

HAJDÚ JÓZSEF*

A transznacionális munkavégzés szabályozásának lehetősége a BRI rendszerében, különös tekintettel a GATS Egyezmény 4. módoszatára

Bevezetés

Az elmúlt két évtizedben a kínai multinacionális cégek a globális kereskedelem meghatározó szereplőivé váltak. A BRI létrehozása előtt, Kínában már a 90-es évek végétől meghirdették a “Kiáramlás – Going Out” gazdaságpolitikát, amely központi eleme volt a kínai vállalatok felkészítésének és térnyerésének a nemzetközi piacokon. Ennek a stratégiai gazdaságpolitikának lett a folytatása az Egy Övezet Egy Út program (más néven Új Selyemút, angolul One Belt One Road, OBOR vagy The Belt and Road Initiative, BRI).¹ A BRI közel hetven állammal áll kapcsolatban, beleértve számos EU-s tagállamot, köztük Magyarországot is.²³ Az alapvető kérdés, amire választ keresünk a tanulmányban, hogy a GATS Egyezmény 4. módoszata alapján lehet-e jogszerűen munkát végezni egy másik BRI államban.

A BRI hálózat működtetése nem képzelhető el a munkavállalók és/vagy önfoglalkoztatók határon átnyúló munkavégzése, illetve szolgáltatásnyújtása nélkül.⁴ Annak érdekében, hogy a BRI keretében külföldön munkát végző személyre vonatkozó tág értelemben vett munkajogi szabályokat meghatározzák, a határon átnyúló munkavégzést – a jövőben – mindenképpen szabályozni kell. Erre alapvetően több megoldás is kínálkozik: 1. kiküldetés keretében történő munkavégzés,⁵ 2. bilaterális munkavállalási célú egyezmények

* egyetemi tanár, tanszékvezető, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék; CoE ECSR, Strasbourg

¹ China’s Global Ambition: Balancing Opportunities And Risks In One Belt One Road, The One Brief honlapja; URL: <https://theonebrief.com/chinas-global-ambition-balancing-opportunities-and-risks-in-one-belt-one-road/> (2021. 02. 10.)

² China’s Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape, Chapter 2 of the 2018 edition of the OECD Business and Financial Outlook, Az OECD hivatalos honlapja, URL: <https://www.oecd.org/finance/Chinas-Belt-and-Road-Initiative-in-the-global-trade-investment-and-finance-landscape.pdf> (2021. 02. 10.)

³ Például az elsődlegesen kínai gazdasági érdekeket szolgáló Budapest-Belgrád vasútvonal is ennek a projektnek az égisze alatt épül.

⁴ A kérdés jelentőségét mutatja, hogy 2018-ban közel 1 millió kínai munkavállaló végzett munkát valamely BRI államban.

⁵ NB: az erre vonatkozó kínai szabályozás a döntően állami tulajdonú vállalati modell miatt nagyon specifikus.

alapján, 3. az EU-ban harmadik állam polgáira vonatkozó irányelvi szabályozás keretében és 4. a WTO⁶ hatáskörébe tartozó GATS Egyezmény 4. módzata alapján munkavégzésben megtestesülő szolgáltatásnyújtásra irányuló megállapodás keretében. A tanulmány a legutóbbi megoldás (GATS 4. módzat) működésének sajátosságait, alkalmazhatóságát segíti feltárni és javaslatot tesz a lehetséges továbblépésre.

A WTO GATS megállapodás 4. módzata jelenleg az egyetlen olyan létező multilaterális nemzetközi magánjogi eszköz, amely a BRI jogi értelemben laza működési szerkezetében is potenciálisan – néhány nem WTO tagállamot kivéve - képes lehet szabályozni az ideiglenesen más WTO állam területén szolgáltatást nyújt munkavállalók szabad mozgását.⁷ Ez egy olyan nemzetközi magánjogi (eredendően a szabad kereskedelmet szabályozó) mechanizmus a WTO tagállamai között, amelynek elsődleges célja a szolgáltatás nyújtás keretében – más WTO államban történő – ideiglenes munkavégzés szabadságának a lehetővé tétele (a szabad szolgáltatásnyújtás liberalizálása).⁸ A WTO GATS megállapodás, illetve ezen belül is a 4. módzat azért kerülhet látókörbe, mert a BRI államok túlnyomó többsége WTO tag.

