

Szemle

TAKÁCS DÓRA–VARGA DÓRA*

Recenzió Kártyás Gábor „Kiküldött munkavállalók az uniós és a magyar jogban” című könyvéről

*Review of the Book “Posted Workers in EU and Hungarian Law”
by Gábor Kártyás*

ABSZTRAKT

Napjaink globalizált munkajogában, ahol kiváltképp az Európai Unión belüli országhatárok mindinkább elmosódní látszanak, egyre gyakoribbá válnak a határokon átnyúló helyzetek. A digitalizációnak és a rohamtempóban fejlődő technikának köszönhetően a külföldi vagy külföldre történő munkavégzés immár úgy is megvalósulhat, hogy a munkavállaló tulajdonképpen el sem mozdul az íróasztala mellől, azaz fizikailag be se lép egy másik ország területére. Mindezekre tekintettel a feldolgozott téma aktualitása és izgalmas mivolta aligha vonható kétségbe. A mű holisztikus szemléletet követve, egyedülálló részletességgel vezeti végig az olvasót és nyújt számára biztos tájékozási pontot a kiküldetés megannyi kihívással és érdekellentéttel övezett ingoványos talaján. A recenzióban ezen pontokat követve ismertetjük, illetve értékeljük a monográfia tartalmát.

Kulcsszavak: kiküldetés, határon átnyúló munkavégzés, kiküldetési irányelv, munkajog

ABSTRACT

In today's globalized labour law, where borders, especially within the European Union, seem to be increasingly blurred, cross-border situations are becoming more common. Due to digitalisation and technology, which is evolving at a rapid pace especially in the present situation, working abroad can now be carried out without the worker actually moving away from his desk, namely

* Dr. Takács Dóra PhD-hallgató, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék; e-mail: doratakacs14@gmail.com; dr. Varga Dóra PhD-hallgató, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, e-mail: vargadora96@gmail.com.

not physically entering another country. In view of this, the topicality and exciting nature of the processed topic can hardly be questioned. Following a holistic approach, the reviewed book guides the readers with unique detail and provides them with a sure point of reference on the swampy ground of the posting, which is surrounded by many challenges and conflicts of interests. In our review, we will describe and evaluate the content of the monograph along these sure points of reference.

Keywords: *posting, cross-border work, posting directive, labour law*

A munkajog területén jártas szakemberek számára Kártyás Gábor valószínűleg nem szorul bemutatásra, hiszen rendszeresen publikál, előadásokat tart munkaügyi szakembereknek szervezett gyakorlati továbbképzéseken és hazai, illetve külföldi tudományos konferenciákon. Kiemelt szakterületei az atipikus foglalkoztatás, az uniós munkajog és a kollektív munkajog kérdései. Habilitációs értekezését a kiküldött munkavállalókról, doktori dolgozatát a munkaerő-kölcsönzésről írta.

Az itt bemutatandó monográfiája *Kiküldött munkavállalók az uniós és a magyar jogban* címmel 2020-ban jelent meg a Pázmány Press kiadásában. A mű 244 oldal terjedelmű, szerkezetileg 8 fő fejezetre oszlik. Tagolásának, alaposan átgondolt logikai szerkezetének, a fejezetek közötti átvezetéseknek és a részkonklúzióknak köszönhetően könnyen követhető. Nyelvezete tudományos, ugyanakkor példái és szemléltető táblázatai miatt olvasmányos és közérthető.

A monográfia felütéseként a bevezető fejezetben olvasható hipotetikus tényállás rövid terjedelme dacára kiválóan szemlélteti a választott téma relevanciáját, de egyúttal rávilágít komplex voltára is. A szerző a bevezetőben röviden felvillantja azokat a neuralgikus pontokat, amelyeket a későbbi fejezetekben részletesen kifejt majd. Üdvözlendő, hogy már itt több fontos elhatárolást eszközöl – például a migráció és a kiküldetés fogalma kapcsán –, ezáltal is lehatárolva, egyúttal világosabbá téve vizsgálata tárgykerét. A mű tárgya alapvetően a nemzeti munkajog azon területe, amely a külföldi elemet tartalmazó tényállásokkal foglalkozik, annak is a kiküldetésekkel kapcsolatos része. A vizsgálat célja pedig alapvetően annak feltárása, hogy hogyan határozható meg az uniós, illetve a magyar jogban a kiküldött munkavállalókra alkalmazandó jog, figyelembe véve a jogintézményt övező számos érdekkonfliktust.

1. A munkaviszonyra alkalmazandó jog meghatározása az uniós jogban

A bemutatott tárgykör vizsgálata során elengedhetetlen a jogi háttér felvázolása, kiváltképp akkor, ha az nemzetközi elemet is magában hordoz, így a szerző elsőként erre a feladatra, illetve a bemutatandó joganyag rendszertani beazonosítására vállalkozik. A mű itt elsősorban Szászy álláspontjára utal, aki szerint „*a nemzetközi magánjogtól el kell határolni a nemzetközi munkajogot, mivel az előbbi egyes alapelvei – különösen a jogválasztás szabadsága – az utóbbinál nem érvényesül*”.¹

¹ Szászy István: *Nemzetközi munkajog. Összehasonlító jogi tanulmány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969, 154.

