

Fekete Sára

Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék

Témavezető: Gellérné Lukács Éva Phd, egyetemi adjunktus

Gondolatok egy találkozó margójára – Emmanuel Macron és a kiküldött munkavállalók

I. Bevezetés

2017. augusztus 23-25. között a francia köztársasági elnök, Emmanuel Macron egy mini turné keretében hivatalos látogatást tett Ausztriában, Romániában és Bulgáriában. Az időzítés nem véletlen: hivatalának 100. napját követően népszerűségéből jelentősen veszítő francia elnök külső partnereket keres választási ígéreteinek megvalósítására – mind hazáján belül, mind tágabb, uniós berkekben.

A francia politikai rendszer megújítása, egy uniós pénzügyminiszteri pozícióval megerősített „kétsebességes Európa”, azaz a politikai és a gazdasági szféra megreformálása mellett a volt francia gazdasági miniszter a munkavállalás terén is változásokat kíván bevezetni. Már választási programjának egyik kulcspontja volt a francia munka törvénykönyvének a megreformálása, jelentős változásokat bevezetve a kollektív megállapodások és a munkaidőt érintő megállapodások, valamint a munkavállalók és az egyéni vállalkozók által fizetendő társadalombiztosítási járulékok terén. A cél: a Franciaországot érintő egyik legégetőbb probléma, a munkanélküliség – és különösen a fiatal diplomásokat érintő munkanélküliség – csökkentése.

Bár közép-európai rövid turnéjának első állomásán, Salzburgban, a francia államfő úgy nyilatkozott, hogy Franciaország *„az egyetlen olyan nagy európai gazdaság, amely nem tudta felvenni a harcot a tömeges munkanélküliséggel szemben”*¹, Emmanuel Macron kijelentése megkérdőjelezhető. A „nagy európai gazdaságok” között Franciaország a 9,6%-os munkanélküliségi rátájával csupán Németországtól (3,8%) és Nagy-Britanniától (4,4%) marad el, jelentősen jobb helyzetben van viszont, mint pl. Spanyolország (17,1%) vagy Olaszország (11,1%).

¹ Emmanuel Macron Salzburgban, 2017. augusztus 23-án elhangzott beszéde: [http://www.elysee.fr/chronologie/#e17196.2017-08-23_d-placement-en-r-publique-d-autriche-salzburg-](http://www.elysee.fr/chronologie/#e17196.2017-08-23_d-placement-en-r-publique-d-autriche-salzburg) (2018.05.22.); saját fordítás.

Ráadásul a legfrissebb jelentések szerint a francia munkaerőpiac helyzete jelentősen javult 2014-hez képest: az általános munkanélküliségi ráta 0,4 százalékponttal, míg a fiatal diplomásokat érintő munkanélküliség 1,7%-kal csökkent 2017. első negyedévében, és a francia gazdaság képes elegendő munkahelyet teremteni ahhoz, hogy felszívja az újonnan a munkaerőpiacra érkezetteket². A hivatalos számadatok ugyanakkor nem változtatnak a tényen, hogy a többi tagállamból érkező munkavállalók tekintetében Franciaország az Európai Unión belül a második legnagyobb befogadó állam³, ami tovább erősíti a franciák – és különösen a szegényebb, periférikus vidékeken élők⁴ – érzését, hogy a külföldi munkavállalók elveszik a munkájukat.

A kiküldött munkavállalók témájának reflektorfénybe kerülése nem véletlen, hiszen kettős fegyver Emmanuel Macron kezében: egyrészt, nemzeti szinten, a Macron-elnökség munkajogi reformjának fontos részét képezi a Franciaországban dolgozó külföldi munkavállalók helyzetének szabályozása, másrészt a kiküldött munkavállalók kérdése a szolgáltatásnyújtás szabadságának részeként olyan uniós relevanciájú terület, amely a legtöbb francia állampolgárt közvetlenül érinti, és amelynek szabályozásával Emmanuel Macron – választási ígéretét megvalósítva – Franciaország vezető szerepét erősíthetné európai uniós szinten.

II. Miért Ausztria? Miért Románia és Bulgária?

Politikai elemzők szerint⁵ Emmanuel Macron közép-európai látogatása jelzés arra, hogy vezető szerepet kíván betölteni egy új, „védelmező Európa” kiépítésében, és ehhez olyan kelet-középeurópai tagállamok támogatására is szüksége van, amelyeket Franciaország korábban gyakran mellőzött. Bár több szakértő a látogatott országok kiválasztása mögött az uniós politikában „nehezebb természetűnek” minősülő, uniós szinten radikálisabb véleményt képviselő magyar és lengyel kormány

² Insee, 2017. február 16-i adatok.

³ 2014-ben a kiküldött munkavállalók 86%-a az EU15 tagállamokba érkezett; az összes kiküldött munkavállaló 50%-át Németország (414.200 fő), Franciaország (190.850 fő) és Belgium (159.750 fő) alkalmazta. Forrás: EU Bizottság 2016. Hatásvizsgálat.

⁴ A munkanélküliség a Párizst magában foglaló Ile-de-France régióban a legalacsonyabb (8,3%), míg Hauts-de-France (11,7%), Occitane (11,2%), Provence-Alpes-Cote d'Azur (11%) és Korzika (10,3%) régiókban volt a legmagasabb 2017. első negyedévében. Tartományi szinten Cantal tartományban volt a legmagasabb a foglalkoztatottsági szint (5,9% munkanélküliségi ráta), míg Kelet-Pireneusokban volt a legalacsonyabb (14,8% munkanélküliségi ráta). Forrás: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012804> (2018.05.22.)

⁵ France in Europe - A certain idea. The Economist, 2017. szeptember 30., Special Report - France, 12. o.

tudatos kihagyását, a „*visegrádi négyes fogat szétszakítását*” látja, Emmanuel Macron döntése mögött egy másik tényező is szerepet játszhat: az Európai Tanácsban betöltött soros elnökség. A Máltától 2017. július 1-én a stafétabotot átvevő észt elnökség a 2017. december 31-én következő bolgár, majd azt követően 2018. július 1-én elnökségi szerepet betöltő osztrák kormánnyal alkot egy „triót”. Ausztriát 2019 januárjától Románia követi a poszton. Az Európai Tanács soros elnökségét betöltő tagállam felel az összes uniós tagállam kormányát képviselő Európai Tanács üléseinek előkészítéséért és összehívásáért (ideértve az ülések programjainak az összeállításáért), valamint az Európai Tanács képviselétéért a többi uniós intézmény, így az uniós jogszabályok előkészítéséért felelős Európai Bizottság, és az uniós jogszabályok elfogadásáért felelős Európai Parlament előtt. Nem véletlen tehát, hogy Emmanuel Macron azokkal a tagállamokkal igyekszik a legszorosabbra fűzni a kapcsolatot, amelyek mandátumának első két évében a legnagyobb támogatást nyújthatják számára az uniós szintű célkitűzéseinek megvalósítására.

Az észt-bolgár-osztrák trió közzétett hivatalos programja⁶ – bár nem említi kifejezetten a kiküldött munkavállalókat – nagy hangsúlyt fektet az uniós polgárok *„munkaügy, gazdasági növekedés és biztonság terén kifejezett elvárásaira”*. Az egyik fő cél az uniós fogyasztók, munkavállalók és vállalkozások életkörülményeinek és munkakörülményeinek a javítása, többek között az egységes piacot érintő, fennmaradó korlátozások megszüntetése útján. A három elnökség arra is kötelezettséget vállalt, hogy *„javítson a készségekkel összefüggő kihívásokon és hiányosságokon az állandóan változó munkaerőpiacon és társadalmon belül, a munkavállalók foglalkoztathatóságára, mobilitására, valamint a fenntartható növekedésre és a tisztességes versenyre összpontosítva”*.

