AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 13.6.2007
COM(2007) 304 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGÁNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

a munkavállalók szolgáltatásnyújtás keretében történő kiküldetéséről :

az előnyök és a potenciál maximalizálása a munkavállalók védelmének biztosítása mellett

{SEC(2007) 747}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGÁNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

a munkavállalók szolgáltatásnyújtás keretében történő kiküldetéséről : az előnyök és a potenciál maximalizálása a munkavállalók védelmének biztosítása mellett

1. BEVEZETÉS

2006. április 4-én a Bizottság elfogadta az „Iránymutatások a munkavállalók szolgáltatásnyújtás keretében történő kiküldetéséről" című közleményt[1], valamint a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv[2] (a továbbiakban: irányelv) végrehajtásáról szóló személyzeti munkadokumentumot[3]. E közlemény célja a tagállamok támogatása abban, hogy hatékonyabban érjék el az ezen irányelv által megkövetelt eredményeket (különösen az információhoz való hozzáférést és az igazgatási együttműködést illetően) és annak biztosítása, hogy teljes mértékben megfeleljenek az érvényes közösségi vívmányoknak, azaz az EK-Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló 49. cikkének az Európai Bíróság értelmezése szerint, a szolgáltatókra vonatkozóan elrendelt igazgatási követelmények és ellenőrző intézkedések tekintetében.

E közlemény (és a mellékelt személyzeti munkadokumentum) megfelel a Bizottság 2006. áprilisi közleményében vállalt kötelezettségvállalásnak, amennyiben nyomon követi a tagállami fejleményeket[4] a közleményben felvetett valamennyi kérdés vonatkozásában. A célok a következők:

- a helyzet tárgyilagos bemutatása;
- annak vizsgálata, hogy 2006 áprilisa óta történt-e olyan előrehaladás, mely a Bizottság által kiadott iránymutatások követésén alapul;
- operatív következtetések leszűrése a nyomon követésből;
- adott esetben megfelelő lépések és intézkedések feltüntetése a helyzet javítása érdekében.

---

1 COM(2006) 159.

2 SEC(2006) 439.

3 Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről (HL L 18., 1997.1.21., 1. o.).

4 Az elemzés az Unió 25 tagállamára és a 2006. évre korlátozódik. Romániában és Bulgáriában a közösségi vívmányoknak a munkavállalók kiküldetése tekintetében való végrehajtását – beleértve a 2006. április 4-én elfogadott közleményben megvitatott kérdéseket is – külön vizsgálják, a bővítést követő végrehajtási intézkedések vizsgálatának általános összefüggésében.

E közlemény a tagállamok helyzetének részletes vizsgálatán alapul, melyet a mellékelt személyzeti munkadokumentum tartalmaz. E vizsgálat főleg, de nem kizárólag a tagállamok és az EU-szintű (ágazatközi és ágazati) szociális partnerek által a 2006. októberi kérdőívekben[5] adott információkra támaszkodik. Figyelembe veszi továbbá a kapott információkat és az Európai Parlament 2006. október 26-i állásfoglalásában kifejezett aggályokat az irányelv alkalmazását illetően.

Nincsenek pontos számadatok vagy becslések az EU-ban a kiküldetésben lévő munkavállalókról. A kiküldetésben lévő munkavállalók összlétszáma a becslések szerint azonban 2005-ben 1 millió alatt van, ez az EU munkaképes korú népességének 0,4 %-a[6]. Egyes tagállamokban (Németország, Franciaország, Luxemburg, Belgium vagy Lengyelország) jelentős a számuk, de a jelenség egyre inkább terjed, és ma már valamennyi tagállamot érint küldő és/vagy fogadó ország minőségben. A kiküldetések gazdasági jelentősége messze meghaladja azok számát, mivel fontos gazdasági szerepük van abban, hogy pótolják az egyes szakmákban vagy ágazatokban (pl. építőipar, közlekedés) ideiglenesen fellépő munkaerőhiányt. Ezen kívül a munkavállalók kiküldetése erősíti a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmét az egységes piac valamennyi ismert előnyével (élesebb verseny, nagyobb hatékonyság stb.).

Másfelől ha nincs érvényben megfelelő ellenőrzés és végrehajtás, a kiküldetésben lévő munkavállalók foglalkoztatási feltételei, különösen a bérek, eltérhetnek a törvény által megállapított vagy az általánosan alkalmazandó kollektív szerződések keretében elfogadott minimális feltételektől. Ha ezek az eltérések nagy méreteket öltenek, mindez aláaknázhatja a helyi munkaerőpiacok szervezését és működését. Ezzel egyidejűleg általánosabban véve, a munkaerőpiaci hozzáférés korlátozása fokozhatja a bejelentés nélküli munkavégzés alkalmazását. A már hatályos közösségi jog végrehajtásának joghézagaival társulva, ez a jelenség nem kívánatos szociális következményekhez vezet a nem bejelentett munkavállaló és a legálisan foglalkoztatott munkaerő számára egyaránt[7].

