



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 27.4.2021
C(2021) 3101 final

Tisztelt Elnök Úr!

A Bizottság köszönetét fejezi ki az Országgyűlésnek az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbékekről szóló irányelvjavaslattal (COM(2020) 682 final) kapcsolatos véleményéért.

A Bizottság az emberközpontú gazdaság megteremtésére irányuló törekvései keretében kiemelt jelentőséget tulajdonít annak, hogy az EU-ban a munkavállalók megfelelő minimálbért kapjanak. Az irányelvjavaslat előterjesztésével a Bizottság az Ursula von der Leyen elnök által a 2019–2024-es időszakra vonatkozóan megfogalmazott politikai iránymutatásban foglalt egyik vállalását teljesíti, és fontos lépést tesz a szociális jogok európai pillérének megvalósítása felé, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2017 novemberében együtt jelentett be.

Annak biztosítása, hogy a munkahelyeken megfelelő bért fizessenek, elengedhetetlen a munkavállalók és családtagjaik megfelelő munka- és életkörülményeinek biztosításához, a gazdaság méltányossá és rezilienssé tételéhez és az inkluzív növekedés támogatásához.

A javasolt irányelv célja annak biztosítása, hogy az Unióban a munkavállalókat – függetlenül munkavégzésük helyétől – tisztességes megélhetést lehetővé tévő, megfelelő minimálbérek védjék. Ennek érdekében a javaslat keretét hoz létre a minimálbérek megfelelőségének javításához és a minimálbérek nyújtotta védelemhez való munkavállalói hozzáférés bővítéséhez. Ezek a célkitűzések mind a jogszabályban meghatározott minimálbéreket, mind a kollektív tárgyalások rendszerét alkalmazó tagállamok szempontjából relevánsak.

*Dr. Hörcsik Richárd
az Európai ügyek bizottságának elnöke
Országgyűlés
Kossuth Lajos tér 1–3.
HU-1357 BUDAPEST*

*másolatot kap:
Dr. Kövér László
az Országgyűlés elnöke
Kossuth Lajos tér 1–3.
HU-1357 BUDAPEST*

A kitűzött célok elérése érdekében a javaslat valamennyi tagállamban elő kívánja mozdítani a kollektív bértárgyalásokat. A kollektív tárgyalások kulcsszerepet játszanak abban, hogy a minimálbérek által nyújtott védelem szintje megfelelő legyen. A jogszabályban meghatározott minimálbéreket alkalmazó országok esetében a javasolt irányelv azt kívánja biztosítani, hogy a tagállamok olyan feltételeket alakítsanak ki, amelyek biztosítják a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelő szintjét. Végezetül a javaslatnak az is célja, hogy elősegítse az előírásoknak való megfelelést és megerősítse valamennyi tagállamra kiterjedően a jogszabályok érvényesítését és a nyomon követést, ezáltal pedig biztosítsa, hogy a munkavállalók valóban megkapják a megfelelő minimálbért, a vállalkozások pedig tisztességes körülmények között versenyezzenek egymással.

A javasolt irányelv teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállami hatásköröket és a szociális partnerek autonómiáját. Az irányelvnek nem célja sem a minimálbérek EU-szintű harmonizálása, sem pedig az, hogy egységes, minden tagállamra kiterjedő mechanizmust hozzon létre a minimálbérek megállapítására. A minimálbérek nyújtotta védelemtől továbbra is szabad tárgyalásokon létrehozott kollektív szerződések vagy jogszabályi rendelkezések fognak gondoskodni. Emellett a Bizottság javaslata megfelelő mértékű rugalmasságot biztosít a tagállamok számára ahhoz, hogy a minimálbérek megállapításakor figyelembe vehessék a gazdasági feltételeket és az egyes ágazatok, régiók és vállalkozások sajátos helyzetét.

Az irányelvtervezet új lökést ad azon tagállamok reformfolyamatainak, amelyekben javításra szorul a minimálbérek megállapítására szolgáló rendszer működése, és ezáltal eleget tesz az EU azon vállalásának, hogy a szociális szempontból méltányos digitális és zöld átállás megvalósítása és az Unión belüli közös jólét ígéretének valóra váltása érdekében továbbfejleszti a szociális piacgazdaságot.

