M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. május 28.[1]

C-620/18. sz. ügy

Magyarország
kontra
Európai Parlament,

az Európai Unió Tanácsa

„Megsemmisítés iránti kereset – (EU) 2018/957 irányelv – 96/71/EK irányelv – Munkavállalók szolgáltatásnyújtás keretében történő kiküldetése – A munkavállalók munkafeltételeire, egészségének és biztonságának védelmére vonatkozó jogszabályok – Nem megfelelő jogalap – Hatáskörrel való visszaélés – Hátrányosan megkülönböztető, szükségtelen vagy aránytalan korlátozások – A szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének megsértése – A kiküldetésben lévő munkavállalók díjazása – Hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók – A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 593/2008/EK rendelet megsértése – A jogbiztonság és a normavilágosság elvének megsértése – A munkavállalók kollektív fellépései – Közúti közlekedés”

1. Magyarország elsődlegesen azt kéri a Bíróságtól, hogy semmisítse meg az (EU) 2018/957[2] irányelvet, amely a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelvet[3] módosítja. Másodlagosan a 2018/957 irányelv bizonyos rendelkezéseinek megsemmisítését kéri.

I. Jogi keret

A. A 96/71 irányelv

2. A 96/71 irányelvet az EK-Szerződés 57. cikkének (2) bekezdése és 66. cikkének (jelenleg az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és EUMSZ 62. cikk) alapján fogadták el.

3. 3. cikkének (1) bekezdése értelmében ezen irányelvnek az volt a célja, hogy biztosítsa a tagállamok területén kiküldetésben lévő munkavállalóknak az ezen irányelvben előírt, a munkaviszonyokra vonatkozó azon feltételeket, amelyeket a munkavégzés helye szerinti tagállamban törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezés, illetve kollektív megállapodás vagy általánosan alkalmazandónak nyilvánított választottbírósági határozat állapít meg.

1 Eredeti nyelv: spanyol.

2 A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról szóló, 2018. június 28-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2018. L 173., 16. o.; helyesbítés: HL 2019. L 91., 77. o.; a továbbiakban: 2018/957 irányelv).

3 A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1997. L 18., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 111., 34. o.; a továbbiakban: 96/71 irányelv).

4. A 96/71 irányelvben szabályozott területek közül a minimális bérszint, a túlóradíjakat is beleértve, a 3. cikke (1) bekezdésének c) pontjában szerepelt.

B. A 2018/957 irányelv

5. A 2018/957 irányelv jogi alapja az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk.

6. A 2018/957 irányelv 1. cikke 1. pontjának b) alpontja a következő bekezdéseket illeszti be a 96/71 irányelv 1. cikkébe:

„(1) Ez az irányelv biztosítja a kiküldött munkavállalók védelmét a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos kiküldetésük során azzal, hogy kötelezően alkalmazandó rendelkezéseket állapít meg a munkakörülményekre, valamint a munkavállalók egészségének és biztonságának védelmére vonatkozóan, amelyeket tiszteletben kell tartani.

(1a) Ez az irányelv semmilyen módon nem befolyásolja a tagállamokban és uniós szinten elismert alapvető jogoknak – beleértve a sztrájkjognak vagy a sztrájk szabadságának vagy a tagállamokban fennálló konkrét munkaügyi kapcsolatrendszerek keretébe tartozó egyéb lépések megtétele jogának vagy szabadságának – a nemzeti jog és/vagy gyakorlat szerinti gyakorlását. Nem érinti továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban lévő, kollektív szerződésekkel kapcsolatos tárgyalásokhoz, azok megkötéséhez és érvényesítéséhez való jogot, valamint a kollektív fellépéshez való jogot.”

7. A 2018/957 irányelv 1. cikke 2. pontjának a) alpontja módosítja a 96/71 irányelv 3. cikkének (1) bekezdését, amelynek helyébe a következő szöveget illeszti:

„(1) A tagállamok a munkaviszonyra alkalmazandó jogtól függetlenül biztosítják, hogy az 1. cikk (1) bekezdésében említett vállalkozások az egyenlő bánásmód elve alapján garantálják a területükön kiküldetésben lévő munkavállalók számára az alábbiakkal kapcsolatos olyan, foglalkoztatásra vonatkozó feltételeket, amelyeket a munkavégzés helye szerinti tagállamban:

– törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezés, és/vagy

– olyan kollektív szerződés vagy választottbírósági ítélet határoz meg, amelyet a (8) bekezdés értelmében általánosan alkalmazandónak nyilvánítottak, vagy amely az említett bekezdés értelmében egyéb módon alkalmazandó:

  a) maximális munkaidő és minimális pihenőidő;

  b) minimális éves fizetett szabadság;

  c) díjazás, ideértve a túlmunka díjazását is; ez a pont nem vonatkozik a kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjrendszerekre;

  d) a munkavállalók rendelkezésre bocsátásának feltételei, különösen a munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozások esetében;

  e) munkahelyi egészség, biztonság és higiénia;

  f) védintézkedések a várandós vagy gyermekágyas nők, gyermekek és fiatalok foglalkoztatására vonatkozó feltételeket illetően;

  g) a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód és más, megkülönböztetést tiltó rendelkezések;

h) a munkavállalók elszállásolására vonatkozó feltételek, amennyiben a szokásos munkavégzési helyüktől eltérő helyen munkát végző munkavállalók számára a munkáltató biztosít szállást;

i) az otthonuktól munkavégzés miatt távol lévő munkavállalókat az utazással, az ellátással és a szállással kapcsolatos költségek fedezése céljából megillető juttatások vagy költségtérítés mértéke.

Az i) pont kizárólag a kiküldött munkavállalóknak abban az esetben felmerülő utazási, étkezési és szállás költségeire vonatkozik, amikor a kiküldetésük helye szerinti tagállamban található szokásos munkavégzési helyükre el és onnan vissza kell utazniuk, illetve amikor a munkáltatójuk az említett szokásos munkavégzési helyről ideiglenesen egy másik munkavégzési helyre küldi őket.

Ezen irányelv alkalmazásában a díjazás fogalmát azon tagállam nemzeti joga és/vagy gyakorlata alapján kell meghatározni, amelynek a területén a munkavállaló kiküldetésben tartózkodik, és az magában foglalja a díjazás minden olyan elemét, amelyet a szóban forgó tagállamban kötelezővé nyilvánítottak nemzeti törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezés útján, vagy általánosan alkalmazandónak nyilvánított vagy a (8) bekezdésnek megfelelően egyébként alkalmazandó kollektív szerződés vagy választottbírósági ítélet útján.

[…]”

8. A 2018/957 irányelv 1. cikke 2. pontjának b) alpontja a következőképpen megfogalmazott (1a) bekezdést illeszti be a 96/71 irányelv 3. cikkébe:

„(1a) Amennyiben a kiküldetés tényleges időtartama meghaladja a 12 hónapot, a tagállamok a munkaviszonyra alkalmazandó jogtól függetlenül biztosítják, hogy az 1. cikk (1) bekezdésében említett vállalkozások az e cikk (1) bekezdésében említett, foglalkoztatásra vonatkozó feltételeken túl az egyenlő bánásmód elve alapján garantálnak a területükön kiküldetésben lévő munkavállalók esetében valamennyi olyan alkalmazandó, foglalkoztatásra vonatkozó feltételt, amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban meghatározásra kerültek:

– törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezés útján, és/vagy

– olyan kollektív szerződés vagy választottbírósági ítélet útján, amelyet általánosan alkalmazandónak nyilvánítottak, vagy amely a (8) bekezdésnek megfelelően egyéb módon alkalmazandó.

E bekezdés első albekezdése nem alkalmazandó az alábbiakra:

a) a munkaszerződés megkötésére, valamint megszűnésére vagy megszüntetésére vonatkozó eljárások, alaki követelmények és feltételek, beleértve a versenytilalmi kikötéseket is;

b) a kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjrendszerek.

Amennyiben a szolgáltató indokolással ellátott értesítést nyújt be, a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam 18 hónapra meghosszabbítja az első albekezdésben említett időtartamot.

Amennyiben az 1. cikk (1) bekezdésében említett vállalkozás egy kiküldött munkavállalót egy ugyanazt a feladatot ugyanazon a helyen ellátó másik kiküldött munkavállalóval helyettesít, a kiküldetés időtartamának – e bekezdés alkalmazásakor – az egyes kiküldött munkavállalók kiküldetése időtartamának összesített időtartamával kell megegyeznie.

Az ezen bekezdés negyedik albekezdésében említett »ugyanazt a feladatot ugyanazon a helyen« fogalmat többek között a nyújtandó szolgáltatás jellegének, az elvégzendő feladatnak és a munkahely(ek) címének figyelembevételével kell meghatározni.”

9. A 2018/957 irányelv 1. cikke 2. pontjának c) alpontja értelmében a 96/71 irányelv 3. cikke (7) bekezdésének megfogalmazása jelenleg a következő:

„(7) Az (1)–(6) bekezdés nem akadályozza a munkavállalók számára kedvezőbb foglalkoztatásra vonatkozó feltételek alkalmazását.

A kiküldetéshez tartozó juttatásokat a díjazás részének kell tekinteni, kivéve, ha azokat a kiküldetés miatt ténylegesen – így például utazás, ellátás és szállás címén – felmerülő költségek megtérítésére fizetik ki. A munkáltatónak – az (1) bekezdés első albekezdése i) pontjának sérelme nélkül – a munkaviszonyra alkalmazandó nemzeti joggal és/vagy gyakorlattal összhangban kell megtérítenie a munkavállaló ilyen kiadásait.

Ha a munkaviszonyra alkalmazandó, foglalkoztatásra vonatkozó feltételek nem határozzák meg, hogy a kiküldetéshez tartozó juttatások a kiküldetés miatt ténylegesen felmerülő költségek megtérítéseként kerülnek-e kifizetésre, vagy a díjazás részét képezik-e, és amennyiben valamelyik eset fennáll, a kiküldetéshez tartozó juttatás mely tételei fizetendők ki a kiküldetés miatt ténylegesen felmerülő költségek megtérítésként, és melyek képezik a díjazás részét, a juttatás teljes összegét úgy kell tekinteni, hogy az költségtérítésre fizetendő ki.”

10. A 2018/957 irányelv 3. cikkének (3) bekezdése értelmében:

„Ezt az irányelvet a közúti szállítási ágazatra a 2006/22/EK irányelvnek a végrehajtási követelmények tekintetében történő módosításáról, valamint a 96/71/EK irányelvhez és [a 96/71 irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (IMI-rendelet) módosításáról szóló, 2014. május 15-i 2014/67/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvhez (HL 2014. L 159., 11. o.)] kapcsolódóan a közúti szállítási ágazatban dolgozó járművezetők kiküldetésére vonatkozó különös szabályok meghatározásáról szóló jogalkotási aktus alkalmazásának időpontjától kell alkalmazni.”

II. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

11. A magyar kormány azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg teljes egészében a 2018/957 irányelvet. Másodlagosan kérelmeit a következők megsemmisítésére korlátozza:

– a 2018/957 irányelv 1. cikke 2. pontja a) alpontjának rendelkezései, amelyek a 96/71 irányelv új 3. cikke (1) bekezdésének c) pontját és harmadik albekezdését állapítják meg;

– a 2018/957 irányelv 1. cikke 2. pontja b) alpontjának rendelkezései, amelyekkel az (1a) bekezdés kerül beillesztésre a 96/71 irányelv 3. cikkébe;

– a 2018/957 irányelv 1. cikke 2. pontjának c) alpontja;

– a 2018/957irányelv 3. cikkének (3) bekezdése.

12. A magyar kormány azt is kéri, hogy a Bíróság az Európai Parlamentet és az Európai Unió Tanácsát kötelezze a költségek viselésére.

13. Az Európai Parlament és a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, és Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

14. A Bíróság Németország, Franciaország, Hollandia és a Bizottság számára megengedte, hogy a Parlament és a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon az eljárásba. Mindannyian írásbeli észrevételeket nyújtottak be, Hollandia ugyanakkor mindössze a Tanács és az Európai Parlament érveinek támogatására szorítkozott.

15. A magyar kormány a Bíróság alapokmánya 16. cikkének harmadik bekezdése értelmében azt kérte, hogy az ügyben a nagytanács döntsön.

16. A 2020. március 3-án tartott tárgyaláson a Tanács, a Parlament, a Bizottság, valamint a magyar, a német, a francia és a holland kormány vett részt.

III. Előzetes megfontolások

17. A munkavállalók [4] tagállamok közötti, transznacionális szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetése mindig is érzékeny kérdés volt az Európai Unión belül. Relatív értelemben vett csekély gazdasági relevanciája ellenére [5] jogi szabályozása vitákat generált, mivel e szabályozásban két egymással szemben álló logika találkozik:

– Egyfelől a szolgáltatások nyújtásának szabadsága a belső piacon. Erre figyelemmel meg kell szüntetni azokat a korlátozásokat, amelyek megakadályozzák, hogy valamely alacsony bérköltségű tagállam vállalkozásai azért küldjék ki munkavállalóikat, hogy azok valamely nagyobb bérköltségű tagállamban nyújtsanak szolgáltatásokat. E vállalkozások származás szerinti államai a hangsúlyt a szolgáltatások szabad nyújtása megkönnyítésének szükségességére helyezik. Ezért azt szorgalmazzák, hogy az ideiglenes kiküldetésben lévő munkavállalók a származás szerinti állam jogának hatálya alatt maradjanak, és rájuk a lehető legkevesebb vonatkozzon a rendeltetési hely szerinti állam jogszabályaiból.

– Másfelől az ideiglenesen kiküldetésben lévő munkavállalók munkafeltételei és szociális körülményei védelmének logikája. A rendeltetési hely szerinti államok megkövetelik, hogy e munkavállalókra ugyanazok a munkajogi szabályok vonatkozzanak, mint a területükön dolgozó többi munkavállalóra (ugyanazon munkáért ugyanazon bért kapva ebben az államban). Ily módon az őket kiküldő vállalkozások nem támaszthatnak tisztességtelen versenyt a területükön letelepedett vállalkozásokkal szemben, és el kell kerülni a bekövetkező, úgynevezett szociális dömpinget amellett, hogy a kiküldetésben lévő munkavállalók számára magasabb szintű védelmet biztosítanak.

4 A 96/71 irányelv 2. cikke értelmében „»kiküldetésben lévő munkavállaló« az a munkavállaló, aki munkáját korlátozott ideig egy, a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén végzi”.
A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében „a munkavállalók kiküldetése a 96/71 irányelv 1. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében vett rendelkezésre bocsátásukon keresztül három feltétel teljesülése esetén valósul meg. Először is a munkaerő rendelkezésre bocsátása olyan, díjazás ellenében végzett szolgáltatásnyújtás, amelynek keretében a munkavállaló továbbra is a szolgáltatást nyújtó vállalkozással áll munkaviszonyban anélkül, hogy a kölcsönvevő vállalkozással munkaszerződést kötne. Másodszor e rendelkezésre bocsátás jellemzője az a körülmény, hogy a munkavállaló fogadó tagállamba történő kihelyezése képezi a szolgáltatást nyújtó vállalkozás által végzett szolgáltatásnyújtás tulajdonképpeni tárgyát. Harmadszor a rendelkezésre bocsátás ilyen esetében a munkavállaló a feladatait a kölcsönvevő vállalkozás ellenőrzése és irányítása alatt végzi” (2018. november 14-i Danieli & C. Officine Meccaniche és társai ítélet, C-18/17, EU:C:2018:904, 27. pont; 2015. június 18-i Martin Meat ítélet, C-586/13, EU:C:2015:405, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

5 A rendelkezésre álló legújabb statisztikák szerint 2017-ben 2,8 millió transznacionális kiküldetésre került sor, amelyek átlagos időtartama kevesebb, mint 4 hónap volt kiküldetésenként, ami összességében az uniós teljes foglalkoztatásnak csak 0,2%-át teszi ki. Lásd: De Wispelaere, F. és Pacolet, J., *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2017*, HIVA-KU Leuven, 2018. október, 9. o., https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Komissio-tilastoraportti-Posting-of-workers-2017.pdf. Mindazonáltal a statisztikák azt mutatják, hogy 2010 és 2017 között a kiküldetésben lévő munkavállalók száma 83%-kal nőtt. E munkavállalók gazdasági ágazatok szerinti megoszlása a következő: építőipar (46,5%), más szolgáltatások (26,7%), ipar (25,9%) és mezőgazdaság (0,9%).

18. A munkavállalók transznacionális kiküldetése szabályozásának nehézségei lényegében abból erednek, hogy az Unió nem rendelkezik hatáskörrel a munkafeltételek harmonizálását illetően. E hatáskört a tagállamok gyakorolják, ami jelentős különbségekhez vezet az egyes tagállamok között a munka- és bérfeltételek tekintetében. [6]

19. A munkavállalók transznacionális kiküldetése az érintett államok munkajogi rendelkezésein és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó uniós szabályokon túl az Unió (szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó) nemzetközi magánjogi szabályainak, az Unió és az érintett tagállamok szociális biztonságra vonatkozó szabályainak, valamint az adójogi jellegű rendelkezéseknek a hatálya alá tartozik. Ez a többszörös hatály megnöveli szabályozásának nehézségeit.

A. A Bíróságnak a munkavállalók transznacionális szolgáltatásnyújtások keretében történő kiküldetésére vonatkozó ítélkezési gyakorlata

20. Az e területre vonatkozó szabályozások harmonizációját megelőzően a Bíróságnak kellett döntenie abban a kérdésben, hogy melyik szabályozást kell alkalmazni a kiküldetésben lévő munkavállalókra. [7] Ha a rendeltetési hely szerinti állam a saját munkajogi rendelkezéseinek tiszteletben tartását írja elő, az akadályozza szolgáltatásainak olyan más államok számára történő nyújtását, amelyek a munkavállalók e típusát kívánják igénybe venni.

