C/2026/5094

2026.10.20.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye

A harmadik országbeli állampolgárok kiküldetésére vonatkozó egyértelmű uniós keret felé: A valódi kiküldetés, a jogbiztonság és a tisztességes verseny biztosítása

(saját kezdeményezésű vélemény)

(C/2026/5094)

Előadó: **David HAFNER**

Tanácsadók:	Herwig VERSCHUEREN (a II. Csoporthoz tartozó előadó felkérésére) Jukka AHTELA (az I. Csoport felkérésére)
Közgyűlési határozat:	2026.2.19.
Jogalap:	az eljárási szabályzat 52. cikkének (2) bekezdése
Illetékes szekció:	„Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2026.6.25.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2026.7.15.
Plenáris ülésszak száma:	607.
A szavazás eredménye: (mellette/ellene/tartózkodott)	196/6/13

1. Következtetések és ajánlások

AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG (EGSZB)

1.1. megjegyzi, hogy a harmadik országbeli állampolgároknak a szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló, Szerződésen alapuló kereten (az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 56. cikke) belül történő kiküldetését a munkavállalók kiküldetésére alkalmazandó általános uniós jogszabályok szabályozzák, és azt az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítélkezési gyakorlata is alakítja. A tagállamok közötti értelmezési és végrehajtási különbségek jogbizonytalansághoz, visszaélések kockázatához és a tisztességes verseny torzulásához vezethetnek, ami a belső piacba vetett bizalom és a belső piac legitimitásának aláásásával fenyegethet;

1.2. az értelmezés és a végrehajtás egyértelműségének javítására és a meglévő uniós keret következetesebb alkalmazására szólít fel, ezen belül a releváns ítélkezési gyakorlatra vonatkozó egyértelműbb és hozzáférhetőbb iránymutatást szorgalmaz a jogbiztonság, az egyenlő versenyfeltételek, valamint a munkavállalók és a vállalkozások hatékony védelmének biztosítása érdekében;

1.3. hangsúlyozza, hogy a harmadik országbeli állampolgárok kiküldetésének meg kell felelnie a valódi, határon átnyúló szolgáltatásnyújtásnak, és soha nem szabad a fogadó tagállam munkaerőpiacához való hozzáférés biztosítására, vagy arra felhasználni, hogy munkavállalókat bocsássanak egy másik vállalkozás rendelkezésére;

1.4. megjegyzi, hogy az EUMSZ 79. cikkének (5) bekezdése értelmében továbbra is a tagállamok joga a munkaerőpiacra való belépés és az ahhoz való hozzáférés feltételeinek meghatározása, és hangsúlyozza, hogy a visszaélésszerű kiküldetési megállapodásokat nem szabad e hatáskörök megkerülésére használni;

1.5. kiemeli, hogy a harmadik országbeli állampolgárok jogszerű kiküldetésére vonatkozó kulcsfontosságú feltételek – különös tekintettel a jogszerű tartózkodásra, a küldő tagállamban való szokásos foglalkoztatásra, valamint arra a követelményre, hogy a fogadó tagállam munkaerőpiacához való hozzáférést nem kérelmezik – megfelelő pontosítást igényelnek gyakorlati alkalmazásuk, végrehajtásuk és érvényesítésük vonatkozásában;

1.6. üdvözli a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló rendeletek felülvizsgálatáról szóló közelmúltbeli politikai megállapodást, amely a kiküldetést megelőzően három hónapos, a küldő tagállam szociális biztonsági rendszerében meglévő tagságot ír elő;

1.7. hangsúlyozza, hogy a valódi kiküldetés tényleges és ellenőrizhető kapcsolatot feltételez a munkavállaló és a küldő tagállam munkaerőpiaca között. Emellett egyértelmű és operatív kritériumok biztosítását szorgalmazza ennek a kapcsolatnak az értékeléséhez, beleértve olyan elemeket, mint a tényleges foglalkoztatás, a szociális ellátórendszer általi lefedettség, valamint adott esetben az adózási kötelezettségeknek való megfelelés és – a fedőcégek elkerülése érdekében – a munkáltató tényleges gazdasági tevékenysége a küldő tagállamban. A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló rendeletek nemrégiben elfogadott módosításai fontos referenciapontként szolgálnak a küldő tagállam munkaerőpiacával való kapcsolat értékeléséhez;

