



A MUNKAVÁLLALÓK SZABAD MOZGÁSA

Az uniós polgárokat megillető négy szabadság egyike a munkavállalók szabad mozgása. Ez a munkavállalók mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, a családtagok beutazáshoz és tartózkodáshoz való jogát, valamint az uniós polgárok egy másik tagállamban történő munkavégzéshez, valamint az adott tagállam állampolgáraiéval azonos bánásmódhoz való jogát foglalja magában. A közszolgáltatásra vonatkozóan korlátozások vannak érvényben. Az Európai Munkaügyi Hatóság a munkavállalók, köztük a kiküldött munkavállalók szabad mozgásával foglalkozó ügynökség.

JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikkének (2) bekezdése; az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja, valamint 20., 26. és 45-48. cikke.

Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv; a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló 492/2011/EU rendelet.

CÉLKITŰZÉSEK

A munkavállalók szabad mozgása megalapítása óta az Európai Unió egyik alapelve, amelyet az EUMSZ 45. cikke is rögzít, és amely a munkavállalók alapvető jogai közé tartozik, kiegészítve az áruk, a tőke és a szolgáltatások szabad mozgását az európai egységes piacon. A foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében magában foglalja az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés megszüntetését. Ez a cikk jogot biztosít továbbá a munkavállalónak arra, hogy állásajánlatokra jelentkezzen, a tagállamok területén szabadon mozogjon, munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjon, illetve azt követően bizonyos feltételek mellett az adott tagállam területén maradjon.

EREDMÉNYEK

Az Eurostat adatai szerint 2017 végén az uniós polgárok 3,8%-a (17 millió személy és 1,4 millió ingázó) lakott vagy dolgozott más tagállamban, mint amelynek állampolgára – ez az adat 2007-ben 2,5% volt. A mobilitás a felsőfokú végzettséggel rendelkezők körében a legmagasabb.



A. A mozgás szabadságára vonatkozó jelenlegi általános szabályok

A munkavállalók szabad mozgáshoz való alapvető jogát az 1960-as évek óta különböző rendeletek és irányelvek tartalmazzák. A munkavállalók szabad mozgásáról szóló alapító rendeletet (1612/68 rendelet) és a mozgásra és a tartózkodásra vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló kiegészítő irányelvet (68/360 tanácsi irányelv) több alkalommal is korszerűsítették. Jelenleg a legfontosabb uniós rendelkezések a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogról szóló 2004/38/EK irányelv, a munkavállalók szabad mozgásáról szóló 492/2011 rendelet, valamint az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról szóló, 2019 tavaszán közzéteendő rendelet.

1. A munkavállalók mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga

A 2004/38/EK irányelv alapvető jogállásként bevezeti az uniós polgárságot a tagállamok állampolgárai számára, amikor a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat az EU területén gyakorolják. Az első három hónapban minden uniós polgár jogosult feltételek és formaságok nélkül – csupán érvényes személyi igazolvány vagy útlevél birtokában – egy másik uniós ország területén tartózkodni. Hosszabb időtartam esetén a fogadó tagállam előírhatja a polgár számára, hogy az országban tartózkodását észszerű és mindenkre egyformán alkalmazandó időszakon belül vetesse nyilvántartásba.

Az uniós polgárok három hónapot meghaladó tartózkodása továbbra is bizonyos feltételekhez van kötve: a nem munkavállalók vagy önálló vállalkozók tartózkodási joga attól függ, hogy rendelkeznek-e elegendő forrással ahhoz, hogy ne jelentsen terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, továbbá hogy rendelkeznek-e betegbiztosítással. A diákok és a szakképzésben részt vevők szintén rendelkeznek tartózkodási joggal, csakúgy, mint a munkanélküliként regisztrált, (önhibájukon kívül) munkanélkülivé vált személyek.

Az uniós polgárok a fogadó tagállamban való ötéves folyamatos, jogszerű tartózkodást követően huzamos tartózkodási jogot szereznek.