A kiküldetésre vonatkozó szabályozás² sajátos, *lex specialis* jellege legszembetűnőbbben a jogválasztás vonatkozásában mutatkozik meg, hiszen a Róma I. rendelet³ alapelve a felek akaratszabadsága, ugyanakkor ennek a munkaszerződések tekintetében gyakorlatilag nincs jelentősége, hiszen a felek alá-fölé rendeltségi viszonyára tekintettel szükséges a munkavállaló mint gyengébb fél védelme.⁴

A választott jogot egyéb tényezők is felülírják, a következőkben ezekről olvashatunk. A szerző jó érzékkel világít rá azokra a bizonytalanságokra, amelyek a szabályozásban megjelennek. Kritikai észrevételei, a vonatkozó szakirodalmi álláspontok, valamint az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság) döntéseinek ismeretesei jól példázzák szakmai felkészültségét, alaposágát.

A fejezet végi összefoglalás két fontos értelmezési kérdésre fekteti a hangsúlyt; egyrészt arra, hogy mi minősül rendszeres munkavégzési helynek kiküldetés esetén, másrészt arra, hogy a külföldi jogból mely szabályok alkalmazhatók a kiküldött munkavállalóra mint imperatív rendelkezések vagy közrendi szabályok. Az uniós szabályozás fejlődését, a fogalomkészlet változását, és a jogalkalmazás által kialakított értelmezési irányvonalakat végigkövetve még egyértelműbbé válik, hogy mennyi kérdést és bizonytalanságot vet fel a vizsgált tárgykör, így ha általános érvényű következtetést nem is lehet levonni, a szerző törekszik kielégítő válasszal szolgálni, és egyfajta főszabályt megfogalmazni.

2. Az irányelv hatálya, a kiküldetés fogalma

Tekintettel arra, hogy a szerző a definíciót tartja az uniós szabályozás leggyengébb pontjának, egy teljes fejezetet szentel az irányelvbeli fogalmi elemek részletes elemzésének, elsősorban az ellentmondásokhoz vezető elemekre fókuszálva.

Elsőként az úgynevezett „postafiók-céggént” működő, illetve az úgynevezett *fly-by-night* munkáltatók problematikájával foglalkozik, melyek közös vonása, hogy alapvetően a tényleges munkavégzés helye szerinti állam jogának megkerülését szolgálják, így például az adójogban visszaélésekhez vezetnek. A szerző be is számol ilyen visszaélésszerű gyakorlatokról, ugyanakkor arra is rávilágít, hogy az ilyen helyzetek megítélése rendkívül nehéz lehet, ezért „*a jogi szabályozás is csak óvatosan közelít az ilyen tényállásokhoz, az eset összes körülményének mérlegelését írva elő*”.

A második alfejezet a jogviszony másik szereplője, vagyis a munkavállaló jellemzőit boncolgatja. A kiindulópont, amelyet a Bíróság irányadónak tekint, hogy „*a munkavállaló azért esik speciális megítélés alá, mert a fogadó államban csak ideiglenesen tartózkodik, munkája végeztével visszatér a kiküldő tagállamba, és nem érinti*

² Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről (a továbbiakban: kiküldetési irányelv, irányelv).

³ Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról.

⁴ Lásd Szász: i. m., 155., 176.; BERKE Gyula: A nemzetközi (kollíziós) munkajog. In: Berke Gyula–Gyulavári Tamás–Kiss György (szerk.): *Külföldiek foglalkoztatása Magyarországon*. KJK–Kerszöv, Budapest, 2002.

a fogadó tagállam munkaerőpiacát”.⁵ Ezzel szemben azonban nincs olyan szabály, amelyik előírná a munkavállaló számára, hogy a kiküldetés végeztével visszatérjen a kiküldő tagállamba. Továbbá, a fogadó tagállamok sok esetben nagyon is úgy érzik, hogy a kiküldött munkavállalók belépnek a munkaerőpiacukra. Így a szerző szerint – és ezzel a leírtak alapján aligha lehet vitatkozni – „*valós alapot nélkülöző*” az a megállapítás, hogy a kiküldött munkavállaló csak „*lebegne*” a fogadó állam munkaerőpiaca felett. Nagyon érdekes megközelítést vet fel a szerző – és ez a kérdés talán hosszabb kifejtést is megérdemelt volna –, amikor a szabad mozgáshoz való jog szempontjából vizsgálja meg a kiküldött munkavállalók helyzetét, összevetve azt a migránsokéval.

A következő alfejezet a munkaviszony definíciós hiányosságára tapint rá. Fontos kritikai észrevételt tesz, miszerint a módosító irányelv⁶ sem küszöböli ki a meglévő hiátust, ami pedig a munkaviszonyon kívüli munkavégzési formák szaporodására tekintettel, illetve a színlelt önfoglalkoztatás elleni hatékony fellépés érdekében kardinális jelentőségű lenne. A munkaviszony mellett a szolgáltatás fogalmának is nagy szerepe van a kiküldetés során. E körben elsősorban a Bíróság jogértelmezésére lehet támaszkodni, szemléletes példa erre a műben bemutatott hazai vonatkozású döntés⁷ az elégséges kapcsolat követelménye kapcsán.

Viták forrását képezi a közúti fuvarozás köre is, elsősorban a minimálbér relációjában. Ebben a jelenleg is zajló vitában a szerző arra a helyeselhető álláspontra helyezkedik, hogy a nemzetközi fuvarozás kívül esik az irányelv hatályán, amit a Bíróság jogértelmezése is megerősít, noha e kérdésben sem a nemzetközi, sem a hazai szakirodalom nem képvisel egységes álláspontot.⁸ Utóbbin a Bizottság által megfogalmazott javaslat⁹ igyekezne változtatni, de ennek elfogadására a monográfia, illetve jelen recenzió lezárásáig még nem került sor.

