



Brüsszel, 2016.7.20.
COM(2016) 505 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK
ÉS A NEMZETI PARLAMENTEKNEK**

**a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv módosításáról szóló irányelvre irányuló
javaslatnak a szubszidiaritás elve tekintetében történő, a (2.) jegyzőkönyv szerinti
felülvizsgálatáról**

1. BEVEZETÉS

Politikai iránymutatásaiban¹ a Bizottság arra vállalkozott, hogy mélyebb és méltányosabb belső piacot fog kialakítani. Az Unió által létrehozott és működtetett belső piac alapja a rendkívül versenyképes szociális piacgazdaság, célja pedig a teljes foglalkoztatottság és a társadalmi haladás elérése.

A fentiekkel összefüggésben és a Bizottság 2016-os munkaprogramjával összhangban 2016. március 8-án a Bizottság javaslatot² fogadott el a munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv³ célzott felülvizsgálatáról. A fellépés és a javaslatban megfogalmazott szakpolitikai döntések indokait az irányelvtervezet indokolása és preambuluma, valamint a javaslatot kísérő hatásvizsgálati jelentés⁴ mutatja be.

A javaslat alapvető célja annak biztosítása, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága olyan feltételek mellett valósuljon meg az Unióban, amelyek egyenlő versenyfeltételeket garantálnak a vállalkozások számára és tiszteletben tartják a munkavállalók jogait. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy a 96/71/EK irányelv húsz évvel az elfogadása után, a tagállamok jelenlegi gazdasági és társadalmi viszonyai mellett már nem tud ilyen feltételeket biztosítani. A Bizottság ezért jogalkotási fellépésre vonatkozó javaslatot állított össze. A javaslat célja, hogy a 96/71/EK irányelv korlátozott számú, célzott módosítása révén orvosolja az azonosított problémákat.

A Szerződésekhez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló (2.) jegyzőkönyv értelmében a nemzeti parlamenteknek lehetőségük van indokolt véleményt kibocsátani, amennyiben úgy vélik, hogy egy jogalkotási javaslat nem felel meg a szubszidiaritás elvének⁵. Ha az indokolt véleményt kiadó tagállami parlamentek szavazatainak száma eléri az összes szavazat egyharmadát⁶, a Bizottságnak felül kell vizsgálnia az adott javaslatot. E felülvizsgálatot követően a Bizottság döntést hoz arról, hogy a javaslatot fenntartja, módosítja vagy visszavonja; a döntést indokolnia kell.

A (2.) jegyzőkönyv 6. cikkében meghatározott határidőn belül tizennégy nemzeti parlamenti kamara nyújtott be indokolt véleményt a Bizottságnak, melyekben azt állították, hogy a 2016. március 8-án bemutatott bizottsági javaslat nem felel meg a szubszidiaritás elvének, így elindult az említett jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás. E közlemény célja, hogy választ adjon az indokolt véleményekben megfogalmazott, a szubszidiaritás elvével kapcsolatos aggályokra.

E kérdéssel összefüggésben a Bizottság szeretné ismét kiemelni, hogy prioritásként kezeli a nemzeti parlamentekkel való kapcsolat megerősítését és a velük való újfajta

¹ http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_hu.pdf

² COM(2016) 128 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0128&qid=1459769597959&from=EN>

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

⁴ SWD(2016) 52 final.

⁵ A jogalkotási aktusok tervezetének az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától számítva nyolc hét áll a nemzeti parlamentek rendelkezésére, hogy indokolt véleményt fogalmazzanak meg a tervezetről.

⁶ Minden nemzeti parlament két szavazattal rendelkezik. Kétkamarás rendszer esetén mindegyik kamarának egy-egy szavazat jut.

partneri viszony kialakítását, ezzel is közelebb hozva az Uniót a polgárokhoz⁷. A Bizottság nagy hangsúlyt fektet az intézményen belüli országspecifikus ismeretek elmélyítésére, a kölcsönös bizalom megteremtésére, valamint a nemzeti és uniós szint közötti hatékony kommunikációs csatornák kialakítására⁸.

