

Mészáros Árpád<sup>1</sup>

# A kiküldetésre vonatkozó szociális biztonsági szabályok uniós jogi jogfejlődésének kihívásai <sup>2</sup>

## Challenges for the Development of Social Security Rules of Posting in European Union Law

*A tanulmány alapvető célja, hogy a szociális biztonsági jogszabályok hatálya alatt a kiküldetések mint kivételek szabályozása területén feltárja és kiemelve az uniós jogfejlődés miatt megjelenő legfontosabb kihívásokat.*

*1959 óta a főszabálytól (lex loci laboris) való eltérésre alapvető fontosságú kihívás megfelelő megoldást találni. A jogfejlődés motorja egy nagyon jelentős alapkérdés körüljárásának igénye. A kiküldetés valóban a tisztességtelen verseny vagy – ezzel szemben – a szolgáltatásnyújtás szabadságának valódi eszköze?*

*Erre tekintettel szükséges figyelembe venni a konkrét szabályozási kihívásokat, az Európai Bíróság ítéleteinek jogfejlesztő hatásait. Ennek aktualitását adja, hogy a kiküldetések kapcsán is fontos mérföldkőnek számított az a jogalkotási javaslat, amelyet a Bizottság 2016-ban terjesztett elő, a szociális biztonsági koordinációs rendeletek módosítására. A javaslat igyekezett megválaszolni a rendeletek hatálybalépését követően jelentkező új kihívásokat, de azt a mai napig nem fogadták el a Tanácsban és az Európai Parlamentben. Számos konkrét kérdés közül kiemelendők az adminisztratív eljárások hiányosságai, korlátai, a kapacitások hiánya, és ennek okai, az intézmények érdekeltségének hiánya az ellenőrzésekben. A kihívásokra a Bizottság benyújtott javaslata maga sem adott komplex válaszokat, a rendezést igénylő érzékeny kérdések tehát továbbra is napirenden lesznek, amelyekre az elvi és gyakorlati megoldások keresése időszerű feladat lesz a jövőben is.*

<sup>1</sup> Doktori hallgató, ELTE ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, e-mail: [meszarp9953@gmail.com](mailto:meszarp9953@gmail.com)

<sup>2</sup> A 2022. október 21-én megrendezett *Európai uniós szakpolitikák* elnevezésű nemzetközi műhelykonferencián magyar nyelvű előadást tartottam „A kiküldetésre vonatkozó szociális biztonsági szabályok uniós jogi jogfejlődésének kihívásai” címmel az „Európa tanulmányok” szekcióban. Jelen cikk ennek kibővített változata.

**Kulcsszavak:** szociális biztonság, kiküldetés, tisztességtelen verseny vagy szolgáltatásnyújtás szabadsága, bírói jogfejlesztés, szabályozási kihívások

*The main objective of the study is to explore and highlight the main challenges arising from the development of EU law in the field of the regulation of postings as exceptions under social security legislation.*

*Since 1959, finding an appropriate solution to the derogation from the main rule (lex loci laboris) has been a fundamental challenge. The main driver of legal development has been the need and the result of addressing the issue: Is posting really an instrument of unfair competition or, on the contrary, a genuine instrument of freedom to provide services?*

*With this in mind, it is necessary to take into account the specific regulatory challenges and the law-enhancing effects of the judgments of the European Court of Justice. The Commission's proposal to amend the social security coordination rules in 2016, which sought to respond to the new challenges but which has not yet been adopted, was an important milestone in the regulation of posting. Among a number of specific issues, the shortcomings and limitations of administrative procedures, lack of capacity, and the lack of interest of the institutions in controls deserve to be highlighted. The Commission's proposal itself has not provided complex answers to these challenges, and the challenges and sensitive issues will remain on the agenda, the search for solutions in principle and in practice remains a timely issue.*

**Keywords:** social security, posting of workers, unfair competition or freedom to provide services, judicial development, regulatory challenges

## Bevezetés

A személyek szabad mozgása és a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapelveinek sajátos jellegére tekintettel az Európai Unió (EU) területén a külföldön végzett munka számos, nagyon súlyos kérdést vet fel a munkavállalók, a munkáltatók, a hatáskörrel rendelkező nemzeti/tagállami hatóságok, illetve az uniós jogalkotó intézmények számára.

A külföldön munkát végző személyre alkalmazandó jog egyik legfontosabb kivételi szabályára, a kiküldetésre a jogalkalmazók és a szakirodalom is régtől fogva úgy tekintenek, mint amely az EU egyik legtöbb értelmezési nehézséget és gyakorlati jogalkalmazási vitát kiváltó jogintézménye. A vonatkozó uniós szabályozás fejlődésének kihívásai így nemhogy nem veszítették el aktualitásukat, de időszerűbbek mint valaha. Az EU-n belüli mobilitásunkat<sup>3</sup> támogató szabályrendszer egy komplex, az úgynevezett uniós szociális biztonsági koordinációs szabályok<sup>4</sup> rendszerén keresztül a világon talán a lehető legmagasabb szintű nemzetek feletti védelmet biztosítja a szociális biztonság területén. Ezek a szabályok a tagállamok között akár foglalkozási, akár magánéleti

<sup>3</sup> A mobilitás összefoglalásához lásd különösen GELLÉRNÉ LUKÁCS 2008; HUNGLER et al. 2020: 51.

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (a továbbiakban: Rendelet), az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról.



okokból mozgó európai polgárok számára olyan széles körű jogosultságokat biztosítanak, amelyeket a két- vagy többoldalú egyezményekben nem értek el. Míg a legtöbb szociális biztonsági koordinációs eszköz meglehetősen állandó szabályozást biztosít a szerződő felek állampolgárainak, addig az uniós jog folyamatos fejlődése állandóan bővülő jogokat és lehetőségeket biztosít a védelem területén. Cornelissen e tekintetben hangsúlyozza, hogy a rendelkezések „az európai jogalkotás fontos részét képezik, mivel Európát egyedülálló »szociális térré« teszik”.<sup>5</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) a mozgásszabadság rögzítése és annak védelme mellett külön rendelkezik az uniós munkavállalók szociális biztonsági jogainak védelméről az EUMSZ 45. cikke alapján.<sup>6</sup> A koordinációs szabályrendszer fejlődése, megújítási, egyszerűsítési igénye szinte állandó jelleggel jelentkezik mind a politikai döntéshozók, mind az európai polgárok egyre nagyobb tömege számára.

Az uniós szociális biztonsági koordinációs jog kiindulópontja a migráns munkavállalók helyzetének rendezése volt: a közösségi jogszabály<sup>7</sup> a munkavállalóra a munkavégzés országának jogát (*lex loci laboris*) rendelte kötelezően alkalmazni.<sup>8</sup> Ez a szabály a tervezhető és rövid ideig tartó, másik tagállamban végzett tevékenységek esetén azonban súlyos terheket róna a munkavállalóra, a munkáltatóra és a koordinációban érintett nemzeti szociális biztonsági rendszerekre. Alkalmazása éppen az ellenkező eredményre, azaz hatásában a szabad mozgás akadályozásához vezetne. Ennek megelőzésére vezették be az uniós jogban az úgynevezett kiküldetési szabályokat.

Kiküldetés esetén a kiküldő cég általában valamely szolgáltatás nyújtását biztosítja egy másik tagállam területén, amelyhez a kiküldött személy munkavégzésére ideiglenesen ott kerül sor, és nem a cég székhelye szerinti országban. Így a kiküldetés a szolgáltatások szabad nyújtását általában biztosító jogintézmények egyikeként is funkcionál a gyakorlatban. Ugyanakkor a 2000-es évek nagy bővítési hullámát követően az új tagállamok cégei részéről az EU bővítés előtti tagállamai területén nyújtott szolgáltatások kapcsán elterjedt az a vélekedés a fogadó országokban, hogy a nemzeti szociális biztonsági rendszerek integritását folyamatosan visszaélészerű gyakorlatok veszélyeztetik, noha az, hogy ez rendszerszerűvé vált volna, nem igazolódott. Erre is figyelemmel az Európai Unió Bírósága (EUB) mindig is készen állt arra, hogy aktívan beavatkozzon és a jogszabályi elemek szigorú értelmezésével kidolgozza a kiküldetési feltételeket. Ez nem csak egyszeri beavatkozás volt, az EUB aktív abban, hogy a jogi kereteket tovább is fejlessze a folyamatosan változó gazdasági realitások fényében.

A kiküldetések az EU-n belül aszimmetrikusak, számuk jelentősen növekszik (2010–2018: 1–1,8 millió) és jelentős eltérések vannak ágazatonként, országonként.<sup>9</sup> „Bár a bizonyítékok azt mutatják, hogy a kiküldött munkavállalók száma és a teljes uniós

<sup>5</sup> CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 146.

<sup>6</sup> HUNGLER et al. 2020: 76–77.

<sup>7</sup> A Tanács 1958. szeptember 25-i 3. rendelete a migráns munkavállalók szociális biztonságáról (JO 1958, 561.) és a végrehajtására elfogadott a Tanács 1958. december 3-i 4. sz. rendelete a migráns munkavállalók szociális biztonságáról szóló 3. sz. rendelet végrehajtási eljárásairól és kiegészítő rendelkezéseiről (OJ 1958, 30, 597.).

<sup>8</sup> Az egyenlő bánásmóddhoz lásd a Rendelet (17) preambulumbekendését; elemzését részletesebben lásd CORNELISSEN 2018: 266.

<sup>9</sup> RENNUI 2020: 213. hivatkozva CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 23–35. tanulmányát.



foglalkoztatásban való részesedésük továbbra is marginális, szembeűnő, hogy milyen gyakran fordul elő ez a jelenség az építőipari ágazatban.”<sup>10</sup> A Nyugat-Európában elterjedt vélekedéssel ellentétben azonban döntően nem csak kétkezi, alacsony képzettségű munkaerőt küldenek ki.<sup>11</sup> „[A] legtöbb kiküldött munkavállaló valamelyik EU-15 országból érkezik, és minden tízből négy kiküldetés magas bérű tagállamok között történik.”<sup>12</sup>

Nem meglepő tehát, hogy a jogos és jogtalan versenylőnyök határvonalainak kirajzolása, az olcsó munkaerőből származó lehetőségek széles körű kihasználása mint visszaélés vádja, annak visszautasítása, a szociális dőmping és a verseny tisztaságának sérülése a 2010-es évek egyik legnagyobb kihívása volt a tagállamok munkajogi jogalkotási vitáiban, ami kihatott mind a munkajogi, mind a szociális biztonsági jogalkotásra.<sup>13</sup>

Az ehhez a jogalkotásokhoz is vezető, a szociális biztonsági rendszerekben alkalmazott kiküldetési, úgynevezett A1-es formanyomtatványokkal kapcsolatos EUB ítélezési gyakorlatban is nyilvánvalóvá vált, hogy a munkavállaló érdekeire való hivatkozások mögött egy sokkal erősebben felsejlő, tiszta nemzetgazdasági érdek is azonosítható volt a tagállamok hatóságainak és nemzeti jogalkotási intézményeinek célkitűzéseiben.<sup>14</sup> A kiküldetés igénybevételével szolgáltatást nyújtó cégek letelepedése szerinti tagállamok érdeke egyértelműen a cégek támogatása, a fogadó ország érdeke a saját nemzeti cégei és munkavállalói érdekeinek védelme. Ez az érdek a tisztességtelennek tűnő versenylőny legkisebb gyanújára is beindítja azt a védekező mechanizmust, amellyel a fogadó ország hatóságai fellépnek a kiküldetés „jogszerűségének” vitatása érdekében.

A visszaélések megelőzése továbbra is az EUB állandó feladatának tűnik, de a kiküldött munkavállalók szociális biztonsági és munkajogi helyzetét koherensebb jogi megoldásokkal kezelő jogszabályokra a mai napig egyre növekvő igény van.<sup>15</sup>

Mindezekre a kihívásokra tekintettel célszerű áttekinteni az EU-s szabályozás célját, kihívásait, a bírói jogfejlesztő gyakorlatot, a legújabb jogalkotási folyamatokat. A kihívások kezelésének kritikáját követően érdemes megvizsgálni a szakirodalomban javasolt lehetséges megoldásokat és ezek figyelembevételével saját következtetéseket levonni.

<sup>10</sup> WISPELAERE 2015, hivatkozva CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 158; CREMERS: 2021. 9. MUSSCHE–LENS 2019: 1256.

<sup>11</sup> A számadatok ellenére, amelyek árnyaltabb képet adnak a kiküldetésről, a jelenség valószínűleg továbbra is megosztó kérdés marad az EU-ban. CORNELISSEN 2020: 160.

<sup>12</sup> WISPELAERE–PACOLET 2015, hivatkozva CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 158.

<sup>13</sup> Lásd a munkajogi jogalkotásban a 2018/957 európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadását a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról.

<sup>14</sup> ECJ 35/70 Manpower eset [ECLI:EU:C:1970:120] ítélete különösen annak 10 pontja; C-202/97. sz. Fitzwilliam-eset [ECLI:EU:C:2000:75]. különösen annak 40, 43. 45. pontjai; C-115/11. sz. Format-eset, [ECLI:EU:C:2012:606] ítélete 32. pont; C-2/05. sz. Rijkdienst-eset, [ECLI:EU:C:2006:69] ítélete különösen annak 19 pontja; C-404/98. sz. Plum-eset, para. 21–23. [ECLI:EU:C:2000:607]; C-178/97. sz. Banks-eset [ECLI:EU:C:2000:169] ítélete 25 pontja; C-359/16. sz. Altun-eset, para. 55–56. [ECLI:EU:C:2018:63]; C-527/16. sz. Alpenrind-eset, [ECLI:EU:C:2018:669] ítélet különösen annak 89–100. pontjai; részletesebben kifejtve lásd a 31.3. pont alatt.