21. A Bíróság által az e területre vonatkozó nemzeti intézkedésekkel kapcsolatban alkalmazott megközelítés a szokásosan a szolgáltatásnyújtás szabadsága tekintetében használt megközelítés volt. E megközelítés szerint először is azt kell meghatározni, hogy a nemzeti jogszabály megnehezíti-e a munkaerő kiküldetésével járó transznacionális szolgáltatásnyújtást, és amennyiben így van, az arányossági tesztet kell alkalmazni annak feltárásához, hogy azt eltérést nem engedő követelmény, vagyis védendő közérdekű indok igazolja-e.

22. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az EUMSZ 56. cikk nem csak a más tagállamban letelepedett szolgáltatóval szemben az annak honossága alapján alkalmazott bármiféle hátrányos megkülönböztetés eltörlését követeli meg, hanem valamennyi korlátozás megszüntetését, akkor is, ha azok különbségtétel nélkül vonatkoznak a nemzeti és az egyéb tagállamokból származó szolgáltatókra, amennyiben azok tiltják, akadályozzák vagy kevésbé vonzóvá teszik a valamely más tagállamban letelepedett szolgáltató által nyújtott szolgáltatásokat. [8]

23. A Bíróság korlátozónak minősített olyan nemzeti intézkedéseket, amelyek arra kötelezték a munkáltatókat, hogy a befogadó állam számára fizessék meg az általuk kiküldött munkavállalóknak megfelelő társadalombiztosítási járulékok rájuk eső részét, [9] illetve a járulékok „hűségjutalom” és „fagyszabadság” címén történő megfizetésére, amennyiben hasonló járulékokat fizettek származás szerinti államukban. [10]

6 Az általános tendencia az, hogy a kisebb bérköltségű államok *exportálják* a kiküldetésben lévő munkavállalókat, míg a jobb munkafeltételekkel rendelkező államok fogadják őket. Az adatok tekintetében lásd: Bradley, H., Tugran, T., Markowska, A. és Fries-Tersch, E., *2018 Annual Report on intra-EU Labor Mobility*, 2019, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2–4c55–11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF. E tájékoztatóból az következik, hogy *exportáló* állam Lengyelország, Magyarország vagy Litvánia, *fogadó* állam pedig Németország, Franciaország vagy Hollandia.

7 Lásd például: 1981. december 17-i Webb ítélet (279/80, EU:C:1981:314); 1982. február 3-i Seco és Desquenne & Giral ítélet (62/81 és 63/81, EU:C:1982:34; a továbbiakban: Seco és Desquenne & Giral ítélet), 1990. március 27-i Rush Portuguesa ítélet (C-113/89, EU:C:1990:142).

8 1996. március 28-i Guiot ítélet (C-272/94, EU:C:1996:147; a továbbiakban: Guiot ítélet), 10. pont, 1999. november 23-i Arblade és társai ítélet (C-369/96 és C-376/96, EU:C:1999:575; a továbbiakban: Arblade és társai ítélet), 33. pont, 2001. március 15-i Mazzoleni és ISA ítélet (C-165/98, EU:C:2001:162; a továbbiakban: Mazzoleni és ISA ítélet) 22. pont. Újabban lásd: 2019. szeptember 12-i Maksimovic és társai ítélet (C-64/18, C-140/18, C-146/18 és C-148/18, EU:C:2019:723; a továbbiakban: Maksimovic és társai ítélet), 30. és 31. pont; 2018. november 13-i Čepelnik ítélet (C-33/17, EU:C:2018:896; a továbbiakban: Čepelnik ítélet), 37. és 38. pont.

9 Seco és Desquenne & Giral ítélet.

10 Guiot ítélet.

24. A Bíróság azt is megállapította, hogy az a nemzeti jogszabály, amely a munkavállalók kiküldetésének keretében a fogadó tagállamban a szociális és munkaügyi dokumentumok kiállításának és megőrzésének kötelezettségét írja elő, többletköltségeket, valamint közigazgatási és gazdasági terheket jelenthet a más tagállamban letelepedett vállalkozások számára, és így a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását képezi.[11]

25. A korlátozó nemzeti intézkedések mindazonáltal igazolhatók, ha közérdeken alapuló kényszerítő indokot szolgálnak, amennyiben: a) az említett érdeket nem védik a szolgáltatóra a székhelye szerinti tagállamban vonatkozó szabályok; illetve b) ezek a szabályok alkalmasak az általuk követett cél elérésére, és nem haladják meg a cél eléréséhez szükséges mértéket (vagyis arányosak).[12]

26. A Bíróság által a rendeltetési hely szerinti állam munkajogi intézkedéseinek a kiküldetésben lévő munkavállalókra történő alkalmazása elismerésének tekintetében elfogadott, közérdeken alapuló kényszerítő indokok között a következők találhatók: a) a munkavállalók védelme;[13] b) „a munkavállalók szociális védelme";[14] c) „az építőipari munkavállalók szociális védelme";[15] d) az azon vállalkozások részéről támasztott tisztességtelen verseny megelőzése, amelyek kiküldetésben lévő munkavállalóik számára a minimálbérnél alacsonyabb bért fizetnek, tekintettel arra, hogy e célkitűzés magában foglalja a munkavállalóknak a szociális „dömping" elleni küzdelem általi védelmére irányuló célt,[16] valamint e) a csalás elleni küzdelem.

27. A Bíróság a Seco és Desquenne & Giral[17] ítéletben kimondta, hogy harmonizáció hiányában a tagállamok a szolgáltatásnyújtás céljából kiküldetésben lévő munkavállalókat alkalmazó vállalkozásokat például arra kötelezhetik, hogy számukra a fogadó tagállamban alkalmazandó minimálbért fizessék, még akkor is, ha e munkavállalók tevékenységüket csak ideiglenesen végzik a fogadó tagállamban, a munkáltató székhelye szerinti országtól függetlenül. A tagállamok az említett munkajogi szabályok tiszteletben tartását is kötelezővé tehetik.[18]

28. A 96/71 irányelv elfogadása csökkentette – bár nem szüntette meg – azon jogviták számát, amelyekben a Bíróság azt vizsgálta, hogy a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó korlátozó jellegű nemzeti intézkedések összeegyeztethetők-e az EUMSZ 56. cikkel.

29. Mivel a 96/71 irányelvből hiányoztak az anyagi jogi szabályainak érvényesítésére irányuló rendelkezések, a Bíróság továbbra is az EUMSZ 56. cikket alkalmazta az e jogterületen előírt nemzeti korlátozások megítéléséhez. E helyzet a 2014/67 irányelv hatálybalépésével változott meg.

30. Konkrétan, a kiküldetésben lévő munkavállalók tekintetében alkalmazandó munkafeltételek tiszteletben tartása bizonyításának lehetővé tételére irányuló kiegészítő nemzeti közigazgatási szabályok vizsgálata továbbra is az EUMSZ 56. cikk alkalmazásával történt:[19]

11 Arblade és társai ítélet, 58. és 59. pont; Maksimovic és társai ítélet, 31. pont.

12 Arblade és társai ítélet, 34. és 35. pont; 2002. január 24-i Portugaia Construções ítélet (C-164/99, EU:C:2002:40; a továbbiakban: Portugaia Construções ítélet), 19. pont; 2006. szeptember 21-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-168/04, EU:C:2006:595), 37. pont.

13 Arblade és társai ítélet, 80. pont. Lásd például: Mazzoleni és ISA ítélet, 27. pont; 2001. október 25-i Finalarte és társai ítélet (C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 és C-68/98–C-71/98, EU:C:2001:564), 33. pont; Portugaia Construções ítélet, 20. pont; 2004. október 12-i Wolff & Müller ítélet (C-60/03, EU:C:2004:610; a továbbiakban: Wolff & Muller ítélet), 35.pont.

14 Lásd: Seco és Desquenne & Giral ítélet, 10. pont.

15 Lásd: Guiot ítélet, 15. pont; Arblade és társai ítélet 51. pont.

16 Wolff & Müller ítélet, 35., 36. és 41. pont.

17 14. pont.

18 2014. december 3-i De Clercq és társai ítélet (C-315/13, EU:C:2014:2408; a továbbiakban: De Clercq és társai ítélet), 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

19 Maksimovic és társai ítélet, 26. pont; De Clercq és társai ítélet, 47. pont.

– A Čepelnik ítélet szerint az EUMSZ 56. cikkel ellentétes az, hogy a fogadó állam hatáskörrel rendelkező hatóságai az ebben a tagállamban letelepedett megrendelőt arra kötelezhetik, hogy függessze fel a valamely más (a származás szerinti) tagállamban letelepedett szerződéses partnerének járó kifizetéseket, vagy akár arra is, hogy a fogadó állam munkajogi szabályainak bizonyított megsértése esetén az e szerződéses partnerre esetlegesen kiszabható bírság megfizetésének biztosítása céljából a még fizetendő vállalkozói díjnak megfelelő összegű biztosítékot nyújtson.[20]

– Ugyanebben az értelemben határoz a Maksimovic és társai ítélet is.[21]

– Valamely harmadik ország munkavállalóinak a valamely tagállamban székhellyel rendelkező, szolgáltatást nyújtó vállalkozás által történő kiküldetése tekintetében a Bíróság már kimondta, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága EUMSZ 56. cikk értelmében vett korlátozásának minősül az a nemzeti szabályozás, amely a más tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás által az adott állam területén végzett szolgáltatásnyújtást közigazgatási engedély kibocsátásához köti.[22] Ugyanez a helyzet, ha az a kötelezettség kerül előírásra, hogy munkavállalási engedélyt kell szerezni a Közösségen kívüli államokból származó olyan munkavállalók kiküldetéséhez, akik ebben a másik tagállamban jogszerűen tartózkodnak és dolgoznak.[23]

B. A szabályozások irányelvek általi harmonizációja

1. A 96/71 irányelv és annak 2018. előtti módosításai

31. Az azzal kapcsolatos kétségek miatt, hogy mely nemzeti jogi szabályokat lehet megkövetelni a munkavállalóikat kiküldő vállalkozások tekintetében, a tagállamok e szabályozások harmonizációját kérték az uniós jogalkotótól.

32. A 96/71 irányelv a kiküldetések három típusát szabályozza: a) szolgáltatások közvetlen nyújtása valamely vállalkozás által egy szolgáltatási szerződés keretében;[24] b) kiküldetés egy ugyanazon csoporthoz tartozó szervezeten vagy vállalkozáson belül („csoporton belüli kiküldetés”), illetve c) a munkavállaló átengedése egy másik tagállamban székhellyel rendelkező munkaerő-kölcsönző vállalkozás által.

33. A 96/71 irányelv a transznacionális szolgáltatásnyújtást a tisztességes verseny légkörének megteremtésével és olyan intézkedések által kívánta ösztönözni, amelyek garantálják a kiküldetésben lévő munkavállalók jogainak tiszteletben tartását.

34. Célkitűzése tehát a transznacionális környezetben kialakult munkaviszonyokban alkalmazandó foglalkoztatási és munkafeltételek figyelembevétele volt. Ennek alapján kívánta összehangolni a tagállamok szabályozásait, „hogy [azok] meghatározzák a *minimális védelmet nyújtó kötelező szabályok* magját, amelyet a fogadó ország munkáltatóinak, akik munkavállalókat ideiglenes munkavégzés céljából egy olyan tagállam területére küldenek ki, ahol a szolgáltatásokat nyújtják, be kell tartaniuk”.[25]

20 50. pont.

21 50. pont.

22 2018. november 14-i Danieli & C. Officine Meccaniche és társai ítélet (C-18/17, EU:C:2018:904), 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

23 2004. október 21-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-445/03, EU:C:2004:655), 24. pont.

24 Ez a leggyakoribb tényállás: egy tagállamban letelepedett vállalkozás transznacionális szolgáltatásnyújtás keretében munkavállalókat küld ki egy másik tagállam területére saját nevében és saját irányítása alatt. A kiküldő vállalkozás és a szolgáltatásnak valamely másik tagállamban működő címzettje között szerződés jön létre, feltéve hogy e vállalkozás és a munkavállaló a kiküldetés idején munkaviszonyban áll egymással. Lásd: 2008. április 3-i Rüffert ítélet (C-346/06, EU:C:2008:189; a továbbiakban: Rüffert ítélet), 19. pont; 2019. december 19-i Dobersberger ítélet (C-16/18, EU:C:2019:1110; a továbbiakban: Dobersberger ítélet), 29. pont.

25 (13) preambulumbekezdés. Kiemelés tőlem.

35. Ezek az elképzelések a 96/71 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében kerültek összefoglalásra:

– Egyfelől, az irányelv a nemzeti vállalkozások és azon vállalkozások közötti tisztességes verseny biztosítására irányul, amelyek transznacionális szolgáltatásokat nyújtanak: ez utóbbiak munkavállalóik tekintetében egy korlátozott kérdéskör vonatkozásában kötelesek elismerni a fogadó tagállamban rögzített munka- és foglalkoztatási feltételeket.

– Másfelől az irányelv azt szándékozik biztosítani, hogy a kiküldetésben lévő munkavállalókra az említett kérdéskörre vonatkozó munka- és foglalkoztatási feltételeket illetően a fogadó tagállam védelmi minimumszabályait alkalmazzák, mialatt azok területén ideiglenes jelleggel végzik tevékenységüket. [26]

36. A 96/71 irányelv végrehajtása az első pillanattól kezdve nehézségekbe ütközött, mivel az nem volt egyértelmű, egyes meghatározásai és alkalmazási feltételei pedig pontatlanok voltak. [27]

37. A Bíróság megpróbálta, hogy e jogterület legrelevánsabb fogalmai közül néhányat tisztázzon:

– Ami a „minimális bérszintet” illeti, az e fogalmat alkotó elemek meghatározása az érdekelt tagállam jogától függ, azzal az egy feltétellel, hogy ez a (jogszabályokból, releváns nemzeti szintű kollektív megállapodásokból vagy azok nemzeti bíróság általi értelmezéséből következő) meghatározás ne korlátozza a tagállamok közötti szolgáltatásnyújtás.

– A Bíróságnak esetről esetre kellett pontosítania, hogy mely elemek tartoznak (vagy sem) az említett minimális bérszintbe, különösen a Bizottság kontra Németország, az Isbir, valamint a Sähköalojen ammattiliitto ítéletekben. [28]

38. Különös jelentőséggel bírt a Laval un Partneri ítélet, mivel: a) egyfelől megállapította, hogy a tagállamok kötelesek a nemzeti szabályozásukban elismert minimális védelmi szintet biztosítani a kiküldetésben lévő munkavállalóknak, illetve b) másfelől kimondta, hogy a más tagállamokban letelepedett vállalkozások azon lehetőségének sérelme nélkül, hogy a fogadó tagállamban önként, különösen a saját kiküldött személyi állományukkal szemben vállalt kötelezettség keretében csatlakozzanak valamely, esetleg kedvezőbb kollektív szerződéshez, a fogadó tagállam területére kiküldött munkavállalók részére biztosítandó védelem szintje főszabály szerint a 96/71 irányelv 3. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a)–g) pontjában előírt szintre korlátozódik. [29]

39. Ezenfelül a Bíróság ebben az ítéletben azt is megállapította, hogy a 96/71 irányelv 3. cikkét (az EUMSZ 56. cikkel együttesen) úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha valamely szakszervezet az építési területek blokádjának alakját öltő kollektív fellépéssel megpróbálhatja arra kényszeríteni a más tagállamban letelepedett szolgáltatásnyújtót, hogy tárgyalásba bocsátkozzon vele a kiküldött

26 2015. február 12-i Sähköalojen ammattiliitto ítélet (C-396/13, EU:C:2015:86; a továbbiakban: Sähköalojen ammattiliitto ítélet), 28. pont; 2007. december 8-i Laval un Partneri ítélet (C-341/05, EU:C:2007:809; a továbbiakban: Laval un Partneri ítélet), 74. és 76. pont).

27 E vonatkozásban a következőkre utalok: Eckhard Voss, Michele Faioli, Jean-Philippe Lhernould, Feliciano Iudicone, Fondazione Giacomo, Posting of Workers Directive – current situation and challenges, European Parliament, 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf; és Fotonopoulou Basurko, O., „Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. temporalidad en las normas de derecho internacional privado del trabajo europeas”, in: Fotonopoulou Basurko, O., (szerk.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión europea*: *presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2018., 258–262. o.

28 2005. április 14-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-341/02, EU:C:2005:220), 25–43. pont; 2013. november 7-i Isbir ítélet (C-522/12, EU:C:2013:711; a továbbiakban: Isbir ítélet), 39–45. pont; Sähköalojen ammattiliitto ítélet, 38–70. pont.

29 Laval un Partneri ítélet, többek között: 80. és 81. pont.

munkavállalókat megillető munkabérszintekről, valamint csatlakozzon valamely olyan kollektív szerződéshez, amelynek kikötései az említett kérdések közül egyesek vonatkozásában kedvezőbb feltételeket állapítanak meg azoknál, amelyek a releváns jogszabályi rendelkezésekből következnek, míg más kikötései az említett irányelv 3. cikkében nem szabályozott kérdésekre vonatkoznak.[30]

40. A Laval un Partneri ítéletet az International Transport Workers' Federation és Finnish Seamen's Union ítélet[31] előzte meg, és a Rüffert ítélet, valamint a Bizottság kontra Luxemburg[32] ítélet követte, amelyek igazolatlannak minősítettek bizonyos, a munkavállalókat védő olyan intézkedéseket, amelyek korlátozták a szolgáltatásnyújtás, illetve a letelepedés szabadságát.