2. ELJÁRÁS

A (2.) jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás kizárólag a szubszidiaritás elvére összpontosít, mely elvet az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. cikkének (3) bekezdése határozza meg⁹. Ezért a (2.) jegyzőkönyv 6. cikke értelmében vett indokolt véleményekben a nemzeti parlamenteknek ismertetniük kell azokat az okokat, amelyek alapján a jogalkotási aktus tervezetét nem tartják összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével.

A (2.) jegyzőkönyv 6. cikkében meghatározott határidőn belül tizennégy nemzeti parlamenti kamara nyújtott be indokolt véleményt, elindítva ezzel a (2.) jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárást. Ezek a kamarák a következők voltak (zárójelben a szavazatok száma szerepel): Románia Képviselőháza (1), Románia Szenátusa (1), a Cseh Köztársaság Képviselőháza (1), a Cseh Köztársaság Szenátusa (1), Lengyelország Képviselőháza (1), Lengyelország Szenátusa (1), a Litván Köztársaság Parlamentje (2), Dánia Parlamentje (2), Horvátország Parlamentje (2), Lettország Parlamentje (2), Bulgária Nemzetgyűlése (2), Magyarország Országgyűlése (2), Észtország Parlamentje (2) és a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa (2). Ezek az indokolt vélemények összesen 22 szavazatot tettek ki¹⁰.

Ezenkívül a politikai párbeszéd keretében hat nemzeti parlament (Spanyolország Parlamentje, Olaszország Képviselőháza, Portugália Nemzetgyűlése, az Egyesült Királyság Parlamentjének Alsóháza, Franciaország Szenátusa és Olaszország Szenátusa) is küldött véleményt a Bizottságnak, és e véleményekben nagyrészt úgy ítélték meg a javaslatot, hogy az összhangban van a szubszidiaritás elvével.

⁷ A Bizottság politikai iránymutatásai 10. pontjának („A demokratikus változás Uniója”) utolsó bekezdése: „*Számomra rendkívül fontos a nemzeti parlamentekhez fűződő kapcsolat, különös tekintettel a szubszidiaritás elvének érvényesítésére. Át kívánom tekinteni, milyen módszerek kínálkoznak a nemzeti parlamentekkel való interakció javítására, melyek által Európa közelebb kerülhet a polgáraihoz.*”

⁸ A Bizottság tagjaihoz címzett megbízóleveleiben a Bizottság elnöke így fogalmazott: „*Valamennyi biztostól elvárom, hogy kötelezze el magát a nemzeti parlamentekkel kialakított partneri viszony megújítása mellett. A nemzeti parlamentek kiemelt figyelmet érdemelnek, és szeretném, ha (...) a Bizottság tagjai bemutatnák és kifejtenék a fontos javaslatokat és kezdeményezéseket a nemzeti parlamenteknek. Ezáltal lehetőségünk nyílna a Bizottságon belüli országspecifikus ismeretek elmélyítésére, a kölcsönös bizalom megteremtésére, illetve a nemzeti és uniós szint közötti hatékony kommunikációs csatornák kialakítására.*”

⁹ Az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése: „*A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.*”

¹⁰ A (2.) jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdésében meghatározott eljárás elindításához 19 szavazat szükséges.

A Bizottság 2016. május 11-én, a (2.) jegyzőkönyv 6. cikkében meghatározott határidőt követő napon nyilvánosan megerősítette, hogy megindult a (2.) jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás.

Összhangban azzal a kötelezettségvállalásával, hogy biztosítja a nemzeti parlamentek határozott szerepvállalását az európai döntéshozatalban, a Bizottság körültekintően megvizsgálta az indokolt véleményeket. Mielőtt levonta volna következtetéseit, közvetlen egyeztetéseket kezdett a nemzeti parlamentekkel, elsősorban az Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciája (COSAC) üléseinek keretében: a 2016. június 13-i ülésen előzetes véleménycsere zajlott az eljárási kérdésekről, 2016. július 11-én pedig érdemi megbeszélésre került sor az EU szociális dimenziójáról szóló széles körű vitával összefüggésben.

