

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar
Doktori Iskola

A KOLLEKTÍV ALKU ÉS AKCIÓK KORLÁTOZÁSÁNAK RÉTEGEI

*Az uniós joggyakorlat a regionális és a nemzetközi
sztenderdek tükrében*



Szerző: Kószás Attila Gábor
Témavezető: Dr. Gyulavári Tamás

Budapest, 2023

Tartalomjegyzék

| | |
|--|--|
| Bevezetés | |
| ELSŐ RÉSZ | |
| AZ EURÓPAI UNIÓ SZOCIÁLIS DIMENZIÓJA | |
| I. fejezet | |
| A gazdasági integráció és a szociális dimenzió kapcsolatának története az Európai Unióban | |
| 1. Bevezetés, a történeti rész bemutatásának indokoltsága | |
| 2. A kiindulópont: <i>market making</i> vagy <i>market correcting</i> ? | |
| 3. Verseny és szabályozás a kapitalista piacokon, avagy a <i>race to the bottom</i> -jellegű verseny szociális hatásai | |
| 4. <i>A rezsimhordozhatóság</i> problémája..... | |
| 5. Származás elve kontra territorialitás elve | |
| 6. A kollektív fellépés formái..... | |
| 7. A szociális jogalkotás mérföldkövei kitekintéssel a jogalkalmazásra | |
| 7.1. A Római Szerződés rendelkezései, avagy a be nem avatkozás időszaka (1957-1972) | |
| 7.2. A <i>Spaak</i> és az <i>Ohlin</i> -jelentés hatása..... | |
| 7.3. A szociális jogharmonizáció kezdetei (1972-1986) | |
| 7.4. Az elsődleges jog reformja (1986-1992)..... | |
| 7.4.1. Az Egységes Európai Okmány (1986) | |
| 7.4.2. Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól (1989) | |
| 7.4.3. A Maastrichti Szerződés (1992) | |
| 7.5. A foglalkoztatáspolitikai térnyerése (1993-1999) | |
| 6.5.1. A Fehér Könyv a foglalkoztatásról, a Zöld Könyv (1993) és Fehér Könyv a szociálpolitikáról (1994)..... | |
| 6.5.2. Az Amszterdami Szerződés..... | |
| 7.6. Szociálpolitikai változások az ezredforduló után | |
| 7.6.1. A Nizzai Szerződés | |
| 7.6.2. A Lisszaboni Szerződés..... | |
| 8. Összefoglalás | |
| II. fejezet | |
| Az Európai Unió alapjogi gyakorlata | |
| 1. Az Európai Unió jogalanyisága, létrejöttének célja | |
| 2. Alapvető jogok elismerési folyamata az Európai Unióban..... | |

- 2.1. Alapjogvédelem a Charta hatálybalépése előtt.....
- 2.2. Alapjogvédelem a Charta hatályba lépését követően.....
- 2.3. A Charta és a szociális jogok.....

III. fejezet

Az önmagának ellentmondó uniós joggyakorlat az Európai Unió Bíróságán (EUB)

- 1. Bevezetés
- 2. Minősíthetők-e alapjogoknak a gazdasági szabadságok?
- 3. A kimentési klauzulák EUB-beli rendszere a gazdasági alapszabadságok korlátozása kapcsán
- 4. A 'mérlegelési mozgástér'-doktrínájának alapja.....
- 5. Az arányossági teszt és a tagállamoknak megadott mérlegelési szabadság.....
- 6. Rosszkor rossz helyen? – a Laval-kvartett értékelése
- 6.1.A Viking és a Laval-ügy
- 6.2.A Rüffert-ügy
- 6.3.A Bizottság kontra Luxemburg-ügy.....
- 7. Az arányossági teszten túl: a lényeges tartalom a Schrems és a Max-Planck-ügy példáján
- 8. Összefoglalás.....

MÁSODIK RÉSZ

AZ UNIÓS JOGGYAKORLAT ÉRTÉKELÉSE A NEMZETKÖZI MUNKAÜGYI SZERVEZET JOGVÉDELME TÜKRÉBEN

I. fejezet.....

Egy dilemma jog és gazdaság metszéspontjában.....

- 1. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) célja, alapelvei és szerepe a globalizációban
- 2. Szociális klauzulák a nemzetközi egyezményekben
- 3. A szociális dömping(helyzet) fogalma, kialakulásának okai és hatásai.....

II. fejezet

A kollektív alku és fellépés joga az ILO gyakorlatában.....

- 1. Az ILO intézményrendszere a kollektív alku és fellépés érvényre juttatásához
- 1.1. Rendszeres felügyeleti eszközök
- 1.2. Kifogások és panaszok
- 1.3. Különleges felügyeleti eszközök
- 1.3.1. Panasz eljárás az egyesülési szabadság megsértése esetén
- 1.3.2. A Képviselők Bizottsága
- 1.4. A felügyeleti rendszer perspektívába helyezése

| | |
|---|--|
| 1.5. Két konkrét ügy hasonló kezelése | |
| 2. ILO-Egyezmények és egyéb nemzetközi jogforrások a kollektív alku és fellépés terén .. | |
| 2.1.A munkavállalók és munkáltatók egyesülési szabadsága..... | |
| 2.1.1. A szakszervezetalakításhoz és az ahhoz való csatlakozáshoz való jog..... | |
| 2.1.2. Védelem a közigazgatási felfüggesztés vagy felosztatás ellen | |
| 2.1.3. A szakszervezeti tevékenység garanciái | |
| 2.1.4. Az egyesülési szabadság kapcsolata az egyéb polgári és politikai jogokkal | |
| 2.2. A szociális partnerek közötti kollektív munkaügyi kapcsolatok | |
| 2.2.1. A kollektív tárgyaláshoz való jog | |
| 2.2.2. A szociális párbeszédhez való jog | |
| 2.2.3. Sztrájkhoz való jog | |
| 2.2.4. Az önkéntes érdekegyeztetéshez és döntőbíráskodáshoz való jog | |
| 2.2.5. A szakszervezetellenes munkaügyi gyakorlat megszüntetéséről..... | |
| 2.3. Néhány speciális munkaügyi kérdés..... | |
| 2.3.1. A munkavállalói képviselők védelme..... | |
| 2.3.2. Munkavállalói részvétel a döntéshozatalban | |
| 2.3.3. Panasztételhez való jog..... | |
| 3. Emberi jogoknak minősülnek-e a munkavállalói jogok? | |
| 3.1. A pozitivisták szemlélete..... | |
| 3.2. Az intézményi szemlélet..... | |
| 3.3. A normatív szemlélet..... | |
| 4. A kollektív alku és fellépés korlátozása az ILO gyakorlatában | |
| III. fejezet | |
| Az EU által választott út a kollektív alku és fellépés jogának érvényesítése során | |
| 1. A nemzetközi sztenderdek szerepe az uniós joggyakorlatban | |
| 2. A Laval-kvartett értékelése a nemzetközi sztenderdek tükrében | |
| 3. A BALPA-ügy értékelése a nemzetközi sztenderdek tükrében | |
| 4. Az EU és az ILO interakciójának újabb állomásai..... | |
| 4.1. A kapcsolat alapjainak bemutatása | |
| 4.2. Konfliktus megosztott hatáskör esetén | |
| 4.2.1. A nők éjszakai munkájával kapcsolatos kollízió | |
| 4.2.2. A nők föld alatti munkavégzésével kapcsolatos kollízió..... | |
| 4.3. Jövőbeli együttműködés a szociális jogok területén..... | |
| 5. Az Európai Munkaügyi Hatóság által támasztott remények | |

| | |
|--|--|
| 6. Összefoglalás | |
| HARMADIK RÉSZ | |
| AZ UNIÓS JOGGYAKORLAT ÉRTÉKELÉSE AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK JOGVÉDELME TÜKRÉBEN | |
| I. fejezet | |
| Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlata | |
| 1. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 11. cikkének elemzése – individuális és kollektív dimenzió..... | |
| 1.1. Individuális dimenzió | |
| 1.2. Kollektív dimenzió | |
| 2. A kollektív alku jogának elismerése..... | |
| 2.1. Rövid összefoglaló | |
| 2.2. A Demir és Baykara ügy | |
| 3. A kollektív fellépés jogának elismerése | |
| 3.1. Rövid összefoglaló | |
| 3.2. Az Enerji Yapi Yol Sen ügy | |
| II. fejezet | |
| Az alapjogi korlátozások rendszerének komponensei – az uniós joggal való összehasonlító elemzés | |
| 1. A mérlegelés kiindulópontjának megfordítása | |
| 2. Az alapvető jogok korlátozásának rendszere..... | |
| 3. Az arányosság vizsgálata..... | |
| 4. A külső jogforrások relevanciája | |
| III. fejezet | |
| Az EU EJEE-hez való csatlakozása mint megoldás? | |
| 1. Az EUB 2/13. sz. véleménye..... | |
| 2. Az azonos szintű védelem doktrínája | |
| 3. A kiküldetési irányelv módosítása a védendő érdekek közötti jobb egyensúly eszköze?. | |
| NEGYEDIK RÉSZ | |
| ÖSSZEFOGLALÁS: JAVASLATOK A MUNKAVÁLLALÓI ALAPJOGOK TERÉN AZ EURÓPAI UNIÓS ÉS A KLASSZIKUS ALAPJOGVÉDELEM KÖZÖTT MUTATKOZÓ INKOHERENCIA KIKÜSZÖBÖLÉSÉRE | |
| 1. A dolgozat által felvetettek összegzése..... | |
| 2. A 'Monti II' Rendelet mint a kollízió feloldásának (nem kívánt) eszköze..... | |

3. Megoldási javaslat, a *practical concordance* elve.....

Irodalomjegyzék.....

„A jelen ügy számos, közel sem könnyen megválaszolható jogi kérdést vet fel, amelyek közül a legbonyolultabbak az ellentétes érdekek összebékítését teszik szükségessé.”

- Paolo Mengozzi főtanácsnok indítványa a Laval-ügyben

Bevezetés

Az európai integráció gazdasági célkitűzések végett jött létre, és fejlődési irányait is ezen célok határozták meg hosszú évtizedeken át. Sem 'szociális politika', sem alapjogi védelem nem létezett. Fakadt ez abból, hogy az alapító atyák neo-liberális szemléletmódja alapján a szociális célok megvalósítása nem előfeltétele a gazdasági integrációnak, hanem csak annak egyik előnyös következménye. Egyrészt az eltérő védelmi szinttel rendelkező államok csatlakozása, másrészt a túlcordulási (*spillover*-hatás) mechanizmus miatt azonban olyan konfliktusokkal kellett szembenéznie a közösségi (később uniós) jogalkotóknak/jogalkalmazóknak, amelyek korábban okkal kerültek el a Római Szerződés megszövegezőit.

Ezen kihívások egyrészt a tagállami alkotmányjogból és a nemzetközi jogból származó alapjogi védelemre vezethetők vissza, másrészt azon konfliktusra, amelyek az alapító és az 'új' tagállamok közötti szociális védelemmel összefüggő különbségekből fakadnak.

A közösségi jogalkotás/jogalkalmazás fokozatosan került az alapjogok tagállamok általi érvényesítése okán támasztott elvárások hatása alá. Ez ugyan egy lassú, de stabil jogfejlődést mutatott az alapjogok terén, ideértve a tagállamok alkotmányos hagyományainak, valamint nemzetközi jogi kötelezettségeinek fokozatos elfogadását, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) hivatkozási alapként történő recepcióját. A fejlődés először az Európai Unió Alapjogi Charta (a továbbiakban: Charta) *soft law*-ként, végül jogi kötőerővel bíró elismerésével tetőzött be (amellett természetesen, hogy jogalkalmazói értelmezésben továbbra sem tekinthető befejezettnek e fejlődés, mint ahogy azt a jelen doktori értekezés tárgyát képező problémafelvetés is mutatja), ideértve az uniós védelem jogszabályi azonos szintre hozatalát az EJEE-vel.

Dolgozatom négy nagy egységre, részre tagolódik, amelyek az uniós, a regionális és a nemzetközi jogrend mentén mutatják be a munkavállalói alapjogok terén követett uniós

joggyakorlatot, amelyet keretbe foglal a jelen bevezetés és problémafelvetés, valamint a bemutatott inkohereenciára és kollíziókra irányuló megoldási javaslat.

Az első részben kívánom bemutatni az Európai Unió (a továbbiakban: EU) szociális dimenzióját, továbbá azt, a jogirodalomban közkeletűen 'alkotmányos asszimetriának' nevezett jelenséget, amely már a gazdasági integráció kezdetétől tetten érhető volt. Bemutatásra kerülnek továbbá az uniós alapjogvédelem fejlődési irányai, eredményei, valamint ezen fejlődés máig tartó határai. Végezetül, bemutatásra kerülnek a munkavállalói alapjogok területén követett, a szociális védelmet hátrányból indító, az egyéb alapjogok terén követett, az uniós joggyakorlatba is nehezen beilleszthető bírósági döntések.

A második részben bemutatásra kerül a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO) alapvető céljai és alapelvei, a jog és gazdaság metszéspontjában húzódó klasszikus dilemma, miszerint milyen érvek és ellenérvek hozhatók fel a nemzetközi egyezmények keretében alkalmazandó szociális klauzulák mellett vagy ellen. Ennek keretében kifejtésre kerül a szociális dömpinghelyzet mibenléte. Bemutatva az ILO keretében született, továbbá az egyéb nemzetközi jogforrásokat, a kollektív munkavállalói jogok védelmi szintje összehasonlításra kerül az uniós joggyakorlattal.

A harmadik részben bemutatásra kerül az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) által az EJEE egyesülési szabadságot biztosító 11. cikkének értelmezése a kollektív alku és fellépés elismerése kapcsán. Ezen részben nem kizárólag a dolgozat címében szereplő munkavállalói jogok, hanem az ahhoz kapcsolódó, vagy sok esetben azok alapját, anyajogát jelentő jogok, azok fejlődési irányai is bemutatásra kerülnek. Az uniós joggal való összehasonlító elemzést elvégezve, bemutatásra kerül továbbá a kollektív munkajogok korlátozhatóságának rendszere, megvizsgálva végül, hogy az alapjogi mérlegelés körében hozhat-e változást az EU EJEE-hez való csatlakozása.

Végül, a negyedik részben kísérletet teszek arra, hogy a gazdasági alapszabadságok és az alapvető munkavállalói jogok terén az EUB és a 'klasszikus'¹ alapjogvédelmi mechanizmusok

¹ 'Klasszikusnak' nevezzük azokat az alapjogvédelmi mechanizmusokat, amelyek létrejöttének kifejezetten (elsődleges) célja az univerzális emberi jogok érvényre juttatása függetlenül az aktuális politikai, szociális vagy gazdasági környezettől. Világos az ellentmondás ugyanis az uniós joggyakorlat és ezen alapjogvédelem között, mert előbbi – kialakulásának okán – erőteljesen prioritálja a gazdasági érdekeket.

között mutatkozó inkohereenciát feloldjuk. Álláspontunk szerint, erre megvan a megfelelő jogi eszköz, amely az érdekmérlegelés megfelelő súlypontjának megtalálásában áll.

Álláspontom szerint a téma aktualitását az adja, hogy egy rendkívül hosszú fejlődési, felismerési szakaszt követően az EU-s jogalkotás eljutott arra a pontra, hogy többé nem lehetett csukott szemmel szemlélni az alapvető gazdasági szabadságok és a szociális jogok között húzódó konfliktusokat. Ezen fejlődés a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével tetőzött be, amely egyik oldalról kötelező erővel ruházta fel a Chartát, másfelől kimondta, hogy az EU csatlakozni kíván az EJEE-hez. Ezek deklarálása azonban semmi esetben sem jelent a jogalkalmazás terén nyugvópontot, hiszen a bírósági döntésekből az látszik, hogy az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) által alkalmazott arányossági teszt nyilvánvalóan nem alkalmas az alapjogok védelmére, tekintettel arra, hogy utóbbiak kizárólag defenzív, a gazdasági szabadságokat esetlegesen igazolt korlátozó okként lehetnek jelen.

A felismerés azonban eddig nem járt semmilyen gyakorlati eredménnyel, amelyet megerősít az, hogy az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően saját kezdeményezésű véleményt fogadott el „*A belső piac szociális dimenziója*”² címmel, amellyel aggodalmának ad hangot a munkavállalók védelmével kapcsolatban a közelmúltbeli bírósági döntések kapcsán. Úgy tűnik, hogy az EUB nem hajlandó áttörni a gazdasági szabadságjogok sérthetlenségének elvét, amellyel szembe megy a nemzetközi közösség által elismert és pozitív jogban már lassan egy évszázada tételezett munkavállalói alapjogokkal.

A témaválasztás indokait abban fogalom össze, hogy kifejezetten izgalmasnak és hozzám közel állónak gondolom azokat a kényes egyensúlyozási kísérleteket, megoldási javaslatokat, amelyeket a témában felmerülő – és sokszor megoldhatatlan(nak tűnő) – jogesetek vetnek fel.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IE0970&from=HU> (letöltés dátuma: 2018.10.11.). A Vélemény helyteleníti, hogy annak elismerése, hogy a kollektív keresetek benyújtása alapvető jog, inkább elvi, mint gyakorlati jelentőségű. Ebből következően a Bíróság kimondta, hogy a kollektív fellépések korlátozzák a fenti szabadságokat, és azt vizsgálta, hogy ez a korlátozás indokolt-e. Ez azt jelenti, hogy a kollektív fellépéseket mindig a gazdasági szabadságok korlátozásának tekintetében kell mérlegelni. A tudományos szakemberek arra hívták fel a figyelmet, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a közelmúltban több ügyben az ellenkező megközelítést alkalmazta, vagyis azt vizsgálta, hogy az alapvető jogok területén milyen korlátozások engedhetők meg. A Bíróság ítéletei aggályokat vethetnek fel az EJEB ítélkezési gyakorlatának ellentmondó tartalmuk miatt.

Az értekezés kiemelt figyelmet fordít azon külföldi nyelven készült jogirodalmi munkákra, amelyek magyarra fordítása, illetve magyarul történő feldolgozása hiánycikk a hazai publikációkban. Így az értekezés nem titkolt célja ezen hiányok pótlása, a felmerülő jogi problémák hazai olvasókkal történő magyar nyelvi megismertetése.

Egy doktori értekezésnek mindazonáltal új, addig nem ismert, vagy legalábbis ki nem mondott összefüggéseket kell feltárnia, új eredményeket kell kimutatnia és alátámasztania, ezért szükséges megjelölni a kívánt célt is. Az értekezéssel célom annak bemutatása, hogy az Európai Unió jelenlegi joggyakorlata a munkavállalói jogok kontra gazdasági szabadságjogok, kiváltképpen a szolgáltatásnyújtás, valamint a letelepedés szabadsága kérdésében a klasszikus alapjogi védelmi mechanizmusba, végeredményben a nemzetközi jogba ütközik. Mivel a tagállami alkotmányokban tételezett alapjogok és a nemzetközi közösségek által elismert alapjogok oda-vissza kölcsönhatásban vannak, mindaddig, amíg fenti megállapításom igaznak bizonyul, a tagállami alapjogvédelem folyamatosan konfliktusban lesz az uniós joggal.

ELSŐ RÉSZ

AZ EURÓPAI UNIÓ SZOCIÁLIS DIMENZIÓJA

I. Fejezet – A gazdasági integráció és a szociális dimenzió kapcsolatának története az Európai Unióban

1. Bevezetés, a történeti rész bemutatásának indokltsága

Az olvasóban okkal merülhet fel a kérdés, hogy indokolt-e azon – egyébként szokásosan alkalmazott – gyakorlat fenntartása, miszerint részletesen bemutatásra kerül a tárgyhoz kapcsolódó történeti rész. Jelen dolgozat azonban álláspontunk szerint megkülönböztetett helyet foglal el ebben a tekintetben, ugyanis ezzel kellőképpen érthetővé válnak a bírósági döntések miértjei is, illetve az a történeti hagyomány, ami gyakorlatilag több, mint fél évszázadra determinálta az Európai Unió hozzáállását az alapjogi védelemhez.

A történeti részben azonban nem kizárólag a száraz jogszabályi környezetet kívánjuk bemutatni, hanem kontextusba helyezzük azt, „átítatva” a megfelelő jogirodalmi álláspontokkal. Remélhetőleg, ezen történeti áttekintés hozzájárul annak megértéséhez, hogy mi orientálja a bírósági gyakorlatot.

Ennek keretében érdemesnek tartjuk a gazdasági motívumokat is bemutatni, amelyet összefoglaló jelleggel akként jellemezhetünk, hogy azok kizárólagos vezérelvként voltak jelen az együttműködés kezdeti szakaszaiban.

2. A kiindulópont: *market making* vagy *market correcting*?

A helyes problémafelvetés érdekében a tárgyalt kollíziók okainak bemutatását, háttértörténetét nem lehet elég távolról kezdeni. A disszertáció tárgyát képező, túlnyomórészt az alkotmányjoghoz tartozó kérdések nemcsak ezen jogterület természetszerű átpolitizáltságából fakadóan tartalmaznak egyéb, így különösen gazdasági megfontolásokat tartalmazó szempontokat. A különböző jogrendszerek ütközése csak látszólag minősül pusztán jogdogmatikai kérdésnek. Az alkalmazandó jog mögött valójában a szuverenitás köntösében lévő állami érdekek, szociális rendszerek húzódnak meg, amely rendszerek – különösebb kifejtést nem igénylő módon – országról országra, de legalábbis az EU alapító és a (különösen) keleti bővítéssel érkező tagállamai tekintetében komoly eltérést mutatnak.

Tradicionalisan, nemzeti szinten a szociális politika a szociális igazságosság és/vagy szociális kohézió alapján jelenik meg mint *'market-correcting'* funkció.³ Már maga a *'szociális'* jelző is erősen kontextusfüggő, de elfogadhatónak tartjuk azon leírást, miszerint a szociális politika az állam azon tevékenységének összessége, amely a gazdaság alapját képező normatív infrastruktúrát meghatározza.⁴ Közelebbről, a szociális politika „a politikai hatalom alkalmazása a gazdasági rendszer működésének kiszorításán, kiegészítésén vagy módosításán keresztül annak érdekében, hogy olyan eredmények szülessenek, amelyeket a gazdasági rendszer önmagától nem érne el [...] olyan elvek által vezérelve, amelyek mások, mint amilyeneket a piac diktál.”⁵ Ezen elvek magukba foglalják a bevételek és erőforrások redisztribúciójának szükségességét a szociális inklúziót és kohéziót elősegítve, biztosítva ezzel a politikai stabilitást.

Ezzel szemben az EU foglalkoztatási tárgyú szociális politikája a szabad vagy közös piac működésének biztosítását szolgálja, amelynek célja, hogy a verseny ne torzuljon (*'market making'*). Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 116. cikke kétséget kizáróvá teszi a szociális politika fő mozgatórugóját:

„Ha a Bizottság azt állapítja meg, hogy a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti különbségek torzítják a belső piaci verseny feltételeit, és hogy ezt a torzulást ki kell küszöbölni, konzultál az érintett tagállamokkal. Ha ez a konzultáció nem eredményez a torzulást kiküszöbölő megállapodást, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadja a szükséges irányelveket. E célból a Szerződésekben előírt bármilyen egyéb megfelelő intézkedést el lehet fogadni.”

A *'market making'* funkciója két célkitűzést foglal magába: egyrészt egy európai munkaerőpiac létrehozását a munkaerő mobilitása előtti akadályok lebontása révén, másrészt a cégek közötti költségek harmonizálását, valamint a szociális dömping és az állami *'race to the bottom'* elkerülésével a verseny torzulásának megakadályozását. A gazdasági alapszabadságok

³ A két funkció bemutatását Barnard munkáját alapul véve végezzük el. Catherine BARNARD, *EU Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012. 35–41.

⁴ Jotte MULDER: (Re) Conceptualising a Social Market Economy for the EU Internal Market. *Utrecht Law Review*, 15(2), 17.

⁵ T.H. Marshall: *Social policy*. London, Hutchinson, 1975. 15.

gyakorlásának hatása abban áll, hogy a különböző nemzeti szabályozásokat verseny alá helyezi, mivel azon magánszemélyek és vállalkozások, akik elégedetlenek a saját hazai politikai, jogi és szociális környezetükkel, szabadon mozoghatnak olyan rezsimek joghatósága alá, amelyek jobban megfelelnek az igényeiknek. Ez a szabadság arra kényszeríti a nemzeti rendszereket, hogy kialakítsák a legjobb szabályozást annak érdekében, hogy oda vonzzák, illetve megtartsák az értékkel bíró vagyont, azaz a tőkét és a munkaerőt. Az ún. *versenyképes föderalizmus* vagy *szabályozási verseny* – elvileg – elvezet az optimális állapothoz, az innovatív, fenntartható fejlődést garantáló, *race to the top*-jellegű versenyhez.⁶

A későbbiekben bővebben bemutatásra kerül a szociális dömping fogalma, amely azonban szoros összefüggésben áll a tagállamok közötti versenynyomással. A fogalmat olyan praktikák leírására használják, amelyeket a tagállamok és munkáltatók használnak annak érdekében, hogy versenyelőnyre tegyenek szert a gyenge munkajogi sztenderdeknek, de nem a hatékonyságuknak köszönhetően. A vállalkozások megnyerésének (megtartásának) érdekében a szociális tárgyú jogszabályok deregulációjának negatív hatásai (*race to the bottom*-jellegű verseny) magukkal vonják a transznacionális szociális jogalkotásra való igényt a szociális dömping megakadályozása érdekében.

A 'market making' elmélet eklatáns példája az EUMSZ. 157. cikkében foglalt egyenlő munkáért egyenlő bér elve.⁷ A Római Szerződés aláírását megelőzően a bérezéssel kapcsolatos vita a francia és német kormányzat között inkább az állami gazdasági, mintsem a munkavállalók szociális érdekei mentén éleződött ki. A francia fél attól tartott, hogy azon szektorokban, ahol felülreprezentáltak voltak a női dolgozók, így például a textilgyártásban, versenyhátrányba kerülhetnek más tagállamokkal szemben, különös tekintettel arra, hogy Franciaország ekkor már ratifikálta a vonatkozó ILO-egyezményt.⁸ Így aztán, az elv alapszerződésben való rögzítése a tagállamok közötti bérköltségek egyensúlyának biztosítása, valamint a destruktív verseny megakadályozása érdekében történt. A bérköltségek harmonizálása⁹ nélkül a gazdasági

⁶ A sikeres szabályozási versenyhez persze számos körülmény szükségeltetik. Így például a személyek kis költséggel járó mobilitása, a migráns munkavállalók más jogrendszerek tekintetében fennálló ismeretei, kiváltképpen a munkavégzés/vállalkozás folytatásának költségei kapcsán. Még ha ezen feltételek teljesülnek is, a tagállamok túlzottan a fogyasztói érdekeket veszik figyelembe, amely valójában nem kívánatos eredményre, az ún. *race to the bottom*-jellegű versenyre vezet.

⁷ Az elv fejlődése mindazonáltal nem volt értelmezési problémáktól mentes, amely az alábbiakban még kifejtésre kerül.

⁸ A férfi és a női munkaerőnek egyenlő értékű munka esetén járó egyenlő díjazásáról szóló 100. sz. Egyezmény.

⁹ Már itt jelezzük, hogy az EU-nak sohasem volt (és most sincs) hatásköre arra, hogy a bérrendszert, továbbá a minimálbér tartalmát megállapítsa. Harmonizálás alatt kizárólag az alaki egyenlőséget kell értenünk, amely alapján a bérek tekintetében – mint ahogy azt a jelen dolgozatban kifejtésre kerülő jogesetekben fellelhető kollíziók igazolják – óriási különbségek lehetnek az egyes tagállamok között.

integráció olyan versenyt eredményezne tehát, amely azon tagállamok kárára van, amelyeknél a szociális jogalkotás magasabb védelmet biztosít.

Mindazonáltal, már viszonylag korán megfigyelhetővé vált a joggyakorlatban egyfajta dichotómia a két funkció egymás mellettsége kapcsán. Így, a *Defrenne I*-ügyben utalva az ILO-egyezményre, rögzítette a főtanácsnoki vélemény, hogy „a női munkaerő férfiakhoz képest alacsonyabb bérben történő megfizetésében megtestesülő szociális dömping elé akadályokat gördítve, a közös piac egyik alapvető céljának elérését segíti elő, azaz egy olyan rendszer megalkotását, amely biztosítja, hogy a verseny ne torzuljon.”¹⁰

Összefoglalva, az EU egy piacvezérelt munkajogi jogalkotás mentén, elismerve ezen szabályozás piackorrigáló, illetve szociális funkcióját, a szociális politikáját alapvetően egy kettősség alapján igazgatja. Ezen dichotómia jól tetten érhető az EU szociális politikájának fejlődése során, amely fejlődést a releváns jogalkotási állomások bemutatásával ismertetjük az alábbiakban, kitérve a jogalkalmazás értelmezési gyakorlatára is.

2. Verseny és szabályozás a kapitalista piacokon, avagy a *race to the bottom*-jellegű verseny szociális hatásai

Az alábbiakban bemutatjuk, hogy az önérdékeket követő és *race to the bottom*-jellegű versenyt eredményező magatartás következtében a vállalkozások piaci pozíciója nem változik meg, viszont a munkavállalói érdekek tartósan sérülnek.¹¹

A neoklasszikus közgazdasági iskola érvelése szerint a piaci mechanizmus a leghatékonyabb eszköze a szűkös erőforrások optimális allokálásának. Eszerint, ameddig a profitmaximalizálásban érdekelt gazdasági szereplők innovációt hajtanak végre az áruk és szolgáltatások árának egyidejű lenyomása mellett, addig az a fogyasztókat jutalmazza, ösztönzi a gazdasági és technológiai folyamatokat, és így a tágabb társadalmi érdekeket szolgálja. A szabad piac ezen pozitív tulajdonsága pedig igazolja a *laissez-faire* jellegű megközelítést a

¹⁰ C-80/70. sz. ügy Dutheillet de Lamothe főtanácsnok indítványa: Gabriella Defrenne kontra Belga Állam [ECLI: EU:C:1971:43]. A jogirodalomban rendre hivatkozott, *Defrenne II*-ügyben hozott döntés a későbbiekben kifejtésre kerül.

¹¹ Jelen fejezetet az Európai Szakszervezeti Szövetség (ETUI) által készített munka alapján mutatjuk be. Magdalena BERNACIAK: Social dumping and the EU integration process. Bernaciak, Magdalena, Social Dumping and the EU Integration Process (August 22, 2014). ETUI Working Paper 2014.06.SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2512684> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2512684>

gazdasági szabályozás és politika tekintetében. Ennek alapján pedig bármely állami beavatkozás csak elferdíti a rendszer önszabályozó jellegét, nemcsak a gazdasági teljesítményt csökkentve ezzel, hanem optimális szint alatti kibocsátást eredményezve is.

Az ún. pozicionális javak¹² esetében, amelyek értéke nem azok abszolút, hanem relatív fogyasztásából ered, a társadalom tagjai hajlamosak az előnyöket a versenytársakkal összehasonlításban értékelni. Ha ez a folyamat kontroll nélkül marad, az felesleges kiadásokhoz és a nem-pozicionális javak tekintetében lévő beruházások csökkenéséhez vezet. A pozicionális küzdelmek pedig ritkán vezetnek a közérdek érvényesüléséhez, és valójában egyéni és közösségi sérelmet okoznak.

Közhelyként rögzíthető, hogy a vállalkozói siker nem a beruházások abszolút szintjétől vagy a piaci szereplőknél felmerült költségek mértékétől függ, hanem a versenytársakkal szembeni *vis-à-vis* relatív teljesítménytől. A gazdasági szereplők hajlamosak csökkenteni a költségeiket úgy, hogy az nem a piaci pozíciójukat, hanem az általános teljesítményüket érinti károsan. A probléma az, hogy ha egy cég egyszer így tesz, ugyan időleges előnyre tesz szert a versenytársai felett, akik azonban követik példáját, amely egy lefelé gyűrűző spirálként *race to the bottom*-jellegű versenyt eredményez. A nap végén azonban a versengő gazdasági szereplők egymáshoz viszonyított relatív pozíciója nem változott meg, ugyanakkor hasznos erőforrásokat vesztegettek el, amelyet a hatékonyságnövelésre lehetett volna fordítani. Összefoglalva, az egyéni érdekkövetés súlyos szociális sérelemmel jár.

Mindezt egy példával érzékeltetjük. Egy munkáltató elhatározza, hogy versenytársaival szembeni előny elérése okán a bérezés és egyéb munkafeltételek tekintetében csökkentést hajt végre.¹³ Kezdetben ugyan a szociális költségek csökkentése előnnyel jár a munkáltatónak, az

¹² A pozicionális javak olyan javak, amelynek értéke kizárólag a populáción belüli eloszlástól függ, és nem attól, hogy összességében milyen mennyiség érhető el belőlük. Idetartoznak például a luxustermékek, státuszszimbólumok. A pozicionális javak iránt folyó verseny káros a társadalomra. Ennek az a fő oka, hogy ha elképzelünk egy helyzetet, ahol mindenki saját társadalmi státuszának növelését próbálja elérni a többiekkel szemben, akkor ezzel összefüggésben növekszik a pozicionális javakra fordított társadalmi és egyéni erőforrások mennyisége. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a társadalmi jólét is növekedne, hiszen ha a pozicionális versenyben a társadalom minden tagja részt vesz, akkor egyszerűen látható, hogy relatív pozíciójuk hasonló marad. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács: Nem növekedés-központú gazdaságpolitikai alternatívák: a fenntartható életmód felé való átmenet szakpolitikai lehetőségei, 2013

¹³ A munkavállalók bérezése nem-pozicionális jószágnak minősül, hiszen a bérezési skála alapvetően céges belügynek minősül, amelynek nincs hatása a versenytársakhoz viszonyított relatív pozícióra. Ezzel szemben, a munkáltató teljesítménye különösen fontos pozicionális jószágnak minősül, hiszen az erőteljesen kitett a piaci törvényszerűségeknek, és olyan eredményekkel van kapcsolatban, mint például a piaci részesedés.

ezen trendet követő verseny eredménye azonban ezen előny láthatatlanná válása, amikor a versenytársak azonos szintre csökkentik saját költségeiket. Ennek eredménye, hogy a munkavállalók elveszítik motivációjukat, amely már rövid távon is káros hatással bír a munkáltató produktivitására. A munkavállalók vásárlóerejének csökkenése pedig a kereslet visszaeséséhez vezet. A folyamat végén senki sem profitál a *race to the bottom* jelenségéből: míg a relatív pozíció nem változott, a kereset drasztikusan csökkent, a bércsökkentés pedig az életkörülményeket és a gazdasági növekedést fogta vissza.

3. A rezsimhordozhatóság problémája

Mint majd részletesen látni fogjuk, a disszertáció tárgya szerinti probléma akkor merül fel, amikor valamilyen transznacionális vagy határon átnyúló elem megjelenik és relevánssá válik az adott tényállásban. Előrebocsátva néhány körülményt a Laval-ügy kapcsán, kérdésként merül fel, hogy ki szolgáltatott kinek?¹⁴ Az építési munkálatokra vonatkozó szerződés ugyanis a lettországi Laval cég Svédországban bejegyzett leányvállalata (Baltic) és Vaxholm városa között jött létre. A társasági jogban uralkodó kapcsolóelve közül akár a bejegyzés, akár a székhely elvét vesszük figyelembe, a Baltic mindenképpen svéd társaságnak minősült, annak ellenére, hogy az alaptőkéjét teljes egészében egy külföldi társaság, a Laval tulajdonolta. Első ránézésre tehát, a szolgáltatást nyújtó (Baltic) nem a szolgáltatást igénybe vevőtől, illetve a szolgáltatás teljesítési helyétől eltérő államban volt letelepedve. Még ha figyelembe vesszük is a két társaság közötti kapcsoltságot, anya-leányvállalat viszonyt, ez nem segíti az értelmezést, hiszen így mindkét országban ugyanúgy megállapítható a honosság.

A svéd szakszervezetek erre irányuló hivatkozása¹⁵ a Bíróság részéről elutasításra került. Egyrészt, a vita Laval által a svédországi munkaterületre kiküldött lett munkavállalókra alkalmazandó munkafeltételek körül zajlott. Másrészt, a munka egy „a Laval csoporthoz tartozó vállalkozás” részéről került (volna) elvégzésre. Harmadrészt, a munkavállalók a kollektív fellépések és a munkák félbeszakításának hatására visszatértek Lettországba.

¹⁴ Jelen fejezetet Simon Deakin munkáját alapul véve mutatjuk be. SIMON DEAKIN: Regulatory Competition after Laval. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 10, 587–588.

¹⁵ Mivel a Laval és a Baltic jegyzett tőkéjét ugyanazon személyek birtokolták, továbbá e társaságoknak ugyanazok voltak a képviselői, és ugyanazon jelképet használták, közösségi jogi szempontból egy és ugyanazon gazdasági egységnek kell tekinteni őket, annak ellenére, hogy két különálló jogi személyt képeznek. A Laval ezért az EK 43. cikk második bekezdése értelmében köteles lett volna olyan feltételek szerint folytatni Svédországban a tevékenységét, amelyeket e tagállam joga a saját állampolgáira előír. ¹⁵ C-438/05 sz. *The International Transport Workers' Federation és The Finnish Seamen's Union-ügy*, 72-73.; C341/05. sz. *Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet-ügy*, 43.

Kérdés, hogy a Baltic a lett jog alatt működő társaság volt? Ha nem, akkor a Laval – amely kétségtelenül igen – milyen értelemben nyújtott határon átnyúló szolgáltatást? Deakin szerint, a Laval esetleg nem a megrendelőnek, hanem a saját leányvállalatának nyújtott szolgáltatást. Az EUMSZ. szerint, a szolgáltatást azonban „rendszerint díjazás ellenében” nyújtják¹⁶, arra azonban nem merült fel adat, hogy a két cég között a munkavállalók rendelkezésre bocsátásának tárgyában szerződés jött volna létre, vagy hogy ezért fizetett volna a Baltic.¹⁷

Számos lehetőség felmerül, hogy mi volt a Bíróság érvelésének mozgatórugója.¹⁸ Egyrészt hallgatólagosan tekinthette egy és ugyanazon társaságnak a két céget, és mindkettőnek lett honosságot tulajdonított. Egy másik lehetőség, hogy a Laval mint kizárólagos tulajdonosi pozíciója – bár nem ő volt a szolgáltatást nyújtó – elegendő volt a transznacionális elem megállapításához. Harmadik lehetőségként merül fel pedig, hogy a vaxholmi események elrettentő erővel bírtak a jövőre nézve a Laval számára a svédországi működésre. A negyedik lehetőség, hogy a Bíróság a kiküldött munkavállalók kapcsán speciális szabályokat alkalmazott. Mengozzi főtanácsnok hívta fel a figyelmet¹⁹ arra, hogy a kiküldetési irányelv a transznacionális intézkedések egyikének minősül, ha „munkavállalókat küld ki a tagállam területén a csoport tulajdonában lévő telephelyre vagy vállalkozáshoz, feltéve hogy a kiküldő vállalkozás és a munkavállaló a kiküldetés idején munkaviszonyban áll egymással”.²⁰ Sőt, később pedig akként foglalt állást, hogy a kiküldetési irányelv az EUMSZ. szerinti szolgáltatásnyújtás szabadságának sajátos értelmezésének minősül,²¹ így, ami az irányelvvel összeegyeztethetetlen, az *a fortiori* ellentétes a szerződéssel is.²² Végül soron pedig, az irányelv tehát pontosítja a szerződés tartalmát azt eredményezve, hogy a Lavalra mindkettő hatálya kiterjed.

Ha a negyedik értelmezés a helyes, akkor a Laval-ügy rendkívül leszűkíti a hatályt az irányelv szerinti esetekre. Ha az első három közül a helyes valamelyik, az pedig az EUMSZ. 57. cikkének rendkívül tág olvasatát adja, lefedve olyan szituációkat is, amelyek nem maguktól értetődően tartoznak az említett cikk explicit szövegezésé alá, azaz ahol a szolgáltatást nyújtó és az azt

¹⁶ 57. cikk.

¹⁷ DEAKIN i.m. 589.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Paolo Mengozzi főtanácsnok indítványa a C-341/05. sz. ügyben, para 107.

²⁰ 1. cikk (3) bekezdés b) pont.

²¹ Paolo Mengozzi főtanácsnok indítványa a C-341/05. sz. ügyben, para 145.

²² Paolo Mengozzi főtanácsnok indítványa a C-341/05. sz. ügyben, para 149.

igénybe vevő között nincs szerződéses kapcsolat, továbbá ahol a külföldi fél egy általa irányított helyi leányvállalaton keresztül nyújt szolgáltatást, és ahol a külföldi szolgáltatást nyújtó elrettenthető valamiféle jövőbeli, hipotetikus tényekre hivatkozással.²³

Bármelyik megoldást is fogadjuk el azonban, továbbra sem kapunk választ arra, hogy a Laval milyen értelemben szenvedett volna versenyhátrányt, hogy a leányvállalatára a svéd jog lett volna irányadó. A Bíróság ítéletéből az következik, hogy a Laval szolgáltatásnyújtáshoz való szabadsága sérült a svéd szakszervezetek fellépése miatt, ugyanis mint lett cég, lett munkavállalókat alkalmazott, akik a lett jog és kollektív szerződés hatálya alatt álltak. Azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a bejegyzés elve szerint kijelölt jog még nem igazít el munkajogi kérdések tekintetében. A nemzetközi magánjogban ugyanis alapvetően a területi elv érvényesül, azaz a munkaviszonyra szokásos munkavégzési hely szerinti jogot kell alkalmazni.²⁴ Ezzel szemben a társaságokra alkalmazandó jog nem területiális jellegű, hanem például a 'valódi székhelyhez', így a központi ügyintézés, azaz a döntéshozatal helyéhez kötődik vagy a bejegyzés helyéhez, azaz annak a bíróságnak/hatóságnak a székhelyéhez, amely nyilvántartja a társaságot. Ez utóbbi kapcsán nem döntő, hogy a társaság hol fejt ki tevékenységét. A közösségi jogban a letelepedés fogalma magában foglalja valamely határozatlan időtartamú gazdasági tevékenység tényleges gyakorlását egy másik tagállambeli állandó telephely révén. De a fizikai jelenlét nem szükséges annak megállapítására, hogy a letelepedés megállapítható legyen. Mint a későbbiekben majd látni fogjuk, a Centros²⁵ és kapcsolódó ítéletek tanúsága szerint, a társaság dönthet úgy, hogy tevékenységét teljes egészében az attól eltérő tagállamban végző, mint ahol bejegyzésre került. Az ezen szabad bejegyeztetési jogot korlátozni például a tényleges székhely elvével, csak rendkívül szigorú arányossági tesztet követően lehet.²⁶

A Laval feltételezett hátránya, amely a svéd jognak való alávetettségéből, illetve a kollektív megállapodásra kényszerítéséből eredt, nem a lett letelepedésének/leányvállalkozásának volt az eredménye. Sokkal inkább azon döntéséből fakadt ezen hátrány, hogy lett munkavállalókat küldött ki a vaxholmi területre. Ezen döntés feltételezhetően üzleti érdekből történt, de nem

²³ DEAKIN i.m. 590.

²⁴ A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 593/2008/EK Rendelet 8. cikk (2) bekezdése alapján, „Ha az egyéni munkaszerződésre alkalmazandó jogot a felek nem választották meg, a szerződésre azon ország joga az irányadó, ahol vagy – ennek hiányában – ahonnan a munkavállaló a szerződés teljesítéséért rendszerint a munkáját végzi.”

²⁵ C-212/97. sz. Centros Ltd. kontra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ügy.

²⁶ DEAKIN i.m. 590–591.

azért, mert lett társaságnak minősült volna. Nem létezik olyan nemzeti vagy közösségi jogi rendelkezés, miszerint egy vállalkozásban, amely egy adott tagállamban letelepedett kizárólag ezen állam állampolgárait alkalmazhatja, vagy éppen megtilthatja a másik tagállamból érkezőket. Ez kétségtelenül nemzetiségen alapuló közvetlen diszkrimináció lenne.²⁷

A Laval-ügyben hozott értelmezés túlságosan kiszélesíti a letelepedéshez és a szolgáltatásnyújtáshoz való jogot, ugyanis alkalmazza olyan esetekben, ahol a transznacionális elem marginális vagy csak érintőleges. Az ügyben a vitában részt vevő Laval nem volt szolgáltatást nyújtó (feltételezhetően a Baltic szerződött le a munkákra). Mint láttuk, ez semmiben sem befolyásolta a bírósági döntést. Az alacsonyabb költséggel dolgozó államokból érkező szolgáltatást nyújtók viszont „beléphetnek” egy másik állam területére kapcsolt vállalkozásaik révén, hogy közben élvezik a származási hely szerinti munkajog számára jelentkező előnyeit. Mint majd később szintén bővebben bemutatásra kerül, a Rüffert-ügyben²⁸ a külföldi szolgáltató, amely leszerződött a szolgáltatások nyújtására, nem is vett részt a jogvitában. Az ügy tanúsága szerint, egy munkáltató, amely a fogadó államban letelepedett felhívhatja a szolgáltatásnyújtáshoz való jogra vonatkozó cikket, hogy alkalmazáson kívül helyezhesse azokat a munkajogi szabályokat, amelyek indirekt módon érintik a jövedelmezőségét azzal, hogy a termelési láncban egyel korábbi, külföldi szolgáltatást nyújtóra hatással vannak.²⁹

A Laval-ügy azonban túlmegy azokon az ügyeken, ahol (még ha érintőlegesen is, de) külföldi szolgáltatások merülnek fel. Ez a két szabadság egymásra való kölcsönhatásából ered. A Centros-ügynek köszönhetően, a vállalkozásoknak rendkívül széles lehetőségeik vannak, hogy megválaszthassák letelepedésük helyét és ezzel az alkalmazandó jogot. Így szabadon választható meg a legprofitálisabb jogrendszer úgy, hogy a fogadó tagállamnak nagyon szigorú arányossági teszttel kell bizonyítania, ha ezt a választást meg kívánja tagadni. Az alacsony munkajogi védelemmel rendelkező országokból jövő munkáltatók előtt így új lehetőségek nyílnak meg. Deakin a következő esetköröket hozza példaként:

- (a) egy lett társaság azt tervezi, hogy egy új gyáregységet hoz létre Svédországban. A lett munkajogra és kollektív megállapodásokra kíván támaszkodni a svéd szociális

²⁷ Uo.

²⁸ C-346/06. sz. *Dirk Rüffert kontra Land Niedersachsen*

²⁹ DEAKIN i.m. 591–592.

partnerekkel és az általuk képviselt munkavállalókkal kapcsolatos viszonyában. Arra hivatkozik, hogy a svéd jogát alkalmazását félre kell tenni, mert ellenkező esetben az elrettentő hatással bírna a beruházása végrehajtásában.

- (b) Egy brit társaság tanácsadói szolgáltatásokat kíván nyújtani németországi cégeknek. Ehhez német munkavállalókat alkalmaz német leányvállalatán keresztül, de olyan munkaszerződésekkel, amelyekre az angol jog az irányadó. Amikor költségvetési okokból címén a német leányvállalat csökkenti a létszámot, a társaság az angol jogot fogja alkalmazni, mivel az sokkal kevésbé 'korlátozó' a létszámcsökkentés tekintetében, mint a német jog.
- (c) Hasonlóan a fenti (b) ponthoz azzal, hogy itt az anyavállalat németországi, amely az Egyesült Királyságban letelepedett cégeknek kívánja a fenti szolgáltatásokat nyújtani.³⁰

Mindegyik fenti példában, egy Laval-szerű korlátozás ismerhető fel, amely az eltérő szabályozó rendszerek okozta eltérő munkaügyi költségek okán áll elő transznacionális kapcsolódással. Minden esetben szükséges a Laval-ügyben látott rendkívül szigorú igazolási kötelezettség a fogadó állam munkajogi szabályainak alkalmazásához? Ez összeegyeztethetetlennek bizonyul a területiális védelem elvével, amelyet a Róma I. Rendelet is tartalmaz. A következőkben megvizsgálunk két alapvető kapcsoló elvet, nevezetesen a származás, valamint a territorialitás elvét.

7. Származás elve kontra territorialitás elve

Az alapvető szabály a munkajogban a territorialitás elve, miszerint a fogadó tagállam különösebb indokkolási kötelezettség nélkül kiterjesztheti saját munkajogi szabályait a területén dolgozó munkavállalókra. Ezt az EUB már viszonylag korán, a Seco-ügyben³¹ kifejtette. Mindazonáltal kiküldetés esetén a származási ország elve érvényesül, éppen arra való tekintettel, hogy a fogadó államban történő ideiglenes munkavégzés nem változtat a rendszerinti munkavégzési helyen. Sőt, a Rush Portuguesa-ügy mai szemmel a lehető legmesszebb ment, mikor a sokszor idézett gondolat szerint,

³⁰ Uo. 592.

³¹ C-62/81 és C-63/81 számú egyesített ügyek, igaz, ekkor még csak a minimálbér kapcsán.

„a közösségi jog nem tiltja, hogy a tagállamok kiterjesszék jogszabályaik vagy kollektív szerződéseik hatályát bármely személyre, akit – akár ideiglenesen – a területükön foglalkoztatnak, függetlenül attól, hogy a munkáltató mely országban letelepedett, ahogy azt sem zárja ki a közösségi jog, hogy a tagállamok e szabályokat megfelelő eszközökkel végrehajtsák.”³²

Így tehát a kiküldetés lényegében speciális szabályozást eredményez, mert felülírja a munkajogi szabályok territoriális jellegét, és továbbra is a származási elvet alkalmazza. Felismerve ennek a tisztességes versenyre, illetve a munkavállalók jogaira nézve lévő káros hatást, a későbbiekben részletesen ismertetett 96/71/EK kiküldetési irányelv „visszaállítja” a territoriális alkalmazhatóságot akként, hogy a fogadó állam jogából, illetve bizonyos feltételek mellett kollektív szerződéseiből bizonyos szabályokat alkalmazni rendel.³³

Mind a Laval, mind a Rüffert-ügyben azonban az EUB sokkal nagyobb hangsúlyt fektetett az említett irányelvre, mint az alapszerződés szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseire. A Laval-ügyben az EUMSZ 56. cikkét az irányelv fényében értelmezte. Ahogy Mengozzi főtanácsnok is összegezte, „(...) a 96/71 irányelv, amint arra a jelen ügyben írásbeli észrevételeket beterjesztett több fél lényegében és joggal hivatkozik, a Bíróság ítélkezési gyakorlatára tekintettel az EK 49. cikk sajátos értelmezésének minősül. (...) A 96/71 irányelvvel összeegyeztethetetlen intézkedés ugyanis még inkább az EK 49. cikket sértené, mivel ez az irányelv a különös hatálya keretében a szóban forgó cikk tartalmának végrehajtására irányul.”³⁴

A szolgáltatásnyújtás szabadságának alapszerződési rendelkezése tehát ún. pre-emptív jelleget ad az irányelvnek, amely alapján azon nemzeti szabályozás, amely magasabb védelmet biztosít, sérti a közösségi jogot. Bár maga az irányelv biztosítja, hogy további védelmet nyújtson a tagállam,³⁵ valamint elismeri a munkavállalók jogai érdekében történő kollektív fellépést,³⁶

³² C-113/89. sz. Rush Portuguesa Lda kontra Office national d'immigration ügy, 18.

³³ Így például maximális munkaidő és minimális pihenőidő; minimális éves szabadság; minimális bérszint stb.

³⁴ Paolo Mengozzi főtanácsnok indítványa a C-341/05. sz. ügyben, para 145. és 149.

³⁵ A 3. cikk (7) bekezdése szerint, Az (1)–(6) bekezdés nem akadályozza a munkaviszonyra vonatkozó, a munkavállalók számára kedvezőbb szabályok alkalmazását.

³⁶ A preambulum (12) bekezdése értelmében, „mivel a közösségi jog nem zárja ki, hogy a tagállamok saját jogszabályaikat vagy a szociális partnerek közötti kollektív szerződéseket alkalmazzák azokra a személyekre, akiket, ha csak ideiglenesen is, a területükön foglalkoztatnak, jóllehet munkáltatójuk egy másik tagállamban telepedett le; mivel a közösségi jog nem tiltja meg a tagállamoknak, hogy megfelelő eszközökkel garantálják e szabályok betartását”

kifejezetten megemlítve, hogy „nem érinti a szakmai érdekek védelmét szolgáló kollektív fellépésre vonatkozó tagállami jogszabályokat”³⁷, az eljáró fórum mégis akként rendelkezett, hogy

„Mindazonáltal a 96/71 irányelv 3. cikkének (7) bekezdését nem lehet akként értelmezni, hogy az lehetővé teszi a fogadó tagállam számára, hogy a területén történő szolgáltatásnyújtást olyan munka- és foglalkoztatási feltételek betartásától tegye függővé, amelyek túlmutatnak a minimális védelmet nyújtó kötelező szabályokon. A 96/71 irányelv ugyanis a 3. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a)–g) pontja szerinti kérdések tekintetében kifejezetten előírja azt a védelmi szintet, amelynek betartását a fogadó tagállam jogosult megkövetelni a más tagállamokban letelepedett vállalkozásoktól, az említett fogadó tagállam területére kiküldött munkavállalóik javára.”³⁸

A tagállamoknak tehát a védelmi kört az irányelv rendelkezései fényében kell megállapítaniuk. Gyakorlatilag contra legem azt állapítja meg az eljáró fórum, hogy minden, ami ezen körön felül van, az jogellenes, illetve rendkívül szigorú követelmények mentén igazolható csak, ez pedig a territoriális hatály kiüresítésével járhat.³⁹

Jól látható, hogy a kapcsolóelvek alapjaiban meghatározzák, hogy a munkavállalói vagy a munkáltatói (szolgáltatást nyújtó) oldal jogai kerülnek-e előtérbe. A Laval-ügyben a Bíróság úgy hivatkozott a kiküldetési irányelvre, mint a „munkáltatók és az általuk foglalkoztatott személyi állomány érdeke.”⁴⁰ Az érvelés a munkáltatói jogokat kétféle módon is előtérbe helyezte. Egyrészt azon munkajogi kötelezettségeiket, amelyek túlmutatnak az irányelvi kemény magon, minimalizálva lettek, másrészt sokkal jobban megismerhetővé és konzisztenssé tette a kiküldöttekre irányadó jogszabályok tartalmát. Az irányelv ilyen értelmezése szerint annak célja, hogy a külföldi szolgáltatásnyújtókat mentesítse a fogadó állam munkavállalóira

³⁷ Preambulum (20) bekezdés

³⁸ C-438/05 sz. *The International Transport Workers' Federation és The Finnish Seamen's Union-ügy*, 72-73.; C341/05. sz. *Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet-ügy*, 80.

³⁹ Hogy miért helytelenítette a Bíróság, ha a tagállam túlmegy az irányelvben foglalt minimum védelmi körön, nem teljesen világos, de valószínűleg nem a munkavállalói jogokat, hanem a szolgáltatásnyújtás szabadságát helyezte előtérbe.

⁴⁰ C-438/05 sz. *The International Transport Workers' Federation és The Finnish Seamen's Union-ügy*, 72-73.; C341/05. sz. *Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet-ügy*, 58.

irányadó olyan munkajogi szabályok betartása alól, amelyek túlmutatnak a minimális védelmi körön. Ez nem mást jelent, mint a legális szociális arbitrázst, amely szerint az alacsonyabb munkajogi védelmi szinttel rendelkező országok exportálhatják jogszabályaikat a fogadó államba, ezzel kialakítva egy versenyhelyezetet.⁴¹

Ha a második célt vizsgáljuk, miszerint a jogszabályok egységesítését kell elérni, az illuzórikus lehet csupán, hiszen egyrészt irányelveknek ez deklaráltan nem lehet célja, másrészt a kiküldetési irányelv nem követeli meg, hogy a kemény magba tartozó jogszabályokat a tagállamok egymásra figyelemmel állapítsák meg, arról nem is beszélve, hogy sokuknak nincs is a minimálbér megállapítására irányuló rendszere. Tehát nem történik szubsztantív jogharmonizáció, sőt, az alkalmazandó jog kijelölése sem hagyományosan, a nemzetközi magánjog eszközével történik, hanem „csak” meghatároz néhány típusú jogszabályi rendelkezést, amely nem kerülhető meg. A kiküldetési irányelv tehát nem hoz létre egy egységes jogi rezsimet, illetve nem biztosít egyenlő feltételeket a munkaerőköltségek tekintetében.

Kérdés továbbá, hogy hogyan védi a kiküldetési irányelv „a foglalkoztatott állomány érdekeit”. A döntés közvetlen hatása, hogy a kiküldött munkavállalók a minimális védelmi szinten felül nem részesednek a fogadó állam magasabb szinten lévő munkajogi rendelkezéseiből. Elképzelhető, hogy – kissé megmosolyogatóan – arra gondolt, hogy sokkal könnyebben fognak a kiküldöttek munkát találni és azt megtartani, ha rájuk nem vonatkoznak a fogadó állam szigorúbb szabályai, vagy esetleg nagyobb biztonságban voltak így a rájuk irányadó jogszabályok ismerete okán. Deakin megjegyzi, hogy a Laval-ügy előtt az irányelv célja a munkavállalói jogok és a kollektív szerződések erősítése volt a cél, nem pedig az ilyen védelem eltörlése a foglalkoztatás elősegítése érdekében.⁴²

⁴¹ A későbbiekben részletesen kifejtésre kerül azonban, hogy ezen verseny nem „felfelé”, hanem a szociális védelmi szint lefelé történő erodálásával jár.

⁴² Így például a Wolff&Müller-ügyben a Bíróság rögzítette, hogy a kiküldetési irányelv – illetve az azt implementáló nemzeti szabályozás – célja nem csupán a munkaerőpiac védelme és a tisztességtelen verseny megakadályozása, hanem a munkavállalók védelme is. Az ügyben egy portugál munkáltató által németországi munkavégzési helyen dolgozott a munkavállaló a Wolff&Müller számára. A vonatkozó nemzeti szabályozás alapján, a ki nem fizetett munkabéréért a valamely más vállalkozást építési munkával megbízó vállalkozás készfizető kezesként felel e vállalkozás, alvállalkozó vagy a vállalkozó, illetve az alvállalkozó által igénybe vett munkaerő-kölcsönző munkavállalója számára történő minimálbér-fizetési vagy a kollektív szerződést kötő felek közös szervezetével szembeni tagdíjfizetési kötelezettségeinek teljesítéséért. Az eljáró fórum ezen szabályozást nem tekintette a közösségi jog megsértésének egyebek mellett azért, mert ez valódi előnyt jelent a munkavállalóknak, tehát a fogadó állam – rendszerint fizetőképesebb – vállalkozójának kezesként állítása. C-60/03. sz. Wolff & Müller GmbH & Co. KG

Összefoglaló jelleggel, elmondható, hogy a Laval-ügy előtt a tagállamok úgy vállalkozhattak a szabályozási versenyben való részvételre, hogy a közösségi jogi irányelvek által biztosított minimumvédelmet meghaladták. Ezzel szemben a Laval-ügy a kiküldetési irányelvnek pre-emptív jelleget kölcsönöz, a szándékolt célnak homlokegyenest ellentmondva, mintha az inkább a plafon, semmint a földszint lenne. Ez annak köszönhető, hogy az irányelv az alapszerződés szerinti szolgáltatásnyújtás szabadságának ad hangsúlyt, amely pedig nem a munkavállalók érdekeit szolgálja, így aztán a legnagyobb teret engedi a rezsimhordozhatóságnak, miszerint a munkáltatók jogosultak a leggyengébb szabályozással bíró tagállamra rácsatlakozni, amelyekkel kapcsolatuk van. Ez egyúttal a felfelé ívelő szabályozás helyett deregulációs kényszert helyez a tagállamokra. Ezen problémakör tökéletes táptalajt biztosít a jelen disszertációban foglalt és az alábbiakban részletesen bemutatásra kerülő kollízióknak.

5. A kollektív fellépés formái

Indokolt már itt, a dolgozat elején kitérni arra, hogy tulajdonképpen mit is értünk kollektív fellépés alatt. Míg ugyanis a kollektív tárgyalás és alku viszonylag nem igényel magyarázatot,⁴³ a kollektív fellépés fogalmába tartozó tényállások felsorolása is külön jogi értelmezést igényel.

Kajtár Edit tanulmányát alapul véve⁴⁴, kijelenthető, hogy a sztrájk csak egy – bár kétségtelenül a leghatásosabb – eszköze a munkavállalók fellépésének. Úgy is mondhatnánk, hogy a fellépés a *genus proximum*, amely alá sorolandók a következő eszközök, azzal, hogy sok esetben egyébként nem éles a határ ezen eszközrendszer egyes elemei között, illetve ki is egészíthetik egymást.

Gyakran alkalmazott eszköz a blokád. Mint majd a későbbiekben látni fogjuk, a jelen tanulmány egyik központi ügyét képező Laval-ügyben is blokád került alkalmazásra. Ez gyakorlatilag a munkavégzési terület el- vagy lezárását, megközelítésének ellehetetlenítését

⁴³ Az lényegében a felek közötti párbeszéd, konzultáció, információcsere alapján kialakuló akarat ügyleti rögzítése.

⁴⁴ KAJTÁR Edit: Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás függvényében. PhD-értekezés. Pécs, 2011. 7-10.

jelenti, amelyet általában sztrájkórséggel⁴⁵ erősítenek meg a munkavállalók. A munkabeszüntetés részleges formájának is tekinthető a munkalassítás, amelynek egyik formájaként is felfogható gyakorlatilag a túl szabályszerű munkavégzés.⁴⁶ Érdekes kérdéseket vet fel a joggal való visszaélés, amikor a formálisan egyébként jogszerű rendes szabadsággal való rendelkezést akként gyakorolják a munkavállalók a szakszervezet felhívására tömegesen és egyidőben veszik ki, ezáltal zavarokat okozva a munkáltató működésében. Szintén a joggal való visszaélés témaköréhez kapcsolódik a munkalassítás azon formája, amikor a munkavállalók minden egyes utasítást írásban kérnek a felettől. Erre általában joguk van, de ha ezt tömeges jelleggel, nyilvánvalóan nyomásgyakorlásként használják, akkor az tekinthető olyan eszköznek, amely beleillik a kollektív fellépés fogalmába. Üzemen kívül alkalmazható akció például a bojkott, amely az együttműködési, szerződéses kapcsolat megszakítását eredményezi, amely különösen olyan vállalkozások esetén tud igen hamar súlyos anyagi károkat okozni, amelyek kitétek a beszállítóknak.⁴⁷

Érdekes jogértelmezési kérdést vet fel, hogy vajon van-e különbség a gyülekezési jog és a kollektív fellépés gyakorlása között akkor, amikor utóbbi abban áll, hogy a munkavállalók a munkát beszüntetve, egy demonstráción vesznek részt. A gyülekezési jog – amelyet a kollektív fellépéssel (sztrájkjoggal) szemben explicite tartalmaznak az emberi jogi dokumentumok – jellegadó ismérve, hogy egy (többszire politikai töltetű⁴⁸) véleményt nyilvánítsanak ki a részt vevők, ahol a címzett általában a kormányzat vagy egyéb közhatalmi szerv⁴⁹. Illetve a részt vevők között esetleg nincs olyan kapcsolat, mint egy munkavállalói csoportosulás között. Elképzelhető, hogy a részt vevők sem előtte, sem utána nem látják többet egymást, a cél pedig végeredményben feloldódik az egyéni érdekekben. Ezzel ellentétben a kollektív fellépés szociális-gazdasági érdekeket szolgál, ahol a nyomásgyakorlás közvetlenül a munkáltatóval szemben történik annak érdekében, hogy viszonylag gyorsan a munkafeltételek tekintetében a

⁴⁵ Ezen intézmény kizárólag a békés, a közrendet, illetve a személy- és vagyonbiztonságot nem veszélyeztető vagy sértő cselekményeket takarja. Lényege nagy vonalakban, hogy a kijelölt munkavállalók ellenőrzik a munkabeszüntetést, a munkaterület elfoglalásával.

⁴⁶ Ezek általában ott nyerhetnek jelentőséget, ahol vagy rendkívül korlátozott vagy tilos a sztrájkjog gyakorlása.

⁴⁷ Ez történt a Gustafsson esetben (lásd a későbbiekben) – miután a munkáltató nem volt hajlandó csatlakozni egy kollektív megállapodáshoz – szimpátia akció keretében egy másik szakszervezethez tartozó munkavállalók leállították az áruszállítást az étteremnek.

⁴⁸ Mint majd a későbbiekben látni fogjuk, a tisztán politikai célt szolgáló sztrájkok nem élvezik ugyanazt a védelmet az ILO gyakorlatában.

⁴⁹ Amely persze megjelenhet a relációban mint munkáltató, de a gyülekezési jog tipikusan nem ezeket az eseteket takarja.

munkavállalók részére kedvező változás álljon be. Mint majd később látni fogjuk, az eljáró fórum néhány esetben a gyülekezési jog megsértésének fényében vizsgálta a kollektív fellépést.

5. A szociális jogalkotás mérföldkövei kitekintéssel a jogalkalmazásra

5.1. A Római Szerződés rendelkezései, avagy a be nem avatkozás időszaka (1957-1972)

Mint ismert, az EU az akkori Európai Gazdasági Közösségek (a továbbiakban: EGK) formájában azért alakult, hogy közös nevezőre hozza a háború utáni gazdaságokat a kereskedelmi akadályok lebontása és a szabad mozgás követelése mellett. Azonban egy egységes európai szociális modell kialakítása nem volt prioritás tárgya, így a tagállamok szociális politikája egymástól függetlenül fejlődött.⁵⁰ Eltérően a tagállamoktól, az EU nem tagja a prominens szociális jogi tárgyú nemzetközi egyezményeknek sem,⁵¹ így aztán nem volt meglepő, hogy a szociális politika csak kiegészítő elemként volt jelen.⁵² A nemzeti munkajog számos területe, így például a felmondások, a munkaszerződések tartalmának, a bérezésnek vagy a kollektív fellépéseknek a szabályozása nem képezték tárgyát az uniós jogalkotásnak. Így a szociális politika – bár megosztott hatáskörbe tartozik – a tagállamok szabályozásában maradt.⁵³

A Római Szerződés a közös politikákat a 3. cikkben sorolta fel, ám a megnevezett tizenegy pont döntő része a kereskedelmi korlátok eltörlésére, a vámunió kialakítására stb. vonatkozott.

⁵⁰ Sionaidh DOUGLAS-SCOTT – Nicholas HATZIS: EU Law and social rights. In: Sionaidh DOUGLAS-SCOTT – Nicholas HATZIS (szerk.): *Research Handbook on EU Law and Human Rights*. Edward Elgar Publishing, 2017. 493.

⁵¹ Emberi Jogok Európai Egyezménye, Európai Szociális Karta, Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) keretében megalkotott egyezmények.

⁵² Jogalkotási és jogalkalmazási lépések a következő területen születtek. Mindenekelőtt az egyenlő munkáért egyenlő bér elve területén a híres 43-75. sz. *Defrenne*-ügy emelendő ki, mivel ezen döntés alapja közvetlenül a Római Szerződés 119. cikke volt. Ami a másodlagos jogot illeti, a munkahelyi biztonság (ma hatályos változatukban: a Tanács 94/33/EK irányelve a fiatal személyek munkahelyi védelméről; a Tanács 92/85/EGK irányelve a várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről; az Európai Parlament és a Tanács 2003/88/EK irányelve a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól), a munkáltató szervezetében bekövetkező változások (ma hatályos változatukban: a Tanács 2001/23/EK irányelve a munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről; az Európai Parlament és a Tanács 2008/94/EK irányelve a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelméről) és a kiküldöttekre vonatkozó (az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről) szabályozást kell megemlíteni. Emellett a diszkrimináció ellen született (a Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról; a Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatási és munkahelyi egyenlő bánásmód általános kereteinek a létrehozásáról) irányelveket emelhetjük ki. DOUGLAS-SCOTT – HATZIS Uo. 494-495.

⁵³ EUMSZ. 4. cikk (2) bek. b) pont; DOUGLAS-SCOTT – HATZIS Uo.

Ugyan az Európai Szociális Alap létrehozása látszólag szociális célt követett, ám annak célja valójában az egyik gazdasági szabadság, a szabad munkaerőáramlás elősegítése volt.

A Római Szerződés ugyan tartalmazott szociális politikával kapcsolatos fejezetet, az azonban közvetlenül alkalmazandó jogosultságokat nem keletkeztetett az állampolgárok részére.⁵⁴ A 117. cikk megfogalmazása szerint, „[...] A tagállamok egyetértének abban, hogy szükség van a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítására, hogy ezáltal – e fejlődés fenntartása mellett – lehetővé váljon ezek összehangolása.” Azzal kapcsolatban, hogy az alapszerződés miért nem tartalmazott jelentős szociálpolitikai rendelkezéseket, az egyik álláspont szerint az alapító atyák neo-liberális szemléletmódját tükrözte, miszerint, a szociális célok megvalósítása nem előfeltétele a gazdasági integrációnak, hanem csak annak egyik előnyös következménye. Ez az elmélet a Római Szerződés 117. cikkének konszenzuális olvasatán alapul, amely szerint „a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítása nemcsak a szociális rendszerek összehangolását előnyben részesítő közös piac működéséből *következik*, hanem az e szerződésben megállapított eljárásokból, valamint a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséből is”.⁵⁵

Ugyan a 118. cikk ugyan kötelezte az Európai Bizottságot (a továbbiakban: Bizottság), hogy a szociális ügyek terén segítse elő a tagállamok közötti szoros együttműködés kialakítását, ugyanakkor hallgatott ezen együttműködés formájáról, tartalmáról: „A Bizottság feladata, hogy a Szerződés más rendelkezéseit nem érintve, általános céljainak megfelelően elősegítse a tagállamok szoros együttműködését a szociális kérdésekben, különösen olyan területeken, mint a foglalkoztatás, a munkajog és munkakörülmények, a szakmai alap- és továbbképzés, a szociális biztonság, az üzemi balesetek és foglalkozási betegségek megelőzése, a munkahelyi egészségvédelem, valamint a szakszervezet-alakítási jog és kollektív tárgyalások a munkaadók és dolgozók között.”⁵⁶

⁵⁴ A történeti összefoglalás Barnard fentebb hivatkozott munkáján alapul. BARNARD i. m. 3–45.

⁵⁵ E rendelkezések, valamint a 118. cikk sem adott jogszabály-kezdeményezési jogot a Bizottságnak az említett célok megvalósítására, és megfogalmazásuk annyira programadó és általános volt, hogy abból nagyon nehéz lett volna bármilyen szabályozási alapot is levezetni. A Zaera-ügyben a Bíróság azonban kijelentette, hogy az a tény, hogy a 117. cikkben lefektetett szociálpolitikai célok program természetűek, még nem jelenti azt, hogy nincs kötelező erejük. Nagyon fontos segítséget nyújtanak a Szerződés más cikkei és a szociális területen alkotott másodlagos közösségi jog értelmezésében. C-126/86 sz. Zaera ügy [ECLI:EU:C:1987:395]. Az ügyben a kérelmező szociális biztonsági rendszerből járó és a korábbi, privát szektorban történt munkavégzés okán biztosított nyugdíjának folyósítása felfüggesztésre került mindaddig, amíg közalkalmazottként dolgozott.

⁵⁶ E rendelkezések azonban nem adtak jogszabály-kezdeményezési jogot a Bizottságnak az említett célok megvalósítására, és megfogalmazásuk annyira programadó és általános volt, hogy abból nagyon nehéz lett volna

Az egyetlen, közvetlen hatállyal bíró rendelkezés az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét előíró 119. cikk volt, amely kétségtelenül tartós és intenzív jogfejlődést eredményezett. Összességében azonban az európai integráció kezdeti szakaszában végig a szabad munkaerő-ramlás elősegítésén volt a hangsúly tekintettel arra, hogy az áruk, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása mellett ez szolgálta leginkább a gazdasági integrációt. A szabad mozgást biztosító szabályok gyakorlati megvalósításától azt remélték, hogy a bérek nőnek, a versenyfeltételek pedig hosszabb távon kiegyenlítődnék. A befektetők oda áramlanak majd, ahol alacsony a bérszínvonal, befektetésükkel hosszabb távon emelve a munkavállalók jövedelmét.⁵⁷

5.2. A Spaak és az Ohlin-jelentés hatása

Történetileg és annak magyarázataként is, hogy a szociálpolitikai fejezet miért bírt oly kevés érdemi tartalommal, a fenti, 2.1. ponthoz tartozik, jelentőségükre tekintettel azonban külön tárgyaljuk a Spaak és az Ohlin-jelentés hatását. Az eredeti elképzelés szerint a munka, áru és tőke előtti mesterséges akadályok lebontása idővel az erőforrások optimális elosztását fogja eredményezni, a gazdasági növekedés megfelelő rátája pedig elvezet az optimális szociális rendszerhez. A fentiekben hivatkozott 117. cikk a klasszikus neo-liberális piaci tradíció győzelme volt, miszerint nincs szükség Európa-szintű szociális dimenzióra, mivel a magas szociális sztenderdek a hatékonyság gyümölcsei lesznek. Az elképzelés szerint, a termelési tényezők/eszközök hatékony elosztása, és így a munkakörülmények fokozatos javulása a Közös Piac működéséből fakad majd (*automatikus konvergencia modell*).

E hagyományos felfogást két befolyásos szakmai jelentésre szokás visszavezetni. Egyrészt az ILO berkein belül a Római Szerződés aláírását megelőzően elkészült, Az európai gazdasági kooperáció szociális aspektusai című jelentés (Ohlin-jelentés) készítői arra a következtésre jutottak, hogy a szociális jogok harmonizációja, illetve egységesítése nem előfeltétele a piaci integráció hatékonyságának. A kereskedelmi akadályok lebontása azokat az iparágakat, amelyek nem működnek hatékonyan, és amelyeket korábban a protekcionista gazdaságpolitika vámokkal és azzal egyenértékű korlátozásokkal mesterségesen elszigetelt, az áruk szabad

bármilyen szabályozási alapot is levezetni. Maga a Bíróság is úgy találta, hogy a Római Szerződés szociális politikáról szóló rendelkezései csak elvi jelentőséggel bírnak.

⁵⁷ Gyulavári Tamás (szerk.) (2004): Az Európai Unió szociális dimenziója. *OFA Kht.*, Budapest. 19–21.

áramlása által generált versenynek veti alá. Így a piaci liberalizáció közvetlenül ösztönzi az érintett államok iparágainak termelési hatékonyságát.⁵⁸ Másrészt a Paul-Henri Spaak által vezetett kormányközi bizottság, amelyet az EGK-t létrehozó szerződés előkészítésével bíztak meg, szintén arra az álláspontra helyezkedett, hogy a munka és szociális jogi szabályok közelítése a közös piac működésének következménye kell, hogy legyen.⁵⁹

Az Ohlin-jelentés, felidézve a komparatív előnyök tanát, nem szállt síkra a szociális politika általános harmonizációja mellett. Akként foglalt állást, hogy önmagában a nominálberekben jelentkező különbségek nem jelentenek akadályt a gazdasági integráció számára. Figyelembe véve a nominálberek és a munkaerő termelékenysége közötti szoros összefüggéseket a szabályozási verseny szempontjából csak az ún. fajlagos munkaerő költség (*unit labour cost*) számít.⁶⁰ A magasabb költségek ugyanis – elméletileg – magasabb produktivitással párosulnak majd. Az is az érvelés részét képezte, hogy a nemzeti valutaárfolyamok rendszere – amely reflektál majd a tagállamok közötti általános árakra és termelékenységre – ki fogja iktatni az alacsony bérszínvonalú államok látszólagos előnyét, ezzel elkerülve a *race to the bottom*-jellegű versenyt. Következésképpen, az Ohlin-jelentés arra az álláspontra helyezkedett, hogy maga a piac fogja biztosítani, hogy a verseny feltételei nem torzulnak.

Bár a szociális szférába történő általános intervenciót a Spaak-jelentés sem tartotta indokoltnak, megjelölt néhány területet, ahol kívánatos a nemzeti jogalkotás harmonizációja. Ezek különösen a férfiak és nők közötti egyenlő bérezés, a munkaidő, túlóra és fizetett szabadságok kérdése. Ahogy fentebb említettük, a Római Szerződés lényegében egy kompromisszum eredménye volt, miszerint egyrészt a francia fél álláspontja szerint csak a teljes munkajogi és szociális szabályozás lett volna elegendő a versenyt torzító hatások kiküszöbölése érdekében.⁶¹ Ezzel ellentétesen vélekedett a német fél, aki szerint másrészt a munkabérek és árak tekintetében inkább a minimális beavatkozás lenne a képviselendő álláspont. A hivatkozott 117. és 118. cikk lényegében a német preferenciában megtestesülő *laissez-faire* elvét tükrözi, ugyanakkor az egyenlő bér elvét érvényre juttató 119. cikk, valamint a fizetett szabadságra

⁵⁸ Hős Nikolett: *Ötvenéves az Európai Közösség. A KÖZÖSSÉGI SZOCIÁLIS POLITIKA ÖTVEN ÉVE. Az automatikus konvergenciától egy európai szociális deficit felé? Iustum Aequum Salutare*, III. 2007/4. 106–107.

⁵⁹ Uo. 108.

⁶⁰ Uo. 107.

⁶¹ Emlékeztetőül, a Római Szerződés előkészítése és aláírása során Franciaország már számos, a munkavállalók javára szolgáló rendelkezést alkalmazott, amely felvetette az azzal kapcsolatos aggodalmakat, hogy a francia ipar által viselt többletköltségek hátrányosan fogják érinteni a francia áruk versenyképességét a Közös Piacon. Ilyen rendelkezés volt például a férfiak és nők közötti egyenlő bérezés vagy az, hogy Franciaország hosszabb fizetett szabadságot biztosított, mint a többi tagállam.

vonatkozó szabályozási rendszerek fennálló egyenértékűségére vonatkozó 120. cikk egyértelműen a francia fél kívánalmait rögzítette.

A fentiek tehát kiválóan rávilágítanak a gazdasági integráció kezdeti felfogására, miszerint a munka csupán termelési tényezőnek, illetve árunak tekintendő, és így instrumentális abban az értelemben, hogy alig van tekintettel a munkát végző személyre, sokkal inkább a gazdasági célra, a versenyre, amelyet a munkavállalás szolgál.

Összefoglalásképpen, egy jól körülhatárolható szociális politika hiánya abból fakadt, hogy a tagállamok a szociális politikát, különösen a munkajogot a nemzeti szuverenitás védőbástyájával vonták körbe. Egészen addig, amíg a kevés számú tagállamból álló EGK magas fokú kohéziót tudott felmutatni, nem jelentkezett Európa-szintű harmonizációs nyomás. Idő kérdése volt azonban, hogy a gazdasági szempontok szociális érdekek felé történő emelése konfliktusokat generáljon, Mint ahogy a jelen tanulmány tárgya is mutatja, a Bíróságnak a szociális kérdéseket kifejezett 'alkotmányerejű' parancs hiányában figyelmen kívül hagyó döntései, valamint a szabadkereskedelemnek és versenynek a szupremáciával és a közvetlen hatály doktrínájával együttesen értelmezett jelentése rendkívül súlyos mértékben destabilizálta nemzeti szociális rendelkezéseket.

5.3. A szociális jogharmonizáció kezdetei (1972-1986)

A be nem avatkozás politikája nem tarthatott a végletekig.⁶² Az EGK jövőjéről való gondolkodás egybeesett a bővítés első körével, amelyre 1972-ben került sor Nagy-Britannia, Írország és Dánia felvételével. Az állam- és kormányfők Párizsi Csúcstalálkozásán megegyeztek abban,⁶³ hogy erősíteni fogják a Közös Piac szociális dimenzióját. Kommunikéjükben rögzítették, hogy

„[...] hangsúlyozva, hogy a szociális szférába történő élénk beavatkozás ugyanolyan fontos a tagállamoknak, mint a gazdasági és monetáris unió

⁶² GYULAVÁRI i.m. 22–24. BARNARD i.m. 8–9.