2. ELLENŐRZŐ INTÉZKEDÉSEK – AZ UNIÓS SZINTŰ JOGI KERET

2.1. A 96/71/EK irányelv kulcsszerepe és fontossága

Az irányelv célja összeegyeztetni a vállalkozások azon alapvető szabadságának gyakorlását, hogy egyrészt az EK-Szerződés 49. cikke értelmében határokon átnyúló szolgáltatásokat nyújthatnak, másrészt pedig a szolgáltatásnyújtás érdekében ideiglenesen külföldre kiküldött munkavállalók jogait megfelelően védik. Ehhez kijelöli azon közösségi szintű, közérdekű, kötelező szabályokat, melyeket a fogadó országban a kiküldetésben lévő munkavállalókra alkalmazni kell. A munkavállalók minimális védelme érdekében az irányelv világosan megfogalmazott, alapvető munka- és foglalkoztatási szabályokat és feltételeket állapít meg, melyeket a szolgáltatóknak a fogadó országban teljesíteniük kell. Így az irányelv jelentős szintű védelmet nyújt a munkavállalóknak, akik helyzetükből adódóan (ideiglenes foglalkoztatás egy idegen országban, nehézségek az érdekképviseletben, a helyi jogszabályok,

---

5 A Bizottság honlapján megjelent formanyomtatványon a felhasználók megoszthatják tapasztalataikat.

6 A jelenleg rendelkezésre álló legmegbízhatóbb és legfrissebb statisztikai adatok a küldő országok társadalombiztosítási intézményei által a legfeljebb 12 hónap időtartamra szóló kiküldetésekhez kiadott E101-tanúsítványok számán alapulnak.

7 Mint azt a 2003. évi csatlakozási szerződésben meghatározott átmeneti rendelkezések működéséről szóló bizottsági jelentés [COM(2006) 48, 2006.2.8., (20) bekezdés] jelzi.

intézmények és nyelv ismeretének hiánya) sebezhetők lehetnek. Az irányelvnek kulcsszerepe van abban is, hogy elősegítse a szolgáltók (beleértve a más tagállamok szolgáltatóit is) közötti tisztességes versenyhez szükséges légkör megteremtését azáltal, hogy egyenlő versenyfeltételeket, valamint jogbiztonságot garantál a szolgáltatók, a szolgáltatást igénybe vevők és a szolgáltatásnyújtás érdekében kiküldött munkavállalók számára.

2.2. A Bíróság esetjogának tartalma és helytállósága

A Bíróság megalapozott esetjoga[8] értelmében az EK-Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló 49. cikke nem csak azt írja elő, hogy tilos a más tagállamban letelepedett szolgáltató állampolgárság alapján történő bármiféle megkülönböztetése, hanem hogy tilos bármiféle olyan korlátozás is – még akkor is, ha az a nemzeti és más tagállambeli szolgáltatókra egyaránt vonatkozik – , mely egy másik tagállamban székhellyel rendelkező és ott jogszerűen hasonló szolgáltatásokat nyújtó szolgáltató tevékenységeit valószínűleg akadályozná, gátolná illetve azok vonzerejét csökkentené.

Ezen kívül az EK-Szerződés egyik alapelvének minősülő szolgáltatásnyújtás szabadságát csak olyan szabályok korlátozhatják, melyeket elsőrendű fontosságú közérdek indokol, feltéve hogy ezeket megkülönböztetés nélkül alkalmazzák és olyan mértékben, hogy az adott érdeket már nem védik azok a szabályok, melyek a szolgáltatóra a székhelye szerinti tagállamban érvényesek. Az Európai Bíróság a munkavállalók védelmét[9] – beleértve az építőiparban dolgozó munkavállalók védelmét[10] – elsőrendű fontosságú közérdekként ismerte el. Ezen kívül az ilyen nemzeti szabályok más tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltatókra való alkalmazása a kitűzött célok elérésének biztosításához kell, és nem haladhatja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket. A közösségi jogtól való eltérés céljából a tagállamok nem hivatkozhatnak pusztán igazgatási megfontolásokra[11].

Ezen kívül az Európai Bíróság elfogadta, hogy a tagállamoknak jogukban áll ellenőrizni a nemzeti és a közösségi rendelkezéseknek való megfelelést a szolgáltatásnyújtás terén. Ezzel elismeri, hogy a felügyeleti intézkedések indokolhatók az elsőrendű fontosságú közérdekből adódó kötelezettségek betartásának ellenőrzésével[12].

Az irányelv végrehajtásához kapcsolódó ellenőrzések során a tagállamoknak azonban figyelembe kell venniük az EK-Szerződés 49. cikkét, és tartózkodniuk kell attól, hogy a Közösségben indokolatlan és aránytalan korlátozásokat vezessenek be vagy tartsanak fenn a szolgáltatókkal szemben. Az Európai Bíróság több alkalommal is hangsúlyozta, hogy ezen ellenőrzéseknek alkalmasnak kell lenniük a célkitűzések elérésére, az arányosság elvének megfelelően e szabadság szükségesnél nagyobb mértékű korlátozása nélkül[13].

---

8 Mint azt például az 1999.11.23-i C-369/96 és 376/96 összevont ügy, Arblade e.a., (33)–(39) bekezdése (és az abban hivatkozott esetjog) összegzi.

9 Lásd: Webb-ítélet, 1981.12.17., 279/80 sz. ügy, (19) bekezdés és 1982.2.3., 62 és 63/81 összevont ügy, Seco és Desquenne & Giral, (14) bekezdés, valamint a 1990.3.27., C-113/89 sz. ügy, Rush Portuguesa, (18) bekezdés.

10 Guiot-ítélet, 1996.3.28., C-272/94 sz. ügy, (16) bekezdés.

11 Lásd különösen: Terhoeve-ítélet, 1999.1.26., C-18/95 sz. ügy, EBHT, I-345. o., (45) bekezdés.

12 Ebben az összefüggésben lásd: Rush Portuguesa ítélet, 1990.3.27., C-113/89 sz. ügy, (18) bekezdés, valamint Arblade ítélet, a fentiekben idézve, (38), (61)–(63) és (74) bekezdés.

