



Szociális dömping vagy versenylőny? – A transznacionális sztrájkok problémája a gazdasági szabadságjogok tükrében

Kószás Attila Gábor*

1. Problémafelvetés

Az Európai Unió létrejöttének célját képező vívmány, a közös piac¹ – az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlása – az országhatárok átlépése, a jogrendszerek különbözősége okán olyan konfliktusokat generált, amelyek kezelése hosszas jogalkalmazói folyamatot igényelt, jogalkotói lépések azonban csak a Lisszaboni Szerződéssel váltak láthatóvá.

Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy milyen konfliktusokat generál a szolgáltatásnyújtás határon átnyúló (nemzetközi) jellege, illetve a letelepedési jog gyakorlása a munkavállalói alapjogokkal (emberi jogokkal) – különös tekintettel a kollektív fellépések jogával – kapcsolatban.² A vállalkozások közötti egyenlő versenyfeltételek és a munkavállalók szociális jogainak garantálása ugyanis a „gyengébb” munkajogi szabályokkal és szociális környezettel rendelkező országok tekintetében korlátozó, akadályozó hatással bírnak a gazdasági szabadságjogok gyakorlása terén. Ezzel kapcsolatban említésre kerülnek az Európai Unió Bíróságának vitát kiváltó döntései, és kitérünk a gazdasági alapszabadságok és az emberi jogok közötti hierarchikus viszonyra is.³

* PPKE JÁK Munkajogi Tanszék, Phd hallgató, attilagaborkoszas@gmail.com

¹ 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 öncéltól működik, hanem célja a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, a társadalmi haladás 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.

² Emberi jogokon minden embert feltétlenül megillető jogokat értünk, függetlenül attól, hogy a jogok alapjának mit tekintünk. A fogalomban benne van az univerzalitás, a mindenhol és mindenkire vonatkozó érvényesség. Érvényességük feltétlen, azaz nem függ semmilyen tény fennállásától, vagy feltétel teljesítésétől, vagy akár az ember érdemétől, értékétől vagy viselkedésétől sem. Az emberi jogok fogalma azonban még nem határozza meg közelebbről sem az emberi jogok tartalmát, vagyis az alapjogi katalógust, sem azok érvényességének alapját. BRAGYÓVA András: Alapjogok – Emberi jogok fogalma. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018. 19–25.

³ Az alapszabadságok nem tévesztendőek össze az EU Alapjogi Chartájában foglalt jogokkal és szabadságokkal. Az elhatárolás alapjogok és alapszabadságok között talán abban ragadható meg, hogy utóbbiak határokon átvívelő gazdasági tevékenységek kapcsán alkalmazhatók.

A címben szereplő szociális dömping kulcsfontosságú fogalomnak tekinthető a tárgyalt téma szempontjából. Bár a fogalomnak 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”.⁴ Ennek 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.

Az uniós jogfejlődés során megjelent ugyanis egy olyan korlátozó „csomag”, amely a „hagyományos” korlátozásoknál hangsúlyozottabban koncentrál az ember kiteljesedése szempontjából elengedhetetlen – és nem is feltétlenül az állam által konstruált – jogokra.⁵ Ezek az alapvető jogok.⁶ Ami a tanulmány tárgyát képező alapjogot, a sztrájkjogot illeti, e jog a munkavállalókat megillető második generációs jogokhoz tartozik,⁷ 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.⁸ Közhelyszerű megállapítás szerint ezen jogok – szemben az első generációs jogokkal – az államtól tevőleges magatartást követelnek a pusztá tartózkodáson túl, amelybe nyilvánvalóan a minél magasabb védelmi szint fenntartása is beleértendő.

Kiemelendő, hogy a különböző nemzetközi jogi dokumentumok nem egységesen, hanem külön-egyedekben tartalmazzák a polgári és politikai jogokat, illetve a szociális jogokat.⁹ Ez még in-

⁴ Understanding social dumping in the European Union (2019. október 22.). [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)

⁵ Az alapszabadságok érvényesülése korlátozható mind az írott jogban foglalt okokból (közrend, közbiztonság, közegészség védelme), mind az írott jogban nem szereplő okokból (ezek az ún. kényszerítő körülmények, *pressing reasons of public interest*). Az alapszabadságok tiltó szabályai alóli kivételek általános jellemvonása, hogy ezek nem gazdasági természetűek. OSZTOVITS András (szerk.): *EU-jog*. Második, aktualizált és bővített kiadás. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2015. 380–381.

⁶ Az emberi jogok kifejezés nem keverendő össze az alapjogokkal, utóbbiak ugyanis már a pozitív jogrend részeként „elszakadnak” a nemzetközi jogtól. BRAGYOVA i. m. 22. Bár érvényességük, hivatkozásuk alapja az állam alkotmánya, jogszabályai, a tanulmány tárgyára is tekintettel el nem választható módon, nemzetközi jogi elismertségük miatt felváltva használjuk az emberi jog/alapjog kifejezéseket.

⁷ Az organikus elmélet szerint a sztrájk az egyéni munkavállalót, nem pedig a kollektívát megillető jog. Kajtár Edit szerint a magyar felfogás az International Labor Organization (ILO) felfogásához áll közelebb, ugyanis az ILO a sztrájkjogot az egyén, illetve a munkavállalók szervezeteit egyaránt megillető jogként fogja fel. KAJTÁR Edit: *Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás függvényében*. PhD-értekezés. Pécs, 2011. 21. A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (Sztrájktv.) is arra enged következtetni, hogy egyént megillető jogról van szó (ti. a „dolgozókat” illeti meg a jog gyakorlása). A Sztrájktv. munkavállalókat megillető jogot szabályoz és a szolidaritási sztrájk kivételével nem írja elő, hogy azt csak kollektív munkaügyi vita alanya kezdeményezheti. A sztrájkjog gyakorlásának egyes kérdéseiről szóló 1/2013.(IV.8.) KMK vélemény szerint is, a sztrájk a magyar jogban tehát nem önálló szakszervezeti jogosítvány, azt ugyanis a munkavállalók és a szakszervezet egyaránt jogosultak kezdeményezni. Igaz, a gyülekezési jog gyakorlása csak csoportosan valósulhat meg. Kajtár Edit szerint az első és második generációs jogok megkülönböztetés helyett javasolt a „szociális szférára kiható alapvető jogok” fogalmának használata. KAJTÁR i. m. 19.