41. Ezt az ítélkezési gyakorlatot a szakszervezetek úgy értelmezték, hogy az kedvezőtlen a kiküldetésben lévő munkavállalók számára,[33] és azért kritizálták, mivel az láthatóan úgy tekintette a 96/71 irányelvet, mint azon jogok legfelsőbb szintjét, amelyeket a fogadó tagállam elismerhetett a kiküldetésben lévő munkavállalók tekintetében, és amelyeket e tagállam előírhatott a munkavállalókat kiküldő vállalkozások vonatkozásában.[34] Nem csodálható, hogy mindez a 96/71 irányelv reformjának követeléséhez vezetett.[35]

42. Az előzőekhez hozzáadódott az Unió 2004-ben és 2007-ben történt bővítésének hatása, vagyis az új tagállamok érkezése a kiküldött munkavállalók exportjának jelentős potenciáljával. A 2008. évi gazdasági válság a 96/71 irányelv alkalmazására is kihatott, mivel a munkavállalók transznacionális kiküldetését ösztönözte, és hozzájárult a csalárd gyakorlatok elterjedéséhez (fiktív vagy „postafiók" vállalkozások, hamis egyéni vállalkozók),[36] amelyek célja a kiküldetésben lévő munkavállalóknak biztosított „minimális" védelem kijátszása volt.

43. A reform első lépése a 2014/67 irányelv elfogadása volt, amely arra irányult, hogy új és megerősített eszközökkel biztosítsa a 96/71 irányelv tiszteletben tartását bármely visszaélés, kijátszás vagy csalás leküzdése és szankcionálása érdekében a munkavállalók transznacionális kiküldetése esetén.[37]

44. A 2014/67 irányelv olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek a kiküldetés területén hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok közötti együttműködés javítására irányulnak. Szabályozza a tagállamok által akkor alkalmazandó ellenőrzési eszközöket, amikor a kiküldetésben lévő munkavállalók munkafeltételeinek tiszteletben tartását vizsgálják felül. Ezenfelül, ez az irányelv megfelelő és hatékony nyomon követő ellenőrzések és mechanizmusok előírását is megköveteli, mint például a nemzeti hatóságokra háruló ellenőrzések, a 96/71 irányelv tiszteletben tartásának vizsgálata céljából.

30 Uo., 111. pont.

31 2007. december 11-i ítélet (C-438/05, EU:C:2007:772).

32 2008. június 19-i ítéletek (C-319/06, EU:C:2008:350).

33 A 2015. november 17-i RegioPost ítélet (C-115/14, EU:C:2015:760), 66. pont, bizonyos változásokat hozott a megközelítésben, mivel megállapította, hogy „[a] 2004/18 irányelvnek a 96/71 irányelvvel összefüggésben értelmezett 26. cikke lehetővé teszi a fogadó tagállam számára, hogy közbeszerzési szerződés odaítélése keretében előírjon az ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdése első albekezdésének c) pontja szerinti olyan minimális védelmet nyújtó kötelező szabályt, mint amilyen az alapügyben szerepel, amely a más tagállamban letelepedett vállalkozások számára előírja a fogadó tagállam területére e közbeszerzés teljesítése érdekében kiküldött munkavállalóik javára minimális bérszint tiszteletben tartását. Ugyanis az ilyen szabály részét képezi azon védelem szintjének, amelyet biztosítani kell az említett munkavállalók számára".

34 Kilpatrick, C., „Laval's regulatory conundrum: collective standard-setting and the Court's new approach to posted workers", *European Law Review*, 6. sz., 2009., 848. o.; Rocca, M., *Posting of Workers and Collective Labour Law*: There and Back Again. *Between Internal Markets and Fundamental Rights*, Intersentia, Amberes, 2015., 181–204. o.

35 Lásd a következő elemzést: Van Nuffel, P. és Afanasjeva, S., „The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services", *European Papers*, 2018., 3. sz., 1411–1413. o.

36 Perdisini, M. és Pallini, M., *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Unio*n, 2016., Eurofound, 9–18. o.

37 A 2014/67 irányelv az úgynevezett „postafiók vállalkozásokból" eredő kérdésekkel foglalkozott, és megerősítette a tagállamok azon képességét, hogy felülvizsgálhassák a munkafeltételeket, és biztosíthassák az alkalmazandó rendelkezések tiszteletben tartását. Többek között azokat a kritériumokat sorolja fel, amelyek hitelesítik a munkáltató és a letelepedés szerinti tagállam közötti valós kapcsolat fennállását, amelyek annak megállapítása céljából is alkalmazhatók, hogy egy személy megfelel-e a kiküldetésben lévő munkavállaló meghatározásának.

2. A 2018/957 irányelv

45. A tagállamoknak 2016. június 18-ig kellett átültetni nemzeti jogukba a 2014/67 irányelvet.[38] Mielőtt lejárt volna e határidő, a Bizottság 2016. március 8-án a 96/71 irányelv módosítására irányuló javaslatot tett.[39]

46. E javaslat megtárgyalása a felszínre hozta a kiküldetésben lévő munkavállalókat *kiküldő* és *fogadó* tagállamok közötti ellentéteket:

– Németország, Ausztria, Belgium, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Svédország egy közös levélben fejezték ki a 96/71 irányelv modernizációja melletti támogatásukat, azzal a céllal, hogy bevezetésre kerüljön az „ugyanazon a helyen végzett ugyanazon munkáért egyenlő bér" elve. Ezen irányelvnek a kiküldetésben lévő munkavállalókra alkalmazandó munkafeltételekre és szociális körülményekre vonatkozó előírásai módosítását javasolták, elsősorban a bérezés terén; a kiküldetések maximális időtartamának előírását, különösen a szociális biztonsági rendszerek koordinálására vonatkozó uniós rendelet rendelkezéseinek harmonizálása céljából, valamint a közúti szállítás ágazatában alkalmazandó feltételek tisztázását.

– Ezzel szemben Bulgária, a Cseh Köztársaság, Szlovákia, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország és Románia egy másik közös levélben azt állította, hogy a 96/71 irányelv felülvizsgálata korai lenne, és azt el kell addig halasztani, amíg nem jár le a 2014/67 irányelv átültetésének határideje, és annak hatásait később kell értékelni. E tagállamok aggodalmukat fejezték ki, mivel szerintük „ugyanazon a helyen végzett ugyanazon munkáért egyenlő bér" elve akadályokat képezhet az egységes piacon, mivel a bérkülönbségek a versenyelőny egyik jogszerű elemét képezik a szolgáltatásnyújtók számára. Ezenfelül úgy ítélték meg, hogy a kiküldetésben lévő munkavállalókra szociális biztonsági okok miatt továbbra is a származás szerinti tagállam szabályozásának kell vonatkoznia, és nem szükséges a munkavállalók kiküldetése és a szociális biztonsági rendszerek koordinálása közötti viszony felülvizsgálata.

47. A 2. sz. Jegyzőkönyv 6. cikkében foglalt határidőn belül tizennégy nemzeti parlament indokolt véleményt küldött a Bizottságnak, amelyben kijelentették, hogy a 2016. március 8-i javaslat nincs összhangban a szubszidiaritás elvével. Ily módon megindították a Szerződés 2. sz. Jegyzőkönyve 7. cikke (2) bekezdése szerinti eljárást a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról.

48. A Bizottság javaslatának jogi alapját a belső piacra vonatkozó jogszabályok képezték, konkrétan az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk. Tartalmának elemzését követően a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a 96/71 irányelv felülvizsgálata megfelelt az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésében rögzített szubszidiaritás elvének, és nincs szükség annak visszavonására, sem módosítására.[40]

49. A Tanácsban és az Európai Parlamentben folytatott bonyolult tárgyalások végén[41] a 96/71 irányelv felülvizsgálatát 2018. június 28-án hagyták jóvá a 2018/957 irányelv elfogadásával, amelynek 3. cikke 2020. július 30-ig terjedő átültetési határidőt írt elő, és amelynek a közúti szállításokra történő alkalmazása egy különös jogszabályi aktus elfogadásától függ.

38 Lásd: Marchal Escalona, N., „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019., 1. sz., 91–95. o.

39 A 96/71 irányelvet módosító európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló, 2016. március 18-i COM(2016) 128 final javaslat.

40 A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv módosításáról szóló irányelvre irányuló javaslatnak a szubszidiaritás elve tekintetében történő, a (2.) jegyzőkönyv szerinti felülvizsgálatáról az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek szóló, 2016. július 20-i COM(2016) 505 final bizottsági közlemény.

41 Lásd a következő elemzést: Van Nuffel, P. és Afanasjeva, S., „The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services", *European Papers*, 2018., 3. sz., 1414–1416. o.

50. A 2018/957 irányelvet Lengyelország és Magyarország ellenszavazatával, valamint Horvátország, Litvánia, Lettország és az Egyesült Királyság tartózkodása mellett fogadták el.

51. Meg kell végül jegyezni, hogy a 96/71 irányelvnek a 2018/957 irányelv elfogadásával történő módosítását a 883/2004/EK rendelet[42] reformjára és az Európai Munkaügyi Hatóság[43] felállítására irányuló javaslat kísérte, amelynek célja a tagállamok és a Bizottság segítése a munkavállalói mobilitásra vonatkozó uniós szabályozás (a 96/71 irányelvet is ideértve) hatékony alkalmazásában és végrehajtásában, valamint az Unión belüli szociális biztonsági rendszerek koordinálásában.

IV. Első jogalap: a 2018/957 irányelv jogi alapjának téves kiválasztása

A. Állítások

52. A magyar kormány szerint az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk, amelyek a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályozások közelítését írják elő, nem a megfelelő jogalapok a 2018/957 irányelv számára. Céljára és tartalmára tekintettel ez az irányelv kizárólag, de legalábbis elsősorban a munkavállalók védelmére irányul, így az irányelvet az uniós jogalkotónak az EUMSZ 153. cikk alapján – vagy legalábbis ez utóbbira mint elsődleges jogalapra támaszkodva, a szociálpolitikára vonatkozó jogalap alapján – kellett volna elfogadnia.

53. E kormány szerint a 2018/957 irányelv nem hogy nem számolja fel a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozásait, hanem akadályokat állít azon vállalkozások elé, amelyek a munkaerő kiküldetésével transznacionális szolgáltatásokat nyújtanak, mivel a kiküldetésben lévő munkavállalókra vonatkozó védelmi intézkedéseket vezet be. Elsődleges célja a munkavállalókkal szembeni egyenlő bánásmód, különösen pedig a díjazás egyenlőségének kiterjesztése (ugyanazon a helyen végzett ugyanazon munkáért egyenlő bér).

54. Amikor a munkavállalók transznacionális szolgáltatásnyújtás keretében 12 hónapot (vagy kivételesen 18 hónapot) meghaladó időszakra kiküldetésbe kerülnek, az irányelv előírja, hogy ugyanazokat a munka- és foglalkoztatási feltételeket kell alkalmazni tekintetükben, mint amelyeket a fogadó ország munkavállalóira. Az ennél rövidebb időszakok vonatkozásában a magyar kormány azt állítja, hogy az irányelv megerősíti azon kötelező előírások *kemény magját*, amelyek e munkavállalók számára minimális védelmet biztosítanak a kiküldetés időtartamára a fogadó államban.

55. A magyar kormány úgy ítéli meg, hogy a 2018/957 irányelvnek nem ugyanazon jogalappal kellene rendelkeznie, mint a 96/71 irányelvnek: a 2018. évi irányelv tartalma a kiküldetésben lévő munkavállalók védelmét határozza meg irányul, és nem tartalmaz a szolgáltatások nyújtásának liberalizációját célzó előírásokat.

56. A magyar kormány a speciálisabb jogalap elsődlegességére vonatkozó ítélkezési gyakorlatra is hivatkozik. A 96/71 irányelv elfogadásakor általános alapként a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályozások közelítése került meghatározásra, mivel nem volt speciálisabb alap. A 2018/957 irányelv elfogadásával már létezett ez a speciálisabb alap (az EUMSZ 153. cikk), amelyet az uniós jogalkotónak alkalmaznia kellett volna.

42 A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet, valamint a 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló, 2016. december 13-i COM(2016) 815 final javaslat.

43 Az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról, a 883/2004/EK, a 492/2011/EU és az (EU) 2016/589 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2016/344 határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2019. június 20-i (EU) 2019/1149 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 186., 21. o.).

57. A Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament és a beavatkozó tagállamok kormányai azt állítják, hogy a 2018/957 irányelv jogalapja (az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdés és az EUMSZ 62. cikk) a megfelelő.

B. Értékelés

58. A Bíróságnak a jogalap kiválasztására vonatkozó ítélkezési gyakorlatát a Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet[44] foglalta össze, mégpedig a következők szerint.

– „A jogalap megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak a bírósági felülvizsgálatra; ilyen elemnek számít többek között a jogi aktus célja és tartalma. Ha az érintett jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az két cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek vagy döntő jellegűnek mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, az aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy döntő cél vagy összetevő megkövetel.”[45]

– „Ráadásul […] a megfelelő jogalap meghatározása érdekében figyelembe lehet venni azt a jogi hátteret, amelybe az új szabályozás illeszkedik, többek között azért, mert e háttér világossá teheti az említett szabályozás célját.”[46]

– „[V]alamely létező szabályozást módosító szabályozás esetében az utóbbi szabályozás jogalapjának meghatározása céljából figyelembe kell venni az általa módosított létező szabályozást, és különösen annak célját és tartalmát”.[47]

– Szintén az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében, ha valamely harmonizációs jogszabály kerül elfogadásra, „ez nem foszthatja meg az uniós jogalkotót azon lehetőségtől, hogy – a Szerződés által elismert általános érdekek védelmének biztosítására irányuló feladatára tekintettel – e jogi aktust a körülmények változásához vagy az ismeretek fejlődéséhez igazítsa”.[48]

59. Ezen ítélkezési gyakorlattal összhangban tehát azt fogom megvizsgálni, hogy a 96/71 irányelv módosítása az uniós intézmények mérlegelési mozgásterének határain belül marad-e, amihez a következők szükségesek: i. a 2018/957 irányelv elsődleges céljának meghatározása; ii. tartalmának vizsgálata;[49] és iii. azon körülmények elemzése, amelyek között azt elfogadták.

1. A 2018/957 irányelv célja

60. Ezen irányelv *elsődleges céljának* meghatározásához elengedhetetlen a preambulumának és a benne foglalt rendelkezések együttesének a figyelembevétele.[50]

61. A 2018/957 irányelv preambulumbekezdései hangsúlyozzák, hogy az irányelv – nem mindig könnyű – egyensúlyt kíván teremteni két, nem szükségszerűen egybevágó érdek között:[51]

44 2019. december 3-i ítélet (C-482/17, EU:C:2019:1035; a továbbiakban: Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet).

45 Uo., 31. pont.

46 Uo., 32. pont.

47 Uo., 42. pont.

48 Uo., 38. pont.

49 2018. június 21-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-5/16, EU:C:2018:483), 49. pont.

50 2000. január 27-i DIR International Film és társai kontra Bizottság ítélet (C-164/98 P, EU:C:2000:48), 26. pont.

51 Ennek megfelelően az (1) preambulumbekezdés szerint „[…] a vállalkozások számára egyenlő versenyfeltételek biztosítása és a munkavállalói jogok tiszteletben tartásának garantálása”. Erre a kettősségre utal a (4) preambulumbekezdés is: a 2018/957 irányelv felül kívánja vizsgálni, hogy a 96/71 irányelv „továbbra is megfelelő egyensúlyt teremt-e a szolgáltatásnyújtás szabadságának előmozdítására, valamint egyfelől az egyenlő feltételek garantálására, másfelől a kiküldött munkavállalók jogainak védelmére irányuló igény között”.

– Egyfelől az arra vonatkozó garancia, hogy a tagállamok vállalkozásai transznacionális szolgáltatásokat nyújthassanak,[52] igazoltatlan korlátozások nélkül, oly módon küldhessenek munkavállalókat a székhelyük szerinti államból, hogy érvényesíthetik versenyelőnyüket, ha alacsonyabb bérköltséggel rendelkeznek.

– Másfelől, a kiküldetésben lévő munkavállalók jogainak védelme,[53] akiknek a munkajogi helyzete a fogadó államban hasonló kell, hogy legyen ezen állam munkavállalóinak helyzetéhez.

62. Az ezen, (a szolgáltatásnyújtó vállalkozások érdekei és a kiküldetésben lévő munkavállalók szociális védelme közötti) egyensúlyra való hivatkozások többször is előfordulnak a 2018/957 irányelv preambulumában.[54] Például (10) preambulumbekezdése, amely, miután kijelenti, hogy a „munkavállalók nagyobb fokú védelmének biztosítása elengedhetetlen ahhoz, hogy mind hosszú, mind pedig rövid távon meg lehessen őrizni a méltányos alapon történő szolgáltatásnyújtás szabadságát, különösen a Szerződésekben garantált jogokkal való visszaélés megelőzése révén”, mintegy ellensúlyként hozzáteszi, hogy a „munkavállalók ilyen védelmét biztosító szabályok ugyanakkor nem érinthetik a más tagállam területére munkavállalókat kiküldő vállalkozásoknak azt a jogát, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságára hivatkozzanak”.

63. Az e két érdek közötti megfelelő egyensúlynak ezenfelül biztosítania kell a munkavállalókat kiküldő és a fogadó államban székhellyel rendelkező vállalkozások közötti tisztességes versenyt.

