



## Az önmagának ellentmondó uniós joggyakorlat

### *Az arányossági teszt a határon átnyúló kollektív fellépések tükrében*

**Kószás Attila Gábor\***

#### 1. Bevezetés

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) közös piaca,<sup>1</sup> azaz az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlása természetszerűen magával hozott egy magasfokú piaci deregulációt. Ez a dereguláció a joggyakorlat szintjén kezdetben az importot korlátozó diszkrimináció-alapú ügyekről, valamint a kereskedelem fizikai korlátairól, úgy, mint határellenőrzésekről, adminisztrációs korlátokról szólt, majd a figyelem az olyan tagállami szabályozások felé irányult, amelyek ugyan nem eredményeztek diszkriminációt, de protekcionista jellegüknel fogva alkalmasak voltak arra, hogy akadályozzák a közös piac hatékony működését.<sup>2</sup>

Ugyan a jogalkotás terén is születtek olyan válaszok,<sup>3</sup> amelyek szerint szükséges megtalálni valamiféle egyensúlyt a piaci dereguláció és a tagállamok által képviselt (szociális) értékek, érdekek között. Nem kérdéses, hogy az érzékeny egyensúlyt az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban:

\* PhD hallgató, PPKE JÁK Munkajogi Tanszék, [attilagaborkoszas@gmail.com](mailto:attilagaborkoszas@gmail.com)

<sup>1</sup> 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 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.

<sup>2</sup> Steve WEATHERILL: *Viking and Laval: The EU Internal Market Law Perspective*. In: Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL (szerk.): *Viking, Laval and Beyond*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2014. 241–244. A megkülönböztetést nem tartalmazó, de kereskedelmet korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos 120/78. sz. *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*-ügy, közismertebb nevén, a *Cassis de Dijon*-ügy jelentett fordulatot az Európai Unió Bírósága szemléletében. A német előírások szerint tilos volt 25%-os alkoholtartalom alatt gyümölcsből készült szeszes italokat kereskedelmi forgalomba hozni, amelynek eredményeként a Franciaországból importált feketeibizli-likőr forgalmazása megtiltásra került. A minimális alkoholtartalom előírása vonatkozott minden – hazai és nem hazai – termékre, azonban ez még így is a más tagállamból származó – és ott már jogszerűen forgalomba hozott – termék kiszorítását eredményezte a német piacról, ami egyoldalú kereskedelmi korlátozást valósított meg. OSZTOVITS András (szerk.): *EU-jog*. Második, aktualizált és bővített kiadás. Budapest, HVG-Orac, 2015. 404–406.

<sup>3</sup> Legújabb példaként az EUSZ. 4. cikkének (2) bekezdése szerint az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésnek, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.

Bíróság) kellett megtalálnia jogértelmező tevékenysége során. Az egyensúly megtalálása ugyanis kétségtelenül esetről esetre kell, hogy történjen, és ennek a feladatnak a szabad mozgás jogában való korlátozás igazolhatóságának (*justification*) Bíróság általi ellenőrzése tesz eleget.<sup>4</sup> Az egyensúly megteremtésének eszköze pedig az arányossági próba.<sup>5</sup>

Jelen tanulmányban megvizsgáljuk, hogy a Bíróság jogfejlesztő tevékenysége során miként próbált egyensúlyt teremteni az integrációs célokat szolgáló gazdasági szabadságok és a tagállami alkotmányokban gyökerező alapjogok érvényre juttatása között, s eközben bemutatásra kerül, hogy ezen egyensúly-kereső fejlődési tendenciába miért válik nehezen értelmezhetővé a kollektív fellépések által generált belső piaci feszültségek *locus classicus*ának tekinthető *Viking* és *Laval*-ügyek beillesztése.<sup>6</sup>

## 2. A gazdasági integráció és a szociális dimenzió kapcsolata

Mint ismert, az Európai Unió az akkori Európai Gazdasági Közösségek 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.<sup>7</sup> Eltérően a tagállamoktól, az Európai Unió nem tagja a prominens szociális jogi tárgyú nemzetközi egyezményeknek sem,<sup>8</sup> így aztán nem volt meglepő, hogy a szociális politika csak kiegészítő elemként volt jelen.<sup>9</sup> A nemzeti munkajog számos területe, így például a felmondások, a munkaszerződések tartal-

<sup>4</sup> WEATHERILL i. m. 27.

<sup>5</sup> Nikolett HÓS: The Principle of Proportionality in the *Viking* and *Laval* cases: An Appropriate Standard of Judicial Review? *EU Working Papers (LAW)*, 2009/06. 3.

<sup>6</sup> C341/05. sz. *Laval un Partneri Ltd* kontra *Svenska Byggnadsarbetareförbundet*; C-438/05 sz. *The International Transport Workers' Federation és The Finnish Seamen's Union*. Jelen tanulmányban nem tárgya az egyesüléshez való jog kollektív dimenziójához tartozó szakszervezeti jogok teljeskörű elemzése. Ezen jogok *in foro extenso* a meghallgatáshoz való jog, a kollektív alku joga, valamint a kollektív fellépéshez való jog. A kollektív fellépéshez való jogon belül kizárólag a sztrájkhoz való joggal foglalkozunk (így nem érintjük a munkabeszüntetéssel nem járó kollektív fellépéseket, például a bojkottot), a kollektív alku jogának EU-n belüli érvényesülésére vonatkozó elemzésünket pedig csak érintőlegesen mutatjuk be.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> *Emberi Jogok Európai Egyezménye, Európai Szociális Karta, Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) keretében megalkotott egyezmények.*

<sup>9</sup> 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 fizetésképtelensége 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 i. m. 494–495.

mának, 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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 következtetésre 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 áramlása által generált versenynek veti alá. Így a piaci liberalizáció közvetlenül ösztönzi az érintett államok iparágainak termelési hatékonyságát.<sup>12</sup> Másrészt a Paul-Henri Spaak által vezetett kormányközi bizottság, amelyet az Európai Gazdasági Közösséget 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.<sup>13</sup>

Az európai integráció tehát gazdasági célkitűzések végett jött létre, és fejlődési irányait is ezen célok határozták meg hosszú évtizedeken át. A túlcordulási (*spillover*) mechanizmus miatt azonban olyan konfliktusokkal kellett szembenéznie a közösségi (később uniós) jogalkotóknak/jogalkalmazóknak, amelyek korábban okkal kerültek el a Római Szerződés megszüvegezőit.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> EUMSZ. 4. cikk (2) bek. b) pont; DOUGLAS-SCOTT-HATZIS i. m. 494–495.