I. A transznacionális munkavégzés alapkérdései a BRI keretein belül

A BRI részes államaiban a kínai érdekeltségű vállalatok vagy szolgáltatást nyújtó vállalkozások – teljesen érthető és megfontolt gazdasági érdekeik szem előtt tartásával – különböző módszerek segítségével – „exportálják” a kínai munkavállalókat a BRI célszágába. Hivatalosan közel egymillió kínai munkavállaló dolgozott külföldön 2018-ban. Közülük 492 ezer munkavállaló kiküldetés keretében végzett munkát. Ennek alapvetően két megjelenési formája van. Az egyik, amikor szerződéses projekt munka keretében saját kínai munkáltatója küldi kiküldetésbe (nevezzük őket expatriotáknak, számuk kb. 227 ezer fő), míg a fennmaradó 265 ezer fő egy államilag a Kereskedelmi Minisztérium által engedélyezett speciális munkaközvetítő – pontosabban munkaerő kölcsönző – iroda (foreign labour cooperation agencies) szervezésében végez munkát külföldön. A legtöbben Ázsiában és Afrikában dolgoznak.⁹

Ennek a speciálisan kínai típusú nemzetközi „munkaerő kölcsönzésnek” az egyik legfontosabb sajátossága, hogy a kínai munkaerő-kölcsönző iroda egy konkrét projekt kivitelezésének tervezett időtartamára – általában 2-3 évre – szóló szerződést köt a jelentkezővel. Ezen kölcsönzött munkavállalók munkajogi védelme a BRI-en belüli multilaterális és/vagy bilaterális megállapodás hiányában nem garantálható. A jelenlegi gyakorlat, hogy

⁶ 1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről.

⁷ MARCHETTI, J. A. and MAVROIDIS, P.CO.: *The Genesis of the GATS (General Agreement on Trade in Service)*. European Journal of International Law, 22 (3), 689–721. pp.

⁸ BROUDE, T. (2010) *The WTO/GATS Mode 4, international labor migration regimes and global justice*. In: R. Pierik and W. Werner (Eds.): *Cosmopolitanism in Context: Perspectives from International Law and Political Theory*. Cambridge University Press. Cambridge, 2010. 75–105. pp.

⁹ EHIZUELEN, MICHAEL MITCHELL OMORUYI: *More African countries on the route: the positive and negative impacts of the Belt and Road Initiative*. Transnational Corporations Review 9 (4): 1–19 pp.

a munkavégzés feltételeit sporadikusan az aktuális munkáltató határozza meg és a felmerülő munkaügyi viták esetén a Kínai Kormány, pontosabban a Kereskedelmi Minisztérium közvetlen beavatkozására kerül sor.^{10 11} Ez természetesen nem feleltethető meg egy nemzetközi közösségben elvárható jogállamisági kritériumnak.

Az EU – mint szerződésen alapuló szupranacionális gazdasági államszerveződés – szemszögéből nézve a jogállamiság értékeinek védelme nemcsak a munkáltatók (vállalatok) működésére, hanem a munkavállalókra vonatkozó alapvető emberi jogi szabályok (pl. a kényszermunka tilalma, munkaidő-pihenőidő védelme, a munkavédelmi szabályok érvényesülése, stb.) betartását is jelenti. Ez a fontos kritérium természetesen csak akkor valósulhat meg, ha a munkavégzés alanyai a BRI keretein belül szabadon végezhetnének munkát, vagy nyújthatnának szolgáltatást egy másik részes állam területén és esetükben mindenkor egyértelműen és jogszerűen megállapítható lenne az alkalmazandó jog és ezt követően biztosítható lenne a munkavállalói (emberi) jogok – legalább minimális szintű – védelme. A munkavállalói alapjogok betartása érdekében a BRI motorját jelentő Kína elméletileg előírhatna olyan szabályokat, amelyek a részes államokra is kiterjedően – a jogállamiság szellemében – meghatároznák a munkavégzés minimum jogi standardjait. Például ez lehetne az egyik alapfeltétele – egy EU-s mintára létrehozott „BRI acquis” – a hálózathoz történő csatlakozáshoz. Ehhez természetesen politikai akarat és multilaterális jogi szabályozás kellene, ami jelenleg a BRI-ben még hiányzik.¹²

II. A WTO 4. módozat alapján szolgáltatás nyújtás keretében végzett transznacionális munkavégzés

A GATS Egyezmény tárgyalására az Uruguay-i Forduló alkalmával (1986–1994) került sor, majd az Egyezmény 1995 elején lépett hatályba, amikor a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) váltotta fel a GATT Titkárságot. Az 1980-as években merült fel az az igény, amely szerint szükség lehet a szolgáltatások kereskedelmének multilaterális szabályozására, amikor felgyorsult a szolgáltatási ágazat és a szolgáltatások kereskedelmének növekedése, és még nehezebbé vált az áruk és a szolgáltatások közötti határ meghúzása.