Arról sem szabad megfeledkezni, hogy Románia és Bulgária idén ünneplik uniós csatlakozásuk 10. évfordulóját, azonban csupán 2016 óta felelnek meg a Schengeni övezetbe történő belépés feltételeinek. A belépés engedélyezéséhez az összes tagállam egyhangú szavazata szükséges⁷, ami kiváló lehetőséget biztosít Emmanuel Macron számára,

⁶ Az Európai Tanács 2017. június 2-i, a jövőbeli észt, bolgár és osztrák elnökség, valamint a külügyi főképviseelő által közzétett 18 hónapos programja (9934/17).

⁷ Bár jelenleg nincs kizárva Románia és Bulgária Schengen-tagságával kapcsolatos szavazás konkrét időpontja, Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke 2017 májusában úgy nyilatkozott, hogy *„Románia várhatóan az általa betöltött soros elnökség idejére már a Schengen övezetbe fog tartozni”*, hiszen *„nem töltheti be valaki az EU-s elnökséget úgy, hogy közben az az érzése, mások megfigyelése, ellenőrzése alatt áll”* (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1279_fr.htm) (2018.05.22.). Annak ellenére, hogy Bulgária korábban fogja betölteni a soros elnökségi pozíciót, e tagállam várható Schengen tagságával kapcsolatban nem hangzott el hasonló nyilatkozat.

hogy politikai nyomást gyakoroljon e tagállamokra saját prioritásainak érvényesítése érdekében.

III. Austerlitz hármas vagy visegrádi négyes?

Hivatalos látogatásának első napján, Salzburgban, Emmanuel Macron a cseh, osztrák és szlovák kormányfővel találkozott, hogy *„egyeztessenek a közös kérdésekkel kapcsolatban ... különösen a gazdaság, a felsőoktatás és a tudás cseréje terén”*. Franciaország közös álláspontot képvisel e tagállamokkal az Európai Unió jövőjét illetően: olyan új Európa létrehozását célozza, amely *„megvédi polgárait a globalizáció által okozott dereguláció minden formájától”,* és amely *„erősebb szerepet tölt be a globalizáció terén”*⁸.

A *„slavkovi háromszöget”* (más néven: austerlitz hármas) Csehország, Szlovákia és Ausztria hozta létre 2015 januárjában annak érdekében, hogy szorosabban együttműködjenek a szomszédsági, regionális gazdasági, elsősorban a közlekedési infrastruktúra, a közös oktatáspolitikai és munkaerőpolitika területén, valamint európai uniós kérdésekben. E cseh kezdeményezésre létrejött stratégiai partnerség tehát újabb keletű, mint a történetileg 1335-ben kezdeményezett, majd 1991-ben újra létrehozott visegrádi együttműködés, azonban egyfajta kifejeződése annak, hogy Csehország és Szlovákia az elmúlt időszakban igyekszik elhatárolódni az *„visegrádi négyes”* európai integrációt egyre inkább elutasító másik két tagjától, Magyarországtól és Lengyelországtól.

A változások ellenére a visegrádi csoport keretében továbbra is szoros marad az együttműködés az azt alkotó Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia között a régiót érintő aktuális változások és kihívások, így különösen az európai versenyképességet érintő szociális dimenzió terén. A 2017/2018. évi magyar elnökség programja⁹ kifejezetten hangsúlyozza az együttműködés szükségességét a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv (96/71/EK) javasolt módosításával kapcsolatban is, biztosítva a kontinuitást a 2016/2017. évi lengyel V4 elnökség programjával, amelynek egyik kiemelt pontja volt a V4 országok összehangolt fellépésének a kialakítása az uniós belső piacot

⁸ Emmanuel Macron Salzburgban, 2017. augusztus 23-án elhangzott beszéde <http://www.elysee.fr/chronologie/#e17196,2017-08-23,d-placement-en-r-publique-d-autriche-salzburg-> (2018.05.22.); saját fordítás.

⁹ Ld.: <http://v4.gov.hu/download/e/d6/d1000/a-visegradi-csoport-magyar-elnoksege-program.pdf> (2018.05.22.)

és versenyképességet, és különösen a szolgáltatások és munkavállalók szabad áramlását akadályozó kezdeményezésekkel szemben¹⁰.

IV. A kiküldött munkavállalókról szóló irányelv, mint „politikai anomália”¹¹

A kiküldött munkavállalók helyzetét uniós szinten először 1996-ban szabályozták, miután 1986-ban az akkori tagállamok elhatározták az 1957-es Római Szerződés átdolgozását, és az Egységes Európai Okmány aláírását követően 1992-ben létrejött az egységes piac. Az akkor újonnan csatlakozó tagállamokkal (1981: Görögország; 1986: Portugália, Spanyolország; 1995: Ausztria, Finnország, Svédország) olyan gazdaságok is a Közösségek vonzáskörzetébe kerültek, amelyek gazdaságilag lényegesen gyengébben teljesítettek az alapító tagállamokhoz képest, és amelyek szükségessé tették bizonyos közösségi garanciák bevezetését a piaci egyensúly és tisztességes verseny fenntartása céljából, a Közösségek alapját képező szabadságok (és különösen a szolgáltatások szabad mozgása) megóvása érdekében.

A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelvet tehát – a közhiedelemmel ellentétben – nem a 2004-ben csatlakozó a kelet-középeurópai tagállamokkal szembeni intézkedésként, hanem elsősorban a Portugáliából és Spanyolországból érkező „olcsó munkaerő” által esetlegesen okozott piaci torzulások („szociális dömping”) mérséklésére fogadták el. Más kérdés, hogy az Európai Központi Bank későbbi elemzései¹² alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Görögország, Portugália és Spanyolország csatlakozását követő munkaerő-áramlás korlátozott volt (kb. 79.000 fő a három új tagállamot érintő átmeneti időszak végéig), míg a '90-es évek közepén csatlakozó Ausztria, Finnország és Svédország – az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai lévén – már a csatlakozásuk idején viszonylag magas munkabérrel, magas szintű gazdasági fejlettséggel és

¹⁰ A V4 lengyel elnökségi programját ld.: <file:///C:/Users/Tam%C3%A1s/Downloads/PL-V4-PRES-2016-17-program.pdf> (2018.05.22.)

¹¹ A kiküldött munkavállalók tekintetében a „politikai anomália” kifejezést Claire Dhéret és Andreia Ghimis alkalmazta az European Policy Centre számára készített tanulmányban (Dhéret-Ghimis, 2016. 3.), arra utalva, hogy bár a munkavállalók kiküldetése speciális munkaerő-mobilitási forma, az irányelv elsődleges célja nem a munkavállalók jogainak védelme, hanem a szolgáltatásnyújtás szabadságának a biztosítása. Emiatt a kiküldött munkavállalók nem tekinthetők az Európai Unió működéséről szóló szerződés 45. cikke szerinti munkavállalónak, így őket nem védik az uniós munkavállalókat a Szerződés alapján megillető jogok és egyenlő bánásmód garanciái.

