



A korlátozások felülvizsgálatának megszorító értelmezése

Az Európai Bíróság első ítélete a munkaerő-kölcsönzési irányelvről

KÁRTYÁS Gábor*

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: EB) a munkaerő-kölcsönzési irányelvet¹ érintő első ítéletében (az AKT-eset²) puha értelmezését adta a korlátozások és tilalmak felülvizsgálatára vonatkozó cikknek. Az EB döntése szerint az irányelvből nem következik kötelezettség a nemzeti bíróságokra, hogy ne alkalmazzák azokat a korlátozásokat, amelyeket nem támaszt alá az irányelv szerinti általános érdek. A cikk célja, hogy felmérje az ítélet várható hatásait. A szerző szerint az irányelv kettős célja – amely a kölcsönzött munkavállalók védelme mellett a munkaerő-kölcsönzés terjedéséhez szükséges környezet megteremtésére irányul – oda vezethet, hogy később az egyenlő bánásmód elve is hasonlóan puha értelmezést kap. Bár az uniós jogalkotónak számos alternatíva állt rendelkezésére, hogy erősebb kötelezettségként fogalmazza meg a korlátozások és tilalmak felülvizsgálatát, a tanulmány amellett érvel, hogy az EB még így is adhatott volna szigorúbb értelmezést.

1. Az irányelv célja, hatálya

A munkaerő-kölcsönzés átfogó szabályozására tett kísérletek az 1990-es előterjesztés óta kettős célt tűztek maguk elé. A kölcsönzésen keresztül foglalkoztatott munkavállalók védelme, jogaik garantálása mellett egyenrangú célként jelent meg a kölcsönzési szektor növekedésének, fejlődésének biztosítása. A preambulum – több közösségi dokumentumra utalva – rögzíti, hogy a munkaerő-kölcsönzés olyan, a rugalmasságot biztonsággal ötvöző munkaszervezési forma, amely hozzájárul a vállalkozások alkalmazkodó-képességének növekedéséhez, miközben ki-

* Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Munkajogi Tanszék, egyetemi adjunktus.
E-mail: kartyas.gabor@jak.ppke.hu.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/104/EK irányelve (2008. november 19.) a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről (a továbbiakban: irányelv).

² C-533/13.

elégíti a munkavállalók azon igényét, hogy munkájukat és magánéletüket összeegyeztessék, ezáltal hozzájárul a munkahelyteremtéshez, valamint a munkaerőpiac szegmentálódásának csökkentéséhez.³

Ehhez igazodóan az irányelv célja:

- egyrészt a kölcsönzött munkavállalók védelmének biztosítása és a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzés minőségének javítása,
- másrészt a munkaerő-kölcsönzés igénybevételét szabályozó megfelelő keretek megteremtése, a munkahelyteremtéshez és a rugalmas munkavégzési formák kialakításához való eredményes hozzájárulás érdekében.⁴

Az irányelv értékelésében az lehet a vezérmotívum, hogy hogyan sikerült – illetve sikerült-e – párhuzamosan érvényesíteni ezt a két célt, vagy az egyensúly elbillent egyik vagy másik oldal javára.

2. A korlátozások és tilalmak felülvizsgálata

Az irányelv egyik célja, hogy megfelelő feltételeket teremtsen a munkaerő-kölcsönzés számára, lehetséges munkaerő-piaci szerepének betöltéséhez. A kölcsönzési szektor szociális partnerei hangsúlyozták, azt várják az uniós szabályozástól, hogy a kölcsönzés fejlődése előtti minden olyan jogi akadályt lebontson, amely nem objektív, nem arányos vagy diszkriminatív korlátozást jelent.⁵ E célból az irányelv úgy rendelkezik, hogy a tagállamoknak felül kell vizsgálni a kölcsönzést korlátozó szabályait. A jogalkotási eljárás során felmerült szövegváltozatokhoz képest azonban a végül elfogadott irányelv e körben csak rendkívül puha előírásokat tartalmaz. E cikknek mégis fontos elvi üzenete van. Megerősíti, hogy a munkaerő-kölcsönzést nem lehet visszaszorítandó, káros jelenségnek tekinteni, hanem éppen ellenkezőleg, terjedését nem lehet akadályozni indokolatlan korlátozásokkal.⁶ A tilalmaknak és korlátozásoknak kivételnek kell lenniük, nem a főszabálynak.⁷

Az irányelv akkor tartja megengedhetőnek a kölcsönzött munkavállaló igénybevételére vonatkozó korlátozásokat vagy tilalmakat, ha azok általános érdeket szolgálnak. Minden tagállamnak 2011. december 5-ig – a szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően – e követelmény szerint felül kellett vizsgálnia szabályai indokoltságát, ennek eredményéről pedig tájékoztatnia kell a Bizottságot.

