

ELTE ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

Fekete Sára

A KIKÜLDÖTT MUNKAVÁLLALÓK JOGAI AZ EU
MUNKAERŐPIACON
ÚTON AZ EGYSÉGES EU MUNKAJOG FELÉ?

PH.D. értekezés

Tézisek

Témavezető:

Dr. Gellérné Lukács Éva

A Doktori Iskola vezetője:

Dr. Kukorelli István, elnök

Budapest, 2020

TARTALOMJEGYZÉK

I. A kutatás összefoglalása

II. A kutatás módszertana

III. Főbb tézisek és kutatási megállapítások

IV. Releváns saját publikációk listája

I. A kutatás összefoglalása

2020 különös jelentőséggel bír az európai munkaerőpiac integrációja szempontjából. Egyrészt, 2020-ban véget ér az Európa 2020 program, amelyet az Európai Unió a 2007-08. pénzügyi válságot követően fogadott el annak érdekében, hogy a gazdasági növekedés mellett szorosabb társadalmi és területi integrációt is támogató, „intelligens, fenntartható és inkluzív” Uniót hozzon létre. Másrészt, 2020-ban kerülnek felszámolásra az utolsó munkaerőpiaci korlátozások, lehetővé téve immár minden uniós polgár számára, hogy nemzetiségüktől függetlenül élvezzék az EU alapvető szabadságait, beleértve a munkavállalók szabad mozgását. Érdekes módon, 2020-ban kerül sor a kiküldött munkavállalók irányelvét érintő, sokat vitatott revízió átültetésére is, amely bevezeti az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvet nemcsak a saját indíttatásból külföldön munkát vállalók számára, hanem az ideiglenesen, munkáltatójuk által kiküldött munkavállalók számára is, akik kiküldetésük ideje alatt továbbra is fenntartják eredeti munkaviszonyukat.

A kiküldött munkavállalókat érintő szabályozás az uniós munkajognak az egyik legdinamikusabban fejlődő területe. Ez nem pusztán kodifikációs szempontból értendő: a szolgáltatási irányelv (2006/123/EK) átpolitizálása, az EU Bíróság „*Laval Négyes*” ítéletei¹ követő tudományos és politikai felháborodás, valamint a végrehajtási irányelv (2014/67/EU) elfogadása körüli nyílt politikai konfliktus arra mutat, hogy a kiküldetési irányelv (96/71/EK) egyfajta szimbólumává vált a Kelet és Nyugat, a szabadkereskedelem és szociális védelem, valamint a munkáltatók és munkavállalók közötti feszültségnek.

¹ A *Laval Négyes* ítéletek az EU Bíróság következő ügyeit fedik le: C-438/05, *Viking Line* [2007], ECR I-10779; C-341/05, *Laval un Partneri* [2007], ECR I-11767; C-346/06, *Rüffert* [2008], ECR I-01989; C-319/06, *Commission v. Luxembourg* [2008], ECR I-04323.

A kiküldetésekkel kapcsolatos erő- és érdekviszonyok közötti ellentét lassan negyven éve vár megoldásra. Maga a kiküldetés mint jogintézmény az 1980-as években jelent meg először, mint az egységes uniós piac létrehozását, valamint a szolgáltatások szabad áramlását elősegítő tényező: ezen intézmény bevezetése lehetővé tette az alacsonyabb bérszintű és gyengébb társadalombiztosítási szabályzású tagállamban letelepedett szolgáltatók számára, hogy a teljes uniós tagságot megelőző átmeneti időszak során a saját munkaerőjük mozgásával nyújtsanak szolgáltatást egy másik tagállamban. A munkavállalók kiküldetése ugyanakkor a 2004-es keleti uniós bővítés, valamint a 2007-08. pénzügyi válságot követően vált igazán feltűnővé, amikor az új tagállamok határokon átívelő mobilitás iránti étvágya, valamint a költségsökkentés céljából a hagyományostól eltérő vállalkozási és foglalkoztatási formák iránti igény a kiküldetésekben találta meg a megfelelő alternatívát a hagyományos munkavállalói mobilitással szemben.