1.8. megjegyzi, hogy bizonyítékok vannak olyan helyzetekre, amikor a munkavállalókat az egyik tagállamban elsősorban egy másik tagállamba történő kiküldetés céljából veszik fel, ami kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban, hogy teljesül-e a szokásos foglalkoztatás követelménye;

1.9. kiemeli a köztes szereplők, munkaerő-felvételi láncok és munkaerő-kölcsönzők növekvő szerepét a harmadik országbeli állampolgárok kiküldetésében, és felszólít a szabályok jobb végrehajtására annak biztosítása érdekében, hogy az ilyen megállapodások megfeleljenek a valódi szolgáltatásnyújtásnak, ne éljenek vissza velük az irreguláris migráció elősegítése céljából, és ne pusztán a munkaerő-kínálat szerepét töltsék be. Ez többek között az érdemi tevékenységekre vonatkozó kritériumok szigorúbb alkalmazása és a fedőcégek megelőzése révén érhető el;

1.10. megjegyzi, hogy a harmadik országbeli állampolgárok kiküldetésére vonatkozó feltételek be nem tartása illegális foglalkoztatáshoz és tartózkodáshoz vezethet, ami jogi kockázatot jelent mind a munkavállalók, mind a munkáltatók számára, és hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak hatékonyan végre kell hajtaniuk a jogszabályokat;

1.11. kiemeli, hogy meg kell szilárdítani az Európai Munkaügyi Hatóság szerepét, többek között megbízatásának megerősítése és megfelelő erőforrások biztosítása révén, különösen összehangolt és közös szemlék koordinálása, a közvetítés, a tagállamok közötti információcsere és a harmadik országbeli állampolgárokat érintő kiküldetési mintázatok nyomon követése tekintetében, például megosztott digitális eszközökkel és a szociális partnerek nagyobb mértékű bevonásával. Ezzel összefüggésben az EGSZB üdvözli a méltányos munkaerő-mobilitásról szóló, küszöbönálló csomagot, amely lehetőséget kínál majd a méltányos munkaerő-mobilitás további megerősítésére, többek között az európai társadalombiztosítási kártya (ESSPASS) kidolgozása révén, melynek célja a társadalombiztosítási igazolások, különösen A1-es igazolások digitalizálásának és határokon átnyúló ellenőrzésének támogatása;

1.12. kiemeli a kiküldött harmadik országbeli munkavállalók különös kiszolgáltatottságát, amelyet tovább súlyosbítanak a jogi keret értelmezésével és végrehajtásával kapcsolatos problémák, valamint az elégtelen jogérvényesítés; felszólít a jogokra és kötelezettségekre vonatkozó információkhoz való hozzáférés javítására, többek között célzott tájékoztatási intézkedések és a szociális partnerekkel való együttműködés útján. Emellett megfelelő uniós támogatást, többek között finanszírozást és programokat szorgalmaz annak érdekében, hogy a szociális partnerek aktív bevonásával hatékony és elérhető tájékoztatást és iránymutatást lehessen biztosítani a kiküldött harmadik országbeli munkavállalók számára, valamint megfelelő kísérő intézkedéseket kér e munkavállalói jogok hatékony gyakorlásának elősegítése érdekében.