64. Nem vitatott, hogy a 2018/957 irányelv preambulumbekezdéseinek jó része a kiküldetésben lévő munkavállalók védelmére vonatkozik. Ez az ismétlődés azzal magyarázható, hogy 2018-ban pontosan azért merült fel a 96/71 irányelv módosításának szándéka, hogy megváltozzon az ezen irányelvben megteremtett egyensúly, és nagyobb védelmet lehessen biztosítani a kiküldetésben lévő munkavállalók számára. Az uniós jogalkotó nélkülözhetetlennek ítélte ezt a módosítást az Unió munkaerőpiacainak az egymást követő bővítések nyomán és a 2008. évi gazdasági válság következményeként bekövetkező fejlődése miatt.

2. A 2018/957irányelv tartalma

65. Ezen irányelv tartalma összhangban van a preambulumbekezdéseiben megfogalmazott célkitűzésekkel. A 96/71 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének új változata nagyobb hangsúlyt helyez a kiküldetésben lévő munkavállalók jogainak védelmére, míg az előző változat inkább az őket alkalmazó vállalkozásokra helyezte a hangsúlyt.

66. Ismétlem, azok a változások, amelyeket a 2018/957 irányelv vezet be a 96/71 irányelvbe, a kiküldetésben lévő munkavállalók munkafeltételeinek javítására irányulnak, a fogadó állam munkavállalóinak munkafeltételeihez közelítvén azokat. Ennek megfelelően:

– A kiküldetés maximális időtartamát egy évben (vagy kivételesen 18 hónapban) rögzíti. Ezen idő elteltével a kiküldetésben lévő munkavállaló *hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalóvá*[55] alakul, akire főszabály szerint ugyanazokat a munkafeltételeket kell alkalmazni, mint a fogadó állam munkavállalóira.

52 A (2) preambulumbekezdésben ez olvasható: „[a] szolgáltatásnyújtás szabadsága magában foglalja a vállalkozásoknak azt a jogát, hogy másik tagállam területén nyújtsanak szolgáltatásokat, amely tagállam területére ideiglenesen kiküldhetik saját munkavállalóikat az említett célból”.

53 A (3) preambulumbekezdés újra megerősíti a társadalmi igazságosságra és a szociális védelemre irányuló célt, amely a kiküldetésben lévő munkavállalókat kívánja védeni. Az (5)–(9) preambulumbekezdés szintén a kiküldetésben lévő munkavállalók védelmére vonatkozik.

54 Ezt a (24) preambulumbekezdés ismétli meg: „Ez az irányelv kiegyensúlyozott keretet biztosít a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a kiküldött munkavállalók védelme tekintetében, amely keret megkülönböztetéstől mentes, átlátható és arányos, és egyúttal tiszteletben tartja a nemzeti munkaügyi kapcsolatrendszerek sokféleségét is. Ezen irányelv nem akadályozza a kiküldött munkavállalók számára foglalkoztatásra vonatkozó kedvezőbb feltételek alkalmazását”.

55 Marchal Escalona, N. által használt elnevezés, „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019., 1. sz., 96–98. o.

– Az egy évnél (vagy kivételesen 18 hónapnál) rövidebb időtartamra kiküldött munkavállalókat illetően megnövekszik azon kérdéskörök száma, amelyekre kötelezően ki kell terjeszteni a helyi állampolgárokkal egyenlő bánásmódot.[56] Sajátos módon a „minimális bérszint” kifejezést a „díjazás” váltja fel.

– Javulnak a munkaközvetítő irodák vagy munkaerő-kölcsönző vállalkozások által kiküldött munkavállalók munkafeltételei. Jelenleg a tagállamoknak biztosítaniuk kell (korábban ez opcionális volt), hogy e szervezetek a munkavállalók számára azokat a munkafeltételeket garantálják, amelyek a 2008/104/EK irányelv[57] 5. cikke értelmében a fogadó tagállamban székhellyel rendelkező munkaerő-kölcsönző vállalkozások által kölcsönzött munkaerőre vonatkoznak.

67. E módosításokon túl a 2018/957 irányelv egyéb, a 2014/67 irányelv elfogadása által kiváltott, a 96/71 irányelv alkalmazásának felügyeletével, ellenőrzésével és végrehajtásával kapcsolatos változásokat is magában foglal.

68. Összességében tekintve tehát a 2018/957 irányelv tartalma a kiküldetésben lévő munkavállalók jogai védelmének erősítésére irányul, de továbbra is valamely, vállalkozások által megvalósított transznacionális szolgáltatásnyújtás összefüggésében.

3. A 2018/957 irányelv elfogadásának körülményei

69. Amint azt már kifejtettem, a 96/71 irányelv célkitűzése összetett volt. Ezzel az irányelvvel a szolgáltatások határokon átnyúló nyújtását kívánták előmozdítani és megkönnyíteni, meg kívánták védeni a kiküldetésben lévő munkavállalókat, és garantálni kívánták a tisztességes versenyt a származás szerinti állam és a fogadó tagállam vállalkozásai között.

70. Az 1996-ban elért *status quót* az Unió 2004. és 2007. évi bővítése változtatta meg a fent kifejtett értelemben.[58] E körülmény okán nőtt a munkavállalók transznacionális kiküldetése, amihez a 2008. évi gazdasági válság is hozzáadódott.

71. E körülmények között, és az irányelv egyes fogalmai egyértelműségének hiányától is motiválva, az Unió politikai intézményei elengedhetetlennek tartották a 96/71 irányelv reformját, amely két szakaszban ment végbe: a) a 2014/67 irányelv, amely a 96/71 irányelv módosítása nélkül annak alkalmazása hatékonyabbá tételére irányuló mechanizmusokat vezetett be, mivel megszaporodtak a csalások a munkavállalók transznacionális kiküldetésének területén, illetve b) a 2018/957 irányelv, amely a fent bemutatott változásokat vezeti be.

72. A Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament által az e reform előrevitelében tapasztalt, már említett nehézségek a felszínre hozták a vállalkozások származás szerinti államai és a fogadó államok érdekei közötti erőteljes ütközést. A jelen és a Lengyelország által (C-626/18. sz. ügy) a 2018/957 irányelvvel szemben benyújtott megsemmisítés iránti kereset jól mutatja a tagállamok között jelentős véleménykülönbségeket.

56 Ennek h) pontja a következőkre vonatkozik: „a munkavállalók elszállásolására vonatkozó feltételek, amennyiben a szokásos munkavégzési helyüktől eltérő helyen munkát végző munkavállalók számára a munkáltató biztosít szállást”, i) pontja pedig a következőkre: „az otthonuktól munkavégzés miatt távol lévő munkavállalókat az utazással, az ellátással és a szállással kapcsolatos költségek fedezése céljából megillető juttatások vagy költségtérítés mértéke”.

57 A munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről szóló, 2008. november 19-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 327., 9. o.).

58 A jelen indítvány 41–44. pontja.

4. Véleményem a jogalapról

73. Miután elemzésre került a 2018/957 irányelv célkitűzése, tartalma és környezete, azt kell tisztázni, hogy az elfogadásához alkalmazott jogalap (az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk) helyes-e, amint azt az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, valamint a német, a francia és a holland kormány állítja, vagy épp ellenkezőleg, ezt az irányelvet az EUMSZ 153. cikk alapján kellett volna-e elfogadni, amint azt Magyarország állítja.

74. Egyetértek Magyarországgal abban, hogy a 2018/957 irányelv célkitűzései és tartalma elsősorban a kiküldetésben lévő munkavállalók jogainak védelmére irányul. E körülmény mindazonáltal nem teszi lehetővé azon következtetés levonását, miszerint annak gyökereit feltétlenül az EUMSZ 153. cikkben kellene keresni.

75. Mindenekelőtt arra emlékeztetnék, hogy a 2018/957 irányelv a 96/71 irányelvet lényegesen, ám korlátozottan módosítja. A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében egy korábbi jogi aktust módosító jogi aktusnak szokásosan ugyanaz a jogalapja,[59] ami logikusnak tűnik. Ezért van az, hogy az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk lehet a 2018/957 irányelv megfelelő jogalapja, amint az az adott időben az általa módosított 96/71 irányelv jogalapjául szolgált.

76. A 2018/957 irányelv átalakítja azt a szabályozási megoldást, amelyet a 96/71 irányelv azzal a céllal alkalmazott a munkavállalók (növekvő) transznacionális kiküldésének jelenségére, hogy megkönnyítse azon vállalkozások szabad szolgáltatásnyújtását, amelyek a munkaerő-tényező mozgósításának e módozatát veszik igénybe.

77. Ismétlem, ezt az átalakítást az Unió munkaerőpiacainak fejlődése tette szükségessé, és az a kiküldetésben lévő munkavállalók munkafeltételeinek fokozottabb védelmére irányult. Lehetséges, hogy egyes esetekben ez a vállalkozások más tagállamokban az e módszer alkalmazásával történő szolgáltatásnyújtásával kapcsolatos versenyképességével összefüggő csökkenését okozza, azonban éppen ez az a (jogszerű) opció, amely az európai jogalkotó szándékában állt.

78. Amint azt a Bíróság e kérdésre vonatkozó ítélkezési gyakorlata elemzésekor kifejtettem, az uniós jogalkotó, amikor egy harmonizációs jogszabályt hirdet ki, nem foszthető meg attól a lehetőségétől, hogy ezt a jogszabályt a körülmények bármely változásához vagy az ismeretek bármely fejlődéséhez igazítsa, tekintettel arra, hogy rá hárul annak feladata, hogy biztosítsa a Szerződésben elismert általános érdekek védelmét.[60]

79. Éppen ez történt a 2018/957 irányelv elfogadásával. Az uniós jogalkotó változtatásokat vezetett be a 96/17 irányelvbe a célból, hogy az érdekek abban tükröződő egyensúlyát a munkavállalók transznacionális mozgása által megteremtett új helyzethez igazítsa. Az ellentétes érdekek ugyanazok maradtak, de a közöttük lévő egyensúly fókusza és középpontja e munkavállalók munkával kapcsolatos jogainak fokozottabb védelme irányába tolódott el. Ez az új egyensúly nem igazolja a jogalap megváltoztatását a 96/71 irányelvhez viszonyítva.

80. Magyarország a Bíróságnak a speciálisabb jogalap abban az esetben történő választására vonatkozó ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, amikor több jogalap is fennáll valamely uniós jogszabály elfogadásához.[61] Véleménye szerint a 2018/957 irányelv elfogadása tekintetében az EUMSZ 153. cikk speciálisabb, mint az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk, mivel a munkavállalók jogainak védelmére, nem pedig a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásainak megszüntetésére irányul.

59 Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet, 42. pont.

60 Uo., 38. és 39. pont.

61 2015. február 12-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-48/14, EU:C:2015:91), 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

81. Nem osztom ezt az érvelést. Az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdése két eltérő jogalapot foglal magában:

– a) pontja előírja a tagállamok közötti együttműködés ösztönzését célzó intézkedések elfogadását szociális téren, kizárva bármely harmonizációt;

– b) pontja bizonyos szociális kérdésekben előírja a „fokozatosan alkalmazandó minimumkövetelmények” elfogadásának lehetőségét, figyelembe véve az egyes tagállamokban fennálló körülményeket.

82. E két jogalap egyike sem szolgál a 2018/957 irányelv megfelelő alapjául. A transznacionális szolgáltatásnyújtás keretében kiküldetésben lévő munkavállalókat illetően – amint az ezen irányelv is teszi – azt kell tisztázni, hogy mely munkajogot kell e munkavállalókra alkalmazni a fogadó államba történő kiküldetésük során. E tekintetben az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdésének a) pontjában előírt, tagállamok közötti együttműködés nem elégséges, különösen azt figyelembe véve, hogy lehetséges az, hogy nem azonosak a fogadó tagállamok és a származás szerinti tagállamok érdekei, amint azt e jogvita is mutatja.

83. Annak meghatározása, hogy a munkaviszonyok (azok egyes szempontjai) mely szabályozás alá tartoznak a kiküldetés alatt a fogadó államban, szintén nem követeli meg olyan minimális harmonizációra irányuló európai jogszabályok kidolgozását, amelyekre az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdésének b) pontja utal. Mivel az Unióban nem lehetséges minden munkafeltétel kimerítő harmonizációja, továbbra is fennmaradnak a származás szerinti állam és a fogadó állam munkajogi szabályozásainak eltérései.

84. Ezen előfeltevésből kiindulva a 2018/957 irányelv annak kimondására szorítkozik, hogy a fogadó állam mely jogszabályait kell alkalmazni a kiküldetésben lévő munkavállalóra vállalkozása transznacionális szolgáltatásnyújtásának időszaka alatt. Ebben az értelemben egy *kollíziós szabályhoz* hasonlítható, amely az alkalmazandó szabályozás azonosítására irányul a szolgáltatásnyújtás szabadságának megkönnyítése érdekében, illetve – ugyanakkor - a kiküldetésben lévő munkavállalók megfelelő szociális védelmének biztosítására. Az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdésének jogalapjai nem tartalmaznak ilyen jellegű tényállásokat, és nem is ilyen tényállásokra alkották meg azokat.

85. Következésképpen az EUMSZ 153. cikk a jelen ügy szempontjából nem *speciálisabb* jogalap, mint az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése, illetve az EUMSZ 62. cikk. E két utóbbi cikk volt a 96/71 irányelv elfogadásának jogalapja, és azoknak ugyanazt a feladatot kell betölteniük ezen irányelvnek a 2018/957 irányelv általi módosításában. Mivel ez utóbbi az érdekek azon egyensúlyának kiigazítását jelenti, amelyet az uniós jogalkotó 1996-ban ért el, jogalapja is ugyanaz, mint a 96/71 irányelvé, bár mérlegeli a munkavállalók transznacionális mozgásában azóta beállt változásokat.

V. A második jogalap: az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésének megsértése

A. Állítások

86. A magyar kormány azt állítja, hogy a 2018/957 irányelv ellentétes az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésével, mivel az kizárja az Unió jogalkotási lehetőségét a díjazás vonatkozásában a munkaviszonyok területén.

87. Véleménye szerint az uniós jogalkotó a munkavállalók kiküldetés helye szerinti tagállamban érvényes normáknak megfelelő díjazásának előírásával lényegét tekintve a munkaviszony díjazására vonatkozó irányelvet fogadott el. Az uniós jogalkotó azért választotta a 2018/957 irányelvben szereplő jogalapokat, mert a megtámadott irányelv egyik központi elemét jelentő díjazás kérdését uniós hatáskör hiányában csak így látta lehetségesnek szabályozni. A magyar kormány szerint ily módon hatáskörrel való visszaélést követett el.

88. A Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament, valamint a beavatkozó tagállamok kormányai úgy ítélik meg, hogy e második jogalap megalapozatlan.

B. Értékelés

89. Az első megtámadási jogalapra vonatkozó véleményem szükségtelenné teszi, hogy a második jogalapról véleményt alkossak. Ezt tehát csak másodlagosan teszem meg.

90. A Bíróság szerint, mivel az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése (az EK 137. cikk (5) bekezdése) kivételt képez az ugyanezen cikk (1)–(4) bekezdéséhez viszonyítva, azt szigorúan kell értelmezni, úgy, hogy az ne érintse szükségtelenül ez utóbbi bekezdések hatályát, és ne vonja kétségbe az EUMSZ 151. cikk célkitűzéseit.

91. A „díjazásokra” (az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében használt fogalom) vonatkozó kivétel létezésének oka abban gyökerezik, hogy a bérek meghatározása a szociális partnerek szerződési autonómiájának területéhez tartozik nemzeti szinten, és a tagállamok e tárgyban meglévő hatáskörének felel meg. Az uniós jog jelenlegi állapotában a díjazásokat kizárták a harmonizációból (az Unió szociálpolitikájára vonatkozó EUMSZ 151. cikkre és az azt követő cikkekre figyelemmel). [62]

92. Ez a kivétel azokat az intézkedéseket érinti, amelyek az uniós jogalkotónak a munkadíjak meghatározásába történő közvetlen beavatkozását feltételezik. Ez történne a bérek összetevőinek vagy tagállami szintjeinek részben vagy egészben történő egységesítésére irányuló elvárás esetén.

93. A kivétel mindazonáltal nem terjeszthető ki minden olyan szempontra, amely *valamilyen kapcsolatban van* a díjazásokkal. Ez az értelmezés megfosztaná értelmüktől az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésében szabályozott más jogterületeket. [63]

94. A 2018/957 irányelv az alkalmazás koordinációjára, valamint annak meghatározására irányul, hogy mely állam (a fogadó állam vagy a származás szerinti állam) munkajogi szabályozását kell a kiküldetésben lévő munkavállalókra alkalmazni. Ez az irányelv egyetlen esetben sem rögzíti a fizetendő munkabérek szintjét, ami – ismétlem – a fogadó állam és a származás szerinti állam hatáskörébe tartozik, a saját területükön belül.

95. Az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése szerinti kivételre nem lehet hivatkozni, és az nem akadályozhatja meg a jelen ügyben vitatott irányelv elfogadását sem. Ezt a 2018/957 irányelv (17) preambulumbekezdése [64] is megerősíti azzal, hogy jóváhagyja a tagállamok kizárólagos hatáskörét a munkáért járó díjazások tekintetében.

62 2008. április 15-i Impact ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223), 123. és 124. pont; 2007. szeptember 13-i Del Cerro Alonso ítélet (C-307/05, EU:C:2007:509), 39. és 40. pont.

63 2014. június 19-i Specht és társai ítélet (C-501/12–C-506/12, C-540/12 és C-541/12, EU:C:2014:2005), 33. pont; de 2008. április 15-i Impact ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223), 125. pont; 2007. szeptember 13-i Del Cerro Alonso ítélet (C-307/05, EU:C:2007:509), 41. pont.

