

Az Országgyűlés
Európai ügyek bizottsága

Országgyűlés Hivatala

Irományszám: B/10290
Érkezett: 2016 ÁPR 18.

Kövér László úr,
az Országgyűlés elnöke részére

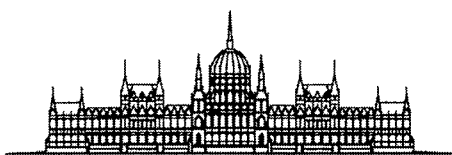
Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 142. § (2) bekezdése alapján benyújtja a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet vonatkozásában az **indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról** szóló jelentését.

Budapest, 2016. április 18.


Dr. Hörcsik Richárd
a bizottság elnöke





**Az Országgyűlés
Európai ügyek bizottsága**

Bizottsági önálló indítvány

Jelentés

**a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldéséről szóló, 1996.
december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló
európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet vonatkozásában
az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról**

Előadó: Dr. Hörcsik Richárd
elnök

Budapest, 2016. április 18.

1. A szubszidiaritásvizsgálat jogszabályi háttere

A szubszidiaritás elve értelmében a döntéseket mindig a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni.

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 5. cikke¹ alapján a szubszidiaritás elvének egy tervezett uniós intézkedés akkor felel meg, ha az tagállami szinten nem megvalósítható, illetve, ha a kitűzött cél uniós szintű fellépéssel jobban, hatékonyabban elérhető és az uniós szintű intézkedés hozzáadott értéket teremt.

Az EU-tagállam nemzeti parlamentje a lisszaboni szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv² alapján jogosult az európai uniós jogalkotási javaslatokkal kapcsolatban – egy jogilag szabályozott eljárásban – vizsgálni a szubszidiaritáselv érvényesülését. Amennyiben az adott parlamenti kamara az elv sérelmét állapítja meg, indokolt véleményét a jogalkotási javaslat közzétételétől számított nyolc héten belül megküldheti az előterjesztőnek – az Európai Bizottságnak –, illetve az uniós jogalkotóknak. A 2. jegyzőkönyvben meghatározott számú indokolt vélemény esetén az előterjesztőnek felül kell vizsgálnia a jogalkotási javaslatot és végső esetben vissza is vonhatja azt. Az eljárás célja, hogy a nemzeti parlamentek szükség esetén megakadályozhassák, hogy az uniós intézmények átruházott hatásköreiket túllépjék.

Az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága egy uniós jogalkotási javaslatot a szubszidiaritás elvének érvényesülése szempontjából az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 71. § (1)-(2) bekezdése, valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) 142. § (1)-(2) bekezdése alapján vizsgálhatja.

Amennyiben az Európai ügyek bizottsága megállapítja, hogy egy jogalkotási javaslat ellentétes a szubszidiaritás elvével, úgy az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló jelentést, és a jelentés elfogadásáról szóló határozati javaslatot terjeszt elő. A HHSZ 142. § (3) bekezdése alapján az Országgyűlés dönt a jelentés és a határozati javaslat elfogadásáról. Az indokolt vélemény előterjesztésére rendelkezésre álló nyolchetes határidő objektív, ezért az Országgyűlésnek ezt célszerű figyelembe vennie.

2. A szubszidiaritásvizsgálat tárgya: az Európai Bizottság javaslata

Az Európai Bizottság 2016. március 8-án terjesztette elő a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezetet [COM (2016) 128, 2016/0070 (COD)] (a továbbiakban: Javaslat).

A Javaslat jogalapja – megegyzve az általa módosítani kívánt Irányelv jogalapjával – az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 53. cikk (1) bekezdése és 62. cikke (a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó rendelkezések). Az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése alapján az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében

¹ A szubszidiaritás elvének érvényesüléséhez kapcsolódó uniós jogszabályi háttér és az eljárás lehetséges következményei a Mellékletben olvashatók.

² Az Európai Unióról szóló szerződéshez, az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez, illetve az Európai Atomenergia-közösség létrehozásáról szóló szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv.

irányelveket bocsát ki „az önálló vállalkozói tevékenység megkezdésének és folytatásának megkönnyítése érdekében”.