⁶³ Nem szabad megfeledkezni arról, hogy mindez egy kétségbeesett Nyugat-Európában történt abban az időszakban, amikor az olajválságok hatására először kellett súlyos szociális és munkaerő-piaci problémákkal szembenézni. Ez volt az első alkalom, amikor világossá vált, hogy a növekedés-alapú, neo-liberális ideológia nem váltja be a hozzá fűzött reményeket.

elérése. Úgy vélik, hogy abszolút szükséges mindkét terület részéről nagyobb hozzájárulással segíteni a gazdasági és szociális döntéseket.⁶⁴

Válaszként, a Bizottság megalkotta az első Szociális Akcióprogramot,⁶⁵ három célt kitűzve: a jobb és teljesebb foglalkoztatás elérése; az élet- és munkakörülmények javítása, valamint széles körű párbeszéd kialakítása a Közösség gazdasági és szociális döntéseinek meghozatalában. Az Akcióprogramnak köszönhetően a hetvenes évek második felében megkezdődött a szociális jogharmonizáció, amelynek eszköze irányelvek elfogadása volt, amely jogtechnikai megoldás elméletileg alkalmas arra, hogy a tagállamok kellő mozgástérrel vegyék figyelembe saját szociális rendszerük adta teljesítőképességet. A nemek közötti egyenlőségről⁶⁶, a csoportos létszámcsökkentésről⁶⁷, a munkáltatói jogutódlásról⁶⁸, valamint a munkáltató fizetésképtelenségéről⁶⁹ fogadtak el irányelveket. Mindazonáltal, szükséges megjegyezni, hogy ezen jogalkotás hullám a *market making* funkció jegyében a Római Szerződés 100. és 235. cikkein alapult, amelyek egyrészt egyhangúságot követeltek meg, másrészt igazolni kellett, hogy a jogharmonizáció közvetlenül szükséges a Közös Piac megteremtéséhez, illetve működtetéséhez.

Ebben az időszakban született a jogirodalomban rendszeresen hivatkozott *Defrenne II-ügy*⁷⁰, amelynek tanúsága, hogy a jogalkalmazás is fel-, illetve elismerte, hogy a szociális szempontok a gazdaságiakkal azonos súlyt képviselnek a közösségi politikában. Az egyenlő munkáért járó egyenlő díjazás elvét rögzítő 119. cikknek ugyanis kettős célja van:

„Egyrészt, tekintettel a különböző tagállamok szociális tárgyú jogszabályainak különböző fejlettségi fokára, a 119. cikk célja annak elkerülése, hogy a közösségen belüli verseny során az azon államokban létesített vállalkozások,

⁶⁴ EC Bull. 10/1972. 6. és 19. bekezdések.

⁶⁵ Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme.

⁶⁶ A férfiak és a nők egyenlő díjazása elvének alkalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 75/117/EGK irányelv; a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207/EGK irányelv, valamint a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról szóló 79/7/EGK irányelv.

⁶⁷ 75/129/EGK irányelv

⁶⁸ 77/187/EGK irányelv

⁶⁹ 77/187/EGK irányelv

⁷⁰ C-43-75. sz. Defrenne és a Société Anonyme Belge De Navigation Aérienne Sabena-ügy [ECLI:EU:C:1976:56]. Az ügy – egyebek mellett – tanúsága, hogy az állampolgárok hivatkozhatnak a nemzeti bíróságok előtt az egyenlő díjazás elvére, azaz a rendelkezésnek közvetlen hatálya van.

amelyek az egyenlő díjazás elvét ténylegesen érvényesítették, ne szenvedjenek versenyhátrányt az olyan államokban található vállalkozásokkal szemben, ahol még nem számolták fel a női munkaerőt hátrányosan érintő, a fizetésben megmutatkozó megkülönböztetést.

Másrésről, e rendelkezés a Közösség szociális célkitűzései közé tartozik, mivel a Közösség nemcsak egy gazdasági unióra korlátozódik, hanem ezzel egyidejűleg a közös cselekvéssel a társadalmi fejlődést és az európai népek élet- és munkakörülményeinek folyamatos javítását célozza, amint azt a Szerződés preambuluma is kiemeli.

Ezt a célt hangsúlyozza, hogy a 119. cikk a Szerződés szociálpolitikáról szóló fejezetében található, melynek bevezető rendelkezése, azaz a 117. cikk szerint „szükség van a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítására, lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását.”⁷¹

Ha a sorrendnek fontossági szerepet adunk, a fenti érvelésből még mindig az olvasható ki, hogy a gazdasági megfontolásoknak prioritása van a szociális unióval szemben, hiszen a fentiekben említett *market making* funkció alapján, az elsődleges cél a különböző tagállamokban működő vállalkozások közötti tisztességes verseny biztosítása. Ezen cél mellett másodlagosan, mintegy kiegészítő politikaként (*flanking policy*)⁷² mindenestre a szociális jogharmonizáció is szerepet kap.

Az európai szociális politika lendületét azonban beárnyékolta az Egyesült Királyság konzervatív kormánya által képviselt álláspont, amely a deregulációban látta a nemzetközi szinten biztosítandó versenyképességet. A jogalkotási hajlandóságban az okozta az inerciát, hogy a Tanácsban minden szociálpolitikai intézkedést egyhangúlag kellett meghozni, amely alapján az angol vétó könnyedén akaszthatott meg bármely kezdeményezést. A jogfejlődési hiátusnak a Jacques Delors, bizottsági elnök nevével fémjelzett korszak vetett véget.

⁷¹ C-43/75. sz. ügy 9-11. bekezdések.

⁷² Hős Nikolett: Európai Szociális Politika. In: SZABÓ Marcell – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura (Szerk.): *Uniók szakpolitikák*. Szent István Társulat, Budapest, 2015. 131.

7.4. Az elsődleges jog reformja (1986-1992)

7.4.1. Az Egységes Európai Okmány (1986)

Az EGK elkötelezte magát a szociális jogalkotás felgyorsítása mellett, amelynek eredményeképpen módosították a Római Szerződés elavult és rendkívül szűkszavú rendelkezéseit, amelyek gyakorlatilag nem adtak jogalkotási hatáskört a szociálpolitika terén.⁷³

Az Egységes Európai Okmány (a továbbiakban: EEO) preambuluma az integráció során először utalt az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) által 1961-ben elfogadott Európai Szociális Chartára (a továbbiakban: Szociális Charta), amely ettől még nem vált a közösségi jog részévé,⁷⁴ mindazonáltal markánsan jelezte a puszta gazdasági céltól való elmozdulást.

A gazdasági és szociális kohézió erősítése érdekében beillesztésre került a 130a cikk, amely szerint

„A Közösség fejleszti és tovább folytatja a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére irányuló politikáját annak érdekében, hogy elősegítse a Közösség mint egész harmonikus fejlődését. A Közösség különösen azt tűzi ki célul, hogy csökkentse a különböző régiók fejlettségi különbségét és a kedvezőtlen adottságú területek, beleértve a falusi övezetek elmaradottságát.”⁷⁵

Az európai szociális párbeszéd gondolatát az új 118b cikk rögzítette, miszerint

„A Bizottság arra törekszik, hogy a munkaadók és munkavállalók között európai szinten párbeszéd fejlődjön ki, ami, ha a felek kívánatosnak tartják, megállapodásos kapcsolatokat eredményezhet.”

Egyebekben, a 8a cikk az egységes piac programjának, kiteljesítésének intézményi és döntéshozatali hátterének megvalósítására 1992. december 21. napját tűzte ki, amely azonban csak a négy szabadság tényleges realizálást foglalta magába, anélkül, hogy a szociális politika említésre került volna.

⁷³ GYULAVÁRI i.m. 24–25. BARNARD i.m. 10–12.

⁷⁴ A preambulom 3. bekezdése szerint, „Elhatározva, hogy együttesen lépnek fel a demokrácia érdekében, és ennek során támaszkodnak az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezményben részt vevő tagállamok alkotmányjaiban és törvényeiben, valamint az Európai Szociális Chartában elismert alapjogokra, különösen a szabadságra, az egyenlőségre és a szociális igazságosságra.”

⁷⁵ A hátrányos helyzetű területek fejlesztése a három kevésbé fejlett tagállam – Görögország, Spanyolország és Portugália – nyolcvanas évekbeli csatlakozása miatt került középpontba.

Praktikus okokból, a szociális jogalkotás terén hozott legjelentősebb újításnak az EEO 118a cikke tekinthető, amely első bekezdésében a munkavállalók munkahelyi egészség- és biztonságvédelmének terén akként rendelkezett, hogy

„A tagállamok különös figyelmet fordítanak különösen a munkakörülmények, így a munkavállalók munkahelyi egészségének és biztonságának javítására, és célul tűzik ki az e területen meglévő előírások harmonizálását, az elért eredmények fenntartásával.”

Emellett, a második bekezdésben bevezette a minősített többségű döntéshozatalt:

„Az első bekezdésben foglalt célok elérése érdekében, a Tanács a Bizottság kezdeményezésére és az Európai Parlamenttel történő együttműködésben – a Gazdasági és Szociális Bizottsággal történő konzultációt követően – minősített többséggel, irányelvek formájában minimális követelményeket határoz meg.”

A harmadik bekezdés az ún. minimum harmonizációt juttatja kifejezésre:

„Az ezen cikk alapján elfogadott rendelkezések nem akadályozzák a tagállamokat abban, hogy a Szerződéssel összeegyeztethető, fokozottabb munkavédelmet szolgáló intézkedéseket tartsanak fenn vagy hozzanak meg.”

Ezen rendelkezések egyrészt jelzik, hogy a Közösség nem kívánja az összes munkajogi szttenderdet harmonizálni, csak bizonyos alapvető jogosultságokat tervez rögzíteni. Másrészt, a munkavédelmet önmagában is védendő és megőrzendő értéknek tartotta.

A „lefelé harmonizálás” kizárásával kétségtelenül elejét lehet venni a szociális dömping jelenségének, hiszen ez alapján egyetlen tagállami szabályozás sem rontható le más tagállamok esetleg alacsonyabb szabályozási szintjére. Ezen időszakban ismét számos irányelvet fogadtak el, így a munkaidő szervezéséről⁷⁶, a terhes nők védelméről⁷⁷, valamint a fiatalok védelméről⁷⁸ szóló irányelveket.

⁷⁶ 93/104/EK irányelv

⁷⁷ 92/85/EGK irányelv

⁷⁸ 94/33/EK irányelv.

Összességében megállapítható, hogy felismerésre került, hogy a közös piac megvalósítása a tagállami állampolgárok támogatása nélkül nem lehet sikeres. Amint megnyílik az európai piac, a nem versenyképes cégek kifogynak a megrendelésből, a nagyobb cégek pedig áthelyezik működésüket olyan tagállamokba, ahol a szociális költségek alacsonyabbak. Mindkét eset munkanélküliséghez vezet. Ennek elkerülése érdekében irányozta elő Jacques Delors az „Európai Szociális Tér” gondolatát, miszerint

„Egy hatalmas, a piacra és vállalkozásra alapozott gazdasági övezet létrehozása elképzelhetetlen – úgy mondanám, hogy elérhetetlen – valamilyen szintű szociális jogharmonizáció nélkül. A legalapvetőbb célunknak egy Európai Szociális Tér létrehozásnak kell lennie.”⁷⁹

7.4.2. Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól (1989)

A belső piac szociális dimenziója még konkrétabb formát öltött az 1989-ben az Egyesült Királyságon kívül minden tagállam által aláírt Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól (a továbbiakban: Közösségi Charta) elnevezésű dokumentummal⁸⁰. A Közösségi Chartát az Európai Parlament (a továbbiakban: EP) ugyan kötelező jogi erővel ruházta volna fel, az elfogadáskor mégis úgy fogalmazott a preambulumban, hogy az „alapvető szociális jogok ünnepélyes kihirdetése” történik csupán.

Összességében, a Közösségi Charta egyrészt nem volt úttörő dokumentum: a preambulumban továbbra is tartalmazta a régi, a *market making* funkciót leíró azon álláspontot, miszerint „a belső piac kiteljesítése a Közösségen belüli munkahelyteremtés és jólét biztosításának leghatékonyabb eszköze”. Másrészt ugyanakkor, rögzítésre került huszonhat alapvető jog, amelyek garantálása a tagállamok feladata, kimondva, hogy „az egységes európai piac megalapításával összefüggésben ugyanolyan jelentőséget kell tulajdonítani annak szociális és gazdasági vonatkozásainak, a közöttük lévő megfelelő összhang fenntartásával.”

⁷⁹ EC Bull. 2/1986, 12

⁸⁰ GYULAVÁRI i.m. 25–27. BARNARD i.m. 12–14.

A Közösségi Chartában szereplő jogok implementálása a Szociális Charta Akcióprogram⁸¹ alapján történt meg, az intézkedések elfogadása pedig a Római Szerződés alapján történt, azaz ezen döntések az Egyesült Királyságot is kötötték. Az Akcióprogram számos, a szociális jogalkotás fontos darabjait jelentő, a munkavállalók védelmét szolgáló irányelv elfogadását segítette elő. Így született meg a munkaszerződéssel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségről szóló⁸², valamint a munkavállalók szolgáltatásnyújtás keretében történő kiküldetéséről szóló irányelv⁸³.

Bár az Akcióprogram hatására elfogadott irányelvek főként az individuális jogokra fókuszáltak, a Közösségi Charta számos kollektív munkajogot tartalmazott. Így, a 11. cikk rögzíti az egyesülés és szakszervezet-alakítási jog szabadságát⁸⁴, a 12. cikk tartalmazza a tárgyaláshoz, valamint a kollektív megállapodások megkötéséhez való jogot, ideértve a szerződéses kapcsolatokhoz vezető, európai szintű szociális párbeszédet a munkáltatók és munkavállalók között⁸⁵. A 13. cikk pedig a kollektív fellépésekhez, ideértve a sztrájkhoz való jogot deklarálja az érdekellentétek megoldására⁸⁶.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a Közösségi Charta a szubszidiaritás elve okán sem tudott úttörő lenni a közösségi szociálpolitika történetében. Egyrészt, a szociális jogok szabályozása elsősorban a tagállamok feladata és felelőssége, mivel az uniformitás nem lehetséges és nem kívánatos. Ezt a megközelítést tükrözi többek között a 9. cikk, miszerint: „Az Európai Közösségben minden munkavállaló foglalkoztatásának feltételeit törvényben, kollektív szerződésben vagy munkaszerződésben kell meghatározni az adott ország szabályozásának megfelelően.” Másrészt, a preambulum szerint, a végrehajtással kapcsolatos kezdeményezés elsődlegesen a tagállamok és „hatáskörének korlátain belül az Európai Közösség felelőssége”,

⁸¹ COM(89) 568 final Brussels, 29 November 1989

⁸² 91/533/EGK irányelv

⁸³ 96/71/EGK irányelv

⁸⁴ „Az Európai Közösség munkaadóinak és munkavállalóinak joga van a társuláshoz, annak érdekében, hogy szabad akaratuk szerint szakmai szervezeteket, illetve szakszervezeteket alapítsanak gazdasági és szociális érdekeik védelmére. Minden munkáltató és munkavállaló joga szabadon belépni az ilyen szervezetekbe, vagy az ahhoz való csatlakozást megtagadni anélkül, hogy ezért személyes jellegű vagy munkahelyi hátrány érné.”

⁸⁵ „Egyfelől a munkaadók vagy a munkaadók szervezetei, másfelől a munkavállalók szervezetei jogosultak tárgyalásokat folytatni és kollektív szerződést kötni egymással a nemzeti jogalkotás és jogalkalmazás által meghatározott feltételek szerint. A két oldal között kialakítandó európai szintű párbeszéd – ha a felek ezt kívánatosnak tartják – szerződéses kapcsolatokhoz vezethet, különösen a szakmák között és ágazati szinten.”

⁸⁶ „Amennyiben érdekellentétek keletkeznek, a kollektív fellépés magában foglalja a sztrájkhoz való jogot, a nemzeti jogban és a kollektív szerződésekben foglalt kötelezettségek tiszteletben tartásával. A munkahelyi viták rendezésének elősegítése érdekében a nemzeti gyakorlattal összhangba támogatni kell a békéltető, közvetítő és a választott bíróságokhoz tartozó eljárások kialakítását és igénybevételét.”

amely a jogalkotáshoz szükséges hatáskörre alapozza a Közösség másodlagos szerepét a végrehajtásban. Végül, az Akcióprogram 3. cikke a hatásköri kérdések mellett a hatékonyság figyelembevételét is elengedhetetlennek tartja. Eszerint a Közösség akkor léphet csak közbe, ha a kitűzött célok hatékonyabban érhetők el közösségi intézkedésekkel, mint nemzeti szinten. Mindezek természetesen erőteljesen leszűkítik egy aktív és átfogó, nem „néhány” irányelvvel történő és csak fragmentális eredményeket felmutató szociálpolitika létrejöttét, amely alapján szemléletesen úgy fogalmazható meg, hogy a Közösségi Chartával a „nem-döntés konkrét formát öltött”.⁸⁷

7.4.3. A Maastrichti Szerződés

Az 1990-es évek elején a gazdasági és ipari kapcsolatok terén a következő folyamat volt tetten érhető. A vállalati struktúrák nemzetköziesedését és a munkaerő szektorális redisztribúcióját magába foglalva, a mezőgazdaságtól és az egyéb hagyományos iparágaktól a szolgáltatásnyújtás felé mozdult el a gazdaság irányvonala, amely relatíve magas munkanélküliséggel és relatíve alacsony inflációval párosult. Ezen időszakban a munkaügyi kapcsolatokat a munkaerő-felvétel, az ellenszolgáltatás tekintetében magas fokú flexibilitás jellemezte, valamint a döntéshozatal is decentralizált volt, főként kollektív szerződésekkel, valamint ügyvezetői előjogokkal.

A Maastrichti Szerződés ezen változásokra reagált,⁸⁸ amikor – a Római Szerződés immáron második módosításával – a 2. cikkében rögzítette, hogy

„A Közösség feladata [...] a gazdasági tevékenységek harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődésének, a fenntartható és inflációtól mentes növekedésnek az elősegítése, a gazdasági teljesítmény magas fokú konvergenciájának, a magas szintű foglalkoztatottságnak és a szociális védelemnek a tiszteletben tartásával, ideértve az életfeltételek minősége, a gazdasági és szociális kohézió és a tagállamok közötti szolidaritás fejlesztésével.”

Ezen célok elérése érdekében a Maastrichti Szerződés legjelentősebb változtatása az volt, hogy módosította mind a szociális ügyekkel foglalkozó cím elnevezését, mind annak a Római

⁸⁷ Eliane VOGEL-POLSKY: What Future Is There For A Social Europe Following The Strasbourg Summit? *Industrial Law Journal*, Volume 19, Issue 2, June 1990, 65.

⁸⁸ GYULAVÁRI i.m. 27–31. BARNARD i.m. 14–18.

Szerződésben elfoglalt helyét. A szociálpolitikai rendelkezések a korábbi Harmadik rész III. címe helyett a Harmadik rész VIII. címébe kerültek „Szociálpolitika, oktatás, szakképzés és ifjúság” elnevezéssel. Bár a szerkezet módosult, ez nem mondható el a 117-122. cikkekről, annak szövege ugyanis teljesen változatlan maradt, amely az angol ellenállásnak volt köszönhető. A Közösségi Chartára való utalás szintén ezért maradt el, így végül az F cikk (2) bekezdése csak az EJEE-t, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következő alapvető jogokat említi, amelyeket „az Unió a közösségi jog általános elveként tiszteletben tart.”⁸⁹

Végül, a szociálpolitikai módosítások egy külön jegyzőkönyvbe és megállapodásba (a továbbiakban: Szociálpolitikai Jegyzőkönyv és Szociálpolitikai Megállapodás) kerültek,⁹⁰ amelyeket az Egyesült Királyságnak nem kellett alkalmaznia (opt-out)⁹¹ mint az ún. „kétébességes Európa” első tiszta példája.

A Szociálpolitikai Megállapodás három okból hozott érdemi eredményeket. Először is, kiszélesítette az Unió hatásköreit a szociális területeken, egyúttal bővítve a minősített többségű döntéshozatalt kívánó ügyek listáját. Így, a 2. cikk szerint minősített többséggel hozhatók meg a munkavállalók egészségének és biztonságának védelmével, a munkafeltételekkel, a munkavállalók tájékoztatásával és konzultációval, az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód a férfiak és a nők között a munkaerőpiacon, valamint a munkaerőpiacról kiszorult személyek integrációjával kapcsolatos szabályok.⁹² Azonban továbbra is egyhangúságot követelt meg a munkavállalók szociális biztonságával és szociális védelmével, a munkaszerződés felmondása esetén a munkavállalók védelmével, a munkavállalók és munkáltatók kollektív képviselőivel és védelmével, ideértve az együttes döntéssel, valamint a Közösség területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásai feltételeivel kapcsolatos

⁸⁹ Bár sok jelentősége lett nem lett volna ezen hivatkozásnak, hiszen az EUB hatásköre az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) VII. cím L pontja alapján nem terjed ki az F cikkben foglalt jogokra.

⁹⁰ A Szociálpolitikai Jegyzőkönyv 3. cikke szerint, „E Jegyzőkönyvet az Európai Közösség Alapító Szerződéséhez csatolják.”, azaz az a Maastrichti Szerződéssel együtt lépett hatályba, és azzal együtt a Római Szerződés részét képezi.

⁹¹ Ezzel olyan különleges közösségi jog született, amelynek alkalmazásából egyetlen tagállam önként kimaradt, de fenntartotta magának a jogot, hogy később ehhez csatlakozzon (opt-in). A preambulum szerint, a Szociálpolitikai Megállapodás „a Jegyzőkönyvhöz van csatolva”, ennek alapján mindkét dokumentum a közösségi jog részét képezi.

⁹² 2. cikk (1) és (2) bekezdések.

szabályok meghozatala.⁹³ Mindazonáltal, a Közösség hatásköre továbbra sem terjedt ki a bérre, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra és a kizárásra.⁹⁴

Másodszor, a Szociálpolitikai Megállapodás bevonta a szociális partnereket a közösségi döntéshozatalba. Egyrészt bevonásra került a döntések előkészítésébe, amely alapján a Bizottság a szociálpolitikára vonatkozó javaslatainak megtétele előtt meghallgatja a szociális partnereket a közösségi akció lehetséges irányairól.⁹⁵ Másodszor, a szociális partnerek közötti európai szintű szociális párbeszéd szerződéses kapcsolatokhoz vezethet, a megállapodásokat is beleértve.⁹⁶ Igazán nagy jelentősége viszont azon lehetőségnek volt, miszerint az így megkötött megállapodások erga omnes hatályt nyerhettek azzal, hogy a 2. cikkben szereplő területeken az aláíró felek együttes kérelmére, a Tanács minősített vagy egyhangú döntésével, a Bizottság javaslata alapján irányelveket fogadhatott el, ezzel kvázi jogalkotási hatáskört adva a szociális partnereknek,⁹⁷ amely alapján első alkalommal fordult elő, hogy szociális területeken magánszereplők politikai programalkotásban vehettek részt.⁹⁸ Ezen újítás eredményeként született meg a szülői szabadságról szóló⁹⁹, valamint a részmunkaidőről szóló¹⁰⁰ irányelv.

Harmadszor, a Szociálpolitikai Megállapodás szociális rendelkezései kézzel fogható módon javítottak a Római Szerződésben meglévő, a gazdasági és szociális dimenzió közötti egyensúlytalanságon, amely alapján a szociálpolitika a pusztá eszközszeréből kétségtelenül elmozdulás mutatott.

7.5. A foglalkoztatáspolitikai térnyerése (1993-1999)

7.5.1. A Fehér Könyv a foglalkoztatásról, a Zöld Könyv (1993) és Fehér Könyv a szociálpolitikáról (1994)

⁹³ 2. cikk (3) bekezdés.

⁹⁴ 2. cikk (6) bekezdés.

⁹⁵ 3. cikk (1) bekezdés.

⁹⁶ 4. cikk (1) bekezdés.

⁹⁷ 4. cikk (2) bekezdés.

⁹⁸ Daniela Obradovic: "The Accountability of Interest Groups in the European Union Lawmaking Process", Craig, Paul and Harlow, Carol, eds., Lawmaking in the European Union, London: Kluwer, 355.

⁹⁹ 96/34/EK irányelv

¹⁰⁰ 97/81/EK irányelv.

A 90-es évek elejétől valamennyi tagállamban a munkanélküliség lett az első számú szociális probléma. A Bizottság 1993-ban megjelentetett *Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás* című Fehér Könyve¹⁰¹ volt az első olyan közösségi dokumentum, amely a közösségi foglalkoztatáspolitikai kereteinek kialakítását célozta.¹⁰² Mint a címe is mutatja, ezen dokumentum szerint a foglalkoztatási válság kezelését nem elszigetelten képzelték el, hanem a közösségi gazdaságpolitika legfontosabb elemeként. Ezt jelképezi a címben szereplő hármas egység. Sem a protekcionista gazdaságpolitika, sem az állami túlköltekezéssel fűtött növekedés, sem pedig a versenyképességnek a bérek csökkentése révén elért mesterséges javítása nem csodaszer.

A Bizottság 1993-ban dolgozta ki a szociálpolitikáról szóló Zöld Könyvet, amely a közösségi szociálpolitika további alakításával kapcsolatos elképzeléseket és alternatívákat tartalmazta.¹⁰³ A szociális kérdések között kérdések között kiemelt szerepet tulajdonítottak a foglalkoztatási válság leküzdésének, a hátrányos helyzetű csoportok integrációjának, a társadalmi igazságosság fokozottabb érvényesítésének, valamint a nők jogainak.

A Szociálpolitikáról szóló Fehér Könyvet azért adta ki a Bizottság, hogy az elkövetkező évek meghatározza a közösségi szociálpolitika fejlődési irányát, cselekvési programját.¹⁰⁴ A Bizottság többek között a következő területeken határozta meg az előrelépés irányait, valamint a szükséges intézkedéseket: munkahelyek mint az első számú prioritás; szociálpolitika és szociális védelem; szakszervezetek, munkáltatói szervezetek; valamint az európai jog hatékonyabb alkalmazása. Mindazonáltal, a dokumentum elfogadásának időpontjában a Bizottság szükségesnek érezte megjegyezni „erős kívánalmát, hogy a tizenkét tagállam egységben járjon el, ahol lehetséges”,¹⁰⁵ utalva arra, hogy az Egyesült Királyság szociálpolitikából való távolmaradása akadályozta a közös jogi keretek kialakítását, amely állapot azonban végül nem tartott sokáig.¹⁰⁶

7.5.2. Az Amszterdami Szerződés

¹⁰¹ Bull. Supp. 6/93.

¹⁰² GYULAVÁRI i.m. 31–32. BARNARD i.m. 19–20.

¹⁰³ COM(93) 551, 17 November 1993

¹⁰⁴ COM(94) 33, 27 July 1994

¹⁰⁵ COM(94) 33, 13.

¹⁰⁶ Ez megtörtént, amikor az Egyesült Királyságban a Munkáspárt került hatalomra, amely kormánzatnak egyik első dolga volt a Szociálpolitikai Jegyzőkönyv és a Szociálpolitikai Megállapodás tekintetében opt-in jogát gyakorolni.

Az Amszterdami Szerződés a Római Szerződés szociálpolitikáról szóló fejezetébe döntő részben a Szociálpolitikai Megállapodás szövegét ültette át, amelyet az új angol kormány egyetértése tett lehetővé, és amellyel a kétsébséges Európa okozta aggodalmak is megszűntek.¹⁰⁷

A tagállamok azonban tartalmi módosításra is hajlandók voltak, így a korábbi 117-120. cikkek új szövegrészekkel is kiegészültek. Egyrészt, a 117. cikk explicit utalást tartalmaz a Szociális Chartára, valamint a Közösségi Chartára, anélkül azonban, hogy jogi értelemben kötelező érvényűvé változtatták volna. Másodsor, a 118. cikk új szövege a Szociálpolitikai Megállapodás szövegét két ponton módosította. A (2) bekezdés második része értelmében a minősített többséget igénylő ügyekben a Tanács már nem az együttműködési, hanem az együtt döntési eljárás szerint határoz. Továbbá a (2) bekezdés harmadik része felhatalmazta az EP-t és a Tanácsot, hogy „fogadjon el intézkedéseket a tagállamok közötti együttműködés javítása érdekében, fejlesztve az információk cseréjére irányuló programokat, elősegítve az innovatív megközelítéseket, értékelve a tapasztalatokat a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben”.¹⁰⁸

Harmadsor, a 119. cikk (1) bekezdésének szövegébe végül bekerült az „egyenlő értékű munka” kifejezés, amely fogalmat már a 75/117/EGK irányelvben és a Bíróság gyakorlatában korábban részletesen kimunkálták.

A másik, szignifikáns eredmény az új, foglalkoztatási fejezet megalkotása volt.¹⁰⁹ Az EU új feladataként határozták meg a „foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjét”.¹¹⁰ Az új fejezet kulcsrendelkezése értelmében,

„A tagállamok és a Közösség együttesen összehangolt foglalkoztatási stratégiát alakítanak ki, különös tekintettel a szakképzett és

¹⁰⁷ GYULAVÁRI i.m. 33–37. BARNARD i.m. 20–23.

¹⁰⁸ A társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben ez a módosítás teremtette meg a nyitott koordináció alkalmazásának jogi alapjait.

¹⁰⁹ Franciaország és a skandináv államok nyomására. A tagállamok véleménye erősen megoszlott arról, hogy a foglalkoztatáspolitikát bekerüljön-e a Római Szerződésbe. A svéd álláspont volt az egyik véglet, miszerint a Közösség egyik célja legyen a teljes foglalkoztatottság elérése. Ezzel szemben a másik véglet az angolok képviselték, akik ellenezték, hogy a módosításban bármilyen formában szó essen a foglalkoztatásról. Utóbbi álláspontot az 1997-ben hatalomra kerülő Munkáspárt változtatta meg, továbbá az új francia szocialista kormány csak azzal a feltétellel volt hajlandó aláírni az Európai Monetáris Unió (a továbbiakban: EMU) Stabilitási és Növekedési Egyezményét, ha a többi tagállam elfogadja az új foglalkoztatási fejezetet.

¹¹⁰ 2. cikk.

alkalmazkodásra képes munkaerő és a gazdasági változásoknak megfelelő munkaerőpiac biztosítására, figyelembe véve az Európai Unióról szóló Szerződés B, valamint a jelen Szerződés 2. cikkében foglalt célok elérését.”¹¹¹

Továbbá, a tagállamok saját foglalkoztatáspolitikájuk alakításán keresztül kötelesek hozzájárulni az összehangolt foglalkoztatáspolitikai stratégia eléréséhez, amelynek azonban összhangban kell lennie a tagállamok és a Közösség általános gazdaságpolitikai irányjaival.¹¹² A Közösség a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és tevékenységük támogatásával, szükség esetén kiegészítésével járul hozzá a foglalkoztatás magas szintjének eléréséhez oly módon, hogy mindeközben tiszteletben tartja a tagállamok hatáskörét.¹¹³ A magas szintű foglalkoztatás célját minden közösségi politika és intézkedés kialakításánál és végrehajtásánál figyelembe kell venni.¹¹⁴

Végül, rögzítésre került, hogy a Tanács minden évben elemzi a Közösségen belüli foglalkoztatási helyzetet, és erről a Tanács és a Bizottság közös éves jelentése alapján határozatot hoz.¹¹⁵ A Tanács az Európai Tanács határozata és a Bizottság előterjesztése alapján minden évben minősített többséggel foglalkoztatási irányvonalakat fogad el, amelyeket a tagállamok saját foglalkoztatáspolitikájának kialakításánál kötelesek figyelembe venni.¹¹⁶ A tagállamok éves jelentésben számolnak be a Tanácsnak és a Bizottságnak az irányvonalak végrehajtása érdekében tett intézkedéseikről, nemzeti foglalkoztatáspolitikájuk eredményeiről.¹¹⁷

7.6. Szociálpolitikai változások az ezredforduló után

7.6.1. A Nizzai Szerződés

Az Európai Tanács 2000. decemberi Nizzai Csúcstalálkozója a Charta elfogadása miatt érdemel különös kiemelés, amely dokumentumnak a bemutatását az alábbiakban külön végezzük el.

¹¹¹ 109n cikk.

¹¹² 109o cikk.

¹¹³ 109p cikk (1) bekezdés.

¹¹⁴ 109p cikk (2) bekezdés.

¹¹⁵ 109q cikk (1) bekezdés.

¹¹⁶ 109q cikk (2) bekezdés. A Tanács az irányvonalak megfogalmazása előtt meghallgatja az EP, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, valamint az újonnan létrehozott Foglalkoztatási Bizottság véleményét.

¹¹⁷ 109q cikk (3) bekezdés.

Maga a Nizzai Szerződés – amely a szociálpolitika szempontjából legkisebb jelentőségűnek tekinthető az aláírt dokumentumok kapcsán – a Római Szerződés szociális rendelkezései közül érdemben mindössze két cikket módosított.¹¹⁸

A 137. cikk módosításával átalakították a közösségi szociális jogalkotás hatásköri szabályait.

„A 136. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében a Közösség támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységeit a következő területeken:

- a) különösen a munkakörnyezet javítása a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme érdekében;
- b) munkafeltételek;
- c) a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme;
- d) a munkavállalók védelme munkaviszonyuk megszüntetése esetén;
- e) a munkavállalók tájékoztatása és véleményük meghallgatása;
- f) a munkavállalók és munkaadók érdekeinek képviselése és kollektív védelme, beleértve a vállalatvezetésben való részvételt;
- g) a Közösség területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának feltételei;
- h) a munkaerőpiacról kirekesztett személyek beilleszkedésének lehetővé tétele a 150. cikk sérelme nélkül;
- i) a férfiak és nők munkaerő-piaci esélyegyenlősége és az egyenlő munkahelyi bánásmód;
- j) a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem;
- k) a szociális védelmi rendszerek modernizálása a c) pontban foglaltak sérelme nélkül.

A másik említést érdemlő változás a 144. cikk módosítása volt, amelynek célja, hogy a szociális védelmi politikák területén elősegítse a tagállamok közötti és a Bizottsággal folytatott

¹¹⁸ GYULAVÁRI i.m. 37–38. BARNARD i.m. 26–27.

együttműködést. Ezen cikk jelenti a nyitott koordináció jogalapját, és létrehozta a Szociális Védelmi Bizottságot. A cikk szerint

„A Bizottság a következő feladatokat látja el:

- figyelemmel kíséri a szociális helyzetet és a szociális védelmi politikák alakulását a tagállamokban és a Közösségben;
- elősegíti az információk, a tapasztalatok és a bevált gyakorlatok cseréjét a tagállamok között, valamint a tagállamok és a Bizottság között;
- a Tanács vagy a Bizottság kérésére vagy saját kezdeményezésére jelentéseket készít, véleményeket dolgoz ki vagy egyéb feladatokat végez a hatáskörébe tartozó területeken.”

A Nizzai Szerződés tehát nem hozott lényegi változást, de konszolidálta a Római Szerződés szociális jogalkotására vonatkozó szabályait, valamint létrehozott egy új testületet.

7.6.2. A Lisszaboni Szerződés

A Lisszaboni Szerződés¹¹⁹ – amellet, hogy jogilag kötelező erővel ruházta fel a Chartát¹²⁰ – elhanyagolható hatása volt a tárgyalt jogokra, azt azonban mindenképp érdemes megemlíteni, hogy az EUMSZ. 152. cikkbe explicit módon bekerült a szociális partnerekre történő hivatkozás, miszerint

„Az Unió az egyes nemzeti rendszerek különbözőségeinek figyelembevételével elismeri és támogatja a szociális partnerek uniós szintű szerepvállalását; önállóságuk tiszteletben tartása mellett elősegíti a szociális partnerek közötti párbeszédet.”

Emellett hangsúlyosabban említésre még az EUSz. 3. cikkének (3) bekezdésében történő utalás a szociális piacgazdaságra, miszerint

¹¹⁹ BARNARD i.m. 27-28.

¹²⁰ A Charta jelentőségével külön fejezetben foglalkozunk.

„Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul.”

Ezen cikk hangsúlyozza a kapcsolatot a Szerződés szociális és gazdasági rendelkezései között.

Megemlítendő még az EUSz. 9. cikke is, amely szerint az Unió figyelembe veszi

„a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítására, a megfelelő szociális védelem biztosítására [...] vonatkozó követelményeket.”

A fenti történeti áttekintést azonban annak fényében kell értékelni, hogy a tárgybeli jogi probléma nem illeszthető be egyazon történelmi pillanatba, és nem is oldható meg egyetlen jogi dokumentum alapján. Azaz a teljes jogfejlődést figyelembe kell venni, amikor egy-egy jogeset értékelése kapcsán véleményt formálunk, illetve következtetést vonunk le.

8. Összefoglalás

Fentieket összegezve, kijelenthető, hogy rendkívül hosszú utat járt be a jogfejlődés, míg a szociálpolitikai törekvések konkrét jogszabályi rögzítést kaptak, köszönhetően különösen azon tagállami igényeknek, amelyek sürgették annak felismerését, hogy a pusztán gazdasági motívumokon kívül szükséges bevonni alapjogvédelmi szempontokat is. Ennek az alábbiak szerint kifejtettek szerint is, kétségtelenül legfontosabb állomásai az Alapjogi Charta elfogadása, illetve jogilag is kötelező erővel történő felruházása volt, amely azonban mégis az út középpontjának tekinthető, figyelemmel arra, hogy egyrészt természetesen ezen dokumentum sem volt előzmények nélküli, másrészt annak elfogadását követően sem tisztultak le a különböző érdekek közötti mérlegelések szempontjai.

II. Fejezet – Az Európai Unió alapjogi gyakorlata

1. Az Európai Unió jogalanyisága, létrejöttének célja

Az európai integráció soha korábban nem látott mértéke új kihívások elé állította a jogintézmények strukturálására, rendszerezésére hivatott szakembereket. Az EU jogi személy. Ezt lakonikus egyszerűséggel, mindenféle további magyarázat nélkül deklarálja az EUSz. 47. cikke. További magyarázat alatt értjük, hogy esetleg rendelkezik a nemzetközi jogban 'megszokott' jogalanyokról, esetleg besorolja magát valamelyik alá. Az EUSz. ezen rendelkezése önmagában teljesen felesleges, a jogi személy ugyanis nem jelent semmit, nincs fogalma, legfeljebb tulajdonságai vannak.

A jogalanyiságról azért érdemes beszélni, mert segíthet eligazodni a jogi entitás által kibocsátott normák természetét illetően. A kérdés az, hogy miként lehetséges az, hogy egy nemzetközi jogalany úgy bocsát ki jogi aktust, hogy az kötelező lesz a szavazásban nemmel szavazó tagállamokra nézve is. Az ún. heteronormatív határozatok lényege, hogy akár az állam, akár a nemzetközi szervezet nem saját szervezeti belső életét illetően, hanem „kifelé” irányulóan hoz kötelező döntéseket. Egyoldalúan sem az államok, sem a nemzetközi szervezetek nem jogosultak harmadik feleket kötelező döntések meghozatalára. Éppen az EU a legtöbbet emlegetett nemzetközi szervezet, amelynek a tagjai felhatalmazták azt erre. Azonban megemlíti azt is a szerző, hogy az EU már régen levált a nemzetközi jog köldökzsinórjával, így nemigen célszerű példaként említeni.¹²¹

2. Alapvető jogok elismerési folyamata az Európai Unióban

2.1. Alapjogvédelem a Charta hatályba lépése előtt

Az alapító szerződésekben eredetileg semmiféle utalás nem volt az alapjogokra,¹²² ez azonban nem állhatta annak útját, hogy már jóval a formális elismerés,¹²³ valamint a Charta hatályba

¹²¹ KOVÁCS Péter: Nemzetközi közjog. Budapest, Osiris Kiadó, 2016. 183-190.

¹²² Igaz, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó, 1957-ben kelt Római Szerződés 119. cikke az alapjogi minősítéshez nagyon *hasonló* egyenlő bánásmód elvét a nők és férfiak közötti bérezés tekintetében már tartalmazta, amely ráadásul közvetlen hatállyal bírt, így a szociális politikai igazi és egyetlen olyan elvének tekinthető, amely igen hamar közzel fogható eredménnyel járt.

¹²³ Az alapjogok formális elismerésére az 1992-es Maastrichti Szerződéssel került sor. Itt jegyzendő meg, hogy a 1989 decemberében az Európai Közösség tizenegy – az Egyesült Királyság kivételével valamennyi – tagállama elfogadta a Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól (Közösségi Charta) című dokumentumot, amelynek 11-13. cikkei már tartalmazták a szakszervezet alapításának, az ahhoz való

lépése előtt felmerülő problémákra, gazdasági alapszabadságokkal kapcsolatos kollíziókra megoldás születhessen a gyakorlatban. A Bíróság az alapjogok elismerését és védelmét az ún. 'általános jogelvek' (*general principles of law*) kidolgozásában találta meg.¹²⁴

A Stauder-ügyben a Bíróság első ízben ismerte el az alapjogokat mint amelyek az általános jogelvek részei anélkül, hogy utalt volna a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira vagy nemzetközi egyezményekre.¹²⁵ Előbbi elismeréseként, az Internationale Handelsgesellschafts-ügyben a Bíróság kimondta, hogy az emberi jogok európai bírósági védelmét a tagállamok közös alkotmányos hagyományai inspirálják.¹²⁶ A Nold-ügyben pedig rögzítette, hogy nemcsak a tagállamok alkotmányos hagyományából származó alapelvek kötik a Bíróságot, hanem azok az emberi jogokat védő nemzetközi egyezmények is iránymutatásként szolgálnak a közösségi jog számára, amelyek kidolgozásában a tagállamok részt vettek, vagy annak részes felei.¹²⁷

csatlakozásnak, a kollektív alkunak és a sztrájk gyakorlásának jogát. Az Európai Parlament szándéka szerint a Közösségi Charta jogi kötelező erővel rendelkezett volna, ezt azonban az angol elutasítás megghiúsította, az angol konzervatív kormány ugyanis a munkanélküliség visszaszorításának és a versenyképesség növelésének kulcsát a munkajogi deregulációban és a rugalmas munkaerőpiacban látta. GYULAVÁRI Tamás (szerk.) (2004): Az Európai Unió szociális dimenziója. *OFA Kht.*, Budapest. 25–27.

¹²⁴ Az uniós jogrend ilyen irányú fejlesztésére a Bíróságnak nagy segítsége volt a 'közvetlen hatály' és az 'uniós jog elsőbbségének elve', valamint az, hogy minden egyes, jogi relevanciával bíró fogalomnak autonóm – a tagállamoktól független – értelmezést kellett tulajdonítani. A Charta hatályba lépése előtti alapjogvédelemhez részletesen ld. Sybe A DE VRIES: The Charter of Fundamental Rights and the EU's 'creeping' competences: does the Charter have a centrifugal effect for fundamental rights in the EU? In: Sionaidh DOUGLAS-SCOTT – Nicholas HATZIS (szerk.): Research Handbook on EU Law and Human Rights. Edward Elgar Publishing, 2017., 61–74.

¹²⁵ C-29-69. sz. Erich Stauder kontra Ulm városa – Szociálmunkaügyi ügy [ECLI:EU:C:1969:57] 7. pont. Az ügyben annak a közösségi jogszabálynak az érvényességét kérdőjelezte meg a felperes, mely szerint a közösségi forrásból támogatott, kedvezményes árú vajból részesülő magánszemélyeknek fel kell tüntetniük a nevüket az erre a célra szolgáló kuponon. A rendelkezést a német alaptörvény (Grundgesetz) emberi méltóságra vonatkozó szabályai alapján támadta a német felperes, német bíróság előtt. Az előzetes döntést hozó Európai Bíróság az ügyet nem emberi jogi érvelés alapján döntötte el, hanem a jogszabály különböző nyelvű szövegeit összevetve állapította meg, hogy csak a német változat írja elő a név feltüntetésére vonatkozó kötelezettséget, így a nyelvi eltérések okán a legkedvezőbb értelmezést írta elő.

¹²⁶ C-11/70. Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügy, [ECLI:EU:C:1970:114.] 4. pont. Az ügyben a jogvitára az adott okot, hogy Tanács 120/67/EGK rendelete előírta azt, hogy mezőgazdasági termékekre vonatkozó exportengedélyek kiadása pénzbeli biztosíték letételéhez kötendő, amely az export elmaradása esetén nem adható vissza. Ez ellentétes volt a német Grundgesetz szerinti vállalkozás és kereskedelem szabadságával, valamint az arányosság elvével. A Bíróság kimondta, hogy bár a közös alkotmányos hagyományok inspirációs forrásként szolgálnak, ez nem jelenti azt, hogy a döntés közvetlen alapját befolyásolhatnák ezek a hagyományok, ez ugyanis az autonóm jogrend sérelmét jelentené.

¹²⁷ C-4-73. sz. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügy [ECLI:EU:C:1974:51] 13. pont. A tényállás szerint a szén- és építőanyag-nagykereskedéssel foglalkozó vállalkozás kérte a Ruhr-vidéki széneladási iroda üzleti szabályainak engedélyezéséről szóló bizottsági határozat megsemmisítését. A felperes azt kifogásolta, hogy a határozat felhatalmazza az irodát, hogy a szén közvetlen szállítását olyan határozott idejű – két évre szóló – szerződések megkötésétől tegye függővé, amelyek évente legalább 6000 tonna vásárlását irányozzák elő, amely mennyiségi előírás messze meghaladja az éves eladásokat, így a felperest kiszorítja a közvetlen nagykereskedői pozíciójából. A felperes álláspontja szerint ez a tulajdonhoz való jogot, valamint a vállalkozás szabadságát sértette.

Végül, a Rutili-ügyben történt meg, hogy a Bíróság az EJEE-t konkrétan említve, hivatkozott annak egyes emberi jogok korlátozására vonatkozó rendelkezéseire.¹²⁸

Uniós jogi vonatkozásban a jogirodalom és a bírói gyakorlat három esetcsoportban tárgyalja az alapjogok tagállamok általi alkalmazási eseteit, amelyek közül kiemeljük a legnagyobb bizonytalanságra okot adó csoportot.¹²⁹ Ezen, harmadik csoportot azok az esetek alkotják, amelyekben a belső jogi szituáció és a tagállami aktus valamely egyéb kapcsolódási pontot mutat az Unió jogrendjével. Blutman szerint a kapcsolódási pontot két elv határozza meg.¹³⁰

Egyrészt vannak esetek, ahol az uniós jog hatóköre nem egy tagállami szabályozás tekintetében állapítható meg, hanem a konkrétan felmerült ügy, tényállás tekintetében (tényállás-

¹²⁸ C-36-75. sz. Roland Rutili kontra Ministre de l'intérieur ügy [ECLI:EU:C:1975:137] 32. pont. A tényállás szerint olasz állampolgárságú Rutili csak úgy kapott tartózkodási engedélyt Franciaországban, hogy közben egyes megyékből kitiltották őt, a közrendet feltehetően zavaró politikai és szakszervezeti tevékenysége miatt. Az EKSz 39. (3) cikke szabályozta a tagállami korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos szerződéses kimentési lehetőségeket. A Bíróság – hivatkozva az EJEE vonatkozó pontjaira – az ítélet 32. pontjában úgy fogalmaz, hogy nem lehet a nemzetbiztonságra, illetve közbiztonságra hivatkozva jobban korlátozni az alapvető jogokat, mint amennyiben az demokratikus társadalmakban elfogadható. Úgy találta, hogy az EKSz 39. cikkében foglaltak lényegében az EJEE alapelveinek megfelelő speciális korlátozási lehetőségként értelmezhetőek, amelyet csupán az Egyezményvel összhangban lehet korlátozni.

¹²⁹ Az első csoportba ('Agency-szituáció') azok az esetek tartoznak, amelyekben a tagállami aktus az uniós jog végrehajtását vagy annak érvényesülését biztosítja. Ide sorolható például az irányelvek átültetése, a rendeletek alkalmazása. Ezen csoport mérőföldké döntése volt a Wachauf-ügy, amelyben a felperes mint haszonbérelő tejpari termeléssel foglalkozott. A vonatkozó közösségi rendeletek felhatalmazták a tagállamokat arra, hogy a tejtermelő gazdaságok haszonbérelői számára, bizonyos körülmények között, a tejtermeléssel való végleges felhagyásért ellenszolgáltatást biztosítsanak. E rendeletek alapján elfogadott német törvényre hivatkozva a felperes a haszonbérlet lejártakor – mint a termeléssel felhagyó vállalkozó – a neki járó ellenszolgáltatás megfizetését kérte. Mivel az illetékes német hatóság ezt az ellenszolgáltatást annak ellenére megtagadta tőle, hogy az általa kiépített tejtermelő gazdaságot véglegesen megszüntette, a felperes keresetet terjesztett el. A Bíróság szerint a szóban forgó ellenszolgáltatás megtagadása a termeléssel felhagyó haszonbérelőktől akkor értékelhető az alapvető jogok megsértéseként, ha annak eredményeként a haszonbérelőt kártalanítás nélkül fosztják meg munkája és az általa haszonbérbe vett gazdaságban elvégzett beruházások hasznaitól. A tagállamoknak az uniós jogi szabályozás végrehajtása során figyelemmel kell lenniük az alapvető jogok uniós jogrendbeli védelmének követelményeire, és a szabályokat, amennyire lehetséges, e követelményekkel összhangban kell alkalmazniuk. A második csoportba ('derogációs szituáció') tartoznak azok az esetek, amikor a tagállamok a Szerződésekben foglalt alapvető szabadságok érvényesülése alóli kivételeket fogadnak el. Ezen esetcsoport klasszikus döntése az ERT-ügy volt, amelynek tárgya az ERT görög non-profit rádió- és televízió-társaság számára biztosított kizárólagos sugárzási és közvetítési jogok megsértése volt. A törvényben biztosított jogok ellenére, 1989-ben Thesszaloniki város polgármestere – egy görög gazdasági társaság közreműködésével – televízióállomást létesített, amely műsorokat kezdett sugározni. A kizárólagos jogok megsértése miatt az ERT keresetet indított, amelyben a sugárzás betiltását és a jogsértő társaság rendelkezésére álló technikai eszközök lefoglalását kérte. A Bíróság megállapította, hogy amennyiben valamely tagállam a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozására alkalmas szabályozást vezet be, és ennek igazolásaként a közrenddel, közbiztonsággal és közegészségüggyel összefüggő okokra hivatkozik, ezen igazolást az általános jogelvekre, és különösen az alapvető jogokra – az ügyben a véleménynyilvánítás szabadságára – figyelemmel kell értékelni. A részletes elemzést ld. VARGA Zsófia: Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I. *Európai Jog*, 2013/5., 17–29. o. Ezen esetcsoport vizsgálatára még visszatérünk a munkavállalói alapjogok mint a gazdasági alapszabadságok alóli kimentési lehetőségek kapcsán.

¹³⁰ BLUTMAN László: Az Alapjogi Charta és az uniós jog határai. In: HOMOKI-NAGY-HAJDÚ (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged, 2016. 103–109.

központúság).¹³¹ Másrészt a Bíróság – különösen a nem harmonizált anyagi jogi normák tekintetében – felállította a 'közelítő közeli kapcsolat' tesztet. Lényegében szubszidiárius jelleggel beszélhetünk ezen csoportról, amennyiben az első két kategóriába nem illeszkedik a tényállás. Shaprston főtanácsnok a Bartsch-ügyben hivatkozta a Karner-ügyet,¹³² amely eklatáns példája annak, hogy az alapjogok vonatkozásában milyen széles körben érvényesülhet az uniós jog hatálya.¹³³ De megemlítendő a Ruiz Zambrano-ügy, amelyben autonóm módon, az az uniós polgárságra hivatkozva és a tagállamköziség követelményét figyelmen kívül hagyva biztosított tartózkodási jogot egy harmadik állambeli személynek. Kimondható, hogy a Bíróság gyakran az uniós polgárság kapcsán alapjogi jellegű ítélezést folytatott az utóbbi időben.¹³⁴ A Bíróság továbbá széles körben alkalmazza – különösen diszkriminációs ügyekben – a hatásköri megközelítés elvét, amely szerint már önmagában az uniós hatáskör gyakorolhatóságának a lehetősége is megteremti azt a helyzetet, hogy a tényállás az uniós jog hatálya alá tartozik. Az egyenlő bánásmód tekintetében mérőföldkőnek számító Mangold-ügyben az uniós hatáskört az alapozta meg, hogy a kérdéses nemzeti rendelkezés az uniós jog alkalmazási körébe esett, mivel az a határozott idejű szerződésekről szóló keret-megállapodás implementációját szolgálta.¹³⁵

Összefoglalva, a bírói aktivizmus már a Charta hatályba lépése előtt is megmutatta, hogy követve a funkcionális értelmezést, amennyiben az ügy tárgya az uniós jog hatálya alá tartozik, az alapjogi védelem széles körben érvényesül. Mint majd látni fogjuk, sajnos – követve a gazdasági integráció által diktált piacvezérelt álláspontot – éppen a szociális jogok szférájába

¹³¹ Így például a C-279/09. sz. DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH kontra Bundesrepublik Deutschland ügy [ECLI:EU:C:2010:811] tanúsága szerint, ha egy tagállami eljárási szabály kizárja a jogi személyek perbeli költségmentességét, akkor a Charta attól függően alkalmazható, hogy az alapügy uniós jog által szabályozott tényállás-e. A felmerült kérdés az volt, hogy az uniós jogot és különösen a tényleges érvényesülés elvét akként kell-e értelmezni, hogy az állam uniós jog alapján fennálló felelősségének megállapítására irányuló eljárással összefüggésben ezzel az elvvel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a bíróság előtti igényérvényesítés a költségek előlegezésétől függ, és amely előírja, hogy jogi személy még akkor sem részesülhet költségmentességben, ha nem tudja megfizetni ezt az előleget. Tekintettel arra, hogy az ügyben a kártérítési eljárás azért zajlott, mert a tagállam késedelmesen ültetette át a vonatkozó irányelvet, ezen tény elegendő kapcsolódási pontként szolgált a Charta felhívhatóságára.

¹³² C-71/02. sz. Herbert Karner Industrie-Auktionen GmbH kontra Troostwijk GmbH ügy [ECLI:EU:C:2004:181].

¹³³ Ebben az esetben a Bíróság azt vizsgálta, hogy az osztrák rendelkezés, amely tilt minden olyan nyilvános hirdetményt, amely csődbement vállalkozások vagyonának értékesítése esetén feltünteti azok eredetét, összhangban áll-e az EJEE 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítás szabadságával. Noha a Bíróság az eset kapcsán rögzítette, hogy a kérdéses rendelkezés a Keck-formula értelmében nem tartozik a 28. cikk hatálya alá, mégis vizsgálta annak a fenti rendelkezéssel való összhangját.

¹³⁴ Ld. a Rottman, a McCarthy és a Dereci ügyeket. BAKÓ Beáta: UNIÓS ALAPJOGOK A TAGÁLLAMOKBAN. Az Alapjogi Charta alkalmazási és értelmezési problémái. *Iustum Aequum Salutare*, XI. 2015. 1. 186.

¹³⁵ C-144/04. sz. Werner Mangold kontra Rüdiger Helm ügy [ECLI:EU:C:2005:709].

tartozó kollektív munkajogok érvényesítése terén szűköl le a tagállam mérlegelési mozgásterét.¹³⁶

2.2. Alapjogvédelem a Charta hatályba lépését követően

A Charta a Lisszaboni Szerződéssel kötelező jogi erőt nyert, amelynek következtében az abban foglaltak az elsődleges jog szintjére emelkedtek. *Lenaerts* szerint azzal, hogy a Charta a különböző nemzeti és nemzetközi jogi dokumentumokat láthatóvá tette és egyetlen dokumentumban összefoglalta, új fejezetet nyitott az európai integrációban. Éppen ehhez kapcsolódtak azon félelmek is, amelyek egyfajta föderalizációs eszközt, kúszo hatáskör-kiterjesztést láttak a Chartában, így a kompromisszum eredményeként külön rendelkezéseket kellett, hogy kapjon az alkalmazási kör és értelmezési keret.¹³⁷ Ahhoz, hogy megérthessük, a Bíróság miért is nem tud emberi jogi bíróságként működni, szükséges bemutatni azon rendelkezéseket, amelyek az alapjogi védelem szempontjából a fejlődést fékező hatással bírnak.

Egyrészt az EUSz. 6. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a „Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit”, másrészt a hatáskör-átruházás elvét tiszteletben tartva,¹³⁸ a Charta 51. cikk (2) bekezdése is megerősíti az előbbieket.¹³⁹ A fentiekben bemutatott gyakorlatot immáron jogszabályi szintre emelve, a Charta 51. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a Charta rendelkezéseinek címzettjei „[...] a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.”¹⁴⁰

¹³⁶ Álláspontunk szerint a tanulmány tárgyát képező jogok a munkavállalókat megillető második generációs jogokhoz tartozik, és mint ilyen, a XX. század elején fogalmazódott meg a szociáldemokrácia kibontakozása és a szakszervezeti mozgalmak megjelenésének hatására. E jog a gazdasági-szociális és kulturális jogok csoportjába tartozik, amelyek összefoglalására használatos a 'szociális jogok' kifejezés. Közhelyszerű megállapítás szerint ezen jogok – szemben az első generációs jogokkal – az államtól tevőleges magatartást követelnek a pusztán tartózkodáson túl, amelybe nyilvánvalóan a minél magasabb védelmi szint fenntartása is beleértendő. Kajtár Edit szerint az első és második generációs jogok megkülönböztetés helyett javasolt a „szociális szférára kiható alapvető jogok” fogalmának használata. KAJTÁR i.m. 19.

¹³⁷ Koen LEANERTS: Exploring the Limits of the Charter of the Fundamental Rights. *European Law Review*, 8., 375–376.

¹³⁸ Az EUSz. 5. cikk (2) bekezdése alapján a hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

¹³⁹ Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.

¹⁴⁰ Látszólag így a Charta hatálya szűkebb, mint az általános jogelveké, hiszen utóbbiakat akkor is alkalmazni kell, ha az uniós jog hatálya alá esik a tagállami intézkedés. Ennek ellenére a Chartához fűzött – és szintén kötelező jogi erővel bíró – Magyarázatok a Bíróság általános jogelveket értelmező és érvényesítendő joggyakorlatára utal, amely cáfolja az előbbi állítást.

Ami a Charta alkalmazási körét illeti, elmondható, hogy a fentiekben összegzett három esetcsoport a továbbiakban is alkalmazandó, erre utal a Chartához fűzött *Magyarázatok* is, amely a korábbi joggyakorlatra utal vissza. *Vries* szerint már csak azért is célszerű a Charta és az általános jogelvek hatályát egymásnak megfeleltetni, mert ezzel elkerülhető egy önkényes duális szabályozás kialakulása.¹⁴¹ Ezek alapján tehát a Charta alkalmazási köre erős kontinuitást mutat a Bíróság azon joggyakorlatával, amely az alapjogokat az általános jogelvek integráns részének tekinti. Ezt alátámasztja, hogy a Bíróság a Chartát hívta fel az alapjogok körének meghatározásakor egyrészt még a Charta hatályba lépése előtti időben zajló eljárásokban, másrészt azon esetekben is, amikor a Charta ugyan már hatályban volt az eljárás során, azonban az elbírálandó ügy tényállása még a hatályba lépést megelőzően történt. *Trstenjak* és *Beysen* megemlítik, hogy az alapjogok terén két különálló rendszer megalkotása ezen jogok védelmi szintjének csökkentéséhez vezetne, így a Bíróság által választott út – annak jogdogmatikai kritikája ellenére – védhetőnek tekinthető.¹⁴² Ha elfogadjuk ezt a kontinuitást, akkor érthetatlenné válik, hogy a kollektív munkajogok gazdasági szabadságokkal szembeni mérlegre tételét miért az alább bemutatandó módszerrel – a Charta tartalmának figyelmen kívül hagyásával – oldja meg a Bíróság.

Az alkalmazási kört összegezve, listázhatók Craig által összegzett jogirodalmi álláspontok.¹⁴³ E szerint a szöveghű értelmezés alapján, a tagállamok akkor járnak el az uniós jog hatálya alatt, ha azt implementálják.¹⁴⁴ A második megközelítés szerint, szélesebb értelemben szükséges felfogni az alkalmazási kört, tekintettel arra, hogy e szerint akkor kerül a Charta hatálya alá a tagállam, ha az abban foglalt jogok a közösségi (uniós) joggal összefüggésben merülnek fel.¹⁴⁵ A harmadik megközelítés szerint, a szűkebb felfogás ahhoz vezetne, hogy tisztán formális alapon tenne a jogalkalmazó különbséget aközött, hogy alkalmazandó-e vagy sem a Charta. Végül, ha a szűkebb értelmezés lenne elfogadott, akkor a tagállamok akkor is kötve lennének

¹⁴¹ Sybe A. de VRIES: 'Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice', 2013 *Utrecht Law Review* 9, no. 1, 185.

¹⁴² Verica TRSTENJAK & Erwin BEYSEN, *The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of the CJEU*, 35 EUR. L. REV. (2013) 306–307.

¹⁴³ P. P. CRAIG: The Charter, the ECJ and national courts. In: The European Union's common foreign and security policy after Lisbon. In: Ashiagbor, D., Countouris, N. & Lianos, I. (Eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*. (pp. 185-209). Cambridge University Press. 78–108.

¹⁴⁴ Amellyel szemben felhozható érvként, hogy e szerint tehát, ha nem implementálják, hanem éppenhogy eltérnek az uniós jog alkalmazásától (lásd a fentiekben hivatkozott ERT-ügyet), akkor nem lehetne felhívható az uniós jog a tagállamival szemben.

¹⁴⁵ Ezek szerint, ha a tagállami „ügynek” semmiféle uniós kapcsolódási pontja nincs, akkor a Charta sem hívható fel.

az uniós joggyakorlathoz, ha attól eltérnek, akkor tulajdonképpen semmi hatása nem lehetne a Chartának, ha éppen a gazdasági alapszabadságokkal szemben hozzák fel a Chartában foglalt jogokat.

2.3. A Charta és a szociális jogok

Hagyományosan megkülönböztethetünk polgári-politikai és szociális jogokat.¹⁴⁶ Annak ellenére, hogy a különböző nemzetközi dokumentumok is világosan elkülönítik ezen két csoportba tartozó jogokat,¹⁴⁷ a megkülönböztetés viszonylagossá válik, figyelemmel arra, hogy utóbbiak kiegészítik, biztosítják az előbbieket megfelelő élvezetét.¹⁴⁸ A szociális jogok alapjogi státuszával kapcsolatos, jól ismert ellenérvek szerint ezen jogok túl nagy terhet jelentenek az államra, vagy a bíróságok nehezen találnak fogódzót érvényesítésükre, tekintve, hogy ezek inkább célokat fogalmaznak meg.¹⁴⁹

Ami a Chartát illeti, innovatív megoldást választott abban a tekintetben, hogy egy dokumentumba foglalta a gazdasági-szociális és a tradicionális polgári-politikai jogokat, amellyel amellet foglalt állást, hogy az emberi jogok oszthatatlanok.¹⁵⁰ A Charta a jogokat hat fejezetben tárgyalja, a preambulumban felsorolásra kerülnek azon nemzetközi dokumentumok, amelyek inspirációs forrásként szolgáltak.¹⁵¹ A fejezetekben találunk 'természetüknél fogva'

¹⁴⁶ A legkézenfekvőbb csoportosítás az alapjogok megjelenésének időbeli elrendezése. A klasszikus, bár igencsak lesarkított jogirodalmi álláspont szerint, az első generációs jogok – így a polgári-politikai – jogok többnyire tartózkodást várnak az államtól, vagyis negatív kötelezettségük van (ezen jogok megsértésétől való tartózkodás). Ezzel szemben a második generációs jogok – így a szociális jogok – már tevőleges, aktív kötelezettséget várnak az államtól. Alkotmányjogi értelemben a szociális jogok megfogalmazásának okát abban is kereshetjük, hogy nyilvánvalóvá vált: az emberi méltóság és az abból eredő cselekvési autonómia feltételei között ott bujkál egyfajta (a megélhetést garantáló) anyagi biztonság is. BALOGH Zsolt-SCHANDA Balázs: Alapjogok – Általános rész. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (Szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok. *Pázmány Press*, Budapest, 2015. 17–21.

¹⁴⁷ Így regionális szinten az EJE egyáltalán nem tartalmaz szociális jogokat (igaz, később az oktatáshoz való jog már megjelent), helyette ezeket az Európai Szociális Karta (ESZK) tartalmazza. Hasonlóan, a szociális jogok a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánytól elkülönült egyezménybe, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányába kerültek.

¹⁴⁸ Emellett például a munka világában igencsak fontos alapjogként számon tartott egyenlő bánásmódhoz való jog besorolható mindkét kategóriába. Sionaidh DOUGLAS-SCOTT – Nicholas HATZIS: EU Law and social rights. In: Sionaidh DOUGLAS-SCOTT – Nicholas HATZIS (szerk.) i. m. 492.

¹⁴⁹ Ezen felosztás abból fakad, hogy az emberi jogokat negatív értelemben – mint az individuum attribútumai – fogják fel, amelynek következtében a másik oldalon be nem avatkozási kötelezettsége van az államnak. Így ezen jogok érvényesítése, a pereskedés is mindig egyéni módon történik. Ennek ellenére, az alapjogok gyakorlása – mint azt jelen tanulmány is bemutatja – kollektív módon is történhet, és az államtól több is elvárható a szociális jogok érvényesítés kapcsán, mint a tartózkodás. Uo. 492–493.

¹⁵⁰ Uo. 496–498.

¹⁵¹ A fejezetek a következők: Méltóság, Szabadságok, Egyenlőség, Szolidaritás, A polgárok jogai, Igazságszolgáltatás. A preambulum inspirációs forrásként megemlíti az EJE-t, az ESZK-t, valamint a Közösségi Chartát is.

szociálisnak minősített jogokat, így például a 12. cikk tartalmazza az egyesüléshez való jogot, amely magában foglalja a szakszervezet-alakításhoz és az ahhoz való csatlakozás jogát. A 15. cikk szól a foglalkozás megválasztásának szabadságáról és a munkavállaláshoz való jogról, a 21. cikk a megkülönböztetés tilalmáról, a 27. cikk a munkavállalók tájékoztatáshoz és konzultációhoz való jogáról, a 28. cikk a kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jogról, a 30. cikk az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemről, a 31. cikk a tisztességes és igazságos munkafeltételekhez való jogról, a 33. cikk a család és a munka összeegyeztethetőségéről, valamint a 34. cikk a szociális biztonságról és segítségnyújtásról.¹⁵²

A szociális jogok Charta általi védelmével kapcsolatban azonban számos specifikus probléma merül fel a fenti, általános korlátok mellett,¹⁵³ amelyek kétségessé teszik, hogy valóban mindenkit megillető, az első generációs jogokhoz hasonló védelemmel bíró jogokat tartalmaz-e a Charta.¹⁵⁴ Így például a 28. cikk a kollektív alku és fellépés gyakorolhatóságát nem autonóm módon, a Chartára alapítottan, hanem a 'uniós jogban, valamint a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban meghatározott esetekben és feltételekkel' kell biztosítani.¹⁵⁵ Mégis, a legnagyobb kételyt a 'jogok' és 'elvek' közötti különbségtétel adja, amellyel a Charta 52. cikkének (5) bekezdése látszólag visszacsempészi a különbséget a második, harmadik és az első generációs jogok közé.¹⁵⁶ Más szóval, az 'alapelvek' önmagukban nem elegendőek arra, hogy ténylegesen érvényesíthető jogosultságokat hordozzanak magukban. Mindazonáltal, a tanulmány tárgyát képező kollektív alku és fellépés joga a Bíróság gyakorlatában alapvető jogként – azaz nem csak mint alapelv, cél – került elismerésre, így ezen cikk pusztán alapelvkénti minősítése óriási visszalépés lenne az alapjogvédelem terén.¹⁵⁷

¹⁵² Mindazonáltal nem tartalmazza például az ESZK 4. cikkében foglalt, a méltányos bérezéshez való jogot.

¹⁵³ Így szükséges, hogy a tagállam általi intézkedés a fenti csoportosítás egyike értelmében érintse az uniós jogot. A szociális jogok terén megerősíti ezt a Dano-ügyben hozott döntés, amelyben egy munkanélküli román állampolgár németországi tartózkodása során elutasították annak szociális ellátásokra való jogosultságát arra hivatkozással, hogy nem teljesítette a másodlagos jogban megkövetelt feltételt, miszerint a gazdaságilag nem aktív személyek estében elegendő forrással kell rendelkezni. Ítéletének 89-92. pontjaiban pedig rögzítette, hogy mivel a szociális koordinációt rendező 883/2004 rendeletnek nem célja az ezen ellátásokra való jogosultság fennállására vonatkozó érdemi feltételek meghatározása, a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások nyújtásával kapcsolatos feltételeknek és mértéküknek a meghatározása során a tagállamok nem az uniós jogot hajtják végre. Következésképpen, a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a vitatott tagállami intézkedést a Charta tükrében vizsgálja felül.

¹⁵⁴ DOUGLAS-SCOTT–HATZIS i. m. 498 502

¹⁵⁵ Ugyanilyen rendelkezést tartalmaznak a 27; 34; 35 és 36. cikkek is.

¹⁵⁶ Az említett bekezdés szerint 'Az ebben a Chartában foglalt, alapelveket megállapító rendelkezések a saját hatásköreik gyakorlása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai által elfogadott jogalkotási és végrehajtási aktusok, illetve a tagállamok által elfogadott, az uniós jog végrehajtására irányuló jogi aktusok útján hajthatók végre. E rendelkezésekre bíróság előtt kizárólag az ilyen jogi aktusok értelmezése, illetve jogszerűségének megítélése tekintetében lehet hivatkozni.'

¹⁵⁷ VRIES (2013) i. m. 177.

III. Fejezet Az önmagának ellentmondó uniós joggyakorlat az Európai Unió Bíróságán (EUB)

1. Bevezetés

Előzetesen szükséges némi kiegészítő magyarázatot adni, hogy pontosan milyen értelemben is mond saját magának ellen az uniós joggyakorlat. Itt nem az uniós jog tagállami implementálására vagy alkalmazására gondolunk, hanem arra a következtetésre, amelyet az Európai Unió Bírósága (EUB) a munkavállalói és az „egyéb” alapjogok érvényesítése kapcsán saját döntései során mutat.

Az alábbiak szerint ugyanis nyilvánvaló, hogy az EUB nem kívánja megadni azt a védelmet a munkavállalói jogok kapcsán, amelyet egyéb ügyekben, sokszor úttörő jelleggel biztosított. Ehhez szükséges bemutatni a kollízió előfeltételeit, így különösen a szemben álló érdekek jogi természetét, érvényesüléseinek határait, illetve a tagállami mérlegelési mozgástér aspektusait.

2. Minősíthetők-e alapjogoknak a gazdasági szabadságok?

Mielőtt rátérnénk a későbbiekben konkrét esetek vizsgálatára, elemezni szükséges, hogy egyáltalán hogyan merülhet fel átfedés az alapszabadságok és alapjogok alkalmazási köre között, bemutatva egy olyan problémát, amelyre nyilvánvalóan nem gondoltak az alapító atyák.

Trstenjak és *Beysen* szerint közös pont az EUB esetjogában, hogy az alapszabadságok és az alapjogok alkalmazási köre fokozatosan bővül. Nemcsak a különböző jogterületek kerülnek az alapszabadságok behatása alá, hanem azok köre is bővül, akikre kötelezettséget rónak. Hasonló fejlődést tapasztalhatunk az alapjogok terén is, különös tekintettel azon jogterületek meghatározásában, amelyeknél tekintettel kell lenni e jogokra. Ezt kíséri azon tendencia, amely szerint ezen két jogcsoport korlátozhatóságának indokai is bővülnek. Ezen kölcsönhatások eredménye pedig, hogy az alkalmazási átfedések megnövekednek, ezen interakció pedig új kérdéseket generál az uniós jogrendben.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Verica TRSTENJAK & Erwin BEYSEN, *The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of the CJEU*, 35 EUR. L. REV. (2013) 294. Az expanzió mérföldkövei között érhetjük tetten annak kimondását, hogy az egyezményi kötelezettségek és jogok nem kizárólag a tagállamokat terhelik és illetik, hanem arra közvetlenül az állampolgárok is hivatkozhatnak (*Van Gend & Loos*), valamint annak rögzítése, hogy a tagállamoknak akkor is figyelemmel kell lenniük az alapszabadságokra, ha olyan területen járnak el, amelyek kizárólag tagállami hatáskörben vannak. Bővült azok köre is, akikkel szemben hivatkozni lehet az alapszabadságok érvényesítésére, mégpedig akkor is, ha nem mintegy kvázi-állami szervezetként jár el a jogsértő. Uo. 295-299. Az alapjogok terén pedig az figyelhető meg, hogy mind az uniós, mind a tagállami intézkedések

A kérdés az, hogy lehetséges-e az alapszabadságokat megfeleltetni valamely, a Chartában foglalt alapjognak? Egyáltalán lehet-e egy alapszabadság alapjog?¹⁵⁹ Ha megnézzük a Charta által felsorolt alapjogokat, a személyek, valamint a szolgáltatások szabad mozgását megtaláljuk,¹⁶⁰ de az áruk és tőke szabad mozgását nem. Cecco tanulmányában – hivatkozva Razra – amellet foglal állást, hogy egy jog akkor *alapvető*, ha annak birtokosának érdeke minősül legfőbb értéknek, azaz egy olyan érdekről van szó, amely nem az egyén vagy más személy valamely más érdekéből fakad. Továbbá azon értékeket, amelyeket az alapjogok védenek, nem szükséges igazolni más értékek függvényében. Így szükséges elhatárolnunk azokat az érdekeket, amelyeket önmagukért, *belső értékükért* szükséges védelemben részesíteni azoktól, amelyek azért érdemelnek védelmet, mert például olyan közös cél eléréséhez szükséges eszközök, mint a közös piac működtetése. Utóbbiak nem alapvető jogok.¹⁶¹ A Charta tehát egyfajta dichotómiát követ, így alapjognak csak azokat az alapszabadságokat ismeri el, amelyek személyhez köthetők, vagy más nézőpontból szólva, az uniós polgárságból fakadnak.¹⁶²

megítélése során figyelembe kell venni azok érvényesülését. Igaz, a tagállamok vonatkozásában csak akkor, ha uniós jog végrehajtására kerül sor. Ami pedig a magánfelek közötti közvetlen hatályt illeti, a szerzők hivatkoznak a *Defrenne*-ügyre, valamint arra, hogy az EJEB által biztosított védelmi szintet kell követni a Charta alkalmazása során is, amely egyértelműen elismeri, hogy az alapjogokat akkor is biztosítani kell, ha azokat nem állami szerv sérti meg. Uo. 303-309. Azzal kapcsolatban, hogy a tagállam mikor „hajt végre uniós jogot”, bemutatva a nem teljesen következetes gyakorlatot, ld. VARGA Zsófia: Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I. *Európai Jog*, 2013/5., 17-29. o., ahol a szerző azt a bevezetést teszi, hogy az uniós alapjogok csak az uniós jog hatáskörében érvényesülnek. A Chartában foglalt alapvető jogokra önmagában, más uniós jogalap, az uniós joggal fennálló kapcsolat hiányában nem lehet hivatkozni. Ez azt jelenti, hogy a Charta rendelkezései az uniós jog egységes értelmezését biztosítják, azonban nem egységesítik a tagállamokban biztosított alapjogi védelem szintjét. Hozzátesszük, ez is ékes bizonyítéka annak, hogy a Bíróság nem vált általános hatáskörű emberi jogi bírósággá fórummá. A Charta alkalmazásának határaihoz lásd Koen LEANERTS: Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. *European Constitutional Law Review*, 8, pp 375-403.

¹⁵⁹ Ezen kérdések tisztázására azért van szükség jelen tanulmány keretében, hiszen fontos annak tisztázása, hogy felállítható-e hierarchikus viszony közöttük, lehet-e bármelyik előrébb való a másiknál az arányossági teszt alkalmazása során.

¹⁶⁰ A 45. cikk (1) bekezdése szerint „Minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz”. A 15. cikk (1) és (2) bekezdése szerint pedig „Mindenkinek joga van a munkavállaláshoz és szabadon választott vagy elfogadott foglalkozás gyakorlásához. Az uniós polgárokat az Unió bármely tagállamában megilleti a szabad álláskeresés, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás joga.”

¹⁶¹ A Szerző a *Lili Schröder*-ügyet hozza példaként, amely ügyben hozott döntés szerint bár az egyenlő munkáért egyenlő bér elve eredeti célja a versenykülönbségek kiiktatása volt, a nem alapuló diszkrimináció tilalma valójában időközben alapvető emberi joggá vált. Egy alapjognak pedig nem lehet az elsődleges igazolása egy gazdasági cél követése, amely mindig külsődleges az alapjog alanyának érdekéhez képest. Francesco de CECCO: Fundamental Freedoms, Fundamental Rights, and the Scope of Free Movement Law. *German Law Journal*, 15(3), 385. Különösen fontos továbbá azon megállapítás, miszerint kétségtelen, hogy az alapszabadságok mögött az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása húzódik meg, amely a mozgás jogával összefüggésben nyilvánvalóan túlmegy a szabad mozgást érintő szabályok gazdasági dimenzióján. Sybe A. de VRIES: ‘Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice’, 2013 *Utrecht Law Review* 9, no. 1, 176.

¹⁶² Cecco a dichotómia feloldására ezután ismertett két álláspontot. Az egyik szerint az alapszabadságok és az alapjogok azonos alapon állnak. Így az alapszabadságok alapjogi jellege azon kapcsolatból ered, amely azokat

Az EUB szociális jogok terén követett gyakorlata azonban nem azért problémás, mert az alapszabadságok esetleg nem élveznek alapjogi státuszt, hanem éppen fordítva, az alapjogoknak nem jár az az erős védelem, amely az alapszabadságok terén például a szolgáltatásnyújtás szabadsága élvez.¹⁶³ Vries szerint attól, hogy az alapszabadságok kiemelt helyen vannak az unió céljai között, nem beszélhetünk *a priori* hierarchiáról az alapjogokkal összefüggésben. Ebből következően ezen két jogcsoport oszthatatlan, mindkettőt azonos védelemben kell részesíteni.¹⁶⁴ A bírósági gyakorlatból azonban világos, hogy ilyesmiről szó sincs, hiszen továbbra is erősen tartja magát azon, a kezdetektől meglévő nézet, miszerint az uniós jogrend gerince az alapszabadságok érvényesülése. Az alapjogok érvényesítése mindig csak akkor merül fel, amikor az alapszabadságot korlátozó elemként jelennek meg. Mindig az alapszabadság áll az első helyen, legfeljebb az korlátozható az alapjogok érvényesítése okán, amelynek egyenes következménye, hogy a tanulmány szempontjából fontos sztrájkjog vert helyzetből indul. Míg az Emberi Jogok Európai Bíróság (EJEB) azt vizsgálja, hogy egy esetleges gazdasági érdek alappal korlátozza-e az egyezményes jogot, addig a Bíróság a sztrájkjoggal élőkre helyezi a bizonyítási terhet, hogy joggyakorlásuk nem aránytalan-e a gazdasági szabadságjog tükrében. Ez pedig súlyosan aláássa a két jogcsoport közötti kívánatos egyensúlyt.¹⁶⁵ Azonban nem kizárólag az problémás, hogy az alapjogok csak mint kimentési

alapvető értékekhez és univerzális emberi jogokhoz kötik, valamint abból a tényből, hogy az alapszabadságok más alapvető jogokon nyugszanak. Így az egész szabad mozgás joganyaga, a piaci szabadságok a vállalkozás szabadságának (illetve a tulajdonhoz való jognak) speciális manifesztációi, amelyet a Charta 16. cikkében is megtalálunk, amely szerint a vállalkozás szabadságát, az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban, el kell ismerni. A közös alapra utal Staxl főtanácsnok is az *Omega*-ügyben, indítványának 50. pontja szerint maguk az alapvető szabadságok is besorolhatók az alapjogok körébe: amennyiben például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát mondják ki, akkor az egyenlőség általános alapelvének tekintendők. E tekintetben a Szerződésben meghatározott alapvető szabadságok és az emberi- és alapjogok közötti jogszabályi összeütközés egyes esetekben alapjogok közötti konfliktusként is jelentkezhet. Továbbá megemlítendő a Charta 17. cikke is (tulajdonhoz való jog), amely így szoros kapcsolódási pontot mutat az áruk szabad mozgásával még akkor is, ha egyébként utóbbi rendelkezés célja az áruk mozgásából indul ki, és nem az áru, illetve tulajdonosa közötti kapcsolatot védi. A másik álláspont, az ún. *konvergencia elmélet* szerint a szabad mozgás jogának területe az uniós polgárság intézménye körül összpontosul. Tryfonidou idézve, a szerző megemlíti, hogy bármely nemzeti rendelkezés, amely az áruk importját akadályozza, vagy amely a vállalkozók vagy fogyasztók mozgását korlátozza, az uniós jog alkalmazási körébe esik. Ennek alapján a szabad mozgás joganyagát együttesen szükséges értelmezni az uniós állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal, ti. a személyek mozgásának célja az áruk adásvétele, ahol is nem is (nemcsak) az áruk szabad mozgását akadályozzák végső soron, hanem azt a személyt, aki azokat tulajdonolja. Erre tökéletes példa volt az A-Punkt ügy, ahol a mozgóárusi tevékenység tilalmának megsértése okán indult eljárás Ausztriában egy német kereskedő ellen. Az ügy érdekessége, hogy olyan olvasat sem kizárt, hogy nem is az áruk, hanem sokkal inkább az áruk tulajdonosának szabad mozgása a döntő. CECCO i. m. 391-397.