³ Lásd Irányelv Preambulum (8), (9), (11) bek.

⁴ Irányelv 2. cikk.

⁵ Eurociett/UNI-Europa: Joint Declaration on the Directive on working conditions for temporary agency workers (2008). <http://www.eurociett.eu/index.php?id=91> 1–2.

⁶ Érdemes megemlíteni, hogy hasonló rendelkezést a részmunkaidőről szóló irányelv is tartalmaz [97/81/EK irányelv 5. cikk (1) bek.], a határozott idejű munkaviszonyt szabályozó viszont nem. Ez alapján a közösségi jogban a munkaerő-kölcsönzés a munkavállalói igényeknek is megfelelő részmunkaidős foglalkoztatáshoz áll közelebb, nem pedig a tipikusan munkáltatói érdekeket szolgáló határozott idejű munkaviszonyhoz. Catherine BARNARD: *EC Employment Law*. Oxford University Press, 2006. 486.

⁷ Massimiliano DELFINO: Interpretation and Enforcement Questions in the EU Temporary Agency Work Regulation: An Italian Point of View. *European Labour Law Journal*, Vol. 2., No. 3., (2011) 293.

Az irányelv megengedi, hogy az ilyen jellegű korlátozást, vagy tilalmat tartalmazó kollektív szerződések felülvizsgálatát maguk a megállapodást kötő szociális partnerek végezzék el.⁸

Az irányelv vitája során a tagállamok foglalkoztatási és szociális miniszterei e szakasz kapcsán is megosztottak voltak,⁹ ami a Bizottság javaslatához képest jóval rugalmasabb rendelkezések elfogadásához vezetett. A Bizottság és a szociális partnerek ugyanis ezt a felülvizsgálati kötelezettséget visszatérő jellegűvé tették volna,¹⁰ a Parlament pedig 5 évente írta volna elő a korlátozások és tilalmak ellenőrzését.¹¹ A végleges szöveg szerint azonban ez csak egyszeri kötelezettsége a tagállamoknak. Az is figyelmet érdemel, hogy a Bizottság eredeti javaslata alapján a korlátozó szabályok fenntartását indokolni is kellett volna, a módosított előterjesztés pedig még explicite kimondta, hogy ha a felülvizsgálat alapján az adott rendelkezés fenntartása nem bizonyul indokoltnak, úgy azokat a tagállamoknak el kell törölniük.¹² Ezek a keményebb kötelezettségeket megállapító mondatok kikerültek a szövegből.¹³ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Bizottság Jogi Szolgálatára már a tervezet megalkotása során világossá tette, hogy értelmezése szerint az általános érdekekkel nem indokolható kivételeket a tagállamoknak erre vonatkozó explicit kötelezettség nélkül is el kell törölniük.¹⁴ Nincs tehát jelentősége annak, hogy az erre utaló konkrét szakasz végül kimaradt az irányelvből.

A cikk értelmezése kapcsán két kérdés merülhet fel: mit tekintünk korlátozásnak, és mi minősül olyan általános érdeknek, amelyre tekintettel ezek fenntarthatóak.

2.1. A korlátozás fogalma és igazolása

Az irányelv a „munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzés igénybevételére vonatkozó” korlátozások vagy tilalmak felülvizsgálatáról rendelkezik. A vizsgálat tehát a munkaerő igénybevétele, azaz a kölcsönvevő szempontjából végzendő el. Ide tartozik, ha bizonyos gazdasági szektorokban, földrajzi területen, vagy bizonyos vállalkozások számára tilos a kölcsönzött munkaerő foglalkoztatása. Egyes tagállamok a kikölcsönzések maximális hosszának, vagy lehetséges indokainak meghatározásával korlátozzák a kölcsönzést, de gyakori a kollektív akciók idejére szóló kölcsönzési tilalom is. Olyan szabályozás is ismert, amely a saját munkavállalók létszámának arányában maximalizálja a

⁸ Irányelv 4. cikk (1–3), (5) bek.