A kiküldetési irányelv további fogalmi eleme a szolgáltatásnyújtás formájára vonatkozik, amelynek három tényállását ugyan egységesen kezeli a szabályozás, azonban a gyakorlati érvényesülés során a Bíróság jogértelmezése dominál. Utóbbi szerepe a munkaerő-kölcsönzés keretében megvalósuló kiküldetés kapcsán is mérvadó, a bemutatott ügyekből megengedő szemlélet olvasható ki. A kölcsönzéssel megvalósuló kiküldetés specialitása a vonatkozó normaszövegekben egyaránt megjelenik, noha – mint a szerző kritikai élel jegyzi meg – az eltérő bánásmódot lehetővé tevő szabályok külön szerepeltetése szükségtelen, hiszen azok ennek hiányában is alkalmazandóak lennének.

⁵ C-113/89. sz., *Rush Portuguesa*-ügyben 1990. március 27-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1990:142).

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/957 irányelve (2018. június 28.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról (a továbbiakban: módosító irányelv).

⁷ C-16/18. sz., *Dobersberger*-ügyben 2019. december 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:1110).

⁸ Dudás Katalin–RÁTKAI Ildikó: Kiküldetés az EU-n belül – jogalkalmazási dilemmák a gyakorlatban. *Munkajog*, 2017/1., Kovács Szabolcs–TAKÁCS Gábor: *Bérszámfejtés a gyakorlatban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.

⁹ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a 2006/22/EK irányelvnek a végrehajtási követelmények tekintetében történő módosításáról, valamint a 96/71/EK irányelvhez és a 2014/67/EU irányelvhez kapcsolódóan a közúti szállítási ágazatban dolgozó járművezetők kiküldetésére vonatkozó különös szabályok meghatározásáról. Brüsszel, 31. 5. 2017, COM(2017) 278 final.

A kiküldetés másik problematikus fogalmi eleme az ideiglenesség, amelynek a meghatározásához a szabályozás sem adott stabil támpontot a módosító irányelv megjelenéséig. Noha a módosítás egzakt időkorlátot vezetett be, a szerző szóhasználatával élve ez csupán *félmunka* volt a jogalkotás részéről, így az továbbra is kénytelen utat engedni a gyakorlatnak. A fogalmi pontatlanságokra és az eltérő jogi megítélések lehetőségére kitűnően világít rá az „*Egy eset – négyféle megközelítés*” című alfejezet, de a részkonklúzió is a fogalmi alapok tisztázatlanságát hangsúlyozza.

3. A fogadó állam jogából alkalmazandó szabályok köre: a „kemény mag”

A kiküldő tagállam joga után a szerző a fogadó állam jogának az alkalmazhatóságát járja körül. Tekintettel arra, hogy az irányelv az alkalmazandó szabályoknak csak a formáját és tárgyát határozza meg, pontos tartalmát nem, ez korántsem mindig egyértelmű. A „kemény mag” kapcsán ezért kiemelt szerepe van a jogharmonizációnak, illetve a Bíróság jogértelmezésének. Mivel az említett „kemény mag” legfontosabb eleme¹⁰ a minimális bérszint kérdése, a továbbiakban Kártyás ezt a tárgykört térképezi fel.

A minimális bérszint értelmezése során is a Bíróság vonatkozó joggyakorlata az irányadó, tekintettel arra, hogy az Európai Uniónak nincsen jogalkotási hatásköre a munkadíjazás tekintetében. Ez azonban jobbizonytalansághoz vezet, és a jogalkalmazásra hárítja annak eldöntését, hogy az egyes tagállamokban szabályozott díjazási elemek beleérthetőek-e az irányelv szerinti fogalomba. Újabban azonban a Bíróság is hajlamos visszautalni a végső döntést a nemzeti bíróságokra.¹¹ A bizonytalan helyzetet a 2020. július 30-ától alkalmazandó módosítás sem oldotta fel teljeskörűen, ugyanakkor a szerző előrelépésként értékeli a költségtérítések „kemény mag”-ba kerülését és a díjazás fogalmának bővülését, azonban a gyakorlati érvényesülés továbbra is függ a tagállami szabályozástól, így meglehetősen instabil, amit jól mutatnak az általa bemutatott ügyek.¹²

Hasonló anomáliák merülnek fel a jogforrások, különösen a kollektív szerződések vonatkozásában. Az irányelv szerint csak az általánosan alkalmazandónak nyilvánított megállapodások alkalmazhatóak, márpedig erre vonatkozó mechanizmus nincs minden tagállamban, viszont az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülnie kell, így a szakszervezetek szerepe felerősödhet az *erga omnes* hatály kiharcolásában. A mi véleményünk szerint ez problematikus lehet, tekintettel arra, hogy „*a kiküldött munkavállalók (...) legtöbbször egyáltalán nem kötődnek a helyi kollektí-*

¹⁰ Elsősorban a gazdasági szempontból. Jól mutatja ezt a hivatkozott statisztikai adat, miszerint az egyes tagállamokban fizetendő kötelező legkisebb munkabér között akár hétszeres is lehet a különbség.