13 Lásd ebben az összefüggésben: Rush Portuguesa ítélet, a fentiekben idézve, (17) bekezdés, valamint a következő ítéletek: 2004.10.21., Bizottság kontra Luxemburg, C-445/03 sz. ügy, (40) bekezdés és 2006.1.19., Bizottság kontra Németország, C-224/04 sz. ügy, (36) bekezdés.

Ebben az összefüggésben arra is emlékeztetni kell, hogy az Európai Bíróság meglévő esetjoga értelmében ezen alapvető szabadság korlátozásának igazolása céljából egy tagállam nem támaszkodhat a csalás vagy visszaélés általános vélelmére olyan személy vagy vállalkozás esetében, aki/amely a Szerződés által biztosított alapvető szabadságot gyakorolja[14].

2.3. A 2006. áprilisi bizottsági közleményben szereplő iránymutatások

2006. áprilisi közleményében a Bizottság elmagyarázta és tisztázta, hogy az Európai Bíróság értelmezése szerint hogyan kell megfelelni a közösségi vívmányoknak és különösen az EK-Szerződés 49. cikkének, valamint hogyan lehet hatékonyabban elérni az említett irányelvben megkövetelt eredményeket. A közlemény a tagállamok által alkalmazott és a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó ellenőrző intézkedések közül kifejezetten az alábbi igazgatási követelménytípusokra összpontosított:

- a fogadó tagállam területén székhellyel rendelkező képviselő biztosítása;
- előzetes engedély beszerzése vagy nyilvántartásba vétel iránti kérelem a fogadó tagállamban vagy ezzel egyenértékű egyéb kötelezettség;
- előzetes nyilatkozattétel a fogadó tagállam hatóságainak;
- a szociális dokumentumokat a fogadó ország területén és/vagy az ott érvényes feltételek mellett kell készenlétben tartani és megőrizni, valamint
- intézkedések, melyek különösen olyan, kiküldetésben lévő munkavállalókra alkalmazandók, akik harmadik országok állampolgárai.

3. A HELYZET ÁTTEKINTÉSE

3.1. Alkalmazott ellenőrző intézkedések – az ilyen intézkedések elrendelése szükségességének indokai

A tagállamok által szolgáltatott információk szerint[15] a tagállamok szinte mindegyike a fenti követelménykategóriák közül legalább egyet előír:

- Azt a követelményt, hogy a munkavállalót kiküldő vállalkozás biztosítson egy képviselőt a fogadó országban, hat tagállam kifejezetten[16] (három másik pedig hallgatólagosan)[17] előírja.
- Két tagállamban van érvényben különleges engedélyezési/nyilvántartási rendszer a munkavállalók kiküldetésére vonatkozóan[18].

---

14 Lásd például a következő ítéleteket: 2005.9.15., Bizottság kontra Dánia, C-464/02 sz. ügy, (81) bekezdés; 2006.6.15., Bizottság kontra Franciaország, C-255/04. sz. ügy, (52) bekezdés, valamint 2006.11.9., Bizottság kontra Belgium, C-433/04 sz. ügy, (35) bekezdés.

15 További részletek a szolgálatok jelentésében, valamint az e jelentés 1. mellékletében szereplő vázlatos áttekintésben találhatók.

16 Németország, Görögország, Luxemburg, Ausztria, Finnország és Svédország.

17 Észtország, Franciaország és Lettország.

18 Málta és Luxemburg (ez utóbbi csak a harmadik országok állampolgárainak kiküldetése esetében írja elő az engedélyezést).

- 16 tagállamban[19] van érvényben az a követelmény, hogy a munka megkezdése előtt a szolgáltatónak bejelentést kell tennie, egy tagállam[20] pedig a szolgáltatást igénybe vevőre rója ki ezt a kötelezettséget.

- 14 tagállam[21] különböző módon és különböző típusú dokumentumokra írja elő azt a követelményt, hogy a szociális dokumentumokat a fogadó ország területén és/vagy az ott érvényes feltételek mellett kell készenlétben tartani és megőrizni.

A kérdőívre adott válaszokból és a 2006. áprilisi közleményről folytatott általános vitából kitűnik, hogy a tagállamoknak és a szociális partnereknek eltérő a véleményük arról, hogy szükség van-e egyes ellenőrző intézkedésekre, illetve hogy ezek összeegyeztethetők-e a közösségi joggal. 2006 októberében az Európai Parlament elfogadott egy állásfoglalást[22], mely azt állította, hogy a fogadó tagállamnak jogában áll a munkavállalókat kiküldő munkáltatókkal szemben bizonyos alaki követelményeket bevezetni annak érdekében, hogy a szóban forgó ország hatóságai biztosíthassák a foglalkoztatási szabályoknak és feltételeknek való megfelelést. Több tagállam számára ez nagyon érzékeny kérdés, mely szociális modelljeik legfontosabb jellemzőit érinti. A tagállamok által elrendelt ellenőrző intézkedések beépülnek jogi és intézményi keretükbe, egyes tagállamokban pedig szociális partnerek is megbízhatók a foglalkoztatási szabályok és feltételek ellenőrzési és nyomon követési feladataival. A fogadó ország hatóságai által elrendelt egyes ellenőrző intézkedések alkalmazását a szolgáltatók azonosítására és/vagy törvényességére vonatkozó információk hiányával, a kiküldetések átmeneti és gyakran nagyon rövid időre szóló jellegével, a „szociális dömping” vagy a versenytorzulás kockázatával, valamint az ellenőrző hatóságok közötti kulturális és fizikai távolsággal indokolják. Másfelől ezeket a küldő országok szolgáltatói és hatóságai gyakran túlzásnak tartják, szerintük ezek az intézkedések túlmutatnak a kiküldetésben lévő munkaválallók jogainak védelmén.