¹² Európai Központi Bank 2006. elemzése; Ld.: Hein és Ward-Wardminger 2006. 9.

stabil pénzügyi, politikai és szociális intézményrendszerrel rendelkeztek, így nem jelentettek különösebb veszélyt a bővülő európai munkaerőpiacra.¹³

A kiküldött munkavállalókról szóló 96/71/EK irányelv célja tehát a személyek és szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlése a tagállamok jogszabályainak összehangolása révén. Az irányelv meghatározza *„a minimális védelmet nyújtó kötelező szabályok magját, amelyet a befogadó ország munkáltatóinak, akik munkavállalókat ideiglenes munkavégzés céljából egy olyan tagállam területére küldenek ki, ahol a szolgáltatásokat nyújtvák, be kell tartaniuk”*.¹⁴

A belső piacon nyújtott szolgáltatások szabad áramlását többek között a kiküldött munkavállalók munkaviszonyára irányadó szabályok *„kemény magjának”* rögzítése útján kívánták biztosítani, ezeket a rendelkezéseket a 96/71/EK irányelv 3. cikke tartalmazza. Ennek értelmében – noha a más tagállamokból kiküldött munkavállalók még mindig a kiküldő vállalattal állnak munkaviszonyban, tehát a szóban forgó tagállam jogszabályai vonatkoznak rájuk – a küldő vállalkozásoknak biztosítaniuk kell, hogy a kiküldetés ideje során a munkavégzés helye szerinti (fogadó) tagállamban hatályos jogszabályok – valamint az építőiparban a hatályos jogszabályok és az általános érvényű kollektív szerződések rendelkezései – alapján illesse meg a kiküldött munkavállalókat:

- a) a maximális munkaidő és minimális pihenőidő;
- b) a minimális éves szabadság;
- c) a minimális bérszint, beleértve a túlóradíjakat; ez a pont nem vonatkozik a kiegészítő foglalkozási nyugdíjrendszerekre;
- d) a munkavállalók rendelkezésre bocsátásának feltételei, különösen a munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozások esetében;
- e) a munkahelyi egészség, biztonság és higiénia;
- f) a védintézkedések a várandós vagy gyermekágyas nők, gyermekek és fiatalok munkaviszonyára vonatkozó szabályokat illetően;
- g) a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód és más megkülönböztetést tiltó rendelkezések.¹⁵

¹³ Neil 2013. 39-40.

¹⁴ A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelve (HL 1997. L 18. 1. o.); (13) preambulumbekzdés.

¹⁵ 96/71/EK irányelv 3. cikke

Az uniós tagállamok a kiküldetésre irányadó munkavállalási feltételeinek szabályozása útján kívánták megakadályozni, hogy a származási országukban alacsonyabb bérért dolgozó munkavállalók „elárasszák” a fogadó tagállamok munkaerőpiacát, kiszorítva a magasabb bérért munkát vállaló állampolgárokat.

A 96/71/EK irányelv rendelkezései tehát elméletben azért születtek, hogy a munkaerőpiacot torzító tényezők kiküszöbölése mellett biztosítsák az ideiglenesen más tagállamba kiküldött – és ezáltal kiszolgáltatottabb helyzetben lévő – munkavállalókat megillető tisztességes munkafeltételeket. A valóságban ugyanakkor a 96/71/EK irányelv hiányosságai – így különösen a kiküldetés „korlátozott ideje”, a „küldő/fogadó vállalkozás” fogalmának hiánya, a foglalkoztatási feltételek értelmezési nehézségei, a minimális bérszint lényegi meghatározásának hiánya, valamint az irányelv és az egyéb uniós jogszabályok közötti ellentmondások¹⁶ – teret engedtek a különböző tisztességtelen munkáltatási formáknak („postafiók-vállalkozások”¹⁷, színlelt egyéni vállalkozások, tisztességtelen munkaerő-kölcsönzési ügynökségi gyakorlatok), amelyek kihasználták a tagállamok közötti bér-, és legfőképpen társadalombiztosítási járulék-különbségeket.

Annak ellenére, hogy az Európai Bizottság felmérései szerint a szociális dömpinget keletkeztető, „alacsony bérű tagállamokból magas bérű tagállamokba”¹⁸ történő kiküldetések száma alig éri el az összes kiküldetés egyharmadát, és hogy a legnépszerűbb kiküldetési forma még mindig a magasan szakképzett munkavállalóknak a „magas bérű” tagállamok közötti áramoltatása¹⁹, a magas munkanélküliségi rátával és nagyobb külföldi koncentrációval rendelkező gazdaságok egyfajta keresztes hadjáratot indítottak az olcsó, kelet-európai szakemberek szimbólumává vált „lengyel vízvezeték-szerelő” ellen.

A 96/71/EK irányelv tagállami végrehajtásának elősegítésére 2014-ben elfogadott 2014/67/EU irányelv²⁰ (a továbbiakban: 2014-es végrehajtási irányelv) jelentős előrelépést jelent a kiküldött munkavállalókkal

¹⁶ Voss-Faioli-Lhernould-Iudicone 2016. 28-35.

¹⁷ A szakirodalom „postafiók-vállalkozásnak” nevezi azokat a vállalkozásokat, amelyek csupán névleges irodahelyiséget tartanak fenn valamely tagállamban belső adminisztráció intézése céljából, azonban tényleges tevékenységüket nem ebben a tagállamban fejtik ki. Lásd: Cremers 2014. 3.

¹⁸ Alacsony bérű tagállam (az Európai Bizottság szerint azok a tagállamok, ahol a munkabér nem éri el az uniós átlagbér felét): Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia és Szlovákia; magas bérű tagállam (ahol a munkabér eléri, vagy meghaladja az uniós átlagbér felét): Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Svédország. Forrás: Európai Bizottság, 2016. Hatásvizsgálat, 33. o.

¹⁹ Európai Bizottság, 2016. Hatásvizsgálat, 33-34. o.

²⁰ 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 módosításáról szóló 2014/67/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv

kapcsolatos adminisztrációs kötelezettségek és információcsere területén. Jelenleg a szabályozás egyik legnagyobb akadályát ugyanis éppen a kiküldött munkavállalókra vonatkozó információ és legfőképpen a pontos számadatok hiánya jelenti²¹, amire a 2014-es végrehajtási rendelet megoldást jelenthet. Így többek között a 2014-es végrehajtási irányelv a következő kötelezettségeket támasztja a tagállamokkal szemben:

- a) a fogadó tagállam illetékes hatóságának – szükség esetén szorosan együttműködve a letelepedés helye szerinti tagállammal – meg kell vizsgálnia azon tényeszerű elemeket, amelyek ténylegesen jellemzik a kiküldetés fogalmához elválaszthatatlanul kötődő ideiglenes jelleget, valamint azt a feltételt, hogy a munkaadó ténylegesen abban a tagállamban legyen letelepedett, amelyből a kiküldés történik;²²
- b) az illetékes hatóságoknak – annak meghatározása érdekében, hogy valamely vállalkozás ténylegesen folytat-e a pusztán belső igazgatási és/vagy adminisztratív tevékenységeken kívül érdemi tevékenységet – meg kell vizsgálniuk a vállalkozás letelepedési helye szerinti tagállamban elért forgalmának nagyságát, figyelembe kell venniük a különböző valuták vásárlóereje közötti eltéréseket;²³
- c) a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a foglalkoztatási szabályokkal és feltételekkel kapcsolatos információkat díjmentesen általánosan elérhetővé tegyék, és hatékony hozzáférést biztosítsanak hozzájuk nem csupán a többi tagállam szolgáltatói, hanem a kiküldetésben lévő érintett munkavállalók számára is;²⁴
- d) a tagállamoknak – a szociális partnerek autonómiájának tiszteletben tartása mellett – biztosítaniuk kell, hogy a kollektív szerződések mindenki számára hozzáférhető és átlátható módon rendelkezésre álljanak;²⁵
- e) a tagállamok adminisztratív követelményeket és ellenőrzési intézkedéseket írhatnak elő a kiküldött munkavállalók

²¹ Jelenleg nincs olyan nemzeti vagy uniós szintű adatbázis, amely a kiküldött munkavállalók pontos számának megállapítására alkalmas volna. A jelenlegi felmérések a párhuzamosan foglalkoztatott személyek társadalombiztosítása céljából kibocsátott A1 jelű igazolások számán alapulnak. Ugyanakkor ez a számadat nem pontos, hiszen a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet által lefedett kiküldött munkavállalói csoport (akik számára kötelező az A1 jelű igazolás kiváltása) eltér a 96/71/EK irányelv által szabályozott csoporttól. Másrészt az A1 jelű igazolások száma nem tükrözi a 12 hónapnál rövidebb kiküldetések, illetve az igazolás érvényességi idején (24 hónap) belül több alkalommal kiküldött munkavállalók számát. Lásd: Pacolet-De Wispelaere 2015.