⁸ Az alkotmányos védelem intenzitása szempontjából alapjognak csak azokat a jogokat tekinthetjük, amelyek közvetlenül visszavezethetők valamely klasszikus szabadságjogra. Így a sztrájkjog visszavezethető az egyesülési jogra, bár a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata bizonytalan e téren. BALOGH Zsolt: Szociális jogok. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (Szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Pázmány Press, Budapest, 2015. 318–319.

⁹ Emberi Jogok Európai Egyezménye, Európai Szociális Karta, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.

kább így volt az EU történetében, ugyanis a szociális politika sokáig kiegészítő elemként merült fel a közös piac vívmányai mellett, és bár – különösen az egyenlő bánásmód elősegítése érdekében – hamar megindult a jogalkotás, éppen a jelen tanulmány tárgyát képező területek estek ezen kívül az uniós hatáskör hiányában.¹⁰ Így a szociális politika – bár megosztott hatáskörbe tartozik – a tagállamok szabályozásában maradt.¹¹

Bár a Lisszaboni Szerződés egyik oldalról kötelező erővel ruházta fel az Európai Unió Alapjogi Chartáját, másfelől kimondta, hogy az EU csatlakozni kíván az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból eredő emberi jogok az uniós jogrend részét képezik,¹² nem jelent a jogalkalmazás terén nyugvópontot. Annak ellenére így van ez, hogy a bírósági gyakorlatban oldódni látszik az a feszültség, mely abból ered, hogy az integráció kezdetben alapvetően gazdasági jellegű volt. A gyakorlat szembesült azzal a ténnyel, hogy az uniós polgárság fogalma már nem csupán egy üres légbuborék, hanem olyan jogok potenciális forrása, amelyek a gazdasági életen kívül gyökereznek.¹³

Jelen tanulmányban megvizsgáljuk, hogy mitől válhat a sztrájkjog gyakorlása határon átnyúló konfliktussá, ennek keretében bemutatjuk a kollektív fellépések esetén megjelenő nemzetközi elem természetét és a kiküldetésekre gyakorolt hatását. Ezt követően bemutatjuk azt a két bírósági döntést, amely a legnagyobb vihart kavarta a transznacionális kollektív fellépések korlátozása tekintetében. Kitérünk arra is röviden, hogy az uniós joggyakorlat miért nincs összhangban a nemzetközi joggal – a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) által megfogalmazott állásfoglalásokkal, illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatával –, végezetül arra is, hogy hozhat-e ezen állítás igazságában változást az Alapjogi Charta.

2. Nemzetközi elem a sztrájkjog gyakorlása során

A közös piac vívmányának természetes velejárója, hogy a termelés globálissá vált, így immáron a munkaügyi konfliktusok is szükségképpen túllépik az országhatárokat.¹⁴ A munkavállalói mobilitás kétféle módon érvényesül az Európai Unióban.¹⁵ Az egyik esetben a munkavállaló él az EUMSZ 45.

¹⁰ EUMSZ. 153. cikk (5) bek.: E cikk rendelkezései a díjazásra, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a kizárás jogára nem alkalmazhatók.

¹¹ EUMSZ. 4. cikk (2) bek. b) pont. 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. 494–495.

¹² EUMSZ 6. cikk.

¹³ GYENEY Laura: Aki a bölcsőt ringatja – avagy az uniós polgárságú gyermeket nevelő, harmadik állambeli személy státusza a közösségi jogfejlődés fényében. *Iustum Aequum Salutare*, 2006/1–2. 113.

¹⁴ TRENYSÁN Máté: A transznacionális szolidaritási sztrájk jogi lehetőségei a hazai és az uniós jog alapján. *Munkajog*, 2018/3. 1.

¹⁵ KARDOS Krisztina: *Kiküldetési irányelv*. Országgyűlés Hivatala, Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, infogyjzet, 2019/1. https://www.parlament.hu/documents/10181/1789217/Infojegyzet_2019_1_kikuldetesi_iranyelv.pdf/a4c4281e-202c-e5e3-6f09-bdb5bfd24d2c (2019. október 2.)

cikke által biztosított szabad mozgás jogával és egy másik tagállamban vállal munkát. Ekkor a munkavállalót a hazai munkavállalókkal azonos bánásmód és jogok illetik meg a foglalkoztatás terén.¹⁶ A másik eset a szolgáltatásnyújtás szabadságán alapuló kiküldetés, amelynek eredményeképpen a határon átnyúló helyzetek egyre gyakoribbakká válnak, számos munkavállaló dolgozik átmenetileg egy másik tagállamban, hogy munkáltatója külföldi ügyfelének nyújtson szolgáltatást.¹⁷ Ezen határon átnyúló foglalkoztatási viszonyok kérdése a nemzetközi magánjog része, figyelemmel arra, hogy több jogrendszer konkurál egymással.

A kiküldetésre vonatkozó szabályozás a szolgáltatások szabad áramlását és a kiküldött munkavállalók védelmét egyidejűleg kívánja szolgálni,¹⁸ e két célt között próbál egyensúlyt teremteni, méltányos béreket és egyenlő versenyfeltételeket kíván biztosítani a kiküldő vállalatok és a fogadó országok munkavállalóinak úgy, hogy közben érvényesüljön a szolgáltatások szabad mozgása is.¹⁹

Nemzetközi magánjogi szempontból transznacionálisnak minősül a kollektív fellépés, ha kiküldetésben dolgozó munkavállalók vesznek részt a sztrájkban. Ebben az esetben az elsődlegesen eldöntendő kérdés, hogy mely tagállam jogát alkalmazzuk a tényállásra. A vonatkozó szabályozás értelmében, 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 teljesítéseként rendszerint a munkáját végzi. Kiemelendő, hogy a Róma I. rendelet nem alkalmazandó a kollektív munkajogra, így a külföldi elemmel bíró tényállásokban nem jelöli ki azt sem, hogy a sztrájkjog gyakorlásának jogszerűségét melyik állam joga alapján kell megítélni.

A transznacionális jelleget az adja, hogy más jog lesz irányadó a munkavállalók munkaszerződésére, mint annak az országnak a joga, ahol dolgoznak, és részt vesznek a sztrájkban,²⁰ ugyanis a rendszerinti munkavégzés helye szerinti országon nem változtat, ha a munkavállalót ideiglenesen egy másik országban foglalkoztatják.²¹ Mégis, a kiküldetési irányelv értelmében bizonyos kiemelt jelentőségű munkajogi szabályoknak akkor is érvényesülniük kell – mintegy imperatív rendelkezésként –,²² ha a munkavégzés átmeneti az adott országban.

¹⁶ Ennek vonatkozásait rendezti az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról.