<sup>15</sup> Részletesen lásd KÁRTYÁS 2022: 60–62., 65.



## Az EU-s szabályozások célja, kihívásai

Ha nem lenne eltérés a *lex loci laboris* szabálytól, ez azt jelentené, hogy minden egyes alkalommal, amikor egy személyt a munkáltatója egy másik tagállamba küld ki munkavégzés céljából, új szociális biztonsági jogszabályok vonatkoznának rá, és ennek megfelelően munkáltatójának és neki úgy kellene járulékokat fizetnie,<sup>16</sup> hogy ekkor a személy általában nem részesülne az ellátásokban, mivel a járulékfizetési időszakok túl rövidek lennének ahhoz, hogy hozzáférjen az ellátásokhoz.<sup>17</sup>

### A kiküldetési szabály alkalmazásának alapesete, feltételei

A szociális biztonsági kordinációs rendeletekben szabályozott kiküldetés ma alkalmazott feltételrendszere egy összetett fejlődési folyamat eredménye. A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet 12. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a kiküldött munkavállalók legfeljebb 24 hónapig annak a tagállamnak a jogszabályai alá tartoznak, ahonnan kiküldték őket. Ez a szabály csak akkor alkalmazandó, ha négy feltétel megvalósul: a munkavállaló kiküldetését megelőzően munkaviszony áll fenn valamely tagállamban található munkáltatóval,<sup>18</sup> a kiküldetés feltételei teljesülnek; a kiküldetés alatt a kiküldött munkavállaló továbbra is munkaviszonyban áll ugyanazzal a munkáltatóval; a kiküldetés időtartamát előzetesen meghatározták, és az nem haladja meg a 24 hónapot.<sup>19</sup> Ezeket a feltételeket a 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet 14. cikke részletezi. További, a jogfejlődés eredményeképpen bevezetett szabály, hogy a kiküldött munkavállalót nem lehet egy másik kiküldött munkavállaló helyettesítésére küldeni.<sup>20</sup>

### A kiküldetés gyakorlatának alapkérdése: tisztességtelen verseny vagy szolgáltatásnyújtás szabadsága?

Már az alkalmazandó jogra vonatkozó főszabály azon célja, hogy a migráns munkavállalóknak a hazai munkavállalókkal azonos jogokat biztosítson, a tisztességtelen verseny megakadályozásának fontos eszköze.<sup>21</sup> Ugyanakkor a tisztességtelen piaci előny megelőzése kiemelt kérdése<sup>22</sup> az EU 2000-es évekbeli bővítése előtti tagállamai részére, különösen, ha a szerintük visszaélészerű magatartást a szolgáltatásnyújtás szabadságának álcája mögé rejtve „követik el”. Ebben a perspektívában a 21. század eleji

<sup>16</sup> KÁRTYÁS 2022: 52.

<sup>17</sup> MEI 2013: 5. (Hivatkozva MELINE 2019: 49.)

<sup>18</sup> Részletesen lásd KÁRTYÁS 2022: 54–61.

<sup>19</sup> KÁRTYÁS 2022: 59.

<sup>20</sup> MELIN 2019: 48. 149. lábjegyzet: 883/2004. A Rendelet 12. cikke (1) bekezdésének utolsó mondata.

<sup>21</sup> A főszabály a *lex loci laboris*, részletesebben lásd CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 159.

<sup>22</sup> „A kiküldetést leggyakrabban a szociális dömping, a romló munkaerő-piaci feltételek és a család összefüggésében fogalmazzák meg.” MUSSCHE–LENS 2019: 1247.



bővítéseket követő, a különböző államokban jellemző munkabérekben megfigyelhető jelentős különbségeket összemosták a tisztességtelen előnnyel, noha a kettő egyáltalán nem ugyanaz. Azonban ez jól látható oka annak, hogy a kiküldetést pontosan miért is szabályozzák egyre szigorúbb keretek között az EU-ban.

## Szociális jogok és a szolgáltatásnyújtás szabadsága

Az EUB kezdetektől fogva nemcsak a munkavállalók, de a munkáltatók és a szociális biztonsági rendszerek érdekeit is egyformán fontosként vette figyelembe a kiküldetés kérdéseinek megítélésében. Az EUB a Fitzwilliam-ügyben 2000-ben hozott döntésében<sup>23</sup> azonban végül egyértelműen a szolgáltatásnyújtás szabadságára helyezte a hangsúlyt és nem a szociális jogokra.<sup>24</sup> Az EUB azt a munkáltatói szándékot, hogy a kiküldetés intézményét arra a célra használják fel, hogy a székhelyük szerinti országon kívüli tagállamban is nyújtsanak szolgáltatást, nemhogy jogellenesnek, de kifejezetten az EU 4 alapszabadságának alapelveivel összhangban levőnek ítélte.<sup>25</sup> Ezzel jelentős mértékben irányt változtatott a szociális biztonság területén a kiküldetés uniós jogi megítélésében.

E megközelítés talaján alakulhatott ki az a máig tartó vita, amelynek lényege, hogy a kiküldetés szabályainak szigorítása (egyszerűsítése) protekcionista megközelítés-e, azaz a régi tagállamok piacait védi az olcsóbb munkaerőt kiküldöttként foglalkoztató új tagállamok cégeinek szolgáltatásnyújtásától,<sup>26</sup> vagy pedig valóban szükséges a verseny tisztaságához. Ugyanakkor nem lehet kérdés, hogy a gyakorlatban számos esetben a kiküldetéssel való visszaélés a tisztességtelen verseny eszköze, amely veszélyezteti a fogadó ország szociális biztonsági rendszerét,<sup>27</sup> ami szintén nem elfogadható.<sup>28</sup>

## A visszaélések kiszűrésének stratégiai megközelítése

Ahhoz, hogy a visszaélések minél inkább kiszűrhetők legyenek, számos feltételnek kell teljesülnie, ezek többségét több ítéleten keresztül a bírói gyakorlat alakította ki. Jó példa erre, hogy a vállalkozásnak folyamatosan jelentős tevékenységet kell végeznie a küldő tagállamban. Az utóbbi feltétel előírásával az EUB meg akarta akadályozni, hogy a „postaládacégek” a kiküldetési rendelkezésekkel éljenek, ezt az uniós jogalkotás aztán át is vette, ezt az ítélkezési gyakorlatot most a 987/2009/EK rendelet 14. cikkének rendelkezései tükrözik.

<sup>23</sup> A C-202/97 Fitzwilliam eset 40., 43., 45. pontjai; részletesebben lásd később az Uniós állampolgárok kiküldetésének feltételeit szigorító EUB ítélkezési gyakorlat sarokpontjai című alfejezetben.

<sup>24</sup> KÁRTYÁS 2022: 65.

<sup>25</sup> CORNELISSEN 2020: 159.

<sup>26</sup> Lásd CORNELISSEN: 2018: 268.

<sup>27</sup> CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 158. Lásd továbbá STRBAN 2018: 140.

<sup>28</sup> Részletesebben lásd CORNELISSEN 2018: 268.





Arra a kérdésre, hogy mi lehet az oka, hogy ilyen kétséges ügyek egyáltalán felmerülhetnek, a válasz a tagállami szociális biztonsági jogszabályok közötti eltérésekben kereshető. A munkáltatók kihasználhatják a nemzeti szociális biztonsági jogszabályok eltéréseit, és a munkavállalók foglalkoztatásához a legalacsonyabb költségű megoldásokat keres(het)ik. A „származási ország elvének” a kiküldetés esetében való alkalmazása ugyanis közvetlenül és érdemben befolyásolja a munkaerőköltségeket (bérek és szociális biztonsági [járulék-] költségek). Ez pedig a „szociális dömping stratégiák” választását és az uniós piacokon nyújtott olcsó szolgáltatásokon alapuló üzleti modellek kialakítását eredményezheti.<sup>29</sup>

A kérdéskör óvatos megközelítését és alapos mérlegelését teszi szükségessé, hogy van olyan, az előnyök maximalizálására irányuló gyakorlat egyes szolgáltatást más tagállam területén nyújtó vállalkozások részéről, amelyre a folyamatosan a határmezsgyén egyensúlyozó kiskapukeresés jellemző. A leglátványosabb vitákat és bírósági ügyeket éppen ezek a gyakorlatok generálják.

Jól látható példája volt ennek a postaládacégek működtetése,<sup>30</sup> a felváltó kiküldetés gyakorlata,<sup>31</sup> vagy az önfoglalkoztatók bevonása a szolgáltatásnyújtásba – ezek aztán egy-egy bírósági döntés kapcsán mind a kiküldetés feltételeinek szükségszerű pontosításához, szigorításához vezettek.

## *A kiküldetési szabályrendszer fejlődése, a bírói jogfejlesztés*

A tagállamok munkaerőpiacuk és a szolgáltatóik (országukban letelepedett gazdasági szereplőik) megvédésére irányuló céljai mindig is meghatározók voltak a kiküldetésre vonatkozó szabályok folyamatos fejlesztésében.<sup>32</sup>

Az uniós rendeletek és végrehajtási szabályaik kodifikációs igényeit és mozgásterét e területen is jelentősen befolyásolta az EUB ítélkezési gyakorlata. A bírósági ítéletek jelentős mértékben meghatározták a kiküldetéssel kapcsolatos kérdéseket rendező szabályozási, pontosítási (szigorítási) irányokat.

### **A legfontosabb kihívások – a bírói joggyakorlat fényében**

A számos kihívás között talán az egyik legfontosabb az, hogy egy adott személy kiküldetésének kapcsán nemcsak a két tagállam szociális biztonsági jogának kollízióját kell megoldani, hanem a kiküldetésre alkalmazandó jog meghatározásakor a szociális biztonsági jog és a munkajog (nemzeti és uniós szabályainak) különböző értelmezési kérdéseire is figyelemmel kell lenni.

<sup>29</sup> BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 4.

<sup>30</sup> KÁRTYÁS 2022: 56. Ezzel kapcsolatosan érdemes szem előtt tartani a Fitzwilliam- és a Plum-ügyekben hozott ítéleteket (lásd alább).

<sup>31</sup> C-527/16. Alpenrind-eset, [ECLI:EU:C:2018:669] ítélete, 89–100. pontok.

<sup>32</sup> Például a bérdömping tekintetében lásd CEMERS 2021:10.



### *A kiküldetés szabályozása a munkajog és a szociális biztonsági jog területén*

A munkajog és a szociális biztonsági jog területén az uniós normák, rendeletek tárgyi hatálya nem következetes. Ez hatással van az alkalmazandó jogszabályokra, és magában hordozza a kiküldetési szabályokkal való visszaélések kockázatát, a csalárd magatartások gyakorlatának terjedését. A munkajog<sup>33</sup> (a kiküldetési irányelvek) és a kollíziós jog (Róma I. rendelet) szerint a fogadó tagállam a kiküldött munkavállalókra a kiküldetés kezdetétől alkalmazhatja a saját foglalkoztatási feltételeit, még akkor is, ha a szociális biztonsági jogi szabályok szerint a személy megmarad a küldő ország jogrendszere hatálya alatt, amíg a kiküldetés időtartama nem haladja meg a 24 hónapot.<sup>34</sup> Ennek eredményeképpen a kiküldött munkavállalókra egyszerre két tagállam jogszabályai vonatkoznak. Azt pedig, hogy ezeket a nemzeti szabályokat minként alkalmazzák, tovább bonyolítja, hogy milyen kollíziós szabályok figyelembevétele lesz szükséges. Maximilian Fuchs rámutat arra,<sup>35</sup> hogy ugyan első pillantásra minden világosnak és teljes összhangban levőnek tűnik a három jogterület szabályaiban, a kiküldetés a gyakorlatban számos kihívással terhelt. Emiatt igencsak homályosan válaszolható meg az, hogy pontosan mi is a kiküldetés a gyakorlatban, hiszen három, nem azonos elemeket rögzítő kollíziós szabályozó is releváns egy adott személy konkrét kiküldetésére.

Nyilvánvalóan a központi és közös elem a munkavégzés helye megváltoztatásának ideiglenes jellege. Ez a közös kiindulópont azonban nem garantálja az azonos feltételeket biztosító konkrét szabályokat. A kollíziós szabályokból fakadó eltérő értelmezések pedig óhatatlanul zavart okoznak a gyakorlati jogalkalmazásban, amikor egy hatóságnak el kell döntenie, hogy egy adott személy/munkáltatója jogszerűen hivatkozik-e arra, hogy fennállnak-e a kiküldetés feltételei vagy sem, vagy amikor munkajogi szabályok alapján kiküldöttnek minősül, de a szociális biztonsági szabályok szerint nem.

### *A munkavállaló érdekeinek védelme*

A szabályos kiküldetés létjogosultságát elfogadó álláspont is szigorúan elítéli a kiküldetési szabályokkal való visszaélést, mert az nemcsak a tisztességes versenyt, de

<sup>33</sup> Ehhez lásd BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 2. A munkajog alatt e tekintetben különösen értve az alábbi szabályokat:

- A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL, 1997. L 18., 1.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 431.).
- A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról szóló, 2018. június 28-i (EU) 2018/957 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL, 2018. L 173., 16.).
- A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról („Róma I”) szóló, 2008. június 17-i 593/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL, 2008. L 177., 6.), amely a „kiküldetés” legtágabb fogalmát tartalmazza.

<sup>34</sup> A Rendelet 12. cikk 1. bekezdése. Lásd továbbá BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 2.

