

MÓDSZERTANI INKOHERENCIA AZ EURÓPAI UNIÓS ÉS A REGIONÁLIS ALAPJOGVÉDELEM KÖZÖTT

*A kollektív alku és fellépés jogának luxembourgi korlátozása
a strasbourgi joggyakorlat tükrében*

Kószás Attila Gábor
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

Az európai integráció gazdasági célkitűzések végett jött létre, és fejlődési irányait is ezen célok határozták meg hosszú évtizedeken át. Sem ‘szociális politika’, sem alapjogi védelem nem létezett. Fakadt ez abból, hogy az alapító atyák neo-liberális szemléletmódja alapján a szociális célok megvalósítása nem előfeltétele a gazdasági integrációnak, hanem csak annak egyik előnyös következménye. Egyrészt az eltérő védelmi szinttel rendelkező államok csatlakozása, másrészt a túlszordulási (*spillover*-hatás) mechanizmus miatt azonban olyan konfliktusokkal kellett szembenéznie a közösségi (később uniós) jogalkotóknak/jogalkalmazóknak, amelyek korábban okkal kerültek el a Római Szerződés megszővegezőit.¹

Ezen kihívások egyrészt a tagállami alkotmányjogból és a nemzetközi jogból származó alapjogi védelemre vezethetők vissza, másrészt azon konfliktusra, amelyek az

¹ Ahhoz, hogy a jogi és politikai szinteken hogyan alakult a belső piac és a szociális jogalkotás kapcsolata a kezdetektől, ld. C. BARNARD: *EU Employment Law*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 3–45. A szakirodalomban népszerű megállapítás szerint az európai integráció létrehozott egyfajta ‘alkotmányos aszimmetriát’ a piaci hatékonyság és a szociális védelem és egyenlőség között. Míg ugyanis a nemzeti jóléti államok politikailag és jogilag is megszorítást szenvednek el a liberalizáció, a versenyjog és gazdasági integráció európai szabályai miatt, addig egy közös európai szociális politikai kialakítását politikailag hátráltatta a nemzeti jóléti rendszerek sokszínűsége. Nemcsak a gazdasági fejlődés szintjében és ennek következtében a szociális szolgáltatásaikban voltak különbségek, hanem a jogalkotási hajlandóságukban is. Fritz SCHARPF: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *Journal of Common Market Studies*, 2002/4. 665–666.

alapító és az ‘új’ tagállamok közötti szociális védelemmel összefüggő különbségekből fakadnak.

A közösségi jogalkotás/jogalkalmazás fokozatosan került az alapjogok tagállamok általi érvényesítése okán támasztott elvárások hatása alá. Ez ugyan egy lassú, de stabil jogfejlődést mutatott az alapjogok terén, ideértve a tagállamok alkotmányos hagyományainak fokozatos elfogadását, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) hivatkozási alapként történő recepcióját. A fejlődés először az Európai Unió Alapjogi Charta (a továbbiakban: Charta) *soft law*-ként, végül jogi kötőerővel bíró elismerésével tetőzött be (amellett természetesen, hogy jogalkalmazói értelmezésben továbbra sem tekinthető befejezettnek e fejlődés, mint ahogy azt a jelen tanulmány tárgyát képező probléma is mutatja), valamint az uniós védelem jogszabályi azonos szintre hozatalát is az EJEE-vel.²

Jelen tanulmányban – az uniós alapjogvédelem alapjainak, történetének bemutatását követően – megvizsgáljuk, hogy a strasbourgi és a luxembourgi alapjogvédelem (utóbbi nevezünk regionális szintnek) között milyen inkoherenca mutatkozik, amely kiváltóképpen azért is érdekes problémakör, mert az Európai Unió (a továbbiakban: EU) célul tűzte ki, hogy csatlakozik az EJEE-hez. Az inkoherenca megmutatkozik egyrészt eljárás (magát az alapjogi mérlegelés kiindulópontját és lépéseit szabályozó gyakorlat), másrészt anyagi jogi kérdések (az egymással ténylegesen szembeállítható érdekek) mentén. Az alapjogi mérlegelés terén a formális módszertan determinálja a tartalmi kimenetelt is. Kiinduló hipotézisünk ugyanis, hogy az EU mint *sui generis* nemzetközi szervezet, illetve az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) mint annak ítélkező fóruma továbbra is másodlagos szerepet³ tölt be az alapjogvédelem terén az említett jogszabályi változások ellenére, legalábbis, ami a szociális jogokon belül helyet foglaló kollektív munkajogokat⁴ illeti, a Bíróság továbbra sem vált emberi jogi bírósággá.

