

EURÓPAI MUNKAJOG

Berke Gyula

Magyar munkajogi tárgyú ügy az Európai Bíróság előtt

Az Európai Bíróság 2010. június 16. napján meghozott végzésével első ízben döntött magyar munkajogi tárgyú, illetve az 1992. évi XXII. törvény (Mt.) rendelkezését érintő ügyben. Noha a végzés¹ az Mt. rendelkezését érinti, közvetlenül – korántsem megfelelő módon – a szolgáltatások nyújtásának alapvető európai szabadságára vonatkozik. A tárgykör egyre gyakrabban jelenik meg az Európai Bíróság gyakorlatában² és a belső piaci szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás³ hatályba lépésével ez a tendencia minden bizonnyal folytatódik. Az Európai Bíróság gyakorlatát áttekintve az is jól érzékelhető tendencia, hogy a végzésben érintett 96/71/EK irányelv alkalmazása (a tagállamok általi átvétele) egyre több közösségi jogalkalmazási kérdést vet fel, illetve az irányelv az európai munkajog számára is új perspektívákat nyit.⁴

I. Az alapeljárás tényállása és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

Az Európai Bíróság előtt folyamatban volt eljárás alapjául a Fővárosi Bíróságon benyújtott kereset szolgált. A keresetet a RANI Slovakia s. r. o. vállalat (a továbbiakban: RANI, illetve felperes) terjesztette elő a Hankook Tire Magyarország Kft. (a továbbiakban: Hankook, illetve alperes) ellen. A kereset a felek között munkaerő-kölcsönzés tárgyában megkötött szerződéssel összefüggő jogvitához kapcsolódott. A szerződést (a továbbiakban: szerződés) a felek 2007. április 27. napján kötötték és annak alapján a RANI mint kölcsönbe adó arra vállalt kötelezettséget, hogy díjazás ellenében a szerződésben meghatározott feltételek szerint 400 fő munkavállalót bocsát a Hankook rendelkezésére, amely a munkavállalókat új magyarországi üzemének beindítása érdekében foglalkoztatta volna 2007. május 2. napjától határozatlan időtartamra. A RANI 2007. júniusáig tizenöt munkavállalót bocsátott a megrendelő Hankook rendelkezésére, amely 2007. június 25. napján közölte, hogy a RANI által rendelkezésre bocsátott tizenöt munkavállalót saját állományába átveszi, majd 2007. július 18. napján kezdeményezte a felek közötti szerződés közös megegyezéssel történő megszüntetését. A RANI elutasította a Hankook

¹ A Bíróság Eljárási Szabályzatának 104. cikk 3. § (1) bekezdése szerint amennyiben az előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdésre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból, úgy a Bíróság indokolt végzéssel határozhat, amelyben utal a korábbi ítéletre vagy a vonatkozó ítélkezési gyakorlatra. (A Bíróság Eljárási Szabályzatának Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata, HL 20120/C 177/01) Ld. a végzés 25. pontját.

² Ld. pl. 2010. december 16. napján a C-137/09. Marc Michel Josemans kontra Burgermeister van Masstricht ügyben megszületett ítéletet. Az év utolsó bírósági munkanapjain újabb tárgybani ítéletek várhatók.

³ 2006/123/EK irányelv a belső piaci szolgáltatásokról.

⁴ Ld. pl. az alább említendő Laval eset kapcsán kibontakozott vitát a kollektív fellépések megengedhetőségét a szolgáltatások nyújtásának alapszabadságával összefüggésben.

utóbb említett megszüntetésre irányuló ajánlatát, így a felek a közöttük fennálló szerződést a Hankook által felmondottnak tekintették, az átvett tizenöt munkavállaló tekintetében pedig elszámoltnak.⁵

A felek között a jogvita az említett munkaerő-kölcsönzésre irányuló szerződés felmondásával (megszüntetésével) kapcsolatban alakult ki. A RANI keresetét arra hivatkozva terjesztette elő a Fővárosi Bíróság előtt, hogy a szerződés felmondása a Hankook részéről alapos ok nélküli, illetve ezért jogellenes és a keresetben arra kérte kötelezni az alperest, hogy a teljesítéssel összefüggésben felmerült költségei és elmaradt haszna megtérítéseként fizessen meg mintegy 300 millió forint kártérítést.

A Hankook a kereset elutasítását a felek közötti szerződés érvénytelenségére hivatkozással kérte. Az érvénytelenség (semmisség) oka az Mt. 193/D. § (1) bekezdésében foglalt szabály volna, amely a munkaerő-kölcsönzési tevékenység gyakorlását kizárólag belöldi székhelyű társaság számára teszi lehetővé, ekként a RANI szerződőképessége hiányzik. A Hankook álláspontja szerint a semmis szerződés alapján kártérítésnek nincs (nem volt) helye, illetve utalt arra is, hogy a RANI a szerződést nem (hibásan) teljesítette, hiszen mintegy két hónap alatt összesen tizenöt munkavállalót bocsátott az alperes rendelkezésére (az eredetileg előírányzott négyszáz munkavállalóval szemben).

A peres bíróság álláspontja szerint a felek közötti szerződés valóban a (nemzeti jog szerint) tilos tevékenységre irányult, ugyanakkor kétségei merültek fel a nemzeti szabályozásnak a Római Szerződés szolgáltatások nyújtására vonatkozó rendelkezésével és a 96/71/EK irányelvvel való összeegyeztethetőségét illetően. Ezek tisztázása érdekében függesztette fel az előtte folyó eljárást és fordult az Európai Bírósághoz.

A Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma által előzetes döntéshozatalra előterjesztett négy kérdés⁶ – amint azt alább idézzük – tematikusan tulajdonképpen két csoportra bontható. Az 1-3. kérdések arra keresik a választ, hogy van-e (lehet-e) jogalapja a közösségi jogban annak, hogy a Magyar Köztársaság az előterjesztés időpontjában az Mt. 193/D. § (1) bekezdésében foglalt módon csak belöldi székhellyel rendelkező vállalkozás számára teszi lehetővé a munkaerő-kölcsönzési (kölcsönbeadói) tevékenységet. A 4. kérdés ehhez képest arra irányul, hogy amennyiben ilyen jogalap egyébként nincs, úgy milyen természetű közérdek lehet az, amelyik mégis (a Római Szerződés 59. és 65. cikkei alapján) megalapozhatja a nemzeti jogban a külföldi székhelyű vállalkozásokkal szembeni eltérő bánásmódot (megkülönböztetést). Összességében a kérdések láthatóan arra irányultak, hogy az említett (Mt-beli) nemzeti szabályozás tehát ellentétes-e a közösségi joggal, közvetve pedig arra, hogy ennél fogva eredményezhetik-e a peres felek közötti munkaerő-kölcsönzésre irányuló szerződés semmisségét.⁷ A végzés ehhez képest külön kezeli a 3. kérdést, amely a Bíróság megítélése szerint a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozásához, illetve ennek feltételeihez kapcsolódik.⁸

⁵ Ld. a végzés 19. pontját. A történeti tényállás a végzésben megfogalmazotthoz képest feltehetőleg egyéb részleteket is tartalmaz, ám az ügy (közösségi jogi) megítélése szempontjából ezek nem jelentősek, illetve a Bíróság sem fordított ezekre további figyelmet.

⁶ HL 2009/C 267/58.

⁷ Ld. a végzés 24. pontját.

⁸ Ld. a végzés 30. pontját.

Az előterjesztett kérdések az alábbiak voltak.

1. A Római Szerződés 3. cikkének c) pontjára és a Római Szerződés 59. cikkére figyelemmel értelmezhető-e úgy a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló Európai Parlament és Tanács 96/71/EK irányelv bevezető részének (19) bekezdése, hogy a munkaerő-kölcsönzési tevékenység vonatkozásában a tagállamok nemzeti joga szabadon határozhatja meg a munkaadói (vállalkozói) oldalon azokat a feltételeket, hogy ki végezhet ilyen tevékenységet az adott tagállam területén, e körben pedig a kölcsönbeadó vállalkozások körét korlátozhatja a belföldi székhelyű társaságokra?

2. Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelv 1. cikk (4) bekezdése értelmezhető-e úgy, hogy az adott tagállam vállalkozása a tevékenység végzésének engedélyezése tekintetében kedvezőbb bánásmódban részesülhet, mint más tagállamban letelepedett vállalkozás?

3. A Római Szerződés 59., 62. és 63. cikke együttesen értelmezhető-e úgy, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontjában meglévő korlátozások mindaddig megmaradhatnak és a közösségi jogba ütközőnek mindaddig nem minősülnek, amíg az adott szolgáltatástípusra a Tanács a liberalizáció feltételeit meghatározó programot illetve annak végrehajtására vonatkozó irányelveket ki nem bocsát?

4. Amennyiben az előző kérdésekre a válasz nem, van-e olyan közérdek, amely indokolja azon korlátozást, hogy munkaerő-kölcsönzési tevékenységet csak az adott tagállamban belföldön bejegyzett székhelyű társaság végezhet, és ezáltal az a Római Szerződés 59. és 65. cikkével összeegyeztethető-e?

II. Az ügyben érintett közösségi jogi rendelkezések

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések közül a 3. kérdés – amint arra az Európai bíróság utalt – a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozását, illetve a csatlakozás feltételeit érintik, ennél fogva a Bíróságnak vizsgálnia kellett a Csatlakozási Okmány⁹ rendelkezéseit. (Ld. alább a VI. pontban).

A Római Szerződésnek¹⁰ az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben említett rendelkezései mellett az ügyben felmerült probléma a 96/71/EK irányelvet érinti. Az irányelv, amelyet a 2001. évi XVI. törvény vett át a magyar munkajogba, a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről¹¹ rendelkezik, mégpedig az Unió (akkor: Közösség) azon céljának megvalósítása érdekében, amely a személyek és szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlésére irányul. A végzés az irányelv rendelkezései közül a preambulum (2), (6), (13), (18) és (19) bekezdéseit emeli ki, valamint az 1. és 3. cikkek szabályait hívja fel. Az előzetes döntéshozatalra irányuló kére-

⁹ A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány. HL 2003/L 236.

¹⁰ A szövegben utalunk az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (HL 2008/C 115) (egységes szerkezetbe foglalt változatának) hatályos rendelkezésire is.

¹¹ Mellőzzük a magyar szöveg fogalomhasználatával kapcsolatos elemzést (a kiküldés, illetve kiküldetés fogalma tekintetében). A német szöveg az „Entsendung von Arbeitnehmern”, az angol a „posting of workers” kifejezést használja.