2. **Általános megjegyzések**

Munkavállalói mobilitás és a szolgáltatásnyújtás szabadsága a belső piacon: jogi keret

2.1. A Letta-jelentés helyesen hangsúlyozza, hogy az európai egységes piac „a példátlan gazdasági növekedés, a konvergencia, a társadalmi haladás és az életszínvonal javításának sarokköve az egész kontinensen” ([1]). A munkavállalók EU-n belüli mobilitása az egységes piac sikerének alapvető eleme. A természetes személyek egyik tagállamból a másikba munkavállalás vagy szolgáltatásnyújtás céljából történő, EU-n belüli mozgását jelenti. Ez a munkavállalók szabad mozgásán (EUMSZ 45. cikk) és a szolgáltatásnyújtás szabadságán (EUMSZ 56. cikk) alapuló, más tagállamban történő munkavégzés lehetőségét tükrözi. A szolgáltatásnyújtás szabadsága a munkavállalókat az egyik tagállamból a másikba korlátozott időre kiküldő (azaz „kihelyező”) vállalat tevékenységére vonatkozik.

([1]) Letta E. (2024), *Much more than a market* (Jóval több, mint piac), 14. o.

2.2. A munkavállalók szabad mozgását gyakorló munkavállalók integrálódnak a fogadó tagállam munkaerőpiacába, míg a kiküldött munkavállalók a munkáltatójuk általi ideiglenes szolgáltatásnyújtás szabadságának keretében mozognak, de továbbra is a küldő állam munkaerőpiacának részét képezik. A valamely tagállamban jogszerűen keresőtevékenységet folytató és tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok nem rendelkeznek munkavállalóként a szabad mozgáshoz való joggal – kivéve a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők bizonyos körülmények között –, de munkáltatójuk kiküldheti őket.

2.3. Az egységes piac fejlődésével egyre több vállalkozás használja jogszerűen a munkavállalók – köztük a harmadik országbeli állampolgárok – kiküldetését arra, hogy határon átnyúló szolgáltatásokat nyújtson, és ezáltal hozzájáruljon az egységes piac működéséhez és az európai gazdaság versenyképességéhez. A kiküldött munkavállalók munkavállalói jogait az (EU) sz. 2018/957 ([2]) irányelvvel módosított, a munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK ([3]) irányelv, az annak érvényesítéséről szóló 2014/67/EU ([4]) irányelv és a közúti szállítási ágazatban történő kiküldetésről szóló (EU) sz. 2020/1057 ([5]) irányelv garantálja. A kiküldött munkavállalók szociális biztonsági jogaival a tagállamok szociális biztonsági rendszereinek koordinálásáról szóló (EK) sz. 883/2004 ([6]) és (EK) sz. 987/2009 ([7]) rendelet foglalkozik. Ezek az eszközök a kiküldött munkavállaló állampolgárságától függetlenül alkalmazandók, és ezért a harmadik országbeli állampolgárokra is kiterjednek ([8]). Amennyiben erre igény merült fel, ezt a jogi keretet az EUB ítélkezési gyakorlata bizonyos mértékig pontosította és kiegészítette, többek között a harmadik országbeli állampolgárok kiküldetésére vonatkozóan.

2.4. A harmadik országbeli állampolgárok határon átnyúló szolgáltatásnyújtás céljából történő kiküldetése a kiküldetésre vonatkozó általános uniós jogszabályok hatálya alá tartozik, mivel azt nem szabályozza külön uniós jogszabály. Az EUB azonban pontosított ezen a munkáltató szolgáltatásnyújtási szabadságán alapuló úgynevezett *Vander Elst* ügyben ([9]). Az EUB egyértelművé tette, hogy a fogadó tagállam nem kötelezheti a kiküldött harmadik országbeli állampolgárokat arra, hogy előzetes engedéllyel, például munkavállalási engedéllyel rendelkezzenek, mivel őket már jogszerűen foglalkoztatják a küldő tagállamban. Az EUB úgy véli, hogy ezeknek a munkavállalóknak nem áll szándékukban belépni a fogadó tagállam munkaerőpiacára, mivel feladataik teljesítését követően visszatérnek származási vagy tartózkodási országukba. A fogadó tagállam azonban kérheti a szolgáltatás nyújtójától annak bizonyítását, hogy a kiküldött harmadik országbeli állampolgár jogszerű helyzetben van a küldő tagállamban olyan kérdések tekintetében, mint a tartózkodás, a munkavállalási engedély és a társadalombiztosítás, és hogy ezek a munkavállalók a szolgáltató letelepedési helye szerinti tagállamban végzik fő tevékenységüket, és nem kérhetnek hozzáférést a fogadó tagállam munkaerőpiacához.

