



A kiküldött munkavállalókra vonatkozó uniós joggyakorlat fejlődésének elemzése, különös tekintettel a magyar vonatkozású esetekre¹

KÁRTYÁS Gábor*

1. Bevezetés

A szolgáltatásnyújtás szabadsága az európai integráció egyik alapszabadsága, amely szorosan kötődik a munkavállalók tagállamok közötti kiküldetéséhez is. A munkaerő-igényes szolgáltatások közül ugyanis számos nem képzelhető el a munkát végzők személyes jelenléte nélkül. Ha egy építőipari, takarítási vagy vagyonvédelmi tendert egy másik tagállambeli szolgáltató nyer el a megrendelőtől, akkor bizonyosan sor kerül a szolgáltatást megvalósító munkavállalók tagállamközi kiküldetésére. E tényállások munkajogi oldala mégis csak viszonylag későn, az 1980-as években került először az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) elé. Ma már viszont nem túlzás azt állítani, hogy nincs az uniós munkajognak még egy olyan területe, amelynek jogi megítélése annyiszor és annyit változott volna az utóbbi mintegy 35 évben, mint a kiküldetéseké, és nem csupán az írott jog változásai miatt. A jelen tanulmány célja, hogy a kezdetektől napjainkig, a teljesség igényével bemutassa a Bíróság kiküldetésekhez kapcsolódó fordulatosságot.

2. A kezdetek

A kiküldetéssel kapcsolatos első ítéletek közel húsz évre – a kiküldetési irányelv hatályba lépéséig – meghatározták e tényállások jogi minőségét. Sőt, a meglehetősen tömör döntések egyes következtetései máig alkalmazandóak. Mindez azért érdekes, mert a Bíróság gyakorlatilag egyikhez sem fűzött

* A szerző a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának adjunktusa.

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Egyed István Posztdoktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

érdemi indokolást. Az alábbiakban áttekintem ezeket az axiomatikus megállapításokat, a hozzájuk fűzhető kritikai észrevételeket és a továbbélésüket a későbbi gyakorlatban.

Az első axióma alapján a Bíróság – a munkajog territoriális 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,² az 1990-es *Rush*-ítéletben már megszorítás nélkül, bármely munkajogi szabály tekintetében lehetővé tette.³ A sokszor idézett bekezdés szerint, a közösségi jog nem tiltja, hogy a tagállamok kiterjesszék jogszabályaik vagy kollektív szerződéseik hatályát bármely személyre, akit – akár ideiglenesen – a területükön foglalkoztatnak, függetlenül attól, hogy a munkáltató mely országban letelepedett, ahogy azt sem zárja ki a közösségi jog, hogy a tagállamok e szabályokat megfelelő eszközökkel végrehajtsák.⁴ Ez a rendkívül tág felhatalmazás több tagállamot arra indított, hogy belső jogában a kiküldött munkavállalókra is rögzítse a nemzeti munkajog alkalmazandóságát. A Bíróság azonban egyáltalán nem indokolta meg a 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.⁵

Noha a *Rush*-ítélet nem tartalmazott megszorítást a kiterjeszhető munkajogi szabályok körére, ez a felhatalmazás mégsem vált parttalaná. Az elsődleges jog jelentette korlátok ugyanis továbbra is alkalmazandóak maradtak. 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 következő pontban).

A második axiómát illetően a *Rush*-ítéletben a kiküldetés fogalmának fontos alapkövét tette le a Bíróság azzal a megállapításával, hogy a kiküldött munkavállaló nem lép be a fogadó állam munkaerőpiacára, mivel ott csak ideiglenesen tartózkodik, és munkája végeztével visszatér a kiküldő tagállamba.⁶ Ebből a – számos későbbi ítéletben 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 a munkavállalási engedély.⁷ A Bíróság megállapítása két ismervre épül: a kiküldött munkavállaló csak ideiglenesen tartózkodik a fogadó tagállamban, és a munka végeztével haza is tér. Ugyanakkor ezeket a kritériumokat az uniós jog máig nem pontosította. Míg a visszatérés konkrét szabály nélkül is viszonylag pontosan értelmezhető, ez az ideiglenesség vonatkozásában már nem áll fenn. Ugyancsak figyelem-

² SECO, C-62-63/81., para 14.

³ Philippa WATSON: *EU Social and Employment Law*. Second Edition. Oxford, Oxford University Press, 2014. 284.

⁴ *Rush*, C-113/89., para 18.

⁵ Phil SYPRIS: *EU Intervention in Domestic Labour Law*. Oxford, Oxford University Press, 2007. 109–110.

⁶ *Rush*, para 15.

⁷ Ld. pl. *Vander Elst*, C-43/93. para 21., Finalarte, 49/98. para 22., *Bizottság vs. Németország*, 244/04. para 59.

reméltó, hogy a kiküldetések ilyen fontos fogalmi elemét máig nem lehet világosan meghatározni.⁸ Ebben a gyakorlatban kifejezetten vitatható, hogy a kiküldött munkavállaló ne lenne hatással a fogadó tagállam munkaerőpiacára. Hiszen – ha átmenetileg is, de – konkurál a helyi (alternatív) munkaerővel. Ugyancsak ellentmondásos, hogy erre hivatkozással lesz más a jogi megítélése egy kiküldött és egy migráns munkavállalónak, hiszen utóbbi teljes egyenlőségre jogosult a fogadó tagállamban.⁹

A kiküldött munkavállalók munkaerőpiac feletti 'lebegtetése' mintegy 15 évvel később, a harmadik országbeli kiküldött munkavállalók kapcsán köszönt vissza. A Bíróságnak egy sor kötelezettség-szegési eljárásban kellett arról döntenie, hogy korlátozhatja-e a fogadó állam a kiküldetést akkor, ha az érintett munkavállalók valamely harmadik ország polgárai. 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.¹⁰

A harmadik axióma némileg árnyalja a fenti két megállapítást. Ha a szolgáltatás csak a munkaerő rendelkezésére bocsátására korlátozódik, azaz munkaerő-kölcsönzésről beszélünk, az már eltérő jogi megítélés alá esik. Ha a szolgáltató saját munkavállalóit engedi át ellenérték fejében a megrendelőnek, e munkavállalók már belépnek a fogadó tagállam munkaerőpiacára,¹¹ így e tényállás 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.¹² Ha tehát a másik tagállamból igénybe vett szolgáltatás maga a munkaerő rendelkezésre bocsátása, akkor a kiküldetés korlátozása kapcsán a Bíróság gyakorlata megengedőbb.