64 „A tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy nemzeti joguknak és/vagy gyakorlatuknak megfelelően meghatározzák a díjazásra vonatkozó szabályokat. A bérek megállapítása a tagállamok és a szociális partnerek kizárólagos hatáskörébe tartozik. Különös figyelmet kell fordítani arra, hogy ne legyenek veszélyeztetve a nemzeti bérmegállapítási rendszerek vagy az érintett felek szabadsága”.

96. Ugyanebben az értelemben a 96/71 irányelv *új* 3. cikkének (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy „[…] a díjazás fogalmát azon tagállam nemzeti joga és/vagy gyakorlata alapján kell meghatározni, amelynek a területén a munkavállaló kiküldetésben tartózkodik […]”.

97. A 2018/957 irányelv árnyalja a 96/71 irányelv korábbi megfogalmazását, amely „minimális bérszintet” említett, és azt pontosabban fogalmazta meg. Mindazonáltal a Bíróság már megállapította, hogy a 96/71 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének második albekezdése kimondja:

„– […] az irányelv alkalmazásában, az ugyanezen (1) bekezdés első albekezdése szerinti minimális bérszint megállapítása érdekében kifejezetten annak a tagállamnak a nemzeti jogszabályaira, illetve gyakorlatára hivatkozik, amelynek a területén a munkavállaló kiküldetésben tartózkodik.

– E vonatkozásban meg kell állapítani, hogy maga a 96/71 irányelv a minimálbérnek az anyagi meghatározásához semmilyen támpontot nem ad. Az irányelv alkalmazása szempontjából tehát az érintett tagállam feladata annak meghatározása, hogy melyek annak alkotóelemei, de csak amennyiben ez a jogszabályokból, releváns nemzeti szintű kollektív megállapodásokból vagy azok nemzeti bíróság általi értelmezéséből következő meghatározás nem fejt ki a tagállamok közötti szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó hatást.” [65]

98. E megállapítások a 96/71 irányelv reformjára is kivetíthetők. Következésképpen elutasítható az az érv, miszerint a 2018/957 irányelv lényeges szempontból harmonizálja a kiküldetésben lévő munkavállalók díjazását, így az nem sérti az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdését.

99. A magyar kormány úgy véli, hogy az uniós jogalkotó hatáskörrel való visszaélést követett el a 2018/957 irányelv jogalapjainak kiválasztásakor, amely véleménnyel a fentiekben kifejtettek miatt nem értek egyet. Ezenfelül, e körülmény mint különös érvénytelenségi ok, nem enged arra következtetni, hogy az uniós jogalkotó megsértette volna az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdését annak megállapítása nélkül, hogy e jogalkotó magatartása sértette-e az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti különös jogalkotási eljárást. [66]

100. A második megsemmisítési jogalapot tehát el kell utasítani.

VI. A harmadik jogalap: az EUMSZ 56. cikk megsértése

101. A magyar kormány szerint a 2018/957 irányelv ellentétes a szolgáltatásnyújtás szabadságát rögzítő EUMSZ 56. cikkel. Véleménye szerint olyan kötelezettségeket és korlátozásokat vezet be a valamely tagállamban letelepedett, egy másik tagállamba szolgáltatásnyújtás keretében munkavállalókat kiküldő vállalkozások tekintetében, amelyek hátrányosan megkülönböztetőek, nem szükségesek és nem arányosak az elérni kívánt cél szempontjából. A közlekedésre vonatkozó rendelkezésével továbbá sérti az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdését.

102. A magyar kormány kifogásai a 2018/957 irányelv három elemére összpontosítanak, nevezetesen:

– az 1. cikk 2. pontjának a) alpontjára, amely a „minimális bérszint” kifejezést a 96/71 irányelv 3. cikke (1) bekezdése első albekezdésének c) pontjában a „díjazás” kifejezéssel váltja fel;

65 Isbir ítélet, 36. és 37. pont.

66 Valamely jogi aktus csak akkor jogellenes hatáskörrel való visszaélés miatt, ha objektív, releváns és egybehangzó valószínűsítő körülmények alapján nyilvánvaló, hogy azt kizárólag vagy legalábbis elsősorban olyan céltól eltérő cél elérése érdekében fogadták el, amelyre a szóban forgó jogkört biztosították, vagy az ügy körülményeinek kezelésére az EUMSZ által kifejezetten előírt eljárás megkerülése érdekében fogadták el (2015. május 5-i Spanyolország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-146/13, EU:C:2015:298, 56. pont; 2013. április 16-i Spanyolország és Olaszország kontra Tanács ítélet, C-274/11 és C-295/11, EU:C:2013:240, 33. pont).

– az 1. cikk 2. pontjának b) alpontjára, amely a 96/71 irányelv 3. cikkébe beilleszti az (1a) bekezdést, előírva a fogadó állam munka- és foglalkoztatási feltételeinek szinte teljes körű alkalmazását a 12 hónapot meghaladó kiküldetésben lévő munkavállalók tekintetében, és

– a 3. cikk (3) bekezdésére, amely a közúti közlekedésre vonatkozik.

103. A Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament, valamint a beavatkozó tagállamok kormányai úgy ítélik meg, hogy e harmadik jogalap megalapozatlan.

A. Előzetes megfontolás: az EUMSZ 56. cikk és a kiküldetésben lévő munkavállalókról szóló harmonizációs irányelvek

104. Mielőtt belekezdenék e jogalap elemzésébe, egy előzetes észrevételt teszek az EUMSZ 56. cikknek a 2018/957 irányelvre történő alkalmazásáról.

105. Amint azt az Európai Parlament hangsúlyozza, az EUMSZ 56. cikknek valamely harmonizációs jogszabályra történő alkalmazása másképpen valósul meg, mint amikor azt az említett alapvető szabadságot korlátozó nemzeti intézkedések kifogásolására alkalmazzák.

106. Nyilvánvaló, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tilalmát nem csak a nemzeti intézkedésekre, hanem azokra is alkalmazni kell, amelyeket az Unió intézményei bocsátanak ki.[67] Márpedig nem szabad elfelejteni, hogy az uniós jogalkotó éppen azért hagyja jóvá a harmonizációs jogszabályokat, hogy elősegítse a szolgáltatásnyújtás szabadságát, azon alapvető szociális érdekek védelmének biztosítása mellett, amelyeket az érinthet.[68]

107. A Bíróságnak a transznacionális szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállalók mozgási szabadságát korlátozó *nemzeti jogszabályokra* vonatkozó ítélkezési gyakorlata nem vetíthető ki minden további nélkül az olyan *uniós jogszabályokra*, mint a 2018/957 irányelv, amelyek e jelenséget kívánják összehangolni.

108. Amint azt már kifejtettem, a 96/71 irányelvvel az uniós jogalkotó – nem vitatottan – három, nehezen összeegyeztethető célkitűzést szándékozott összehangolni: a szolgáltatások határokon átnyúló nyújtásának előmozdítását és megkönnyítését, a kiküldetésben lévő munkavállalók védelmét, valamint a helyi és a külföldi versenytársak közötti tisztességes verseny biztosítását. Ahhoz, hogy ezt az irányelvet a bekövetkezett változásokhoz igazítsa, az uniós jogalkotónak a 2018/957 irányelv által újra kellett teremtenie ezt az egyensúlyt, amelynek középpontjában a felsorolt célkitűzések egyike (a kiküldetésben lévő munkavállalók jogai védelmének a javítása) áll.

67 2015. szeptember 2-i Groupe Steria ítélet (C-386/14, EU:C:2015:524), 39. pont; 2010. október 26-i Schmelz ítélet (C-97/09, EU:C:2010:632), 50. pont; 2003. szeptember 18-i Bosal ítélet (C-168/01, EU:C:2003:479), 25. és 26. pont. Lásd analógia útján, az áruk szabad mozgását illetően: 1997. június 25-i Kieffer és Thill ítélet (C-114/96, EU:C:1997:316), 27. pont; 2012. július 12-i Association Kokopelli ítélet (C-59/11, EU:C:2012:447), 80. pont.

68 1997. május 13-i Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-233/94, EU:C:1997:231), 17. pont: „[…] a tagállamok meghatározott körülmények között elfogadhatnak vagy hatályban tarthatnak olyan intézkedéseket, amelyek akadályozzák a szabad mozgást. Éppen ezek az akadályok azok, amelyek felszámolására a Szerződés 57. cikkének (2) bekezdése felhatalmazza a Közösséget a tagállamoknak az egyéni vállalkozói tevékenységekhez való hozzáférésre és azok gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései harmonizációja által. Tekintettel arra, hogy koordinációs intézkedésekről van szó, a Közösség figyelembe veszi a különböző tagállamok által követett közérdeket, és ezen érdek olyan védelmi szintjét fogadja el, amely elfogadhatónak tűnik a Közösségben”.

109. Az a felülvizsgálat, amelyet a Bíróság végezhet valamely harmonizációs irányelv érvényessége tekintetében a megsemmisítés iránti kereset keretében, annak értékelését követeli meg, hogy az igazodik-e az arányosság elvéhez, de nem teszi lehetővé a Bíróság számára az irányelv tartalmát alátámasztó politikai opciók helyettesítését. Az arányosság elve, mint az uniós jog általános elve „megköveteli, hogy az uniós jog valamely rendelkezése által alkalmazott eszközök alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken” [69].

110. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság e feltételek tiszteletben tartásának bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban e kritériumokat állapította meg:

– „[…] az uniós jogalkotó számára széles körű mérlegelési jogkört ismert el a ráruházott hatáskörök gyakorlása során azokon a területeken, ahol cselekvése politikai, gazdasági és szociálpolitikai döntéseket igényel, illetve amikor összetett mérlegelést és értékelést kell végeznie. Így nem az a kérdés, hogy az ilyen területen megállapított valamely intézkedés volt-e az egyetlen vagy a lehető legjobb, mivel csupán az ezen intézkedésnek a hatáskörrel rendelkező intézmények által elérni kívánt céllal kapcsolatos nyilvánvalóan alkalmatlan jellege lehet kihatással az ilyen intézkedés jogszerűségére.” [70]

– „[…] az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogköre, amelynek gyakorlása csak korlátozott bírósági felülvizsgálat alá tartozik, nem kizárólag a meghozandó rendelkezések jellegére és hatályára vonatkozik, hanem bizonyos mértékig az alapvető adatok megállapítására is.” [71]

– „Az uniós jogalkotó köteles a választását objektív szempontokra alapozni, és meg kell vizsgálnia, hogy az elfogadott intézkedéssel elérni kívánt célok igazolják-e az egyes gazdasági szereplőket érő, akár jelentős mértékű, kedvezőtlen gazdasági következményeket.” [72]

– „Egyébiránt még egy korlátozott hatályú bírósági felülvizsgálat is szükségessé teszi, hogy azok az uniós intézmények, amelyek a szóban forgó jogi aktus alkotói, bizonyíthassák a Bíróság előtt, hogy a jogi aktust a mérlegelési jogkörük tényleges gyakorlásával fogadták el, amely feltételezi az ezen aktus által szabályozni szándékozott helyzet valamennyi releváns tényének és körülményének figyelembevételét. Ebből következik, hogy ezen intézményeknek képesnek kell lenniük legalább arra, hogy világosan és egyértelműen szolgáltassák és bemutassák azokat az alapvető adatokat, amelyeket az említett jogi aktus vitatott intézkedéseinek megalapozásához figyelembe kellett venni, és amelyektől a mérlegelési jogkörük gyakorlása függött.” [73]

111. Az uniós jogalkotó e kritériumok alapján széles mérlegelési lehetőséggel rendelkezett egy olyan összetett jogterületen, mint a munkavállalók transznacionális kiküldetésének szabályozása. Azt kell tisztázni, hogy e jogalkotó *nyilvánvalóan* nem megfelelő módon élt-e ezzel a lehetőséggel, amikor a 2018/957 irányelvben előírt változtatások bevezetésével módosította a 96/71 irányelvben elért érdekegyensúlyt.

69 Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet, 76. pont.

70 Uo., 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

71 Uo., 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

72 Uo., 79. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv 5. cikke értelmében a jogalkotási aktusok tervezeteinek figyelembe kell venniük annak szükségességét, hogy a gazdasági szereplőkre háruló terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.

73 Uo., 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

B. A harmadik jogalap első része: a kiküldetésben lévő munkavállalóknak a szolgáltatást nyújtó vállalkozás származása szerinti állam jogszabályai általi elégséges védelme

1. Állítások

112. A magyar kormány szerint a 2018/957 irányelv sérti az EUMSZ 56. cikket, mivel annak előírásával, hogy a fogadó állam munkafeltételeit kell alkalmazni a kiküldetésben lévő munkavállalókra, figyelmen kívül hagyja a kölcsönös elismerés elvének alkalmazását. Véleménye szerint e munkavállalók jogainak védelmét kellőképpen biztosítja a származás szerinti állam szabályozása. E munkavállalóknak a fogadó állam szabályozása alá rendelése ellentétes a kölcsönös elismerés elvével, és a szolgáltatásnyújtás szabadságának akadályát képezi.[74] A 2006/123/EK irányelv[75] szintén előírja a valamely más tagállam által az uniós joggal összhangban megállapított munkafeltételek elismerésének kötelezettségét.

113. A magyar kormány szerint különösen az a tény, hogy a kiküldetésben lévő munkavállalók és a fogadó állam helyi munkavállalói bérét azonosnak tekintik, valamint az a tény, hogy ezen utóbbiakat szinte teljesen azonosnak tekintik a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókkal, kétségessé teszi, hogy a fogadó állam minimálbére képes garantálni a kiküldetésben lévő munkavállalók megélhetését, és korlátozza bizonyos, alacsonyabb bérköltséggel rendelkező „új tagállamok" komparatív előnyét. Ezenfelül a Bizottság hatástanulmányában nem sorolta fel azokat az adatokat, amelyek a 2018/957 irányelv által bevezetett változtatások szükségességét igazolják.

114. Végül a magyar kormány a fogadó állam munkajogi szabályainak a 2018/957 irányelvben előírt alkalmazása és a kiküldetésben lévő munkavállalókra alkalmazandó, a 883/2004/EK rendelet által szabályozott szociális biztonsági rendszer közötti eltérésre hivatkozik.[76] Ezen utóbbi rendelet előírja, hogy a kiküldetésben lévő munkavállalók a származás szerinti állam szociális biztonsági szabályainak hatálya alá tartoznak, és ezeket a szabályokat kell rájuk alkalmazni, mivel ezek alkalmasabbak jogaik védelmének biztosítására.

115. A Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament, valamint a beavatkozó tagállamok kormányai úgy ítélik meg, hogy a harmadik jogalap e része elfogadhatatlan.

2. Értékelés

116. A magyar kormány érveinek véleményem szerint több indok is ellentmond.

74 Az 1994. augusztus 9-i Vander Elst ítélet (C-43/93, EU:C:1994:310), 16. pont, megállapítja, hogy „[…] a szolgáltatásnyújtás szabadsága mint a Szerződés egyik alapelve csak közérdekkel igazolt olyan rendelkezésekkel korlátozható, amelyeket bármely személyre vagy vállalkozásra alkalmazni kell, aki/amely valamely tevékenységet folytat a fogadó államban, a célból, hogy az említett érdekre ne azok a rendelkezések vonatkozzanak, amelyeknek a szolgáltatás nyújtója a székhelye szerinti tagállamban alá van vetve […]".

75 A belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006. december 12-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.).

76 A 883/2004 rendelet végrehajtási eljárásának megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2009. L 284., 1. o.), valamint a 2012. május 22-i 465/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2012. L 149., 4. o.) módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 2004. április 29-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.).

117. Először is, a 2006/123 irányelvre nem lehet hivatkozni a származás szerinti állam jogszabályainak a kiküldetésben lévő munkavállalókra történő alkalmazása tekintetében. Ez az irányelv nem vonatkozik a munkajogra,[77] sem pedig a tagállamok szociális biztonságról szóló nemzeti szabályozására[78] Ezenfelül, 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy a 96/71 irányelv elsőbbséget élvez a 2006/123 irányelvvel szemben az olyan rendelkezésekkel való ütközés esetén, amelyek „egy adott szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságnak vagy gyakorlásának meghatározott kérdéseit szabályozzák adott területeken vagy szakmákban”[79].

118. Másodsorban, a Bíróság azon kezdeti ítélkezési gyakorlata, amely a munkavállalók kiküldetését korlátozó nemzeti intézkedéseknek az EUMSZ 56. cikkel való összeegyeztethetőségére vonatkozott, ezért e munkavállalók védelmének körülményeit a kiküldő vállalkozás származás szerinti államában vette figyelembe.[80] Ugyanez a megközelítés a 96/71 irányelvet követő ítélkezési gyakorlatban is fennmaradt azon korlátozásokat illetően, amelyek nem tartoztak hatálya alá.[81] A Bíróság tehát nem veszi figyelembe a származás szerinti állam jogszabályait, amikor a 96/71 irányelv 3. cikkének a munkavállalók munkafeltételeire történő alkalmazásáról van szó, mivel ez megfosztaná e rendelkezést tényleges érvényesülésétől.[82]

119. Harmadsorban, a Bizottság által kidolgozott hatástanulmány[83] elegendő adatot és elemet tartalmazott ahhoz, hogy kezességet lehessen vállalni azon jogszabályi javaslat tekintetében, amely a 2018/957 irányelv elfogadásához vezetett. Nem vitás, hogy – amint azt maga a Bizottság is elismeri – a munkavállalók transznacionális mozgására vonatkozó adatok nem voltak teljesen pontosak, mivel a nemzeti szociális biztonsági szervektől származtak, az A1 űrlapok kitöltése eredményeképpen. Az egyes országok közötti bérkülönbségeket is hozzávetőleges adatokkal mérlegelte a Bizottság.