2.5. Ezenkívül az EUB megállapította, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága nem használható fel a szóban forgó szolgáltatás teljesítésétől eltérő célokra ([10]). Ez akkor alkalmazandó, ha ezek a munkavállalók a fogadó tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás ellenőrzése és felügyelete alatt látnak el feladatokat. A fogadó tagállam azt is előírhatja e munkavállalók számára, hogy az első három hónapot követően schengeni vízummal rendelkező tartózkodási engedélyt

([2]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/957 irányelve (2018. június 28.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról (HL L 173., 2018.7.9., 16. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

([3]) Az Európai Parlament És a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről (HL L 18., 1997.1.21., 1. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj).

([4]) Az Európai Parlament és a Tanács 2014/67/EU irányelve (2014. május 15.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) (HL L, 2024/159, 2024.5.28. 11. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj).

([5]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1057 irányelve (2020. július 15.) a közúti szállítási ágazatban dolgozó járművezetők kiküldetésére vonatkozó különös szabályoknak a 96/71/EK irányelv és a 2014/67/EU irányelv tekintetében való meghatározásáról, a 2006/22/EK irányelvnek a végrehajtási követelmények tekintetében történő módosításáról, valamint az 1024/2012/EU rendelet módosításáról (HL L 249., 2020.7.31., 49. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1057/oj).

([6]) Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 2004.4.30., 1. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj).

([7]) Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó (eljárás megállapításáról EGT- és Svájc-vonatkozású szöveg) (HL L 284., 2009.10.30., 1. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj).

([8]) Az (EU) sz. 1231/2010 (HL L 344., 2010.12.29., 1. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1231/oj) rendelet kiterjesztette a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló rendeletek hatályát azokra a harmadik országbeli állampolgárokra, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, és határon átnyúló helyzetben vannak a tagállamok között. Az EUB tágan értelmezte a valamely tagállamban való jogszerű tartózkodásra vonatkozó feltételeket, beleértve a valamely tagállamban ideiglenes vízum alapján ideiglenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat is: EUB C-477/17 *Balandin*.

([9]) Lásd az EUB ítélkezési gyakorlatát a következő ügyekben: a C-43/93. sz. *Vander Elst* ügy; a C-445/03. sz., *Bizottság kontra Luxemburg* ügy; a C-2445/04. sz., *Bizottság kontra Németország* ügy; a C-168/04. sz., *Bizottság kontra Ausztria* ügy; a C-91/13. sz. *Essent* ügy; a C-18/17. sz. *Danieli* ügy; a C-540/22. sz. *SN és társai* ügy.

([10]) Lásd az EUB ítélkezési gyakorlatát a következő ügyekben: C-445/03. sz., *Bizottság kontra Luxemburg* ügy; C-244/04. sz., *Bizottság kontra Németország* ügy; C-540/22. sz. *SN és társai* ügy.

szerezzenek azért, hogy ellenőrizhesse, hogy jogszerű helyzetben vannak-e, különösen a tartózkodás feltételei, a munkavállalási engedély és a szociális biztonsági ellátások tekintetében abban a tagállamban, ahol az érintett vállalkozás alkalmazza ezeket a munkavállalókat, valamint hogy meggyőződhessen arról, hogy nem jelentenek veszélyt a közrendre.