A kölcsönzésen keresztüli kiküldetés kérdése harminc évvel később a keleti kibővítés kapcsán is felmerült. A *Vicoplus*-esetben¹³ 2005–2006 között lengyel kölcsönzött munkavállalók dolgoztak Hollandiában, munkavállalási engedély nélkül, ami miatt a holland hatóságok bírsággal éltek a kölcsönbeadóval szemben. Jóllehet a 2003. évi csatlakozási okmány lehetővé tette, hogy a munkavállalók szabad mozgását a régi tagállamok korlátozzák, kérdéses volt, hogy ez vajon vonatkozik-e arra, ha az új tagállambeli kiküldött munkavállaló munkaerőkölcsönzés keretében lép be a régi tagállamok területére. A csatlakozási szerződés a szolgáltatások szabad áramlásának korlátozását ugyanis csak Ausztria és Németország esetében tette lehetővé. A Bíróság – követve korábbi gyakorlatát – abból indult ki, hogy mivel itt a szolgáltatás maga a munkaerő rendelkezésre bocsátása, hatásában ugyanarról

⁸ Találónan állapítja meg Däubler, hogy ettől még a kiküldött munkavállalók jelenléte nagyon is kihathat a fogadó állam munkaerő-piacára. A kiküldetési irányelv mellett ugyan a munkafeltételek tekintetében nem lehet verseny a hazai és a kiküldött munkavállalók között, ám teljesítményben, a munkavégzés hatékonyságában természetesen igen. Ez viszont kimondottan pozitív hatás a közös piac logikája szerint [Wolfgang DÄUBLER: Posted Workers and Freedom to Supply Services. Directive 96/71/EC and the German Courts. *Industrial Law Journal*, Vol. 3., 1998. 266.].

⁹ Nicola COUNTOURIS – Samuel ENGBLOM: 'Protection or protectionism?': A Legal Deconstruction of the Emerging False Dilemma in European Integration. *European Labour Law Journal*, Vol. 1., (2015) 41–43.

¹⁰ Ld. pl. *Bizottság vs. Luxembourg*, C-445/03., para 38.; *Bizottság vs. Németország*, C-244/04., para 59., *Bizottság vs. Ausztria*, C-168/04., para 55.

¹¹ *Rush*, para 16–17.

¹² *Webb*, 279/80., para 18–19.

¹³ *Vicoplus*, C-307-309/09.

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.¹⁴ 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.¹⁵ 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 munkaerőkölcsönzés keretében. A Bíróság megerősítette, hogy az engedélyt előíró nemzeti szabályozás csak akkor fogadható el, ha a munkavállalók kiküldetésére valóban munkaerőkölcsönzés keretében került sor, ám ha csak egyszerű határon átnyúló szolgáltatásnyújtásról van szó, úgy ilyen korlátozás nem alkalmazható.¹⁶ Hangsúlyozni kell, hogy a munkaerőkölcsönzési szolgáltatás csak a csatlakozási szerződések szerinti külön felhatalmazás alapján és csak a munkaerő szabad áramlása tekintetében esett ilyen speciális elbírálás alá. Érdekes, hogy bár a Bíróság a kölcsönzött kiküldött munkavállalót úgy tekintette, mint aki belép a fogadó tagállam munkaerőpiacára, mégsem rendelte rájuk alkalmazni – az egyenlő bánásmód követelménye alapján, a migráns munkavállalókhoz hasonlóan – a fogadó állam teljes munkajogát.¹⁷

Összegezve: a három kezdeti axióma közül kettő (a munkaerőkölcsönzés speciális megítélés alá esik, illetve a kiküldött munkavállaló nem lép be a fogadó állam munkaerő-piacára) máig érvényes. A fogadó állam munkajogának kiterjesztésével kapcsolatos gyakorlat azonban jelentősen változott. A következő pontban ennek állomásait tekintem át, egészen a kiküldetési irányelv hatálybalépéséig.

3. A kiküldetést érintő korlátozások megengedhetősége

Miközben a *Rush*-ítélet látszólag teljesen szabad kezet adott a tagállamoknak a területükre kiküldött munkavállalókra vonatkozó szabályok megalkotására, ez az elsődleges jog alapján mégsem volt így. Eszerint ugyanis a szolgáltatásnyújtás szabadsága 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.¹⁸ E tömör rendelkezések alapján a Bíróság gyakorlata részletes követelményrendszert dolgozott ki arra, hogy a szolgáltatásnyújtást érintő korlátozás fenntartható-e. Ez négy pillérré épül: (1) a szabályozás nem tehet különbséget a belföldi és a külföldi szolgálta-

¹⁴ C307-309/09. para 27., 31–32., 35.

¹⁵ *Martin Meat*, C-586/13.

¹⁶ C-586/13. para 30.

¹⁷ Herwig VERSCHUEREN: The European Internal Market and the Competition between Workers. *European Labour Law Journal*, Vol. 2., 2015. 146.

¹⁸ Római Szerződés 56., 60. cikk.

tók között; (2) a korlátozás a közérdek védelmével igazolható legyen; (3) a korlátozás tényleges előnyt jelentsen; (4) a korlátozás az elérni kívánt céllal arányos legyen.¹⁹

Ez a teszt máig alkalmazandó. 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, hogy az alkalmazhatósági teszt alól mentesített irányelvi listát megszorítóan kell értelmezni (lásd erről a 4. pontot). Az alábbiakban áttekintem ennek a tesztnek a kiküldetést érintő gyakorlatát.

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.²⁰ Az első szempont tehát az, hogy a vonatkozó korlátozás egyaránt vonatkozik-e a belföldi és a más tagállambeli szolgáltatóra.

