hague, Kluwer Law International, 2006.

HENDRICKX (2008)

Frank HENDRICKX: The services directive and social dumping: National labour law under strain? In: Ulla NEERGAARD – Ruth NIELSEN – Lynn ROSEBERRY

(eds.): *The Services Directive – Consequences for the Welfare State and the European Social Model*. Copenhagen, Djoef, 2008.

HORVÁTH–SZLADOVNYIK

HORVÁTH István – SZLADOVNYIK Krisztina: *Munka Törvénykönyve 2014*. Budapest, Vezinfó, 2014.

HOUWERZIJL

Mijke HOUWERZIJL: Towards a More Effective Posting Directive. In: Roger BLANPAIN (ed.): *Freedom of Services in the European Union: Labour and Social Security Law. The Bolkestein Initiative*. [Bulletin of Comparative Labour Relations] The Hague, Kluwer Law International, 2006.

HŐS

HŐS Nikolett: A svéd munkaügyi bíróság Laval ügyben hozott döntése a szakszervezetek kártérítési felelősségével kapcsolatban. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2010/01.

HUNGLER (2016)

HUNGLER Sára: A kiküldetési irányelv tervezett reformja. *Lendület-HPOPs Kutatócsoport*, 2016., <https://hpops.tk.mta.hu/blog/2016/06/a-kikuldetesi-iranyelv-reformja>

HUNGLER (2017)

Sára HUNGLER : 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 (2019)

Sára HUNGLER (2019): Local Interests and Social Integration in Europe. In: Márton VARJÚ (ed.): *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law*. New York, Springer, 2019.

KARDKOVÁCS

KARDKOVÁCS Kolos (szerk.): *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*. Budapest, HVG–ORAC, 2012.

KENNER

Jeff KENNER: Article 30: protection in the event of unjustified dismissal. In: *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*. Oxford, Hart, 2014.

KILPATRICK

Claire KILPATRICK: Internal Market Architecture and the Accommodation of Labour Rights: As Good as it Gets? In: Phil SYPRIS (ed.): *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

KISS–KAJTÁR

György KISS – Edit KAJTÁR: Hungary. In: Roger BLANPAIN (ed.): *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]. The Hague, Kluwer Law International, 2009.

KISS (2008)

KISS György: A „szabad mozgás” közösségi jogi pillére versus a munkavállalók kollektív fellépésének joga. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2008. október

KISS (2010)

KISS György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Pécs, Justis, 2010.

KOLEHMAINEN

Eeva KOLEHMAINEN: The Directive Concerning the Posting of Workers: Synchronization of the Functions of National Legal Systems. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 71. (1998)

KÓSZÁS

KÓSZÁS Attila Gábor: Szociális dömping vagy versenyelőny? – A transznacionális sztrájkok problémája a gazdasági szabadságjogok tükrében. *Magyar Munkajog E-folyóirat*, *hllj.hu*, 2019/2.

KOVÁCS–VINKOVIĆ–BANKÓ

Erika KOVÁCS – Mario VINKOVIĆ – Zoltán BANKÓ: Posting of workers in Croatia and Hungary. In: Tímea DRINÓCZI – Mirela ŽUPAN (eds.): *Law – Regions – Development*. Pécs–Osijek, Faculty of Law, University of Pécs – Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek, 2013.

KOVÁCS (2011)

KOVÁCS Erika: Az európai munkajogi kollíziós szabályok elemzése, különös tekintettel a Róma I. rendeletre. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/2.

KOVÁCS (2016)

Erika KOVÁCS: Individual Dismissal Law and the Financial Crisis: an Evaluation of Recent Developments. *European Labour Law Journal*, 2016/3.

KOVÁCS–TAKÁCS

KOVÁCS Szabolcs – TAKÁCS Gábor: *Bérszámfejtés a gyakorlatban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.

KULLMANN

Miriam KULLMANN: 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. (2013)

KUN

Attila KUN: Posting of workers in the EU with special regard to temporary agency work in Hungary. In: Mátyás KAPA (ed.): *Studia Iuridica Caroliensia I.* Budapest, KRE ÁJK, 2006.

LAAGLAND

Femke LAAGLAND: Member States' Sovereignty in the Socio-Economic Field: Fact or Fiction? The Clash between the European Business Freedoms and the National Level of Workers' Protection. *European Labour Law Journal*, no. 1. (2018)

LECZYKIEWICZ

Dorota LECZYKIEWICZ: Conceptualising Conflict between the Economic and the Social in EU Law after Viking and Laval. In: Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL (eds.): *EU Law in the Member States: Viking, Laval and beyond.* Oxford, Hart, 2014.