3. A MUNKAVÁLLALÓK KIKÜLDETÉSÉRŐL SZÓLÓ IRÁNYELV MÓDOSÍTÁSÁRA IRÁNYULÓ BIZOTTSÁGI JAVASLAT

A munkavállalók kiküldetéséről szóló 1996-os irányelv módosítására irányuló, 2016. március 8-i bizottsági javaslat belső piaci jogalapra, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 53. cikkének (1) bekezdésére és 62. cikkére támaszkodik. A kiküldetés természeténél fogva határokon átnyúló jelleggel bír. A kiküldetésekkel kapcsolatos tevékenységek legalább két tagállamra vannak hatással. A kiküldetésre vonatkozó szabályok ezért szükségképpen két különböző tagállambeli személy (a származási tagállambeli munkaadó és az átmenetileg másik tagállamban tartózkodó munkavállaló) között keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket. Bizonyos körülmények között továbbá a szolgáltatásnak az utóbbi tagállambeli igénybevevője is egyetemleges felelősséget viselhet.

A munkavállalók kiküldetése tehát lényeges szerepet játszik a belső piacon, különösen a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás terén. A Bizottság elkötelezett a belső piac megerősítése mellett, ami többek között azt jelenti, hogy elő kell segíteni a szolgáltatásnyújtás általában vett szabadságát és azon belül a munkavállalókat kiküldő vállalkozások szolgáltatásnyújtási szabadságát is. Mindez csak akkor lehetséges, ha a kiküldetés kereteit meghatározó jogi aktusok egyértelmű, méltányos és végrehajtható szabályokat írnak elő.

A bizottsági javaslat három fő kérdésben módosítaná az 1996-os irányelvet:

- Egyrészt a javaslat előírja, hogy a javadalmazásra vonatkozó, a fogadó tagállamban hatályos valamennyi kógens szabályt alkalmazni kell az adott tagállamban dolgozó kiküldött munkavállalókra. A jogszabályban vagy általános érvényű kollektív szerződésben meghatározott szabályokat a kiküldött munkavállalók esetében minden gazdasági ágazatban kötelező lenne alkalmazni. Ha a tagállamok nemzeti szabályaikkal és gyakorlatukkal összhangban előírják a vállalkozások számára, hogy csak olyan alvállalkozókkal köthetnek szerződést, akik ugyanolyan javadalmazási feltételeket biztosítanak a munkavállalóknak, mint amilyenek a vállalkozóra érvényesek, a javaslat lehetővé tenné a tagállamoknak, hogy ezeket a szabályokat ugyanúgy alkalmazzák a területükre munkavállalókat kiküldő vállalkozásokra is.

- Másrészt a javaslat meghatározza, hogy a határokon átnyúló munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozásokra alkalmazandó feltételeknek meg kell egyezniük a 2008/104/EK irányelv 5. cikke szerint a nemzeti munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozásokra vonatkozó feltételekkel.

- Harmadrészt a javaslat úgy rendelkezik, hogy amennyiben a kiküldetés időtartama előreláthatóan vagy ténylegesen meghaladja a 24 hónapot, a fogadó tagállamot kell a munkavégzés szokásos helye szerinti országnak tekinteni. A Róma I. rendelet¹¹ szabályainak alkalmazásában tehát a fogadó tagállam munkajogát kell alkalmazni az ilyen kiküldött munkavállalók munkaszerződésére, ha a felek nem választottak más alkalmazandó jogot.

A javaslat nem foglalkozik azokkal a kérdésekkel, amelyeket a 96/71/EK irányelv érvényesítéséről szóló, a munkavállalók kiküldetésével kapcsolatos szabályok kijátszása és a csalások elleni fellépéshez erősebb eszközöket biztosító 2014-es irányelv már érintett. Ehelyett az eredeti 1996-os irányelvvel létrehozott uniós szabályozási kerettel kapcsolatos kérdésekre összpontosít. Ennélfogva a 96/71/EK irányelv felülvizsgálatára irányuló javaslat és a 96/71/EK irányelv érvényesítéséről szóló irányelv kölcsönösen kiegészíti és erősíti egymást.

