



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 22.11.2006
COM(2006) 708 végleges

ZÖLD KÖNYV

A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezetés – a zöld könyv célja	3
2.	Munkajog az Európai Unióban – a jelenlegi helyzet	5
	a. Fejlemények a tagállamokban	5
	b. Uniós szintű fellépés	6
3.	A szakpolitika fő kihívása – rugalmas és mindenkit befogadó munkaerőpiac	7
4.	A munkajog korszerűsítése – megvitatandó kérdések	10
	a. Átmeneti időszakok a foglalkoztatottságban	10
	b. Jogi bizonytalanság	11
	c. Háromoldalú kapcsolatok	13
	d. A munkaidő-beosztás	14
	e. A munkavállalók mobilitása	15
	f. Végrehajtási kérdések és illegális munka	15

1. BEVEZETÉS – A ZÖLD KÖNYV CÉLJA

Ennek a zöld könyvnek a célja nyilvános vita indítása az EU-ban arról, hogy hogyan fejlődhetne a munkajog annak érdekében, hogy támogassa a lisszaboni stratégia célkitűzéseit, azaz a fenntartható növekedés elérését több és jobb munkahely teremtésével. A munkajog korszerűsítése alapvető elem a munkavállalók és a vállalatok alkalmazkodásának sikeréhez vezető úton. Ezt a célkitűzést a teljes foglalkoztatottság, a munkaerő-termelékenység és a szociális kohézió közösségi célkitűzésének fényében kell követni. Mindez összhangban áll az Európai Tanács felhívásaival, melyek szerint mobilizálni kell minden megfelelő nemzeti és közösségi forrást, hogy elő lehessen segíteni a képzett és alkalmazkodóképes munkaerő, illetve olyan munkaerőpiacok kialakítását, amelyek szembe tudnak nézni a globalizáció és az öregedő európai társadalmak együttes hatásából származó kihívásokkal. Ahogy a Bizottság a növekedés és munkahelyteremtés terén elért haladásról szóló 2006. évi jelentése hangsúlyozza: „Az európai munkaerőpiacok alkalmazkodóképességének növelése létfontosságú a gazdasági tevékenység és a magas termelékenység előmozdításához.”¹

Az európai munkaerőpiacok azzal a kihívással néznek szembe, hogy a nagyobb rugalmasságot a biztonság maximalizálásával kell ötvözniük mindenkire vonatkozóan². A munkaerőpiacon a rugalmasságra való törekvés egyre változatosabb munkaszerződési formákat szült, amelyek a foglalkoztatás mértékét, a jövedelembiztonságot, valamint a kapcsolódó élet- és munkakörülmények viszonylagos stabilitását illetően jelentősen eltérhetnek a hagyományos szerződési mintától³.

2003-ban Wim Kok elnökletével az Európai Foglalkoztatási Munkacsoport Európai Tanácshoz intézett jelentése megállapította, hogy az állandóan foglalkoztatott „belső” és „külső munkaerő” – ideértve a munkanélkülieket, a munkaerőpiacról visszavonultakat, valamint a bizonytalanul és nem hivatalosan alkalmazottakat – között megosztott, kétpólusú munkaerőpiac jöhet létre⁴. Ez utóbbi kategória homályos terület, ahol az alapvető munkavállalói és szociális védelmi jogok jóval kevesebbek lehetnek, ami a jövőbeli foglalkoztatási kilátásokat illetően bizonytalanságot kelt, továbbá kihatással van a magánélet fontos döntéseire is (pl. biztos lakhatás, családtervezés stb.). A foglalkoztatottság alternatív módjainak alkalmazása még elterjedtebbé válhat, ha nem tesznek lépéseket a hagyományos szerződés átalakítására annak érdekében, hogy nagyobb rugalmasságot biztosítsanak a munkavállalóknak és vállalatoknak egyaránt. Ennek megfelelően a munkacsoport felkérte a tagállamokat, hogy értékeljék, és szükség esetén változtassák meg a hagyományos szerződések rugalmasságát olyan területeken, mint pl. a felmondási idő, az egyoldalú vagy

¹ „Ideje magasabb sebességbe kapcsolni” Az Európai Bizottság a növekedés és munkahelyteremtés terén elért haladásról szóló 2006. évi jelentése, 6. o. Továbbá a Tanács és a Bizottság 2005–2006. évi közös foglalkoztatási jelentése, 6., 12–13. o.

² Ibid.

³ B. Burchill, S. Deakin, S. Honey (az Egyesült Királyság Kereskedelmi és Ipari Minisztériuma, 1999) „The Employment Status of Individuals in Non-Standard by Employment” (Az egyének foglalkoztatási státusza a hagyományostól eltérő foglalkoztatási formákban) című tanulmánya megállapítja, hogy a hagyományostól eltérő formájú foglalkoztatási forma „olyan típusú munka, amely a teljes munkaidejű, folyamatos munkahétre épülő, „állandó” vagy határozatlan idejű munkaviszony modelljétől eltér”.

⁴ Munkahelyek, munkahelyek, munkahelyek – Több munkahelyet teremteni Európában! A foglalkoztatási munkacsoport jelentése, 2003. november, 9. o.

közös megegyezésen alapuló felmondás költségei és eljárásai vagy a jogtalan elbocsátás meghatározása⁵.

A növekedési és foglalkoztatási integrált iránymutatások⁶ hangsúlyozzák a munkaügyi jogszabályok kiigazításának szükségességét, hogy előmozdítsák a rugalmasság összehangolását a foglalkoztatási biztonsággal, és csökkentsék a munkaerőpiac megosztottságát. A szociális párbeszéd szintén fontos szerepet játszik a kollektív és/vagy céges szintű megoldások kialakításában, amely lehetővé teszi a „belső és külső munkaerők” számára, hogy sikeresen átvészeljék a különböző foglalkoztatási helyzetek közötti átmeneti időszakokat, miközben segítséget nyújtanak a vállalatoknak abban, hogy rugalmasabban reagáljanak az innováció vezérelte gazdaság igényeire, valamint a verseny szerkezetátalakításból adódó változásaira.

A „rugalmas biztonság” megközelítésének szakpolitikai összetevői többek között az egész életen át tartó tanulás, amely lehetővé teszi az emberek számára, hogy lépést tartsanak az új képzési szükségletekkel, az aktív munkaerőpiaci politikák, amelyek arra ösztönzik a munkanélkülieket vagy passzív munkaerőt, hogy a munkaerőpiacon újra állást keressenek maguknak, valamint rugalmasabb szociális biztonsági szabályok, amelyek gondoskodnak a munkahelyet váltók vagy az átmenetileg munkanélkülivé válók igényeiről.

