

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Jog- és Államtudományi Kar

Doktori Iskola

ALAPJOGOK ÉRVÉNYESÜLÉSE AZ UNIÓS JOGBAN

Különös tekintettel a kollektív alkuhoz és a sztrájkhoz való jogra a nemzetközi sztenderdek tükrében

doktori tézisek

dr. Kószás Attila Gábor

Témavezető: Dr. Gyulavári Tamás, PhD

Budapest

2024.

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.¹ Egyrészt az eltérő védelmi szinttel rendelkező államok csatlakozása, másrészt a túlsordulási (*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.

Fentiek alapján, a Közös Piac célja, hogy biztosítsa a belső határok vagy szabályozási akadályok nélküli területet, ahol az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása biztosított.² Ezen négy szabadság összefoglalóan 'alapszabadságok' néven ismert,

¹ Ezen megközelítés ahhoz vezetett, hogy a munkára csak mint árura és a termelés egy tényezőjére tekintettek. Ezen logika megerősítést nyert a Spaak-jelentés által. Paul-Henri Spaak, Intergovernmental Comm. on Eur. Integration, Rapport des Chefs de Délégations aux Ministres des Affaires Etrangères (Apr. 21, 1956).

² A fogalom 'alapszabadságok' az EU belső piaci szabadságait fogja össze, amelyek az Európai Unió Működéséről szóló Harmadik Részének (Az Unió Belső Politikái és Tevékenységei) II. és IV. címeiben található.

amelyek természetesen gazdasági jellegűek és határon átnyúló gazdasági tevékenységek esetén alkalmazandók.

A globalizációnak és a határon átnyúló (nemzetközi) szolgáltatásnyújtásoknak köszönhetően új típusú konfliktusok generálódtak az alapvető munkavállalói jogok mint például a kollektív alkuhoz és sztrájkhoz való jog tekintetében. A szolgáltatást nyújtók és a munkavállalók szociális jogai közös egyenlő bánásmód biztosításának szükségessége beavatkozó és korlátozó hatásként jelenik meg a 'gyengébb' munkajogi szabályozással és szociális környezettel rendelkező államoknál.

Elkerülhetetlenül felmerül a kérdés, hogy a jogalkotásnak és az eljáró hatóságoknak hogyan szükséges kezelni azokat a szituációkat, amelyek egy alapszabadság és egy alapvető munkavállalói jog ütközése hordoz magában. A megoldandó probléma tehát a helyes egyensúly megtalálása a két érdek között, egyúttal egy hierarchikus kapcsolat elkerülése.

Hipotézis, kutatási kérdés és a dolgozat céljai

Hipotézisem, hogy az Európai Unió Bírósága gyakorlatában egy erős hierarchikus kapcsolat áll fenn az alapszabadságok és az alapvető emberi jogok védelmi szintje között. Mindaddig, amíg ezen kapcsolat létezik, kibékíthetetlen ellentét fog fennállni az Európai Unió és a tagállamok között figyelemmel utóbbiak alkotmányos és nemzetközi kötelezettségeire.

Kutatási kérdésként – egy mondattal – a következőt határozom meg: A rendelkezésre álló gyakorlati tapasztalatok alapján (figyelemmel az alkalmazott alapjogi tesztre és ahhoz képest) élvez-e a kollektív alkuhoz és a sztrájkhoz való jog – mint második generációs alapjogok – ugyanazt a védelmet az uniós bíróságon, mint amelyet egyéb – első generációs – alapjogok igen, ha azok a gazdasági alapszabadságokkal lépnek kollízióba?

A dolgozat célja, hogy bemutatásra kerüljön a három jogrend (nevezetesen az Európai Unió, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) esetjoga az alapvető munkavállalói jogok érvényesülése kapcsán, illetve előbbinek az utóbbi kettő tükrében vizsgálandó védelmi szintje.

A dolgozat eszközei és struktrúája

Álláspontom szerint, a fenti célok bemutatásának legjobb módja különállóan bemutatni a fenti három jogrend esetjogát, különösen a felügyeleti szervek és bíróságok mérföldkőnek számító döntéseivel. Dolgozatom egyszerre kíván munkajogi, alkotmányjogi és uniós jogi tárgyú lenni az alábbiak szerint.

Dolgozatom három nagy egységre, részre tagolódik, amelyek az alapjogok érvényesülését mind általánosságban, az uniós, a regionális és a nemzetközi jogrend mentén, mind pedig ugyanezen jogi rezsimek tekintetében a munkavállalói alapjogok terén mutatják be, amely részeket keretbe foglal a bevezetés és problémafelvetés, valamint a bemutatott inkoherenciára és kollíziókra irányuló (lehetséges egyetlen) megoldási javaslat.

Nagy hangsúlyt fektetek arra, hogy részletesen bemutassam a döntéseket és egyéb jogi dokumentumokat, tekintettel arra, hogy ez a legjobb módja annak, hogy az eljáró szervek jelen dolgozattal érintett tárgykörökhöz való hozzáállását megvilágítsuk. Természetesen összegyűjtöttem és idéztem prominens szakirodalmi szerzők munkáit, biztosítva, hogy a dolgozat ne csak a száraz jogszabályi és bírósági szövegek halmaza legyen.

A fő pont a kollízió kapcsán a versengő érdekek közötti mérlegelés körül forog. Ennek megfelelően, minden rész, amely a jogi érvelést mutatja be, hangsúlyt fektet arra, hogy az eljáró szervek miképpen (próbálnak) megfelelő egyensúlyt találni az alapszabadságok és a munkavállalói jogok között.