4. SZUBSZIDIARITÁSI FELÜLVIZSGÁLAT

4.1. A szubszidiaritás elve és a (2.) jegyzőkönyv

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata¹² szerint a szubszidiaritás elvének való megfelelés bírósági felülvizsgálatához meg kell vizsgálni azt, hogy az uniós jogalkotó úgy ítélhette-e meg részletes adatok alapján, hogy a tervezett cselekvés által követett cél jobban valósítható meg uniós szinten. A Bíróság tehát elismeri, hogy a szubszidiaritás elvének való megfelelés értékelése során az uniós intézmények bizonyos mértékű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. A Bizottság jogalkotási javaslatainak a (2.) jegyzőkönyv szerinti felülvizsgálata során ugyanezt a jogi vizsgálatot kell elvégezni.

A (2.) jegyzőkönyv 6. cikke értelmében a nemzeti parlamenteknek indokolt véleményben ismertetniük kell azokat az okokat, amelyek alapján a jogalkotási aktus tervezetét nem tartják összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. A jelenlegi felülvizsgálat ezért annak megállapítására korlátozódik, hogy az irányelv javasolt módosításának célja jobban megvalósítható-e uniós szinten.

Tekintettel arra, hogy a nemzeti parlamentek által felvetett valamennyi érv szerepet fog játszani a jogalkotási folyamatban, a Bizottság részletesen kíván velük foglalkozni, ezért a politikai párbeszéd keretében mindegyik érintett parlamentnek külön levélben fog válaszolni.

4.2. A nemzeti parlamentek által a szubszidiaritással kapcsolatban megfogalmazott aggályok

A nemzeti parlamentek a következő, szubszidiaritással kapcsolatos érveket fogalmazták meg az indokolt véleményekben:

- a meglévő szabályok elégségesek és megfelelőek (4.2.1. pont);
- a cél megvalósításához nem az uniós szintű cselekvés a megfelelő (4.2.2. pont);
- a javaslat nem ismeri el egyértelműen a tagállamok hatáskörét a javadalmasítás és a foglalkoztatási feltételek terén (4.2.3. pont);

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. június 17-i 593/2008/EK rendelete a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.) (HL L 177., 2008.7.4., 6. o.).

¹² C-547/14. sz. *Philip Morris-ügy*, EU:C:2016:325, 218. pont.

- a javaslatban foglalt indokolás a szubszidiaritás elve vonatkozásában túlságosan szűkszavú (4.2.4. pont).

4.2.1. A meglévő szabályok elégségesek és megfelelőek

Több nemzeti parlament úgy érvelt, hogy a jelenleg hatályos szabályok megfelelőek, legalábbis azokban az esetekben, amikor a jelenlegi irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az általános szabályokon túllépjenek (a kollektív szerződések kiterjesztése az építőiparon kívül más ágazatokra, kölcsönzött munkavállalók). Észtország Parlamentje hasonló érvet hozott fel a kiküldött munkavállalók munkakörülményei kapcsán.

A javaslat célja, hogy kiegyenlítse a nemzeti és a határokon átnyúló szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatókra vonatkozó versenyfeltételeket, és biztosítsa, hogy az ugyanazon a helyen dolgozó munkavállalókat ugyanolyan kógens szabályok védjék a gazdaság valamennyi ágazatában, függetlenül attól, hogy helyi vagy kiküldött munkavállalókról van-e szó. Mivel a tagállamok nem kötelesek az építőiparon kívüli ágazatokban is bevezetni ilyen szabályokat, csak módjukban áll megtenni azt, az említett célok nem valósulnak meg teljes mértékben. Ilyen körülmények között ugyanis a tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák az említett szabályokat az építőiparon kívüli ágazatokban, és így nem biztosítanak egyenlő versenyfeltételeket és megfelelő védelmet az ezekben az ágazatokban dolgozó kiküldött munkavállalóknak. Azt a kötelezettséget, hogy valamennyi tagállam a gazdaság valamennyi ágazatában alkalmazza a szabályokat, nem lehet nemzeti szinten megállapítani, ezért uniós szinten kell meghatározni. Ezért a Bizottság úgy véli, hogy a javaslat célja e tekintetben uniós szinten jobban megvalósítható.