² A Lisszaboni Szerződés új fejezetet nyitott az Unió alapjogvédelmi mechanizmusában. Az Európai Unióról Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 6. cikk (1) bekezdése jogi kötőerővel ruházza fel a Chartát, másrészt a (2) bekezdés kijelenti, hogy az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezményhez. Míg a (3) bekezdés rögzíti, hogy az alapvető jogok az uniós jogrend részét képezik, mint általános jogelvek, ahogyan azt az EJEE, illetve a tagállamok közös alkotmányos hagyományai biztosítják.

³ A másodlagos szerep kétféle értelemben is helytálló. Egyrészt magán az uniós jogrenden belül is szubszidiárius szerepe van az alapjogvédelemnek, figyelemmel arra, hogy az áruk, szolgáltatások, a munka és a tőke szabad mozgásának (jelen tanulmányban e négy szabadságot együttesen *gazdasági alapszabadságként* említjük) biztosítása az EU alapját és legfőbb célját jelentik, amely mellett az alapjogvédelem mint kiegészítő, sok esetben csak díszítő, formálisan hivatkozott elemként van jelen. Másrészt – mint majd látni fogjuk – a Bíróságnak elméletileg nincs hatásköre uniós jogi kapcsolódás nélkül alapjogi kérdésekben dönteni.

⁴ A gazdasági alapszabadságok nem tévesztendőek össze a Chartában foglalt jogokkal és szabadságokkal. Az elhatárolás alapjogok és alapszabadságok között talán abban ragadható meg, hogy utóbbiak határon átvelő gazdasági tevékenységek kapcsán alkalmazhatók.

2. Alapjogvédelem és annak határai uniós szinten

2.1. Alapjogvédelem a Charta hatálybalépése előtt

Az alapító szerződésekben eredetileg semmiféle utalás nem volt az alapjogokra,⁵ ez azonban nem állhatta annak útját, hogy már jóval a formális elismerés,⁶ valamint a Charta hatálybalépése előtt felmerülő problémákra, gazdasági alapszabadságokkal kapcsolatos kollíziókra megoldás születhessen a gyakorlatban. A Bíróság az alapjogok elismerését és védelmét az ún. ‘általános jogelvek’ (*general principles of law*) kidolgozásában találta meg.⁷

A Stauder-ügyben a Bíróság első ízben ismerte el az alapjogokat mint amelyek az általános jogelvek részei anélkül, hogy utalt volna a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira vagy nemzetközi egyezményekre.⁸ Előbbi elismeréseként az Internationale Handelsgesellschafts-ügyben a Bíróság kimondta, hogy az emberi jogok európai bírósági védelmét a tagállamok közös alkotmányos hagyományai inspirálják.⁹

⁵ Igaz, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó, 1957-ben kelt Római Szerződés 119. cikke az alapjogi minősítéshez nagyon *hasznos* egyenlő bánásmód elvét a nők és férfiak közötti bérezés tekintetében már tartalmazta, amely ráadásul közvetlen hatállyal bírt, így a szociális politika igazi és egyetlen olyan elvének tekinthető, amely igen hamar kézzel fogható eredménnyel járt.

⁶ Az alapjogok formális elismerésére az 1992-es Maastrichti Szerződéssel került sor. Itt jegyzendő meg, hogy a 1989 decemberében az Európai Közösség tizenegy – az Egyesült Királyság kivételével valamennyi – tagállama elfogadta a Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól (Közösségi Charta) című dokumentumot, amelynek 11–13. cikkei már tartalmazták a szakszervezet alapításának, az ahhoz való csatlakozásnak, a kollektív alkunak és a sztrájk gyakorlásának jogát. Az Európai Parlament szándéka szerint a Közösségi Charta jogi kötelező erővel rendelkezett volna, ezt azonban az angol elutasítás megghiúsította, az angol konzervatív kormány ugyanis a munkanélküliség visszaszorításának és a versenyképesség növelésének kulcsát a munkajogi deregulációban és a rugalmas munkaerőpiacban látta. GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Budapest, OFA Kht., 2004. 25–27.