A kiküldetések számának növekedése a 2004-es keleti bővítést, a 2007-08. pénzügyi válságot, valamint a szolgáltatások piacának 2009-ben bekövetkezett megnyitását követően ismét felvetette a saját munkaerő útján nyújtott határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás (azaz a munkavállalók kiküldetése) újraszabályozásának a szükségességét, a „szociális dömping” elkerülése érdekében. Ugyanakkor a kiküldetéseket érintő szabályozás uniós szintű reformja, mind anyagi (munkajogi) mind végrehajtási szempontból, egy valódi „politikai darázs-fészeknek” bizonyosodott, tekintettel a szabályozás által érintett sokrétű és összefonódó gazdasági, politikai és EU alkotmányos kérdésekre. Ezek alapjaiban érintik az Európai Unió felépítését, így különösen az EU alapvető szabadságok közötti hierarchiát, valamint az Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztást.

II. A kutatás módszertana

A 2016. július óta hatályban lévő, 2014/67/EU végrehajtási irányelv tagállami jogba történő átültetése, a szociális jogok európai pillérének, valamint az (EU) 2018/957 kiküldetési irányelv módosítás 2017-ben, illetve 2018-ban történt elfogadása, továbbá az Európai Munkaügyi Hatóság megalapítása 2019-ben ismét rivaldafénybe állította a kiküldött munkavállalók helyzetének kérdését. A 2019-es uniós választásokhoz közeledve a tagállamok között újraindult a párbeszéd az Európai Uniónak a munkajog, illetve szociális politika terén betöltött szerepét, és az európai magánjog további harmonizációját illetően.

a) Módszertan

Az értekezés a munkavállalók kiküldetését szabályozó elsődleges és másodlagos uniós jogszabályok, az ezeket előkészítő anyagok, valamint az uniós intézmények által kiadott munkaanyagok elemzésén alapul. Az értekezés továbbá az EU Bíróság által az 1960. évektől napjainkig, a kiküldetés témakörében kiadott joggyakorlatának vizsgálatát tartalmazza.

Az értekezés szerzője megkísérelte áttekinteni általában az unión belüli munkavállalói mobilitás, valamint kifejezetten a munkavállalói kiküldetés szerepének és kihívásainak változásával, továbbá a „szociális Európa”, és ezen belül az uniós munkajog legitimitásával kapcsolatban elérhető nemzetközi és magyar szakirodalmat. Figyelembe véve a témakörrel kapcsolatban megjelent publikációk nagy számát, a vizsgált irodalom listája nem kimerítő, ugyanakkor számba veszi az unión belüli kiküldetésekkel kapcsolatban mind kelet-közép európai, mind nyugati és skandináv szerzőktől megjelent legfrissebb szakirodalmat.

A kutatás módszertana tehát alapvetően feltáró-összehasonlító elméleti kutatás.

b) Az értekezés felépítése

Az értekezés hat fő részből áll: a Bevezetés és az Összefoglalás által összefogva négy fő részt tekint át az elmúlt húsz év során, a kiküldetésekkel kapcsolatos szabályozás keretében felmerült kihívásokat.

Az értekezés fő fejezetei a következők:

(i) Első Rész: Az unión belüli kiküldetések történelmi háttere

Az értekezés első fő része meghatározza a kiküldött munkavállalók fogalmát és elkülöníti azt a munkavállalók és uniós polgárok EU-n belüli szabad mozgáshoz való jogától. Ezen felül e rész bemutatja az unión belüli munkavállalói kiküldetések jogi szabályozásának történelmi hátterét, az Európai Gazdasági Közösségeket létrehozó Spaak-jelentéstől a 96/71/EK kiküldetési irányelv elfogadásáig, majd ezt követően a 2000-es években egy „szociálisabb Európa” létrehozása érdekében végbe ment paradigmaváltásig. Végül e fejezet bemutatja az szociális jogok európai pillérét, valamint az ennek keretében bevezetett „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvet, amelyek jelentősen befolyásolták a kiküldetések legújabb, uniós szintű reformját.