Ez a zöld könyv megvizsgálja, hogy a munkajog milyen szerepet játszhat az igazságosabb, alkalmazkodóképesebb, befogadóbb, Európát versenyképesebbé tévő munkaerőpiac támogatása érdekében a „rugalmas biztonság” program előmozdításában⁷. A következőkre törekszik:

- hogy felismerje a fő kihívásokat, amelyekre még nem született megfelelő válasz, és amelyek egyértelmű hiányosságokat tükröznek egyrészt a meglévő jogi és szerződéses keretek, másrészt a munka világának realitásai között. A hangsúly elsősorban a munkajog személyes szempontjaira helyeződik a kollektív munkajog kérdései helyett.
- hogy a tagállamok kormányait, a szociális partnereket és más érdekeltet nyílt vitába vonja be arról, hogy a munkajog hogyan segítheti elő a foglalkoztatási biztonsággal együttjáró rugalmasságot a szerződés formájától függetlenül, így végül hozzájárulva a nagyobb foglalkoztatottsághoz és a munkanélküliség csökkentéséhez,
- hogy vitát indítson arról, hogy a szerződéses viszonyok különféle típusai a valamennyi munkavállalóra alkalmazandó munkavállalói jogokkal együtt hogyan könnyíthetnék meg új munkahelyek megteremtését és nyújthatnának segítséget a munkavállalóknak és a vállalatoknak egyaránt a munkaerőpiaci átmenetek könnyítésével, az egész életen át tartó tanulás támogatásával és a teljes munkaerő kreativitásának elősegítésével,

⁵ Ibid, 2. fejezet 30. oldal

⁶ 2005. évi integrált iránymutatások 2005–2008-ra (2005. július 12-én fogadták el), [HL L 205/21., 2005.8.6.]

⁷ Ebben az összefüggésben a munkajog nem az egyetlen releváns tényező. A növekedési és foglalkoztatási integrált iránymutatások megállapítják, hogy az új munkahelyek teremtéséhez az adóék felülvizsgálata is szükségessé válhat, különösen a kis jövedelmű foglalkoztatás esetében. Ebből a szempontból a munkabérek utáni adóztatás fogyasztás utáni adóztatásra és/vagy környezetszennyezési adókra való átállítása is jelentős hozzájárulás lehet. Ez a zöld könyv nem tér ki a gazdasági bevándorlásra, amellyel a közös bevándorlási politika foglalkozik.

- hogy hozzájáruljon a jobb szabályozás programjához a munkajog korszerűsítésével, figyelembe véve az általános előnyöket és a felmerülő költségeket annak érdekében, hogy a munkavállalók és a vállalatok számára egyaránt egyértelműbbé váljanak jogaik és kötelezettségeik. Figyelembe kell venni különösen a KKV-k előtt álló problémákat a Közösség és a nemzeti jogszabályok által követelt adminisztratív költségek kezelésében.

Erről a zöld könyvről négy hónapon át nyilvános konzultációt folytatnak⁸. A nyilvános konzultációt követően a tagállamok, a szociális partnerek és egyéb érdekeltak válaszaiban megállapított fő szakpolitikai kérdések és választási lehetőségek 2007-ben a nyomon követő bizottsági közleményben megfontolásra kerülnek. Mindezt a rugalmas biztonság szélesebb körű értelmezéséről szóló kezdeményezések körének összefüggésében kell vizsgálni, amelyet a Bizottság a tagállamokkal együttműködve alakít ki. 2007 júniusában bizottsági közleményt tesznek közzé a rugalmas biztonságról, amely felvonultatja a „rugalmas biztonsági” megközelítés mellett szóló érveket, és 2007 végéig felvázol jónéhány közös elvet, hogy reformtevékenységeikben támogassa a tagállamokat.

2. MUNKAJOG AZ EURÓPAI UNIÓBAN – A JELENLEGI HELYZET

a. Fejlemények a tagállamokban

A munkajog eredeti célja az volt, hogy kiegyensúlyozza a foglalkoztatottságon belüli alapvető gazdasági és szociális egyenlőtlenségeket. Kezdetektől fogva a munkajog elsősorban a munkavállalói státusz kialakításával foglalkozott, e köré építette a jogosultságokat. Ez a hagyományos modell a munkavállalói státuszról számos alapvető feltételezést tükröz. Feltételezte, hogy ez alatt i. állandó, teljes munkaidős foglalkoztatottság, ii. a munkajog által szabályozott munkaviszony, amelyben a fő pillér a munkaszerződés, valamint iii. a munkavállalókra háruló kötelezettségekért elszámoltatható, egyetlen munkáltató megléte értendő. Meg kell említeni, hogy a munkajog és -politika kialakítását és végrehajtását illetően a nemzeti hagyományok igen eltérőek.

A gyors technológiai fejlődés, a globalizációból adódó megnövekedett verseny, a változó fogyasztói kereslet és a szolgáltatói ágazat jelentős növekedése rámutatott a nagyobb rugalmasság szükségességére. Az épp időben történő igazgatás („just-in-time management”) megjelenése, a vállalatok befektetési lehetőségeinek beszűkülése, az információs és kommunikációs technológiák terjedése és a keresletbeli változások egyre nagyobb gyakorisága arra sarkallta a vállalatokat, hogy rugalmasabban szerveződjenek. Ez a termelési ciklus különböző szakaszaiban különféle munkaszerveződésben, munkaidőben, fizetésben és személyzeti létszámban mutatkozik meg. Ezek a változások a munkaszerződések többféle típusának igényét vonták maguk után függetlenül attól, hogy az uniós és a nemzeti jog erről egyértelműen rendelkezik-e.

A munkaviszony hagyományos modellje nem mindegyik állandó, hagyományos szerződéssel rendelkező munkavállaló esetében bizonyul feltétlenül megfelelőnek, hiszen azzal a kihívással kell szembesülnie, hogy alkalmazkodnia kell a változásokhoz, és meg kell ragadnia a globalizáció kínálta lehetőségeket. A túlságosan protekcionista feltételek elriaszthatják a munkáltatókat attól, hogy a gazdaságilag zűrzavaros időszakokban munkaerőt alkalmazzanak.

⁸ Szívesen látjuk a hozzászólásokat az elektronikus űrlap használatával, amely az Európai Bizottság honlapján a következő címen található meg: http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

A szerződéses viszonyok alternatív modelljei növelhetik a vállalatok kapacitását, hogy teljes munkaerejük kreativitását nagyobb versenyhelyzeti előnyre váltsák.

Az 1990-es évek eleje óta a nemzeti munkavédelmi jogszabályok reformja a meglévő szabályok enyhítésére összpontosított, hogy megkönnyítse a szerződések sokféleségét⁹. A reformok általában a rugalmasságot „marginálisan” növelték, azaz az elbocsátás elleni kisebb védelem mellett rugalmasabb foglalkoztatási formákat vezettek be, hogy elősegítsék a pályakezdeők és a hátrányos helyzetű álláskeresők megjelenését a munkaerőpiacon, és a foglalkoztatás tekintetében kívánság szerint nagyobb választási lehetőséget biztosítsanak. A reform egyre megosztottabb munkaerőpiacokat eredményezett¹⁰.

A nemzeti, ágazati és vállalati szintű szociális párbeszéd fejleményei, amelyek a belső rugalmasság új formáinak bevezetésére törekedtek, azt is bemutatták, hogy a munkahelyi szabályok hogyan alkalmazkodhatnak a változó gazdasági valósághoz. A jogszabályok és a kollektív szerződések közötti fejlődő kapcsolat abban mutatkozik meg, hogy ezek a szerződések milyen formákban tárgyalnak új kérdéseket (pl. szerkezetátalakítás, versenyképesség, képzési lehetőségek), és hogyan alkalmazhatók munkavállalók új kategóriáira (pl. munkaerő-kölcsönző cégek által közvetített munkavállalók általában időszakos munkára). A kollektív szerződések már nem csupán kiegészítő szerepet játszanak a törvény által meghatározott munkakörülmények kiegészítéseként. Fontos eszközként szolgálnak, amelyek a jogi elveket hozzáigazítják az adott gazdasági helyzetekhez, illetve az egyes ágazatok különleges körülményeihez.

b. Uniós szintű fellépés

Az EU szintjén számos jogi és politikai intézkedést hoztak, és jónéhány elemző tanulmányt készítettek annak megállapítására, hogy az új, rugalmasabb foglalkoztatási formák hogyan kapcsolhatók össze minimális szociális jogosultságokkal valamennyi munkavállaló esetében.