<sup>35</sup> FUCHS 2017: 1.





a munkavállalók jogainak védelmét is aláássa.<sup>36</sup> Az eltérő kollíziós szabályokból fakadó eltérő értelmezések nemcsak a munkavállalók jogait és a nemzeti szociális rendszerek hatékonyságát érintik, hanem a munkaadók érdekeit és a szolgáltatásnyújtás szabadságát is.<sup>37</sup> Ezek az eltérések a munkáltatókat olyan kiskapuk keresésére ösztönzik, amelyekkel profitjukat messzemenőig maximalizálni tudják. Ebben az sem akadályozza egyiket-másikat, hogy olykor ez kifejezetten a munkavállaló kárára történik, az alacsonyabb bérezést vagy a szociális biztonsági járulékok megfizetésének a lehető legalacsonyabb szinten való tartását tűzve ki célul (amit a munkavállaló kevésbé vagy legalábbis nem azonnal érzékel hátrányként).

Az úgynevezett Manpower-ügyben az EUB rámutatott, hogy a kiküldetési rendelkezések célja „a munkavállalók szabad mozgását korlátozó akadályok leküzdése, valamint a gazdasági interpenetráció ösztönzése az adminisztrációs bonyodalmak elkerülése mellett a munkavállalók, a vállalkozások és a szociális biztonsági szervek számára”.<sup>38</sup> Az EUB eredetileg tehát a munkavállaló szabad mozgásnak biztosítását tekintette meghatározónak. Ugyanígy a szociális biztonsági intézmények és a munkáltatók érdekeit is szükségesnek tartotta vizsgálni. Emellett fontosnak tartotta a kiküldetés alapvető céljának meghatározását, ahol a bírói jogértelmezésben kezdetben az egyszerűsítés szempontjainak előtérbe helyezését látjuk.

Később azonban fordulatot jelentett a szolgáltatásnyújtás szabadságának előtérbe helyezése,<sup>39</sup> amivel az egyszerűsítés igénye második helyre szorulni látszik,<sup>40</sup> és amely fordulat jellegénél fogva a szociális jogokat, azaz különösen a munkavállalói jogokat is háttérbe szorította. Ez a szabadság nem korlátlan azonban a szolgáltatást nyújtók számára, mert ítéleteiben a kiküldetés jogszerűségét meghatározó feltételeket az EUB tovább szigorította.

### *Uniós állampolgárok kiküldetésének feltételeit szigorító EUB ítélkezési gyakorlat sarokpontjai*

Mint azt korábban említettük, az EUB számos döntésén keresztül fejlesztette ki azt a feltételrendszert, amely a mai kiküldetési feltételrendszer komplex szabályrendszerét alkotja. Az általános, azaz az EU-s állampolgárokat érintő fejlődést jól jellemzi, hogy a székhely szerinti országban is rendszeres és jelentős tevékenységvégzéssel kapcsolatos feltételt hogyan fejlesztette tovább az EUB újabb és újabb döntésében. Az EUB a feltételt

<sup>36</sup> FUCHS 2017: 2.

<sup>37</sup> BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 3.

<sup>38</sup> ECJ 35/70 Manpower-*eset* [ECLI:EU:C:1970:120] ítélete 10 pontja. Részletesebben lásd CORNELISSEN 2018: 267. Továbbá Kártyás is megjegyzi, hogy érdekes módon az EUB egyik első legfontosabb döntését éppen egy ilyen speciális foglalkoztatási (még kiküldetéséknél is atipikus) ügyben hozta meg. KÁRTYÁS 2020: 96.

<sup>39</sup> C-202/97. sz. Fitzwilliam-*eset* [ECLI:EU:C:2000:75] ítélete.

<sup>40</sup> CORNELISSEN: 2018: 267.



elsőként a munkaerő-kölcsönzés esetében rögzítette a Fitzwilliam-ítéletben.<sup>41</sup> A jelentős, székhely szerinti tevékenység kritériumát általánosítva, feltételként már általában valamennyi kiküldetés tekintetében elvártnak rögzíti azt a Plum-ítéletben.<sup>42</sup> Majd a Banks-esetben ezt a követelményt az önfoglalkoztatókra is kiterjesztette.<sup>43</sup> A feltételt tehát a bírósági jogfejlesztés eredményének tekinthetjük, amit aztán az utólagos jogalkotás is követett.<sup>44</sup>

A kiküldetéssel kapcsolatos ügyekként került az EUB elé a Hudzinski- és az azzal egyesített Wawrzyniak-ügy,<sup>45</sup> ahol korábbi álláspontjától eltérően az EUB két tagállam szociális biztonsági jogának ellátásokat érintő rendelkezései egyidejű alkalmazására is látott lehetőséget ugyanazon (gyermeknevelés tekintetben nyújtott) ellátás esetében, ezzel egyébként áttörve az alkalmazandó jog kizárólagosságának elvét.

A kiküldetés ötödik feltételeként megjelenő felváltó kiküldetés tilalma a magyar érintettségű Alpenrind-esethez köthető, amely alapvetően tovább szigorította a kiküldetés lehetőségeit.<sup>46</sup>

### *A kiküldött személy harmadik ország állampolgára – „tisztességes” versenylőnyök?*

Már a tagállamok saját állampolgárait érintő kiküldetések is igen érzékeny kérdéseket vetettek fel a versenylőny jogossága-jogtalansága tekintetében, azonban ennél is nagyobb ellenállást váltott ki, ha az egyik tagállamban működő vállalkozás harmadik ország állampolgárát alkalmazta és küldte ki egy másik tagállamba. Számos ítélet alapján alakult ki az a gyakorlat, hogy a harmadik országokból származó, nem EU-s

<sup>41</sup> C-202/97. sz. Fitzwilliam-eset [ECLI:EU:C:2000:75] ítélete, amit az EUB máig következetesen követ (lásd például C-115/11. sz. Format-eset, [ECLI:EU:C:2012:606] ítélete 32. pont; C-2/05. sz. Rijkdienst-eset, [ECLI:EU:C:2006:69] ítélete 19 pont). Érdemes figyelmet fordítani arra is, hogy: „E feltétel mindig csak az eset összes körülményei alapján vizsgálható, az ítélet csak példálózó felsorolást adott az elbírálásnál figyelembe vehető szempontokról (C-202/97. sz. Fitzwilliam eset para. 40., 43., 45).” Lásd részletesebben KÁRTYÁS: 2020: 96; FUCHS 2017: 4.

<sup>42</sup> C-404/98. sz. Plum-eset [ECLI:EU:C:2000:607] ítélete 21–23 pontjai. Az ebben az ügyben hozott ítélet feltárta a munkáltatók tipikus stratégiáit, amelyeket a kiküldetési rendelkezések kihasználása érdekében választanak, amelyek alkalmazása igen kétséges. Az EB döntése egyértelmű volt abban, hogy ha a tisztán belső irányítási tevékenység kivételével valamennyi tevékenységét a kiküldetés helye szerinti államban végzi a vállalkozás végzi, nem hivatkozhat a 883/2004 rendelet 12 cikkére. FUCHS 2017: 4.

<sup>43</sup> C-178/97. sz. Banks-eset [ECLI:EU:C:2000:169] ítélete 25 pont. Részletesebben lásd KÁRTYÁS: 2020: 96.

<sup>44</sup> KÁRTYÁS: 2020: 97. „A Migráns Munkavállalók Szociális Biztonságával Foglalkozó Igazgatási Bizottság 2001/891/ EK határozata, amely lényegében a Bíróság esetjogát összegezve ad példákat is a kiküldetési kivétel alkalmazásához.”

<sup>45</sup> C-611/10. és C-612/10. sz. Waldemar Hudzinski kontra Agentur für Arbeit Wesel- Familienkasse (C-611/10) és Jaroslaw Wawrzyniak kontra Agentur für Arbeit Mönchengladbach Familienkasse (C-612/10), [ECLI:EU:C:2012:339]. Részletesebb értékeléséhez lásd MELIN 2019: 44.

<sup>46</sup> A Bíróság ezt a feltételt szigorúan értelmezi, és akkor sem tekinti alkalmazandónak a kiküldetésre vonatkozó speciális szabályt, ha a kiküldött munkavállaló leváltására érkező személyt egy másik munkáltató foglalkoztatja. C-527/16. sz. Alpenrind-eset, para. 89–100. [ECLI:EU:C:2018:669]. Részletesen lásd GELLÉRNÉ LUKÁCS – KOVÁCS 2019: 86–87.



állampolgárok másik tagállamból való kiküldése esetén e személyek mentesülnek a beutazási vízum vagy a munkavállalási engedély alól.<sup>47</sup>

E megközelítés kialakításával valójában az EUB vezetett be egy olyan mobilitási rendszert, amely talán az alapító atyák szándékán is jelentősen túlmutat, egyfajta, a tagállamok által nem támogatott és nem kívánt mértékű integrációhoz vezetve ezzel.<sup>48</sup> Ahogyan azt Mussche és Lens hangsúlyozza, „[a] Bíróság saját maga hoz létre új gazdasági valóságokat. Miközben ez a rendszer tovább csökkenti a tagállamok migrációs szuverenitását [...]”.<sup>49</sup> A szerzőpáros hangsúlyozza, hogy az elmúlt évtizedek során az EUB ellentmondásos ítélkezési gyakorlatot alakított ki, amely nagymértékben megkönnyíti a szolgáltatások szabad mozgását a szociális és munkaügyi jogok rovására,<sup>50</sup> ez pedig észszerű forrása a tisztességtelen versenylőnyökre való hivatkozásnak a fogadó országok részéről.

A Vander Elst ügy kapcsán ugyanis az EUB már igen korán lehetővé tette a harmadik országok állampolgárainak szabad kiküldetését az EU-ban.<sup>51</sup> Az EUB aktivizmusa nem teljesen szakad el a tagállami akarattól, vagyis a bírák inkább azok preferenciáira is figyelemmel vannak bizonyos mértékig. Ezeket azonban csak abban a mértékben veszik figyelembe, hogy minimalizálják a bírói döntések jogalkotói felülbírálatát,<sup>52</sup> vagy extrém esetben a nemzeti politikai döntéshozatal (mint például a brexit) negatív hatásait.<sup>53</sup> Összességében ez sem változtat azon, hogy az EUB a Bizottsággal karöltve mindent megtett annak érdekében,<sup>54</sup> hogy az alapvető vezérlőelv a kiküldetés esetében a szolgáltatásnyújtás szabadsága legyen, és a munkajogi és szociális biztonsági jogi nemzeti érdekeket ennek messzemenően alárendelje.<sup>55</sup>

Az EUB ítélkezési gyakorlat fő kedvezményezettjei tehát a 4 szabadságjog gyakorlói voltak, amelyek között a szolgáltatások szabadsága egyfajta motornak tekinthető ebben a folyamatban. Ahogy Grimm fogalmazott: „Ezek a szabadságok a jogalkotás objektív elveiből a piaci szereplők szubjektív jogává alakultak át, akik ezeket a tagállamokkal szemben a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthették.”<sup>56</sup>

Mussche és Lens erre alapozva rámutat, hogy a Vander Elst ügyben és az azt követő ítéletekben éppen ez történt: „[a]z EUB alább tárgyalt ítélkezési gyakorlata illeszkedik az EUB szélesebb körű és jól ismert ítélkezési gyakorlatába, mint például a Viking (2007), Laval (2007), Luxembourg (2008) és Ruffert (2008) ügyek, amelyek úgy alakították ki

<sup>47</sup> CREMERS 2021: 8.; MUSSCHE–LENS 2019: 1255. Ehhez lásd a következő ítéleteket: C-49/98, C-50/98, C-52/98 to C-54/98 and C-68/98 to C-71/98. Van der Elst eset [ECLI:EU:C:2001:564] ítélete, és az azt követő C-438/05 Viking-eset [ECLI:EU:C:2007:772] ítélete, C-341/05. Laval-eset [ECLI:EU:C:2007:809] ítélete, C-731/21 Luxembourg-eset [ECLI:EU:C:2022:969] ítélete és Case C-346/06. Ruffert-eset [ECLI:EU:C:2008:189] ítélete.

<sup>48</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1249.

<sup>49</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1247.

<sup>50</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1247.

<sup>51</sup> Lásd például C-43/93 Vander Elst v Office des Migrations Internationales [1994] ECR I-3803 ügyet.

<sup>52</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1250.

<sup>53</sup> Lásd C-308/14–Bizottság kontra Egyesült Királyság [2016] [ECLI:EU:C:2016:436] ügyet.

<sup>54</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1253.

<sup>55</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 2051. Lásd továbbá részletesebben GRIMM 2015: 460–73.

<sup>56</sup> GRIMM 2015: 467. Idézi MUSSCHE–LENS 2019: 2051.



a szolgáltatásnyújtás szabadságát, hogy *de facto* hierarchiát állítottak fel a belső piaccal kapcsolatos gazdasági szabadságok [...] és a szociális alapjogok között.”<sup>57</sup>

## Jogalkotás a munkajogi jogszabályokban az egységesítés érdekében

Hosszas – hazánkat erőteljesen kisebbségbe kényszerítő – jogalkotás eredményeképpen fogadták el a kiküldetés feltételeinek szigorítását célzó rendelkezéseket a legutóbbi munkajogi szabályozásban. A 2018/957 európai parlamenti és tanácsi irányelvvel bevezetett szabályok a jogalkotó szándéka szerint arra irányulnak, hogy a kiküldött munkavállalók munka- és foglalkoztatási feltételei a lehető legközelebb álljanak a fogadó tagállamban letelepedett vállalkozások által foglalkoztatott munkavállalókéhoz. Ennek az irányelvnek a megsemmisítése iránti keresetet Magyarország (C-620/2018 jogeset) mellett Lengyelország is előterjesztett. Ennek oka az volt, hogy az irányelv elfogadására a jogalkotó tévesen választott jogi alapot, a szolgáltatásnyújtás szabadságát biztosító EUMSz 56. cikket, valamint a „Róma I” rendelet normáit megsértette. Ítéletében az EUB a két keresetet teljes egészében elutasította.<sup>58</sup> Azonban a jogalkotási folyamat és a bírósági döntés is egyértelműen rámutatott arra, hogy az uniós jogalkotó szükségesnek tartotta – és ezt az EUB elfogadta –, hogy az uniós szabályozást a fogadó tagállamba kiküldött munkavállalók jogainak megerősítésével oly módon módosítsa, hogy a munkavállalókat e tagállamba kiküldő vállalkozások és az ott letelepedett vállalkozások közötti verseny kereteit kiegyenlítettebb – a jogalkotó álláspontja szerint –, méltányosabb feltételek mellett szabályozzák újra.