¹⁶³ Amely értelmezés egyértelműen *contra legem*, hiszen az EUSz. 6. cikke értelmében „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.” Egyértelmű tehát, hogy azonos védelmi szinten állnak az alapjogok az alapszabadságokkal.

¹⁶⁴ VRIES i. m. 177-178.

¹⁶⁵ Uo. 187.

lehetőségek lehetnek jelen. Hanem az is, ahogyan manifesztálódnak a kimentési okok sorában. Az alapszabadságtól történő derogációs ok ugyanis megjelenhet, mint (a) szerződéses kivétel, (b) íratlan kivétel, azaz kényszerítő ok, illetve mint (c) önálló ok. Mint majd látni fogjuk, a *Viking* és *Laval*-ügyekben a Bíróság a munkavállalók védelmén keresztül – azaz kényszerítő okra hivatkozással – vizsgálta az arányosságot. A *rule of reason*-nak is nevezett kimentési okcsoport fennállta súlyosan veszélyezteti az alapjogok megfelelő védelmét, amelyet Trstenjak főtanácsnok a következők szerint foglalt össze:

*„Ellentmondás áll fenn az alapjogok és alapvető szabadságok egyenrangúságának elve és a „Viking Line”-ügyben, valamint a Laval un Parteneri ügyben követett azon elv között, miszerint a közösségi jog szociális alapjogai önmagukban az alapvető szabadságok korlátozását – az arányosság elvére figyelemmel – nem igazolhatják, hanem ahhoz mindig meg kell állapítani egy ezen alapjog által magában foglalt, írt vagy íratlan igazoló okot.”*¹⁶⁶

3. A kimentési klauzulák rendszere a gazdasági alapszabadságok korlátozása kapcsán

Bár az EU rendszerének alapja a gazdasági alapszabadságok hatékony érvényesülése, ezen szabadságok nem korlátlanok, nem abszolút módon érvényesülnek.¹⁶⁷ A Bíróság a gyakorlatában rögzítette, hogy nem kizárólag az 'írott',¹⁶⁸ hanem az 'íratlan', ún. 'kényszerítő

¹⁶⁶ Trstenjak főtanácsnok indítványának a C-271/08. sz. *Bizottság kontra Németország*-ügyben, para 183.

¹⁶⁷ Nem a korlátozásokhoz kapcsolódik, hiszen itt mérlegelés nem történik, de megemlítendő, hogy vannak olyan esetek, amelyek eleve nem tartoznak az alapszabadságok hatálya alá. Így például nem minden piaci beavatkozás akadályozza a piachoz való hozzáférést. A Keck-formula alapján például bizonyos értékesítési módok egyszerűen ki vannak véve a behozatali korlátozások tilalma alól. Az ügyben résztvevő gyanúsítottak ellen azért indult eljárás, mert megsértették a beszerzéshez képesti alacsonyabb áron történő értékesítés (veszteséges viszonteladás) tilalmára vonatkozó jogszabályt. Igaz ugyan, hogy egy ilyen jogszabály csökkentheti az értékesítések mennyiségét, és ennek következtében a más tagállamokból érkező termékek értékesítésének mennyiségét is abban az értelemben, hogy megfosztja a piaci szereplőket az értékesítés növelésének egyik módszerétől. Azonban az értékesítés egyes módjait korlátozó vagy megtiltó nemzeti jogszabályok más tagállamokból származó termékekre történő alkalmazása nem alkalmas a Közösségen belüli kereskedelemnek a Dassonville-ítélet értelmében vett közvetlen vagy közvetett, tényleges vagy potenciális akadályozására, amennyiben e jogszabályok minden olyan érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak, akik az adott állam területén tevékenykednek, és amennyiben mind jogilag, mind ténylegesen ugyanúgy érintik a nemzeti termékek és a más tagállamokból származó termékek forgalmazását. Amennyiben ugyanis e feltételek teljesülnek, az ilyen típusú jogszabályok alkalmazása a más tagállamból származó, az ezen állam által meghatározott szabályoknak megfelelő termékek értékesítésére nem akadályozza meg, vagy nehezíti jobban ezek piacra jutását, mint a nemzeti termékek esetében. Emellett elvileg a tagállamköziség követelménye is korlát az alapszabadságok felhívhatósága kapcsán, még ha ez meginogni is látszik az utóbbi időben VRIES (2013) i. m. 176.

¹⁶⁸ Az áru szabad mozgása kapcsán az EUMSZ. 36. cikke, a munkavállalók szabad mozgás kapcsán az EUMSZ. 45. cikk (3) bekezdése, a letelepedés szabadsága kapcsán az EUMSZ. 52. cikke, a szolgáltatásnyújtás szabadság kapcsán az EUMSZ. 62. cikk, a tőke szabad mozgása kapcsán az EUMSZ. 65. cikke.

körülmények' okok alapján is lehetséges korlátozni az alapszabadságokat.¹⁶⁹ Amely mindkettőben közös, hogy a rájuk való hivatkozás mellett szükséges az arányossági teszt lefolytatása is.¹⁷⁰ Ezen arányossági teszt azonban álláspontunk szerint nem felel meg a hagyományos korlátozási technikáknak, amelyeket számos nemzetközi dokumentum és alkotmány lényegében azonosan alkalmaz. Márpedig az alapjogok korlátozhatóságának szabályai talán fontosabb alkotmányos rendelkezések, mint egy hiánytalan alapjogi katalógus, hiszen előbbiek nélkül utóbbiak gyakorlati érvényesülése elenyészhet, kiüresedhet.¹⁷¹

A korlátozás központi kérdése, hogy mi minősül legitim célnak, amely miatt korlátozásra kerülhet egy alapszabadság. Sem az írott, sem az íratlan kivételek között nem találhatjuk (explicit módon legalábbis) az alapvető jogokat, ugyanakkor mégis előfordul három esetkör a derogációs szituáción belül, mikor egy tagállam felhossa ezen jogokat a korlátozás

¹⁶⁹ A C-120/78. sz. Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (közismertebb nevén a Cassis de Dijon-ügy) ügy 8. pontjában a Bíróság rögzítette, hogy – nem zárt, taxatív jelleggel – a pénzügyi felügyelet hatékonysága, az egészségvédelem, a kereskedelmi ügyletek tisztasága és a fogyasztóvédelem igazolhatják a korlátozást. Tekintettel arra, hogy az ilyen közérdekű kényszerítő okok észszerű igazolásul szolgálnak az alapszabadságok korlátozása kapcsán, az íratlan korlátozó okok a 'rule of reason' elve alapján honosodtak meg a gyakorlatban. A legfontosabb korlátja viszont az elvnek az, hogy a tisztán gazdasági okok sosem szerepelhetnek íratlan kimentési okként. Így például a magyar vonatkozású C-96/08. sz. CIBA Speciality Chemicals Central and Eastern Europe Szolgáltató, Tanácsadó és Kereskedelmi Kft. és az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) Hatósági Főosztály ügy 48. pontjában a Bíróság rögzítette, hogy a szakképzési hozzájárulási rendszer – amelynek célja a magyar munkaerőpiacon jelenlévő munkaerő képzettségi szintjének javítása – ilyen, tisztán gazdasági jellegű célt követett, amikor kizárta, hogy a magyar székhelyű, de más tagállamban fiókteleppel rendelkező cég az ott foglalkoztatottak bérköltségeit is magában foglaló hozzájárulás-alapból a gyakorlatban – többek között az útiköltségből eredő többletkiadások miatt – nem tudta levonni a kötelezően Magyarország területén nyújtandó a képzési szolgáltatások díját. Verica TRSTENJAK & Erwin BEYSEN, *The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of the CJEU*, 35 EUR. L. REV. (2013) 299.

¹⁷⁰ A közérdeken alapuló kényszerítő indokok esetében ezen eljárásrendet a Gebhard-ügy 39. pontja foglalja össze: azoknak a nemzeti rendelkezéseknek, amelyek a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlását akadályozhatják, vagy kevésbé vonzóvá tehetik, négy feltételnek kell megfelelniük: alkalmazásuk hátrányos megkülönböztetéstől mentes, a közérdeken alapuló kényszerítő indok által igazoltak, alkalmasak az általuk elérni kívánt célok megvalósításának biztosítására, és nem lépnek túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéken. Vitatott, hogy diszkriminatív rendelkezésnél is lehetséges-e ilyen íratlan okokra hivatkozni, vagy az ilyen rendelkezés csak az írott, szerződéses okok alapján fogadható el. Uo. 300–301.

¹⁷¹ Az alapjog-korlátozási technikára vonatkozóan két típust különböztethetünk meg. A jogspecifikus korlátozási okok megjelölése esetén minden egyes alapjognál külön említésre került, hogy a korlátozásnak mi lehet az alkotmány által elismert célja. Ezen belül létezik az egyes jogokhoz rendelt absztrakt okokat tartalmazó technika, amelyben például a nemzetbiztonság, közbiztonság, közegészség, erkölcsök védelme kerül felsorolásra, valamint azon jogspecifikus megoldás, miszerint az adott alapjog kinyilvánítása mellett tételes felsorolást nyer, hogy az adott alapjogot mely más alapjog érvényesülése érdekében lehet korlátozni (például a véleménynyilvánítás kontra becsületvédelem). A másik technika az ún. összegvont típus, amelynél nem külön alapjogokként, hanem summásan egy szabályban, minden alapjogra kiterjedően határozzák meg az alapjogok korlátozására vonatkozó szabályt. Gyakran alkalmazott összegző technika az alapjogok lényeges tartalmának korlátozási tilalma. Ilyet tartalmaz a Charta 52. cikke is. A lényeges tartalom az arányosság kérdéséhez is támpontokat nyújt. BALOGH -SCHANDA i. m. 41-46.

igazolásként.¹⁷² Az első esetkör szerint a tagállamok az alapvető jogokat használják fel arra, hogy az elsődleges jogban rögzített kivételre, nevezetesen a közrendi okra vonatkozó mérlegelési szabadságukat szélesítsék ki. A második esetben a tagállamok az alapvető jogokat önmagukban – tehát az írott vagy íratlan kivételektől függetlenül – hozzák fel igazolásként. A tanulmány tárgyát képező kollektív munkajogi jogosultságok jelentik a harmadik csoportot, ahol a magánfelek egy alapvető jogot – a kollektív alkuhoz vagy fellépéshez való jogot – hoznak fel azért, hogy alátámasszák az uniós célokkal összhangban álló legitim célt, nevezetesen a munkavállalók védelmét. Utóbbi esetben lényegében íratlan kivételre (munkavállalók védelme) történik hivatkozás. Ezen esetek vizsgálatakor szem előtt kell tartani, hogy attól, hogy számos politika a tagállam kizárólagos hatáskörébe tartozik, nem jelenti azt, hogy az ezeken a területeken történő tagállami szabályozás ki lenne véve az uniós vizsgálat alól, más szóval, az uniós hatáskör és az uniós jog hatálya nem összekeverendő.

4. A 'mérlegelési mozgástér'-doktrínájának alapja

A szupranacionális bíróságok által alkalmazott és a nemzeti jogrendek között nincs hierarchikus viszony, így aztán sajátos megoldásokat kellett találni a két jogrend közötti interakciókból fakadó problémákra, elismerve azt a tényt, hogy a szupranacionális bíróságoknak a nemzeti sajátosságokat és az alkotmányos pluralizmust tiszteletben kell tartaniuk.¹⁷³

Ilyen sajátos megoldás az adott jogrendnek alávetett államoknak megadott mozgástér a mérlegelésben olyan esetekben, amikor 'kényes' ügyekben kell döntenie a felülbírálatot végző bíróságnak. Arról van szó, hogy a végső fórumon döntő bíróság a nemzeti intézkedés felülvizsgálata során önkorlátozást hajt végre. Az önkorlátozás elméletileg lehetséges szintjei széles skálán mozognak: a felülbírálat mélysége lehet *elhanyagolható, köztes szintben megállapított és szigorú vizsgálatú*.¹⁷⁴

¹⁷² Az alapvető jogok felhívása nem jelent problémát, ha azok és az alapvető szabadságok egymásra simulnak, vagyis amikor az alapjogok az alapszabadságot korlátozó kivételek érvényesülését korlátozzák, így a két csoport viszonya komplementáris jellegű. Ezen esetekkel a továbbiakban nem foglalkozunk.

¹⁷³ Janneke GERARDS: Pluralism, Deference and the Margin of Appreciation Doctrine (2011) *17 European Law Journal* 80-82. Részletesen nem elemelve a hierarchikus viszony és az alkalmazási elsőbbség közötti különbséget az EU és a tagállam közötti interakcióban, a két jogrend kapcsolatáról elmondható, hogy sem az uniós normáknak, sem a Bíróságnak nincs lehetősége arra, hogy hatályon kívül helyezzen egy az uniós jogot sértő jogszabályt, intézkedést. Ugyanez a megállapítás igaz az EJEB-re is, ahol a nemzeti bíróság döntése továbbra is hatályban marad, a sérelmet szenvedett fél „csak” pénzügyi elégtételre jogosult.

¹⁷⁴ „Within this range it may be possible to pinpoint 'levels of intensity', such as a level of marginal review, a level of intermediate review, and a level of strict scrutiny”. GERARDS i.m. 88.

Például, ha a Bíróságnak egy olyan intézkedés alkalmasságáról kell döntenie, amely szociális célokat szolgál, a felülvizsgálat elhanyagolható terjedelme azt jelenti, hogy az intézkedést vitatónak kell egyértelmű és vitathatatlan bizonyítékokkal szolgálnia, hogy az intézkedés nem alkalmas a kívánt cél elérésére, és ezt a törvényhozó/jogalkalmazó által előre látható volt. Ezzel szemben, a felülbírálat szigorú formájánál a bizonyítási teher a célt elérni kívánó kormányzati szervén van, azaz neki kell igazolnia, hogy az alkalmazott intézkedés alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására, és erre az alkalmasságra nézve a döntés meghozatalát megelőzően lefolytatták a megfelelő vizsgálatot. Ide tartozik az ún. *'legkevésbé korlátozó eszközök alkalmazásának'* követelménye is, amely szerint az adott intézkedés alkalmazása előtt szükséges megvizsgálni, hogy van-e enyhébb, kevésbé korlátozó módja a kívánt cél elérésének.¹⁷⁵

A doktrína alkalmazása szoros kapcsolatban áll a Bíróság által is alkalmazott arányossági teszttel, mielőtt rátérnénk azonban az arányossági teszt EU által alkalmazott gyakorlatára, tekintsük át az EJEB által a mérlegelési szabadság tárgyában kifejlesztett és a Bíróságnak inspirációs forrásként szolgáló gyakorlatát.

Az EJEB feladata annak biztosítása, hogy az államok tiszteletben tartsák az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE) és annak Kiegészítő Jegyzőkönyveiben foglalt jogokat. E feladatot az EJEB az egyének által benyújtott panaszok megvizsgálásának útján látja el. Ha megállapítja, hogy valamelyik részes állam megsértette az EJEE-ben foglalt valamely jogot, az államot kártérítésre kötelezheti. Az egyéni panaszmechanizmus működésének fontos alapelve a szubszidiaritás, amely szerint elsődlegesen a részes államok felelőssége a jogok biztosítása. A nemzetközi védelem célja nem az, hogy helyettesítse, hanem hogy kiegészítse az államok által nyújtott védelmet.¹⁷⁶ Világos, hogy a mérlegelési szabadság megadása a szubszidiaritás elvét érvényre juttató eszköz.¹⁷⁷

Az EJEB 1976 decemberében, a *Handyside* ügyben dolgozta ki a mai értelemben használt *'margin of appreciation'* igazolását és korlátait.¹⁷⁸ Az ügy kérelmezője – egy könyvkiadó

¹⁷⁵ *'least restrictive means'* Uo.

¹⁷⁶ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – WELLER Mónika: Emberi Jogok Európai Bírósága In: LAMM Vanda (szerk.): Emberi jogi enciklopédia. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018. 162-163.

¹⁷⁷ GERARDS i.m. 104.

¹⁷⁸ 5493/72 sz. *Handyside kontra Egyesült Királyság*. Nagyfokú hasonlóságot mutat ezen ügy a C-34/79 sz. *Henn and Darby*-üggyel az uniós joggyakorlatban. Az ügyben a kérelmezők tiltott pornográf tartalmú filmeket és magazinokat importáltak az Egyesült Királyságba, ezért velük szemben büntetőeljárás indult. Bár a Bíróság nem

tulajdonosa – azért fordult a strasbourgi szervekhez, mert az Egyesült Királyság az erkölcs védelmére hivatkozva betiltotta azt az iskolai használatra szánt ismertető kézikönyvet, amelynek egytizede szexuális tartalmú kérdéseket érintett. Bár a kézikönyv számos más tagállamban is forgalomban volt, a brit hatóságok elkobozták a könyveket és a panaszos ellen büntetőeljárást indítottak. Figyelemmel arra, hogy egy közös európai erkölcs fogalom meghatározása nem lehetséges, a nemzeti hatóságok kedvezőbb pozícióban vannak, mint a nemzetközi bíró, hogy megítéljék, fennállnak-e a 10. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek.¹⁷⁹ Következésképpen a korlátozás alapjául szóló okcsoportokra történő hivatkozás során a szerződő államoknak mérlegelési szabadságuk van, igaz, az kéz a kézben jár az EJEB felügyeletével.¹⁸⁰

Három fő tényezőt emelhetünk ki, amelyet az EJEB visszatérően alkalmaz annak meghatározása során, hogy van-e, és ha igen, milyen széles mérlegelési szabadsága a nemzeti hatóságoknak.¹⁸¹ Az első szerint, amennyiben hiányzik a „közös európai egyetértés” a kérdéses korlátozás kapcsán, az EJEB nem kívánja átvenni a konszenzus hiányát pótló szerv szerepét.¹⁸² A második tényező szerint az EJEB számos esetben azért enged széles mérlegelési szabadságot, mert a nemzeti hatóságok és bíróságok kedvezőbb helyzetben vannak az olyan kényes kérdések megítélése tekintetében, mint a szociális vagy gazdasági kérdéseket feszegető ügyek. Harmadikként szükséges megvizsgálni, hogy mely az EJEB-ben foglalt jog megsértését állítja

nevesítette a *margin of appreciation* doktrínáját, ítéletének 15. bekezdésében rögzítette, hogy a mennyiségi korlátozás közerkölcs jogcímén kimenthető. A tagállamoknak pedig joguk van, hogy saját értékeik mentén határozzák meg, hogy mit értenek közerkölcs alatt. Ezt tovább erősítette a C-41-74. sz. *Yvonne van Duyn v Home Office*-ügyben, ahol a brit hatóságok a holland felperestől, aki a szcientológus egyház angol szervezeténél kívánt munkát vállalni, ezen okból, a közérdekre hivatkozva, megtagadták az országba való belépést. Az intézkedést a felperes az EGK-Szerződésnek munkaerő szabad áramlását biztosító rendelkezése alapján támadta (jelenleg EUMSZ 45. cikk). A Bíróság ítéletének 18. bekezdésében rögzítette, hogy a közérdek mint kimentési ok országról országra, időről időre, és ezért szükséges, hogy mérlegelési zóna (*area of discretion*) álljon a tagállamok rendelkezésére a szerződésekben foglalt korlátok között. Sweeney, J. A. (2007) 'A 'margin of appreciation' in the internal market : lessons from the European Court of Human Rights.', *Legal issues of economic integration.*, 34 (1). pp. 29-33.

¹⁷⁹ „E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

¹⁸⁰ 5493/72 sz. *Handyside kontra Egyesült Királyság* 48-49.

¹⁸¹ GERARDS i.m. 107-113.

¹⁸² Így pl. a 34438/04 sz. az *Egeland és Hanseid kontra Norvégia* ügyben azon szabályozás került vizsgálat alá, amely tiltotta elitelt személyekről készült fényképek sajtó útján történő közlését, amikor azok éppen a bírósági épületet hagyták el. A kamara többsége úgy tartotta, hogy hiányzik a közös európai konszenzus az ügyben, mert ilyen tiltás Cipruson, Angliában, Ausztriában és Dániában is volt. Az egyik bíró különvéleményében megjegyezte azonban, hogy itt kisebb mozgásteret kellett volna hagyni Norvégiának, hiszen mindösszesen csak négy államban volt hasonló tiltás.

a panaszos. Az EJEB szigorúbb vizsgálatot végez, ha egy egyezményes jog lényegi elemét, központi magját sérti az intézkedés, míg nagyobb mozgásteret ad, ha csak periférikusan sérülnek e jogok.¹⁸³

5. Az arányossági teszt és a tagállamoknak megadott mérlegelési szabadság

Az arányosság elve az uniós jog írott és íratlan alkotmányos alapelveinek tekinthető. Fontos, hogy az itt tárgyalt arányosság elve nem tévesztendő össze az EUSz. 5. cikkében foglalt arányosság elvével¹⁸⁴. Hős Tridimas munkáját hivatkozva megemlíti, hogy az arányosság elve a gazdasági szabadságokat korlátozó intézkedések kapcsán két funkcióval bír. Egyrészt a magánfelek felhívhatják a szabad mozgást szabályozó rendelkezéseket azon nemzeti intézkedésekkel szemben, amelyek szükségtelenül korlátozzák a négy szabadság élvezetét. Másrészt – és ez a lényegesebb – a gazdasági integráció fokozását segíti elő. Ebben az esetben az arányosság elve azt követeli meg a Bíróságtól, hogy teremtsen egyensúlyt az uniós és a tagállami érdekek között (*negatív integráció*).¹⁸⁵

Mielőtt ismertetnénk az arányossági tesztet, megvizsgáljuk, hogy van-e alternatív módja a tesztnek. Vries ismerteti az ún. *kategorizációt*, amelynek alkalmazásával a Bíróság az adott tevékenységet nem gazdasági jellegűnek minősíti, így azt egyszerűen kiveszi a szabad mozgás joga vagy a versenyszabályok hatálya alól, és így az arányossági teszt alkalmazása fel sem merül.¹⁸⁶ Egy másik alternatív mód a *bizonyos indokokra alapított korlátozás* jogszerűségének

¹⁸³ Így különösen a demokratikus elvek, az emberi méltóság és szabadság magasabb fokú védelmet igényel. Így a 52562/99, 52620/99 sz. *Sørensen és Rasmussen kontra Dánia* ügyben a kérelmezők azon megállapodást támadták meg, amelyek kényszerítették őket arra, hogy csatlakozzanak egy szakszervezethez (ún. closed-shop agreement), ez pedig az EJE 11. cikkében foglalt egyesülési jog lényegét sértette (amellett, hogy konszenzus mutatkozott az államok között az ilyen megállapodás meg nem engedhetősége terén).

¹⁸⁴ Az ezen cikkben foglalt rendelkezés ugyanis tekinthető fordított előjelűnek, hiszen éppen az Unió intézkedéseit fékezi, amikor rögzíti, hogy „az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.” Tehát a szubszidiaritás elvével összhangban az uniós jog tagállami jogokba való beavatkozási határait próbálja meg ezen elv szűkíteni, szemben a tárgyalt arányossági elvvel, amely viszont a tagállami jogot/intézkedést veszi górcső alá annak érdekében, hogy megállapítható legyen, igazolt-e az alapszabadság korlátozása.

¹⁸⁵ Nikolett Hős: *The Principle of Proportionality in the Viking and Laval cases: An Appropriate Standard of Judicial Review?* EUI Working Papers (LAW), 2009/06. 3. 4.

¹⁸⁶ Ez történt a híres C-159/90 sz. *Grogan*-ügyben, amelyben egy diákszervezet által Írországban a más tagállamokban végzett terhességmegszakításokról szóló információs tevékenysége képezte a vita tárgyát. A kérdés az volt, hogy az abortusz elvégzése szolgáltatásnyújtásnak minősül-e. A meg nem született gyermekek védelmével foglalkozó társaság szerint ez nem lehet szolgáltatásnyújtás, hiszen ez rendkívül erkölcsstelen és az emberi élet elpusztítását foglalja magában. Az ítélet 16-21. bekezdéseiben azonban a Bíróság rögzítette, hogy függetlenül attól, hogy mi az erkölcsi vélekedés a kérdésről, más tagállamokban legalísan végezhető az abortusz, és így a belső piac szempontjából szolgáltatásnyújtásnak minősül. Az információk terjesztése azonban a véleménynyilvánítás szabadságában nyilvánvalóan nem minősült az EUMSz. 56. cikke szerinti szolgáltatásnyújtásnak. Így nem

kizárása. Ez azt jelenti, hogy az intézkedés tartalmából vagy céljából teljesen egyértelmű, hogy az igazolhatatlan. Az uniós jogban például a tisztán gazdasági célokat követő korlátozás sosem fogadható el. A kérdés tehát az, hogy az intézkedésnek van-e protekcionista motívuma vagy célja.¹⁸⁷ Végül, az ún. *eljárési teszt* azt vizsgálja, hogy a tagállam eljárása kellően korrektnek mondható-e, vagyis, hogy az eljárási garanciák megtartásra kerültek-e az alapszabadság korlátozásakor.¹⁸⁸

Az arányossági tesztnek – annak szigorúsága szempontjából – azonban kétféle változata is van, amelyet – Kilpatrick¹⁸⁹ nyomán és a diszkriminációs ügyekhez kapcsolódóan – röviden ismertetünk.¹⁹⁰ Az egyik a 'szorosabb' teszt követelménye, amely a vonatkozó jogszabályhelyet szöveghűen követi, így azt vizsgálja, hogy az eszköz (1) alkalmas és (2) szükséges-e a jogszerű cél elérése érdekében. A híres Mangold-ügyben¹⁹¹ a Bíróság ezen, a jogirodalomban 'legkevésbé korlátozó eszköz' megközelítést alkalmazta. A másik a 'lazább' teszt, amelyet a Bíróság a Palacios-ügyben¹⁹² fejtett ki. A különbséget abban lehet

volt gazdasági kapcsolat a klinikák és az információt nyújtó diákszervezetek között, és a Bíróság nem állapította meg a Szerződésbe ütközést, mivel a tényállásra nem volt alkalmazható a szolgáltatásnyújtás szabadsága (a jogirodalomban ezt *túl távoli kapcsolat*ként szokták emlegetni). VRIES i. m. 171-172.

¹⁸⁷ Ez történt a – *Schmidberger*-ügy előzményének tekinthető – C-265/95. sz. *Bizottság kontra Franciaország-ügyben (spanyol földieper-ügy)*. Az ügyben a francia farmerek annak érdekében, hogy a francia mezőgazdasági termékeket megvédjék a külföldi áruktól, a fizikai erőszakig is elmentek. E cselekmények különösen az ilyen termékeket szállító kamionok francia területen való feltartóztatása és szállítmányuk megsemmisítése, a kamionsofőrök elleni erőszakos cselekmények, más tagállamból származó mezőgazdasági termékeket áruló nagy francia bevásárlóközpontok elleni fenyegetések, valamint a franciaországi üzletekben kihelyezett ilyen áruk megrongálása. A célja ezen cselekményeknek egyértelműen protekcionista jellege volt, azaz a farmerek nem például a szabad véleménynyilvánítás jogát gyakorolták, hanem a más tagállamból származó termékek kizárását akarták elérni. Mivel az állam, ha nem hozza meg a szükséges intézkedéseket a magánszemélyek más tagállamokból származó termékek ellen irányuló cselekményeiben megnyilvánuló akadályok elhárítása érdekében, azzal ugyanúgy akadályozza a Közösségen belüli kereskedelmet, mint bármilyen aktív cselekvéssel, a Bíróság megállapította a tagállami jogsértést. VRIES i. m. 172.

¹⁸⁸ Uo. Mégis, ezen technika sokszor az arányossági teszten belül kerül értékelésre, ld. ehhez alábbi ismertetendő *Dynamic Medien*-ügyet.

¹⁸⁹ Claire KILPATRICK, 'The Court of Justice and Labour Law in 2010: A New EU Discrimination Law Architecture', *Industrial Law Journal*, 40, 291-298.

¹⁹⁰ A 2000/78/EK irányelv 6. cikke rögzíti, hogy a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az életkoron alapuló eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha – a nemzeti jog keretein belül – egy törvényes cél által objektíven és ésszerűen igazolt, beleértve a foglalkoztatáspolitikát, a munkaerő-piaci és a szakképzési célkitűzéseket, és ha a cél elérésének eszközei megfelelőek és szükségesek.

¹⁹¹ C-144/04. sz. *Werner Mangold kontra Rüdiger Helm* ügy [ECLI:EU:C:2005:709]. A vonatkozó tagállami törvény korlátozás nélkül tette lehetővé határozott idejű munkaszerződés megkötését az 52 éves és annál idősebb munkavállalókkal. Bár a követett cél – az idősebb munkanélküli munkavállalók munkaerő-piaci integrálódásának támogatása – objektívnek és ésszerűnek volt tekintendő, viszont ezen szabályozás túlmélt a megfelelő és szükséges mértéken. A jelen ügyben nem bizonyították, hogy a korhatár megállapítása önmagában – függetlenül a kérdéses munkaerőpiac szerkezetéhez és az érintettek személyes helyzetéhez kötődő megfontolásoktól – objektív módon szükséges az idősebb munkanélküli munkavállalók munkaerő-piaci integrálódásának elősegítéséhez.

¹⁹² C 411/05 *Palacios de la Villa v. Cortefiel Servicios S.A.* [2007] ECR I 8531. Az ügyben a spanyol szabályozás érvényesnek minősítette a kollektív szerződésekben megállapított, kényszernyugdíjazásra vonatkozó azon kikötéseket, amelyek a nyugdíjazás előfeltételül csupán azt írják elő, hogy a munkavállaló elérje a 65 évben

összefoglalni, hogy ezen tesztben a kulcselem a „nem ésszerű indokon” alapuló érvelés, amely magában foglalja a vélelmet, miszerint a nyugdíjazással kapcsolatos szabályok megfelelőek és szükségesek.¹⁹³

Rátérve az arányossági tesztre, a módszertant röviden a következők szerint ismertethetjük: a korlátozás akkor engedhető meg, ha az alapszerződésekkel összeegyeztethető legitim célt szolgál és/vagy közérdeken alapuló kényszerítő ok érdekében kerül alkalmazásra, amely szintén összhangban van az uniós érdekekkel. Második lépcsőben vizsgálni szükséges, hogy alkalmas-e az adott cél elérésére a korlátozás. Végül a legitim célt szolgáló szükséges korlátozásnak arányosnak kell lennie, azaz nem haladhatja meg azt a mértéket, amely a cél eléréséhez szükséges. Ezen lépcsőfokok a kiküldetési tényállások kapcsán kiegészülnek egy negyedik elemmel, amely szerint vizsgálni szükséges azt is, hogy a védeni kívánt munkavállalók számára nem biztosítottak-e már azon jogok a küldő államban, amelyeket a fogadó állam biztosítani kíván az intézkedéssel.¹⁹⁴

Ami a legitim célokat illeti, a tagállamok és a magánfelek előszeretettel hívják fel különböző okokból az alapvető jogokat. Itt négy jól elkülöníthető esetet hozhatunk fel.¹⁹⁵ Az első esetben az alapvető jogok a gazdasági szabadságjogok korlátjaként jelentkező kivételek megszorításaként jelennek meg.¹⁹⁶ Az alapvető szabadságok prioritása nem jelent problémát, ha az alapvető jogok, és az alapvető szabadságok egymásra simulnak, így a két csoport viszonya

megállapított nyugdíjkorhatárt, és teljesítse a járulékfizetésen alapuló öregségi nyugdíjra való jogosultságra vonatkozó, társadalombiztosítási jogi feltételeket.

¹⁹³ Az ítélet 72. bekezdése szerint „Márpedig egy tagállam hatóságai ésszerűen vélhetik úgy, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló intézkedés megfelelő és szükséges lehet a nemzeti foglalkoztatáspolitikai keretein belül hivatkozott jogszerű cél eléréséhez, amely a teljes foglalkoztatottságnak a munkaerőpiachoz való hozzáférés elősegítése révén történő előmozdítása.”

¹⁹⁴ Hős (2009) i. m. 7. Ld. például a C-49/98. sz. *Finalarte*-ügyet, ahol a német építőipari kiterjesztett hatályú kollektív szerződés alapján az építőipari munkavállalók szabadságának biztosítására egy közös alapot hoztak létre. Az alap felállítását az indokolta, hogy a német szabályok szerint fizetett szabadságra csak az a munkavállaló tarthatott igényt, aki legalább fél évig dolgozik egy munkáltatónál. Mivel az építőiparban ez nagyon ritka, ebben az iparágban a munkavállalók lényegében nem kaptak szabadságot. Ezért a szociális partnerek abban állapodtak meg, hogy kompenzációként egy közös alapról díjazást fizetnek azon munkavállalók számára, akik így nem jutnak fizetett szabadsághoz. Az alap fenntartásához az ágazat valamennyi munkáltatója hozzájárul, és – a törvény alapján – ez a megállapodás alkalmazandó a kiküldött munkavállalóra is, kivéve, ha székhely szerinti államban a munkáltató hasonló rendszerben már fizet járulékot. KÁRTYÁS Gábor: A kiküldött munkavállalókra vonatkozó uniós joggyakorlat fejlődésének elemzése, különös tekintettel a magyar vonatkozású esetekre. *Magyar Munkajog e-folyóirat*, hllj.hu, 2017/2. 45-46.

¹⁹⁵ Hős (2009) i. m. 7-8.

¹⁹⁶ Ld. például a 36-75. sz. *Rutili kontra Ministre de l'intérieur* ügyet és a 260/89. *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE és Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou kontra Dimotiki Etairia Pliroforissis és Sotirios Kouvelas és Nicolaos Avdellas és társai* ügyet.

komplementáris jellegű.¹⁹⁷ A második esetben a tagállamok az alapvető jogokat használják fel arra, hogy az elsődleges jogban rögzített kivételre, nevezetesen a közrendi okra vonatkozó mérlegelési szabadságukat szélesítsék ki.¹⁹⁸ A harmadik esetben a tagállamok az alapvető jogokat önmagukban – tehát az írott vagy íratlan kivételektől függetlenül – hozzák fel igazolásként.¹⁹⁹ A tanulmány tárgyát képező *Laval* és *Viking*-ügyek képezik a negyedik csoportot, ahol a magánfelek egy alapvető jogot – a kollektív fellépéshez való jogot – hoznak fel azért, hogy alátámasszák az uniós célokkal összhangban álló legitim célt, nevezetesen a munkavállalók védelmét. Utóbbi esetben lényegében íratlan kivételre (munkavállalók védelme) történik hivatkozás.

Hagyományosan három elemét különíthetjük az arányossági tesztnek. Az első az *alkalmasság* vizsgálatát jelenti, nevezetesen azt, hogy az alkalmazott intézkedés legalább elméleti szinten megfelelő eszköznek bizonyul-e a kitűzött cél elérésére. A második elem a *szükségesség* vizsgálatát jelenti, amely szerint elemzés alá kerül, hogy valóban a választott eszköz volt a legkevésbé korlátozó, és nem volt a tagállam kezében más, amely ugyanolyan hatékonysággal – ám a gazdasági szabadságot kevésbé érintően – szolgálta volna a célt. A harmadik elem a *szigorú értelemben vett arányosság*, amely – bár viták tárgyát képezi, hogy a gyakorlatban mennyire alkalmazható önálló elemként – szerint minél nagyobb az alapszabadságok szabad mozgásának elvére gyakorolt káros befolyás, annál fontosabb kell, hogy legyen a tagállam által hivatkozott közérdek védelme. A második teszthez képest itt az a különbség, hogy a harmadik teszt eredményeként a tagállamtól megkövetelhető, hogy a közösségen belüli kereskedelmet kevésbé korlátozó intézkedéseket hozzon, még akkor is, ha ez jogos érdekei védelmének alacsonyabb szintjét eredményezné. E teszt keretében a Bíróság általában bizonyos mérlegelési jogkört enged a tagállam számára a kérdéses közérdeknek biztosítandó kívánatos védelmi szint meghatározása során.²⁰⁰

¹⁹⁷ GYENEY Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíraskodás területén. *Iustum Aequum Salutare*, 2006/1–2. 93.

¹⁹⁸ C-36/02. sz. Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ügy.

¹⁹⁹ C-112/00. sz. Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge kontra Republik Österreich ügy.

²⁰⁰ HÖS (2009) i. m. 9. A három komponensű teszt kiváló összefoglalásához lásd M. Poiares Maduro főtanácsnok C-434/04. sz. ügyben hozott indítványának 23-26. pontjait, amely eset tárgyát a Jan-Erik Anders Ahokainen és Mati Leppik ellen lefolytatott büntetőeljárás képezte, mivel a vádlottak engedély nélkül hoztak be Finnországba borszeszt, amely így üzletszerűen elkövetett csempészetnek minősült. A behozatali engedély azonban mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek bizonyult, így az igazolhatóságra került a hangsúly. A Bíróság – ítélete 39. bekezdése alapján – azonban ebben az esetben is úgy döntött, hogy a tagállami bíróság feladata megvizsgálni, hogy a vitatott szabályozás által követett cél nem érhető-e el az adott esetben az exportőr tagállam által kiadott megfelelő engedélyekkel ellátott, az importőrök által aláírt nyilatkozatok útján, amelyek lehetővé teszik a

De vizsgáljunk meg pár olyan esetet, ahol a tagállam szempontjából kényes kérdések kerültek szembe a gazdasági szabadságokkal, kitérve mindenekelőtt arra, hogy a Bíróság miként alkalmazta a *margin of appreciation* doktrínáját az arányosság vizsgálata kapcsán.

A *Schmidberger*-ügy tárgya a tagállami felelősség fennálltának megállapítása volt. Az osztrák állam illetékes hatóságai engedélyeztek egy környezetvédelmi tárgyú gyülekezést, amely így a Brenner-autópályán akadályozta az áruk szabad mozgását. A tagállami alkotmányokban és különböző nemzetközi jogi dokumentumokban foglalt véleménynyilvánítás, valamint a gyülekezés szabadsága állt szemben egy gazdasági szabadsággal. A Bíróság világossá tette, hogy az arányossági teszt akkor sem kerülhető meg, ha a tagállam alapjogra kíván hivatkozni. Döntésében rögzítette, hogy *„ilyen körülmények között a fennálló érdekeket kell mérlegelni, és azt kell megállapítani, hogy az adott ügy valamennyi körülményére tekintettel sikerült-e megőrizni az ezen érdekek közötti megfelelő egyensúlyt. E tekintetben az illetékes hatóságok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Mindazonáltal ellenőrizni kell, hogy a Közösségen belüli kereskedelemre vonatkozó korlátozások arányosak-e az elérni kívánt jogszerű célra, nevezetesen a jelen esetben az alapvető jogok védelmére tekintettel.”*²⁰¹ Ami a szükségesség vizsgálatát illeti, a Bíróság rögzítette, hogy kevésbé korlátozó eszköz – így a tüntetés betiltása – a tüntetők azon alapvető jogainak elfogadhatatlan megzavarását jelentette volna, amelyek értelmében nyilvános helyen összegyűlhetnek, és békésen kinyilváníthatják véleményüket. Tehát a szigorúbb feltételek előírása túlzó megszorítás lett volna.²⁰² *Hős* a szigorú értelemben vett arányossági teszt alkalmazását látja az ítélet 91. pontjában, miszerint a tüntetés által kívülálló személyeknek okozott kellemetlenség megengedhető, amennyiben az elérni kívánt cél alapvetően valamely vélemény törvényes formában való nyilvános kifejezésre juttatása.²⁰³

Az *Omega*-ügyben a korlátozással érintett társaság Bonnban egy „*laserdrome*”-nak nevezett berendezést üzemeltetett, és amely komoly felháborodást váltott ki. A bonni rendészeti hatóság

hatáskörrel rendelkező hatóságok számára, hogy megszerezzék a behozott borszesz rendeltetési céljának ellenőrzéséhez és a túlzott fogyasztás megakadályozásához szükséges információkat.

²⁰¹ A Bíróság számos tényezőt sorolt fel, amelyeket vizsgálni szükséges a korlátozás alkalmasságát illetően, így azt, hogy a tüntetésre engedély alapján került sor, annak földrajzi és időbeli kiterjedése nem volt számottevő, a tüntetők célja nem a meghatározott jellegű vagy eredetű áruk kereskedelmének megakadályozása volt, hanem alapjoguk gyakorlása, illetve az illetékes hatóságok a közúti közlekedés megzavarásának a lehető legkisebb mértékűre történő korlátozása céljából különböző megszorító és kísérő intézkedéseket hoztak. C-112/00. sz. ügy, 82-88.

²⁰² Sőt, a helyettesítő megoldások akár erőszakos és kontrollálhatatlan eseményekbe torkollhattak volna. C-112/00. sz. ügy, 89-92.

²⁰³ *Hős* (2009) i. m. 12.

megvizsgálta az ügyet, és betiltotta azoknak a lézerjátékoknak üzemeltetését, amelyekben emberi lények meggyilkolását szimulálják a játékosok által hordott mellényeken elhelyezett érzékelők eltalálásával, arra hivatkozva, hogy ez a német alaptörvény által védett emberi méltóság tiszteletben tartásának követelményébe ütközik. Mivel a társaság egy angol cég által kifejlesztett technológiát alkalmazott, a játék betiltása sértette a szolgáltatásnyújtás szabadságát, mivel a franchise-ba adó angol cég így nem szállíthatta le a termékeit.²⁰⁴

Gyenyey felhívja a figyelmet, hogy az *Omega*-ügy döntő kérdésben tér el a *Schmidberger*-ügytől, mivel a nemzeti hatóság kifejezetten közrendi megfontolásokra hivatkozott az alapvető szabadságot megszorító korlátozások igazolásaként. A közrendi igazolás a német alkotmányban speciális státusszal bíró emberi méltóság tiszteletben tartásának követelményén alapult, mintegy fátyolként borítva azt.²⁰⁵ A Bíróság döntése szerint azok a sajátos körülmények, amelyek igazolhatják a közrend fogalmára történő hivatkozást, országonként és koronként változhatnak. Ezért e tekintetben a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörét – a Szerződésben rögzített korlátok között – el kell ismerni.²⁰⁶ Majd rögzítette, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az alapvető jogok azon általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja, és ennek során a Bíróság a tagállamok közös alkotmányjogi hagyományából, valamint az emberi jogok védelmére vonatkozó azon nemzetközi szerződések nyújtotta iránymutatásokból merítkezik, amelyek kidolgozásában a tagállamok együttműködtek vagy amelyekhez csatlakoztak.²⁰⁷ Végül rögzítette, hogy az emberi méltóság védelmének célja összeegyeztethető a közösségi joggal akkor is, ha Németországban az emberi méltóság tiszteletben tartásának elve önálló alapjogként sajátos helyzetet élvez.²⁰⁸

Mint a főtanácsnoki indítványból is kiderül, a Bíróságnak a közrend fogalmára vonatkozó ítélkezési gyakorlata folyamatosan kísérletet tesz arra, hogy egyensúlyt teremtsen egyrészt az elsődleges jog biztosította alapvető szabadságok alóli kivételek szükséges korlátozása és az ezzel együtt járó indoklási lehetőségek, másrészt a tagállamok mérlegelési tere között. A

²⁰⁴ Az áru szabad mozgásának akadályozása is felmerült, azonban a Bíróság a hangsúlyosabbat vette alapul, és a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján bírálta el az ügyet.

²⁰⁵ GYENEY i. m. 96.

²⁰⁶ C-36/02. sz ügy, 31.

²⁰⁷ C-36/02. sz ügy, 33.

²⁰⁸ C-36/02. sz ügy para 34. Weatherill megjegyzi, hogy a Bíróság tudatosan alkalmazta ezt a megközelítést, miszerint az igazolhatóság nem a német, hanem a közösségi jogrendben gyökerezett, amely azonban azonos védelmet biztosított a némettel (de nem volt azonos a többi tagállamban meglévő védelemmel). WEATHERILL i. m. 33.

Bíróság ezen túlmenően elismerte, hogy azok a különleges körülmények, amelyek adott esetben indokolhatják a közbiztonság és a közrend fogalmára való hivatkozást, országonként és koronként változhatnak, ezért e tekintetben a Szerződésben rögzített korlátok között el kell ismerni a tagállamok nemzeti hatóságainak egy bizonyos mérlegelési lehetőségét.²⁰⁹

Az *alkalmasság* kérdésében a főtanácsnok úgy nyilatkozott, hogy a szóban forgó közigazgatási határozat alkalmas arra, hogy megakadályozza a társadalom nyomós érdekeinek megállapított veszélyeztetését.²¹⁰ A *szükségesség* keretében rögzíti, hogy a megtámadott közigazgatási határozat a játéknak csupán egyik változatát tiltotta meg, így enyhébb eszköz nem helyezhető kilátásba.²¹¹

Végül, ami a *szigorú értelemben arányosságot* illeti, a főtanácsnok röviden elintézi annyival, hogy „*Mindenesetre az iratokból nem lehet arra következtetni, hogy a német hatóságok a lézersportjátékok vonatkozásában nem tanúsítottak volna következetes hozzáállást.*”²¹²

A döntések sora folytatható,²¹³ a fenti ítéletek mögött meghúzódó érvelés koherensnek, következetesnek és megfelelőnek bizonyult a kollízióba kerülő tagállami és uniós érdekek vonatkozásában. A Bíróság ortodox hozzáállása tehát jól mutatja, hogy vannak olyan kényes, érzékeny tagállami igazolások, amelyeknél magasfokú autonómiát, flexibilitást kell biztosítani.

²⁰⁹ Stix-Hackl főtanácsnok indítványa a C-36/02. sz. ügyben, 96-97.

²¹⁰ Stix-Hackl főtanácsnok indítványa a C-36/02. sz. ügyben, 111.

²¹¹ Stix-Hackl főtanácsnok indítványa a C-36/02. sz. ügyben, 112.

²¹² Stix-Hackl főtanácsnok indítványa a C-36/02. sz. ügyben, 113. Megemlítendő, hogy a főtanácsnok szerint, amennyiben egy tagállam a nemzeti jogrendjében elismert és védett emberi jogra hivatkozik egy alapvető szabadság korlátozásának igazolásaként, szükségszerű mindig megvizsgálni annak a közösségi jogban biztosított védelmi szintjét. Gyeney megjegyzi, hogy a nemzeti jogrendben védett alapvető jogok jogszerű igazolásként való felhívásához nem szükséges tehát, hogy azok azonos vagy hasonló státuszt élvezzenek a közösségi jogban. GYENEY i. m. 97.

²¹³ C-244/06. sz. *Dynamic Medien Vertriebs GmbH kontra Avides Media AG*-ügyben, ahol az a kérdés merült fel, hogy az áruk szabad mozgásának elvével ellentétes-e egy olyan, az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló nemzeti szabályozás, amely tiltja az olyan képhordozók csomagküldő kereskedés útján történő értékesítését és átruházását, amelyeket az illetékes hatóság nem ellenőrzött és nem sorolt be a kiskorúak védelme céljából, és amelyekre nincs feltüntetve az e hatóság által kibocsátott, arra vonatkozó megjelölés, hogy megtekintésük milyen korhatárhoz kötött. Az ítélet 44. pontjában pedig rögzítette a Bíróság, hogy mivel a szükséges védelem szintjére vonatkozó felfogás tagállamonként különbözhet többek között erkölcsi vagy kulturális megfontolások függvényében, a tagállamok számára kétségtelen mérlegelési mozgásteret kell elismerni. A C-208/09. sz. *Ilonka Sayn-Wittgenstein és a Landeshauptmann von Wien*-ügyben azon osztrák szabályozás került vizsgálat alá, amely megtagadta a nemesi előtagok anyakönyvi bejegyzését, a nemesség eltörlése ugyanis lényegileg tartozott Ausztria alkotmányos önazonosságához. A Bíróság az ítélet 86. pontjában rögzítette, hogy azok a sajátos körülmények, amelyek igazolhatják a közrend fogalmára történő hivatkozást, tagállamonként és koronként változhatnak. Ezért e tekintetben a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok mérlegelési mozgásterét el kell ismerni. A 92. pontban pedig rögzítette, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének értelmében az Unió tiszteletben tarja tagállamai nemzeti identitását, amelynek az állam köztársasági államformája is részét alkotja.

A *Viking* és a *Laval*-ügyek sajátossága, hogy nem illeszkedik a fenti sorba sem az arányossági teszt, sem az azzal kéz a kézben járó mérlegelési szabadság tekintetében, így a következőkben ezen ítéletek ezirányú elemzésére kerítünk sor.

6. Rosszkor rossz helyen? – a Laval-kvartett értékelése

6.1. A Viking és a Laval-ügy

A Viking Line nevű finn komptársaság tulajdonában állt a Rosella nevű, a finn lobogó alatt hajózó komp, amely a Tallinn és Helsinki közötti összeköttetést biztosítja. A Rosella legénységének tagjai a Finnish Seamen's Union (FSU) nevű szakszervezetben rendelkeztek tagsággal. A Viking Line 2003 októberében tájékoztatta az FSU-t a veszteséges Rosella átlajstromoztatására és annak Észtországban – ahol a Viking Line-nak leányvállalata volt – való lajstromoztatására vonatkozó tervéről annak érdekében, hogy észt legénységet alkalmazhasson, akik a finnországinál alacsonyabb bérszint szerinti díjazásban részesülnek, abból a célból, hogy ugyanazon a tengeri összeköttetésen más kompokkal versenyezessen. 2003 novemberében az FSU-tól származó kérelmet követően az FSU-t is magában foglaló szakszervezeti szövetség (ITF) körlevelet intézett valamennyi tagjához, amelyben azokat szankció kiszabásának terhe mellett arra kötelezte, hogy ne kezdjenek tárgyalásokba a Viking Line-nal. Ezen ajánlás következtében az észt szakszervezetek akadályoztatva voltak abban, hogy tárgyalásokba bocsátkozzanak a Viking Line-nal.

Ezzel párhuzamosan az FSU feltételeket támasztott a létszámról szóló megállapodás meghosszabbítása vonatkozásában, és sztrájkot jelentett be azzal a követeléssel, hogy egyrészt emeljék meg a Rosella fedélzetén alkalmazott legénység létszámát, másrészt kössenek olyan kollektív szerződést, amely előírja, hogy az átlajstromozás esetén a Viking Line továbbra is tiszteletben tartja a finn munkajogot és nem bocsátja el a legénységet. A Bíróság elé kerülő eljárásban az volt a kérdés, hogy az EK 43. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy annak hatályán kívül esik valamely szakszervezet vagy szakszervezeti szövetség valamely vállalkozással szembeni kollektív fellépése, amelynek az a célja, hogy a vállalkozást olyan kollektív szerződés megkötésére vegye rá, amely szerződés tartalma eltéríti ezt a vállalkozást a letelepedési szabadság igénybevételének szándékától.

A *Laval*-ügy tényállása szerint a Laval (egy Lettorszáiban székhellyel rendelkező társaság) munkavállalókat küldött ki Svédországba a svéd jog hatálya alá tartozó Baltic nevű (egyébként a Laval 100%-os tulajdonában álló) társasághoz építési munkák elvégzésére. A svéd építőipari munkavállalók szakszervezete (Byggnads) kollektív fellépést, blokádot kezdeményezett a Laval ellen, miután az nem volt hajlandó csatlakozni olyan kollektív szerződéshez, amely kedvezőbb feltételeket biztosított volna a kiküldött munkavállalóknak, mint a svéd jogszabályok által garantált feltételek.²¹⁴ Az eldöntendő kérdés az volt, hogy összeegyeztethető-e a szolgáltatásnyújtás szabadságával, továbbá a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelvvel (a továbbiakban: Kiküldetési Irányelv) az, ha a szakszervezetek megpróbálják blokádot öltő kollektív fellépéssel a külföldi szolgáltatásnyújtót a fogadó országban arra kényszeríteni, hogy csatlakozzon valamely a munka és foglalkoztatási feltételekre vonatkozó kollektív szerződéshez, ha a fogadó országban az irányelvet átültető jogszabályok nem tartalmazzak semmilyen kifejezett rendelkezést a kollektív szerződésekben foglalt munka- és foglalkoztatási feltételek alkalmazásáról.

A *Viking* és a *Laval*-ügyek a legélesebb példái annak a konfliktusnak, amely abból eredt, hogy az 'új' tagállamok alacsonyabb bérköltségeket alkalmaznak, amelyek versenyelőnyt biztosítanak a belső piacon. Ezen versenyelőnyt nem hagyták szó nélkül a magasabb munkajogi és szociális védelmet biztosító – különösen északi – országok arra hivatkozással, hogy ez ún. 'szociális dömpinget' eredményez a kiküldetési tényállásokban szereplő célországokban.²¹⁵

A Bíróság mindkét döntésében rendkívül széles mértékben alkalmazta az ún. 'market access' tesztet, amelynek értelmében a kérdéses fellépések miatt a munkáltatók számára kevésbé vonzó, sőt értelmetlen lett volna a gazdasági szabadság gyakorlása.²¹⁶ A teszt alkalmazása

²¹⁴ Emellett az építőipari kollektív szerződéshez történő csatlakozás az érintett vállalkozások számára több, anyagi természetű kötelezettség vállalását is jelenti. Így e vállalkozásoknak át kell utalniuk a Byggnads részére a bértömeg 1,5%-ának megfelelő összeget az e szakszervezeti egység által a díjazás fölött gyakorolt ellenőrzés jogcímén, továbbá a FORA biztosítótársaság részére egyrészt a bértömeg 0,8%-ának megfelelő összeget egy „arányosított pótdónak” vagy „építőipari különleges pótléknak” nevezett díj jogcímén, másrészt pedig a bértömeg 5,9%-ának megfelelő összeget különböző biztosítási díjak jogcímén.

²¹⁵ REICH i.m. 126. Bár a 'szociális dömpingnek' nincs egységesen elfogadott jogi fogalma, az Európai Bizottság (a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatban) úgy fogalmazott, hogy ez olyan helyzetet eredményez, ahol „a külföldi szolgáltató képes olcsóbban termelni, mivel a rá vonatkozó munkajogi standardok is alacsonyabbak”. Understanding Social Dumping in the European Union. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599353/EPRS_BRI\(2017\)599353_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599353/EPRS_BRI(2017)599353_EN.pdf) (2019. október 22.)

²¹⁶ C-438/05 sz. *The International Transport Workers' Federation és The Finnish Seamen's Union*-ügy, 72-73.; C341/05. sz. *Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet*-ügy, 99.

rendkívül problémás, hiszen figyelmen kívül hagyja, hogy a sztrájkjog gyakorlása természeténél fogva költségekkel (gazdasági teherrel) jár a munkáltatóra nézve. Ennél is nagyobb probléma, hogy a teszt kritikátlan alkalmazása vélelmet állít fel arra nézve, hogy a tagállamközi kereskedelemre korlátozó hatással bírnak a kollektív fellépések, és a korlátozás igazolhatósága kapcsán a bizonyítási terhet a szakszervezetekre terheli az arányosság értékelése kapcsán.²¹⁷

Mint láthattuk a fenti példákból, a Bíróság számos esetben biztosított széleskörű mérlegelési szabadságot a tagállamokban a konkuráló érdek védelme céljából különösen olyan esetekben, amikor egy alapjog került szembe a gazdasági szabadsággal.

A *Viking*-ügyben a bíróság az arányossági teszt fenti elemein haladt sorra. Az *alkalmasságot* illetően, a Bíróság – hivatkozva az EJEB gyakorlatára –, rögzítette, hogy az nem vitatott, hogy a kollektív fellépések, a kollektív tárgyalásokhoz és a kollektív szerződésekhez hasonlóan, az ügy sajátos körülményei között a szakszervezetek egyik fő eszközét képezhetik a tagjaik érdekeinek védelmére.²¹⁸ A *szükségesség* kapcsán kimondta, hogy a tagállami bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az FSU nem rendelkezett-e más, a letelepedési szabadságot kevésbé korlátozó eszközökkel a Vikinggel kezdeményezett kollektív tárgyalás lezárásához, másrészt hogy ez a szakszervezet kimerítette-e az eszközeit az ilyen fellépés kezdeményezése előtt.²¹⁹ *Bogg* szerint a sztrájkhoz való jog sajátos alapjog abból a szempontból, hogy annak célja, hogy a munkáltatónak gazdasági kárt okozzon. Ellentétben más alapjogokkal tehát, itt a károkozás a joggyakorlás természetéből fakad és nem tekinthető esetleges hatásnak.²²⁰ *Davies* szerint a szakszervezetnek a gazdasági szabadságot kevésbé korlátozó fellépése lehet például egy munkaidőn kívüli felvonulás vagy röplapozás, esetleg magának a sztrájknak a valamiféle szűkítése, pl. csak a rendkívüli munkaidőben történő munkavégzés megtagadása stb.²²¹ Az ITF körlevél kapcsán pedig a Bíróság maga mondta ki, hogy ez a szolidaritási akció nem igazolható a munkavállalók védelmével, mivel az ITF automatikus fellépése az átlajstromozás ellen akkor

²¹⁷ Hős (2009) i. m. 20.

²¹⁸ C-438/05 sz. ügy, 86.

²¹⁹ C-438/05 sz. ügy, 87.

²²⁰ Alan BOGG: Viking and Laval: The International Labour Law Perspective. In: FREEDLAND–PRASSL i. m. 54. Bár jelen tanulmánynak nem tárgya az alkalmazott teszt összevetése a nemzetközi jogi – mindenekelőtt az (ILO) által kidolgozott – követelményekkel, megjegyezzük, hogy az a követelmény, miszerint a sztrájkjog adta lehetőségeket megszorítja a Davies által „*least restrictive alternative*”-nak nevezett értelmezés alkalmazása, összeegyeztethetetlen az ILO által követett gyakorlattal. Uo. 58.

²²¹ A.C.L. DAVIES: 'One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval cases in the ECJ' (2008) 37 *Industrial Law Journal* 143.

is alkalmazható, ha a letelepedés szabadáságának eszközét képező hajót olyan államban lajstromozták, amely a munkavállalók számára magasabb szociális védelmet nyújt, mint amilyenben az első államban részesülnének.²²²

Ami a *Laval*-ügyben az arányosság vizsgálatát illeti, a Bíróság a Kiküldetési Irányelv értelmezésének tulajdonított jelentőséget.²²³ A Bíróság szerint az irányelv nem harmonizálta a minimális védelmet nyújtó kötelező szabályok tartalmát. E tartalmat ennél fogva szabadon határozhatják meg a tagállamok, a Szerződés és a közösségi jog általános elvei tiszteletben tartásával.²²⁴ A tagállamok nemzeti szinten továbbra is szabadon választhatnak olyan rendszert, amely nem szerepel kifejezetten az említett irányelvben szabályozott rendszerek között, amennyiben ez a rendszer nem akadályozza a tagállamok közötti szolgáltatásnyújtást.²²⁵ Mivel azonban Svédország – követve az autonóm kollektív tárgyalás rendszerét – nem megfelelően implementálta az irányelvet, így arra nem is lehet hivatkozni a szolgáltatásnyújtók azon kötelezettségének igazolása érdekében, hogy olyan munkabérszinteket tartsanak be, mint amilyeneket az alapeljárásban alperesként részt vevő szakszervezetek a svéd rendszer keretében kívánnak kikényszeríteni.²²⁶

Másrészt vizsgálat tárgya volt maga a szolgáltatásnyújtás szabadságának az alapszerződésben rögzített védelmének biztosítása. A vitatott kollektív szerződésben olyan rendelkezések szerepeltek, amelyek egyrészt kedvezőbb feltételeket biztosítottak volna a munkavállalóknak, másrészt olyan kötelezettségeket állapított meg a külföldi szolgáltatóknak, amelyek nem szerepeltek a Kiküldetési Irányelvben. A Bíróság rögzítette, hogy a fogadó tagállam területére kiküldött munkavállalók részére biztosítandó védelem szintje főszabály szerint az irányelvben előírt szintre korlátozódik.²²⁷ A Bíróság tehát az arányossági tesztet arra használta, hogy behatárolja kollektív fellépések jogszerűségét. A kollektív fellépéssel elérni kívánt cél jelen

²²² C-438/05 sz. ügy, 89. Reich szerint a Bíróság döntésében azon állásfoglalás érhető tetten, miszerint a Bíróság szerint nincs arra bizonyíték, hogy az olcsó lobogók elleni küzdelem automatikusan a munkavállalók védelmét szolgálja. Azt már a tagállami bíróságnak kell vizsgálnia, hogy a szolidaritási akció valóban ezt a célt követte a konkrét ügyben. A probléma ezzel a felfogással az, hogy elveszi annak lehetőségét, hogy a szolidaritási akció – a konkrét ügytől elvonatkoztatott – távlati célokat, általánosabban megfogalmazott védelmi politikákat célozzon. REICH i. m. 159.

²²³ HÖS i. m. 25-26. Davies szerint ez már önmagában problémás, hiszen az nem kérdés a joggyakorlatban, hogy az irányelveknek nincs horizontális hatályuk, így a *Laval*nak nem lett volna lehetősége, hogy erre alapítsa érveit. Mindazonáltal a Bíróság elfogadta a főtanácsnok azon érvelését, miszerint az irányelvnek van bizonyos relevanciája a Szerződés értelmezésében. DAVIES i. m. 127-128.

²²⁴ C341/05. sz. ügy, 60.

²²⁵ C341/05. sz. ügy, 68.

²²⁶ C341/05. sz. ügy, 70.

²²⁷ C341/05. sz. ügy, 81. és 108.

ügyben nem igazolható a munkavállalók védelmével. A Bíróság érvelése bár nem teljesen egyértelmű, a következők emelhetők ki. Egyrészt a kollektív fellépéssel elérni kívánt védelem szintje túlmegy a közösségi jogban meglévő pozitív harmonizáción, másrészt a Kiküldetési Irányelv által rögzített zárt taxáción is túlmegy volna a kollektív szerződés rendelkezései.²²⁸ Tehát a Bíróság – bár magánfelek között az irányelvnek nincs közvetlen hatálya – a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó szerződési cikk értelmezésekor visszacsempesztte a Kiküldetési Irányelvet, azt pedig a védelem felső szintjének értelmezte, ahhoz képest aránytalannak minősítve a szakszervezet fellépését. *Veldman* ugyanakkor megjegyzi, hogy az ügyben a Bíróság valójában nem tette mérlegre a sztrájkjog gyakorlását a szolgáltatásnyújtás szabadságával szemben, hanem azt inkább izoláltan vizsgálta, és minősítette a Kiküldetési Irányelv fényében jogszerűtlen technikának. Tény, hogy a Kiküldetési Irányelvnek nem célja ezen kollízió feloldása, mégis egyfajta jogalkotói egyensúlyt próbál képviselni a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a munkavállalók szociális védelme között. Ennek egyik kiváló eszköze éppen a kollektív alku intézménye lenne,²²⁹ amelyet a Bíróság sem a *Laval*-ügyben, sem azóta nem hajlandó elismerni.²³⁰ A Bíróság végső konklúziója szerint ugyanis nem igazolható közérdekre hivatkozással az ilyen fellépés, mivel a kiküldő vállalkozás előtt nem kellőképpen világos – éppen a jogszabályi rendelkezések hiánya és a szociális partnerek eseti tárgyalása miatt – hogy a minimális bérszinttel kapcsolatban milyen követelményeket szükséges betartania.²³¹

²²⁸ Hős (2009) i. m. 26.

²²⁹ A Bíróság ítéletének 81. bekezdésében úgy fogalmazott, hogy „(...) feltételezve a más tagállamokban letelepedett vállalkozások azon lehetőségét, hogy a fogadó tagállamban önként, különösen a saját kiküldött személyi állományukkal szemben vállalt kötelezettség keretében csatlakozzanak valamely, esetleg kedvezőbb kollektív szerződéshez (...). A jogirodalom rendre felhossa, hogy a Bíróság ezen álláspontjával alapjaiban értette félre a kollektív alku természetét, ti. a Bíróság szerint az irányelven felüli rendelkezések akkor képezhetik kollektív alku tárgyát, ha ehhez a munkáltató hozzájárul. Ezzel pedig a Bíróság elválasztotta a kollektív alkut a kollektív fellépéstől. DAVIES i. m. 129.

²³⁰ Albertine VELDMAN: The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR. *Utrecht Law Review*, 9(1), 109. A szerző hivatkozza a *Laval*-kvartettben is helyet kapó C-346/06. sz. *Dirk Rüffert kontra Land Niedersachsen*-ügyet, ahol az a kérdés merült fel, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságával ellentétesen-e a valamely tagállam hatósága által elfogadott törvényi rendelkezés, amely az ajánlatkérő számára előírja, hogy az építési munkákra irányuló közbeszerzési szerződéseket csak olyan ajánlattevőknek ítélik oda, amelyek az ajánlattételkor írásban kötelezettséget vállalnak arra, hogy munkavállalók számára e munkák elvégzéséért legalább a teljesítés helyén kollektív szerződésben előírt munkabért megfizetik. Mivel a kérdéses kollektív szerződést nem nyilvánították általánosan alkalmazandóvá – továbbá csak a közbeszerzési szerződésekre vonatkozott –, a rendelkezés nem volt *alkalmas* a munkavállalók védelmére.

²³¹ C341/05. sz. ügy, 110. Megjegyezzük, hogy Mengozzi főtanácsnok egy a kollektív alku természetéhez sokkal jobban igazodó álláspontot képviselt. Indítványának 258-260. bekezdéseiben ugyanis kifejti, hogy azon megoldás, miszerint kollektív alkuval kívánják a szóban forgó kérdéseket rendezni, kevésbé korlátozó eszköz, mintha a külföldi szolgáltató automatikusan alá lenne vetve a fogadó állam jogszabályának. Sőt, azt is elérhetné a *Laval*, hogy a 'jobb híján' záradékban foglalt összeg alá vigye a bérszintet tárgyalásával. Tény, hogy egy ilyen rendszer előreláthatatlan eredményekhez vezethet, vagy akár bizonyos körülmények között lehetővé teheti az esetlegesen túlzó bérköveteléseket. Ezek a körülmények azonban a kollektív munkajogi jogviszonyok azon rendszerének

Weatherill szerint a legfőbb probléma a két döntésben – és ez az, amiért szerinte a Bíróság eddigi joggyakorlatába ezek a döntések nem illeszkednek –, hogy nem hagy mérlegelési szabadságot a tagállamoknak. De nézzük, hol is tér el alapjaiban a Bíróság ítélete saját joggyakorlatától, amellyel szemben nem kizárólag egy a nemzetközi jogi gyakorlatot szemlélő jogász fogalmazna meg kritikákat, hanem egy a belső piaci jogban koherenciát kereső is.²³²

A Bíróság egészen az igazolhatóság kérdéseiig követte az ortodox álláspontot: a kollektív fellépések *korlátozásként* jelentkeztek a tagállamközi kereskedelmet illetően. Azon jogi helyzet, hogy az EU-nak nincs hatásköre jogalkotói szinten szabályozni a kollektív fellépéseket, nem vonja maga után azt, hogy a tagállam a továbbiakban a gazdasági szabadságok tiszteletben tartása nélkül élhetne jogalkotói szabadságával. Azt is világosan rögzítette a Bíróság, hogy a gazdasági szabadságok megsértésére nemcsak állami (közjogi) eredetű intézkedésekkel szemben lehet hivatkozni, hanem olyan jogalanyokkal szemben is, mint a szakszervezet.²³³ Aztán a Bíróság rátért az igazolhatóság kérdésére. Ellentétben a fenti ügyekben látott érvelésekkel, a Bíróság az arányosság kérdését illetően nem hagyott semmilyen mozgásteret a tagállamnak, hogy az érvényesítse a saját érdekeit, figyelembe vegye saját szociális politikájának eredményeit.²³⁴

Idézve *Weatherill* álláspontját, ha a Bíróság konzekvensen alkalmazta volna saját korábbi gyakorlatát, akkor a következő döntést hozta volna (félkövérrel jelezve a hozzáadott tartalom):

sajátja, amely inkább a szociális partnerek közötti tárgyalásokat, és ily módon a szerződés szabadságát veszi alapul, és azokat részesíti előnyben, mintsem a nemzeti jogalkotó beavatkozását.

²³² WEATHERILL i.m. 35-39.

²³³ Megjegyezzük, a horizontális közvetlen hatály magánfelek közötti kiterjesztése a munkajogban problémás. Az régi szabályozási alapelve a munkajognak, hogy egyrészt eljárási mechanizmusokkal, másrészt anyagi jogi szabályokkal avatkozik be a szerződéskötési szabadságba a gyengébb fél védelme érdekében. A magánjogban, ahol a szabályozás a privátautonómiára épül, az alapjogok horizontális hatálya igazolt lehet a gyengébb fél (pl. a fogyasztó) védelme okán. A munkajogban azonban, ahol a szerződési szabadság korlátozott, a gazdasági szabadságok horizontális hatálya éppen az ellentétes hatásra vezethet. Az arányossági teszt helytelen alkalmazása ugyanis oda vezethet, hogy a munkáltatók vitatni fogják a munkajogi szabályozást annak érdekében, hogy helyreállítsák a teljes szerződési szabadságot. HÖS (2009) i. m. 29.

²³⁴ Különbség van azonban a két ügyben azt illetően, hogy a mérlegelési szabadságot miként vette el a Bíróság. Míg ugyanis a *Viking*-ügyben a Bíróság számos tényállási elem tekintetében visszautalta a vizsgálódást a tagállami bíróságnak, addig a *Laval*-ügyben a Bíróság maga állapította meg az arányosság sérelmét. A tényállási elemek megvizsgálásának visszautalása nem mond ellent annak, hogy a tagállamnak nem maradt mozgásteret, hiszen a vizsgálódás pontjainak formális felsorolása ebben az esetben egyben a végkimenetel tartalmát is behatárolta. *Davies* szerint az arányossági teszt megköveteli az adott ügy részletes jogi és ténybeli háttérének megértését. A Bíróság ugyan látszólag visszautalta a kérdést a tagállami bíróságnak, azonban a *Viking*-ügyben a tagállami mozgásteret teljes leszűkítésével, a *Laval*-ügyben pedig formálisan is maga döntötte el az arányosság megsértését. DAVIES i. m. 148.

Az EK 43. cikket úgy kell értelmezni, hogy az alapügyben érintetthez hasonló kollektív fellépések, amelyek valamely meghatározott tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozást arra szándékoznak rávenni, hogy kollektív munkaszerződést kössön az e tagállamban székhellyel rendelkező szakszervezettel, és az e szerződésben előírt rendelkezéseket az említett vállalkozásnak valamely másik tagállamban székhellyel rendelkező leányvállalata munkavállalóira alkalmazza, az említett cikk értelmében vett korlátozásoknak minősülnek. Ezek a korlátozások főszabály szerint igazolhatók az olyan közérdeken alapuló kényszerítő ok védelme alapján, mint a munkavállalók védelme, feltéve, hogy bizonyítást nyer, hogy azok alkalmasak az elérni kívánt jogszerű cél megvalósításának biztosítására, és nem lépik túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket. A korlátozás alkalmasságának megítélésében, valamint annak meghatározásában, hogy a korlátozás túlmegy-e a cél eléréséhez szükséges mértéken. széleskörű mérlegelési szabadságot kell engedni annak érdekében, hogy a Közösség szociális politikája ne legyen aránytalanul hátráltatva. [A széleskörű mérlegelési szabadságnak az EUSz 4. cikk (2) bekezdésére figyelemmel kell történnie, amely szerint az Unió tiszteletben tartja a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedését, valamint arra figyelemmel, hogy az Alapjogi Charta 28. cikke értelmében a munkavállalóknak érdekeik védelmében biztosított a kollektív fellépés, miközben figyelemmel kell lenni az EUMSz. 152. cikkében a szociális partnereknek biztosított autonómiára.]²³⁵

Igaz, a nemzeti bíróságok a módosított formulát sem biztos, hogy nagy lelkesedéssel fogadják, hiszen a működési kiszámíthatóságot nem segíti elő, mégis kiegyensúlyozottabb kiindulópontot biztosít a piaci integráció és a kollektív munkajogok között.²³⁶

²³⁵ A hozzáadott tartalom első részének már a döntés pillanatában szerepelnie kellett volna az ítéletben, míg a szögletes zárójelben lévő rész a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően lenne a tartalom része.

²³⁶ A szerző megjegyzi, hogy éppen erre a működési kiszámíthatóság hiányára van sokszor szükség: egy olyan döntés, amely határozottan lefekteti főszabályként, hogy mely érdekeknek kell érvényesülnie, az EU-jogot elfogulttá (vagy egyoldalúvá) teszi, és nem hagy teret a különböző érdekek összeegyeztethetőségére, mondhatni prejudikálja a tagállami bíróság végső döntését.

Végül – összefoglalva Weatherill meglátásait – úgy tűnik, a belső piac jogában a munkajog speciális helyzetben van. Nélkülözi ugyanis a rá irányadó sajátosságok által megkövetelt kellő figyelmet.

A két döntés óriási visszhangot váltott ki, kétségessé tették ugyanis, hogy képes-e a szociális dimenzió a munkavállalók védelmére. A szociális dimenzió jogi aspektusai megkérdőjeleződtek, mivel a Bíróság döntései négy esetben (Viking, Laval, Ruffert és Luxemburg) élénk vitákhoz vezettek elsősorban a politikai és a tudományos körökön belül a szociális dömping növekvő kockázataitól való potenciális félelemről.²³⁷ Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) javaslata *a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról* (a továbbiakban: 'Monti II' Rendelet) egy célzott, komolyabb válaszlépésnek indult a kialakult vitára, amelyet a jelen disszertáció végén fogunk részletesen megvizsgálni.²³⁸

6.2. A Ruffert-ügy

Alsó-Szászország tartomány (a továbbiakban: tartomány) közbeszerzési eljárások odaítéléséről szóló törvénye szerint az építési munkákra irányuló közbeszerzési szerződések csak olyan vállalkozásoknak ítélték oda, amelyek az ajánlattételkor írásban kötelezettséget vállaltak arra,²³⁹ hogy a munkavállalók számára e munkák elvégzéséért legalább a teljesítés helyén kollektív szerződésben előírt munkabért a kollektív szerződésben előírt időpontban kifizetik. A kötelezettség magába foglalta azt is, hogy amennyiben alvállalkozókat kívánnak igénybe venni, úgy a vállalkozás rájuk nézve is kötelezővé teszi az említett jogszabály betartását.²⁴⁰

A tartomány az alperesnek odaítélt egy szerződést egy büntetés-végrehajtási intézet megépítése keretében a szerkezeti munkákra vonatkozóan. A szerződés tartalmazta a kollektív szerződések betartására és különösen az arra vonatkozó kötelezettségvállalást, hogy az építési területen

²³⁷ Ld. az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) saját kezdeményezésű véleményét, amely „A belső piac szociális dimenziója” címet kapta.

²³⁸ A TANÁCS RENDELETE a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról. COM(2012) 130 final. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/HU/1-2012-130-HU-F1-1.Pdf> (2019. január 4.)

²³⁹ Az értékelésből való kizárás, kötbérfizetési kötelezettség, azonnali hatályú felmondás, valamint a közbeszerzési eljárásokból egy évre történő kizárás terhe mellett.

²⁴⁰ C-346/06. sz. ügy 6-9.

foglalkoztatott munkavállalók részére megfizetik legalább a reprezentatív kollektív szerződések listáján szereplő kollektív szerződés (a továbbiakban: építőipari kollektív szerződés) szerint a teljesítés helyén hatályos minimálbért.²⁴¹

A nyertes Objekt und Bauregie egy Lengyelországban letelepedett vállalkozást vett igénybe alvállalkozóként. Miután a nyertes ajánlattevő megszegte az építőipari kollektív szerződés betartására vonatkozó kötelezettségvállalást, a szerződés felmondásra került, az ajánlatkérő pedig kötbért alkalmazott.²⁴² Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra várt választ, hogy az alapügyben fennállóhoz hasonló helyzetben a szolgáltatásnyújtás szabadságával ellentétes-e a valamely tagállam hatósága által elfogadott törvényi rendelkezés, amely az ajánlatkérő számára előírja, hogy az építési munkákra irányuló közbeszerzési szerződéseket csak olyan ajánlattevőknek ítélteti oda, amelyek az ajánlattételkor írásban kötelezettséget vállalnak arra, hogy munkavállalóik számára e munkák elvégzéséért legalább a teljesítés helyén kollektív szerződésben előírt munkabért megfizetik.²⁴³

Célszerű az alábbi pontok mentén megvizsgálni a Bíróság döntését:

- a) hol érhető tetten a transznacionális elem a tényállásban, ezzel összefüggésben milyen lehetőségeket biztosít a Bíróság által priorizált társasági jogi 'bejegyzés elve' a *market making*-funkció által megtámogatott versenyben;
- b) mi a kiküldetési irányelv (a továbbiakban: Kiküldetési Irányelv)²⁴⁴ jogi természetének lényege az alkalmazandó jog szempontjából;
- c) mi minősül *korlátozásnak* a szolgáltatásnyújtás szabadsága tekintetében;
- d) ha fennáll ezen korlátozás, az mivel indokolható;

²⁴¹ C-346/06. sz. ügy 10. Az csak a főtanácsnoki indítvány 22-28. pontjaiból derül ki, hogy szövetségi szinten a TV Mindestlohn, amely az építőiparra vonatkozó általános szabályozásról rendelkező kollektív megállapodás hatálya alá tartozó vállalkozásokra vonatkozik, a minimális bérszintet két kategóriában állapítja meg, a munkavállaló képzettségi szintje, valamint a „régí” és az „új” tartományok különböző fejlettségi szintje alapján. Úgy rendelkezik, hogy a minimálbér a fenti megállapodás szerinti órabérből és egy építőipari juttatásból tevődik össze, amelyek együtt alkotják az e megállapodás szerinti összórabért. Arról is rendelkezik, hogy az ettől eltérő kollektív megállapodás vagy egyéb különös egyezmény alapján megállapított magasabb munkabérhez fűződő jogot nem érinti az 1. és 2. kategória esetére az e megállapodásban meghatározott összórabérre vonatkozó rendelkezés. Ezen kollektív szerződést általánosan alkalmazandóvá nyilvánították. A minimálbérrre ugyanakkor speciális kollektív szerződések is alkalmazandóak, amelyekben rögzített bérszintek a gyakorlatban lényegesen magasabbak a TV Mindestlohn-ban Németország egész területére kiterjedően előírt minimálbérnél. Sőt, az említett specifikus kollektív szerződésekben meghatározott bértarifa a TV Mindestlohn-ban meghatározottnál részletesebb, és a bérszintet különböző tevékenységi körök szerint határozza meg. Ezt a kollektív szerződést azonban nem nyilvánították általánosan alkalmazandónak.

²⁴² C-346/06. sz. ügy 11.

²⁴³ C-346/06. sz. ügy 17.

²⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről.

- e) végül egy rövid összefoglalás a fejlődési tendenciáról figyelembe véve a *Rüffert*-ügyet követő döntéseket.

Alapvetően vizsgálandó szempont, hogy tetten érhető-e a határon átnyúló elem a jogvitában. Az alapügyben a nyertes német ajánlattevő a németországi munkák elvégzésére egy lengyelországi alvállalkozót kívánt igénybe venni. Ennek keretében a lengyel cég saját munkavállalóit kívánta kiküldetés keretében a munkavégzés során alkalmazni. Az a *Rush Portuguesa* ügy²⁴⁵ óta nem vitatható, hogy egy valamely tagállamban letelepedett cég által alkalmazott kiküldetési tényállás a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlása körébe esik. A munkavállalók nem lépnek be a fogadó állam munkaerőpiacára, hanem a projekt végeztével visszatérnek a küldő államba, így nem a munkavállalók szabad mozgására és diszkriminációmentességére vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján kell megítélni az ügyet.²⁴⁶ A transznacionális jelleget tehát az adta az ügyben, hogy munkavállalók határon átnyúló kiküldetésére került sor a küldő cég szolgáltatásnyújtásának szabadsága körében.

A *Centros* és *Überseering* ügyekben a Bíróság világossá tette,²⁴⁷ hogy egy vállalkozásnak joga van olyan tagállamban bejegyeztetnie magát, amely eltér azon tagállamtól, ahol tevékenységét akár kizárólagos jelleggel végzi. Ennek pedig egyenes következménye, hogy az alacsony(abb) szociális védelemmel bíró országokból érkező szolgáltatók jogosultak becsatlakozni a magasabb védelemmel bíró országok piacaira úgy, hogy közben továbbra is élvezik a küldő állam munkajogi szabályait. Az alapügyben éppen ez történt: a szolgáltató, vagyis a bevont lengyel alvállalkozó (aki egyébként nem is volt részese a pernek) továbbra is élvezhette a nemzetközi magánjog által kijelölt jogrendszer adta versenyelőnyt.²⁴⁸

A Kiküldetési Irányelv rövid bemutatása kapcsán *Verscheuren* munkáját vesszük alapul.²⁴⁹ Figyelemmel a tényállásban szereplő nemzetközi elemre, szükséges megvizsgálni a kollíziós szabályokat. Ebben az esetben az elsődlegesen eldöntendő kérdés, hogy mely tagállam jogát alkalmazzuk a tényállásra. A vonatkozó szabályozás értelmében, ha az egyéni

²⁴⁵ C-113/89. sz. *Rush Portuguesa Ld^a kontra Office national d'immigration* ügy.