120. Mindazonáltal a Bíróság ítélkezési gyakorlata az uniós jogalkotó számára széles körű mérlegelési jogkört ismer el egy jogi aktus elfogadásához szükséges alapadatok jóváhagyása tekintetében. Az ezen értékelésre irányuló bírósági felülvizsgálatnak korlátozottnak kell lennie.[84] A Bizottság hatástanulmánya tehát elegendő adatot tartalmazott a 2018/957 irányelv elfogadásának igazolásához. A jogalkotási eljárás során ezen adatokat nem kérdőjelezték meg, és támpontul szolgáltak a Bizottság számára ahhoz, hogy különböző alternatívákat tanulmányozhasson, és megalapozottan dönthessen azon alternatíva mellett, amely a munkavállalók fokozott védelmét feltételezte.

121. Negyedsorban, nem találom megfelelőnek a kiküldetésben lévő munkavállalók szociális biztonsági rendszerének (883/2004 rendelet) a munkavállalók munkafeltételeire történő kivetítését.

122. A nemzeti szociális biztonsági rendszereket összehangoló uniós szabályok logikája, amint azt a Tanács kiemeli, a jogok és kötelezettségek címzettje és a jóléti állam közötti viszonyra épül. Ezért a 883/2004 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése vezérlő elvként a személyeket kötelezően egyetlen tagállam szabályozásának hatálya alá rendeli, amely szokásosan a munkavégzés tényleges helye a *lex loci laboris* elvnek megfelelően.

77 1. cikkének (6) bekezdése értelmében munkajog alatt a következőket kell érteni: „a foglalkoztatási feltételekre, a munkafeltételekre, köztük a munkaegészségügyi és munkabiztonsági feltételekre, valamint a munkaadók és a munkavállalók közötti kapcsolatokra vonatkozó, a tagállamok által az uniós jogot tiszteletben tartó nemzeti jognak megfelelően alkalmazott jogszabályi vagy szerződéses előírások”.

78 Čepelnik ítélet, 29–36. pont.

79 A 2006/123 irányelv (86) preambulumbekezdése szintén megerősíti, hogy ez, a szolgáltatások belső piaci kereskedelmének jogterületét harmonizáló általános jogszabály nem terjed ki azon munka- és foglalkoztatási feltételekre, amelyeket a 96/71 irányelv értelmében egy más tagállam területén történő szolgáltatásnyújtás céljából kiküldetésben lévő munkavállalókra kell alkalmazni.

80 Arblade és társai ítélet, 34. pont.

81 De Clercq és társai ítélet, 45–47. pont, 2010. október 7-i Santos Palhota és társai ítélet (C-515/08, EU:C:2010:589), 25–27. és 45. pont.

82 Laval un Partneri ítélet, 80. pont.

83 SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, Commission Staff Working Document. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

84 Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet, 77. pont.

123. Mindazonáltal ezen általános elv alól vannak kivételek. E kivételek közül kiemelkedik a munkavállalónak a származás szerinti állam (tehát azon állam, amelyben a foglalkoztató vállalkozás szokásosan tevékenységét végzi) szociális rendszeréhez való kizárólagos kötöttsége, amikor e munkavállalót a vállalkozás egy másik tagállamba küldi ki egy korlátozott, legfeljebb 24 hónapos időtartamra, feltéve, hogy teljesülnek a 883/2004 rendelet 12. cikkében előírt feltételek. [85]

124. E kivétel nem terjeszthető a kiküldetésben lévő munkavállalók munkafeltételeire, mivel egy gyenge fél (a foglalkoztatott személy) és egy erősebb fél (a foglalkoztató vállalkozás) közötti jogviszonyokról van szó. Az előbbi fél hatékonyabb védelméhez a származás szerinti állam és a fogadó állam munkajogi rendelkezései alkalmazásának kombinációja szükséges.

125. A 96/71 irányelv ezt a megközelítést követi, mivel a kiküldetésben lévő munkavállalók számára garantálja a fogadó állam munkafeltételeinek (a 2018/957 irányelvvel kiszélesített) központi magja alkalmazását, ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a munkaviszony más elemeit továbbra is a származása szerinti állam joga szabályozza. E tekintetben a „Róma I” rendeletet [86] tartja tiszteletben, amelyre a későbbiekben térek vissza.

126. Egyszóval, a 883/2004 rendeletben a kiküldetésben lévő munkavállalók szociális biztonsága tekintetében előírt megoldás (a származás szerinti állam jogszabályainak hatályossága) nem vetíthető ki munkafeltételeikre, amelyekre részben a fogadó állam szabályozását kell alkalmazni, a származás szerinti országának szabályozásával együtt. [87]

127. Végül, a Bíróságnak nem feladata, hogy az uniós jogalkotó értékelését a sajátjával helyettesítse. Amint arra már emlékeztettem, a Bíróságnak csak az a feladata, hogy felülvizsgálja, hogy az uniós jogalkotó nyilvánvalóan túllépte-e azon tág mérlegelési mozgásterét, amellyel az általa elvégzendő összetett értékelések és vizsgálatok vonatkozásában rendelkezik.

128. A jelen esetben nem gondolom, hogy az uniós jogalkotó „nyilvánvalóan alkalmatlan jellegű” intézkedésekkel túllépte volna a határt a kitűzött célhoz viszonyítva. [88] Hasonlóképpen nem lépte túl azon széles mérlegelési mozgásterét, amelyet a korábbi szabályozás módosításához használt fel egy olyan összetett jogterületen, mint a munkavállalók transznacionális kiküldetése.

C. A harmadik jogalap második része: a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének megsértése

1. Állítások

129. A magyar kormány szerint a 2018/957 irányelv sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, amely megtiltja, hogy különböző szabályokat hasonló helyzetekre, illetve azonos szabályokat különböző helyzetekre alkalmazzanak. [89]

85 A kivétel azon alapul, hogy kívánatos lenne a lehető legnagyobb mértékben elősegíteni a szolgáltatásnyújtás szabadságát, és elkerülni a szükségtelen és költséges adminisztratív és másfajta nehézségeket, amelyek nem szolgálják sem a munkavállalók, sem a vállalkozások, sem pedig a szociális biztonsági intézmények érdekeit.

86 A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról („Róma I”) szóló 2008. június 17-i 593/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2008. L 177., 6. o.).

87 Az e szabály alóli egyetlen kivételt a 96/71 irányelv 3. cikkének (7) bekezdése tartalmazza, amely előírja, hogy a fogadó tagállam munkajogi szabályainak alkalmazása nem akadályozza a munkavállalók számára kedvezőbb feltételek alkalmazását. Ez azt jelenti, hogy a kiküldetésben lévő munkavállalóra továbbra is vonatkozhatnak a származási ország szerinti munkajogi szabályok és munkafeltételek, amikor azok kedvezőbbek, mint a fogadó államban. E körülmények között a fogadó államnak el kell ismernie a származási ország szabályozása alkalmazásának érvényességét, és nem írhat elő további akadályokat a munkavállalók azon kiküldetése tekintetében, amelynek célja szolgáltatások transznacionális nyújtása.

88 Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet, 77. pont.

89 2007. március 22-i Talotta ítélet (C-383/05, EU:C:2007:181), 18. pont; Laval un Partneri ítélet, 115. pont.

130. Először is, azon kötelezettség helyettesítése, hogy a minimális bérszintet fizessék a kiküldetésben lévő munkavállalóknak a célból, hogy számukra a helyiekkel azonos bér fizetését biztosítsák, a helyi vállalkozásokhoz viszonyítva megkülönböztetést valósít meg a munkavállalóikat kiküldő, szolgáltatásnyújtó vállalkozások hátrányára. A hátrányos megkülönböztetés abban áll, hogy a fogadó állam vállalkozásai csak arra kötelesek, hogy alkalmazottaiknak a nemzeti jog által meghatározott minimális bérszintnek megfelelő összegeket fizessék, míg más tagállamok azon vállalkozásainak, amelyek munkavállalókat küldenek ki, olyan díjazást kell biztosítaniuk e munkavállalók számára, amelyet a nemzeti gyakorlatok határoznak meg, és amely a magyar kormány véleménye szerint szükségszerűen magasabb, mint a minimális bérszint szerinti összeg.

131. Másodsorban a magyar kormány azzal érvel, hogy ugyanazon jogszabályoknak a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra és a helyi munkavállalókra a 96/71 irányelv 3. cikke (1a) bekezdése értelmében történő alkalmazása összeegyeztethetetlen a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével, mivel e két kategória nincs hasonló helyzetben.

132. A munkavállalókat kiküldő vállalkozások azon kötelezettsége is sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, hogy fizetniük kell az utazási, a lakhatási és az ellátási költségeket (a 96/71 irányelv új 3. cikkének (7) bekezdése).

133. A Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament, valamint a beavatkozó tagállamok kormányai úgy vélik, hogy a harmadik jogalap e része megalapozatlan.

2. Értékelés

134. A 2018/957 irányelv által módosított 96/71 irányelv nem tekinti *en bloc* azonosnak a kiküldetésben lévő munkavállalók és a fogadó állam helyi munkavállalói helyzetét.

135. Ezért (3) cikkének (1) bekezdése korlátozott jelleggel felsorolja azokat a területeket, amelyek vonatkozásában a kiküldetésben lévő munkavállalókra a fogadó állam szabályozását kell alkalmazni, aminek az a célja, hogy biztosítani lehessen a helyi munkavállalókkal azonos bánásmódot.[90] A többi kérdés vonatkozásában nem teszi kötelezővé e kétféle munkavállaló közötti egyenlő bánásmódot.

136. A „minimális bérszint” kifejezésnek a „díjazás” kifejezéssel történő helyettesítése, amire a későbbiekben hivatkozom, nem valósítja meg a Magyarország által hivatkozott, a munkavállalókat kiküldő vállalkozások hátrányára történő megkülönböztetést.

137. Az új 3. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése szerint ugyanis „a díjazás fogalmát azon tagállam nemzeti joga és/vagy gyakorlata alapján kell meghatározni, amelynek a területén a munkavállaló kiküldetésben tartózkodik és az magában foglalja a díjazás minden olyan elemét, amelyet a szóban forgó tagállamban *kötelezővé*[91] nyilvánítottak nemzeti törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezés útján, vagy általánosan alkalmazandónak nyilvánított vagy a (8) bekezdésnek megfelelően egyébként alkalmazandó kollektív szerződés vagy választottbírósági ítélet útján”.

90 Olyan minimális védelmet nyújtó kötelező szabályok magjáról van szó, amelyeket azon kérdésekben kell alkalmazni, amelyek tekintetében a fogadó állam megkövetelheti belső jogának tiszteletben tartását (Laval un Partneri ítélet, 59. pont; 2008. június 19-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet, C-319/06, EU:C:2008:350, 26. pont).

91 Kiemelés tőlem.

138. Erre figyelemmel, a munkavállalókat kiküldő vállalkozásoknak kizárólag olyan díjazást kell a munkavállalók számára fizetni, amely a minimálbért, valamint bármely más, a fogadó államban kötelező elemet foglalja magában. A díjazás ily módon meghatározott elemeit a helyi munkavállalókra is alkalmazni kell, tekintettel arra, hogy az a fogadó állam belső joga szerint kötelező, és azokat az ezen utóbbi államban székhellyel rendelkező vállalkozásoknak kell fizetniük anélkül, hogy bármilyen eltérő bánásmód állna fenn. A 2018/957 irányelv egyébként nem írja elő konkrétan, hogy a díjazás mely elemei kötelezőek, erre a kérdésre a fogadó állam joga adja meg a választ.

139. A 2018/957 irányelv, amint az a Bizottság hatástanulmányából kikövetkeztethető, elvetette, hogy kötelezővé tegye a kiküldetésben lévő munkavállalók és a helyi munkavállalók díjazásának *teljesen egyenlővé tételét*. [92]

140. A hivatkozott, annak okán megvalósuló hátrányos megkülönböztetést illetően, hogy ugyanazokat a jogszabályokat kell alkalmazni a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra és a helyi munkavállalókra, csak annak megismétlésre szorítkozom, hogy a 96/71 irányelv 3. cikkének (1a) bekezdése nem ír elő azonos bánásmódot a munkavállalók e két típusa tekintetében. Ez a rendelkezés a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra vonatkozó rendszert a helyi munkavállalókra vonatkozóhoz *közelíti*, de nem teszi azokat *egyenértékűvé*, éppen azért, mert a helyzetük eltérő.

141. Nem látok hátrányos megkülönböztetést a munkavállalókat kiküldő vállalkozások azon kötelezettségében sem, hogy e munkavállalók számára fizetniük kell az utazási, a lakhatási vagy az ellátási költségeket. Magából a kiküldetésből eredő költségekről van szó, amelyeket a munkáltatónak a munkavállaló számára a munkaviszonyra alkalmazandó nemzeti szabályozás vagy gyakorlatok értelmében kell fizetni, amely munkaviszony a származási ország szerinti munkaviszony. Az irányelv vonatkozó rendelkezése megjelöli, hogy melyik nemzeti jog szerint kell a kiküldetésből eredő költségeket megfizetni, mivel a tagállamok szabadon rendelkezhetnek ezekről nemzeti jogukban. [93] Nem látom, hogy milyen jellegű hátrányos megkülönböztetést valósíthat meg ez a szabály.

D. A harmadik jogalap harmadik része: az arányosság elvének megsértése

1. Állítások

142. A magyar kormány szerint a 2018/957 irányelv megnehezíti és akadályozza a szolgáltatások munkaerő kiküldésével történő transznacionális nyújtását a belső piacon, mivel arra szorítkozik, hogy megerősítse a kiküldetésben lévő munkavállalók védelmét. Nem alkalmas tehát az általa követett célkitűzés elérésére, és sérti az arányosság elvét.

143. A Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament és a beavatkozó tagállamok kormányai úgy vélik, hogy a harmadik jogalap e része megalapozatlan.

2. Értékelés

144. Az arányosság elve megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött jogszerű célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken. [94]

92 A 2016. március 8-i SWD(2016) 52 final dokumentum 4.5.2. alpontja.

93 Lásd a 2018/957 irányelv (19) preambulumbekezdését.

94 2010. június 8-i Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321), 51. pont; 2012. július 12-i Association Kokopelli ítélet (C-59/11, EU:C:2012:447), 38. pont; 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400), 67. pont.

145. Az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amikor technikai jellegű választásra köteles és összetett előrejelzéseket és értékelést kell elvégeznie. A Bíróság annak vizsgálatára szorítkozik, hogy az uniós jogalkotó *nyilvánvalóan* túllépte-e ezt a széles mérlegelési mozgásteret azzal, hogy az elért célhoz viszonyítva egyértelműen alkalmatlan vagy aránytalan intézkedéseket választott. [95]

146. Egyetértek a Tanáccsal és a Parlamenttel abban, hogy az uniós jogalkotó a 2018/957 irányelv elfogadásakor tiszteletben tartotta az arányosság elvének követelményeit.

147. A magyar kormánynak a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókról szóló rendelkezések aránytalan jellegére vonatkozó érveit e harmadik jogalap negyedik részében fogom megvizsgálni az ismétlések elkerülése végett.

148. Ami a kiküldetésben lévő munkavállalók bérezését illeti, azt a tényt, hogy a 2018/957 irányelv a „minimális bérszint” fogalmát a „díjazás” fogalmával helyettesítette, a Bizottság által közzétett hatástanulmány azokkal a nehézségekkel igazolta, amelyeket e fogalmak közül az elsőnek a használata okozott a 96/71 irányelv alkalmazása során.

149. A Bizottság e helyzet orvoslása céljából tanulmányozta a lehetséges megoldásokat és azok gazdasági következményeit. Az általa legalkalmasabbnak tartott megoldást választotta, amely a 96/71 irányelv korlátozott reformját jelentette, amely a 2018/957 irányelv elfogadásában öltött testet, ily módon elvetve egy értelmező közlemény közzétételét, illetve a 96/71 irányelv módosításának mellőzését. [96]

150. Véleményem szerint ez a megoldás nem ellentétes az arányosság elvével, és nem valósít meg az EUMSZ 56. cikkel összeegyeztethetetlen korlátozást. Ezt több érv is alátámasztja.

151. Először is, a „minimális bérszint” kifejezés gyakorlati nehézségeket okozott, [97] amint azt a Bíróság ítélkezési gyakorlata, és különösen Sähköalojen ammattiliitto ítélete [98] is alátámasztja. Ebben az ítéletben a Bíróság olyan tág értelmezést adott, amely a következőket foglalja magában:

– a munkavállalók bércsoportokba történő besorolásán alapuló, időbér- vagy teljesítménybér-alapú, a fogadó tagállam vonatkozó kollektív megállapodásai által szabályozott minimálbér-számítás lehetősége, azzal a feltétellel, hogy e számítást és az említett besorolást kötelező erejű és átlátható szabályok szerint végzik, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata;

– napidíj, ugyanolyan feltételek szerint, mint amelyek mellett e díjat a munkavállalók részére a fogadó tagállamon belüli kiküldetésük esetén fizetett minimálbérbe belefoglalják;

– olyan napi útidőtérítés, amelyet azzal a feltétellel fizetnek a munkavállalók részére, hogy a napi oda-vissza utazás egy óránál többet vesz igénybe;

– a minimális fizetett éves szabadság idejére fizetendő szabadságpénz.