¹⁷ KÁRTYÁS Gábor: A munkajog mint versenytényező – az alkalmazandó munkajog meghatározása a nemzetközi tényállásoknál, különös tekintettel a kiküldetésekre. *Munkajog*, 2019/1. 1.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről; 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.

¹⁹ KARDOS i. m.

²⁰ ILA-HORVÁTH Eszter: *Transznacionális sztrájkok az Európai Unióban*. <https://arsboni.hu/transznacionalis-sztrajkok-az-europai-unioban/> (2019. október 22.). Például egy magyar állampolgár munkavállaló Magyarországon bejegyzett építőipari céggel létesít munkaviszonyt, és a rendszerinti munkavégzési helye Magyarország, akkor a kiküldetés tényállása nem változtat azon – éppen annak ideiglenes jellege miatt –, hogy munkaszerződésére a magyar jog lesz irányadó.

²¹ Róma I. rendelet 8. cikk (2) bek. A rendelet (36) preambulumbekzdése 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.

²² KÁRTYÁS (2019) i. m. 10–11.

3. A Laval és a Viking ügyek – egyenlő versenyfeltételek vagy a munkavállalók szociális jogai?

A kiküldött munkavállalókra vonatkozó uniós jogszabályokra általában úgy tekintenek, mint amelyek a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás tekintetében az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében tesznek célzott erőfeszítéseket, a lehető legkevésbé korlátozó módon; valamint a kiküldött munkavállalók jogainak védelme érdekében közös szociális jogokat garantálnak a tisztességtelen bánásmód elkerülése és a munkaerőköltségek leszorításának megakadályozása érdekében.²³

Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) nagy vitát kiváltó döntéssorozata az ún. „Laval-kvartett” néven elhíresült négy bírósági döntés volt.²⁴ 2010-ben az Európai Parlament Munkaügyi és Szociális ügyekkel foglalkozó bizottsága felkérésére készített tanulmányban a szerző azon, az egész problémakört kiválóan megvilágító kérdést teszi fel, hogy vajon a kiküldetési irányelv „minimum munkajogi irányelvként” a küldő állam és/vagy a munkavállalók védelmére koncentrál, vagy inkább „a szolgáltatások szabad mozgását erősítő irányelv”, amely korlátozza a küldő állam jogait a kiküldött munkavállalókkal összefüggésben.²⁵

A Laval-kvartettből két – talán a legnagyobb felháborodást kiváltó döntést – emelünk ki.²⁶ A Laval-ügy tényállása szerint a Laval (egy Lettországból 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 minimális bérszint. Az eldönthető kérdés az volt, hogy összeegyeztethető-e a szolgáltatásnyújtás szabadságával, továbbá a kiküldetési irányelvvel az, ha a szakszervezetek megpróbálják blokádot alakítani kollektív fellépéssel a külföldi szolgáltatásnyújtót a fogadó országban arra kényszeríteni, hogy csatlakozzék valamely a munka- és foglalkoztatási feltételekre vonatkozó kollektív szerződéshez, ha a fogadó országban az irányelvet átültető jogszabályok nem tartalmaznak semmilyen kifejezett rendelkezést a kollektív szerződésekben foglalt munka- és foglalkoztatási feltételek alkalmazásáról.²⁷

²³ Susanne KRAATZ – *Kiküldetési irányelv*. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_2.1.13.pdf (2019. november 2.).

²⁴ Jonas MALMBERG: *The impact of the ECJ judgments on Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg on the practice of collective bargaining and the effectiveness of social action*. 3. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24274/20110718ATT24274EN.pdf> (2019. november 2.).

²⁵ Uo. 4.

²⁶ A Laval-kvartett a következő négy döntést jelenti: C-341/05. sz. Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet; C-438/05 sz. The International Transport Workers' Federation és The Finnish Seamen's Union; C-346/06 sz. Dirk Rüffert kontra Land Niedersachsen; C-319/06. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség. A joggyakorlat kimerítő elemzéséhez ld. KÁRTYÁS Gábor: A kiküldött munkavállalókra vonatkozó uniós joggyakorlat fejlődésének elemzése, különös tekintettel a magyar vonatkozású esetekre. *Magyar Munkajog e-folyóirat*, hllj.hu, 2017/2. 34–55.

²⁷ Itt szükséges emlékeztetni, hogy a kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok biztosítják, hogy bármelyik állam jogát is kell alkalmazni a munkaviszonyra, az 1. cikk (1) bekezdésében említett vállalkozások biztosítják a területükön kiküldetésben lévő munkavállalóknak a – többek között – minimális bérszinttel kapcsolatos, munkaviszonyra vonatkozó szabályokat

A svéd jogszabályi környezetnek megfelelően a szociális partnereknek nagyfokú önállósága van a munkabérszintek meghatározásában, és a tárgyalásokra eseti alapon, a munkavégzés helyén kerül sor, így a minimális bérszintet sem határozza meg jogszabály vagy kiterjesztett hatályú kollektív szerződés.²⁸ Tehát a szakszervezet olyan kollektív szerződéshez való csatlakozást kívánt volna meg, amely kívül esik az említett irányelv hatályán.

A Bíróság szerint a kiküldetési irányelv 3. cikkének (7) bekezdése nem értelmezhető akként,²⁹ 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. Sőt, az ilyen értelmezés megfosztaná az irányelvet a hatékony érvényesüléstől.³⁰ A Bíróság tehát amellett foglalt állást, hogy az irányelv a munkavállalókat szolgáló védelem szempontjából felső határnak tekinthető.

A Bíróság rögzítette továbbá, hogy az a körülmény, hogy az EK 137. cikk sem a sztrájkjogra, sem a kizárás jogára nem alkalmazható, nem alkalmas arra, hogy kivonja az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló kollektív fellépést a szolgáltatásnyújtás szabadságának területéről.³¹

A Bíróság bár elismerte, hogy a kollektív fellépéshez való jog – megemlítve a különböző nemzetközi okmányokat – a közösségi jog szerves részét képezi,³² amelyet alapvető jogként el kell ismerni, mindazonáltal az Európai Unió Alapjogi Chartájának 28. cikke szerint is e jogokat az uniós joggal összhangban kell értelmezni.³³

Az alapeljárásban alperesként részt vevő szakszervezetek, valamint a svéd kormány arra hivatkoztak, hogy a szóban forgó korlátozások indokoltak, mivel azok szükségesek a közösségi jog által

amelyeket a munkavégzés helye szerinti tagállamban olyan kollektív megállapodás vagy választottbírói határozat állapít meg, amelyet a (8) bekezdés értelmében általánosan alkalmazandónak nyilvánítottak. A (8) bekezdés szerint általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív megállapodás vagy választottbírói határozat az a kollektív megállapodás vagy választott bírói határozat, amelyet a területi hatálya alá tartozó valamennyi vállalkozásnak be kell tartania az érintett szakmában vagy iparágban. Emellett ilyen rendszer hiányában azokat a kollektív megállapodásokat vagy választottbírói határozatokat is alapul lehet venni, amelyeket az érintett iparágba tartozó hasonló vállalkozásokra alkalmaznak, illetve azokat, amelyeket a szociális partnerek legrepresentatívabb szervezetei nemzeti szinten kötöttek, és amelyeket az egész ország területén alkalmaznak.