A GATS kapcsán témánk szempontjából fontos, hogy különbséget tegyünk az ideiglenes (szolgáltatás nyújtás céljából) és az állandó (munkaviszony létesítés céljából) transznacionális migráció között. Az ideiglenesen más országok területére történő belépés bizonyos áruk, vagy szolgáltatások nyújtása érdekében már évezredek óta tekint vissza. Ide sorolhatók például a korabeli misszionáriusok, diplomaták, vagy utazó kereskedők. A nemzetközi (állandó) migrációra vonatkozó szabályozás több nemzetközi szervezet (pl. ENSZ, ILO, ET, EU, stb.) normáiban jelenik meg. Ugyanakkor a kifejezetten

¹⁰ COOKE, FANG LEE: *Chinese Multinational Firms in Asia and Africa: Relationships with Institutional Actors and Patterns of HRM Practices*. 53 Hum. Res. Mgt. 877. p.

¹¹ HALEGUA, AARON – ZHENG, YU – FERCHEN, MATT – MAKSIMOVIC, ANDREA – FRANCESCHINI, IVAN – ZOU, MIMI: *Is Chinese Investment Good for Workers?* <https://www.chinafile.com/conversation/chinese-investment-good-workers> (2021. 02. 12.); *Labor 'Open-Minded' on China's Silk Road*. SBS News, September 28, 2017, <https://www.sbs.com.au/news/labor-open-minded-on-china-s-silk-road> (2021. 02. 12.)

¹² KAUCHER, LINDA: *Mode 4 of Trade in Services* https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145756.pdf (2021. 02. 14.)

ideiglenes (nem letelepedési szándékú és konkrét szolgáltatásnyújtás megvalósítása érdekében történő) migrációra vonatkozó nemzetközi szabályozás viszonylag új keletű. Ennek a kezdete az Uruguay Round nemzetközi kereskedelmi megállapodás tárgyalásaival¹³ indult 1989-ben és a GATS Egyezmény, valamint a WTO létrehozásával fejeződött be 1994-ben. A GATS újszerűségét az adja, hogy a hagyományos áruk kereskedelmének szabadságán túlmenően, egy más államban történő szolgáltatásnyújtás szabadságának a módozatait (1-4) is rögzítette.¹⁴

A GATS Egyezmény I. cikkének 2. bekezdése szerinti „szolgáltatások kereskedelme” az állami hatóságok által nyújtott szolgáltatások kivételével valamennyi ágazat valamennyi szolgáltatására vonatkozik. Az Egyezmény a szolgáltatásnyújtás alábbi 4 módozatát határozza meg: *1. módozat*: egy adott tag területéről valamely másik tag területére nyújtott szolgáltatás;¹⁵ *2. módozat*: egy adott tag területén valamely másik tag fogyasztói számára nyújtott szolgáltatás;¹⁶ *3. módozat*: egy adott tag szolgáltatója által valamely másik tag területén lévő üzleti jelenlétén keresztül nyújtott szolgáltatás;¹⁷ és *4. módozat*: egy adott tagországhoz tartozó, de átmenetileg egy másik tag területén tartózkodó és dolgozó személyen keresztül nyújtott szolgáltatás (például építkezési projektek, tanácsadók, stb.).^{18,19}

A GATS 4. módozat keretében történő szolgáltatásnyújtás alapú munkaerőmozgás egy olyan ideiglenes „migráció”, amelyet a szolgáltatást nyújtó kezdeményez a szolgáltatás zavartalanabb biztosítása érdekében. A 4. módozat alapján a szolgáltató (cég) kötelezheti alkalmazottját, hogy a szokásos munkahelyétől eltérő országban végezze munkáját (transznacionális kirendelés vagy EU-s fogalmat használva: kiküldetés).²⁰ A GATS 4. módozat további három alapvető jellemzőjét fontos kiemelni: 1) átmeneti; 2) a szolgáltatást nyújtó honos államban lévő entitás (pl. egy cég) határozza meg a másik állam (célállam) területén nyújtandó szolgáltatást és annak célját; 3) a 4. módozat nem határozza meg, és nem is védi az érintett alkalmazottak munkavégzéshez kapcsolódó jogait – ezeket bármely olyan célország szabályozhatja, mely tagja a WTO-nak. Ezen túlmenően a GATS