⁷ Az uniós jogrend ilyen irányú fejlesztésére a Bíróságnak nagy segítsége volt a ‘közvetlen hatály’ és az ‘uniós jog elsőbbségének elve’, valamint az, hogy minden egyes jogi relevanciával bíró fogalomnak autonóm – a tagállamoktól független – értelmezést kellett tulajdonítani. A Charta hatálybalépése előtti alapjogvédelemhez részletesen ld. Sybe A DE VRIES: *The Charter of Fundamental Rights and the EU’s ‘creeping’ competences: does the Charter have a centrifugal effect for fundamental rights in the EU?* In: Sionaidh DOUGLAS-SCOTT – Nicholas HATZIS (szerk.): *Research Handbook on EU Law and Human Rights*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017. 61–74.

⁸ C-29-69. sz. Erich Stauder kontra Ulm városa – Szocialm ügy [ECLI:EU:C:1969:57] 7. pont. Az ügyben annak a közösségi jogszabálynak az érvényességét kérdőjelezte meg a felperes, mely szerint a közösségi forrásból támogatott, kedvezményes árú vajból részesülő magánszemélyeknek fel kell tüntetniük a nevüket az erre a célra szolgáló kuponon. A rendelkezést a német alaptörvény (*Grundgesetz*) emberi méltóságra vonatkozó szabályai alapján támadta a német felperes, német bíróság előtt. Az előzetes döntést hozó Európai Bíróság az ügyet nem emberi jogi érvelés alapján döntötte el, hanem a jogszabály különböző nyelvű szövegeit összevetve állapította meg, hogy csak a német változat írja elő a név feltüntetésére vonatkozó kötelezettséget, így a nyelvi eltérések okán a legkedvezőbb értelmezést írta elő.

⁹ C-11/70. Internationale Handelsgesellschaft GmbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügy, [ECLI:EU:C:1970:114.] 4. pont. Az ügyben a jogvitára az adott okot, hogy Tanács 120/67/EGK rendelete előírta azt, hogy mezőgazdasági termékekre vonatkozó exportengedélyek kiadása pénzügyi biztosíték letételéhez kötendő, amely az export elmaradása esetén nem adható vissza.

A Nold-ügyben pedig rögzítette, hogy nemcsak a tagállamok alkotmányos hagyományaiból származó alapelvek kötik a Bíróságot, hanem azok az emberi jogokat védő nemzetközi egyezmények is iránymutatásként szolgálnak a közösségi jog számára, amelyek kidolgozásában a tagállamok részt vettek, vagy annak részes felei.¹⁰ Végül a Rutili-ügyben történt meg, hogy a Bíróság az EJEE-t konkrétan említve, hivatkozott annak egyes emberi jogok korlátozására vonatkozó rendelkezéseire.¹¹

Uniósi jogi vonatkozásban a jogirodalom és a bírói gyakorlat három esetcsoportban tárgyalja az alapjogok tagállamok általi alkalmazási eseteit, amelyek közül kiemeljük a legnagyobb bizonytalanságra okot adó csoportot.¹² E harmadik csoportot azok az

Ez ellentétes volt a német *Grundgesetz* szerinti vállalkozás és kereskedelem szabadságával, valamint az arányosság elvével. A Bíróság kimondta, hogy bár a közös alkotmányos hagyományok inspirációs forrásként szolgálnak, ez nem jelenti azt, hogy a döntés közvetlen alapját befolyásolhatnák ezek a hagyományok, ez ugyanis az autonóm jogrend sérelmét jelentené.

¹⁰ C-4-73. sz. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügy [ECLI:EU:C:1974:51] 13. pont. A tényállás szerint a szén- és építőanyag-nagykereskedéssel foglalkozó vállalkozás kérte a Ruhr-vidéki széneladási iroda üzleti szabályainak engedélyezéséről szóló bizottsági határozat megsemmisítését. A felperes azt kifogásolta, hogy a határozat felhatalmazza az irodát, hogy a szén közvetlen szállítását olyan határozott idejű – két évre szóló – szerződések megkötésétől tegye függővé, amelyek évente legalább 6000 tonna vásárlását irányozzák elő, amely mennyiségi előírás messze meghaladja az éves eladásokat, így a felperest kiszorítja a közvetlen nagykereskedői pozíciójából. A felperes álláspontja szerint ez a tulajdonhoz való jogot, valamint a vállalkozás szabadságát sértette.