²⁸ C341/05. sz. ügy, 69. Mia Rönmar: Sweden. In: Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL (szerk.): *Viking, Laval and Beyond*. Oxford – Portland, Oregon, Hart Publishing, 2014. 241–244.

²⁹ Az (1)-(6) bekezdés nem akadályozza a munkaviszonyra vonatkozó, a munkavállalók számára kedvezőbb szabályok alkalmazását.

³⁰ C341/05. sz. ügy, 80.

³¹ C341/05. sz. ügy, 88. Ma az EUMSZ. 153. cikk (5) bek. szerint E cikk rendelkezései a díjazásra, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a kizárás jogára nem alkalmazhatók.

³² A sztrájkhoz való jog számos nemzetközi dokumentumban megjelenik. Az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 8. cikk 1. d) pontja szerint a részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítsák az adott ország törvényeivel összhangban gyakorolt sztrájkjogot. A nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) által elfogadott nemzetközi egyezményekben nincs explicite szabályozás a sztrájkjogra vonatkozóan. A 2000. évi LII. törvénnyel kihirdetett, az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, valamint a 2000. évi LV. törvénnyel kihirdetett, a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló egyezmények „csak” a kollektív fellépések statikus dimenzióját védik, így a szervezetek létrehozása, az azokhoz való csatlakozás szabadsága, a belső szabályok kidolgozása. A 2009. évi VI. törvénnyel kihirdetett – Európa Tanács által kidolgozott – Európai Szociális Charta 6. cikkének 4. pontja értelmében a kollektív alkuhoz való jog hatékony gyakorlásának biztosítása érdekében a Felek vállalják, hogy elismerik a dolgozók és munkáltatók jogát a kollektív cselekvéshez érdekütközések esetén, beleértve a sztrájkjogot, amely a korábban elfogadott kollektív egyezményekből fakadó kötelezettségek függvénye. Az Emberi jogok Európai Egyezménye ugyan kifejezetten nem rendelkezik a sztrájkjogról, de a gyülekezési és egyesülési szabadságot tartalmazó 11. cikkéből levezethetően létezik.

³³ C341/05. sz. ügy, 90–91. Az Alapjogi Charta hosszú jogfejlődési szakasz után megszületett első olyan dokumentuma az Európai Uniónak, amely alapjogokat tételez, a Lisszaboni szerződéssel pedig kötelezővé vált, azaz minden tekintetben hivatkozási alapként kell, hogy funkcionáljon.

elismert valamely alapvető jog védelmének biztosításához, a céljuk pedig a munkavállalók védelme, amely közérdeken alapuló kényszerítő indokot képez. A Bíróság ítéletében maga is kiemeli, hogy az Uniónak nemcsak gazdasági, hanem szociális célja is van.³⁴

Ugyanakkor a Bíróság szerint 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.³⁵

Kiemeljük, hogy a korlátozás elfogadhatósága a közérdeken alapuló kényszerítő indokok függvényében történt,³⁶ amely álláspontunk szerint nem tekinthető azonosnak azzal, mintha a kollektív fellépések jogát és a munkavállalók védelmét alapjogi kontextusban vizsgálták volna.

A kiküldetési irányelv lehetőséget ad továbbá, hogy a tagállamok a munkaviszonyra vonatkozó szabályokat a zárt taxáción kívüli ügyek tekintetében a közrendre hivatkozással alkalmazzák.³⁷ Azonban a szociális partnerek nem minősülnek közjogi alanyoknak, így a közrendi klauzulát sem hozhatják fel az irányelv által rögzített kör bővítése céljából.³⁸

A másik eset, a Viking-ügy tényállása az alábbi volt. 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 versenyezzen. 2003 novemberében az FSU-tól származó kérelmet követően az FSU-t is magában foglaló szakszervezeti szövetség 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

³⁴ C341/05. sz. ügy, 105.

³⁵ C341/05. sz. ügy, 111.

³⁶ 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 i. m. 460.

³⁷ Kiküldetési irányelv 3. cikk (10) bek.

³⁸ C341/05. sz. ügy, 84. A közrend védelmével indokolható szabályok körébe – mint ahogy a Bíróság az *Arblade*-ügyben (C-376/96. sz. ügy, 30–31.) is kifejtette – csak azok a szabályok sorolhatóak, amelyek a tagállamban a politikai, szociális vagy gazdasági rend védelme érdekében olyannyira nélkülözhetetlenek, ami miatt azokat az adott tagállam területén tartózkodó minden személynek minden jogviszonyban be kell tartania. A tagállam által e körbe sorolt rendelkezések nem élveznek automatikus mentesülést az elsődleges jog követelményei alól csak akkor, ha e fogalmi körbe vonhatóak. KÁRTYÁS (2017) i. m. 54.

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.³⁹ A Bíróság – egyezően a Laval-ügyben hozott ítéletével – rögzítette, hogy az alapügyben szóban forgó kollektív fellépések a kollektív fellépés jogához kötődő alapvető jelleg ellenére sem esnek kívül az EK 43. cikk hatályán.⁴⁰

Miután a Bíróság megállapította, hogy a szóban forgó kollektív fellépés alkalmas arra, hogy korlátozza a letelepedési szabadságot,⁴¹ rögzítette, hogy a kollektív fellépés joga, amelynek célja a munkavállalók védelme, olyan jogos érdeket képez, amely elvileg igazolhatja a Szerződésben biztosított alapvető szabadságok egyikének korlátozását.⁴² Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróságnak vizsgálnia kell, hogy a szakszervezet azon tagjainak munkahelyei vagy munkakörülményei, akiket érinthet a Rosella átlajstromozása, veszélyben vagy súlyos fenyegetettségben voltak-e, és amennyiben a válasz igenlő, úgy azt is vizsgálat tárgyává kell tenni, hogy az e szakszervezet által indított kollektív fellépés alkalmas-e az elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem lép-e túl az annak eléréséhez szükséges mértéken.⁴³