lemben is említett (19) preambulumbekzdés szerint (a közösségi jogszabályok más rendelkezéseinek sérelme nélkül) az irányelv nem jár együtt azzal a kötelezettséggel, hogy jogilag elismerjék a munkaerő-kölcsönzést folytató vállalkozások létezését, sem nem érinti azoknak a jogszabályoknak a tagállamok általi alkalmazását, amely jogszabályok a munkavállalók rendelkezésre bocsátására és azokra a munkaerő-kölcsönzést folytató vállalkozásokra vonatkoznak, amelyek nem az adott tagállam területén telepedtek le, de a szolgáltatások nyújtásának keretén belül ott működnek. Az 1. cikk az irányelv hatályáról rendelkezik, (1) bekezdésében akként, hogy azt arra a tagállamban letelepedett vállalkozásra kell alkalmazni, amely a szolgáltatások transznacionális nyújtása keretében munkavállalókat küld egy másik tagállam területére a (3) bekezdés szerint. Ez utóbbi rendelkezés(csoport) c) pontja szerint az irányelv (tárgyi) hatálya alá tartozó munkáltatói intézkedés az is, hogy a munkáltató munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozásként vagy munkaerőt rendelkezésre bocsátó vállalkozásként munkavállalót küld ki egy tagállam területén letelepedett vagy ott működő vállalkozáshoz, feltéve, hogy a munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozás vagy a munkaerőt rendelkezésre bocsátó vállalkozás és a munkavállaló a kiküldetés idején munkaviszonyban áll egymással. A (4) bekezdés szerint a nem tagállamban¹² letelepedett vállalkozások nem részesülhetnek kedvezőbb elbánásban, mint a tagállamban letelepedett vállalkozások. Az irányelv 3. cikk (1) bekezdés d) pontja alapján a tagállamok a területükön kiküldetésben lévő munkavállalók számára (általános szabályként¹³) biztosítják azokat a munka- és foglalkoztatási feltételeket, amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban a munkavállalók rendelkezésre bocsátása, különösen a munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozások esetében irányadóak. E cikk (9) bekezdése nem tagállami kötelezettségről, hanem csupán lehetőségről rendelkezik. Eszerint a másik tagállamba irányuló kölcsönzést folytató vállalkozások számára előírható, hogy azok kötelesek biztosítani a kölcsönzött munkavállalók számára azokat a munkafeltételeket, amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban az ideiglenes munkavállalókra¹⁴ vonatkoznak.

III. Az ügyben érintett magyar jogszabályok

Az előzetes döntéshozatali eljárás a magyar jognak a munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos rendelkezéseit érinti. Az Mt. 193/B – 193/P. §§ szabályozzák a jogintézményt, illetve (a szóban lévő tárgykörben) ezekhez kapcsolódnak más rendeleti szintű előírások. A végzés az Mt. 193/C. § fogalom-meghatározó rendelkezései mellett az alapvetően érintett Mt. 193/D. § (1) bekezdését hívja fel. Eszerint kölcsönbeadó csak az a belföldi székhelyű, a tagok korlátolt felelősségével működő gazdasági társaság vagy – a vele tagsági viszonyban nem álló munkavállaló vonatkozásában – szövetkezet lehet, amelyik megfelel az e törvényben, illetve az egyéb jogszabályban foglalt feltételeknek, és az állami foglalkoztatási szerv nyilvántartásba vette.

¹² E rendelkezés a tagállami státusszal nem rendelkező államokról (Nichtmitgliedstaat, non-member State) szól, nem pedig a nem az adott, hanem másik tagállamban letelepedett vállalkozásról, azaz célja szerint a Közösségen kívüli vállalkozásokkal szembeni kedvezőbb bánásmódot kívánta eltiltani.

¹³ A kapcsolódó kivételek és részletszabályok ismertetésétől eltekintünk.

¹⁴ „Leiharbeitnehmer”, illetve „temporary workers”, azaz itt kifejezetten a kölcsönzött munkavállalókról van szó.

A munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó szabályokat¹⁵ a 2001. évi XVI. törvény iktatta az Mt-be (2001. július 1. napi hatállyal), amely annak (és egyéb törvényeknek) jogharmonizációs célú módosításairól rendelkezett és – egyebek mellett – számos munkajogi tárgyú irányelv¹⁶ átvétele ügyében intézkedett. Az Mt. Harmadik Részét új XI. fejezettel egészítette ki. A 2001. évi törvény indokolása¹⁷ szerint „kölcsönzésre irányuló tevékenységet kizárólag belföldi székhelyű, a tagok korlátozott felelősségével működő gazdasági társaság vagy szövetkezet folytathat, ha megfelel az Mt-ben, illetve egyéb jogszabályban foglalt feltételeknek és a székhelye szerint illetékes munkaügyi központ nyilvántartásba vette.” Az indokolás utalt arra is, hogy a kölcsönzési tevékenység folytatásának és a kölcsönzők nyilvántartásba vételének feltételeit és részletes szabályait kormányrendelet határozza meg. Látható, hogy a törvényjavaslatot előterjesztő Kormány – az indokolás idézett fordulatából kitűnően – kifejezetten belföldi székhelyű vállalkozások számára kívánta lehetővé tenni a kölcsönzési tevékenység folytatását, hiszen annak megkezdését a székhely szerint illetékes munkaügyi központ általi nyilvántartásba vételhez kívánta kötni. (Ennek különösen a Kormánynak az ügyben kifejtett érvelése szempontjából van jelentősége. Ld. alább a IV. pontot.) Az említett szabályt tartalmazó 193/D. §-t, illetve annak (1) bekezdését utóbb módosították, azonban e módosítások a rendelkezés (tárgyunk szempontjából való) lényegét nem érintették.