¹¹ C-36-75. sz. Roland Rutili kontra Ministre de l'intérieur ügy [ECLI:EU:C:1975:137] 32. pont. A tényállás szerint olasz állampolgárságú Rutili csak úgy kapott tartózkodási engedélyt Franciaországban, hogy közben egyes megyékből kitiltották őt, a közrendet feltehetően zavaró politikai és szakszervezeti tevékenysége miatt. Az EKSZ 39. (3) cikke szabályozta a tagállami korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos szerződéses kimentési lehetőségeket. A Bíróság – hivatkozva az EJEE vonatkozó pontjaira – az ítélet 32. pontjában úgy fogalmaz, hogy nem lehet a nemzetbiztonságra, illetve közbiztonságra hivatkozva jobban korlátozni az alapvető jogokat, mint amennyiben az demokratikus társadalmakban elfogadható. Úgy találta, hogy az EKSZ 39. cikkében foglaltak lényegében az EJEE alapelveinek megfelelő speciális korlátozási lehetőségként értelmezhetőek, amelyet csupán az Egyezményvel összhangban lehet korlátozni.

¹² Az első csoportba ('Agency-szituáció') azok az esetek tartoznak, amelyekben a tagállami aktus az uniósi jog végrehajtását vagy annak érvényesülését biztosítja. Ide sorolható például az irányelvek átültetése, a rendeletek alkalmazása. Ezen csoport mérföldkő-döntése volt a Wachauf-ügy, amelyben a felperes, mint haszonbérlet, tejpari termeléssel foglalkozott. A vonatkozó közösségi rendeletek felhatalmazták a tagállamokat arra, hogy a tejtermelő gazdaságok haszonbérleti számára, bizonyos körülmények között, a tejtermeléssel való végleges felhagyásért ellenszolgáltatást biztosítsanak. E rendeletek alapján elfogadott német törvényre hivatkozva a felperes a haszonbérlet lejártakor – mint a termeléssel felhagyó vállalkozó – a neki járó ellenszolgáltatás megfizetését kérte. Mivel az illetékes német hatóság ezt az ellenszolgáltatást annak ellenére megtagadta tőle, hogy az általa kiépített tejtermelő gazdaságot véglegesen megszüntette, a felperes keresetet terjesztett fel. A Bíróság szerint a szóban forgó ellenszolgáltatás megtagadása a termeléssel felhagyó haszonbérletől akkor értékelhető az alapvető jogok megsértéseként, ha annak eredményeként a haszonbérlet kártalanítás nélkül fosztják meg munkája és az általa haszonbérbe vett gazdaságban elvégzett beruházások hasznaitól. A tagállamoknak az uniósi jogi szabályozás végrehajtása során figyelemmel kell lenniük az alapvető jogok uniósi jogrendbeli védelmének követelményeire, és a szabályokat, amennyire lehetséges, e követelményekkel összhangban kell alkalmazniuk. A második csoportba ('derogációs szituáció') tartoznak azok az esetek, amikor a tagállamok a Szerződésekben foglalt alapvető szabadságok érvényesülése alóli kivételeket fogadnak el. Ezen esetcsoport klasszikus döntése az ERT-ügy volt, amelynek tárgya az ERT görög non-profit rádió- és televízió-társaság számára

esetek alkotják, amelyekben a belső jogi szituáció és a tagállami aktus valamely egyéb kapcsolódási pontot mutat az Unió jogrendjével. Blutman szerint a kapcsolódási pontot két elv határozza meg.¹³ Egyrészt vannak esetek, ahol az uniós jog hatóköre nem egy tagállami szabályozás tekintetében állapítható meg, hanem a konkrétan felmerült ügy, tényállás tekintetében (tényállás-központúság).¹⁴ Másrészt a Bíróság – különösen a nem harmonizált anyagi jogi normák tekintetében – felállította a ‘kellően közeli kapcsolat’ tesztet. Lényegében szubszidiárius jelleggel beszélhetünk ezen csoportról, amennyiben az első két kategóriába nem illeszkedik a tényállás. Shaprston főtanácsnok a Bartsch-ügyben hivatkozza a Karner-ügyet,¹⁵ amely eklatáns példája annak, hogy az alapjogok vonatkozásában milyen széles körben érvényesülhet az uniós jog hatálya.¹⁶ De megemlítendő a Ruiz Zambrano-ügy, amelyben autonóm módon, az az uniós polgárságra hivatkozva és a tagállamköziség követelményét figyelmen kívül hagyva biztosított tartózkodási jogot egy harmadik állambeli személynek. Kimondható, hogy a Bíróság gyakran az uniós polgárság kapcsán alapjogi jellegű ítélezést folytatott az utóbbi időben.¹⁷ A Bíróság továbbá széles körben alkalmazza – különösen diszkri-