A határozott időre szóló szerződések, a részmunka, az ideiglenes munka és az ideiglenes munka tekintetében az élet- és munkakörülmények javítása eredetileg az 1989. évi szociális charta és az azt követő szociális charta cselekvési program témája volt¹¹. Az ilyen munkaviszonyokkal kapcsolatos közösségi szintű kezdeményezések helyénvalóságáról szóló heves vita csúcspontja a részmunkaidős foglalkoztatásról¹² és a határozott ideig tartó munkaviszonyról¹³ szóló irányelv elfogadása volt, amely kötelező érvényt adott az EU szociális partnerei keretmegállapodásainak, megteremtve az egyenlő bánásmód elvét a teljes állásúak, illetve a részmunkában és határozott idejű munkában résztvevők között.

⁹ OECD Foglalkoztatási kilátások 2004-ben, 2. fejezet, „Munkavédelmi szabályok és a munkaerőpiaci teljesítmény”

¹⁰ 2005/06. évi közös foglalkoztatási jelentés

¹¹ Európai Bizottság, Szociális charta cselekvési program, 1989. november.

¹² Az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodásról szóló 97/81/EK irányelv.

¹³ Az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló 99/70/EK irányelv.

2000-ben a Bizottság megindította a szociális partnerekkel folytatott konzultáció első szakaszát a munkaviszonyok korszerűsítéséről, ami 2002-ben a távmunkáról szóló keretmegállapodás elfogadásához vezetett¹⁴. 2002-ben a Bizottság irányelvjavaslatot fogadott el az ideiglenes, munkaerő-kölcsönző cég által közvetített munkavállalókra vonatkozó minimumszabványokról¹⁵, amelyről a Tanács még nem tudott közös álláspontot kialakítani.

1992 és 2003 között a 15 tagú EU-ban a munkajog alakulásáról részletes tanulmányokat tettek közzé¹⁶. E tanulmányok eredményeit a „Munkajog Európában: lépések 2010-ig” elnevezésű konferencián mutatták be, amelyet 2004-ben a holland elnökség szervezett a Bizottság támogatásával¹⁷. További országtanulmányokat végeznek, hogy megvizsgálják a 25 tagú EU-ban, Bulgáriában és Romániában a munkajog alakulását.

A tagállamokban a munkakörülmények védelmére és a munka minőségének javítására irányuló felelősség elsősorban a nemzeti jogszabályokon és a nemzeti szintű végrehajtási és ellenőrző intézkedések hatékonyságán alapul. Uniós szinten a szociális vívmányok („acquis”) támogatják és kiegészítik ezen a területen a tagállamok intézkedéseit. A Bizottság szintén elősegíti a tagállamok és a szociális partnerek intézkedéseit, hogy egy sor szakpolitikai eszköz – pl. az EU szociális párbeszéde és pénzügyi intézkedések, mint pl. az Európai Szociális Alap, a Progress és a globalizációhoz való alkalmazkodás elősegítését célzó javasolt európai alap – támogatásával megerősítse a növekedés és új munkahelyek lisszaboni céljait. A szociális integrációs politikák terén a növekedésre és új munkahelyek megteremtésére irányuló partnerségen belül a foglalkoztatási politikák koordinációja és a nyílt koordinációs módszerek a Szerződésekkel összhangban szintén elősegítik a munkavállalók teljes mértékű mobilitását egész Európában. Ezek uniós szinten meghatározott konkrét célokat és szakpolitikai célkitűzéseket kapcsolnak össze, amelyeket nemzeti tervekbe, a haladás mérésére teljesítménymérő referenciaértékekbe és mutatókba, valamint a helyes gyakorlat tanulságainak levonására tapasztalatcserébe és szakmai értékelésekbe ültetnek át.

¹⁴ A szociális partnerek kérésére a Bizottság tanulmányba kezdett Adalberto Perulli által: „Gazdaságilag kiszolgáltatott / kvázi-alárendelt foglalkoztatás: jogi, szociális és gazdasági szempontok” (2002)

¹⁵ 2002. március 20-i COM (2002) 149, amelyet azok után nyújtottak be, hogy a szociális partnerek megpróbáltak megállapodásra jutni sikertelenül, majd később módosították a 2002. november 28-i COM (2002) 701 dokumentummal.

¹⁶ A munkajog alakulása (1992–2003), I. és II. kötet. Általános jelentés készült, amely átfogó képet nyújt a 15 tagú EU-ban a munkajog alakulásáról.

¹⁷ Lásd még a holland elnökség végkövetkeztetéseit, Leiden, 2004, http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=44922#3738600

3. A SZAKPOLITIKA FŐ KIHÍVÁSA – RUGALMAS ÉS MINDENKIT BEFOGADÓ MUNKAERŐPIAC

A különböző szerződési formák azért terjedtek el, mert a munkajog és a kollektív szerződések a munkaszervezet és társadalom gyorsan változó fejleményeihez történő igazítása nem volt eléggé átfogó. A hagyományostól eltérő szerződéses viszonyok alkalmazásával a vállalatok arra törekednek, hogy a globalizált gazdaságban versenyképesek maradjanak azáltal, hogy elkerülik többek között a munkavédelmi szabályoknak történő megfelelés költségeit, a felmondási időt és a vonatkozó társadalombiztosítási járulékok költségeit. A hagyományos keretek között dolgozó munkavállalók foglalkoztatásával járó adminisztratív terheknek jelentős hatásuk van az új munkahelyek teremtésére is, főleg kisebb cégeknél¹⁸. A hagyományostól eltérő, valamint a rugalmas, hagyományos szerződéses viszonyok lehetővé tették a vállalatok számára, hogy gyorsan alkalmazkodjanak a változó fogyasztói magatartáshoz, a fejlődő technológiához és a sokszínűbb munkaerő vonzását és megtartását illetően az új lehetőségekhez a foglalkoztatási kereslet és kínálat közötti nagyobb összhangon keresztül. A munkavállalók előtt több lehetőség nyílik, különösen a munkaidő-beosztás, a nagyobb karrierlehetőségek, a családi élet, munka és oktatás közötti jobb egyensúly, valamint a nagyobb egyéni felelősség tekintetében.