A Bíróság egy Németország elleni kötelezettségszegési eljárásban például 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.²¹ 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.²²

A diszkrimináció tilalma több esetben felmerült a kollektív szerződésekkel összefüggésben. Olyan nemzeti szabályok kerültek a Bíróság elé, amelyek valamilyen kedvezményt vagy éppen többletkötelezettséget jelentettek 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

¹⁹ A kritériumrendszer első összefoglalását lásd: *Bizottság vs. Németország*, C-205/84., para 27.; *Säger*, C-79/90., para 15.

²⁰ Szerződés 54. cikk (EMSZ 61. cikk).

²¹ *Bizottság vs. Németország*, C-490/04, para 85–87.

²² *Finalarte*, C-49/98. (egyesített ügyek), para 70–74.

foglalkoztattak az építőiparban, addig a belföldiek ez alól mentesülhettek, ha nem kizárólag építőiparral foglalkoztak. A Bíróság ezt a szabályt egyértelműen diszkriminatívnak minősítette.²³ Szintén a német építőipari kiterjesztett hatályú kollektív szerződést érintette a *Portugaia Construcoes* 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.²⁴

A kollektív szerződések kapcsán Németországgal szemben egy kötelezettségszegési eljárás is indult. A Bizottság által vitatott szabály csak akkor engedélyezte az építőiparban a munkaerőkölcsönzési 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 munkáltatók számára. Erre tekintettel a Bíróság megállapította a német szabály uniós jogba ütközését.²⁵ Érdemes 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 székhely megkövetelésével. A Bíróság szerint tehát minden olyan feltétel a közösségi jogba ütközik, amelyet a más tagállamban letelepedett munkáltató elvileg vagy gyakorlatilag nem tud teljesíteni.²⁶

A Bíróság már a kilencvenes évek elején rávilágított arra, hogy elsődleges jog nemcsak az állampolgárságon alapuló diszkrimináció eltörlését kívánja meg, de minden olyan korlátozását is, ami ugyan egyaránt vonatkozik a fogadó állam polgáraitra és a más tagállambeliekre, ám mégis megtiltja vagy valamiképpen akadályozza a más tagállambeli szolgáltatásnyújtó tevékenységét a fogadó államban.²⁷ 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.²⁸ A diszkrimináció tilalom e bővített értelmezése²⁹ vagy másként a 'piachoz való hozzáférés tesztje'³⁰ 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 és gazda-

²³ *Finalarte*, para 81–83.

²⁴ *Portugaia Construcoes*, C-164/93., para 34–35.

²⁵ *Bizottság vs. Németország*, C-493/99., para 19–22.

²⁶ Paul DAVIES: The Posted Workers Directive and the EC Treaty. *Industrial Law Journal*, Vol. 3., 2002. 303.

²⁷ *Säger*, C-79/90., para 12.; *Guiot*, 272/94., para 10.

²⁸ Ld. újabban pl. *De Clercq*, C-315/13., para 53.

²⁹ 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. 30.

³⁰ COUNTOURIS–ENGBLOM i. m. 27.

sági terhet jelent.³¹ Azt már a 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.³² A Bíróság viszont rámutatott, hogy a jelentéktelen korlátozás is tilos. A *De Clercq* esetben a kiküldetés hatósági 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.³³

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 az érdeklődésüket sem tudják kifejezni a megrendelő felé. Mivel a konkrét esetben ez az átláthatóság hiányzott, a Bíróság megállapította, hogy az illetékes miniszter kiterjesztő határozata sértette a szolgáltatásnyújtás szabadságát.³⁴

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. Egy Belgium elleni kötelezettségszegési eljárásban a Bizottság például azt a regionális szabályt kifogásolta, amely szerint munkaerőkölcsönzési 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 megváltoztatására kényszeríthetik a külföldi kölcsönbeadókat, így korlátozásnak minősülnek, amelyek viszont nem voltak igazolhatóak.³⁵

³¹ *Mazzoleni*, C-165/98. para 24. Ld. még *pl.* C-49/98., para 30.

³² DAVIES 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.).

³³ C-315/13., para 61. A jelentéktelen korlátozások tilalmát ld. még: ACO, C-80/13., para 42.

³⁴ *UNIS*, C-25-26/14., para 36–39., 45.

³⁵ *Bizottság vs. Belgium*, C-397/10., para 15–16. és 21–22. 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. *Bizottság vs. Olaszország*, C-439/99., para 32.

Különösen ellentmondásos, amikor a tagállamok a kiküldetés korlátozásának igazolásaként a kiküldött munkavállaló védelmére hivatkoznak.³⁶ 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 és az ott dolgozó munkavállalói védelmében érdekelt, de miért lenne feladata megvédeni a kiküldött munkavállalót is?³⁷ 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.³⁸ A Bíróság ezért különösen szigorúan vizsgálja, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó szabály valóban a munkavállalók védelmére irányul-e.

Jól szemlélteti a leírtakat az 1982-es *Seco*-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.³⁹

Az érintett munkát végző védelmét közérdekként a Bíróság már az 1979-es *Wesemael*-ügyben elfogadta.⁴⁰ Ez az igazolás azóta is számos esetben felmerül,⁴¹ és ha sokszor nem vitathatóan van is

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

³⁷ DAVIES i. m. 302.

³⁸ Ld. pl. C-49/98., para 39., C-164/98., para 26.

³⁹ *Seco*, C-62-63/81., para 9–14.

⁴⁰ *Wesemael*, C-110-111/78., para 28.

⁴¹ Újabban ld. *RegioPost*, C-115/14., para 70., *Bundesdruckerei*, 549/13., para 31.

ilyen célja az eljárás alapjául szolgáló szabálynak, a teszt további elemeinek (különösen az arányosság követelményének) ritkán felel meg.