Ugyanez vonatkozik a tagállamok azon kötelezettségére, hogy azonos feltételeket alkalmazzanak a kiküldött és a helyi kölcsönzött munkavállalókra.

A Bolgár Köztársaság Nemzetgyűlése, a Cseh Köztársaság Szenátusa, Észtország Parlamentje, Magyarország Országgyűlése, a Litván Köztársaság Parlamentje, Lettország Parlamentje, Románia Képviselőháza és a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa azzal érvelt, hogy a bérek tagállamok közötti egymáshoz igazítását a gazdasági fejlődés révén, nem pedig uniós jogalkotási fellépéssel kell elérni. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a javaslatnak nem célja a bérek tagállamok közötti összehangolása. A javaslat csupán azt kívánja biztosítani, hogy a javadalmazással kapcsolatos, a fogadó tagállamban hatályos valamennyi kógens szabály vonatkozzon az adott tagállamban dolgozó kiküldött munkavállalókra is. Ezenkívül az a tény, hogy a gazdasági fejlődés idővel nagyobb mértékű bérkonvergenciához vezethet, nem jelenti azt, hogy annak megvalósulásáig nem szükséges egyenlő versenyfeltételeket teremteni a vállalatok számára és megfelelő védelmet nyújtani a munkavállalók számára.

4.2.2. A cselekvés megfelelő szintje

Dánia Parlamentjének véleményén kívül valamennyi indokolt véleményben szerepelt az az érv, hogy a cselekvés célja jobban megvalósítható lenne tagállami szinten, illetve hogy a Bizottság nem igazolta megfelelő mértékben, hogy a cselekvést uniós szinten kellene megvalósítani.

Az indokolt véleményt benyújtó nemzeti parlamentek közül néhány úgy vélte, hogy ez különösen igaz a következő szabályjavaslatok esetében: az általánosan kötelező érvényű kollektív szerződések alkalmazásának kiterjesztése az építőiparon kívüli ágazatokra

(Bulgária Nemzetgyűlése, a Cseh Köztársaság Képviselőháza és Szenátusa) és az alvállalkozói láncokra, illetve a kölcsönzött munkavállalókra vonatkozó szabályok (Lengyelország Képviselőháza és Szenátusa). Magyarország Országgyűlése úgy ítélte meg, hogy a „minimális bérszint” jelenleg használt fogalmának a „javadalmazás” fogalmával való felváltása nem képvisel hozzáadott értéket a javaslatban, mivel véleménye szerint a javadalmazás fogalma nincs egyértelműen meghatározva.

Mint az a 3. szakaszban is említésre került, a javaslat célja, hogy biztosítsa a belső piac megfelelő működését, különösen a szolgáltatásnyújtás szabadságának érvényesülését, továbbá hogy kiegyenlítse a nemzeti és a határokon átnyúló szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatókra vonatkozó versenyfeltételeket, megfelelő védelmet biztosítson a kiküldött munkavállalóknak, valamint egyértelmű és kiszámítható jogi keretet alakítson ki a kiküldött munkavállalókra vonatkozó szabályozás terén. A Bizottság úgy látja, hogy ezek a célok kölcsönösen összefüggenek egymással, és jobban megvalósíthatók uniós szinten. Ha a tagállamok egyoldalúan, állami szinten lépnek fel a tervezett jogalkotási aktus által javasolt célzott módosítások végrehajtása terén, az a szolgáltatásnyújtás szabadsága szempontjából a belső piac széttagolódásához vezethet.