3.2. Értékelés

A tagállamok által alkalmazott ellenőrző intézkedések listája jelentős eltéréseket mutat.

Elvileg a cél nem a tagállamok különböző szociális modelljeinek vagy munkaügyi kapcsolatrendszereik, illetve kollektív tárgyalásaik szervezési módjának megkérdőjelezése, feltéve hogy azokat a Szerződésből eredő kötelezettségekkel teljes összhangban hajtják végre és alkalmazzák. Ezen kívül az illegális foglalkoztatás és a be nem jelentett munkavégzés – beleértve a látszólag önálló vállalkozóként folytatott tevékenységet – megszüntetését célzó, megelőző intézkedésekre és megfelelő szankciókra, valamint a fiktív, külföldi, ideiglenes ügynökségek törvénytelen tevékenységei elleni küzdelemre vitathatatlanul szükség van.Végül, de nem utolsósorban a tagállamok kötelesek biztosítani a minimális bérszint alkalmazását – adott esetben – a területükön szolgáltatást nyújtó munkaadók vonatkozásában, függetlenül attól, hogy a munkaadó mely országban rendelkezik székhellyel, így a közösségi jog nem tiltja a tagállamok számára, hogy megfelelő eszközökkel végrehajtsák ezeket a szabályokat.

---

19 Belgium, Németország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Ausztria, Portugália, Szlovénia, Szlovákia és Finnország.

20 Cseh Köztársaság.

21 Belgium, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Málta, Ausztria, Portugália, Szlovákia, Finnország és Svédország.

22 Az Európai Parlament 2006. október 26-i állásfoglalása a Schroedter-jelentésről.

Az alkalmazandó legfontosabb kötelező szabályok betartásának ellenőrzésekor a tagállamoknak meg kell találniuk a *megfelelő egyensúlyt* egyrészt a munkavállalók hatékony védelme biztosításának és fenntartásának szükségessége, másrészt annak szükségessége között, hogy azon alkalmazott vagy előírt alaki követelmények és ellenőrző intézkedések, melyek az elsőrendű fontosságú közérdek (mint a kiküldetésben lévő munkavállalók védelme) – beleértve ezek hatékony alkalmazásának, gyakorlásának és gyakorlati megvalósításának módját – tiszteletben tartásának biztosítását célozzák, indokoltak és arányban állnak az elérendő célokkal. Különösen az arányosság elvét kell betartani, beleértve azt a kérdést, hogy a legitim cél nem érhető-e el kevésbé korlátozó, de ugyanolyan hatékony módon. A kiküldetésekre vonatkozó sajátságokat (mint a kiküldetések átmeneti és gyakran nagyon rövid időtartamra szóló jellegét, a „szociális dömping" vagy a jelentős versenytorzulás felmerülő kockázatát, valamint az ellenőrző hatóságok és a kiküldő vállalkozások közötti kulturális és fizikai távolságot) kellőképpen figyelembe kell venni, és a megfelelést eseti alapon szükséges megvizsgálni. Az egyensúly felállításakor figyelembe kell venni a származási hely szerinti tagállamban már elvégzett ellenőrzéseket és nyomon követést, valamint az igazgatási együttműködés hatékonyságát is[23].

Mégha egy intézkedés önmagában elfogadhatónak tűnik is – mint például a munkavégzés kezdetekor benyújtott nyilatkozat, amely feltünteti, hogy hány munkavállaló, hol és mennyi időre lesz kiküldetésben – kiegészítő alaki követelményekre[24] van szükség, ami az intézkedést olyan költségessé vagy nehézkessé teszi, hogy szükségtelenül gátolja a szolgáltatásnyújtást. A fogadó tagállamban székhellyel rendelkező képviselő biztosítására vonatkozó követelmény és az a követelmény, hogy a fogadó tagállam területén kell készenlétben tartani egyes szociális dokumentumokat, kivétel és/vagy időbeli korlátozás nélkül, és/vagy az a követelmény, hogy a fogadó ország szabályaival összhangban kell kiállítani a dokumentumokat[25], a kiküldetésben lévő munkavállalók munkafeltételeinek ellenőrzése tekintetében indokolatlan és aránytalan, ha a származási hely szerinti tagállamban az információk a munkáltatón vagy a hatóságokon keresztül ésszerű határidőn belül beszerezhetők. A munkavállalók hatékony védelme azonban megkövetelheti, hogy egyes dokumentumokat – különösen ha azok az egészségre, a biztonságra és a munkaidőre vonatkoznak – a helyszínen vagy a fogadó tagállam területén őrizzenek meg[26]. Ezen kívül ha az ellenőrző intézkedések nem fokozzák jelentősen a kiküldetésben lévő munkavállalók védelmét, megkérdőjelezhető az intézkedések indokoltsága, szükségessége és arányossága. Az automatikusan és feltétel nélkül alkalmazandó intézkedések – csalás vagy visszaélés általános vélelmére alapozva egy olyan személy vagy vállalkozás esetében, aki/amely a Szerződés által biztosított alapvető szabadságot gyakorolja – továbbá indokolatlan korlátozást jelentenek[27].