Az irányelv korszerűsítette a **családegyesítést** azáltal, hogy kiterjesztette a „családtag” fogalmát (amely korábban a házastársra, a 21. évüket be nem töltött egyenes ági leszármazottakra vagy eltartott gyermekekre, valamint a felmenő egyenes ági, eltartott rokonokra korlátozódott) a regisztrált élettársra is, ha a fogadó tagállam jogszabályai a regisztrált élettársi kapcsolatot a házassággal egyenértékűnek tekintik. A munkavállaló e családtagjainak állampolgárságuktól függetlenül joguk van ahhoz, hogy ugyanabban az országban tartózkodjanak.

2. Foglalkoztatás

A 492/2011 rendelet meghatározza a foglalkoztatásra, az egyenlő bánásmódra és a munkavállalók családjára vonatkozó szabályokat. A tagállamok minden állampolgára jogosult arra, hogy a belföldi munkavállalókra alkalmazandó szabályozásoknak megfelelően egy másik tagállamban keressen munkát. A tagállamok nem alkalmazhatnak megkülönböztető gyakorlatokat, például nem korlátozhatják az állásajánlatokat az adott tagállam állampolgárai számára, illetve nem követelhetnek meg olyan nyelvi készségeket, amelyek túlmennek a szóban forgó munkakör



szempontjából észszerű és szükséges mértéken. Az utazó munkavállaló emellett a nemzeti munkaügyi hivataltól a fogadó tagállam állampolgárainak járóval azonos támogatásra jogosult, és joga van ahhoz, hogy az álláskereséshez, az állásajánlatra való jelentkezéshez és a felvételhez szükséges ideig a fogadó tagállamban tartózkodjon. Ez a jog az összes, más tagállamból származó munkavállalót egyformán megilleti, függetlenül attól, hogy állandó szerződéssel rendelkeznek, idegymunkások, határt átlépő munkavállalók vagy szolgáltatásokat nyújtanak.

Ezek a szabályok azonban nem vonatkoznak a kiküldött munkavállalókra, mivel ők nem éltek a szabad mozgáshoz való jogukkal: helyettük a munkáltatók élnek a szabad szolgáltatásnyújtáshoz való jogukkal, hogy munkavállalóikat ideiglenesen külföldre küldhessék. A kiküldött munkavállalókat a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv (a 96/71/EK irányelv módosításáról szóló (EU) 2018/957 irányelv) védi, amely a fogadó ország helyi munkavállalóival azonos javadalmazási szabályokat ír elő, és szabályozza azt az időszakot, amelyet követően a fogadó ország munkajoga alkalmazandó (2.1.13.).

A tagállamok más tagállamban dolgozó állampolgárai a fogadó tagállam területén a munkakörülmények és a foglalkoztatási feltételek vonatkozásában a belföldi munkavállalókéval azonos szociális ellátásban és adókedvezményekben részesülnek, és ugyanolyan feltételekkel juthatnak lakhatáshoz. Emellett egyenlő bánásmódra jogosultak a szakszervezeti jogok gyakorlását illetően.

A hátrányos megkülönböztetés elleni szabályok az utazó munkavállalók gyermekeire is vonatkoznak. A tagállamoknak az integráció megkönnyítése érdekében ösztönözniük kell ezeket a gyermekeket arra, hogy részt vegyenek az oktatásban és a szakképzésben.

Végezetül az irányelv 35. cikke kifejezetten lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy joggal való visszaélés vagy csalás esetén visszavonják az irányelv alapján megítélt bármely jogot.

3. A munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat

Az uniós polgárság bevezetése óta az Európai Unió Bírósága (EUB) a munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat számos esetében finomította az irányelv értelmezését. A témával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot egy külön erre a célra létrehozott online bizottsági adatbázis mutatja be.

Ami a tartózkodást illeti, az álláskeresők feltételek teljesítése nélkül jogosultak hat hónapot meghaladó ideig (az Európai Bíróság C-292/89. sz. Antonissen-ügyben hozott ítélete) a fogadó tagállamban tartózkodni, amennyiben ott továbbra is állást keresnek, és „tényleges esélyük” van a munkához jutásra.