A Bizottság például egy kötelezettségzegési 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 szabályra azért volt szükség, hogy az ellenőrzést végző hatóságok el tudják végezni a munkájukat a más tagállamokból kikölcsönzött munkavállalók vonatkozásában is. A Bíróság elfogadta ezt az érvelést, és a korlátozást a hatékony hatósági ellenőrzés olyan 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 rövidiek, 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.⁴²

Ellenpéldaként, nem fogadta el a Bíróság a munkavállalók védelmét mint közérdeket annak a német szabálynak az igazolására, amely szerint a közbeszerzési szerződést kötő vállalkozónak – alvállalkozói-ra 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 és a korlátozás egyébként sem *érint* minden munkavállalót, csak azokat, akiket közbeszerzési szerződés teljesítése körében foglalkoztatnak.⁴³ Ha tehát nem kerül sor a munkavállalók mozgására, a munkáltató szabadon élvezheti annak előnyét, hogy a székhelye szerinti állam joga kedvezőbb költségeket jelent, mint azon tagállamé jelentene, ahová szolgáltat.⁴⁴

Egy legújabb esetben a Bíróság azt vizsgálta, mikor lehet a jövedelemadó hatékony beszedése a korlátozást igazoló közérdek. Csehország arra kötelezte a más tagállambeli kölcsönbeadóval szerződött kölcsönvevőket, hogy a kölcsönzött munkavállalók után fizessék meg a jövedelemadó-előleget. A szabály – *jól láthatóan* – 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 kölcsönvevő jelenléte a fogadó tag-

⁴² *Bizottság vs. Németország*, C-490/04., para 71., 79.

⁴³ *Bundesdruckerei*, C-549/13., para 32–33.

⁴⁴ *VERSCHUEREN* i. m. 133., 149.

állam piacán nem csak átmeneti volt, ami alátámasztaná, hogy a korlátozás a közterhek beszedésének 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 kölcsönvevőt kötelezni az adóelőleg befizetésére.⁴⁵

A kiküldetési tényállások közül a munkaerőkölcsönzés – mint látható volt – eltérő megítélés alá esik. 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 hivatkozott⁴⁶ *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 munkaerőkölcsönzés 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 munkaerőkölcsönzés mint üzleti tevékenység foglalkoztatási és szociális szempontból különösen érzékeny, 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, s ez 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 visszautasíthatják 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 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 megengedhetőek.⁴⁷

3.3. A duplikáció tilalma

A Bíróság már 1978-ban, a *Wesemael*-ügyben⁴⁸ 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

⁴⁵ *ACO*, C-53/13. és C-80/13., para 46–51.

⁴⁶ Ld. C-307/09., para 29.

⁴⁷ C-279/80., para 17–19.

⁴⁸ C-110 és 111/78. egyesített ügyek.

szolgáltató a székhely szerinti országban nem volt köteles eleget tenni (duplikáció tilalma). A konkrét esetben a Bíróságnak arról kellett döntenie, hogy a közösségi joggal ellentétes-e 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.⁴⁹ A *Webb*-eset ugyanezt erősítette meg a munkaerő-kölcsönzés vonatkozásában is. A brit kölcsönbeadóval szemben a fogadó országban, Hollandiában újabb engedélyezési eljárásnak nem lehetett létjogosultsága abban a körben, amely megfeleltethető a brit eljárás követelményeivel.⁵⁰

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 jogviszonnal. A francia hatóságok a francia munkavállalási engedély hiánya és a francia egészség-biztosítási járulék megfizetésének elmaradása miatt mégis megbírságotlák a kiküldő munkáltatót. A Bíróság megállapította, hogy a kiküldött munkavállalók e követelményeknek Belgiumban már megfelelték, márpedig ez kizárja, hogy a munkavállalók kizsákmányolásának vagy a verseny torzításának megakadályozása céljából Franciaországban újra teljesíteni kelljen ezeket a feltételeket.⁵¹ 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 a fogadó tagállam csak bejelentéshez köti.⁵²

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.⁵³ A *Bizottság vs. Olaszország* esetben tiltott duplikációt jelentett, hogy az olasz szabályok a munkaerőkölcsönzés feltételeként egy olaszországi pénzügyetnél attól függetlenül követeltek meg vagyoni letét biztosítását, hogy a kölcsönbeadó a székhelye szerinti tagállamban is köteles lehetett vagyoni letét biztosítására.⁵⁴ A

⁴⁹ C-110 és 111/78. egyesített ügyek para 28. és 30.

⁵⁰ C-279/80. para 20.

⁵¹ *Vander Elst*, C-43/93., para 25.

⁵² *Bizottság vs. Luxembourg*, C-445/03., para 31., 46.; *Bizottság vs. Németország*, C-244/04., para 41., *Bizottság vs. Ausztria*, C-168/04., para 52., 57., *Essent*, C-91/13., para 57–59.

⁵³ *Bizottság vs. Luxembourg*, 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.)

⁵⁴ *Bizottság vs. Olaszország*, C-279/00., para 30., 33–34.

duplikáció tilalom sajátos esetének tekinthető a *Laval*–eset is, amennyiben a Bíróság többek között azt kifogásolta, hogy a svéd szabályok nem védik békekötelemmel azt az esetet is, amikor a kiküldő munkáltatónak a saját tagállamában van kollektív szerződése.⁵⁵

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 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.⁵⁶

A *Mazzoleni*-eset jól rávilágít arra, hogy egy konkrét tényállás mellett igen nehéz lehet megállapítani, vajon a fogadó állam szabálya tényleges előnyt jelent-e. 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.⁵⁷ A *Portugaia Construcoes* esetben ugyanígy csak a tényleges előny követelménye mellett tartotta elfogadhatónak, hogy a Németországba kiküldött portugál építőmunkásokra a helyi kollektív szerződés szerinti minimálbért kelljen alkalmazni.⁵⁸

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

⁵⁵ *Laval*, C-341/05., para 116–120.

⁵⁶ *Arblade*, C-369-376/96., para 52–54.

⁵⁷ *Mazzoleni*, C-165/98., para 36–39.

⁵⁸ *Portugaia Construcoes*, C-164/93., para 26., 29.

meg, hogy kompenzációként egy közös alapból díjazást fizetnek azon munkavállalók számára, akik így nem jutnak fizetett szabadsághoz. Az alap fenntartásához az ágazat valamennyi munkáltatója hozzájárul, és – a törvény alapján – ez a megállapodás alkalmazandó a kiküldött munkavállalóra is, kivéve, ha székhely szerinti államban a munkáltató hasonló rendszerben már fizet járulékot.