MÁDL–VÉKÁS (1997)

MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1997.

MÁDL–VÉKÁS (2015)

MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.* Budapest, ELTE Eötvös, 2015.

MALMBERG (2011)

Jonas MALMBERG: Posting post Laval. Nordic responses. In: Marie-Ange MOREAU (ed.): *Before and After the Economic Crisis. What Implications for the 'European Social Model'?* Cheltenham, Edward Elgar, 2011.

MALMBERG (2012)

Jonas MALMBERG: Trade Union Liability for 'EU-Unlawful' Collective Action. *European Labour Law Journal*, no. 1. (2012)

MARTONYI

MARTONYI János: Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz. In: BERKE Barna – BOYTHA György – DIENES OEHM Egon – KIRÁLY Miklós – MARTONYI János: *Az Európai Közösség kereskedelmi joga.* Budapest, CompLex, 2006.

MERRETT (2010)

Louise MERRETT: The Extra-Territorial Reach of Employment Legislation. *Industrial Law Journal*, vol. 39., no. 4. (2010)

MERRETT (2011)

Louise MERRETT: *Employment Contracts in Private International Law.* Oxford, Oxford University Press, 2011.

MERRETT (2015)

Louise MERRETT: New Approaches to Territoriality in Employment Law. *Industrial Law Journal*, vol. 44., no. 1. (2015)

METZINGER (2015A)

METZINGER Péter: A letelepedés, a szolgáltatásnyújtás és a tőkemozgás szabadságának közös alapjai. In: OSZTOVICS András (szerk.): *EU-Jog*. Budapest, HVG–ORAC, 2015.

METZINGER (2015B)

METZINGER Péter: A szolgáltatások szabadsága. In: OSZTOVICS András (szerk.): *EU-Jog*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

NÁDAS–RAB–SIPKA–ZACCARIA

NÁDAS György – RAB Henriett – SIPKA Péter – ZACCARIA Márton: *A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény kommentárja*. Budapest, Opten, 2016.

NAGY

NAGY Csongor István: *Nemzetközi magánjog*. Budapest, HVG-ORAC, 2012

NEAL (2006)

Alan C. NEAL: The country of origin principle and labour law in the framework of the European social model. In: Roger BLANPAIN (ed.): *Freedom of Services in the European Union: Labour and Social Security Law. The Bolkestein Initiative*. [Bulletin of Comparative Labour Relations]. The Hague, Wolters Kluwer International, 2006.

NEAL (2013)

Alan C. NEAL: 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*, no. 1. (2013)

NEMESSÁNYI

NEMESSÁNYI Zoltán: Szolgáltatások. In: OSZTOVICS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Wolters Kluwer, 2011.

NIELSEN

Ruth NIELSEN: *EU Labour Law*. Copenhagen, Djoef, ²2013.

ORLANDINI

Giovanni ORLANDINI: Trade Union Rights and Market Freedoms: The European Court of Justice Sets out the Rules. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 29. (2008)

PEDERSINI–PALLINI

Roberto PEDERSINI – Massimo PALLINI: Posted workers in the European Union. *Eurofound Report*, 2010.

PEIJPE

Taco van PEIJPE: Collective Labour Law after Viking, Laval, Rüffert, and Commission v. Luxembourg. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 25., no. 2. (2009)

PENNINGS

Frans PENNINGS: Posting and Social Security Coordination. In: Roger BLAINPAIN (ed.): *Freedom of Services in the European Union: Labour and Social Security Law. The Bolkestein Initiative*. [Bulletin of Comparative Labour Relations]. The Hague, Wolters Kluwer International, 2006

PEONOVSKY

Pieter PEONOVSKY: 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*, no. 2. (2016)

PETROVICS

PETROVICS Zoltán: *A biztonság árnyékában. A munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései*. Phd-dolgozat, Budapest, ELTE ÁJK, 2016.

PIIR

Ragne PIIR: Safeguarding the posted worker. A private international law perspective. *European Labour Law Journal*, no. 2. (2019)

PRASSL

Jeremias PRASSL: Three Dimensions of Heterogeneity: An Overview of Member State Experiences. In: Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL (eds.): *Viking, Laval and Beyond*. Oxford, Hart, 2014.

PRUGBERGER–RADNAY

PRUGBERGER Tamás – RADNAY József: A határozott időtartamú jogviszony megjelenési formái és a belőlük származó jogelméleti, jogalkotás és jogalkalmazási problémák. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/12.

PRUGBERGER (2002)

PRUGBERGER Tamás: Egyemáshoz hasonló munkajogi intézmények jogdogmatikai elhatárolása. *Competitio*, 2002/1.