<sup>11</sup> 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 [...]. Hős Nikolett: Európai szociális politika. In: SZABÓ Marcell – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura (Szerk.): *Uniós szakpolitikák*. Budapest, Szent István Társulat, 2015. 133–134. A Római Szerződés 117–122. cikkei nem adtak jogszabály-kezdeményezési jogot sem a Bizottságnak az ott foglalt célok megvalósítására, sőt, maga a Bíróság is úgy vélte, a Szerződés szociálpolitikáról szóló rendelkezései – még akkor is, ha az értelmezés során segítségül hívhatóak – csak elvi jelentőséggel bírnak. Mivel a közösségi munkajogi jogalkotás általános tartalmi közösségi koncepcióval nem rendelkezett, ezért a szociálpolitikai tárgyú szabályok jogalapjául sokáig a közös piaci jogharmonizációra vonatkozó rendelkezések szolgáltak. Ez azzal a következménnyel járt, hogy miután a jogalkotás egyhangúságot követelt meg, emellett sosem önmagában volt mérvadó a szociális dimenzió, mindig szükség volt a közös piac érintettségére is, különösen akkor, ha a tagállamok közötti különbségek torzították a közös piaci verseny feltételeit. Hős Nikolett: A közösségi szociális politika ötven éve. Az automatikus konvergenciától egy európai szociális deficit felé? *Iustum Aequum Salutare*, III. évf., 2007/4. 105–106.

<sup>12</sup> Uo. 106–107.

<sup>13</sup> Uo. 108.

<sup>14</sup> Ennek iskolapéldája volt a tagállamok eltérő környezetvédelmi előírása – és ezen keresztül a termékek előállításai árai – miatti versenyfeltételek egyenlőtlensége. A versenyfeltételek kiegyenlítése így közös környezetvédelmi szabályok előírását tette szükségessé. A jogalkotás ilyen, újabb területekre történő terjeszkedése az ún. túlcordulási (*spillover*) hatás eredménye. E szerint valamely integrációs lépés (kereskedelmi akadályok lebontása) olyan folyamatokat indít be (termékek szabadon áramolnak), amelyek veszélyeztetik (eltérő környezetvédelmi hatások) valamely integrációs vívmány fenntartását (hatékony verseny), így azt csak újabb integrációs lépéssel lehet korrigálni. GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 120.

A tárgyalt téma szempontjából szükséges rögzíteni, hogy a Bíróság világossá tette, bár a kollektív fellépések vonatkozásában az Uniónak nincs jogalkotási hatásköre, ez nem jelenti azt, hogy a szociális politikák értékelése során ne lenne vizsgálható, hogy a közösségi jog alapvető elveit tiszteletben tartják-e.<sup>15</sup> Márpedig a piaci integrációt megvalósító szabályok növekedésével egyre szűkül azon tér, amelyben ugyan az Uniónak nincs hatásköre szabályozni, de ahol egyúttal az adott terület nem okoz valamiféle interferenciát az alapszabadságok tükrében. Éppen ez az alapkonfliktus lényege: minél szélesebb körben érvényesülnek a termelési tényezők és a személyek szabad áramlására vonatkozó szabályok, az annál inkább korlátozza a tagállamok kompetenciáját autonóm és felelős szociálpolitika kialakítására.<sup>16</sup>

*Scharpf* szerint többféle aszimmetria mutatkozik meg az alapkonfliktus kapcsán. Az első bővítés során megbomlani látszott a bismarck-i típusú – munkaalapú szociális biztonságra épülő – szociálpolitikát követő hat alapító tagállam és az új, ‘liberálisabb’ és ‘szociáldemokrata’ vonalat követő államok közötti kohézió, amelynek során a közös jogalkotás is nehezebbnek bizonyult.<sup>17</sup> A jogalkalmazás terén azonban gond nélkül terjeszkedhetett a harmonizáció és a – különböző *közérdekű kényszerítő okok* által is életre hívott – kereskedelmi akadályok lebontása,<sup>18</sup> nem egyszer a szociális védelem kárára. Vertikális értelemben a tisztán tagállami és tisztán uniós hatáskör között a Bíróság egyfajta hatékony, felfelé ívelő, az uniós jog hatályát kiterjesztő integrációt hajtott végre, megszorítva a tagállami autonómiát olyan területeken is, ahol kizárt volt a hatáskörgyakorlás.<sup>19</sup> Aszimmetria mutatkozik abban is, hogy míg az európai integráció folyamatában a gazdaságpolitika progresszíven *európaizált*,

<sup>15</sup> Emögött azon megfontolás áll, hogy a szakszervezetek célja nem az alapszabadságok korlátozása, hanem a munkavállalók munkakörülményeinek megfelelő szinten történő biztosítása. A szakirodalom rendszerint a C-67/96. sz. *Albany*-ügyet hivatkozva, amelyben a Bíróságnak azt kellett vizsgálni, hogy a 101. cikk hatálya alá eső megállapodásnak minősülhet-e a munkáltatókat és munkavállalókat képviselő szervezetek által létrehozott kollektív szerződés, amely kiegészítő nyugdíjalap létrehozására irányult. A nemleges válasz indoklásában a Bíróság az ítélet 59–60. pontjaiban kiemelte, hogy az uniós szociálpolitika egyik célja a szociális párbeszéd biztosítása. A szerződésekben foglalt szociálpolitikai célokat pedig súlyosan aláásná, ha a szociális partnerek a Szerződés 101. cikkének hatálya alá tartoznának a foglalkoztatási és munkakörülmények javítását célzó intézkedések kialakítására való közös törekvésük során. A Szerződés rendelkezéseinek – mint egésznek – hasznos és koherens értelmezéséből az következett, hogy a szociális partnerek között a fentiekben meghatározott cél érdekében, kollektív tárgyalások keretében megkötött megállapodásokra – jellegükre és céljukra való tekintettel – nem vonatkozott a Szerződés 101. cikkének (1) bekezdése. Ez a (versenyjog területén) meglévő kivétel azonban nem jelenti azt, hogy precedenst teremtené és létre hozna egy ‘nem jogszabályon alapuló kivétel’ a szabad mozgás joga területén. Norbert REICH: *Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union – the Laval and Viking Cases before the ECJ. German Law Journal*, vol. 9., iss. 2., (2008) 128–129. Maduro főtanácsnok azzal háritotta el az analógiát, hogy komolyan aláásná a társadalmi párbeszédet (amelyet az EU jogszabályi szinten is szorgalmaz), ha a Szerződés a kollektív szerződéseket a versenyre gyakorolt hatásaiból kifolyólag megtiltana. Ezzel ellentétben a Szerződésnek a szabad mozgásra vonatkozó rendelkezései nem valósítják meg az ellentmondás ilyen kockázatát, mivel ezeket a rendelkezéseket össze lehet egyeztetni a szociálpolitikai célkitűzésekkel. Poiães Maduro C-438/05. sz. ügyben hozott indítványának 27. pontja. A magunk részéről nem látjuk ennyire élesen a különbséget a két ügy között ebben a tekintetben, a Bíróság pedig ítéletének 52. pontjában nem adta bővebb magyarázatát ennek a kérdésnek.