Az uniós jogalkotó már az 1996-os irányelv és az annak érvényesítését célzó 2014-es irányelv elfogadásával úgy döntött, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának érvényre juttatása, a nemzeti és a határokon átnyúló szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatókra vonatkozó versenyfeltételek kiegyenlítése és a kiküldött munkavállalók megfelelő szintű védelme uniós szinten hatékonyabban megvalósítható. A munkavállalók kiküldetésére vonatkozóan uniós szintű szabályozási keretrendszert alakított ki, figyelembe véve a munkavállalók kiküldetésének szükségszerűen határokon átnyúló jellegét, valamint azt, hogy amennyiben a tagállamok egyoldalúan, állami szinten lépnek fel, az a szolgáltatásnyújtás szabadsága szempontjából a belső piac széttagolódásához vezetne.

A Bizottság a javaslat megfogalmazásával az EUMSZ 57. cikkében rögzített jogok gyakorlását kívánja megkönnyíteni, miszerint bármely, szolgáltatást nyújtó személy a szolgáltatásnyújtás érdekében tevékenységét ideiglenesen a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállamban is folytathatja az ezen állam saját állampolgáira irányadó feltételek szerint.

Az egyedi tagállami fellépések az intézkedések egy másik fontos célját – a belső piacon belüli jogi összhang megteremtését, valamint a kiküldött munkavállalókra vonatkozó jogi keret egyértelműségének biztosítását – sem tudnák megvalósítani, mivel a kiküldött munkavállalóknak nyújtott védelem szintje mindig a fogadó tagállam által alkalmazott megközelítéstől függene. Valójában az uniós szintű jogi keretrendszer összhangjának hiánya is hozzájárul ahhoz, hogy sem a munkavállalók, sem a vállalkozások, sem a munkaerő-kölcsönzők nem ismerik kellőképpen a vonatkozó jogokat.

A fent említett okokból kifolyólag a Bizottság úgy látja, hogy a javaslat céljait a legjobban uniós szinten lehet megvalósítani.

4.2.3. A tagállami hatáskörök egyértelmű elismerésének hiánya

Dánia Parlamentje úgy vélte, hogy a szubszidiaritással kapcsolatos aggályok abból fakadnak, hogy a javaslat a 96/71/EK irányelvvel ellentétben nem utal egyértelműen a tagállamok hatáskörére a bérezés és a foglalkoztatási feltételek meghatározása vonatkozásában.

A Bizottság javaslata azonban teljes mértékben és egyértelműen tiszteletben tartja a tagállamok azon hatáskörét, hogy nemzeti jogukkal és gyakorlatukkal összhangban meghatározzák a foglalkoztatással kapcsolatos javadalmazást és feltételeket, és ezt kifejezetten rögzíti is. A (12) preambulumbekzdés leszögezi: „A tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy jogszabályaiknak és gyakorlatuknak megfelelően meghatározzák a javadalmazásra vonatkozó szabályokat.” Ezenkívül a 3. cikk (1) bekezdésének módosítására javasolt szöveg első bekezdése egyértelművé teszi, hogy a kiküldött munkavállalók foglalkoztatására alkalmazandó szabályok és feltételek megegyeznek azokkal, amelyeket a munkavégzés helye szerinti tagállamban hatályos törvények vagy általánosan alkalmazandó kollektív megállapodások meghatároznak. A javasolt változtatás a következőképpen határozza meg a javadalmazás fogalmát: „a nemzeti törvény, rendelet vagy közigazgatási rendelkezés, általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív megállapodás vagy választottbírósi ítélet és/vagy – a kollektív megállapodásokat vagy választottbírósi ítéleteket általánosan alkalmazandóvá nyilvánító rendszer hiányában – a (8) bekezdés második albekezdése értelmében vett egyéb kollektív megállapodás vagy választottbírósi ítélet által kötelezővé tett valamennyi javadalmazási elem abban a tagállamban, amelynek a területére a munkavállalót kiküldték.”

A javaslat tehát nem szabályozza a javadalmazást, és nem is határozza meg a javadalmazásnak vagy a javadalmazás alkotóelemeinek a fogalmát uniós szinten. Csupán azt írja elő, hogy a tagállamok által meghatározott, a javadalmazásra vonatkozó kógens szabályokat megkülönböztetéstől mentesen kell alkalmazni a helyi és a határon átnyúló szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatókra, illetve a helyi és a kiküldött munkavállalókra is.