Jól mutatja a tényleges előny mint új feltétel jelentőségét, hogy a Bíróság döntése előtt a német szakirodalom nem látott kivétnevelőt a szabadság-alap működésében, hiszen az a korábbi joggyakorlatból ismert feltételeknek – egyenlő bánásmód, közérdek védelme, duplikáció tilalma – megfelelt.⁵⁹ 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 jelentkezik, amely jelentősen növeli szociális védelmüket. Ennek fennállása csak alapos vizsgálat alapján ítéltető meg, és ez a nemzeti bíróság feladata.⁶⁰ Ebben az esetben a tényleges előny jelentkezése kétséges volt. A rövid tartamú 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.⁶¹ Maga a Bíróság is utal arra az 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.⁶²

A tényleges előny követelménye volt kérdéses annál a német szabálynál is, amely a minimálbér-szabályok betartásáért a kiküldő tagállambeli alvállalkozó és a hazai fővállalkozó egyetemleges 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 egyetemleges kötelezett másik adóst – aki általában fizetőképesebb – állító szabály tényleges előnyt jelent a munkavállalóknak.⁶³

⁵⁹ DÄUBLER i. m. 267.

⁶⁰ C-49/98. (egyesített ügyek) para 41–42., 45.

⁶¹ DÄUBLER i. m. 265.; DAVIES i. m. 305.

⁶² 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.

⁶³ *Wolf&Müller*, C-60/03., para 17., 40.

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 munkavállalóknak tényleges előnyt nyújtó korlátozás – az összes releváns tényező alapján – ne legyen aránytalan az elérni kívánt célhoz képest. A munkavállaló védelmével indokolt korlátozás esetén például 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.

Az említett *Finalarte*-esetben a Bíróság szerint szükséges annak mérlegelése is, hogy az építőiparban dolgozó munkavállalóknak több szabadság, magasabb kompenzáció biztosítható-e kisebb korlátozással járó szabályokkal. Példa lehet erre, ha a német jog csak annyit ír elő, hogy a kiküldött munkavállalónak a munkáltató a német szabályoknak megfelelő mértékben, közvetlenül fizet kompenzációt.⁶⁴ 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 minimálbérré 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 irányadóak, a fogadó ország minimálbérenek alkalmazása olyan aránytalan teherrel járna a munkáltató számára, amely mellett a korlátozás nem fenntartható.⁶⁵

Összességében tehát egy korlátozás az aránytalanságára tekintettel akkor is lehet jogellenes, ha egyébként tényleges előnyt nyújt a munkavállalónak.⁶⁶ Másként megfogalmazva, nem írható elő a fogadó állam szabályának alkalmazása, ha a kiküldött munkavállalónak biztosított előny 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.⁶⁷ A kölcsönbeadók vagyoni letétje kapcsán már említett *Bizottság vs. Olaszország* esetben az olasz jog azt is megkövetelte, hogy a kölcsönbeadó Olaszországban székhellyel

⁶⁴ C-49/98., para 49–51.

⁶⁵ C-165/98. para 30., 36.

⁶⁶ DAVIES i. m. 305.

⁶⁷ A szolgáltatási irányelv szerint a tagállamok nem követelhetik meg más tagállamban letelepedett szolgáltatóktól, hogy a területükön telephellyel rendelkezzenek. Ld. 16. cikk (2) bek. a) pont.

vagy telephellyel rendelkezzen. Az olasz kormány szerint ez az előírás a munkavállaló védelme érdekében szükséges, mivel ilyen szabályok hiányában a bér- vagy a 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.⁶⁸

Lényegében azonos alapkérdést vet fel a hazai vonatkozású *Rani*-ügy. A Fővárosi Bíróság azzal az előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult a Bírósághoz, hogy a belföldi székhelyet előíró 1992. évi Mt. 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,⁶⁹ és ezt az értelmezést követi a joggyakorlat is.⁷⁰ 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

⁶⁸ C-279/00. para 17–18., 22. és 25.

⁶⁹ 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 Róma I. rendelet kapcsolószabályai (a rendszeres munkavégzés helye, az alkalmazó telephely és a legszorosabban kapcsolódó jog) azonban könnyedén vezethettek a magyar munkajog alkalmazásához.

⁷⁰ Ezt egyébként néhány hazai kutatás megerősíteni látszik. Egy 2006-os kérdőíves kutatás szerint Dunaszerdahely, Komárom, valamint Párkány vonzáskörzetéből mintegy 20 000 ember dolgozik Magyarországon, és ennek a létszámnak a 60–65%-a kölcsönzött munkavállaló (ESTÉLYI Krisztina – KESZEGH Béla – KOVÁCS Péter – MIKÓCZY Ilona: Munkaerőmozgás a magyar-szlovák határ mentén. *Polgári Szemle*, 2006/5.). Egy másik – az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány által támogatott – 2007-es kutatás becslése szerint a Magyarországon dolgozó szlovák állampolgárok 27%-a dolgozik kölcsönzésen keresztül (BLEHA BRANISLAV – DOMOKOS Tamás – MAHLER Balázs – KULCSÁR László – RUFF Tamás – VUKOVICH Gabriella: *Szlovák állampolgárok magyarországi munkavállalása, ennek okai és jellemzői a magyar-szlovák határmenti régiókban*. Kutatási összefoglaló. 2007. 8.). Mégsem tudunk olyan esetekről, hogy akár a munkaügyi ellenőrzés, akár a munkaügyi bíróság jogellenességet állapított volna meg amiatt, mert egy munkáltató külföldi székhelyű kölcsönbeadótól vett igénybe munkaerőt.

képest aránytalan korlátozásnak minősül a belföldi székhely előírása.⁷¹ Az eset megítélésének egyértelműségére utal, hogy a Bíróság az ügyben végzéssel, tárgyalás tartása nélkül határozott.⁷²

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 joggyakorlat nem fogadja el. Azok az előírások sem állták ki az arányosság próbáját, 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 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, továbbá, 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.⁷³ 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 alkalmazottait. A bankgarancia helyett pedig elég lehet egy egyszerű kötelezettségvállaló nyilatkozat, hogy a munkáltató fedezni fogja a munkavállalója kiutasítása esetén a hazautazás költségeit.⁷⁴ Hasonlóan, a Bíróság aránytalannak tartotta azt az osztrák szabályt is, 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 megfelelne 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.⁷⁵ 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.⁷⁶ 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.

⁷¹ *Rani*, C-298/09., para 29., 56.

⁷² 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.

⁷³ C-445/03., para 35., 38.; C-168/04., para 49., 55.