A Javaslat főbb tartalmi elemei:

- fő célkitűzése, hogy a kiküldött munkavállalók esetén az ugyanazon a helyen végzett ugyanazon munkát ugyanúgy javadalmazzák. Ennek érdekében a helyi munkavállalókra vonatkozó, jogszabályból vagy az általánosan alkalmazandó kollektív megállapodásokból eredő javadalmazási szabályokat kiterjesztené a kiküldött munkavállalókra is; az eddigi minimális bérszint fogalma helyébe a javadalmazás fogalma lépne; (3. cikk új (1) bekezdése)
- hosszabb távú - 24 hónapot meghaladó - kiküldetés esetén a kiküldött munkavállalóra a fogadó állam munkajogát kellene alkalmazni; (új 2a. cikk)
- a tagállamoknak a 2014/67/EU irányelv³ 5. cikkében említett egységes hivatalos nemzeti weboldalon közzé kellene tenni a javadalmazás alkotóelemeit; (3. cikk új (1) bekezdése)
- a 3. cikk (8) bekezdése értelmében általánosan alkalmazandó kollektív megállapodásokat alkalmazandóvá tenné a kiküldött munkavállalókra az összes gazdasági ágazatban; (3. cikk új (1a.) bekezdése).

A Javaslat szubszidiaritás elvének történő megfelelése csak a jelenleg hatályos Irányelv rendelkezéseivel összevetve vizsgálható.

3. Előzmények: a kiküldött munkavállalókra vonatkozó hatályos európai uniós szabályozás

3.1. Az Irányelv

- Célja a tagállamok jogszabályainak összehangolása, vagyis meghatározza a minimális védelmet nyújtó kötelező szabályokat, amelyeket a kiküldött munkavállalók vonatkozásában be kell tartani.
- Hatálya azon tagállamban letelepedett vállalkozóra terjed ki, amely szolgáltatások transznacionális nyújtása keretében munkavállalót küld ki egy másik tagállamba.
- A kiküldött munkavállaló fogalma arra az esetre utal, amikor egy vállalkozás egy másik tagállamban úgy nyújt szolgáltatást, hogy ideiglenesen kiküldi saját munkavállalóit a szolgáltatások ottani nyújtása érdekében. A kiküldetés megvalósulhat csoporton belüli kiküldetéssel vagy munkaerő-kölcsönző ügynökség révén is.
- A 3. cikk (1) bekezdése második francia bekezdésének c) pontja alapján a kiküldött munkavállalót a fogadó állam által - jogszabályban illetve kollektív szerződésben - meghatározott minimális bérszint illeti meg. A fogadó állam szabályai vonatkoznak továbbá például a kiküldött maximális munkaidejére és minimális pihenőidejére.
- A 3. cikk (3)-(5) bekezdése lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy – pontosan meghatározott esetekben (pl. az egy hónapot meg nem haladó kiküldetés) – a szociális partnerekkel történt konzultációt követően eltérjenek a minimális bérszintre vonatkozó rendelkezésektől.
- Összességében, minimumszabályokat határoz meg a kiküldött munkavállalók jogállása, munkaviszonya tekintetében, továbbá a tagállamoknak megfelelő rugalmasságot

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/67/EU irányelve (2014. május 15.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról EGT-vonatkozású szöveg, HL L 159., 2014.5.28., 11—31. o. (a továbbiakban: Végrehajtási irányelv)

biztosít a munkavállalók számára kedvezőbb szabályok alkalmazásának lehetőségével (3. cikk (7) bekezdése).

- Következésképpen megfelelő egyensúlyt biztosít a szolgáltatásnyújtás szabadsága, a munkavállalói jogok védelme és a tisztességes versenyfeltételek biztosítása tekintetében.