## Az EUB jogfejlesztő tevékenységének értékelése

A fentiekben felsorolt, nem teljes körű példák rövid áttekintése lehetőséget ad arra, hogy belássuk, az EUB tevékenysége az árnyoldalaktól sem mentes.<sup>59</sup> A speciális, a harmadik országbeli állampolgároknak az EUB által megkönnyített mobilitása – nem kevés esetben hiperkörkörös, azaz a munkavállalók különböző tagállamok közötti folyamatos mozgatása – egyértelműen illeszkedik az EUB és a Bizottság által vizionált, egyre jobban integrált, egységes piac igényeihez, és még messzebb kerül az eredeti tagállami preferenciáktól.

Miközben az általános, valamennyi kiküldöttet érintő kiküldetési szabályok szigorításával a csalások és visszaélések visszaszorításának munkáját is elvégzi, a másik oldalon az EUB ítélezési gyakorlatával egy olyan gyakran használt mobilitási rendszert

<sup>57</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1252. hivatkozza PICARD–POCHET 2018 tanulmányát.

<sup>58</sup> C-620/2018 jogeset Magyarország v. Európai Parlament és Tanács [ECLI:EU:C:2020:1001] ítélete.

<sup>59</sup> A kiküldetési feltételrendszer finomhangolásának folyamatában ma több érzékeny és még mindig nyitva álló kérdéskör is azonosítható, például a több tagállamban egyidejűleg végzett tevékenység, az önálló vállalkozó kiküldetése, vállalaton (cégcsoporton) belüli kiküldetés, munkaerő-kölcsönzés. Terjedelemi okok miatt itt nincs lehetőség áttekinteni e határterületi kérdések esetjogát, de érdemes a kérdéskör vizsgálatánál szem előtt tartani, hogy ezek is jelentősen befolyásolják a kiküldetési szabályok fejlődését.



hozott létre, amely végképp meghaladja a nemzeti munkaerő-migrációs rendszer építésének hagyományos – nemzetipolitika-vezérelt – elveit. Ezért találjuk a szakirodalomban azt az elsőre akár extrémnek tűnő állítást, hogy – legalábbis a „fogadó országok” szempontjából – az EUB a kiküldetés szabályozását a szolgáltatások szabad mozgásának területére átvezetve lényegében „elbitorolta” a nemzeti hatásköröket anélkül, hogy előzetesen a tagállami akaratok is figyelembe vevő EU-s szintű politikai döntéshozatalra sor kerülhetett volna.<sup>60</sup>

Ennek a kétarcú gyakorlatnak az oka pedig az a kettősség lehet, hogy a kiküldetés fő célja a tagállamok döntéshozói akarata (kiküldöttek jogainak és érdekeinek figyelembevétele a szociális biztonsági jogi koordináció eszközeivel) és az EUB megközelítése (szolgáltatásnyújtás szabadsága) tekintetében egyértelműen nem azonos és nehezen is egyeztethető össze.

A kiküldetés feltételrendszerének szigorítása először nem jogszabályok útján, hanem szinte kizárólag bírósági jogalkotás útján történt, összhangban a bírói célkitűzésekkel.<sup>61</sup> Ahogy az gyakran előfordul, az uniós döntéshozók végül az EUB ítélkezési gyakorlatát kodifikálták. Az EUB által részben kidolgozott elveket 2010-re a 883/2004 EK rendelet 12. cikke, a 987/2009 EK rendelet 14. cikke, részben pedig a Migráns Munkavállalók Szociális Biztonságával Foglalkozó Igazgatási Bizottság (Igazgatási Bizottság) A.2. számú határozata ültette át az alkalmazandó jogi normák és eszközök közé.<sup>62</sup> A folyamatot azonban ezek korántsem zárták le.

Továbbra is vannak kihívások, amelyekkel szembe kell nézniük a jogalkalmazóknak, a nemzeti hatóságoknak, a nemzeti és az uniós jogalkotónak. Annak érdekében, hogy ezeket a kihívásokat megértsük, figyelmünket az uniós jogszabályok végrehajtási eljárásai felé kell fordítanunk.

A kiküldetés tényét a munkáltató (önfoglalkoztató) székhelye szerinti ország illetékes intézménye igazolja az igazolás rendjére vonatkozó szabályok szerint. Jelenleg ez az A1-es formanyomtatvány kérelemre való kiállításával történik. A gyakorlatban a legtöbb vita ezen igazolás körül merül fel. Egyértelműen kitűnik, hogy a szociális biztonsági szabályok nem tartalmaznak hatékony ellenőrzési mechanizmusokat előíró részletszabályokat, vagy azok nemzeti kialakítását kikényszerítő kellően konkrét elvárásokat.<sup>63</sup> Noha a 883/2004 EK rendelet 12. cikke említi az információcserét, a tapasztalatcserét és a bevált gyakorlatok cseréjét a vállalkozások és a munkavállalók helyzetének értékelésére vonatkozó kritériumok meghatározásakor és osztályozásakor, valamint a bevezetett ellenőrzési intézkedésekkel kapcsolatban, ezek gyakorlata igen szegényes. Fuchs igen kritikusan hangsúlyozza, hogy mindezek nem járulnak hozzá a kiküldetési rendelkezések hatékony ellenőrzési és végrehajtási rendszeréhez.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1258. „Az EB szisztematikusan – a tagállamok munkaerő-migrációval kapcsolatos, megmaradt nemzeti szuverenitásából – teret vajt a TCN kiküldött munkavállalói számára, mégpedig a tagállamok kifejezett akarata ellenére [...]” és 1259: „a bírósági jogalkotás »az EU jogának közvetlen alakításként« is zajlik, amelynek során a Bíróság megkerül minden jogalkotási folyamatot, és a belső piac egyes aspektusait saját maga alakítja ki.”

<sup>61</sup> Az igazolások sérthetetlenségével kapcsolatos folyamathoz lásd részletesebben KÁRTYÁS 2020: 95.

<sup>62</sup> FUCHS 2017: 4.

<sup>63</sup> Csak az Igazgatási Bizottság A2 határozatában találunk kísérletet ellenőrzési mechanizmusok létrehozására, de nagyon szerény szinten.

<sup>64</sup> FUCHS 2017: 5.



## A 883/2004 EK rendelet 16. cikke: az úgynevezett rugalmassági szabályok

Az uniós jogszabályok alapján kijelölt alkalmazandó jogra, illetve a kiküldetésekre vonatkozó rendelkezéseket a gyakorlatban relativizálja magának a Rendeletnek az úgynevezett rugalmassági szabálya.

A Rendelet 16. cikke kimondja, hogy két vagy több tagállam közös megegyezéssel kivételt tehet a 11–15. cikkben meghatározott, alkalmazandó jogszabályokra vonatkozó szabályok alól. Lehetővé teszi ezzel a tagállamok számára, hogy a kötelezően alkalmazandó kollíziós szabályt „félretéve” az adott élethelyzeteket legjobban kezelő „egyedi” megoldásokat fogadjanak el a személyek bizonyos kategóriái számára, amikor a kiküldetés feltételei egyébként jól láthatóan/igazolhatóan nem állnának fenn. Ilyen esetek lehetnek nagy tagállamok közötti ipari, beruházási, technológiai fejlesztési stb. projektek, amelyek 24 hónapot meghaladnak, de időben mégis korlátosak (például repülőgépipari fejlesztések). A 16. cikk alkalmazásának egyetlen feltétele van: a megállapodásnak a munkavállaló érdekében kell állnia. Nyilvánvalóan nagy jelentőséget tulajdonítanak annak a kérdésnek, hogy milyen szempontok alapján kell eldönteni, hogy a megállapodás valóban a munkavállaló érdekében áll-e. Az EUB eddig még nem hozott ítéletet ebben a kérdésben.<sup>65</sup> Nyilvánvalóan léteznek azok a helyzetek, amikor a munkavállaló valódi érdekei ütközhetnek a munkáltatói érdekekkel ilyen esetekben is. Formálisan ugyan rögzített feltétel, hogy az eltérést megalapozó kérelmet a munkavállalónak is alá kell írnia, de az, hogy ezt mivel éri el a munkáltató, és hogy az erőfölénye e tekintetben hogyan korlátozható, jelenleg még inkább elméleti kérdés, mert a gyakorlatban nem került konkrét jogeset formájában az EUB elé. Erre vonatkozóan a végrehajtási rendelet sem tartalmaz kellő szabályozást (talán éppen a bírósági esetjog híján).<sup>66</sup>

Ugyanakkor Cornelissen hangsúlyozza, hogy a 16. cikk szerinti megállapodások visszaható hatályúak lehetnek. A 16. cikk szelleméből és rendszeréből ugyanis az következik, hogy az e rendelkezés értelmében vett megállapodásnak az érintett munkavállaló(k) érdekében alkalmasnak kell lennie arra is, hogy a múltbeli időszakokra is kiterjedjen. Érdeemes megjegyezni, hogy ez kihatással lehet a munkajogi alkalmazandó rendelkezésekre is.<sup>67</sup> A Schlecker-ítélet alapján, amely szerint az alkalmazandó szociális biztonsági jogszabályokat meghatározó szabályok eredménye hatással lehet a kollíziós szabályok alkalmazására a munkajogban.<sup>68</sup> Mindez tovább erősíti bennünk a kollíziós szabályok bizonytalanságának képét.

<sup>65</sup> CORNELISSEN 2018: 270.

<sup>66</sup> Az ilyen megállapodásoknak „az érintett munkavállalók érdekében” kell állniuk. Ez a fogalom azonban nem tisztázott a gyakorlatban, alkalmazása számos kérdést vet fel. Lásd részletesebben CORNELISSEN 2018: 283.

<sup>67</sup> CORNELISSEN 2018: 271.

<sup>68</sup> C-64/12 Scheckler-ügy [ECLI:EU:C:2013:551] ítélete 41., 44 pontjai. Lásd ehhez CORNELISSEN 2018: 283.





## *Gyakorlati példák a szándékos visszaélésekre – a nemzeti szociális biztonsági rendszerben fizetett járulékok alapjának nem megfelelő meghatározása*

Számos olyan gyakorlat azonosítható a kiküldetések kapcsán, amely rendszerszerűen felveti a csalás/visszaélés gyanúját.

A visszaélések között a tisztességtelen előnyszerzés egyik klasszikus esetének tartott eljárás, ha a munkáltató a kiküldetéshez kapcsolódó költségtérítésre vonatkozó nemzeti rendelkezéseket kihasználva gyakorlatilag ezekkel emeli meg a kiküldött bérét a kiküldetés országa szerinti bérszínvonal eléréséhez. Valójában tehát nem bért fizet, hanem a jogszabály által előírt költségtérítést vonja be a bérezésbe, és egyben ezekkel csökkenti a bérköltségeit. Ha pedig a nemzeti szabály e költségtérítések adó- és járulékvonzata tekintetében eltérő (kedvezőbb) szabályokat alkalmaz, az kifejezett nyereséget jelenthet számára, lényegében lehetőséget adva arra, hogy a juttatások teljes összege után ne a bérekre vonatkozó járulékokat fizesse meg.

Hasonlóan ehhez a lengyel jog egy kiskapuját kihasználva a munkáltatók a munkatörvénykönyv üzleti utazásokra vonatkozó rendelkezéseit alkalmazzák a kiküldetési szabályok helyett. Ezek esetében ugyanis adómentes a költségtérítés, azaz „[a]z utazási költségtérítésnek a javadalmazás fő összetevőjeként való alkalmazása azt jelenti, hogy a társadalombiztosítási járulék megállapítási alapja mesterségesen alacsony”.<sup>69</sup> Ez a mai napig vitatható gyakorlat a lengyel kiküldöttek esetében, és nyilvánvalóan a fogadó országok részéről érthetően veti fel a tisztességtelen magatartás vádját.<sup>70</sup>

Egy harmadik gyakorlat pedig magának a toborzáskor – lényegében a kiküldetés céljával felvett személy részére – meghatározott bér tekintetében vet fel csalással összefüggő gyanút, amikor a kiküldött bérét mesterségesen alacsony összegben tartják, inkább a nemzeti minimálbéren határozzák meg, semmint a nemzeti átlagbéren. Ez sávós adózás esetében vagy a minimálbért érintő adózási, járulékfizetési kedvezmények esetében relatíve magasabb nettó bért jelent a munkavállalónak (mindenféle a kiküldetésre figyelemmel adott/ígért egyéb jövedelemmel kiegészítve). Ugyanakkor ez egyértelműen mesterségesen alacsonyan tartott járulékszintet eredményez, ami összességében akár jelentős költségelőnyt jelent a munkaerő biztosításában, összevetve a fogadó ország ugyanolyan munkaerőköltség-szintjével.<sup>71</sup>

Érthető, hogy az eleve kiszolgáltatott munkavállalók meggyőzése e költségcsökkentési stratégiák tekintetében nem okoz nehézséget az amúgy is jobb tárgyalási pozícióban levő munkáltatónak.<sup>72</sup> Az egyes kiküldetési gyakorlatok esetében azonban nem minden csalás, ami esetleg annak látszik.

<sup>69</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 6.