<sup>16</sup> Hős (2007) i. m. 109.

<sup>17</sup> A heterogenitás problémáját Dánia, Egyesült Királyság és Írország 1973-as csatlakozása kezdte felszínre hozni. Fritz SCHARPF: *The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a “social market economy”*. *Socio-Economic Review*, 2010. 215.

<sup>18</sup> Uo. 220.

<sup>19</sup> Uo. 228. Valahányszor felmerül, hogy egy tagállami intézkedés sértheti az alapszabadságokat, a Bíróság diszkrecionális jogkörétől függ, hogy ez mennyiben igazolható, amely jogkör ráadásul azt az egyoldalú logikát követi, amely maximalizálja az európaizációt a tagállami autonómia kárára. Ez természetesen sokszor lehetetlenné teszi a jogászok dolgát is, akik szeretnek koherens gyakorlatot látni a döntések mögött. Uo. 231.

addig a szociális védelmet érintő politika nemzeti hatáskörben maradt, amelynek következtében a jóléti államok az uniós jog szupremáciájának elve miatt komoly megszorításnak lettek alávetve.<sup>20</sup>

Végezetül megemlíthető, hogy a tagállamok azért sem foglaltak erős szociálpolitikai rendelkezéseket az alapszerződésekbe, mert nem is számítottak rá, hogy a gazdasági integráció és a belső piac kiépítése megkérdőjelezné jogalkotási autonómiájukat és szabályozási hatásköreiket munkajogi és szociális jogi területen, mindazonáltal hamar kiderült, hogy a gazdasági célú rendelkezések alkalmazása összeütközésbe kerülhet a tagállamok és az EU szociálpolitikai célú rendelkezéseivel, amelyek közötti helyes egyensúly megtalálásának feladata sokszor a Bíróságra hárul.<sup>21</sup> Ebben a folyamatban a Bíróságnak figyelmet kell fordítania a nemzeti alkotmányos hagyományokra, a különböző szabályozási választásokra, amelynek során alkalmazza az ún. 'mérlegelési mozgástér'-doktrínáját, így a következőkben ezt a jogintézményt vizsgáljuk meg.<sup>22</sup> Előtte azonban érdemes pár gondolat erejéig ismertetni, hogy milyen interakciók képzelhetők el az alapszabadságok és az alapjogok között, egyáltalán megfeleltethető-e egymásnak ezen két jogcsoport.

### 3. Alapjogok mint a gazdasági szabadságok érvényesítése alóli kimentési lehetőségek?

Mielőtt rátérnénk a 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 a Bíróság 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.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Fritz SCHARPF: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *Journal of Common Market Studies*, 2002/4. 665–666.

<sup>21</sup> Hős (2015) i. m. 140–141.

<sup>22</sup> A jogintézmény bevett angol nyelvű megnevezése 'margin of appreciation'.

<sup>23</sup> Verica TRSTENJAK – Erwin BEYSEN: The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of the CJEU. *Eur. L. Rev.*, vol. 35. (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 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



A kérdés az, hogy lehetséges-e az alapszabadságokat megfeleltetni valamely, a Chartában foglalt alapjognak? Egyáltalán lehet-e egy alapszabadság alapjog?<sup>24</sup> Ha megnézzük a Charta által felsorolt alapjogokat, a személyek, valamint a szolgáltatások szabad mozgását megtaláljuk,<sup>25</sup> de az áruk és tőke szabad mozgását nem. *Cecco* tanulmányában – hivatkozva *Razra* – amellet foglalt állást, hogy egy jog akkor *alapvető*, ha 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 értékeket, 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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

A Bíróság 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, amelyet az alapszabadságok terén például a szolgáltatásnyújtás szabadsága élvez.<sup>28</sup>

---

uniós jogot”, bemutatva a nem teljesen következetes gyakorlatot, ld. VARGA Zsófia: Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I. *Európai Jog*, 2013/5. 17–29. A tanulmány bevezetője szerint 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. Hozzátezzük, ez is ékes bizonyítéka annak, hogy a Bíróság nem vált általános hatáskörű emberi jogi bíraskodási fórummá. A Charta alkalmazásának határaihoz ld. Koen LEANERTS: Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. *European Constitutional Law Review*, vol. 8. (2012) 375–403.

<sup>24</sup> Fontos annak tisztázása, hogy felállítható-e hierarchikus viszony a fenti kérdések között, lehet-e bármelyik előrébb való a másiknál az arányossági teszt alkalmazása során.

<sup>25</sup> 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 álláskereső, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás joga.”

<sup>26</sup> 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*, vol. 15., iss. 3. (2014) 385. Különösen fontos tovább 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. *Utrecht Law Review*, vol. 9, no. 1. (2013) 176.

<sup>27</sup> *Cecco* a dichotómia feloldására ezután ismertet két álláspontot. Az egyik szerint az alapszabadságok és az alapjogok azonos alapon állnak. Így az alapszabadságok alapjogi jellege azon kapcsolatból ered, amely azokat alapvető értékekhez és univerzális emberi jogokhoz köti, valamint abból a tényből, hogy az alapszabadságok más alapvető jogokon nyugszanak. Így az egész szabad mozgás joganyaga, a piaci szabadságok a vállalkozás szabadságának speciális manifesztációi, amelyet a Charta 16. cikkében is megtalálunk, amely szerint a vállalkozás szabadságát – az uniós joggal, 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 jelentkezhethet. 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. *CECCO* i. m. 391–397.

<sup>28</sup> Amely értelmezés egyértelműen *contra legem*, hiszen az EUSz. 6. cikke értelmében „a Charta, illetve az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.” Egyértelmű tehát, hogy azonos védelmi szinten állnak az alapjogok az alapszabadságokkal.

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.<sup>29</sup> A bírósági gyakorlatból azonban világos, hogy ilyesmiről szó sincs. 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.<sup>30</sup> Azonban nem kizárólag az problémás, hogy az alapjogok csak mint kimentési 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 ún. 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.<sup>31</sup>

#### 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.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> VRIES i. m. 177–178.

<sup>30</sup> Uo. 187.

<sup>31</sup> Trstenjak főtanácsnok indítványának a C-271/08. sz. *Bizottság kontra Németország*-ügyben, para 183.

<sup>32</sup> Janneke GERARDS: Pluralism, Deference and the Margin of Appreciation Doctrine. *European Law Journal*, vol. 17. (2011) 80–82. Részletesen nem elemezve 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” pénzbeli elégtételre jogosult.