---

23 Az Európai Parlament fentiekben említett állásfoglalása szerint a tagállamoknak minden körülmények között képesnek kell lenniük előírni azokat a dokumentumokat, melyek szükségesek a megfelelés ellenőrzéséhez, valamint annak ellenőrzéséhez, hogy van-e olyan személy, aki el tudná látni a kiküldő vállalalkozás képviseletét.

24 Egyes tagállamok azt is előírják, hogy az előzetes bejelentést az 1408/71 rendelet (mely nem feltétlenül van összhangban az Európai Bíróság vonatkozó esetjogával) összefüggésében társadalombiztosítási célokra használt E-101-formanyomtatványnak kell kísérnie.

25 Arblade ítélet, a fentiekben idézve, (66) bekezdés.

26 Arblade ítélet, a fentiekben idézve, (61) bekezdés.

27 Lásd például az Európai Bíróság következő ítéleteit: 2005.9.15., Bizottság kontra Dánia, C-464/02 sz. ügy, (81) bekezdés; 2006.6.15., Bizottság kontra Franciaország, C-255/04 sz. ügy, (52) bekezdés, valamint 2006.11.9., Bizottság kontra Belgium, C-433/04 sz. ügy, (35)–(38) bekezdés.

A meglévő információk és a folyamatban lévő további vizsgálat tekintetében számos, a tagállamok által alkalmazott ellenőrző intézkedés úgy tűnik, az Európai Bíróság értelmezése szerint nem felel meg az EK-Szerződés 49. cikkének. A helyzet végső értékelése azonban annak vizsgálatától függ majd, hogy kielégíthetők-e egyes jogos ellenőrzési szükségletek az információkhoz való jobb hozzáférés és/vagy a fogadó tagállam és a származási hely szerinti tagállam közötti hatékonyabb igazgatási együttműködés révén (e kérdés lesz az alábbi 4. fejezet tárgya).

3.3. Intézkedések, melyek kiküldetésben lévő olyan munkavállalókra alkalmazandók, akik harmadik országok állampolgárai

A beérkezett információk azt mutatják, hogy jelentős számú tagállam (15[28]) munkavállalási engedélyt vagy a munkaerőpiacra jutáshoz kapcsolódó vízumkövetelményeket ír elő harmadik országok kiküldetésben lévő olyan állampolgárai számára, akik legálisan tartózkodnak egy másik tagállamban, illetve ott legálisan foglalkoztatják őket. A tartózkodási engedélyekre és/vagy a vízumkövetelményekre vonatkozóan további feltételek vannak még érvényben, melyek akadályozhatják az alapvető szabadság szolgáltató általi hatékony gyakorlását. Ilyen feltételek többek között a foglalkoztatás minimális időtartama vagy a szerződéstípusok a származási országban, vagy a tartózkodási engedély minimális időtartama a munkaadó székhelye szerinti országban.

Ezen intézkedések az Európai Bíróság értelmezése szerint nem felelnek meg a Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályainak. 2006. áprilisi közleményében[29] a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a meglévő esetjog[30] alapján a fogadó tagállam nem írhat elő alaki követelményeket vagy további feltételeket kiküldetésben lévő olyan munkavállalókkal szemben, akik harmadik országok állampolgárai, ha egy másik tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltató törvényesen foglalkoztatja őket, a fogadó tagállam azon jogának sérelme nélkül, hogy ellenőrizheti, e feltételek teljesülnek-e a szolgáltató székhelye szerinti tagállamban. Így még mindig tekintélyes számú olyan tagállam van, mely nem teljes mértékben, illetve nem megfelelően tartja tiszteletben ezt az esetjogot, vagy egyáltalán nem is alkalmazza azt.

---

28 Belgium, Dánia, Németország, Észtország, Írország, Olaszország, Ciprus, Lettország, Luxemburg, Málta, Hollandia, Ausztria, Portugália, Szlovákia és Finnország. Az ilyen követelményekre vonatkozóan Belgium, Németország és Luxemburg ellen az Európai Bíróság ítéletet hozott, Olaszország ellen pedig nyílt jogsértési eljárás folyt.

29 Lásd különösen: 2.2. pont, 8. o.

30 Lásd a következő ítéleteket: 1994.8.9., Vander Elst, C-43/93 sz. ügy; 2004.10.21., Bizottság kontra Luxemburg, C-445/03 sz. ügy, valamint 2006.1.19., Bizottság kontra Németország, C-224/04 sz. ügy. Ugyanaz az ítélet, 2006.9.21., Bizottság kontra Ausztria, C-168/04 sz. ügy.

4. INFORMÁCIÓKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS – IGAZGATÁSI EGYÜTTMŰKÖDÉS

Az irányelv 4. cikke a tájékoztatási együttműködés két tengelyét emeli ki a kiküldetésben lévő munkavállalókkal kapcsolatban:

- Az irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése egyértelmű kötelezettségeket ír elő a nemzeti hatóságok közötti együttműködést illetően, és a tagállamokat teszi felelőssé az együttműködéshez szükséges feltételek megteremtéséért. E kötelezettség magában foglalja egy oly módon szervezett és felszerelt ellenőrző hatóság kijelölését, mely lehetővé teszi, hogy hatékonyan működjön, és azonnal foglalkozni tudjon az irányelv hatálya alá tartozó tartozó szabályokra és feltételekre vonatkozó kérdésekkel.