A határozott időre szóló szerződések, a részmunkaidős szerződések, időszakos munkára irányuló szerződések („on-call contract”), kötetlen óraszámú, alkalmi munkát biztosító szerződések, munkaerő-kölcsönző cégek által közvetített munkavállalók szerződése, szabadúszó szerződések stb. az európai munkaerőpiac bevett elemeivé váltak. A hagyományos szerződési modelltől eltérő munkaviszonyban állók, valamint az önálló vállalkozóként tevékenykedők aránya 2001 óta az akkori 36 %-ról 2005-ben a 25 tagú EU munkaerőjének közel 40 %-ára nőtt¹⁹. A részmunka az összes foglalkoztatottság százalékos arányában mérve a legutóbbi 15 évben 13 %-ról 18 %-ra nőtt. 2000 után az új munkahelyek nagyobb arányát teszi ki (kb. 60 %), mint a teljes állású, hagyományos foglalkoztatás. A részmunka továbbra is elsősorban nőkre jellemző foglalkoztatási forma: a munkavállaló nők közel egyharmadának van részmunkaidős állása, míg a férfiak csak 7 %-ára jellemző. A határozott idejű szerződések aránya az összfoglalkoztatottság arányában számolva az 1998. évi 12 %-ról 2005-ben 14 %-ra nőtt a 25 tagú EU-ban. A részmunkával ellentétben a határozott idejű foglalkoztatottság nem mutat számottevő nembeli különbségeket²⁰. Mivel egyre többen vesznek részt ilyen típusú szerződésekben, a hagyományos szerződésekben biztosított rugalmasság szintje felülvizsgálatra szorulhat, hogy a munkaerőpiacon könnyebbé válhasson a toborzás, a munkaerő megtartása és az előmenetel.

¹⁸ Európai KKV-k figyelője, 7. szám, Munkavállalók toborzása: a KKV-kre háruló adminisztratív terhek Európában, 2002, 11. o.

¹⁹ Foglalkoztatáspolitikai iránymutatások (2005-08): a részmunkában és/vagy határozott időre szóló munkában részt vevő összes munkavállalóra irányuló mutató, önálló vállalkozók a foglalkoztatottak %-os arányában az EU munkaerőpiaci elemzése alapján, 2005, Eurostat

²⁰ Foglalkoztatás Európában (Employment in Europe), 2006, statisztikai melléklet. A részmunka határozatlan idejű és ideiglenes is lehet. Az Európai Alapítvány negyedik európai munkakörülmény-felmérésében a munkavállalók saját munkakörülményeik megítéléséről szóló legfrissebb adatok rámutatnak, hogy a részmunkát végzők 68 %-a elégedett munkaidő-beosztásával, míg 23 % kíván többet dolgozni, és 9 % szeretne kevesebbet dolgozni.

Az önálló vállalkozóként folytatott tevékenység szintén egyfajta eszköz a szerkezetátalakítási igény kielégítésére, a közvetett vagy közvetlen munkaerőköltségek csökkentésére és az előre nem látható gazdasági körülményekre való válaszként a források rugalmasabb kezelésére. Tükrözi egyúttal a szolgáltatásorientált vállalatok modelljét, amelyek vásárlóik számára befejezett projekteket szolgáltatnak. Sok esetben szabad döntést tükröz, amely lehetővé teszi, hogy az önálló vállalkozó függetlenül dolgozzon a szociális védelem kisebb szintje ellenére, cserébe közvetlenebb irányítása alatt tarthatja munkakörülményeit és jövedelmét. A 25 tagú EU-ban az önálló vállalkozók 2005-ben több mint 31 millióan voltak, amely a teljes munkaerő 15 %-a²¹. Az egyszemélyes, munkavállalót nem foglalkoztató önálló vállalkozók a 25 tagú EU munkavállalóinak 10 %-át teszik ki. Noha e kategória nagy részére még mindig a mezőgazdasági és a kiskereskedelmi tevékenység jellemző, egyre elterjedtebb az építőipari és a személyi szolgáltatási ágazatban, kiszervezéssel, alvállalkozással és projektalapú munkával kapcsolatban.

A munkaviszonyok egyre nagyobb változatosságának azonban káros hatásai is vannak²². Fennáll a veszély, hogy a munkaerő egy része egymás után több, rövid távú, rossz minőségű munkát végez elégtelen szociális védelemmel, ami kiszolgáltatott helyzetben tartja őket. Ezek a munkák azonban ugródeszkaként szolgálhatnak ahhoz, hogy olyan emberek kerüljenek a munkaerőpiacra, akik gyakran különleges nehézségekkel küszködnek.

A 15 tagú EU-ról szóló adatok azt mutatják, hogy 60 %-a azoknak, akik 1997-ben a hagyományostól eltérő szerződéses viszonyban voltak, 2003-ban hagyományos szerződéssel rendelkezett. 16 %-uk azonban továbbra is ugyanebben a helyzetben maradt, és 20 %-uk kikerült a munkaerőpiacról²³. Létezik azonban egy erős nemi és generációs vetület is, ami a munkaerőpiacon kedvezőtlenebb helyzetbe sodor néhány munkaerőt, ugyanis a hagyományostól eltérő szerződéssel rendelkező nőknek, idősebb és fiatalabb munkavállalóknak kevesebb esélyük van arra, hogy javítsák helyzetüket a munkaerőpiacon²⁴. Figyelembe kell azonban venni, hogy a különböző tagállamokban igen eltérő lehet az átmeneti arány.

A Foglalkoztatás Európában legfrissebb 2006. évi jelentése²⁵ olyan eredményekre utal, amelyek szerint a szigorú munkavédelmi jogszabályok hajlamosak csökkenteni a munkaerőpiac dinamizmusát, és rontják a nők, fiatalok és idősebb munkavállalók kilátásait. A jelentés hangsúlyozza, hogy a „marginális” dereguláció általában a megosztott munkaerőpiacoknak kedvez, kedvezőtlen hatást gyakorol a termelékenységre, miközben a hagyományos szerződések szigorú szabályait javarészt érintetlenül hagyja. Szintén hangsúlyozza, hogy a munkavállalók úgy érzik, munkanélküliként nagyobb védelmet élveznek, mint a munkavédelmi jogszabályok által. A jól szervezett munkanélküli

²¹ Ibid, Ipari kapcsolatok Európában (Industrial Relations in Europe), 2004 Az önálló vállalkozói tevékenység különösen jelentős az új tagállamok közül Lengyelországban, Magyarországon, Litvániában, Lettországon és Észtországban, valamint az Egyesült Királyságban, Írországon, Portugáliában és Hollandiában.

²² Bizonytalan foglalkoztatás Európában: Összehasonlító tanulmány a munkaerőpiaccal kapcsolatos kockázatokról a rugalmas gazdaságokban (Precarious Employment in Europe: A comparative study of labour market related risks in flexible economies). ESOPE zárójelentés Kutatási Főigazgatóság, 2004.

²³ Foglalkoztatás Európában 2004, 15. oldal és 4. fejezet. Meg kell jegyezni azonban, hogy nem mindegyik hagyományostól eltérő szerződés tekinthető bizonytalanának.

²⁴ Foglalkoztatás Európában, 2004, 4. fejezet, 181. o.

²⁵ Foglalkoztatás Európában, 2006, 81. o. és tovább.

segélyrendszerek, amelyeket aktív munkaerőpiaci politikákkal koordinálnak, láthatóan jobban működnek, mint a munkaerőpiaci kockázatokkal szembeni biztosítás.