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*.<sup>33</sup>

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 szolgáltatnia, hogy az intézkedés nem alkalmas a kívánt cél elérésére, és ez 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.<sup>34</sup>

A doktrína alkalmazása szoros kapcsolatban áll a Bíróság által is alkalmazott arányossági tesztel; 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.<sup>35</sup> Világos, hogy a mérlegelési szabadság megadása a szubszidiaritás elvét érvényre juttató eszköz.<sup>36</sup>

Az EJEB 1976 decemberében, a *Handyside* ügyben dolgozta ki a mai értelemben használt '*margin of appreciation*' igazolását és korlátait.<sup>37</sup> Az ügy kérelmezője – egy könyvkiadó tulajdonosa – azért

<sup>33</sup> „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.

<sup>34</sup> '*least restrictive means*' Uo.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> GERARDS i. m. 104.

<sup>37</sup> 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 nevesítette a *margin of appreciation* doktrínáját, ítéletének 15. bekezdésében rögzítette, hogy a mennyiségi korlátozás közkerölcs jogcímén kimenthető. A tagállamoknak pedig joguk van, hogy saját értékeik mentén határozzák meg, hogy mit értenek közkerölcs alatt. Ezt tovább erősítette a C-41-74. sz. *Yvonne*



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.<sup>38</sup> Következésképpen a korlátozás alapjául szóló okcsoportokra történő hivatkozás során a szerződő államoknak mérlegelési szabadságuk van, igaz, az kéz a kézben jár az EJEB felügyeletével.<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup> Az első szerint, amennyiben hiányzik a „közös európai egyetértés” a kérdéses korlátozás kapcsán, az EJEB nem kívánja átvenni a konszenzus hiányát pótló szerv szerepét.<sup>41</sup> 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 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.<sup>42</sup>

---

*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 változhat, és ezért szükséges, hogy mérlegelési zóna (*area of discretion*) álljon a tagállamok rendelkezésére a szerződésekben foglalt korlátok között. J. A. SWEENEY: A 'margin of appreciation' in the internal market: lessons from the European Court of Human Rights. *Legal issues of economic integration*, vol. 34., n. 1. (2007) 29–33.

<sup>38</sup> „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.”

<sup>39</sup> 5493/72 sz. *Handyside kontra Egyesült Királyság*, 48–49.

<sup>40</sup> GERARDS i. m. 107–113.

<sup>41</sup> Így pl. a 34438/04 sz. az *Egeland és Hanseid kontra Norvégia* ügyben azon szabályozás került vizsgálat alá, amely tiltotta elítelt 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.

<sup>42</sup> 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 EJEB 11. cikkében foglalt egyesülési jog lényegét sértette (amellett, hogy konszenzus mutatkozott az államok között az ilyen megállapodás meg nem engedhetősége terén).

## 5. A felülbírálat terjedelme a Bíróság joggyakorlatában – az arányossági teszt és a tagállamoknak megadott mérlegelési szabadság

Az arányosság elve az uniós jog írott és íratlan alkotmányos alapelveinek tekinthető. *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*).<sup>43</sup>

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 verseny-szabályok hatálya alól, és így az arányossági teszt alkalmazása fel sem merül.<sup>44</sup> Egy másik alternatív mód a *bizonyos indokokra alapított korlátozás* jogszerűségének 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

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

<sup>43</sup> Hős (2009) i. m. 4.

<sup>44</sup> Ez történt a híres C-159/90 sz. *Grogan*-ügyben, amelyben egy diákszervezet által Írországon belül 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 erkölcstelen 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 kérdéssről, más tagállamokban legálisan végezhető az abortusz, és így a belső piac szempontjából szolgáltatásnyújtásnak minősül. Az információk terjesztése azonban a véleménynyilvánítás szabadságában manifesztálódott és nem minősült az EUMSZ. 56. cikke szerinti szolgáltatásnyújtásnak. Így nem 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.

<sup>45</sup> 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. Ha az állam 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, így a Bíróság megállapította a tagállami jogsértést. *VRIES* i. m. 172.

<sup>46</sup> Uo. Mégis, ezen technika sokszor az arányossági teszten belül kerül értékelésre, ld. ehhez alábbi ismertetendő *Dynamic Medien*-ügyet.

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.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup> Az első esetben az alapvető jogok a gazdasági szabadságjogok korlátjaként jelentkező kivételek megszorításaként jelennek meg.<sup>49</sup> Az alapvető szabadságok prioritása nem jelent problémát, ha az alapvető jogok, és az alapvető szabadságok egymásra simulnak, így a két csoport viszonya komplementáris jellegű.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> A harmadik esetben a tagállamok az alapvető jogokat önmagukban – tehát az írott vagy íratlan kivételektől függetlenül – hozzák fel igazolásként.<sup>52</sup> 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 effektivitással – 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

<sup>47</sup> 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 alaphoz 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.

<sup>48</sup> Hős (2009) i. m. 7–8.

<sup>49</sup> 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 Plíroforissis és Sotirios Kouvelas és Nicolaos Avdellas és társai* ügyet.

<sup>50</sup> GYENEY Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíróságot területén. *Iustum Aequum Salutare*, 2006/1–2. 93.

<sup>51</sup> C-36/02. sz. *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn* ügy.

<sup>52</sup> C-112/00. sz. *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge kontra Republik Österreich* ügy.

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.<sup>53</sup>

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.”<sup>54</sup>

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.<sup>55</sup> *Hős* a szigorú értelemben vett arányossági teszt alkalmazását látja az ítélet 91. pontjában, miszerint a tüntetés által kívülálló szemé-

<sup>53</sup> Hős (2009) i. m. 9. A három komponensű teszt kiváló összefoglalásához ld. M. Poiães 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, az importőrök által aláírt nyilatkozatok útján, amelyek lehetővé teszik a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára, hogy megszerezzék a behozott borszesz rendeltetési céljának ellenőrzéséhez és a túlzott fogyasztás megakadályozásához szükséges információkat.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> Sőt, a helyettesítő megoldások akár erőszakos és kontrollálhatatlan eseményekbe torkollhattak volna. C-112/00. sz. ügy, 89–92.

lyeknek okozott kellemetlenség megengedhető, amennyiben az elérni kívánt cél alapvetően valamely vélemény törvényes formában való nyilvános kifejezésre juttatása.<sup>56</sup>

Az *Omega*-ügyben a korlátozással érintett társaság Bonnban egy „*laserdrome*”-nak nevezett be rendezést üzemeltetett, amely komoly felháborodást váltott ki. A bonni rendészeti hatóság 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.<sup>57</sup>

*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.<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup> 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 hagyományaiából, valamint az emberi jogok védelmére vonatkozó azon nemzetközi szerződések nyújtotta iránymutatásokból merítkezik, amelyek kidolgozásában a tagállamok együttműködtek vagy amelyekhez csatlakoztak.<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup>

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 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

<sup>56</sup> Hős (2009) i. m. 12.

<sup>57</sup> Az áru szabad mozgásának akadályozása is felmerült, azonban a Bíróság a hangsúlyosabbat vette alapul, és a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján bírálta el az ügyet.

<sup>58</sup> GYENEY i. m. 96.

<sup>59</sup> C-36/02. sz ügy, 31.