Az egyenlő versenyfeltételek szükségessége a belső piacon

2.6. Ezen ítélkezési gyakorlat, valamint az alkalmazandó uniós és nemzeti jogszabályok végrehajtása azonban attól függ, hogy a tagállamok miként alkalmazzák őket. Az Európai Munkaügyi Hatóság 2023. évi megállapításai szerint számos tagállamban az illetékes hatóságok eltérő módon alkalmazzák és értelmezik a harmadik országbeli állampolgárok kiküldetésére vonatkozó szabályokat, ezen belül az EUB releváns ítélkezési gyakorlatát a szolgáltatásnyújtás szabadsága, a kiküldetési szabályok és a munkaerő-migrációra vonatkozó nemzeti jogszabályok közötti kölcsönhatásról ([11]). Ennek következtében továbbra is fennáll némi bizonytalanság azon kritériumok egyenlőtlen végrehajtását és érvényesítését illetően, amelyek alapján a harmadik országbeli állampolgárok kiküldetése a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján jogszerű. E kritériumok egyértelműségének biztosítása, valamint megfelelő végrehajtásuk és érvényesítésük megkönnyítése ezért fontossá vált a tisztességes verseny garantálása, a munkaügyi normák hatékony érvényesítése és a belső piac megfelelő működése szempontjából. Ha a jogszabályoknak megfelelni kívánó munkáltatók bizonytalanságokkal szembesülnek, az aláásható az egyenlő versenyfeltételeket az egységes piacon, és növelheti annak kockázatát, hogy a munkavállalók visszaélésszerű gyakorlatoknak legyenek kitéve.

2.7. A szabályok alkalmazásával és az EUB ítélkezési gyakorlatával kapcsolatos egyértelműség hiánya különösen problematikussá válhat a munkaerő-felvételen alapuló kiküldetési megállapodások és a munkaerő-közvetítőket vagy munkaerő-kölcsönzőket érintő összetett alvállalkozói struktúrák esetében. Ilyen helyzetekben a végrehajtó hatóságok és a munkaerőpiaci szereplők számára nehéz lehet különbséget tenni a valódi, határon átnyúló szolgáltatásnyújtás és az olyan visszaélésszerű megállapodások között, amelyek megkerülik a nemzeti szabályokat.

2.8. Ugyanakkor a kiküldött harmadik országbeli állampolgárok száma növekszik azokban a tagállamokban, amelyekre vonatkozóan rendelkezésre állnak adatok ([12]). Az Európai Munkaügyi Hatóság által koordinált összehangolt és közös szemlékre vonatkozó belső megállapítások szerint vannak arra utaló jelek, hogy a kiküldött harmadik országbeli állampolgárokat érintő ügyek gyakran jelentősebb és súlyosabb jogsértésekkel járnak együtt, beleértve a kiküldetési szabályokat is. Ez azt jelentheti, hogy a harmadik országbeli munkavállalók kiküldetésére olyan forgatókönyvek szerint kerül sor, amelyek nem felelnek meg ezen ítélkezési gyakorlatnak vagy a Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseinek. Ilyen esetekben fennáll annak a kockázata, hogy e munkavállalók foglalkoztatása és tartózkodása a fogadó tagállamban jogellenes. Következésképpen a munkáltatót szankcionálhatják amiatt, hogy a szükséges engedély nélkül foglalkoztat harmadik országbeli állampolgárokat ([13]), míg a szóban forgó munkavállalót illegális munkavállalás és tartózkodás miatt ítélhetik el ([14]). Ez a helyzet jelentős jogi kihívást jelent valamennyi érintett fél számára, és a megfelelő megoldások megtalálása érdekében foglalkozni kell vele. Egyes esetek tekinthetők úgy, mint amelyek veszélyeztetik a tagállamoknak az EUMSZ 79. cikkének (5) bekezdésében elismert azon jogát, hogy meghatározzák a harmadik országokból a területükre munkavállalás céljából befogadott harmadik országbeli állampolgárok számát.