A Bizottság tudomásul veszi az Országgyűlés aggályait, különösen ami a szociálpolitika területén meglévő uniós hatásköröket, a javasolt irányelv jogalapját, a javaslatnak a gazdaságra és a vállalkozások versenyképességére kifejtett hatásaival kapcsolatos megfontolásokat, valamint a szociális partnerek autonómiájának tiszteletben tartását illeti. A Bizottság készséggel szolgál ezúton felvilágosítással az Országgyűlés számára javaslatának egyes vonatkozásait illetően, és bízik abban, hogy ezzel eloszlatja az Európai ügyek bizottságának aggályait.

Miután a Bizottság 2020. október 28-án elfogadta a javaslatot, kezdetét vette a rendes jogalkotási eljárás. A következő lépésben mind az EU Tanácsa, mind pedig az Európai Parlament megvizsgálja a jogalkotási javaslatot.

Az Európai ügyek bizottsága által megfogalmazott technikaiabb jellegű észrevételekre a Bizottság a csatolt mellékletben válaszol.

A Bizottság reményét fejezi ki, hogy a válaszlevelében foglalt magyarázatok eloszlatják az Országgyűlés aggályait, és várakozással tekint a további politikai párbeszéd elé.

Tisztelettel:

Maroš Šefčovič
alelnök

Nicolas Schmit
a Bizottság tagja



A Bizottság alaposan megvizsgált minden felvetést, és üdvözli az Országgyűlés véleményében megmutatkozó erőfeszítéseket. Bár a Bizottság nem osztja a vélemény végkövetkeztetéseit, az Országgyűlés által elvégzett részletekbe menő munkát fontos hozzájárulásnak tartja a jelenlegi vitafolyamathoz.

Az Országgyűlés által felvetett konkrét kérdéseket illetően a Bizottság az alábbi észrevételeket kívánja megfogalmazni.

Az irányelvtervezet jogalapja és az uniós hatáskör keretei a Szerződések szerint

Ahogy az a javaslat indokolása és a javaslatot kísérő hatásvizsgálat¹ bemutatja, a javaslat teljes mértékben összhangban van a Szerződésekben megállapított uniós hatáskörökkel. Mivel a bérek – és ezen belül a minimálbérek – kulcsfontosságú elemei a munkafeltételeknek, az ilyen tárgyú kezdeményezések megfelelő jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 153. cikke (1) bekezdésének b) pontja.

A kezdeményezés tiszteletben tartja az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdésében kijelölt határokat, ahogyan azokat az EU Bírósága értelmezte. Az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdése valóban kivételt fogalmaz meg a 153. cikkben – és azon belül a 153. cikk (1) bekezdésének b) pontjában a „munkafeltételeket” illetően – biztosított uniós hatáskörök alól. Kivételről lévén szó, az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdését megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni, úgy, hogy ne üreseedjenek ki a szociálpolitika területén az EUMSZ 153. cikkének (1)–(4) bekezdésével az Unióra ruházott hatáskörök.

Az EU Bíróságának az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdésével kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlata² szerint a minimálbérek területére vonatkozó uniós fellépés nem törekedhet a minimálbérek szintjének az EU teljes egészére kiterjedő harmonizálására, sem pedig egy egységes minimálbér-megállapítási mechanizmus kialakítására. Ennek megfelelően az irányelvtervezet egy olyan keretet hoz létre, amely biztosítja, hogy a minimálbérek megállapításának nemzeti rendszerei lehetővé tegyék a munkavállalók számára a megfelelő minimálbérek nyújtotta védelemhez való hozzáférést, legyen szó akár jogszabályban, akár kollektív szerződésben meghatározott minimálbérről. Minimumkövetelményeket határoz meg, és a lehető legnagyobb mozgásteret hagyja a nemzeti szintű döntések számára ahhoz, hogy a tagállamok figyelembe vehessék gazdasági helyzetüket és minimálbér-megállapítási rendszerük sajátosságait. Ez a megközelítés – összhangban a Szerződéssel – nem sérti a tagállamok és a szociális partnerek arra vonatkozó hatáskörét, hogy meghatározzák az általuk alkalmazott minimálbér-megállapítási keretek részletes szabályait, és ennek megfelelően azt sem befolyásolja, hogy a felek milyen szintű minimálbéreket állapítanak meg.