²² A 2014/67/EU irányelv (8) preambulumbekzdése

²³ A 2014/67/EU irányelv (9) preambulumbekzdése.

²⁴ A 2014/67/EU irányelv (18) preambulumbekzdése.

²⁵ A 2014/67/EU irányelv (19) preambulumbekzdése.

foglalkoztatásával kapcsolatban, és biztosítják, hogy a nemzeti joggal és gyakorlattal összhangban előírt megfelelő és hatékony ellenőrzések és nyomkövetési mechanizmusok rendelkezésre álljanak;²⁶

- f) a tagállamok intézkedéseket hozhatnak annak érdekében, hogy a kiküldött munkavállalókat ténylegesen foglalkoztató alvállalkozók – a munkáltatóval együttesen vagy a munkaadó helyett – felelősségre vonható legyen a kiküldött munkavállalót megillető bérek és járulékok kifizetését illetően.²⁷

A kiküldött munkavállalókról szóló irányelv módosítását támogatók szerint a 2014-es végrehajtási irányelv legfőbb hiányossága, hogy nem tér ki a politikailag érzékenyebb, ám a kiküldött munkavállalók kizsákmányolására előreláthatólag megoldást jelentő kérdésekre: a minimálbér meghatározására, a szakszervezetek és szociális partnerek szerepére, a kiküldetés „korlátozott idejének” és a kiküldetésben szerepet játszó „küldő/fogadó vállalkozás” fogalmára, a tisztességtelen foglalkoztatási formákra és általában a munkavállalók szociális jogai és a szolgáltatások szabad áramlása közötti egyensúlyra. A 2014-es végrehajtási irányelvnek ugyanakkor nem volt célja a tagállami munkajogi szabályozások harmonizációjának elmélyítése, hiszen a munkavállalók és a munkáltatók jogainak és kötelezettségeinek részletes szabályozása alapvetően tagállami kompetencia.

V. Új korszak, új irányelv?

Az Európai Bizottság, a 2014-es végrehajtási irányelv hiányosságaira, valamint az 1996. óta jelentősen megváltozott gazdasági környezetre is hivatkozással, még a végrehajtási irányelv átültetési határidejének lejártá, azaz 2016. június 18-a előtt kezdeményezte a kiküldött munkavállalókról szóló 96/71/EK irányelv módosítását. 2016. március 8-án a 96/71/EK irányelv célzott felülvizsgálatára irányuló javaslatot terjesztett a Tanács és az Európai Parlament elé.

A 2014-ben hivatalba lépő Juncker-Bizottság az integráltabb és sokoldalúbb belső piac megvalósítása érdekében a kiemelt prioritások közé sorolta a munkaerő-mobilitás előmozdítását, valamint a munkavállalók szociális jogainak védelmét és a tisztességes és méltányos

²⁶ A 2014/67/EU irányelv 9. cikkének (1) bekezdése.

²⁷ A 2014/67/EU irányelv 12. cikke.

feltételek érvényesülését az európai munkaerőpiacon.²⁸ A felülvizsgálat a következő három fő területen vezet be változtatásokat: a kiküldött munkavállalók javadalmazása, a kölcsönzött munkavállalókra vonatkozó szabályok, valamint a hosszú távú kiküldetés. A javaslat értelmében a munkabér és a munkafeltételek terén a kiküldetésben lévő munkavállalókra általánosan ugyanazok a szabályok fognak vonatkozni, mint a helyi munkavállalókra.²⁹

A Bizottság irányelvről szóló javaslata nem aratott osztatlan sikert sem a nemzeti parlamentek, sem az uniós szintű szociális partnerek körében.³⁰ A tagállam közül 11 nemzeti parlament kezdeményezett ún. „sárga lapos” eljárást³¹ a szubszidiaritás elvének megsértésére hivatkozással.³² Az „alacsony bérű”, illetve „magas bérű” tagállamokat képviselő szakszervezetek és munkáltatói szervezetek pedig külön-külön levélben tájékoztatták Marianne Thyssen, a foglalkoztatásért, a szociális ügyekért, valamint a munkavállalói készségekért és mobilitásért felelős biztost a javaslattal kapcsolatos aggályaikról.³³ A Bizottság a tagállamok, valamint szociális partnerek álláspontja fényében újravizsgálta a javaslatát, és 2016 júliusában megerősítette álláspontját: mindent egybevetve a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a javaslata *„teljes mértékben összhangban áll a szubszidiaritás elvével [...] A munkavállalók kiküldetése természeténél fogva határokon átnyúló kérdés. A Jean-Claude Juncker vezette Bizottság továbbra is szilárdan elkötelezett a személyek olyan szabályokon alapuló szabad mozgása mellett, amelyek mindenki számára egyértelműek és méltányosak, és amelyeket a gyakorlatban is alkalmaznak”*.³⁴

²⁸ https://ec.europa.eu/commission/priorities/internal-market_hu (2018.05.22.)

²⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2546_hu.htm (2018.05.22.)

³⁰ Voss-Failoli-Lhernould-Iudicone 2016. 49-50.

³¹ A „sárga-lapos eljárásnak” nevezett szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus azokon a területeken alkalmazandó, ahol az Európai Unió és a tagállamok megosztott hatáskörrel rendelkeznek. Ha a tagállami parlamentek úgy ítélik meg, hogy valamelyik jogalkotási aktus tervezete nem felel meg a szubszidiaritás elvének (azaz a javasolt tervezet túlságosan beavatkozik a tagállamok jogalkotási autonómiájába), ún. indokolt véleményt küldhetnek a Bizottságnak. Ha az indokolt véleményt kiadó tagállami parlamentek szavazatainak száma eléri az összes szavazat egyharmadát, a Bizottságnak felül kell vizsgálnia javaslatát.

³² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2546_hu.htm (2018.05.22.)

³³ Az „alacsony bérű” tagállamok álláspontja lényegében az, hogy a kiküldött munkavállalókról szóló irányelv megfelelő garanciákat tartalmaz a kiküldött munkavállalók szociális jogainak biztosítása céljából, így az esetleges torzulásokat nem maga az irányelv, hanem annak végrehajtása okozza. A végrehajtással kapcsolatos felülvizsgálat azonban még idő előtti, mivel még nem állnak rendelkezésre megfelelő adatok a végrehajtási irányelv átültetése által elért eredményekről (ld: http://arbetsratt.juridicum.su.se/earb/15-03/nio_medlemsstater_utstationeringsdirektivet_augusti_2015.pdf) (2018.05.22.). Ezzel szemben a „magas bérű” tagállamok a szabályozást lényegesen módosítani kellene az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elv mentén, a munkavállalókat megillető jogok biztosítása, valamint a piaci versenyt torzító anomáliák kiküszöbölése érdekében. Ld: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/briefven/2015/06/19/brief-aan-europees-commissaris-thyssen-over-de-detacheringsrichtlijn/2015-06-18-consolidated-version-letter-to-thyssen.pdf>) (2018.05.22.).