Más esetek a szociális juttatásokhoz való hozzáféréssel kapcsolatosak. Az EUB a hozzáférést kiterjesztette a más tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárokra (a C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben és a C-224/98. sz. D'Hoop-ügyben hozott ítélet). A pályakezdő álláskeresők státusza élénk vita tárgyát képezi, mivel nem rendelkeznek munkavállalói státusszal is. A C-138/02. számú Collins-, és a C-22/08. számú Vatsouras-ügyben hozott ítéletében a Bíróság megállapította, hogy az uniós polgároknak joguk van a munkakeresők munkaerőpiacra jutását elősegítő



pénzügyi juttatáshoz való egyenlő hozzáférésre; következésképpen az ilyen juttatás nem tekinthető „szociális ellátásnak”, amelyhez a hozzáférést a 2004/38/EK irányelv kizárja. Mindazonáltal a tagállamok előírhatják az álláskereső és az adott ország munkaerőpiaca közötti valós kapcsolatot.

B. A mozgás szabadságára vonatkozó korlátozások

A szerződés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján megtagadják egy uniós polgártól a belépéshez vagy tartózkodáshoz való jogot. Az ilyen intézkedéseket az adott egyén személyes magatartására alapozva kell meghozni, amelynek kellően súlyos és tényleges veszélyt kell jelentenie az állam alapvető érdekeire nézve. E tekintetben a 2004/38/EK irányelv több eljárási biztosítékról is rendelkezik.

Az EUMSZ 45. cikkének (4) bekezdése értelmében a munkavállalók szabad mozgása nem vonatkozik a közszolgálatban történő foglalkoztatásra, jöllehet ezt az eltérést az Európai Bíróság igen korlátozóan értelmezi, ennél fogva csak azok az álláshelyek korlátozhatók a saját állampolgárokra, amelyek a közhatalom gyakorlását és az érintett állam általános érdekének megóvását (így például az állam bel- vagy külbiztonságát) érintik.

Az új tagállamok csatlakozását követő átmeneti időszakban bizonyos feltételek alkalmazhatók a munkavállalók e tagállamokból, e tagállamokba és e tagállamok között történő szabad mozgásának korlátozása érdekében. Jelenleg a horvát állampolgárokra vonatkozóan van érvényben átmeneti időszak, amely legfeljebb 2020 júliusáig alkalmazható.

C. A mozgás szabadságát támogató intézkedések

Az Európai Unió komoly erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a munkavállalói mobilitás szempontjából kedvező körülményeket teremtsen. Ezek közé tartozik például:

- a más uniós tagállamokban szerzett szakmai képesítések elismerési rendszerének reformja az eljárás összehangolása és megkönnyítése érdekében. Ez magában foglalja több szakma automatikus elismerését az egészségügyi ágazatban és az építészek körében (a 2005/36/EK irányelvet módosító 2013/55/EU irányelv [2.1.6.](#));
- az európai szakmai kártya kibocsátása 2016-ban a kiválasztott szabályozott szakmákra vonatkozó elektronikus elismerési eljárás tesztelése céljából;
- a szociális biztonsági rendszerek összehangolása, köztük a szociális védelem hordozhatósága a 883/2004/EK rendeletnek és a jelenleg felülvizsgálat alatt álló 987/2009/EK végrehajtási rendeletnek köszönhetően ([2.3.4.](#));
- az európai egészségbiztosítási kártya (2004) a 883/2204 rendelet és a határokon átnyúló egészségügyi ellátásról szóló irányelv (2011/24/EU irányelv) szerinti biztosítás igazolása. Egy további, 2018 tavaszára tervezett tevékenység még folyamatban van: a Bizottság javaslata egy európai társadalombiztosítási azonosító jel létrehozására a polgárok adminisztratív eljárásainak és a társadalombiztosítási jogállásuk ellenőrzésének megkönnyítése érdekében;



- a kiegészítő nyugdíjjogosultságok megszerzésének és megtartásának javítása (2014/50/EU irányelv);
- a megkülönböztetést elszenvedő munkavállalók számára jogorvoslatot nyújtó bírósági eljárások biztosítására, valamint az egyenlő bánásmódot elősegítő és nyomon követő szervek kinevezésére vonatkozó kötelezettség (2014/54/EU irányelv).