A 2001. évi törvény által az Mt. 203. § (1) bekezdés d) pontjába iktatott felhatalmazás alapján került sor a 118/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet megalkotására, amely a munkaerő-kölcsönzési és a magán-munkaközvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről és folytatásának feltételeiről rendelkezett (rendelkezik). A rendelet szerint kölcsönzési tevékenységet az abban foglalt feltételekkel lehet folytatni és ezek körében a 4. § a cégjegyzékbe (más hatósági vagy bírósági nyilvántartásba) való bejegyzést is előírta (előírja).¹⁸ A nyilvántartásba vételre irányuló kérelemhez a rendelet szerint a bejegyzést igazoló iratot is csatolni kellett (kell). A rendelet egyéb rendelkezései is utaltak (utalnak) a kölcsönző vállalkozás magyarországi székhelyére.¹⁹

IV. A magyar kormány álláspontja

A Magyar Köztársaság Kormánya által az ügyben kifejtett álláspont legalábbis ellentmondásosnak tűnik, már ami a magyar jogi és tényleges helyzetet illeti. A Kormány egyrészt utalt arra, hogy a kérdéseket előterjesztő bíróság az alkalmazandó nemzeti jogi rendelkezéseket hiányosan, sőt tévesen mutatta be az Európai Bíróság számára. Véleménye szerint a hazai szabályozás és a hatósági gyakorlat is lehetővé teszi más tagállamokban

¹⁵ Az európai és a hazai szabályozás történetének áttekintéséhez ld. Bankó Zoltán: Az atipikus munkajogi szövegek. Pécs, 2010, Dialóg Campus – PTE ÁJK, 121.

¹⁶ Ideértve az ügyben érintett 96/71/EK irányelvet is.

¹⁷ Ld. a törvény 23. §-ához fűzött indokolást.

¹⁸ A rendeletet utóbb több alkalommal módosították, ám ez tárgyunk szempontjából nem lényeges.

¹⁹ Pl. a 8. §-nak az a rendelkezése, amely a vállalkozás székhelyének megváltozásáról (más munkaügyi központ illetékességi területére való áthelyezéséről) rendelkezik.

telepedett társaságok számára, hogy az EGT-megállapodásban²⁰ részes államok polgárait munkaerő-kölcsönzés keretében történő szolgáltatásnyújtás céljából Magyarországra küldjék anélkül, hogy e társaságokkal szemben különleges követelmények betartását írná elő. A Kormány az Mt. 193/D. § (1) bekezdésére utalva úgy fogalmazott, hogy e szabályozás csak a belföldi társaságokra(!) irányadó, illetve rájuk is abban a tekintetben, hogy a jogalkotó ezek társasági formájára²¹ vonatkozó feltételeket kívánt szabályozni. Az érvelésből az látszik következni, hogy a Kormány tehát a korlátolt felelősség mellett való működés feltételét csupán a belföldi társaságok vonatkozásában tekinti irányadónak, más tagállam területén székhellyel rendelkezők esetében nem. Jegyezzük meg: ha elfogadjuk ezt az érvelési módszert, úgy kézenfekvő, hogy a hazai jog a külföldön székhellyel rendelkező (és Magyarországra is szolgáltatást nyújtó) társaság számára nem is írhat(na) elő ilyen típusú feltételt.

A Kormány (a belföldi székhellyel rendelkező társaságokkal szembeni feltételekre irányuló) érvelését azzal is alá kívánta támasztani, hogy a 96/71/EK irányelv átvételével összefüggésben utalt arra a körülményre, mely szerint az irányelv (illetve az annak alapján kibocsátott nemzeti jogszabály) hatálya alá tartozó, azaz külföldre szolgáltatást nyújtó vállalkozások tekintetében csak az irányelv ún. „kemény magját”²² kell figyelembe venni. Ennél fogva e vállalkozásokkal szemben egyéb (azaz a „kemény magot” meghaladó) feltételek előírására nem került sor.

Talán leginkább meglepőnek tűnhet a Kormány érvelése körében az, hogy előadása szerint a Magyar Köztársaságon kívüli tagállamban székhellyel rendelkező, munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozások a Magyar Köztársaság területén évek óta gyakorolják kölcsönzési tevékenységüket. Meg kell jegyeznünk, hogy noha ezt az érvet alátámasztó adatok nem állnak rendelkezésre (mint ahogy feltételezhetően a Kormánynak sem állottak), az érvelés ismeretünk szerint is megfelel a valóságnak, azaz a tényleges helyzetet tükrözi.

V. Az Európai Bíróság előzetes megjegyzései a Kormány álláspontjával kapcsolatosan

A Bíróság – korábbi gyakorlatához ragaszkodva, illetve arra támaszkodva – előzetes megjegyzéseiben reagált a Kormány és az előterjesztő nemzeti bíróság között kialakult nézeteltérésre.²³ Ezen előzetes megjegyzések egyik lényeges eleme az, hogy a Bíróság (változatlanul) nem tekinti hatáskörébe tartozónak a nemzeti jog rendelkezéseinek értelmezése tárgyában való állásfoglalást, ebből folyóan azt sem, hogy döntsön abban a kérdésben, miszerint az előterjesztő nemzeti bíróság által adott (követett) értelmezés helytálló-e. Az Európai Bíróság lényegében az előterjesztő bíróság határozatához kötöttségét tekintette irányadónak, amikor rámutatott arra, hogy annak vizsgálatát az előterjesztő bíróság feltevéseiből kiindulva

²⁰ HL 1994. L 1.

²¹ Utalunk az Mt. 193/D. § (1) bekezdésének arra a fordulatára, amely a tagok korlátolt felelősségével működő gazdasági társaságot vagy szövetkezetet említ (utóbbi számára csak a tagsági jogviszonyban nem álló munkavállalók tekintetében lehetővé téve a kölcsönzést).

²² Az irányelv „kemény magja” az annak 3. cikk (1) bekezdésében foglalt munkafeltételeket jelenti. A fordulatot az irányelv indokolásának (14) bekezdése is használja. Ld. még a végzés 57. pontját.

²³ Ld. a végzés 27-29. pontjait.

kell elvégezni, azaz abból, hogy a magyar jog a munkaerő-kölcsönzésre irányuló tevékenység gyakorlását csak a belföldi székhellyel rendelkező társaságok számára teszi lehetővé.