Végezetül a Bíróság rögzítette, hogy *„amennyiben ez a politika arra az eredményre vezet, hogy megakadályozza, hogy a hajótulajdonosok a hajók tényleges tulajdonosainak állampolgársága szerintitől különböző államban lajstromoztassák a hajóikat, a letelepedési szabadságnak az ilyen fellépésekből következő korlátozásai objektív módon nem igazolhatók.”*⁴⁴

Emlékeztetőül, a *Rush*-ügyben a Bíróság még nem látta akadályát annak, hogy a fogadó állam – a szolgáltatásnyújtás tiszteletben tartásával – a kiküldött munkavállalókra is kiterjessze bármely munkajogi rendelkezéseit.⁴⁵ A *Rush*-ügy óta eltelt közel húsz évben a bemutatott döntések alapján a munkajog kiterjesztheségét evidenciaként kezelő megközelítést felváltotta a szolgáltatásnyújtás szabadságának védelmét előtérbe helyező szemlélet.⁴⁶ Úgy tűnik, a kiküldetési irányelv a munkavállalók szociális jogait a minimálisra redukálta, így ténylegesen a védelem felső határaként kell számon tartanunk.

³⁹ C-438/05 sz. ügy, 32.

⁴⁰ C-438/05 sz. ügy, 47.

⁴¹ C-438/05 sz. ügy, 74.

⁴² C-438/05 sz. ügy, 77.

⁴³ C-438/05 sz. ügy, 8–84.

⁴⁴ C-438/05 sz. ügy, 88.

⁴⁵ C-113/89 sz. ügy, 18.

⁴⁶ KÁRTYÁS (2017) i. m. 55.

A fenti történések fényében az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) saját kezdeményezésű véleményét (a továbbiakban: Vélemény) fogadott el,⁴⁷ amely „*A belső piac szociális dimenziója*” nevet kapta. A vélemény összefoglalója szerint „*a közelmúltbeli fejlemények kétségessé tették, hogy képes-e a szociális dimenzió a munkavállalók védelmére. A belső piac nem működhet megfelelően az erős szociális dimenzió és a polgárok támogatása nélkül.*”

A Vélemény szerint a szociális dimenzió alapvető indoka – egyebek mellett – a szociális jogok oszthatatlansága és a munkavállalókat megillető szociális védelem biztosítása, amellet, hogy a gazdasági szabadságok és a versenyszabályok nem lehetnek fontosabbak a szociális alapjogoknál.

Jogi szempontból a Vélemény kibocsátásának oka az volt, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a munkavállalói jogok védelme közötti helyes egyensúly megbomlott. Arról van szó, hogy alapvető szociális jogokat nem lehet a belső piaci szabadságok és a versenyjog alá rendelni, ellenkezőleg, teljes mértékben el kellene ismerni olyan jogokként, amelyek előfeltételei az Európai Unión belüli fenntartható gazdasági és szociális fejlődésnek. A legfontosabb gondolat pedig az, hogy a piacot nem szabad célként kezelni. A piac eszköz, amelynek rendeltetése az ember szolgálata.

Kiemelendő és tanulságos a Vélemény azon pontja, amely a gazdasági szabadságok és az alapvető szociális jogok közötti hierarchiát veszi elemzés alá. Ebből a szempontból a legsúlyosabb megállapítás az, hogy a kollektív fellépéseket mindig a gazdasági szabadságok korlátozásának tekintetében kell mérlegelni, nem pedig fordítva! Emellett az arányossági próba egyrésztől elvesz a kollektív fellépésekhez fűződő alapvető jog minőségéből, másrészt pedig sérti a sztrájkjogot. A Bíróság véleménye szerint a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv nem az egyenlő bánásmódra összpontosít, hanem azt biztosítja, hogy a kiküldött munkavállalók tekintetében tartsák tiszteletben a minimális követelményeket. Ezekkel az ítéletekkel a Bíróság elvett néhány lehetőséget arra, hogy nemzeti szinten törvényi előírásokkal vagy kollektív szerződésekkel a munkavállalók javára a minimális védelem szintjét előíró kötelező szabályokon túlmutató, magasabb szintű védelmet írjanak elő.

A fentiek mellett maga a cél – a verseny védelme – is megkérdőjelezhető,⁴⁸ hiszen amíg a nemzeti vállalkozásoknak a minimális követelményeken túlmutató kollektív szerződések szerint kell működniük adott esetben, addig a más tagállamból származó versenytársaik a minimumszabályokat alkalmazhatják.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy mindaddig tehát, amíg a piaci szabadságjogok kritikátlan előtérbe helyezését tartják az uniós szervek az Unió legfontosabb céljának, ahelyett, hogy azokra inkább

⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IE0970&from=HU> (2019. szeptember 20.)

⁴⁸ A *Rüffert*-ügyben a kérdést előterjesztő bíróság szerint az alacsonyabb bér fizetéséből származó versenyelőny része a szolgáltatásnyújtás szabadságának és ezért védelem alatt áll. Továbbá az ilyen kötelezettségvállalás gazdasági természetű célokat szolgál, amely a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően, nem tekinthető olyan közérdeken alapuló kényszerítő oknak, amely a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását igazolhatná. C-346/06. sz. ügy főtanácsnoki indítványának 41–44. pontjai.

eszközként tekintenének, folyamatos konfliktust fognak generálni a tagállami jogokkal szemben. Ennek oka az, hogy az államot kötik egyrészt saját alkotmányos elvei, másrészt a nemzetközi jog is.⁴⁹

4. Kibékíthetetlen ellentét a nemzetközi jogi standardokkal?

Arra nincsen mód jelen tanulmányban, hogy részletesen megvizsgáljuk a lehetséges kollíziókat, de néhány szemléltető példával megvilágítjuk azon különbségeket, amelyek a Bíróság gyakorlata, illetve az ILO-standardok és az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata között húzódnak.