⁷⁴ C-445/03., para 33–34., 47., C-244/04., para 58.

⁷⁵ C-168/04., para 65–67.

⁷⁶ A kapcsolódó joggyakorlatot a Bizottság is összefoglalta, ld. COM(2006)159.

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 a kiküldetés kezdetétől a befejezését követő öt évig kötelező a munkavégzés helyén vagy egy előre meghatározott természetes személy belföldi címén tartani. A hatékony hatósági ellenőrzések ezzel szemben úgy is biztosíthatóak, ha a kiküldő munkáltató az általa választott belföldi helyen (akár az egyik kiküldött munkavállalónál) elérhetővé teszi a dokumentumokat, vagy ésszerű időn belül vállalja azok bemutatását.⁷⁷ Nem ütközött viszont az arányosság követelményébe az a tagállami szabály, amely szerint a foglalkoztatási dokumentumokat a kiküldetés végeztével kellett megküldeni a fogadó tagállam hatóságainak.⁷⁸

A kiküldött munkavállalók belföldi foglalkoztatásához természetesen hatósági engedély nem követelhető meg, ám az esetjog szerint a kiküldetés pusztá bejelentése is lehet aránytalan korlátozása a szolgáltatásnyújtás szabadságának. 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.⁷⁹ A Bíróság nem találta arányosnak azt a belga szabályt sem, amely a kiküldött önfoglalkoztatók 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 aránytalan bizonyult korlátozást így nem lehetett fenntartani.⁸⁰ Hasonló döntés született arról a luxembourgi szabályról, amely nem határozta meg pontosan a bejelentés teljesítésének határidejét, noha elmulasztásához súlyos szankciókat fűzött.⁸¹

4. A kiküldetési irányelv után

A joggyakorlat áttekintése után látható igazán az 1999 végén hatályba lépett kiküldetési irányelv jelentősége. Az irányelv elfogadásakor (1996) a kritikai hangok voltak erősebbek, az újabb fejlemények fényében azonban nem szabad szerepét lebecsülni. A 3. cikkében szereplő, a „kemény mag” körébe

⁷⁷ 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. *Bizottság vs. Luxembourg*, C-319/06., para 91–95.

⁷⁸ *Santos Palhota*, C-515/08., para 58–59.

⁷⁹ C-515/08., para 52.

⁸⁰ *Bizottság vs. Belgium*, C-577/10., para 54–56. Hasonlóan, az ellenőrzések hatékonyságával kapcsolatos pusztá kétségek sem szolgálhatnak az adminisztratív kööttségek igazolásához, lásd: C-319/06., para 95.

⁸¹ C-319/06., para 81–82.

sorolt munkafeltételek tekintetében ugyanis világossá vált, hogy azokat a fogadó tagállam minden további vizsgálat nélkül alkalmazhatja a kiküldött munkavállalóra.⁸²

Az irányelv előkészítésének idején a tagállamok még a *Rush*-ítéleten alapuló joggyakorlatból tudtak csak kiindulni. Ez pedig ugyancsak széles felhatalmazást adott a fogadó államoknak arra, hogy munkajogi rendelkezéseiket kiterjesszék a kiküldött munkavállalókra. Ehhez képest az irányelv valóban komoly szigorítás, hiszen a 3. cikkben tételesen felsorolt munkafeltételeken kívül csak szigorú feltételekkel teszi lehetővé a fogadó állam jogának alkalmazását. Ha azonban figyelembe vesszük, hogyan alakult a Bíróság gyakorlata az irányelv elfogadása és hatálybalépése közötti időben, ez a szűk felsorolás mindjárt felértékelődik. Jó példa erre a *Mazzoleni és Portugaia Construcoes* eset (mindkettő tényállása még 1999 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. Ehhez képest az irányelv ezt minden további nélkül lehetővé teszi valamennyi tagállam számára. Míg tehát a Bíróság az akár rövid tartamú kiküldetésekre is alkalmazandó minimálbért aránytalan korlátozásnak látta, az irányelv alapján ezt megkövetelhetik a tagállamok.⁸³ Ebből a szempontból különösen ellentmondásos, hogy az irányelv megalkotásának jogalapja a szolgáltatások szabad áramlása. Jól láthatóan ugyanis csak éppen hogy szigorítja ezt a szabadságot, a legalapvetőbb munkajogi szabályok érvényesítése érdekében.⁸⁴

A kiküldetésekkel kapcsolatos joggyakorlat az irányelv hatályba lépése után két részre osztható. A nem munkajogi jellegű korlátozások (adminisztratív előírások, hatósági ellenőrzések szabályai) és az irányelv által nem érintett munkajogi szabályok tekintetében továbbra is irányadó maradt az előző pontban kifejtett teszt.⁸⁵ A joggyakorlat másik része pedig a kiküldetési irányelv egyes rendelkezéseinek az értelmezésére irányul. Ez utóbbi esetek két nagy kérdés köré csoportosultak. Egyrészt hogyan kell értelmezni a 3. cikkben felsorolt egyes munkafeltételeket, különösen a minimálbért. Másrészt az irányelvbe foglalt, de nem egyértelmű felhatalmazásokkal élve mennyire tágítható tagállami hatáskörben a „kemény mag” fogalma. A Bíróság kiküldetéshez kapcsolódó, de talán teljes munkajogi joggyakorlatának legvitatottabb ítéletei ez utóbbi kérdésre lényegében azt a választ adták: sehog.

⁸² Catherine BARNARD: *EU Employment Law*. Fourth Edition. Oxford, Oxford University Press, 2012. 228.

⁸³ Riesenhuber joggal veti fel, hogy az irányelv legfontosabb szabálya éppen ezért a minimálbér alkalmazását lehetővé tévő rendelkezés. Karl RIESENHUBER: *European Employment Law*. Cambridge, Intersentia, 2012. 205.

⁸⁴ Jonas MALMBERG: Posting post Laval. Nordic responses. In: Marie-Ange MOREAU: *Before and After the Economic Crisis. What Implications for the 'European Social Model'?* Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011. 36.; Claire KILPATRICK: Internal Market Architecture and the Accommodation of Labour Rights: As Good as it Gets? In: Phil SYPRIS: *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. 232.