A Bíróság korábban számos ügyben²⁴ rögzítette ezt az álláspontot, illetve mindvégig tartotta is magát ehhez. Alapja – amint erre a végzés is utal – a közösségi és nemzeti bíróságok közötti hatáskörmegosztás, amelynek eredményeként az Európai Bíróság tehát azt az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban rögzített ténybeli és szabályozási háttérrel köteles figyelembe venni, amelybe a nemzeti bíróság által feltett kérdések illeszkednek.

A Kormány és az előterjesztő bíróság közötti véleménykülönbséggel kapcsolatosan arra is utalt a Bíróság, hogy a nemzeti hatósági gyakorlat önmagában nem képezheti az alapügyben érintett nemzeti jogszabály közösségi joggal való összeegyeztethetősége megítélésének alapját. Az „egyszerű közigazgatási gyakorlat”²⁵ ugyanis a közigazgatási szervek belátása szerint módosítható, és nem is kellően nyilvános, így azt nem lehet az uniós jogban előírt kötelezettségek érvényes végrehajtásának tekinteni. Tegyük hozzá: ami a korlátozott nyilvánossággal kapcsolatos érvet illeti, abban helytállóknak kell tekintenünk az Európai Bíróság érvelését, mivel kétségtelen, hogy a hatóságok által közzétett adatok e körben valóban nem állnak rendelkezésre.

A hatósági gyakorlat értékelésével kapcsolatban is terjedelmes korábbi ítélkezési gyakorlat alakult ki, amelyből a Bizottság kontra Franciaország²⁶ és a Salix²⁷ ügyeket emelte ki a végzés.

Megjegyezzük, hogy a végzés később²⁸ utalt arra is, hogy a Kormány mellőzte a magyar jogban érvényesülő korlátozás alapját képezhető nyomós közérdekre utaló körülmények kifejtését. (Ld. alább a VIII. pontot.) Az is kétségtelen persze, hogy – a tartós ítélkezési gyakorlat fényében – ez amúgy sem sok sikerrel kecsegtetett.

VI. A 3. kérdésről: a csatlakozás feltételei

Amint arra utaltunk, a végzés elkülönítetten (mintegy előkérdésként) kezeli az előterjesztő bíróság által megfogalmazott 3. kérdést, azaz azt, hogy hazánknak az Európai Unióhoz való csatlakozása időpontjában fennálló korlátozások hatályban maradhatnak-e addig, ameddig az adott szolgáltatástípusra (esetünkben a határokon átnyúló munkaerő-kölcsönzésre) a Tanács a liberalizáció feltételeit meghatározó programot, illetve annak vég-

²⁴ Ld. a végzés 27. pontját. A több felhívott ügy közül a legutóbbiak a C-378/07 – C-380/07. Kiriaki Angelidaki és társai kontra Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis és Dimos Geropotamou egyesített ügyek voltak. Ezek egyébként szintén munkajogi tárgyúak, mégpedig a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló 99/70/EK irányelvet érintették. A 2009. április 23. napi ítélet 48. pontjában a szóban lévő végzésével csaknem azonosan fogalmazott a Bíróság.

²⁵ A végzés francia nyelvű szövegében: „En effet, de simples pratiques administratives....” (A végzés más teljes szövegű hivatalos nyelvű változatai a magyar eljárási nyelv okán nem érhetők el.)

²⁶ A végzésben is rögzített ítélet a C-334/94. Bizottság v. Francia Köztársaság ügy ítéletéből származik. Ld. az ítélet rendelkező részének 2. pontját (a közigazgatási gyakorlat változtathatóságáról és korlátozott nyilvánosságáról).

²⁷ A C-102/08. Finanzamt Düsseldorf-Süd kontra SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft mbH & Co. Objekt Offenbach KG adójogi tárgyú ügy ítéletének 43. pontja szintén az előző lábjegyzetben említett ügyben alkalmazott fordulatot használja, amikor megállapítja, hogy a tagállamok kifejezetten jogszabályi rendelkezéseket kötelesek alkotni az irányelv végrehajtása érdekében (a tagállamnak a számára legmegfelelőbb jogalkotási technika megválasztása mellett).

²⁸ Ld. a végzés 54. pontját.

rehajtására irányelveket ki nem bocsát. Korábban említettük, hogy a 96/71/EK irányelv átvételére 2001-ben került sor (a kapcsolódó rendeleti szintű szabályozással együtt), így a csatlakozás időpontjában (2004. május 1. napján) a hazai (korlátozó) szabályozás már hatályban volt.

Az előterjesztő magyar bíróság tulajdonképpen arra irányuló kérdést tett fel, hogy az EGK/EK-Szerződés korábbi 59. cikkének az a fordulata, mely szerint a tagállamok „átmeneti időszak folyamán fokozatosan eltörlik” a szolgáltatásnyújtásnak az ügyben is fennálló jellegű korlátozásait, értelmezhető-e akként, hogy a csatlakozó államokban a csatlakozás időpontjában fennálló korlátozások mindaddig jogszerűen fenntartható-e, amíg a közösségi jogalkotó nem tesz a korlátozásokat lebontó intézkedéseket. Az EGK/EK-Szerződés korábbi (többször módosított) 63. cikke ehhez kapcsolódóan ugyanis előírta, hogy a Tanács a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának megszüntetése érdekében általános programot fogad el.²⁹ A Bíróság emlékeztetett arra, hogy a Tanács a korábbi 63. cikk szerinti programot 1961-ben elfogadta, illetve annak végrehajtására több irányelvet is kibocsátott és az átmeneti időszak 1970. január 1. napján lejárt, így hazánk csatlakozásának időpontjában az EK szerződés 49-54. cikkei voltak irányadók. A 49. cikkel, azaz a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó alapvető szerződéses rendelkezéssel³⁰ kapcsolatban rögzítette a Bíróság, hogy az a tagállamok jogrendszereiben (a korábbi átmeneti időszak után) közvetlenül alkalmazhatóvá vált, illetve az olyan jogokat ruház magánszemélyekre, amelyekre azok bíróság előtt is hivatkozhatnak és amelyeket a nemzeti bíróságoknak is védelemben kell részesíteniük.³¹ Mivel pedig a munkaerő-kölcsönzési tevékenység az EK szerződés korábbi 50. cikke³² szerinti szolgáltatásnak minősül,³³ az arra vonatkozó szerződéses rendelkezés a Magyar Köztársaság jogrendszerében is alkalmazandó.