<sup>70</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 6.

<sup>71</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 6.

<sup>72</sup> Az ukránok könnyen kiküldethetők az EUB által kidolgozott „Vander Elst mobilitási rendszer” következményeként. MUSSCHE–LENS 2019: 1256.



## *Értelmezési nehézségek, információhiány, a jogalkalmazói tudatosság alacsony szintje*

A munkavállalók kiküldetésére vonatkozó jogi szabályozás összetettsége olyan helyzeteket teremthet, amelyekben nehéz helyesen meghatározni az alkalmazandó jogszabályokat, ami növeli a tévedés kockázatát. Ennek kapcsán érdemes rámutatni arra is, hogy nem minden esetben a csalás szándéka vezeti a rossz döntésben a munkáltatót. A munkáltatók és a munkaező-kölcsönző cégek nincsenek mindig tisztában azzal, hogy milyen konkrét szabályokat kell alkalmazniuk. Előfordul, hogy a szociális biztonsági járulékot fizetők küzdenek az alkalmazandó jogszabályokra vonatkozó szabályok értelmezésével, és téves következtetést vonnak le.<sup>73</sup>

Ugyanakkor egy másik fontos feladat, hogy a kiküldött munkavállalók is tisztában legyenek azzal, hogy mit jelent esetükben a kiküldetés, milyen különbségek vannak, ha kiküldött munkavállalóként vesznek részt a szolgáltatás nyújtásában, vagy ha más formában, például önálló vállalkozóként. Látniuk kell, hogy milyen következményekkel jár, ha a nemzeti munkajogon kívüli szerződések (meghatározott tevékenységek végzésére vonatkozó szerződések, megbízási szerződés vagy ügynöki szerződés, vállalkozási szerződés, önfoglalkoztatókkal való szerződéskötés stb.) használatával lényegében sokkal nagyobb személyes kockázatot vállalnak a várható/megszerezhető ellátásaik tekintetében.<sup>74</sup> Végül alapvető fontosságú, hogy tudják, mi a jogi státuszukat igazoló A1-es formanyomtatvány. Ezért a kiküldő munkaadók és a kiküldött munkavállalók számára szükség van a tudatosság növelésére, különösen a szociális biztonság területén és így az A1-es formanyomtatványokkal és eljárásokkal kapcsolatos információkhoz való hozzáférés tekintetében.<sup>75</sup> Ebben a nemzeti hatóságok kulcsfontosságú szerepet játszhatnak, noha e tekintetben igen nagy kihívásokkal néznek szembe a gyakorlatban. Hogy megértsük mi ennek az oka, célszerű az igazolás dokumentálásának, az adminisztráció működésének kérdéseit alaposabban megvizsgálni.

### *A kiküldetési szabályok végrehajtásának adminisztratív kérdései*

A kiküldetés tényét a munkáltató (önfoglalkoztató) székhelye szerinti ország illetékes intézménye igazolja. Az igazolás rendjére vonatkozó szabályokat a nemzeti jog határozza meg. Jelenleg az igazolásra az A1-es formanyomtatvány kérelemre történő kiállításával kerül sor. Egy fontos jogesetcsoporthoz az igazolás elfogadásának kötelezettségével kapcsolatosan hozható fel jó példaként az EUB nagyon is széles körű jogfejlesztő tevékenységére.

<sup>73</sup> BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 7.

<sup>74</sup> BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 8.

<sup>75</sup> BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 8.



## Jogeseteken alapuló jogfejlődés

A 2000-es évekbeli gyakorlat alapján a küldő tagállamban kiállított kiküldetési igazolást a fogadó tagállamban el kell fogadni, azt nem hagyhatja figyelmen kívül addig, amíg azt a kiállító intézmény vissza nem vonja. Erre sem a fogadó tagállam intézményei, hatóságai, sem a nemzeti bíróságai nem jogosultak a Herbosch Kiere ítéletben foglaltak alapján.<sup>76</sup>

Az EUB jogfejlesztő tevékenységének során azonban vargabetűket is leírt, felülvizsgálva akár önmagát is. Az EUB a szociális biztonsági hatóságok együttműködésének megerősítésével kapcsolatosan az Altun-ítélettel törte át az igazolási szabályoknak ezt a fenti alapelvét. Az EUB kimondta, ha a nyomtatványt kiállító hatóságot konkrét visszaélésre utaló információkat megjelölve keresi meg a fogadó tagállam hatósága, és ennek ellenére észszerű határidőn belül nem intézkedik a visszavonás iránt, akkor a fogadó tagállam nemzeti bírósága saját hatáskörében dönthet arról, hogy az igazolást figyelmen kívül hagyja, és elrendelheti, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság járjon el a munkavállalót fogadó tagállam jogának szociális biztonsági joga alá vonása ügyében.<sup>77</sup> Ez természetesen nem érinti a munkavállalónak azt a jogát, hogy ezt a döntést a jogorvoslati lehetőségeivel élve megtámadja.<sup>78</sup>

A bírósági döntések irányának változását jobban megérthetjük, ha megvizsgáljuk, hogyan is történik a jogosultságok igazolása a tényleges gyakorlatban.

## Jogosultságok igazolása

A kiküldetés tényének igazolása jelenleg az A1-es formanyomtatvány kérelemre való kiállításával történik. Eredetileg az EUB kimondta, hogy az minden hatóságra a fogadó országban kötelező. Érvénytelenítését a kibocsátó ország hatóságától kell kérni a jóhiszemű együttműködés elvét<sup>79</sup> figyelembe véve.<sup>80</sup> A hatóságok kötelesek együttműködni a téves A1-es formanyomtatvány visszavonása érdekében,<sup>81</sup> de egyoldalúan a fogadó ország hatósága, azt figyelmen kívül hagyva, nem vonhatja saját joga hatálya alá a kiküldöttet (visszamenőleges hatállyal pedig ez végképp kizárt). Az A1-es formanyomtatványt csak nemzeti bíróság és csak bizonyított csalás vagy joggal való visszaélés és meghatározott feltételek esetén hagyhatja figyelmen kívül.<sup>82</sup> A visszaéléseknek sok

<sup>76</sup> C-2/05. sz. Herbosch Kiere eset, [ECLI:EU:C:2006:69] ítélete 20–21., 25. pontjai.

<sup>77</sup> C-359/16. sz. Altun-eset, [ECLI:EU:C:2018:63] ítélete 55–56. pontjai; újabb esetjoga a Vueling-ítéletekben található (lásd alább).

<sup>78</sup> C-620/15. sz. A-Rosa Flussschiff eset [ECLI:EU:C:2017:309] ítélete 44. pontja.

<sup>79</sup> EUSz 4. cikk (3) bekezdése, részletesebben lásd KÁRTYÁS 2020: 95.

<sup>80</sup> CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 160.

<sup>81</sup> KÁRTYÁS 2022: 60.

<sup>82</sup> Altun-ítélet, és a C-370/17. és C-37/18. sz. egyesített ügyek; Vueling-ítélet [ECLI:EU:C:2020:260]; RENNUY 2020: 216; hatását tekintve részletesebben lásd CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 161; KÁRTYÁS 2020: 95.



esetben a valódi indokát az jelentette, hogy a formanyomtatványokat kibocsátó hatóságok nem rendelkeztek olyan kapacitásokkal, amelyek a benyújtott kérelmek mögött álló tények érdemi ellenőrzését lehetővé tették volna, ezeket lényegében a nyilatkozatokra tekintettel szinte automatikusan fogadták be.

Nagy előrelépést jelenthet ezen a téren a jövőben az információcsere elektronizálása.<sup>83</sup> Igaz ez különös tekintettel arra is, hogy a rendszer bevezetése előtt pusztán a kibocsátott – és a munkáltató és munkavállaló részére kiadott – A1-es formanyomtatványok alapján képzett adatbázisok nem jelentettek megfelelő adatforrást a kiküldött munkavállalók számának, tömegének pontos vizsgálatához sem.<sup>84</sup> Sok esetben csak a pusztán számokat lehetett azonosítani, az adatok arra teljesen alkalmatlanok voltak a gyakorlatban, hogy az érdemi aggályok (csalás, tévedés) esetében, a komolyabb vizsgálatot igénylő ügyekben az információk gyors cseréjét lehetővé tegyék. Csak példaként erre érdemes belátni, hogy az EU elsősorban az A1-es formanyomtatványokra támaszkodik a szolgáltatói tevékenység elterjedtségének feltérképezésében, azonban az A1-es formanyomtatvánnyal kapcsolatos empirikus kutatások azt mutatják, hogy azok már nem jelentenek megbízható adatforrást a kiküldött munkavállalók mennyiségi vizsgálatához sem.<sup>85</sup> Az elektronikus adatcsere értelemszerűen a gyorsabb és hatékonyabb adatfeldolgozás mellett az adattovábbítás rendszerszerű hatékonyságát is növeli, és a nemzeti ellenőrzés keretében összekapcsolható adatbázisok útján gyorsabbá és kevésbé munkaerő-igényessé teszi a nemzeti hatóságok mindig túlterhelt eljárásait. A 883/2004 EK rendelet módosítási javaslata e téren is tartalmaz további adminisztratív szigorításokat (lásd alább).

Kártyás felhívja a figyelmet arra, hogy az A1-es formanyomtatvány birtoklása nem előfeltétele a 883/2004 EK rendelet 12. cikke alkalmazásának, és a gyakorlatban – különösen a rövid távú kiküldetések esetében – a felek nem kérik a formanyomtatványt a kiküldetés előtt.<sup>86</sup> Ugyanakkor valóban komoly problémák gyökere lehet, ha a kibocsátó hatóság nem megfelelően vizsgálja meg a kibocsátás előtt a kiküldetés feltételeinek tényleges fennállását. Ilyen helyzetekben a tagállami illetékes hatóságok közötti egyeztetések jelentik az egyedüli utat a hatékony rendezésre. A hatósági kiadott igazolás megtámadásának és érvénytelenítésének – még bírói úton is – igen korlátozottak a lehetőségei. Ebben a folyamatban az Igazgatási Bizottság által kidolgozott intézményközi párbeszéd és egyeztetési eljárások szerepe meghatározó lehet egy békés és minél gyorsabb rendezés érdekében.<sup>87</sup>

Jól látható, hogy az igazolási rendszer folyamatosan olyan gyakorlati kihívásokat generál, amelyekre tekintettel nemcsak az EUB-nek, de az európai jogalkotóknak is reagálniuk kellett.

<sup>83</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 8.

<sup>84</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1247.

<sup>85</sup> Részletesebben lásd PACOLET–WISPELAERE 2014.

<sup>86</sup> KÁRTYÁS 2022: 61.

<sup>87</sup> KÁRTYÁS 2022: 61.



## Az EU-s jogszabályok módosításának bizottsági javaslata (2016) a kiküldetések vonatkozásában

A számos és a fentiekben értelemszerűen csak részben érintett kihívásra is figyelemmel volt a Bizottság akkor, amikor 2016-ban benyújtotta a 883/2004 EK rendelet és a végrehajtására szolgáló rendelkezések módosítására vonatkozó javaslatát, amelyben a kiküldetéshez kapcsolódóan az elektronikus adatszert érintő egyszerűsítő szabályok mellett a csalások/visszaélések megelőzését célzó szabályokat készített elő és javasolt elfogadásra.<sup>88</sup>

### *Az elektronikus adatszert érintő javaslatok jelentősége*

A bizottsági javaslat megkönnyíti az adatszert, akár egyedi esetekben, akár adat-egyeztetési gyakorlatként. Az adatáramlást tovább könnyíti az Európai Unió Szociális Biztonsági Információcsere Elektronikus Rendszere (EESSI) alkalmazásával, aminek előnye, hogy az információcsere erősíti az államoknak rendeletben előírt együttműködési kötelezettséget érintő megfelelési képességét,<sup>89</sup> miközben csökkenti az ezzel járó költségeket, és egy jól meghatározható eljárásrendet rögzít megfelelő határidőkkel.<sup>90</sup>

### *A javaslat csalások megelőzését célzó elemei*

A bizottsági javaslat egy sor olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek konkrét célja a csalás és a visszaélések elleni küzdelem, valamint a kiküldött munkavállalók szociális biztonsági státusza ellenőrzésének megerősítése.<sup>91</sup>

A Bizottság célja volt, hogy javaslatával rendezze az alkalmazandó jogszabályokra vonatkozó ellentmondásos, különböző jogterületeken rögzített uniós szabályok egymáshoz való viszonyait. Így a 883/2004 EK rendelet és a kiküldetési irányelvek közötti kapcsolatot is érintette a tervezet, szigorításokat javasolva a munkáltatók kiküldetésének feltételei tekintetében. A Bizottság által javasolt jelentős változtatásokkal kapcsolatban azonban nincs konszenzus, és a tárgyalások megrekedtek.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> COM (2016)815 final. Az Európai Bizottság 2016 decemberében javaslatot terjesztett elő a Rendelet és végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet felülvizsgálatára. A továbbiakban bizottsági javaslat.

<sup>89</sup> RENNUY 2020: 223.

<sup>90</sup> A bizottsági javaslat 2. szakasz (11a) bekezdésével beilleszteni javasolta a 987/2009/EK rendelet 19a cikként a költségsökkentésre vonatkozó új szabályt; és a bizottsági javaslat a 2. szakasz (11b) bekezdése szerint beilleszteni javasolta a 987/2009/EK rendelet 20. cikkének (3) bekezdésébe is a határidőkről szóló módosított szabályt.

<sup>91</sup> CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 161.

<sup>92</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 4.