<sup>60</sup> C-36/02. sz ügy, 33.

<sup>61</sup> 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.



Szerződésben rögzített korlátok között el kell ismerni a tagállamok nemzeti hatóságainak egy bizonyos mérlegelési lehetőségét.<sup>62</sup>

Az *alkalmasság* kérdésében a főtanácsnok úgy nyilatkozott, hogy a szóban forgó közigazgatási határozat alkalmas arra, hogy megakadályozza a társadalom nyomós érdekeinek megállapított veszélyeztetését.<sup>63</sup> A *szükségesség* keretében rögzíti, hogy a megtámadott közigazgatási határozat a játéknak csupán egyik változatát tiltotta meg, így enyhébb eszköz nem helyezhető kilátásba.<sup>64</sup>

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.”<sup>65</sup>

A döntések sora folytatható,<sup>66</sup> 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. 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 *Viking* és *Laval*-ügyek

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 Észtországból

<sup>62</sup> Stix-Hackl főtanácsnok indítványa a C-36/02. sz. ügyben, 96–97.

<sup>63</sup> Stix-Hackl főtanácsnok indítványa a C-36/02. sz. ügyben, 111.

<sup>64</sup> Stix-Hackl főtanácsnok indítványa a C-36/02. sz. ügyben, 112.

<sup>65</sup> 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 igazolásaként való felhívásához nem szükséges tehát, hogy azok azonos vagy hasonló státuszt élvezzenek a közösségi jogban. GYENEY i. m. 97.

<sup>66</sup> 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 amelyeken 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 tagállamoként 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, tagállamoként 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.

– ahol a Viking Line-nak leányvállalata volt – való lajstromoztatására vonatkozó tervéről annak érdekében, hogy észtt 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 észtt 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.<sup>67</sup> 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 blokádnak öltözni 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 tartalmazznak 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

<sup>67</sup> 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 Byggettan 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 pótdának” vagy „építőipari különleges pótléknak” nevezett díj jogcímén, másrészt pedig a bértömeg 5,9%-ának megfelelő összeget különböző biztosítási díjak jogcímén.

biztosító – különösen északi – országok arra hivatkozással, hogy ez ún. ‘szociális dömpinget’ eredményez a kiküldetési tényállásokban szereplő célországokban.<sup>68</sup>

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.<sup>69</sup> A teszt alkalmazása 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.<sup>70</sup>

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.<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup> *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.<sup>73</sup> *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.<sup>74</sup> Az

<sup>68</sup> 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.)

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> Hős (2009) i. m. 20.

<sup>71</sup> C-438/05 sz. ügy, 86.

<sup>72</sup> C-438/05 sz. ügy, 87.

<sup>73</sup> Alan BOGG: Viking and Laval: The International Labour Law Perspective. In: FREEDLAND–PRASSL i. m. 54. Bár jelen tanulmányunk 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.

<sup>74</sup> A. C. L. DAVIES: One Step Forward, Two Steps Back? The *Viking* and *Laval* cases in the ECJ. *Industrial Law Journal*, vol. 37. (2008) 143.

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 is alkalmazható, ha a letelepedés szabadságának eszközt képező hajót olyan államban lajstromozták, amely a munkavállalók számára magasabb szociális védelmet nyújt, mint amilyenben az első államban részesülnének.<sup>75</sup>

Ami a *Laval*-ügyben az arányosság vizsgálatát illeti, a Bíróság a Kiküldetési Irányelv értelmezésének tulajdonított jelentőséget.<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup>

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 állapítottak meg a külföldi szolgáltatók számára, 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.<sup>80</sup> A Bíróság tehát az arányossági tesztet arra használta, hogy behatárolja kollektív fellépések jogszerűségét. A kollektív fellépéssel elérni kívánt cél jelen ügyben nem igazolható a munkavállalók védelmével. A Bíróság érvelése bár nem teljesen egyértelmű, abból a következők emelhetők ki. Egyrészt a kollektív fellépéssel elérni kívánt védelem szintje túlment a közösségi jogban meglévő pozitív harmonizáción, másrészt a Kiküldetési Irányelv által rögzített zárt taxáción is túlmentek volna a kollektív szerződés

<sup>75</sup> 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 lobbók elleni küzdelem automatikusan a munkavállalók védelmét szolgálná. Azt már a tagállami bíróságnak kell vizsgálnia, hogy a szolidaritási akció valóban ezt a célt követte-e 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.

<sup>76</sup> Hős 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.

<sup>77</sup> C-341/05. sz. ügy, 60.

<sup>78</sup> C-341/05. sz. ügy, 68.

<sup>79</sup> C-341/05. sz. ügy, 70.

<sup>80</sup> C-341/05. sz. ügy, 81. és 108.

rendelkezései.<sup>81</sup> Tehát a Bíróság – bár magánfelek között az irányelvnek nincs közvetlen hatálya – a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó szerződési cikk értelmezésekor visszacsempészte 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,<sup>82</sup> amelyet a Bíróság sem a *Laval*-ügyben, sem azóta nem hajlandó elismerni.<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup>

*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.<sup>85</sup>

A Bíróság egészen az igazolhatóság kérdéséig 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

<sup>81</sup> Hős (2009) i. m. 26.

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> 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*, vol. 9., iss. 1. (2013) 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 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.

<sup>84</sup> 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 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.

<sup>85</sup> WEATHERILL i. m. 35–39.



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.<sup>86</sup> 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.<sup>87</sup>

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

A 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.)*<sup>88</sup>

<sup>86</sup> 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. Hős (2009) i. m. 29.

<sup>87</sup> 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 hátterének 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.

<sup>88</sup> A hozzáadott tartalom első részének már a döntés pillanatában szerepelnie kellett volna az ítéletben, míg a zárójelben lévő rész a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően lenne a tartalom része.

Igaz, a nemzeti bíróságok a módosított formulát sem biztos, hogy nagy lelkesedéssel fogadnák, hiszen a működési kiszámíthatóságot nem segíti elő, mégis kiegyensúlyozottabb kiindulópontot biztosít a piaci integráció és a kollektív munkajogok között.<sup>89</sup>

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, Rüffert és Luxemburg) élénk vitákhoz vezettek elsősorban a politikai és a tudományos körökön belül a szociális dömping növekvő kockázataitól való potenciális félelemtől.<sup>90</sup> 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 vagy Javaslat) egy célzott, komolyabb válaszlépésnek indult a kialakult vitára, így a következőkben ezt a Javaslatot és annak rendkívül gyors bukását vizsgáljuk meg.<sup>91</sup>

## 7. A 'Monti II' Rendelet mint a kollízió feloldásának (nem kívánt) eszköze

A Javaslat indokolása hivatkozza Mario Monti professzor *Az egységes piac új stratégiája* c. 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.”<sup>92</sup> 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.<sup>93</sup> De miben is kísérelt meg úttörő lenni a Javaslat?