⁹ Loredana ZAPPALA: The Temporary Agency Workers' Directive: An Impossible Political Agreement? *Industrial Law Journal*, Vol. 32., No. 4., (2003) 313.

¹⁰ COM (2002) 149 final 4. cikk (1) bek., Euro-Ciett Uni-Europa (2008) i. m. 1–2.

¹¹ A Parlament első olvasata után elfogadott szövegjavaslatot ld.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P5-TA-2002-0562+0+DOC+PDF+V0//EN>

¹² COM (2002) 149 final 4. cikk (2) bek., COM (2002) 701 final 4. cikk (2) bek.

¹³ Meglepő módon a tanácsi vita során több tagállam még ennél is rugalmasabb megfogalmazást szeretett volna. Kerstin AHLBERG: A Story of a Failure – But Also of Success. The Social Dialogue on Temporary Agency Work and the Subsequent Negotiations between the Member States on the Draft Directive. In: AHLBERG et al. (szerk.): *Transnational labour regulation. A case study of temporary agency work*. Peter Lang Publishing, 2008. 239.

¹⁴ AHLBERG (2008) i. m. 243.

kölcsönözhető munkaerőt.¹⁵ Ellenkező példaként említhető az Egyesült Királyság, ahol gyakorlatilag egyáltalán nem korlátozták a kölcsönzött munkavállalók igénybevételét, ezért a 4. cikk átvétele nem is igényelt intézkedéseket.¹⁶

Azokat az előírásokat kell tehát felülvizsgálni, amelyek a munkaerő-kölcsönzésre, mint szolgáltatásra vonatkoznak. Nem tartoznak ebbe a körbe a kölcsönbeadó, vagy a munkavállaló jogalanyisági feltételeire vonatkozó szabályok, illetve a munkavállalót védő törvényi garanciák. Elvileg ugyan az is korlátozza a munkaerő-kölcsönzés lehetőségeit, ha egy tagállam nem csak az irányelvben rögzített, hanem valamennyi munkafeltétel kapcsán biztosítja a kölcsönzött munkavállaló egyenlő bánásmódhoz való jogát. Ennek a kiterjesztő értelmezésnek azonban ellentmond az irányelv kettős célja – amely a munkavállaló védelmét is magába foglalja –, illetve ezek a korlátozások – mint alább látható lesz – egyébként is fenntarthatónak minősülnének.

A korlátozások fenntartását igazoló általános érdek kapcsán az irányelv csak igen különböző példákat említ, pontos meghatározást nem.¹⁷ E körben az EB a négy alapszabadság korlátozhatósága kapcsán kifejtett, a közrend fogalmát értelmező esetjoga sem hívható segítségül. Egyrészt ugyanis az elsődleges jog által használt közrend (*public policy*) fogalom¹⁸ nem esik egybe az általános érdek (*general interest*) fogalmával. Másrészt, itt nem a tagállamok közti munkaerő-kölcsönzés elé állított akadályok lebontásáról van szó. Az irányelv a kölcsönzést a tagállamok belső piacán korlátozó szabályok felülvizsgálatát kívánja meg, ahol a szolgáltatás-nyújtás szabadságára vonatkozó, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 56. cikknek nincs relevanciája. Így végső soron a tagállamokra marad az általános érdek definiálása. Ez azt jelenti, hogy a felülvizsgálatra a közösségi jog kötelez, de annak szempontját alapvetően a tagállamok határozzák meg, így a fennálló korlátozások igazolása biztosan nem jelent nehézséget.¹⁹ Mivel az általános érdek fogalma csak nemzeti szinten értelmezhető, aligha valószínű, hogy a Bizottság kötelezettségszegési eljárást kezdeményezne egy tagállam ellen, mert értelmezése szerint az adott nemzet általános érdeke nem indokolta, hogy a munkaerő-kölcsönzést bizonyos szektorokban tiltják, vagy a kikölcsönzések idejét csak hat hónapban határozzák meg.²⁰ Ezt

¹⁵ EUROCIETT: Overview on national restrictions faced by Temporary Work Agencies in the EU Member States. (kézirat) 2009. 1–4.; JAMES ARROWSMITH: Temporary agency work and collective bargaining in the EU. Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008. 25–29.; Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 2008/104/EC on temporary agency work, COM(2014) 176 final (a továbbiakban: *Implementációs jelentés*).