²⁴⁶ Norbert REICH: *Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union - the Laval and Viking Cases before the ECJ*. *German Law Journal*, 9(2), 133-134.

²⁴⁷ C-212/97. sz. *Centros Ltd. kontra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen* ügy; C-208/00. sz. *Überseering BV kontra Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)*.

²⁴⁸ DEAKIN i. m. 591–592.

²⁴⁹ VERSCHUEREN i. m. 138–142.

munkaszerződésre alkalmazandó jogot a felek nem választották meg, a szerződésre azon ország joga az irányadó, ahol vagy – ennek hiányában – ahonnan a munkavállaló a szerződés teljesítéseként rendszerint a munkáját végzi. Sőt, a rendszerinti munkavégzés helye szerinti országon nem változtat, ha a munkavállalót ideiglenesen egy másik országban foglalkoztatják. Mégis, a Kiküldetési Irányelv értelmében bizonyos kiemelt jelentőségű munkajogi szabályoknak akkor is érvényesülniük kell – mintegy imperatív rendelkezésként –, ha a munkavégzés átmeneti az adott országban.²⁵⁰ A témánk szempontjából a 'minimális bérszint, beleértve a túlóradíjakat' érdemel kiemelés.²⁵¹

A Kiküldetési Irányelv – amely megalkotásának jogalapja a szolgáltatásnyújtás szabadságának szabályozásában található – nem harmonizálja, csak koordinálja a tagállami jogrendszereket. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok munkajogi szabályainak szubsztantív tartalmát nem érinti az irányelv, és nemzetközi magánjogi szabálynak sem tekinthető abból a szempontból, hogy az alkalmazandó jogot nem jelöli ki, 'csak' konkretizálja a fogadó ország imperatív rendelkezéseit.²⁵² De ebben sem enged teljesen szabad kezét a tagállamoknak, tekintve, hogy (a részletszabályokat nem említve) a megkövetelendő szabályokat törvényben, rendeletben, közigazgatási rendelkezésben, illetve olyan kollektív megállapodásban lehet előírni, amelyet általánosan alkalmazandónak nyilvánítottak. A *Rüffert*-ügy egyik tanúsága, hogy ezt a követelményt szigorúan kell értelmezni. A másik tanúsága pedig, hogy a jogszabály nem minimum, hanem maximum szabályozásként működik, tehát az arányossági teszt kapcsán felső határként funkcionál.²⁵³ Az irányelv tehát egy kompromisszum eredménye: egyrészt a határon

²⁵⁰ Róma I. rendelet 8. cikk (2) bekezdés. A rendelet (36) preambulumbekkezdése szerint, az egyéni munkaszerződések vonatkozásában egy másik országban való munkavégzés akkor tekintendő ideiglenesnek, ha feladatának külföldön történő teljesítése után a munkavállalónak származási országában ismét munkába kell állnia. KÁRTYÁS Gábor: A munkajog mint versenytényező – az alkalmazandó munkajog meghatározása a nemzetközi tényállásoknál, különös tekintettel a kiküldetésekre. *Munkajog*, 2019/1. 10-11.

²⁵¹ Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bekezdés c) pont.

²⁵² A Róma I. rendelet 9. cikkének (1) bekezdése szerint az imperatív rendelkezések olyan rendelkezések, amelyek betartását valamely ország a közérdek – mint például politikai, társadalmi vagy gazdasági rendjének megőrzése szempontjából döntő fontosságúnak ítéli, és megköveteli a hatálya alá eső valamennyi tényállásra történő alkalmazását, függetlenül attól, hogy e rendelet a szerződésre mely jog alkalmazását írja elő.

²⁵³ Bár az irányelv 3. cikkének (7) bekezdése rendelkezik a kedvezőbb szabályok lehetőségéről, ez félrevezető, ugyanis ez a Bíróság értelmezésében azt nem akadályozza csak, hogy a küldő állam kedvezőbb szabályait alkalmazza. Ld. a C-346/06. sz. ügy 33. pontját, amely szerint az említett rendelkezést különösen nem lehet akként értelmezni, hogy az lehetővé teszi a fogadó tagállam számára, hogy a területén történő szolgáltatásnyújtást olyan munka- és foglalkoztatási feltételek betartásától tegye függővé, amelyek *túlmutatnak a minimális védelmet nyújtó kötelező szabályokon*. A 96/71 irányelv ugyanis a 3. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a)–g) pontja szerinti kérdések tekintetében előírja azt a védelmi szintet, amelynek betartását a fogadó tagállam jogosult megkövetelni a más tagállamokban letelepedett vállalkozásoktól, az említett fogadó tagállam területére kiküldött munkavállalóik javára. – megjegyzem, hogy a főtanácsnoki indítvány 83. pontja ennek éppen a teljes ellenkezőjét állította, amikor kimondta: ezen bekezdés lehetővé teszi a szolgáltatás teljesítési helye szerinti tagállam számára, hogy az ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésében meghatározott kérdésekben emelje a területén

átnyúló szolgáltatást végzők számára biztosítják, hogy saját államuk jogát alkalmazhassák, másrészt megkísérli megakadályozni az ún. *szociális dömpinget*, valamint a tisztességtelen versenyt, így védve a fogadó állam vállalkozásait és munkavállalóit.²⁵⁴

A korlátozás jelentéstartalma kapcsán világossá vált, hogy a Bíróság nemcsak akkor alkalmazza erőteljesen a gazdasági szabadságok érvényesítését, amikor a nemzeti szabályozási rendszerek valamiféle absztrakt módon meghatározott küszöböt lépnek át, hanem akkor is, ha átlépik a tényállásban szereplő *legkevésbé regulatív tagállam* által biztosított védelmet.²⁵⁵

A főtanácsnok a *Rüffert* ügyben – hivatkozva a joggyakorlatra – kimondta, hogy nem kizárólag a másik tagállamban letelepedett szolgáltató állampolgársága/honossága alapján alkalmazott minden hátrányos megkülönböztetés eltörlése követelhető meg, hanem ugyanúgy valamennyi korlátozás megszüntetése akkor is, ha azok különbségtétel nélkül vonatkoznak a nemzeti és az egyéb tagállamokból származó szolgáltatókra, amennyiben azok *akadályozzák, zavarják vagy kevésbé vonzóvá teszik* valamely másik tagállamban letelepedett szolgáltató szolgáltatásait, ahol az jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatásokat. Egy szolgáltatót befogadó tagállam nemzeti szabályozásainak alkalmazása *tilthatja, zavarhatja vagy kevésbé vonzóvá* teheti a szolgáltatásnyújtást más tagállambeli személyek vagy vállalkozások számára, amennyiben az költségekkel vagy adminisztratív és gazdasági többletterhekkel jár. Így a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása kétségtelenül fennáll.²⁵⁶ A Bíróság egyetértett azzal, hogy ilyen gazdasági többletterhek alkalmas annak megállapítására, hogy a korlátozás fennáll.²⁵⁷

A kérdés az, hogy minek a fényében, pontosabban mivel összehasonlítva mondható az, hogy *kevésbé vonzó* volt a kiküldő vállalkozásnak a szolgáltatásai. Az összehasonlítás két úton tehető meg. Egyrészt lehetséges, hogy (a) a küldő vállalkozásnak a fogadó vállalkozással összehasonlított helyzete során derül ki, hogy valójában diszkrimináció esete áll fenn. Bár a

foglalkoztatott munkavállalók számára biztosítani kívánt szociális védelem szintjét, ezért azt a területére kiküldött munkavállalókra nézve is alkalmazhatja. Ezért ez a rendelkezés főszabály szerint magasabb szintű nemzeti védelem megvalósítását teszi lehetővé.

²⁵⁴ A kérdést előterjesztő bíróság is arra hivatkozott, hogy a külföldi munkavállalók tekintetében a kollektív szerződés betartására vonatkozó kötelezettségvállalás éppen nem a német munkavállalókkal ténylegesen azonos helyzetet eredményez, hanem megakadályozza, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaságon kívüli más tagállam munkavállalóit ez utóbbi területén foglalkoztassák, mivel a munkaadójuk költségelőnyét a versenyben nem érvényesítheti. C-346/06. sz. ügy, 15.

²⁵⁵ DEAKIN i. m. 581-582.

²⁵⁶ Yves Bot főtanácsnok indítványának 100-102. pontjai a C-346/06. sz. ügyben.

²⁵⁷ C-346/06. sz. ügy 37.

Bíróság ezt a kérdést nem vizsgálta,²⁵⁸ a főtanácsnok világossá tette, hogy az tűnik meghatározónak, hogy ugyanannak a közbeszerzési szerződésnek a teljesítése keretében a helyi és a kiküldetésben lévő munkavállalók azonos mértékű munkabérben részesülnek-e vagy sem. Ezen a ponton húzható meg ugyanis az a határvonal, ami lehetővé teszi a közösségi jog esetleges megsértésének megállapítását.²⁵⁹ Rövidre zárva: a fogadó állam ugyanazt várta el a területén lévő vállalkozásoktól, mint a kiküldő vállalkozásoktól.

A *korlátozás* valójában azt jelentette az ügyben, hogy a küldő vállalkozásnak magasabb bérköltségekkel kellett számolnia, mintha a küldő állam jogát kellett volna alkalmaznia. Ezt a kérdést feltevő bíróság is egyértelműsíti, mikor kimondja, hogy külföldi munkavállalók tekintetében a kollektív szerződés betartására vonatkozó kötelezettségvállalás nem eredményez azonos helyzetet a német munkavállalókkal, hanem – épp ellenkezőleg – megakadályozza, hogy e munkavállalókat Németországban foglalkoztassák, mivel a munkáltatójuk a foglalkoztatásukból származó költségelőnyét a versenyben nem érvényesítheti.²⁶⁰

A korlátozás igazolhatósága kapcsán kiindulásként rögzíthető, hogy a gazdasági szabadságok gyakorlása sem abszolút jog. A Bíróság gyakorlatát ennek vonatkozásában a *Gebhard* ügyben foglalta össze.²⁶¹ Ezeken végig haladva, kimondható, hogy a kérdéses szabályozás nem volt diszkriminatív, valamint a kényszerítő közérdekű ok, azaz a munkavállalók védelme is fennáll. Azonban a korlátozás még az *arányosság előtt*, az *alkalmasság*, azaz az elérni kívánt célra való okszerűség vizsgálatánál elbukott. A Bíróság szerint az alapügyben szóban forgóhoz hasonló kollektív szerződésben megállapított bérszint a tartományi törvényhez hasonló jogszabály hatálya alapján csak az építőiparnak egy részére alkalmazandó, mivel egyfelől e jogszabály

²⁵⁸ A Bíróság inkább a munkavállalók védelme szempontjából indokolt intézkedésekre helyezte a hangsúlyt.

²⁵⁹ Yves Bot főtanácsnok indítványának 131. pontja.

²⁶⁰ Yves Bot főtanácsnok indítványának 44. pontja.

²⁶¹ Az írott jogban foglalt kivételeket (közrend, közegészség, közbiztonság) vizsgálata mellett, a közérdeken alapuló kényszerítő indokok esetében ezen elveket a *Gebhard*-ügy (C-55/94. sz.) 39. pontja foglalja össze: azoknak a nemzeti rendelkezéseknek azonban, amelyek a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlását akadályozhatják, vagy kevésbé vonzóvá tehetik, négy feltételnek kell megfelelniük: alkalmazásuk hátrányos megkülönböztetéstől mentes, a közérdeken alapuló kényszerítő indok által igazoltak, alkalmasak az általuk elérni kívánt célok megvalósításának biztosítására, és nem lépnek túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéken. A „közérdeken alapuló kényszerítő indok” (*Pressing reasons of public interest*) összefoglaló név az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában kikristályosodott korlátozó okok, amelyek magukban foglalják például az adófelügyelet hatékonyságát, a kereskedelmi tevékenységek tisztességének a biztosítását, szociálpolitikai célokat, a fogyasztóvédelmet, a munkavállalók szociális védelmét, a tisztességtelen versen megakadályozását stb. OSZTOVITS András (szerk.): EU-jog. Második, aktualizált és bővített kiadás. Budapest, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2015. 460.

csak a közbeszerzésekre alkalmazandó, a magánszféra beszerzéseinek kizárásával, másfelől az említett kollektív szerződést nem nyilvánították általánosan alkalmazandónak. Valamint az ehhez hasonló bérszintből eredő védelem – amely bérszint, amint a kérdést előterjesztő bíróság is megállapítja, végeredményben meghaladja a Kiküldetési Irányelvet átültető törvényben foglaltak értelmében alkalmazandó minimális bérszintet – csak akkor szükséges az építőiparban foglalkoztatott munkavállaló vonatkozásában, ha ez utóbbit építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés keretében foglalkoztatják, és nem szükséges, amikor a magánszférába eső szerződés keretében dolgozik.²⁶²

Álláspontunk szerint, nem világos, hogy a Bíróság miért tette vizsgálat tárgyává a Kiküldetési Irányelvet, és miért tett utalást arra, hogy a védelem megfelelő szintjét – azaz az arányosságot – ezen irányelv maximalizálja, ha az elutasításra azon okból került sor, mert különbséget tett a szabályozás a közbeszerzési és az ezen kívül eső szerződések között.

A Rüffert-ügyben az a kérdés merült fel tehát, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságával ellentétes-e a valamely tagállam hatósága által elfogadott törvényi rendelkezés, amely az ajánlatkérő számára előírja, hogy az építési munkákra irányuló közbeszerzési szerződéseket csak olyan ajánlattevőknek ítélik oda, amelyek az ajánlattételkor írásban kötelezettséget vállalnak arra, hogy munkavállalóik számára e munkák elvégzéséért legalább a teljesítés helyén kollektív szerződésben előírt munkabért megfizetik. Mivel a kérdéses kollektív szerződést nem nyilvánították általánosan alkalmazandóvá – továbbá csak a közbeszerzési szerződésekre vonatkozott –, a rendelkezés nem volt *alkalmas* a munkavállalók védelmére.

a) mi változott a Rüffert-ügy óta?

Kérdés, hogy mi változott a Rüffert-ügy óta. A probléma a fentiek fényében tehát akörül forog, hogy mennyiben igazolt a munkajogi védelem biztosítása érdekében felhasználni a közbeszerzések odaítélését. Az alacsonyabb védelmi szinttel bíró tagállamok vállalkozásai ugyanis hátrányosabb helyzetbe kerülnek, mint az ajánlatkérő tagállamban honos vállalkozások. Ez egyébként abból a problémából fakad, hogy az EU nem képes harmonizációt végrehajtani, mivel a határon átnyúló munkavállalói mobilitást csak néhány területen

²⁶² C-346/06. sz. ügy 39-40.

szabályozza.²⁶³ A közbeszerzési szabályozással elérni kívánt szociálpolitikai célok – amellet, hogy ezek inkább kiegészítő jelleggel vannak jelen – könnyen ellentétbe kerülhetnek az alapvető célokkal, például a verseny szabadságával.²⁶⁴

Ennek ellenére az új közbeszerzésekről szóló irányelv elmozdulni látszik a fokozottabb védelem felé.²⁶⁵ Egyrészt beszélhetünk a kötelezettségek betartatásáról 'negatív' értelemben, mint például az 56. cikk szerint kizárható az a tender, amely az előrejelzések alapján nem felel meg a jövőben az elvárt szociális védelemnek. Másrészt 'pozitív mechanizmusokkal' az ajánlatkérők a 70. cikk alapján előírhatják – többek között – szociális vagy foglalkoztatással kapcsolatos feltételek alkalmazását.

A közelmúltbeli *RegioPost* ügyben²⁶⁶ azért merült fel értelmezésbeli kérdés, mert bár a minimálbért előíró szabályozás megfelelt a Kiküldetési Irányelvnek (törvényben volt rögzítve a követelmény), azonban annyiban egyezett is a *Rüffert* ügygel, hogy szintén csak a közbeszerzési szerződésekre volt irányadó a szabályozás. A Bíróság végül úgy döntött, hogy nem követelhető meg, hogy ezen intézkedés, azaz a minimálbér megkövetelése kiterjedjen e különleges területen kívülre, általánosan érvényesülve valamennyi szerződés esetében, ideértve a magánjogi szerződéseket is.²⁶⁷ Ez ugyan első ránézésre fundamentális változásnak tűnik mind a *Rüffert*, mind a *Bundesdruckerei*²⁶⁸ ügghöz képest. Utóbbi ügyben – ahol a Kiküldetési Irányelv alkalmazása nem merült fel, mivel a szolgáltatást teljesen egészében az ajánlatkérő és ajánlattevő államától eltérő államában hajtották volna végre – megismételte a Bíróság a korábbi gyakorlatát, miszerint valójában nem lehet szó a munkavállalók védelméről, ha ez a védelem csak a közbeszerzéseket érinti.²⁶⁹ Összeolvasva a három ítéletet, valójában arról van szó, hogy nincs szó semmiféle elmozdulásról, a releváns kapcsolatot a Kiküldetési Irányelvben kell keresnünk. Abban az esetben, ha a szabályozás összhangban van a Kiküldetési Irányelvvel abban az értelemben, hogy a minimálbért az annak megfelelő szabályozás alapján írták elő (*RegioPost*), a közbeszerzési irányelv nem tesz hozzá a védelemhez. Abban az esetben pedig, ha a szabályozás nincs összhangban a Kiküldetési Irányelvvel (*Rüffert*), vagy nincs is szó

²⁶³ Albert SANCHEZ-GRAELLS: Regulatory Substitution between Labour and Public Procurement Law: The EU's Shifting Approach to Enforcing Labour Standards in Public Contracts, *European Public Law*, 24, 2, (2018), 231.

²⁶⁴ Uo. 235-236.

²⁶⁵ 2014/24/EU irányelv a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

²⁶⁶ C-115/14. sz. *RegioPost GmbH & Co. KG* kontra *Stadt Landau in der Pfalz* ügy.

²⁶⁷ C-115/14. sz. ügy, 64.

²⁶⁸ C-549/13. sz. *Bundesdruckerei GmbH* kontra *Stadt Dortmund* ügy.

²⁶⁹ C-549/13. sz. ügy, 32.

kiküldetéséről (*Bundesdruckerei*), a közbeszerzési szabályozás kevésnek bizonyul a munkajogi szabályok implementálásához.²⁷⁰

6.3. A Bizottság kontra Luxemburg ügy

A Bizottság kontra Luxemburg ügyben a kiküldetési irányelv²⁷¹ helytelen átültetése képezte a jogvita tárgyát. Tárgyunk szempontjából kiemelendő az irányelvet átültető törvény azon rendelkezése, miszerint a közrenddel kapcsolatos rendelkezésnek minősül minden,²⁷² tehát nem kizárólag az általánosan kötelezővé nyilvánított kollektív szerződésben foglalt rendelkezés is. A Bíróság szerint semmi nem indokolja, hogy a kollektív szerződésekre vonatkozó rendelkezések – vagyis azok, amelyek a kidolgozást és a végrehajtást tartalmazzák – önmagukban és további pontosítás nélkül a közrend fogalmába tartozhassanak.²⁷³ Sőt, e megállapítás vonatkozik e kollektív szerződéseknek a rendelkezéseire is, amelyek összességükben, és azon egyszerű oknál fogva, hogy ilyen típusú aktusokból erednek, szintén nem tartozhatnak ilyen fogalom (ti. a közrend) hatálya alá.²⁷⁴

A közös vonás ezen ügyekben tehát, hogy a gazdasági alapszabadságokkal szemben felhívott munkavállalói jogok alapjogi jellege tartalmilag nem került elismerésre, legfeljebb csak nagy vonalakban, a gazdasági szabadságok érvényesülését akadályozó kimentési okként, amellyel a Bíróság jelentősen gyengítette ezen jogok ténylegesen érvényesülését.

7. Az arányossági teszten túl: a *lényeges tartalom* a *Schrems* és a *Max-Planck*-ügy példáján

²⁷⁰ SANCHEZ-GRAELLS i. m. 240-249.

²⁷¹ Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről. Az irányelv nem nemzetközi magánjogi jogszabály, így nem jelöli ki az alkalmazandó jogot, mégis, a 3. cikk – mintegy imperatív rendelkezésként – felsorolja azon munkajogi szabályokat, amelyeket a fogadó állam jogából alkalmazni kell. A Luxemburgi Nagyhercegség – élve az irányelv 3. cikkének (10) bekezdésében foglalt közrendi okra történő hivatkozás lehetőségével – ki kívánta szélesíteni azon követelmények körét, amelyeket megkövetelt a területére munkavállalókat kiküldő vállalkozásoktól.

²⁷² A Bíróság következetes gyakorlata szerint, bár a tagállamok lényegében szabadon, a nemzeti szükségleteiknek megfelelően határozhatják meg a közrenddel kapcsolatos követelményeket, e fogalmat közösségi összefüggésben, nevezetesen a szolgáltatásnyújtás alapvető szabadságától való eltérés igazolásakor azonban, szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy annak tartalmát az egyes tagállamok ne határozhassák meg egyoldalúan az európai közösségi intézmények ellenőrzése. Továbbá a közrend kizárólag egy alapvető társadalmi érdeket érintő, valós és megfelelően komoly fenyegetés esetében hívható fel. Ld. C-319/06. sz. ügy 50. pontját és az ott hivatkozott bírósági gyakorlatot.

²⁷³ C-319/06. sz. ügy, 65.

²⁷⁴ C-319/06. sz. ügy, 66.

Az alapvető jogok lényeges tartalma mintegy a korlátozás korlátozásaként jelentkezik. A Charta vonatkozó rendelkezése szerint, a lényeges tartalmat akkor is tiszteletben kell tartani, ha az adott szabályozás egyébként az arányossági tesztnek megfelel. Arról van szó, hogy amennyiben az intézkedés magát az érintett jogot általában véve kérdőjelezi meg, vonja kétségbe létjogosultságát, úgy nyilvánvalóan az arányossági teszt elvégzése sem merülhet fel, és az intézkedés (legyen az jogszabály, egyedi rendelkezés) érvénytelen lesz. Az összefüggéseket a következők alapján világítjuk meg.

Elsődlegesen, attól, hogy az intézkedés sérti az arányossági tesztet, nem jelenti azt, hogy a lényeges tartalom sérülne. Fordítva pedig, elképzelhetetlen, hogy az arányossági tesztet tiszteletben tartja az intézkedés, de a lényeges tartalmat ugyanakkor megsérti. Végül, amennyiben az arányossági tesztet sérti az intézkedés, úgy ez egyben a lényeges tartalom sérelmét is jelenti.²⁷⁵

Lenaerts – megállapításait a *Schrems*-ügy alapján kifejtve – az alapvető jog lényeges tartalma (*essence of a fundamental right*) vonatkozásában három megállapítást tesz.²⁷⁶ Először is, az olyan intézkedés, amely az alapvető jog lényegét sérti, nem igazolható bármely alapon, még akkor sem, ha a nemzeti vagy valamely harmadik állam biztonsága a tét. Másodszor, az abszolút jogok– élethez való jog, az embertelen és kegyetlen bánásmód tilalma stb. – esetében a tartalom és a lényeg egy és ugyanaz. Mint a jelen tanulmány tárgya is mutatja, a kollektív fellépések joga nyilvánvalóan nem abszolút jog. Harmadszor, a korlátozható jogok esetében a lényeges tartalom akkor sérül, ha az adott jogot általában kérdőjelezi meg, vagyis amikor a korlátozás kiüresíti a jog tartalmát. A *Schrems*-ügyben a Bíróság azt, hogy a hatóságok korlátozás nélküli

²⁷⁵ Koen LENAERTS: Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU. 2019, *German Law Journal*, 20(6). 786.

²⁷⁶ A C-362/14.számú ügyben a Bíróságnak az M. Schrems és a Data Protection Commissioner között folyamatban lévő azon jogvitában kellett döntenie, amelyben utóbbi megtagadta az M. Schrems által azzal az indokkal benyújtott panaszának vizsgálatát, hogy a Facebook Ireland Ltd. az Egyesült Államokba továbbítja felhasználói személyes adatait, és azokat az ezen országban található szervereken tárolja, valamint az ottani nemzeti hatóságok, bűnüldöző szervek korlátlanul és konkrét cél meghatározása nélkül kezelhetik az adatokat. A Bíróság az olyan szabályozást, amely lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy általános jelleggel hozzáférjenek az elektronikus kommunikációk tartalmához, úgy kell tekinteni, hogy az a magánélet tiszteletben tartásához való, a Charta 7. cikkében biztosított *alapvető jog lényegét sérti*. Továbbá az olyan szabályozás, amely nem biztosít a jogalany számára semmilyen jogorvoslati lehetőséget abból a célból, hogy a rá vonatkozó személyes adatokhoz hozzáférést kapjon, vagy azokat helyesbíttesse, illetve töröltesse, nem tartja tiszteletben a *hatékony bírói jogvédelemhez való jog lényegét*, amelyet a Charta 47. cikke mond ki. A szerző kiemeli, hogy míg az uniós polgárságból eredő jogok élvezetét a közrend/közbiztonság kivétele korlátozhatja, ez már nem igaz abban az esetben, ha a korlátozás az alapjog lényegét sérti. LENAERTS (2019) i.m. 782-784.

hozzáférést kaptak a személyes adatokhoz, úgy értékelte, hogy a magánélethez való jog megszűnt létezni.

Az alapjogoknak közvetlen horizontális hatályuk van (lehet).²⁷⁷ A kérdés, hogy ez a lényeges tartalomról – amely mindig elvontabb fogalom, mint az azon túli szféra – is elmondható e. A válasz itt is attól függ, hogy mennyire kellően pontos és önálló, további végrehajtási jogszabály megalkotását nem igénylő jogról van szó. *Lenaerts* szerint azon alapjog, amelyet a Charta elismer és kielégíti az előbbi követelményeket, a lényeges tartalomra is kiterjedően rendelkezik horizontális közvetlen hatállyal, hiszen a többen a kevesebb is benne foglaltatik. Vannak azonban olyan jogok, amelyeknek csak a lényeges tartalma bír ilyen hatállyal, mivel az azon túli tartalomhoz még további tagállami beavatkozás, jogalkotás szükséges. Így ezen jogoknál csak azon szabályozást kell félretenni, amelyek a lényeges tartalmat sértik. A *Max-Planck*-ügyben az a kérdés merült fel, hogy a 2003/88/EK irányelv 7. cikke, valamint a Charta 31. cikke kizárja-e az olyan szabályozást, amely a munkavállalónak a szabadság időpontjára irányuló kívánságának közlésekor a szabadságot kérelmeznie kell annak érdekében, hogy a szabadságra való igénye a referencia-időszak végén ne évüljön el úgy, hogy azt nem helyettesítik, és amely nem kötelezi a munkáltatót arra, hogy saját kezdeményezésére egyoldalúan és a munkavállalóra kötelező jelleggel megállapítsa a szabadság referencia-időszakon belüli idejét. Igenlő válasz esetében pedig kérdés, hogy ez a tilalom kiterjed-e magánfelek közötti vitára is.²⁷⁸ A Bíróság szerint, a fizetett éves szabadsághoz való jog *lényegét* sértené, ha a munkavállalónak a fizetett éves szabadsághoz való szerzett joga vagy a ki nem vett szabadság után járó pénzbeli megváltásnak a kifizetéséhez való, ehhez kapcsolódó joga a munkaviszony megszűnése esetén

²⁷⁷ A klasszikus érvelés szerint, az alapjogok az állammal szemben fogalmazódtak meg és a magánfelekre (private parties) nem ró kötelezettségeket. Ezen alapelv elég korán meghaladottá vált figyelemmel arra, hogy az elsődleges jog – amelynek része az általános elvek, amelyek viszont alapjogokat is tartalmaznak – kellő egyértelmősége mellett a magánfelek egymásközi viszonyaiban is közvetlen hivatkozási alappá válnak. Ld. pl. a C-555/07 *Kücükdeveci*-ügyet, ahol az volt a kérdés, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a felmondási idő számítása során a munkavállaló által a 25. életévének betöltése előtt munkaviszonyban töltött időszak nem vehető figyelembe, az uniós joggal, különösen az elsődleges joggal vagy a 2000/78 irányelvvel ellentétes, életkoron alapuló eltérő bánásmódot valósít-e meg, valamint e szabályozást igazolhatja-e azon tény, hogy a fiatal munkavállalókkal közölt felmondás esetében azért kell csak az alap felmondási időt tiszteletben tartani, mert az egyrészt lehetővé teszi, hogy a munkáltatók rugalmasan kezeljék személyi állományukat, ami hosszabb felmondási idők alkalmazásával nem lenne lehetséges, másrészt pedig azért, mert a fiatal munkavállalóktól észszerűen nagyobb személyes és szakmai mobilitás várható el, mint az idősebb munkavállalóktól. A jogvita két magánfél között zajlott. A Bíróság szerint a 2000/78/EK irányelv csak pontosítja az uniós jog elsődleges jogában megfogalmazott, az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános jogelvét. Ebből az következik, hogy a tagállami bírónak kötelessége figyelmen kívül hagyni a 2000/78/EK irányelvvel ellentétes nemzeti rendelkezést, még akkor is, ha a jogvita magánszemélyek között van folyamatban. Tehát a Charta – amely az általános jogelvek kontinuitását is magában foglalja – az egyenlő bánásmód követelményének kimondásával közvetlenül szabályozza a magánfelek közötti viszonyt. LENAERTS (2019) i.m. 788-792.

²⁷⁸ C-684/16. sz. *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV és Tetsuji Shimizu*-ügy, 17.

megszűnne, anélkül hogy az érdekeltnek ténylegesen lehetősége lett volna e fizetett éves szabadsághoz való jog gyakorlására.²⁷⁹ A második kérdés vonatkozásában – megerősítve, hogy az irányelvnek magánfelek között nem lehet horizontális közvetlen hatálya –,²⁸⁰ kimondta, hogy ezen jogot nem az irányelv hozta létre, hanem nemzetközi egyezmények, amelyekben a tagállamok részesek.²⁸¹ Kimondta továbbá, hogy ezen jog az uniós jog alapvető elvét fejezi ki, amelytől csak a Charta 52. cikkében foglalt szigorú feltételek alapján van lehetőség eltérni.²⁸² Végül, a Charta említett rendelkezése egyidejűleg kógens és feltétel nélküli jellegű, ezen utóbbi ugyanis nem igényel az uniós vagy a nemzeti jogi rendelkezések általi konkretizálást, és e rendelkezések csupán részletezhetik a fizetett éves szabadság pontos tartamát, valamint adott esetben gyakorlásának bizonyos feltételeit. Így az említett rendelkezés önmagában elegendő ahhoz, hogy a munkavállalókra olyan jogot ruházzon, amelyre önmagában hivatkozhatnak a munkáltatóval szemben indított jogvitáik keretében.²⁸³

A döntés figyelemreméltó, hiszen a lényeges tartalmat – amely tehát korlátozhatatlan – maga a Charta és nem a másodlagos vagy tagállami jog határozza meg, továbbá a másodlagos jog – jelen esetben egy irányelv – csak konkretizálja a Charta rendelkezéseit, végül, a Charta rendelkezései is felhívhatóak magánfelek közötti jogvitában.

Álláspontunk szerint a lényeges tartalom megsértése történt a *Viking* és *Laval*-ügyekben, ahol a kollektív alku és a sztrájkjog lényege lett megkérdőjelezve azzal, hogy az arányossági teszt – a *Viking*-ügyben a *szükségesség*, a *Laval*-ügyben a kollektív alkufolyamatok meg nem értése és a *szigorú értelemben vett arányossági teszt* helytelen alkalmazása – olyannyira egyoldalúan lett alkalmazva, hogy ezen alapjogok lényeges tartalma került megtagadásra, amelyet az alábbiakban összegzünk, de előtte még kitérünk egy fontos kérdésre, nevezetesen, hogy van-e alapja annak, hogy a Chartára hivatkozunk, annak arányossági tesztjét kérjük számon a Bíróságon olyan ügyekben, amelynek tényállása még nem a Charta hatálya alatt történt.²⁸⁴

9. Összefoglalás

²⁷⁹ C-684/16. sz. ügy, 26.

²⁸⁰ C-684/16. sz. ügy, 66-68.

²⁸¹ C-684/16. sz. ügy, 72

²⁸² C-684/16. sz. ügy, 73

²⁸³ C-684/16. sz. ügy, 74.

²⁸⁴ A *Viking*-ügyben 2007. december 11-én, a *Laval*-ügyben pedig 2007. december 18-én hozta meg a Bíróság ítéletét, a Charta hatályba lépése pedig 2009. december 1-jére datálódik.

Fentieket összegezve, világos, hogy a munkavállalói alapjogok érvényesülése kapcsán a mérlegelés súlypontjai eltolódtak a gazdasági alapszabadságok javára. A következetlenség okai azonban nem teljesen ismertek, mivel nem tekinthető ésszerű különbségtételnek, hogy az olyan elvont érdek mint a 'közrend' vagy a 'közérköles' miatt élvez kiemelt védelmet a munkavállalók szociális jogaihoz képest. Figyelemre méltó az is, hogy míg például a véleménynyilvánítás szabadsága önmagában kellő igazolásként szolgálhat a gazdasági szabadságok korlátozásaként, míg a munkavállalói jogokra történő hivatkozás sosem elegendő, szükséges az általa védett cél igazolása is.

MÁSODIK RÉSZ

AZ UNIÓS JOGGYAKORLAT ÉRTÉKELÉSE A NEMZETKÖZI MUNKAÜGYI SZERVEZET JOGVÉDELME TÜKRÉBEN

I. Fejezet – Egy dilemma jog és gazdaság metszéspontjában

1. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) célja, alapelvei és szerepe a globalizációban

Az ILO alapítóinak alapvető célja egy közös elveket megfogalmazó szervezet létrehozása volt, számos okból. Többek között köztük voltak a munkavállalók – férfiak, nők és gyerekek – helyzete a 19. századi iparosodás közepette. Mindazonáltal, látni kell, hogy a munkáltatók és a politikusok jótékony sürgetése a *laissez-faire* okozta munkafeltételek javítása érdekében alapjaiban gazdasági indíttatású volt. Azon cégek ugyanis, amelyek a munkakörülmények terén fejlődést kívántak felmutatni, költségeik emelkedése miatt könnyen versenyhátrányba kerülhettek versenytársaikkal. A munkafeltételeket fejleszteni kívánó cégek vezetői tehát követelni kezdték az általánosan kötelező minimális munkafeltételek jogszabályba iktatását.²⁸⁵

A tárgyalt téma szempontjából megkerülhetetlen XIII. Leó pápa híres, 1891-ben kiadott enciklikája, a *Rerum Novarum*, amelyben felhívta a döntéshozókat, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a munkásosztály egészsége és érdekei védelme biztosított legyen. Számos nemzetközi konferenciát követően, az első világháború hozta el a változtatás iránti igényt, figyelemmel az időközben megerősödő szakszervezeti mozgalmakra, illetve a kommunista térnyeréstől való félelemre is.²⁸⁶ Végül a Versailles-i békeszerződés XIII. részébe illesztették az ILO alkotmányát és a szervezet alapvető céljait képviselő rendelkezéseket. A preambulum kapcsolatot teremt az egyetemes béke és a szociális igazságosság között, és rögzíti, hogy „találhatók még olyan munkafeltételek, amelyek sok ember számára olyan igazságtalanságot, terhet és nélkülözést jelentenek, amely a világ békéjét és harmóniáját fenyegető mérvű nyugtalanságot eredményez”. A XIII. részt záró 427. cikk

²⁸⁵ Másik fontos okként tartja számon a jogirodalom még azon tényt is, hogy a munkában megfáradt lakosság alkalmatlan volt a katonai szolgálatra, valamint az állam termelékenységét és stratégiai kapacitásait is hátrányosan érintette a dolgozó lakosság fizikai kimerülése. Fent kellett tartani továbbá az ipari termelékenység és a politikai béke közötti harmóniát, így az ún. 'szociális kérdés' veszélyeztette az állam egységét. Az ILO létrejötte okainak bemutatása tekintetében Servais alapművét vesszük alapul. SERVAIS, Jean-Michel: *International Labour Law*. Wolters Kluwer, 2017., 5. kiad. 21–33.

²⁸⁶ Többek között a munkanélkülivé váló katonák helyzetének megoldása okozott sürgős szükséghelyzetet.

számos, a munkafeltételek rendezőelveként szolgáló alapelvet sorol, ez a következő, nem taxatív, kilenc elemből álló listát jelenti (*saját fordítás*):

Először. [...] a munka nem tekinthető pusztán árunak vagy a kereskedelmi cikkeknek.

Másodszor. Jog az egyesüléshez minden jogszerű cél előmozdítása érdekében mind a munkavállalók, mind a munkáltatók részéről.

Harmadszor. Olyan bérezés biztosítása, amely megfelel a tisztességes életkörülményeknek, figyelembe véve az ország és az adott korszak helyzetét is.

Negyedszer. Nyolcórás munkanap, illetve negyven órás munkahét bevezetésének elérése ott, ahol ez még nem történt meg.

Ötödször. Legalább 24 órás heti pihenőidő bevezetése, amely magában foglalja a vasárnapot, ahol ez megvalósítható.

Hatodszor. A gyermekmunka eltörlése és tilalma, valamint a fiatal személyek munkavállalása kapcsán olyan korlátozások bevezetése, amely lehetővé teszi ezen személyek tanulmányainak folytatását, és biztosítja a megfelelő fizikai fejlődésüket.

Hetedszer. A férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód megtartása a bérezés tekintetében.

Nyolcadszor. A munkafeltételekre irányadó jogi szabályozásnak pártatlannak kell lennie minden az adott ország területén tartózkodó személy vonatkozásában megvalósuló gazdasági kérdés kapcsán.

Kilencedszer. Minden államnak kötelessége olyan, a nők részvételével működő felügyeleti rendszer működtetése, amely biztosítja a munkavállaló védelmét szolgáló törvények és egyéb szabályozások végrehajtását.

A XIII. rész preambuluma világossá teszi, hogy olyan megoldások indokoltak, amelyek a külföldi elemmel lévő tényállásokban rejlő kihívásokat kezelni tudják. Kiválóan összefoglalja a nemzetközi munkajogi jogharmonizáció motívumát azon preambulumi mondat, miszerint, ha akár egyetlen nemzet is kudarcot vall a humánus munkafeltételek biztosítása terén, az akadályt képez más, ezen a téren fejlődést kívánó ország előtt is. Ebből két következtetés vonható le: egyrészt ez magában hordozza a negatív példa terjedését, másrészt annak kockázatát, hogy a

cégek és az országok a munka költségét versenyelőnyként fogják alkalmazni. Az utóbbi tekintetében a nemzetközi munkajogi sztenderdek tűzfalként szolgálnak azokkal szemben, akik a nemzetközi versenyben a silány vagy kizsákmányoló munkafeltételekből kívánnak hasznot húzni.

A Philadelphiai Nyilatkozat – amely az ILO Alapokmányának függeléke lett – négy alapvető fektet le I. cikkében:

- (a) a munka nem áru;
- (b) a szólás és egyesülési szabadság alapvető a töretlen fejlődés szempontjából;
- (c) a bárhol jelentkező szegénység veszélyezteti a bármilyen helyen jelentkező prosperitást;
- (d) a nélkülözéssel szemben vívott harc megkívánja, hogy az a nemzeteken belül lankadatlan erővel, a nemzetek között pedig folyamatos és összehangolt erőfeszítéssel történjen, mely során a munkavállalóknak és munkaadóknak a kormánnyal azonos státuszú képviselői csatlakoznak a kormányokhoz az általános jólét elősegítésére irányuló szabad viták lefolytatása és demokratikus döntések meghozatala céljából.

Jól látható, hogy ezen alapelvek is azon erőket hivatottak semlegesíteni, amelyek a munkában kizárólag eszközt, árut látnak, és nincsenek figyelemmel a kívánt gazdasági eredményeket elérő munkavállalók alapvető jogaira.²⁸⁷ Különös hangsúlyt kapott a munkavállalók demokratikus részvételi folyamata és az ezzel kapcsolatos emberi jogok érvényesítése is. A Nyilatkozat III. cikkének (e) pontja szerint is, az ILO magasztos kötelessége, hogy olyan programokat dolgozzon ki, amelyeknek célja a kollektív alku jogának valós tiszteletben tartása, a vezetés és a munkavállalók együttműködése a termelési hatékonyság folyamatos javítását illetően, és a munkaadók és munkavállalók együttműködése a szociális és gazdasági intézkedések

²⁸⁷ A II. cikk megerősíti továbbá, hogy tartós békét csak a társadalmi igazságosságra alapítva lehet megvalósítani, valamint, hogy minden nemzeti és nemzetközi politikát és intézkedést, különösen a gazdasági és pénzügyi jellegűeket ennek fényében kell megítélni és csak olyan mértékben kell elfogadni, amennyiben előmozdítják és nem akadályozzák ennek az alapvető célkitűzésnek az elérését. Emellett az ILO feladata, hogy ennek az alapvető célkitűzésnek a fényében vizsgálja meg és mérlegeljen minden nemzetközi gazdasági és pénzügyi politikát és intézkedést.

előkészítésében és alkalmazásában. A második világháborút követően számos, ezen célt szolgáló, a tárgyalt téma szempontjából kiemelkedő fontosságú egyezmény született. Így az egyesülési szabadság és szervezkedési jog védelméről szóló 87. sz. Egyezmény, valamint a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló 98. sz. Egyezmény.

De mi lehet a szerepe a XXI. században egy olyan szervezetnek, amelynek gyökerei az ipari forradalomban érhetők tetten, alapítását követő évtizedekben célkitűzései között pedig olyan – mai szemmel nyilvánvaló – jogsértések felszámolása szerepelt, mint a kényszermunka vagy a diszkrimináció legkirívóbb esetei?²⁸⁸ A válasz a nemzeti jog egyik legfőbb hiányosságában keresendő, nevezetesen, amely szerint a nemzeti jog nem alkalmas az olyan gyakorlatok (tényállások) kezelésére, amelyek túlnyúlnak az országhatárokon. A globalizáció következtében a munkaügyi konfliktusok is szükségképpen átlépik az országhatárokat,²⁸⁹ azonban a nemzetközi magánjogból ismert kapcsolóelvek önmagukban nem elegendők a különböző jogrendszerek közötti szabályozási különbségek igazságos kezelésére, ehhez minden esetben komplex jogalkotói-jogalkalmazói megoldásra, érdekiegyenlítésre van szükség, hiszen a probléma forrását kiválóan szemléltető dilemma túlnyúlik a tiszta jogtechnikai kérdéseken, így a következőkben ezen dilemmát mutatjuk be.

2. Szociális klauzulák a nemzetközi egyezményekben

A gondolat, hogy a nemzetközi kereskedelmi egyezményeket – ún. szociális klauzula keretében – szükséges minimális vagy méltányos és igazságos munkaügyi sztenderdekkel kiegészíteni, egyszerű érvelésen nyugszik: ha egy ország engedi, hogy saját honosságú vállalkozásai a munkavállalókat nyomorúságos feltételek és bérezés mellett foglalkoztassa, képes lesz arra, hogy termékeit alacsonyabb áron exportálja és ezzel tisztességtelen versenyelőnyre tegyen szert.²⁹⁰

²⁸⁸ Lásd a kényszer- vagy kötelező munkáról szóló 29. sz. Egyezményt, a kényszermunka felszámolásáról szóló 105. sz. Egyezményt, valamint a férfi és a női munkaerőnek egyenlő értékű munka esetén járó egyenlő díjazásáról szóló 100. sz. Egyezményt, valamint a foglalkoztatásból és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetésről szóló 111. sz. Egyezményt.

²⁸⁹ TRENYSÁN Máté: A transznacionális szolidaritási sztrájk jogi lehetőségei a hazai és az uniós jog alapján. *Munkajog*, 2018/3. 1.

²⁹⁰ Jelen pont Servais említett munkájának „The Social Clause Dilemma” című fejezetén alapszik. SERVAIS: i. m., 34–43.

'Protekciónizmus', mondják azok, akik ebben egy bátortalan, bár a fejlődő országok importja előtti vámsorompó hatékony eszközét látják. 'Nem minden áron', hangzik a szociális klauzula védőinek válasza, hiszen ez csak arra irányul, hogy korrigálják a helytelen gyakorlatot, és kétszeres előnyt biztosítsanak azzal, hogy egyrészt elősegítik az exportáló országok munkavállalóinak életkörülményeinek fejlődését, másrészt védik az importáló országok vállalkozásait a kizsákmányoláson alapuló versenytől. A szociális klauzula megakadályozhatja az importáló országok vállalkozásainak bezárását és a munkaerő nagymértékű elbocsátását. Adódik a kérdés, hogy ez nem vezet-e éppen arra az eredményre, hogy a szegényebb országok munkavállalói veszítik el a munkájukat annak eredményeként, hogy ezen országok áruinak importja elé akadályokat görgeszt a nemzetközi szabályozás? Más szóval, nem helyesebb e inkább a technikai együttműködést elősegíteni a nemzetközi szinten, ezzel együtt engedelményeket tenni a széles körben különböző gazdasági fejlődésnek?

Az ILO célul tűzte ki a munkajogi védelem tekintetében az országok közötti minél nagyobb harmóniát, ezzel elősegítve az országok közötti különbségek csökkentését a 'szociális költség' tekintetében. Servais hivatkozik Jaques Nacker miniszterre és pénzügyi szakemberre, aki már a XVIII. században felhívta a figyelmet: ha egy ország eltörli a heti pihenőidőt, kétségtelenül előnyre tesz szert, de csak akkor, ha ő volt az egyetlen, aki így tett. Azonnal előáll a *status quo ante* helyzete, ha a többi ország követi, ezzel pedig nyilvánvalóan egy véget nem érő, a szociális védelem tekintetében lefelé gyűrűző (*race to the bottom*²⁹¹) jelenséggel állunk szemben. Az ILO célja, hogy koordinálja e tekintetben az együttműködést, és nemzetközi egyezmények kidolgozásával biztosítsa azt, hogy ne csak néhány ország legyen hajlandó részt venni a munkakörülmények javításában.

A tárgyalt dilemma szempontjából elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy miképpen integrálható egy szociális klauzula úgy egy nemzetközi egyezménybe, hogy az számon kérhető legyen. Nevezetesen arról a technikai-implementációs problémáról van szó, hogy mely munkajogi tárgyú szabályokat lehet egyáltalán a 'szociális klauzulával' felcímkézni. Biztosan akadályokba ütközik az ún. programértékű normák ide sorolása, tekintettel arra, hogy ezek túlságosan elvontan, általánosan vannak meghatározva, nem is konkrétan megfogalmazott,

²⁹¹ Ismert még mint „*lowest common denominator*”, valamint „*regulatory meltdown*”.

klasszikus, bármely illeszkedési szabály nélkül végrehajtható szabályok ezek, hanem „csak” általános célkitűzésként orientálják a tagállamokat.²⁹²

A legtöbb egyezménynek azonban specifikusabb, kikényszeríthető tartalma van. Ezen egyezmények foglalkoznak többek között a munkafeltételekkel, a szociális biztonsággal, a kollektív munkaügyi kapcsolatokkal, valamint a munkaügyi igazgatással és felügyelettel. Nem lenne túl reális vállalkozás ezen szabályok mindegyikét szociális klauzulaként kezelni, de az sem egyszerű feladat, hogy meghatározzuk, pontosan melyek is azon kritériumok, amelyek a szociális klauzulaként történő kiválasztásuk alapjául szolgálhatnak. Sokan így hát úgy vélik, az a legjobb, ha a szociális klauzulákat azon – mindenek előtt az ILO Alapokmányából fakadó – alapelvekre korlátozzuk, amelyek a munkavállalók alapjogaival állnak kapcsolatban, legyenek azok akár technikai, akár programértékűek.

A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1998-ban fogalmazta meg azon alapvető jogokat, amelyeket minden államnak tiszteletben kell tartania.²⁹³ Ebben megerősítik azon alapvető felismerést, hogy a gazdasági növekedés szükséges, de nem elégséges az egyenlőség, a társadalmi haladás és a szegénység felszámolásának biztosításához. A nyilatkozat rögzíti, hogy valamennyi tagállam, még ha nem is ratifikálták a szóban forgó egyezményeket, a szervezetben viselt tagságukból fakadóan kötelesek jóhiszemben és az Alapokmánnyal összhangban tiszteletben tartani, elősegíteni és megvalósítani azokat az alapvető jogokra vonatkozó elveket, melyekre ezek az egyezmények vonatkoznak. Ezek az elvek a következők: (a) a szervezkedés szabadsága, valamint a kollektív alku jogának hatékony elismerése; (b) a kényszermunka és a kötelező munka valamennyi formájának felszámolása; (c) a gyermekmunka hatékony eltörlése; és (d) a megkülönböztetés felszámolása a foglalkoztatás és a szakmák körében.

A munkaügyi sztenderdek és a nemzetközi kereskedelem közötti összefüggések kérdései akkor törnek felszínre, ha a verseny feltételei megváltoznak. Ez történt az Európai Közös Piac²⁹⁴

²⁹² Így például a Philadelphiai Nyilatkozat III. része említi, hogy az ILO magasztos kötelessége, hogy olyan programokat támogasson, amelyeknek célja a teljes foglalkoztatottság, valamint az életszínvonal emelése. Az ilyen és ehhez hasonló elvek nyilvánvalóan nem elégítik ki a számon kérhetőséget, hiszen semmilyen konkrét feladatot nem ró sem a szervezetre, sem a tagállamokra.

²⁹³ A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 86. ülészakán elfogadott, a munka világára vonatkozó alapvető elvekről és jogokról szóló ILO Nyilatkozat.

²⁹⁴ Az Európai Unió gazdasági rendszerének alapja az európai belső piac, amely egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben az uniós jog rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása [Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) 26. cikk (2) bek.]. A négy szabadságot összefoglaló névvel (gazdasági) alapszabadságoknak nevezzük. Ez a belső piaci mechanizmus – elvileg – nem öncélból működik, hanem célja a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, a társadalmi haladás

létrehozását követően is: a vámok és adók országok közötti eltűnése magával hozta a félelmet, miszerint a szociális elem befolyásolni fogja az előállítandó termékek végleges költségét.

Az európai integráció szociális aspektusait a *Spaak*-jelentés keretében maga az ILO is elemezte és megvitatta a kezdetekkor.²⁹⁵ Az EUMSZ – akárcsak a korábbi szerződések – számos szociális tárgyú rendelkezést tartalmaz (136-145. cikkek). Így az élet- és munkakörülmények fejlesztésének az EU és tagállamainak céljai között – a szabályozás tagállamok közötti lehetséges harmonizációjával – kötelezően szerepelnie kell. Az aggodalom mindannyiszor felütötte a fejét, valahányszor az EU (keleti) bővítésbe kezdett. A munkafeltételek uniós tagállamok közötti harmonizációjára irányuló törekvés kétségtelenül összefonódott a gazdasági megfontolásokkal és a szociális motivációkkal. A szervezkedés szabadsága, valamint a kollektív alku jogának hatékony elismerése méltán szerepel a nemzetközi munkaügyi sztenderdek és így a szociális klauzulák körében.

A következőkben megvizsgáljuk, hogy az EU-ban miért, milyen formában és milyen hatásokkal jelentkezik a tárgybeli dilemma, egyúttal kitérünk a szociális dömping jelentésére és EU-n belüli tipikus formáira.

3. A szociális dömping(helyzet) fogalma, kialakulásának okai és hatásai

Ha egy mondattal kellene megvilágítani a probléma forrását, akkor a szociális dömping okát a tagállamok közötti jogi-gazdasági különbségekben jelöljük meg. A jogrendszerek – különösebben nem megindokolva ennek evidenciáját – nem nyúlnak túl az országhatáron, a jogszabályok megalkotásánál a nemzetközi elemmel bíró tényállások kezelése nem prioritás. Az Európai Közös Piac viszont éppen azt a célt szolgálja, hogy a gazdasági alapszabadságok – így témánk szempontjából a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságának – gyakorlása korlátozástól mentesen történhessen. A szolgáltatásnyújtás szabadságának lényege, hogy a szolgáltatást nyújtó vállalkozás a letelepedési helye országa jogrendszerének hatálya alatt marad, míg szolgáltatását ténylegesen egy másik országban nyújtja. A szolgáltatásnyújtás szabadsága magában foglalja azon jogot, hogy a vállalkozás a teljes munkaerejével egy másik

elősegítése, a szociális piacgazdaság, valamint a társadalmi igazságosság és védelem, a gazdasági, a társadalmi és a területi kohézió előmozdítása, valamint a tagállamok közötti szolidaritás érvényesítése [Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) 3. cikk (3) bek.], amely alapján a belső piac sokkal inkább eszköz, mintsem cél.

²⁹⁵ ILO, *Social aspects of European economic cooperation*, Report by a group of Experts (Geneva, 1956).

tagállamba utazzon, hogy ott saját munkavállalóival nyújtson szolgáltatást a megrendelők részére.²⁹⁶

A Bíróság a *Rush Portuguesa*-ügy²⁹⁷ óta vitán felül álló jogi helyzetet teremtett azzal, hogy a munkavállalók kiküldetése a szolgáltatásnyújtás szabadságának, így az EUMSZ. 56. cikkének és az arra épülő joggyakorlatnak a hatálya alá tartozik.²⁹⁸ A jogrendszerek különbözőése okán, ha egy tagállam előírja, hogy belső munkajogi rendelkezéseit (például a minimálbért) azokra a munkavállalókra is alkalmazni kell, akiket munkáltatójuk egy másik tagállamból, ideiglenesen, szolgáltatásnyújtás céljából küldi ki területükre, az nyilvánvalóan korlátozza ezt a szabadságot. Ezzel ugyanis a kiküldő munkáltatónak két jogrendszer előírásainak kell megfelelnie (saját belső jogának és a fogadó államénak), ami hátrányt jelent a csak a fogadó állam joga alá eső, belföldi szolgáltatókkal szemben.²⁹⁹ Az említett döntés azonban – bármiféle indokolás nélkül – szabad kezet adott a tagállamoknak, hogy kiterjesszék saját munkajogi szabályaikat a kiküldő vállalkozásokra is. A Bíróság az *Arblade*-ügyben³⁰⁰ ugyan megerősítette ezen tételt, mégis korlátok alá vetette, amikor rögzítette, hogy a számon kérhetőség feltétele, hogy a kérdéses

²⁹⁶ CAREVIĆ, Melita–KIŠ, Paula–KUHTA, Filip: Minimum wages as an obstacle to the Free Provision of Services. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 4 [2008] 76.

²⁹⁷ C-113/89. sz., *Rush Portuguesa Lda kontra Office national d'immigration* ügyben 1990. március 27-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:1990:142]. Az ügy tényállása szerint, a Rush Portuguesa, egy Portugáliában letelepedett cég alvállalkozói szerződést kötött egy francia vállalkozással vasútvonal kivitelezésére vonatkozóan, amelynek keretében a portugál cég saját – harmadik országbeli – munkavállalóit küldte ki Franciaországba. A francia munkajogi szabályok alapján azonban harmadik országbelieket kizárólag a francia bevándorlási hivatal toborozhatott, amelynek megsértése okán a portugál cég bírsággal nézett szembe. Franciaország érvelése szerint a jelen ügyre a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó – Portugália csatlakozási szerződésében foglalt – derogációs szabályokat kell alkalmazni, amely szerint a türelmi időszak alatt a nemzeti jog vagy a kétoldalú megállapodások alkalmazása marad érvényben a bevándorlás előzetes engedélyének vonatkozásában. A csatlakozási szerződés 218. cikke lehetővé tette tehát a munkavállalók szabad mozgásának korlátozását. A Bíróság ítéletének 12. bekezdésében rögzítette azonban, hogy ezen rendelkezés diszkriminatív, hiszen míg a másik tagállambeli vállalkozásokat korlátozza abban, hogy saját munkavállalóikkal szabad mozogjon és munkavállalási engedély nélkül nyújtson szolgáltatást, addig ez a saját honosságú vállalkozásaira nem igaz. A 13. bekezdésben pedig rögzítette, hogy a derogáció kizárólag az 1612/68/EK rendelet szerinti munkavállalásra vonatkozik, mivel a rendelet által szabályozott tényállás keretében a munkavállalók belépnek a fogadó állam munkaerő piacára, amellyel a hirtelen és tömeges belépéssel komoly zavarok idézhetők elő. Az ítélet 15. bekezdése szerint, nem erről van szó azonban abban az esetben, ha szolgáltatásnyújtásról van szó, hiszen annak jellegadó ismérve, hogy annak keretében a munkavállalók csak ideiglenesen tartózkodnak és végeznek munkát a másik tagállam területén.

²⁹⁸ A jelen részben röviden bemutatott esetek mindegyike a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv (a továbbiakban: Kiküldetési Irányelv) hatályba lépése előtti tényálláson alapulnak, így ezen irányelv nem alkalmazható rájuk. Az esetek ilyenén megbontásának indoka az, hogy szükséges bemutatni, hogy a Kiküldetési Irányelv miként próbált meg kompromisszumot találni a szociális dömping elleni küzdelemben.

²⁹⁹ KÁRTYÁS Gábor: Kiküldött munkavállalók az uniós és a magyar jogban. Budapest, Pázmány Press, 2020. 10.

³⁰⁰ C-369-376/96. sz., *Jean-Claude Arblade és Arblade & Fils SARL elleni büntetőeljárások ügyben* 1999. november 23-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:1999:575]. Az ügyben azért indult büntetőeljárás Jean-Claude Arblade ellen – és ezzel párhuzamosan a munkáltató vállalkozás ellen polgári peres eljárás is –, mert – egyebek mellett – a munkáltató nem fizette meg a kötelező érvényűvé nyilvánított kollektív szerződésben rögzített minimálbért.

szabály kellően precíz és hozzáférhető legyen.³⁰¹ A szükségességi-arányossági teszt ugyan már ebben az ügyben is megjelent, ám a minimálbér kapcsán a Bíróság azt először a *Mazzoleni*-ügyben³⁰² alkalmazta. Egyrészt, nemcsak a minimálbér mértékét, hanem az eset összes körülményét – így az adózási és szociális hozzájárulási szabályokat is – figyelembe kell venni, amikor a munkavállalók védelmeként felhozott közérdekű kényszerítő ok szükségességét és arányosságát vizsgálja a tagállami hatóság/bíróság.³⁰³ Másrészt a Bíróság hangsúlyozta, hogy bizonyos esetekben a munkavállaló védelme érdekében nem szükséges és azzal nem is arányos a fogadó ország minimálbérré vonatkozó szabályainak alkalmazása. Ilyen esetnek ismerte el, amikor a munkavállalók rendszeresen hol a határ egyik, hol másik oldalán dolgoznak.³⁰⁴ Ilyenkor ugyanis munkabérüket szinte óránként eltérően kellene számolni, amely az azonos munkát végző, azonos működési helyhez kötődő munkavállalók között eltérő bérezéshez vezetne. Ez nemcsak feszültségekkel járna a munkavállalók között, de akár a kollektív szerződéseket is meggyengítheti a letelepedés helye szerinti tagállamban.³⁰⁵ Más szóval, túl kicsi lenne a munkavállalóknak biztosított előny ahhoz képest, amilyen mértékű (adminisztrációs) terhet róna a fogadó tagállam irányadó minimálbér megfizetése a munkáltatóra.³⁰⁶ Végül, a Bíróság a *Portugaia Construções*-ügyben csak a tényleges előny követelménye mellett tartotta elfogadhatónak, hogy a Németországba kiküldött portugál építőmunkásokra a helyi kollektív szerződés szerinti minimálbért kelljen alkalmazni.³⁰⁷

³⁰¹ C-369-376/96. sz., *Arblade* ügyben hozott ítélet, 43. pont. CAREVIĆ, KIŠ, KUHTA: i. m., 77.

³⁰² C-165/98. sz., *André Mazzoleni elleni büntetőeljárás és Inter Surveillance Assistance SARL, amely polgári jogi felelősséggel tartozik, Eric Guillaume és társai részvételével ügyben* 2001. március 15-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2001:162]. Az ügy tényállása szerint, a Mr. Mazzoleni által tulajdonolt francia munkáltató belgiumi áruházaiba küldött ki biztonsági őrköt, ám részükre az alacsonyabb francia bér került megfizetésre. A tulajdonos arra hivatkozott, hogy ugyan a francia bér alacsonyabb, mint a belgiumi, ám utóbbiakban kedvezőtlenebbek az adózási szabályok, amelyeket figyelembe véve, az eredmény az, hogy a munkavállalók védelme a két tagállamban érdemben összehasonlítható.

³⁰³ C-165/98. sz., *Mazzoleni* ügyben hozott ítélet, 34. pont. Ez egyben azt is jelenti, hogy a minimálbérré vonatkozó szabály kiterjesztése csak addig arányos teher, amíg ezzel a kiküldött munkavállalók nem kerülnek kedvezőbb helyzetbe, mint a fogadó állam munkavállalói. Ez lenne a helyzet, ha a kiküldött munkavállalók egyrészt élveznék a magasabb belga béreket, ugyanakkor a kedvezőbb francia közteher-szabályozást is. Így aztán a belföldi munkavállalóknak megadott legalacsonyabb védelmi szint válik a legmagasabbá, amely megkövetelhető a kiküldöttekre. CAREVIĆ, KIŠ, KUHTA: i. m., 78.

³⁰⁴ A tényállás szerint, a munkavállalók váltásban dolgoztak, mivel ezzel elérhető lett azon cél, hogy – mint biztonsági feladatokat ellátó személyek – ne legyenek könnyen felismerhetők. C-165/98. sz., *Mazzoleni* ügyben hozott ítélet, 34. pont.

³⁰⁵ C-165/98. sz., *Mazzoleni* ügyben hozott ítélet, 36. pont. KÁRTYÁS: i. m., 158.

³⁰⁶ CAREVIĆ, KIŠ, KUHTA: i. m., 78–79. A magunk részéről – bár az látszólag igazságosnak tűnhet – nem értünk egyet az ilyen költség-hason összevetésére vonatkozó érveléssel, tekintettel arra, hogy a munkavállalók védelme más szempontokat is figyelembe vevő mérlegelést kíván, különösen azért, mert a tárgybéli ügyek többségében valójában alapvető jogok – így a kollektív alkuhoz vagy fellépéshez való jog – érvényesítéséről van szó.

³⁰⁷ C-164/99. sz., *Portugaia Construções Lda* ügyben 2002. január 24-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2002:40] 26. pont. KÁRTYÁS: i. m., 155.

Ezen esetekből világosan látszik azon dilemma, amelyet a szolgáltatásnyújtás szabadsága generál, figyelemmel a tagállamok közötti teherbíró képességre és az ehhez kapcsolódó jogi-gazdasági különbségekre. Nevezetesen, hogyan teremthető egyensúly a munkavállalók védelme és a szolgáltatásnyújtás szabadsága között, figyelemmel a vállalkozások közötti tisztességes verseny érvényesülésére. A szolgáltatásnyújtás szabadságának javára beálló egyensúlytalanság a fogadó tagállamban könnyen szociális dömpinghelyzethez, más szóval, a legszélesebb körben vett munkajogi szabályok erodálásához vezet. Vizsgáljuk most, mi is a szociális dömping(helyzet) fogalma, valamint mik ennek konjunktív feltételei.

Az Európai Szakszervezeti Intézet által készített tanulmány³⁰⁸ sorra veszi a lehetséges definíciókat, amelyek közül kiemeljük Vaughan-Whitehead munkáját, amelyben a szerző az EU keleti bővítéséhez kapcsolja a jelenséget, kapcsolatot teremtve a kereskedelmi dömpinggel. Álláspontja szerint, mindkettőnek azonos a célja: nagyobb piaci részesedés szerzése az alacsonyabb költségek kihasználása okán. A szerző akként határozza meg a szociális dömpinget, mint amely bármely olyan, vállalkozás által követett gyakorlat, amely szándékosan megsérti vagy megkerüli a szociális tárgyú jogszabályokat annak érdekében, hogy ezzel versenyelőnyre tegyen szert.³⁰⁹ A cél tehát a nemzetközi magánjogból ismert kapcsolóelv (rendszerinti munkavégzés helye) alkalmazása a legkedvezőbb jogrendszer kiválasztása érdekében. Ezen gyakorlat nem minden esetben rosszhiszemű magatartás/joggal való visszaélés, csak akkor, ha mesterségesen iktatják a tényállásba a kapcsolóelvet (pl. tényleges gazdasági tevékenység nélkül hoznak létre postafiókcégeket). Az ún. *regulatory competition*³¹⁰ tehát önmagában nem ütközik az uniós jogba, sőt, éppen ez indukálja a tagállamok közötti

³⁰⁸ BERNACIAK, Magdalena: Social dumping and the EU integration process. Bernaciak, Magdalena, Social Dumping and the EU Integration Process (August 22, 2014). ETUI Working Paper 2014.06.SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2512684> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2512684>

³⁰⁹ VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel: EU Enlargement versus social Europe? *The uncertain future of the European Social Model*, Cheltenham, Edward Elgar. (2003) 325.

³¹⁰ A *regulatory competition*, valamint a *regulatory neutrality* az európai integrációban az érem két oldala. Míg előbbi ugyanis – a tagállamok közötti versenyre fókuszálva – engedi, sőt bátorítja a tagállami szabályozások közötti különbséget, mondván, hogy a befektetők illetően vonzása elvezet az optimális jogrendszerhez, addig az utóbbi azt a célt szolgálja, hogy a vállalkozások közötti versenyben ne okozzon torzulást az állami szabályozás, mondván, hogy a közös piacon működő vállalkozásokra ugyanazon szabályozási környezetnek kell vonatkoznia. Míg a szabályozási semlegesség az egyenlő feltételekre fókuszál, addig a szabályozási verseny a tagállami jogrendszerek közötti különbségeket tekinti pozitív körülménynek. SAYDE, Alexandre: One Law, Two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2011. 13, 365–413. Meglátásunk szerint, a két paradigma azért sem zárja ki egymást, mert vizsgálatuk eltérő nézőpontból történik. A szabályozási verseny még a határon átnyúló tényállást megelőzően kap hangsúlyt, azaz amikor a nemzeti szabályozás befektetők részére történő vonzóvá tételéről van szó. Az így 'megszerzett' nemzeti joggal felvértezve aztán az adott tagállamban letelepedett vállalkozás 'magával viheti' a nemzeti jogát anélkül, hogy ezen nemzeti jog által támasztott követelményeken felül a fogadó tagállam további követelményeket támaszthatna, figyelemmel a szabályozási semlegességre.

versenyt.³¹¹ A tárgyalt téma szempontjából kiemelt jelentőségű változata az ún. *szabályozási arbitrázs*, amely a különböző nemzeti szabályozások (rosszhiszemű) kihasználását jelenti, például oly módon, hogy postafiók cégeket hoz létre a munkáltató, majd az alapítás helyéről „küldi ki” a munkavállalóit, manipulálva a rendszeres munkavégzés helyét – és így az alkalmazandó jogot – a tényállásban.³¹² A szakirodalomban *Delaware-hatásnak*³¹³ is nevezett szabályozási arbitrázs következménye az ún. *race to the bottom* jellegű verseny, amely a fogadó tagállamban lévő szociális tárgyú szabályozás erodálódásával jár.

Fentiek alapján, a következő feltételek együttes megléte esetén látjuk megállapíthatónak a szociális dömpinghelyzet³¹⁴ fennállását:

- (a) a tényállásra legalább két jogrendszer alkalmazandó;
- (b) a két jogrendszer anyagi joga eltérő szabályokat tartalmaz;
- (c) a fogadó tagállam szabályai a küldő tagállam szolgáltatásnyújtójának munkavállalóira kedvezőbbek, mint a küldő tagállam jogszabályai;
- (d) a fogadó tagállam vállalkozásainak jogi kényszer vagy a versenyben való részvétel okán szükséges alkalmazkodnia a küldő tagállam jogszabályaihoz;

³¹¹ A *Centros* és *Überseering*-ügyekben a Bíróság világossá tette, hogy egy vállalkozásnak joga van olyan tagállamban bejegyeztetnie magát, amely eltér azon tagállamtól, ahol tevékenységét akár kizárólagos jelleggel végzi. Ennek pedig egyenes következménye, hogy az alacsony(abb) szociális védelemmel bíró országokból érkező szolgáltatók jogosultak becsatlakozni a magasabb védelemmel bíró országok piacaira úgy, hogy közben továbbra is élvezik a küldő állam munkajogi szabályait.

³¹² Az Európai Parlament által készített összefoglalót. Understanding social dumping in the European Union. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599353/EPRS_BRI\(2017\)599353_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599353/EPRS_BRI(2017)599353_EN.pdf)

³¹³ Az egyesült államokbeli Delaware állam társasági joga jelenti eme jelenség kiváló példáját. Delaware állam, hogy vonzza a magas szintű befektetéseket, a tulajdonosok legkisebb beavatkozási lehetősége mellett nagyfokú mozgásteret biztosított a vezető tisztségviselőknek a döntéshozatalban. Egyesek szerint éppen ezért vált szükségessé szövetségi szinten beavatkozni, megakadályozandó a folyamatosan lefelé gyűrűződő, a sérülékeny részvényesek kárára zajló versenyt. Másik példával élve, A állam által kezdetben eltúrt környezetszennyezési értékhatárnál lazább szabályokat fogad el 'B' állam, amelynek következtében a befektetők elkezdnek kivándorolni 'A' államból. Hogy ennek káros gazdasági hatásait csökkentse, 'A' állam is csökkenti saját értékhatárait. Ezen folyamat mindaddig folytatódik, amíg beáll egy olyan egyensúly, amelynek következtében visszaérkeztünk a kiindulópontozhoz, azaz nem történik az államok között befektetés-áramlás, ugyanakkor a társadalom elemi érdekeit képviselő szétterjedő drasztikus gyengülést szenvedtek el. Más szóval, mindkét állam a tevékenysége intenzitásának ugyanazon szintjén maradt, csak éppen alacsonyabb szociális védelmi szinttel. BARNARD, Catherine. (1999) "*Social Dumping Revisited: Some Lessons from Delaware?*". ECSA's Sixth Biennial International Conference, 2-5 June 1999, Pittsburgh, USA

³¹⁴ Szociális dömping és szociális dömpinghelyzet között az a különbség, hogy az előbbi fogalom alatt azt a gyakorlatot értjük, amellyel a küldő állam vállalkozásai a fogadó tagállam vállalkozásai által alkalmazott munkaerőnél olcsóbb munkaerőt felhasználva nyújtanak szolgáltatást a fogadó tagállam területén, míg az utóbbi fogalom alatt már az ezen gyakorlat következtében fellépő, a fogadó tagállam szociális tárgyú jogszabályinak tartós és kimutatható erodálódását értjük.

(e) a küldő tagállam jogszabályaihoz történő asszimiláció tömeges méretet ölt, és a bérek és egyéb szociális feltételek a fogadó tagállam munkavállalóira nézve történő kedvezőtlen változása nemzetgazdasági szinten is kimutathatóvá válik.³¹⁵

A szociális dömping(helyzet) elleni védekezés számos formát ölthet, a védekezés eszközeiben közös azonban, hogy célja a jelenséget előidéző nyomás csökkentése, ezzel pedig a munkavállaló védelme.³¹⁶

II. Fejezet - A kollektív alku és fellépés joga az ILO gyakorlatában

1. Az ILO intézményrendszere a kollektív alku és fellépés érvényre juttatásához

Jogirodalmi közhely, hogy megfelelő felügyeleti rendszer nélkül nem lehetnek hatékonyak az államokat terhelő nemzetközi kötelezettségek. Nincs ez másként az ILO rendszerében sem, különösen a folyamatosan globalizálódó piacgazdaság árnyékában megmerevedett jogszabályok értelmezéssel történő fejlesztése kapcsán. Így az Alapokmány rendszeres és különleges felügyeleti eljárásokra osztja a tagállamok kötelezettségét.³¹⁷

1.1. Rendszeres felügyeleti eszközök

A rendszeres felügyelet magában foglalja azon információk összegyűjtését, amelyek igazolják vagy éppen cáfolják az államok vállalásainak teljesítését. Ennek fő forrása az államok által készített jelentések benyújtása, amelyet a munkáltatók és képviselőik részére meg kell küldeni, akik kiegészítéseket tehetnek.³¹⁸

A kormányzatnak a következő négy területen kell információkat szolgáltatni:

- azon intézkedésekről, amelyeket annak érdekében tettek, hogy az egyezményeket és ajánlásokat a megfelelő nemzeti hatóságok elé terjesszék³¹⁹

³¹⁵ Álláspontunk szerint a gyakorlat indítóoka (motívuma) – bár kétségtelenül fontos tényező a jelenség elleni fellépés során, így különösen a postafiók cégek elleni küzdelemben – irreleváns, így a szociális dömpinghelyzet fennállását megállapíthatónak, és az ellene való küzdelmet legitimnek és indokoltnak gondoljuk akkor is, ha a szolgáltatást nyújtó jóhiszeműen jár el, amikor saját – olcsóbb munkaerejével – végzi el a megrendelt szolgáltatást.

³¹⁶ A szociális költségek kiegyenlítése deklaráltan a különböző tagállamokban letelepedett szolgáltatók közötti egyenlő versenyfeltételek biztosítását is szolgálja

³¹⁷ Jelen fejezet Servais említett munkájának „The Effectiveness of International Labour Standards” című fejezetén alapszik. SERVAIS: i. m., 303–323.

³¹⁸ Alapokmány 23. cikk, 2. bekezdés.

³¹⁹ Alapokmány 19. cikk 5(c); 6(c) és 7(a), (b)(iii) pontjai.

- mindegyik tagállam vállalja, hogy évenként jelentést készít azokról az intézkedésekről, amelyeket a ratifikált egyezmények érvényesítése érdekében tett³²⁰
- a ratifikált egyezmények kötelező alkalmazása az anyaországon kívüli területekre is, amelyeknek nemzetközi kapcsolataiért felelnek³²¹
- a nemzeti jogalkotás és joggyakorlat helyzetéről jelentéstétel olyan egyezmények kapcsán, amelyeket nem ratifikáltak, illetve az ajánlások tekintetében,³²² ideértve például annak bemutatását, hogy mi akadályozza vagy késlelteti az egyezmény ratifikálását³²³

A tény továbbá, hogy mindezeket a dokumentumokat rendelkezésre kell bocsátani a munkáltatók és munkavállalók képviselőinek további garanciát jelent a hatékony felügyelet kapcsán. Annak érdekében, hogy ez biztosított legyen, a kormánzatnak listát kell készítenie azon szervezetekről, akik kaptak egy példányt a jelentésekből. Sőt, az ILO is közvetlenül informálja a szervezeteket a tagállamok által benyújtott jelentésekről. Így a különböző szervezetek folyamatosan információ birtokában vannak, és számon tudják kérni a jogalkotást az esetleges mulasztások kapcsán, illetve párbeszédet tudnak kezdeményezni bármely intézkedéssel összefüggésben.

A jelentések, kommentek, illetve bármely további elérhető információk független szakértőkből álló bizottság által van megvizsgálva. Ha egy egyezmény implementálása nehézségekbe ütközik, a bizottság megjegyzéseket fűz az esethez, és amennyiben szükséges, így a legfontosabb ügyekben azokat publikálja a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia. Minden ülészen a Konferencia saját tagjaiból felállít egy bizottságot, amelynek kifejezetten az a feladata, hogy a munkaügyi szttenderdek alkalmazását nyomon kövesse, és a legfontosabb kérdésekben egyeztetéseket kezdeményezzen.

³²⁰ Alapokmány 22. cikk. Ez egyébként a fő, az egész rendszer gerincét adó kötelezettség. Az idők során egy szofisztikált, ésszerű megoldás jött létre, hogy elegendő adat álljon rendelkezésre, de a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal se legyen elárasztva kezelhetetlen mennyiséggel. Az, hogy ilyen gyakran és milyen mennyiségű adatot kell rendelkezésre bocsátani, az attól függ, hogy az az állam első vagy többedik jelentése, illetve, hogy mennyire fontos dokumentumról van szó. Általában terjedelmesebb iratanyag szükséges, ha érkeztek kommentek a munkáltatók, illetve munkavállalók szervezeteitől is

³²¹ Alapokmány 35. cikk

³²² Alapokmány 19. cikk 5(e), 7(a), (b)(iv), 6(d), 7(a)(b)(v) pontok.

³²³ Ezen eljárás például felszínre tudja hozni, ha egy tagállamnak szükséges van bizonyos közreműködésre, vagy ha az egyezmény felülvizsgálatra szorul.

Az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazásának Független Szakértői Bizottsága³²⁴ (a továbbiakban: CEACR) különböző kultúrákból és országokból érkező – általában 20 fős – csoport, amelyet az Igazgatótestület (Governing Body) jelöl ki a főigazgató (Director-General) javaslatára a jelöltek szakmai és etikai kvalitásaik figyelembevételével.³²⁵ Hivatali idejük három év, amely megújítható, sokuk egyébként hosszú ideig részt vesz a CEACR munkájában. A CEACR feladata, hogy egy előzetes technikai vizsgálatot végezzen el a megküldött jelentések és egyéb információk tekintetében annak érdekében, hogy megállapíthassa, hogy a tagállamok eleget tettek-e kötelezettségeiknek. Megjegyzései a tagállamoknak megküldött *közvetlen kérdések* (requests) formáját ölti, illetve abban az esetben, ha súlyosabb vagy hosszán tartó meg nem felelés esetében pedig ún. *megfigyeléseket* (observations) bocsát ki, amelyeket egy dokumentumban gyűjtenek össze és nyilvánossá tesznek, valamint a Konferencia elé terjesztenek. Ez a dokumentum általános jellegű megjegyzéseket és vizsgálati eredményt tartalmaz egy vagy több konkrét egyezménnyel kapcsolatos jogszabályok és joggyakorlat tekintetében (az Alapokmány rendelkezésein alapuló információátadásokon alapulva).

A Konferencia minden évben kijelöl egy tripartit bizottságot, az ún. Sztenderdek Alkalmazását Vizsgáló Konferenciabizottságot³²⁶ (a továbbiakban: CAS), amelynek kifejezett feladata az egyezmények és ajánlások monitorozása.³²⁷ A CAS figyelembe veszi, megvizsgálja a CEACR jelentését, különös tekintettel az adott országgal kapcsolatos megfigyeléseket. Listázza azokat az ügyeket, amelyekre kívánja összpontosítani a megfontolásait; a kormányzat képviselői írásbeli válaszokat adhatnak be, illetve szóban is meghallgatókká válnak, valamint a vitában részt vehetnek a munkáltatói és munkavállalói csoportok. A CAS a Konferencia plenáris ülésén teszi meg jelentését, amelyben összegzi, hogy az adott tagállam miért sérti meg súlyosan a ratifikált egyezmény rendelkezéseit, például a jelentéstételi kötelezettségekkel kapcsolatban. A plenáris ülésen a Konferencia delegáltjainak van egy további lehetősége – amelyet súlyosabb ügyekben alkalmaz –, miszerint a Konferencia megfontolásainak bizonyos szempontjaira felhívja a figyelmet. A jelentés rögzítésre kerül a konferencia jegyzőkönyvében, illetve megküldésre kerül a kormányzatnak is. Az egyedi ügyek vizsgálata a következő jelentések alapját is képezhetik.

1.2. Kifogások és panaszok

³²⁴ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations

³²⁵ Ezek jól ismertek például a pártatlanság, függetlenség, jogi jártasság.

³²⁶ Conference Committee on the Application of Standards

³²⁷ A Konferencia Ügyrendjének 7. cikke.

Bármely munkavállalói vagy munkáltatói szervezet *kifogással* (representation) élhet a Nemzetközi Munkaügyi Iroda felé, ha álláspontja szerint a tagállam nem megfelelően hajtja végre a ratifikált egyezményt.³²⁸ Ebben az esetben az Igazgatótestület tagjai közül megalakíthat egy háromtagú bizottságot, amely elvégez egy kezdeti vizsgálatot, illetve összefoglalót készít. A bizottság meghívhatja a kormányzat képviselőit is, hogy előadják álláspontjukat a kérdésben. Amennyiben nem érkezik kielégítő válasz, abban az esetben az Igazgatótestület a kifogást és a választ nyilvánossá teheti.³²⁹

A vizsgálatot követően vagy attól függetlenül az Igazgatótestület vizsgálóbizottságot állíthat fel. Bármely tagállam jogosult *panaszt* (complaint) tenni egy másik tagállammal szemben, amennyiben megítélése szerint az megsértett egy olyan egyezményt, amelyet mindketten ratifikáltak. Továbbá a Konferenciára delegált személy is panasszal élhet.³³⁰ Ez azon kevés esetek egyike – az ILO vonatkozásában pedig az egyetlen –, hogy egy személy nyújthat be panaszt, igaz, ezen személy is vagy a kormányzat, vagy a munkáltatói, munkavállalói csoportok képviselője. Panasz esetében is meghívhatja az Igazgatótestület a kormányzat képviselőit, hogy fejtsék ki azzal kapcsolatos álláspontjukat. Továbbá minden tagállam köteles – akár érintett az adott ügyben, akár nem – a birtokában lévő információkat rendelkezésre bocsátani, amelyek segíthetnek az ügy megoldásában.³³¹

A közelmúltbeli vizsgálóbizottságok három tagból jöttek létre a Főigazgató javaslatára. A bizottság részletesen megvizsgálták a panaszokat, általában meghallgatásokat tartottak, illetve helyszíni látogatásokat is tettek, amelyet követően megfigyeléseiket jelentésben foglalták össze. A jelentés tartalmazza a panasz tárgyának azonosításához szükséges minden releváns tény, továbbá a javaslataikat és az implementálással kapcsolatos menetrendet. A Főigazgató közli ezt a jelentést az Igazgatótestülettel, illetve az érintett kormányzatokkal. Minden kormányzatnak kötelessége a Főigazgatót három hónapon belül értesíteni, hogy a javaslatokat elfogadja-e vagy nem. Amennyiben nem fogadja el, azon szándékáról is kötelessége tájékoztatást adni, hogy szándékában áll-e a tagállamban a kérdést a Nemzetközi Bíróság (International Court of Justice) elé terjeszteni. A Nemzetközi Bíróság jogosult megerősíteni,

³²⁸ Alapokmány 24. és 25. cikke.