2019 tavaszán hatályba lép az új európai ügynökség, az Európai Munkaügyi Hatóság alapító rendelete. Az ügynökség legfőbb célja az uniós jog jobb érvényesítésének biztosítása a kiküldött munkavállalók tekintetében, és támogatási szolgáltatások nyújtása az utazó munkavállalók és a munkáltatók számára (EURES). A szabad mozgás érdekében létrehozott egységes weboldalon keresztül álláslehetőségeket kínál, emellett tájékoztatást nyújt az uniós országok élet- és munkakörülményeiről, valamint a munkavállalók, a munkáltatók és a nemzeti hatóságok jogairól és kötelezettségeiről. Támogatja továbbá a tagállamok közötti koordinációt a határokon átnyúló végrehajtás terén, ideértve a határokon átnyúló viták megoldására irányuló közös ellenőrzéseket és közvetítést. Emellett támogatja a szociális biztonsági rendszerek összehangolását, valamint a tagállamok közötti együttműködést a be nem jelentett munkavégzés kezelése terén, hozzájárulva ezzel a tisztességes munkaerő-mobilitáshoz, ami a szociális pillér egy része.

Az ügynökség integrálja vagy egyesíti a munkavállalói mobilitás szempontjából releváns különböző meglévő európai kezdeményezéseket, különösen az EURES-t (Európai Foglalkoztatási Szolgálat), a Bizottság által a Szerződésben a munkavállalók szabad mozgása érdekében előírt kötelezettségek teljesítése érdekében (az EUMSZ 46. cikke) 1993-ban létrehozott együttműködési hálózatot. Ez a hálózat magában foglalja a Bizottságot, az EU és az EGT tagállamainak és Svájc állami foglalkoztatási szolgálatait, valamint más partnerszervezeteket (2.3.3.). A (492/2011/EU rendeletet módosító) (EU) 2016/589 rendelettel az EURES javítani fogja digitális platformján az önkiszolgáló eszközöket, hogy lehetővé tegye az álláskeresők készségeinek és az állásajánlatok automatizált megfeleltetését. A tagállamok kötelesek az összes üres álláshelyre vonatkozó információkat az európai foglalkoztatási mobilitási portálra továbbítani, amelyet az Európai Munkaügyi Hatóság működtet az egységes digitális kapuval együttműködésben. Az EURES finanszírozását az Európai Szociális Alap biztosítja.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament mindig is hangsúlyozta, hogy az Uniónak és tagállamainak össze kell hangolniuk az erőfeszítéseiket a munkavállalók szabad mozgásának előmozdítása érdekében.

„A szabad mozgáshoz való alapvető jog tiszteletben tartásáról az Unióban” című, 2014. január 16-i állásfoglalásában a Parlament arra emlékeztetett, hogy a munkavállalás céljából való szabad mozgáshoz való jogot nem lehet a társadalombiztosítási rendszerekkel való visszaélésekkel társítani, továbbá felszólította a tagállamokat, hogy tartózkodjanak minden olyan fellépéstől, amely befolyásolhatja a szabad mozgáshoz való jogot.



A Parlament támogatta az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozását (a 2018. november 20-i jelentésében). Szorgalmazta a szabad mozgást támogató egységes portál létrehozását, valamint azt a lehetőséget, hogy az Európai Munkaügyi Hatóság saját kezdeményezésére közös ellenőrzéseket is javasolhasson. Emellett a Parlament a be nem jelentett munkavégzéssel kapcsolatos együttműködést a legfontosabb feladatai közé emelte, így biztosítva, hogy a be nem jelentett munkavégzés kezelését célzó európai platform (amelyet 2016-ban alapítottak az Európai Parlament erőteljes támogatásával) folytathatja tevékenységét.

Susanne Kraatz

05/2019