³⁴ Európai Bizottság - Sajtóközlemény - Munkavállalók kiküldetése: A Bizottság megvitatta a nemzeti

A Bizottság a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos álláspontját a 2017. szeptember 13-án megtartott, az Unió helyzetéről szóló értékelő beszédben is megerősítette, némileg mérsékelve azt. Bár a kiküldött munkavállalók helyzetének szabályozása továbbra is az egyik kiemelt uniós célkitűzés maradt, Jean-Claude Juncker bizottsági elnök rávilágított arra, hogy kielégítő eredményt csak kölcsönös engedmények útján lehet elérni, és *„amennyiben a végeredmény az Uniónk számára megfelelő és minden tagállamára nézve méltányos, a Bizottság nyitott lesz a kompromisszumra”*.³⁵

Bár első látásra a kiküldött munkavállalókról szóló irányelv viszonylag egyértelmű kérdést – a munkáltatója nevében korlátozott ideig más tagállamban munkát teljesítő munkavállalók helyzetét – hivatott rendezni, a valóságban a téma valódi „politikai darázsfaszek”, hiszen megoldása két uniós alapelv, a szolgáltatások szabad mozgása és a munkavállalók szabad mozgása (és az ezzel járó szociális jogok) hierarchiájának a megállapítását teszi szükségessé. Bár eddig az Európai Unió Bíróságának a joggyakorlata a szolgáltatásnyújtás szabadságának az érvényesülését helyezte előtérbe,³⁶ az Európai Unió Alapjogi Chartájának a Lisszaboni Szerződésbe foglalása, és ezáltal kötelező érvényűvé válása³⁷ a joggyakorlat felülvizsgálatát teszi szükségessé, a Chartában biztosított alapjogok – és köztük a foglalkoztatás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog, valamint a Charta „Szolidaritás” című IV. fejezetében rendezett kollektív jogok – érvényesítése érdekében.³⁸

Könnyű arra a következtetésre jutni, hogy a határon átnyúló munkavégzési formák, és így a munkavállalók kiküldetésével okozott piaci és szociális torzulások kiküszöbölhetőek lennének a „méltányos kiküldetés” fogalmának a meghatározásával,³⁹ ugyanakkor a kiküldetések mögött húzódó eltérő gazdasági és politikai érdekeket figyelembe véve nehezen elképzelhető, hogy a 28 (az Egyesült Királyság kilépésével hamarosan 27) uniós tagállam olyan megállapodásra jutna, amely mind a küldő és a

parlamentek aggályait. Brüsszel, 2016. július 20. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2546_hu.htm (2018.05.22.)

³⁵ Európai Bizottság - Beszéd - Jean-Claude Juncker elnök Az Unió helyzete 2017. Brüsszel, 2017. szeptember 13. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_hu.htm (2018.05.22.)

³⁶ Lásd különösen a C-438/05 The International Transport Workers' Federation and The Finnish Seamen's Union (ún. Viking) ítéletet; a C-341/05 Laval un Partneri ítéletet; a C-346/06 Rüffert-ítéletet és a C-319/06 Bizottság kontra Luxembourg ítéletet.

³⁷ A Charta 2009. december 1. óta jogilag kötelező erejű, amióta a Lisszaboni Szerződés 6. cikkének (1) bekezdése kimondta, hogy *„[a]z Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések”*.

³⁸ Malmberg 2016.

³⁹ Voss-Faioli-Lhernould-Iudicone 2010. 65.

fogadó tagállamok, mind a kiküldött munkavállalók számára egyszerre kedvező volna.⁴⁰

VI. Az új irányelvről szóló javaslat - úton a méltányos munkavállalói mobilitás felé?

A kiküldött munkavállalókról szóló új irányelv kidolgozásának az ötlete nem új keletű. Már a 2014-es végrehajtási irányelv kidolgozása során felmerült, hogy a végrehajtási irányelvnek felül kellett volna vizsgálnia, vagy át kellett volna dolgoznia a 96/71/EK irányelvet, hiszen az a jelenlegi formájában nem képes orvosolni azokat a lényegi hiányosságokat, amelyekre a bírói joggyakorlat is rámutatott: így különösen a kollektív szerződések kiterjedésének, az alkalmazható „kemény mag” szabályok terjedelmének, a fogadó tagállam kedvezőbb szabályai használatának, valamint a sztrájkhoz való jog és más alapvető szociális jogok tiszteletének a kérdését.⁴¹

Az Európai Bizottság által 2016 márciusában előterjesztett javaslat középpontjában a méltányosság, a kiküldött munkavállalók szociális jogainak a védelme áll. Az új irányelvnek tehát nem célja a 2014-es végrehajtási irányelv vagy ezen irányelv alapján hozott nemzeti intézkedések módosítása, hanem inkább az eredeti 96/71/EK irányelv korszerűsítése, kiegészítse olyan szabályokkal, amelyek tükrözik az uniós gazdaságban és munkaerő-piacon 1996 óta bekövetkezett változásokat.⁴² A Bizottság szerint a 96/71/EK irányelvben szereplő, a fogadó államban hatályos minimális bérszint alkalmazásának előírása, a figyelembe veendő bérelemek és a kiküldetés maximális időtartama meghatározásának hiánya, valamint az uniós jogszabályok ellentmondásossága miatt az irányelvet nehezen lehetett átültetni a tagállamok nemzeti jogába, ami a

⁴⁰ Bár az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elv méltányosnak tűnik a (többnyire drágább országba kiküldött) munkavállalók szempontjából, makrogazdasági szempontból a kiküldött munkavállalók bérének, illetve társadalombiztosítási járulékainak a megemlése az „olcsóbb” kelet-középeurópai tagállamok versenyelőnyének elvesztését eredményezi, ami rövid távon munkahelyek megszűnéséhez vezethet ezekben a tagállamokban.

⁴¹ Régiók Bizottsága - Vélemény a szolgáltatásnyújtás keretében történő munkavállalók kiküldetéséről (ECOS-V-032). 98. plenáris ülés, 2012. november 29-30. (European Union, Committee of the Regions - Opinion - The posting of workers in the framework of the provision of services) [https://dm.cor.europa.eu/CORDocumentSearch/Pages/opinionsresults.aspx?k=\(documenttype:AC\)%20\(documentlanguage:EN\)%20\(documentnumber:1185\)%20\(documentyear:2012\)](https://dm.cor.europa.eu/CORDocumentSearch/Pages/opinionsresults.aspx?k=(documenttype:AC)%20(documentlanguage:EN)%20(documentnumber:1185)%20(documentyear:2012)) (2018.05.22.)

⁴² Bár a kiküldött munkavállalók csupán kis százalékát képviselik az uniós munkaerőnek, a legfrissebb (2014-es) felmérések szerint a kiküldött munkavállalók száma 2014-ben 10,3%-kal nőtt 2013-hoz képest, és 44,4%-kal nőtt 2010-hez képest. A 2009-2010 közötti stagnálást követően fokozatosan növekvő trend figyelhető meg. Forrás: Commission Staff Working Document - Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services [SWD(2016) 52 final], 6. o.

kiküldött munkavállalók és a helyi munkavállalók munkabérének jelentős eltéréséhez, és végső soron egyenlőtlen versenyfeltételek kialakulásához vezetett.