A globalizáció, a folyamatban lévő szerkezetátalakítás és a tudásalapú gazdaság felé tett lépések összefüggésében az európai munkaerőpiacoknak befogadóbbá és az innovációhoz és változáshoz alkalmazkodóbbá kell válniuk. Az esetlegesen kiszolgáltatott helyzetben lévő munkavállalóknak lehetőségeket kell teremteni arra, hogy javíthassák mobilitásukat, és sikeresen átvészeljék a munkaerőpiaci átmeneti időszakokat. A hagyományos munkaviszonyt fenntartó jogi keretek nem minden esetben nyújtanak elegendő mozgásteret vagy ösztönzést a szabályos, állandó szerződéssel rendelkezőknek ahhoz, hogy feltárják a nagyobb foglalkoztatási rugalmasság lehetőségeit. Az innováció és a változás sikeres kezelése érdekében a munkaerőpiacoknak három fő kérdéssel kell foglalkozniuk: a rugalmassággal, a foglalkoztatási biztonsággal és a megosztottsági kérdésekkel. E zöld könyv célja vita indítása arról, hogy reakcióképesebb szabályozási keretre van-e szükség a munkavállalók előrelátási és változáskezelési képességének támogatására függetlenül attól, hogy határozatlan időre szóló vagy a hagyományostól eltérő szerződéssel rendelkeznek-e.

Kérdések

1. Mit tekintene egy ésszerű munkajogi reformprogram prioritásainak?
2. A munkajog és a kollektív szerződések átalakítása hozzájárulhat-e a nagyobb rugalmassághoz és foglalkoztatási biztonsághoz, valamint a munkaerőpiac megosztottságának csökkentéséhez? Ha igen, hogyan?
3. A meglévő szabályok – akár jogszabály, akár kollektív szerződések formájában – akadályozzák vagy ösztönzik-e a vállalatokat és munkavállalókat abban, hogy kihasználják a lehetőségeket a termelékenység növelésére, és alkalmazkodjanak az új technológiák bevezetéséhez és a nemzetközi versennyel járó változásokhoz? Hogyan javítható a KKV-ket érintő szabályok minősége célkitűzéseik megtartása mellett?
4. Hogyan lehetne könnyíteni az állandó és ideiglenes szerződésű munkavállalók toborzásán, akár jogszabályokkal, akár kollektív szerződésekkel, hogy e szerződések keretén belül nagyobb rugalmasságot lehessen biztosítani, ezzel egyidőben megfelelő foglalkoztatási biztonságot és szociális védelmet garantálva?

4. A MUNKAJOG KORSZERŰSÍTÉSE – MEGVITATANDÓ KÉRDÉSEK

a. Átmeneti időszakok a foglalkoztatottságban

A legtöbb tagállamban a munkajogot és a szociális biztonsági jogszabályokat úgy tervezték meg, hogy bizonyos munkát végző, alkalmazotti viszonyban lévő munkavállalóknak védelmet biztosítsanak. Előfordulhat, hogy egyik státusból egy másikba való átmenet esetén ezek a jogszabályok nem elegendőek a munkavállalók támogatására, legyen szó önkéntelen megszakításról (pl. elbocsátás és munkanélküliség) vagy önkéntes megszakításról (pl. oktatási és képzési szabadság, ápolási kötelezettség, fizetés nélküli szabadság vagy szülői szabadság). Foglalkozni kell azon munkavállaló nők problémáival is, akik aránytalanul vesznek részt a munkaviszonyok új formáiban, és akik még mindig akadályoztatva vannak abban, hogy teljes jogosultságban és szociális juttatásokban részesüljenek.

A munkaerőpiacra való jutás, a munkaerőpiacon való maradás és előmenetel lehetőségei jelentősen változhatnak, ugyanis a nemzeti szintű munkavédelmi jogszabályok és a jogi szerződéses keretek egyaránt erős hatást gyakorolnak a státuszváltásra, különösen a hosszú távú munkanélküliség és a bizonytalanul alkalmazott „külső munkavállalók” tekintetében. A nemzeti szintű szociális párbeszéd során kialakult, foglalkoztatási átmeneteket támogató munkajogi intézkedésekre példa az 1999. évi holland rugalmassági és biztonsági törvény, a 2002. évi osztrák végkielégítési törvény (*Abfertigungsrecht*)²⁶ és a 2006. júniusi spanyol rendelet, amely megkönnyítette az ideiglenes munkaszerződések határozatlan időre szóló szerződéssé történő átalakítását csökkentett elbocsátási költségek mellett²⁷. Az osztrák reform a radikális váltás érdekes példája az *egy munkavállaló és egy cég* közötti hagyományos munkaviszonyon alapuló rendszerről egy nemzeti szinten működtetett, szélesebb körű munkavállalói juttatási alapon alapuló rendszerre. Megszűnt a kapcsolat a munkáltató általi elbocsátás és az egyszeri végkielégítés kifizetése között. Az új szabályok lehetővé teszik a munkavállalók számára, hogy akkor menjenek el, amint másik munkát találnak, és ne kelljen egy adott munkahelyen maradniuk csak azért, mert félnek, hogy elveszítik a végkielégítést. A reform elhárította azt a veszélyt, amely egy cégnek a hirtelen elbocsátások költségei okozhatnak, miközben a munkáltató hozzájárulása az egyén megtakarításaihoz időben elhalasztható. A munkavállaló szemszögéből az új rendszer csökkenti a foglalkoztatási mobilitás költségeit, mivel a dolgozók immáron nem veszítik el valamennyi végkielégítési jogosultságukat, amikor új munkahelyre mennek.

A foglalkoztatás területén az életciklus-megközelítés alkalmazása megkívánhatja az egyes munkák védelmének problémájáról a foglalkoztatási biztonság támogatásának keretére történő váltást, ideértve a szociális támogatást és aktív intézkedéseket a dolgozók segítésére az átmeneti időszakok során. Mindezt Dánia megvalósította azáltal, hogy összekapcsolta a „gyenge” munkavédelmi jogszabályokat, az intenzív aktív munkaerőpiaci intézkedéseket és a számottevő képzési beruházásokat, valamint a magas munkanélküli segélyek igénybevételét komoly feltételekhez kötötte.

Kérdés

5. Hasznos lehetne-e megfontolni a rugalmasabb munkavédelmi jogszabályok összekapcsolását a munkanélküliek jól szervezett támogatásával, mindkettőt jövedelemkompenzáció (azaz passzív munkaerőpiaci politikák) és egyben aktív munkaerőpiaci politikák formájában?

6. Milyen szerepet játszhatnak a jogszabályok és/vagy a szociális partnerek között kialakított kollektív szerződések a képzéshez való hozzáférés elősegítésében és a különböző szerződési formák közötti átmenetben a mobilitás támogatásában a maximálisan aktív munkavállaló élete során?

²⁶ Lásd az ezekhez a példákhoz fűzött megjegyzéseket a foglalkoztatási munkacsoport jelentésében, 33. és 35. o, továbbá az OECD 2004. évi foglalkoztatási kilátásokban, 2. fejezet.

²⁷ Lásd az európai ipari kapcsolatok on-line figyelője 2006. augusztusi jelentését: <http://www.eiro.eurowfound.eu.int/2006/05/articles/es0605019i.html>.

b. Jogi bizonytalanság

A hagyományostól eltérő, különféle munkatípusok megjelenése elmosta a munkajog és a kereskedelmi jog közötti határt. A hagyományos kétpólusú megkülönböztetés a „munkavállalók” és a független „önálló vállalkozók” között már nem tükrözi megfelelően a foglalkoztatás gazdasági és szociális valóságát. A munkaviszony jogi természetére vonatkozóan vita alakulhat ki, ha ezt a viszonyt eltitkolták, vagy ha a munkaviszony hagyományos keretén belül az új és dinamikus munkakörülményekre való törekvés különleges nehézséget jelent.