Mindemellett, hogy feloldjuk a kollíziót, érdemes azonosítani, hogy ezen kollízió egyáltalán hogyan jöhet létre. Ennek magyarázataként, nagy figyelmet fordítok az úgynevezett 'szociális dömping' jelenségének, a gyakorlatnak, amelyet a saját érdeküket követő piaci szereplők/munkáltatók követnek, és amellyel aláássák a fennálló szociális szabályozást a versenyelőny érdekében. Azonban ezen versenyelőny nem a munkáltatók hatékonyságán nyugszik, hanem a rosszhiszemű jogválasztáson. Nem szokatlan ugyanis, hogy a munkáltatók 'postafiók céget' alapítanak annak érdekében, hogy így kerüljék meg az egyébként alkalmazandó jogot. Ezen gyakorlatot azonban a munkavállalók és érdekképviseleti szervei nem hagyják szó nélkül.

A dolgozat következtetései

A dolgozat megfelelően összegzi, hogy mindaddig, amíg az uniós joggyakorlat hozzáállása változatlan marad a munkavállalói alapjogok érvényre juttatása kapcsán, a tagállami jogok folyamatos konfliktusban fognak állni az uniós jogrenddel.

A konfliktus eredete az érdekek közötti mérlegeléssel kapcsolatos jogi érvelés kiindulópontjának eltéréséből fakad. Míg ugyanis az Európai Unió extrém módon prioritizálja a gazdasági alapszabadságokat, addig a tagállamok nem hagyhatják figyelmen kívül a nemzetközi kötelezettségeiket, különösen azokat, amelyek az alapvető emberi jogokat érintik.

A konklúzió, illetve a dolgozat által kimutatni kívánt „eredmény”, hogy a tárgybeli kollektív munkajogok védelme nem illeszkedik azon – egyébként általam helyesnek tartott – érvelési mechanizmusba, amit „egyéb” jogok kapcsán tapasztalunk, holott annak jogszabályi alapjai megvannak, illetve az uniós jogalkotás külön – ezen kollízióra egyediesített – megoldást is előírányzott a Monti II. javaslattal.

Hogyan békíthető ki az ellentét? A *practical concordance* elve

A jogi aspektusok mellett nem hagyhatjuk figyelmen kívül a jogrendek közötti kölcsönös szolidaritást, amely alapján ’rossz üzenet’ lenne a politikai együttműködést kizárva, pusztán a jogi dogmatikát érvényesülni hagyni. De Vries³ 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-ügyben⁴ látott érvelést fogadja el, amelynél a Bíróság a mérlegelést arra is figyelemmel végezte el, hogy a gazdasági szabadságok azonos védelmi szinten állnak az alapjogokkal. Utóbbi ügyben a Bíróság az ún. ’practical concordance’ elvét követte, így – mint álláspontunk szerint egyetlen helyes megoldást – erre röviden kitérünk.

³ 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.

⁴ C-112/00. sz. Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge kontra Republik Österreich ügy

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 teljesen feláldozásra kerülne.

De lege ferenda vagy de lege (non) lata?

A dolgozatban kifejtésre került, hogy az EUB esetjoga a munkavállalói jogok kapcsán csalódást keltő figyelemmel arra, hogy a bíróság messzemenőkéig a piaci szabadságoknak ad prioritást, háttérbe szorítva az alapvető munkavállalói jogokat. Teszi ezt annak ellenére, hogy a szükséges jogi alap rendelkezésre áll mind az európai jogrendben, mind a nemzetközi kötelezettségek terén.

Fentieket 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.⁵ Mortelmans szerint az elv csak akkor lehet sikeres, ha szerződéses alapot kap az uniós jogrendben.⁶

⁵ Kenan ERTUNC: The Legal Implications of the Social Market Economy on the European Economic Constitution, Dissertation 2014, 51.

⁶ 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.

Mindazonáltal, megvan (volt) a hatékony bizonyíték arra, hogy az uniós jogrend is megoldást tudott volna kínálni mindkét érdek kielégítésére.⁷ Végül ezen jogi alapot mutatjuk be, amelyet Mario Monti után neveztek el.⁸

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 gazdasági szabadságjogok érvényesítésének és a szabályozási akadályok leépítésének sürgetése nem más, mint a nemzeti szinten védett szociális jogok lebontásának kódolt megnevezése.”*⁹ A Javaslát 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.¹⁰ De miben is kísérelt meg úttörő lenni a Javaslát?

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.¹¹

A Javaslát 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

⁷ A TANÁCS RENDELETE a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról. COM(2012) 130 final

⁸ Az Európai Bizottság korábbi tagja.

⁹ Mario Monti: AZ EGYSÉGES PIAC ÚJ STRATÉGIÁJA. AZ EURÓPAI GAZDASÁG ÉS TÁRSADALOM SZOLGÁLTATÁBAN. 2010. május 9. 71.

¹⁰ A Javaslát indokolásának 3.1. pontja.

¹¹ A Javaslát indokolásának 3.4.2. pontja.

szabadságának – a gyakorlása során tiszteletben kell tartani ezeket az alapjogokat.”

A Javaslato 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 alapidokumentumokba. Az eljárás lényege, hogy amennyiben a tagállamok egyharmada szerint a tervezet nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni. Az Európai Bizottság úgy döntött, hogy a Monti II Rendelet nem sérti a szubszidiaritás elvét, mégis visszavonta azt, érzékelve a politikai akarat hiányát.