Az új irányelvről szóló javaslat ezért elsősorban három pillérré támaszkodik:⁴³

- a) azonos munkáért járó egyenlő díjazás: a kiküldött munkavállalókat a fogadó tagállamban törvényben, rendeletben vagy közigazgatási határozatban, illetve általános érvényű kollektív szerződésben meghatározott munkabér (nem csupán minimálbér) illetné meg;
- b) az általános érvényű kollektív szerződésekben meghatározott szabályokat a kiküldött munkavállalók esetében minden gazdasági ágazatban (nem csupán az építőiparban) kötelező lenne alkalmazni;
- c) a helyi munkavállalókra alkalmazott valamennyi munkajogi szabályt a kiküldött munkavállalókra is alkalmazni kellene majd, ha a kiküldetés meghaladja a 24 hónapot.

Az új irányelv elfogadását támogatók szerint azért van szükség új szabályozásra, hogy a munkavállalók szabad mozgását az elmúlt húsz évben erőteljesen megváltozott környezetben továbbra is biztosítsák, másrészt hogy megóvják a kiküldött munkavállalók méltóságát a jelenlegi jogszabályi környezetben elkövetett visszaélésekkel szemben, biztosítva számukra a tisztességes munkafeltételeket, a védelmet a kiküldetések során gyakran tapasztalható kizsákmányolással szemben, és végső soron egyenlő versenyfeltételeket biztosítsanak a fogadó tagállamokban működő cégek számára az alacsonyabb társadalombiztosítási járulékokat fizető, és ezért versenyelőnyben lévő más tagállami piaci szereplőkkel szemben.⁴⁴

Az új irányelv elfogadása ellen ugyanakkor több ellenérv is szól. A „sárga lapos eljárást” indító, többségben „alacsony bérű” tagállam álláspontja az, hogy a jelenlegi, regionálisan óriási gazdasági különbségeket felmutató uniós piacon az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének bevezetése valójában a „magas bérű” tagállamokban székhellyel rendelkező, nagy tőkéjű cégeknek kedvezne, hiszen az „alacsony bérű” tagállamból kiküldött munkavállalók bérének a „magas bérű” tagállamokban irányadó munkabér szintjére emelése olyan többletköltséget jelentene a keleti régióban működő vállalkozások

⁴³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services {COM(2016)128}

⁴⁴ Constance Le Grip francia EP képviselő (Európai Néppárt) és Alfred Sant máltai EP képviselő (Európai Szocialisták és Demokraták) álláspontja. The problem with posted workers: Free movement or free labour? France 24 English, 2017. január 23. (https://youtu.be/yORDRoJo_SU) (2018.05.22.)

számára, amely végső soron e vállalkozások megszűnéséhez és munkahelyek elvesztéséhez vezetne. Az új irányelv bevezetése tehát hosszú távon éppen hogy a szolgáltatások szabad áramlását korlátozná uniós szinten, és a nemzeti munkaerőpiacok bezáródását eredményezné,⁴⁵ valamint az Unió belső piacán lévő verseny korlátozásával az európai vállalkozások globális versenyképességét csökkentené.⁴⁶

VII. A kiküldött munkavállalók helyzetének uniós szintű újraszabályozása - érvek és ellenérvek

A munkavállalók szabad mozgásának a kérdésköre mindig is érzékeny területnek minősült, hiszen a munkaerő tagállamok közti áramlása esetén a küldő tagállamoknak a más tagállamban foglalkoztatott, kiküldött munkavállalói után a munkaerőpiacon keletkező hiány betöltésére („brain-drain”), míg a fogadó tagállamoknak a megnövekedett munkaerő-kínálat folytán a munkából kieső (hazai) munkavállalók foglalkoztatására kell megoldást találniuk.⁴⁷

Bár az új tagállamok csatlakozása óta elmúlt évtized tapasztalata az, hogy a munkavállalók szabad áramlása – és köztük a kiküldött munkavállalók más tagállamban történő foglalkoztatása – a fogadó (nyugati) tagállamok gazdaságára összességében pozitív hatást gyakorolt, a közhiedelem és a politikai visszhang még mindig e jelenség árnyoldalaival és esetleges veszélyeivel foglalkozik, gyakran túlértékelve a munkaerő-áramlás következtében az újonnan csatlakozott tagállamok által elért előnyöket, és alábecsülve az utóbbiakat a munkaerő elvándorlása miatt érő veszteségeket.⁴⁸

Gazdasági elemzésekkel kimutatható, hogy az „alacsony bérű” és a „magas bérű” tagállamok közötti verseny három csatornája – 1. az áruk „alacsony bérű” tagállamokból való importálása; 2. a szolgáltatások „alacsony bérű” tagállamokból való nyújtása kiküldött munkavállalók útján; 3. a gyártási folyamat kiszervezése „alacsony bérű” tagállamokba⁴⁹ – közül a kiküldött munkavállalók foglalkoztatása jelenti a legkisebb torzulást a szociális dömping megvalósítása szempontjából.⁵⁰ Ugyanis a

⁴⁵ Renate Weber román EP képviselő (Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért) álláspontja; The problem with posted workers: Free movement or free labour?, France 24 English, 2017. január 23. (elérhető: https://youtu.be/yORDRoJo_SU) (2018.05.22.)

⁴⁶ Vaccarino-Darvas 2016.

⁴⁷ Gellérné 36.

⁴⁸ Gellérné 36.

⁴⁹ Sapir 2015.

⁵⁰ Darvas 2017b

szolgáltatásnyújtás ilyen formája rendszerint korlátozott ideig tart, az uniós szinten kiküldött munkavállalók száma elenyésző a teljes foglalkoztatottsághoz képest, ráadásul – a közhiedelmekkel ellentétben – a kiküldött munkavállalók gyakran a fogadó országban érvényes minimálbért meghaladó bérért vállalják a kiküldetéseket, és ezt kiegészítve a kiküldetéssel járó egyéb költségekkel (utazás, szállás, napidíj stb.) kifejezetten költséges munkaerőnek minősülnek.⁵¹ Ezen felül a munkavállalók más tagállamba történő jogszerű kiküldetése megoldást jelenthet az uniós munkaerőpiac strukturális egyenlőtlenségeinek a kiegyenlítésére, továbbá pozitív hatással van a kiküldő tagállam gazdaságára, hiszen csökkenti a munkanélküliséget, növeli a háztartások bevételét (és ezáltal a vásárlóerejét), valamint a munkára kivetett jövedelemadó összegét.⁵²

Pozitív hatásai ellenére a kiküldött munkavállalók jelenségét leggyakrabban a „szociális dömpinggel” azonosítják. A nemzetközi árukereskedelemben, a „dömping” kifejezést tipikusan arra a gazdasági jelenségre használják, amikor egy külföldi gyártó a kivitelre szánt áruira a hazai piacon érvényesülő ár alatti vagy a gyártási költsége alatti árat állapít meg. A „szociális dömping” fogalma – elismerve, hogy nincs jogilag elismert és egyetemesen alkalmazott meghatározás – az Európai Parlament Foglalkoztatási és Szociális Bizottsága szerint *„különbéle szándékos visszaéléseket és a hatályos európai és nemzeti jogszabályok (többek között törvények és egyetemesen alkalmazandó kollektív szerződések) megkerülését foglalja magában, ami a foglalkoztatási és a működési költségek jogellenes minimalizálásával lehetővé teszi a tisztességtelen versenyt, és a munkavállalói jogok megsértéséhez, illetve a munkavállalók kizsákmányolásához vezet”*.⁵³ Kevés szó esik arról, hogy a „szociális dömpinghez” hasonló, piacot torzító hatással jár a „magas bérű” tagállamok azon gyakorlata, hogy „alacsony bérű” országokból importálnak termékeket, illetve hogy „alacsony bérű” (EU-n belüli és kívüli) országokba szervezik ki a gyártási folyamataikat.⁵⁴

Amint azt Darvas Zsolt, a Bruegel Institute szakértője is megállapítja, az „egyenlő díjazás” azt jelenti, hogy két munkavállaló ugyanakkora díjazásban részesül, míg az *„ugyanazon munkáltatónál azonos munkáért járó egyenlő díjazás”* egyes „magas bérű” tagállamok képviselőinek az

⁵¹ Batsaikhan 2017.