Az, hogy az alapjogokat korlátozzuk a gazdasági szabadságok függvényében vagy éppen fordítva, attól függ, hogy melyik jogrend nézőpontjából indulunk ki.⁵⁰ Jelen pontban röviden megvizsgáljuk az ILO által a sztrájkjog gyakorlása során követett nemzetközi jogi standardokat annak összetételére, hogy a Bíróság gyakorlata mennyiben van összhangban ezekkel. Bár az ILO egyezményekben nincs explicit rendelkezés a sztrájkjogról, az mégis azok szerves részének tekinthető.⁵¹

A Bíróság a Viking-ügyben a kiküldetési irányelvre mint a munkavállalói jogok felső határára tekintett, így aztán eleve kizárta a kollektív fellépések jogszerűségét abban az esetben, ha ezek nem kizárólag defenzív, hanem a munkavállalói jogokat kiszélesítő jellegűek.⁵² Emellett az ILO-egyezmények által a szakszervezeteknek biztosított autonómia is erőteljesen csorbát szenvedett, hiszen a Bíróság nem fogadta el, hogy az érdekképviseleti szinten – a hatóságok korlátozásai nélkül – dőljön el az érdekvita.⁵³

A fentiek mellett teljességgel elfogadhatatlan a Bíróság által alkalmazott arányossági teszt is. Az uniós joggyakorlat – mondhatni természetesen – a szolgáltatások szabad mozgása, illetve a letelepedés szabadsága tekintetében vizsgálja a sztrájkjogot, csak hogy ezzel éppen megfordítja a kiindulópontot, és azt vizsgálja, hogy mikor engedhető meg az alapszabadságot korlátozó sztrájk, nem pedig azt, hogy milyen esetekben korlátozható a kollektív fellépés például gazdasági szabadságok gyakorlása okán.

⁴⁹ Álláspontunk szerint azt az alkotmányjogi modellt javasolt követni, miszerint a klasszikus szabadságjogok (a polgári és politikai jogok), valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok feltételezik egymást. Az egyén életében a szociális biztonság épp olyan fontos, minthogy például a véleményét szabadon kifejezhesse, ezért az első és a második generációs jogok oszthatatlanok, e két jogcsoport együttes érvényesülése az emberi minőség része.

⁵⁰ Alan BOGG: Viking and Laval: The International Labour Law Perspective. In: FREEDLAND–PRASSL i. m. 41.

⁵¹ A 87. sz. Egyezmény 3. cikk 1. pontja értelmében „A munkavállalók és a munkáltatók szervezeteinek jogában áll alapszabályaik és szabályaik kidolgozása, képviselőik szabad megválasztása, szervezetük irányításának, illetve tevékenységük megszervezése, valamint programjaik megfogalmazása.” A 10. cikk értelmében „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.” A 8. cikk 2. pontja értelmében a „Jelen Egyezményben biztosított jogosítványokat sem a nemzeti jogalkotás, sem a jogalkalmazás módja nem korlátozhatja.” Ezen rendelkezésekből vezeti le az ILO a sztrájkjog, mint fundamentális alapjog elismerését az egyezmények szellemében. Uo. 42–49.

⁵² Uo. 50.

⁵³ Uo. 52–53. A 98. sz. Egyezmény 4. cikke szerint a nemzeti szabályoknak „önkéntes tárgyalási eljárások teljes körű fejlesztésének és kihasználásának bátorítására és elősegítésére” kell irányulnia, azaz támogatni szükséges, hogy helyi szinten kerüljenek kezelésre ezek a problémák.

Az ILO egyezmények és ajánlások alkalmazását vizsgáló szakértői bizottsága (CEACR) szerint 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), vagy ha azokra azért kerül sor, hogy erőszakos cselekményeket akadályozzanak meg a közrend védelme érdekében.⁵⁴

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikk (2) bekezdése is ismeri az arányossági tesztet,⁵⁵ de éppen a sztrájkjog korlátozásának fényében.⁵⁶ Az említett bekezdés ránézésre is világossá teszi, hogy teljesen más alapokon áll a gazdasági érdekeket szem előtt tartó uniós joggyakorlathoz képest, ami ugyanis egy háromlépcsős tesztet vezet be.⁵⁷ Először is a sztrájkjognak arra kell irányulnia, hogy a „komoly veszélyben” lévő munkakörülményeket biztosítsa. Másrészről ezeknek a munkakörülményeknek a kiküldetési irányelv hatálya alá kell tartozniuk.⁵⁸ Végezetül a sztrájkjog gyakorlásának szükségesnek kell lennie, ami azt jelenti, hogy végső eszközként kell a munkavállalóknak tekinteni a jogintézményre, amely akkor gyakorolható, ha minden más – enyhébb – eszköz kimerítésre került. Ez egyben ellentétes a sztrájk lényegi természetével, hiszen annak éppen az a célja, hogy – akár súlyos – gazdasági sérelmet okozzon a munkáltatónak például annak érdekében, hogy kollektív megállapodásra jusson a szakszervezetekkel. Továbbá a Bíróság által alkalmazott arányossági teszt jogi bizonytalanságot okoz, hiszen a szakszervezetek nem hagyatkozhatnak többé a nemzeti szintre, a Bíróság pedig a szükségességet esetről esetre vizsgálja a gazdasági szabadságok függvényében.⁵⁹

Felvetődik a kérdés, hogy az Európai Unió Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozásával megoldódnak-e azok a problémák, amelyek a gazdasági szabadságjogok – mondhatni, kritikátlan – előtérbe helyezéséből fakadnak. Bár ezt látszólag világosan rendezzi az EUSZ 6. cikke,⁶⁰

⁵⁴ Bernard GERNIGON – Alberto ODERO – Horacio GUIDO: *ILO Principles Concerning the Right to Strike*. Geneva, International Labour Office, 2000. 22.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Bár az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikke explicite nem rendelkezik a kollektív alku jogáról, a joggyakorlat a *Demir and Baykara v. Turkey* ügyben egyértelműen elismerte, hogy az a 11. cikk hatálya alá tartozik és rögzítette, hogy a korlátozásokat szűken kell értelmezni, valamint nem sérthetik a szervezkedési jog lényegi tartalmát. Sőt, a szükségesség és a nyomós társadalmi érdek közti egyenlőségjelet téve kimondta, hogy az államnak csak korlátozott mérlegelési jogosultsága van a jogszerűség megítélése kapcsán (*Demir and Baykara v. Turkey*, 34503/97. sz. ügy 97. és 119.). Végül a 68959/01. sz. *Enerji Yapi-Yol Sen*-ügy 24. pontjában kimondta, hogy a sztrájkjog élvezzi a 11. cikk védelmét. Megemlítendő, hogy az ügyben a támadott döntés a sztrájkban való részvétel általános tiltása volt, így kérdéses lehet, hogy az ítélet mennyiben hozható fel az arányossági kérdések kapcsán, mindazonáltal az ítélet 32. pontjában felhozott, a korlátozások igazolhatóságára vonatkozó kijelentései felhasználhatóak.

⁵⁷ Vilija VELVYTE: *The Right to Strike in the EU after Accession to the ECHR: A Practical Assessment*. In: FREEDLAND–PRASSL i. m. 78.