¹⁶ ANNE DAVIES: The Implementation of the Directive on Temporary Agency Work in the UK: A Missed Opportunity. *European Labour Law Journal*, Vol. 1., No. 3., (2010) 309. Dánia, Észtország, Írország, Lettország, Litvánia, Luxembourg, Málta és Szlovákia is azt jelentette a Bizottságnak, hogy nem voltak hatályban felülvizsgálandó korlátozások, jóllehet Luxembourg esetében a Bizottság ezt vitatta. Ld. *Implementációs jelentés* i. m. 9–10.

¹⁷ Általános érdeknek tekinti az irányelv különösen: a kölcsönzött munkavállalók védelmét, a munkahelyi biztonságot és egészségvédelmet, a munkaerőpiac megfelelően működését és a visszaélések megelőzését. Ld. 4. cikk (1) bek.

¹⁸ Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 45. cikk és 52. cikk.

¹⁹ DELFINO (2011) i. m. 294. Robin-Olivier megfogalmazása szerint: „[a korlátozások igazolása] a bíróságok kezében olyan, mint a futóhórok: kockázatos és ugyancsak megjósolhatatlan.” SOPHIE ROBIN-OLIVIER: A French Reading of Directive 2008/104 on Temporary Agency Work. *European Labour Law Journal*, Vol. 1., No. 3., (2010) 404.

²⁰ Az összehasonlítás kedvéért érdemes megemlíteni a részmunkaidős foglalkoztatásról szóló 97/81/EK irányelv 5. cikk (1) bekezdését, amely szerint a tagállamok akkor kötelesek a részmunkaidős foglalkoztatás előtti akadályt felszámolni, ha ez „megfelelő”

legfeljebb akkor tartom valószínűnek, ha az adott nemzeti korlátozás a 4. cikk elvi alapjainak mond ellent – azaz a munkaerő-kölcsönzéssel szembeni pusztán bizalmatlanságon alapul –, vagy ha a szolgáltatásnyújtás szabadsága szempontjából kifogásolható.²¹

2.2. Kivételek a felülvizsgálat alól

A tilalmak és korlátozások felülvizsgálatára több kivétel is vonatkozik. Az elsőt maga a 4. cikk tartalmazza: érdemi vizsgálat nélkül fenntarthatónak ítéli a munkaerő-kölcsönzők nyilvántartására, engedélyezésére, tanúsítására, ellenőrzésére és a nyújtandó pénzügyi garanciákra vonatkozó tagállami feltételeket.²² Ez a kivétel a Parlament javaslatára került a szövegbe, tekintettel arra, hogy hasonló, adminisztratív jellegű előírást a legtöbb nemzeti jog tartalmaz.²³ Az EB pedig már az 1980-as Webb-esetben megállapította, hogy a kölcsönzés munkaerő-piacra és az érintett munkahelyre gyakorolt érzékeny hatása miatt indokolt a munkaerő-kölcsönzést korlátozó adminisztratív előírások fenntartása (amíg ez a szolgáltatásnyújtás szabadságát tiszteletben tartja).²⁴ Ezek az előírások érdemben nem korlátozzák a munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozások lehetőségeit, viszont – többek között az átláthatóság biztosításával – védelmet nyújthatnak a velük szerződő munkavállalók számára. Érdemes itt megjegyezni, hogy a Bizottság 1982-es tervezete még kötelezővé tette volna, hogy a kölcsönbeadók csak állami engedély birtokában, megfelelő hatósági felügyelet mellett tevékenykedhetnek.²⁵

Egy másik kivételt a preambulum rejt, amely szerint a sztrájkoló munkavállalók kölcsönzött munkavállalókkal történő helyettesítésének tilalma nem sérti a közösségi jogot.²⁶ Ezt az alapvető fontosságú szabályt számos tagállam követi,²⁷ ezért is kifogásolta a kölcsönzési szektorban tevékenykedő Uni-Europa szakszervezet, hogy az mégsem került be a normaszövegbe.²⁸ Ennek alapvetően az az oka, hogy a sztrájkokkal összefüggésben a közösségnek nincs jogalkotási hatásköre.²⁹ A Bizottság Jogi

(appropriate). A felülvizsgálat szempontja tehát itt is csak nemzeti szinten értelmezhető.