<sup>89</sup> 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 összeegyeztethetőségének, mondhatni prejudikálja a tagállami bíróság végső döntését.

<sup>90</sup> Ld. az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) saját kezdeményezésű véleményét, amely „A belső piac szociális dimenziója” címet kapta.

<sup>91</sup> 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.)

<sup>92</sup> Mario MONTI: *Az egységes piac új stratégiája – Európa gazdasága és társadalma szolgálatában*. Jelentés José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke számára, 2010. május 9. 71.

<sup>93</sup> A javaslat indokolásának 3.1. pontja.

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.<sup>94</sup>

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.<sup>95</sup> Az eljárás 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 megvizsgálnia, hogy tiszteletben tartották-e az uniós jogot. Álláspontom szerint ezért

<sup>94</sup> A Javaslat indokolásának 3.4.2. pontja.

<sup>95</sup> 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.”

a választott jogalap is megfelelő volt a Javaslat elkészítésére,<sup>96</sup> hiszen a vonatkozó jogalap éppen az ilyen fellépések szükségessége esetén nyújt megfelelő megoldást.<sup>97</sup>

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.<sup>98</sup> Igazi pozitívuma pedig az lett volna, hogy hozzájárult volna a Charta által előírányzott, az EJEE-vel való összhang biztosításához.<sup>99</sup>

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 toldott, amely a kiküldetés jogintézményével történő visszaélést hivatott megakadályozni.<sup>100</sup> Megemlítendő, hogy a Javaslat alapján előírányzott *érintetlenségi klauzula* nem volt előzmények nélküli,<sup>101</sup> és a Javaslat visszavonását követő, a kiküldetéseket szabályozó jogszabályokba is bekerült.<sup>102</sup>

<sup>96</sup> A választott jogalap az EUMSZ. 352. cikke volt, miszerint ha „a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben 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.”

<sup>97</sup> THE ADOPTIVE PARENTS: The Life of a Death Foretold: The Proposal for a Monti II Regulation. In: FREEDLAND–PRASSL i. m. 99–103.

<sup>98</sup> Uo. 106.

<sup>99</sup> 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.).

<sup>100</sup> 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).

<sup>101</sup> 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. Simon DEAKIN: *Regulatory Competition after Laval*. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 10. (2008) 587.

<sup>102</sup> Így megtalálható a Végrehajtási Irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében, valamint a Módosító Irányelv 1. cikk (1) bekezdés b) pontjában is.

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

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.<sup>103</sup>

*Lenaerts* – megállapításait a *Schrems*-ügy alapján kifejtve – az alapvető jog lényeges tartalma (*essence of a fundamental right*) vonatkozásában három megállapítást tesz.<sup>104</sup> 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 hozzáférést kaptak a személyes adatokhoz, úgy értékelte, hogy a magánélethez való jog megszűnt létezni.

Az alapjogoknak közvetlen horizontális hatályuk van (lehet).<sup>105</sup> A kérdés, hogy ez a lényeges tartalomról – amely mindig elvontabb fogalom, mint az azon túli szféra – is elmondható e. A válasz itt

<sup>103</sup> Koen LENAERTS: Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU. *German Law Journal*, vol. 20., iss. 6. (2019) 786.

<sup>104</sup> 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 helyesbítse, 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.

<sup>105</sup> 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 egyértelműsége 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,



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.<sup>106</sup> 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 megszűnne anélkül, hogy az érdekeltnek ténylegesen lehetősége lett volna e fizetett éves szabadsághoz való jog gyakorlására.<sup>107</sup> A második kérdés vonatkozásában – megerősítve, hogy az irányelvnek magánfelek között nem lehet horizontális közvetlen hatálya –,<sup>108</sup> kimondta, hogy ezen jogot nem az irányelv hozta létre, hanem nemzetközi egyezmények, amelyekben a tagállamok részesek.<sup>109</sup> 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.<sup>110</sup> 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.<sup>111</sup>

---

másrészről 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 irányelvvvel 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.

<sup>106</sup> C684/16. sz. *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV és Tetsuji Shimizu*-ügy, 17.

<sup>107</sup> C684/16. sz. ügy, 26.

<sup>108</sup> C684/16. sz. ügy, 66–68.

<sup>109</sup> C684/16. sz. ügy, 72.

<sup>110</sup> C684/16. sz. ügy, 73.

<sup>111</sup> C684/16. sz. ügy, 74.

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.

Álláspontom 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.<sup>112</sup>

## 9. A Charta hatálya az általános jogelvek tükrében

A Bíróság esetjogában az alapvető jogok alkalmazási körét az ún. *általános jogelvekben* kell keresnünk.<sup>113</sup> Az 51. cikk értelmében a Charta akkor alkalmazandó, ha a tagállam *uniós jogot hajt végre*. A szó szerinti értelmezés alapján a Charta hatálya ennél fogva szűkebb, mint az általános jogelveké, hiszen utóbbiakat akkor is alkalmazni kell, ha az *uniós jog hatálya alá esik* a tagállami intézkedés.<sup>114</sup> 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.<sup>115</sup> *Vries* szerint már csak azért is célszerű a Charta és az általános jogelvek hatályát egymásnak megfeleltetni, mert ezzel elkerülhető egy önkényes duális szabályozás kialakulása.<sup>116</sup> Ezek alapján tehát

<sup>112</sup> A *Viking*-ügyben 2007. december 11-én, a *Laval*-ügyben pedig 2007. december 18-én hozta meg a Bíróság ítéletét, a Charta hatálybalépése pedig 2009. december 1-jére datálódik.

<sup>113</sup> Az EUSz. 6. cikk (3) bekezdése értelmében „az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

<sup>114</sup> A Charta ezirányú hatályának értelmezéséhez szolgáló irodalmat ld. *VRIES* i. m. 184.

<sup>115</sup> Így például a C-309/96. sz. *Annibaldi*-ügyre történik hivatkozás. Az alapeljárás felperese az illetékes olasz szerv azon döntését sérelmezte, amellyel visszautasította gyümölcsös telepítésének engedélyezésére vonatkozó kérelmét. Az engedély megtagadása alapjául egy természetvédelmi terület létrehozásáról rendelkező új tartományi törvény azon előírása szolgált, amely megtiltotta egyes tevékenységek folytatását a védett területén. A mezőgazdasági termeléssel foglalkozó felperes gyümölcsöst kívánt telepíteni a tulajdonában lévő, részben a védett területen fekvő ingatlanon. Az engedély megtagadása, véleménye szerint, sértette – többek között – a tulajdonhoz, a vállalkozás szabadságához és az egyenlő bánásmódhoz való alapvető jogokat. A Bíróság ítéletének 24. bekezdésében rögzítette, hogy a közösségi jog aktuális állapotában, a környezet és a természeti javak védelme érdekében természetvédelmi park létrehozásáról rendelkező nemzeti szabályozás „olyan helyzetre vonatkozik, amely nem tartozik a közösségi jog körébe”. Mindazonáltal a Bíróság ítéletének 12. bekezdésében kimondta, hogy az alapjogok integráns részét képezik a jog általános elveinek. Ld. *VARGA* i. m.