⁵² Vaccarino-Darvas 2016.

⁵³ Jelentés az Európai Unió belüli szociális dömpingről (2015/2255(INI)), Foglalkoztatási és Szociális Bizottság, 2016. augusztus 18. Előadó: Guillaume Balas, I. fejezet 1. pont (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0255+0+DOC+XML+V0//HU>) (2018.05.22.)

⁵⁴ Sapir 2015.

alapvető követelése. Ugyanakkor mielőtt azt vizsgálnánk, hogy a kiküldött munkavállalók esetében ez az elv hogyan valósulhatna meg, fontos megjegyezni, hogy az „egyenlő díjazás” elve nemzeti szinten sem érvényesül a (helyi) munkavállalók között. Az ugyanazon ágazatban azonos pozíciót betöltő munkavállalók díjazása gyakran jelentősen eltér egymástól, többek között a munkatapasztalatuk, teljesítményük, a munkáltatójuk által elért teljesítmény vagy akár nemük függvényében. Ennélfogva a munkavállalókat gyakran eleve egyenlőtlen munkapiacra küldik ki.⁵⁵

A fentiekén túlmenően az „egyenlő díjazás” elve azt is feltételezné, hogy a „magas bérű” tagállamokból származó munkavállalók „alacsony bérű” tagállamba történő kiküldetés esetén alacsonyabb díjazásban kellene, hogy részesüljenek a kiküldetés idejére, hacsak az egyes pozíciók díjazása nem válna egyenlővé uniós-szerte. Ez azonban a nemzeti munkaerőpiacokra történő olyan súlyos beavatkozás lenne, amelyre az uniós Szerződések nem teremtenek alapot.⁵⁶

Szakértők szerint⁵⁷ ugyanis nem önmagában a kiküldött munkavállalók intézménye okoz torzulásokat egyes tagállamok gazdaságában, hanem az unión belüli mobilitás szabályaival való visszaélések, valamint az illegálisan munkát vállalók alkalmazása. Az, hogy a politikai szereplők a kiküldött munkavállalókat bűnbakként kezelik, mélyebb problémákra utal, mind uniós, mind tagállami szinten. Egyrészt a különböző jövedelem- és termelékenységi szinttel rendelkező uniós piac integrálásának nehézségeiről, másrészt a tagállamok munkaerőpiacán megfigyelhető strukturális munkanélküliségről és a nemzeti szabályozási rendszerek elavultságáról tereli el a szavazók figyelmét.

A be nem jelentett foglalkoztatás sokkal szélesebb körű jelenség, mint a munkavállalók más tagállamba történő kiküldetése. Bár az árnyékgazdaság mérete pontosan nem határozható meg, a be nem jelentett munkavállalók száma egyes becslések szerint uniós szinten, tagállamtól függően, a munkaerőpiac 9-21%-a között mozog,⁵⁸ majdnem húszszor meghaladva a kiküldött munkavállalók becsült számát (legutóbbi számítások alapján az uniós munkavállalók 0,4-0,9%-át képviselik a kiküldött munkavállalók). A be nem jelentett foglalkoztatással járó negatív hatások – már csak a jelenség súlyánál fogva is – jóval felülmúlják a

⁵⁵ Darvas 2017a

⁵⁶ Vaccarino-Darvas 2016.

⁵⁷ Guntram Wolff, a Bruegel Intézet (Brüsszel) igazgatója; Pavel Rozsypal, Csehország volt OECD nagykövete; Paul Smith, a Nottingham University (Egyesült Királyság) professzora; THE DEBATE - The battle over posted workers: Macron on tour to convince EU leaders, France 24 English, 2017. augusztus 23. (<https://youtu.be/Vp6Ltq1un-U>) (2018.05.22.)

⁵⁸ Schneider 2012. 61-64.

kiküldött munkavállalók által okozott „szociális dömping” következményeit. Ugyanakkor az illegálisan munkát vállalók – szemben a kiküldött munkavállalókkal – ténylegesen ki vannak szolgáltatva munkáltatóiknak, nem részesülnek szociális védelemben, és gyakran még a minimálbérnek megfelelő díjazásban sem részesülnek.⁵⁹ Ezzel szemben a 2014-es végrehajtási irányelv átültetésével a tagállamoknak szigorú szabályokat kellett bevezetniük nemzeti szinten annak érdekében, hogy mihamarabb kiszűrjék a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos esetleges visszaéléseket és csalásokat, és megfelelő fórumot teremtsenek a kiküldött munkavállalók számára, hogy szükség esetén a kiküldő munkáltatóval szemben fellépjenek a jogaik érvényesítése érdekében.

Bár a 2014-es végrehajtási irányelvet a legtöbb tagállam határidőben, 2016. június 18-ig átültette nemzeti jogába, az irányelv gyakorlati alkalmazásával elért eredményekre leghamarabb 2019-ben láthatunk majd adatokat. A Bizottság ekkor fog jelentést benyújtani az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az irányelv alkalmazásáról és végrehajtásáról.⁶⁰ Emiatt több tagállam is úgy véli, hogy a 96/71/EK irányelv újratárgyalása jelenleg még idő előtti, hiszen be kell várni a Bizottság jelentését annak megállapítására, hogy a 2014-es végrehajtási irányelvvvel megvalósított új rendszer hogyan működik a gyakorlatban.⁶¹

Főleg a közép-kelet európai tagállamok álláspontja az, hogy az „azonos munkáért járó egyenlő díjazás” elvének bevezetése a kiküldött munkavállalók kontextusában megfontolatlan és összeegyeztethetetlen a valódi egységes piac szellemével, hiszen a díjazások közötti különbség pusztán a heterogén piac strukturális jellegzetessége, amely az eltérő gazdasági fejlődési szintből, adórendszerekből, munkajogi szabályozásból és társadalombiztosítási rendszerekből ered, és nem célja a tisztességtelen verseny.⁶²

VIII. Összegzés

A fenti áttekintésből látható, hogy az Emmanuel Macron által reflektorfénybe állított kérdéskör – az Európai Unión belül kiküldött

⁵⁹ Vaccarino-Darvas 2016.

⁶⁰ 2014/67/EU irányelv 24. cikk (1) bekezdés

⁶¹ Bulgária, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia és Szlovákia levele Marianne Thyssen biztoshoz: http://arbetsratt.juridicum.su.se/earb/15-03/nio_medlemsstater_utstationeriongsdirektivet_augusti_2015.pdf (2018.05.22.)