²¹ Például C-493/99., C-279/00., C-397/10.

²² Irányelv 4. cikk (4) bek.

²³ James ARROWSMITH (2006): *Temporary Agency Work in an Enlarged European Union*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2006. 25.; Ricardo Rodríguez CONTRERAS: *The Impact of New Forms of Labour on Industrial Relations and the Evolution of Labour Law in the European Union*. Study for the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs. 2008. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/activities/delegations/studies/download.do?file=23224> 43. o.

²⁴ C-279/80. para. 18–20. A munkaerő-piacra gyakorolt érzékeny hatás megjelent a *Vicoplus* és a *Martin Meat* esetekben is, amelyekben az EB a csatlakozást követő átmeneti időszakban nem tartotta az uniós jogba ütközőnek, hogy az EU15 tagállamok munkavállalási engedélyt kértek a területükre EU10 tagállamokból kölcsönzött munkavállalóktól. Lásd C-307/09–C-309/09. egyesített ügyek és C-586/13.

²⁵ COM (1982) 155 final 2. cikk (1) bek.

²⁶ Irányelv Preambulum (20) bek.

²⁷ Donald STORRIE: *Temporary Agency Work in the European Union*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 10.

²⁸ A nyilatkozatot lásd: <http://www.uni-europa.org/>

²⁹ Ld. Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 153. cikk (5) bek.

Szolgálata ezért már a kérdésről tárgyaló szociális partnereknek is jelezte, hogy a sztrájk idejére vonatkozó kölcsönzési tilalom csak a tervezet bevezető rendelkezései közé vehető fel.³⁰ Más vélemények szerint azonban itt valójában nem a sztrájk szabályozásáról, hanem csak a kölcsönzött munkavállalók igénybevételére vonatkozó egy tilalomról van szó, amelyre van közösségi jogalkotási hatáskör.³¹

Végül, a harmadik kivételt a kölcsönzés munkavédelmi kérdéseit érintő 91/383/EGK irányelvben találjuk. Mint az 1. fejezetben már említettem, eszerint a tagállamok megtilthatják a kölcsönzött munkavállalók igénybevételét különösen veszélyes munkákra, vagy amelyek speciális orvosi felügyeletet igényelnek.³² Ezek a korlátozások mindazonáltal a 4. cikk szerinti általános érdekekkel is minden bizonnyal igazolhatóak.

2.3. Összegzés: puha kötelezettségek, puha értelmezés

A 4. cikk kapcsán elmondottakat összegezve, távolról sincs tehát szó a kölcsönzés lehetséges korlátozásainak valódi harmonizációjáról, hiszen az általános érdekre hivatkozással a tagállamoknak továbbra is tág mozgásterük marad azok fenntartására. Az irányelv összességében csak azt követeli meg, hogy minden tagállam – a szociális partnerekkel együttműködve – egy alkalommal átvilágítsa szabályozását e szempontból, és annak eredményéről jelentést készítsen. Ez a puha, kivétellel gyengített előírás összességében csak a munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos korábbi idegenkedő, óvatos hozzáállás megváltoztatására hív fel.

A puha szövegezés arra indította a szociális partnereket, hogy intenzíven lobbizzanak a nekik megfelelő értelmezés kialakítása érdekében. Az Eurociett – a kölcsönbeadók EU szintű szervezete – hangsúlyozta, hogy az irányelvből eredően a nem igazolható korlátozásokat el kell törölni,³³ míg a szakszervezetek ezzel ellenkezőleg azt emelték ki, hogy ezek hatályon kívül helyezésére nincs egyértelmű kötelezettsége a tagállamoknak.³⁴ Mindenesetre úgy tűnik, a tagállamok inkább a puha olvasatot követték. A Bizottság az irányelv implementációs jelentésében – némi rosszallással – megjegyezte, hogy a tagállamok csak nagyon általános indokolást fűztek a korlátozásaik fenntartásához, még akkor is, amikor a Bizottság további magyarázatokat kért.³⁵ A BusinessEurope és az Eurociett kifejezetten sérelmezte, hogy számos nem igazolható korlátozás maradt hatályban az irányelv átültetési határidejének letelte után is, sőt bizonyos tagállamok még szigorítottak is szabályaikon. A

³⁰ AHLBERG (2008) i. m. 209.