<sup>116</sup> Az persze mindig kérdés, hogy mikor esik az uniós jog hatálya alá az intézkedés. Például a fentebb (100. l.) már említett *Küçükdeveci*-ügyben a Bíróság ítéletének 25–26. bekezdéseiben a 2000/78 irányelvnek az volt a joghatása, hogy az uniós jog hatálya alá vonta az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozást, amely az ugyanazon irányelv által szabályozott területtel, azaz a jelen esetben a munkáltatói felmondás feltételeivel kapcsolatos. Azon nemzeti rendelkezés ugyanis, amely előírja, hogy a felmondási idő számítása során a munkavállaló által a 25. életévének betöltése előtt munkaviszonyban töltött időszak nem vehető

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 hatálybalépése előtti időben zajló eljárásokban, másrészt azon esetekben is, amikor a Charta ugyan már hatályban volt az eljárás során, azonban az elbírálendő ügy tényállása még a hatálybalépést megelőzően történt. *Trstenjak* és *Beysen* megemlíti, 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.<sup>117</sup>

Mindazonáltal a Charta nem egyszerűen az általános jogelvekben megtalálható alapjogok kodifikációs dokumentuma, hanem komoly hozzáadott értékkel rendelkezik.<sup>118</sup> Jelen tanulmány következetesen tartja magát ahhoz, hogy az uniós joggyakorlatot kizárólag önmagával szemben kívánja bemutatni a többi jogrendtől függetlenül, mindazonáltal röviden érdemes a Charta által előírányzott arányossági tesztet az EJEE fényében megvizsgálni, egyrészt azért, mert a Chartában és az EJEE-ben is megtalálható jogok védelmi szintjét azonosnak kell tekinteni,<sup>119</sup> másrészt az EJEE arányossági tesztje kétségkívül hasonló (ugyanolyan) módszertant követ, mint a Charta.<sup>120</sup> A Charta azon szóhasználata, hogy a korlátozásnak tiszteletben kell tartania a lényeges tartalmat, valamint, hogy annak elengedhetetlennek és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseknek, vagy mások jogainak és szabadságainak védelmének is meg kell felelnie, álláspontunk szerint megfeleltethető az EJEE 11. cikkének (2) bekezdésében foglalt azon követelményeknek, miszerint a korlátozásoknak szükségesnek kell lenniük egy demokratikus társadalomban, és azoknak – például – mások jogainak védelmét kell szolgálniuk arányos mértékben. Ami mások jogainak védelmét illeti, ki kell emelni, hogy ezen jogszerű célra nem lehet hivatkozni a munkáltató érdekében. A sztrájkjog természetesen negatív (anyag) 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. Ami az egy demokratikus társadalomban szükséges korlátozást illeti, ezen korlátozásnak „*kényszerítő társadalmi igényt*” (*pressing social need*) kell kielégítenie, és ennek megítélésében az államnak

---

figyelembe, érinti a munkavállalókkal szemben alkalmazott munkáltatói felmondás feltételeit. Következésképpen az ilyen jellegű szabályozást olyannak kell tekinteni, mint amely a munkáltatói felmondás feltételeire vonatkozó szabályokat tartalmaz. VRIES i. m. 185.

<sup>117</sup> TRSTENJAK–BEYSEN i. m. 306–307.

<sup>118</sup> Ld. például a C-279/09. sz. *DEB*-ügyet a hatékony bírói jogvédelemről (Charta 47. cikk), valamint a C-92/09. és C-93/09. sz. *Volker und Markus Schecke GbR és Hartmut Eifert* egyesített ügyeket a magánélethez (Charta 7. cikk), valamint a személyes adatok védelméhez való jogról (Charta 8. cikk), amelyekben nemcsak névleg, formálisan jelent meg az alapjogokra történő hivatkozás, hanem ténylegesen is a döntések alapját képezte a Charta, az EJEE és a tagállamok alkotmányos hagyományai. VRIES i. m. 186–187.

<sup>119</sup> Charta 51. cikk (3) bekezdés.

<sup>120</sup> Szükséges megjegyezni, hogy a Bíróság által alkalmazott arányossági teszt alapjaiban tér el az EJEB gyakorlatától, ugyanis az uniós joggyakorlat – mondhatni természetesen – a szolgáltatások szabad mozgása, illetve a letelepedés szabadsága tekintetében vizsgálja a sztrájkjogot, csakhogy ezzel éppen megfordítja a kiindulópontot, és azt vizsgálja, hogy mikor engedhető meg az alap-szabadságot korlátozó sztrájk, nem pedig azt, hogy milyen esetekben korlátozható a kollektív fellépés például gazdasági szabadságok gyakorlása okán. Az analógiát a korlátozások rendszerének komponenseiben kereshetjük. Az összehasonlító elemzéshez ld. VELDMAN i. m. 113–115.

korlátozott a mérlegelési mozgástere.<sup>121</sup> Ami a lényeges tartalmat illeti, arra az EJEE vonatkozó cikke konkrétan nem utal, a gyakorlatban azonban jelen van.<sup>122</sup> A Bíróságnak a Charta rendelkezései alapján követnie kell e gyakorlatot, amely kétségtelenül nem egyeztethető össze a tanulmány tárgyát képező két döntésben foglaltakkal.

## 10. Összegzés

A *Viking* és a *Laval*-ügyek vízvázasztók voltak az európai munkajog és a belső piaci jog közötti összefüggéseket illetően, így az ezen összefüggéseket magyarázó modellek közötti átjárás során okkal tehetünk különbséget az ezen döntéseket megelőző, illetve azokat követő tendenciában.<sup>123</sup> A megelőző időszakot a 'kizáró', valamint a 'kiegyező-békéltető' típussal azonosíthatjuk.<sup>124</sup> A kizáró jelleg az EU (jogalkotási) kompetenciájának hiányában, valamint az individuális és kollektív munkajogi kapcsolatok Bíróság általi érintetlenül hagyásában érhető tetten.<sup>125</sup> A kiegyező-békéltető típus – amely már jelezte a belső piaci jog terjeszkedését e kapcsolatrendszerben – a munkavállalók szabad mozgásával van összefüggésben,<sup>126</sup> miszerint ez veszélyeztette azon tagállamok munkajogi és szociális szabályozását, amelyek kötelesek voltak fogadni a más tagállamból érkező munkavállalókat. Nem mellőzve azon megállapítást, hogy – bár a szabad mozgás jogának gyakorlása nincs eredendően konfliktusban a tagállami autonómiával – az alapszabadság gyakorlása valójában trójai falóként működött, mert magával hozta a belső piaci jog által támasztott korlátozásokat az európai munkajogba. Mindazonáltal maga a Kiküldetési Irányelv is azt célozta, hogy egyensúlyt teremtsen a szolgáltatásnyújtás szabadságának biztosítása és szociális dömping megakadályozása között.