3.2. A Végrehajtási irányelv

- Az Irányelv alkalmazásával összefüggő visszaélések megakadályozását, az alvállalkozói felelősségi szabályok rendezését és az ún. postafiók cégek elleni fellépést szolgálja.
- Hatékonyabbá teszi a munkavállalók kiküldetésével foglalkozó tagállami hatóságok közötti együttműködést és információcserét, továbbá fokozott ellenőrzéseket határoz meg a tagállamok számára.
- Átültetési határideje 2016. június 18-án jár le; eddig a magyar jogrendszerbe történő átültetésére nem került sor.

4. Az Európai ügyek bizottságában lefolytatott szubszidiaritásvizsgálat

Az Európai ügyek bizottsága 2016. március 30-i ülésén a Nemzetgazdasági Minisztérium képviselője tájékoztatást nyújtott a Javaslat céljáról, főbb elemeiről. Az Európai ügyek bizottsága megállapította, hogy a szubszidiaritás elvének vizsgálata jogilag lehetséges, mivel az indokolt vélemény megküldésére rendelkezésre álló nyolchetes határidő 2016. május 10-én jár le.

Az Európai ügyek bizottsága 2016. április 12-i ülésén lefolytatta a szubszidiaritás elve érvényesülésének vizsgálatát a Javaslat vonatkozásában és az alábbi aggályokat fogalmazta meg:

- A Javaslat indokoltsága: a Javaslat – ellentétben 2. jegyzőkönyv 5. cikkében foglalt indokolási kötelezettséggel – egyáltalán nem tér ki a szubszidiaritás elvével való összhangra, erre vonatkozóan nem tartalmaz részletes érveket, az indokolás csupán az Irányelv módosításának tényét említi meg.
- A Javaslat várható hatásának magyarázata: a hatástanulmány⁴ és a Javaslat – a 2. jegyzőkönyv 5. cikkével ellentétesen – egyáltalán nem foglalkozik a javadalmazás fogalom bevezetésének tényleges hatásával, sem a tagállamok, sem a szolgáltatásnyújtó vállalkozások vonatkozásában.
- A Javaslat szükségessége és arányossága: az Irányelv a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a kiküldött munkavállalók jogainak védelme tekintetében megfelelő egyensúlyt biztosít. Az Irányelv minimális szabályokat határoz meg, amelyektől a munkavállaló javára el lehet térni, tehát a hatályos szabályozás biztosítja azt a lehetőséget, hogy a minimálbérnél magasabb bért kapjon a kiküldött munkavállaló. E rendelkezésekre tekintettel az Irányelv egyértelműen megfelel a szubszidiaritás elvének. Ezzel ellentétben, a Javaslat korlátozza a kiküldött, illetve a helyi munkavállaló jogállásából eredő különbségekre figyelemmel alkalmazott, differenciált megközelítést. A Javaslat az Irányelvhez képest olyan mértékű beavatkozást eredményezne a szolgáltatásnyújtás szabadságába és a kialakult versenyfeltételeket olyan mértékben torzítaná, amelyet nem indokolhat a

⁴ SWD (2016) 52, bizottsági szolgálati munkadokumentum

munkabérek költségei kiegyenlítése. Ez utóbbi egyébként is a gazdasági fejlődés, a reálgazdasági konvergencia fokozatos elérése révén érhető el, nem pedig jogalkotási úton.

- A Javaslat hozzáadott értéke: a minimális bérszint helyett javasolt javadalmazás fogalma. Az Irányelv által bevezetett minimális bérszint fogalma elvileg pontosan meghatározott, országos vagy ágazati szinten. Mégis az Európai Bíróság a minimális bérszinttel kapcsolatos részletkérdésekkel több ízben foglalkozott, értelmezve az Irányelvet. Az Európai Bíróság kimondta például, hogy az Irányelv 3. cikkének (1) és (7) bekezdésével nem ellentétes a munkavállalók bércsoportokba történő besorolásán alapuló, időbér- vagy teljesítménybér-alapú, a fogadó tagállam vonatkozó kollektív megállapodásai által szabályozott minimálbér-számítás, azzal a feltétellel, hogy e számítást és az említett besorolást kötelező erejű és átlátható szabályok szerint végzik.⁵ Az Európai Bíróság ugyanebben az ítéletében mondta ki azt is, hogy az olyan útidőtérítést, amelyet azzal a feltétellel fizetnek a munkavállalók részére, hogy a napi oda-vissza utazás egy óránál többet vesz számukra igénybe, e feltétel teljesülése esetén – aminek a vizsgálata a nemzeti bíróság feladata – a kiküldött munkavállalók minimálbére részének kell tekinteni. A C-522/12. sz.⁶ ügy alapján egyértelmű, egyebek mellett, hogy a minimális bérszint alkotóelemeinek meghatározása sem korlátozhatja a tagállamok közötti szolgáltatásnyújtás szabadságát. Ezek a példák is mutatják, hogy egy látszólag egyértelmű fogalom – a minimálbér – alkalmazása számos értelmezési kérdést vet fel.