(i) Második Rész: Az unión belüli kiküldetések jogi szabályozásának kihívásai

Az értekezés második fő része a kiküldetés mint jogintézmény jogi szabályozása során, mind a „mikro”- mind a „makro”- szinten felmerülő kihívásokat elemzi, rávilágítva az Európai Unió és a tagállamok között húzódó érdekellentétre a munkaügyi és szociális ügyek szabályozása terén. A Lisszaboni Szerződés elfogadását megelőzően az általános vélemény elutasította a nemzeti munkaerőpiacok uniós szintű harmonizációját a gazdasági ágazat integrációjának előfeltételeként, így az Európai Közösségek elsősorban a tagállamok gazdasági integrációjára összpontosítottak. Ennek fényében e második rész fejezetei először is megkísérlik beazonosítani azokat az alapvető kérdéseket és politikai érdekeket, amelyek megnehezítik a

kiküldetésekkel kapcsolatos szabályozás ésszerű reformját, majd bemutatja azon főbb jogalkotási megoldásokat, amelyek az elmúlt időszakban kerültek elfogadásra.

(ii) *Harmadik Rész: Az Európai Unió Bíróságának szerepe a kiküldetések uniós szintű szabályozásának terén*

Az értekezés harmadik fő része a 96/71/EK kiküldetési irányelvet követő két évtized jogalkotási környezetében bekövetkezett változásokat tekinti át. Az áttekintés során e rész figyelemmel kíséri az Európai Unió Bírósága által az unión belüli kiküldetésekre irányadó követelmények felülvizsgálata során hozott ítéleteket. A híres *Rush Portuguesa* ügytől a nemrégiben kihirdetett *Martin Meat* ítéletig, e harmadik fejezet áttekinti a főbb uniós esetjogot, amely megalapozta az EU Bíróság „szabályozó” szerepét, amely elsősorban a kiküldetések terén alkalmazandó különböző „piacra jutás tesztek” kidolgozásában, valamint a nemzeti jogszabályoknak az uniós gazdasági szabadságokat korlátozó természetének vizsgálatában mutatkozott meg.

(iii) *Negyedik Rész: Az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvének végrehajtása az Európai Unióban*

Az értekezés negyedik fő része számba veszi azokat a gyakorlati nehézségeket, amelyek eddig az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvnek a tagállamok közötti végrehajtása során merültek fel, figyelembe véve azon ítélkezési és jogalkotási megoldásokat, amelyeket az EU Bíróság és az Európai Bizottság fogadtak el a kiküldetések összetett természetéből származó kihívások leküzdése érdekében. Végül, de nem utolsó sorban, a negyedik fejezet bemutatja a szociális jogok európai pillére keretében felállított Európai Munkaügyi Hatóságot, amelynek célja a foglalkoztatással, beleértve a kiküldetésekkel kapcsolatos nemzeti érdekek közötti konfliktusok feloldása egy uniós intézmény felügyelete alatt.

III. Főbb tézisek és kutatási megállapítások

Az értekezés számba veszi a főbb tézisekhez kapcsolódó szélesebb körű uniós témájú kihívásokat, azokra reflektálva és megkísérelve a tézisek által felvetett kérdések megválaszolását.

Az értekezés kiinduló hipotézise, hogy a munkavállalók kiküldetése nem egy elszigetelt jelenség, amely kizárólag a 2004-es keleti bővítéssel függ össze, hanem egy komplex jogi intézmény, amely elsősorban a 2007-2008. pénzügyi válságnak, valamint a szolgáltatások piacának 2009-ben bekövetkezett megnyitásának a következménye, amely – az EU-n belüli munkajogi illetve társadalombiztosítási rendszerek sokszínűségét kihasználva – lehetővé tette az atipikus foglalkoztatási formák, s ezen belül a munkavállalók kiküldetésének az elterjedését. A szociális dömping kérdése tehát nem kizárólag a történelmi okokból alacsonyabb szintű bérekkel vagy társadalombiztosítási hozzájárulást kiszabó kelet-közép európai térséget képviselő új tagállamokra jellemző, és ezért nem oldható meg pusztán a kiküldött munkavállalók részére fizetendő „díjazás” újra szabályozásával, vagy a kiküldetések hosszának korlátozásával.