A *Viking* és *Laval*-ügyek következménye viszont, hogy egy harmadik fázisába lépett az említett kapcsolat. Ugyan az arányossági teszt – ha formálisan is – megjelenik ebben a két döntésben, amely így arra az álláspontra vezethetne, hogy még mindig a kiegyező-békéltető típust követi a Bíróság, valójában azzal, hogy egyik esetben maga végezte el az alapszabadságok előnyére a mérlegelést, míg

<sup>121</sup> John HANDY: Procedure in the European Court of Human Rights (with a Particular Focus on Cases Concerning Trade Union Rights). In: Filip DORSEMONT – Klaus LÖRCHER – Isabelle SCHÖMANN (eds.): *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*. Oxford, Hart Publishing, 2013. 80–84.

<sup>122</sup> Így például a 34503/97. sz. *Demir and Baykara v. Turkey*-ügyben az EJEB ítéletének 97. bekezdésében – az önkormányzati tisztségviselők 11. cikk szerinti védelmével összefüggésben – kimondta, hogy a három csoporttal (fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai) kapcsolatos, a (2) bekezdésben lévő korlátozásokat szűken kell értelmezni, és a korlátozások nem sérthetik a szervezkedéshez való jog lényegét.

<sup>123</sup> Mark FREEDLAND – Jeremias PRASSL: *Viking, Laval and Beyond: An Introduction*. In: FREEDLAND–PRASSL i. m. 13–19.

<sup>124</sup> Előbbi típusra jellemző, hogy a belső piaci jog alkalmazása kizárásra kerül a munkáltatók és munkavállalók kollektív és individuális kapcsolatrendszerében. Utóbbi pedig arra utal, hogy a belső piaci jog együttműködésben és bizonyos állami békéltetés keretében működik együtt az európai és/vagy nemzeti munkajoggal ebben a kapcsolatrendszerben.

<sup>125</sup> Ld. ehhez a fent hivatkozott *Albany*-ügyet. Emellett megemlíthető a C-113/89 sz. *Rush Portuguesa*-ügy, amelyben a Bíróság korlátlan felhatalmazást adott a tagállamoknak a területükön munkát végző személyekre kiterjeszhető munkajogi szabályozás kapcsán.

<sup>126</sup> Ez összefüggött a Bíróság fentebb már említett, az alapszabadságok hatályát kiszélesítő gyakorlatával.

másik esetben meghagyta ugyan az államnak, de determinálta a végső kimenetelt, a joggyakorlat átlépett a *belső piac felsőbbrendűségét maximalizáló* típusba.

Ami a két döntésben az arányossági tesztet illeti, összefoglalásképpen a következő, a kollektív alku és fellépés alapjogával ellentétes, problematikus pontok hozhatók fel.<sup>127</sup> Egyrészt a bizonyítási teher mindig a szakszervezeten van azt illetően, hogy a joggyakorlása által generált korlátozás arányban van a munkáltató szabad mozgáshoz való jogával, így a Bíróság sztrájkjogot elismerő döntése mindig *feltételes* lesz az általa alkalmazott arányossági teszt függvényében. Másrészt – az egyértelmű hierarchia okán – a sztrájkjog gyakorlása önmagában nem minősül legitim célnak. A sztrájk által követett célt kell figyelembe venni, amely már nyilvánvalóan könnyebben korlátozható, mint az önmagában álló alapjog.<sup>128</sup> A *Viking*-ügyből – már, ami az ITF olcsó lobogók elleni politikáját illeti – világossá vált, hogy a szakszervezet csak akkor felel meg az arányossági tesztnek, ha kollektív fellépése csak kevésbé vonzóvá, de nem lehetetlenné teszi a munkáltató szabad mozgáshoz való jogát. Problémás az is, hogy a szükségesség elemének túlhajtása megfeleldez az arról, hogy a kollektív fellépés immanens célja az, hogy sérelmet okozzon a munkáltatónak. Ha a legkevésbé korlátozó eszközt vehetik csak igénybe a munkavállalók, azzal nyilvánvalóan erősen veszítenek érdekérvényesítési erejükből. Ha az arányossági teszt kizárólag a már állományban lévők munkakörülményeinek veszélyeztetését vizsgálja, az automatikusan elzárja a nemzeti bíróságokat attól, hogy távlati célokat vizsgáljanak. A *Laval*-ügyben azzal, hogy azt nehezményezte a Bíróság, hogy a szóban forgó fellépés túl bizonytalanra tette a minimálbérre vonatkozó tárgyalásokat, valamint azzal, hogy csak az önkéntesség elve alapján fogadta el a Kiküldetési Irányelven túlmutató bérszintekre vonatkozó kollektív szerződés megkötését, alapjaiban értette félre a szociális partnerek közötti kapcsolatokat, ideértve a kollektív alku és a sztrájkjog közötti összefüggést.<sup>129</sup>

Összefoglalva az önmagával ellentétes uniós joggyakorlatot, azt a megállapítást tehetjük, hogy a Bíróság sokkal inkább hajlandó azon alapjogok javára dönten, amelyek erkölcsi-etikai megfontolásokon, vagy bizonyos alapvető demokratikus értékeken, alkotmányos berendezkedésen alapulnak, mintsem figyelmet fordítani azon jogokra is, amelyek szociális érdekeket testesítenek meg,<sup>130</sup> névlegessé téve ezzel a kollektív fellépések alapjogi státuszát, a munkajogot, a munkavállalók védelmét pedig inkább eszköznek, mint célként tekintve.

<sup>127</sup> DAVIES i. m. 141–145.

<sup>128</sup> Davies szerint a Bíróság – ellentétben a *Schmidberger*-üggyel – itt nem azt vizsgálta, hogy a tagállam miképpen szabályozta a szakszervezetek sztrájkhoz való jogát, hanem azt, hogy maga a szakszervezet felelősségteljesen gyakorolta-e ezt a jogát.

<sup>129</sup> A Bíróságnak a *Laval*-ügyben figyelembe kellett volna vennie azon svéd sajátosságot, hogy a szociális partnerekre van bízva a munkaügyi kapcsolatok rendezése.

<sup>130</sup> Hozzátevé, hogy a Bíróságnak figyelembe kellett volna vennie, hogy a sztrájkjog immanens része a finn és a svéd alkotmányos tradícióknak. VRIES i. m. 190. A svéd munkaügyi kapcsolatokra gyakorolt negatív hatásokhoz ld. Mia RÖNNMAR: Sweden. In: FREEDLAND–PRASSL i. m. 241–260.