## *A Bizottsági javaslatok intézményi fogadtatása és szakirodalmi kritikája*

A hatóságok közötti információcsere és a rendeletekben említett személyek védelmének biztosítása érdekében az Európai Parlament támogatta az illetékes intézményeket összekötő elektronikus hálózat bevezetését, és kívánatosnak tartotta a rendeletekben említett dokumentumok digitális korszerűsítését, továbbá fontosnak tartotta azt is, hogy a módosítás tisztázza a kiküldött munkavállalókra (a küldő tagállam szociális biztonsági rendszeréhez való tartozás kötelező minimális időtartama, a hordozható dokumentum előzetes, kiküldetés előtti kibocsátása), az önálló vállalkozókra és a több tevékenységet folytató személyekre vonatkozó keretszabályokat. E tekintetben még további szigorító javaslatokat fogalmazott meg.<sup>93</sup> A kiküldetési szabályok esetében az EP szakbizottsága által javasolt módosítások célja, hogy a Bizottság javaslatához képest a módosítással egyértelműen beépüljenek a szövegbe a 2014/67/EU irányelvben az érdemi tevékenység meghatározásához alkalmazott kritériumok. Ezzel szemben a Tanácsban megközelítőleg sem volt ilyen támogató a javaslatok értékelése. Bár 2018-ban létrejött egy általános megközelítés az illetékes Tanácsülésen, az Európai Parlament számos módosító javaslatára figyelemmel 2019. március 29-én a Tanács illetékes intézményi ülése elutasította az előzetes politikai megállapodást,<sup>94</sup> mivel az számos megosztó elemet tartalmazott, főként a munkanélküli-ellátások és az alkalmazandó jogszabályok fejezetekben. 2019 második felében, a finn elnökség alatt a Tanács és az Európai Parlament megállapodott abban, hogy a munkanélküli-ellátások és az alkalmazandó jogszabályok fejezetekkel kapcsolatos kérdések korlátozott köréről folytatják a politikai tárgyalásokat. Kilenc további háromoldalú egyeztetésre került sor a finn, a német, a portugál és a szlovén elnökség alatt. Bár a 2021. december 16-án tartott 17. háromoldalú egyeztetésen a Tanács, a Parlament és a Bizottság tárgyalócsoportjai ideiglenes megállapodásra jutottak, ezt sem sikerült a Tanácsban kompromisszummal elfogadni. Még annak ellenére sem, hogy a két legérzékenyebb kérdésben további engedmények születtek volna. Így a kötelező előzetes bejelentés bevezetésével kapcsolatosan a kompromisszumos tervezet bővíteni javasolta a kivételek lehetőségét, a két vagy több tagállamban folytatott tevékenység esetében pedig törölte a munkavállaló munkaidejét mint a kötelezően alkalmazandó jogot kijelölő

<sup>93</sup> Jelentés a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet, valamint a 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról.

<sup>94</sup> Document of Council of the European Union: ST 7698/19 (Brussels, 22 March 2019). Interinstitutional File: 2016/0397(COD) on Proposal for a Regulation Of The European Parliament and of The Council Amending Regulation (EC) No 883/2004 on the Coordination of Social Security Systems and Regulation (EC) No 987/2009 Laying Down the Procedure for Implementing Regulation (EC) No 883/2004 (Text with Relevance for the EEA and Switzerland). Analysis of the Final Compromise Text With a View to Agreement.





elsődleges meghatározó tényezőt.<sup>95</sup> E kérdések azonban továbbra sem engedik a megoldás megszületését, és a tárgyalások tovább folynak.

A szakirodalom több tekintetben is kritikai elemzésnek veti alá a bizottsági javaslatokat, a kiküldetéssel kapcsolatosan a javaslat 1. cikkének 13. pontja, 25. pontja, illetve 2. cikkének 8–12. pontjai tekintetében, ahol a módosítást követően a koordinációs rendeletekben a kiküldetés feltételeinek szigorítása, az ellenőrzés további megerősítése, a Bizottság részére a formanyomtatványok tekintetében jogalkotási hatáskörök biztosítása jelennek meg, figyelemmel az alábbi csomópontokra.

## Adatokon alapuló problémaazonosítás és megoldáskeresés

A kiküldetés szabályozásánál és tervezett egyszerűsítésénél (szigorításánál) mindig figyelemmel kell lenni arra, hogy a csalások elleni küzdelem a reális keretek között maradjon, és az alapjául szolgáló szociális dömping, illetve a teljes koordinációs rendszer negatív hatásai között felelgetett jóléti turizmus elleni küzdelem számadatokon, és ne mítoszokon alapuljon.<sup>96</sup> Ennek alapja az intézmények munkájába épített megfelelő adatgyűjtés lehet,<sup>97</sup> és nem a politikai – sokszor belső politikai, akár választási érdekeket kiszolgáló – szempontok és állítások (lásd például a brexit esetét).

## A munkahely fogalma a jövőben

Egy ilyen felülvizsgálat során általában figyelembe kell venni, hogy a munkaerőpiaci változások és különösen a távmunka, az otthoni munkavégzés és a mind kevésbé a hagyományos munkahelyfogalmon alapuló munkavégzési modellek térhódítása szükségessé teszi magának a munkahely fogalmának az újragondolását, és ez hatással lesz a szociális biztonsági nemzeti és uniós szabályrendszerekre is, a kollíziós szabályok újragondolását is ideértve.<sup>98</sup>

## A kollíziós szabályok összhangjára törekvés

Érdemben előremutató lépés volt a 883/2004 EK rendelet és a munkajogi kiküldetés szabályait rendező irányelv közötti kapcsolat direkt megteremtése, amikor a 884/2004 EK rendelet 12. cikke (1) bekezdése szövegének módosításában a kiküldöttet a 96/71/EK

<sup>95</sup> Document of the Council of the European Union ST15068/21 Interinstitutional File: 2016/0397(COD) on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 883/2004 on the Coordination of Social Security Systems and Regulation (EC) No 987/2009 Laying Down the Procedure for Implementing Regulation (EC) No 883/2004 (Text with Relevance for the EEA and Switzerland). Analysis of the Compromise Text with a View to Agreement. 5.

<sup>96</sup> CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 162.

<sup>97</sup> A 987/2009 EK rendelet 91. cikke.

<sup>98</sup> A munkaerőpiac jellegében bekövetkezett változásoknak az alkalmazandó szociális biztonsági jogszabályokat meghatározó szabályokra való hatásához lásd részletesebben CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 163.



irányelv értelmében kiküldött személyként javasolja definiálni, és a két jogi szövegben használt fogalmak összehangolására tesz kísérletet. Ennek oka, hogy egyértelmű legyen: „[a] kiküldött munkavállaló kifejezésnek a 96/71/EK irányelvben meghatározott jelentést kell adni anélkül, hogy a Rendelet e cikkének személyi hatályát megváltoztatná”.<sup>99</sup> Nem könnyű azonban „összhangot teremteni” a különböző kiküldetési szabályok között.

A két szabályozás (munkajogi és szociális biztonsági) jelentős eltérése a kiküldő vállalkozással/munkáltatóval szemben támasztott követelményekből ered. Amíg a szociális biztonsági szabályozás tartalmazza a kiküldővel szemben támasztott követelményeket, addig a munkajogi szabályozás nem.<sup>100</sup> A kiindulópont különbsége pedig alapvetően megnehezíti az eltérő kollíziós szabályok összehangolását, és talán fontosabb probléma ez még akkor is, ha a leglátványosabb különbség jelenleg a kiküldetés időtartamának pontos meghatározásában van.<sup>101</sup>

## A kiküldetésekkel kapcsolatos ellenőrzés kérdései

A bizottsági javaslat szerint az ellenőrzés nemcsak annak utólagos, de előzetes feladatai tekintetében is hangsúlyosabbá válik (székhely, tényleges tevékenység végzése előzetes ellenőrzése). Ez a kötelezettség ugyanakkor megnöveli az igazolást kibocsátó intézmény adminisztratív feladatait (időigényesebb lesz az egész folyamat, több dokumentum előzetes benyújtását igénylik majd). Ezt jogalkalmazói oldalról – a végrehajthatóság, adminisztrációsteher-növekedés és a szolgáltatásnyújtást lassító nehezítő többletfeltételek miatt – már most is többen megkérdőjelezzik.<sup>102</sup>

A bizottsági javaslat hangsúlyos feladatnak tekinti a végrehajtási hiányosságok orvoslását. A javaslat ezért tartalmaz rendelkezéseket az előzetes bejelentés megkövetelése tekintetében,<sup>103</sup> míg ma az utólagos bejelentés is elégséges. Ezzel a javaslattal szemben több kritika is felmerült, főleg mert az egyébként jogszerű kiküldetések esetén akadályozza a szolgáltatások szabad nyújtását.<sup>104</sup> Ezért egy, a jelenleginél szigorúbb kötelezettség az igazolás előzetes kérésére egyszerre segítheti és hátráltathatja az uniós jogi normák végrehajtását.

A valódi ellenőrzés és az arra való ösztönzés egyik fő hiányossága, hogy a tagállamok szabad kezet kapnak arra, hogy eljárásaikat maguk alakítsák ki. Fontos javaslat, hogy a Bizottság részéről javaslatként megjelent a rendelettervezet módosításában a komitológiai eljárás keretében elfogadható egységes eljárási szabályok kidolgozására felhatalmazást adó rendelkezés, ezt azonban nem fogadta általános támogatás a tagállamok részéről.<sup>105</sup>

<sup>99</sup> FUCHS 2017: 3.

<sup>100</sup> A Rendelet 12. cikk (1) bekezdése olyan munkáltatót említ, amely rendszerint abban az államban végzi tevékenységét, ahonnan a kiküldetés történik. Ezzel szemben a 96/71/EK irányelv 3. cikke nem tartalmazza a kiküldő vállalkozásra vonatkozó előírásokat. FUCHS 2017: 3.

<sup>101</sup> FUCHS 2017: 3.

<sup>102</sup> BRZOWSKA-MATUSZCZYK-SALAMOŃSKA 2021: 8.

<sup>103</sup> RENNUI 2020, 73. lábjegyzet: A módosító rendelet 2 cikkének (9) bekezdése [módosítja a 987/2009/EK rendelet 15. cikkének (1) bekezdését].

<sup>104</sup> RENNUI 2020, 75. lábjegyzet.

<sup>105</sup> Bizottsági javaslat, 1. cikk (25) bekezdése.



A jogalkotási folyamat megítélése tehát közelről sem csak pozitív. Miközben tisztázza és megerősíti azokat a feltételeket, amelyeknek teljesülniük kell a Rendelet 12. cikkére való hivatkozáshoz (kiküldött munkavállalók), a szabályozás nem teszi egyértelművé és kiszámíthatóvá a *lex loci laboris* és a 13. cikk közötti határvonalat.<sup>106</sup> Másrészről, a szociális biztonsági jogszabályok alkalmazása és értelmezése tekintetében nagyobb jogi egyértelműségre van szükség a kiküldetés esetében. Így egyszerűsíteni kellene az A1-es formanyomtatványok kiállítására vonatkozó adminisztratív eljárásokat, azok tényleges és korszerű digitalizációját teljeskörűen meg kell valósítani,<sup>107</sup> valamint a nemzeti hatóságok munkáját nem további adminisztratív nehézségekkel terhelni. EU-s szinten szükség van objektív iránymutatások kidolgozására a döntéshozatalban és az A1-es formanyomtatványok kiadásában részt vevő közigazgatási szervek ügyintézői részére. Ezek ugyanis nagyban kiküszöbölhetik az értelmezési eltéréseket, valamint hatékonyabbá és rövidebbé tehetik az egész folyamatot.<sup>108</sup>

## Az Európai Munkaügyi Hatóság jelentősége

A szabályozások normatív területén túl maga az EU intézményi szinten is nagyon fontos lépéseket tett, különösen azért, hogy segítse a tagállamokat a kiküldetések kapcsán gyakran jelentkező, határokon átnyúló vitáikban és a munkaerőpiacokkal kapcsolatos együttműködési nehézségeikben. Erre vonatkozóan joggal utalhatunk az Európai Munkaügyi Hatóság (EMH) létrehozásának példájára.<sup>109</sup> E szerv megbízatása jelenleg a klasszikus nemzeti hatósági jellegű feladatok támogatása. Célja többek között a szociális biztonsági rendeletek végrehajtásának támogatása céljából a tagállamok közötti akadálymentes és hatékony együttműködés és információcsere kialakításának, fejlesztésének elősegítése. A kapacitásépítéssel való támogatás, továbbá a tagállamok közötti közvetítés és a bevált gyakorlatok megosztása is kiemelt feladatai közé tartoznak.

Mindettől az várható, hogy az érintett államok beleegyezésével az EMH képes lesz koordinálni és támogatni a közös ellenőrzéseket, amikor több állam hatóságai egy államban ellenőrzést végeznek.<sup>110</sup> Egy hatékony működés esetén ez az európai intézmény megnehezítheti a küldő tagállamok ellenőrzéseket elhanyagoló magatartását, és tevékenysége közvetve bár, de eredményezheti a jogsértő tagállami magatartások csökkenését.<sup>111</sup>

Az EU a 883/2004 EK rendelet végrehajtása elősegítése érdekében egyfajta közigazgatási hálózatot épített ki a tagállamok közötti kapcsolatokat működtető, abban konkrét ügyintézéssel részt vevő nemzeti hatóságok és az Európai Bizottság között. Utóbbi itt konkrétan leginkább az Igazgatási Bizottság képviseli, de ebbe a körbe

<sup>106</sup> CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 163.

<sup>107</sup> EESSI: Az Európai Unió szociális biztonsági információcsere elektronikus rendszere.

<sup>108</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 8.

<sup>109</sup> Az EMH a szociális biztonsági kiküldetési kérdéseket további kezelésre jelzi az illetékes uniós intézménynek, nevezetesen a 883/2004/EK rendelet hatálya alatt működő igazgatási bizottságnak. Az ELA mélyrehatóbb elemzését lásd részletesebben GELLÉRNÉ LUKÁCS 2018.