- Ezen kívül az irányelv 4. cikkének (3) bekezdése egyértelműen kötelezővé teszi a tagállamok számára, hogy megtegyék a szükséges intézkedéseket ahhoz, hogy a foglalkoztatásra vonatkozó szabályokkal és feltételekkel kapcsolatos információk általánosan elérhetővé váljanak nem csupán a külföldi szolgáltatók, hanem az érintett, kiküldetésben lévő munkavállalók számára is[31].

A Bizottság SEC(2006) 439 személyzeti munkadokumentumában összegyűjtött bizonyítékok azt mutatták, hogy jelentős alkalmazási terület jut az információkhoz való jobb hozzáférésnek, az igazgatási együttműködésnek és a megfelelőség-ellenőrzésnek, többek között a bevált gyakorlatok kijelölése és terjesztése révén. Az Európai Parlament állásfoglalása kiemelte, hogy kiküldetésben lévő számos munkavállaló nem is ismeri az őt az irányelvnek köszönhetően megillető jogokat; felszólított arra, hogy meg kell hozni azokat az intézkedéseket, melyek a kiküldetésben lévő munkavállalók és munkaadóik információkhoz való hatékony hozzáférésének biztosításához szükségesek[32].

A Bizottság saját vizsgálata és a kérdőívekre adott válaszok biztató előrelépést mutatnak számos tagállamban különösen a kiküldetésekre vonatkozó információk weboldalakon, kapcsolattartókon, brosúrákon, szórólapokon, ismertetőkön vagy egyéb eszközökön keresztül történő elérhetősége terén.

Számos hiányosságot tapasztaltak azonban még[33]. Egyes országok csak nemzeti nyelvükön tesznek közzé információkat. Az információk gyakran túl korlátozottnak és/vagy összetettnek tűnnek, különösen olyan esetekben, amikor regionális szinten különböző kollektív szerződések alkalmazandók, egynél több ellenőrző hatóság létezik, vagy a munkafelügyelőségtől eltérő más felek bevonására került sor.

---

31 Így a 4. cikk az együttműködés és az információhoz való hozzáférés különböző típusait említi: az irányelvben említett foglalkoztatási szabályok és feltételek ellenőrzéséért felelős hatóságok közötti együttműködés; a Bizottság és a hatóságok közötti szoros együttműködés azoknak a nehézségeknek a vizsgálatában, melyek a 3. cikk (10) bekezdésének alkalmazása során esetlegesen felmerülnek, valamint annak szükségessége, hogy biztosítsák a foglalkoztatásra vonatkozó szabályokkal és feltételekkel kapcsolatos információk általános elérhetőségét (ugyanaz a közlemény: a 96/71/EK irányelv végrehajtása a tagállamokban, COM(2003) 458, 2003.7.25., 10. o.)

32 Lásd az állásfoglalás 18. pontját.

33 További részletek a szolgálatok jelentésében találhatók.

A tagállamok közötti együttműködést illetően az, hogy nagyon kevés kapcsolat jött létre az irányelv 4. mellékletében meghatározott kapcsolattartó hivatalok között, azt jelzi, hogy a tagállamok vagy figyelmen kívül hagyják az együttműködés e formáját, vagy más formákat kerestek, például a szomszédos országok ellenőrző hatóságai közötti kétoldalú kapcsolatokat. Gyakorlatilag úgy tűnik, a munkavállalók kiküldetésével foglalkozó kormányzati szakértők csoportja[34] által elfogadott magatartási kódexben megállapított „együttműködési standardokat" végrehajtották és tiszteletben tartották, amikor más tagállamokból érkező kérésekkel foglalkoztak, de a válaszadásra megállapított 4 hetes határidőt ritkán tartották be. A többnyelvű formanyomtatvány használata nem terjedt el széles körben, hatékonyságát illetően pedig számos kritika fogalmazódott meg. Több válasz is azt jelzi, hogy a kapcsolattartó hivatalok szerepe és hatásköre tisztázásra, sőt esetlegesen felülvizsgálatra szorul.

Összegezve megállapítható, hogy az információhoz való hozzáférés terén történt előrelépések ellenére megalapozottak az aggályok azt illetően, hogy a tagállamok mi módon hajtják végre és/vagy alkalmazzák az irányelvben előírt igazgatási együttműködésre vonatkozó szabályokat. A helyzet orvoslása nélkül, úgy tűnik, nem lehet sikeresen végrehajtani és alkalmazni az irányelvet. A fogadó országban érvényes, a foglalkoztatásra vonatkozó szabályokra és feltételekre vonatkozó előzetes információkhoz való hozzáférés előfeltétele annak, hogy az érdekelt felek az irányelvből, illetve annak a nemzeti jogba való átültetéséből eredő rendelkezésekkel összhangban tudják teljesíteni a kért szolgáltatásokat. A tagállamok közötti igazgatási együttműködés megfelelő működése a megfelelőségellenőrzés lényeges eszköze; ennek hiánya a gyakorlatban magyarázhatja meg azt, hogy a tagállamok miért térnek vissza az ellenőrző intézkedésekhez, melyek szükségtelennek és/vagy aránytalannak tűnnek az EK-Szerződés 49. cikkének az Európai Bíróság szerinti értelmezése alapján.