⁵⁸ Ez a lépcső is azt juttatja kifejezésre, hogy a kiküldetési irányelv valójában a munkavállalói jogok felső határaként kezelendők a határon átnyúló tényállások kapcsán.

⁵⁹ VELVYTE i. m. 78–79. Ez a bizonytalanság abból fakad, hogy az EU-nak nincs hatásköre a sztrájkjog szabályozására, így aztán „értelemszerűen” csak akkor találkozhat a problémával, amikor az alapjog korlátozó hatásként jelentkezik a gazdasági szabadságok kapcsán.

⁶⁰ „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.” „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

a mérföldkönek számító *Costa kontra Enel*-ügyben a Bíróság máig ható, az uniós jogrend természetét alapjaiban meghatározó alapelvet rögzített, amely az „autonóm jogrend” néven híresült el.⁶¹ 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. 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 visszaül az EUMSZ 344. cikkére, miszerint a tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat 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,⁶² igaz, az szigorú felügyelet alatt áll. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által kialakított joggyakorlat alapján ugyanis vizsgálni kell, hogy az állam nem lépi-e túl a mérlegelési jogának határait.⁶³ A mérlegelési lehetőségre mindekelőtt azért van lehetőség, mert a gazdasági szabadságjogok érvényesítése az EU „alkotmányos természetéhez” tartozik, azaz létének velejárója, hogy érdekösszeütközés esetén mérlegelést végez. Így nem kizárt, hogy amennyiben a Bíróság legalább elvégzi az arányossági tesztet, ebben az esetben mérlegelési jogkörének határain belül marad.⁶⁴

5. Az Alapjogi Charta, mint a változás reménye?

Az Alapjogi Charta rendelkezése a bemutatott bírósági gyakorlatban változást hozhat,⁶⁵ mert a kifejezetten a Chartában foglalt alapjogra történő hivatkozás esetén szükségképpen másnak kell lenni a mérlegelés súlypontjának. Mint fentebb említettük, a „közérdeken alapuló kényszerítő indokok” joggyakorlat által kimunkált köre nyilvánvalóan nem alapjogokat sorol fel, így a korlátozhatóság megalapozottságának vizsgálata is eltérő elvek mentén zajlik.⁶⁶

⁶¹ C-6/64. sz. ügy: „[...] a Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben – annak eredeti, sajátos természetéből adódóan – bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály anélkül, hogy e jog el ne veszítené közösségi jellegét, és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjelezné.”

⁶² „Margin of appreciation”.

⁶³ Ld. pl. a 6339/05. sz. Evans kontra Egyesült Királyság 77. pontját, amelyben nem taxatív módon felsorolásra kerülnek ezek a szempontok: ha nincs konszenzus a kérdésben az államok között, valamint például, ha az eljáró hatóságoknak a magán és közérdek között, illetve az Egyezményben szereplő jogok között kell egyensúlyoznia.

⁶⁴ Ezzel gyakorlatilag az Emberi Jogok Európai Bírósága megmarad az „eljárás felülvizsgálat” talaján, és függetlenül az „érdemi kimeneteltől”, jogszerűnek fogja tekinteni a döntést. Kérdés, hogy a Laval és Viking ügyben felvetett érvelési rendszer miképpen maradhat a mérlegelési határon belül. VELYVYTE i. m. 87–93.

⁶⁵ A 28. cikk szerint a munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak és kollektív szerződéseket kössenek, valamint, hogy érdekütközés esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve.

⁶⁶ 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

Az Európai Unió intézményei két összefüggésben kerülhetnek kapcsolatba alapjogi kérdésekkel.⁶⁷ Egyrészt jogalkotási aktusok elfogadásával bővíthetik, konkretizálhatják az elsődleges jogban sokszor elvont célokat, másrészt az uniós intézkedéseknek lehetnek (aránytalan) negatív hatásai az alapjogok érvényesülésére. Bár a Bíróság nem mutatott túlzott hajlandóságot azt illetően, hogy egy intézkedést valamely alapjog sérelme miatt nyilvánítson érvénytelennek, ebben éppen a Charta hozhat változást.⁶⁸

Az *Elektrobonduwa*-ügyben az alapeljárás tárgya a kiküldetési irányelv értelmében vett azon „minimális bérszint” tartalmának meghatározásával volt kapcsolatos, amelyre a Finnországba kiküldött lengyel munkavállalók jogot formálhatnak.⁶⁹ Az ítéletben a Bíróság, értelmezve a minimális bérszint fogalmát – többek között –, a szabadságpénzről megállapította, hogy „a munkavállaló részére a minimális fizetett éves szabadság idejére fizetendő szabadságpénz azon minimálbérnek felel meg, amelyre e munkavállaló a referenciaidőszak során jogosult.”⁷⁰

A döntés indokolása figyelemreméltó, ugyanis a Bíróság hivatkozott a Charta 31. cikk (2) bekezdésére,⁷¹ valamint rögzítette, hogy a fizetett éves szabadsághoz való jog védelmet élvez bárhol is legyen az Unión belüli munkavégzés.⁷²

A döntés a kollektív fellépések létjogosultságának további erősítése szempontjából mindenképpen üdvözlendő előrelépést jelent a Laval-kvartett óta eltelt időszakban, és egyértelműen jelzi, hogy a jogalkalmazás immáron konkrét uniós jogszabályra is hivatkozhat (és hivatkozik is) egy alapjog védelme érdekében.

Mindazonáltal óvatosan kell kezelni a Charta által előírányzott összhangot.⁷³ Első olvasatra a Charta felülírhatja az uniós autonómia elvét,⁷⁴ ez a gyakorlatban számos akadályba ütközhet. A Chartához fűzött Magyarázatok szerint ugyanis [az EJEB joggyakorlatát] „alkalmazni kell, anélkül, hogy mind-

túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéken. Ezzel szemben a Charta 52. cikke szerint a jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. Emellett figyelemmel kell lenni az Emberi Jogok Európai Egyezményének gyakorlatára, valamint a tagállamok alkotmányos hagyományaira is.

⁶⁷ 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. 64–65.

⁶⁸ Megemlítendő, hogy abban az esetben, ha az alapvető jogok a gazdasági szabadságot megszorító intézkedések korlátjaként jelentkeznek, és így komplementáris viszonyban állnak a gazdasági szabadságokkal, akkor a gyakorlat bátrabban hivatkozik rájuk. GYENEY Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíraskodás területén. *Iustum Aequum Salutare*, 2006/1–2. 93.