<sup>110</sup> RENNUIY 2020: 221.

<sup>111</sup> RENNUIY 2020: 221.



újabbán az Európai Munkaügyi Hatóság is bekerült, és amelyet az EMH és a Bizottsági javaslat elfogadása esetén a 883/2004 EK rendelet tovább fog erősíteni.<sup>112</sup> Mindazonáltal éppen az ellenőrzések megerősítése jelenti a legnagyobb kihívást a gyakorlatban, amely a szabályzás sikerességének vagy kudarcának kérdését eldöntheti.

Ahhoz, hogy megértsük a bizottsági javaslat elfogadása időbeli elhúzódságának okait, érdemes megnézni, hogy miért is vált ki ekkora vitákat az ellenőrzés kérdése.

## Aszimmetria a hatóságok és intézmények ellenőrzési érdekeltsége és jogosultságai tekintetében

A bizottsági javaslat talán legátfogóbb kritikáját Rennuy-nál olvashatjuk, aki feltárja az uniós elképzelések alapvető hiányosságait és az ebből fakadó várható kudarcokat. Kritikájának lényege a következő. A kezelésre szoruló probléma egyértelműen az, hogy az adminisztratív hiányosságok rendszerszerűen teszik lehetővé a munkáltatók számára, hogy egyoldalúan megválasszák az alkalmazandó szociális biztonsági jogszabályokat,<sup>113</sup> valódi retorziótól kevésbé kell tartaniuk. Ennek oka, hogy a hatóságok és intézmények ellenőrzési érdekeltsége és jogosultságai teljesen aszimmetrikusan vannak elosztva, ezen pedig a bizottsági javaslat nem változtat.

Az uniós jogalkotás ebben a legutóbbi fordulójában a csalások és hibák megelőzését helyezte előtérbe, összhangban a „személyek szabad mozgása terén végrehajtott fordulattal, ahol is a jogok megteremtése helyett a hangsúly a jogérvényesítésre helyeződik”.<sup>114</sup> A bizottsági javaslat azonban nem vagy csak részben alapul azon, hogy feltárta volna a problémák valódi gyökerét. Ezek az alapproblémák kettősek abban a tekintetben, hogy egyrészt a szükséges ellenőrzések adminisztratív feltételei nincsenek meg, másrészt az igazolást kiállító intézmények nem is érdekeltek megfelelő ösztönzők híján abban, hogy valódi ellenőrzést végezzenek a küldetések engedélyezése előtt.<sup>115</sup>

Bár az uniós intézmények közötti együttműködés egyértelmű, jogszabály által előírt kötelezettség, ennek gyakorlata különösen a kiküldetések esetén azt mutatja, hogy a valódi együttműködési készség az esetek többségében kicsi.<sup>116</sup> Erre is figyelemmel érdekes fordulat, és rámutat a probléma valódi fontosságára, hogy mára az EUB ugyan nagyon szűk körben, de áttörte a teljes kötőerő elvét.<sup>117</sup> Ez, noha elméletileg alapvető jelentőségű, hatásában gyakorlatilag azonban csak nagyon kicsi előrelépés a hatáskörök aszimmetriájának feloldásában.

A – kiskaput kereső – kiküldő vállalkozás letelepedésre azt az országot választja, amelyben a rendszer a legkisebb terheket rója rá az alkalmazás és kiküldetés költségei tekintetében (úgynevezett *forum shopping*). Ezt akkor is megteszi, ha valójában a tényleges gazdasági és működése, tevékenysége gyakorlásának központja nem ebben

<sup>112</sup> RENNUY 2020: 231.

<sup>113</sup> RENNUY 2020: 212.

<sup>114</sup> RENNUY 2020: 214. A Bizottsági javaslat rendelettervezete új jogot nem ad, csak a jogérvényesítés feltételeit javító intézkedések bevezetésére tesz javaslatot.

<sup>115</sup> RENNUY 2020: 214.

<sup>116</sup> RENNUY 2020: 215.

<sup>117</sup> RENNUY 2020: 216; Altun- és Vueling-ügyek.



az országban van. Ennek következménye, hogy ezzel a munkavállalóikat megfosztják a kiküldetés célállama szociális biztonsági védelmétől. Ennek a forum shopping gyakorlatnak sok esetben beazonosítható célja, de a legtöbb esetben egyértelmű eredménye, hogy az ilyen kiküldő vállalkozások tisztességtelen versenyelőnyre tesznek szert a célállamban székhellyel rendelkező helyi vállalkozásokkal szemben.

„Az Eurofound nemrégiben készült jelentése arra utal, hogy a kiküldetési feltételek végrehajtása hiányos.”<sup>118</sup> Rennuy úgy látja, hogy bármennyire is hasznosak a bizottsági javaslatok, valójában az alapul szolgáló probléma hiányos meghatározása hátráltatja a jó megoldások megtalálását. Mindez arra vezethető vissza, hogy a kiküldetés valódi feltételei fennállásának ellenőrzése nélkül lényegében csak a küldő tagállam illetékes hatóságai által mechanikusan lepecsételt, de érdemben nem valódi ellenőrzésen alapuló igazolásokat állítanak ki, miközben ezek egyértelműen kötik a célállam szociális biztonsági hatóságát és bíróságait. Ez akadályozza azoknak a végrehajtási mechanizmusoknak a gyakorlati kialakítását, amelyek a tisztességtelen gyakorlatokat képesek lennének hatékonyan előre kiszűrni. A módosítás nem célozza meg a küldő tagállam hatóságainak érdekeltté tételét a jogszabályok végrehajtásában. Mert miközben a legszélesebb körben rendelkeznek hatáskörrel erre, valójában nem is érdekeltek abban, hogy érdemben ellenőrizzenek, ehhez kapacitásokat építsenek. Az ellenőrzésben ugyanakkor nagyon is érdekelt fogadó állam hatóságai szinte semmilyen érdemi hatáskörrel sem rendelkeznek az igazolások felülvizsgálatának kikényszerítésére, a bírósághoz fordulást kivéve, és család esetén csak a bíróság érvénytelenítheti a csalást megvalósító formanyomtatványt, ezért ezek a hatóságok szintén nem igazán érdekeltek a kapacitások építésében, gyakorlati együttműködési kapcsolatok fejlesztésében.<sup>119</sup>

## Megoldási lehetőségek az adminisztratív kapacitások hiányának csökkentésére és az együttműködési hajlandóság javítására

Az uniós intézmények által nemrégiben végrehajtott és módosítási javaslatokban előirányzott szinte valamennyi releváns reformot elemezve Rennuy levonja a következtetést, hogy mivel ezek nem foglalkoznak kellőképpen a probléma gyökerével, szükség van az igazgatási hatáskörök újraelosztására. Szerinte ugyanis a megoldás valahol a hatáskörök, ösztönzők és kapacitások kiegyensúlyozásával, megfelelő összehangolásával születne meg. Fontos lenne a nemzeti bírósági hatáskör, mozgástér erősítése is.<sup>120</sup> A reformnak Rennuy szerint inkább a hatáskörök újraelosztására kell összpontosítania, mint az ösztönzők vagy a kapacitások átcsoportosítására, még akkor is, ha az EMH egyébként a kapacitások hatékonyabb felhasználása érdekében elősegítheti az egyik tagállam ellenőreinek másik tagállamban való ténykedését. Továbbmenve, arra is utal, hogy ha nem egy adott feltétel ellenőrzésére, hanem inkább az egyes mutatók vagy bizonyítékok ellenőrzésére vonatkozó hatásköröket osztanak újra, az még hatékonyabb

<sup>118</sup> RENNUY 2020: 219, 50. lábjegyzet.

<sup>119</sup> RENNUY 2020: 212.

<sup>120</sup> RENNUY 2020: 226.



lenne.<sup>121</sup> Igaz, azt maga is elismeri, hogy a legtöbb végrehajtási tevékenységnek továbbra is a származási tagállamban kellene történnie, mivel a bizonyítékok többsége ott található.<sup>122</sup>

A megosztott adminisztratív végrehajtás nem lenne példa nélküli: mind a származási, mind a fogadó tagállam feladata a kiküldött munkavállalók munkajogi jogainak érvényesítése.<sup>123</sup> A fogadó tagállamnak éppen így új döntéshozatali hatásköröket kell szereznie a szociális biztonság területén is. Ezt a tagállamot fel kell hatalmazni arra, hogy megsemmisítse az igazolásokat, ha olyan feltétel vagy mutató megsértését mutatja ki, amelynek ellenőrzéséhez a legjobb helyzetben van. A fogadó tagállam bevonása segítené leküzdeni azokat a kihívásokat, amelyekkel a küldő állam hatóságai szükségszerűen néznek szembe. Így különösen, hogy területileg korlátozott a küldő céggel kapcsolatos tényfeltáró joga a másik tagállamban végzett tevékenységek kapcsán. A gyakorlatban a folyamatos nyomon követés szükségességét különös módon figyelmen kívül hagyják, ez pedig ismét egy olyan feladat, amelyet mindkét tagállamnak meg kellene osztania.<sup>124</sup>

## Aggályok a Rennuy kritikai elemzésén alapuló javasolt megoldásokkal kapcsolatban

Noha Rennuy hibákat feltáró elemzése részben nehezen vitatható, a levont következtései mégis némileg egyoldalúan, egyértelműen a fogadó ország érdekei szempontjából keresik a válaszokat. Döntően nem a bírósági eljárások tekintetében történő hatáskörmegosztásra helyezi a hangsúlyt, hanem egyből az illetékes hatóságoknak javasol jogot adni a kiküldetés helye szerinti országban. Ez a megközelítés két tényre mutat rá. Alapvetően a csaló, kiskapukereső vállalkozások elleni fellépésre helyezi a hangsúlyt, azzal, hogy abból indul ki, mintha ez lenne a rendszerszerű, nem pedig a jogkövető vállalkozások kiküldetései. A másik tény, hogy ez a megoldás fontosabbnak tartja a „csaló” vállalkozás gyors „büntethetőségét”, és kevésbé koncentrálna a kiküldött munkavállalók védelmére. Egy „igazolt csalás” okán – visszamenőleges hatállyal – megsemmisített A1-es formanyomtatvány esetében természetesen a fizetési kötelezettségeknek a fogadó ország rendszerében nem teljesítése (elmaradása) hamar lehetetlen helyzetbe hozhatja a munkavállalót. Ha valóban csalásban érdekelt cégről van szó, lehetséges, hogy már az illetékes hatóság döntése előtt eltűnik a cég. Az ilyen esetben, a be nem fizetett/elmaradt járulékok miatt a munkavállalók biztosítási történetében így üres időszakok állnának elő (rajtuk kívülálló okok alapján), esetleg már felvett ellátások tekintetében akár visszafizetési kötelezettségük sem lenne kizárható. Amikor az EUB maga is, bár óvatosan és fokozatosan, de egyértelműen megnyitott némi teret a fogadó államok bírósági előtt, hogy figyelmen kívül hagyják a kétes igazolásokat, egyértelműen lehetővé tette akár a munkavállaló korábban biztosított védelmét garantáló jog alkalmazásának visszamenőleges megszüntetését, a már megszerzett jogainak utólagos felülvizsgálatát

<sup>121</sup> RENNUY 2020: 229.

<sup>122</sup> RENNUY 2020: 230.

<sup>123</sup> A 96/71/EK irányelv 2018/957/EU irányelvvel módosított 5. cikke.

<sup>124</sup> RENNUY 2020: 231.





és csökkentését is. Ez akár konkrétan nyújtott ellátások tekintetében is jelentkezhet megoldandó problémaként. Még a fogadó ország bíróságától is nehezen fogadható el egy ilyen döntés. De egy bírósági eljárásban a kiküldött munkavállalók beavatkozásának megvan a lehetősége, ami a bíróság számára mozgásteret enged olyan döntés meghozatalára, amely a munkavállalók védelmét kellően biztosítja, akár még egy megsemmisítés esetére is (előírva például a két illetékes intézmény közötti olyan megegyezést, amely biztosítja, hogy a munkavállaló jogai önhibáján kívüli okok miatt ne sérüljenek). Ez egy intézmények közötti mechanikus hatáskörmegosztás esetén nem látható könnyen rendezhető kérdésnek. Mindenképpen finomítani kellene tehát a javaslatokat a visszamenőleges megsemmisítés kérdésében.

A hatóságok közötti hatáskörmegosztás esetében egy fokkal jobb megoldás lehet, ha csak a jövőre nézve vonhatná nemzeti szociális biztonsági szabályai alá a kiküldöttet a fogadó ország hatóságának döntése. Ez például valóban csak a szándékosan „csaló” vállalkozásokat riaszthatná el a tevékenységük folytatásától, hiszen eleve a kiskapukeresés vezette őket a nem valódi kiküldetésre, a csalással szerzett előnyük így azonnal eltűnne.

Nem feltétlenül elfogulatlansággal vádolva a fogadó tagállam bíróságait, de óhatatlanul utalnunk kell arra, hogy egy ilyen bíróság igazából csak a fogadó ország területén elkövetett és bizonyítható „csalások” esetében rendelkezhet bizonyítékokkal megfelelően alátámasztott tényekkel. Így még a bíróságok esetében is, a jelenlegi gyakorlaton túlmutató döntési jogkörein felül nehezen lenne elképzelhető jelentős hatáskörbővítés. Minderre tekintettel kérdésként merül fel, hogy csalás esetében egy, a két hatóság közötti jogvita esetében egy választottbírói eljárás nem hozhatna-e eredményt gyorsabban, mint egy teljes körű hatásköri átalakítás. Jelenleg az Igazgatási Bizottság eljárása bizonytalan és nem köti a feleket, de egy választottbírói eljárás a döntés kötőerejére tekintettel lehetne eredményesebb. Azonban még az Igazgatási Bizottság hatáskörének békéltető jogkörei vagy az EMH hatáskörének fokozatos bővítése is biztonságosabb előrelépésnek tűnik, mint Rennuy javaslatai.