152. Az uniós jogalkotó figyelembe vette ezeket a hermeneutikai nehézségeket, valamint a Bíróság által adott tág értelmezést, amikor elfogadta a 2018/957 irányelvet, és a 91/76 irányelv 3. cikkének (1) és (7) bekezdésébe beillesztette a díjazás fogalmát.

95 Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet, 78. pont; 2010. július 8-i Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419), 46. pont.

96 2016. március 8-i SWD(2016) 52 final dokumentum, 23. és azt követő oldalak.

97 A francia kormány a tárgyaláson e gyakorlati nehézségekre hivatkozott, kiemelve, hogy Franciaországban megkülönböztetik a minimálbért (SMIC) és a 96/71 irányelv szerinti „minimális bérszintet”. Ez utóbbi a minimálbéren túl éjszakai vagy veszélyességi pótlékot foglal magában, amelyet szintén ki kell fizetni a kiküldetésben lévő munkavállalóknak.

98 38–70. pont.

153. Ez a változás lehetővé teszi továbbá azon vállalkozások gyakorlatának korlátozását, amelyek munkavállalóik kiküldésekor hajlamosak voltak arra, hogy számukra a minimálbért fizessék, azok kategóriájától, beosztásától, szakmai minősítésétől és szolgálati idejétől függetlenül, ami a hasonló helyzetben lévő helyi munkavállalókhoz viszonyított bérkülönbségekhez vezetett. [99]

154. A Bizottság a tárgyaláson megismételte azt, amit már hatástanulmányában is megállapított: a 96/71 irányelv szerinti „minimális bérszintnek" a fogadó állam nemzeti szabályozásában jogszerűen meghatározott minimálbérrel történő azonosítása a gyakorlatban bérolló kialakulásához vezetett a helyi és a kiküldetésben lévő munkavállalók között, különösen az olyan ágazatokban, mint az építőipar.

155. Másodsorban, a 96/71 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerinti minimális bérszintet a fogadó tagállam nemzeti szabályozása vagy szokása határozza meg. [100] E bérszint számítási módja és az e tekintetben kiválasztott kritériumok szintén e tagállam hatáskörébe tartoznak. [101] A minimálbér kiszámítására vonatkozó nemzeti szabályozások vagy szokások nagyon különbözőek (és nem mindig átláthatók) az Unió tagállamaiban, ami megnehezíti a munkavállalók méltányos és a helyi munkavállalókéhoz hasonló munkafeltételek mellett történő kiküldését. [102]

156. Hatástanulmányában a Bizottság igazolta, hogy a *díjazás* fogalma lehetővé tette ezen egyenlőtlenségek korrekcióját és a kiküldetésben lévő munkavállalók védelmének erősítését, méltányosabb versenyfeltételeket teremtve a helyi vállalkozások és a szolgáltatásnyújtás céljából munkavállalókat kiküldő vállalkozások között, különösen a munkaerő-igényes ágazatokban. [103]

157. A fentiekből az a következtetés vonható le, hogy az uniós jogalkotó tartotta magát az arányosság elvének követelményeihez, és nem lépte túl *nyilvánvalóan* egy olyan technikai és összetett jogterületen fennálló széles mérlegelési mozgásterét, mint a jelen jogterület, amikor egy olyan intézkedést választott (a díjazás fogalmának bevezetése), amely alkalmas a követett célkitűzések elérésére. Ez az intézkedés önmagában lehetővé teszi a kiküldetésben lévő munkavállalók fokozottabb védelmét, valamint bizonyos, a helyi és a munkavállalókat kiküldő vállalkozások közötti méltányos versenyfeltételek biztosítását.

E. A harmadik jogalap negyedik része: a szolgáltatásnyújtás szabadságának a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra vonatkozó szabályozás általi megsértése

1. Állítások

158. A magyar kormány azt állítja, hogy a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra vonatkozó különös szabályozás (a 96/71 irányelv új 3. cikkének (1a) bekezdése) összeegyeztethetetlen az EUMSZ 56. cikkel.

99 2016. március 8-i SWD(2016) 52 final dokumentum, 10. és 11. o.

100 „Az irányelv alkalmazása szempontjából tehát az érintett tagállam feladata annak meghatározása, hogy melyek annak alkotóelemei, de csak amennyiben ez a jogszabályokból, releváns nemzeti szintű kollektív megállapodásokból vagy azok nemzeti bíróság általi értelmezéséből következő meghatározás nem fejt ki a tagállamok közötti szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó hatást." Sähköalojen ammattiliitto ítélet, 34. pont; Isbir ítélet, 37. pont.

101 Sähköalojen ammattiliitto ítélet, 39. pont.

102 Lásd: Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 97/71/EC in a selected number of Member States and sectors*, Final report, November 2015; Schiek, Oliver, Forde, Alberti, *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law*, Study for the EMPL Committee, European Parliament, September 2015 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015%29563457_EN.pdf).

103 2016. március 8-i SWD(2016) 52 final dokumentum, 11–14. o.

159. E szabályozás a magyar kormány szerint aránytalanul és igazolatlanul korlátozza azon vállalkozások tevékenységét, amelyek transznacionális szolgáltatásnyújtások keretében munkavállalókat küldenek ki, mivel módosítja a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra alkalmazandó szabályozást, és azokra a fogadó tagállam valamennyi munkafeltételét rendeli alkalmazni. Ily módon elmosódnak a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a munkavállalók szabad mozgása közötti határok is.

160. Az uniós intézmények és a beavatkozó tagállamok kormányai úgy ítélik meg, hogy a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra vonatkozó új szabályozás igazolt, tiszteletben tartja az arányosság elvét és nem ellentétes az EUMSZ 56. cikkel.

2. Értékelés

161. Különbséget kell tenni a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók új kategóriája és a „rendes" kiküldetésben lévő munkavállalók kategóriája között. A különbségtétel alapjául szolgáló kritérium a kiküldetés tényleges időtartama: ha az meghaladja a 12 (kivételesen 18) hónapot, a *rendes* kiküldetésben lévő munkavállaló *hosszú távú* kiküldetésben lévő munkavállalóvá válik.

162. E határidő elteltével az (ekkor már hosszú távú) kiküldetésben lévő munkavállalóra eltérő jogi szabályozás vonatkozik: a 3. cikk (1) bekezdésében előírt munkafeltételek mellett azon tagállam munkafeltételeit is alkalmazni kell tekintetében, amelyben a munkát végzi.

163. Amint az (9) preambulumbekezdéséből[104] következik, a 2018/957 irányelv mindazonáltal nem vonja maga után a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók és a helyi munkavállalók (helyi állampolgárok vagy más tagállamok állampolgárai, akik szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolták) feltétlen asszimilációját.

164. A hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók jogi helyzete továbbra is a szolgáltatásnyújtás szabadságához kötött (az által fedezett), amint azt a 2018/957 irányelv (10) preambulumbekezdése is kimondja.[105]

165. A magyar kormány álláspontjával ellentétben a 2018/957 irányelv új 3. cikkének (1a) bekezdése nem tekinti teljesen hasonlóknak a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókat és a helyi munkavállalókat, mivel:

– e rendelkezés szerint „[e] bekezdés első albekezdése nem alkalmazandó az alábbiakra: a) a munkaszerződés megkötésére, valamint megszűnésére vagy megszüntetésére vonatkozó eljárások, alaki követelmények és feltételek, beleértve a versenytilalmi kikötéseket is; b) a kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjrendszerek".

104 „A kiküldetés jellegénél fogva ideiglenes. A kiküldött munkavállalók a kiküldetés tárgyát képező munka elvégzését követően általában visszatérnek a küldő tagállamba. Mindemellett tekintettel arra, hogy néhány esetben a kiküldetés hosszú távra szól, valamint a fogadó tagállam munkaerőpiaca és az ilyen hosszú távra kiküldött munkavállalók között fennálló kapcsolatot elismerendő, a 12 hónapnál hosszabb időre szóló kiküldetések esetén a fogadó tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a területükre munkavállalókat küldő vállalkozások garantálják az említett munkavállalók vonatkozásában egy sor kiegészítő, a munkavégzés helye szerinti tagállam munkavállalóira kötelezően alkalmazandó, foglalkoztatásra vonatkozó feltétel érvényesülését. Ezt az időtartamot meg kell hosszabbítani, amennyiben a szolgáltató indokolással ellátott értesítést nyújt be."

105 „A munkavállalók nagyobb fokú védelmének biztosítása elengedhetetlen ahhoz, hogy mind hosszú, mind pedig rövid távon meg lehessen őrizni a méltányos alapon történő szolgáltatásnyújtás szabadságát, különösen a Szerződésekben garantált jogokkal való visszaélés megelőzése révén. A munkavállalók ilyen védelmét biztosító szabályok ugyanakkor nem érinthetik a más tagállam területére munkavállalókat kiküldő vállalkozásoknak azt a jogát, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságára hivatkozzanak, ideértve azokat az eseteket is, amikor a kiküldetés időtartama meghaladja a 12 vagy adott esetben a 18 hónapot. Ezért a 12 vagy adott esetben a 18 hónapot meghaladó időtartamú kiküldetés keretében kiküldött munkavállalókra alkalmazandó minden rendelkezésnek összeegyeztethetőnek kell lennie az említett szabadsággal. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása csak akkor megengedhető, amennyiben azt közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolják, valamint ha az arányos és szükséges."

– A 3. cikk (1a) bekezdésének értelmében „valamennyi olyan […] foglalkoztatásra vonatkozó feltételt, amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban meghatározásra kerültek” „a munkaviszonyra alkalmazandó jogtól függetlenül” kell alkalmazni a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra. Ebből az következik, hogy – amint azt az Európai Parlament is jelezte észrevételeiben – nem kerül módosításra a jogviszonyuk alapjául szolgáló nemzetközi magánjog.[106]

– A hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók és a helyi munkavállalók közötti egyenlőség „valamennyi olyan […] foglalkoztatásra vonatkozó feltétel” tekintetében fennáll, „amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban meghatározásra kerültek”. Ilyennek kell tekinteni „a munkakörülményeket, valamint a munkavállalók biztonságának és egészségének védelmét”, amelyeket új 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a 96/71 irányelv szabályoz. Fennmaradnak tehát az eltérések az olyan területeken, mint a szociális biztonság vagy az adózás.

166. Véleményem szerint a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók ezen új kategóriájára vonatkozó szabályozás igazolt, és a szolgáltatásnyújtás szabadságának olyan arányos korlátozásait vonja maga után, amelyek összeegyeztethetők az EUMSZ 56. cikkel.

167. A 12 hónapos (kivételesen 18 hónapos) határidő előírása eloszlatja a 96/71 irányelv eredeti változatában jelen lévő bizonytalanságokat, amely irányelv 2. cikkének (1) bekezdése kiküldetésben lévő munkavállalónak tekintette azt a munkavállalót, aki munkáját „korlátozott ideig” egy, a származása szerinti államon kívüli ország területén végzi. Az új szabály tehát, ismétlem, annak előírásával oszlatja el ezt a bizonytalanságot, hogy hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalónak kell tekinteni minden munkavállalót, akinek kiküldetése meghaladja a 12 (illetve 18) hónapot.

168. Számomra a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállaló jogállása észszerűnek is tűnik, mivel az azoknak a munkavállalóknak a helyzetéhez igazodik, akik hosszú időn keresztül tartózkodnak a fogadó államban, amiért is nagyobb a részvételük ezen állam munkaerőpiacán. Logikus (és arányos is), hogy e körülmények között a rendeltetési hely szerinti állam nagyobb számú munkajogi szabályát alkalmazzák a tekintetükben, ugyanakkor megtartják az azon vállalkozás származása szerinti államhoz való kötődésüket, amelynek számára munkát végeznek.

169. Ezt a módosítást az új 3. cikk (1a) bekezdésének harmadik albekezdésében a következő pontosítás kíséri: „Amennyiben az 1. cikk (1) bekezdésében említett vállalkozás egy kiküldött munkavállalót egy ugyanazt a feladatot ugyanazon a helyen ellátó másik kiküldött munkavállalóval helyettesít, a kiküldetés időtartamának – e bekezdés alkalmazásakor – az egyes kiküldött munkavállalók kiküldetése időtartamának összesített időtartamával kell megegyeznie”. Elismerve azt, hogy ez az előírás a gyakorlatban bizonyos nehézségeket keletkeztethet, azt általánosságban alkalmasnak ítélem annak elkerülésére, hogy ki lehessen játszani az irányelvet, illetve vissza lehessen élni azzal oly módon, hogy egyes kiküldetésben lévő munkavállalókat ugyanazon a munkahelyen másokkal helyettesítenek.

F. A harmadik jogalap ötödik része: az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdésnek megsértése

1. Állítások

170. A magyar kormány azt állítja, hogy a 2018/957 irányelv új 3. cikkének (3) bekezdése sérti az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdését, mivel az előbbi irányelvnek a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó rendelkezései alkalmazását kiterjeszti a közlekedési ágazatra.

106 A Bizottság az egyéni munkaszerződésekre vonatkozó jogrendszer cseréjét javasolta a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók esetében, és azt ajánlotta, hogy tekintetükben a fogadó ország munkajogát alkalmazzák. Lásd: a Bizottság COM(2016) 128 javaslatának (2a) cikke és az SWD(2016) 52 final hatástanulmány, 25. o.

171. A Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament, valamint a beavatkozó tagállamok kormányai úgy ítélik meg, hogy a harmadik jogalap e része hatástalan, illetve megalapozatlan.

2. Értékelés

172. A szolgáltatásnyújtás szabadságát a közlekedés területén nem az EUMSZ 56. cikk szabályozza, amely általánosságban foglalkozik a szolgáltatásnyújtás szabadságával, hanem – elsősorban – az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdésében foglaltak. Ez utóbbiak értelmében „a közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságára a közlekedésre vonatkozó cím […] rendelkezései az irányadók”,[107] nevezetesen az EUMSZ 90-EUMSZ 100. cikk.

173. Bár a 96/71 irányelv jogalapját kizárólag a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezések (az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk), és nem a közös közlekedési politikára vonatkozóak (EUMSZ 91. cikk) képezik, mégis lehet azt állítani, hogy az alkalmazható a közlekedési szolgáltatásokra.[108]

174. A 96/71 irányelv kizárja hatálya alól „a kereskedelmi hajózási vállalkozások[at] a tengerjáró személyzet tekintetében”[109], amiből az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotónak az a szándéka, hogy az irányelvet a közlekedési ágazat más szolgáltatásaira alkalmazzák. Ezt megerősíti a 2014/67 irányelvben „a közlekedési ágazatban dolgozó utazó munkavállalókra” történő utalás,[110] valamint annak említése más uniós jogszabályokban, hogy a 96/71 irányelvet kell alkalmazni a kabotázsműveletekre.[111]

175. A 2018/957 irányelvet 3. cikkének (3) bekezdése értelmében „a közúti szállítási ágazatra 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 szóló jogalkotási aktus alkalmazásának időpontjától kell alkalmazni”.

176. Így tehát – amint azt a 2018/957 irányelv (15) preambulumbekezdése[112] is megerősíti – azokat a módosításokat, amelyeket a 2018/957 irányelv a 96/71 irányelvben hajt végre, a nemzetközi közúti szállítás ágazatára kell alkalmazni a jövőben, és nem feltétlenül, hanem csak akkor, amikor elfogadásra kerül egy, a 2006/22 irányelvet módosító jogalkotói aktus, amely a 96/71 irányelvhez, illetve a 2014/67 irányelvhez viszonyítva különös rendelkezéseket tartalmaz.

177. Amennyiben ez így van, a 2018/957 irányelv új 3. cikkének (3) bekezdése valójában nem tartalmaz semmiféle olyan lényegi szabályozást, amely a munkavállalók kiküldetésére vonatkozna a közlekedési ágazatban, és semmiben nem módosítja a 96/71 irányelv ezen ágazatra vonatkozó alkalmazásának szabályozását.[113]

107 Dobersberger ítélet, 24. pont; 2010. december 22-i Yellow Cab Verkehrsbetrieb ítélet (C-338/09, EU:C:2010:814), 29. pont.

108 Szpunar főtanácsnok Dobersberger ügyre vonatkozó 2019. július 29-i indítványa (C-16/18, EU:C:2019:638), 36. pont.

109 Lásd: a 96/71 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése.

110 Lásd: a 2014/67 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének b) pontja. A Tanács 1996. szeptember 24-i „Munka és szociális ügyek” ülésének irataihoz csatolt közös nyilatkozat (1996. szeptember 20-i 10048/96 add. 1 dokumentum, C.1. melléklet) kiemeli, hogy a vasúti, szárazföldi, légi vagy folyami közlekedés területén dolgozó utazó munkavállalókat kizárólag abban az esetben kell kizárni a 96/71 irányelv hatálya alól, ha nem a munkavállaló kiküldetésével történő transznacionális szolgáltatásnyújtásról van szó.

111 A nemzetközi közúti árufuvarozási piachoz való hozzáférés közös szabályairól szóló, 2009. október 21-i 1072/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 300., 72. o.) (11) preambulumbekezdése, és az autóbusszal végzett személyszállítás nemzetközi piacához való hozzáférés közös szabályairól és az 561/2006/EK rendelet módosításáról szóló, 2009. október 21-i 1073/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 300., 88. o.) (17) preambulumbekezdése.

112 „A nemzetközi közúti szállításban végzett munkát nagy fokú mobilitás jellemzi, ezért ezen irányelv végrehajtása az említett ágazatban sajátos jogi kérdéseket és problémákat vet fel, amelyeket a mobilitási csomag keretében a közúti szállításra vonatkozó olyan különös szabályokkal kell kezelni, amelyek egyúttal a csalások és a visszaélések elleni küzdelmet is erősítik”.