PRUGBERGER (2014)

PRUGBERGER Tamás: A munkaviszony munkáltatói oldalról kiinduló módosításának és módosulásának problémája. *Miskolci Jogi Szemle*, 2014/1.

PRUGBERGER (2016)

PRUGBERGER Tamás: A munkavállaló szerződéstől eltérő foglalkoztatása, a posting és a munkaerő-kölcsönzés. *Magyar Jog*, 2016/4.

RAFFAI (2009)

RAFFAI Katalin: A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló Római Egyezmény és Róma I. Rendelet közrendi szabályai. In: PALÁSTI Gábor – VÖRÖS Imre: *Európai kollíziós kötelmi jog – A szerződésekre és a szerződéseken kívüli jogviszonyokra alkalmazandó európai jog*. Budapest, KRIM, 2009.

RAFFAI (2014)

RAFFAI Katalin: Az imperatív normák jelentőségéről az európai uniós nemzetközi magánjogban. *Pázmány Law Working Papers*, 2014/24.

REBHAHN

Robert REBHAHN: Broader Lessons for European and Domestic Labour Law. In: Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL (eds.): *Viking, Laval and Beyond*. Oxford, Hart, 2014

RIESENHUBER

Karl RIESENHUBER: *European Employment Law*. Cambridge, Intersentia, 2012.

ROCCA

Marco ROCCA: *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again*. Cambridge, Intersentia, 2015.

RÓZSAVÖLGYI

RÓZSAVÖLGYI Bálint: A kiküldetés és a külföldi munkavégzés elhatárolásának egyes kérdései. In: BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – TÁLNÉ MOLNÁR Erika: *Quid Juris? Ünnepi kötet a Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete megalakulásának 20. évfordulójára*. Budapest–Pécs, Kúria – PTE Állam- és Jogtudományi Kar – Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete, 2018.

RYSZKA

Joanna RYSZKA: “Social Dumping” and “Letterbox Companies” – Interdependent or Mutually Exclusive Concepts in European Union Law? In: XXXVI. *Polish Yearbook of International Law*. Warsaw, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, 2016.

SCHIERLE

Florian SCHIERLE: 1996/71/EC: Posting of Workers. In: Monika SCHLACHTER (ed.): *EU Labour Law: A Commentary*. The Hague, Kluwer Law International, 2015.

SCHLACHTER

Monika SCHLACHTER: Posting of Workers in the EU. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2010/1.

SJÖDIN

Erik SJÖDIN: The Restricting Labour Market. A Developmental Study of the Case Law on the Interface Between Free Movement and Posting of Workers. *FORMULA Working Paper*, no. 6. (2009)

SOMSSICH

SOMSSICH Réka: Az uniós tagállamok szabályozástechnikai megoldása a nemzeti jog, valamint az uniós jog viszonyának rendezésére a nemzetközi magánjog területén. In: BERKE Barna – NEMESSÁNYI Zoltán: *Az új nemzetközi magánjogi törvény alapjai. Kodifikációs előtanulmányok*. Budapest, HVG–ORAC, 2016.

SPRINGER

SPRINGER Miklós: Aközúti áruszállításbanközreműködő tehergépjárművezetők munka- és pihenőidejének szabályozása. *Magyar Munkajog E-Folyóirat*, *hllj.hu*, 2017/2.

SYRPIS

Phil SYRPIS: *EU Intervention in Domestic Labour Law*. Oxford, Oxford University Press, 2007.

SZABÓ

SZABÓ Sarolta: A külföldi jog alkalmazásának (tartalma megállapításának) problematikája. In: BERKE Barna – NEMESSÁNYI Zoltán: *Az új nemzetközi magánjogi törvény alapjai. Kodifikációs előtanulmányok*. Budapest, HVG–ORAC, 2016.

SZÁSZY

SZÁSZY István: *Nemzetközi munkajog. Összehasonlító jogi tanulmány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1969.

SZILÁGYI

SZILÁGYI Pál: A szolgáltatásnyújtás szabadsága. In: SZABÓ Marcel – DEBISKO Kinga – GYENEY Laura – PÜNKÖSTY András: *Az Európai Unió jogának alapjai*. Budapest, Pázmány Press, 2018.

TAKÁCS

TAKÁCS Gábor: A munkaerő-kölcsönzés. In: GYULAVÁRI Tamás – HÓS Nikolett – KÁRTYÁS Gábor – TAKÁCS Gábor: *A Munka Törvénykönyve 2015. Egységes szerkezetben állásfoglalásokkal és magyarázatokkal*. Budapest, Komkonzult Kiadó, 2015.