A titkolt munkaviszony akkor fordul elő, ha egy adott munkavállaló személyt nem vallják be munkavállalóként annak érdekében, hogy eltitkolják valódi jogi státuszát, és elkerüljék a költségeket, amelyekbe adók és társadalombiztosítási járulékok is beletartozhatnak. Ez az illegális gyakorlat a polgári és kereskedelmi intézkedések helytelen alkalmazása során fordulhat elő.

A titkolt munkaviszony jelensége elleni küzdelemre irányuló nemzeti szintű fellépések, amelyeket gyakran a szociális partnerekkel együttműködve hajtanak végre, egészen a kötelező törvényi védelmi szabályok²⁸ bevezetésétől a végrehajtási mechanizmusok – ideértve a célirányos kampányokat és a különleges tájékoztatási és tudatosító kezdeményezéseket – javításáig terjednek²⁹. A nemzeti jogi és közigazgatási keretekben az önálló vállalkozói státusz zavaros jogi meghatározása eredményeként előfordulhatnak olyan személyek, akik önálló vállalkozónak tekintik magukat, később azonban a társadalombiztosítási szervek vagy adóügyi intézetek alkalmazott munkavállalónak sorolják be őket. Ennek eredményeként az önálló vállalkozónak/munkavállalónak és fő ügyfelének/munkáltatójának további társadalombiztosítási járulékot kell fizetnie³⁰. A Bizottság hangsúlyozza, hogy az olyan személyek problémáját, akik hamisan önálló vállalkozónak adják ki magukat, hogy megkerüljék a nemzeti jogszabályokat³¹, elsősorban a tagállamoknak kell kezelniük³².

²⁸ Az 1999. évi holland rugalmassági és biztonsági törvény kötelező jogi védelmet vezetett be, amely szerint munkaszerződésről akkor van szó, amikor egy másik személy részére munkát végeznek el heti szintű fizetésért cserébe, vagy legalább havi 20 órán át három egymást követő hónapon keresztül.

²⁹ A nemrégiben Írországban és Spanyolországban megkötött szociális partnerségi megállapodások következtében a kormányok megállapodtak abban, hogy növelik a munkaügyi felügyelők számát.

³⁰ Új pálya: Az olyan alkalmazott munkavállalók előtt álló akadályok elhárítása, akik önálló vállalkozók kívánnak lenni és/vagy saját üzletet akarnak nyitni. Európai Bizottság, Vállalkozási Főigazgatóság, 2004, 8., 29–31. o.

³¹ A szociális partnerszervezetek megállapították, hogy hamis „önálló vállalkozói” munkát, hamis szolgáltatásnyújtást és kiterjesztett alvállalkozói láncokat használnak arra, hogy megkerüljék a néhány nemzeti munkaerőpiacra való bejutásra vonatkozó, bővítés utáni átmeneti korlátozásokat. Lásd a 2003. évi csatlakozási szerződésben meghatározott átmeneti intézkedések működéséről szóló jelentést, COM(2006) 48, 2006.2.8.

³² Ennek megfelelően a Bizottság üdvözli a munkaviszonyról szóló ajánlás 2006. júniusi elfogadását a nemzetközi munkaügyi konferencia 95. ülésén, amely előmozdítja, hogy a tagállamok a szociális partnerekkel folytatott konzultáció után nemzeti politikákat hozzanak létre és fogadjanak el, hogy rendszeresen felülvizsgálják jogszabályaik hatáskörét, és szükség esetén egyértelműsítsék őket és igazítsák őket ki, hogy hatékony védelmet biztosítsanak azoknak a dolgozóknak, akik munkaviszonyon belül végeznek munkát. Ez a nem kötelező érvényű dokumentum stratégiai megközelítést követ, és a nemzeti jogszabályokra, illetve a nemzeti gyakorlatra hagyja a munkaviszonyban a dolgozóknak nyújtott védelem jellegének és mértékének a meghatározását.

A „gazdaságilag kiszolgáltatott munka” („economically dependent work”) fogalma olyan helyzetekre vonatkozik, amelyek az alárendelt foglalkoztatás és a független önálló vállalkozói tevékenység bevett fogalmai közé sorolhatók. Ezek a dolgozók nem rendelkeznek munkaszerződéssel. Előfordulhat, hogy a munkajog nem terjed ki rájuk, hiszen a munkajog és a kereskedelmi jog közötti „homályos területen” helyezkednek el. Bár hivatalosan „önálló vállalkozók”, jövedelemforrásukat tekintve gazdaságilag továbbra is egyetlen vezetőtől vagy ügyféltől/munkáltatótól függenek³³. Ezt a jelenséget egyértelműen meg kell különböztetni az önálló vállalkozói tevékenység szándékosan helytelen besorolásától. Néhány tagállam már bevezetett jogi intézkedéseket annak érdekében, hogy megőrizze a gazdaságilag kiszolgáltatott és érzékeny helyzetben lévő önálló vállalkozók jogi státuszát³⁴.

Noha ezek a megközelítések némileg kísérleti jellegűek és részlegesek, mindenesetre a problémák megoldására erőfeszítéseket tükröznek ezen az összetett területen a jogalkotók, a bíróságok és a szociális partnerek részéről. Az Egyesült Királyságban a „munkavállalók” és a „dolgozók” számára a munkajogban különböző jogok és felelőségek megállapítása céljából elfogadott „célirányos megközelítés” jó példa arra, hogy az összetett munkaviszonyban álló, kiszolgáltatott helyzetben lévő dolgozók kategóriái hogyan részesültek minimális jogokban a hagyományos munkaszerződésekhez fűződő, munkajogi jogosultságok teljes körének kiterjesztése nélkül³⁵. A megkülönböztetésmentességi jogokat, az egészségügyi és biztonsági védelmet, a minimálbér biztosítását, valamint a kollektív tárgyalási jogokat több tagállamban részben kiterjesztették a gazdaságilag kiszolgáltatott dolgozókra is. Egyéb jogok, különösen a felmondásra és elbocsátásra vonatkozóak, általában azokra a hagyományos munkavállalókra korlátozódnak, akik egy adott ideig folyamatos munkaviszonyban álltak.

Közösségi szinten az önálló vállalkozó kereskedelmi ügynökök munkakörülményeinek szabályozása jól szemlélteti, hogy a belső piaci szabályok nagyon hasonlíthatnak a munkajog bizonyos aspektusaira. Annak érdekében, hogy a független kereskedelmi ügynökök vezetőikkel folytatott kapcsolataik során alapvető védelemben részesüljenek, a 86/653/EGK irányelv³⁶ rendelkezik többek között a jövedelmezésről, a határozott időre szóló szerződések állandósításáról, valamint a szerződés lejártja miatt létrejött kár esetén kárpótlásról.

³³ Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy ezek a dolgozók kiszolgáltatott helyzetben lennének.