¹¹ C-522/12. sz., *Isbir*-ügyben 2013. november 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:711); C-396/13. sz., *Elektrobudowa*-ügyben 2015. február 12-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:86).

¹² C-620/18. sz., *Magyarország vs. Európai Parlament, Európai Unió Tanácsa ügyben* (ECLI:EU:C:2020:392) és C-626/18. sz., *Lengyel Köztársaság vs. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben* 2020. december 8-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:394).

vához”. A módosító irányelv e körben is előrelépést hozott, ugyanakkor a jogalkotás nem léphet túl az egyenlő bánásmód jelentette korláton, így a kiküldő munkáltatónak továbbra is lehetősége van kibújni a fogadó államban hatályos kollektív szerződés alkalmazása alól, és a hatály megállapítása is kérdéses lehet.

A szerző a fejezet végén a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára tér ki, noha a szabályozás logikája e téren éppen ellentétes a kiküldetésre vonatkozó irányelv által követettel. Ahogy a szerző is rámutat: „*A két jogterület szabályozása teljesen elkülönül, így nincs lehetőség arra, hogy analógia útján vegyünk át egy-egy jobban kidolgozott jogi megoldást az egyik területről a másik értelmezéséhez.*”¹³ Erre tekintettel visszaélések is felmerülhetnek a munkaerő-kölcsönzés során (például *social security shopping*),¹⁴ bár utóbbiakat a Bíróság jogértelmezése igyekszik szigorúbb feltételek kialakítása által kiküszöbölni, és ehhez immár a jogalkotás¹⁵ is igazodik.

4. A kivételek és a közrendi klauzula

A szabályozás bemutatása végén a szerző kitér a kivételekre, ezek közül kiemelt figyelmet szentel a közrendi klauzulának, amely az irányelv körüli legtöbb vitát eredményezte. Már maga a közrendi klauzula is tulajdonképpen kivétel a kivétel alól, hiszen a kiküldetési irányelv önmagában kivételt képez az alkalmazandó jog meghatározása alól.

Még jobban érezhető ez a kivétel-jelleg, ha a gyakorlati érvényesülést vizsgáljuk, amit a „*Laval-kvartett*” ismertetésén keresztül mutatja be a szerző. A négy ügy jelentőségét jól mutatja, hogy a „*klauzula értelmezéséhez a normaszöveg viszonylag kevés fogódzót biztosít*”. A Bíróság ugyanakkor már „*a kezdetektől hangsúlyozta, hogy a közrendre való hivatkozást a legszigorúbb értelmezés mellett lehet csak elfogadni*”. Az ítéletek rávilágítottak arra, hogy a kollektív akciók, illetve a kollektív alku joga alárendelődik a gazdasági alapszabadságoknak, így paradox módon, minél hatékonyabb egy kollektív akció, annál biztosabb, hogy jogellenes lesz, ami a szakszervezetek passzivitásával fenyeget.

A fejezet talán legértékesebb elemei a megoldási javaslatok, szívesen olvastunk volna hasonlóan színvonalas ajánlásokat a korábban tárgyalt problémák vonatko-

¹³ KÁRTYÁS Gábor: *Kiküldött munkavállalók az uniós és a magyar jogban*. Pázmány Press, Budapest, 2020, 98.

¹⁴ A munkáltató számára kedvező társadalombiztosítási rendszer kiválasztására irányuló gyakorlatot nevezi Kun Attila találón *social security shopping*-nak. – Kun Attila: *Posting of workers in the EU with special regard to temporary agency work in Hungary*. In: Kapa Mátyás (ed.): *Studia Iuridica Caroliensia 1*. KRE ÁJK, Budapest, 2006.

¹⁵ 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. Sőt, ugyanerről a töről ered a végrehajtási irányelvben foglalt szempontrendszer is, amely alapján vizsgálendő a kiküldő munkáltató érdemi tevékenysége a letelepedés helye szerinti tagállamban. [Az Európai Parlament és a Tanács 2014/67/EU irányelve (2014. május 15.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról, HL L 159, 2014.05.28. 4. cikk (2) bek.].

zásában is. A három, eltérő szemszögből nyújtott megoldási lehetőség nem csupán „légből kapott”, az elméleti és gyakorlati megalapozottságot mellőző ötlet, hanem a fennálló jogi háttérből logikusan levezethető, abba illeszkedő, és precedensekkel is igazolható előterjesztés.

Ugyanakkor sajnálatos, hogy ezen *de lege ferenda* javaslatokat, vagy azok elemeit kénytelen elvetni a szerző, de legalábbis arra a következtetésre kell hogy jusson, hogy érvényesülésükre csupán csekély esély kecsegtet, aminek oka a kiküldetés kérdését körülvevő érdekellentétekben és a sajátos szabályozási környezetben gyökerezik.

Mindezek ellenére a szerző pozitívan értékeli a közrendi klauzula létét, álláspontja szerint ugyanis „logikusan illeszkedik a kiküldetési irányelv szabályrendszerébe”, továbbá „a szabályozás merevségét oldja” azáltal, hogy „szigorú feltételekkel” ugyan, de „lehetővé tette a »kemény mag« zárt körének bővítését”. A nyílt taxáció „lehetővé teszi az egyedi körülmények mérlegelését”. Megállapításaival aligha lehet vitába szállni, ugyanakkor a rendkívül szigorú kritériumrendszer, és a feltárt anomáliák fényében legalábbis megkérdőjelezhető a klauzula érvényesülésének hatékonysága, így véleményünk szerint az irányelv szerinti legtágagabban értelmezhető kivétel jelen esetben nem „erősíti a szabályt”, vagyis – a szerző találó hasonlatával élve – valójában csupán „üres kagylóhéj”.