Miközben a Bizottság javaslata azt a keretet határozza meg, amelyen belül a tagállamok cselekedni fognak, nyilvánvaló, hogy a keret érintetlenül hagyja a tagállamoknak és a szociális partnereknek a minimálbérek szintjének megállapításában élvezett szabadságát.

¹ Lásd a javaslatot kísérő hatásvizsgálat 3.1. szakaszát.

² Lásd például: C-268/06, Impact, 124–125. pont; C-307/05, Del Cerro Alonso, 41. pont.

Pontosan ez az a szabadság, amelyet az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdése garantál, és amelyet a fent idézett ítélkezési gyakorlat egyértelműsít.

Következésképpen a Bizottság a javaslat megszövegezésekor maradéktalanul tiszteletben tartotta az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdésében foglalt korlátozásokat.

A tagállamok kötelezettségeiről

A megfelelő minimálbérekről szóló irányelvjavaslat uniós keretet hoz létre valamennyi tagállam számára. Ugyanakkor figyelembe veszi a tagállamok között a minimálberek nyújtotta védelem biztosításának módjában meglévő nagy különbségeket (azaz hogy a minimálbereket jogszabályban vagy kollektív szerződésekben rögzítik-e), és törekszik arra, hogy ne vonja kétségbe a nemzeti rendszerek sajátosságait és a nemzeti hagyományokat, és ne sértse a szociális partnerek autonómiáját.

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. cikkének (4) bekezdésével és a Szerződésekhez csatolt 2. jegyzőkönyvvel³ összhangban a javaslat biztosítja, hogy a beavatkozás szükséges szintje ne terjedjen túl azon, amely a javaslat célkitűzéseinek eléréséhez szükséges, és a rendelkezéseinek végrehajtásából esetleg fakadó adminisztratív terhek a lehető legalacsonyabb szintűek legyenek. Emellett a javaslat biztosítja az egyes tagállamok sajátos gazdasági helyzetének és körülményeinek figyelembevételéhez szükséges rugalmasságot.

Az alkalmazott megközelítés szabad teret hagy a tagállamoknak annak eldöntésében, hogy hogyan felelnek meg a javaslatban megállapított minimumkövetelményeknek. Ezzel együtt minden tagállamnak fontolóra kell vennie olyan szakpolitikai és/vagy jogszabályi változtatásokat, amelyek segítségével megerősítheti a kollektív tárgyalásokat és a jogszabály-érvényesítést, és biztosíthatja az előírások jobb érvényesülését. A minimálbért jogszabályban meghatározó tagállamoknak át kell tekinteniük minimálbér-megállapítási keretük szabályait, és szükség esetén meg kell erősíteniük a szociális partnerekkel folytatott egyeztetéseket.

A minimálbér magyarországi alakulásáról és a javaslat gazdasági hatásairól

A javasolt irányelv elegendő rugalmasságot biztosít ahhoz, hogy figyelembe lehessen venni a társadalmi-gazdasági fejleményeket, beleértve a termelékenységi és a foglalkoztatási tendenciákat is. A javasolt irányelv (21) preambulumbekzdésével összhangban a jogszabályban meghatározott minimálberek megfelelőségét a nemzeti társadalmi-gazdasági feltételek – többek között a foglalkoztatás növekedése, a versenyképesség, valamint a regionális és az ágazati fejlemények – fényében kell megítélni.

Ahogy az a hatásvizsgálat bemutatta, ha Magyarország az átlagbér 50%-ára, azaz a két referenciaérték közül a magasabbikra növelné a jogszabályban meghatározott minimálbért, azzal a becslések szerint a munkavállalók mintegy 20%-át hozná

³Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt (2.) jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról.

előnyösebb helyzetbe. Ennek hatására körülbelül 25%-kal csökkenne a dolgozói szegénység, és 4%-kal a nemek közötti bérkülönbség. Az elvégzett szimulációk a gazdaságban kifizetett bértömeg növekedését jelzik (a növekedés mértéke körülbelül 1,6% akkor, ha a jogszabályban meghatározott minimálbér az átlagbér 50%-ára, és 0,8% akkor, ha a mediánbér 60%-ára nő). A foglalkoztatásra kifejtett esetleges várható negatív hatás korlátozott (a csökkenés mértéke körülbelül 0,5% abban az esetben, ha a jogszabályban meghatározott minimálbér az átlagbér 50%-ára, és 0,2% akkor, ha a mediánbér 60%-ára nő). A vállalkozásokra gyakorolt hatást – a belső kereslet serkentésén keresztül – mérsékelné az alacsony keresetűek fogyasztásának növekedése. Emellett a vállalkozások – és különösen a kis- és középvállalkozások – esetében fokozatosabban és kiszámíthatóbb módon valósulna meg a minimálbérek emelése, ami javítaná az üzleti környezetet.