³⁴ Ilyen például a „munkavállaló-szerű” dolgozók fogalma, amely megegyezik Olaszországban és Németországban a „kvázi-alárendeltség” (paraszubordináció) polgárjogi fogalmával. Németországban a szociális törvény 1999. évi módosításait, amelyek a gazdaságilag kiszolgáltatott dolgozók társadalombiztosítási státuszára irányultak, később 2002-ben módosították (lásd A munkajog alakulása, 2. kötet, 151–153. o.). Spanyolországban rendeletet irányoztak elő az önálló vállalkozókról, hogy a 2006. szeptember 26-án a spanyol kormány és az önálló vállalkozók fő képviselői között megkötött, az önálló vállalkozók – ideértve a gazdaságilag kiszolgáltatott dolgozókat is – jogairól és kedvezményeiről szóló megállapodás hatályba léphessen.

³⁵ A Kereskedelmi és Ipari Minisztérium vitadokumentuma az alkalmazotti státuszról, 2002. július; továbbá Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers (Siker a munkában: a kiszolgáltatott helyzetben lévő dolgozók védelme, a jó munkavállalók támogatása) az Egyesült Királyság Kereskedelmi és Ipari Minisztériuma, 2006. március.

³⁶ A tagállamok önálló vállalkozóként működő kereskedelmi ügynökökre vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról szóló, 1986. december 18-i 86/653/EGK tanácsi irányelv.

Minden egyéni munkaszerződésbe minimális követelmények bevezetése mellett érveltek a gazdaságilag kiszolgáltatott helyzetben lévő önálló vállalkozó által nyújtott szolgáltatásokra vonatkozóan³⁷. Bár növelik a bizonyosságot és az átláthatóságot, és az önálló vállalkozóknak minimális védelmet nyújtanak, ezek a követelmények bekorlátozhatják ezen szerződéses viszonyok hatáskörét.

Kérdések

7. Egyértelműsíteni kell-e a tagállamok részéről a foglalkoztatottság és az önálló vállalkozói tevékenység jogi meghatározásait, hogy könnyebbé váljanak a foglalkoztatottságból az önálló vállalkozói státuszba, illetve ellenkező irányba történő jóhiszemű átmenetek?

8. Van-e szükség egyfajta „jogi szervre”, amely a munkaszerződés típusától függetlenül foglalkozik valamennyi dolgozó munkakörülményeivel? Véleménye szerint ezek a minimális követelmények milyen hatással lennének az új munkahelyek teremtésére és a dolgozók védelmére?

c. Háromoldalú kapcsolatok

A munkaerő-kölcsönző cégeken keresztül munka elterjedése néhány tagállamban a munkajog megváltoztatását vonta maga után, hogy megállapítsák a munkaerő-kölcsönző és a felhasználó vállalat kötelezettségeit a dolgozók jogainak védelme érdekében. A felhasználó vállalat, a munkavállaló és a munkaerő-kölcsönző közötti „háromoldalú kapcsolat” általában olyankor alakul ki, amikor egy munkaerő-kölcsönzőhöz kerülő dolgozót a munkaerő-kölcsönző cég alkalmazza, majd egy kereskedelmi szerződésen keresztül kiközvetíti, hogy a felhasználó vállalatnál bizonyos munkát végezzen el. Az így keletkező „kettős munkáltatói” helyzet csak tovább bonyolítja a munkaviszonyt³⁸.

A munkaerő-kölcsönzőn keresztül munkát a legtöbb tagállamban jogszabályok, kollektív szerződések és önszabályozás egyvelege szabályozza³⁹. A munkaerő-kölcsönzőhöz került dolgozókról szóló bizottsági irányelvjavaslat a megkülönböztetésmentesség elvének leszögezésére törekszik annak biztosítására, hogy ezekkel a dolgozókkal a „felhasználó vállalatnál” ne bánjanak rosszabbul, mint a „szokásos” dolgozókkal⁴⁰.

Hasonló probléma jelentkezhet, ha hosszú alvállalkozói láncban vesznek részt dolgozók. Több tagállam úgy próbált megoldást találni a problémákra, hogy egy közös felelősségi rendszeren keresztül a fővállalkozókat tette felelőssé alvállalkozóik kötelezettségeiért. Ez a rendszer arra ösztönzi a fővállalkozókat, hogy felügyeljék kereskedelmi partnerei részéről a munkajoggal való megfelelést. Azzal érvelnek azonban, hogy ezek a szabályok bekorlátozhatják a külföldi vállalatok általi alvállalkozást, így akadályt jelenthet a belső piacon a szabad szolgáltatásnyújtás előtt. A munkavállalók kiküldetéséről szóló legfrissebb joggyakorlatban ez a rendszer elfogadható eljárási eszköznek tekinthető a minimálbér-

³⁷ Lásd különösen Perulli, idézett mű 3. fejezete.

³⁸ Munkaerő-kölcsönzőn keresztül munka a kibővült Európai Unióban, Európai Alapítvány, 2006, 1. o.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ A munkaerő-kölcsönzőkhöz került dolgozók munkakörülményeiről szóló módosított európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslat COM(2002) 701.

jogosultság megőrzésére, ha a dolgozó védelmének ilyen formája szükséges, arányos, és a közérdeket szolgálja⁴¹.

Kérdések

9. Ön szerint a többszörös munkaviszonyban részt vevő különféle felek felelősségi körét egyértelművé kell-e tenni, hogy meg lehessen határozni, ki az, aki elszámoltatható a munkavállalói jogokkal történő megfelelésre vonatkozóan? A másodlagos felelősség hatékony és megvalósítható módja lenne-e e felelősség létrehozására az alvállalkozók esetében? Ha nem, lát-e más lehetőséget a „háromoldalú munkaviszonyban” részt vevő dolgozók megfelelő védelmének biztosítására?

10. Szükség van-e a munkaerő-kölcsönző cégeken keresztül dolgozók munkavállalói státuszának egyértelműsítésére?

d. A munkaidő-beosztás

A 2006. november 7-i rendkívüli EPSCO Tanácsban a megállapodás hiánya rámutatott, hogy a 2003/88/EK irányelv rendelkezései és az Európa Bíróság joggyakorlata⁴² mekkora kihívást jelentenek bizonyos ágazatok, pl. az egészségügy számára.

A tanácsi holtpont fényében a Bizottság jelenleg felülvizsgálja a helyzetet.

Kérdés

11. Hogyan lehetne módosítani a minimális követelményeket a munkaidő-beosztást illetően, hogy nagyobb rugalmasságot lehessen biztosítani a munkáltatóknak és munkavállalóknak egyaránt, miközben a dolgozók egészsége és biztonsága is magas szintű védelmet élvez? A munkaidő-beosztás mely szempontjait kellene a Közösségnek prioritásként kezelnie?

e. A munkavállalók mobilitása

Az uniós munkajog következetes alkalmazása megkérdőjelezhető, különösen az üzletek és szolgáltatások transznacionális működtetésének összefüggésben, a különböző irányelvekben a dolgozó különféle meghatározása miatt. Ez különösen a határmenti ingázók esetében okoz gondot⁴³.

⁴¹ Az Európai Bíróság kijelentette, hogy amennyiben ez a rendszer szükséges és arányos, a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv 5. cikke az EK-Szerződés 49. cikke fényében értelmezve nem akadályozza meg megfelelő intézkedésként egy ilyen rendszer használatát az irányelvnek való megfelelés hiányában. Lásd az Európai Bíróság C-60/03 Wolff és Müller [2004] ECR I-9553 ügyben 2004. október 12-én hozott ítéletét.