biztosított kizárólagos sugárzási és közvetítési jogok megsértése volt. A törvényben biztosított jogok ellenére 1989-ben Thesszaloniki város polgármestere – egy görög gazdasági társaság közreműködésével – televízióállomást létesített, amely műsorokat kezdett sugározni. A kizárólagos jogok megsértése miatt az ERT keresetet indított, amelyben a sugárzás betiltását és a jogsértő társaság rendelkezésére álló technikai eszközök lefoglalását kérte. A Bíróság megállapította, hogy amennyiben valamely tagállam a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozására alkalmas szabályozást vezet be, és ennek igazolásaként a közrenddel, közbiztonsággal és közegészségüggyel összefüggő okokra hivatkozik, ezen igazolást az általános jogelvekre, és különösen az alapvető jogokra – az ügyben a véleménynyilvánítás szabadságára – figyelemmel kell értékelni. A részletes elemzést ld. VARGA Zsófia: Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I. *Európai Jog*, 2013/5. 17–29. Ezen esetsorozat vizsgálatára még visszatérünk a munkavállalói alapjogok mint a gazdasági alapszabadságok alóli kimentési lehetőségek kapcsán.

¹³ BLUTMAN László: Az Alapjogi Charta és az uniós jog határai. In: HOMOKI-NAGY Mária – HAJDÚ József (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, 2016. 103–109.

¹⁴ Így például a C-279/09. sz. DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH kontra Bundesrepublik Deutschland ügy [ECLI:EU:C:2010:811] tanúsága szerint, ha egy tagállami eljárási szabály kizárja a jogi személyek perbeli költségmentességét, akkor a Charta attól függően alkalmazható, hogy az alapügy uniós jog által szabályozott tényállás-e. A felmerült kérdés az volt, hogy az uniós jogot és különösen a tényleges érvényesülés elvét akként kell-e értelmezni, hogy az állam uniós jog alapján fennálló felelősségének megállapítására irányuló eljárással összefüggésben ezzel az elvvel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a bíróság előtti igényérvényesítés a költségek előlegezésétől függ, és amely előírja, hogy jogi személy még akkor sem részesülhet költségmentességben, ha nem tudja megfizetni ezt az előleget. Tekintettel arra, hogy az ügyben a kártérítési eljárás azért zajlott, mert a tagállam késedelmesen ültetette át a vonatkozó irányelvet, ezen tény elegendő kapcsolódási pontként szolgált a Charta felhívhatóságára.

¹⁵ C-71/02. sz. Herbert Karner Industrie-Auktionen GmbH kontra Troostwijk GmbH ügy [ECLI:EU:C:2004:181].

¹⁶ Ebben az esetben a Bíróság azt vizsgálta, hogy az osztrák rendelkezés, amely tilt minden olyan nyilvános hirdetményt, amely csődbement vállalkozások vagyonának értékesítése esetén feltünteti azok eredetét, összhangban áll-e az EJEE 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítás szabadságával. Noha a Bíróság az eset kapcsán rögzítette, hogy a kérdéses rendelkezés a Keck-formula értelmében nem tartozik a 28. cikk hatálya alá, mégis vizsgálta annak a fenti rendelkezéssel való összhangját.