Dánia Parlamentje arra hivatkozott továbbá, hogy a javaslat kétségbe vonja a tagállamok azon hatáskörét, hogy meghatározzák a kölcsönzött munkavállalókra vonatkozó szabályokat és feltételeket. Dánia Parlamentje nem vitatta azt, hogy az Uniónak lehetősége van fellépni ebben a kérdésben, és nem támadta azt sem, hogy az 1996-os irányelvben megadott opció a javaslat kötelezővé tenné. A nemzeti hatáskör sérelmét Dánia Parlamentje szerint az a megközelítés jelenti, melynek keretében kifejezett utalás történik a 2008/104/EK irányelv 5. cikkére.

A munkaerő-kölcsönzők által végzett, határon átnyúló szolgáltatásnyújtás elősegítése, valamint a kölcsönzött munkavállalók egyenlő versenyfeltételeinek és megfelelő védelmének biztosítása érdekében helyénvaló előírni, hogy a más tagállamban munkát végző kölcsönzött munkavállalók ugyanolyan jogokban részesüljenek, mint amiket a 2008/104/EK irányelv a helyi kölcsönzött munkavállalóknak garantál. Ez az elv azonban nem érinti a tagállamok azon hatáskörét, hogy meghatározzák a szóban forgó jogokat.

4.2.4. Hiányos indokolás

Több nemzeti parlament is azt állította, hogy mivel a javaslat indokolása túlságosan szűkszavú, a Bizottság nem felelt meg a Szerződéshez csatolt (2.) jegyzőkönyv 5. cikkében megfogalmazott követelménynek¹³, miszerint a jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell.

¹³ A (2.) jegyzőkönyv 5. cikke értelmében „A jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell. Minden jogalkotási aktus tervezetének egy külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a tervezet előrelátható pénzügyi hatásairól, továbbá – irányelv esetében – a tagállamok,

Ezt az aggályt Bulgária Nemzetgyűlése, a Cseh Köztársaság Képviselőháza és Szenátusa, Horvátország Parlamentje, Magyarország Országgyűlése, Lettország Parlamentje, Lengyelország Képviselőháza, Románia Szenátusa és a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa is felvetette.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint¹⁴ az EUMSZ 296. cikkének második bekezdése alapján fennálló, a jogi aktusok indokolására vonatkozó kötelezettség előírja, hogy az érintett intézkedéseknek tartalmazniuk kell azon indokok leírását, amelyek az intézményt a jogi aktus elfogadására készítették – mégpedig úgy, hogy a Bíróság felülvizsgálatot gyakorolhasson, és mind a tagállamok, mind az érintett állampolgárok megismerhessék azokat a körülményeket, amelyek között az uniós intézmények a Szerződést alkalmazták. Ugyanezen ítéletben a Bíróság úgy vélte, hogy egy közvetett és meglehetősen korlátozott terjedelmű indokolás is elégséges a szubszidiaritás elvével való összhang igazolásához. Egy újabb ítéletben a Bíróság egyértelművé tette, hogy a szubszidiaritás elve tekintetében az indokolási kötelezettség tiszteletben tartását nemcsak a megtámadott jogi aktus szövege alapján, hanem az ügy körülményeire és összefüggéseire is figyelemmel kell értékelni¹⁵. A Bíróság különösen azt vizsgálja meg, hogy a Bizottság által előterjesztett javaslat, valamint az általa készített hatástanulmány elegendő elemet tartalmaz-e ahhoz, hogy világosan és egyértelműen kitűnjön, hogy mennyivel előnyösebb az uniós, mint a tagállami szintű fellépés¹⁶.

A jelen esetben a szubszidiaritás tekintetében az indokolás kimondta: „Egy hatályos irányelv módosítása kizárólag új irányelv elfogadásával valósítható meg.” Ezt a tömör állítást azonban kiegészítik még az irányelvtervezet preambulumbekendései és a javaslatot kísérő hatásvizsgálati jelentés.