## Összefoglalás és következtetések

A tanulmány célja az volt, hogy rámutasson az alkalmazandó jog egyik legfontosabb kivételi szabályának, a kiküldetés szabályozásának időszerű kihívásaira. Ennek során a vonatkozó uniós szabályozás fejlődésének kihívásait, a kihívásokra adott válaszokban érdemi jelentőségű uniós szabályozás fejlődési irányait vizsgálta meg. E körben a bírói jogfejlesztésre (a releváns jogesetek fejlődési irányaira), a vonatkozó uniós rendeleti szabályok fejlődésének szabályozási eszközeire különösen fontos kellő figyelmet fordítani. Utóbbi tekintetében a tanulmány vizsgálat alá vonta a folyamatban levő jogszabály-módosítási javaslatok célkitűzéseit, a módosítások irányát és a javasolt rendelkezések várható hatásait elfogadásuk esetén.

A végrehajtható és hatékony eljárásokat biztosító jogfejlesztéshez arra kell érdemi választ keresnie a jogalkotónak, hogy a kiküldetés és annak szabályozása a tisztességtelen verseny eszköze vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságának valódi eszköze-e valójában. A kiküldetés megítélése igen komplex. Egyrésztől a protekcionizmus, másrésztől a nyereségmaximalizáló kiskapukeresésének kultúrája óhatatlanul is arra vezetett,



hogy a vádak politikai szintű vitáig emelkedjenek a tagállamok között. A kérdés nem elméleti, mert a jogszabályalkotást megelőzte az a bírói jogfejlesztő gyakorlat, amely az egyes anomáliákat a legtöbb esetben beazonosította, és azok tekintetében az uniós jogi normák EUB szerinti alkalmazhatóságára rámutatott, ezzel pedig sokszor a tagállami elképzelésekkel ellentétes kereteket alakított ki a kiküldetési szabályok továbbfejlesztésének folyamatában.

Az uniós intézmények jogalkotási tevékenységének legújabb fordulópontja, hogy a Bizottság 2016-ban benyújtotta a 883/2004 EK rendelet és annak a végrehajtására szolgáló 987/2009 EK rendelet módosítására vonatkozó javaslatát. A folyamat előrehaladása azonban eddig inkább tekinthető kudarcnak, semmint sikernek. A javaslatok az információcsera megkönnyítése mellett a kiküldetési szabályok egyszerűsítésének és pontosításának kérdéseit is érintik. A javaslat azonban láthatóan már benyújtásakor sem volt képes számos kihívásra megfelelő választ adni. Az egyik legfontosabb kérdés tekintetében sem megközelítésében, sem javasolt szabályaiban nem tud jelentős áttörést hozni. Az adminisztratív feltételek tekintetében ugyanis továbbra is alapvető és megoldhatatlannak tűnő kihívásokkal küzd az uniós szabályozás és a végrehajtás nemzeti gyakorlata, ezen lényegében nem változtatna a fenti rendeletek javasolt módosításainak elfogadása sem. A javaslat a tagállami illetékes hatóságoknak az engedélyezés, ellenőrzés esetében fennálló kapacitásbeli hiányosságait, azoknak a fejlesztésben való érdekeltté tételét nem alapozza meg. A jogalkotás elhúzódása lehetőséget adott arra, hogy a szakirodalomban a javaslatok érdemi kritikája – még a módosítások elfogadása előtt – megjelenhessen, amelyek közül a legélesebb talán az, hogy a Bizottság javaslata az elvi jelentőségű hatáskörmegosztás tekintetében sem volt képes a gyakorlatban működőképes megoldásokat adni.

Az nem vitatható, hogy a szándékos csalások ellen fel kell lépni. Azonban nem biztos, hogy a hatóságok közötti hatáskörmegosztás lehet a megoldása a jelenlegi kapacitáshiányok kezelésének, illetve az intézmények jelenleg valóban hiányos érdekeltégi ösztönzőrendszere megteremtésének. A megoldások keresésében nagyobb szerepet kellene hogy kapjon a munkavállalók érdekeinek szem előtt tartása. Noha az EUB sem mindig erre helyezi a döntéseiben a hangsúlyt, a jogalkotónak mindenképpen olyan megoldásokat kell találnia, amelyek újra fókuszpontba helyezik a munkavállalót. Az az irány, hogy a munkajogi és a szociális biztonsági kiküldetési szabályok között nagyobb összhangot kíván biztosítani a jogalkotó, úgy tűnik, hogy ezt szolgálja, azaz a munkavállalók hatékonyabb védelmét. A munkajog esetében ismert hatáskörmegosztások éppen ezt a legfontosabb célt hivatottak megvalósítani. Fontos, hogy a szociális biztonsági koordinációs szabályok is e tekintetben szigorodjanak, és nem más céllal. Éppen ezért a két jogterület összhangba hozását is ezen az úton, a munkavállalók érdekeit középpontba helyezők megoldások útján kell megvalósítani. Ez pedig elősegítheti, hogy a hatóságokat a szabályozás rákényszerítse érdemi ellenőrzésekre a munkáltatók jogsértő gyakorlatainak kiszűrése érdekében.



## Felhasznált irodalom

- BRZOZOWSKA, Anita – MATUSZCZYK, Kamil – SALAMOŃSKA, Justyna (2021): Social Security Coordination in the Posting of Workers from Poland: Identifying Challenges and Proposing Solutions. *European Centre For Social Welfare Policy And Research Policy Brief*, 17.
- CORNELISSEN, Rob – WISPELAERE, Frederic De (2020): Sixty Years of European Social Security Coordination: Achievements, Controversies and Challenges. In VANHERCKE Bart et al. (szerk.): *Social Policy in the European Union 1999–2019: The Long and Winding Road*. Brussels: European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE). Brussels
- CORNELISSEN, Rob (2018): Conflicting Rules of Conflict: Social Security And Labour Law. In VERSCHUBREN, Herwig (szerk.): *Residence, Employment and Social Rights of Mobile Persons On How EU Law Defines Where They Belong*. Cambridge: Cambridge University Press, 255–284. Online: <https://doi.org/10.1017/9781780687292.013>
- CREMERS, Jan (2021): *Mapping the Rules on Posting and Short Term Migration of Third Country Nationals: The Legal Framework and Practice in the Netherlands*. Brussels: ETUI.
- EICHENHOFER, Eberhard (2009): Application of the Coordination Regulation in the Context of Decentralization and Regionalization in Matters of Social Security. In JORENS, Yves (szerk.): *50 Years of Social Security Coordination. Past – Present – Future*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 72–90.
- FUCHS, Maximilian (2017): *Distacco dei lavoratori, Unione Europea e ordinamenti nazionali. Recent Developments and Proposed Changes in the Area of Posting*. Faculty of Law at the University of Zagreb. (Updated version of two papers given in October 2017 at the above international workshop Università degli Studi di Napoli and at a FreSsco seminar.)
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2008): *Személyek szabad mozgása az Európai Unióban*. Budapest: Tullius.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva (2018): European Labour Authority: The Guardian of Posting within the EU? *Magyar Munkajog/Hungarian Labour Law*, 5(1), 1–21.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – KOVÁCS Réka (2019): Szociális biztonsági koordináció és munkaerőmozgás – az Alpenrind-eset és az Osztrák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ítélete. *Európai Tükör*, 22(3), 79–91. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2019.3.6>
- GRIMM, Dieter (2015): The Democratic Costs of Constitutionalization: The European Case. *European Law Journal*, 21(4), 460–473. Online: <https://doi.org/10.1111/eulj.12139>
- HUNGLER Sára et al. (2020): *Az Európai unió szociális és munkajoga*. Budapest: ELTE Eötvös.
- KÁRTYÁS Gábor (2020): *Kiküldött munkavállalók a magyar és az uniós jogban*. Budapest: Pázmány Press.
- KÁRTYÁS, Gábor (2022): Posted Workers and the Coordination of Social Security Systems. *Hungarian Labour Law E-Journal*, (1), 51–67.
- MEI, Anne Pieter van der (2013): India-EU Migration: The Social Security Rights of Indian Nationals Moving to and within the European Union. *CARIM-India Research Report*, 24. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2361463>



- MELINE, Pauline (2019): *The External Dimension of EU Social Security Coordination – Towards a Common EU Approach*. Leiden–Boston: Brill–Nijhoff. Online: <https://doi.org/10.1163/9789004415331>
- MUSSCHE, Ninke – LENS, Dries (2019): The ECJ’s Construction of an EU Mobility Regime–Judicialization and the Posting of Third-country Nationals. *JCMS*, 57(6), 1247–1261. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12891>
- PACOLET, Jozef – WISPELAERE, Frederic De (2014): *Posting of Workers Report on A1 Portable Documents Issued in 2012 and 2013*. Brussels: European Commission.
- PICARD, Séverine – POCHEP Philippe (2018): The Posting of Workers Saga: A Potted Version of the Challenges Engulfing Social Europe. *ETUI Policy Brief*, 6. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3211853>
- RENNUY, Nicolas (2020): Posting of Workers: Enforcement, Compliance, and Reform. *European Journal Of Social Security*, 22(2), 212–234. Online: <https://doi.org/10.1177/1388262720931658>
- STRBAN, Grega (2018): Member States’ Approaches To Bilateral Social Security Agreements. *European Journal Of Social Security*, 20(2), 129–147. Online: <https://doi.org/10.1177/1388262718771789>
- VERSCHUEREN, Herwig (2016): Employment and Social Security Rights of Third-Country Labour Migrants under EU Law: An Incomplete Patchwork of Legal Protection. *European Journal of Migration and Law*, (18), 373–408. Online: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342107>
- VERSCHUEREN, Herwig (2018): Employment and Social Security Rights of Third Country Nationals Under the EU Labour Migration Directives. *European Journal of Social Security*, 20(2), 100–115. Online: <https://doi.org/10.1177/1388262718771792>
- WISPELAERE, Frederic De – PACOLET, Jozef (2015): *Posting of Workers. Report on A1 portable documents issued in 2014*. Network Statistics FMW&SSC, European Commission.
- WISPELAERE, Frederic De – SMEDT, Lynn De – PACOLET, Jozef (2020) *Posting of Workers: Report on A1 Portable Documents Issued in 2018*. Brussels: Publications Office of the European Union.

## Jogi források és egyéb dokumentumok

- Az Európai Parlament És a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről 2018/957/EU irányelvvel módosított 5. cikke (HL L 18., 1997. 01. 18., 1–10.)
- A Tanács 1958. szeptember 25-i 3. rendelete a migráns munkavállalók szociális biztonságáról (JO 1958, 561.) és a végrehajtására elfogadott a Tanács 1958. december 3-i 4. sz. rendelete a migráns munkavállalók szociális biztonságáról szóló 3. sz. rendelet végrehajtási eljárásairól és kiegészítő rendelkezéseiről (OJ 1958, 30, 597.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (a továbbiakban: Rendelet) (EGT és Svájcnak vonatkozású szöveg) (HL L 200., 2004. 06. 07., 1–86.)



Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról (EGT és Svájc vonatkozású szöveg) (HL L 284., 2009. 10. 30., 1–42.)

ECJ 35/70 Manpower-eset [ECLI:EU:C:1970:120] ítélete

C-527/16. Altun-eset [ECLI:EU:C:2018:669], és a Vueling C-370/17. és C-37/18. sz. egyesített ügyek. [ECLI:EU:C:2020:260] ítéletei

C-115/11. sz. Format-eset [ECLI:EU:C:2012:606] ítélete

C-178/97. sz. Banks-eset [ECLI:EU:C:2000:169] ítélete

C-2/05. sz. Herbosch Kiere eset [ECLI:EU:C:2006:69] ítélete

C-2/05. sz. Rijksdienst-eset [ECLI:EU:C:2006:69] ítélete

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

C-404/98. sz. Plum-eset [ECLI:EU:C:2000:607] ítélete

C-527/16. sz. Alpenrind-eset [ECLI:EU:C:2018:669] ítélete

C-611/10. és C-612/10. sz. Waldemar Hudzinski kontra Agentur für Arbeit Wesel- Familienkasse. és Jaroslaw Wawrzyniak kontra v Agentur für Arbeit Mönchengladbach [ECLI:EU:C:2012:339] egyesített ügyek ítélete

C-620/15. sz. A-Rosa Flussschiff eset [ECLI:EU:C:2017:309] ítélete

C-620/2018 Magyarország v. Európai Parlament és Tanács eset [ECLI:EU:C:2020:1001] ítélete

C-64/12 Scheckler-ügy [ECLI:EU:C:2013:551] ítélete

Document of Council of the European Union: ST 7698/19 (Brussels, 22 March 2019). Interinstitutional File: 2016/0397(COD) on Proposal for a Regulation Of The European Parliament and of The Council Amending Regulation (EC) No 883/2004 on the Coordination of Social Security Systems and Regulation (EC) No 987/2009 Laying Down the Procedure for Implementing Regulation (EC) No 883/2004 (Text with Relevance for the EEA and Switzerland). Analysis of the Final Compromise Text With a View to Agreement

Document of the Council of the European Union ST15068/21 Interinstitutional File: 2016/0397(COD) on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 883/2004 on the Coordination of Social Security Systems and Regulation (EC) No 987/2009 Laying Down the Procedure for Implementing Regulation (EC) No 883/2004 (Text with Relevance for the EEA and Switzerland). Analysis of the Compromise Text with a View to Agreement

Jelentés a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet, valamint a 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról. Online: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0386\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0386_HU.html)