³¹ Roger BLANPAIN: *European Labour Law*. Tenth revised edition. Kluwer Law International, 2006. 424.

³² 91/383/EGK irányelv 5. cikk (1) bek.

³³ Eurociett Position Paper on the Transposition of EU Directive 104/2008/EC on temporary agency work (2011). <http://www.eurociett.eu/index.php?id=91>

³⁴ Wiebke WARNEC: *Temporary agency work – guide for transposition at national level*. European Trade Union Institute, *Report 117*, (2011) 20–21.

³⁵ Implementációs jelentés 10. o.

BusinessEurope így nem az irányelv felülvizsgálatát szorgalmazta, hanem a korlátozások lebontására vonatkozó kötelezettség szigorú számonkérését.³⁶ Nem véletlen, hogy a munkaerő-kölcsönzési ágazat szereplői kíváncsian várták, hogyan zárja majd le az értelmezési vitákat az EB az AKT-esetben.³⁷

3. Az AKT-eset

A tényállás szerint egy finn szakszervezet azért indított pert, mert állítása szerint a munkáltató a kollektív szerződést megszegve alkalmazott kölcsönzött munkavállalókat. A szóban forgó szerződés ugyanis kizárólag sürgős, vagy rendkívüli esetekre korlátozta a kölcsönzés lehetőségét, ám a szakszervezet szerint a munkáltató állandó jelleggel és ugyanazon feladatokra vett igénybe kölcsönzött munkavállalókat, mint amelyeket a saját alkalmazottai is teljesítenek. A munkáltató azzal védekezett, hogy a kollektív szerződés az irányelv 4. cikkébe ütköző, az általános érdekekkel nem igazolható korlátozásokat tartalmaz, ezért azt nem lehet alkalmazni. A finn bíróság azzal a kérdéssel fordult az EB-hez, hogy a 4. cikkből következik-e olyan kötelezettség a nemzeti bíróságokra, amely szerint nem alkalmazhatnak az általános érdekekkel nem igazolható, a munkaerő-kölcsönzés igénybevételére vonatkozó nemzeti korlátozásokat.

Láthatóan, az eset tétje az volt, hogy vajon az EB kielégíti-e a kölcsönbeadók szervezeteinek igényét és a Bizottság Jogi Szolgálatának szigorú értelmezését követve elfogadja, hogy a nem igazolt korlátozásokat erre vonatkozó kifejezett rendelkezés hiányában is el kell törölni, vagy ragaszkodik az irányelv puha szövegezéshez, és egyszerű eljárási szabályként kezeli azt. Míg a Főtanácsnok még az előbb említett következtetésnél is tovább menve arra jutott, hogy a 4. cikknek közvetlen hatálya van, az EB máshogy döntött. Mindenesetre igen tanulságos összehasonlítani a két érvelést.

Szpunar Főtanácsnok nyelvtani és teleologikus értelmezéssel indítja levezetését.³⁸ Értelmezése szerint a „korlátozások [...] kizárólag akkor tekinthetők indokoltnak” megfogalmazásból következik, hogy a nem igazolt tilalmak nem egyeztethetők össze az uniós joggal. Mint hozzátette, ha az irányelv hallgatna a korlátozások és az uniós jog összeegyeztethetőségéről, úgy az „általános érdek” kifejezés teljesen értelmetlenné válna és az egész felülvizsgálat elvesztené lényegét. A Főtanácsnok az irányelv kettős célkitűzésére is hivatkozott, amelyek egymást kiegészítik és szét nem választhatóak. Márpedig a 4. cikk aligha járulna hozzá az irányelv céljainak eléréséhez, ha csupán a munkaerő-kölcsönzés nemzeti korlátainak azonosítására köteleznék a tagállamokat, ám anélkül, hogy ebből bármilyen további kötelezettség eredne. A Bizottságnak pedig egyébként is rendelkezésére áll a megfelelő hatáskör, hogy a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó nemzeti korlátokról és tilalmakról információt gyűjtsön, ehhez

³⁶ Implementációs jelentés 18. o.