¹⁷ Ld. a Rottman, a McCarthy és a Dereci ügyeket. BAKÓ Beáta: Uniós alapjogok a tagállamokban. Az Alapjogi Charta alkalmazási és értelmezési problémái. *Iustum Aequum Salutare*, XI. évf., 2015/1. 186.

minációs ügyekben – a hatásköri megközelítés elvét, amely szerint már önmagában az uniós hatáskör gyakorolhatóságának a lehetősége is megteremti azt a helyzetet, hogy a tényállás az uniós jog hatálya alá tartozik. Az egyenlő bánásmód tekintetében mérőföldkőnek számító Mangold-ügyben az uniós hatáskört az alapozta meg, hogy a kérdéses nemzeti rendelkezés az uniós jog alkalmazási körébe esett, mivel az a határozott idejű szerződésekről szóló keret-megállapodás implementációját szolgálta.¹⁸

Összefoglalva, a bírói aktivizmus már a Charta hatálybalépése előtt is megmutatta, hogy – követve a funkcionális értelmezést – amennyiben az ügy tárgya az uniós jog hatálya alá tartozik, az alapjogi védelem széles körben érvényesül. Mint majd látni fogjuk, sajnos – követve a gazdasági integráció által diktált piacvezérelt álláspontot – éppen a szociális jogok szférájába tartozó kollektív munkajogok érvényesítése terén szükségül le a tagállam mérlegelési mozgásterére.¹⁹

2.2. Alapjogvédelem a Charta hatálybalépését követően

A Charta a Lisszaboni Szerződéssel kötelező jogi erőt nyert, amelynek következtében az abban foglaltak az elsődleges jog szintjére emelkedtek. *Lenaerts* szerint azzal, hogy a Charta a különböző nemzeti és nemzetközi jogi dokumentumokat láthatóvá tette és egyetlen dokumentumban összefoglalta, új fejezetet nyitott az európai integrációban. Éppen ehhez kapcsolódtak azon félelmek is, amelyek egyfajta föderalizációs eszközt, kúszó hatáskör-kiterjesztést láttak a Chartában, így a kompromisszum eredményeként külön rendelkezéseket kellett, hogy kapjon az alkalmazási kör és értelmezési keret.²⁰ Ahhoz, hogy megérthessük, a Bíróság miért is nem tud emberi jogi bíróságként működni, szükséges bemutatni azon rendelkezéseket, amelyek az alapjogi védelem szempontjából a fejlődést fékező hatással bírnak.

Egyrészt az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a „Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit”, másrészt a hatáskör-átruházás elvét tiszteletben tartva,²¹ a Charta 51. cikk (2)

¹⁸ C-144/04. sz. Werner Mangold kontra Rüdiger Helm ügy [ECLI:EU:C:2005:709].

¹⁹ Álláspontunk szerint a tanulmány tárgyát képező jogok a munkavállalókat megillető második generációs jogokhoz tartozik, és mint ilyen, a XX. század elején fogalmazódott meg a szociáldemokrácia kibontakozása és a szakszervezeti mozgalmak megjelenésének hatására. E jog a gazdasági-szociális és kulturális jogok csoportjába tartozik, amelyek összefoglalására használatos a ‘szociális jogok’ kifejezés. Közhelyszerű megállapítás szerint ezen jogok – szemben az első generációs jogokkal – az államtól tevőleges magatartást követelnek a pusztá tartózkodáson túl, amelybe nyilvánvalóan a minél magasabb védelmi szint fenntartása is beleértendő. Kajtár Edit szerint az első és második generációs jogok megkülönböztetés helyett javasolt a „szociális szférára kiható alapvető jogok” fogalmának használata. KAJTÁR Edit: *Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás függvényében*. PhD-értekezés. Pécs, 2011. 19.

²⁰ Koen LENAERTS: Exploring the Limits of the Charter of the Fundamental Rights. *European Law Review*, Vol. 8., Iss. 3., 2012. 375–376.

²¹ Az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése alapján a hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

bekezdése is megerősíti az előbbieket.²² A fentiekben bemutatott gyakorlatot immáron jogszabályi szintre emelve, a Charta 51. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a Charta rendelkezéseinek címzettjei „[...] a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.”²³