Ez Európai Unió egyre feltűnőbb beavatkozása szociális ügyekben, és főleg határokon átnyúló foglalkoztatási viszonyokba, a következő kérdést veti fel:

- (i) *Milyen gazdasági és politikai tényezők befolyásolták a kiküldetések uniós szintű szabályozását?*

Már a 96/71/EK kiküldetési irányelv bevezetését megelőzően az Európai Bizottság javaslatának kritikusai felhívták a figyelmet a kiküldetés mint intézmény komplex természetére, tekintettel arra, hogy az két uniós szabadság – a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a személyek szabad mozgása – metszéspontjában helyezkedik el, ellentétes érdekeket képviselve (jövedelmezőség kontra szociális védelem). A 2007-08. gazdasági válságot megelőzően egyértelműen a piaci érdekek diktálták az Európai Unió prioritásait, a világgazdasági

versenyképesség és gazdasági növekedés alá rendelve a munkaerőpiaci szabályozást és a szociális politikát. 2010 óta azonban az Unió felülvizsgálja a szociális téren gyakorolt szerepét, elfogadva olyan intézkedéseket, amelyek a társadalmi integráció támogatását, a regionális munkaerő-egyenlőtlenségek csökkentését, valamint a be nem jelentett munkavégzés elleni harcot biztosítják, kiegyensúlyozva ezzel a válság során bevezetett megszorító intézkedések negatív társadalmi hatásait.

Figyelembe véve, hogy a munkajog szabályozása hagyományosan az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik amellet, hogy bizonyos munkajogi területek – a munkabér, illetve az egyesülési jog, a sztrájkhoz való jog, valamint a kizáráshoz való jog szabályozása – a tagállamok kizárólagos hatáskörében maradt, a következő kérdést érdemes megvizsgálni:

(ii) Milyen jogi kihívások merültek fel a kiküldetési irányelv alkalmazása során az elmúlt 20 évben?

A kiküldetések mind uniós szintű, mind nemzeti szabályozásában fellelhető ellentmondások, valamint a kiküldött munkavállalókra irányadó, a helyileg azonos vagy hasonló munkakörben alkalmazott munkavállalókhöz képest eltérő foglalkoztatási feltételek arra ösztönözték az európai intézményeket, hogy az Európai Bizottság javaslatára új másodlagos jogszabályokat fogadjanak el a „szociálisabb Európa” megteremtése érdekében, így különösen:

- az alapvető uniós szabadságok, és ezzel egyidőben a munkavállalók jogainak biztosítását szolgáló adminisztratív követelmények bevezetését szolgáló 2014/67/EU végrehajtási irányelvet;
- a kiküldetések során alkalmazandó díjazást, valamint a kiküldetések hosszát szabályozó új anyagi követelményeket bevezető új PWD 2018/957 irányelvet;
- az új tagállamokat versenyelőnyhöz juttató nemzetközi közúti fuvarozás keretében kiküldött gépjármű vezetőkre vonatkozó

lex specialis-t, amely részét képezi a jelenleg is tárgyalt uniós mobilitási csomagnak.

A jellemzően magasabb bérszinttel rendelkező nyugati tagállamokat magában foglaló EU-15 csoport üdvözölte ezeknek az új jogszabályoknak a bevezetését, tekintetbe véve, hogy ezek végre érvényesíteni fogják az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét, véget vetve egyes tagállamok (különösen Franciaország) hadjáratának a „szociális dömping” és a kiküldött munkavállalók tisztességtelen munkafeltételei ellen. Ennek fényében egy harmadik kérdést célszerű megvizsgálni:

(iii) *Milyen megoldásokat fogadott el az uniós jogalkotó, valamint az EU Bíróság a kiküldetési irányelv végrehajtási kihívásainak megszüntetése, valamint az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvének érvényesülése érdekében?*

Az EU Bíróságnak a kiküldetések témakörében kihirdetett legfontosabb ítéletei alapján jól látható, hogy az Európai Unió miképpen alakítja a nemzeti foglalkoztatási jog legérzékenyebb területeit az EU Bíróság joggyakorlata útján, annak érdekében, hogy elkerülje a tényleges jogalkotói beavatkozást a „szociális trilemma” megoldása érdekében, s ezáltal bővítse az EU hatáskörét a tagállamokkal szemben a kiküldetéseket érintő legérzékenyebb kérdésben: a minimális bérszint / díjazás meghatározása terén. Az EU Bíróság kiemelkedő jelentőségű ítélezési gyakorlatának hatása világosan érzékelhető a tagállamok által elfogadott új (EU) 2018/957 kiküldetési irányelv szövegében.