Az alkalmazás indoka az, hogy a Csatlakozási Okmány e vonatkozásban nem tartalmaz semmilyen különös feltételt, így a 2., 53. és 54. cikkek³⁴ alapján a szolgáltatásnyújtás

²⁹ Az EUMSZ a szolgáltatásokkal kapcsolatosan ilyen jellegű rendelkezést már nem tartalmaz.

³⁰ Jelenleg az EUMSZ 56. cikkében található a tartalmilag azonos rendelkezés.

³¹ Említésre méltó, hogy az e körben felhívott ítéletek között a legutóbbi a közelmúlt egyik legnagyobb visszhangot kiváltott munkajogi tárgyú ítélete a C-341/05. Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, Byggetan és Svenska Elektrikerförbundet ügyben született. Ezen ügy szintén a szolgáltatásnyújtás szabadságához kapcsolódott abban az összefüggésben, hogy a szakszervezeti fellépésnek a tagállam joga szerinti megengedettsége a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül-e. A Bíróság ennek kapcsán utalt a Szerződés rendelkezésére való hivatkozás lehetőségére, illetve a nemzeti bíróság előtti jogvédelmi igényre (ld. az ítélet 96. és 97. pontjait). Az üggyhöz kapcsolódóan ld. a PMJK 2010/1. számában Hős Nikolett tanulmányát (A svéd munkaügyi bíróság Laval ügyben hozott döntése a szakszervezetek kártérítési felelősségével kapcsolatban).

³² Jelenleg az EUMSZ 57. cikke.

³³ Ezt elsőként a 279/80. Webb ügyben (a Hoge Raad Der Nederlanden előzetes döntéshozatalra irányuló kérelmére) fejtette ki a Bíróság az érintett ellen folyamatban volt büntető eljárás kapcsán. Az 1980. december 9. napi ítélet az akkori EGK-Szerződés 60. cikke szerinti szolgáltatásnak minősítette a munkavállalók ellenérték fejében való átengedésére (kölcsönzésére) irányuló tevékenységet, amely az 59. cikk korlátozást eltöltő szabályának hatálya alá tartozik. Az alapeljárás tényállása szerint Alfred John Webb ellen azért indult Hollandiában büntető eljárás, mert megsértette a munkaerő-kölcsönzési tevékenységre Hollandiában irányadó engedélyezési szabályokat.

³⁴ A 2. cikk az eredeti szerződések rendelkezéseinek, az 53. cikk az intézmények jogi aktusainak alkalmazásáról rendelkezik. Az 54. cikk a csatlakozó államoknak az irányelvek átvételére irányuló kötelezettségeit szabályozza.

szabadságára vonatkozó rendelkezések a csatlakozás időpontjától kezdve alkalmazhatóvá váltak.³⁵ Ennek okán a csatlakozáskor hatályos korlátozó szabályok az EK-Szerződés 49. cikkébe ütköztek.

VII. Az Európai Bíróság álláspontja az 1. és 2. kérdésben (a 96/71/EK irányelv rendelkezéseinek értelmezése)

Az ügy legszűkebben vett munkajogi tárgya az előterjesztő bíróság 1. és 2. kérdéséhez kapcsolódik, amennyiben azok elsődlegesen a 96/71/EK irányelv értelmezésére, illetve közvetve az Mt. 193/D. § (1) bekezdésében foglalt korlátozásnak (a belföldi székhely előírásának) az uniós joggal való összeegyeztethetőségére irányulnak.

Az 1. kérdésben az előterjesztő bíróság az irányelv fent említett (19) preambulum-bekezdésére hivatkozik, amely szerint az irányelv nem jár együtt azzal a kötelezettséggel, hogy (a tagállamok) jogilag elismerjék a munkaerő-kölcsönzést folytató vállalkozások létezését, de nem érinti azoknak a jogszabályoknak a tagállamok általi alkalmazását sem, amelyek a munkavállalók rendelkezésre bocsátására és azokra a munkaerő-kölcsönzést folytató vállalkozásokra vonatkoznak, amelyek nem az adott tagállam területén telepedtek le, de a szolgáltatások nyújtása keretében ott működnek. Ugyancsak felhívta az előterjesztő bíróság az irányelv 1. cikk (4) bekezdését, amely a nem tagállamban letelepedett vállalkozásokkal szembeni kedvezőbb elbánást tiltja. Utóbbival kapcsolatosan figyelemre méltó az előterjesztő bíróság (2. kérdésben megjelenő) gondolatmenete: amennyiben ugyanis az 1. cikk (4) bekezdése nem tagállami vállalkozásokra vonatkozó szabály, annyiban lehetséges-e, hogy a másik tagállamban letelepedett vállalkozással szemben a hazai (székhellyel rendelkező) vállalkozás részesüljön a nemzeti jog szerint kedvezőbb elbánásban.