5. Végrehajtási kérdések

A fentiekén túlmenően a szerző megállapítása szerint a kiküldetési irányelv egyik legsarkalatosabb pontja annak végrehajthatósága. Ezzel összefüggésben széles körű elemzést adva fejti ki álláspontját, kezdve a szabályozás részletes áttekintésével és az attól is részletesebb bírálatával. Több, a jogirodalom számára érdemi és hasznos következtetést von le, ugyanakkor akad ezek között olyan, amellyel maga a szerző is ellentmondásba keveredik. Ezzel kapcsolatban talán az az állítás szolgálhat példaként, amelyet a végrehajtás hatékonyságával összefüggésben tett, ugyanis álláspontja szerint ez csak akkor valósulhat meg, ha a tagállamok megfelelő határozottsággal lépnek fel a fent említett végrehajthatóság tekintetében. E kijelentés kétségtelenül megállja a helyét, azonban – a megfelelő tájékoztatás követelményét leszámítva – a szerző mégsem ezt az alapgondolatot igyekszik alátámasztani, hanem inkább a hazai és európai bírósági gyakorlatra helyezi a hangsúlyt.

E gondolatok fényében térünk rá a mű utolsó előtti nagyobb egységére, a közép-pontba állított irányelv végrehajtását érintő kérdésekre.

A hatodik fejezetben tárgyalt felvetések több oldalról közelítik meg a problémásnak ítélt területet, amely nem más, mint az irányelv végrehajthatósága. E fejezet arra a kérdésre próbál választ adni, hogy az uniós jog milyen rendelkezésekkel igyekszik garantálni, hogy a kiküldetésre vonatkozó szabályai valóban érvényesüljenek. Bemutatja, hogy a kiküldetési irányelv viszonylag szűkszavú rendelkezéseit miként bővítette ki az úgynevezett végrehajtási irányelv (az Európai Parlament és a Tanács 2014/67/EU a munkavállalók szolgáltatás nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs

rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet módosításáról szóló irányelv) és a 2018-as módosítás.¹⁶ Külön felhívja a figyelmet a 2019-ben életre hívott és működését várhatóan 2024-re kiteljesítő Európai Munkaügyi Hatóságra, amelynek egyik legfontosabb feladata éppen a kiküldetések ellenőrzése.

A szerző egyrészt illusztrálni kívánja a kiküldetésekre vonatkozó szabályok gyakorlati érvényesülésének nehézségeit. Ehhez bemutatja, hogy hogyan valósul meg a gyakorlatban a végrehajtási irányelv arra vonatkozó követelménye, hogy a tagállamok megfelelő tájékoztatást adjanak a kiküldött munkavállalóknak és munkáltatóiknak arról, hogy területükön milyen munkajogi szabályokat kell betartaniuk. Ez egyben jó összefoglalását adja annak is, hogy a tagállamok – az általuk közzétett tájékoztatás alapján – milyen adminisztratív intézkedésekkel élnek a kiküldetések ellenőrzésére (bejelentés, kapcsolattartó személy előírása stb.). Másrészt a teljesség igényével igyekszik összefoglalni a kiküldetések tagállami ellenőrzésével kapcsolatos bírósági gyakorlatot.

Ahogy arra korábban kitértünk, egy irányelv hatékony végrehajthatósága a szerző szerint az egyes tagállamokon múlik. Erre az egyébként terjedős módosító irányelv a nemzeti tájékoztató honlapra vonatkozó részletszabályok között elrejtve utal is, azzal, hogy a tagállamok tegyenek megfelelő intézkedéseket *„annak biztosítása érdekében, hogy a kapcsolattartó hivatalok és [...] egyéb illetékes tagállami szervek képesek legyenek feladataik hatékony végrehajtására”*.¹⁷ E megfogalmazással összhangban maga az elemzett kiküldetési irányelv sem ad egzakt választ a tagállamokat terhelő kötelezettségekre, így egyetértünk a szerzővel abban, hogy az érintettek nehezen találhatnak támpontot a szabályozás korszerűsítésére és teljes értékű átültetésére nézve.

E gyakorlati problémát az átültetési tapasztalatokból levont következtetések megerősítették, így a Bizottság arra az álláspontra jutott, hogy a kiküldetési irányelv hatálybalépését követő nyolc év után szükséges a végrehajtási irányelv megalkotása. Mindazonáltal osztjuk a szerző véleményét abban, hogy számottevő előrelépés ennek megalkotásával sem történt, ugyanis a szabályozás szövegének áttekintése során arra a következtetésre juthatunk, hogy *„számos cikk csak puha, opcionális előírásokat tartalmaz, amelyek részletességük ellenére sem írnak elő több kötelezettséget a tagállamoknak, mint amit már maga a kiküldetési irányelv is megkövetelt”*.¹⁸

A szabályozás áttekintésével a szerző megkezdi az érdemi jogszabáylemező munkát, lépésről lépésre vizsgálat alá véve az irányelvben megtalálható rendelkezéseket, gyakran kritikai megjegyzésekkel is illetve azokat. Ezzel összefüggésben szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy az egyes fejezetekben, alfejezetekben megtalálható egyéni, szinte vitaindító javaslatok, vélemények gyakran állnak ellentmondásban az irányelvben foglaltakkal, Kártyás pedig ezen álláspontját különböző,

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/957 irányelve (2018. június 28.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról

¹⁷ Végrehajtási irányelv 5. cikk (1).