5. A MEGFELELÉS FOKOZOTTABB ELLENŐRZÉSE ÉS HATÉKONYABB VÉGREHAJTÁS

Az irányelv értelmében a tagállamoknak megfelelő intézkedéseken keresztül kell biztosítaniuk az irányelv rendelkezéseinek való megfelelést, különösen pedig az irányelvből eredő kötelezettségek végrehajtását célzó, megfelelő eljárásokat kell biztosítaniuk. Az irányelv 6. cikkében előírtak szerint a tagállamok lehetővé tették, hogy területükön az irányelvben biztosított, munkavállalásra vonatkozó szabályokhoz és feltételekhez való jog érvényesítésére bírósági eljárást lehessen kezdeményezni.

Bár úgy tűnik, az irányelv alkalmazása nem vont maga után sok alaki panaszt vagy jogi eljárást, az Európai Parlament[35] és különösen a szociális partnerek a kérdőívekre adott válaszaikban sajnálattal állapították meg, hogy a hiányosságok pótlása érdekében bevezetett mechanizmusok nem elégségesek, és sem megfelelő, sem arányos intézkedéseket nem kínálnak az irányelvnek való megfelelés hatékony ellenőrzésére. A szociális partnerek a kollektív jogi fellépések hiányát emelik ki, egyes tagállamok pedig azt hangsúlyozzák, hogy a nem nemzeti szolgáltatók jogsértéseinek hatékony, határokon átnyúló szankcionálásához uniós eszközökre van szükség.

---

[34] Az munkakapcsolatokkal foglalkozó főigazgatói csoport létrehozásáról szóló, 2002. március 27-i 2002/260/EK bizottsági határozattal (HL L 91, 2002.4.6., 30.o.) hozták létre.

[35] Lásd: állásfoglalás a Schroedter-jelentésről, I., valamint a 29. és az azt követő pontok.

Gyakran problémaként említik a külföldön kivetett bírságok behajtását. Több reakció is megkérdőjelezi a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról szóló, 2005. február 24-i 2005/214/IB tanácsi kerethatározatban[36] a munkavállalók kiküldetése esetén kivetett igazgatási szankciók hasznosságát. Bár úgy kell tekinteni, hogy a határozatot a munkavállalók kiküldetésére alkalmazni kell, vitatott ennek helyessége: túl hosszúak a végrehajtható határozathoz vezető eljárások ahhoz, hogy lefedjék a határokon átnyúló esetek többségét, figyelembe véve azt is, hogy a kiküldetések ideiglenes és gyakran túl rövid időtartamra szólnak. Ezen kívül néhány tagállam jelzi, hogy nemzeti eljárási szabályaik néha rendkívül megnehezítik (vagy tiltják) a másik tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozások elleni igazgatási eljárások megindítását.

A kérdőívekre adott válaszok azt mutatják, hogy egyes tagállamokban[37] többféle egyetemleges felelősségi rendszer létezik, melyek a fogadó országban közvetlenül a szolgáltatást igénybe vevő vállalkozás vagy szerződéses fél számára írják elő az ellenőrzési kötelezettséget. Ez az érintett tagállamok szerint közvetlen, hatékony és megvalósítható ellenőrzési és vizsgálati módszert kínál, szemben a valamely más tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozásra vagy alvállalkozóra vonatkozó, hosszadalmas eljárásokkal.

Az Európai Bíróság megállapította[38], hogy az irányelv 5. cikke – az EK-Szerződés 49. cikke szerinti értelmezésben – elvileg nem zárja ki eleve az egyetemleges felelősségi rendszer alkalmazását az általános vagy fő szerződéses felek esetében mint az irányelvnek való megfelelés elmulasztása esetén alkalmazott megfelelő intézkedést. A Bíróság azonban azt is jelezte, hogy az ilyen intézkedés nem haladhatja meg azt a szintet, mely a kitűzött cél eléréséhez szükséges (ezen intézkedés arányosságának vizsgálatát a nemzeti bíróság hatáskörébe utalva). Egy közelmúltbeli ítéletében[39] a Bíróság úgy vélte, hogy egy különleges közös felelősségi rendszer aránytalan és ellentétes az EK-Szerződés 49. cikkével többek között automatikus és feltétel nélküli jellege, valamint túl nagy alkalmazási területe miatt.

További vizsgálatot és megfontolást érdemel az, hogy a másodlagos felelősség hatékony és arányos módja lehet-e a közösségi jognak való megfelelés ellenőrzésének és érvényre juttatásának. Hasonló kérdést tartalmazott „A munkajog korszerűsítése, szembenézve a XXI. század kihívásaival” c. bizottsági zöld könyv[40].

---

36 HL L 76., 2005.3.22., 17. o.

37 Különösen: Ausztria, Belgium, Franciaország, Hollandia és legutóbb Finnország.

38 C-60/03 sz. ügy (Wolff & Müller GmbH & Co. KG v. José Felipe Pereira Félix), 2004.11.12-i ítélet, (37) bekezdés.

39 2006.11.9-i ítélet, Bizottság kontra Belgium, C-433/04 sz. ügy, különösen a (37)–(41) bekezdés.

40 2006.11.22-i COM(2006) 708.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A 2006. áprilisi bizottsági közlemény alapján indított ellenőrzés azt mutatja, hogy számos tagállam a szolgáltatók ellenőrzése során csupán saját nemzeti intézkedéseire és eszközeire támaszkodik oly módon, hogy az úgy tűnik, nem mindig felel meg az EK-Szerződés 49. cikkének az Európai Bíróság értelmezése szerint, sem az irányelvnek. Ez a helyzet valószínűleg a gyakorlatban az igazgatási együttműködés hiányával, az információkhoz való hozzáférés még mindig nem kielégítő mértékével és a határokon átnyúló végrehajtási problémákkal kapcsolatos – hacsak nem azokból adódik. E problémák csak akkor oldhatók meg, ha a tagállamok hatékonyabbá teszik az egymással történő együttműködést, és különösen ha teljesítik az irányelvben előírt igazgatási együttműködésre és információkhoz való hozzáférésre vonatkozó kötelezettségeiket[41,42]. Kötelezettségeik teljesítése során az Európai Tanács által kitűzött célokkal összhangban a tagállamok jelentősen hozzájárulnának az igazgatási terhek csökkentéséhez.