Az alapeljárásnak azzal az elemével kapcsolatosan, hogy az magánfelek között folyik, a holland Kormány felvetette az ügyben az irányelv horizontális közvetlen hatályának kérdését. E körben a Bíróság a ma már klasszikusnak tekinthető ítéletek³⁶ mellett felhívta a munkaidővel kapcsolatos egyik döntését³⁷ is. A Bíróság a kérdéssel összefüggésben azt fejtette ki, hogy az irányelv a nemzeti jogok anyagi jogi tartalmát nem

³⁵ Hasonló probléma merült fel a C-143/09. Pannon GSM Távközlési Rt. kontra Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa ügyben azzal, hogy ott a közösségi szabály visszaható hatálya (a csatlakozást megelőzően keletkezett tényállásban való alkalmazása) is kérdéses volt. Lényegében azonosan (a visszaható hatály tekintetében) Lengyelországot érintően a C-441/08. Elektrownia Patnow II sp. zoo kontra Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu ügyben.

³⁶ Pl. 152/84. M. H. Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority; C-91/92. Paola Faccini Dori v. Recreb SRL.

³⁷ A C-397/01 – C-403/01. Bernhard Pfeiffer és társai kontra Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV egyesített ügyek ítéletének 109. pontjában is (a korábbiakkal azonosan) rögzítette a Bíróság azt a jogtételt, hogy az irányelv azon rendelkezésére, amely magánszemélyeket jogosít vagy rájuk kötelezettséget ró, magánszemélyek egymás közötti jogvitájában még akkor sem lehet hivatkozni, ha az máskülönben egyértelmű, pontos és feltétel nélküli. Ennek a tételnek a következménye az is, hogy a magyar ítélkezési gyakorlatban az ügyekkel kapcsolatos igények az állammal (állami, illetve költségvetési szervekkel szemben) érvényesíthetők. Ld. BH 2008/309. Az irányelvek közvetlen alkalmazhatóságának kérdéséhez ld. Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció. Bp., 2003, HVG-ORAC Kiadó, 358. o.

is kívánta harmonizálni, ezért azt főszabály szerint a tagállamok maguk határozhatják meg.³⁸ Az irányelv a Bíróság álláspontja szerint 3. cikkének (1) bekezdésében azon tárgykörök felsorolását tartalmazza csupán, amelyekkel összefüggésben a tagállamok a fogadó (a szolgáltatásnyújtás helye szerinti) tagállamban hatályos szabályokat érvényesíthetik. A tagállamok azonban az irányelv által „nyitva hagyott” hatáskörük gyakorlása során kötelesek tiszteletben tartani az EK-Szerződés rendelkezéseit és a közösségi jog általános elveit.³⁹ Utal a végzés a (19) preambulum-bekezdésnek arra a kezdő fordulatára is, amely szerint az irányelv az egyéb közösségi jogi rendelkezések sérelme nélkül alkalmazandó. Ebből (ideértve a /19/ preambulum-bekezdésben foglalt, az irányelv korlátozott céljára utaló szabályt is) tehát az folyik, hogy ha a tagállam a belföldön székhellyel rendelkező társaságok számára lehetővé teszi a munkaerő-kölcsönzési tevékenységet, úgy – figyelemmel az EK-Szerződés 49-54. cikkeire⁴⁰ - tiszteletben kell tartania a szolgáltatásnyújtás kapcsán az állampolgárságon (székhelyen) alapuló korlátozás tilalmát. A Bíróság az irányelv 1. cikk (4) bekezdésének alkalmazását összességében tárgyyszerűtlennek tekintette, hiszen az alapügy a tagállamokban székhellyel rendelkező vállalkozásokat érinti.

Összegezve tehát az rögzíthető, hogy az irányelv említett rendelkezései nem teszik lehetővé a tagállamok számára a kölcsönzési tevékenység gyakorlásának feltételeként a belföldi székhely előírását vagy a tevékenység engedélyezése során azt, hogy a tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás eltérő (kedvezőbb) bánásmódban részesüljön a székhellyel nem rendelkezőkhöz képest.

VIII. Az Európai Bíróság álláspontja az uniós jogban elismert közérdek tekintetében (a 4. kérdés)

A 4. kérdését az előterjesztő Fővárosi Bíróság arra az esetre tette fel, ha az Európai Bíróság álláspontja elutasító volna abban a tekintetben, hogy a 96/76/EK irányelv Bíróság általi értelmezése alapján lehetőség volna a munkaerő-kölcsönzési tevékenység gyakorlását belföldi székhellyel rendelkező vállalkozások számára lehetővé tenni, illetve a székhellyel rendelkezőknek a más tagállamban letelepedettekhez képest kedvezőbb bánásmódot biztosítani. A kérdés tulajdonképpen – más megközelítésben – arra irányul, hogy a 96/71/EK irányelvhez képest van-e (lehet-e) másik jogalap a nemzeti jogban érvényesülő korlátozás tekintetében. A kérdés a Római Szerződés 59. és 65. cikkére utal.

Az Európai Bíróság álláspontja szerint állandó ítélkezési gyakorlatából az folyik, hogy az a feltétel, mely szerint a vállalkozásnak állandó telephelyet vagy leányvállalatot

³⁸ A C-490/04. Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügy ítéletének 19. pontjában azonosan. Ugyanígy a Laval ítélet 60. pontjában.

³⁹ Legutóbb a C-319/06. Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség ügyben szögezte le ugyanezt a tételt a Bíróság (ld. a végzésben is hivatkozott 33. pontot) abban a formában, hogy a 96/71/EK irányelv által biztosított (az anyagi munkajogi szabályok, a munkafeltételek tartalmának meghatározására vonatkozó) tagállami szabályozási lehetőség nem mentesíti a tagállamokat az EK-Szerződésből eredő és különösen a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó kötelezettségek betartása alól. Korábban azonos megfogalmazással a C-60/03. Wolff & Müller GmbH & Co. KG kontra José Filipe Pereira Félix ügyben.

⁴⁰ Jelenleg az EUMSZ 56-61. cikkei.