¹⁸ KÁRTYÁS: i. m., 127.

a gyakorlatból vett példákkal támasztja alá, esetenként azt érzékeltetve, hogy a Bíróság jogértelmező gyakorlata olykor túlmutat az előírt szabályanyagon. A fejezet magját a tagállami hatóságok együttműködését előmozdító szabályok, a panasz-eljárásokkal, illetve a joghatósággal kapcsolatos rendelkezések, a visszaélések kiküszöbölésére irányuló intézkedések, az érintettek tájékoztatására vonatkozó kötelezettség és a kiküldetések korlátozásával, ellenőrzésével kapcsolatos szabályok, vagyis a végrehajtást elősegítő jogintézmények áttekintése és az arra reagáló gyakorlat adja, ennek során kaphatunk pontos képet a szerző véleményéről is.

A már említett Európai Munkaügyi Hatóságnak a szerző külön alfejezetet szentel. E szerv a Bizottság javaslatára jött létre, célja pedig a munkaerő-mobilitással kapcsolatos uniós jog végrehajtásának támogatása, segítve ezzel mind a tagállamok működését, mind az érintett magánszemélyek, vállalkozások eljárását. A 2019-es létrejötté miatt még gyermekcipőben jár a Hatóság gyakorlata, de nagy relevanciával azért sem bír, mert nincs jogosultsága ellenőrzések lefolytatására a tagállamok területén, valamint más módon sem avatkozhat be a jogalkalmazásukba. Nem illeti meg például az a jog sem, hogy jogsértés észlelése esetén közvetlenül a Bírósághoz forduljon, ha az érintett tagállammal nem tudja rendezni a helyzetet.¹⁹

Jelen állapotában tehát az uniós szervezet felállításának nem láthatjuk a hasznát, összességében úgy tűnik, a hatóság tevékenysége csak a nemzeti szervek támogatására, az együttműködésük előmozdítására fókuszál majd. Ezzel szemben a 2024-re ígért „teljes működőképesség” ébreszthet egy csekély reményt a nemzetközi ellenőrzések hatékonyságához szükséges állandó szervezeti keretek megszilárdítása tekintetében.²⁰

Ahogy arra korábban utaltunk, a szerző következetesen kitart a fejezet elején rögzített felvetése mellett, amely szerint a kiküldetéssel kapcsolatban a legfőbb kötelezettség a tagállamokat terheli, ez pedig a felek megfelelő tájékoztatásában merül ki.²¹ A korábban idézett irányelvi rendelkezés ezt a nemzeti honlapok megfelelő felkészültségével, kiterjedt információbázisával érné el, ezért a szerző kísérletet tesz az egyes weboldalak elemzésére, összehasonlítására, színesebbé téve e módszerrel a művet.

E vizsgálat is tükrözi a szerző elhivatottságát a téma iránt, azonban megjegyezzük, hogy az irányadó jogszabályokkal, kollektív szerződésekkel és adminisztratív kötelezettségekkel kapcsolatos tájékoztatás hiánya álláspontunk szerint nem mindig kifejezetten az egyes tagállamoknak róható fel. Ezzel összefüggésben utalunk a szerző egy korábbi állítására, amely a kiküldetési irányelvben foglalt szabályozás

¹⁹ CREMERS, Jan: *Towards a European Labour Authority. Mandate, Main Tasks and Open Questions*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Politik für Europa, 2017 Plus Project, 12. <https://library.fes.de/pdf-fi/les/bueoros/bruessel/14054.pdf> (2021. 05. 18.).

²⁰ ALHAMBRA, Antonio Garcia-Munoz–TER HAAR, Beryl–KUN Attila: *Harnessing Public Institutions for Labour Law Enforcement: Embedding a Transnational Labour Inspectorate within the ILO*. Conference Paper for the Labour Law Research Network Conference, Valparaiso, 2019, 11.

²¹ HENDRICKX, Frank: *Monitoring of Labour Standards in Case of Posting: Some Troublesome Issues under the Proposed Service Directive*. In: Roger Blanpain (ed.): *Freedom of services in the European Union: labour and social security law: the Bolkestein initiative*. [Bulletin of Comparative Labour Relations]. The Hague, Kluwer Law International, 2006, 110.

következetességének hiányát rögzíti, és amellyel teljeskörűen egyet kell értenünk, ugyanis részletes szabályozás nélkül nehezen szolgálhat a kötelezett megfelelő tájékoztatással az adott témakörben, mindazonáltal az ennek teljesítésére irányuló törekvés természetesen egyik érintettnek sem tilos. Ellenben a végrehajtási irányelv széleskörűen kidolgozott, alapos követelményrendszerének megjelenése óta ez nem jelenthet kifogást a tagállamoknak a megfelelő tájékoztatás biztosításához szükséges honlapok korszerűsítése terén, így – összhangban Kártyással – aggályosnak érezzük az egyes kötelezettek szabályszerű teljesítéshez való hozzáállását.