³²⁹ Az utóbbi időben vált jelentőssé ezen eljárás első sorban a szakszervezetek részéről érkező megkeresések okán, számos ügy került tárgyalásra ennek keretében.

³³⁰ Alapokmány 26. és további cikkei.

³³¹ Alapokmány 27. cikk.

megváltoztatni vagy megsemmisíteni a vizsgálóbizottság megállapításait vagy ajánlásait, amely döntés végleges.³³²

Amennyiben az adott tagállam a megadott határidőn belül elmulasztja végrehajtani az ajánlásban vagy a bírósági döntésben foglaltakat, az Igazgatótestület jogosult javasolni a Konferenciának az általa ésszerűnek és megfelelőnek ítélt ajánlásokat ezek biztosítására.³³³

Az Alapokmány 34. cikkének értelmében, a mulasztásban lévő kormányzat bármikor informálhatja az Igazgatótestületet, hogy megtette a szükséges lépéseket, hogy megfeleljen az ajánlásoknak, és ez esetben kérheti vizsgálóbizottság felállítását állításai megerősítésére. Amennyiben az bizottsági (vagy a bírósági) eredmény kedvező, úgy további intézkedések megtételének nincs helye.

1.3. Különleges felügyeleti eszközök

1.3.1. Panasz eljárás az egyesülési szabadság megsértése esetén

A munkáltatók és munkavállalók egyesülési szabadságának biztosítása különös érdeke egy olyan szervezetnek, amely nem kizárólag a kormányzat, hanem a munkáltatók és munkavállalók képviselői részére lett felállítva. Ennek érdekében az ILO, miután megállapodást kötött az Egyesült Nemzetek Szövetségével, létrehozott egy különleges eljárást, amely kiegészíti – de nem helyettesíti – a rendszeres, általános felügyeleti eszközöket. Mindazonáltal tartalmazza az általános panasz eljárás lényeges vonásait.

A fő szervezeti egység az Igazgatótestület tagjaiból maguk által választott Egyesülési Szabadság Bizottság³³⁴ (a továbbiakban: CFA), egy tripartit testület független elnökkel. A CFA szerepe, hogy az ILO egyezmények és más dokumentumok kapcsán előmozdítsa a hatékony megfelelést a jogszabályok és a joggyakorlat terén. Az Igazgatótestület részére tesz jelentéseket, főleg olyan ügyek kapcsán, amelyek egy szakszervezet által tett panaszból erednek. Az Igazgatótestület ténymegállapító és békéltető bizottságot is létrehozhat szintén független felekből.

³³² Jelen sorok írásáig egyetlen tagállam sem élt ezen felülvizsgálati joggal.

³³³ Alapokmány 33. cikk. Ezen végső eszköz rendkívül ritkán kerül alkalmazásra. Servais megemlíti egy myanmari ügyet, amely a civilekre erőltetett kényszermunkával volt kapcsolatos, és amely végül a kormányzat együttműködésével zárult, amely keretében többek között kijelölésre került egy nemzetközi összekötő tiszt, akinek a jelenléte elrettentő hatással bírt. Az intézkedés sorozat végül pozitív eredménnyel zárult. International Labour Conference (102nd Session, Geneva, June 2013, Provisional Record, No 17, Geneva, ILO, 2013).

³³⁴ Committee on Freedom of Association

Lényeges vonása ezen eljárásnak, hogy nem szükséges hozzá, hogy az adott tagállam bármely, az egyesülés szabadságához kapcsolódó egyezményt ratifikáljon. Sőt, az sem szükséges, hogy a tagállam hozzájáruljon ezen vizsgálathoz, kivéve a ténymegállapító és békéltető bizottságot.

A panasztétellel, illetve a panasz vizsgálatával kapcsolatban a túlzott formalizmus kerülendő: a bejelentések megtehetőek egyszerű levélben is például. A befogadáshoz – és így a hitelesség megóvásához – azonban vannak feltételek. A panasznak ugyanis egy hiteles, stabil háttérrel rendelkező szakszervezettől kell érkeznie, és nem például egy röpké életű sztrájk bizottságtól. Lehetőleg továbbá ne kizárólag nemzeti érdekeltségű ügy legyen, hanem legyen valamiféle nemzetközi kapcsolódása, tétje.

Vannak garanciális követelmények is a „megvádolt” kormányzattal szemben. Így például az üzenetváltások kapcsán mindig a kormányzaté az utolsó szó joga. Kézbesítésre kerül részére a panasz, illetve egyéb információk, nyilatkozatok, így azokra válaszolhat is. Nem törvényszerű, de megjegyzései továbbításra kerülhetnek a panasztevőnek, és így tulajdonképpen párbeszéd alakulhat ki. A CFA a kormányzatot is védi, ugyanis a minden alapot nélkülöző, bizonyítékok nélküli vádaskodásokat visszautasítja.

Fontos, hogy a tagállam megértse, hogy az ő érdeke, hogy válaszoljon a bejelentésekre, védekezzen, rávilágítson a másik fél túlzásaira, illetve elmagyarázza, hogy mi okozza az implementációs végrehajtása kapcsán az akadályokat. A CFA-nak különböző eszközei vannak arra, hogy elérje a kormányzattal való dialógust, mindazonáltal, ha ez sikertelen, ez nem akadályozza annak, hogy a válasz bevárása nélkül vizsgálja meg az ügyet, valamint élhet a nyilvánosság eszközével is, felhívva a nemzetközi közösség figyelmét a jogsértésre. Továbbá, amennyiben a „vád” tárgyává tett tényállás kellőképpen prioritást igényel, a Főigazgató a lehető leghamarabb kijelölhet egy képviselőt, akinek az a feladata, hogy egy előzetes, helyszíni kapcsolatfelvételt bonyolítson le, beszerezze az információkat, és nyomatékosítsa az eljárás különböző szakaszaiban lévő teljes együttműködés fontosságát.

A CFA-nak természetesen hatékony információk alapján kell eljárnia. Ennek érdekében bár az eljárás főszabályként írásban zajlik, direkt missziók is történhetnek, különösen akkor, amikor a ratifikált egyezmények végrehajtásának időszakos vizsgálata zajlik. Ezeknek a kiküldetéseknek a célja természetesen a párbeszéd előmozdítása, optimális megoldása megtalálása, miközben az eljárás nem túlzottan túzdelt felesleges formalitásokkal.

A CEACR és a CFA tehát az ILO felügyeleti rendszerének kulcsszereplői. A két fórum rendszeresen találkozik egymással, és mind a kettő „első fokon” jár el, ezért érdemes a szerepüket precízen kifejteni.

A CEACR szerepe, hogy meghatározza, hogy egy adott, különösen az egyesülési szabadsággal kapcsolatos egyezmény vajon betartásra került-e, azt a tagállam teljes mértékben alkalmazza-e. Feladata eredendően jogi természetű. Bár a nemzetközi munkaügyi egyezmények kapcsán értelmezési joga nincs,³³⁵ ahhoz, hogy betölthesse a mandátumát, elengedhetetlen, hogy értelmezze az egyezmények bizonyos rendelkezéseit, és értelmezését össze is foglalja. Természetesen a nemzeti jogszabályok és az egyezmények értelmezése is szükséges, hogy megállapíthassa, hogy a nemzeti gyakorlat összhangban van-e a nemzetközi sztenderdekkel. Továbbá az egyedi döntéseket, hatósági határozatokat is vizsgálnia kell ahhoz, hogy érdemben állást tudjon foglalni.

A CFA ezzel szemben gyakran van felhívva azzal, hogy olyan ügyeket tegyen vizsgálat tárgyává, amelyek olyan szakszervezeti jogokat érintenek, amelyek nincsenek explicit módon lefektetve az egyesülési szabadsággal kapcsolatos egyezményekben. A megkeresés célja, hogy összefoglalókat és megoldási javaslatokat készítsen a felmerült viták kapcsán az ILO sztenderdek mentén, de az alapelveket mégis az adott ügy sajátosságaihoz igazítottan. Eljárását szintén nem jellemzi a „vádhatósági” szerep, feladata pártatlanul eljárni, ésszerű egyensúlyt találni a különböző érdekek mentén, a panaszokat informális keretek között megvizsgálni. Előtérbe kerül a békéltetés és a mediáció.

Mindkét testület egymásra való tekintettel koordinálja a saját eljárását. A CEACR követi azt az elvet, hogy ameddig egy másik ILO testület vizsgál egy ügyet, addig, bevárja annak lezárultát és a döntést, mielőtt meghozná a sajátját. Mindazonáltal számos esetben hivatkozik – akár ideiglenes jelleggel – a CFA következtetéseire és javaslataira. Amennyiben a kérdéses tagállam ratifikálta a vonatkozó egyezményt, a CFA tájékoztatja jogi álláspontjáról a CEACR-t, és felkéri, hogy kövesse nyomon az ügy fejleményeit. Számos ténybeli kérdés, amelyekkel a CFA találkozik, túl specifikus és bonyolult ahhoz, hogy a CEACR vizsgálhassa, más kérdések viszont konstans és széles körben alkalmazott gyakorlathoz kapcsolódnak, amelyek

³³⁵ Az Alapokmány 37. cikke szerint ugyanis, A jelen Alapokmánynak, vagy a tagállamok által a jelen Alapokmány előírásainak értelmében megkötött bármilyen későbbi Egyezménynek az értelmezésével kapcsolatos bármilyen kérdést vagy jogvitát a Nemzetközi Bíróság elé kell utalni döntés véget.

folyamatosan letisztuló jellegüknél fogva kevesebb kérdéseket vetnek fel az egyesülési szabadsággal kapcsolatos egyezmények értelmezése kapcsán.

1.3.2. A Képviselők Bizottsága

A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia négy képviselőből áll minden tagállam tekintetében: két kormányzati, egy munkáltatói, valamint egy munkavállalói delegált. Az Alapokmány kimondja, hogy a tagállam vállalja, hogy kijelöl olyan nem-kormányzati küldöttek és tanácsadók kinevezését, akiket azokkal az ipari szervezetekkel egyetértésben választottak ki, amennyiben ilyen szervezetek vannak, amelyek országaikban a legjelentékenyebb képviselő erővel bírnak a munkáltatók, illetve a munkavállalók tekintetében.³³⁶ A képviselők és tanácsadók mandátuma a Konferencia jóváhagyásához van kötve, a visszautasítás azt jelenti, hogy kijelölésükre nem az Alapokmánnyal összhangban került sor.

Minden ülészakban a Konferencia kijelöl egy háromtagú Képviselői Bizottságot, amelyben egy kormányzati, egy munkáltatói és egy munkavállalói képviselő kap helyt. Ezen Bizottság feladata, hogy megvizsgálja mandátumvizsgáló bizottságként a képviselők és tanácsadók megbízását, és adott esetben az azzal kapcsolatban előterjesztett kifogást³³⁷ egy erre vonatkozó különleges eljárásban.³³⁸ A Bizottság megvizsgálja, hogy a kifogás befogadható-e és megfelelő alapokon nyugszik-e, majd ezt követően sürgősséggel benyújtja jelentését a Konferenciának. Amennyiben a Bizottság vagy egy tagja azt javasolja a Konferenciának, hogy legyen visszautasítva az adott mandátum, az Elnök ezt a javaslatot a plénum elé terjeszti. A Konferencia ezt követően dönt arról, hogy a mandátumot elfogadja-e, az összhangban van-e az Alapokmánnyal. Ha nem, akkor kétharmados többséggel visszautasíthatja, amely esetben a delegált, valamint a tanácsadó nem képviselheti a tagállamot.

A Bizottság számos esetben vizsgálta már a küldöttek eljárási jogosultságát. A Nemzetközi Bíróság például arra volt felkérve egy ügyben, hogy foglaljon állást azzal kapcsolatban, hogy miképpen kell értelmezni az Alapokmány 3. cikkének 5. bekezdését, amely rögzíti, hogy az államnak a legrepresentatívabb ipari szervezetekkel együttműködésben ki kell jelölniük küldötteket és tanácsadókat. A kérdés az volt, hogy ezt úgy kell-e értelmezni, hogy

³³⁶ Alapokmány 3. cikk 5. pont.

³³⁷ A Konferencia Ügyrendjének 8. cikke. A Bizottság továbbá olyan panaszokat is vizsgálhat, miszerint a tagállam elmulasztotta megfizetni az utazási, illetve az egyéb, a kiküldetéssel, ellátással kapcsolatos költségét a képviselőknek és egyéb személyzetnek (Alapokmány 13. cikk (2)(a))

³³⁸ A Konferencia Ügyrendjének 33. cikke.

Hollandiának a legtöbb taggal rendelkező szakszervezetből kell-e delegálnia, vagy – mnit ahogy a jelen esetben is – három másik szervezetből (azok egyetértésével, a velük kötendő megállapodással), amelyeknek együttesen több tagjuk van. A Bíróság akként foglalt állást, hogy a megállapodás elérésére vonatkozó kötelezettség az eszközre utal, és nem a végkimenetelre (hogy elérje a megállapodást). A Bíróság rögzítette, hogy „a tagállam célja természetesen az, hogy a legrepresentatívabb szervezetekkel megállapodást kössön”, de ez „csak egy ideális állapot, amit rendkívül nehézkes elérni”. „Ami elvart, az az, hogy az állam tegyen meg minden tőle telhetőt annak érdekében, hogy olyan megállapodás szülessen, amely a hazai munkavállalók érdekeit a legjobban képviseli”.³³⁹

1.4. A felügyeleti rendszer perspektívába helyezése

Ahhoz, hogy az hiteles legyen, egy jogi felügyeleti rendszernek biztosítania kell, hogy az értékelési módszer mindenkire nézve alkalmazható és kikényszeríthető legyen. Ez bezárja a kaput a részrehajlás bármely formája előtt. A CEACR tehát korlátozza magát abban a tekintetben, hogy szigorúan „csak” a nemzetközi dokumentumok rendelkezéseire hagyatkozik anélkül, hogy bármely más körülményt figyelembe venne, mint például az adott tagállam gazdasági vagy szociális feltételei, amelyek egyébként a dokumentum szövegében nem kaptak értékelést. Hasonló elv mentén, a CAS számos megnyilatkozása arra enged következtetni, hogy bár a gazdasági és szociális egyenlőtlenségek a megfogalmazott munkaügyi elvek ’rugalmas’ megszővegezéséhez vezethet, hasonló hozzáállás már nem fogadható el azok alkalmazásának ellenőrzését illetően, mert ez szubjektív értékítéletekhez vezetne.

Persze, a szervezet felügyeleti rendszere – a hatékony alkalmazás érdekében – figyelembe veszi azt, hogy az adott tagállam egy adott szociális-gazdasági környezetbe implementálja az egyébként az összes ratifikálóra kötelező egyezményt. Ezen faktorok figyelembe vétele azonban nem mehet el addig, hogy az egyébként mindenhol alkalmazandó szabályok hatályát megváltoztassa vagy erősségét felpuhítsa.

A tagállamok egyenlő kezelésének elve és a kivételezés tilalma jegyében, a felügyeleti szervek kifejezetten nem mutatkoznak rugalmasnak, amikor egy tagállam jogszabályai és jogalkalmazási gyakorlata, valamint egy szabadon és szuverén módon magára nézve kötelezőnek elismert nemzetközi egyezmény alkalmazása közötti anomáliára szükséges

³³⁹ Advisory Opinion No. 1, 1992. július 31. Official Bulletin, 16.8.1922, Vol. VI, No. 7, pp. 291-298.

rámutatni. Ez azonban semmi esetre sem jelenti azt, hogy kizárólag jogi eszközökkel lehetne az anomáliákat kezelni. Bár a CEACR tagjai egyetemi tanárok, bírók és egyéb jogi szakemberek, akik szavának súlya van, következtetéseik jogi értelemben nem minősülnek határozatoknak, azaz nem kötelező erejűek.

Mindemellett, a felügyeleti szervek megjegyzései – még ha olykor eléggé kritikus hangvételben íródnak is – nem elítélők, és inkább a szükséges intézkedések megtételére és a párbeszéd előmozdítására törekszenek. Ennek megfelelően, az olyan tripartit testületek, mint a CAS, képesek elfogadtatni a felekkel azt, hogy miért fontosak nemcsak a kötelező érvényű szabályok, de az ajánlások betartása is.

A felügyeleti szervek eszköztára azonban – a jogi kötelező erő hiánya okán is – sokszor diplomáciai jellegű, és inkább a morális sürgősség hajtja e szervek véleményének elfogadását. Az ILO-nak ugyanis számos eszköze van arra, hogy rákényszerítse a tagállamokat, hogy betartsák a munkaügyi sztenderdeket. Így például publikálhatja a felügyeleti szervek következtetéseit. Vagy nyilvánossá tehetik a vitát nemzetközi fórumokon (például az Igazgatótestület vagy a Konferencia előtt). Talán nem naivitás azt gondolni, hogy egyik tagállam sem szereti, ha olyan nemzetközi közösség elé citálják, ahol nem feltétlenül csak barátai vannak.

A szervezet továbbá sokkal visszatartóbb erejű intézkedéseket is elfogadhat. Ilyen a már a fentiekben említett, az Alapokmány 33. cikke szerinti panasz eljárás a megsértett ratifikált egyezmények kapcsán. Abban az esetben, ha az egyesülési szabadság súlyos megsértése áll fenn, javasolni lehet, hogy az ILO szolgálatteljesítési helye (ha van ilyen az adott tagállamban) hagyja el a jogsértő állam területét, így ott a továbbiakban nem kerülnek találkozók megtartásra, illetve felhagynak a technikai segítségnyújtással is. Röviden, semmi sem akadályozza az ILO-t, hogy ne csak diplomáciai eszközökkel, hanem gazdasági természetű szankciókkal is éljen.

Fentiek ellenére az ILO természetesen előnyben részesíti a párbeszédet a szankciók helyett. A felügyeleti szervek folyamatosan monitorozzák a tagállami jogszabályi környezetet és joggyakorlatot. Amint a vizsgálati eredmény elkészül, az észrevételek (ha vannak ilyenek) nem egy bírósági ítélet formáját öltik: célja a békéltetés, egyeztetés, amelynek kapcsán konkretizált javaslat is készül a helyzet megoldása érdekében. A mediációnak megvannak a saját szabályai, azzal, hogy az ajánlások természetesen az ILO sztenderdeken alapulnak. Továbbá az eljárás

rokonjellegű a bírósági eljárásokkal, amely szintén garanciát jelent a kormányzat részére, hogy az ügy tisztességesen és pártatlanul kerül elbírálásra. Mint ahogy említettük, a kormányzatnak tehát érdekében áll a párbeszédet fenntartani és az eljárásban részt venni, hiszen ez lehetőséget biztosít számára, hogy kifejtse álláspontját az egyezmény implementálásával kapcsolatos késedelem tekintetében. Összefoglalva tehát, az együttműködés célja a problémák megoldásához vezető, az érintett tagállamra konkretizált javaslatok kidolgozása.

Az együttműködés kiépítése és fenntartása érdekében továbbá, még abban az esetben is, ha kritikai megjegyzés nem születik egy egyezmény alkalmazását illetően, a szervezet számos tevékenységet fejt ki, így szemináriumokat tart, szakmai gyakorlatokat szervez a nemzeti közszolgáknak, prospektusokat, kézikönyveket készít annak érdekében, hogy még inkább ismertté és érthetővé váljon felügyeleti rendszer hatálya, céljai és munkamódszerei. A konstruktív párbeszéd érdekében továbbá az ILO regionális és helyi munkaállomásai tudnak hasznos szerepet betölteni, a helyszínen segíteni a jogalkalmazó szerveket.

Formális és kötetlenebb kapcsolatfelvételek történnek a külső munkaállomásokkal, illetve az éves Nemzetközi Munkaügyi Konferencián. A CFA eljárása kifejezetten biztosítja, hogy a bizottsági elnök fel legyen kérve arra, hogy egyeztessen a Konferencia alatt a kormányzati képviselővel annak érdekében, hogy a tagállam figyelme fel legyen hívva a bizottság által kért információk megadásának fontosságára. Mind a CFA, mind a CEACR meghívhatja a kormányzati képviselőket, valamint a panasztevőt a helyzet kifejtése érdekében. Ismételten rögzíthetjük, hogy ez nem egy vádirat³⁴⁰, hanem inkább a vélemények megfelelő ütköztetésére való felhívás a hatékony megoldás megtalálása érdekében. Amennyiben a helyzet rendezése holtpontra jutna, akkor idősebb, tapasztaltabb ILO tisztviselők tarthatnak interjúkat, vezetnek helyszíni missziókat, a Főigazgató pedig kinevezhet egy sokkal formálisabb képviselőt a helyzet megvizsgálása érdekében. A „közvetlen kontaktusok” célja mint említettük, hogy párbeszéd keretében megoldást találjanak. Mindazonáltal ezen kapcsolatfelvétel már egy későbbi szankció előfutára is lehet.

A megoldás megtalálása érdekében a független felekből álló ténymegállapító és békéltető bizottságok is segítséget nyújthatnak, amelyek nem csak a tényállást tudják felderíteni, hanem válaszokat is tudnak prezentálni a munkaügyi sztenderdek érvényesítése érdekében. Arra is van

³⁴⁰ Servais a *bill of indictment* kifejezést használja.

lehetőség, hogy a formális eljárás a megegyezés előmozdítása érdekében felfüggesztésre kerüljön. A mediátor egyébként rendkívül komplex feladatot lát el, amelyhez minden ügyben mély technikai tudás is szükséges. Az alábbiakban megvizsgálunk két konkrét esetet, hogy láthatóvá váljon, a fenti elmélet hogyan is működik a gyakorlatban.

1.5. Két konkrét ügy hasonló kezelése

A 1980-as évek végén a líbiai hatóságok harmincezer tunéziai és tizenötezer egyiptomi dolgozót bocsátottak el. Az indok egyszerre bizonyult technikai (az olajárak esése a bevételek csökkenésével járt), valamint politikai jellegűnek (anyaországuk túl szoros kapcsolata az Egyesült Államokkal). Egyiptomnak és Tunéziának nem volt diplomáciai kapcsolata Líbiával. A tunéziai kormányzat az Alapokmány 24. cikkére alapozva eljárást indított a 95. számú³⁴¹, a 11. számú³⁴², valamint a 118. számú³⁴³ egyezmény megsértése okán. Egyiptom tekintetében, akinek a Líbiával való kapcsolata különösen rossz volt, a szakszervezetek nemzeti konföderációja kifogást terjesztett elő. A formális eljárás felfüggesztésre került annak érdekében, hogy az ILO tisztségviselők a helyszínen próbálják meg a feleket asztalhoz ültetni és megoldást találni a problémára. Megállapodás született a ki nem fizetett bérek megfizetéséről, valamint a megszerzett szociális biztonsági jogok átviteléről. A tunéziai munkavállalók kompenzálásra kerültek olyan módon, hogy a líbiai szociális ügyekkel foglalkozó hatóságok átutalták a megfelelő tunéziai hatóságoknak az anyagi kompenzációhoz elegendő forrást. A panasz vissza lett vonva, és a diplomáciai kapcsolatok helyreállításra kerültek.³⁴⁴ A helyzet sokkal bonyolultabb volt Egyiptom vonatkozásában, azonban ott is pont kerülhetett az eljárás végére hasonló kompenzációk biztosítása mellett.

Egy másik ügyben néhány tengerészeti egyezmény megsértése volt az ügy tárgya. 1978-ban ugyanis Franciaország nyújtott be kifogást Panama ellen, azt állítva, hogy a zászlója alatt közlekedő hajók nem tartják be a 68. számú³⁴⁵, a 23. számú³⁴⁶, valamint az 53. számú³⁴⁷ egyezményeket. Egyeztetések kezdődtek a Nemzetközi Munkaügyi Iroda berkein belül, a két kormányzat hozzájárult a direkt kontaktusos eljáráshoz. Az Igazgatótestület felfüggesztette az

³⁴¹ A munkabér védelméről.

³⁴² A foglalkoztatásból és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetésről.

³⁴³ A belföldiek és külhonosok egyenlő elbírálásáról a társadalombiztosítás területén.

³⁴⁴ ILO Governing Body, document GB.240/14/25, May-June 1988.

³⁴⁵ A hajók személyzetének élelmezéséről és étkeztetéséről

³⁴⁶ A tengerészek repatriálásáról

³⁴⁷ A kompetencia tanúsítványokról

ügy vizsgálatát, és Panamába küldött néhány tapasztaltabb ILO tisztségviselőt, akik azt a megállapítást tették, hogy az ország készen áll, hogy gyakorlati intézkedéseket tegyen a releváns munkaügyi jogalkotás feletti kontroll fejlesztése érdekében, és felajánlották a szervezet technikai segítségét ehhez. A szakértők hozzájárultak a haditengerészetet érintő munkaügyi feltételek és a jogalkotás kidolgozásához. A tanácsokat követően Panama elfogadott két rendeletet, valamint további két intézkedést, hogy a szóban forgó egyezmények alkalmazásának érvényt szerezzen. A kötelező biztosítási rendszer ki lett terjesztve a külföldi tengerészek igényeinek fedezetére is. Több ezer munkaügyi felügyelő volt kinevezve, hogy nyomon kövesse a tengerészeti munkát és megfelelő tudást szerezzen a nemzeti és a nemzetközi munkaügyi sztenderdekről.³⁴⁸ A közvetítés eredményeképpen a jogvita lezárhatóvá vált anélkül, hogy bármilyen további intézkedésre sort kellett volna keríteni. Érdekességként meg kell említeni, hogy Panama azóta ratifikálta az ILO Tengerészeti Munkaügyi Egyezményét.

2. ILO-Egyezmények és egyéb nemzetközi jogforrások a kollektív alku és fellépés terén

2.1. A munkavállalók és munkáltatók egyesülési szabadsága

2.1.1. A szakszervezetalkításhoz és az ahhoz való csatlakozáshoz való jog

Az ILO egyezmények és ajánlások hangsúlyozzák a munkavállalók és munkáltatók individuális és kollektív szabadságainak és annak érdekében, hogy megfelelő vállalati irányítás alakulhasson ki, a közöttük lévő harmonikus kapcsolatok fontosságát. Ezek alapvető fontosságú jogok.³⁴⁹

Az ILO két alapvető dokumentumot fogadott el az egyesülési szabadság és a kollektív alkuhoz való jog kapcsán. Az egyik az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló 87. számú Egyezmény (1948), a másik a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló 98. sz. Egyezmény (1949). Az első sokkal inkább foglalkozik a munkáltatók, munkavállalók és azok szervezeteinek a közhatalmi szervekkel való, a második pedig inkább a munkáltatók, munkavállalók és ezek szervezeteinek egymás közötti kapcsolatával. Ezen egyezményeket kiegészítik az ILO felügyeleti szerveinek következtetései,

³⁴⁸ ILO Governing Body, documents GB.214/5/5, 18-21 November 1980, and GB.226/13/5, 31 May-2 June 1984.

³⁴⁹ Ezen fejezet Servais említett munkájának „Freedom of Association and Social Dialogue” című fejezetén alapszik. SERVAIS: i. m., 100–122.

amelyek azonban nem kötelező erejűek, bár hasznos segítségül szolgálnak a hazai jogalkalmazóknak az egyezmények gyakorlati alkalmazásához.

Bár kevés azon államok köre, amelyek tagadni merik a szakszervezetek létezését³⁵⁰, a nemzeti valóság az, hogy számos és leleményesebbnél leleményesebb korlátozásokkal kell szembesülniük az érdekképviselői szervezeteknek a szervezetalakítás és az ahhoz való csatlakozás terén a jogszabályok és a joggyakorlat szintjén is. A korlátozások három fajtája rögzíthető: bizonyos kategóriájú munkavállalók részére előírt korlátozások; a hatóságok előzetes jóváhagyásához kötött joggyakorlás; valamint a szakszervezetek megválasztásához való jog.

A 87. sz. Egyezmény 2. cikke rögzíti, hogy minden munkavállalónak, függetlenül attól, hogy milyen szektorban dolgozik (leszámítva a fegyveres erők és a rendőrség kivételét), mi a politikai hovatartozása, neme, nemzetisége stb. joga van ahhoz, hogy szakszervezetet hozzon létre. Számos ország például megtagadja a kifejezett vagy implicit elismerését ezen jognak az állam által foglalkoztatott munkavállalók összes csoportjára nézve, vagy különbségeket tétele a közszolgák különböző csoportjai között. Az Egyezmény továbbá rögzíti, hogy a szakszervezeteknek nem szükséges a közigazgatási hatóságok explicit vagy implicit engedélye.³⁵¹

A munkavállalóknak joguk van szabadon megválasztani mind a vállalkozás szintjén, mind más szinten, hogy melyik szakszervezethez kívánnak csatlakozni. Ezen jog rendkívül változatos és kifinomult eszközökkel korlátozható. A nyomásgyakorlás különböző eszközei (diszkriminációt magában hordozó nyilatkozatok és cselekmények) vethetők be, hogy a munkavállalókat eltántorítsák a szervezkedési joguk gyakorlásától. Bevezethetők olyan szabályozások, amelyek a gyakorlatban azzal járnak, hogy kizárják annak lehetőségét, hogy több szakszervezet képviselhesse a munkavállalók jogait (például túl magasra határozzák meg a tagok számát a reprezentativitáshoz, vagy egyéb olyan feltételt szabnak, amelyet lehetetlen teljesíteni).

A szakszervezeti monopóliumra irányuló rendszerek szöges ellentétben vannak a munkavállalók szabad szervezetválasztási jogának alapelveivel. A 'meglévő', egyetlen, elismert szakszervezeten kívüli mozgalmak értelemszerűen hátrányból indulnak anyagi és morális igényeik érvényesítése kapcsán. Így bár a szakszervezeti rendszerek szétaprózottsága nem

³⁵⁰ Ilyen például Szaúd-Arábia.

³⁵¹ Ilyen például, ha a jogi személyiség megszerzéséhez különböző formális előírásokat támasztanak.

feltétlenül szolgálja a munkavállalók érdekeit, az egységet sem lehet állami szintről kötelezővé tenni, ráerőltetni a munkavállalókra. A kormányzatnak tehát sem támogatnia, sem akadályoznia nem szabad, hogy egy szakszervezet felváltson, helyettesítsen egy már létező szervezetet. A „maguk választotta szervezet” kitétel a 87. számú Egyezményben ugyanis éppen ez jelenti a pluralizmus lehetőségét. Az Egyezmény tehát semmi esetre sem engedi meg a kötelező jellegű szakszervezeti diverzitást, viszont megköveteli annak lehetőségének a biztosítását. Így minden olyan jogszabályi rendelkezést hatályon kívül kell helyezni, amely a további szakszervezetek alapítását vagy az ahhoz való csatlakozást bármilyen formában akadályozzák.³⁵²

Az ILO felügyeleti szervei elfogadták a számos országban a szakszervezetek között alkalmazott jogszabályi különbségtételt, amely ezen szervezetek reprezentativitásán alapul.³⁵³ A rendszer általánosan biztosítja, hogy a visszaélések elkerülése érdekében a reprezentativitás meghatározása objektív és előre meghatározott és részrehajlás mentes legyen, ne adjon teret véleményeknek, diszkrecionális döntéseknek, továbbá, hogy a kisebbségben maradt szervezetek is hatékonyan védve legyenek annak érdekében, hogy azok is fejleszthessék szakszervezeti tevékenységeiket, továbbá érvényesíthessék az egyébként őket a különböző egyezmények alapján megillető jogokat.³⁵⁴ Ezen cél általában a tagok létszámával mint objektív mérőeszközzel érhető el. Azt szükséges tehát megvizsgálni, hogy a reprezentativitás előírása, illetve a kizárólagos státusz valójában nem jelenti-e legalább burkoltan azt, hogy korlátozásra kerülnek az ilyen státuszt nem élvező szakszervezetek, és ezen keresztül a munkavállalók szakszervezetek közötti választási joga. Összefoglalva tehát, a néhány szakszervezetnek adott kedvezmény és előny nem jelenthet többet, mint prioritást a képviselőben, különösen a kollektív tárgyalási célok, a hatóságokkal való konzultáció, valamint a nemzetközi szervezetekhez való delegálási jog kapcsán. Önmagában továbbá azzal sincsen probléma, és ez a 87. számú és a 98. számú Egyezményekkel nincs ellentétben, hogy a kollektív szakszervezeti jogokat azon az alapon mérlegelik, hogy hány főt foglal magában a tagság, illetve, hogy például megfelelő támogatottság áll a tevékenység mögött.³⁵⁵ A reprezentativitás megállapítását pedig szigorú garanciákkal kell körbe bástyázni, így például biztosítani kell a titkosságot, a személyes adatok védelmét³⁵⁶, valamint azt, hogy a vizsgálatot független és pártatlan testület végezze. A

³⁵² A CFA a legutóbbi esetgyűjteménye (*Digest*, 2018), 475–501.

³⁵³ *Digest*, 525–545- Az Alapokmány 3. cikkének már hivatkozott 5. bekezdése kifejezetten „a legjelentékenyebb képviselő erővel” bíró szervezetekről rendelkezik.

³⁵⁴ Így legalább hallathassák hangjukat, illetve egyedi ügyekben képviselhesék tagjaikat.

³⁵⁵ Ilyen például a szavazás intézménye (*ballot*)

³⁵⁶ Így semmi szükség nincs arra, hogy név szerinti lista készüljön annak érdekében, hogy megállapíthatóvá váljon a tagság létszáma, könnyebbé téve az esetleges szakszervezeti tagságon alapuló diszkriminációt.

Bizottság emlékeztet a CEACR álláspontjára, miszerint annak megkövetelése, hogy produkáljon a szervezet 10 %-kal nagyobb létszámot, mint a legrepresentatívabb státusszal rendelkező szakszervezet annak érdekében, hogy elnyerje a jogalanyiságot, ellentétes az egyezményekkel. Nehéz és komplex tehát a feladat, hogy a tagállam egyszerre biztosítsa a szakszervezetek pluralizmusát, másrészt a stabil, erős lábakon álló képviseleti és egyéb jogokat.

2.1.2. Védelem a közigazgatási felfüggesztés vagy felosztatás ellen

Bár a szakszervezetek nem tevékenykedhetnek teljesen szabadon a munkáltatóval, a hatóságokkal, tagjaikkal vagy más személyekkel szemben, azonban a köteleességszegés vagy a büntetés mérlegelése nem lehet a hatóságok diszkrecionális jogköre. A 87. számú Egyezmény 4. cikke éppen ezért kimondja, hogy a „Munkavállalók és munkáltatók szervezeteinek felosztatása vagy felfüggesztése közigazgatási hatáskörben nem rendelhető el”. A felfüggesztés vagy felosztatás nagyon sok kifinomult módszert is magában foglalhat, így például a jogképesség visszavonását vagy a konstitutív bejegyzés törlését. Ezen tevékenység vagy mulasztás súlyosan sérti a munkavállalók szabad egyesülési jogát. A CFA álláspontja szerint az egyetlen eszköz, hogy a védekezés joga biztosítva legyen, a bírósági eljárás. A bizottság szerint, még abban az esetben sem lehet megtagadni a szakszervezet cselekvési szabadságát általában, ha egyedi jogsértés miatt annak (egyik) vezetőjével szemben büntetőeljárás indul.

2.1.3. A szakszervezeti tevékenység garanciái

A 87. számú Egyezmény 3. cikke szerint, négy fő aspektusa van a szakszervezeti tevékenységnek, amely szerint

„A munkavállalók és a munkáltatók szervezeteinek jogában áll alapszabályaik és szabályaik kidolgozása, képviselőik szabad megválasztása, szervezetük irányításának, illetve tevékenységük megszervezése, valamint programjaik megfogalmazása.”

Egy közös alapelv pedig mindegyik aspektust egyaránt érinti, miszerint

„Az állami hatóságok kötelesek tartózkodni minden beavatkozástól, ami ezt a jogot korlátozná, vagy annak törvényes gyakorlását gátolná.”

A gyakorlatban rendkívül széles a tárház azt illetően, hogy ezen garanciákat hogyan lehet megsérteni. A legsúlyosabb esetek közé tartozik, ha általában véve tiltják meg a hatóságok a szakszervezeti tevékenységet, valamint az, ha a hatóságok valamilyen módon totálisan ellehetetlenítik a működést, így például eltávolítják a választott tisztségviselőket, átmeneti jelleggel „helytartót” neveznek ki, befagyasztják a támogatásokat vagy elfoglalják a szakszervezet létesítményeit.

Az autonómia biztosítása érdekében a saját képviselő saját megválasztásához való jog alapvető jelentőségű garancia, amelyet azonban számos eszközzel lehet ellehetetleníteni vagy legalábbis nagymértékben megnehezíteni. Néhány esetben a jogszabályok egyszerűen csak túl részletesen szabályoznak, az alkalmasság tekintetében feltételeket állítanak, meghatározzák a választási folyamatot, előzetes engedélyhez kötik a választási eredmény hitelesítését. Más esetekben a hatósági tisztviselők szeretnék a képviselők tevékenységét irányítani, vagy pedig ezen státusból bizonyos csoportokat kizárni. Mint említettük, a választás érvénytelenítése vagy egy tisztségviselő eltávolítása kizárólag bírósági hatáskörbe tartozhat.

A cselekvési szabadsághoz hozzátartozik természetesen az is, hogy a szakszervezet saját maga, függetlenül állapíthassa meg céljait és programjait. Ez felveti a kérdést a szakszervezeti és politikai fellépések közötti határvonallal kapcsolatban.³⁵⁷ A szakszervezeti vezetők gyakran céltáblái különböző intézkedéseknek, mint például letartóztatás, amelyek célja valójában az, hogy távol tartsák őket érdekképviselési tevékenységeiktől.

A szakszervezeti alapszabályok és egyéb szabályok megszővegezésébe való állami beavatkozás általában két fő formát ölt. Néhány esetben a jogszabály arra kötelezi a szakszervezetet, hogy közigazgatási felülbírálat okán nyújtsa a hatósághoz a dokumentumot. Mint fentebb említettük, ezzel az a probléma, hogy a szervezet jogi létét alapszabályának jóváhagyásától teszi függővé. Más esetekben pedig speciális klauzulákat követel meg a jogszabály. Ez utóbbi akkor nem okoz általában problémát, amikor a jogi rendelkezés egyszerűen csak előírja a munkavállalói szervezetek részére, hogy bizonyos témakörökről rendelkezzenek az alapszabályban, ám a

³⁵⁷ A kérdés rendkívül változatos válaszokat rejt magában, de általánosságban elmondható, hogy nem tiltható meg a szakszervezetnek, hogy politikai tevékenységet végezzon, hiszen az azt is jelentené, hogy nem mondhatná el nyilvánosan a véleményét a kormányzat gazdasági és szociális politikájáról. *Digest*, 721–734.

rendelet konkrét tartalmát nem írja elő.³⁵⁸ Ugyanígy elfogadható az, ha a munkaügyi hatóság nem kötelező erejű modell alapszabályokat bocsát ki.

Más jogi előírások a szakszervezetek belső ügyvezetését érintik, részletes szabályokat adva a legfőbb szervi ülésekre, azok gyakoriságára, szavazási eljárására stb. Különleges fontosságú tárgyak tekintetében bizonyos többség előírása nem szükségszerűen jelent jogellenes beavatkozást, feltéve, hogy az nem akadályozza súlyos mértékben a szakszervezeti munkát, és célja nem irányul a döntéshozatal ellehetlenítésére.

Egy további esszenciális aspektusa a szervezeti függetlenségnek, hogy a szakszervezet jogosult maga rendelkezni vagyontárgyai felett. A CFA elé számos ügy került, amelyben ezen jogot korlátozták a nemzeti hatóságok.³⁵⁹ A hatósági beavatkozás a szakszervezet pénzügyeibe szintén számos formát ölthet, így például joggal való visszaélés a könyvelés ellenőrzésében, pénzügyi szankciók, támogatások befagyasztása, pénzügyi döntések előzetes jóváhagyáshoz való kötése stb.

2.1.4. Az egyesülési szabadság kapcsolata az egyéb polgári és politikai jogokkal

A szakszervezeti jogokat az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is tételesen elismeri, ugyanis annak 22. cikke szerint

„Mindenkinek joga van a másokkal való szabad társulásra, ideértve azt a jogot, hogy érdekei védelme céljából szakszervezeteket alakítson, illetőleg azokhoz csatlakozzon.”³⁶⁰

Továbbá az ugyanazon napon elfogadott, az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 8. cikke sokkal részletesebben rendelkezik e jogokról (kifejezetten megemlítve a sztrájkjogot is), miszerint

³⁵⁸ Így például természetesen szükséges vezető tisztségviselőről rendelkezni, ám, hogy ki legyen az, az a szakszervezet kompetenciájára van bízva.

³⁵⁹ Eric GRAVEL–Isabelle DUPLESSIS–Bernard GERNIGON: The Committee on Freedom of Association: Its Impact over 50 Years, Geneva, ILO, 2001, 50–51. Így például, egy lengyelországi ügyben a híres Szolidaritás szakszervezetet is érintően néhány megelőző javaslatot követően a CFA kérdéseket intézett a szakszervezeti javaknak a két központi szakszervezet közötti végleges és méltányos újraelosztása tekintetében.

³⁶⁰ Azt is kimondja az egyezmény, hogy „E cikk egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről szóló 1948. évi egyezményében részes államokat olyan törvényhozási intézkedésekre, vagy a törvény oly módon való alkalmazására, amely csorbitja az említett egyezményben meghatározott biztosítékokat.”

„1. Az Egyezségokmányban részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják:

a) mindenkinek azt a jogát, hogy saját gazdasági és társadalmi érdekeinek előmozdítása és védelme érdekében másokkal együtt szakszervezetet alakítson és az általa választott szakszervezetbe - egyedül az adott szervezet szabályaitól függően - beléphessen. E jog gyakorlását csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a demokratikus társadalomban az állambiztonság, a közrend, vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek;

b) a szakszervezeteknek azt a jogát, hogy országos szövetséget vagy társulást létesítsenek, valamint az utóbbiaknak azt a jogát, hogy nemzetközi szakszervezeti szervezetet alakítsanak, illetve ahhoz csatlakozzanak;

c) a szakszervezeteknek azt a jogát, hogy - eltekintve a törvényben meghatározott olyan korlátozásoktól, amelyek demokratikus társadalomban az állambiztonság, a közrend, vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek - szabadon működjenek;

d) az adott ország törvényeivel összhangban gyakorolt sztrájkjogot”.³⁶¹

Az Egyezségokmányokban szereplő szabadságok élvezete – így például a véleménynyilvánítás szabadsága, a gyülekezéshez való jog, a tulajdonhoz való, illetve a kapcsolattartáshoz való jog – szorosan kapcsolódik és elengedhetetlen a szakszervezeti jogok kényszermentes élvezetéhez.

Végül, fontos kiemelni, hogy bár tradicionálisan a polgári jogok az állami hatalommal való visszaélés fékezésére, az állami hatalommal szemben fogalmazódtak meg, amely tehát elsődlegesen egy negatív kötelezettséget jelent, ti. hogy az állami szervek ne tegyenek ezen jogokkal és szabadságokkal szemben semmi ellentéteset. Mindazonáltal, az államnak pozitív

³⁶¹ Ezen cikk is kimondja, hogy ezen rendelkezések nem érinthetik az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről szóló egyezményben foglaltakat.

kötelezettsége is van: az állami szervezeteknek – ha szükséges – a konkrét esetben megfelelő és hatékony lépéseket is kell tennie, adott esetben a jogsértők felelősségre vonása mellett, hogy ezen jogok és szabadságok biztosítva legyenek. Servais mindezt a következő példával szemlélteti.³⁶² Abban az esetben, ha az ültetvényeken dolgozó munkavállalók szeretnének gyűléseket tartani az érdekképviselő tekintetében az adott ingatlanon, akkor a tulajdonos kizárólag tulajdonosi pozíciójára hivatkozva ezt nem tagadhatja meg. Az államnak ezzel szemben szükséges lépéseket kell fogantatnia, mert a 87. számú Egyezmény, továbbá 141. számú³⁶³ Egyezmény megköveteli az államtól, hogy tegye meg a szükséges és megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy a munkavállalók szabadon gyakorolhassák a szervezkedési jogukat.

2.2. A szociális partnerek közötti kollektív munkaügyi kapcsolatok

2.2.1. A kollektív tárgyaláshoz való jog

A fentiekben hivatkozott jogok és garanciák sine qua non feltételei annak, hogy a szakszervezetek képesek legyenek betölteni szerepüket, azaz azt, hogy hatékony tudják tagjaik érdekeit képviselni. A kollektív tárgyalás alapvető jellegű eszköz ezen cél elérése érdekében. Mint oly sok más jog esetében, itt is elmondható, hogy bár számos állam elismeri e jogot, a 'hogyan' tekintetében itt is óriási különbségek mutatkoznak, például, mert bizonyos munkavállalói csoportot kizárnak e jog gyakorlásából. A korlátozások e körben két csoportra oszthatók. Egyrészt megfigyelhető a jogalkotás abbéli tendenciája, hogy a munkaügyi kérdések nagyobb hangsúlyt fektetnek az individuális jogokra, mintsem a kollektívekre. Teszi ezt annak ellenére, hogy a kollektív megállapodásokról szóló 91. számú Ajánlás a kollektív megállapodás kötelező erejének szükségességét, továbbá annak az egyéni munkaszerződések feletti primátusát említi. Másrészt a nem szakszervezeti tagokkal kötött közvetlen szerződések száma sokkal magasabb, mint a munkavállalók reprezentatív szervezeteivel kötött kollektív megállapodásoké.³⁶⁴

A 98. és 154. számú Egyezmény, továbbá a 163. számú Ajánlás azt irányozza elő a tagállamoknak, hogy tegyenek megerősítő lépéseket annak érdekében, hogy minden

³⁶² SERVAIS: i. m. 107.

³⁶³ A mezőgazdasági munkavállalók szervezetéről és a gazdasági és társadalmi fejlődésben betöltött szerepükről.

³⁶⁴ ILC (101st Session, 2012), Giving Globalization a Human Face, Report III (Part 1B), Geneva, ILO2012, para 199.

munkáltató és a munkavállalók bármely csoportja bármely fórumon képes legyen tárgyalásokban bocsátkozni. A 98. számú Egyezmény ugyanakkor nem kizárólag a fegyveres erők és a rendőrség tekintetében enged kivételt, hanem a köztisztviselők tekintetében is (akik az állam alkalmazottjaként járnak el). A cél az is, hogy a munka és foglalkoztatás feltételeivel, a munkaügyi kapcsolatokkal, valamint a munkavállalók és munkáltatók szervezeteinek kapcsolatát érintő kérdésekkel kapcsolatos tárgyalások minél szélesebb körben történhessen meg.

A vonatkozó ILO egyezmények ugyanakkor sokkal többet követelnek meg, minthogy az állam tartózkodjon valamitől. E szerint az állam nemcsak nem alkalmazhat okszerűtlen korlátozást a felek függetlensége kapcsán,³⁶⁵ hanem elő kell mozdítania a szociális párbeszédet. Így a CFA akként foglalt állást, hogy a kollektív tárgyalást korlátozni csak annyiban lehet, amennyiben valódi szükséghelyzet áll fenn, amely csak időleges lehet, és amely csak bizonyos tárgykörökre vonatkozik (különösen a bérezésre).

A leghatékonyabb eszközök egyike ezzel kapcsolatban kétségtelenül az, ha különböző testületeket vagy eljárásokat hoznak létre annak érdekében, hogy a kollektív tárgyalások előmozdíthatóvá váljanak. Klasszikus hatékonyság növelő eszköz a kollektív megállapodások hatályának kiterjesztésére irányuló eljárás, amelynek eredményeképpen a szerződésben foglalt, a munkaügyi kérdésekkel kapcsolatos jogok és kötelezettségek hatálya kiterjed olyan munkáltatókra és munkavállalókra is, akiket egyébként az aláíró felek nem képviselnek.

A kollektív tárgyalások előmozdításáról szóló 163. számú Ajánlás felhívja a feleket arra, hogy biztosítsák a tárgyalásokhoz szükséges információkhoz való hozzáférést, továbbá a tagállamokat, hogy az ehhez szükséges jogszabályokat hozzák meg és alkalmazzák.

7.2.2. A szociális párbeszédhez való jog

A szociális párbeszéd sokkal többet foglal magában, mint egy célzott kollektív megállapodás aláírásához szükséges tárgyalás(sorozat). A szociális párbeszéd ugyanis magában foglalhat olyan kérdéseket is – bevonva egyébként harmadik feleket, például a kormányzat képviselőit –

³⁶⁵ Például, hogy előzetes jóváhagyáshoz köti a kollektív megállapodás hatályba lépését.

, amelyeket vagy nem lehet jogi kötőerővel felruházni (például, mert annyira programjellegűek a megfogalmazott kívánalmak), vagy nem tudnak rövid távon a felek megegyezni.

A szociális párbeszédéről nemzetközi szinten a hatóságok, a munkaadók és a munkavállalók közötti konzultációról és együttműködésről ágazati és országos szinten elnevezésű 113. számú Ajánlás rendelkezik, amely rögzíti, hogy a megfelelő megoldás elérése érdekében a közös ügyek tekintetében közös egyeztetéseket kell folytatni. Továbbá,

„(...) biztosítani szükséges, hogy az illetékes hatóságok megfelelő módon kikérjék a munkaadói és munkavállalói szervezetek véleményét, tanácsát és segítségét olyan ügyekkel kapcsolatban, mint

- *az érdekeiket érintő törvények és rendelkezések elkészítése és végrehajtása;*
- *a nemzeti testületek létrehozása és megszervezése, mint pl. a foglalkoztatás, szakképzés és átképzés, munkajogi védelem, ágazati egészségügy és biztonság, termelékenység, társadalmi biztonság és jólét kérdéseikért felelős szervezetek, és*
- *a gazdasági és társadalmi fejlődésre vonatkozó tervek kidolgozása és végrehajtása.”³⁶⁶*

7.2.3. Sztrájkhoz való jog

Elérkezve a jelen dolgozat tárgya szerint kiemelkedő fontosságú alapjoghoz, kijelenthető, hogy ez – mint ultima ratio jelleggel – bevetett munkaharci eszköz, igazi „átok”³⁶⁷ lehet mind a hatóságok, mind a munkavállalók részére, előbbiek részére akkor is, ha nem minősülnek totalitárius rendszernek. Szakszervezeti vezetők és demokratikus jogalkotók is élni kívánnak ezen intézménnyel: előbbiek stratégiájukba szeretnék építeni, utóbbiak pedig a jogszabályok keretei között tartani.

³⁶⁶ 113. számú Ajánlás 5. (b) pont.

³⁶⁷ Servais az „anathema” szót használja, amely a görög szóból eredően ’átkozottat’ jelent. Servais a sztrájkot tekinti genus proximumnak, így annak formájának tekinti a bojkottot, túl szabálykövető munkavégzést stb. SERVAIS: i. m. 109–110.

A sztrájk a kollektív fellépés egy formája³⁶⁸, a civilizált felfogás szerint jognak minősül, így leszámítva néhány extrém helyzetet, a munkáltatók nem szankcionálhatják ezen magatartást arra hivatkozással, hogy az a munkaviszonyból eredő kötelezettségek megszegésének minősül. Az ILO 93 országot számolt meg, ahol a sztrájkhoz való jog alkotmányosan garantált.³⁶⁹ A jelen dolgozatban több helyen említett önellentmondása az ILO egész történetének és intézményrendszerének, hogy bár néhány más dokumentum – így például az EU Alapjogi Chartája vagy az Európai Szociális Charta – tartalmazza e jogot, a 87. és 98. számú ILO egyezmények nem.³⁷⁰ Míg a 87. számú Egyezmény előkészítő iratai nem tartalmaznak explicit utalást sem a sztrájkjog ellen, sem mellette, az ILO felügyeleti szervei szerint implicit módon mégis benne foglaltatik. Ezt az egyezmény azon szófordulatából vezetik le, amely biztosítja a szakszervezeteknek, hogy megfogalmazzák programjaikat, és megszervezzék tevékenységeiket. A munkáltatók hevesen ellenzik ezt az értelmezést, különösen az alapvető szolgáltatások tekintetében.³⁷¹ A CEACR több ízben fenntartotta álláspontját ezzel kapcsolatban.³⁷² Végül sikerült az Igazgatótestület berkein belül egy megállapodást tető alá hozni, ahol megerősítették, hogy mind a munkáltatók, mind a munkavállalók jogosultak érdekeik védelmében kollektív fellépést kezdeményezni. A sztrájkhoz való jog feltételeit így esetről esetre szükséges vizsgálni, figyelemmel az adott ügy összes körülményére.³⁷³

A dolgozat fő jogeseteinek is számító Viking és Laval-ügyekben az eljáró fórum bár elismerte a kollektív fellépéshez (sztrájkhoz) való jogot, azt a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának függvényében vizsgálva, gyakorlatilag kiüresítette. Ennek következményeként a CEACR aggodalmát fejezte ki, és a munkavállalók jogainak hatékonyabb védelmére szólított fel a kollektív fellépések kapcsán. Továbbá hangsúlyozta, hogy ezen alapvető jog tiszteletben tartásához adekvát biztosítékok szükségesek a polgári jogi felelősség alóli mentesüléshez. A

³⁶⁸ Lásd a fenti ELSŐ RÉSZ, I. fejezet, 2. pontban foglaltakat.

³⁶⁹ ILC (101st Session, 2012), Giving Globalization a Human Face, Report III (Part 1B), Geneva, ILO2012, para 8; 123. Magyarország köztük van tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XVII. cikkének (2) bekezdése rögzíti a munkabeszüntetéshez való jogot, amely nyilvánvalóan a sztrájkot (is) takarja.

³⁷⁰ Néhány ILO dokumentum azonban hivatkozik a munkaügyi konfliktusokra, így például az önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyek járadékáról és segélyéről szóló 44. számú Egyezmény 10. cikke; az önkéntes érdekegyeztetésről és döntőbíráskodásról szóló 92. számú Ajánlás 4; 6. és 7. bekezdései; a kényszermunka felszámolásáról szóló 105. számú Egyezmény 1. cikke.

³⁷¹ ILC (101st Session, 2012), Giving Globalization a Human Face, Report III (Part 1B), Geneva, ILO2012, para 117.

³⁷² ILC (102nd session, 2013), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), ILO, Geneva, 2013, paras 31; 102; ILC (103rd session 2014), Report III (Part 1A), ILO, Geneva, 2014, para 25.

³⁷³ Document GB.323 INS 5 és mellékletei; ILO GB. 323rd Session, March 2015 Decisions and other outcomes; ILC (104th session, 2015, Provisional Record, no. 14, Geneva, ILO, 2015, §39.

bizottság továbbá felhívta a figyelmet arra a veszélyre, hogy ha ezen joggyakorlat meghonosodik, az csődbe is viheti a szakszervezeteket, amely hatás nyilvánvalóan ellentétben áll a 87. számú Egyezményel.³⁷⁴

Mivel a sztrájkjog elismerhetőségét a továbbiakban nem lehetett kétségbe vonni, a felügyeleti szerveknek azt illetően kellett állást foglalnia, hogy meghatározzák a lehetséges korlátozásokat, figyelemmel arra is, hogy a tárgybeli jog természetesen nem minősül abszolútnak. Ezt leginkább esetről esetre lehet mérlegelni. Így például a békekötelem alatti sztrájk korlátozható vagy a tisztán politikai célzatú fellépések megtilthatók, illetve e jog gyakorlása felfüggeszthető akkut, különösen gazdasági, nemzeti krízishelyzet esetén, valamint a közszolgáltatások tekintetében az alapvető szolgáltatásoknak minősülő esetekben.³⁷⁵

A munkabeszüntetésre való felhívás jogát a szakszervezetnek fenntartó rendelkezés összhangban van a 87. számú Egyezményel. A szakszervezeti jogalanyiség elismerésére vonatkozó követelés mindazonáltal jogszerű érdeknek minősül, amelynek támogatására kollektív fellépés is alkalmazható. A CFA akként foglalt állást, hogy a kollektív fellépések különböző formáinak megtagadása csak akkor jogszerű, ha azok elveszítik békés jellegüket. A munkavállalók szimpátia sztrájkot is tarthatnak, ha a támogatott sztrájk jogszerű. Utóbbival kapcsolatban megjegyezhető, hogy a vállalkozások koncentrációja, a gazdaság globalizációja és a munkavégzés helyének delokalizációja különösen hangsúlyosság tette ezen sztrájkok értelmét. Az ilyen jellegű sztrájk általános tilalma visszaélésekhez vezethet.³⁷⁶ A CFA továbbá – ha legfeljebb indirekt módon is, de – elismerte a 'kizárás'³⁷⁷ érvényességét.

2.2.4. Az önkéntes érdekegyeztetéshez és döntőbíráskodáshoz való jog

Az ILO alapvetően csak egy meglehetősen rövid ajánlást fogadott el az érdekegyeztetés és döntőbíráskodás kapcsán, és az is csak általános jellegű alapelvekre hagyatkozik.³⁷⁸ Amellett, hogy a felek abszolút diszkrecionális jogkörébe van sorolva az ajánlásban foglaltak

³⁷⁴ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A) 102nd Session, 2013, ILO, Geneva, 2013, pp. 176–180 (Sweden); 196 (United Kingdom).

³⁷⁵ A korlátozásokkal a későbbiekben külön is foglalkozunk részletesen.

³⁷⁶ 2018 *Digest*, 770.

³⁷⁷ A 'lockout' a munkaügyi viták megvívásának a munkáltatók által alkalmazott módszere, amikor a munkavállalókat kizárják a munkavégzésből, az üzem területéről; tulajdonképpen a munkavállalók által alkalmazott sztrájk fordítottja.

³⁷⁸ Az önkéntes békéltetés és döntőbíráskodásról szóló 92. számú Ajánlás.

végrehajtása, mindazonáltal az utolsó bekezdés rögzíti, hogy „*A jelen ajánlás egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint ami bármilyen módon korlátozná a sztrájkhoz való jogot*”. Az Ajánlás egy önkéntes érdekegyeztetési mechanizmust vezet be a munkaügyi viták megelőzésére és rendezésére. Az Ajánlás azt irányozza elő, hogy az eljárásnak ingyenesnek és gyorsnak kell lennie, valamint az eljárást a vitában részt vevő bármelyik fél kezdeményezésére vagy hivatalból az önkéntes érdekegyeztetési hatóság kezdeményezésére lehessen megindítani.

Azt is kimondja az Ajánlás, hogy „*Ha valamely vitát az összes érintett fél beleegyezésével egyeztetési eljárásra bocsátanak, ezeket arra kell ösztönözni, hogy tartózkodjanak a sztrájkoktól és a sztrájkolók kizárásától, amíg az egyeztetés folyamatban van.*” Ugyanezt irányozza elő, ha önkéntes döntőbíráskodásra kerül sor, továbbá arra bátorítja a feleket, hogy fogadják el a döntőbírói döntést. Servais továbbá megemlíti azt is, hogy bármely ilyen jellegű eljárásnak velejáró alapelveinek kell lennie, hogy pártatlanul és függetlenül, a felek egymás közötti, illetve a hatóságok felé történő bizalmat erősítve kell az eljárást lefolytatni és döntést hozni, valamint az eljárás végkimenetelét nem lehet jogalkotással előre determinálni.

2.2.5. A szakszervezetellenes munkaügyi gyakorlat megszüntetéséről

Ha egy munkáltató elbocsát, áthelyez, lefokoz egy szakszervezeti tagok vagy tisztségviselőt, visszautasítja a bónusz megfizetését, fegyelmi szankciót alkalmaz vele szemben, vagy csak egyszerűen nem foglalkoztatja, még nem jelenti azt önmagában, hogy diszkriminációt követne el.³⁷⁹ Az egyenlő bánásmód megsértéséről van azonban szó, ha mindezeknek a motívuma vagy a célja a szakszervezeti tevékenység ellehetetlenítése, azaz az intézkedésre azért kerül sor, mert így vagy úgy, de a hátránnyal sújtott munkavállaló szakszervezeti tevékenységet végez,³⁸⁰ vagy csak tagja az adott szervezetnek.

A legnehezebb tehát annak bizonyítása, hogy az adott intézkedés természete valójában diszkriminatorikus és szakszervezetellenes. Mindazonáltal, sok esetben már a munkáltató hozzáállása vagy viselkedése is alapvetően elárulja az elítélendő szándékot, így például, ha valamiféle előnyt nyújt annak érdekében, hogy a szakszervezeti tevékenység beszüntetésre kerüljön. A legtöbb eset viszont szofisztikáltabb ennél, és a munkáltatók is figyelnek a

³⁷⁹ Ez indokolatlan is lenne, hiszen képzeljük el, hogy például szándékos károkozás esetén a munkáltató azért nem bocsáthatná el a szakszervezeti tisztségviselőt, mert ő pusztán ezen pozíciójánál fogva érinthetetlen lenne.

³⁸⁰ Például részt vesz a szakszervezet megalapításában, gyűléseken felszólal, követeléseket támaszt, sztrájkban vesz részt stb.

kifinomultabb eszközök alkalmazására. Figyelemmel arra is, hogy az esetek jó részében a munkavállalók minden – így például a rendelkezésre álló dokumentumok és információk kapcsán – tekintetben erőhátránnyal küzdenek, a munkavállalók üzemi képviselőiről szóló 143. számú Ajánlás azt javasolja, hogy a tagállamok az ilyen gyakorlatokkal szemben akként lépjenek fel, hogy megfordítják a bizonyítási terhet,³⁸¹ de ide tartozik a bizonyítás szintjének alacsonyabb elfogadása is, amely alapján elég csak valószínűsíteni a hátrányos körülményeket. Sokkal általánosabban mondva, a 98. számú Egyezmény³⁸² és számos más dokumentum³⁸³ megköveteli, hogy a nemzeti jogszabályoknak hatékony védelmet kell biztosítaniuk a szakszervezeti tagságon vagy tevékenységen alapuló diszkriminációval szemben. A munkavállalók felvételi eljárásában alkalmazott szakszervezeti tevékenységgel kapcsolatos „fekete listák” különösen összeegyeztethetetlenek az Egyezménnyel.³⁸⁴

A munkavállalói képviselők hatékony védelme érdekében több intézkedést is előirányoz az Ajánlás,³⁸⁵ így például szükséges a megszüntetési okok részletes és pontos meghatározása, vagy az elbocsátást megelőzően szükséges egy független, akár állami, akár magánkeretek között működő testülettel történő konzultáció, tanácsadó vélemény vagy jóváhagyás bekérése. Az Ajánlás szerint megfelelő jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani a jogellenes felmondás vagy egyéb hátrányos intézkedéssel szemben, amely magában foglalja az elbocsátott tisztviselő állásba történő visszahelyezését is a ki nem fizetett bérek visszamenőleges megfizetésével és a szerzett jogok fenntartásával. Az Ajánlás továbbá azt is kimondja – mintegy pozitív diszkriminációt alkalmazva –, hogy elismert prioritásként lehet biztosítani a munkavállalói képviselők munkaviszonyának megtartását, ha egyébként munkaerő-állomány csökkentése vált szükségessé.³⁸⁶

³⁸¹ Ebben az esetben a munkavállalónak csak azt kell adott esetben nem is bizonyítania csak valószínűsítene, hogy rendelkezik e védett tulajdonsággal, illetve, hogy őt hátrány érte. A kettő közötti ok-okozati összefüggés cáfolata és annak megfelelő bizonyítása már a munkáltató bizonyítási terhére esik.

³⁸² Az 1. cikk szerint a védelemnek különösen az olyan cselekedetekkel szemben kell védelmet nyújtania, amelynek célja valamely munkavállaló foglalkoztatásának attól való függővé tétele, hogy nem lép be valamely szakszervezetbe, vagy abból kilép, továbbá a munkavállaló elbocsátása vagy bármilyen más módon történő megkárosítása a szakszervezeti tagsága vagy tevékenysége okán.

³⁸³ Így például a közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló 151. számú Egyezmény 4. cikke, illetve a munkaviszonynak a munkáltató kezdeményezésére történő megszüntetéséről szóló 158. számú Egyezmény 5. cikke.

³⁸⁴ ILC (101st Session, 2012), Giving Globalization a Human Face, Report III (Part 1B), Geneva, ILO2012, para 122 és 178.

³⁸⁵ III. 6. (2) (a)-(f) pontok.

³⁸⁶ A munkáltató persze védekezhet úgy is a diszkrimináció vádjá ellen, ha ki tudja mutatni, hogy az elbocsátással számos olyan munkavállaló is érintett volt, aki a védett tulajdonsággal, jelen esetben a szakszervezeti tisztséggel vagy tagsággal nem rendelkezett.

Bár a szakszervezeti tisztségviselők nem élvezhetnek immunitást a büntető és egyéb fegyelmi eljárások hatálya alól, fokozott védelem illeti meg őket, pontosabban – hasonlóan a parlamenti képviselőkhez – a pozícióikat figyelemmel arra, hogy az ellenük tett intézkedés az általuk képviselt szakszervezet tevékenységét is hátrányosan érintheti. Ennek biztosítására alkalmazott szabály például, hogy csak súlyos jogsértés esetén lehet (a szakszervezet hozzájárulása nélkül) elbocsátani vagy más hátrányos intézkedést alkalmazni velük szemben, illetve hatékonyak bizonyul a már említett visszahelyezési kötelezettség. A kompenzációnak pedig mindenekelőtt a munkáltató méretéhez kell igazodnia. A CEACR szerint a kis- és középvállalkozásoknak elrettentő hatással bírhat a havi bérkompenzáció, amely azonban nem bizonyul kellően hatékonyak a magas termelékenységgel bíró nagyobb vállalatok tekintetében.³⁸⁷

A szakszervezetellenes diszkriminációt tiltó jogi szabályozás léte persze önmagában mit sem ér, ha az nem párosul a gyakorlati alkalmazásukat elősegítő hatékony és gyors eljárásokkal. A védekezés erőssége persze nagyban függ a konkrét állam történelmi, szociális és jogi környezetétől, a munkahelyi érdekképviseleti szervezetek erejétől, a vezetők tapasztalatától, a kollektív megállapodások lefedettségétől, a jogorvoslati fórumokba vetett bizalomtól stb.

Érdekes módon – az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata kapcsán már részletesen tárgyalt – az ún. 'closed-shop' megállapodások nem eleve összeegyeztethetetlenek az ILO-egyezményekkel. A felügyeleti szervek álláspontja szerint ugyanis, hogy különbséget kell tenni azok között, hogy megengedett vagy kötelezően előírt klauzulákról van-e szó. Csak az utóbbi ellentétes az ILO sztenderdjével, tekintettel arra, hogy az eredményez szakszervezeti monopolhelyzetet, amely nem felel meg a szervezkedés szabadságának. Megvizsgálva a 98. számú Egyezmény előkészítő iratait, abban állapodtak meg a felek, hogy az Egyezmény semmi esetre sem ad felhatalmazást ilyen gyakorlatra, vagy éppen tiltja azt meg. Az ilyen klauzulákkal kapcsolatos problémákat nemzeti szinten szükséges megoldani a nemzeti gyakorlattal és a munkaügyi kapcsolatrendszerekkel összhangban. Egyebekben az ilyen klauzulák kikötésének szabadon választottnak kell lennie, illetve önmagában az sem ellentétes az ILO alapelveivel, ha kollektív megállapodásokban kötnek ki ilyen feltételeket.³⁸⁸

³⁸⁷ ILC (101st Session, 2012), Giving Globalization a Human Face, Report III (Part 1B), Geneva, ILO2012, para 182–185.

³⁸⁸ 2018 *Digest*, 551–559.

7.3. Néhány speciális munkaügyi kérdés

2.3.1. A munkavállalói képviselők védelme

A fentiekben említett hatékony joggyakorlás elengedhetetlen feltétele a munkavállalói képviselők megfelelő védelme, amelyet a 135. számú Egyezmény³⁸⁹ és a 143. számú Ajánlás³⁹⁰ biztosít.

Ellentétben azon szabályozással, amelyet számos nemzeti jogszabály és gyakorlat követ, a tárgybeli Egyezmény és Ajánlás nem tesz különbséget a kis- és középvállalkozások (a továbbiakban: KKV-k), valamint a nagyobb vállalkozások között. Első ránézésre talán nem is lenne érdemes az alapvető jogok és elvek tekintetében különbséget tenni, viszont a szakszervezetek számos esetben szembesülnek azon (technikai) nehézséggel, hogy KKV-k esetén hogyan is lehet megszervezni a képviseletet. A probléma többek között abból ered, hogy sokkal személyesebb kapcsolat van a munkáltatók és a munkavállalók között, így még ha egységesek is a munkavállalók, sokkal kisebb erővel tudnak fellépni a vezetéssel szemben.

Mind az Egyezmény, mind az Ajánlás meghagyja az államok szabad választásában, hogy a legadekvát formáját válasszák meg a vezetés és a munkaerőállomány közötti párbeszéd biztosítására mindkét klasszikus formát megemlítve, így a szakszervezeti tisztségviselők (azaz a szervezet által választott személyek), illetve a vállalkozás munkavállalói által választott képviselők tekintetében.³⁹¹

A védelem értelmében, a képviselőket nem érheti semmilyen hátrány, amiért kötelezettségeiket teljesítik, illetve jogaikat gyakorolják. A dokumentumok kiterjesztik a védelmet a képviselőjelöltekre is, illetve – bizonyos időtartamig – azokra is, akik már nem töltik be az adott pozíciót. Megbízatusuk végeztével pedig minden a munkaviszonyhoz kapcsolódó juttatásaik tekintetében a többi munkavállalóval azonos elbírálást kell alkalmazni, így például nem lehet bércsökkenést alkalmazni a védett tulajdonság alapján.

³⁸⁹ A munkavállalók üzemi képviselőinek védelméről és kedvezményeiről.

³⁹⁰ A munkavállalók üzemi képviselőiről.

³⁹¹ Jelen dolgozat következetesen tartja magát ahhoz, hogy különösen a magyar jogszabályok hivatkozását mellőzi arra való tekintettel, mert a nézőpontot semmi esetre sem szeretné a „nemzetköziből” kimozdítani különböző hazai példákkal, viszont itt megemlítendő, hogy a két csoportra tökéletes példa a magyar munkajogból a szakszervezeti és az üzemi tanács tagi képviselő. Utóbbiakat ugyanis közvetlenül a munkavállalók választják.

A dokumentumok azt is előírnyozzák, hogy „a munkavállalói képviselőknak olyan lehetőségeket kell biztosítani a vállalkozáson belül, amelyek megfelelőek ahhoz, hogy feladatukat gördülékenyen és eredményesen tudják végezni.”³⁹² Ezek közé sorolható klasszikusan a képviselőknak megadott munkaidő-kedvezmény annak érdekében, hogy tevékenységüket el tudják látni, ideértve a szakszervezeti értekezleteken, tanfolyamokon, szemináriumokon, kongresszusokon, illetve konferenciákon való részvételt.³⁹³ Biztosítani kell a belépés jogát a vállalkozáson belül minden olyan munkahelyre, ahol az érdekképviseleti feladat ellátása érdekében tartózkodni szükséges.³⁹⁴ Indokolatlan késedelem nélkül lehetővé kell tenni továbbá a munkavállalói képviselő részére, hogy a vállalkozás vezetőségével vagy annak döntéshozatalra feljogosított képviselőjével találkozasson, szükség szerint a feladatainak ellátása függvényében.³⁹⁵ Biztosítani kell, hogy a vállalkozás területén beszédhetők legyenek a szakszervezeti díjak,³⁹⁶ továbbá hogy a munkavállalók által jól látható helyen kifüggesztésre kerülhessenek a szakszervezeti hirdetések.³⁹⁷

2.3.1. Munkavállalói részvétel a döntéshozatalban

Kívánatos eredmény tud lenni, ha a munkáltatói döntéshozatalba legalább véleménynyilvánítási jelleggel a munkavállalói képviselet hallhataatja a hangját. Itt is – mint oly sok más esetben – az ILO dokumentumai csak keretjellegű, néhány alapelvet tartalmazó előírásokat tartalmaz.

A 129. számú Ajánlás³⁹⁸ lefekteti az alapja a gyors információcserének és konzultációnak. Kiemelendő, hogy a kommunikációs módszerek semmilyen esetben sem csorbíthatják az egyesülés szabadságát, illetve semmiképpen sem csorbíthatják a munkavállalói képviselők vagy azok szervezetei megválasztásának szabadságát, és nem korlátozhatják azon testületek szerepét, amelyek a nemzeti törvények és gyakorlat szerint a munkavállalók érdekeit védik.³⁹⁹

³⁹² 143. számú Egyezmény IV. 9. (1) bekezdés.

³⁹³ 143. számú Egyezmény IV. 10. (1)-(3) bekezdések; 11. (1)-(2) bekezdések.

³⁹⁴ 143. számú Egyezmény IV. 12. pont.

³⁹⁵ 143. számú Egyezmény IV. 13. pont.

³⁹⁶ 143. számú Egyezmény IV. 14. pont.

³⁹⁷ 143. számú Egyezmény IV. 15. (1).

³⁹⁸ A vállalat vezetése és a munkavállalói közötti kommunikációról.

³⁹⁹ 129. számú Ajánlás I. (3) 4.

Az Ajánlás néhány rendezendő kérdést különösen kiemel, amelyek kapcsán kívánatos az információcsere. Így például a foglalkoztatás általános helyzete, beleértve a munkaerő felvételét, áthelyezését és elbocsátását; munkaköri leírások és az egyes állások helye a vállalkozás szervezetében; képzési és előmeneteli lehetőségek; munkavédelmi és munkabiztonsági szabályok a balesetek és munkahelyi megbetegedések megelőzése érdekében; a sérelmek kivizsgálásának eljárásai; a személyzetet megillető jóléti szolgáltatások⁴⁰⁰; a vállalkozás várható fejlesztésével kapcsolatos tervek és kilátások; a konzultációs és vitarendezési módszerek ismertetése stb.⁴⁰¹

A 94. számú Ajánlás⁴⁰² tovább megy a kérdésben anélkül, hogy részletesebb iránymutatást adna. Mintegy hézagpótló jelleggel, az Ajánlás 1. pontja rögzíti, hogy

„Megfelelő lépéseket kell tenni a munkáltatók és munkavállalók vállalati szintű konzultációjának és együttműködésének előmozdítása érdekében az olyan kölcsönösen érdeklődésre számot tartó kérdésekben, amelyeket nem tárgyalnak a kollektív tárgyalásokon belül, vagy amelyekkel nem foglalkoznak a foglalkoztatás feltételeit és körülményeit meghatározó egyéb eljárások.”

Más ILO dokumentumok speciális ügycsoportok mentén erősítik meg a fentieket, így például a 155. számú Egyezmény⁴⁰³ 19. cikke rögzíti, hogy intézkedéseket kell foganatosítani vállalati szinten, amelyek szerint – többek között – a munkavállalók képviselői az üzemekben kapjanak elégséges információt a munkahelyi biztonság és a munkavállalók egészségének biztosítására tett intézkedésekről, azt is biztosítva, hogy ezen kérdések megvizsgálhatók legyenek adott esetben üzemen kívüli szakértők bevonásával is. A 158. számú Egyezmény⁴⁰⁴ 13. cikk 1. pontja szerint, amikor a munkáltató a működésével összefüggő okokból elbocsátásokat fontolgat,

(a) „kellő időben lássa el az érintett munkavállalók képviselőit megfelelő információkkal, ideértve a tervezett elbocsátások indokait, a valószínűleg érintett munkavállalók számát és

⁴⁰⁰ Orvosi ellátás, munkahelyi étkeztetés, lakástámogatás, szabadidővel kapcsolatos lehetőségek stb.

⁴⁰¹ 129. számú Ajánlás II. 15. (2).

⁴⁰² A munkaadók és munkavállalók vállalati szintű konzultációjáról és együttműködéséről.

⁴⁰³ A munkavállalók biztonságáról, egészségéről és munkakörnyezetéről.

⁴⁰⁴ A munkaviszonynak a munkáltató kezdeményezésére történő megszüntetéséről.

kategóriát és azt az időtartamot, amelynek során az elbocsátásokat végre akarja hajtani;

(b) adjon lehetőséget, amilyen hamar csak lehet az érintett munkavállalók képviselőinek konzultációra, összhangban a nemzeti joggal és gyakorlattal, a munkaviszony megszüntetésének megakadályozására vagy mértékének csökkentésére irányuló intézkedésekkel kapcsolatosan, továbbá azokról az intézkedésekről, amelyekkel csökkenteni lehet a munkaviszony megszüntetésének kedvezőtlen hatást az érintett munkavállalókra, pl. másik munkahelyre történő átcsoportosítására.”

Mint látható, a fenti jogosultságok abban a tekintetben nem adnak biztosítékot, hogy a munkáltatók mindenképpen figyelembe veszik az érdekképviselő javaslatait és aggályait, azaz az így kifejtett álláspontok nem kötik a munkáltatót. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a munkáltatónak is érdemes ezeket a jelzéseket, megkereséseket figyelembe vennie döntésének kialakításakor, hiszen ez lényegesen csökkentheti a peres eljárások számát, valamint az általános együttműködési kötelezettség nem kizárólag soft law jellegű előírást, hanem konkrét, jogszabályokban és a joggyakorlatban is tételezett kötelező előírást jelent, amelyet bizonyosan megszeg a munkáltató, ha nem működik együtt a fenti kérdések kapcsán folyó konzultációkban.

2.3.3. Panasztételhez való jog

A 130. számú Ajánlás⁴⁰⁵ foglalkozik a vállalkozáson belüli panasztétel lehetőségével. Az Ajánlás előírja, hogy bármely munkavállaló egyedül vagy más munkavállalókkal közösen, ha úgy gondolja, hogy sérelem⁴⁰⁶ érte, jogosult

⁴⁰⁵ A vállalaton belüli sérelmek vizsgálása ezek kezelése érdekében.

⁴⁰⁶ Az Ajánlás II. 3. pontja szerint, sérelem lehet bármely olyan intézkedés vagy helyzet, amely a munkavállaló és a munkaadó kapcsolatát érinti, illetve, amely hatással lehet egy vagy több munkavállaló foglalkoztatására a vállalkozásban, ha ezen intézkedés vagy helyzet ellentétesnek tűnik egy hatályos kollektív szerződés vagy egy egyéni munkaszerződés rendelkezéseivel, munkavégzési szabályokkal, törvényekkel és rendelkezésekkel vagy az adott foglalkozás, gazdasági ágazat vagy ország szokásaival és hagyományaival, figyelembe véve a jóhiszeműség elvét.

- (a) kifejezésre juttatni ezen sérelmét anélkül, hogy ennek következtében bármely hátrányos intézkedésben részesülne; és
- (b) egy megfelelő eljárás keretében kivizsgáltatni ezen sérelmét.

Számos jogrendszerben különbséget tesznek jogvita és érdekvita között, előbbi esetben már létezik azon jogszabály, amely alapján a vita eldönthető, így ennek vizsgálata kizárólag a bíróság kompetenciájába tartozik. Az Ajánlás világossá teszi, hogy az nem alkalmazandó olyan csoportos követelésekre, amely a foglalkoztatás feltételeinek és kereteinek módosítására irányul.⁴⁰⁷

Az Ajánlás előírja, hogy mikor a sérelmek kivizsgálását kollektív szerződések határozzák meg, a feleket bátorítani kell, hogy foglaljanak bele egy rendelkezést arra a célra, hogy érvényességének ideje alatt vállalják, hogy a vizsgálatot ezen szabályok szerint folytatják, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely az eljárás eredményességét hátráltatja.⁴⁰⁸ Ez a számos állam jogrendszerében létező ún. *békekötelem* megfogalmazása. Ezen kötelezettség lehet relatív vagy abszolút.