¹³ Az Uruguay Round kiemelt célja a GATT Egyezmény modernizálása volt, de e mellett számos új multilaterális nemzetközi kereskedelmi egyezmény, mint például a témánk szempontjából meghatározó (GATS – General Agreement for Trade and Services) egyezmény is létrejött.

¹⁴ BHATNAGAR, PRADIP: *GATS Mode 4: Movement of Natural Persons and Protection of Migrant Workers' Rights* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_351261.pdf (2021. 02. 05.)

¹⁵ Az 1. módozat esetében távszolgáltatásról beszélhetünk (postán, faxon, telefonon vagy interneten keresztül).

¹⁶ A 2. módozatnál a fogyasztó a szolgáltatás igénybevételéhez külföldre utazik (ennek az idegenforgalom a legjellegzetesebb példája).

¹⁷ A 3. módozat egy másik tagország területén létrehozott üzleti jelenlétről szól (pl. befektetés vagy egyéb banki szolgáltatások, stb.).

¹⁸ A 4. módozat pedig akkor áll fenn, ha egy személy szolgáltatásnyújtás céljából (átmenetileg) egy másik ország területére lép – vagy azért, mert az ügyféllel személyes kapcsolat fenntartása szükséges, vagy azért, mert a szolgáltatást a helyszínen kell nyújtani.

¹⁹ A valósághoz tartozik, hogy a WTO által végzett statisztikai becslések azt mutatják, hogy a 4. módozat csak elenyésző részét képezi a transznacionális kereskedelmi szolgáltatásoknak.

²⁰ KONLE-SIEDL, REGINA – BOUDALAOUI-BURESI, ZAHRA: *A munkavállalók kiküldetése, Az Európai Unió ismertetése – 2021*. Európai Parlament honlapja, 2020. december URL: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_2.1.13.pdf (2021. 02. 17.)

Egyezmény külön melléklettel²¹ ismeri el a 4. módozattal elérni kívánt kapcsolatot a kereskedelem, a migráció és a munkaerőpiac szabályozása között.²²

Fontos kiemelni, hogy a 3. és a 4. módozatok sokszor szorosan összekapcsolódnak. A gazdasági társaságok magasabb beosztású munkavállalói és szakemberei gyakran cserélődnek a különböző országokban lévő irodák, egységek között, ezért a nemzetközi mobilitás elengedhetetlen az általuk nyújtott szolgáltatások kivitelezéséhez. Ugyanakkor az 1. és a 2. módozat szerint nyújtott szolgáltatásokat is megkönnyítheti a 4. módozat. Így például az üzleti látogatók tárgyalhatnak, és szerződést köthetnek a fenti szolgáltatásnyújtási módok szerint.²³ A WTO további három tág kategóriába sorolja a 4. módozat alapján munkavégzés keretében szolgáltatást nyújtó migráns személyeket: 1. *Vállalaton belüli átirányítás*: a BRI vonatkozásában ezt úgy lehet megfogalmazni, hogy például egy kínai munkáltató a kínai munkavállalóját ideiglenesen, egy másik BRI részes államban (ez lehet EU-s tagállam is) működő központjához, leányvállalatához, fiókjához, stb. irányítja át (ideiglenesen), hogy ott meghatározott szolgáltatást (munkavégzést) teljesítsen.²⁴ 2. *Üzleti látogatók*: egy külföldi szolgáltató képviselője, aki átmenetileg, az alábbi célokból belép egy másik országba: (a) tárgyalás folytatása; (b) szerződéskötés; vagy (c) létesítmény megnyitása (pl. leányvállalat, fiók, iroda). Maguk az üzleti látogatók nem nyújthatnak szolgáltatást (nincs tényleges munkavégzés) egy másik részes államban. 3. *Szerződéses szolgáltatók*: Ez a kategória alapvetően a jogi személyek alkalmazottait foglalja magában, de az önálló tevékenységet folytató vállalkozókra (szabadfoglalkozásúakra) is kiterjed. A jogi személyek alkalmazottai tehát átmenetileg beléphetnek az Egyezményes állam területére, mint olyan külföldi vállalkozás alkalmazottai, amelyik szolgáltatói szerződést kötött a részes állammal.