A kiküldetést érintő korlátozások megengedhetőségével kapcsolatban az „alapelveknek” tekinthető egyenlő bánásmód²² és az arányosság²³ követelményén, valamint a duplikáció tilalmán,²⁴ a közérdek érvényre juttatásán,²⁵ illetve a tényleges előnnyel szemben támasztott követelményen²⁶ keresztül ismerjük meg a szerző álláspontját, amelyet több, az Európai Unió Bíróságán zajlott ügygel támaszt alá. Kritikus szemmel olvasva a művet, némiképp feleslegesnek is érezhetjük magunkat, ugyanis Kártyás több saját állítását megcáfoló ítéletet sorakoztat fel, mintegy ellenpéldaként, jól érzékeltetve a kontrasztot, illetve az egyes területekhez fűződő bizonytalanságot a Bíróság keretein belül is.²⁷

Összességében az áttekintés, illetve az egyes esetek elemzése során levont legfőbb következtetés az, hogy a kiküldetési irányelv hatálybalépése után kettős bírói gyakorlatról beszélhetünk a szerző szerint: egyrészt a nem munkajogi kérdésekben egy, a szükségesség-arányosság tesztjéhez közeli módszert alkalmaznak az érintett ügyekben, míg a munkajogi problémák feloldására magát a kiküldetési irányelvet használják. Elfogadjuk a véleményt, azonban szükséges bizonyos mértékig finomítani azt, tekintettel arra, hogy e kijelentés automatikus elfogadása zavart eredményezhet az európai bíróság gyakorlatának megítélésekor. Álláspontunk szerint szükséges az elvek, értelmezési módok és jellemzők figyelembevétele, valamint az ítéletek összehasonlító szempontú elemzése annak elérése érdekében, hogy a szerző által megjelölt két ítélkezési irányvonalat biztosan elkülöníthessük egymástól, azok pontosan kirajzolódjanak a későbbi kutatások előrehaladása érdekében.

6. Kiküldött munkavállalók a magyar munkajogban

E fejezet címéből máris arra következtethetünk, hogy nehéz feladattal nézett szembe a szerző. Nemcsak azért jelenthetjük ki ezt ilyen határozottan, mert az európai

²² Például: C-490/04. sz., *Bizottság kontra Németország ügyben* 2007. július 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:430).

²³ C-433/04. sz., *Bizottság kontra Belgium ügyben* 2006. november 9-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:702).

²⁴ C-110-111/78. sz., egyesített ügyek., a „*Wesemael*”-ügyben 2007. január 11-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:805).

²⁵ Például: C-25-26/14. sz., *UNIS-ügyben* 2015. december 17-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:821).

²⁶ C-165/98. sz., *Mazzoleni kontra ISA ügyben* 2001. március 15-én meghozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:162).

²⁷ Lásd például: C-549/13. sz., *Bundesdruckerei GmbH kontra Stadt Dortmund ügyben* 2014. szeptember 18-án hozott ítélet, amelyben nem fogadta el a Bíróság a munkavállalók védelmét mint közérdeket annak a német szabálynak az igazolására, amely szerint a közbeszerzési szerződést kötő vállalkozónak vállalnia kell, hogy tiszteletben tartja az adott ágazatra vonatkozó minimális órabért.

helyzet is mostanában kezd stabilizálódni, hanem azért is, mert a magyar munkajog egyik legbonyolultabb fogalmával találkozhatunk a kiküldetéssel kapcsolatban. Ezt a szerző a fejezet bevezetőjében meg is erősíti: „*a kifejezés ugyanis háromféle értelemmel bír a munkajogban: egyrészt a kiküldetés a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás egyik esete, másrészt az ideiglenes külföldi munkavégzés esetén irányadó jog meghatározásánál is megjelenik. Harmadrészt ez utóbbinak egy külön szabályozott esete az uniós jogi kiküldetés, amely esetben a külföldi munkavégzés egy másik tagállamban, szolgáltatásnyújtás keretében történik.*”²⁸

Eme – a szerző szavaival élve – „*fogalmi kaleidoszkóp*” bonyolult helyzeteket szülhet a gyakorlatban, azonban már a bevezető részben megjelenik az ennek egyszerűsítésére irányuló kísérlet, ugyanis tisztázódik a kiküldetés tágabb és szűkebb értelmezése: előbbi esetben a munkavállaló rendszeres teljesítési helyétől eltérő helyen történő foglalkoztatását jelenti, utóbbi kapcsán pedig egyetértünk a szerzővel abban, hogy a kiküldetés az, amikor mindez a munkáltató utasításával valósul meg.

Az alfejezet legnagyobb részét e kiküldetésfogalom értékelése, értelmezése teszi ki, vizsgálva mind az Mt.²⁹ vonatkozó szabályait, mind a Kúria joggyakorlatát e körben. Végül a szerző – mintegy alátámasztásaként az általa kiemelt alapvető fogalmi zavarnak – kísérletet tesz az európai kiküldetés jogintézményének az alkalmazására a magyar munkajog területén belül. Ennek alátámasztására gyakorlati példát használ, jól érzékeltetve a fogalmi ellentmondást, amelynek feloldása ugyan a 2012-es munkajogi reformmal megkezdődni látszik, azonban az uniós fogalom átültetése még korántsem kielégítő a kiküldetés kapcsán.³⁰

A 7. fejezetben áttekintett magyar szabályozás, illetve az uniós jog megfelelő átültetésére irányuló elemzés aligha lehetne alaposabb a mű szempontjából, tekintettel arra, hogy ezeken felül komoly figyelmet szentel a szerző a hazai bírói gyakorlatnak, illetve az abban rejlő ellentmondásoknak is.