A CFA elfogadta, hogy a sztrájk tilalmazott lehet addig, amíg egy kollektív szerződés hatályban van. Ezt kompenzálható, lehetőséget kell biztosítani részrehajlásmentes és gyors mechanizmusokra, hogy a szóban forgó kollektív megállapodás rendelkezései értelmezésre kerülhessenek.⁴⁰⁹ Ezen eljárást nemcsak az elkerülhetetlen nehézségeket okozó helyzetekre kell fenntartani, hanem ennek megvan az előnye is, hogy a szerződés alkalmazásának idején felmerült problémákkal kapcsolatban előkészíthetők a jövőbeli tárgyalások témakörei is.⁴¹⁰

Az Ajánlás szellemisége szerint, lehetőleg „kapun belül” kell a vitákat rendezni, hiszen a legkívánatosabb, ha a folyamatokban (kizárólag) azok vesznek részt, akiket azok közvetlenül érintenek. Mindazonáltal rögzíti az Ajánlás, hogy ha a sérelem rendezésére ilyen módon nincs lehetőség, „a sérelem természetétől függően – a vita végleges rendezése érdekében – az alábbi lehetőségek közül egyet vagy többet igénybe kell venni:

⁴⁰⁷ II. 4. (1).

⁴⁰⁸ II. 5.

⁴⁰⁹ Ilyen eljárásrendet egyébként megtalálunk a nagyobb vállalatok belső szabályrendszerében is.

⁴¹⁰ 2018, *Digest*, 768.

- (a) a kollektív szerződésben lefektetett eljárások, így az esetnek a munkaadók és munkavállalók érintett szervezeti által folytatott közös megvizsgálása vagy önkéntes döntősbíráskodás a szóban forgó munkaadó és munkavállaló beleegyezésével kijelölt egy vagy több személy által;
- (b) az illetékes állami hatóság által végzett békéltetés vagy döntőbíráskodás;
- (c) munkaügyi bíróság vagy más bírói testület igénybevétele;
- (d) bármely eljárás, amely az országos körülmények szerint megfelelőnek tekinthető.⁴¹¹

Az Ajánlás rögzíti továbbá azt is, hogy egyetlen rendelkezése sem járhat azzal a következménnyel, hogy korlátozza a munkavállaló ahhoz fűződő jogát, hogy sérelmével közvetlenül az illetékes munkaügyi hatósághoz vagy egy munkaügyi bírósághoz vagy más bírói testülethez forduljon.⁴¹² Végül, az olyan jogi konfliktusok rendezése, amelyek egy jogi szöveg értelmezésbeli különbségéből erednek, kizárólagos bírósági kompetenciába kell, hogy tartozzanak. A CFA akként foglalt állást, hogy ebben az esetben a sztrájkok tilalmazottsága nem sérti a szervezkedés szabadságát.⁴¹³

3. Emberi jogoknak minősülnek-e a munkavállalói jogok?

Virginia Mantouvalou tanulmányát⁴¹⁴ alapul véve, a következőkben vizsgáljuk meg, hogy a jelen dolgozat tárgyát képező jogok indokoltan kerültek-e be az ILO (illetve egyéb szervezetek) alapjogi védelmébe. A tanulmány három megközelítést vesz górcső alá, amelyek (a) pozitivista; az (b) intézményi; valamint a (c) a normatív megközelítést jelentik azzal, hogy természetesen ezen megközelítések között a gyakorlatban sokszor nem lehet éles határvonalat húzni. Az olvasóban okkal merülhet fel a kérdés, ha ennyire precízen szükséges vizsgálni, hogy ezen jogok megfeleltethetők-e az alapjogi kritériumoknak, akkor kérdés, hogy egyáltalán mit tekintünk „munkavállalói jogoknak”. Az bizonyos, hogy meg lehet különböztetni individuálisan és kollektíven gyakorolható jogokat.⁴¹⁵ E jogok magukban foglalják a szabadon választott

⁴¹¹ IV. 17.

⁴¹² II. 9.

⁴¹³ 2018, Digest, 765.

⁴¹⁴ Virginia Mantouvalou: *Are Labour Rights Human Rights?* European Labour Law Journal, Volume 3 (2012), No. 2. 151–172.

⁴¹⁵ Lásd ezt a jelen dolgozat korábbi részében.

munkát, jogot a tisztességes munkafeltételekhez, a magánélet védelmét, védelmet az önkényes és jogellenes elbocsátással szemben, a szakszervezethez való és az általa való képviselőhöz való jogot, a kollektív alkuhoz és fellépéshez való jogot.

3.1. A pozitivista szemlélet

A pozitivista szemlélet lényegében rendkívül egyszerűen fogja meg a kérdést, ugyanis, amennyiben az minősül munkavállalói alapjognak, amit az alapjogokat tételező jogszabály (különösen a nemzetközi emberi jogi egyezmények) annak ismernek el. Ha az általunk keresett jogot nem találjuk meg ezen dokumentumokban, akkor azok nem alapjogok.

Megvizsgálva az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát (a továbbiakban: EJENY), amely bár nem kötelező érvényű, de igencsak nagy hatással bíró dokumentum, a pozitivisták akként találnák, hogy számos munkavállalói jog emberi jognak minősül. Így a 4. cikk tiltja a rabszolgaságot és a kényszermunkát; a 23. cikk szerint mindenkinek joga van a munkához; valamint hogy mindenkinek joga van a szabadon választott munka szerint dolgozni; hogy mindenkinek joga van, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bért kapjon; hogy tisztességes bérezést kapjon az elvégzett munkáért, valamint hogy szakszervezetet alakítson és ahhoz csatlakozzon. A 24. cikk továbbá biztosítja a pihenéshez és a szabadidőhöz való jogot, valamint a munkaidő észszerű korlátozását, ideértve a fizetett szabadságot.

A pozitivista szemlélet hajlamos kategóriákba rendezni, és ezen kategóriákhoz különböző jogi védelmet kapcsolni. Az EJENY-t követő nemzetközi dokumentumok felosztották e jogokat polgári és politikai jogokra (Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1966), valamint gazdasági és szociális jogokra (Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1966). Ezen felosztás tetten érhető a regionális jogvédelem terén is, ugyanis az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1951), valamint az Európai Szociális Charta (1961) külön tartja e két jogcsoportot.

Fontos fogódzói lehetnek a pozitivista szemléletnek az ILO keretében született dokumentumok is, amelyek egyébként a munkaügyi kérdéseket már jóval a XX. század második felét megelőzően különös fontosságúvá tették. Bár az ILO kezdetben a közreműködésével elkészült egyezményeket nem tekintette kifejezetten emberi jogi tárgyúaknak, sokuk nem is volt kötelező érvényű, inkább csak ajánlásnak minősült.

Később azonban az ILO már kifejezetten emberi jogi katalógusként sorakoztatta fel a munkavállalással kapcsolatos jogokat.⁴¹⁶ Ezeket ráadásul attól függetlenül tekintette kötelező érvényűnek, hogy a vonatkozó egyezményeket az állam ratifikálta-e. Számos jog azonban nyitott kérdés maradt, ugyanis mint már többször volt róla szó, például a sztrájkjog kifejezetten nem szerepel az ILO-egyezményekben.

Egy másik, viszonylag közelmúltbeli emberi jogi dokumentum, amely a Lisszaboni Szerződéssel vált kötelező erejűvé az EU tagállamai részére, az Alapjogi Charta. A Charta néhány munkavállalói jogot tartalmaz mint emberi jog, ezek a tájékoztatáshoz és a konzultációhoz való jog, védelem a tisztességtelen elbocsátással szemben, valamint a kényszermunka tilalma.

A pozitivista szemlélet persze magában hordozza a jogbizonytalanságot is, illetve a jogegységesítés hiányát, hiszen jól látható, hogy valamelyik joghatóság emberi jognak minősíti az adott munkavállalói jogot, valamelyik viszont nem. Felmerül a kérdés, hogy akkor pontosan melyikeket kell alapul venni. Esetleg valamiféle legkisebb közös többszöröst kell alapul venni, vagy azt a dokumentumot, ami a legkevesebb jogot tartalmazza, vagy azt, amelyik a legtöbbet?⁴¹⁷ A pozitivista szemlélet tehát azt tekinti mérvadónak, hogy melyek voltak azon jogok, amelyek a szerződésszerkesztési folyamatokban a politikai tárgyalásokat túléltek, függetlenül az egyes jogok mögött álló magasztos céloktól. Ráadásul a politikai konszenzus vizsgálata időpontja viszonylag egy adott eseményre – a ratifikálásra – szűkíthető le, amely sok esetben elveszi annak lehetőségét, hogy a megváltozott körülményekhez lehessen alkalmazkodni.⁴¹⁸ A szerző – éppen a jelen dolgozat szerinti konfliktushoz hasonlóan – azt is felveti az EJEE és az Alapjogi Charta kapcsán, hogy ezen szemlélet nem igazán tud mit kezdeni azokkal a konfliktusokkal, amelyek a különböző jogrendszerek eltérő védelmi szintjéből erednek.

⁴¹⁶ A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 86. ülészakán elfogadott, a munka világára vonatkozó alapvető elvekről és jogokról szóló ILO Nyilatkozat. Az ebben foglalt alapelvek (a) a szervezkedés szabadsága, valamint a kollektív alku jogának hatékony elismerése; (b) a kényszermunka és a kötelező munka valamennyi formájának felszámolása; (c) a gyermekmunka hatékony eltörlése; és (d) a megkülönböztetés felszámolása a foglalkoztatás és a szakmák körében.

⁴¹⁷ Mantouvalou példaként hozza a minimálbérhez való jogot mint tradicionális és fontos szociális-gazdasági jogot, amelyet az 1998-as deklaráció nem tartalmaz.

⁴¹⁸ Ez inkább már az intézményes szemlélethez tartozó kérdés.

3.2. Intézményi szemlélet

Részben a jogpozitivisták szemlélet hiányosságait⁴¹⁹ kiküszöbölendő, részben önálló célt is szolgáló értelmezési módszer az intézményi szemlélet. E szerint akkor lehet emberi jognak tekinteni egy munkavállalói jogot, ha akár az állami vagy nemzetközi szervezetek, akár a bíróságok, civil szervezetek vagy szakszervezetek képesek sikeresen akként tevékenykedni, hogy e jogok minősítése kapcsán ne legyen ilyen kérdés. Az intézményi szemlélet sokkal gyorsabban képes ellensúlyozni a növekvő egyenlőtlenségeket, illetve a piaci szabályozás okozta újabb és újabb kihívásokat.

Legkézenfekvőbb abból kiindulni, hogy az eljáró bírói fórumok vajon védelemben részesítik-e, és ha igen, milyen szintű védelemben a tárgybeli jogokat. A bírói aktivitástól függ tehát első körben, hogy a különböző igénybejelentések végül eljuthatnak-e a jogi védelemig. Erre kiváló példa a már részletesen kifejtett európai regionális joggyakorlat, amely kezdetben hosszú évtizedeken át nem tekintette az egyesülési szabadság részeként a sztrájkhoz való jogot, valamint a kollektív alkuhoz való jogot. Ráadásul az eljáró fórum kezdetben inkább az individuális dimenzióknak adott prioritást, amikor azok a szakszervezeti érdekekkel ütköztek szembe.⁴²⁰ Ezt sokan kritizálták arra hivatkozással, hogy ez egy individuális-formaliztikus érvelés, amely az egyéni autonómia oltárán feláldozza a kollektív szolidaritást.⁴²¹ Sőt, egyes szerzők addig is elmentek az értekezésekben, hogy az emberi jogok károsak a kollektív megállapodásokra nézve.⁴²²

Az esetjog – alkalmazva az 'integrált megközelítést' – a merev nyelvtani értelmezést azonban előbb-utóbb tovább szokta fejleszteni, és olyan jogokat kiolvasni az adott rendelkezésből, amelyek első ránézésre akár távol állnak a jogszabályszövegtől. Így például a Sidabras and Dziautas v Lithuania ügyben⁴²³ az EJEB elismerte, hogy „a magánélethez való jog egy olyan szférát biztosít az egyénnek, amelyben szabadon kiteljesítheti és kifejlesztheti a személyiségét”, ennek okán a foglalkoztatás széles körben való megtagadása „súlyos fokban érintheti azt a

⁴¹⁹ Legtipikusabb hiányossága e szemléletnek az, hogy nem igazán tud lépést tartani a változó körülményekkel, és nem kizárólag évtizedekre is bebetonozza az amúgy is nehéz kompromisszumok árán elért eredményeket.

⁴²⁰ Ennek eklatáns példája volt az ún. closed-shop megállapodás, amely szerint a munkavállalónak kötelessége a munkaviszonya létrehozásának vagy megtartásának érdekében, hogy csatlakozzon a munkáltatónál lévő szakszervezethez.

⁴²¹ Egyenes azt állítva, hogy az emberi jogok érvényesítése aláássa a kollektív érdekeket. Lásd például T. NOVITZ, *International and European Protection of the Right to Strike*, OUP, 2003, 238.

⁴²² A. Santos, 'Tree Transnational Discourses of Labor Law in Domestic Reform', (2010) 32 *University of Pennsylvania Journal of International Law* 123, 142–144

⁴²³ Sidabras and Dziautas v Lithuania, Nos 55480/00 and 59330/00, 2004. július 17-i ítélet.

képességet, hogy az egyén fejleszthesse a külső kapcsolatait". Ez pedig „*súlyos nehézségeket okoz a (...) a létfenntartásban, valószínűsíthetően akadályozva a magánélet élvezetét*".⁴²⁴ Az eljáró fórum tehát elismerte, hogy a magánélethez való jognak vannak összefüggései a munkához való joggal. Egy másik ügyben⁴²⁵ az EJEB kimondta, hogy a 'modernkori rabszolgaság' megakadályozása megköveteli azt, hogy az állam büntetőjogi következményekkel lépjen fel a munkáltatókkal szemben, megakadályozandó az ilyen munkafeltételeket. Továbbá azt is rögzítette egy további ügyben⁴²⁶ az EJEB, hogy az érvényben lévő szabályok az emberkereskedelem és a szexuális kizsákmányolás kapcsán nem önmagában hatékony, az is szükséges, hogy azok a gyakorlatban is érvényesüljenek. Munkaügyi kontextusban továbbá felmerülhet a tisztességes eljáráshoz való jog is. Egy ügyben⁴²⁷ egy orvosnak kellett szembenéznie fegyelmi eljárással, mert szeméremsértő módon ért hozzá egy pácienshez. Az eljárásban megtagadták tőle a jogi képviselőhöz való jogot. A munkavállaló bírósághoz fordult, mert álláspontja szerint ez sértette az EJE 6. cikkét,⁴²⁸ hiszen az eljárás vége lehet, hogy nem gyakorolhatja hivatását a továbbiakban. A fellebbezés folytán eljáró bíróság egyetértett azzal, hogy az ilyen, büntetőjogi jellegű szankciók esetén sérülhet a tisztességes eljáráshoz való jog.

Mint ahogy azt a jelen dolgozatban már korábban kifejtettük, az új évezredig kellett várni, hogy az EJEB nyitottá váljon a szakszervezeti panaszok befogadására,⁴²⁹ amely a Demir and Baykara ügyben tetőzött be. Ezt üdvözlötték a jogirodalomban, ugyanis ezzel „*az emberi jogok megalapozták felsőbbségüket a gazdasági ésszerűtlenség felett, továbbá versenyképességüket a munkajog lelkéért folytatott harcban.*”⁴³⁰

Ami a társadalmi szervezetek általi igényérvényesítést illetik, természetesen nem hagyható figyelmen kívül, hogy az igényérvényesítések nem kizárólag a bíróságon zajlanak. Feltehetően

⁴²⁴ Sidabras and Dziautas v Lithuania, Nos 55480/00 and 59330/00, 2004. július 17-i ítélet. 48. bekezdés.

⁴²⁵ Siliadin v France, No. 73316/01, 2005. június 26-i ítélet.

⁴²⁶ Rantsev v Cyprus and Russia, No 26965/04, 2010. január 7-i ítélet.

⁴²⁷ Kulkarni v Milton Keynes Hospital NHS Trust [2009] EWCA Civ 789 CA

⁴²⁸ Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.

⁴²⁹ A jogirodalom ezt a Wilson ügghöz kapcsolja, ahol jogellenes volt vagyoni juttatásokat adni a munkavállalóknak akkor, ha azok visszaléptek a szakszervezetek általi képviselőtől.

⁴³⁰ K. EWING and J. HENDY, 'The Dramatic Implications of Demir and Baykara', (2010) 39 Industrial Law Journal 2, 47–48.

számos vita nem is éri el a jogvita szintjét, az megmarad érdekvitának.⁴³¹ Így tulajdonképpen sok esetben harmadik fél bevonása nélkül dőlnek el a viták, és ilyen formában nehezen is követhető a tényleges gyakorlat. Az bizonyos, hogy a jogfejlődéséért azok tehetik a legtöbbet elsősorban, akiket az érint.

3.3. A normatív szemlélet

Ezen megközelítés teoretikus, továbbá nem deskriptív jellegű, hanem a pozitív jogtól és a tényleges gyakorlattól függetlenül önálló szellemi tevékenységnek minősül,⁴³² és végső soron az igazságosságban, valamint a méltányosságban gyökeredzik. Hugh Collins szerint azért van létjogosultsága a munkavállalói jogok emberi jogként történő minősítésének, mert ezek univerzálisak,⁴³³ kényszerítőek, és olyan speciális erkölcsi súlyt hordoznak magukban, amelyek felülírnak egyéb megfontolásokat.”⁴³⁴⁴³⁵

Felfoghatjuk a munkavállalói jogokat kényszerítő követelésként, így például ilyen követelmény a kínzás tilalma, amelynek természetesen bármely – így akár lelki, akár fizikai – formája tilos. Ezen tilalomtól nem áll távol azon kötelezettség, hogy a munkáltató nem alkalmazhat megalázó, kizsákmányoló körülményeket a munkavégzés során.⁴³⁶ Ide kapcsolódik szorosan a modernkori rabszolgaság, illetve a kényszermunka tilalma is, amelyet egyébként az emberi jogi dokumentumok tartalmazzak.⁴³⁷

Ezen kényszerítő követelmények közé tartozik a magánszférához való jog, amely klasszikusan ugyan elsődlegesen a hatósági, állami beavatkozásokkal szemben fogalmazódott meg, nem nehéz belátni, hogy ezen valós és kényszerítő igény a munkáltatóval szemben is fennáll. Ha

⁴³¹ A kettő között az a különbség, hogy érdekvitánál a jogi szabályozás még nem létezik, a konfliktus nem oldható meg a jogszabályok alapján. Tehát nem arról van szó, hogy a felek valamelyike megsértett volna valamilyen konkrét rendelkezést, hanem a vita tárgya a felek jövőbeli viszonya, a munkavégzés feltételei stb. Ha azonban az ilyen érdekvita kapcsán megállapodás születik, akkor az abból eredő vita, sérelem már szükségképpen jogvita lesz. GYULAVÁRI Tamás (szerk.) (2014): Munkajog. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 493.

⁴³² Azzal, hogy persze ezen értelmezési mód adott esetben nagy hatással lehet mind a jogalkotásra, mind a jogalkalmazásra.

⁴³³ A pozitív jog, illetve a gyakorlat szerint ezen kijelentés persze megalapozatlannak hathat, illetve éppen az egységes álláspont hiánya miatt nem lehet ezen jogokat emberi jognak tekinteni.

⁴³⁴ H. Collins, 'Theories of Rights as Justifications for Labour Law', in Davidov and Langille (eds), *The Idea of Labour Law*, OUP, 2011, 140.

⁴³⁵ Az ellenérvek között megemlíthetjük, miszerint a munkavállalói jogok folyamatosan fejlődnek, ezzel szemben az (klasszikus) emberi jogok időtlen módon alapvető igényeket elégítenek ki.

⁴³⁶ Mantouvalou hivatkozik egy tanulmányra, miszerint az ilyen bánásmód között megtalálható az útlevel visszatartása, lelki és szexuális abúzus, a pihenőidő megvonása stb.

⁴³⁷ Lásd az EJEE 3. cikkét (kínzás tilalma), valamint 4. cikkét (rabszolgaság és kényszermunka tilalma).

ugyanis történik például egy elbocsátás arra hivatkozással, hogy a munkavállaló „nem megfelelő” módon viselkedett a magánéletében, az nem feltétlenül különbözik az állami szervek általi megfigyeléstől, és hasonló stigmatizáló hatása lehet.

A normatív szemlélet – ellentétben az első kettővel – megengedheti magának, hogy sokkal nagyobb léptekben haladjon, mint például a joggyakorlat. Így a fizetett szabadsághoz való jog kapcsán megemlítendő, hogy a munkabér szorosán kapcsolódik a szabadsághoz, hiszen a fizetés nélküli szabadság valójában elveszíti szabadság jellegét a legrászorultabbak tekintetében.

Az emberi jogoknak van egy olyan jellegadó sajátossága, hogy mindenkit megilletnek a világon, azaz univerzális jelentőségűek. Ellenérv tehát, hogy a tárgybeli jogok „csak” a munkavállalókat illeti meg, tehát ezért nem emberi jogok. Ezzel szemben felhozható például a menekültek helyzete. Közismert szabály, hogy tilos kiutasítani olyan személyt az adott országba, ahol az élete veszélyben lenne. Ez a szabályt nem kérdőjelezi meg azt, hogy attól, hogy ez nem mindenkit érint, csak az adott esetben az adott migránst, aki a saját hazáján kívül van, még ne lenne emberi jog. Csak azt jelenti, hogy az emberi jogi védelem akkor aktivizálódik, amikor a személy menekültté válik. Ugyanez irányadó például a fogvatartottra is. Attól, hogy nem mindenki fogvatartott minden pillanatban, a velük kapcsolatos jogok emberi jognak minősülnek. Végül, ugyanilyen érvelés mentén kell elfogadni azt is, hogy a munkavállalói jogok is minősülhetnek emberi jognak. Ehhez mindössze csak annyi kell, hogy az adott személy rendelkezzen e pozícióval, azaz legyen munkavállaló.

Ellenérv szokott lenni továbbá, hogy miként lehet az emberi jog, ami országról országra változik, és függ nagyban az adott ország teljesítőkéességétől is. Így például, hogy van-e, és ha igen, milyen mértékű minimálbér az adott országban, az térben és időben változik. Az, hogy egy adott ország adott pillanatban nem tud megfelelni egy kényszerítő igénynek – például a lakhatáshoz való jognak –, az nem jelenti azt, hogy ezek az igények ne lennének sürgetők. Mantouvalou hivatkozik a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya felett örökös Bizottsági véleményre, miszerint néhány jog ugyan függ a rendelkezésre álló erőforrásoktól, néhány azonban azonnali hatályt igényel. Így például a diszkrimináció tilalma a munkahelyen kétségtelenül nem igényel semmiféle további anyagi

erőforrást.⁴³⁸ Továbbá önmagában az a védekezés, hogy kevés az erőforrás az adott jog biztosításához, nem elegendő, ugyanis vizsgálni kell, hogy az állam mindent megtett-e ennek biztosítására. Tehát az, hogy némely munkavállalói jog érvényesítéséhez szükségesek az erőforrások, az még önmagában nem jelenti azt, hogy ezek ne minősülhetnének emberi jogoknak.

Végül, az az ellenérv vizsgálandó, hogy a munkavállalói jogok azért nem kaphatják meg az emberi jogi státuszt, mert utóbbiak jellegadó sajátossága, miszerint „időtlenek”, előbbieknél nem áll fenn. Collins hivatkozik arra, hogy a munkavállalói jogok a termelés és a munka formájának függvényében változik.⁴³⁹ Ezen érvelés is hasonló elvek mentén hárítható el, mint a fentiek, nevezetesen, hogy meg kell vizsgálni egy másik alapjogot. A magánszférához való jognak a megfigyelési technikák folyamatos fejlődése révén egyre komolyabb kihívásokkal kell szembe néznie, mégsem állítja senki, hogy a magánszférához való jog ne lenne kortalan, legfeljebb a mértékén lehet vitatkozni. Tehát e jog létezik, csak a védelmi vonalak változnak a külső körülmények változásából eredően. Akárcsak például a tisztességes munkafeltételekhez való jog vagy a rabszolgamunka tilalma. Nyilvánvalóan a rabszolgamunka fogalmát kimerítő magatartásokat vagy mulasztásokat nem lehet egyszer s mindenkorra taxatív módon rögzíteni. Világos, hogy a dolgozat tárgya szerinti jogok sem függhetnek aktuális gazdasági környezettől vagy a munkáltató egyéni teljesítőképességétől. Mint azt oly sok helyen rögzítjük jelen dolgozatban, az utóbbi gazdasági megfontolásokat vizsgál, amelynek semmi köze az emberi jogokhoz.

4. A kollektív alku és fellépés korlátozása az ILO gyakorlatában

Mint azt a fentiekben is említettük, kétségtelen, hogy az államok közötti tisztességes verseny elősegítése fontos szempont a nemzetközi jogalkotás során, azonban az ILO – mint az Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ) első szakosított szerve – kiemelt szerepet fordít az emberi jogok

⁴³⁸ Persze a pozitív intézkedések, így például akadálymentesítés, különböző programok szervezése járhat a munkáltató számára anyagi teherrel.

⁴³⁹ Collins i.m. 142-143.

– 'önmagukban' – történő érvényesítésére.⁴⁴⁰ Természetesen, a kollektív alku és fellépés joga⁴⁴¹ az ILO rendszerében sem abszolút jog, az korlátozható a nemzeti joggal összhangban, figyelembe véve a nemzetközi sztenderdeket. A korlátozás lehet egyrészt eljárási-formai, másrészt tartalmi jellegű,⁴⁴² ezek vizsgálata előtt azonban érdemes néhány szót ejteni azon (látszólagos) ellentmondásról, hogy a kollektív fellépés (sztrájk) joga valójában miért nem került – legalábbis explicit módon – rögzítésre egyetlen ILO egyezményben sem, és ez jelentheti-e azt, hogy végeredményben ilyen jogot az ILO nem is ismer el.⁴⁴³ A 87. sz. Egyezmény hallgatásából azonban egyrészt nem vonható le olyan következtetés, hogy ezen jog nem létezne, másrészt egyes szerzők szerint azért sem volt tárgya az Egyezmény megalkotásának a sztrájkkérdés, mert úgy vélték, hogy mindaddig, amíg az egyesülési jog általában véve biztosított, nincs szükség speciális rendelkezésekre.⁴⁴⁴ Az ILO intézményrendszerének keretében működő bizottságok⁴⁴⁵ által adott jogértelmezésnek – az egyezmények sokszor elvont, programjellegű megfogalmazásai okán – kiemelkedő jelentősége

⁴⁴⁰ Az Alapokmány Preambuluma az emberi jogokban való hitet a szervezet megalakítását indokoló célként határozta meg. A szervezet létrehozásában a háború utáni sokkból fakadó humanitárius célok mellett közismerten szerepet játszott a félelem a bolsevik erők előre törésétől, attól, hogy az illúziójukat vesztett munkások orosz testvéreik útjára lépnek. Nem szabad azonban megfeledkeznünk egy másik lényeges ösztönző tényezőről, az egyenlő versenyfeltételek megteremtéséről sem. Az ILO standardok magukban hordozták azt az ígéretet, hogy kiküszöbölik azon államok versenyelőnyét, melyek kevésbé humánus munkakörülményeket alakítottak ki. Nem nehéz párhuzamot vonni az Európai Közösség szociális dimenziójának formálódásával, melyet közismerten motivált a németek versenyelőnyének kiegyenlítése. KAJTÁR Edit: Az ILO sztrájkgyakorlata. *Pécsi Munkajogi Közlemények*. 2010/3. 49–80. o.

⁴⁴¹ Az ILO sztrájkfogalma igen tág. Azonos védelmet élveznek a munkabeszüntetés sajátos fajtái, így például a vadsztrájk, a munkalassítás, a szabályok túlzott betartása és az ülősztrájk. A munkabeszüntetés ezen fajtái, a sztrájkjal azonos védelmet élveznek, ezek korlátozása csak akkor lehetséges, ha a sztrájk megszűnik békésnek lenni. KAJTÁR: i. m., 60. 2018 *Digest*, 784. A kollektív fellépéshez való jogon belül kizárólag a sztrájkhoz való joggal foglalkozunk (így nem érintjük a munkabeszüntetéssel nem járó kollektív fellépéseket, például a bojkottot).

⁴⁴² Eljárási-formai értelemben azon korlátozásokat értjük, amelyek – függetlenül a sztrájk hatásától és céljától, illetve a szemben álló érdekek mérlegelésétől – a joggyakorlás dinamikáját határolják be. Ilyen a munkáltató előzetes tájékoztatása, az ún. lehülési idő, a munkavállalók részéről történő előzetes szavazás intézménye, kötelező előzetes egyeztetés stb. 2018 *Digest*, 789–823. Ezzel szemben, tartalmi korlátozás alatt értjük a már gyakorolt sztrájk céljának és hatásának figyelembevételével alkalmazott korlátozásokat, amelyek tehát már figyelemmel vannak a sztrájk belső tartalmára.

⁴⁴³ Ezen vita volt a tárgya a 2012-es Nemzetközi Munkaügyi Konferencián az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazásának Független Szakértői Bizottsága (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, a továbbiakban: CEACR) és a tripartit szervként működő Sztenderdek Alkalmazását Vizsgáló Konferenciabizottság (Conference Committee on the Application of Standards, a továbbiakban: CAS) között kiobbant konfliktusnak. Utóbbi munkáltatói oldala ugyanis nem fogadta el a CEACR azon értelmezését, miszerint a 87. sz. Egyezmény implicit módon tartalmazza a sztrájkhoz való jogot. Az intézményrendszerhez, a bizottságok közötti legitimációs problémák bemutatásához lásd LA HOVARY, Claire: Showdown at the ILO? A Historical Perspective on the Employers' Group. *Industrial Law Journal*, Volume 42, Issue 4, December 2013, 338–368.

⁴⁴⁴ LA HOVARY: i. m., 345.

⁴⁴⁵ Így a rendszeres felügyelet keretében a független szervként, kiemelkedő elméleti szakértőkből álló CEACR vizsgálja az államok által megküldött jelentéseket. A CEACR a ratifikált egyezmények alapján, az alapvető témák kapcsán ún. megfigyeléseit (*observation*) az éves jelentésében közzéteszi, valamint sokkal konkrétabb kérdések tekintetében ún. közvetlen kérdésekkel (*direct request*) élhet. A különleges eljárások keretében lehetőség van, hogy mind a munkáltatók, mind a munkavállalók panasszal éljenek a tripartit Egyesülési Szabadság Bizottsága (Committee of Freedom of Association, a továbbiakban: CFA) felé, ha egy állam megsérti az egyesülési szabadsággal kapcsolatos egyezményeket.

van. Ezen bizottságok a sztrájkjogot a kezdetektől fogva az említett Egyezmény 3.,⁴⁴⁶ 8.,⁴⁴⁷ és 10.⁴⁴⁸ cikkeiből vezetik le.⁴⁴⁹ Álláspontunk szerint – figyelembe véve a töretlen gyakorlatot -, a sztrájkjog gyakorlása tehát immanens eleme az egyesülési és szervezkedési jognak, amelynek valamely egyezményben történő explicit elismerése hiányában is stabil védelme van a nemzetközi sztenderdek körében.⁴⁵⁰

A CFA a legutóbbi esetgyűjteményében is (*Digest, 2018*) megerősítette hosszú ideje tartó gyakorlatát, miszerint általános sztrájktilalom csak akut nemzeti vészhelyzet esetén vezethető be és a tilalom kizárólag határozott ideig tarthat.⁴⁵¹ A sztrájkjog korlátozására a *szigorúan vett alapvető szolgáltatások* biztosítása érdekében kerülhet sor abban az esetben, ha a sztrájk súlyosan és közvetlenül veszélyeztetné a társadalom egészének vagy részének életét, személyi biztonságát vagy egészségét.⁴⁵² Meg kell tehát vizsgálni, hogy mi minősülhet alapvető szolgáltatásnak.⁴⁵³ Ez természetesen függ az adott tagállamban uralkodó gyakorlatból,⁴⁵⁴ mindazonáltal a CFA szerint a következők minősíthetők alapvető szolgáltatásnak:

- kórházi szektor;
- áramszolgáltatás;
- vízellátás;

⁴⁴⁶ Az (1) bekezdés szerint, „a munkavállalók és a munkáltatók szervezeteinek jogában áll alapszabályaik és szabályaik kidolgozása, képviselőik szabad megválasztása, szervezetük irányításának, illetve tevékenységük megszervezése, valamint programjaik megfogalmazása”.

⁴⁴⁷ A (2) bekezdés szerint, „a jelen Egyezményben biztosított jogosítványokat sem a nemzeti jogalkotás, sem a jogalkalmazás módja nem korlátozhatja”.

⁴⁴⁸ „A jelen Egyezményben a „szervezet” kifejezés jelenti a munkavállalóknak vagy a munkáltatóknak minden olyan szervezetét, amelynek célja a munkavállalók vagy a munkáltatók érdekeinek előmozdítása és megvédése”.

⁴⁴⁹ 1994 General Survey on freedom of association and collective bargaining, 147–151. CFA esetgyűjteménye (*Digest*) 754.

⁴⁵⁰ Az explicit jogszabályi rendelkezés hiánya nem gátja az emberi jogi elismerésnek, tekintettel arra, hogy az ún. intézményi elismerés okán elsődlegesen azt szükséges vizsgálni, hogy mennyiben sikeres a civil társadalom, illetve a jogkereső közönség érdekérvényesítési lehetősége, azaz mennyire tudják a releváns aktorok kiharcolni maguknak a bíróságok előtt az adott igény jogként történő elismerését. Lásd MANTOUVALOU: i. m., 156–163.

⁴⁵¹ 2018 *Digest*, 824.

⁴⁵² 2018 *Digest*, 836. A tárgyalt téma szempontjából nem releváns, de megjegyezzük, hogy a másik nagy esetkör, ahol korlátozásra, illetve tiltásra kerülhet sor, az állam nevében eljáró közszolgák esete. Lásd 2018 *Digest*, 826–835.

⁴⁵³ Megjegyezzük, hogy ez élesen jogpolitikai kérdés, hiszen ebben jelenik meg az a jogalkotói elhatározás, hogy miféle gazdasági (szolgáltatási) tevékenységek körében korlátozza a törvény a munkaharci cselekményeknek az általánoshoz képesti alkotmányos szabadságát. Utalunk a közszolgáltatási tevékenységet érintő munkaharccal kapcsolatos, német professzorok által kidolgozott törvénytervezetre, amely taxatív jelleggel kísérelte meg felsorolni az alapvető közszolgáltatások körébe eső tevékenységeket. BERKE Gyula: Professzori törvénytervezet a közszolgáltatásokat érintő munkaharcról. *JURA*, 2013/2. 161–170.

⁴⁵⁴ Felmerülnek olyan értelmezési kérdések is, miszerint a közszolgáltatásnak minősített szolgáltatások területén foglalkoztatott minden munkavállalóra (munkakörre) alkalmazandók-e a különös munkaharci szabályok vagy esetleg azok csak a megjelölt tevékenységeket közvetlenül végző munkavállalókra vonatkoznak. BERKE: i. m, 167. Utalunk e körben az intézményi és a funkcionális szemlélet közötti különbségre.

- telefon;
- rendőrség és fegyveres erők;⁴⁵⁵
- tűzoltóság;
- magán vagy állami börtön;
- iskolás korúak ellátása élelmiszerrel és az iskola takarítása;
- légi közlekedés irányítása.⁴⁵⁶

Az alábbiak azonban nem minősülnek szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatásnak (nem kimerítő felsorolás):

- rádió és televízió;
- üzemanyag szektor;
- kikötők;
- bankszolgáltatások;
- illetékek és adók beszedésével;
- nagyáruházak és vidámparkok;
- fém és bányászati szektor;
- általánosságban a közlekedés;
- pilóták;
- üzemanyag előállítás, szállítás és elosztás;
- vasúti szolgáltatás;
- nagyvárosi közlekedés;
- postaszolgáltatások;
- hulladékiszállítás;
- hűtővállalatok;

⁴⁵⁵ Megjegyezzük, hogy a másik nagy esetkör, ahol korlátozásra, illetve tiltásra kerülhet sor, az *állam nevében eljáró közszolgák* esete. Lásd 2018 *Digest*, 826–835. A 87. sz. Egyezmény 2. és 9. cikke megkülönböztetésmentesen rendeli biztosítani a szervezkedés szabadságát, kizárólag rendőrséget és a fegyveres erőket zárva ki a védelmi körből. Ebben az esetben az államot szűken kell tehát értelmezni. Nem tartoznak ide az állami tulajdonú cégek alkalmazottai, sőt a helyi közhatalmat gyakorlók, azaz az önkormányzatok tisztségviselői sem. A szakszervezeti szervezkedés tág korlátozása ellentétes az Európai Szociális Karta 5. cikkével is, amely e korlátozásokat szintén csak a szűken értelmezett rendőrség és a fegyveres erők tagjai vonatkozásában engedi meg. Ugyanilyen értelmezést követ az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata is. Utóbbihoz lásd például a *Tüm Haber Sen és Cinar kontra Törökország* ügy, 2006. február 2-i ítéletet (ügyszám: 28602/95), valamint a *Demir és Baykara kontra Törökország* ügy, 2008. november 12-i ítéletet (ügyszám: 34503/97), amely ügyekben az képezte vita tárgyát, hogy megtagadták a közszolgáktól/közalkalmazottaktól a szakszervezet-alakítási jogot, amellyel túl tágan értelmezték az *állam nevében eljáró személyek* fogalmát.

⁴⁵⁶ 2018 *Digest*, 840.

- hotelszolgáltatások;
- építőipar,
- autógyártás,
- mezőgazdasági tevékenységek, élelmiszer ellátás és elosztás,
- pénzverde;
- a kormányzati nyomda, állami alkohol, só és dohány monopóliumok,
- oktatás, valamint
- ásványvíz palackozás.⁴⁵⁷

Egy eredetileg nem alapvető szolgáltatásnak tekintett szolgáltatás is alapvető fontosságúvá válhat, ha a sztrájk átlép egy bizonyos időintervallumot vagy egy bizonyos tartalmi határt, amellyel így a sztrájk a társadalom egészének vagy részének életét, személyi biztonságát vagy egészségét veszélyeztetné.⁴⁵⁸ A CEACR szintén megerősítette, hogy a sztrájkhoz való jog a főszabály, ennek megfelelően, az alapvető szolgáltatások – ahol ezen főszabály részben vagy egészben nem érvényesül – fogalma szűken értelmezendő. A korlátozások például abban az esetben engedhetők meg, ha azokra azért kerül sor, hogy visszafordíthatatlan és minden arányt felülmúló károkat akadályozzanak meg (ám ebben az esetben is követelmény, hogy az állam szervezze meg inkább a kieső szolgáltatást, mintsem általános tiltással éljen).⁴⁵⁹ Ezek természetesen az alapvető szolgáltatások esetén áll fenn, amelyből az a következtetés vonható le, hogy azon szektorokban, amelyek nem minősülnek szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatásnak, még kevésbé támasztható alá a beavatkozás.

A CFA nem kevésbé széles körben vonja meg a védelmet a kollektív alkuk tekintetében. A munkafeltételek tekintetében a munkáltatókkal történő szabad tárgyaláshoz való kollektív alkuhoz való jog ugyanis az egyesülési szabadság lényeges alkotóelemének minősül, így a szakszervezeteknek joguk van, hogy kollektív tárgyalások vagy egyéb jogszerű eszközök útján fejlesszék az általuk képviseltek élet- és munkakörülményeit. A hatóságoknak tartózkodniuk kell bármely olyan beavatkozástól, amely korlátozza e jog jogszerű gyakorlását.⁴⁶⁰ A felekre

⁴⁵⁷ 2018 *Digest*, 842.

⁴⁵⁸ 2018 *Digest*, 853.

⁴⁵⁹ GERNIGON, Bernard–ODERO, Alberto–GUIDO, Horacio: ILO Principles Concerning the Right to Strike. Geneva, International Labour Office, 2000. 22. Freedom of association and collective bargaining. General Survey of the reports on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98). Report III (Part 4B), International Labour Conference, 81st Session, 1994. Geneva

⁴⁶⁰ 2018 *Digest*, 1232.

kell továbbá bízni, hogy meghatározzák az egyeztetések tárgyát.⁴⁶¹ A hatóságok által a tárgyalások körére egyoldalúan hozott korlátozások gyakran ellentétesek a 98. sz. Egyezményel⁴⁶². A lehetséges témakörök természetesen a bérezés, egyéb juttatások, munkaidő vagy éves szabadság kérdése akkor is, ha ezek túlmutatnak a jogszabályokban foglaltaknál. Ezeket tehát jogalkotással nem lehet eleve kirekeszteni a lehetséges tárgyalási körből.⁴⁶³

Mi következik a fentiekből? Világos, hogy a korlátozás indoka nem lehet egy gazdasági szereplő magánérdeke. A korlátozásra (tiltásra) közrendvédelmi okokkal összefüggésben van lehetőség, a nemzetközi sztenderdekben a gazdasági okok mint lehetséges korlátozási okok, meg sem jelennek. Olyannyira így van ez, hogy egy olyan panasz vizsgálata során, amely nem érint alapvető szolgáltatást, a CEACR fenntartotta, hogy nem vehető figyelembe a sztrájkjog gyakorlásának lehetséges hosszútávú, nemzetgazdaságot érintő következményei⁴⁶⁴, amelyből következik, hogy egyetlen gazdasági szereplő érdekei még inkább sem képezhetnek legitim korlátozási okot.

III. Fejezet – Az EU által választott út a kollektív alku és fellépés jogának érvényesítése során

1. A nemzetközi sztenderdek szerepe az uniós joggyakorlatban

A munkavállalói alapjogok – és úgy általában a szociális politika – elismerése és érvényre juttatása hosszan tartó és rögzös utat járt be az uniós jogfejlődés során.⁴⁶⁵ Ezen jogfejlődés

⁴⁶¹ 2018 *Digest*, 1289.

⁴⁶² A 98. sz. Egyezmény 4. cikke alapján, „amennyiben szükséges, a nemzeti feltételeknek megfelelő intézkedéseket kell foganatosítani a munkaadók és munkaadói szervezetek, valamint a munkavállalók szervezetei közötti önkéntes tárgyalási eljárások teljes körű fejlesztésének és kihasználásának bátorítására és elősegítésére, a foglalkoztatási és munkafeltételek kollektív szerződések által történő szabályozása céljából”. 2018 *Digest*, 1290. Megjegyezzük, hogy a foglalkoztatási és munkafeltételek nem csupán ezen hagyományos (azaz a munkaidővel és bérezéssel kapcsolatos) kérdésekre korlátozódnak, hanem minden olyan témakörre, amelyeknek a szabályozásáról a jog adta keretek között a felek szabadon döntenek. Ezen értelmezéssel kifejezetten ellentétes az uniós jog kiküldetések terén követett gyakorlata, amely lényegében lezártnak tekinti azon kérdéseket, amelyekről a felek egyeztethetnek.

⁴⁶³ 2018 *Digest*, 1291. Márpedig az uniós joggyakorlat a Kiküldetési Irányelvben foglalt védelmet felső határként tekintette, amellyel lehetetlenné tette a munkakörülmények további, kollektív tárgyalások útján való fejlesztését.

⁴⁶⁴ GERNIGON – ODERO – GUIDO: i. m., 21.

⁴⁶⁵ Jelen tanulmány kereteit meghaladná ezen fejlődés bemutatása, azonban hivatkozunk a Római Szerződés 117. cikkének konszenzuális olvasatára, miszerint a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítása nemcsak a szociális rendszerek összehangolását előnyben részesítő közös piac működéséből következik (...). Az ún. automatikus konvergencia modell elmélete szerint tehát, a méltányos munkafeltételek nem előfeltételei, hanem következményei a közös piac működésének. HÖS Nikolett: Európai Szociális Politika. In: Szabó Marcell – Lángos Petra Lea – Gyeney Laura (Szerk.): *Uniós szakpolitikák*. Szent István Társulat, Budapest, 2015. 133–134. Az

ellenére, igen kevés olyan jogi instrumentumot találunk, amelyben explicit rendelkezés történik a nemzetközi munkajogi sztenderdekre.⁴⁶⁶ Közvetett utalás található ezekre azonban az először még csak *soft law*-ként, a Lisszaboni Szerződéssel azonban már kötelező jogi erővel felruházott Alapjogi Charta preambulumban.⁴⁶⁷ A jelenleg hatályos, az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) az Emberi Jogok Európai Egyezményén (EJEE) kívül ugyan más nemzetközi jogi dokumentumra vagy munkaügyi sztenderdre nem utal, azonban annak 6. cikke azzal, hogy hivatkozik az Alapjogi Chartára, az EJEE-re, valamint a tagállamok alkotmányos hagyományaira, ezeken keresztül közvetett módon terjed enged egyéb nemzetközi jogi jogforrások adaptációjára.

Az ILO egyezményekre mint inspirációs forrásként történő hivatkozásra a Bíróság gyakorlatában három formában kerül sor.⁴⁶⁸ Egyrészt a Bíróság hivatkozik rájuk, amikor az uniós jogot szükséges értelmezni, annak célját kifejezni.⁴⁶⁹ Másrészt hivatkozik az egyezményekre akkor is, amikor egy jog alapjogi jellegét ismeri el. Végül, segítségül hívja őket,

Európai Gazdasági Közösséget létrehozó, 1957-ben kelt Római Szerződés egyetlen olyan elve, amely igen hamar kézzel fogható eredménnyel járt a szociális politika terén, a bérezés tekintetében a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvét rögzítő 119. cikke volt. 1989 decemberében az Európai Közösség tizenegy – az Egyesült Királyság kivételével valamennyi – tagállama elfogadta a Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól (Közösségi Charta) című dokumentumot, amelynek 11-13. cikkei már tartalmazták a szakszervezet alapításának, az ahhoz való csatlakozásnak, a kollektív alkunak és a sztrájk gyakorlásának jogát. Az Európai Parlament szándéka szerint a Közösségi Charta jogi kötelező erővel rendelkezett volna, ezt azonban az angol elutasítás megghiúsította, az angol konzervatív kormány ugyanis a munkanélküliség visszaszorításának és a versenyképesség növelésének kulcsát a munkajogi deregulációban és a rugalmas munkaerőpiacban látta. Gyulavári Tamás (szerk.) (2004): Az Európai Unió szociális dimenziója. *OFA Kht.*, Budapest. 25–27.

⁴⁶⁶ Az egyetlen jogi dokumentum, amely explicit módon megjelöli inspirációs forrásként a nemzetközi sztenderdeket, a Közösségi Charta.

⁴⁶⁷ A preambulumi rész szerint, „*e Charta (...) újólag megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából és nemzetközi kötelezettségeiből (...) következnek*”.

⁴⁶⁸ TEKLÈ, Tzehainesh: Labour Rights and the Case Law of the European Court of Justice: What Role for International Labour Standards? *European Labour Law Journal*, 2018, Vol. 9(3) 242–254.

⁴⁶⁹ Ez történt a híres *Defrenne II*-ügyben [ECLI:EU:C:1976:56], amelyben a Bíróság kimondta, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bér Római Szerződésben foglalt elvét a másodlagos jog (így az akkor megszülető 75/117/EGK irányelv), továbbá a nemzeti implementáció a férfi és a női munkaerőnek egyenlő értékű munka esetén járó egyenlő díjazásáról szóló 100. sz. Egyezménnyel összhangban kitágítják. Ennek kimondásának azért volt óriási jelentősége, mert a Római Szerződés nem szögezte le pontosan, mi értendő az egyenlő munka fogalma alatt. A Szerződés ugyanis az „egyenlő munka fogalmát” rögzítette, mely helyt adott a fogalom kifejezetten szűk körű értelmezésére. A tagállamoknak ezáltal lehetőségük nyílt arra, hogy eldöntsék, mely munkákat tekintenek egyenlőnek, így melyik munkavállalók bérét kell egyenlőnek tekinteni. Így helytálló lehetett az a gyakorlat, amennyiben az egyenlő munkát kizárólag a pontosan arról a munkavégzésről, pontosan ugyanazon feltételek mellett vélték fennállónak. Ezzel szemben az irányelv immáron ugyanazon munkáról vagy azonos értékűnek tekintett munkáról rendelkezik, mely sokkal tágabb értelmezést és ezzel együtt összehasonlítást biztosít, és a fentiek szerint megfelel a már idézett ILO-egyezmény rendelkezéseinek is. BECÁNICS Adrienn: Az egyenlő vagy egyenlő értékűként elismert munkáért egyenlő bért elv fejlődése az Európai Unió Bíróságának esetjogában. *Debreceni Jogi Műhely*, 2012/1.

amikor egy tagállam olyan kérdést tesz fel, amely egy ILO egyezmény és az uniós jog közötti kollízió feloldására irányul.⁴⁷⁰

A második eset azért tekinthető visszásnak, mert a Bíróság anélkül ismeri el a kérdéses jogot alapvető jogként, hogy annak – a formális elismerésen túl – érvényt szerezne. A *Defrenne III*-ügyben⁴⁷¹ a Bíróságnak feltett második kérdés az volt, hogy függetlenül a 119. cikk rendelkezésétől, a közösségi jog tartalmaz-e olyan általános jogelvet, amely a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód megtartására vonatkozik az egyéb munkakörülmények tekintetében is.⁴⁷² A Bíróság megemlítette ugyan, hogy az *'alapvető, személyhez kapcsolódó emberi jogok'* a közösségi jog *általános jogelveihez* tartoznak, amelyeket védelemben kell részesíteni,⁴⁷³ továbbá, hogy a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés felszámolása is ezen jogok közé sorolandó.⁴⁷⁴ Hivatkozott továbbá a foglalkoztatásból és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetésről szóló 111. sz. Egyezményre.⁴⁷⁵ Ennek ellenére, mégsem látta elérkezettnek az időt, hogy a közösségi jog által védelemben részesítse a nemek közötti egyenlő bánásmód követelményét a bérezésen felüli munkakörülmények tekintetében, és rögzítette, hogy saját joghatósága hiányában az kizárólag a nemzeti és a nemzetközi jog hatókörébe tartozik.⁴⁷⁶

⁴⁷⁰ Ez volt a tárgya például a Levy-ügynek, amelyben a kollíziót az okozta, hogy a Franciaország által ratifikált, a nők éjjeli munkájáról szóló 89. sz. Egyezmény főszabályként tiltotta a nők által végzett éjszakai munkát, amely viszont ellentétben állt a 76/207/EK antidiszkriminációs irányelvvel. A Római Szerződés 234. cikkének (1) bekezdése (ahogy a ma hatályos, Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 351. cikke) akként rendelkezik, hogy a jelen szerződés nem érinti a nem tagállamokkal korábban kötött egyezményeket. A (2) bekezdés azonban a tagállam kötelezettségévé teszi a kollízió feloldását. Amely jelen esetben vagy akként fordulhatna elő, hogy a férfiak részére is megtiltja az éjszakai munkát, vagy felmondja az egyezményt. A Bíróság az ügyben azonban az egyezmény elfogadását követő jogfejlődést (így például az éjjeli munkáról szóló 171. sz. Egyezmény elfogadását) akként értékelte, hogy az a korábbi – az irányelvbe ütköző – egyezményt felülírta, amelyre figyelemmel kollízió nem áll fenn, amelynek vizsgálatát mindazonáltal visszautalta a tagállami bíróságnak. C-158/91. sz., *Ministère public és Direction du travail et de l'emploi kontra Jean-Claude Levy ügyben* 1993. augusztus 2-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:1993:332]. A Bíróság tehát megköveteli a kollízió feloldását akként, hogy az uniós joggal ellentétes nemzetközi kötelezettségtől a tagállamnak meg kell „szabadulnia”, legfeljebb azt szükséges előtte megvizsgálni, hogy valójában nem oldható-e fel az inkohérenca a nemzetközi jog értelmezésével.

⁴⁷¹ C-149/77 sz., *Gabriella Defrenne kontra Société anonym belge de navigation aérienne Sabena ügyben* 1978. június 15-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:1978:130].

⁴⁷² Emlékeztetőül, a Római Szerződés 119. cikke kizárólag a bérezés tekintetében mondta ki a diszkrimináció tilalmát.

⁴⁷³ C-149/77 sz., *Defrenne III-ügyben* 1978. június 15-én hozott ítélet, 26. pont

⁴⁷⁴ C-149/77 sz., *Defrenne III-ügyben* 1978. június 15-én hozott ítélet, 27. pont

⁴⁷⁵ C-149/77 sz., *Defrenne III-ügyben* 1978. június 15-én hozott ítélet, 28. pont

⁴⁷⁶ C-149/77 sz., *Defrenne III-ügyben* 1978. június 15-én hozott ítélet, 30-33. pontok. Megjegyezzük, hogy a Bíróság mégis minden tőle telhetőt megtett az ügyben, ugyanis azzal, hogy utalt arra, hogy Belgiumot egyébként kötik a nemzetközi jog által kötött egyezmények, implicit módon utalást tett a nemzeti bíróságnak, hogy miként döntse el az ügyet.

Nem kevésbé problematikusak azon döntések, amelyekben a Bíróság ugyan tovább megy, és kifejezetten az uniós jog alapján is kimondja, hogy a kérdéses jogot védelemben részesíti, ám egy lépéssel később, az arányossági teszt alkalmazása során ezen tétel lényegét kiüresíti, amely gyakorlatot Davies okkal összegzett akként, hogy a jogvédelem tekintetében a Bíróság egyet előre, kettőt pedig hátra lépett.⁴⁷⁷ Az alábbiakban ezen gyakorlat legismertebb példáját, a Laval-ügyet és annak a kollektív alku és fellépés jogára gyakorolt negatív hatásait tesszük elemzés tárgyává.

2. A Laval-kvartett értékelése a nemzetközi sztenderdek tükrében

A szociális védelem szintjében történő lefelé gyűrűző hatás kiválóan tetten érhető a svéd jogalkotás által a Laval-ügyre⁴⁷⁸ adott válaszbán. A Laval-ügy előtti svéd munkaügyi kapcsolatok rendszerét széles körben az önszabályozás, az állami beavatkozás hiánya, valamint a szociális partnerek autonómiája jellemezte.⁴⁷⁹ Ebben a rendszerben – a minimálbérezésre irányuló jogalkotás hiánya mellett – a kollektív megállapodások fontos forrásként jelennek meg, és annak ellenére, hogy nem létezik az ilyen megállapodások általános hatályúvá történő kiterjesztésének rendszere, a kollektív alkuk lefedettségi szintje *de facto* azzal egyenlő súlyú.

A szakszervezeteknek joguk van ahhoz, hogy külön megállapodás aláírásával azon munkáltatókat is rákényszerítsék a hatályos kollektív szerződésekhez történő csatlakozásra, amelyek nem tagjai valamely munkáltatói szervezetnek (és így automatikusan őket nem kötik a megkötött megállapodások). Az nem követelmény, hogy a kollektív fellépéssel érintett munkahelyen legyenek olyan munkavállalók, akik a szakszervezet tagjai, így a külföldi

⁴⁷⁷ DAVIES, A.C.L.: 'One Step Forward, Two Steps Back? The *Viking* and *Laval* cases in the ECJ' (2008) 37 *Industrial Law Journal*

⁴⁷⁸ A Laval-ügyben egy lett társaság elnyert egy tendert, amely alapján ő építhetett volna fel egy svédországi iskolát. A Laval a saját munkavállalóit küldte ki kiküldetés keretében (közel feleannyi bérköltség ellenében, mint a helyben szokásos bér). A svéd szakszervezetek blokád alá vették a Laval helyi építési területeit, valamint más szakszervezet által szolidaritási sztrájkra is sor került. A Laval szerint ezen akció a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozta. A Bíróság szerint a Kiküldetési Irányelv nem harmonizálta a minimális védelmet nyújtó kötelező szabályok tartalmát. E tartalmat ennél fogva szabadon határozhatják meg a tagállamok, a Szerződés és a közösségi jog általános elvei tiszteletben tartásával. A konkrét ügyben azonban a kollektív alku és fellépés nem volt igazolható, tekintettel arra, hogy a megkötni kívánt kollektív szerződés rendelkezései túlmentek volna a Kiküldetési Irányelv zárt taxációján. Másrészt a kiküldő vállalkozás előtt nem kellőképpen volt világos – éppen a jogszabályi rendelkezések hiánya és a szociális partnerek eseti tárgyalása miatt – hogy a minimális bérszinttel kapcsolatban milyen követelményeket szükséges betartania. C-341/05. sz., *Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan és Svenska Elektrikerförbundet ügyben* 2007. december 18-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2007:809].

⁴⁷⁹ Jelen fejezet Rönmmar összefoglalóján alapul. RÖNNMAR, Mia: Sweden. In: FREEDLAND–PRASSL (szerk.): i. m., 241–260.

munkáltatókkal szembeni fellépés is megengedett. A bírói gyakorlat alapján, tilos az olyan kollektív fellépés, amelynek célja egy hatályos kollektív megállapodás alkalmazásának felfüggesztése vagy módosítása (*Britannia-elv*). A munkaügyi bíróság az ún. *Britannia-ítéletében* akként rendelkezett, hogy ez a tilalom vonatkozik arra az esetre is, ha a kollektív megállapodás külföldi szolgáltató által lépett hatályba a küldő államban. Ezen ítélet alkalmazási kereteit módosította a *Lex Britannia*, amelynek értelmében a kollektív fellépés tilalma csak azon megállapodások tekintetében áll fenn, amelyekre a munkaügyi kapcsolatokról rendelkező svéd törvény közvetlenül alkalmazandó.⁴⁸⁰ A Kiküldetési Irányelvet átültető svéd jogszabály⁴⁸¹ összhangban állt az autonóm kollektív alkuk rendszerével, amelynek keretében a szakszervezeteknek joguk van kollektív alkura kényszerítenie a külföldi munkáltatókat.

A Laval-ítéletben a Bíróság által sérelmezett – az autonóm tárgyalási mechanizmusból egyébként természetesen következő – körülmény a bértárgyalások kiszámíthatatlansága és a külföldi szolgáltató által betartandó szabályokra vonatkozó transzparencia hiánya volt. Erre válaszul módosította a svéd jogalkotó a Kiküldetési Irányelvet átültető jogszabályt, amelynek következtében a következő konjunktív feltételek esetén maradt megengedett a kollektív fellépés annak érdekében, hogy a kiküldött munkavállalókra is érvényesítsék a kollektív megállapodást:

- a) annak kizárólag a központi szinten megkötött, a kérdéses szektorban dolgozó munkavállalók mindegyikére kiterjedő hatályú megállapodáshoz kell kapcsolódnia;
- b) az nem irányulhat másra, mint a Kiküldetési Irányelv 3. cikkének zárt taxációjában felsorolásra került körülményekre;
- c) végül a megállapodásnak a munkavállalókra kedvezőbbnek kell lennie a jogszabályban foglalt rendelkezésekhez képest.

Emellett a *Lex Britannia* (a szakszervezetek külföldi szolgáltatók által kötött kollektív megállapodások módosítása érdekében indított kollektív fellépésekre irányuló jogát biztosító jogszabály) is módosításra került akként, hogy az nem alkalmazható az olyan munkáltatókkal szemben, amelyek kiküldött munkavállalókat alkalmaznak.

⁴⁸⁰ 1976:580. Így tehát, a külföldi munkáltatók által a honosságuk szerinti államban kötött kollektív szerződés tekintetében ilyen tilalom nem áll fenn.

⁴⁸¹ 1999:678

A fenti jogalkotási/jogalkalmazási következményeket és a Laval-ügy végső döntését⁴⁸² számos nemzetközi jogi emberi jogi szervezet bírálata tágyává tette. A témánk szempontjából szükséges megemlíteni a CEACR általános jelentését (*General Report*), amelyben a bizottság aggodalmát fejezte ki, tekintettel arra, hogy a kollektív fellépés a nemzeti jognak megfelelt, mégis, az észszerűen előre nem látható uniós jogértelmezés miatt, jogsértő volt. Helytelenítette emellett, hogy egy jogszerű sztrájkért kártérítési felelősség terheli a szakszervezetet.⁴⁸³ A CEACR kifejtette továbbá, hogy a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos törvénymódosítás, amely kizárólag a Kiküldetési Irányelvben foglalt 'kemény mag' érvényesítésére korlátozza a kollektív fellépés jogszerűségét, felülvizsgálatra szorul.⁴⁸⁴

Ami a Bíróságnak az ILO jogforrására tett hivatkozásait illeti, a szakirodalom megjegyzi, hogy a Bíróság a sztrájkjog gyakorlása körében anélkül hivatkozott az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló 87. számú Egyezményre, hogy megvizsgálta volna, hogy az ILO keretein belül működő szakértői bizottságok azt pontosan milyen feltételekkel tartják jogszerűnek, így az egyszerű, formális hivatkozáson túl, elmaradt ezen egyezmények által védelemben részesített jogok érdemi-tartalmi vizsgálata.⁴⁸⁵

3. A BALPA-ügy értékelése a nemzetközi sztenderdek tükrében

Nem kevésbé negatív hatásról tanúskodik az ún. BALPA-ügy. A brit pilótákat tömörítő British Airline Pilots' Association (BALPA) szakszervezet sztrájkot tervezett a British Airways-szel szemben, amikor a cég – egyes járatai üzemeltetéséhez – leányvállalat alapítását tervezte más tagállamban. A szakszervezet attól tartott, hogy ez a kiszervezés az érintettek munkafeltételeinek romlásával járt volna. A tagság túlnyomó többséggel a sztrájk kezdeményezésére szavazott. A Viking- és Laval-ítéletek fényében azonban a szakszervezet

⁴⁸² Az előzetes döntéshozatali eljárás következményeként a nemzeti munkaügyi bíróságnak nem maradt mérlegelési szabadsága (a bevett terminológiával, '*margin of appreciation*'). A sztrájk jogellenessége többé nem volt vitatott, csak az, hogy ezért a Laval milyen kompenzációt kapjon. Az uniós jog megsértéséért nemzeti bíróság – követve a horizontális közvetlen hatály elvét – kimondta, hogy a szakszervezet felelős az így okozott kárért. A szakszervezet a nemzeti jog megsértéséért is felelős tekintettel arra, hogy a módosított Lex Britannia-t a jelen ügyben figyelmen kívül kell hagyni, amelynek okán az eredeti Lex Britannia-elv lépett életbe. A munkaügyi bíróság döntése szerint, a Laval ugyan nem bizonyította a pénzügyi veszteségeit, azonban így is megítélt a részére nem vagyoni kártérítésként (*punitive damages*) 55.000 euró összeget.

⁴⁸³ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2013, 178.

⁴⁸⁴ RÖNNMAR: i, m., 179.

⁴⁸⁵ Lásd például ILO, Giving Globalization a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions concerning Rights at Work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, ILC, 101st Session, Report III(1B), ILO, Geneva, 2012, 117–122.

mégis eltekintett a sztrájk megszervezésétől, mivel félt, hogy a brit bíróságok a letelepedés szabadságának korlátozása miatt jogellenesnek ítélték volna a kollektív fellépést. Arra az esetre, ha a munkavégzés megállításra kerülne, az anyagi kár tekintetében, a munkáltató British Airways napi 100 millió euró követelést jelentett be.⁴⁸⁶ A CEACR kifejtette, hogy a sztrájkjog lehetséges korlátozása kapcsán soha nem utalt arra, hogy a letelepedés vagy szolgáltatásnyújtás szabadságának arányos korlátozását vizsgálni kellene. Ezzel szemben csak bizonyos minimális szintű szolgáltatás biztosítását tartotta megfontolhatónak, ha a sztrájk visszafordíthatatlan vagy külső felek számára szélsőségesen aránytalan kárral járhat. A CEACR nem látta indokoltnak, hogy ettől a korábbi gyakorlatától eltérjen. A bizottság kifejtette továbbá, hogy a jelenlegi helyzet, amely szerint a szakszervezetnek az uniós joggyakorlat fényében olyan kártérítési kötelezettséggel kell szembenéznie, amely csődhelyzetet eredményezhet számukra, ellentétes a 87. sz. Egyezményel.⁴⁸⁷

A CEACR *megfigyeléséből* implicit módon az olvasható ki, hogy az egyezmények betartásáért az állam arra való tekintet nélkül felel, hogy a másik oldalról kötelezettsége az uniós jog hatékony végrehajtása. Ez nyilvánvaló kollíziós problémát okoz, amely álláspontunk szerint kizárólag az emberi jogok tiszteletének prioritása alapján oldható fel.

4. Az EU és az ILO interakciójának újabb állomásai

4.1. A kapcsolat alapjainak bemutatása

Természetesen jelen disszertáció nem ad lehetőséget az ILO és az EU több, mint 60 éves kapcsolatának teljes körű bemutatására, mindazonáltal érdemes néhány példával ezt szemléltetni, kitérve a közelmúltbeli fejleményekre is, különösen arra való tekintettel, hogy a két szervezet között látszólag feloldhatatlan ellentét húzódik, hiszen míg az EU alapvetően gazdasági érdekeket véd, addig az ILO alapjogiakat.⁴⁸⁸

⁴⁸⁶ KÁRTYÁS: i. m., 118.

⁴⁸⁷ A bizottság kifejtette továbbá, hogy nem feladata megítélni az uniós bírósági döntések helyességét, azonban az igen, hogy vizsgálja, hogy az ilyen bírósági döntések hatásai akadályozzák-e a vonatkozó egyezmény szerinti munkavállalói joggyakorlást. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2010, 208–209.

⁴⁸⁸ A jelen fejezethez Kristina Koldinská: The International Labour Organisation and the EU – Old Friends with New Goals. Hungarian Journal of Legal Studies 60, No 2, pp. 173–184 (2019) munkáját vesszük alapul. A szerző szerint e kapcsolat olyan, mint egy anyja-lánya kapcsolat, ahol a gyermek sok inspirációt szerzett, azonban azóta fel is nőtt, és saját elképzelései is lettek, még ha továbbra is szoros kooperációban maradtak.

A kapcsolat egészen 1953-ra nyúlik vissza, amelyet követően 1958-ban egy formális egyezmény is aláírásra került az együttműködésről. Az együttműködés az évtizedek alatt kibővült, elsősorban az Európai Bizottság feladatkörének szélesedése okán, valamint az EGK/EU globális tényezővé válásával, a jelenkorban pedig számos közös vonás fedezhető fel a két szervezet működésében.⁴⁸⁹

2001 júniusában a két szervezet közötti hivatalos levélváltás a Hivatalos Lapban közlésre került.⁴⁹⁰ A levélváltások alapján a felek megállapodtak abban, hogy néhány kiemelt terület mentén fejleszteni fogják az együttműködést. Ez magában foglalja a már korábbiakban említett, a munka világára vonatkozó alapvető elvekről és jogokról szóló ILO Nyilatkozat szerinti munkaügyi sztenderdeket, a foglalkoztatás fejlesztését az Európai Foglalkoztatási Stratégián keresztül, valamint az ILO törekvését, hogy egyenlő feltételeket biztosítson a nőknek és a férfiaknak, különös tekintettel a szociális párbeszéd fejlesztésére.

A jelenbeni kapcsolat jogi alapját az ILO Alapokmány 12. cikke⁴⁹¹, valamint az EUMSZ. 151.⁴⁹² és 220.⁴⁹³ cikkei képezik. Bár az EU nem tagja az ILO-nak, a valóságban számos nemzetközi dokumentum⁴⁹⁴ elkészítésével kapcsolatos tárgyalás során volt aktív résztvevője a folyamatoknak. Az EU értékek ILO-n keresztüli „terjesztése” nagyobb legitimitást biztosít, hiszen így azok a nemzetközi közösség mint egész által kerülnek megosztásra. Ami viszont a disszertáció tárgya szempontjából rendkívül jelentőségű, az az, hogy ezen kapcsolattal az EU a saját érdekeit is védi, hiszen így az alacsony munkaügyi sztenderdeket alkalmazó országok nem húznak hasznot a tisztességtelen versenyelőnyből. Az informális kapcsolatot Trstenjak főtanácsnok is megerősítette a KHS-ügyben⁴⁹⁵ született véleményében, ahol egy érdekes kapcsolatra is rávilágított a két szervezet között:

⁴⁸⁹ Ilyen közös vonások már a kezdetektől fogva felismerhetők. Így például mindkét szervezet tripartit képviseletet biztosít a döntéshozatalban. Így például a szociális partnerek együttműködése gyümölcsként született meg a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról szóló 2019/1158 EU irányelv.

⁴⁹⁰ HL 2001 C 165/23.

⁴⁹¹ Így például a 2. pont rögzíti, hogy a „Nemzetközi Munkaügyi Szervezet megfelelő intézkedéseket tehet annak érdekében, hogy a nyilvános nemzetközi szervezetek képviselői szavazati jog nélkül részt vehessenek tanácskozásaikon.”

⁴⁹² Szociálpolitikai cím

⁴⁹³ E szerint „az Unió megfelelő együttműködési formákat épít ki az Egyesült Nemzetek Szervezetének szerveivel és szakosított intézményeivel, az Európa Tanáccsal, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel, valamint a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel.”

⁴⁹⁴ Így például a 155. sz. Egyezmény a munkavállalók biztonságáról, egészségéről és a munkakörnyezetről.

⁴⁹⁵ C-214/10-ügy.

„Az Európai Unió és az ILO között a gazdaság- és szociálpolitika terén folytatott sokévi együttműködés, valamint számos tagállam tagsága ellenére maga az Európai Unió mint szupranacionális szervezet sem a szerződő fél, sem a megfigyelő státuszával nem rendelkezik az ILO-n belül. Emiatt az uniós jogi aktusokat az ILO-joggal való összeegyeztethetőségükre tekintettel főszabály szerint csak az Unió egyoldalú kötelezettségvállalása alapján lehet megítélni.”⁴⁹⁶

4.2. Konfliktus megosztott hatáskör esetén

Klasszikus konfliktusként jellemezhető az EU megosztott hatásköreibe eső kompetenciák gyakorlásából eredő következmények, különösen a szociális területeken. A főbb kompetenciák, amelyek átfedésben vannak az ILO-val, az antidiszkriminációs politika⁴⁹⁷, a munkavállalók szabad mozgása⁴⁹⁸, munkafeltételek és munkavállaláshoz kapcsolódó jogok,⁴⁹⁹ valamint a férfiak és nők közötti egyenlő bérezés.⁵⁰⁰ Abban az esetben, ha az uniós szabályozás minimum harmonizációt jelent a védendő érték tekintetében, probléma nem merül fel, sőt, az EU szervei ösztönzőleg hatnak a ratifikációra.⁵⁰¹ A 2/91. számú vélemény alapján, egy olyan, a szociális politika terebélyesítésére eső jogalkotási aktus elfogadása, amely minimum követelményeket állít fel, nem vezet az EU kizárólagos külső hatásköréhez. Ennek alapján világos, hogy ahhoz, hogy a jogrendek közötti ütközés fennálljon, egyrészt megosztott vagy kizárólagos hatáskörbe kell esnie a szabályozandó területnek, másrészt nem lehet minimum szabályozás. Így tehát, amennyiben az uniós szabályozás kedvezőbb, konfliktus nem merül fel. Abban az esetben azonban, ha az ILO szigorúbban biztosít kedvezőbb előírásokat, és az uniós szabályozás nem minősül minimum harmonizációnak, a konfliktus máris észlelhető. Megoldandó feladat tehát a különböző jogrendek által támasztott – és egymással adott esetben nem vagy nem teljesen összeegyeztethető – követelményeknek való együttes megfelelés biztosítása.

⁴⁹⁶ C-214/10-ügy, 85.

⁴⁹⁷ EUMSZ. 19. cikk.

⁴⁹⁸ EUMSZ. 45, 46. és 48. cikkei.

⁴⁹⁹ EUMSZ. 153. cikk.

⁵⁰⁰ EUMSZ. 157. cikk.

⁵⁰¹ Így például az EU Bizottság az emberkereskedelem elleni küzdelem jegyében elfogadott stratégiája keretében sürgette, hogy a tagállamok ratifikálják az ILO 189. számú Egyezményét a háztartási munkáról, amely illeszkedik a kizsákmányolás elleni nemzetközi dokumentumok sorába.

Tökéletes példaként szolgál az ilyen konfliktusra a nők éjjeli munkájáról szóló 89. sz. Egyezmény, továbbá a nők földalatti munkájáról szóló 45. számú Egyezmény okozott megoldandó problémát.

4.2.1. A nők éjszakai munkájával kapcsolatos kollízió

Előzetes döntéshozatali eljárás keretében két ügy is az uniós fórum elé került.⁵⁰² Mindkét ügyben a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmódra vonatkozó alapelv értelmezése volt a kérdés az ILO egyezmények fényében. Az EUB akként ítélte meg, hogy bár az igaz, hogy a Közösség által elismert alapelv a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód megtartása, implementációja fokozatos, és ezen célt irányelvekkel érik el. Ezen irányelvek megengedik továbbá az ezen elvtől való ideiglenes derogációt, amely eltérés lehetősége azonban nem megy el addig, hogy általános tiltással lehessen élni a nők éjszakai munkavégzése kapcsán akkor sem, ha erre nemzetközi egyezmény kötelezi a ratifikáló államot.

A Minne-ügyben a bíróság rögzítette, hogy a 76/207/EGK irányelv⁵⁰³ kizárja, hogy a tagállamok úgy korlátozzák a nők által végzett éjszakai munkát, hogy ugyanilyen korlátozást a férfiak esetében nem vezetnek be. A bíróság a Stockel-ügyben⁵⁰⁴ összegezte, hogy

„bármik is legyenek az éjszakai munka hátrányai, a várandósság vagy az anyaság eseteit leszámítva, nem jelenthető ki, hogy azok a kockázatok, amelyeknek a nők vannak kitéve éjszakai munkavégzés során, általánosságban véve, alapjaiban különbözne azon kockázatoktól, amelyeknek a férfiak vannak kitéve.”⁵⁰⁵

⁵⁰² C-158/91. sz., *Ministère public és Direction du travail et de l'emploi kontra Jean-Claude Levy ügyben* 1993. augusztus 2-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:1993:332] (a továbbiakban: Levy-ügy). Továbbá C-13/93. sz., *Office National de l'Emploi v Madeleine Minne ügyben* 1994. február 3-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:1994:39] (a továbbiakban: Minne-ügy).

⁵⁰³ A férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról.

⁵⁰⁴ Az ügyben büntetőeljárás indult a munkáltató ügyvezetőjével szemben, mivel 77 női alkalmazottat foglalkoztatott éjszaka, amely ellentétben állt a francia munka törvénykönyvével. C-345/89. sz., *Criminal proceedings against Alfred Stoeckel ügyben* hozott 1991. július 25-i ítélet [ECLI:EU:C:1991:324] (a továbbiakban: Stoeckel-ügy).

⁵⁰⁵ Stoeckel-ügy, para 15.

Az éjszakai munka nők esetében történő általános megtiltása tehát objektíven nem igazolható.⁵⁰⁶ Mindazonáltal, a tagállamnak nem kötelessége figyelmen kívül hagyni az említett irányelvbe ütköző belső jogi szabályozást, amennyiben annak fenntartása nemzetközi kötelezettségből fakad, és amely egyezményt még a közösségi csatlakozást megelőzően kötötték.⁵⁰⁷

4.2.2. A nők föld alatti munkavégzésével kapcsolatos kollízió

Hasonló ügyben kellett előzetes döntéshozatali eljárást lefolytatni, amikor Ausztria csatlakozott az EU-hoz. A Bizottság kontra Ausztria ügyben⁵⁰⁸ az volt a kérdés, hogy Ausztria megsértette-e a közösségi szabályozást azzal, hogy nemzeti jogában tiltotta a nők föld alatti munkavégzését, tekintettel arra is, hogy ez kötelessége volt a 45. számú Egyezmény ratifikációja okán, amelyet egyébként még a csatlakozást megelőzően foganatosított. Arra hivatkozott, hogy az EKSz. 307. cikke⁵⁰⁹ alapján igazolt korlátozásnak minősül, tekintettel arra, hogy azt a csatlakozást megelőzően írta alá, amely kötelezettségvállalást tehát nem érinti a csatlakozás. Az eljáró fórum úgy találta, hogy bár az ilyen tiltás ellentétes az egyenlő bánásmód követelményével, az irányelv nem alkalmazandó, amennyiben a szóban forgó nemzeti szabályozás olyan nemzetközi kötelezettség biztosítására szolgál, amelyre nézve az EKSz. 307. cikkében foglalt feltételek fennállnak. Bár a bíróság természetesen a saját jogrendjét védte, nem kényszerítette a tagállamokat arra, hogy nemzetközi kötelezettségeiket megszegjék. A jelen esetben azonban utalt arra, hogy amint lehet, az egyezményt fel kell mondani,⁵¹⁰ amelyet egyébként az államok többsége azóta meg is tett.⁵¹¹ Mindezekből az világlik ki, hogy az uniós jognak elsőbbsége van az egyéb nemzetközi kötelezettségek felett, amely nem feltétlenül hátrányos körülmény ugyanis ezek a jogesetek kiváló lehetőségek biztosítanak ahhoz, hogy az esetlegesen elavult ILO joganyagot felülvizsgálják és adott esetben modernizálják, hatályon kívül helyezték.

4.3. Jövőbeli együttműködés a szociális jogok területén

⁵⁰⁶ Stoeckel-ügy, para 18.

⁵⁰⁷ Minne-ügy, para 19.

⁵⁰⁸ C-203/03. sz., *Commission of the European Communities v Republic of Austria* ügyben hozott 2005. február 1-jei ítélet [ECLI:EU:C:2005:76]

⁵⁰⁹ Ma hatályos formájában az EUMSZ. 351. cikke.

⁵¹⁰ C-203/03. sz. ügy, para 61.

⁵¹¹ Maga az ILO is felhívta a ratifikáló államokat, hogy a bányászat munkavédelméről szóló 176. számú Egyezményt ratifikálják, amely a 45. számú Egyezményt írja felül, és egyaránt alkalmazandó a férfiakra és a nőkre.

Az EU és az ILO közötti szoros együttműködés az utóbbi évtizedekben egyértelműen lehűtötte a konfliktusokat. Az ILO alapításának századik évfordulójára elkészült nyilatkozat (Centenary Declaration)⁵¹² számos alapelvet rögzít, így például a „szociális igazság parancsa, amely segítette az ILO megszületésében”, „a munka nem árucikk”, „a jövő munkavégzési formáinak emberközpontú megközelítése”. A témakörök között, amelyeket a nyilatkozat taglal, megtaláljuk azokat, amelyeket az EU a közelmúltban célul tűzött ki. Ilyen a munkavállalói jogok gyakorlásának elősegítése az inkluzív és fenntartható fejlődés érdekében, a nemek közötti egyenlőség a munkahelyen, valamint az informálisból a formális gazdaságba⁵¹³ történő átmenet elősegítése stb. Az ILO tagjai fel lettek hívva, hogy további három kulcsterületen tegyenek előrelépést: erősíteni az emberek lehetőségeit, hogy részesüljenek a munka változó világából eredő előnyökből; erősíteni a munka világában működő intézményeket annak érdekében, hogy minden munkavállaló megfelelő védelmet kapjon ezzel is elősegítve a fenntartható gazdasági fejlődést, továbbá a hatékony és tisztességes foglalkoztatást. Az említett nyilatkozat tehát számos tekintetben komplementáris az EU politikájával, a Szociális Jogok Európai Pillérével.

A Szociális Jogok Európai Pillérét tanulmányozta az ILO, és akként foglalta össze, hogy az egy *„olyan eszköz, amely elősegíti az EU-ban élők jogainak gyakorlását. A jobb szociális-gazdasági eredmények felé vezető konvergencia – megtámogatva ezen Pillérrel – elősegíti az egységesebb és stabilabb Európát és egy teljesebben működő EMU-t.*⁵¹⁴ Így aztán kényszerítő, hogy az EU folytassa a kollektív törekvéseket a gazdasági, foglalkoztatási és szociális fejlesztések terén.”⁵¹⁵ Az ILO ebben a tanulmányban konkrét lépéseket irányoz elő az ILO és az EU közötti további interakciók elősegítése érdekében. A következő – nem taxatív felsorolású – témakörök tekintetében tud az ILO segítséget nyújtani:

- Minimálbér: a minimum díjazásra vonatkozó kiegyensúlyozott megközelítés segít csökkenteni az állással rendelkezők szegénységét, és segít az alacsony munkaerőre alapított versenyt redukálni, egyúttal előmozdítani a fenntartható

⁵¹²

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_711674.pdf

⁵¹³ Informális gazdaság alatt azokat a szektorokat, munkaköröket értjük, amelyek ugyan értéket termelnek, mégsem minősülnek hivatalosnak, állam által regisztráltak stb. Így az állami védelem sem terjed ki rájuk. Ezekben a munkajogi védelmi szabályok tipikusan nincsenek betartva, adó- és járulékfizetés nem történik, a jogsértések látenciája nagyon magas.

⁵¹⁴ Európai Monetáris Unió.