Az irányelvtervezet preambulumbekendései egyértelművé teszik, miért van szükség uniós fellépésre ahhoz, hogy bizonyos kérdésekben javítani lehessen a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó uniós szabályozási keretrendszer.

Mint az már feljebb is említésre került, a (12) preambulumbekendés leszögezi: „A tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy jogszabályaiknak és gyakorlatuknak megfelelően meghatározzák a javadalmazásra vonatkozó szabályokat.”

Emellett a javaslatot kísérő hatásvizsgálati jelentés részletes értékelést nyújt a javaslatnak a szubszidiaritással és arányossággal összefüggő kérdéseiről¹⁷.

illetve adott esetben a régiók által annak végrehajtására elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól.”

¹⁴ C-233/94. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ügy, EU:C:1997:231, 25. pont.

¹⁵ C-547/14. sz. Philip Morris-ügy, EU:C:2016:325, 225. pont. Lásd még a következő ügyben hozott ítéletet: C-508/13. sz., Észtország kontra Parlament és Tanács ügy, EU:C:2015:403, 61. pont.

¹⁶ C-547/14. sz. Philip Morris-ügy, EU:C:2016:325, 226. pont.

¹⁷ A (csak angolul elérhető) jelentés 2.6. pontja így fogalmaz: „A munkavállalók tagállamok közötti kiküldetésére vonatkozó szabályozási keret kizárólag uniós szinten határozható meg. A szabályozási keret céljai a következők: a munkavállalók kiküldetése keretében megvalósuló, határon átnyúló szolgáltatásnyújtás elősegítése a kiküldött munkavállalókat fogadó tagállam(ok)ban alkalmazott munkaerő-piaci szabályok egyértelműségének és átláthatóságának fokozása által; a szolgáltatásnyújtás terén a kiküldő és a helyi vállalkozások egyenlő versenyfeltételeinek biztosítása a fogadó tagállamban; a fogadó tagállamban dolgozó kiküldött munkavállalók megfelelő szintű védelmének garantálása. A határon átnyúló szolgáltatásnyújtás szabadságának az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 56. cikke alapján történő biztosítása érdekében indokolt uniós

A Bizottság úgy véli, hogy ezek az információk elegendőek ahhoz, hogy az uniós jogalkotó és a nemzeti parlamentek meg tudják ítélni, hogy a szóban forgó jogalkotási aktus tervezete megfelel-e a szubszidiaritás elvének.

5. KÖVETKEZTETÉS

A fentiekre tekintettel a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv célzott felülvizsgálatára irányuló, 2016. március 8-i javaslata összhangban van az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése szerinti szubszidiaritás elvével, és nincs szükség a javaslat visszavonására vagy módosítására. A Bizottság ezért fenntartja a javaslatot.

A Bizottság folytatni fogja a politikai párbeszédet a nemzeti parlamentekkel a szubszidiaritás elvének való megfelelésen túlmutató érvekről, és a javasolt irányelv elfogadása érdekében készen áll tárgyalásokat kezdeni a fent részletezett aggályokról az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal.

szinten fellépni, irányelv elfogadása formájában. Az irányelv jelenleg olyan, egységes és uniós szintű szabályozási keretet határoz meg, amely alapvető, védelmet biztosító szabályokat fogalmaz meg a fogadó tagállam tekintetében, melyeket tartalmuktól függetlenül alkalmazni kell a kiküldött munkavállalókra vonatkozóan. Ezért, a szubszidiaritás elvét teljes mértékben tiszteletben tartva, továbbra is a tagállamok és megfelelő szintű szociális partnerek felelősek azért, hogy a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban meghatározzák a munkaiügyi jogszabályokat, kialakítsák a bérmegállapítási rendszereket, illetve megállapítsák a javadalmazás és annak összetevőinek szintjét. A tervezett kezdeményezés nem változtat ezen a megközelítésen, ennél fogva tiszteletben tartja a szubszidiaritás és az arányosság elvét, és nem sérti a nemzeti hatóságok és szociális partnerek hatáskörét.”