³⁷ C-533/13. Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry kontra Öljytuote ry és Shell Aviation Finland Oy (ECLI:EU:C:2015:173).

³⁸ Főtanácsnoki Indítvány C-533/13. para. 27–28., 32., 36. 38–39.

nem lenne szükség külön felhatalmazásra az irányelvben.³⁹ Összességében a Főtanácsnok véleménye szerint az általános érdekekkel nem igazolható korlátozásokat a nemzeti bíróságok nem alkalmazhatják.

Ezzel szemben az EB azt állapította meg, hogy a 4. cikk címzettjei kizárólag a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai és nem a bíróságok. A korlátozások áttekintése és erről a Bizottság számára jelentés készítése a hatóságok feladata. Mindazonáltal a tagállamok kötelesek lehetnek a szabályozásuk megváltoztatására, ha a felülvizsgálat nem igazolható korlátozásokat tárt fel. Ám a tagállamok hatáskörében maradt annak eldöntése, hogy ilyen esetben megszüntetik az adott korlátozást, vagy megfelelően módosítják. A cikk szövegezéséből az EB arra következtetett, hogy az csupán azokat a kereteket határozza meg, amelyekben belül kell maradnia a tagállamoknak a kölcsönzött munkavállalók igénybevételére vonatkozó korlátozásokkal vagy tilalmakkal, de amely nem írja elő meghatározott szabályozás elfogadását e téren. Így összességében a nemzeti bíróságok számára sem fakad ebből olyan kötelezettség, hogy ne alkalmazzanak a kölcsönzött munkavállalók igénybevételére vonatkozó olyan korlátozó nemzeti rendelkezést, amelyet nem igazol az irányelv által megkövetelt általános érdek.⁴⁰

4. Az AKT-eset értékelése

Noha az EB rámutatott, hogy a tagállamoknak kötelessége a nem igazolható korlátozások módosítása vagy hatályon kívül helyezése, a megfelelő átültetést csak a Bizottság vitathatja egy kötelezettségszegési eljárás keretében. A nemzeti bíróságok viszont az általános érdekek alá nem támasztott megkötéseket is kötelesek alkalmazni. Amint korábban már utaltam rá, az „általános érdek” fogalmának tisztázatlansága miatt valószínűtlennek – noha, mint alább kifejtem, fontosnak – tartom, hogy a Bizottság korlátozott erőforrásait annak kiderítésére használná, vajon az EB szerint a hat hónapban maximált kikölcsönzések, vagy az építőiparra vonatkozó általános kölcsönzési tilalom igazolható-e az adott tagállam nemzeti érdekével. A kölcsönzési szektor szereplői így viszont csak csekély mértékben remélhetik az uniós jogtól a tagállami kölcsönzési piacok további liberalizációját.

Továbbá, szintén csak kötelezettségszegési eljárásokban lesz módja az EB-nek a 4. cikkel kapcsolatos ügyek érdemi kérdéseivel foglalkozni. Ez pedig annak eldöntése, hogy az adott korlátozás vajon szükséges-e a munkaerő-kölcsönzés megfelelő működéséhez. Az AKT-ügy maga is a munkaerő-kölcsönzés szerepét érintő központi kérdést vette fel: vajon meddig alkalmazható rugalmas munkaerő-szervezési módszerként váratlan munkaerő-igény vagy más rendkívüli helyzet esetén, és

³⁹ Figyelmet érdemel, hogyan hivatkozott a Főtanácsnok – álláspontja alátámasztására – az irányelv előkészítő dokumentumaira és mivel magyarázta a szigorúbb kötelezettségekre utaló szövegrészek elmaradását. Véleménye szerint ennek oka nem az volt, hogy a tagállamok a kötelezettségek puhítására törekedtek volna. Ezzel szemben a Tanács azért hagyta el ezeket, mert a nem igazolható korlátozásokra vonatkozó tilalom már így is kiolvasható volt a 4. cikk (1) bekezdéséből, ami nem változott a jogalkotási eljárás során (Főtanácsnoki Indítvány C-533/13. para. 46–47.). Nem osztom ezt az értelmezést, hiszen a rendkívül hosszan elhúzódó folyamatból nyilvánvalóan kiolvasható, hogyan próbáltak a tagállamok kibújni a számukra nem kívánatos kötelezettségek alól.