2.9. Az alkalmazandó jogi keret végrehajtásának célzott pontosítása ezért támogatná a tisztességes versenyt, növelné a kiküldetési rendszerbe vetett bizalmat, és lehetővé tenné a hatóságok számára, hogy következetesebben és nagyobb jogbiztonsággal értékeljék azt, hogy egy harmadik országbeli állampolgár kiküldetése valódi határon átnyúló szolgáltatásnyújtásnak vagy az egységes piaci szabályokkal visszaélő tisztességtelen versenynek minősül-e. A kiküldetésre vonatkozó feltételek pontosítása, valamint a végrehajtásra és alkalmazásra vonatkozó iránymutatás védené a munkavállalókat, ugyanakkor ezzel párhuzamosan biztosítaná a vállalkozások számára azt a kiszámíthatóságot, amelyre szükségük van ahhoz, hogy magabiztosan működjenek az egységes piacon anélkül, hogy tisztességtelen versennyel szembesülnének.

([11]) Európai Munkaügyi Hatóság (2023), *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals*.

([12]) De Wispelaere, F., De Smedt L. & Pacolet, J. (2025), *Posting of workers – Collection of data from the prior declaration tools – Reference year 2023*, az Európai Unió Kiadóhivatala.

([13]) Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról (HL L 168., 2009.6.30., 24. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj).

([14]) Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról (HL L 348., 2008.12.24., 98. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

A kiküldött harmadik országbeli munkavállalók eredendő kiszolgáltatottsága

2.10. A harmadik országbeli állampolgárokat aránytalan mértékben érintik a visszaélésszerű kiküldetési megállapodások ([15]). Kiszolgáltatottságuk egyes esetekben a munkáltatójuktól való jogi és gazdasági függőségükkel állhat kapcsolatban. Ezt a függőséget tovább erősítheti jogaik korlátozott ismerete, a nyelvi korlátok és a bizonytalan életkörülmények, amelyek megnehezíthetik a munkavállalók számára jogaik érvényesítését vagy a visszaélésszerű gyakorlatok bejelentését. A tagállamok és a szociális partnerek bevonásával a kiküldött munkavállalók jogainak korlátozott ismerete kezelhető a munkavállalók jogaival kapcsolatos megfelelő tájékoztatás és tudatosítás biztosításával, valamint a munkáltatók számára nyújtott, a kötelezettségeikkel kapcsolatos célzott tájékoztató kampányokkal. A visszaélésszerű gyakorlatok különösen elterjedtek a magas kockázatú ágazatokban, például az építőiparban, a mezőgazdaságban és a közlekedésben ([16]). Ez versenytorzuláshoz vezet, és hátrányos helyzetbe hozza a tisztességesen eljáró vállalatokat.

Lépték és mintázatok

2.11. A munkavállalók kiküldetése egyre inkább a belső piacon történő szolgáltatásnyújtás részévé vált. A tagállamok közigazgatási adatain alapuló közelmúltbeli tanulmányok azt mutatják, hogy ez a jelenség egyértelmű mintázatokon alapul, nem elszigetelt esetekről van szó ([17]). Évente mintegy kétmillió kiküldött munkavállaló van a belső piacon. E tágabb jelenségen belül egyre több a harmadik országbeli kiküldött munkavállaló. Az elmúlt évtizedben jelentősen nőtt a kiküldött munkavállalók számára kiállított A1-es igazolások száma, és több tagállam arról számol be, hogy a kiküldött munkavállalók körében a harmadik országbeli állampolgárok aránya egyre nő ([18]).

2.12. A nemzeti közigazgatási forrásokból és az Európai Munkaügyi Hatóság elemző tanulmányaiból származó adatok továbbá azt mutatják, hogy a harmadik országbeli munkavállalók kiküldetése nem egyenletesen oszlik meg az EU-ban ([19]). Szorosan kapcsolódik a harmadik országokat, a küldő tagállamokat és az Európai Unió fogadó munkaerőpiacait összekötő konkrét munkaerő-felvételi és migrációs láncokhoz.