⁸⁵ 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, amelyekre csak az elsődleges jog és az arra épülő joggyakorlat irányadó. Ld. C-515/08., para 26–28.; C-315./13., para 46–47.

4.1. A „kemény mag” értelmezése: a minimálbér fogalma

A kiküldetési irányelvet értelmező esetek közül kettő is a „minimális bérszint” fogalmával kapcsolatos. Ez aligha véletlen, hiszen a fogadó tagállam munkajogából alkalmazandó szabályok közül ez az egyetlen, amelyet nem érint jogharmonizáció. Az uniónak nincs jogalkotási hatásköre a fizetés tekintetében, a Bíróságnak a kiküldetési irányelv alapján mégis értelmeznie kellett a fogalmat.⁸⁶ Annak vizsgálatához dolgozott ki szempontokat, hogy egy adott tagállambeli díjazási elem beleértendő-e az irányelv szerinti „minimális bérszintbe”. Azt maga az irányelv rögzíti, hogy abba beletartoznak a túlóradíjak és a kiküldetéshez tartozó juttatások is, kivéve, ha ez utóbbiak költségtérítés jellegűek. Nem sorolhatóak ide továbbá a kiegészítő foglalkozási nyugdíjrendszerek. Egyébként a minimális bérszint fogalmát a fogadó állam jogszabályai és gyakorlata alapján kell értelmezni.⁸⁷

Az 1982-es *Seco*-esetben a Bíróság úgy foglalt állást, hogy semmi nem tiltja az uniós jogban, hogy a tagállamok a kiküldő munkáltatóra is alkalmazzák a jogszabályban vagy kollektív szerződésben előírt minimálbért.⁸⁸ 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 az olyan juttatást, amelyet a minimálbér százalékos arányában határoznak meg.⁸⁹ Már a kiküldetési irányelv hatálya alatt hozott következő ítéletében tovább pontosította e definíciót. Eszerint azok a bérelemek, amelyeket a fogadó tagállam joga nem a minimálbér részeként határoz meg, 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 körülmények között végzendő feladatot vár el, akkor ez a minimálbéren felüli ellenértéket feltételez (például minőségi, piszkos, fáradságos vagy veszélyes munkák prémiumai).⁹⁰ Noha ezek a szempontok meglehetősen világossá teszik a minősítést, a Bíróság a végső döntést mindkét esetben visszautalta a nemzeti bíróságnak.

Ezek az elvi alapok máig irányadóak a minimális bérszint értelmezésénél. Az *Isbir*-esetben a Bíróság megerősítette, hogy a minimálbér fogalmát a nemzeti jog határozza meg, de az nem korlátozhatja a szolgáltatásnyújtás – elsődleges jog szerinti – szabadságát.⁹¹ 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. Noha a végső szót ebben az esetben is nemzeti bíróságnak kellett kimondania, az ítélet kevés mozgásteret adott a döntéshez. Eszerint pedig

⁸⁶ EUMSZ 153. cikk (3) bek.; Elisabeth BRAMESHUBER: ‘Basic Income’ from Wages: Freedom of Contract versus Statutory Minimum Standards. *European Labour Law Journal*, Vol. 2., 2016. 211.

⁸⁷ Irányelv 3. cikk (3) bek. c) pont és utolsó mondat, (7) cikk.

⁸⁸ C-63/91., para 14.

⁸⁹ C-369-376/96., para 43., 46.

⁹⁰ *Bizottság vs. Németország*, C-341/02., para 38–40.

⁹¹ *Isbir*, C-522/12., para 37.

a kollektív szerződés lejárt és az újabb megállapodás megkötése közötti átmeneti időszakra adott egyösszegű juttatás a minimálbér fogalmi körébe vonható, a munkavállaló számára hosszútávú befektetésként adott „vagyonszerzési hozzájárulás” viszont nem.⁹²

A *Bíróság az Elektrobudowa*–ügyben hat különböző bérelem minősítéséhez adott támpontokat, az irányelv és a korábbi gyakorlata alapján. Világossá tette, hogy a költségtérítés funkciójú juttatások nem számíthatók bele a minimálbérbe (például az étkezési utalvány, a 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 a 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.⁹³ Új elemként a *Bíróság* rámutatott, hogy nemcsak a minimálbér fogalmát, hanem annak meghatározási módját is a fogadó állam joga alapján kell meghatározni.⁹⁴ Így a fogadó tagállamban hatályban lévő szabályok előírhatják, 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.⁹⁵ Végül a szabadságra járó díjazást is a minimálbér körébe sorolta. A 2008/88/EK irányelv szerint ugyanis az évente négy hét fizetett szabadsághoz való jognak része az erre az időszakra járó díjazáshoz való jog is, amely így beletartozik a munkavállaló szolgáltatásának ellenértékébe.⁹⁶

A *Bíróság* által kimunkált keretek szinte útmutatóul szolgálnak a tagállamoknak és különösen a minimális bérszintet kollektív szerződésben meghatározó szakszervezeteknek, hogy hogyan alakítsák ki díjazási rendszerüket ahhoz, hogy az egyes bérelemek – a minimális bérszint részeként – a kiküldött munkavállalókra is vonatkozzanak. A minimálbér alkalmazásával kapcsolatos jogviták azonban még nem értek véget, amit jól mutat, hogy a Bizottság vitatja a német minimálbér szabályok összeegyeztethetőségét a szolgáltatásnyújtás szabadságával. Míg ugyanis a német minimálbér minden esetben alkalmazandó, ha a munkavégzés Németországban történik, a Bizottság álláspontja szerint ez csak a kiküldetések esetén lenne biztosan megengedhető, egyébként indokolatlan korlátozásnak minősül. Az eljárás egyelőre folyamatban van.⁹⁷

⁹² C-522/12., para 42–44.

⁹³ *Elektrobudowa*, C-396/13., para 47–49., 51., 56–57., 59–60., 61–63.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ C-396/13., para 39–40.

⁹⁶ C-396/13., para 68–69.