THÜSING

Gregor THÜSING: *European Labour Law*. Oxford, Beck–Hart–Nomos, 2013.

TÓTH

TÓTH János: Kötelező (imperatív) szabályok a Római Egyezmény és a Római I. Rendelet tükrében. In: PALÁSTI Gábor – VÖRÖS Imre: *Európai kollíziós kötelmi jog – A szerződésekre és a szerződéseken kívüli jogviszonyokra alkalmazandó európai jog*. Budapest, KRIM, 2009.

VAN HOEK

Aukje A. H. VAN HOEK: Re-embedding the transnational employment relationship: A tale about the limitations of (EU) law? *Common Market Law Review*, vol. 55., no. 2. (2018)

VÁRNAY–PAPP

VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió Joga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

VERSCHUEREN

Herwig VERSCHUEREN: The European Internal Market and the Competition between Workers. *European Labour Law Journal*, no. 2. (2015)

WATSON

Philippa WATSON: *EU Social and Employment Law*. Oxford, Oxford University Press, 2014.

WEATHERILL

Steve WEATHERILL: Viking and Laval: The EU Internal Market Perspective. In: Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL (eds.): *Viking, Laval and Beyond*. Oxford, Hart, 2014.

WEISS–WOOLDRIDGE

Friedl WEISS – Frank WOOLDRIDGE: *Free Movement Of Persons Within The European Community*. The Hague, Kluwer Law International, 2007.

WORLD BANK

WORLD BANK: *Connecting to work. How information and communication technologies could help expand employment opportunities*. Washington, World Bank, 2013., <http://documents.worldbank.org/curated/en/290301468340843514/pdf/809770WP0Conne00Box379814B00PUBLIC0.pdf>

ZACCARIA–BERKE–BANKÓ

ZACCARIA Márton Leó – BERKE Gyula – BANKÓ Zoltán: A határon átnyúló munkavégzés a magyar munkajogban. In: Ásványi Zsófia (szerk.): *A munkáltató hatalommal kapcsolatos kutatások*. Pécs, PTE ÁJK, 2017.

ZACCARIA–PRUGBERGER

ZACCARIA Márton Leó – PRUGBERGER Tamás: A posting aktuális kérdései és fogalmi komplexitásának dilemmái. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/1.

A szerző monografikus igényrel dolgozta fel a magyar munkajogi szóhasználatban hagyományosan (és röviden csak) kiküldetésnek nevezett jogintézményt, amelynek háttérében rendkívül bonyolult európai munkajogi (s egyúttal nemzetközi kollíziós munkajogi) probléma húzódik meg. Amint a szerző által a dolgozatban említett gyakorlati esetek is rámutatnak, a kiküldetés kérdése napjainkban a munkajogi, illetve munkajog-tudományos érdeklődés középpontjába került.

Az értekezés fő fejezetei a kiküldetési irányelv, illetve az azon alapuló (egyes) nemzeti jogi szabályok rendkívül részletes elemzését tartalmazzák. Noha a hazai jogirodalomban találkozunk néhány ilyen tárgyú feldolgozással, a szerző mintegy nyolcvan oldalnyi terjedelmű elemzése a magyar nyelvű irodalomban egyedülálló tematikus részletességű és mélységű, sőt ebből a szempontból meghaladja a nemzetközi jogirodalomban megszokott elemzéseket is. Az európai munkajogi szabályozás leggyengébb pontja – a szerzői álláspont szerint – a kiküldetés fogalma. Ez az álláspont alapozza meg azt, hogy szerző kiemelt és elmélyült figyelmet szentel a fogalom (a kiküldetési tényállás) egyes elemei tárgyalásának. A kiküldetés európai munkajogi problematikájának központi eleme (s valójában a nemzetközi kollíziós munkajogi kérdéskör lényege is) a munkavállalót fogadó állam jogának alkalmazása. Ezt a szerző által „kemény magnak” nevezett nemzeti munkajogi szabályanyagot ugyancsak érintette a 2018. évi irányelv-módosítás, s az elemzés már erre tekintettel készült.

A magyar jogi intézményrendszer feldolgozása rendkívül kimerítő: valamennyi tárgyban, illetve kapcsolódó hazai jogszabályra kiterjed, s a hazai bírói gyakorlat is jelentős figyelmet kap a szerző részéről. A szerző összefoglaló megjegyzései kiegyensúlyozott, mértéktartó álláspontot vázolnak fel a kiküldetési szabályanyag értékeléséről.

ISBN 978-963-308-397-0



9 789633 083970