2.13. A kiküldetések ágazatonkénti megoszlása is egyértelmű mintázatokat mutat. A kiküldött harmadik országbeli munkavállalók száma különösen magas a munkaerőhiány által sújtott munkaerő-igényes ágazatokban, amelyeket alvállalkozói láncok és összetett munkaerő-kínálati megállapodások jellemeznek, nevezetesen az építőiparban, a mezőgazdaságban, a logisztikában, valamint a feldolgozóipar és a szolgáltatási ágazat bizonyos szegmenseiben ([20]).

2.14. Összességében a rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy a harmadik országbeli állampolgárok kiküldetése nem marginális vagy elszigetelt jelenség, hanem a belső piac működésének részét képezi. Ez gyakran felöleli az EU-n kívülről a küldő tagállamba történő munkaerő-felvételt, a tartózkodási és munkavállalási engedélyeknek a küldő tagállamban történő megadását, valamint a munkavállalók ezt követő, egy másik (fogadó) tagállamba történő kiküldetését. Ennek eredményeként a harmadik országbeli munkavállalók kiküldetése a fogadó tagállamba irányuló, irreguláris munkaerő-migrációval járhat, és szélesebb körű kérdéseket vethet fel a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó uniós szabályok, valamint az EU-n kívülről érkező munkaerő-migrációra vonatkozó szabályok hatékony alkalmazásával kapcsolatban.

3. **Részletes megjegyzések**

A munkavállaló és a küldő tagállam közötti kapcsolat

3.1. A gyakorlatban sokszor nehéz megállapítani, hogy egy munkavállalót a küldő tagállamban szokásosan foglalkoztatottnak lehet-e tekinteni. Előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor a harmadik országbeli állampolgárokat az egyik tagállamban alkalmazzák, majd röviddel ezt követően egy másik tagállamba küldik ki, például amikor a küldő vállalatnak közbeszerzési eljárás keretében ítélnek oda szerződést. Ezekben az esetekben megtörténhet, hogy a küldő tagállamban a munkaviszony csak korlátozott ideig áll fenn a kiküldetést megelőzően, és ez kérdéseket vethet fel azzal kapcsolatban, hogy a munkavállaló valóban az adott tagállam munkaerőpiaca részének tekinthető-e. További iránymutatás található a 2014/67/EU érvényesítési irányelv 4. cikkének (3) bekezdésében, amely meghatározza azokat az elemeket, amelyek

([15]) Letta E. (2024), 104. o.; Európai Bizottság, *Jelentés a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról szóló (EU) 2018/957 irányelv alkalmazásáról és végrehajtásáról*, COM(2024) 320; Európai Munkaügyi Hatóság (2023); Európai Munkaügyi Hatóság (2025).
([16]) Európai Munkaügyi Hatóság (2023).
([17]) De Wispelaere et al. (2025).
([18]) Ugyanott.
([19]) Európai Munkaügyi Hatóság (2025).
([20]) Európai Munkaügyi Hatóság (2023); Európai Munkaügyi Hatóság (2025).

alapján megállapítható, hogy egy munkavállaló ideiglenes jelleggel a szokásos munkavégzése szerinti tagállamtól eltérő tagállamban végez-e munkát. Emellett a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló rendeletek nemrégiben elfogadott módosításai három hónapos, a küldő tagállam szociális biztonsági rendszerében meglévő előzetes tagságot írnak elő. A 2014/67/EU érvényesítő irányelv 4. cikkének (2) bekezdése meghatározza továbbá azokat az elemeket, amelyek alapján megállapítható, hogy a kiküldő vállalkozás a pusztán belső igazgatási és/vagy adminisztratív tevékenységeken kívül ténylegesen folytat-e érdemi tevékenységet a küldő tagállamban ([21]).