⁵¹⁵ Building a social pillar for European convergence. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_488466.pdf

vállalkozásokat és gazdasági fejlesztéseket. A szociális partnerek bevonása a minimális díjazás rögzítési procedúrájába hozzájárul a szociális kohézió fenntartásához;

- Minimális állami bevétel elérése: az adekvát minimum nemzeti bevétel elérése garantálja, hogy annyi személynek, amennyinek csak lehetséges biztosítva legyenek az ILO és más európai egyezményekből származó kötelezettséget fedezete és így az átfogó szociális védelmi rendszer biztosítva legyen. Figyelemmel az EU tagállamai által biztosított rendszerek közötti nagyfokú diverzitásra, közös megközelítés szükséges annak érdekében, hogy (i) a rászorulóknak hatékony fedezetet nyújtson; (ii) a méltóságteljes élethez szükséges juttatások szintjét elérjék; (iii) a szociális partnerek és egyéb szervezetek számára biztosítsák a részvétel ezen rendszerek kialakításában és felülvizsgálatában;
- A munka és a család egyensúlyának megteremtése: koordinálni szükséges a politikákat annak érdekében, hogy a munkavégzés és a család közötti egyensúly megfelelő legyen, figyelemmel az ILO sztenderdekre is, amely hozzájárulhat a nemek közötti egyenlőtlenségek felszámolásához is;
- munkahelyteremtés és a munkanélküliek védelme: erősíteni szükséges az Aktív Munkaerőpiaci Politikákat (ALMP), valamint a munkanélküli segélyek közötti kapcsolatot, továbbá a különböző képességek megszerzését, ezzel is stabilizálva a gazdaságot. Szükséges lenne továbbá figyelmet fordítani a kiadások mértékére és ennek következtében a fedezetre is, csakúgy, mint a nyújtott szolgáltatások minőségére. A felfelé ívelő konvergencia biztosításához szükséges néhány alapelv elfogadása, inkorporálva az EU tagállamai által széles körben ratifikált ILO sztenderdeket;
- a készségek fejlesztése: a globalizáció és a technológiai evolúció gyorsasága és természete, a munkaszervezetekben történő változások és a demográfiai trendek mély változásokat eredményeztek a munka világában. Az emberi erőforrásra és a készségfejlesztésre fókuszáló politikák számára elengedhetetlen, hogy ezeket a strukturális változásokat lehetőségekké konvertálják mindenki számára, növelve a termelékenységet és az EU-n belüli élet minőségét. A technikai készségeken túl, az oktatás és a szakképzés fejleszteni tudja a szociális kapacitásokat, és így központi eszközököt jelent a szegénység és a szociális kizárás elleni harcban. Figyelemmel az ILO sztenderdekre is, a munkahelyek alkalmazkodóképességét.

Fentiek mellett, az EU támogatásáról biztosította az ILO Szociális Védelmi Minimumról szóló ajánlásának hatékony implementálását, amely elősegíti jövedelembiztonságot, az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, ideértve a megfelelő egészségügyi ellátást.⁵¹⁶

Megemlítendő továbbá, hogy a százéves évforduló alkalmával elfogadott ILO egyezmény égető problémákkal foglalkozik, nevezetesen a munkahelyi erőszak és zaklatás elleni küzdelemmel.⁵¹⁷ Az Egyezmény nemcsak a szigorú értelemben vett munkavégzéssel kapcsolatos jogellenes cselekményeket taglalja, hanem irányadó a munkával kapcsolatos képzések, utazások, szociális tevékenységek, munkáltató által biztosított szállás igénybevétele stb. kapcsán.⁵¹⁸ A munkavállaló fogalma egyébként a jogviszony formájától függetlenül nemcsak a klasszikus munkaviszonyt öleli fel, hanem a gyakornoki pozíciót, önkénteseket, munkakeresőket, legyenek ezek a magán- vagy a közszféra által, illetve a formális és informális gazdaság által érintettek.⁵¹⁹

Hozzá kell tenni, hogy az EU-nak nincs speciális, kizárólag a munkahelyi erőszakkal és zaklatással foglalkozó joganyaga. Ahol említésre is kerülnek ezek, azok az irányelvek „csak” mint a diszkrimináció egyik formájaként tilalmazzák ezen magatartásokat.

Az említett egyezmény, továbbá egyéb jogi instrumentumok mint például a háztartási munkavégzés, anyasági védelem, gyermekmunka tilalma, rendkívül fontos témakörökkel foglalkoznak. Koldinska megemlíti mindazonáltal, hogy míg a „központi” ILO egyezmények ratifikációja igen magas, az újívevredben elfogadott egyezményeké átlagosan alig éri el a 30 ratifikációt. Ezen tény pedig nem engedi azon lehetőségnek a teljes kizárását, hogy a két jogrend között a továbbiakban is felmerülhetnek konfliktusok. Általánosságban véve pedig elmondható, hogy az EU jogrendje az érvényesítés tekintetében sokkal erősebb, hiszen külön bíróság foglalkozik a joganyag értelmezésével, tovább fejlesztésével és a be nem tartásából eredő kötelezettségzegési eljárásokkal. Emellett az is igaz, hogy éppen a jogalkotási mechanizmus

⁵¹⁶ Lásd A Szociális védelem az Európai Unió fejlesztési együttműködésében bizottsági közleményt (COM/2012/0446 final).

⁵¹⁷ A munka világában tapasztalható erőszak és zaklatás felszámolásáról szóló 190. számú Egyezmény. Az egyezmény 1. cikke szerint „A munka világában az „erőszak és zaklatás” kifejezés olyan – akár egyszeri, akár ismétlődő – elfogadhatatlan magatartásokat és gyakorlatokat, illetve azokkal való fenyegetést foglal magában, amelyek fizikai, pszichológiai, szexuális vagy gazdasági kár okozására irányulnak, azt okoznak vagy okozhatnak, és magukban foglalják a nemi alapú erőszakot és zaklatást is.”

⁵¹⁸ 190. számú Egyezmény 3. cikke.

⁵¹⁹ 190. számú Egyezmény 2. cikke.

okán sokkal nehezebb új jogalkotási aktusokat elfogadni vagy a meglévőket felülvizsgálni. Különösen igaz ez a szociális normákra, ahol nagyon nehéz a közös minimum védelmi szint meghatározása.

Összefoglalásul elmondható, hogy az EU szociális dimenziója nagymértékben az ILO elvein alapul, illetve az ILO egyezményeinek szellemiségében formálódott. A kapcsolat tehát alapvetően a kölcsönös tiszteletre épül, amely tisztelet azonban az EU részéről semmiképpen sem tekinthető passzivitásnak, hiszen az EU tevékenysége két aspektus szerint is vizsgálat tárgyát képezi. Egyrészt az utóbbi években az EU jogalkotása nagyobb figyelmet fordít a szociális dimenzióra, amely számos esetben okoz diszkrpanciát az ILO egyezményekkel. Köszönhetően azonban az uniós bíróság értelmezésének, bár az EU jog primátusa megdönthetetlen, a tagállamok nincsenek arra rászorítva, hogy megszegjék a nemzetközi kötelezettségeiket. Az is igaz továbbá, hogy az ilyen ütközéseket a tagállamok többsége kiküszöbölte, első sorban a vonatkozó egyezmény felmondásával. Figyelemmel a fentiekre, kijelenthető, hogy az EU-ILO együttműködés a szociális jogok terén elengedhetetlen, különösen a jelenkori fejlemények fényében, ahol is a szociális jogok mint emberi jogok globális karaktere megkérdőjelezésre került. A nemzetközi munkaügyi sztenderdek, amelyek ugyan egy mérsékelt, de éppen ezért stabilan támogatott nemzetközi jogi szociális instrumentumokat képeznek, segítenek stabilitást hozni az EU politikájában, amely az utóbbi években a közös megoldások megtalálásában és alkalmazásában szenved nehézségeket.

5. Az Európai Munkaügyi Hatóság által támasztott remények

A minél hatékonyabb kooperáció érvényesítési eszközei közé illeszkedik azon közelmúltbeli lépés,⁵²⁰ hogy az Európai Unió létrehozta az Európai Munkaügyi Hatóságot (a továbbiakban: Hatóság), amely a kiküldetések kapcsán kétféle – egy munkajogi és egy szociális biztonsági – szempontot tart szem előtt.⁵²¹

⁵²⁰ A kezdeményezés része a Szociális Jogok Európai Pillérének, ami a közös európai szociális modellt létrehozva, három fő kulcsterületen (esélyegyenlőség és munkavállalási jog; tisztességes munkafeltételek; szociális védelem és társadalmi befogadás) kívánja támogatni a méltányos és jól működő munkaerőpiacokat és szociális rendszereket. A Hatóság várhatóan 2024-ben fogja elérni teljes működőképességét.

⁵²¹ GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva (2018): European Labour Authority: The guardian of posting within the EU? Magyar Munkajog/Hungarian Labour Law, 1. sz. 12-16.

A munkajogi aspektus kapcsán kiemelendő, hogy a Hatóság az egyetlen konzultációs fórum a kiküldetések terén. A munkaügyi felügyelet kapcsán azonban igencsak korlátozottak a lehetőségek, ugyanis a vonatkozó rendelet⁵²² 8. cikke világosan rögzíti, hogy „összehangolt vagy közös ellenőrzésekre csak az érintett tagállamok egyetértésével kerülhet sor”. A Hatóság által végzett koordináció hozzájárul a kiküldetésekkel kapcsolatos csalások⁵²³ felderítéséhez és megelőzéséhez.

A kiküldetések másik aspektusa a szociális biztonság koordinációja,⁵²⁴ amely alapján a jogszabályi rendelkezések világosabbá tételét lehet elérni.⁵²⁵ Itt többek között az A1-es nyomtatvánnyal kapcsolatos kérdésköröket lehet említeni.⁵²⁶ Visszatérő probléma ugyanis, hogy a fogadó tagállamok hatóságai nem fogadják el a küldő állam hatósága által kiállított dokumentumot, holott a bírói gyakorlat értelmében erre csak bizonyított visszaélés (csalás) van lehetőség.⁵²⁷ Ennek kiküszöböléséhez különösen fontos, hogy az uniós jog egységes értelmezése, valamint a fogadó államok hatóságai és bíróságai kompetenciáinak tisztázása.

Összefoglalóan azonban szükséges elmondani, hogy a Hatóság a koordinációs és kockázatértékelési, elemzési feladatai sem jelentenek feltétlenül új korszakot, mivel a tagállami és a határokon átnyúló ellenőrzések joga továbbra is a tagállamoké marad, a Hatóság saját kezdeményezése alapján nem végez ellenőrzéseket. Ennek ellenére jelentősen hozzájárulhat azon információhiányból fakadó anomáliák kezeléséhez, amelyek végeredményben a Laval-ügyben hozott döntés alapját is képezték, miszerint a kiküldő vállalkozás előtt nem kellőképpen világos, hogy a minimális bérszinttel kapcsolatban milyen követelményeket szükséges betartania a küldő munkáltatónak.

6. Összefoglalás

⁵²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1149 rendelete.

⁵²³ Tipikusan ilyen, amikor a fogadó országban lévő munkáltató gyakorlatilag nem üzemelő fióktelepet („postafiók céget”) alapít a küldő tagállamban.

⁵²⁴ Azaz többek között a 883/2004/EK rendelet által szabályozott tárgykörök tekintetében.

⁵²⁵ A rendelet 1. cikke azonban azt is rögzíti, hogy a rendelet semmilyen módon nem érinti a tagállamokban és uniós szinten elismert alapvető jogoknak – beleértve a sztrájkjogokat vagy a sztrájk szabadságának vagy a tagállamokban fennálló konkrét munkaügyi kapcsolatrendszerek keretébe tartozó egyéb fellépések megtétele jogának vagy szabadságának – a nemzeti jog vagy gyakorlat szerinti gyakorlását.

⁵²⁶ Az A1 formanyomtatvány igazolja, hogy a kiküldött munkavállaló a vállalkozás székhelye szerinti ország társadalombiztosítási rendszerének biztosítottja, és nem kell járulékot fizetnie a kiküldetés helye szerinti országban. GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA – KOVÁCS RÉKA: Szociális biztonsági koordináció és munkaerőmozgás - az Alpenrind-eset és az Osztrák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ítélete. Európai Tükör, 2019/3.

⁵²⁷ C-527/16. sz. Alpenrind és társai-ügy [ECLI:EU:C:2018:669].

A jelen fejezetben bemutatásra került, hogy az uniós joggyakorlat által a végletekig túlhajtott gazdasági szempontok a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által lefektetett alapelvekbe ütköznek. Annak ellenére így van ez, hogy a két szervezet közötti formális kapcsolatok és együttműködések hosszabb időre nyúlnak vissza, és bizonyos területeken – különösen az egyenlő bánásmód elvének érvényesítése kapcsán – kifejezetten kimutatható kölcsönhatás áll fenn. Az ILO különösen a Laval és Viking-ügyek következtében előállott bizonytalanság veszélyeire hívta fel azonban a figyelmet, kiemelve, hogy az alapjogi mérlegelésben sohasem kaphattak helyet a pusztán gazdasági megfontolások. Az ellentét feloldása az érdekmérlegelés egyensúlyának átértékelésével valósulhat meg, nevezetesen azzal, hogy nem lehet kizárólag védekező pozícióba kényszeríteni a munkavállalói jogokat, és nem lehet a gazdasági szempontoknak prioritást adni.

HARMADIK RÉSZ

AZ UNIÓS JOGGYAKORLAT ÉRTÉKELÉSE AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK JOGVÉDELME TÜKRÉBEN

I. Fejezet – Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlata

1. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 11. cikkének elemzése – individuális és kollektív dimenzió

A jelen összehasonlítást álláspontunk szerint érdemes az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlatának bemutatásával kezdeni, tekintettel arra, hogy mint az alapjogi védelem terén legnagyobb tapasztalattal és múlttal bíró intézmény megfelelő kiindulópontot jelent, és az uniós dokumentumok is kötelező inspirációs forrásként jelölik meg.⁵²⁸

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) 11. cikkének (1) bekezdése általános jelleggel biztosítja az egyesülési szabadságot:⁵²⁹

„Mindenkinek joga van [...] a másokkal való egyesülés szabadságához[...]”.

Amelyet azzal folytat, hogy

„[...] beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát”.

A kérdés, hogy a szakszervezet-alapítási és az ahhoz való csatlakozás joga magában foglal-e olyan további jogokat, amelyek alapvetően nem tekinthetők az általánosabb megfogalmazásuként tételezett egyesülési szabadság alkotóelemeként.

⁵²⁸ Így például az Alapjogi Charta preambuluma rögzíti, hogy „újlag megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen (...) az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből (...) és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következnek.”

⁵²⁹ Jelen elemzést Dorsemont munkáját alapul végezzük el. Filip DORSEMONT: The right to form and to join trade unions for the protection of his interests under article 11 ECHR. An Attempt „to Digest” the Case Law (1975-2009) of the European Court on Human Rights. European Labour Law Journal, Volume 1 (2010), No. 2. 185–235.

A témában megkerülhetetlen szerző, Dorssemont véleménye, hogy első ránézésre ebben a tekintetben igen rossz képet kapunk, ugyanis az említett cikk az egyesülési szabadságnak csak a központi magját tartalmazza, amely kizárólag az *individuális* dimenziót jelenti. Nem tartalmazza azonban a szakszervezetek általi cselekvés aspektusait, azaz a rendelkezés hallgat ezen jog *kollektív* dimenziójáról. Azonban maga a 11. cikk teret enged a jogfejlődésnek és a teleologikus értelmezésnek is tekintettel arra, hogy az „érdekek védelmét” említi a rendelkezés.⁵³⁰ A kollektív dimenzió – így például a kollektív tárgyalás vagy szerződéskötés, illetve sztrájkjog – explicit hiánya komoly probléma, ugyanis a gyakorlatban a szakszervezetek kizárólag akkor tudnak hatékonyan működni, ha nyomást tudnak gyakorolni a tárgyaló partnerre vagy a jogalkotóra. Az egyéb nemzetközi dokumentumokban ezen jogok külön tételezve szerepelnek,⁵³¹ így kevésbé releváns, hogy ezen jogok vajon levezethetők-e a szervezkedés szabadságából.

Megjegyezzük, hogy az EJEE a szakszervezet (trade union) fogalmát sem határozza meg, azonban ennek maga a joggyakorlat sem szentel különösebb jelentőséget, tekintettel arra, hogy „a szakszervezet-alakítási és az ahhoz való csatlakozás joga” nem egy különálló („separate”) jog, hanem csak egy aspektusa egy szélesebb értelemben vett szervezkedési szabadságnak.⁵³² A tárgybeli jogok katalógusát, azaz az EJEB szóhasználatával élve, a szervezkedés szabadságának esszenciális elemeit foglalja össze, illetve egészíti ki a Demir és Baykara ügyben hozott ítélet, miszerint ide tartozik: a szakszervezetalakítás és a szakszervezethez való csatlakozás joga; a closed shop megállapodások tilalma; a meghallgattatáshoz való jog; a kollektív tárgyaláshoz és megállapodás megkötéséhez való jog, illetve a sztrájkjog.⁵³³ Ezen jogokat – legalábbis elméleti szinten⁵³⁴ – keretbe foglalja a megkülönböztetés tilalma. A következő táblázatban mutatjuk be e jogok csoportosítását.

⁵³⁰ Igaz, a többi nemzetközi dokumentum sokkal specifikusabban és ambiciózusabban utal ezen célra, így például az Európai Szociális Charta 5. cikke („gazdasági és szociális érdekeik védelmében”), vagy az ILO 87. Sz. Egyezményének 10. cikke (a munkavállalók vagy a munkáltatók érdekeinek előmozdítása és védelme”). Illetve nem kizárólag „védekező” pozícióban láttatja a szakszervezeteket, hanem kifejezetten aktív, cselekvő, előremutató tevékenységek főszereplőiként.

⁵³¹ Így például a kollektív alkuhoz való jog (Európai Szociális Charta 6. cikk (2) bekezdése; az ILO 98. Sz. Egyezménye), illetve a kollektív akciókhoz való jog (Európai Szociális Charta 6. cikk (4) bekezdés).

⁵³² Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland, no. 16130/90, 1993. június 30-i ítélet, 32. bekezdés. Az ügyben azt kellett eldönteni, hogy vajon sérti-e a szervezkedés szabadságát azon rendelkezés, amely a taxisofőröket a jogszabályok belekényszerítik egy *egyesületbe* (Frami) az engedélyük elvesztése terhe mellett, vajon nem sérti-e a szervezkedés szabadságát. Az ún. *pre-entry closed-shop*-nak nevezett megállapodás sértette a szervezkedéshez való jog negatív oldalát, ti. hogy arról is dönteni lehessen, hogy a sofőrök akarnak-e és ha igen, milyen egyesületbe belépni. Így a rendelkezés az EJEE 11. cikkébe ütközött.

⁵³³ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, különösen 145. bekezdés.

⁵³⁴ Mint majd látni fogjuk, az EJEE 14. cikkére történő hivatkozás gyakorlatilag sosem kerül alkalmazásra, tekintettel arra, hogy amennyiben egyéb cikk alapján megállapítható az egyezményesértés, akkor szükségtelen

| A szervezkedés szabadságának esszenciális elemei | | | | |
|--|---------------------------------|--|---|------------------------------|
| Individuális dimenzió | szakszervezetalkítás joga | szakszervezethez való csatlakozás joga | closed shop megállapodások tilalma | meghallgattatásához való jog |
| Kollektív dimenzió | kollektív tárgyaláshoz való jog | kollektív megállapodás megkötéséhez való jog | kollektív fellépéshez (sztrájkhoz) való jog | |
| Hátrányos megkülönböztetés tilalma | | | | |

1.1. Individuális dimenzió

Ellentétben más nemzetközi jogi dokumentumokkal,⁵³⁵ a szervezkedés szabadságának negatív oldala nem jelenik meg explicit formában az EJEE-ben, ezt azonban az EJEB a Sigurdur Sigurjónsson-ügyben végül – hivatkozva arra, hogy az EJEE „élő dokumentum” – elismerte, nyitva hagyva azon kérdést, hogy e jog pozitív és negatív oldala azonos védelmet igényel-e.⁵³⁶ Utóbbival kapcsolatban végül a Sørensen and Rasmussen-ügyben mondta ki az EJEB, hogy nem lehet kizárni, hogy ezen jog két aspektusa azonos védelmet igényel, még ha ezt absztrakt módon, az eset összes körülményének vizsgálata nélkül nem is lehet általánosan kijelenteni.⁵³⁷

A kérdés mindazonáltal érdekes tényállásokat vet fel abból a szempontból is, hogy a szervezkedés szabadságának negatív oldala főként azon munkavállalóknak lehet fontos, akik egy másik szakszervezethez kívánnak csatlakozni, vagy épp egyáltalán nem kívánnak

ennek vizsgálata. Ha pedig nem áll fenn az egyéb cikk megsértése, akkor – a diszkrimináció járulékos jellege okán – szintén nem hívható fel.

⁵³⁵ Így például a Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól 11. pontjának második mondata kifejezetten rögzíti, hogy „Minden munkáltató és munkavállaló joga szabadon belépni az ilyen szervezetekbe, vagy az ahhoz való csatlakozást megtagadni anélkül, hogy ezért személyes jellegű vagy munkahelyi hátrány érne.” Igaz, például az ILO 87. Sz. Egyezménye sem tartalmazza ezen jogot.

⁵³⁶ Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland, no. 16130/90, 1993. június 30-i ítélet, 32-35. bekezdések.

⁵³⁷ Sørensen and Rasmussen v. Denmark, no. 52620/99 és 52562/99, 2006. január 11-i ítélet, 56. bekezdés. Ezen – egyesített – ügyekben is az volt a jogvita tárgya, hogy a kérelmezőket az előzetes closed-shop megállapodások alapján belekényszerítették a munkáltatóval erre irányuló megállapodást kötő szakszervezetekbe ellenkező esetben a munkát nem kaphatták meg.

csatlakozni ilyen szervezetekhez.⁵³⁸ Az ún. closed shop megállapodások a szervezkedés szabadsága negatív oldalának tipikus veszélyeztetői vagy sértői, A megállapodások lényege ugyanis, hogy a munkaviszony létesítése vagy megtartása ahhoz a feltételhez kötött, hogy a munkavállaló csatlakozzon a munkáltató által kijelölt szakszervezethez. Különbséget tehetünk pre-entry és post-entry megállapodás között. Előbbi esetében a munkaviszony létrehozásának, míg utóbbi esetben a megtartásának a feltétele az adott szakszervezethez való csatlakozás.⁵³⁹ Sőt, az EJEB a „kényszerítés”, illetve „feltétel” fogalmát igencsak kiszélesítette, amikor a Wilson ügyben akként foglalt állást, hogy annak megengedése, hogy a munkáltatók anyagi ösztönzőket, fizetésemelést, magán egészségügyi biztosítást adjanak a munkavállalóknak, annak érdekében, hogy azok aláírják az egyedi munkaszerződésüket, ezzel lemondva a szakszervezeti képviselőikről a bértárgyalásokon.⁵⁴⁰

Ami e jog pozitív oldalát illeti, érdemes megemlíteni az EJEB azon felfogását, miszerint az élethez való jog (EJEE 2. cikk) előfeltétele a szervezkedés szabadságának, így amennyiben ezen jog sérül, szükségtelen annak vizsgálata, hogy megsértették-e az utóbbit.⁵⁴¹

Az esetek többségében persze ennél „szofisztikáltabb” módon próbálják meg a munkáltatók ellehetetleníteni a szakszervezethez való csatlakozást.⁵⁴² Így például az EJEB korai döntéseinek egyikében, a Schmidt and Dahlström v. Sweden ügyben⁵⁴³ egy professzortól és egy katonai tisztviselőtől megtagadtak bizonyos, kollektív megállapodásban rögzített visszamenőleges juttatások megszerzését, mivel a szakszervezetük részt vett egy kollektív fellépésben a múltban. De egyikük sem vett részt a sztrájkban. Így a köztisztviselők arra voltak „sarkallva”, hogy „szelídebb” vagy csak névleg létező szakszervezetekhez csatlakozzanak inkább. Mind a két kérelmező arra hivatkozott, hogy a sztrájkban való részvétel esszenciális eleme a szervezkedés

⁵³⁸ Az említett ügyekben Sørensen egy másik szakszervezetnek volt tagja, Rasmussen egy keresztény szakszervezetet preferált, Sigurjónsson pedig hevesen ellenzett bármilyen szakszervezeti tagságot.

⁵³⁹ Mindazonáltal, a pusztán tény, hogy a munkavállaló akkor szembesül ilyen megállapodással, miután a munkaviszonya már létrejött, nem keletkeztet automatikusan post-entry megállapodást. Illetve amennyiben a munkaviszony fennállása alatt köt a munkáltató olyan kollektív szerződést, amely pre-entry megállapodást tartalmaz, ez a már foglalkoztatott munkavállaló vonatkozásában post hatással bír.

⁵⁴⁰ Benjamin and Wilson v. the United Kingdom, no. 30668/96, 30671/96 és 30678/96, 2002. július 2-i ítélet. Igaz, ebben az ügyben még akként foglalt állást az EJEB, hogy bár a kollektív alku egy módszer arra, hogy a szakszervezet érvényesíthesse a tagjainak érdekét, ez mégsem nélkülözhetetlen a szakszervezeti szabadság hatékony élvezetéhez (44. bekezdés). Megemlítendő, hogy az állami felelősség azért volt megállapítható ebben az ügyben, mert a jogalkotás megengedte, hogy a munkáltatók hátrányosan kezeljék azon munkavállalókat, akik nem voltak hajlandók lemondani egy olyan szabadságukról, amely esszenciális része a szakszervezeti tagságnak (47. bekezdés).

⁵⁴¹ Süheyla Aydın v. Turkey, no. 25660/94, 2005. május 24-i ítélet.

⁵⁴² Lásd a fentebb már említett Wilson ügyet.

⁵⁴³ Schmidt and Dahlström v. Sweden, no. 5589/72., 1976. február 6-i ítélet. KAJTÁR i.m. 66.

szabadságának, és ezen jog rendkívül meggyengülne, ha a svéd állam elutasítaná bizonyos, kollektív szerződésben rögzített juttatások visszamenőleges alkalmazását azok tekintetében, akik tagjai voltak annak a szakszervezetnek, amely a sztrájkot végrehajtotta. Az EJEB akként foglalt állást, hogy az EJEE 11. cikke csak a szervezkedés szabadsága egy bizonyos formájaként tekint a szakszervezetiségre, azonban nem biztosít semmilyen speciális bánásmódot a tagoknak visszamenőleges hatályú juttatások így például egy új kollektív megállapodásból eredő fizetésemelések tekintetében. Ilyen jog – amely egyébként nem tételezett az említett cikkben – nem elválaszthatatlan eleme a szakszervezeti szabadság gyakorlásának.⁵⁴⁴ A kérelmezők arra is hivatkoztak, hogy az említett rendelkezés eltántoríthatja a munkavállalókat a sztrájkjog gyakorlásától, amely azonban „organikus jog” azaz levezethető a 11. cikkből. Az EJEB azonban ezzel kapcsolatban is akként foglalt állást, hogy az államnak ugyan biztosítania kell a szakszervezeti tagok védelmét, mindazonáltal, hogy ezt milyen eszközökkel éri el, abban már nagy a mérlegelési szabadság, és egyébként a nemzeti jognak kell róla rendelkeznie.⁵⁴⁵

Tipikus jogsértő helyzetet eredményez, amennyiben a munkavállalókat a szakszervezeti tagságuk alapján diszkriminálják.⁵⁴⁶ Ennek eklatáns példája volt a Danilenkov and Others v. Russia ügy.⁵⁴⁷ A kérelmezők a Kikötői Munkások Szakszervezetének tagjai voltak. A kikötői vállalat különböző technikákkal próbálta megakadályozni, hogy a munkavállalók belépjenek a szakszervezetbe, így például különleges munkacsoportokba kerültek beosztásra kevesebb lehetőséggel, jogellenes elbocsátások történtek, bércsökkenés, fegyelmi szankciók vagy a bírósági ítéletek utáni visszahelyezés elmaradása. A bíróságok azonban a hatékony jogvédelmet nem biztosították arra hivatkozással, hogy a diszkriminációt csak büntetőeljárás keretében lehetne megállapítani. Utóbbinál azonban – az egyedi felelősség okán – a közvetlen szándékot is kétséget kizáróan bizonyítani kell tudni a kulcsvezetők oldalán, amely az EJEB álláspontja szerint nem alkalmas az eset összes körülményének⁵⁴⁸ alapos vizsgálatára. A hatékony jogvédelem elmaradása okán egyezményesértés került megállapításra.⁵⁴⁹

⁵⁴⁴ Schmidt and Dahlström v. Sweden, no. 5589/72., 1976.február 6-i ítélet, 34. bekezdés.

⁵⁴⁵ Schmidt and Dahlström v. Sweden, no. 5589/72., 1976.február 6-i ítélet, 36. bekezdés.

⁵⁴⁶ Az EJEE 14. cikke szerint, „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

⁵⁴⁷ Danilenkov and Others v. Russia, no. 67336/01., 2009. július 30-i ítélet. KAJTÁR i.m. 71.

⁵⁴⁸ Így például a munkavállalók és a munkáltató közötti kapcsolat, illetve az utóbbi által a szakszervezeti tagságtól való eltántorítás érdekében alkalmazott különböző technikák komplex hatásai.

⁵⁴⁹ Danilenkov and Others v. Russia, no. 67336/01., 2009. július 30-i ítélet, 130-136. bekezdések.

1.2. Kollektív dimenzió

Ellentétben az individuális dimenzióval, a szervezkedési szabadság ezen aspektusa a szakszervezeti tagok mint csoport jogait érinti. Ez érintheti a szakszervezet belső működését (*in foro interno*), illetve a szakszervezet külső működését, kapcsolatrendszerét (*in foro externo*). Utóbbiak közé tartozik a meghallgattatáshoz, a kollektív alkuhoz, valamint a kollektív fellépéshez való jog.⁵⁵⁰ Ezen jogok kibontása szorosan kapcsolódik azon bírói gyakorlathoz, miszerint az EJEE egy „élő dokumentum”, azaz a fejlődés magában foglalja azt, hogy ami korábban nem volt esszenciális eleme a munkavállalói érdekképviselőnek, az később azzá válhat, figyelembe véve különösen a nemzeti és nemzetközi jog fejlődését.

In foro interno az autonómiát talán a 87. sz. ILO Egyezmény 3. cikke foglalja össze a legszemléletesebben, miszerint

„1. A munkavállalók és a munkáltatók szervezeteinek jogában áll alapszabályaik és szabályaik kidolgozása, képviselőik szabad megválasztása, szervezetük irányításának, illetve tevékenységük megszervezése, valamint programjaik megfogalmazása.

2. Az állami hatóságok kötelesek tartózkodni minden beavatkozástól, ami ezt a jogot korlátozná, vagy annak törvényes gyakorlását gátolná.”

A 4. cikk szerint továbbá,

„Munkavállalók és Munkáltatók szervezeteinek feloszlatása vagy felfüggesztése közigazgatási hatáskörben nem rendelhető el.”

A 7. cikk szerint pedig,

„A munkavállalók és a munkáltatók szervezetei, szövetségei és szövetkezései számára a jogi személyiség megszerzése nem függhet

⁵⁵⁰ Utóbbi két jogosultságot – minthogy ez a jelen tanulmány tárgya – az alábbiakban külön is elemezni fogjuk.

olyan feltételektől, amelyek a 2., 3. és 4. cikk rendelkezéseinek korlátozását jelentenék”.

Érdekes kérdéseket vet fel a belső autonómia akkor, amikor az a tagsággal szemben fogalmazódik meg. AZ ASLEF v. UK ügyben⁵⁵¹ a jogvita tárgya a szakszervezetekről és a munkaügyi kapcsolatokról szóló törvény (TULRCA) azon rendelkezése, amely a tagkizárási eljárás tekintetében korlátozta a szakszervezeteket, ugyanis tiltotta, hogy azért kerüljön kizárva a tag, mert az egyben politikai párt tagja is.⁵⁵² Ennek következtében a szakszervezet köteles volt egy bírói határozat alapján visszaállítani a kérelmező munkaviszonyát, amelyet az ASLEF a szakszervezeti autonómia jogellenes beavatkozásának tekintett. Az EJEB akként rendelkezett, hogy „az EJEE 11. cikke nem értelmezhető úgy, hogy a különböző szervezeteknek bárkit fel kellene venniük, akik csatlakozni kívánnak.”⁵⁵³ Az EJEB azt is rögzíti, hogy a szakszervezetek „olyan, emberek által létrehozott szervezet, amely bizonyos elvek és értékek mentén kötelezi el magát, és amely bizonyos célokat kíván elérni”. A szervezkedési szabadságot lehetetlenítené el az, ha a szakszervezet bizonyos fókig nem gyakorolhatna felügyeletet a tagsága felett.⁵⁵⁴ Az EJEB szerint, megfelelő egyensúlyt kell teremteni a szervezkedési szabadság és az azzal való visszaélés között. Utóbbira akkor kerülhet sor, ha a kizárás a szakszervezet saját eljárási rendbe ütközik, vagy amikor teljességgel észszerűtlen a belső szabályozás vagy önkényes, illetve a kizárás következményei rendkívül súlyos hatásokat vonhatnak maguk után.

A National Union of Belgian Police ügyben⁵⁵⁵ az EJEB elismerte, hogy azon szakszervezetnek, amelynek képviseleti jogát a tartományi és önkormányzati közigazgatás nem ismerte el, joga van a kormányzat részéről történő meghallgattatáshoz. A szakszervezetek meghallgattatáshoz való joga az első kapcsolódó, kibontott jogosultság, amelyet az EJEB a szakszervezethez való csatlakozás körében „szükségképpen magában foglalónak” ismert el a munkavállalók érdekeinek védelme érdekében. Az EJEB akként fogalmazott, hogy „a védelme érdekében” fordulat nem redundáns. Ezen rendelkezés jelzi a célt, miszerint az EJEE biztosítja a munkavállalók részére, hogy munkahelyi érdekeik védelmében fellépjenek kollektív akciók révén, illetve ezen cselekvéseket és fejlődéseket a szerződő államoknak meg kell engedniük és lehetővé

⁵⁵¹ ASLEF v. UK, no. 11002/05., 2007. február 27-i ítélet.

⁵⁵² A kérelmező, Mr. Lee a British National Party tagja volt, amelyet a szakszervezet fasisztának minősített, és így a szakszervezet céljaival és értékeivel ellentétesnek találták.

⁵⁵³ ASLEF v. UK, no. 11002/05., 2007. február 27-i ítélet, 39. bekezdés.

⁵⁵⁴ ASLEF v. UK, no. 11002/05., 2007. február 27-i ítélet, 39. bekezdés.

⁵⁵⁵ National Union of Belgian Police, no. 4464/70., 1975. október 27-i ítélet.

kell tenniük. Az EJEB álláspontja szerint ezért, a védelmük érdekében, a szakszervezet tagjainak joguk van ahhoz, hogy a szakszervezet meg legyen hallgatva. A 11. cikk azonban szabadságot ad az államoknak abban, hogy ezen célt milyen eszközökkel érik el.⁵⁵⁶ Ezen jog egyébként különbözik a konzultációhoz vagy a kollektív alkuhoz való jogtólakként, hogy előbbi nyilvánvalóan előfeltétele az utóbbiaknak.

A meghallgattatáshoz való jog hozzáadott értéket képvisel a véleménynyilvánítás szabadságához kötődően. Arról persze nincs szó, hogy a munkáltatónak bárkit meg kellene hallgatnia, aki a véleményét el szeretné mondani. A konzultációs procedúrával ellentétben, a munkáltatónak ez esetben nincs válaszadási kötelezettsége, tehát nem köteles megindokolnia, hogy egy kinyilvánított véleményt miért utasít el. Szemléletesen úgy fogalmazhatunk, hogy a meghallgattatáshoz való jog csak a szakszervezet munkáltató felé lévő egyoldalú viszonyát biztosítja.

Az *Aguilera Jiménez* ügyben⁵⁵⁷ az EJEB-nek abban kellett döntenie, hogy a véleménynyilvánítás⁵⁵⁸ korlátozása egyúttal a szervezkedés szabadságát is sértette-e. Az EJEB visszautasította, hogy az ügyet az EJE 11. cikkének fényében is megvizsgálja, tekintettel arra, hogy elbocsátásuknak nem a kérelmezők szakszervezeti tagsága volt az oka.⁵⁵⁹

Végezetül, a meghallgattatáshoz való jog – a fentiek fényében természetesen – nem kapcsolódik a kollektív alku folyamatához sem. Az EJEB a *Wilson* ügyben kétségtelenül egyértelművé tette, hogy az, hogy a szakszervezet hallgathatja a hangját, nem mehet el addig, hogy a munkáltatóra ez olyan kötelezettséget rójon, hogy el kelljen ismernie a szakszervezetet. Ezt ugyanis az EJEB már akként tekintené, mint egy kötelező kollektív alkudozást, amelyet – mint fentebb láttuk – itt még nem ismert el a joggyakorlat.⁵⁶⁰ Dorssemont szerint ez az egyenlőségjel érthetetlen, ugyanis a meghallgattatáshoz való jog éppen ott tudna teret nyerni, ahol egyébként – mint el

⁵⁵⁶ National Union of Belgian Police, no. 4464/70., 1975. október 27-i ítélet, 39. bekezdés.

⁵⁵⁷ *Aguilera Jiménez and others v. Spain*, nos 28389/06, 28955/06, 28957/06, 28959/06, 28961/06, and 28964/06, 2009. december 8-i ítélet.

⁵⁵⁸ Az ügyben a kérelmezők egy olyan hírlevelet tettek közzé, ahol a humánerőforrás igazgató egy asztal mögött ült, amely alatt egy személt térdelt félreérhetetlen pozícióban, továbbá két másik személy nézte, várva, hogy ők is sorra kerüljenek. Egy cikk is mellékelve volt, amelyben nyers és vulgáris stílusban kritizálták ezen két személyt, akik a kérelmezők által korábban indított peres eljárásokban a munkáltató mellett tanúskodtak.

⁵⁵⁹ *Aguilera Jiménez and others v. Spain*, nos 28389/06, 28955/06, 28957/06, 28959/06, 28961/06, and 28964/06, 2009. december 8-i ítélet, 38. bekezdés.

⁵⁶⁰ *Benjamin and Wilson v. the United Kingdom*, no. 30668/96, 30671/96 és 30678/96, 2002. július 2-i ítélet, 44. bekezdés.

nem ismert szakszervezet – más lehetőség nincs a munkavállalók érdekeinek biztosítására. Ezen jog tehát kívül esik a konzultációs eljáráson vagy a kollektív alku folyamatán.

2. A kollektív alku jogának elismerése

2.1. Rövid összefoglalás

A tanulmány témája szempontjából kiemelkedő fontosságú alapjoghoz érkeztünk el, amelyet ezért a következőkben részletesebben vizsgálunk meg.⁵⁶¹ Jelentőségét tekintve kiemelendő egyrészt, hogy a kollektív alku eredményeként megszülető megállapodás a munkafeltételeket évekre előre meghatározza, másrészt mindaddig, amíg a kollektív megállapodások lefedettsége magas, kizárja a munkavállalók közötti szociális versenyt.⁵⁶²

Annak ellenére, hogy mind az ILO 98. Sz. Egyezménye⁵⁶³, mind a Szociális Charta⁵⁶⁴ tartalmazza a kollektív alkuhoz való jogot, mindkét dokumentum az önkéntes formáját irányozza elő ezen jognak. Az önkéntesség magától értetődően magában hordozza, hogy a szakszervezetnek nincs joga ahhoz, hogy rákényszerítse a munkáltatót arra, hogy tárgyalóasztalhoz üljön. Ellenkezőleg, az említett rendelkezések éppen azt biztosítják a munkáltató részére, hogy az ilyen tárgyaláson való részvétel tekintetében önállóan döntsön, és ebből eredően annak tekintetében is persze, hogy kollektív megállapodást aláír-e. Közel megoldás nélküli dilemma elé állítja a jogalkotókat és jogalkalmazókat, hogy hogyan oldják fel azt az ellentétet, miszerint a kollektív alkuhoz való jog a másik oldalon kollektív alkuhoz való kötelezettséget is jelent egyben. Utóbbi ráadásul felveti az alapjogok gyakorlásának „negatív” oldalát is, vagyis, ha jogom van valamihez, akkor jogom van annak megtagadásához, tehát alapvetően nehezen képzelhető el, hogy miként lehetne ezen jogot szembe szegezni a munkáltatóval.

⁵⁶¹ DORSSEMONT (2010) i.m. 218–223.

⁵⁶² Azaz azt, hogy a munkavállalók egymás fölé – vagyis pontosabban alá – licitáljanak a bérigények és egyéb munkafeltételek tekintetében.

⁵⁶³ A 4. cikk szerint „amennyiben szükséges, a nemzeti feltételeknek megfelelő intézkedéseket kell foganatosítani a munkaadók és munkaadói szervezetek, valamint a munkavállalók szervezetei közötti önkéntes tárgyalási eljárások teljes körű fejlesztésének és kihasználásának bátorítására és elősegítésére, a *foglalkoztatási és munkafeltételek kollektív szerződések által történő szabályozása* céljából”.

⁵⁶⁴ A 6. cikk 2. pontja szerint „A béralku megkötésére irányuló tárgyalások folytatására való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy ahol szükséges és helyénvaló, ott támogatják a munkaadók vagy munkaadói szervezetek és a dolgozói szervezetek közötti önkéntes tárgyalási mechanizmusokat a *munkafeltételek és körülmények kollektív szerződések általi szabályozása céljából*.”

Fentiek mellett, nem egészen egyértelmű és tiszta a „könnyed” jogalkalmazáshoz a kollektív alkuhoz való jog, tudniillik, hogy ez pontosan milyen részletszabályokat foglal magában. Ezen óvatosság kiválóan megnyilvánult a Gustafsson and Kellermann ügyben⁵⁶⁵, ahol az EJEB vonakodott elítélni azon kollektív fellépést, amely egy megállapodás megkötésére próbálta rákényszeríteni a munkáltatót. Itt az eljáró fórum elismerte, hogy a bojkott formáját öltő különböző taktikák, miszerint a szakszervezetek megpróbálják rábírní a munkáltatókat arra, hogy csatlakozzanak egy kollektív megállapodáshoz, szorosan kapcsolódik az ilyen megállapodás hatályának kiterjesztéséhez.

Nem lehet eléggé hangsúlyozni azt a mérőföldkövet, amit a Demir and Baykara ügy jelentett. Az EJEB összegzőképpen akként rendelkezett, hogy „figyelembe véve a munkajog fejlődési irányait mind a nemzeti, mind a nemzetközi jogfejlődést, a kollektív alkuhoz való jog a munkavállalók védelme érdekében lévő szakszervezetalkítási és a szakszervezethez való csatlakozás jogának esszenciális elemévé vált”.⁵⁶⁶ Az EJEB ugyanis a Swedish Engine Drivers’ Union ügy⁵⁶⁷ óta a munkavállalói érdekek biztosítása érdekében visszatérően csak egy *fontos*, tehát nem *esszenciális* elemének minősítette a kollektív alkuhoz való jogot. Legfeljebb az EJEE 14. cikke szerinti egyenlő bánásmód megsértése jöhetett volna szóba, de ezen hivatkozás is rendre visszautasításra került.⁵⁶⁸

2.1. A Demir és Baykara ügy

Az ügy több szempontból is különbözik a kollektív alkut érintő korábbi ügyektől. A korábbiakban ugyanis olyan szakszervezetek jelentek meg kérelmezőként, amelyekről megtagadták a tárgyaláshoz, valamint a szerződésalkötéshez való jogot. A fentiekben hivatkozott Swedish Engine Drivers’ Union ügyben az EJEB implicit módon nem különböztette meg a tárgyaláshoz és a szerződésalkötéshez való jogot.

⁵⁶⁵ Gustafsson v. Sweden, no. 15573/89, 1996. április 25-i ítélet.

⁵⁶⁶ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 154. bekezdés.

⁵⁶⁷ Swedish Engine Drivers v. Sweden, no. 5614/72., 1976. február 6-i ítélet. Az ügyben a kérelmező szakszervezettel való szerződésalkötést a Svéd Nemzeti Kollektív Tárgyalási Iroda elutasította, amelyből számos hátrány származott, így például nem delegálhattak tagokat fontos szervekhez.

⁵⁶⁸ Ahogyan ez az említett ügyben is történt. Az, hogy az állam, illetve az említett iroda kizárólag a reprezentatív szakszervezeteket ismerte el, nem valósított meg diszkriminációt. Legitim cél ugyanis a koncentráció, a szakszervezetekkel való együttműködés keretében az „anarchia” elkerülése, a konkrét eredmény könnyebb elérése. Arra pedig nem volt adat, hogy bármilyen más, jogellenes szándék vezérelte volna a szereplőket, amikor megtagadták a kollektív alkut a kérelmezőtől. Az pedig, hogy néhányszor kivételt tettek, az azért történt, mert olyan esetben az adott szektorból hiányoztak a „nagyobb” szakszervezetek. A megkülönböztetés tehát észszerű és objektív volt. Swedish Engine Drivers v. Sweden, no. 5614/72., 1976. február 6-i ítélet, 44-48. bekezdések.

A tárgyalat ügyben ezzel szemben a közigazgatásban dolgozók érdekképviselőjét ellátó Tım Bel Sen nevű szakszervezet tárgyalhatott és kollektív megállapodást is köthetett Gaziantep város önkormányzatával.⁵⁶⁹ Azt követően azonban, hogy az önkormányzat nem teljesítette vállalt kötelezettségeit, a szakszervezet a helyi bíróságon peres eljárást kezdeményezett ellene, amelyet első fokon meg is nyert. A fellebbezés folytán eljáró kasszációs bíróság azonban megsemmisítette a döntést arra hivatkozással, hogy bár annak nem volt akadálya a közszolgák szakszervezetet alakítsanak, ahhoz már nem volt joguk, hogy kollektív megállapodást kössenek. Mindezt arra alapította, hogy a közszolgák és a közigazgatás között meglévő, a versenyszférától eltérő speciális kapcsolat speciális szabályozást is igényel, amely azonban hiányzott. A megismételt eljárásban az első fokú bíróság kitarthatott eredeti álláspontja mellett, miszerint a közszolgák tekintetében meglévő explicit jogi szabályozás hiányában ezen joghézagot a nemzetközi jogi normák alapján, például az ILO-egyezmények fényében kell kitölteni, amelyeket egyébként Törökország ratifikált és az alkotmány alapján a belső jog részei.⁵⁷⁰

Ezt követően a kasszációs bíróság ismételt megsemmisítette az elsőfokú bíróság döntését, sőt, továbbment, amikor a szakszervezetnek a jogalanyiságát is megtagadta. A jogalanyiság megtagadásának pedig egyenes következménye volt, hogy sem kollektív szerződést nem köthetett volna a szakszervezet, sem peres félként nem léphetett volna fel, a tagoknak pedig a megállapodás alapján juttatott összegeket vissza kellett fizetniük.⁵⁷¹

A jelen tanulmányban a későbbiekben kifejtésre kerül, hogy az EJEB döntése azért is óriási jelentőségű, mert kötelező jelleggel segítségül hívott olyan külső – tehát az EJEE-n kívüli – jogforrásokat is, amelyek egyébként a ratifikáció hiánya miatt nem kötötték volna Törökországot.⁵⁷²

⁵⁶⁹ A megállapodás a munkafeltételek számos területét érintette, így a bérezést, egyéb juttatásokat, szociális szolgáltatásokat.

⁵⁷⁰ Megjegyezve azt is, hogy egyébként a munkáltató-munkavállaló viszony magánjogi természetű, amelyen nem változtat az, hogy a munkáltató egyébként önkormányzatnak minősül, itt ugyanis nem közhatalmi jogkörében jár el.

⁵⁷¹ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 15-33. bekezdések.

⁵⁷² Lásd lentebb a II. Fejezet, 4. pontja alatt kifejtetteket.

Az eljáró fórumnak abban is döntenie kellett, hogy vajon az EJEE 11. cikke alkalmazandó-e az ügyben, azaz az önkormányzati alkalmazottakra. A 11. cikk (2) bekezdésének 2. fordulata ugyanis úgy szól, hogy

„Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”

Az EJEB akként foglalt állást a fenti három kategória szerinti korlátozást nem lehet kiterjesztően értelmezni, és nem érintheti a szervezkedés szabadságának lényegét. Az EJEB szerint továbbá – ismételten hivatkozva további nemzetközi dokumentumokra és gyakorlatra – az önkormányzati közszolgák, akik nem vesznek részt az állam hatáskörébe tartozó ügyek intézésében, nem minősülnek az „államigazgatás tagjainak, és így erre hivatkozással nem is lehet korlátozni a szakszervezetalkítási és az ahhoz való csatlakozás jogát”.⁵⁷³ Továbbá, a 11. cikk nem tesz különbséget aközött, hogy a szerződő állam közhatalmi jogkörében vagy mint munkáltató jár el, illetve az is lényegtelen, hogy magára a munkavégzésre a közjog vagy a magánjog tartalmaz szabályokat.⁵⁷⁴ Az EJEB azt is rögzítette, hogy nemcsak jogellenes beavatkozással sértheti meg az állam a kérelmezők jogait, hanem azzal is, ha nem teszi meg a szükséges lépéseket a jogsértés megakadályozására. Ez a jelen ügyben azt jelentette, hogy Törökország a tárgybeli időben nem ismerte el a szakszervezet jogalanyiságát, azaz mulasztásban volt.⁵⁷⁵

Ami a kimentést⁵⁷⁶ illeti, amellet, hogy a kifogásolt interferencia jogszabályban volt foglalt, az nem volt vitatott, hogy a cél a jogalkotás és a gyakorlat közötti diszkrépancia elkerülése volt.⁵⁷⁷ A szükségesség vizsgálata során azonban az EJEB rögzítette, hogy csak a 11. cikk (2) bekezdésében foglalt személyi kör vonatkozásában engedhető meg korlátozás, és tekintetükben is csak akkor, ha „kényszerű társadalmi igény” mutatható ki. Ebben a tekintetben azonban az államoknak csak limitált mérlegelési szabadságuk van, ami szigorú felügyelet alatt áll. Az EJEB az ügy egészét vizsgálja meg annak megállapítása érdekében, hogy az elérendő célhoz arányos

⁵⁷³ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 97. bekezdés

⁵⁷⁴ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 109. bekezdés.

⁵⁷⁵ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 110. bekezdés.

⁵⁷⁶ Emlékeztetőül, (a) a jogszabályban foglalt; (b) legitim célt szolgáló; (c) és egy demokratikus társadalomban szükséges korlátozást lehet csak igazoltnak tekinteni.

⁵⁷⁷ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 118. bekezdés.

volt-e a korlátozás, és a tagállami hatóságok által felhozott okok „relevánsak és hatékonyak” voltak-e.⁵⁷⁸ AZ EJEB szerint, az önkormányzati dolgozók szakszervezetalkítási jogának abszolút tilalma nem volt igazolt mint kényszerű társadalmi igény.⁵⁷⁹ Többek között azért jutott erre az eljáró fórum, mert Törökország az ügy tárgyát képező időszakra már ratifikálta az ILO 87. Sz. Egyezményét, amely alapvető jelentőségű dokumentum nemzetközileg biztosítja a közszolgák szakszervezetalkítási jogát. Ezen egyezmény egyébként a török alkotmány alapján már a belső jog része volt.⁵⁸⁰ Összefoglalásként, a megszorító és formális belső jogi értelmezés, valamint a jogalkotási inaktivitás következtében egyezményesértést állapított meg az eljáró fórum.⁵⁸¹

Rátérve a kollektív megállapodás visszamenőleges megsemmisítésére, az állam érvei természetesen a korábbi joggyakorlat körül forogtak, amely nem ismerte el a kollektív alkuhoz való jogot az EJEE 11. cikkében foglaltak elengedhetetlen részeként. Rámutatott arra, hogy a szakszervezet jogai számos formát ölthetnek, és az államnak joga van ezek közül eldönteni, hogy melyeket biztosítja, az EJEB-nek viszont nincs joga ahhoz, hogy bármely formát kötelezővé tegyen. Álláspontja szerint továbbá, lehetetlen egy közös európai mércét felállítani a közszolgák kollektív alkuhoz való jogának kapcsán.⁵⁸² Végül, a kormányzat nem tartotta alkalmazandónak az ILO egyezményeket, és vitatta, hogy az EJEB azokat arra használhatná fel, hogy olyan jogokat konstruáljon, amelyek magából az EJEE-ből explicite nem olvashatók ki.⁵⁸³

Az eljáró fórum álláspontja azonban fundamentális jelentőségűnek mutatkozott. Megismételte, hogy korábbi gyakorlata szerint, az nem vitatott, hogy a szakszervezeteknek joguk van tagjai érdekében fellépni, amely praktikusán a meghallgattatáshoz való jogot jelenti, de annak biztosításában is gyakorlatilag szabad kezét ad az államnak.⁵⁸⁴ Ami pedig a kollektív alkuhoz való jogot jelenti, semmi esetre sem jelent olyan jogot, amelyet az EJEE szükségszerűen magában foglalna. Következésképpen, még ha a kollektív tárgyalás nem is elválaszthatatlan a szakszervezeti szabadság hatékony gyakorlásától, az csak az érdekképviselő egy módjának minősül.⁵⁸⁵

⁵⁷⁸ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 119. bekezdés.

⁵⁷⁹ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 120. bekezdés.

⁵⁸⁰ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 123. bekezdés.

⁵⁸¹ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 125-127. bekezdések.

⁵⁸² Néhány országban ugyanis csak a „szerződéses” közszolgák (a hivatásszerű, karrier közszolgákkal szemben) jogosultak ezen jogra, máshol pedig csak azokat zárják el ettől, akik szenior posztot töltenek be.

⁵⁸³ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 134-137. bekezdések.

⁵⁸⁴ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 141. bekezdés.

⁵⁸⁵ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 142-143. bekezdések.

Mindazonáltal, a jogok katalógusa nem végleges és nem véges. Az függ a munkaügyi kapcsolatok folyamatos fejlődési irányaitól. Az EJEE ugyanis egy élő dokumentum, amelyet a jelenkori feltételek fényében kell értelmezni figyelemmel a nemzetközi jog fejlődésére is, reflektálva az emberi jogok terén igényelt magas minőségi szintre. Más szóval, a korlátozásokat szűken kell értelmezni, így engedve teret az emberi jogok érvényesülésének.⁵⁸⁶

Az eljáró fórum rögzítette, hogy a nemzetközi jog, így az ILO 98. Sz. Egyezménye – amelyet Törökország is ratifikált – védelemben részesíti a kollektív alkuhoz való jogot. Ezen egyezmény 6. cikke bár kifejezetten rögzíti, hogy a közszolgálatban foglalkoztatottak helyzetére nem tér ki, az ILO Szakértői Bizottsága (CEACR) akként értelmezte ezen rendelkezést, hogy az csak azokra vonatkozik, akik az állami adminisztrációban járnak el. Mindenki más, akit a kormányzat vagy köztulajdonban álló vállalat alkalmaz, élvezheti a kollektív tárgyalás jogát a munkafeltételek, így a bérezés szabályozásának érdekében is. Ezt erősíti meg az ILO 151. Sz. Egyezménye – amelyet szintén ratifikált Törökország –, amelynek 1. cikkének 3. pontja akként rendelkezik, hogy a nemzeti jogalkotás határozza meg, hogy a jelen egyezményt mennyiben alkalmazzák a fegyveres erőkre és a rendőrségre. De egyébként a közszolgálat bármely más szegmensében alkalmazandó, amennyiben más, kedvezőbb feltételeket biztosító egyezmény nem alkalmazandó.⁵⁸⁷ Azt is megemlítette az EJEB, hogy az európai államok túlnyomó többsége a közszolgáknak a hatóságokkal történő kollektív alkuhoz való jogát elismerik, kizárva bizonyos érzékeny kategóriáját a közszolgáknak, akik kizárólagos állami hatalmat gyakorolnak. Tehát a nem állami (központi hatalom) által, hanem a helyi (önkormányzati) szektor által foglalkoztatott közszolgák kollektív alkuhoz joga bérük és munkakörülményeik fejlesztése céljából, az államok többsége szerint biztosított.⁵⁸⁸ Ezek fényében, az EJEB felülvizsgálta a joggyakorlatát, és arra a megállapításra jutott, hogy figyelemmel a munkajogot érintő nemzeti és nemzetközi jogalkotás és gyakorlat terén bekövetkezett fejlődési irányokra, a munkáltatóval történő kollektív tárgyalás joga a munkavállalói érdekek védelméért történő szakszervezetalkítás és az ahhoz való csatlakozás jogának esszenciális elemévé vált. Az állam megmarad szabadnak ezen jog alakítása tárgyában, így például ha speciális státuszt ad reprezentatív szakszervezeteknek. Mint bármely más munkavállaló, az önkormányzati alkalmazottak is élvezhetik-e jogot, nem érintve, hogy

⁵⁸⁶ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 146. bekezdés.

⁵⁸⁷ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 147-148. bekezdések.

⁵⁸⁸ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 151. bekezdés.

az állam korlátozhatja az állami adminisztrációban dolgozókat, ahová a kérelmezők egyébként nem tartoznak.⁵⁸⁹

A fentiek a jelen ügyre nézve azt jelentik, hogy a Tüm Bel Sen-nek a kollektív megállapodás esszenciális eszköze volt tagjai érdekeinek biztosítására. A Törökország által is ratifikált nemzetközi munkaügyi egyezmények hatályba lépését biztosító jogalkotás hiánya, illetve a kasszációs bíróság ezen hiányra alapított döntése – amely a megkötött kollektív megállapodás ex tunc hatályú semmisségét okozta – sértette a kérelmezők szakszervezeti szabadsághoz való jogát.⁵⁹⁰

Ami a kimentést illeti, az EJEB elfogadta, hogy az interferenciára jogszabályban foglalt okból került sor, továbbá a célt is igazoltnak látta, miszerint el kellett kerülni a jogalkotás és a jogalkalmazás közötti diszkrepanciát. Ami a demokratikus társadalomban indokolt szükségességet érinti, a kormányzatnak azt kellett volna igazolnia, hogy miért nem látja biztosíthatónak az önkormányzati dolgozók kollektív tárgyaláshoz és alkuhoz való jogát. Az EJEB akként foglalt állást, hogy számos elemet megvizsgálva, az ügy tárgyát képező időszakban annak visszautasítására, hogy a közszolgák kollektív tárgyalást folytassanak és megállapodást kössenek, nem volt „kényszerű társadalmi igény”. Azon hivatkozás pedig, hogy a közszolgák bármiféle megkülönböztetés nélkül más munkavállalókhöz képest privilegizált helyzetben, nem hatékony ebben a tekintetben. A jogalkotás késedelmére alapított mulasztás pedig szintén nem védhető érv annak érdekében, hogy semmisnek lehessen nyilvánítani egy olyan megállapodást, amely az elmúlt két évben hatályban volt, így az nem is elégíti ki a szervezkedés szabadsága korlátozásának feltételeit. Következésképpen a sérelem nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban.⁵⁹¹

Megjegyezzük, hogy a kérelmezők hivatkoztak arra is a beadványukban, hogy a szakszervezetalakításhoz való, valamint a kollektív megállapodás megkötéséhez való jogukat korlátozó hozzáállás diszkriminatív volt együtt vizsgálva⁵⁹² a 11. cikkel. Az EJEB azonban

⁵⁸⁹ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 153-154. bekezdések.

⁵⁹⁰ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 155-158. bekezdések.

⁵⁹¹ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 159-170. bekezdések.

⁵⁹² Az EJEE ugyanis arról rendelkezik, hogy kizárólag az ezen egyezményben foglalt jogok tekintetében tilos a megadott tulajdonságok mentén való megkülönböztetés.

rögzítette, hogy a szervezkedési jog megsértésének megállapítása miatt, nem szükséges ezen panaszt külön vizsgálni.⁵⁹³

3. A kollektív fellépés jogának elismerése

3.1. A történelmi előzmények bemutatása⁵⁹⁴

Történelmileg a kollektív akciókhoz fordulás mindig is a végső és leghatékonyabb útja volt a szakszervezeteknek, hogy gyarapítsák a munkavállalók érdekeit és védjék azok jogait. Az EJEE – mint ahogy a kollektív alkuhoz való jogot sem – nem tartalmazza a kollektív fellépéshez való jogot. A már többször említett ILO 87. és 98. Sz. Egyezmények sem tartalmazzak explicit hivatkozást e jogra. Az ILO egyik felügyeleti szerveként eljáró Egyesülési Szabadság Bizottság (CFA) azonban már igen korán elismerte, hogy a sztrájkjog elválaszthatatlan eleme a szervezkedés szabadságának.⁵⁹⁵

A kérdés, hogy vajon a sztrájkhoz való jog szükségszerűen benne foglaltatik-e az EJEE 11. cikkében, a Schmidt and Dahlström ügyben⁵⁹⁶ került középpontba először. Mindkét kérelmező egy „igencsak hadviselő” szakszervezetnek volt a tagja, amely egy kollektív megállapodás időbeli hatályának lejártát követően szervezett sztrájkot. Amikor a közsférában foglalkoztatottak tekintetében új megállapodás megkötésére került sor, amely egy királyi rendelet következtében általános jelleggel alkalmazásra került, a „sztrájk megtöríti a visszamenőleges hatályt” alapelv került alkalmazásra. A kérelmezők persze arra hivatkoztak, hogy a juttatások sztrájk miatti visszamenőleges megvonása sértette az ezen jog gyakorlásához való jogukat. Az EJEB egyhangúlag akként foglalt állást, hogy a sztrájkhoz való jog egyike azon eszközöknek, amelyeket a munkavállalók segítségül tudnak hívni jogaik védelme érdekében. Mindenesetre, a sztrájkjog nem az egyetlen módja és eszköze a munkavállalók jogainak védelmének.⁵⁹⁷ Valóban, a sztrájkjog korlátozása nem eredményezte azt, hogy a

⁵⁹³ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 171-172. bekezdések

⁵⁹⁴ DORSSEMONT (2010) i.m. 223–232.

⁵⁹⁵ T. Novitz, International and European Protection of the Right to Strike, Oxford, Oxford University Press, 2003, 192–203.

⁵⁹⁶ Schmidt and Dahlström v. Sweden, no. 5589/72., 1976.február 6-i ítélet.

⁵⁹⁷ Schmidt and Dahlström v. Sweden, no. 5589/72., 1976.február 6-i ítélet, 36. bekezdés.

szakszervezet többé ne lenne képes képviselni a munkavállalók érdekeit. A sztrájkhoz való jog semmi esetre sem volt e szerint elválaszthatatlan eszköze az érdekképviseletnek.⁵⁹⁸

Paradox módon, a kollektív akcióhoz való joggal kapcsolatos kezdeti bírói gyakorlat inspirált két svéd munkáltatót, hogy megvédjék azon álláspontjukat, miszerint az EJEE 11. cikke kizárhatja a sztrájkhoz való jogot. Ezen jog volt a tárgya a Gustafsson,⁵⁹⁹ valamint a Kellerman⁶⁰⁰ ügynek is. Az EJEB-nek azt kellett vizsgálnia, hogy vajon a munkáltatók bojkott révén történő arra kényszerítése, hogy csatlakozzanak egy kollektív megállapodáshoz, sértette-e a szakszervezeti szabadság negatív oldalát. Az eljáró fórum nem követte ezt a gondolatmenetet. A döntés nem ismerte el explicit módon a sztrájkhoz való jogot. A döntés lényege az volt, hogy a kollektív megállapodással való csatlakozással a munkáltatók el tudták volna hárítani azt a kötelezettséget, hogy egy munkáltató szervezet tagjaivá váljanak. Az maradt meg nekik választásként, hogy vagy egy aláíró szervezet tagjává válnak vagy aláírnak egy csatlakozó megállapodást. Bár a Gustafsson ügyben elfogadták azt az álláspontot, hogy a kollektív megállapodás tartalmazhat olyan klauzulákat, amelyek korlátozzák a munkáltató szervezkedési szabadságát, azonban sztrájk nem alkalmazható annak érdekében, hogy így csikarják ki a csatlakozást.⁶⁰¹ A munkáltató továbbá arra is hivatkozott, hogy egy másik joga is sérült, nevezetesen a tulajdonhoz való joga.⁶⁰² A blokád következtében ugyanis az étterme nem lett ellátva. Ez nem egy fizikai blokád volt a kapuknál. Az eljáró fórum szerint, nem történt jogsértés, bár az nem volt vitatott, hogy a fellépés gátolta a munkáltató és beszállítói közötti kapcsolatot.⁶⁰³

A Schmidt and Dahlström ügyben hozott döntés káros hatásai mutatkoztak meg két további ügyben, amelyeknél az Európai Bizottság befogadhatatlannak minősítette a panaszokat. A Nalگو ügyben⁶⁰⁴ a kérelem közvetlenül a fegyelmi jogkör gyakorlását korlátozó törvényi rendelkezések ellen irányult. A korábbiakban már említett TULRCA törvény rendelkezései ugyanis kizárt volt fegyelmi szankció alkalmazása abban az esetben, ha a szakszervezeti tag

⁵⁹⁸ Dorssemont megjegyzi, hogy az ügyben született döntés nem volt a bírói aktivizmus iskolapéldája, és hosszú időre elvette a szakszervezetek kedvét a kollektív akcióktól. Majdnem negyed évszázadot kellett várni, hogy a sztrájkjog korlátozása ismét az EJEB elé kerüljön.

⁵⁹⁹ Gustafsson v Sweden, no. 15573/89., 1996. március 28-i ítélet.

⁶⁰⁰ Kurt Kellermann v. Sweden, no. 41579/98., 2003. július 1-jei ítélet.

⁶⁰¹ Gustafsson v Sweden, no. 15573/89., 1996. március 28-i ítélet, 52. bekezdés.

⁶⁰² Az első Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke szerint, „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tisztelben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.”

⁶⁰³ Gustafsson v Sweden, no. 15573/89., 1996. március 28-i ítélet, 56-60. bekezdések.

⁶⁰⁴ National And Local Government Officers v. the United Kingdom, no. 21386/93., 1993. szeptember 1-jei ítélet.

sztrájk törőnek minősült.⁶⁰⁵ Bár a fegyelmi eljárás keretében alkalmazott szankciók nyilvánvalóan hatékonyabbá teszik a sztrájk jog gyakorlását, a szakszervezet nem hivatkozott a 11. cikk tekintetében a sztrájk jog sérelmére. Így arra hivatkozott, hogy a törvényi beavatkozás a szakszervezet belső ügyeit, autonómiáját érintette. Az EJEB végül nem találta úgy, hogy az állam túllépte a mérlegelési szabadságát, amikor egyensúlyt keresett a munkavállalók védelme és a domináns pozícióban lévő szakszervezet jogai között.

A National Association of Teachers in Further and Higher Education against the United Kingdom ügyben⁶⁰⁶ a TULRCA azon rendelkezéseit kellett vizsgálat tárgyává tenni, amely a szavazás (*ballot*)⁶⁰⁷ intézményét szabályozta a sztrájk során. A kérelmezők arra hivatkoztak, hogy a sztrájk jog jogellenes korlátozásának minősül azon kötelezettség, miszerint listát kell készíteni azokról a tagokról és azt átadni a munkáltatónak, akik a szavazásban részt vesznek. Azok nevének felfedése ugyanis, akik részt vesznek a sztrájkban, súlyosan felveti annak veszélyét, hogy esetleg erre hivatkozással hátrányos megkülönböztetésben részesülhetnek. Bár a panaszt illetően itt a sztrájk jog korlátozása lenne a középpontban, mégis azt próbálta elérni a szakszervezet, hogy az Egyesült Királyság azért legyen elmarasztalva, mert az individuális dimenziót sértette a szabályozás. Ennek érdekében felhívásra került az EJEE 8.⁶⁰⁸ és 10.⁶⁰⁹ cikke is. Az Európai Bizottság elismerte, hogy „bizonyos körülmények fennállása esetén azon kötelezettség, hogy a szakszervezet adja ki harmadik félnek tagjai nevét jogellenes korlátozása lehet az EJEE 11. cikkében foglaltaknak”. Mindazonáltal annak ellenére, hogy a szakszervezeti tagsági alapon történő diszkrimináció elég régóta ismert, nem lehetséges annak megállapítása, hogy „a szakszervezeti tagság valamiféle benne rejlő titkosságot mutatna”.

Ezt követően a közalkalmazottakat tömörítő UNISON nevű brit szakszervezet nyújtott be panaszt. Az UNISON számos tagja a University College Hospital (UCLH) tagja volt. A szakszervezet egyeztetéseket folytatott az egészségügyi szektorban dolgozók munkafelvételéről. Az UCLH azt tervezte, hogy a kórház bizonyos szervezeti egységei kiszervezi a közszférából a magánszférába. A szakszervezet garanciákat követelt, hogy a

⁶⁰⁵ A „crossing the picket lines” kifejezés azt jelenti, hogy a munkáltató telephelye bejáratánál felállított sztrájkorségi határvonalat a sztrájkból kimaradó munkavállaló átlépi, azaz gyakorlatilag bemegy dolgozni.

⁶⁰⁶ National Association of Teachers in Further and Higher Education, no. 28910/95., 1998. április 16-i ítélet.

⁶⁰⁷ Az előzetes szavazás intézménye egy eljárási-formai korlátozás, amely függetlenül a sztrájk esetleges céljától és hatásaitól – azaz tartalmától – behatárolja a joggyakorlás dinamikáját. Lényegében arról van szó, hogy minimum támogatási szinthez köti a sztrájkot ahhoz, hogy az formális értelemben érvényes legyen.

⁶⁰⁸ Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog.

⁶⁰⁹ Véleménynyilvánítás szabadsága.

munkáltatói jogutódlás sem a meglévő, sem az újonnan alkalmazott munkavállalók tekintetében nem érinti a kollektív megállapodásban foglaltakat, amelyek 30 évig meghatározták a munkaviszonyt.⁶¹⁰ A szakszervezet nyomást gyakorolt az átadóra, hogy ezen kötelezettséget az akvizíciós szerződésben írják elő a munkáltatók, ezt azonban az átadó munkáltató elutasította. Szavazást követően az UNISON értesítést küldött a sztrájkról, amelyet az UHCL bíróságon támadott meg. Kritikus kérdés volt, hogy vajon az átvevő munkáltató – akit végső soron kötelezni kívánt a szakszervezet – vajon „harmadik félnek” minősül-e. A TULRCA ugyanis csak azon szakszervezeteknek biztosított immunitást, ha az adott jogvita a munkavállalók és „azok munkáltatói” között állnak fenn. A UNISON arra hivatkozott, hogy a sztrájkjoga éppen egy stratégiaileg kritikus időszakban lenne korlátozva, valamint hogy a sztrájkjog gyakorlása nem csak egy a sok eszköz közül, hanem ez egy elválaszthatatlan eszköz a munkavállalók védelme érdekében. Az EJEB azonban akként döntött, hogy a panasz nyilvánvalóan megalapozatlan. Túl azon, hogy az eljáró fórum továbbra sem tekintette a szervezkedés szabadsága elválaszthatatlan elemének a sztrájkjogot, az állam ismételen nem lépte túl mérlegelési szabadságának határait. Dorssemont megjegyzi azonban, hogy az EJEB abban az értelemben innovatív volt, hogy a sztrájkjog tiltása egyébként korlátozásának minősült a szakszervezeti tagok védelme tekintetében.⁶¹¹ Mindazonáltal legalább nem lett elfogadva a kormányzat azon érvelése, miszerint ezen érdekeket kizárólag szűken kell értelmezni, miszerint azok csak a szakszervezeti vitákra irányadók. Az EJEB tehát az EJEE 11. cikkének (2) bekezdésében foglalt szabályozás és a joggyakorlata mentén haladt végig. Az ügyben a jogszabályban történt előírás nem volt vitatott,⁶¹² és azt is elfogadta legitim célként az eljáró fórum, hogy a vállalkozásnak joga van a gazdasági tevékenységét zavartalanul tovább folytatnia, amellett, hogy szerződési szabadságát biztosítani kell. Dorssemont szerint érdemes észre venni, hogy a kérelmező alapvető szabadságát állította szembe a kérelmezett munkáltató tisztán gazdasági értelemben értékelhető érdekével.⁶¹³ A szerző szerint ez nem minősül az érdekek közötti egyensúly mérlegelésének. Ez ugyanis egy alapvető jog és egy gazdasági érdek közötti vizsgálat volt csupán, a szerződési szabadságot pedig egyetlen emberi jogi dokumentum sem tartalmazza. A szerző is megjegyzi a jelen tanulmányban többször hivatkozott félreértést, miszerint az nem lehet automatikusan korlátozási oka a sztrájkjognak, hogy ezen jog vagyoni

⁶¹⁰ Unison v. United Kingdom, no. 53574/99., admissability decision, 2002. január 10-i döntés.

⁶¹¹ Az EUB előtti ügyekben is fel-felbukkanó jellegzetesség, hogy bár az nem vitatott az eljáró fórum részéről sem, hogy korlátozást szenvedett el bizonyos érdekek (!), ám ezen érdekek mégsem részesíthető (alap)jogi védelemben, tehát nem lesz jogsértés a korlátozása/tiltása.

⁶¹² A jogi előírást a már többször hivatkozott TULRCA tartalmazta.

⁶¹³ Ezen a ponton tehát az EJEB még ott tartott joggyakorlatában, ahol az EUB – a disszertáció tárgya szerinti ügyekben legalábbis – a mai napig megrekedt.

vagy nem vagyoni kárt okoz a munkáltatónak. Ez ugyanis természetes, magától értetődő eleme és nem titkoltan, adott esetben célja is a kollektív fellépésnek. A hatékony érvényesülés (*effet utile*) elve sérülne, ha az előbbieket felróhatók lennének a szakszervezetnek. Végezetül és összefoglalva, az EJEK akként döntött, hogy a szervezkedés szabadságának korlátozása a jelen ügyben nem volt aránytalan. Az érvelésben fontos elem volt, hogy a tiltás csak időleges volt, azaz az átvételt követően a szakszervezetnek megfelelő idő és lehetőség fog rendelkezésre állni, hogy az átvevővel szemben a megfogalmazott követelményeket érvényesítse. Dorssemont szerint, ezzel az EJEK arra kényszeríti a szakszervezeteket, hogy azok pusztán kárenyhítő – azaz utólagos – lépésekkel éljenek.

A *Dilek and others* ügyben⁶¹⁴ az EJEK folytatta a UNISON döntésben kikövetkeztetett utat. Ugyan elutasította azon érvelést, miszerint a sztrájkjog gyakorlása esszenciális elem lenne a munkavállalók érdekeinek védelme körében. Azonban elismerte, hogy a korlátozásnak meg kell felelnie az EJEK 11. cikkének (2) bekezdésének. Az ügy nem jogszabályban foglalt korlátozást érintett, hanem egy egyértelmű tiltás a közszolgák kapcsán, amely szerint a kollektív fellépés felfüggesztésre, megakadályozásra, vagy lelassításra kerülhetett, amennyiben az a közszolgálat működését negatívan érintette volna. Az ügyben számos közszolga, akiknek feladata volt a Bosporuson átkelő gépjárművezetők tekintetében történő díjbeszedés, elhagyta a munkaállomását annak érdekében, hogy tiltakozzanak a rájuk irányadó munkafeltételek ellen. A török kormányzat szerint azonban az ilyen jellegű fellépés nem minősült sztrájkknak. Az EJEK azonban nem kívánt ilyen jellegű vitába belekeveredni, így akként rendelkezett, hogy a kérdés mindaddig irreleváns, amíg a szó általános értelmében véve, a kérdéses fellépés a szakszervezeti jogok vonulatába illeszkedik.⁶¹⁵ A kollektív fellépéshez folyamodás az eljáró fórum döntése szerint jogszabályban volt előírva, továbbá legitim célt szolgált, nevezetesen a közigazgatás megfelelő működésének biztosítását. A közszolgák polgári jogi felelősségének megléte azonban aránytalan korlátozás volt annak fényében, hogy ezen korlátozás az egész közszolgálatot érintette, továbbá a kormányzat nem tudta igazolni, hogy a szakszervezet miképpen tudta volna egyébként igazolni békés módon a munkavállalók jogait.⁶¹⁶

⁶¹⁴ *Dilek and others v. Turkey*, no. 74611/01, 26876/02 and 27628/02., 2008. április 28-i ítélet.

⁶¹⁵ *Dilek and others v. Turkey*, no. 74611/01, 26876/02 and 27628/02., 2008. április 28-i ítélet, 57. bekezdés.

⁶¹⁶ *Dilek and others v. Turkey*, no. 74611/01, 26876/02 and 27628/02., 2008. április 28-i ítélet, 72. bekezdés.

3.2. Az Enerji Yapi Yol Sen ügy⁶¹⁷

A Demir and Baykara ügyet követő néhány hónap elteltével ismét a szervezkedés szabadsága volt terítéken, amikor is szintén a közigazgatásban dolgozóktól tagadták meg, hogy részt vegyenek egy kollektív fellépésben. Függetlenül attól, hogy a hírlevél „csak” a közszolgákat érintette, és nem általában a sztrájkot szervezni kívánó szakszervezeteket, ez nem akadályozta meg az EJEB-et, hogy befogadhatónak minősítse a kérelmet.

Az ügyben az EJEB-nek egy körlevél tekintetében kellett ítéletet hoznia. A körlevél ugyanazon az elven tiltotta a közszolgák kollektív fellépéshez való jogát, mint amely a vizsgálat tárgyát képezte a Dilek ügyben. Függetlenül attól, hogy a körlevél az összes közszolgát érintette, az eljáró fórum nem tekintette eleve befogadhatatlannak a kérelmet. Jogilag értékelésre került a sztrájkhoz való jog, valamint két olyan jognak a kapcsolata, amelyet az EJEE védelmi körébe vont. Ezek a szervezkedéshez, valamint a kollektív tárgyaláshoz való jog. A kapcsolatot az eljáró fórum két emberi jogi dokumentum tekintetében elemezte. Az egyik az ILO 87. Sz. Egyezménye, amely bár hallgat a sztrájkhoz való jogról, az ILO felügyeleti szervei által adott értelmezés szerint viszont ezen jog elválaszthatatlan eleme az egyesülési szabadságnak.⁶¹⁸ Továbbá az Európai Szociális Charta 6. cikkének (2) második bekezdése funkcionális kapcsolatot teremt a kollektív alkuhoz, valamint a kollektív fellépéshez való jog között. Mindaddig ugyanis, amíg a kollektív alkuhoz való jog a szervezkedés szabadságának immanens eleme, és amíg ezen jog lényegét veszélyezteti az állami szabályozás, addig a sztrájkhoz való jog egy esszenciális aspektusát jelenti a szervezkedés szabadságának. Bár ezen jog nem abszolút, az EJEB akként döntött, hogy a kormányzat nem tudta igazolni, hogy miért szükséges egy demokratikus társadalomban a közszolgák kollektív fellépéshez való jogának generális tiltása, főleg úgy, hogy az ügyben mindössze egynapos demonstrációról volt szó.⁶¹⁹ Érdekesség, hogy az EJEB akként értelmezte a demonstrációhoz való részvételt, hogy ezzel a munkavállalók a gyülekezéshez való jogukat gyakorolták.⁶²⁰ Dorsemont megjegyzi, hogy különbség van a gyülekezési és a kollektív fellépéshez való jog gyakorlása között. Utóbbi kifejezett célja, hogy a magatartás megváltoztatása érdekében az ellenérdekű félre nyomást gyakoroljon. Ezzel szemben a gyülekezés vagy demonstráció lényegi eleme, hogy a résztvevők a véleményüket

⁶¹⁷ Albertine VELDMAN: The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR. *Utrecht Law Review*, 9(1), 111112.

⁶¹⁸ Enerji Yapi-Yol Sen v Turkey, No. 68959/01., 2009. április 21-i ítélet, 24. bekezdés.

⁶¹⁹ Enerji Yapi-Yol Sen v Turkey, No. 68959/01., 2009. április 21-i ítélet, 32. bekezdés.

⁶²⁰ Az EJEE 11. cikke (1) bekezdésének első fordulata tartalmazza, hogy „Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához (...)”.

kinyilvánítható. Mindazonáltal nem választható el a kettő élesen egymástól, ugyanis a békés gyülekezésnek is lehet nyomásgyakorló hatása. Mindaddig, amíg a békés gyülekezés munkaidőben történik, és a résztvevők felfüggesztik a munkavégzésüket, a sztrájkjog gyakorlását jelenti, amely gyakran okoz gazdasági kárt.