113 A 96/71 irányelvnek a közúti közlekedésben dolgozó, kiküldetésben lévő munkavállalókra történő alkalmazása elemzés tárgyát alkotja a C-815/18. sz. Federatie Nederlandse Vakbeweging ügyben, amely folyamatban van a nagytanács előtt.

178. A Tanács által már javasolt,[114] új jogalkotói aktus lesz az, amely e rendelkezéseket tartalmazza. Semmi nem akadályozza meg, hogy az említett jogi aktus jogalapja is az EUMSZ 91. cikk legyen.

179. Összességében nem látom úgy, hogy a 2018/957 irányelv 3. cikkének (3) bekezdése sértené az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdését.

180. A fenti megfontolásokra figyelemmel a harmadik jogalap elutasítását javaslom, a maga összességében.

VII. Negyedik jogalap: az EUMSZ 56. cikknek a munkavállalók kollektív fellépésének a 96/71 irányelv hatályából való kizárása miatti

A. Állítások

181. A magyar kormány szerint a 96/71 irányelvbe a 2018/957 irányelv által beillesztett 1. cikk (1a) bekezdése sérti az EUMSZ 56. cikket, mivel kizárja a hatálya alól a sztrájkjog és a tagállami munkaügyi kapcsolatrendszerek keretébe tartozó egyéb lépések gyakorlását, valamint a kollektív szerződésekkel kapcsolatos tárgyalásokhoz, azok megkötéséhez és érvényesítéséhez való jog, továbbá a kollektív fellépéshez való jog gyakorlását.

182. Ez a kizárás a magyar kormány szerint ellentétes a Laval un Partneri ítélkezési gyakorlattal, és a sztrájkjog, valamint a kollektív szerződésekkel kapcsolatos tárgyalásokhoz való jog gyakorlását a nemzeti jogoknak megfelelően teszi lehetővé, figyelmen kívül hagyva az uniós jog követelményeit. Ezzel hozzájárul más tagállamokbeli vállalkozások munkavállalók kiküldetésén keresztül történő szolgáltatásnyújtása szabadságának korlátozásához.

183. A Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament, valamint a beavatkozó tagállamok kormányai szerint e negyedik jogalap megalapozatlan.

B. Értékelés

184. Az új 1. cikk (1a) bekezdése tisztázza a 96/71 irányelv hatályát. Bár ez az irányelv, általános jelleggel, „kötelezően alkalmazandó rendelkezéseket állapít meg a munkakörülményekre, valamint a [kiküldött] munkavállalók egészségének és biztonságának védelmére vonatkozóan”, az (1a) bekezdés kizárja hatálya alól, többek között, „a sztrájkjognak vagy a sztrájk szabadságának vagy a tagállamokban fennálló konkrét munkaügyi kapcsolatrendszerek keretébe tartozó egyéb lépések megtétele jogának vagy szabadságának – a nemzeti jog és/vagy gyakorlat szerinti gyakorlását. Nem érinti továbbá a nemzeti joggal és/vagy gyakorlattal összhangban lévő, kollektív szerződésekkel kapcsolatos tárgyalásokhoz, azok megkötéséhez és érvényesítéséhez való jogot, vagy a kollektív fellépéshez való jogot”.

185. A 2018/957 irányelv semmiféle újdonságot nem vezet be a 96/71 irányelvbe a kollektív fellépéseket illetően. Ez utóbbi (22) preambulumbekezdésében kifejezetten előírja, hogy „nem érinti a szakmai érdekek védelmét szolgáló kollektív fellépésre vonatkozó tagállami jogszabályokat”.

114 A 2006/22 irányelvnek a végrehajtási követelmények tekintetében történő módosításáról, valamint a 96/71 irányelvhez és a 2014/67 irányelvhez kapcsolódóan a közúti szállítási ágazatban dolgozó járművezetők kiküldetésére vonatkozó különös szabályok meghatározásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló, 2017. május 31-i COM(2017) 278 final javaslat.

186. E rendelkezésnek a magyar kormány általi olvasata véleményem szerint egy értelmezési hibán alapul. Az, hogy a 96/71 irányelv nem alkalmazható a munkavállalók kollektív fellépéshez való jogaira, nem jelenti azt, hogy e jogok gyakorlására nem vonatkozik a többi nemzeti, illetve uniós jogi szabály. Az említett 1. cikk (1a) bekezdése annak megállapításával kezdődik, hogy „[e]z az irányelv semmilyen módon nem befolyásolja a tagállamokban és uniós szinten elismert alapvető jogoknak – […] [a] gyakorlását".

187. Következésképpen e rendelkezés nem ellentétes azzal, hogy munkavállalók kiküldetésének esetén a Charta 28. cikkét, valamint a Bíróságnak a munkavállalók kollektív fellépéshez való jogai gyakorlására, illetve annak a szolgáltatásnyújtás szabadságára gyakorolt hatására vonatkozó ítélkezési gyakorlatát alkalmazzák.

188. Nem találom tehát úgy, hogy a 96/71 irányelv új 1. cikkének (1a) bekezdése korlátozná a szolgáltatásnyújtás szabadságát, és e megsemmisítési jogalap elutasítását javaslom.

VIII. Ötödik jogalap: a jogbiztonság elvének azon okból történő megsértése, hogy a 2018/957 irányelv összeegyeztethetetlen az 593/2008 („Róma I") rendelettel

A. Állítások

189. Az ötödik jogalap valójában két részből áll, amelyek között nincs különösebb kapcsolat.

– A magyar kormány egyfelől azt állítja, hogy a 2018/957 irányelv ellentétes az 593/2008 rendelettel, valamint a jogbiztonság és a normavilágosság elvével, mivel úgy módosítja e rendelet alkalmazását, hogy nem változtatja meg annak szövegét, ami jelentős jogbizonytalanságot kelt helyes alkalmazása tekintetében.

– Másfelől a magyar kormány azt állítja, hogy a „díjazás" fogalma pontosításának hiánya bizonytalanságot keletkeztet, ami sérti a normavilágosság, következésképpen a jogbiztonság elvét.

190. A Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament, valamint a beavatkozó tagállamok kormányai úgy vélik, hogy ez az ötödik jogalap megalapozatlan.

B. Az ötödik jogalap első részének értékelése: a 2018/957 irányelv és az 593/2008 („Róma I") rendelet közötti kapcsolat

191. A „Róma I" rendelet 8. cikkének (1) bekezdése általános jelleggel rögzíti az egyéni munkaszerződésekre alkalmazandó kollíziós szabályt, amely a felek által választott jog (a rendeletben megállapított feltételek mellett). Abban az esetben, ha nem történt ilyen választás, „a szerződésre azon ország joga az irányadó, ahol vagy – ennek hiányában – ahonnan a munkavállaló a szerződés teljesítéseként rendszerint a munkáját végzi. A rendszerinti munkavégzés helye szerinti országon nem változtat, ha a munkavállalót ideiglenesen egy másik országban foglalkoztatják" (a (2.) bekezdés).

192. A „Róma I" rendelet 23. cikke kivételt ír elő rendelkezéseinek jogszabályi kollízió esetén történő alkalmazása alól: lehetővé teszi, hogy ha uniós jogi rendelkezések egy adott kérdéssel kapcsolatban szerződéses kötelezettségek tekintetében jogválasztási szabályokat írnak elő, ezeket a szabályokat előnyben kell részesíteni.[115]

115 A „Róma I" rendelet 23. cikke értelmében „[…] e rendelet nem érinti a közösségi jog azon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek egy adott kérdéssel kapcsolatban a szerződéses kötelezettségek tekintetében irányadó kollíziós szabályokat írnak elő".

193. Így tehát a „Róma I” rendeletnek a jogválasztásra vonatkozó általános szabályaival szemben előnyt élveznek az e tekintetben a különös uniós jogi rendelkezésekben foglalt speciális szabályok. [116]

194. A magyar kormány érvelésével szemben úgy vélem, hogy a 96/71 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése (a rendes kiküldetésben lévő munkavállalók tekintetében) és az új 3. cikk (1a) bekezdése (a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók tekintetében) a jogszabályi kollízióra vonatkozó *különös szabályoknak* minősülnek, [117] amelyeket a „Róma I” rendelet szabályaival együttesen kell alkalmazni. [118]

195. A 96/71 irányelv e két rendelkezése a szokásos kollíziós szabályok értelmében alkalmazandó jog mellett a következő rendelkezéseket teszi kötelezővé a fogadó állam jogrendjében:

– a rendes kiküldetésben lévő munkavállalókat illetően azon feltételekre (munkafeltételekre, a munkavállalók biztonságának és egészségének védelmével kapcsolatos feltételekre) vonatkozó rendelkezések, amelyek a 3. cikk (1) bekezdésében foglalt kimerítő felsorolásban kerülnek részletezésre;

– a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókat illetően, azokra az említett feltételeken túl a fogadó állam többi szabályát kell alkalmazni, a fentebb kifejtett értelemben (a 3. cikk (1a) bekezdése).

196. Amint azt a Tanács is állítja észrevételeiben, a „Róma I” rendelet kidolgozásának folyamata bizonyítja, hogy annak 23. cikke lefedi a 96/71 irányelvben előírt kivételt, mivel a Bizottság javaslata más uniós jogszabályokban megtalálható különös szabályokat felsoroló mellékletet tartalmazott, amelyek között a 96/71 irányelv is szerepelt. [119]

197. A 96/71 irányelv (11) preambulumbekezdése annak kimondásával erősíti meg ezt az állítást, hogy az egyezmény (amelynek helyébe a „Róma I” rendelet lépett) „nem érinti azoknak a rendelkezéseknek az alkalmazását, amelyek egy adott üggyel kapcsolatban meghatározzák a szerződéses kötelezettségekre vonatkozó jogválasztási szabályokat, és amelyeket az Európai Közösségek intézményei által alkotott vagy később megalkotandó jogi aktusok vagy az ilyen jogi aktusok végrehajtása kapcsán harmonizált nemzeti jogszabályok tartalmaznak”.

198. Ugyanez a következtetés vonható le a „Róma I” rendelet (40) preambulumbekezdéséből, amelynek értelmében „[…] [e]z a rendelet ugyanakkor nem zárja ki a szerződéses kötelezettségekre vonatkozó kollíziós szabályok felvételének lehetőségét a közösségi jogi rendelkezésekbe különös kérdések tekintetében”.

199. Magyarország érvelésével szemben tehát a jogbiztonság elve nem követeli meg, hogy a 96/71 irányelvnek a 2018/957 irányelv által végrehajtott módosítását a „Róma I” rendelet módosítása kísérje.

116 Lásd a következő elemzést: Van Hoek, A., „Re-embedding the transnational employment relationship: a tale about the limitations of (EU) law?”, *Common Market Law Review*, 2018., 3. sz., 455–460. o.

117 Lásd: Wahl főtanácsnok Sähköalojen ammattiliitto ügyre vonatkozó indítványát (C-396/13, EU:C:2014:2236), 47–53. pont.

118 A 96/71 irányelv valójában nem szorítja ki a „Róma I” rendeletet, hanem a két szöveg összekapcsolására kötelez. A 3. cikk (1) és (1a) bekezdése szerint a „tagállamok a munkaviszonyra alkalmazandó jogtól függetlenül biztosítják, (…)” hogy a fogadó állam számos munkafeltételét alkalmazzák. Ez azt feltételezi, hogy a munkaszerződésre alkalmazandó jogot a „Róma I” rendelet 8. cikkével összhangban kell meghatározni, következményei azonban arra korlátozódnak, hogy a 96/71 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a munkaszerződésekre bármely esetben a fogadó állam jogszabályai által szabályozott, meghatározott munkafeltételeket kell alkalmazni.

119 Lásd: 2005. december 15-i COM(2005) 650 final dokumentum, 24. o.

200. E rendelet 23. cikke lehetővé teszi a 96/71 irányelv különös szabályainak és e rendelet 8. cikke általános szabályainak együttes fennállását a kiküldetésben lévő munkavállalók szerződéseit illetően. Az e két típusú jogszabály közötti viszonyban kellő egyértelműség, pontosság és előre láthatóság van, ezért a jogbiztonság elve nem sérül. [120]

201. Ennek a megállapításnak nem mond ellent az, hogy – amint Magyarország állítja – a 96/71 irányelv új 3. cikke (1a) bekezdésének harmadik albekezdése egy, fentebb már említett csalásellenes rendelkezést ír elő a helyettesítéssel történő kiküldetések tényállása tekintetében. [121] Ebben az esetben a helyettesítésben részt vevő egyes munkavállalók szerződései egy másik ország szabályozásának hatálya alá kerülhetnek, ez a rendelkezés pedig kizárólag egy további feltételt ír elő a 96/71 irányelv és a „Róma I” rendelet közötti viszony tekintetében történő csalás elkerülésére.

C. Az ötödik jogalap második részének értékelése: a 2018/957 irányelv által bevezetett „díjazás” fogalmának meghatározatlansága

202. A magyar kormány szerint a korábbi „minimális bérszint” fogalom helyébe lépő „díjazás” új fogalmának meghatározatlansága és homályossága összeegyeztethetetlen a jogbiztonság elve által megkövetelt normavilágossággal.

203. Az ötödik megsemmisítési jogalap e része a második jogalapon alapul, amelynek elutasítását már javasoltam.

204. Kissé paradoxnak tűnik, hogy Magyarország kormánya ugyanezt az érvet (jogbiztonság) nem a 96/71 irányelvben korábban szereplő azon fogalommal szemben hozza fel, [122] amelynek értelmezése bizonyos nehézségekhez vezetett, hanem ezt egy olyan rendelkezéssel szemben teszi, amely e hermeneutikai nehézségeket hivatott áthidalni.

205. Az is paradox, hogy állítása szerint egy másodlagos jogi szöveg veszélyezteti a jogbiztonságot, amikor az a fogalom, amely ellen a kifogás irányul, mint olyan, szerepel az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében.

206. A *díjazásnak* a 96/71 irányelv új 3. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdése szerinti fogalma ahhoz kapcsolódik, amit azon tagállam nemzeti szabályozása vagy gyakorlata határoz meg, amelynek területére a munkavállalót kiküldték. Tartalmát illetően magában foglal minden olyan alkotóelemet, amelyek a (8) bekezdésnek megfelelően kötelezőek a törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések, illetve kollektív megállapodás vagy az említett tagállamban általánosan alkalmazandónak nyilvánított, vagy bármely más módon alkalmazandó választottbírósági ítélet által megállapított rendelkezések értelmében.

207. A 2018/957 irányelv (17) preambulumbekezdése emlékeztet arra, hogy a díjakra vonatkozó szabályok megállapítása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Hasonlóképpen e tagállamok, illetve a szociális partnerek feladata a bérek meghatározása. Ezt az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése is megerősíti azzal, hogy a szociálpolitika területén kizárja az uniós intézmények harmonizációs hatásköre alól a díjazást.

120 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek, pontosak és hatásaikat illetően előre láthatók legyenek annak érdekében, hogy az érintettek az uniós joggal kapcsolatos helyzetekben és jogviszonyokban eligazodhassanak (2015. május 5-i Spanyolország kontra Tanács ítélet, C-147/13, EU:C:2015:299, 79. pont).

121 „Amennyiben […] [valamely] vállalkozás egy kiküldött munkavállalót egy ugyanazt a feladatot ugyanazon a helyen ellátó másik kiküldött munkavállalóval helyettesít, a kiküldetés időtartamának – e bekezdés alkalmazásakor – az egyes kiküldött munkavállalók kiküldetése időtartamának összesített időtartamával kell megegyeznie.”

122 Így hangzott el a tárgyaláson.

208. Ezért a kiküldetésben lévő munkavállalók munkabérére alkalmazandó jogszabályok közötti eltérések elkerülhetetlenek maradnak addig, amíg az Unió nem rendelkezik hatáskörrel azok harmonizációja tekintetében. Mint már kifejtettem, ugyanez történt a 96/71 irányelv eredeti változatában használt „minimális bérszint” fogalmával is, amely bizonyos tisztázásokat követelt meg a Bíróság részéről.

209. Az bizonyos, hogy a „díjazás” kifejezésnek, akárcsak az e területen alkalmazott kifejezések nagy többségének, olyan értelmezésre van szüksége, amely kijelöli annak határait. Ez, a még sok hasonló fogalomra jellemző körülmény azonban nem elegendő ahhoz, hogy azt lehessen állítani, amint azt Magyarország kormánya is teszi, hogy a 2018/957 irányelv által bevezetett fogalom olyannyira meghatározatlan, hogy az sérti a jogbiztonság elvét.

210. Ezenfelül arra emlékeztetek, hogy azon problémák megoldása érdekében, amelyekkel a kiküldetésben lévő munkavállalók és vállalkozásaik szembesülhetnek, a 96/71 irányelv új 3. cikke (1) bekezdésének negyedik és ötödik albekezdése átláthatósági kötelezettséget ír elő a tagállamok számára, amelynek értelmében egy honlapon közzé kell tenniük a – többek között – „a díjazásnak az e bekezdés harmadik albekezdésében említett elemei[vel] és az e cikk (1a) bekezdése szerinti minden foglalkoztatásra vonatkozó feltétel[lel]” kapcsolatos releváns, pontos és naprakész információkat.

IX. Végkövetkeztetés

211. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

1) A Magyarország által benyújtott keresetet teljes egészében utasítsa el.

2) Magyarországot kötelezze a saját költségeinek, valamint az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa részéről felmerült költségek viselésére.

3) Az Európai Bizottságot, valamint a francia, a német és a holland kormányt kötelezze a saját költségeik viselésére.