⁴⁰ C-533/13. para. 28–32.

mikor szolgál csupán a hagyományos munkaviszonyból eredő kötelezettségek elkerülésére. Ezt az érdemi felvetést az EB nem vizsgálta és a finn bíróság sem fogja.⁴¹ Éppen ezért lenne fontos, hogy a Bizottság kötelezettségzegési eljárásokat indítson a 4. cikk nem megfelelő átültetése miatt. Az így születő ítéletekből kirajzolódhatna a munkaerő-kölcsönzés uniós jog szerinti funkciója.

Ugyanakkor meglátásom szerint nincs semmi az AKT-esetben, amely miatt az EB-t hibáztatni kellene. A jogalkalmazás nem tehető felelőssé a jogalkotás hibáiért. Elegendő azokra az alternatív szövegjavaslatokra gondolni, amelyek erősebb kötelezettségek mellett szabályozták volna a korlátozások felülvizsgálatát, és amelyeket végül elvetettek a jogalkotási eljárás során. A puha irányelv-szöveg mellett az EB egyszerűen nem dönthetett másként. Mindazonáltal a Főtanácsnok aggályai az irányelv hatékonyságával kapcsolatban ugyancsak zavarba ejtőek. Továbbá, az irányelv kettős célkitűzése – a kölcsönzésen keresztül foglalkoztatott munkavállalók védelme és a kölcsönzési szektor növekedésének, fejlődésének biztosítása – az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályok hasonlóan puha értelmezéséhez vezethet. Az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos 5. cikk ugyanis hasonlóan ködös kifejezéseket és klauzulákat tartalmaz, mint amelyeket a korlátozások felülvizsgálatánál láttunk. Márpedig ha az EB egyensúlyt akar fenntartani az irányelv két pillére között, akkor nem adhat nagyobb jelentőséget az egyenlő bánásmódnak sem, mint amennyit a jelen ügyben a 4. cikk kapott. Az irányelv nem írja elő általában a kölcsönzött munkavállalók egyenlőségét, hiszen az csak az alapvető munka és foglalkoztatási feltételekre korlátozódik, emellett számos kivételtételi lehetőség áll a tagállamok rendelkezésére. Korlátozott egyenlőség nincs, csak egyenlőtlenség, ám még ez a „gyengített” egyenlő bánásmód is tovább puhítható az EB jogértelmezésével.⁴²

Az Implementációs jelentésben a Bizottság úgy értékelte, hogy a 4. cikk a legtöbb tagállamban csak a fennálló helyzet legitimálására szolgált, ahelyett, hogy ösztönzést adott volna a munkaerő-kölcsönzés modern, rugalmas munkaerő-piacokon játszott szerepének újragondolására.⁴³ Az AKT-eset után még valószínűtlenebbnek tűnik, hogy az irányelv e téren bármi komolyabb változáshoz vezetne.

⁴¹ Ugyanakkor a Főtanácsnok e tárgykörben több fontos megállapítást tett, amelyekkel nagyban egyetértek. Az indítvány hangsúlyozta, hogy a munkaerő-kölcsönzés nem szolgálhat a stabil munkavégzési formák kiváltására, csak ideiglenes munkavégzést jelenthet, és így nem jöhet szóba olyan esetekben, ahol a munkaerő-igény állandó. A Főtanácsnok szerint a kölcsönzésnek nem lehet hátrányos hatása a közvetlen foglalkoztatásra, hanem – éppen ellenkezőleg – a biztosabb foglalkoztatási formák felé kell vezetnie (Főtanácsnoki Indítvány C-533/13. para. 110., 112., 120.).

⁴² Pár példát említve: csak a bírói esetjogból tudhatjuk majd meg, milyen biztosítékokat kell adni a kivételekkel való visszaélések megakadályozására, vajon mit jelent a munkavállalók megfelelő védelme az egyenlő bánásmódtól eltérő kollektív szerződések esetén, vagy hogyan kell értelmezni a munkaviszony „tartósságát” egy másik kivételnél.

⁴³ *Implementációs jelentés* i. m. 19.