A fenti ügyet követően azonban mintha megingott volna az EJEB sztrájkjoghoz való hozzáállása, ugyanis három ügyben⁶²¹ is vonakodott ezen jog korlátozásának fényében vizsgálni a tényállást. Az ügyek olyan közszolgákat érintettek, akik hiányoztak a munkahelyükről annak érdekében, hogy részt vegyenek egy olyan demonstráción, amely a munkafeltételek fejlesztését célozta. Két ügyben ez büntetőjogi, míg egyben fegyelmi felelősségre vonással járt. Bár a demonstrációra egy nemzeti sztrájk keretében került sor, és azt egy szakszervezet szervezte, az eljáró fórum visszautasította azon érvelést, hogy a sztrájkjog gyakorlása esszenciális eleme volt-e a munkavállalói érdekek képviselésének. Az EJEB nem vizsgálta a nemzetközi dokumentumok relevanciáját, és bár megállapította a 11. cikk sérelmét, azt mégis „csak” a békés gyülekezéshez való szabadság megsértésének fényében. Az ítélet abban a tekintetben megdöbbentő, hogy a kérelmezők kifejezetten a szakszervezetalakítási és az ahhoz való csatlakozási jogok sérelmét állították.

Összefoglalásul, kijelenthető, hogy a bírósági gyakorlatban a tárgybeli jogok inkább individuális, semmint kollektív dimenziója kapott hangsúlyt, továbbá figyelemmel kell lenni arra is, hogy a kollektív alku és fellépés joga kapcsán nem is állami korlátozást, hanem állami tiltást kellett vizsgálat alá vonni, azaz az „egyszerű”, tulajdonképpen az állam által is nehezen indokolt tiltásnál könnyebb dolga van az eljáró fórumnak, amikor az érdekek összemérését végzi. Dorssemont szerint, az igazi próbatétel nem is az, hogy ezen jogok elismerésre kerültek, hanem, hogy vonatkozásukban mi minősül legitim korlátozásnak. Az viszont mindenesetre egyértelmű, hogy az EJEE-ben rögzített „érdekek védelmében” szövegrész nem redundáns, a teleologikus értelmezés alapján abból levezethetők további, explicit módon egyébként nem tételezett jogok is.

II. Fejezet – Az alapjogi korlátozások rendszerének komponensei – az uniós joggal való összehasonlító elemzés

⁶²¹ Urcan and others, nos 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 and 23676/04., 2008. július 17-i ítélet; Saime Özcan v. Turkeye, no. 2953/04., 2009. szeptember 15-i ítélet; Kaya and Seyhan v. Turkeye, no. 30946/04., 2009. szeptember 15-i ítélet.

Célunk, hogy bemutassuk azon sarokpontokat, amelyek legélesebben mutatják a két bíróság működése közötti különbséget az alapjogi érvelésben, így a következőkben ezek mentén teszünk egy összehasonlító elemzést, mielőtt megvizsgálánk, hogy a felmerült inkohereciát megoldhatja-e az EU EJEE-hez való jövőbeli csatlakozása.

1. A mérlegelés kiindulópontjának megfordítása

Az EJEB és a Bíróság módszertana egymással nehezen válik kibékíthetővé tekintettel arra, hogy az arányossági teszt, azaz a minek tükrében mit korlátozunk kérdése ellentétes oldalról indul. Az EJEE által elismert kollektív alku és fellépés jogának korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha az megfelel az EJEE 11. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak.⁶²² Ezzel szemben, figyelemmel a gazdasági szabadságok fundamentális jelentőségére, a szakszervezet fellépése csak akkor lehet jogszerű, ha az a Szerződéssel összeegyeztethető legitim célt szolgál és közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolják.⁶²³ Az EJEB tehát azt vizsgálja, hogy a korlátozást vagy teljes tiltást érintő beavatkozás jogszerűen korlátozta-e az alapjog érvényesülését, addig a Bíróság az alapjog gyakorlását tekinti korlátozó hatásúnak az alapszabadságra, így az eltérő kiindulópont és bizonyítási teher nehezen összeegyeztethetővé teszi a kétféle megközelítést, már csak azért is, mert mindkét jogrend szigorúan értelmezi a megengedhető korlátozásokat.⁶²⁴

2. Az alapvető jogok korlátozásának rendszere

Ami a fentiekben ismertetett kimentési klauzulák rendszerét illeti, írott (a tárgybani ügyekben közrendi) okra való hivatkozás nem megengedett a magánfelek, szakszervezetek részéről.⁶²⁵

⁶²² E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.

⁶²³ C341/05. sz. ügy 101.

⁶²⁴ Albertine VELDMAN: The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR. *Utrecht Law Review*, 9(1), 113–114.

⁶²⁵ Az építőipari kollektív szerződés vitatott kikötéseit ugyanis a szociális partnerek közötti tárgyalás során állapították meg, akik nem minősülnek közjogi jogalanyoknak, és akik a közrendi okokra hivatkozás végett nem hozhatják fel ezt a rendelkezést annak érdekében, hogy alátámasszák az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló kollektív fellépés közösségi joggal való összeegyeztethetőségét. C341/05. sz. 84. Davies szerint az már önmagában ellentmondásos, hogy egyrészt a kiküldetési irányelv végrehajtóiként tekint a Bíróság a szakszervezetekre, másrészt az irányelv 3. cikk (10) bekezdésében lévő közrendi okot mégsem hozhatják fel annak érdekében, hogy az irányelvben foglalt és a 'kemény magba' tartozó munkajogi szabályok mellett egyéb követeléseket is

Hivatkozhatnak azonban íratlan kivételekre, így a munkavállalók védelme legitim cél lehet az eset összes körülménye alapján. *Veldman* megemlíti, hogy egy alapjog gyakorlása önmagában nem adhat alapot a legitim korlátozásra, viszont párosítva a megfelelő kimentési klauzulával, igen.⁶²⁶ Így például a sztrájkjog gyakorlása még kevés hivatkozási alapként, ahhoz mindig „mögé kell tenni” a kényszerítő okra vonatkozó érvelést, amely bizonyos körülmények között átmehet az arányossági teszten.

Ezzel ellentétben, kétséges, hogy egy gazdasági alapszabadság gyakorlása illeszkedne-e az EJEE rendszerébe. A 11. cikk (2) bekezdésében megjelenő ’kényszerű társadalmi igény’ (*pressing social need*) nem öleli fel a pusztán gazdasági érdekeket,⁶²⁷ valamint ezen feltétel teljesülésének megítélésében az államnak csak korlátozott mérlegelési mozgástere van. Sőt, ami ’mások jogainak védelmét’ illeti, ki kell emelni, hogy ezen jogszerű célra nem lehet hivatkozni a munkáltató érdekében. A sztrájkjog természetesen negatív (anyagi) következményekkel jár a munkáltató számára, mondhatni immanens eleme a károkozás. Ha a munkáltatót ért sérelem önmagában elegendő alapot adhatna a korlátozásra, akkor megszűnne Európában a sztrájkjog. A munkáltató gazdasági érdekei tehát nem jöhetnek számításba.⁶²⁸ Megemlítjük, hogy a *lex Laval*⁶²⁹ kapcsán az ESZK Szakértői Bizottsága szintén úgy foglalt állást, hogy a gazdasági érdekek nem róhatnak aránytalan terhet az alapjogok gyakorlására.⁶³⁰

érvényesíthessenek a munkáltatóval szemben. A.C.L. DAVIES: 'One Step Forward, Two Steps Back? The *Viking* and *Laval* cases in the ECJ' (2008) 37 *Industrial Law Journal* 130.

⁶²⁶ VELDMAN i. m. 114.

⁶²⁷ Uo.

⁶²⁸ Megemlítendő, hogy az *Unison v. United Kingdom*, no. 53574/99., admissibility decision, 2002. január 10-i döntés, 42–43. bekezdései szerint az EJEB elfogadta az átadó munkáltató jogainak, gazdasági érdekének, szerződési szabadságának védelmére való hivatkozást. Az ügyben a sztrájk azt a célt szolgálta, hogy nyomást gyakoroljon az átadó munkáltatóra az akvizíciós szerződéseknél annak érdekében, hogy a munkáltatói jogutódlást követően is biztosítva legyenek a munkafeltételek. Mivel az EJEB nem látta úgy, hogy a munkavállalók (valamint a szakszervezet) védelme ne lenne biztosított önmagában az átadás miatt, a ’szükségességet’ illetően a tagállam nem lépte túl a mérlegelési mozgásterét, így mint nyilvánvalóan alaptalant (*manifestly ill-founded*), elutasította a keresetet. John HANDY: Procedure in the European Court of Human Rights (with a Particular Focus on Cases Concerning Trade Union Rights). In: Filip DORSSEMONT, Klaus LÖRCHER and Isabelle SCHÖMANN (szerk.): *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*. Hart Publishing, Oxford, 2013. 82–83.

⁶²⁹ A svéd jogalkotó – követve a Bíróság ítéletében foglaltakat – eleget tett lojalitási kötelezettségének, és olyan törvényt fogadott el, amely szerint a svéd szakszervezetek a más tagállamban letelepedett munkáltatóval szemben csak az irányelvben meghatározott, „kemény magba” tartozó munkafeltételek erejéig kezdeményezhetnek sztrájkot. Ha a munkáltató ezeket a munkafeltételeket legalább a svéd szabályoknak (kollektív szerződéseknek) megfelelően biztosítja, akkor sztrájknak nincs helye. KÁRTYÁS Gábor: Kiküldött munkavállalók Magyarországon és az Európai Unióban. Budapest, *Nemzeti Köszolgálati Egyetem*, 56–57.

⁶³⁰ A Bizottság megállapította, hogy „[...] a gazdasági szabadságok gyakorlására vonatkozó jogi szabályozást, amelyet a Résztes Államok akár közvetlenül a nemzeti jog, akár közvetve az EU jog útján alkottak, úgy kell értelmezni, hogy ne helyezzen aránytalan korlátozást a munkavállalói jogokra, amelyeket a Charta mellett a nemzeti jogok, az EU-jog és más nemzetközi kötelező standardok előírnak.”. European Committee of Human Rights, Report to the Committee of Ministers No. 82/2012., 121. bekezdés (Kártyás Gábor fordítása). KÁRTYÁS i.m. 56–57.

Az EJOB gyakorlatára – mint majd később látni fogjuk – óriási hatással van a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) gyakorlata, így megemlítendő, hogy az ILO Szakértői Bizottsága (CEACR) a híres BALPA-ügyben⁶³¹ kiemelte, hogy a sztrájkjog lehetséges korlátozása kapcsán soha nem utalt arra, hogy a letelepedés vagy szolgáltatásnyújtás szabadságának arányos korlátozását vizsgálni kellene. Ezzel szemben csak bizonyos minimális szintű szolgáltatás biztosítását tartotta megfontolhatónak, ha a sztrájk visszafordíthatatlan, vagy külső felek számára szélsőségesen aránytalan kárral járhat.⁶³² Az Egyesülési Szabadság Bizottság (CFA) a legutóbbi esetgyűjteményében is (*Digest*) megerősítette hosszú ideje tartó gyakorlatát, miszerint a sztrájkjog korlátozására vagy tiltására az állam nevében eljáró közszolgák esetében, valamint ha a korlátozásra vagy tiltásra a szigorúan vett alapvető szolgáltatások biztosítása érdekében kerülhet sor abban az esetben, ha a sztrájk súlyosan és közvetlenül veszélyeztetné a társadalom egészének vagy részének életét, személyi biztonságát vagy egészségét.⁶³³

3. Az arányosság vizsgálata

Davis – szemléletes, egy lépés előre, két lépés hátra című publikációjában foglaltak – szerint bár üdvözlendő, hogy a Bíróság citálja a különböző emberi jogi jogforrásokat annak érdekében, hogy ezen kollektív jogok alapjogi státuszát elismerje, amikor az arányosság vizsgálatára (justification) kerül sor, ezen hivatkozások pusztán formalitássá válnak, az arányossági teszt alkalmazásával pedig a Bíróság aláásta a sztrájkjog alapvető jogként történő elismerésben rejlő potenciált.⁶³⁴

A Viking-ügyben a Bíróság – kettéválasztva az FSU és az ITF akcióját – világossá tette, hogy a szakszervezet csak akkor tudja igazolni az akcióját, ha az csak korlátozza, de nem hiúsítja meg az alapszabadság gyakorlását, a legkevésbé korlátozó eszköz alkalmazásának követelményével pedig figyelmen kívül hagyta azoknak a kollektív alku folyamatában betöltött

⁶³¹ A brit pilótákat tömörítő BALPA szakszervezet sztrájkot tervezett a British Airways-szel szemben, amikor a cég – egyes járatai üzemeltetéséhez – leányvállalat alapítását tervezte más tagállamban. A szakszervezet attól tartott, hogy ez a kiszervezés az érintettek munkafeltételeinek romlásával járt volna. A tagság túlnyomó többséggel a sztrájk kezdeményezésére szavazott. A Viking- és Laval-ítéletek fényében azonban a szakszervezet mégis eltekintett a sztrájk megszervezésétől, mivel féltő volt, hogy a brit bíróságok a letelepedés szabadságának korlátozása miatt jogellenesnek ítélték volna a kollektív fellépést. KÁRTYÁS i.m. 55.

⁶³² ILC, 99th Session (2010), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III [1A], 2010, p. 209.

⁶³³ 2018 *Digest*, 836. Az uniós joggyakorlatban tipikusan előforduló ügyekben szerepet játszó építőipar nem minősül alapvető szolgáltatásnak (*essential service*). 2018 *Digest*, 842.

⁶³⁴ DAVIES i.m. 138–139.

hatékonyaságát.⁶³⁵ A szerző felhívja a figyelmet, hogy – ellentétben a Schmidberger ügygel – az alapvető jog gyakorlása önmagában nem elegendő, mindig igazolni kell annak célját is.⁶³⁶

A Laval-ügyben hozott döntés a munkaügyi kapcsolatok félreértésén alapszik, mivel a Bíróság álláspontjával ellentétben nem lehet azt felróni a szakszervezetnek, hogy a kollektív alku folyamata és eredménye nem előrelátható. A Kiküldetési Irányelv – amelyet a Bíróság az arányosság megítélésére 'csodafegyverének' használt az ügyben – kemény magjába tartozó rendelkezéseken kívüli szabályok csak a munkáltató önkéntes hozzájárulásával foglalhatóak kollektív megállapodásba, amely álláspont tagadja a kollektív alku és fellépés közötti inherens kapcsolatot.

Álláspontunk szerint, a fenti megjegyzéseken túl igen nehéz az arányossági teszt kérdését összehasonlítani, ugyanis nem oldható fel azon különbségtétel okozta logikai akadály, hogy a két fórum eltérő kiindulópontot alkalmaz. Mindazonáltal, megismételhető a fentebb írt állítás, miszerint az EJEE vonatkozó cikkében szereplő kitétel, miszerint a korlátozásoknak szükségesnek kell lenniük egy demokratikus társadalomban, amely azt jelenti, hogy annak kényszerű társadalmi igényt kell kielégítenie, amelybe nyilvánvalóan nem tartozhat egy-egy munkáltató gazdasági sérelme.

4. Külső jogforrások relevanciája

⁶³⁵ Az arányossággal kapcsolatos problémák kiváló összefoglalásához ld. uo. 141–145.

⁶³⁶ Ez persze első ránézésre nem lehet aggályos, hiszen például a CFA is hosszasan értekezik arról, hogy mely célokat fogad el legitimnek, azonban semmiféleképpen sem kényszeríti a szakszervezeteket védekező pozícióba a célt illetően, és lényegében csak a tisztán politikai jellegű sztrájkokat zárja ki a védelem köréből, valamint az olyan jogi konfliktusok megoldását, amelyek bírósági útra tartoznak. 2018 *Digest*, 758–782.

Az EJEB a mérőföldkőnek számító Demir és Baykara-ügyben egy merőben haladó módszertant követett,⁶³⁷ ugyanis segítségül hívta az EJEE-n kívüli, külső jogforrásokat, gyakorlatot is. Az EJEB érvelése három elem köré épül, ezeket röviden, *Lörcher* nyomán bemutatjuk.⁶³⁸

A 'nemzetközi jog elemei' keretében az EJEB nemcsak univerzálisan alkalmazandó egyezményeket (például ENSZ-egyezmény vagy ILO-egyezmény⁶³⁹) citált, hanem hivatkozásra került nem európai dokumentum, így az Emberi Jogok Amerika-közi Egyezménye is.⁶⁴⁰ Sőt, hivatkozás történik az Európai Tanács szerveinek jogilag nem kötelező határozataira is.⁶⁴¹ A témánk szempontjából kiemelkedő Charta és annak 12. cikke is inspirációs forrásként hivatkozásra került.⁶⁴² Az EJEB joggyakorlata szerint továbbá az EJEB sosem tett különbséget a jogforrások között aszerint, hogy a kérdéses tagállam ratifikálta-e a tárgyban releváns egyezményeket.⁶⁴³ Az EJEB logikusan jut arra a következtetésre, hogy a releváns nemzetközi dokumentumok a normák és alapelvek folytonos fejlődését mutatják a nemzetközi jogban és a tagállamok többségének belső jogában is.⁶⁴⁴ Az EJEE értelmezésénél segítségül hívhatók továbbá az olyan felügyeleti szervek értelmezései is, amelyek a nemzeti szabályozást vetik

⁶³⁷ Az ügyben a jogvita egy török, önkormányzati közszolgák tagságával működő szakszervezet (Tüm Bel Sen) jogalanyiségével és kollektív alkuhoz való jogával volt kapcsolatos. Amikor a szakszervezet jogi eljárást indított a helyhatósági tanáccsal kötött kollektív szerződésben foglaltak érvényesítése céljából, elsődikön sikerrel járt, azonban a kasszációs bíróság megsemmisítette az ítéletet azon az alapon, hogy ahhoz, hogy a közszolgák is élhessenek a kollektív alku jogával, speciális szabályozás szükséges, amely hiányzott. A szakszervezettől megtagadták a jogalanyiságot, és ennek következtében az általa kötött kollektív szerződést is visszamenőleges hatállyal semmissé nyilvánították. Azt követően, hogy a Kamara egyhangú döntése szerint a kérelmezők EJEE 11. cikkében foglalt jogát megsértették, az ügy a Nagykamara elé került, amely szintén egyhangúlag kimondta, hogy a (a) szakszervezet alapításához való jogának tagadásával, valamint a (b) a kollektív szerződés ex tunc hatályú megsemmisítésével sérültek az említett cikkben foglalt jogok. VELDMAN i. m. 110–111.

⁶³⁸ Klaus Lörcher: *The New Social Dimension in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR): The Demir and Baykara Judgment, its Methodology and Follow-up*. In: Filip DORSSEMONT, Klaus LÖRCHER and Isabelle SCHÖMANN (szerk.) i. m.

⁶³⁹ Így az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülészakán elfogadott 87. számú Egyezmény (Ld. Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 37; 100; 122; 123-125 és 152. bekezdései), a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 98. számú Egyezmény (Ld. Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 42; 147; 165 és 166. bekezdései, valamint a közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülészakán elfogadott 151. számú Egyezmény kerül hivatkozásra. (Ld. Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 44; 148 és 165. bekezdései.

⁶⁴⁰ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 72. bekezdése.

⁶⁴¹ Így például a Miniszteri Bizottság vagy a Parlamenti Közgyűlés ajánlásai és határozatai vagy a Velencei Bizottság. Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 74-75. bekezdések.

⁶⁴² A 12. cikk vonatkozásában ld. Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 47; 105 és 122. bekezdések, míg a 28. cikk vonatkozásában ld. Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 51; 150 és 165. bekezdései.

⁶⁴³ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 79-83. bekezdései.

⁶⁴⁴ Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 86. bekezdés. Törökország arra hivatkozott az ügyben, hogy ő nem ratifikálta az ESZK-t, így rá nem vonatkozik annak 5. cikke a szervezkedési jogról vagy a 6. cikke a béralkuhoz való jogról. Uo. 54. és 62. bekezdések.

össze a nemzetközi (munkaügyi) standardokkal.⁶⁴⁵ Harmadik elemként hivatkozás történik az európai államok releváns gyakorlatára is.⁶⁴⁶

III. Fejezet - Az EU EJEE-hez való csatlakozása mint megoldás?

1. Az EUB 2/13. sz. véleménye

Az EU EJEE-hez való csatlakozása több, mint harminc éve napirenden van,⁶⁴⁷ a csatlakozás kérdésében a Bíróság az évtizedek alatt két véleményt is kibocsátott, mindkettőben összeegyeztethetetlennek tekintve az EU-tagságot.⁶⁴⁸ A második, 2/13. sz. Véleményében a Bíróság három érv mentén sorakoztatta fel aggályait: az uniós jogrend autonómiájával

⁶⁴⁵ Így az EJEB hivatkozik a CEACR gyakorlatára (Uo. 38; 43; 101; 122; 147; 166. bekezdései), a CFA gyakorlatára (Uo. 38; 102; 122 bekezdései), valamint az ESZK ellenőrzési mechanizmusában résztvevő Szociális Jogok Európai Bizottságára is (Uo. 50. és 149. bekezdések).

⁶⁴⁶ Uo. 85. bekezdés. A 151. bekezdés szerint, az európai államok túlnyomó többsége a közszolgáknak a hatóságokkal történő kollektív alkuhoz való jogát elismerik, kizárva bizonyos érzékeny kategóriáját a közszolgáknak, akik kizárólagos állami hatalmat gyakorolnak. Tehát a nem állami (központi hatalom) által, hanem a helyi (önkormányzati) szektor által foglalkoztatott közszolgák kollektív alkuhoz joga bérük és munkakörülményeik fejlesztése céljából, az államok többsége szerint biztosított.

⁶⁴⁷ A csatlakozási megállapodás preambuluma két indokot hoz fel a csatlakozásra. Egyrészt ez megerősítene az európai emberi jogi védelem koherenciáját. Másrészt ezzel megteremtődne a lehetősége annak, hogy magánszemélyek, nem kormányzati szervezetek, valamint személyek csoportjai az EU aktusai, intézkedései vagy mulasztásai miatt egy külső félhez fordulhatnak. Sürgető problémát jelent az is, hogy a híres Matthews-doktrína szerint az EJEE nem tiltja, hogy a tagállamok hatásköröket ruházzanak át nemzetközi szervezetekre, feltéve, hogy az EJEE-ben foglaltak megtartásra kerülnek. A tagállami felelősség tehát az ilyen hatáskör-átruházás után is fennmarad. *Matthews v. United Kingdom*, no. 24833/94., 1999. február 19-i ítélet, 32. bekezdés. Az ügy tényállása szerint a kérelmezőnek mint gibraltári lakosnak nem volt lehetősége az Európai Parlamenti választásokon részt venni tekintettel arra, hogy bár Gibraltár az Egyesült Királyságnak nem része, de az EU-nak igen, ám az Egyesült Királyság mégsem biztosította a jogalapját annak, hogy a gibraltári lakosok, így az egyébként brit állampolgár kérelmező gyakorolhassa részvételi jogát a választásokon. Az EJEB döntése szerint az Egyesült Királyság megsértette a kérelme EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkét. A tagállam ilyen – minden további nélküli – felelősségét árnyalta az alábbiakban bemutatott Bosphorus-ügy. Tobias LOCK: *The EU before the European Court of Human Rights after accession*. In: Sionaidh DOUGLAS-SCOTT – Nicholas HATZIS (szerk.) i. m. 227-229. Főszabályként ezt a felelősségi rezsimet kodifikálta a csatlakozási megállapodás I. cikkének (4) bekezdése, amely szerint „[...] az EU tagállamának vagy annak érdekében eljáró személynek bármely aktusa, intézkedése vagy mulasztása akkor is a tagállamnak számítható be, ha a tagállam uniós jogot hajt végre, beleértve az EUSz. és az EUMSsz. alapján megszülető döntéseket is (fordítás tőlem). Uo. 229-230.

⁶⁴⁸ Jelen fejezet alapjául LANCOS Petra Lea: *A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról*, *Pázmány Law Working Papers*, 2015/1. http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-1_Lancos.pdf műve szolgált. Az első, 2/94 sz. Vélemény a jogalap hiányára koncentrált, azaz a Bíróság nem talált olyan cikket az alapítószerződésben, amely megfelelő hatáskört biztosított volna a csatlakozáshoz. A Vélemény 35. bekezdésében a Bíróság rögzítette, hogy „Erre csupán szerződésmódosítással volna lehetőség.”

kapcsolatos érvek,⁶⁴⁹ a kölcsönös bizalom elvével kapcsolatos érvek,⁶⁵⁰ valamint az uniós jogban lefektetett hatásköri renddel kapcsolatos érvek.⁶⁵¹ Bár az EUSz. 6. cikke látszólag megoldja az alapjogok védelmi szintjének kérdését,⁶⁵² a Bíróság a híres Costa kontra Enel-ügyben máig ható, az uniós jogrend természetét alapjaiban meghatározó alapelvét, amely az „autonóm jogrend”⁶⁵³ néven híresült el, az említett vélemények megerősítik. Az EUSZ-hez csatolt 8. sz. Jegyzőkönyv is kimondja, hogy a csatlakozással kapcsolatos megállapodásnak rendelkeznie kell az EU és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről, valamint visszaautal az EUMSZ 344. cikkére, miszerint a tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik. A fentiek mellett a biztos álláspont kialakítását az is nehezíti, hogy az EU elvileg élvezheti a – tagállamoknak is megadott – széleskörű mérlegelési lehetőséget.⁶⁵⁴

⁶⁴⁹ A 2/13. sz. Vélemény 184. bekezdése szerint az uniós jogrend autonómiája sérül, ha az EJEE-hez történő csatlakozás eredményeképpen az EJEB joggyakorlata „az Uniót és az intézményeit a belső hatásköreik gyakorlása során az uniós jog szabályainak sajátos értelmezésére kötelezi.” Lános szerint ablakot nyitni az uniós jog eltérő értelmezésének lehetősége irányába – ha csak az alapjogvédelem szűk szeletén belül is – veszélyes precedenst teremtené, és egyben végérvényesen megbontaná az uniós jog egységét. A Vélemény 196. és 198. pontjai felhívják a figyelmet, hogy az EJEE tizenhatodik jegyzőkönyvben lehetővé tett tanácsadó vélemény iránti eljárással a tagállamok legmagasabb szintű bíróságai esetleg egy ilyen eljárással próbálják meg megkerülni az előzetes döntéshozatali eljárást, amely szintén az uniós jog egységét veszélyeztetné. Lános Uo. 6-7.

⁶⁵⁰ A 2/13. sz. Vélemény 191. bekezdése kimondja, hogy a tagállamoknak – kivételes körülményektől eltekintve – vélelmezniük kell, hogy a többi tagállam tiszteletben tartja az uniós jogot, ezen belül is az uniós jog általános jogelveiként megjelenő alapvető jogokat. A 193. bekezdés szerint pedig a kölcsönös bizalom elvét és a tagállamok ebből fakadó kötelezettségeit sérti az EJEE azon előírása, miszerint a részes államoknak meg kell vizsgálniuk, hogy a többi részes állam tiszteletben tartja-e az alapvető jogokat, hiszen az semmilyen szűkítést nem ír elő a vizsgálandó államok körére és ezáltal a tagállamok egymás közötti viszonyaira is irányadó e vizsgálati kötelezettség. LÁNOS uo. 7.

⁶⁵¹ A Bíróság a Vélemény 201. és 210. pontjaiban kifejti, hogy a tagállamok az alapítószerződések értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik - azaz nincs mód az Unión belüli (tagállamok közötti, valamint tagállamok és Unió közötti) jogviták EJEB előtti rendezésére, „mint előzetes vagy utólagos külső felülvizsgálatra”. Ugyanezt a hatáskörelvonást látja a Bíróság az alperesi pertársaság szabályozásában is, valamint a jogsértés tagállamnak vagy EU-nak történő betudhatósági szempontjaiban is. Ld. Vélemény 223-224. pontjai és 226-231. pontjait. Uo. Az alperesi pertársasággal kapcsolatos elemzésért ld. Inga DAUKŠIENĖ, Simas GRIGONIS: Accession of the EU to the ECHR: Issues of the co-respondent mechanism. *International Comparative Jurisprudence*, vol. 1., no. 2. (2015) 98–105.

⁶⁵² „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja[...], az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

⁶⁵³ Az elv lényege röviden, hogy autonóm jogrendként az EU-nak sajátos struktúrája van, a tagállamoktól elkülönült jogrendszerrel, szervezettel bír, és autonóm módon értelmezi az uniós jogban (is) megjelenő fogalmakat.

⁶⁵⁴ Az EJEB feladata annak biztosítása, hogy az államok tiszteletben tartsák az EJEE és annak Kiegészítő Jegyzőkönyveiben foglalt jogokat. E feladatot az EJEB az egyének által benyújtott panaszok megvizsgálásának útján látja el. Ha megállapítja, hogy valamelyik részes állam megsértette az EJEE-ben foglalt valamely jogot, az államot kártérítésre kötelezheti. Az egyéni panaszmechanizmus működésének fontos alapelve a szubszidiaritás, amely szerint elsődlegesen a részes államok felelőssége a jogok biztosítása. A nemzetközi védelem célja nem az, hogy helyettesítse, hanem hogy kiegészítse az államok által nyújtott védelmet. Világos, hogy a mérlegelési szabadság megadása a szubszidiaritás elvét érvényre juttató eszköz. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – WELLER Mónika: Emberi Jogok Európai Bírósága In: LAMM Vanda (szerk.): Emberi jogi enciklopédia. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018. 162–163. A mérlegelési mozgástér doktrínájának kiváló elemzéséhez ld. Janneke GERARDS: Pluralism, Deference and the Margin of Appreciation Doctrine (2011) *17 European Law Journal*, 80–120.

A széleskörű mérlegelési lehetőséghez tartozik, hogy az EU alapjogvédelmi rendszere és az EJEE viszonya kapcsán a strasbourgi bíróság által a Bosphorus-ítéletben⁶⁵⁵ felállította az 'azonos szintű védelem doktrínáját', amely lényegében egyfajta 'csendes kooperációt' jelent a két testület között. Az elv lényege, hogy amennyiben az EJEB az uniós jogban biztosított védelmet azonosnak, egyenlő értékűnek (equivalent) ítéli saját joggyakorlatával, akkor a tagállam uniós tagságából eredő intézkedéseit igazoltnak kell tekinteni és vélelmezni kell, hogy az állam nem tért el az EJEE által biztosított védelmi szinttől. Ez az EJEB SOLANGÉ-ja⁶⁵⁶ uniós vonatkozásban, ugyanis ítéletében leszögezte, hogy ez a védelem megdönthető, ha adott esetben az EJEE-ben garantált jogok védelme nyilvánvalóan hiányos (manifestly deficient).⁶⁵⁷

Mielőtt összehasonlítást tennénk a Laval-kvartett döntéseiben foglalt védelmi szinttel kapcsolatban, vizsgáljuk meg, hogy az EJEB milyen tényezők alapján dönt arról, hogy megfelelő-e (azonos, hasonló) a védelmi szint, vagyis, hogy a 'megfelelés' vélelme megdőlt-e az adott ügyben.⁶⁵⁸ Az EJEB rögzíti, hogy bár az EU (illetve az Európai Közösségek) eredetileg az alapító szerződésekben nem rendelkezett az alapjogok védelméről, a közösségi jog általános

⁶⁵⁵ Még 1993-ban a jugoszláv konfliktus miatt az ENSZ BT szankciókat léptetett életbe a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szemben, így többek között elrendelte a repülőgépeinek lefoglalását is. A BT határozat végrehajtása érdekében megszületett a 990/93 EGK rendelet. A török Bosphorus légitársaság a Yugoslav Airlines-től lízingelt gépekkel működtetett járatokat, és mikor az egyik ilyen gép Dublinban landolt, az ír hatóságok azt a rendeletre hivatkozva lefoglalták. A cég a tulajdonjog sérelmére hivatkozva megtámadta az erről szóló határozatot, így került az ügy az ír legfelsőbb bíróság elé, amely előzetes döntéshozatalt kezdeményezett az ügyben. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a gép a rendelet hatálya alá tartozik, a lefoglalása pedig nem tekinthető a tulajdonjog aránytalan korlátozásának. Ezt követően fordult a Bosphorus az EJEB-hez, az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt tulajdonjog sérelmére hivatkozva. Írországot tehát nem a saját intézkedése, hanem egy uniós rendelet végrehajtása miatt panaszolták be, amely azonban nem volt akadálya annak, hogy az EJEE hatálya alá essen az intézkedés. Az EJEB azonban nem marasztalta el Írországot, hanem arra a hivatkozott, hogy ameddig egy szervezet (például az EU) az EJEE-vel legalább *egyenlő szinten véd egy alapjogot*, addig egy államnak azon szervezeti tagságából eredő intézkedéseit igazoltnak kell tekinteni és vélelmezni kell, hogy az állam nem tért el az EJEE rendelkezéseitől. Bosphorus Airways v. Ireland, no. 45036/98., 2005. június 30-i ítélet, 155-156. bekezdések.

⁶⁵⁶ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1986-ban a Solange II (BVerfGE 73, 339.) néven ismertté vált döntésében leszögezte, hogy a közösségi alapjogvédelmi mechanizmus elérte a német alkotmányban megvalósított szintet, ezért amíg ez az állapot fennmarad, addig az Alkotmánybíróság eltekint a másodlagos közösségi jogszabályok egyedi ügyekben való alkotmányos normakontrolljától. Ezzel a döntéssel a közösségi jog szupremáciájával kapcsolatos alapjogi szempontból megfogalmazott tagállami fenntartásoknak való megfelelés területén jelentős előrelépés történt. A Bosphorus-ítéletben felállított vélelemmel az EJEB nem csak az EU-s alapjogvédelmet mentette fel az EJEE alapján való felülvizsgálattól, de széles körben – az uniós jog implementálása körében – „immunitást” adott az EU-tagállamoknak is az EJEE betartása alól. BAKÓ i.m. 210.

⁶⁵⁷ Uo. 155-156; 165-166. bekezdések.

⁶⁵⁸ Itt szükséges megjegyezni, hogy az EJEB – a nemzetközi jogban is alapvető *pacta sunt servanda* elvére is figyelemmel – elfogadja a nemzetközi szervezetekkel (ilyen értelemben az EU-val is) a nemzetközi kapcsolatok fenntartását mint általános közérdeket, elfogadja legitim korlátozási okként. Mindazonáltal, a részes állam felelős az olyan egyezményellenes cselekményekért, amelyek az ilyen részvételből eredő kötelezettségek betartása miatt merültek fel. A kérdéses nemzetközi szervezet egyébként – hacsak nem részes fél az EJEE-ben – nem felelős a jogsértésért. Uo. 152-153. bekezdések.

elveiként azok elismerést nyertek, továbbá az EJEE is lényeges inspirációs forrásként szolgált, amellett, hogy végül jogszabályi módosítások (Egységes Európai Okmány, Amszterdami Szerződés és nem utolsósorban a Charta – a döntés idején egyelőre még jogilag nem kötelező formájában) is születtek. Ezen szubsztantív jogforrások mellett fontosak az azok betartását biztosító eljárási mechanizmusok, amelyre az EJEB szintén kitért, amikor rögzítette, hogy számos jogintézmény – így például az uniós intézményekkel szemben indítható semmisségi kereset – áll rendelkezésre.⁶⁵⁹ Továbbá lehetőség van arra is, hogy az uniós jog megsértése okán magánfelek lépjenek fel más magánfelek vagy a tagállam ellen. A Bíróság felügyeli a nemzeti bíróságok uniós jog érvényesítése – ideértve az alapjogokat is – terén végzett működését.⁶⁶⁰

Ha a fenti követelményeket összevetjük a Laval-kvartett döntéseivel, világossá válik, hogy ezen döntésekben foglaltak nem állnak ki e próbát. Részletesen nem ismételve a fentiekben már bemutatott, a Bíróság által alkalmazott arányossági tesztet, összegezve, a Bíróság nem kezelte az alapjogokat a gazdasági szabadságokkal azonos rangon álló, azoknak nem kizárólag defenzív szerepet biztosító 'lehetőségként'. Míg a Laval⁶⁶¹ és Viking-ügyekben⁶⁶² az említés szintjén megjelenik az alapjogvédelem, valamint a külső jogforrások relevanciája, a Rüffert és a Luxembourg-ügyben azonban erre sem került sor. A Laval-kvartettben közölt 'mérlegelés' módszertana alapjaiban nélkülözi azon követelmények teljesítését, amely még a tagállamoknak is megadott mérlegelési szabadság határain belül marad.

3. A kiküldetési irányelv módosítása mint a védendő érdekek közötti jobb egyensúly eszköze?

A fentiekben bemutatásra került azon érvelési rendszer, amelyben a Bíróság mérlegre teszi az egymással kollízióra lépő érdekeket. Fő állításunk, hogy a Bíróság által alkalmazott korlátozások rendszere, illetve az arányossági teszt módszertana alapjaiban kibékíthetetlen az EJEE és az EJEB gyakorlatával. A kiküldetési irányelvet módosító új, a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról

⁶⁵⁹ Ugyan a magánfeleknek korlátozott lehetőségeik vannak közvetlenül ezen jogorvoslatok igénybevételére, azonban az uniós szervek és a tagállamok által indítható keresetek okán indirekt módon a magánfelek is élvezhetik ezek előnyét. A magánfelek továbbá jogosultak kártérítési pert indítani a Bíróság előtt az uniós szervek által okozott deliktualis felelősség jogcímén. Uo. 160-163. bekezdések.

⁶⁶⁰ Ennek megfelelő eszköze az EUMSZ. 267. cikkében foglalt előzetes döntéshozatali eljárás.

⁶⁶¹ C-341/05. sz. ügy, 91.

⁶⁶² C-438/05 sz. ügy, 43.

szóló 2018/957 irányelv (módosító irányelv) – amellet, hogy annak jogi alapját a belső piacra vonatkozó jogszabályok, konkrétan az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikke képezték – deklarált célja, hogy nagyobb védelmet lehessen biztosítani a kiküldetésben lévő munkavállalók számára.⁶⁶³ A módosító irányelv három, nehezen összeegyeztethető célkitűzést szándékozott összehangolni: a szolgáltatások határokon átnyúló nyújtásának előmozdítását és megkönnyítését, a kiküldetésben lévő munkavállalók védelmét, valamint a helyi és a külföldi versenytársak közötti tisztességes verseny biztosítását.⁶⁶⁴ Azzal, hogy a módosító irányelv jogalapja továbbra sem lehetett más, mint a belső piacra vonatkozó jogszabályi rendelkezés, jól mutatja azt, hogy az EU továbbra is az ún. 'market making' funkciója mentén alakítja ki szociális politikáját. Tradicionálisan, nemzeti szinten a szociális politika a szociális igazságosság/szociális kohézió alapján jelenik meg mint 'market-correcting' funkció. Ezzel szemben az EU foglalkoztatási tárgyú szociális politikája a szabad vagy közös piac működésének biztosítását szolgálja, amelynek célja, hogy a verseny ne torzuljon.⁶⁶⁵ A 'market making' funkciója két célkitűzést foglal magában: egyrészt egy európai munkaerőpiac létrehozását a munkaerő mobilitása előtti akadályok lebontása révén, másrészt a cégek közötti költségek harmonizálását, valamint a szociális dömping és az állami 'race to the bottom' elkerülésével a verseny torzulásának megakadályozását.⁶⁶⁶

Mindazonáltal szükséges felhívni a figyelmet, hogy a módosító irányelv a jobb egyensúly irányába történő elmozdulás ellenére sem hoz változást az alapjogi mérlegelés tekintetében. A preambulum (10) bekezdése szerint ugyanis „Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a

⁶⁶³ C-620/18. sz. ügy M. Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványa: Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa [ECLI:EU:C:2020:392] 60-64. pontok. „Összességében tekintve tehát a 2018/957 irányelv tartalma a kiküldetésben lévő munkavállalók jogai védelmének erősítésére irányul, de továbbra is valamely, vállalkozások által megvalósított transznacionális szolgáltatásnyújtás összefüggésében.” Uo. 68. pont. Ugyan a módosító irányelv „mérlegeli a munkavállalók transznacionális mozgásában azóta beállt változásokat”, a főtanácsnok nem fogadta el, Magyarország érveit, miszerint időközben az EUMSZ 153. cikke vált volna megfelelő jogalappá. Tekintve, hogy sem a kiküldetési irányelv, sem a módosító irányelv nem tartalmaz harmonizációs rendelkezéseket – 'csak' egyfajta kollíziós szabályhoz hasonlítható – a jogalap továbbra is a belső piac megfelelő működése. Uo. 81-85. pontok. Ugyanezen okok miatt nem sérti a módosító irányelv az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdését (díjazás szabályozásának kizárása), ugyanis az tartalmilag nem szabályozza ezen kérdéseket. Uo. 89-100. pontok.

⁶⁶⁴ Uo. 108. pont.

⁶⁶⁵ Az EUMSZ. 116. cikke szerint, Ha a Bizottság azt állapítja meg, hogy a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti különbségek *torzítják a belső piaci versenyt feltételeit*, és hogy ezt a torzulást ki kell küszöbölni, konzultál az érintett tagállamokkal. Ha ez a konzultáció nem eredményez a torzulást kiküszöbölő megállapodást, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadja a szükséges irányelveket. E célból a Szerződésben előírt bármilyen egyéb megfelelő intézkedést el lehet fogadni.

⁶⁶⁶ BARNARD i.m. 35–37.

szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása csak akkor megengedhető, amennyiben azt közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolják, valamint, ha az arányos és szükséges.”⁶⁶⁷

Ebből fakadóan a módosító irányelv konzerválja a munkavállalói alapjogok hátrányára megvalósuló, azokat az alapszabadságokkal szemben defenzív és egyenlőtlen jogcsoportként kezelő bírósági joggyakorlatot. Ezen korlátozási módszertan nagyon messze áll a már többször említett, a Chartában foglalt megoldástól.⁶⁶⁸

⁶⁶⁷ Elvileg a maximális időtartam (12/18 hónap) után a kiküldött munkavállalóra a fogadó ország munkajoga lesz irányadó. A módosított szöveg (3. cikk (1a) bekezdés 1. albekezdése) szerint ugyanis, az időkeret kimerítése után a tagállamok „...az egyenlő bánásmód elve alapján garantálnak a területükön kiküldetésben lévő munkavállalók esetében valamennyi olyan alkalmazandó, foglalkoztatásra vonatkozó feltételt, amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban meghatározásra kerültek...”. Az említett preambulumi rész viszont az állandó ítélkezési gyakorlat jogszabályi megerősítése. Kártyás Gábor szerint a 12 (18) hónap elteltével alkalmazandó munkajogi szabályok nem kapnának automatikusan zöld utat, hanem csak a korlátozásokkal szembeni általános teszt alapján válnának alkalmazhatóvá a kiküldött munkavállalókra. A szerző szerint a Bíróság gyakorlatára történő hivatkozás ezen a ponton rendkívül átlátszó. Azt a látszatot kelti ugyanis, mintha a jogalkotó kénytelen lenne továbbra is utat engedni ennek a gyakorlatnak. Holott éppen a jogalkotás – és csakis a jogalkotás – teheti meg, hogy kiemel egyes munkajogi szabályokat a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tesztje alól, és automatikusan érvényesíthetőnek nyilvánítja ezeket a fogadó állam jogából. KÁRTYÁS Gábor: A kiküldetési irányelv módosítása és magyar átvétele. *Munkajog*, 2020/1. 12–23.

⁶⁶⁸ Sajnálatos azonban, hogy akkor is, amikor a Chartára történő hivatkozással próbálja az arányossági tesztet elvégezni a Bíróság, érdemben akkor sem teszi mérlegre a kollízióra lépő érdekeket, pedig a Charta felhívása kiváló lehetőség lenne arra, hogy a Bíróság közelítse a módszertant az EJEK gyakorlatához. Ezt a kritikát támasztja alá a Mark Alema-Herron és társai kontra Parkwood Leisure Ltd ügyben hozott ítélet. Az ügyben a vállalkozás szabadságához való alapjog kollíziója figyelhető meg a munkavállalókat megillető kollektív munkajogi alapjogokkal. A konkrét ügyben a munkavállalók a kollektív fellépéshez való jogukkal visszaélészerűen éltek, hiszen a munkáltató személyében bekövetkező változás nyomán olyan módon tárgyaltak meg kollektív szerződéses feltételeket, hogy abban az átvevő munkáltató nem vehetett részt, tekintve, hogy annak megkötésére a jogutódlás időpontját követően, de visszaható hatállyal került sor. A Charta 16. cikkében foglalt vállalkozás szabadsága konkurált a munkavállalók kollektív alkuhoz való jogával, azonban a Bíróság kizárólag az előbbi alapjogi státuszát ismerte el, figyelmen kívül hagyva A Charta 28. cikkében foglalt kollektív tárgyaláshoz és alkuhoz való jogot. C-426/11. sz. Mark Alema-Herron és társai és a Parkwood Leisure Ltd [ECLI:EU:C:2013:521]. ZACCARIA Márton Leó: Szociálisan védett vagy gazdaságilag veszélyeztetett? Munkavállalói alapjogok az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában. *Állam- és Jogtudomány*, 2017/7. 95. A szerző megjegyzi, hogy „[Az] EU szociálpolitikáját alapul véve mindig is háttérben maradó területnek tűntek a munkavállalók szociális jogai, és bár időszakonként változik ezek megítélése, mégis úgy látom, hogy az alapvetően gazdasági, szabad piaci érdekek gátat képeznek a szociális jogok érvényesülése körében. Ez a folyamat felerősödhet a munkajog fejlődésének újabb irányain keresztül, hiszen utóbbiak egyik mozgatórugója a felek szabad megállapodása és önszabályozása, amely gyakran a garanciális természetű jogi szabályozókkal szemben érvényesül. Ebben a vonatkozásban az alapjogi jellegű megkötések – amelyek elsősorban a munkavállalók érdekeit szolgálják – háttérbe szorulhatnak, így fokozottan merül fel az EU jogának ilyen irányú progressziója.” Uo. 73.

NEGYEDIK RÉSZ

ÖSSZEFOGLALÁS: JAVASLATOK A MUNKAVÁLLALÓI ALAPJOGOK TERÉN AZ EURÓPAI UNIÓS ÉS A KLASSZIKUS ALAPJOGVÉDELEM KÖZÖTT MUTATKOZÓ INKOHERENCIA KIKÜSZÖBÖLÉSÉRE

1. A dolgozat által felvetettek összegzése

A jelen disszertáció által felvetetteket összefoglalva, a hipotézis, miszerint az Európai Unió tagállamainak többirányú kötelezettségei nehezen megoldható helyzetet teremtenek a munkavállalói alapjogvédelem terén, megfelelően alátámasztásra került az alábbiak szerint.

A tagállamok ugyanis – saját alkotmányos hagyományaik mellett – alávetették magukat egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeiknek is, valamint az azokkal kapcsolatos felügyeleti eljárásoknak. A különböző kötelezettségek akkor kerülnek egymással konfliktusba, amikor ezen kötelezettségek egymással ellentétes védendő értékeket kívánnak érvényesíteni.

Kifejtettük, hogy a tárgybeli, jogrendek közötti kollíziók a tagállamok belső jogának különböző védelmi szintjéből és eltérő gazdasági teljesítőképességéből erednek, amelyet mintegy körbe leng az Európai Unió gazdasági indíttatású felfogásának nagyon nehezen megtörhető jellege.

Jogi és gazdasági tényezők együtthatása szükséges tehát ahhoz, hogy kialakuljon az ún. szociális dömpinghelyzet, amely a fogadó tagállam szociális tárgyú jogszabályinak tartós és kimutatható erodálódását jelenti.

A szociális dömpinghelyzet elleni küzdelem egyik mérvadó eszköze a munkavállalók és szakszervezetek kollektív fellépése, amely messze túlmutat gazdasági jelentőségén, mivel már önmagukban is alapvető jogok manifesztációinak minősülnek. A gazdasági háttér különbözősége tehát olyan jogok gyakorlását vonja maga után, amelyek megítélése nagyban függ attól, hogy az eljáró fórum mit minek a fényében tekint korlátozhatónak.

Ezen a ponton érdemes összegezni, hogy a bevezetőben felvetett hipotézis, miszerint a gazdasági alapszabadságok prioritásként kezelése kizárólag védekező pozícióba utalja a kollektív alkut és fellépést alkalmazni kívánó szociális partnereket, a kapcsolódó 'Laval-

kvartetten' keresztül került bemutatásra, amely kellő igazolásul szolgál arra, hogy a tárgybeli kollíziókat az uniós joggyakorlat nem kívánja mindkét érdekre való tekintettel feloldani.

Végezetül, érdemes néhány gondolatot ejteni annak kapcsán, hogy lehet-e, és ha igen, milyen hatékonysággal a jelen tanulmányban bemutatott kollíziót kezelni, de előtte vizsgáljuk meg tisztán jogi oldalról, hogy az EJEB nézőpontjából valóban létezik-e ezen inkoherencia, illetve miben is rejlik összegezve ezen kollízió.

Az Európai Unió alapvetően gazdasági megfontolásokból jött létre, sem a „klasszikus”, első generációs, sem a későbbi alapjogok védelmére, az azokkal kapcsolatos esetleges kollíziókra nem volt tekintettel a jogalkotás és a jogalkalmazás. A globalizálódó környezet, a vállalkozás és a munkavállalás határokön átívelő jellege azonban konfliktusok garmadáját nyitotta meg, amelyek közül kiemelkedik az ún. szociális dömpinghelyzet problémaköre.

A kollízió természetesnek tekinthető abban az értelemben, hogy az országok gazdasági fejlettsége, a munkavállalók és a szociális partnerek érdekérvényesítési lehetőségei nagyobb mértékben különböznek, amely szükségszerűen leképeződik a jogalkotás és a jogalkalmazás eredményeiben. A jelen disszertációban részletesen kifejtésre került, hogy milyen (kedvezőtlen) feltételek együttes fennállására van szükség ahhoz, hogy a munkavállalói jogok csorbításra kerüljenek. Jogirodalmi és jogalkalmazási közhely, hogy a munkáltatók döntéseit gazdasági és célszerűségi szempontok mentén nem lehet és/vagy nem érdemes felülvizsgálni, kizárólag a jogi megfontolásokra kell hagyatkozni.⁶⁶⁹

Az EJEB joggyakorlata nem tekinti valódi – ti. az EJEE-ben foglalt alapjogok közötti – konfliktusnak az olyan kollíziót, amely egyrészt egy EJEE-ben foglalt alapjog, másrészt valamilyen 'más érdek' között áll fenn. Ilyen 'más érdek' lehet egy, a tagállam által vállalt nemzetközi, vagy belső jogi kötelezettség teljesítése, amelyeknek közös vonása, hogy a felhívott érdek nem minősül az EJEE-ben foglalt alapjognak. Tekintettel arra, hogy a gazdasági szabadságok egyike sem képvisel alapjogi státuszt az EJEE-ben, látszólag egyszerű a megoldás: a 'más érdek' hierarchikus viszonyban áll az alapjoggal. Az uniós szabadságok 'vert helyzetből' indulnak, azok ugyanis a klasszikus 'szükségességi teszt' (necessity test) értelmében, csak mint

⁶⁶⁹ E mögött egyébként szintén azt az elvet fedezhetjük fel, hogy az alapjogi érvelés szerint a gazdasági megfontolásoknál vannak magasabb rendű szempontok, illetve semmiféleképpen sem lehet ezen két kategóriát azonos súllyal egymással szembe állítani.

korlátozó okok jelenhetnek meg, érvényt szerezve az alapjogoknak kijáró prioritásnak. Más szóval, az EJEB a külső, nem az EJEE-ben felhozott jogokat, érdekeket értelemszerűen nem kezeli úgy, mintha két belső érdek között állna fenn a kollízió.⁶⁷⁰ A jogi aspektusok mellett azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül a jogrendek közötti kölcsönös szolidaritást, amely alapján 'rossz üzenet' lenne a politikai együttműködést kizárva, pusztán a jogi dogmatikát érvényesülni hagyni.⁶⁷¹ De Vries szerint ugyanakkor az sem járható út, hogy az alapjogokat a 'gazdasági szabadságok' határán kívül tartsuk, hiszen ezen utóbbi értékek az európai integráció magvát jelentik. Helyette – elutasítva a Viking és Laval-ügyekben követett módszertant – a Schmidberger-ügyben látott érvelést fogadja el, amelynél a Bíróság a mérlegelést arra is figyelemmel végezte el, hogy a gazdasági szabadságok azonos védelmi szinten állnak az alapjogokkal.⁶⁷² Utóbbi ügyben a Bíróság az ún. 'practical concordance' elvét követte, így – mint álláspontunk szerint egyetlen helyes megoldást – végszóként ezt mutatjuk be, de előtte térjünk ki az Európai Unió saját kísérletére, amely a 'Monti II' Rendelet néven vált ismertté.

2. A 'Monti II' Rendelet mint a kollízió feloldásának (nem kívánt) eszköze

A korábbiakban már említett 'Monti II' Rendelet álláspontunk szerint elegendő bizonyíték arra, hogy az uniós jogrendben is megvan, illetve megvolt az a megoldási lehetőség, amellyel megnyugtatóan és minden fél érdekeit védve lehessen döntést hozni, most ezt a jogi dokumentumot, illetve annak rendkívül gyors bukását mutatjuk be.

A Rendelet indokolása hivatkozza Mario Monti professzor 'AZ EGYSÉGES PIAC ÚJ STRATÉGIÁJA' című jelentésében tett rendkívül szemléletes megállapítását, miszerint a Laval-kvartett *„kiélezett egy eddig még nem orvosolt régi törésvonalat: azt a megosztottságot, amely a szorosabb piaci integráció szorgalmazói és azok között feszül, akik szemében a*

⁶⁷⁰ Igaz, az EJEB nagy hangsúllyal veszi figyelembe a konkuráló nemzetközi jogi kötelezettségeket, és igyekszik nem behajszolni a tagállamokat egy megoldhatatlan helyzetbe. Így például a Gustafsson v. Sweden-ügyben hozott ítéletben (amely a Demir-Baykara-ügy előtt született) kimondta, hogy bár a joggyakorlat nem ismeri el a kollektív szerződés-kötési jogot, az EJEB figyelembe veszi, hogy számos nemzetközi jogi dokumentum igen. Az ügyben az EJEB igazoltnak látta, hogy Svédország nem tett meg mindent annak érdekében, hogy megakadályozza, hogy egy munkáltatót kollektív fellépéssel arra kényszerítsenek, hogy kollektív alkura lépjen akár úgy, hogy csatlakozik egy szervezethez, akár úgy, hogy alávetési megállapodást ír alá, annak ellenére, hogy az előbbi alternatíva nyilvánvalóan sértette az EJEE 11. cikkét. Olivier DE SCHUTTER-Françoise TULKENS: *Rights in Conflict: the European Court of Human Rights as a Pragmatic Institution*. In: Eva Brems (szerk.): *Conflicting between fundamental rights*, Antwerp-Oxford-Portland, Intersentia, 2008, 6–9.

⁶⁷¹ Megjegyezzük, hogy a jelen tanulmányban is helytelenített uniós joggyakorlat éppen ezt a prioritizáló felfogást követi, amikor a kollektív fellépéseket (legfeljebb) csak mint defenzív jellegű jogokként ismeri el.

⁶⁷² Sybe A. DE VRIES: 'Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice', 2013 *Utrecht Law Review* 9, no. 1, 191–192.

gazdasági szabadságjogok érvényesítésének és a szabályozási akadályok leépítésének sürgetése nem más, mint a nemzeti szinten védett szociális jogok lebontásának kódolt megnevezése.”⁶⁷³ A Javaslat célja tisztázni azt, hogy miként hat egymásra a szociális jogok gyakorlása, valamint a Szerződésben foglalt letelepedési és szolgáltatásnyújtási szabadság Unión belüli gyakorlása a Szerződés egyik kulcsfontosságú célkitűzésének számító „magas versenyképességű szociális piacgazdasággal” összhangban, anélkül, hogy ez ellentmondana a Bíróság ítélkezési gyakorlatának.⁶⁷⁴ De miben is kísérelt meg úttörő lenni a Javaslat?

A 2. cikk megerősíti, hogy nincs belső ellentét a kollektív fellépésre vonatkozó alapvető jog, valamint a Szerződésben meghatározott és általa védett letelepedési szabadság és szolgáltatásnyújtási szabadság gyakorlása között, és egyik sem érvényesíthető a másikkal szemben, ugyanakkor elismeri, hogy felmerülhetnek olyan helyzetek, amelyekben ellentét esetén gyakorlásukat esetleg össze kell egyeztetni az arányosság elvének megfelelően, a bíróságok általános gyakorlata és az uniós ítélkezési gyakorlat szerint.⁶⁷⁵

A Javaslat 2. cikke a következőképpen teremtett volna egyensúlyt:

„A Szerződésben foglalt letelepedési szabadság és szolgáltatásnyújtási szabadság gyakorlása során tiszteletben kell tartani a kollektív fellépéshez való alapvető jogot és ezen belül a sztrájkjogot vagy a sztrájk szabadságát, és fordítva is, a kollektív fellépéshez való jognak – ezen belül a sztrájkjognak vagy a sztrájk szabadságának – a gyakorlása során tiszteletben kell tartani ezeket az alapjogokat.”

A Javaslatot a Bizottság az ún. 'sárgalapos eljárás' miatt volt kénytelen visszavonni. Annak érdekében ugyanis, hogy a szubszidiaritás elve megvalósuljon, az EU egy kontrollmechanizmust épített be az EUMSZ. 2. sz. Jegyzőkönyvének 6-8 cikkeibe.⁶⁷⁶ Az eljárás

⁶⁷³ Mario Monti: AZ EGYSÉGES PIAC ÚJ STRATÉGIÁJA. AZ EURÓPAI GAZDASÁG ÉS TÁRSADALOM SZOLGÁLATÁBAN. 2010. május 9. 71.

⁶⁷⁴ A javaslat indokolásának 3.1. pontja.

⁶⁷⁵ A Javaslat indokolásának 3.4.2. pontja.

⁶⁷⁶ Az EUSZ. 5. cikkének (3) bekezdése alapján, „a szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

lényege, hogy amennyiben a tagállamok egyharmada szerint a tervezet nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni. Ha a tagállamok többsége indokolt véleményt fogad el, a tervezet a továbbiakban nem tárgyalható.

Azon feltételezés, miszerint a Javaslat sérti a szubszidiaritás elvét, eléggé érthetetlen. Ha figyelembe vesszük ugyanis, hogy az egész problémakör abból ered, hogy a határon átnyúló gazdasági szabadságok gyakorlását sértik a kollektív fellépések, akkor aligha vitatható, hogy a tagállamközi konfliktusok megoldása tekintetében uniós fellépés szükséges. Ez már csak azért is igaz, mert a Bíróság világossá tette a döntéseiben, hogy attól függetlenül, hogy a sztrájkjog gyakorlására az EU-nak nincs hatásköre, ha ezen alapjog összeütközésbe kerül az alapszabadságokkal, akkor a Bíróságnak hatásköre van azt megvizsgálni, hogy tiszteletben tartották-e az uniós jogot. Álláspontunk szerint ezért a választott jogalap is megfelelő volt a Javaslat elkészítésére,⁶⁷⁷ hiszen a vonatkozó jogalap éppen az ilyen fellépések szükségessége esetén nyújt megfelelő megoldást.⁶⁷⁸

Ha megvizsgáljuk a Javaslat 2. cikkét, láthatjuk, hogy a két jogcsoport közötti prioritást megfordítja: elsődlegesen a gazdasági szabadságoknak kell a szociális jogokat, és csak ezután az utóbbiaknak az előbbieket tiszteletben tartaniuk. Ez természetesen még nem megy el addig, hogy az arányossági teszt kiindulási pontja a sztrájkhoz való jog legyen, amelynek alapján azt vizsgálnánk, hogy azzal szemben milyen korlátozások engedhetők meg, mégis egy finomabb, a szociális piacgazdaságon alapuló felfogást tenne lehetővé.⁶⁷⁹ Igazi pozitívuma pedig az lett volna, hogy hozzájárult volna a Charta által előírányzott, az EJEE-vel való összhang biztosításához.⁶⁸⁰

⁶⁷⁷ A választott jogalap az EUMSZ. 352. cikke volt, miszerint, ha „a Szerződésben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Amennyiben a szóban forgó rendelkezéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogadja el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően szintén egyhangúlag határoz.”

⁶⁷⁸ THE ADOPTIVE PARENTS: The Life of a Death Foretold: The Proposal for a Monti II Regulation. In: FREEDLAND–PRASSL i. m. 99-103.

⁶⁷⁹ Uo. 106.

⁶⁸⁰ A Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében, „amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek.” Uo. 107-108. Bogoesky kritikával illeti a Javaslatot, mert annak szándékos célja egy határozatlan norma megalkotása lett volna, amely nélkülöz bármiféle jelentős iránymutatást és egyértelmű kritériumot az arányossági teszt alkalmazásához. Vladimír BOGOESKI: A decade from the ‘Laval Quartet’: Return of ‘the Social’ or a Continuation of the European Economic Constitution by Other Means? Denver (2019. május 9-11.), EUSA Sixteenth Biennial Conference - *Coming Together or Moving Apart?* (<https://www.eustudies.org/conference/papers/16?page=2> letöltés dátuma: 2020. február 11.).

Miután világossá vált, hogy politikai döntéssel nem lehet egyensúlyi helyzetbe terelni a joggyakorlatot, és magasabb védelmet biztosítani a két jogcsoport közötti konfliktusok során, a hangsúly a már meglévő jogok fokozottabb érvényesítésére tolódott, amely a kiküldetés jogintézményével történő visszaélést hivatott megakadályozni.⁶⁸¹ Megemlítendő, hogy a Javaslat alapján előirányzott *érintetlenségi klauzula* nem volt előzmények nélküli,⁶⁸² és a Javaslat visszavonását követő, a kiküldetéseket szabályozó jogszabályokba is bekerült.⁶⁸³

3. Megoldási javaslat, a *practical concordance* elve

Az elv lényege, hogy amennyire csak lehetséges, elkerülje, hogy feláldozásra kerüljön egyik alapjog a másikkal szemben, így elérve a kompromisszumot a két érdek között. Elutasítja azt az álláspontot, hogy egy érdeket pusztán azért kellene háttérbe szorítani, mert egy versengő másik érdeket felhívtak vele szemben. Helyette mindkét érdek érvényesülésének a lehető legszélesebb teret engedi, anélkül, hogy a másik érdek sérülne. A cél az, hogy a konkrét ügy háttérében hajtsunk végre olyan módosításokat, amelyek csökkentik a konfliktus mértékét, esetleg kiküszöbölik azt. Ennek négy összetevője van.⁶⁸⁴

Elsőként, szükséges, hogy az ügy háttérében meghúzódó feltételeket megvizsgáljuk. A viták ugyanis sokszor azért alakulnak ki, mert az erre felelős szerv (végső soron az állam) nem tett

⁶⁸¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/67/EU irányelve (2014. május 15.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról (Végrehajtási Irányelv), végül pedig – egy ismételt sárgalapos eljárást követően – az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/957 irányelve munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról (Módosító Irányelv).

⁶⁸² Már a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv (Szolgáltatási Irányelv) 1. cikkének 7. bekezdésébe is bekerült, hogy „*Ez az irányelv nem érinti a tagállamokban és a közösségi jogban elismert alapvető jogok gyakorlását. Nem érinti továbbá a közösségi jogot tiszteletben tartó nemzeti joggal és gyakorlatokkal összhangban lévő, kollektív megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokhoz, azok megkötéséhez és érvényesítéséhez való jogot, valamint a szervezett fellépéshez való jogot.*” Megjegyzendő, hogy a Szolgáltatási Irányelv 1. cikkének (6) bekezdése alapján „*az irányelv nem érinti a munkajogot, azaz a foglalkoztatási feltételekre, a munkafeltételekre, köztük a munkaegészségügyi és munkabiztonsági feltételekre, valamint a munkaadók és a munkavállalók közötti kapcsolatokra vonatkozó, a tagállamok által a közösségi jogot tiszteletben tartó nemzeti jognak megfelelően alkalmazott jogszabályi vagy szerződéses előírásokat.*”, azaz a munkajogi szabályozás terén nem alkalmazható a *származási ország elve* ('*country of origin principle*'). A Laval-kvartett hatása abban foglalható össze, hogy a munkajog vonatkozásában megkerüli ezt a deregulációt, és visszaállítja a származási ország elvét, ráadásul immáron az EUMSZ. támogatásával, amelynek horizontális hatálya van az olyan szabályozó szervek intézkedéseivel szemben, mint a szakszervezetek. DEAKIN i.m., 587.

⁶⁸³ Így megtalálható a Végrehajtási Irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében, valamint a Módosító Irányelv 1. cikk (1) bekezdés b) pontjában is.

⁶⁸⁴ DE SCHUTTER-TULKENS i. m. 24–32.

meg mindent azok elkerülése érdekében.⁶⁸⁵ Ebben segítség lehet különösen a más jogrendszerekben alkalmazott megoldások vizsgálata is a hasonló konfliktusok kezelésére.⁶⁸⁶

Másodikként, az államnak – amennyiben nincs lehetősége a konfliktust okozó hátteret megváltoztatni – szükséges olyan szabályok felállítása, amelyek a nyílt vitát lehetővé teszik. Ezen elem tehát nemcsak a döntés szubsztantív eredményére fókuszál, hanem procedurális értelemben, az eljáró fórum döntése kialakításának útját veszi górcső alá.⁶⁸⁷

Harmadikként fontos elkerülni az olyan technikák alkalmazását, amelyek egyszer s mindenkorra örökérvényű és formalizált, előre lefektetett eljárási mechanizmusokat tartanak követendőnek. Ezek az eljárások ugyanis csak eszközök, nem célok, továbbá szükségszerűen absztraktak, az esetek nem kis részében nélkülözik a konkrét ügy által igényelt optimális megoldási módot.⁶⁸⁸

⁶⁸⁵ Így például Ausztria megsértette az EJEE-t, amikor a kérelmező többedmagával a náciak által meggyilkolt zsidókra kívánt volna emlékezni, ám ezt a megemlékezést a hatóságok egy térben és időben is konkuráló megemlékezés miatt megtiltották. Mivel az abszolút tiltás a legradikálisabb, legszélsőségesebb megoldás, Ausztria megsértette a kérelmezők gyülekezéshez való jogát. Az EJEB szerint a hatóságoknak egyensúlyt kellett volna teremteni az ütköző érdekek között úgy, hogy a két csoportot szétválasszák, biztosítva ezzel mindkét fél joggyakorlását. *Öllinger v. Austria*, no. 76900/01., 2006. június 29-i ítélet.

⁶⁸⁶ Így például egy ügyben egy indiai kérelmező menedéjogát elutasító brit döntés nem volt független bíróság által támadható arra hivatkozással, hogy nemzetbiztonsági okokból bizalmasak az eljárás adatai. Ugyan egy tanácsadó testület felülvizsgálhatta az ügyét, azonban az kizárólag a külügyminiszternek jelentett, a kérelmező a bizonyítékokat nem ismerhette meg. Az ügyben felszólaló jogvédő szervezetek felhívták a figyelmet, hogy Kanadában azt a megoldást alkalmazzák, hogy esküt tett ügyvédek tekintenek be az érzékeny információkba, anélkül, hogy azt az ügyfél tudomására hoznák. Az EJEB szerint, ez mutatja, hogy vannak technikák, amelyekkel elérhető, hogy mind az érzékeny titkosszolgálati információkhoz kapcsolódó jogos biztonsági kérdések, mind a kérelmezőnek az eljárási igazságossághoz való joga egyidejűleg érvényesüljön. *Chahal v. United Kingdom*, no. 22414/93., 1996. november 15-i ítélet, 131. bekezdés.

⁶⁸⁷ Így nyolc, különvéleményt megfogalmazó bíró fejtette ki különvéleményét abban az ügyben, amelyben az ítélet szerint az édesanyját megismerni kívánó kérelmező magánélethez való joga nem sérült, amikor az anya személyét illetően megtagadták tőle az információkat. A különvélemény szerint, a belső jog és annak gyakorlata semmiféle mérlegelést nem tartalmazott, tekintettel arra, hogy az anya döntése abszolút tilalomként jelentkezett a kiadandó információkkal kapcsolatban függetlenül a megtagadás indokától vagy jogszerűségétől. Így ez nem egy multilaterális rendszer, amely bármiféle egyensúlyt biztosítana a versengő érdekek között. *Odièvre v. France*, no. 42326/98., 2003. február 12-i ítélet, Wildhaber, Bratza, Bonello, Loucaides, Cabral Barreto, Tulkens and Pellonpää bírók egyesített különvéleménye, 7. bekezdés.

⁶⁸⁸ Így a dress code megsértéseként értékelve, egy jilbabot viselő lányt kizártak egy egyesült királyságbeli középiskolából. A vallásgyakorlás szabadságának, valamint az oktatáshoz való jogának megsértésére hivatkozó panaszát az elsőfokú nemzeti bíróság elutasította, azonban kérelmének a fellebbviteli bíróság helyt adott, ugyanakkor érvelésében úgy foglalt állást, hogy az eljárás azért nem volt megfelelő, mert az iskola a döntéshozatali eljárásának irányát rosszul választotta meg. Ugyanis az említett jogok elsőbbsége vélelmezett, ugyanakkor az iskolának lett volna lehetősége arra, hogy alátámassza, miért volt igazolható az említett jogok korlátozása.

Végül, két irányadó alapelvet mindenképpen szükséges szem előtt tartani, amikor megválasztjuk a helyes megoldást. Az egyik a személyes autonómia tiszteletben tartása.⁶⁸⁹ A másik a demokratikus társadalom védelme. Míg az előbbit akkor hívják fel, ha mindkét konkuráló jog a kérelmezőhöz tartozik, az egyik a választás jogát, a másik pedig a kérelmező védelmét biztosítja. Míg az utóbbit akkor hívják fel, ha különböző személyek (csoportok) jogai kerülnek egymással konfliktusba, és a megfelelő egyensúly kialakítása szükséges. Ezzel kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy a következetes gyakorlat szerint a demokrácia nem egyszerűen azt jelenti, hogy a többség nézőpontja mindig érvényesül. Ehelyett olyan egyensúly kialakítása szükséges, amely a kisebbséget is megfelelő védelemben részesíti, és elkerüli a domináns pozícióval való visszaélést.⁶⁹⁰

Fenti eszköztárat összefoglalva, kijelenthető, hogy az egyetlen igazságos megoldás az alapjogok közötti konfliktusok rendezésére, az ún. 'practical concordance' elve, amelyet Konrad Hesse alkotmányjogász azért tartott fontosnak, mert ezzel érhető el az alkotmány egysége, amely megköveteli a konfliktusban álló jogok optimalizációját, vagyis azt, hogy mindkét jogi érdek csak olyan mértékben kerüljön korlátozásra, amely szinten még mindkettő be tudja tölteni a célját és optimális hatását. Ezért minden egyes egyedi ügyben a korlátozásoknak meg kell felelniük az arányosság követelményének. Ezzel biztosítható, hogy a korlátozások nem terjednek tovább annál, mint ami szükséges a két érdek közötti összhang biztosításához.⁶⁹¹ Mortelmans szerint az elv csak akkor lehet sikeres, ha szerződéses alapot kap az uniós jogrendben.⁶⁹²

⁶⁸⁹ Ennek egyik leghíresebb példája a Pretty-ügy, ahol a kérelmező azt állította, hogy joga van ahhoz, hogy életének segítségével vethessen véget anélkül, hogy a büntetőjog ez elé akadályokat gördítene, amely szerinte paternalisztikus és megtagadja tőle az önmeghatározás jogát. Az EJEB végül az összes kérelmet egyhangúlag elutasította. Az élethez való jogból (EJEE 2. cikk) ugyanis nem vezethető le negatív aspektusként a halálhoz való jog. A magánélethez való jog (EJEE 8. cikk) megsértését sem látta megállapíthatónak az eljáró fórum, ugyanis az államoknak jogában áll mérlegelni az asszisztált öngyilkosság esetleges dekriminalizálásával járó kockázatokat, így – adott esetben – dönthetnek e beavatkozás büntetőjogi tilalma mellett, különös tekintettel a sérülékeny csoportok védelme érdekében. *Pretty v. the United Kingdom*, no. 2346/02., 2002. április 29-i ítélet.

⁶⁹⁰ Ezen tétel többek között a *Young, James and Webster v. the United Kingdom* ügyben került hivatkozásra. Az ügyben a kérelmezőket elbocsátották, mert nem voltak hajlandóak csatlakozni három szakszervezethez. Kérelmükben vitatták a vasúttársaság munkáltató és három szakszervezet közötti 'closed-shop agreement' jogszerűségét. Az ilyen megállapodások lényege, hogy a munkáltatók csak olyan munkavállalókat alkalmaznak, akik az adott szakszervezetnek tagjai. Az EJEB az ilyen megállapodásokat az EJEE 11. cikkével összeegyeztethetetlennek minősítette. *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, no. 7601/76; 7806/77., 1981. augusztus 13-i ítélet, 63. bek

⁶⁹¹ Kenan ERTUNC: *The Legal Implications of the Social Market Economy on the European Economic Constitution*, Dissertation 2014, 51.

⁶⁹² Kamiel MORTELMANNS: *The Relationship between the Treaty Rules and Community Measures for the Establishment and Functioning of the Internal Market - Towards a Concordance Rule*. *Common Market Law Review*, (2002) 1303–1346.

Megemlítendő, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 52. cikkének (1) bekezdése sem felel meg az elvárt alapjogi védelmi szintnek, ugyanis a korlátozás arányosságának vizsgálatakor értékelési körbe kell vonni „*az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket*” is. A célkitűzések körébe nyilvánvalóan beletartozik a négy szabadság érvényesítése is mint a közös piac alapja, amely szabadságok a pusztán gazdasági cél okán álláspontunk szerint nem minősülnek alapvető emberi jogoknak.⁶⁹³

A dolgozat bevezetését azzal kezdtük, hogy ameddig fennmarad az uniós joggyakorlat gazdasági szempontú túlsúlya, addig azzal a tagállami jogrendek az egyéb nemzetközi kötelezettségek okán folyamatos konfliktusban lesznek. Ezen előrevetített álláspontot véleményünk szerint a dolgozat kellőképpen alátámasztotta, konkrét megoldás azonban eddig nem született annak ellenére, hogy számos veszjelzés eljutott a kísérletig.

⁶⁹³ Mint ahogy említettük, egy alapjognak nem lehet az elsődleges igazolása egy gazdasági cél követése, amely mindig külsődleges az alapjog alanyának érdekéhez képest

Irodalomjegyzék

A.C.L. DAVIES: 'One Step Forward, Two Steps Back? The *Viking* and *Laval* cases in the ECJ' (2008) *37 Industrial Law Journal*

Alan BOGG: *Viking and Laval: The International Labour Law Perspective*. In: Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL (szerk.): *Viking, Laval and Beyond*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2014.

Albertine VELDMAN: *The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR*. *Utrecht Law Review*, 9(1),

Bernard GERNIGON – Alberto ODERO – Horacio GUIDO: *ILO Principles Concerning the Right to Strike*. Geneva, International Labour Office, 2000

CAREVIĆ, Melita–KIŠ, Paula–KUHTA, Filip: *Minimum wages as an obstacle to the Free Provision of Services*. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 4 [2008]

Catherine BARNARD, *EU Employment Law*, Oxford, *Oxford University Press*, 2012

Claire KILPATRICK, 'The Court of Justice and Labour Law in 2010: A New EU Discrimination Law Architecture', *Industrial Law Journal*, 40, 291-298.

Eeva KOLEHMAINEN: *The Directive Concerning the Posting of Workers: Synchronization of the Functions of National Legal Systems*. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 71. évf.,

Eliane VOGEL-POLSKY: *What Future Is There For A Social Europe Following The Strasbourg Summit?* *Industrial Law Journal*, Volume 19, Issue 2, June 1990

Francesco de CECCO: *Fundamental Freedoms, Fundamental Rights, and the Scope of Free Movement Law*. *German Law Journal*, 15(3)

Fritz SCHARPF, 'The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a "social market economy"', *Socio-Economic Review*, 2010.

Fritz SCHARPF: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *Journal of Common Market Studies*, 2002/4

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – WELLER Mónika: Emberi Jogok Európai Bírósága In: LAMM Vanda (szerk.): Emberi jogi enciklopédia. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018

GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – KOVÁCS Réka: Szociális biztonsági koordináció és munkaerőmozgás - az Alpenrind-eset és az Osztrák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ítélete. *Európai Tükör*, 2019/3.

GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva (2018): European Labour Authority: The guardian of posting within the EU? *Magyar Munkajog/Hungarian Labour Law*, 1. sz.

GYENEY Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíraskodás területén. *Iustum Aequum Salutare*, 2006/1–2.

Herwig VERSCHUEREN: The European Internal Market and the Competition between Workers. *European Labour Law Journal*, Vol. 2., 2015

HÓS Nikolett: Európai Szociális Politika. In: SZABÓ Marcell – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura (Szerk.): *Unió szakpolitikák*. Szent István Társulat, Budapest, 2015.

HÓS Nikolett: *Ötvenéves az Európai Közösség. A KÖZÖSSÉGI SZOCIÁLIS POLITIKA ÖTVEN ÉVE. Az automatikus konvergenciától egy európai szociális deficit felé?* *Iustum Aequum Salutare*, III. 2007/4.

Janneke GERARDS: Pluralism, Deference and the Margin of Appreciation Doctrine (2011) *17 European Law Journal*

Jean-Michel SERVAIS: *International Labour Law*. Wolters Kluwer, 2017., 5. kiad

John HANDY: Procedure in the European Court of Human Rights (with a Particular Focus on Cases Concerning Trade Union Rights). In: Filip DORSSEMONT, Klaus LÖRCHER and Isabelle SCHÖMANN (szerk.): *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*. Hart Publishing, Oxford, 2013.

Jotte MULDER: (Re) Conceptualising a Social Market Economy for the EU Internal Market. *Utrecht Law Review*, 15(2)

KÁRTYÁS Gábor: *Kiküldött munkavállalók az uniós és a magyar jogban*. Budapest, Pázmány Press, 2020.

Klaus Lörcher: *The New Social Dimension in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR): The Demir and Baykara Judgment, its Methodology and Follow-up.*

Filip DORSSEMONT, Klaus LÖRCHER and Isabelle SCHÖMANN (szerk.): *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation.* Hart Publishing, Oxford, 2013.

Koen LEANERTS: Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. *European Constitutional Law Review*, 8,

Koen LENAERTS: Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU. 2019, *German Law Journal*, 20(6).

Kristina Koldinská: The International Labour Organisation and the EU – Old Friends with New Goals. *Hungarian Journal of Legal Studies* 60, No 2, pp. 173–184 (2019)

Magdalena BERNACIAK: Social dumping and the EU integration process. Bernaciak, Magdalena, *Social Dumping and the EU Integration Process* (August 22, 2014). ETUI Working Paper 2014.06.SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2512684> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2512684>

Mark FREEDLAND and Jeremias PRASSL: *Viking, Laval and Beyond: An Introduction.* In: Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL (szerk.): *Viking, Laval and Beyond.* Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2014.

Nikolett HŐS: The Principle of Proportionality in the *Viking* and *Laval* cases: An Appropriate Standard of Judicial Review? EUI Working Papers, LAW 2009/06

Norbert REICH: Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union - the Laval and Viking Cases before the ECJ. *German Law Journal*, 9(2)

Olivier De Schutter-Françoise Tulkens: *Rights in Conflict: the European Court of Human Rights as a Pragmatic Institution.* In: Eva Brems (ed.), *Conflicting between fundamental rights,* Antwerp-Oxford-Portland, Intersentia, 2008, 169-216.

P. P. CRAIG: The Charter, the ECJ and national courts. In: *The European Union's common foreign and security policy after Lisbon.* In: Ashiagabor, D., Countouris, N. & Lianos, I. (Eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon.* (pp. 185-209). Cambridge University Press

SAYDE, Alexandre: One Law, Two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2011. 13, 365–413.

Simon DEAKIN: Regulatory Competition after Laval. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 10

Sionaidh DOUGLAS-SCOTT – Nicholas HATZIS: EU Law and social rights. In: Sionaidh DOUGLAS-SCOTT – Nicholas HATZIS (szerk.): *Research Handbook on EU Law and Human Rights*. Edward Elgar Publishing, 2017.

Steve WEATHERILL: *Viking and Laval: The EU Internal Market Law Perspective*. In: Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL (szerk.): *Viking, Laval and Beyond*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2014.

Sweeney, J. A. (2007) 'A 'margin of appreciation' in the internal market : lessons from the European Court of Human Rights.', *Legal issues of economic integration.*, 34 (1)

Sybe A. de VRIES: 'Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice', 2013 *Utrecht Law Review* 9, no. 1,

Sybe A. de VRIES: 'Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice', 2013 *Utrecht Law Review* 9, no. 1

THE ADOPTIVE PARENTS: The Life of a Death Foretold: The Proposal for a Monti II Regulation. In: Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL (szerk.): *Viking, Laval and Beyond*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2014.

VARGA Zsófia: Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I. *Európai Jog*, 2013/5

VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel: EU Enlargement versus social Europe? *The uncertain future of the European Social Model*, Cheltenham, Edward Elgar. (2003)

Verica TRSTENJAK & Erwin BEYSEN, *The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of the CJEU*, 35 EUR. L. REV. (2013)

Virginia Mantouvalou: *Are Labour Rights Human Rights?* *European Labour Law Journal*, Volume 3 (2012), No. 2. 151–172.