A szubszidiaritás elvének megítélése szempontjából a Javaslat vonatkozásában döntő elem, hogy a javadalmazás fogalma a minimális bérszinthez képest kevésbé egyértelmű, bizonytalan, továbbá a „kötelezővé tett valamennyi javadalmazási elem” kitétel gyakorlati alkalmazása számos jogvitára, akár visszaélésre is teremthet alapot. Olyan fogalom bevezetése, amely minden érdekelt számára nem egyértelmű, ellentétes a jogbiztonság és a szubszidiaritás elvével. A javadalmazás fogalmának valamennyi munkakörre történő – országos, regionális vagy helyi szintű – naprakész nyilvántartása indokolatlan adminisztratív terhet jelent a tagállamok számára, a vállalkozások szempontjából pedig jogbizonytalansághoz és mesterséges piaci korlátokhoz vezethet. A fentiekben túl a javadalmazás fogalma a közép-kelet-európai régió tagállamainak alacsonyabb bérszínvonala miatt az itt honos vállalkozások tisztességes versenyelőnyét mesterséges piaci beavatkozással, a jogszabályok utólagos módosítása által ellehetetlenítené.

- A Javaslat előterjesztését megelőző széles körű konzultáció: az Európai Bizottság – ellentétben 2. jegyzőkönyv 2. cikkében foglalt előzetes konzultációs kötelezettséggel – nem folytatott széles körű konzultációt és egyáltalán nem vette figyelembe a tervezett intézkedés regionális és helyi vonatkozásait. Továbbá az Európai Bizottság nem mutatott nyitottságot a kilenc tagállam (Bulgária, a Cseh Köztársaság, Észtország, Magyarország, Litvánia, Lettország, Lengyelország, Szlovákia és Románia) 2015 augusztusában kelt közös levelére, amelyben a tagállamok az Irányelv felülvizsgálatát a Végrehajtási irányelv átültetési határidejének leteltét, valamint az Irányelv hatásainak gondos értékelését követően tartották volna szükségesnek. A tagállamok aggodalmuknak adtak hangot azzal kapcsolatban is, hogy az ugyanazon helyen folytatott ugyanazon munkáért egyenlő díjazás elve összeegyeztethetetlen lehet az egységes piaccal, mivel a tagállamok közötti bérszintkülönbségek a szolgáltatók versenyelőnyének egyik jogos elemét képezik.

⁵ C-396/13. sz. Sähköalojen ammattiliitto ry és Elektrobudowa Spółka Akcyjna közötti ügyben 2015. február 12-én hozott ítélet.

⁶ C-522/12. sz. Tevfik Isbir és DB Services GmbH közötti ügyben 2013. november 7-én hozott ítélet indokolásának 37. pontja

- A Javaslat szociálpolitikai vetülete: A Javaslat (12) preambulum bekezdése – összhangban az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésével – elismeri, hogy a „*tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy jogszabályaiknak és gyakorlatuknak megfelelően meghatározzák a javadalmazásra vonatkozó szabályokat.*” Ugyanakkor a Javaslat által a javadalmazás fizetésének kötelezővé tétele érinti a tagállamoknak (a küldő vállalkozásoknak) a javadalmazás meghatározására irányuló hatáskörét. Azaz, a Javaslat a tagállamok közötti – gazdasági fejlettségbeli különbségekből fakadó – bérszintkülönbségek mesterséges csökkentésére törekszik, ami ellentétes az Unió számára a szociálpolitikai kérdések területén biztosított – támogató, kiegészítő – hatáskörrel.