⁴² Különösen az Európai Bíróság 2000. október 3-i ítélete a C-303/98 (SIMAP) ECR I-7963 ügyben, 2003. október 9-i ítélete a C-151/02 (Jäger) ECR I-8389 ügyben és 2005. december 1-jei ítélete a C-14/04 (Dellas) ECR I-10253 ügyben.

⁴³ Lásd még Európai Parlament A5-0338/2000. számú határozatát, HL C 262., 2001.9.18., 148. o.

A dolgozók szabad mozgásának egyedi összefüggésén kívül a legtöbb uniós munkajogi jogszabály a tagállamra bízta a „dolgozó” fogalmának meghatározását. Megállapítást nyert, hogy a tagállamoknak fenn kell tartaniuk a mérlegelés, amikor a „dolgozó” különböző irányelvekben használt meghatározásának hatásköréről döntenek. Ha a közösségi helyett azonban továbbra is a nemzeti jogra hivatkoznak, ez befolyásolhatja a dolgozó védelmét, különösen ha a mozgás szabadságáról van szó. A dolgozó különböző meghatározásából adódó nehézségek elsősorban a dolgozók kiküldetéséről és a vállalatok áthelyezéséről szóló irányelvek végrehajtásával kapcsolatban jelentkeznek. Ilyen körülmények között a „munkavállaló” nemzeti meghatározásainak hatáskörében jelentkező különbségeket nehéz összehangolni a Közösség azon szociális politikai célkitűzésével, hogy alakítson ki egyensúlyt a munkavállalók számára a rugalmasság és a biztonság között.

Kérdés

12. Hogyan biztosíthatók a Közösségben a transznacionális összefüggésben tevékenykedő dolgozók munkavállalói jogai, ideértve különösen a határmenti ingázókat? Szükség van-e az uniós irányelvekben a „dolgozó” fogalmának összehangoltabb meghatározására annak biztosítása érdekében, hogy ezek a dolgozók függetlenül attól, hogy melyik tagállamban dolgoznak élhessenek munkavállalói jogaikkal? Ön szerint a tagállamoknak ebben a kérdésben fenn kell tartaniuk a mérlegelés jogát?

f. Végrehajtási kérdések és illegális munka

A végrehajtási mechanizmusoknak elegendőnek kell lenniük ahhoz, hogy jól működő és alkalmazkodóképes munkaerőpiacot biztosítsanak, megakadályozzák a munkajog nemzeti szintű megsértését, és a kialakulóban lévő európai munkaerőpiacon megőrizték a dolgozók jogait⁴⁴. Ebben az összefüggésben az illegális munka a mai munkaerőpiacok különösen aggasztó és tartós sajátossága, amely gyakran összefügg a dolgozók határokon átnyúló mozgásával. Mivel nagyban hozzájárul a szociális dömpinghez, nem csak a dolgozók kihasználásáért, hanem a verseny torzulásáért is felelős. 2003 októberében a Tanács határozatot fogadott el, amelyben felkérte a tagállamokat, hogy foglalkozzanak ezzel a kérdéssel⁴⁵. A javasolt intézkedések között szerepelnek megelőző intézkedések és szankciók, valamint nemzeti szintű partnerségek a szociális partnerek és a nemzeti hatóságok között az illegális munka kezelésére. Ezek az intézkedések jelenleg az illegális munka legálissá tételére irányuló, különböző ösztönzőkben, szankciókban és büntetésekben, az adórendszerrel és juttatásokkal jobb kapcsolatokban, valamint közigazgatási és pénzügyi egyszerűsítésben mutatkoznak meg.

⁴⁴ Lásd ILO V. jelentése (1) A munkaviszony (2005), 65. bekezdés Lásd még a 2003. évi csatlakozási szerződésben szereplő működési és átmeneti intézkedésekről szóló jelentésben hangsúlyozott problémákat. Lásd még COM(2006) 159 bizottsági közlemény: „Iránymutatások a munkavállalók szolgáltatásnyújtás keretében történő kiküldetéséről”

⁴⁵ A Tanács állásfoglalása az illegális munka hagyományos foglalkoztatássá alakításáról [HL C 260., 2003.10.29.]

A probléma az UNICE/UEAPME, CEEP, ESZSZ megállapítása szerint a rugalmasság és biztonság közötti egyensúlyhoz szervesen hozzátartozik, és közös vizsgálatot igényel az EU 2006–2008. évi szociális partnerségi munkaprogramjában⁴⁶.

A munkaügyi minisztériumok és szolgálataik kulcsszerepet játszanak a jogszabályok alkalmazásának felügyeletében, megbízható adatokat gyűjtenek a munkaerőpiaci tendenciákról és a változó munkaügyi és foglalkoztatási modellekről, valamint hatékony és elrettentő szankciókat hoznak létre az illegális munka és a titkolt munkaviszonyok elleni küzdelem jegyében. A közúti és tengeri közlekedésben szereplő mobil dolgozók esetében ezekben az ágazatokban a tevékenységek transznacionális és tengeri jellege a végrehajtást különösen nagy kihívássá teszi⁴⁷.

Hatékonyabb együttműködésre van szükség nemzeti szinten a különböző kormányzati végrehajtó szervek, pl. a munkaügyi felügyelet, a szociális biztonsági szervek és az adóhatóságok között. E végrehajtó hatóságok forrásainak és szakértelmének, valamint a partnerekkel való együttműködésük javítása hozzájárulhatna az illegális munkához való folyamodás csökkentéséhez.

A megerősített uniós szintű közigazgatási együttműködés szintén segíti a tagállamokat abban, hogy felismerjék és kezeljék a munkajogi szabályok kijátszását és megkerülését a közösségi jognak való megfelelés érdekében. Az EK-Szerződés 10. cikke általános szabályt határoz meg, amely kölcsönös kötelezettségekként valódi együttműködést és segítségnyújtást ír elő a tagállamok és a közösségi intézmények számára, egyben előírja, hogy meg kell hozni a megfelelő intézkedéseket a Közösség célkitűzéseinek megvalósítása elősegítésének érdekében. A nemzetközi vetületű illegális gyakorlatok csak arra szolgálnak, hogy hangsúlyozzák a fokozottabb uniós együttműködés szükségességét, hogy javuljanak a munkakörülmények és a munkaügyi gyakorlatok értékelésében alkalmazott stratégiák és felügyeleti eszközök.

Kérdések

13. Véleménye szerint szükség van az érintett hatóságok közötti közigazgatási együttműködés megerősítésére annak érdekében, hogy a közösségi munkajog végrehajtása tekintetében hatékonyabbá váljanak? Ön szerint a szociális partnerek ebben az együttműködésben szerepet játszanak-e?

14. Véleménye szerint van-e szükség további uniós szintű kezdeményezésekre az illegális munka elleni küzdelemben a tagállamok intézkedéseinek támogatására?

⁴⁶ Az európai szociális partnerek munkaprogramja, 2006–2008, 2006. március 23.

⁴⁷ A közúti közlekedésben a munkaidőről szóló irányelv – önálló vállalkozókról és éjszakai műszakról szóló rendelkezések, közlő kutatási jelentés az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság részéről.