(azaz lényegében székhelyet) kell létrehoznia a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállamban a szolgáltatás nyújtásához, az EK szerződés 49. cikke szerinti szabadság korlátozását jelenti. E feltételek jogi megalapozottságához azt kell bizonyítani, hogy a szóban lévő feltétel az uniós jogban elismert cél eléréséhez nélkülözhetetlen (azaz lényegében másként, illetve más eszközzel nem valósítható meg).⁴¹ A Bíróság jelezte, hogy a magyar Kormány nem ítélte relevánsnak a magyar jogban érvényesülő korlátozás alapját képező nyomós közérdek alátámasztását és a kérdéseket előterjesztő bíróság sem említett ilyen körülményeket. Csupán a Hankook hivatkozott arra az alapeljárásban, hogy a magyar jogban érvényesülő korlátozásnak a belföldi munkaerőpiac védelmére irányulhatnak.

A munkaerőpiac védelmére irányuló törekvessel kapcsolatban az Európai Bíróság megállapította, hogy az (illetve a munkavállalók védelme) a nyomós közérdek körébe tarthat,⁴² és ekként igazolhatná a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását, ám ez nem változtat azon, hogy a belföldi székhely előírása meghaladja az említett (közérdekvédelmi) cél eléréséhez szükséges mértéket. Emlékeztetett arra is az Európai Bíróság, hogy a 96/71/EK irányelv hatálya éppen a másik tagállamból nyújtott (munkaerő-kölcsönzésre irányuló) szolgáltatásokra terjed ki, mégpedig azzal az alapvető céllal, hogy az érintett munkavállalók számára a minimális védelmet szolgáló szabályok magját határozza meg.

Az említett körülményekre tekintettel tehát az Európai Bíróság úgy foglalt állást, hogy közérdekvédelmi szempontokkal sem indokolható az Mt. 193/D. § (1) bekezdésében található korlátozás a belföldön székhellyel nem rendelkező munkaerő-kölcsönző vállalkozásokkal szemben.

IX. A hatályos magyar rendelkezések

Az Európai Bíróságnak a magyar jog szerinti korlátozás közösségi jogba ütközését megállapító (illetve a 96/71/EK irányelv ilyen értelmezését adó) végzésének fényében az ismertetést azzal zárjuk, hogy az Mt. 193/D. § (1) bekezdése változatlanul úgy rendelkezik, hogy kölcsönbeadó csak az a belföldi székhelyű, a tagok korlátozott felelősségével működő gazdasági társaság vagy - a vele tagsági viszonyban nem álló munkavállaló vonatkozásában - szövetkezet lehet, amelyik megfelel az e törvényben, illetve az egyéb jogszabályban foglalt feltételeknek, és az állami foglalkoztatási szerv nyilvántartásba vette. A korlátozó

⁴¹ Korábbi ítéletei közül itt a pénzügyi szolgáltatásokat érintő Parodi és a Fidium Finanz ügyet hívta fel a Bíróság. A C-222/95. Sociétés civiles immobilières Parodi v. Banque H. Albert de Bary et Cie. ügyben hitelintézeti tevékenység folytatásához kívánt a francia jog (a holland banktól) a nemzeti jog szerinti működési engedélyt. Ebben az ügyben a fogyasztóvédelemben megjelenő közérdek problémája jelent meg. A C-452/04. Fidium Finanz AG kontra Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ügyben az üzletszerűen (svájci székhelyű vállalkozás által) végzett hitelnyújtási tevékenység folytatását kötötte a német jog előzetes engedély megadásához. Az előzetes engedély megtagadásának alapjául szolgáló körülmény volt, hogy a vállalkozás székhelye nem belföldön található és ott fiókja sincs. Az ügyben az már egy további kérdés volt, hogy harmadik állam vállalkozása hivatkozhat-e a szolgáltatásnyújtás szabadságát előíró rendelkezésekre.

⁴² Az e körben felhívott korábbi (egyébként részben kifejezetten másik tagállamban letelepedett munkaerő-kölcsönző vállalkozásokkal kapcsolatos) ítéletek közül megemlítjük a C-279/00. Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság ügyet, amely kifejezetten másik tagállamban székhellyel rendelkező munkaerő-kölcsönző vállalkozással volt kapcsolatos és az Olasz Köztársaság a magyarhoz hasonló feltételeket (székhely, illetve telephely és kaució) támasztott a vállalkozás működéséhez.

rendelkezés tehát hatályos, ugyanakkor – amint azt a Kormány az ügyben jelezte – annak ellenére számos másik tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás folytat munkaerő-kölcsönzésre irányuló tevékenységet hazánkban. E megállapítás csupán gyakorlati tapasztalatokra alapozható, mivel erre vonatkozó adatok nem állnak rendelkezésre. A munkaerő-kölcsönzési és a magán-munkaközvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről és folytatásának feltételeiről szóló 118/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet módosítására legutóbb 2009. december 19. napi hatállyal került sor, így a rendelet szintén az Európai Bíróság végzését megelőző jogállapotot tükrözi és annak 4. § (1) bekezdés a) pontja, illetve 8. § (4) bekezdése változatlanul a belföldi székhelyre (telephelyre) látszik utalni. E rendelet ugyanakkor több olyan szabályt is tartalmaz, amely a munkaerő-kölcsönzési tevékenységnek Magyarországról valamely EGT-tagállamba való irányultságára vonatkozik.⁴³ A 2009. évi módosítására részben azért is került sor, hogy megfeleljen a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelvnek.⁴⁴

⁴³ Pl. az értelmező rendelkezések körében a 2. § (2) bekezdése, a nyilvántartás tartalmára vonatkozó 8. §, az adatszolgáltatási kötelezettséget érintő 12. § (1) bekezdés c) pontja.

⁴⁴ Ld. a 18. § (2) bekezdését.