Az uniós szinten bevezetett jogszabályok és kezdeményezések természete miatt a kiküldetésekre alkalmazandó irányelvek átültetésének és végrehajtásának joga és kötelezettsége a tagállamokra hárul, amelyek az Uniós intézmények által kibocsátott iránymutatásokat a saját nemzeti jogukkal összhangban értelmezték. A nemzeti jogszabályok közötti különbségek jelentős nehézségeket vetettek fel

az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvnek gyakorlati végrehajtása során. Az ezzel kapcsolatban vizsgálandó negyedik kérdés a következő:

(iv) Milyen kihívásokkal kell szembenézni az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvének az EU tagállamokban való átültetése és végrehajtása során?

A végrehajtási irányelv által bevezetett ellenőrzési intézkedéseknek alapvetően az EU Bíróságnak azon joggyakorlatát kellett kodifikálnia, amelynek keretében a Bíróság megvizsgálta, hogy a tagállamok által elfogadott különböző adminisztratív követelmények mennyiben akadályozzák indokolatlanul a szolgáltatásnyújtás szabadságát. A Bíróság által vizsgált, a 96/71/EK kiküldetési irányelv végrehajtásának biztosítása érdekében bevezetett nemzeti ellenőrzési intézkedések közül több elsődlegesen a nemzeti munkaerőpiacokat kívánta megvédeni a bérversennyel szemben, ahelyett, hogy a 96/71/EK kiküldetési irányelvben foglalt munkajogok „kemény magját” biztosítanák. Bár a végrehajtási irányelvnek a tagállamok jogrendszerébe történt átültetése a külföldi szolgáltatók és kiküldött munkavállalók kötelező nyilvántartásba vételét írta elő, ezek a nyilvántartási rendszerek se nem ellentmondásmentesek, sem összehasonlíthatók a különböző ágazatok és országok szintjén. Bár az Európai Bizottság célja a végrehajtási irányelv bevezetésével a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtást akadályozó tényezők eltörlése volt, a tagállamok ezzel ellentétesen cselekedtek, és új követelményeket vezettek be a 96/71/EK kiküldetési irányelv megfelelő alkalmazásának ellenőrzésére és végrehajtására. A kiküldetésekre irányadó adminisztratív követelmények és ellenőrző intézkedések közötti különbségek határokon átnyúló közigazgatási problémákhoz vezettek, amelyek ténylegesen alkalmasak a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozására.

IV. Releváns saját publikációk listája

Fekete, S. (2020) Administrative requirements and control measures in the Posted Workers Enforcement Directive, Working Paper, *ELW Network* (<https://elw-network.eu/administrative-requirements-and-control-measures-in-the-posted-workers-enforcement-directive/>).

Fekete, S./Morew, A. (2019a) *Posted Workers: Simplification of the notification process delayed? European Commission: Report on the application and implementation of the Posting of Workers Enforcement Directive*, Labor Law Magazine (<https://www.laborlaw-magazine.com/2019/12/10/simplification-of-the-notification-process-delayed/>).

Fekete, S. (2019b) Beszámoló a „Magyar ügyek az EU Bírósága előtt” c. konferenciáról, *Jogtudományi Közlöny*, LXXIV/19. sz. (2019. október), 419. o.

Fekete, S. (2018a) The Challenges of Defining Posted Workers, *Hungarian Labour Law E-Journal*, 2018/1. sz. (http://hllj.hu/letolt/2018_1_a/A_02_FeketeS_hllj_2018_1.pdf).

Fekete, S. (2018b) Gondolatok egy találkozó margójára – Emmanuel Macron és a kiküldött munkavállalók, *Themis* (2018. június), 58-79. o. (http://epa.oszk.hu/02300/02363/00029/pdf/EPA02363_themis_2018_jun_058-078.pdf).

Fekete, S. (2018c) Preserving Intra-Corporate Mobility Between the UK and the EU After Brexit, *ELTE Law Journal*, 2018/1. sz., 73-87. o. (https://eltelawjournal.hu/wp-content/uploads/2019/07/06_Fekete_.pdf).

A teljes publikációs és hivatkozási listára nézve ld.:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=1002314>