Fontos kihangsúlyozni, hogy a mindennapokban a valódi kérdés nem a 4. módozattól származó előnyök nagysága, hanem az, hogy alkalmazásával milyen előnyök garantálhatók, és milyen negatív hatások minimalizálhatók.²⁵

Véleményem szerint a GATS 4. módozat célját tekintve, elvi alapon hasonlít az EU szabad szolgáltatásnyújtás elvén és keretében megvalósuló kiküldetéshez (posting), de jelenleg annak még csak egy nagyon embrionális szintjét éri el. A 4. módozat esetében a szolgáltatást nyújtó személy azon jogáról van szó, amely alapján határozott időre – a szolgáltatás nyújtás biztosítása céljából – beléphet egy másik WTO GATS egyezményes ország területére, akár egy EU-s tagállamba is.

²¹ Melléklet a szolgáltatást nyújtó természetes személyek mozgásáról a GATS Egyezmény értelmében.

²² NIMAN, EKATERINA – ROSTAMI, MITRA: „Trade in services by mode of supply: definitions, collection strategies and preliminary results” StatisticsCanada honlapja, 2018. október 19. URL: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-605-x/2018001/article/54966-eng.htm> (2021. 02. 18.).

²³ BAST, J. (2008) : *Commentary on the Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services Under the Agreement*. In: Wolfrum, R., Stoll, P.-T. and Feinäugle, C. (eds.): WTO – Trade in Services. MartinusNijhoff. Leiden/Boston, 2008. 573–595. pp.

²⁴ A munkáltatón belüli átirányítás (az EU-ban ezt kiküldetésnek hívják) Intra-corporate transferees). Ők rendszerint kulcspozíciót betöltő munkavállalók, például menedzserek, mérnökök, IT szakemberek, stb. – a GATS alapján ez maximum 6 hónapig terjedő – tartós kiküldetés vagy üzleti célú látogatásra, megbeszélésre érkező munkavállalók (rövid tartamú kiküldetés) (pl. valamely folyamat ellenőrzése, problémák feltárása és elhárítása, IT rendszerek frissítése, stb.).

²⁵ Például a transznacionális munkavégzést alapvetően akadályozza a vízum és a munkaengedélyek kiadásával kapcsolatos bürokrácia.

Összegzés

Jelenlegi formájában kiindulási alap lehet a szolgáltatásnyújtás keretében határon átnyúló munkát végző személyek számára a GATS 4. módozat, de jelenleg a számukra biztosított jogvédelem még minimális. Némi illúzióval vegyes optimizmussal azt állítom, hogy a jövőre nézve azzal a feltétellel kellene tovább fejleszteni a 4. módozat keretében történő transznacionális munkavégzést (pontosabban szolgáltatás nyújtást), hogy a WTO-ban résztvevő BRI államok vegyék figyelembe az alapvető nemzetközi és a nemzeti (szolgáltatás nyújtás helye szerinti) munkaügyi standardokat és a fogadó országban érvényes kollektív szerződéseket.²⁶ (Ez a megközelítés alapvetően az EU kiküldetési irányelvének működési mechanizmusán alapszik.) Ez egy olyan fontos cél, amit hosszú távon a BRI részes államok között is érvényesíteni kell(ene).

Az alapvető nemzetközi munkajogi és szociális jogi normák figyelembe vételével szükséges lenne a WTO és legalább az ILO, a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) és az ENSZ együttműködése az átmeneti migránsok (4. módozat) jogainak védelme érdekében.

Bár kívánatos lenne, de a jelenlegi körülmények között a BRI vonatkozásában még nem reális cél a 4. módozat kiterjesztése a félig képzett, vagy a szakképzetlen munkakerőre,²⁷ hiszen ők azok a munkavégzők, akik a leggyengébb pozícióval rendelkeznek a szolgáltatás nyújtás helye szerinti államban.

²⁶ Mivel jelenleg a BRI részes államok többségében a kollektív szerződés használata ritka, ezért szükség lesz hatékony ellenőrző mechanizmusok bevezetésére.

²⁷ A szabályozás célját tekintve érthető, de mégis paradox helyzet, hogy a 4. módozat pontosan azokat a csoportokat zárja ki, amelyek a leginkább védelemre szorulnak.