⁶² Darvas 2017a

munkavállalók helyzete és szabályozása –igen aktuális téma, amelynek mihamarabbi rendezése mind az „alacsony bérű”, mind a „magas bérű” tagállamok számára kulcsfontosságú. Az, hogy ez a jelenség az egységes belső piac létrejötte után 25 évvel még mindig komplex kérdéseket vet fel – még az Európai Unió alapját képező négy szabadság és azok egymás közötti viszonyának értelmezését illetően is –, kiváló mutatója annak, hogy minden erőfeszítés ellenére a tagállamok közötti együttműködés, a valódi uniós integráció még mindig nem valósult meg maradéktalanul. Amennyiben az Európai Unió valóban prioritásának tartja az uniós gazdaság fellendítését, az Unió mint globális piaci szereplő versenyképességének a javítását, a tagállamok – és különösen a keleti és a nyugati blokk – érdekei között húzódó mély szakadékot mérsékelni kell. Hiába volt Emmanuel Macron óhaja, hogy a helyzetre még a tavalyi észt soros elnökség idején megoldás szülessen, és 2018. januárjától új szabályozás lépjen életbe a kiküldött munkavállalókra vonatkozóan,⁶³ ez a munkavállalási forma olyan alapvető kérdéseket vet fel, amelyek elhamarkodott, a jelenség kiterjedésére vonatkozó valós adatok nélküli „foltozgatása” pusztán újabb ideiglenes megoldásokat – és ezáltal tagállamok közötti feszültségeket – szülne. A kelet-középeurópai tagállamok által előadott ellenérvek ellenére a Tanács 2017. október 23-án általános megközelítést fogadott el⁶⁴ az Európai Bizottság irányelvre irányuló javaslatáról, amelyet az Európai Parlament 2018. május 29-én jóváhagyásával megerősített.⁶⁵ Fontos lenne ugyanakkor, hogy meginduljon a valódi párbeszéd a tagállamok között a kiküldött munkavállalókat érintő témában is, hiszen – az elmúlt két évtized tapasztalatai alapján láthattuk – a kiküldött munkavállalóra irányadó irányelvek túlnyúlnak a tagállamok között ingázó személyek munkával kapcsolatos jogainak szabályozásán. Egy új, megfontolt és megalapozott szabályozás az egységes piac egészének és végül is az Európai Unió alapvető működésének a reformját is jelentheti.

⁶³ Lásd többek között: Emmanuel Macron Romániában, 2017. augusztus 24-én elhangzott sajtótájékoztatója (<http://www.elysee.fr/chronologie/#e17212.2017-08-24.d-placement-en-roumanie-bucarest>), valamint Emmanuel Macron francia Köztársasági Elnök és Boiko Borissov bolgár Miniszterelnök 2017. augusztus 25-i közös nyilatkozata (<http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-conjointe-d-emmanuel-macron-et-de-boiko-borissov-premier-ministre-de-bulgarie/>) (2018.05.22.)

⁶⁴ A Tanács 2017. október 23-i szavazásán Magyarország, Litvánia, Lettország és Lengyelország az irányelv módosítása ellen szavazott, míg az Egyesült Királyság, Írország és Horvátország tartózkodott a szavazástól.

⁶⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180524IPR04230/posting-of-workers-final-vote-on-equal-pay-and-working-conditions> (2018.06.05.)

Felhasznált irodalom

BATSAIKHAN, Uuriintuya: *EU posted workers: separating fact and fiction*; Bruegel, 2017. augusztus 31. (<http://bruegel.org/2017/08/eu-posted-workers-separating-fact-and-fiction/>; 2017.10.29.)

CREMERS, Jan: *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 (<https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Letter-box-companies-and-abuse-of-the-posting-rules-how-the-primacy-of-economic-freedoms-and-weak-enforcement-give-rise-to-social-dumping>; 2017.09.01.)

DARVAS Zs.: *Revision of the Posted Workers Directive misses the point*, Bruegel, 2017. október 18. (<http://bruegel.org/2017/10/revision-of-the-posted-workers-directive-misses-the-point/>; 2017.10.29.)

DARVAS Zsolt: *Could revising the posted workers directive improve social conditions?*, Bruegel, 2017. január 31. (http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/08/Darvas_2017-01-31_EP_Posting_workers-1.pdf; 2017.10.29.)

DHÉRET, Claire; GHIMIS, Andreia: *The revision of the Posted Workers Directive: towards a sufficient policy adjustment?* EPO Discussion Paper, 2016. április 20. (http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=17&pub_id=6475; 2017.09.01.)

DR. GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: *Free movement of persons – a synthesis* (https://www.ajk.elte.hu/file/JM_Lukacs_PersonsFreeMovement.pdf; 2017.11.03.)

HEINZ, Frigyes Ferdinánd; WARD-WARMDINGER, Melanie: *Cross-Border Labour Mobility within an Enlarged EU*, European Central Bank – Occasional Paper Series No. 52. (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp52.pdf>; utoljára látogatott: 2017.09.01.)

MALMBERG, Jonas: *The impact of the ECJ judgments on Viking, Laval, Ruffert and Luxembourg on the practice of collective bargaining and the effectiveness of social action*, Study for the EMPL Committee 2016, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A - Economic and Scientific Policy

(<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24274/20110718ATT24274EN.pdf>; 2017.09.01.)

PACOLET, Jozef; DE WISPELAERE, Frederic: *Posting of Workers. Report on A1 portable documents issued in 2014*, Netwrk Statistics FMW&SSC, Európai Bizottság, 2015.

(ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13488&langId=en; 2017.09.01.)

SAPIR, André: *Single Market and Social Protection: Friends or Foes?*, előadás, Stockholm, 2015. szeptember 11. (<http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/03/Sapir-2015-Stockholm.pdf>; 2017.10.29.)

SCHNEIDER, Friedrich: *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?*, Discussion Paper Series IZA DP No. 6423, 2012. március, 1A. táblázat, 61-64. o. (<http://ftp.iza.org/dp6423.pdf>; 2017.10.29.)

VACCARINO, Elena és DARVAS Zsolt: *"Social dumping" and posted workers: a new clash within the EU*; Bruegel, 2016. március 7. (<http://bruegel.org/2016/03/social-dumping-and-posted-workers-a-new-clash-within-the-eu/>; 2017.10.29.)

VOSS, Eckhard; FAIOLI, Michele, LHERNOULD, Jean-Philippe; IUDICONE, Feliciano: *Posting of Workers Directive - current situations and challenges*, Study for the EMPL Committee 2016, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A - Economic and Scientific Policy

([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPO_L_STU\(2016\)579001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPO_L_STU(2016)579001_EN.pdf); 2017.09.01.)

Hivatkozott jogszabály-tervezetek

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services – COM(2016)128

Commission Staff Working Document – Impact Assessment – Accompanying the document, Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services {COM(2016) 128 final}{SWD(2016) 53 final}

European Commission Final Impact Assessment 2016:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm (2017.09.04.)

Sidebar conversations – Emmanuel Macron and posted workers Summary

Between 23-25 August 2017, the newly elected French President of the Republic, Emmanuel Macron, met with his counterparts in Austria, Romania and Bulgaria to discuss pressing matters of EU relevance, and in particular to campaign for the reform of the 96/71/EC directive concerning the posting of workers within the framework of provision of services. France, being one of the largest destination countries of temporary workers posted from other Member States to provide transnational services, is aiming at obtaining a leading role in the regulation of postings at EU level, given its double-sword nature: on one hand, at national level, the regulation of the employment conditions of foreign employees in France is at the core of the labour law reforms envisaged by Emmanuel Macron to reduce the level of unemployment and precarious situation of young employees; on the other hand, at EU level, the regulation of the posting of workers is gaining increased significance given its part in the free provision of services within the single market, thus its consolidation would raise France to the rank of leaders in the European Union.

This article reviews the possible sources of the tension between 'high wage' and 'low wage' countries concerning the reform of the Posting of Workers Directive, and analyses whether a new revised regulation would indeed serve the purpose of achieving fairer employment mobility across the EU.