3.2. Következetesebben lehetne értékelni azt, hogy a harmadik országbeli állampolgárokat érintő kiküldetési helyzetek valódiak-e, illetve biztosítani, hogy a kiküldetési keretet rendeltetésének megfelelően alkalmazzák és érvényesítsék, ha egyértelműbb iránymutatás állna rendelkezésre a harmadik országbeli állampolgárok kiküldetésére vonatkozó ítélkezési gyakorlat alkalmazásáról és annak a küldő tagállamban szokásos munkaviszonyt azonosító meglévő szabályokkal való kölcsönhatásáról. A 2014/67/EU érvényesítési irányelv 4. cikkének (4) bekezdése értelmében ezen elemek vizsgálatát az egyes konkrét esetekhez kell igazítani, és figyelembe kell venni a helyzet egyediségét.

Munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozások és munkaerő-kínálati láncok

3.3. Az Európai Munkaügyi Hatóság közelmúltbeli elemzése kiemeli a strukturált munkaerő-felvételi láncok növekvő szerepét a harmadik országbeli állampolgárok EU-n belüli kiküldetésében ([22]). A harmadik országbeli állampolgárokat gyakran összetett, több köztes szereplőt és alvállalkozót magában foglaló transznacionális munkaerő-kínálati struktúrák részeként küldik ki.

3.4. Sok esetben a munkavállalók először belépnek az egyik tagállam munkaerőpiacára, majd ezt követően kiküldik őket másik tagállamokba. Ezek a mobilitási útvonalak magukban foglalhatnak munkaerő-közvetítő ügynökségeket, munkaerőpiaci közvetítőket vagy a munkavállalók határon átnyúló kiküldetését koordináló alvállalkozó cégeket.

3.5. A kiküldetési láncok gyakran többrétegű szerződéses jogviszonyt foglalnak magukban a fogadó tagállamban működő fogadó vállalkozás, a munkaerő-kínálatot szervező köztes szereplők és a küldő tagállamban formálisan kiküldő munkáltatóként eljáró vállalkozás között. Ilyen helyzetekben a küldő tagállamban székhellyel rendelkező munkáltató elsősorban szervezeti csomópontként működhet egy szélesebb munkaerő-kínálati láncon belül, nem pedig olyan vállalkozásként, amely az adott tagállamban végzett tevékenységekhez alkalmaz munkavállalókat. Ez egyes esetekben kérdéseket vethet fel azzal kapcsolatban, hogy a küldő vállalkozás továbbra is úgy tekinthető-e, hogy érdemi tevékenységet folytat a küldő tagállam területén.

3.6. Ezenkívül a munkaerő-kölcsönző ügynökségek és más köztes szereplők e megállapodásokban betöltött növekvő szerepe alapvető kérdéseket vethet fel a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás és a nemzeti munkaerő-migrációs politikák közötti kapcsolatot illetően is. Amikor az ügynökségek harmadik országbeli állampolgárokat toboroznak az EU-n kívülről, megszervezik belépésüket egy tagállamon keresztül, majd kiküldik őket egy másik tagállamba, úgy tűnik, hogy a magánközvetítők alakítják a fogadó tagállam nemzeti munkaerőpiacához való hozzáférést. Amint több tagállam is kijelentette, ez aláássa az EUMSZ 79. cikkének (5) bekezdésében elismert azon jogukat, hogy meghatározzák a harmadik országokból a területükre munkavállalás céljából befogadott harmadik országbeli állampolgárok számát ([23]). Fennáll a veszélye annak, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságával való (vissza)élés megkerüli a fogadó tagállam munkaerő-migrációs politikáját.

Brüsszel, 2026. július 15.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Séamus BOLAND

([21]) Lásd még a Bíróság C-784/19. sz. *Team Power Europe* ügyben hozott ítéletét a 883/2004/EK rendeletben foglalt kiküldetési szabályok alkalmazásáról.
([22]) Európai Munkaügyi Hatóság (2025).
([23]) Position paper from the Netherlands, Belgium, Denmark, Germany, Italy, Latvia and Luxembourg – EU policy priorities for the Commission period 2024-2029: Foster genuine and fair posting of third country nationals (TCNs).