5. Az Európai ügyek bizottságának álláspontja a szubszidiaritás elve érvényesülésével kapcsolatban

A Javaslat

- indokolása a 2. jegyzőkönyv 5. cikkével ellentétes módon egyáltalán nem utal a szubszidiaritás elvével való összhangra és a hatástanulmány sem foglalkozik a javadalmazás fogalom bevezetésének tényleges hatásával;
- a szükségesség és az arányosság elvével ellentétes módon az Irányelvhez képest olyan mértékű beavatkozást eredményezne a szolgáltatásnyújtás szabadságába és a kialakult versenyfeltételeket mesterségesen és olyan mértékben torzítaná, amelyet nem indokolhat a munkabérek költségek kiegyenlítése;
- hozzáadott értéket nem teremt a minimális bérszint helyett javasolt javadalmazás fogalmának bevezetésével, mivel a javadalmazás fogalma kevésbé egyértelmű és bizonytalan. Olyan fogalom bevezetése, amely minden érdekelt számára nem egyértelmű, ellentétes a jogbiztonság és a szubszidiaritás elvével;
- előterjesztését a 2. jegyzőkönyv 2. cikkével ellentétes módon nem előzte meg széleskörű konzultáció és az Európai Bizottság nem vette figyelembe a tervezett intézkedés regionális és helyi vonatkozásait;
- szociálpolitikai területet érintve, a javadalmazás fogalmának bevezetése a tagállamok közötti – gazdasági fejlettségbeli különbségekből fakadó, s nem versenykorlátozó – bérszintkülönbségek mesterséges kiegyenlítésére törekszik, ami ellentétes az Unió számára a szociálpolitikai kérdések területén biztosított – támogató, kiegészítő – hatáskörrel.

Az Európai ügyek bizottsága a fentiek alapján megállapítja, hogy a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet [COM (2016) 128; 2016/0070 (COD)] sérti a szubszidiaritás elvét.

Melléklet

A szubszidiaritás elvének vizsgálatához kapcsolódó eljárásrend és annak lehetséges következményei

A szubszidiaritás elve az EUSZ 5. cikke szerint:

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

Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.

(4) Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

Az Unió intézményei az arányosság elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben foglaltak szerint alkalmazzák.”

A szubszidiaritás elve érvényesülésének vizsgálata a 2. jegyzőkönyv 6. cikke alapján:

„A jogalkotási aktus tervezetének az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. (...)”

Az indokolt vélemény következménye attól függ, hogy ugyanazon uniós javaslat esetében a meghatározott nyolchetes határidőn belül hány tagállami parlament állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.

Az eljárás során a 28 tagállami parlament országonként 2-2 szavazattal rendelkezik (összesen 56 szavazat). Az uniós döntéshozatalra érdemi befolyást az indokolt vélemények különösen akkor gyakorolhatnak, ha – az adott uniós jogalkotási eljárástól függően – a tagállami parlamentek egynegyede, egyharmada, illetve többsége állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.

A 2. jegyzőkönyv 7. cikke alapján ún. sárga lapos eljárás esetében, amennyiben a tagállami parlamentek egyharmada (19 szavazat) állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét ugyanazon javaslat esetében, a javaslatot felül kell vizsgálni. A felülvizsgálatot követően az előterjesztő a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. A lisszaboni szerződés hatályba lépése óta sárga lapos eljárásra két esetben került sor. Első esetben a javaslat visszavonásra került, míg a második esetben⁷ az Európai Bizottság a javaslatát változtatás nélkül fenntartotta.

⁷ Az Európai Ügyészség létrehozásáról tanácsi rendelettervezet vonatkozásában az Országgyűlés a 87/2013. (X.22.) OGY határozatban állapította meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.