Ami a Charta alkalmazási körét illeti, elmondható, hogy a fentiekben összegzett három esetcsoport a továbbiakban is alkalmazandó, erre utal a Chartához fűzött *Magyarázatok* is, amely a korábbi joggyakorlatra utal vissza. *Vries* szerint már csak azért is célszerű a Charta és az általános jogelvek hatályát egymásnak megfeleltetni, mert ezzel elkerülhető egy önkényes duális szabályozás kialakulása.²⁴ Ezek alapján tehát a Charta alkalmazási köre erős kontinuitást mutat a Bíróság azon joggyakorlatával, amely az alapjogokat az általános jogelvek integráns részének tekinti. Ezt alátámasztja, hogy a Bíróság a Chartát hívta fel az alapjogok körének meghatározásakor egyrészt még a Charta 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* megemlítik, hogy az alapjogok terén két különálló rendszer megalkotása ezen jogok védelmi szintjének csökkentéséhez vezetne, így a Bíróság által választott út – annak jogdogmatikai kritikája ellenére – védhetőnek tekinthető.²⁵ Ha elfogadjuk ezt a kontinuitást, akkor érthetlenné válik, hogy a kollektív munkajogok gazdasági szabadságokkal szembeni mérlegre tételét miért az alább bemutatandó módszerrel – a Charta tartalmának figyelmen kívül hagyásával – oldja meg a Bíróság.

2.3. A Charta és a szociális jogok

Hagyományosan megkülönböztethetünk polgári-politikai és szociális jogokat.²⁶ Annak ellenére, hogy a különböző nemzetközi dokumentumok is világosan elkülönítik

²² Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésben meghatározott hatásköröket és feladatokat.

²³ Látszólag így a Charta hatálya szűkebb, mint az általános jogelveké, hiszen utóbbiakat akkor is alkalmazni kell, ha az uniós jog hatálya alá esik a tagállami intézkedés. Ennek ellenére a Chartához fűzött – és szintén kötelező jogi erővel bíró – *Magyarázatok a Bíróság általános jogelveket értelmező és érvényesítendő joggyakorlatára* utal, amely cáfolja az előbbi állítást.

²⁴ 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) 185.

²⁵ Verica TRSTENJAK – Erwin BEYSEN: The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of the CJEU. *European Law Review*, Vol. 38., Iss. 3. (2013) 306–307.

²⁶ A legkézenfekvőbb csoportosítás az alapjogok megjelenésének időbeli elrendezése. A klasszikus, bár igencsak lesarkított jogirodalmi álláspont szerint, az első generációs jogok – így a polgári-politikai – jogok többnyire tartózkodás várnak az államtól, vagyis negatív kötelezettségük van (ezen jogok megsértésétől való tartózkodás). Ezzel szemben a második generációs jogok – így a szociális jogok – már tevőleges, aktív kötelezettséget várnak az államtól. Alkotmányjogi értelemben a szociális jogok megfogalmazásának okát abban is kereshetjük, hogy nyilvánvalóvá vált: az emberi méltóság és az abból eredő cselekvési autonómia feltételei között ott bujkál egyfajta (a megélhetést garantáló) anyagi biztonság is.

ezen két csoportba tartozó jogokat,²⁷ a megkülönböztetés viszonylagossá válik, figyelemmel arra, hogy utóbbiak kiegészítik, biztosítják az előbbieket megfelelő élvezetét.²⁸ A szociális jogok alapjogi státuszával kapcsolatos, jól ismert ellenérvek szerint ezen jogok túl nagy terhet jelentenek az államra, vagy a bíróságok nehezen találnak fogódzót érvényesítésükre, tekintve, hogy ezek inkább célokat fogalmaznak meg.²⁹

Ami a Chartát illeti, innovatív megoldást választott abban a tekintetben, hogy egy dokumentumba foglalta a gazdasági-szociális és a tradicionális polgári-politikai jogokat, amellyel emellett foglalt állást, hogy az emberi jogok oszthatatlanok.³⁰ A Charta a jogokat hat fejezetben tárgyalja, a preambulumban felsorolásra kerülnek azon nemzetközi dokumentumok, amelyek inspirációs forrásként szolgáltak.³¹ A fejezetekben találunk 'természetüknél fogva' szociálisnak minősített jogokat, így például a 12. cikk tartalmazza az egyesüléshez való jogot, amely magában foglalja a szakszervezet-alkotáshoz és az ahhoz való csatlakozás jogát. A 15. cikk szól a foglalkozás megválasztásának szabadságáról és a munkavállaláshoz való jogról, a 21. cikk a megkülönböztetés tilalmáról, a 27. cikk a munkavállalók tájékoztatáshoz és konzultációhoz való jogáról, a 28. cikk a kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jogról, a 30. cikk az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemről, a 31. cikk a tisztességes és igazságos munkafeltételekhez való jogról, a 33. cikk a család és a munka összeegyeztethetőségéről, valamint a 34. cikk a szociális biztonságról és segítségnyújtásról.³²

A szociális jogok Charta általi védelmével kapcsolatban azonban számos specifikus probléma merül fel a fenti, általános korlátok mellett,³³ amelyek kétségesse teszik,

BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs: Alapjogok – Általános rész. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 17–21.