⁶⁹ C-396/13. sz. Sähköalojen ammattiliitto ry kontra Elektrobonduwa Spolka Akcyjna. Emellett kérdésként merült fel, hogy a finn szak-szervezet keresetösségi joga a rá átruházott bérkövetelések alapján fennáll-e. Amellett, hogy az eljárási szabályokat nyilvánvalóan a *lex fori* alapján kell figyelembe venni, a Bíróság rögzítette, hogy a keresetösségi jog el nem ismerése sértene a Charta 47. cikkét (A hatékony jogorvoslatához és a tisztességes eljáráshoz való jog).

⁷⁰ C-396/13. sz. ügy, 70.

⁷¹ Minden munkavállalónak joga van a munkaidő felső határának korlátozásához, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

⁷² C-396/13. sz. ügy, 65.

⁷³ VELVYTYE i. m. 83–87.

⁷⁴ A Charta 52. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „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. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”

ez hátrányosan befolyásolná az uniós jognak és az Európai Unió Bíróságának az autonómiáját.” Emellett az 52. cikk (1) bekezdése is rögzíti, hogy az „Unió által elismert általános érdekű célkitűzések”, érte ez alatt mindenekelőtt nyilvánvalóan a gazdasági szabadságokat, jogszerű korlátozása lehet az alapjogoknak.⁷⁵

A fentiek mellett az is kérdés, hogy a Bíróság melyik, az Egyezményben szereplő jogot felelteti majd meg a Charta adott cikkének az azonosság szempontjából. Ezzel kapcsolatban a következők érdemelnek kiemelés. Ugyan a Magyarázatok szerint a Charta 12. cikke és 28. cikke megfeleltethető az Egyezmény 11. cikkének,⁷⁶ a Chartában explicit rendelkezés található a 28. cikkben a sztrájkjogra,⁷⁷ amely viszont nem szerepel az Egyezményben. Bár a Laval és Viking döntések még a *Demir* és az *Enerji* ítélet, valamint a Charta hatálybalépése előtt születtek, a C/271/08 sz. *Bizottság kontra Németország* ügyben a Bíróság egészen egyszerűen megismételte a korábbi érvrendszerét annak ellenére,⁷⁸ hogy ekkor már hatályban volt a Charta, valamint figyelembe vehető, pontosabban figyelembe veendő volt a *Demir*-ügyben kifejtett álláspont. A két EJEB ítélettel ugyanis világossá vált, hogy a kollektív alku és fellépés joga élvezi az Egyezmény védelmét, és azok korlátozására csak annak 11. cikkének (2) bekezdése alapján kerülhet sor.⁷⁹ A Bíróság – bár köteles figyelembe venni az EJEB gyakorlatát – nem vizsgálta felül az általa alkalmazott arányossági tesztet.

6. Összegzés

Az alapvetően gazdasági célokat szolgáló közös piac hamar szembesült olyan kihívásokkal, amelyek a szociális jogok védelmét fokozottan igénylik, és az integrációra sokkal inkább mint a kiszolgáltatott helyzetben lévők körülményeit javító eszközként tekintenek, mintsem a munkavállalói alapjogok felett álló célként.

⁷⁵ Igaz, figyelemmel kell lenni az arányosságra, a jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartására és mások jogainak és szabadságainak védelmére.

⁷⁶ A Charta 12. cikke szerint „Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való bármilyen szintű, különösen politikai, szakszervezeti és polgári célú egyesüléshez, ami magában foglalja mindenkinek a jogát ahhoz, hogy érdekei védelmére szakszervezetet alapítson, vagy azokhoz csatlakozzon.”

⁷⁷ A Viking-ügyben (44) és a Laval-ügyben (91) is ez volt a hivatkozási pont.

⁷⁸ Az Európai Bizottság azért élt keresettel, mert a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatásra irányuló szerződéseket európai uniós szintű közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, közvetlenül ítélték oda a kollektív szerződésben felsorolt intézmények vagy vállalkozások részére olyan önkormányzati közigazgatási szervek vagy önkormányzati vállalkozások, amelyek munkavállalói létszámban kifejezve elérték azt a kritikus méretet, amelytől kezdve az említett szerződések értéke az említett irányelvek alkalmazására irányadó értékhatárt eléri vagy meghaladja. A Bíróság megismételte, hogy a kollektív szerződések rendelkezései nem esnek kívül a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatályán. Valamint, hogy az olyan alapjog gyakorlása, mint a kollektív tárgyalások folytatásához való jog, bizonyos korlátozások alá eshet. Közlebből: jóllehet, a kollektív tárgyalások folytatásához való jog valamely tagállamban alkotmányos védelem alatt áll, az Európai Unió Alapjogi Chartája 28. cikkének értelmében ezt a jogot az uniós joggal összhangban kell gyakorolni. Továbbra sincs szó tehát az érdekképviseleti szervek autonómiájáról, a kollektív alku szabadságáról, az arányossági teszt felülvizsgálatáról.

⁷⁹ Emlékeztetőül: az Egyezmény nem ismeri el a pusztán gazdasági szabadságjogokra történő hivatkozást mint legitim korlátozó okot.

Az uniós joggyakorlat – bár a Charta kötelező rendelkezése alapján deklarálta a munkajog világában kiemelt jelentőségű kollektív fellépéshez való jogot – ez idáig nem tudott alkalmazkodni a nemzetközi elvárásokhoz, különösen az ILO, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatához a sztrájkjog érvényre juttatását és korlátozását illetően.

A Bíróság felfogásában amennyiben egy alapjog és egy alapszabadság ellentétbe kerül egymással, akkor egy esetleges kollektív fellépés arányosságát minden egyes esetben igazolni kell. Vagyis a sztrájkjog önmagában az alapszabadság korlátozását nem igazolhatja, mindig szükség van magának a sztrájknak az igazolására, amelynek során annak arányosságát is bizonyítani kell. Ezzel a Bíróság lényegében amellett foglalt állást, hogy az alapszabadságok és a második generációs alapjogok, illetve az Unió gazdasági és szociális értékei között hierarchia van, az utóbbiak rovására.⁸⁰

A Bíróság szigorú arányossági tesztjével, valamint azzal, hogy a jog deklarálásán túl csak mint a gazdasági szabadságjogok korlátozójaként tekint a sztrájkjogra, továbbra is kétségesse teszi, hogy a belső piac képes lesz-e a munkavállalók alapvető emberi jogaként számon tartott szabadságokat érvényre juttatni, egyúttal hangsúlyozottabban kiállni a közös piac szociális dimenziója mellett.

⁸⁰ BAGDI Katalin: A sztrájkhoz való jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Pro Futuro*, 2016/1. 130.