A közösségi jognak való megfelelés javítása, illetve a közösségi jog végrehajtásának hatékonyabbá tétele során fontos tényező a hatékonyabb igazgatási együttműködés is. Megfelelő és hatékony végrehajtás és érvényre juttatás kulcselemek a kiküldetésben lévő munkavállalók jogainak védelmét illetően, a nem megfelelő végrehajtás viszont aláaknázza az e területen alkalmazandó közösségi előírások hatékonyságát. A Bizottság és a tagállamok közötti szoros – adott esetben megerősített – együttműködés ezért elsőrendű fontosságú, de nem elhanyagolható a szociális partnerek jelentős szerepe sem. A Bizottság minden rendelkezésére álló eszközt felhasznál majd a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó jogszabályok végrehajtásában mutatkozó, a közlemény által feltárt hiányosságok pótlása érdekében.

Ennélfogva a Bizottság úgy véli, hogy sürgős fellépésre van szükség, és a következő intézkedéseket irányozza elő:

- bizottsági ajánlás elfogadása (az EK-Szerződés 211. cikke alapján), melyet tanácsi következtetéseknek kell jóváhagyniuk, a tagállamok közötti igazgatási együttműködés megerősítése céljából a belső piaci információs rendszer (IMI)[43] alkalmazása révén, valamint a kapcsolattartó hivatalok szerepének tisztázása;

---

41 E pontot az Európai Parlament állásfoglalása is kiemeli. Lásd különösen a 21., a 32. és az azt követő pontokat.

42 Mindenesetre a hatékony együttműködés hiánya – melynek oka az, hogy a tagállamok elutasítják vagy vonakodnak attól, hogy ilyen eszközt használjanak – önmagában nem indokolhatja az ellenőrző intézkedések fenntartását.

43 Az IMI a tagállamok közötti kölcsönös segítségnyújtás és információcsere megkönnyítését szolgáló információs rendszer. Biztonságos és gyors adatcserét fog biztosítani az európai hatóságok között, lehetővé téve számukra a hatékony együttműködést, a különböző nyelvi és igazgatási eljárásokból és struktúrákból adódó akadályok ellenére. A kifejlesztett első alkalmazások a szakmai képesítések elismeréséről szóló, 2005/36/EK a felülvizsgált irányelvet, valamint a a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006/123/EK irányelvet támogatják majd.

- magasszintű bizottságot létrehozó bizottsági határozat elfogadása annak érdekében, hogy a tagállamok támogatást és segítséget kapjanak a bevált gyakorlatok felismerésében és egymással való megosztásában, hogy intézményesítsék a kormányzati szakértők jelenlegi, informális csoportját azáltal, hogy pontosítják annak szerepét, feladatait és hatáskörét, továbbá hogy rendszeresen, formálisan bevonják a szociális partnereket;

- annak biztosítása, hogy azok a tagállamok hatékonyan megfeleljenek az EK-Szerződésben meghatározott alapvető szabadságoknak az Európai Bíróság értelmezése szerint, melyek az érvényes közösségi joggal összeegyeztethetetlennek ítélt igazgatási követelményeket és ellenőrző intézkedéseket írnak elő (például az a követelmény, hogy képviselővel kell rendelkezni a fogadó ország területén, vagy az a követelmény, hogy a fogadó ország területén kell készenlétben tartani a szociális dokumentumokat, kivétel és/vagy időbeli korlátozás nélkül abban az esetben, amikor az információk ésszerű határidőn belül beszerezhetők a munkaadótól vagy a származási tagállam hatóságaitól) eseti alapon, beleértve – adott esetben – jogsértési eljárások megindítását az EK-Szerződés 226. cikke szerint;

- a közösségi jognak való megfelelés biztosítása az Európai Bíróság értelmezése szerint, különös tekintettel a „Vander Elst" ítéletre, azon tagállamok tekintetében, melyek még mindig munkavállalási engedélyt és egyéb feltételeket írnak elő harmadik országok kiküldetésben lévő olyan munkavállalói számára, akik legálisan tartózkodnak egy másik tagállamban, illetve ott legálisan foglalkoztatják őket, az EK-Szerződés 226. cikke szerint jogsértési eljárások megindítása révén;

- a tagállamok nemzeti átültető intézkedései és azok valamennyi olyan területen való alkalmazása ellenőrzésének folytatása, melyekkel e közlemény nem foglalkozik, beleértve azokat az eseteket, amikor a 4. cikk (3) bekezdésével ellentétben az információk hozzáférhetősége és átláthatósága továbbra is problémát jelent, és adott esetben meghozzák a megfelelő intézkedéseket, beleértve az EK-Szerződés 226. cikke szerint jogsértési eljárások megindítását;

- például a fent említett magasszintű bizottság keretén belül a tagállamokkal és a szociális partnerekkel közösen a határokon átnyúló végrehajtási problémák (szankciók, bírságok, egyetemleges felelősség) vizsgálata. E vizsgálat alapján a Bizottság megfelelő intézkedéseket hoz.