A kollektív tárgyalásokra vonatkozó rendelkezések

A hatásvizsgálatban található elemzés szerint azokban a tagállamokban, amelyekben a kollektív tárgyalások a munkavállalók viszonylag nagy (70% feletti) hányadára terjednek ki, rendszerint kevés az alacsony bérű munkavállaló, kicsinyek a béregyenlőtlenségek, és magasak a minimálbérek.⁴ A 4. cikkben található, a kollektív tárgyalásokat előmozdító rendelkezések azért kerültek a javaslatba, hogy segítsék a javaslat célkitűzésének elérését, nevezetesen a minimálbérek nyújtotta védelem megfelelő szintjének biztosítását az EU-ban.

Az irányelvtervezet elismeri a kollektív tárgyalások szerepét a megfelelő minimálbérek nyújtotta védelemben, és arra kéri a tagállamokat, hogy szükség szerint lépjenek fel a kollektív tárgyalások előmozdítása érdekében. Emellett azoknak a tagállamoknak, amelyekben a kollektív tárgyalások a munkavállalók kevesebb mint 70%-ára terjednek ki, jogszabályi úton vagy a szociális partnerekkel együtt létre kell hozniuk egy olyan keretet, amely elősegíti a kollektív tárgyalások feltételeinek megteremtését, és cselekvési tervet kell kidolgozniuk a kollektív tárgyalások előmozdítására.

A keret kialakításában és a cselekvési terv kidolgozásában a tagállamok teljes szabadságot élveznek, és maradéktalanul figyelembe vehetik a nemzeti sajátosságokat és hagyományokat, a szociális partnerek autonómiáját, valamint az adott ország gazdasági körülményeit és fejlettségét. Ugyanakkor a Bizottság hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak olyan cselekvési tervet kell kidolgozniuk, amely eredményesen elősegíti a 4. cikk céljának teljesülését.

Emellett az irányelvtervezet 1. cikke (1) bekezdésének második albekezdése egyértelművé teszi, hogy az irányelv rendelkezései nem érintik a szociális partnerek autonómiáját, valamint a kollektív szerződésekkel kapcsolatos tárgyalások folytatásához és a kollektív szerződések megkötéséhez fűződő jogukat.

⁴Lásd a hatásvizsgálat 9. mellékletét.

A jogi aktus típusának megválasztása

A hatásvizsgálat a jogi aktus típusának megválasztásával a 8. fejezetben foglalkozik. Amint az ott található elemzésből kitűnik, a Bizottság mind a kötelező érvényű jogi aktus (irányelv), mint pedig a nem kötelező érvényű jogi aktus (tanácsi ajánlás) lehetőségét megvizsgálta, és az irányelvjavaslat mellett döntött.

Először: az EUMSZ 153. cikkének (2) bekezdése lehetőséget ad a „munkafeltételek” területén olyan irányelvek elfogadására, amelyek minimumkövetelményeket vezetnek be a tagállamok számára.⁵ Másodsor: az EUMSZ 288. cikkével összhangban az irányelv bizonyosságot ad a tagállamok által teljesítendő kötelező követelmények tekintetében. Ezért a jogi aktusok e típusa rendkívül eredményesen biztosítja a kezdeményezés céljainak teljesülését, ugyanakkor mozgásteret is hagy a tagállamoknak arra, hogy megválaszthassák a végrehajtás formáját és módszerét. A tagállamok – azok együttes kérésére – úgy is dönthetnek, hogy az EUMSZ 153. cikkének (3) bekezdésével összhangban a szociális partnerekre bízzák az irányelv végrehajtását.

⁵A 153. cikk (2) bekezdésének b) pontja azt is kimondja, hogy „[e]zek az irányelvek nem írhatnak elő olyan közigazgatási, pénzügyi vagy jogi korlátozásokat, amelyek gátolnák a kis- és középvállalkozások alapítását és fejlődését.”