⁹⁷ 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

4.2. Az irányelv hatálya alá vonható munkajogi szabályok köre

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. Ezért az irányelvbe több derogációs lehetőség is bekerült. Egyrészt előírja, hogy nem akadályozza a munkaviszonyra vonatkozó, a munkavállalók számára kedvezőbb szabályok alkalmazását.⁹⁸ Másrészt lehetővé teszi, hogy a tagállamok a közrend védelmére hivatkozással a „kemény mag” körébe sorolt szabályokon túl is előírják egyes munkajogi rendelkezések alkalmazását. Erre azonban csak a szolgáltatásnyújtás szabadságának tiszteletben tartásával, különösen az egyenlő bánásmód követelményére tekintettel kerülhet sor.⁹⁹ A Bíróság újabb gyakorlata azonban a 3. cikk bővítésével kecsegtető mindkét kikaput bezárta.

Az első lehetőséget illetően az irányelv szó szerint így rendelkezik: „a 3. cikk (1)–(6) bekezdés nem akadályozza a munkaviszonyra vonatkozó, a munkavállalók számára kedvezőbb szabályok alkalmazását.” Kétségtelen, hogy e „munkavállalók számára kedvezőbb szabályok” egyaránt utalhatnak a kiküldő és a fogadó tagállam jogára is.¹⁰⁰ A Bíróság azonban – 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 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.¹⁰¹

A második lehetőség kapcsán, a Bíróság már az *Arblade*-esetben (még az irányelv hatályba lépése előtt) kifejtette, hogy a közrend védelmével indokolható szabályok körébe csak azok a szabályok sorolhatóak, amelyek a tagállamban a politikai, szociális vagy gazdasági rend védelme érdekében olyannyira nélkülözhetetlenek, ami miatt azokat az adott tagállam területén tartózkodó minden személynek minden jogviszonyban be kell tartania. A tagállam által e körbe sorolt rendelkezések nem élveznek automatikus mentesülést az elsődleges jog követelményei alól csak akkor, ha e fogalmi körbe vonhatóak.¹⁰² 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

⁹⁸ Irányelv 3. cikk (7) bek.

⁹⁹ Irányelv 3. cikk (10) bek.

¹⁰⁰ KILPATRICK i. m. 233.

¹⁰¹ *Laval*, C-341/05., para 80–81. A munkáltatók önkéntes kötelezettségvállalása kapcsán szkeptikusan emlékeztet Barnard a 2012-es Londoni Olimpia előkészületeire. A szervezők a közreműködő munkáltatóknak a minimálbérnél mintegy háromszor magasabb „londoni megélhetési költségeket” javasolták legkisebb munkabéreként megfizetni, ám ez a munkavállalók többsége tekintetében nem valósult meg. Catherine BARNARD: Using Procurement Law to Enforce Labour Standards. In: Guy DAVIDOV – Brian LANGILLE: *The Idea of Labour Law*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 271.

¹⁰² C-369-376/96., para 30–31.

érdeket érintő, valós és megfelelően komoly fenyegetés esetében hívható fel.¹⁰³ A konkrét esetben a Bíróság úgy értékelte, 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 – ezen aktusok jellegéből eredően – a kollektív szerződésekben foglalt (valamennyi) rendelkezés sem.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

A Bíróság tehát világossá tette, hogy az irányelv 3. cikk (1) bekezdése szerinti lista nem a fogadó állam munkajogából alkalmazandó szabályok minimumát, hanem maximumát határozza meg.¹⁰⁶ Ehhez képest a lista csak a fentiek szerint, ugyancsak megszorítóan értelmezett közrendi klauzula alapján bővíthető. A 2007-es *Laval*-eset alapján ma már tudjuk, hogy még a kollektív alku vagy a sztrájk joga – legyen bár az unió által elismert érték – sem elég a közrendvédelmi szabály alkalmazásához. Ezen előzmények után nehéz elképzelni olyan esetet, amelyre a Bíróság a közrendi klauzulát irányadónak találná.¹⁰⁷ 17 évvel a *Rush*-ítélet után ennél messzebbre nem is juthatott volna a Bíróság saját kezdeti joggyakorlatától: a munkajog kiterjeszhetőségét evidenciaként kezelő megközelítést felváltotta a szolgáltatásnyújtás szabadságának védelmét előtérbe helyező szemlélet.¹⁰⁸

5. Összegzés

Borítékolhatónak tűnik, hogy mindig lesznek újabb *Laval*-esetek, amikor valamilyen alapvető munkajogi jogosultság kerül szembe a szolgáltatásnyújtás szabadságával. Ezek megítélésében azonban változást hozhat a 2009-ben az elsődleges jog rangjára emelkedett Alapjogi Charta. Egyelőre kérdéses, hogyan döntene a Bíróság egy olyan ügyben, ahol a szolgáltatásnyújtás szabadságának egy, a Chartában védett, de a kiküldetési irányelv 3. cikkében nem szereplő alapjoggal való összeegyeztetésében kellene állást foglalnia.¹⁰⁹ Ebben az esetben ugyanis már nem lenne igaz, hogy a gazdasági szabadságokhoz mérik a munkajog mint korlátozás megengedhetőségét,¹¹⁰ hanem két egyenrangú szempont között kellene megtalálni az összhangot. A kiküldetésekkel kapcsolatos fordulatot esetjog története még messze van a befejezéstől.

¹⁰³ *Bizottság vs. Luxembourg*, C-319/06., para 29–33., 50.

¹⁰⁴ C-319/06., para 65–66.

¹⁰⁵ C-341/05., para 84.

¹⁰⁶ C-341/05., para 80.; Ruffert, C-346/06., para 33–34.; C-319/06., para 26.; C-298/09., para 45.

¹⁰⁷ BARNARD (2012) i. m. 232.

¹⁰⁸ Gregor THÜSING: *European Labour Law*. München, Verlag C. H. Beck, 2013. 158.; KILPATRICK i. m. 212–213.

¹⁰⁹ Az Alapjogi Charta egyelőre csak érintőlegesen jelent meg a kiküldetési joggyakorlatban (lásd az *Elektrobudowa*-ügyben a szabadságra járó díjazás mint minimálbér értelmezését, C-396/13.), de egyes szerzők már ebből is optimista következtetéseket vonnak le a szociális szempontok jövőbeli felértékelődése tekintetében. 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*, Vol. 2., 2016. 305.

¹¹⁰ Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL: *Viking, Laval and Beyond*. Oxford, Hart Publishing, 2016. 18.