Kiemelendő, hogy – bár a munkajogot állítja középpontba – többször tesz kitékintést más jogterületek, mint például az adójog vagy a társadalombiztosítási jog kapcsán, ezzel teremtve meg azt a nagy egységet, amely talán szilárd alapot nyújthat az egyébként is bonyolult dinamikájú, illetve komplex szabályozási háttérrel rendelkező kiküldetés területén.

E részletekbe menő elemzés után mintegy „*csalódásként*” éri az olvasót, amikor a részösszegzésben Kártyás a terminológia megtartása mellett érvel és a fogalom bizonyos jelentésbeli dimenzióinak a világos elkülönítését javasolja a szabályozásban.

Véleményünk szerint a szerzői javaslat nem teljes egészében állja meg a helyét. A hiányos, olykor téves átültetésből eredő probléma az uniós és magyar definíció lényegi pontokban való eltéréséből ered, így a legegyszerűbb megoldás annak – természetesen a magyar jog specifikumainak a figyelembevételével – teljes körű

²⁸ KÁRTYÁS: i. m., 167.

²⁹ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről.

³⁰ Ezzel kapcsolatban lásd például: ZACCARIA Márton Leó–BERKE Gyula–BANKÓ Zoltán: A határon átnyúló munkavégzés a magyar munkajogban. In: Ásványi Zsófia (szerk.): *A munkáltató hatalommal kapcsolatos kutatások*. PTE ÁJK, Pécs, 2017, 69.; NÁDAS György–RAB Henriett–SIPKA Péter–ZACCARIA Márton Leó: *A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény kommentárja*. Opten, Budapest, 2016, 22.; HORVÁTH István–SZLADOVNYIK Krisztina: *Munka Törvénykönyve 2014*. Vezinfó, Budapest, 2014, 13.

átvétele lenne, megkönnyítve ezzel mind a bíróságok, mind a munkaviszony alanya-
inak a helyzetét.

Abban viszont egyet kell értenünk a Szerzővel, hogy évekkal a csatlakozás után is *„megállapíthatjuk, hogy a jogalkalmazóknak mélyrehatóbb ismeretekre van szüksége az írott uniós jog és annak gyakorlata tekintetében egyaránt. Hiába a jogalkotó által megteremtteni kívánt kényes egyensúly az érintettek érdekei között, ha a szabályok mégsem érvényesülnek a gyakorlatban.”*³¹

7. Záró gondolatok

Kártyás napjaink egyik legbonyolultabb jogintézményét igyekezett átláthatóan elemezni, kiemelve mind az uniós, mind a magyar jog előnyeit, valamint hátrányait is.³² Átfogó vizsgálata terjedelmében és tartalmában is megfelel az elvárásoknak; rendszerezve tekinti át az általa választott területet, bevonva az európai és hazai jogirodalmi szereplők állásfoglalását és a vonatkozó joggyakorlatot is. Többször tesz az uniós szabályanyagot bíráló kijelentéseket, azokra érdemben reagál, ellenben, ahogyan azt korábban is hangsúlyoztuk, javaslati, iránymutatásai az európai kiküldetés elemző bemutatását nem befolyásolják.

Összegezve az eddigieket, a könyv hiánypótló alkotásnak minősül a mai magyar munkajogi irodalom keretein belül. A levont következtetések segítségül hívhatóak mind a kutatás, mind a jogalkalmazás területén; kritikai észrevételeket tesz, megfogalmazva a jelenlegi – és talán némiképp a jövőbeli – szabályozás hibáit, hiányosságait, felismervén azok kardinális szerepét a magyar munkajog területén is.

Véleményünk szerint a szerző témafeldolgozásának aktualitása vitathatatlan, még akkor is, ha a jelenlegi járványhelyzet következtében a kiküldetésben csökkenő tendencia figyelhető meg. Ezt az aktualitást erősíti az is, hogy a módosító irányelv átültetésére nyitva álló határidő 2020. július 30. volt, így a 2020-ban megjelent mű ugyancsak „gyors reagálásúnak” tekinthető. A struktúra, az irodalmi bázis, a következtetések önálló, tudományos volta, a mű naprakészsége, stílusa, letisztultsága tekintetében is csak pozitívan nyilatkozhatunk, ami alapján minden szakmabelinek és érdeklődőnek csak javasolni tudjuk a könyv olvasását.

Az egyes kutatási módszerek – gondolhatunk itt elsősorban a leíró, összehasonlító módszerekre, amelyekhez olykor historikus szemléletű elemzés is társul – párhuzamos használata is a könyv erénye, mivel megfelelően alátámasztja a szerző véleményét az általa feldolgozott, monumentálisnak mondható szabályanyag és gyakorlat tükrében.

A mű végén található „Összefoglaló gondolatok” elnevezésű zárófejezet pedig az elemzés során felvetett bizonytalan kérdésekre igyekszik választ adni, nyitva hagyva a megoldás lehetőségét egy erősebb szociális elköteleződés felvázolásával, így fenntartva az érdeklődést a kiküldetés jogintézményét érintő jövőbeli változásokra nézve.

³¹ KÁRTYÁS: i. m., 222.

³² A téma jelentőségével kapcsolatban lásd: ZACCARIA Márton Leó–PRUGBERGER Tamás: A posting aktuális kérdései és fogalmi komplexitásának dilemmái. *Jogtudományi Közöny*, 2018/1, 9–20.