²⁷ Így regionális szinten az EJEE egyáltalán nem tartalmaz szociális jogokat (ígaz, később az oktatáshoz való jog már megjelent), helyette ezeket az Európai Szociális Karta (ESZK) tartalmazza. Hasonlóan, a szociális jogok a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánytól elkülönült egyezménybe, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányába kerültek.

²⁸ Emellett például a munka világában igencsak fontos alapjokként számon tartott egyenlő bánásmódhoz való jog besorolható mindkét kategóriába. Sionaidh DOUGLAS-SCOTT – Nicholas HATZIS: *EU Law and social rights*. In: DOUGLAS-SCOTT–HATZIS (ed.) i. m. 492.

²⁹ Ezen felosztás abból fakad, hogy az emberi jogokat negatív értelemben – mint az individuum attribútumai – fogják fel, amelynek következtében a másik oldalon be nem avatkozási kötelezettsége van az államnak. Így ezen jogok érvényesítése, a pereskedés is mindig egyéni módon történik. Ennek ellenére, az alapjogok gyakorlása – mint azt jelen tanulmány is bemutatja – kollektív módon is történhet, és az államtól több is elvárható a szociális jogok érvényesítés kapcsán, mint a tartózkodás. Uo. 492–493.

³⁰ Uo. 496–498.

³¹ A fejezetek a következők: Méltóság, Szabadságok, Egyenlőség, Szolidaritás, A polgárok jogai, Igazság-szolgáltatás. A preambulum inspirációs forrásként megemlíti az EJEE-t, az ESZK-t, valamint a Közöségi Chartát is.

³² Mindazonáltal nem tartalmazza például az ESZK 4. cikkében foglalt, a méltányos bérezéshez való jogot.

³³ Így szükséges, hogy a tagállam általi intézkedés a fenti csoportosítás egyike értelmében érintse az uniós jogot. A szociális jogok terén megerősíti ezt a Danó-ügyben hozott döntés, amelyben egy munkanélküli román állampolgár németországi tartózkodása során elutasították annak szociális ellátásokra való jogosultságát arra hivatkozással, hogy nem teljesítette a másodlagos jogban megkövetelt feltételt, miszerint a gazdaságilag nem aktív személyek esetében elegendő forrással kell rendelkezni. Ítéletének 89–92. pontjaiban pedig rögzítette, hogy mivel a szociális koordinációt rendező 883/2004 rendeletnek nem célja az

hogy valóban mindenkit megillető, az első generációs jogokhoz hasonló védelemmel bíró jogokat tartalmaz-e a Charta.³⁴ Így például a 28. cikk a kollektív alku és fellépés gyakorolhatóságát nem autonóm módon, a Chartára alapítottan, hanem a „uniós jogban, valamint a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban meghatározott esetekben és feltételekkel” kell biztosítani.³⁵ Mégis, a legnagyobb kételyt a ‘jogok’ és ‘elvek’ közötti különbségtétel adja, amellyel a Charta 52. cikkének (5) bekezdése látszólag visszacsempeszi a különbséget a második, harmadik és az első generációs jogok közé.³⁶ Más szóval, az ‘alapelvek’ önmagukban nem elegendőek arra, hogy ténylegesen érvényesíthető jogosultságokat hordozzanak magukban. Mindazonáltal, a tanulmány tárgyát képező kollektív alku és fellépés joga a Bíróság gyakorlatában alapvető jogként – azaz nem csak mint alapelv, cél – került elismerésre, így ezen cikk pusztán alapelveként való minősítése óriási visszalépés lenne az alapjogvédelem terén.³⁷

3. Alapjogok mint a gazdasági szabadságok érvényesülése alóli kivételek – a derogációs szituáció

3.1. A kimentési klauzulák rendszere

Bár az EU rendszerének alapja a gazdasági alapszabadságok hatékony érvényesülése, ezen szabadságok nem korlátlanok, nem abszolút módon érvényesülnek.³⁸ A Bíróság

ezen ellátásokra való jogosultság fennállására vonatkozó érdemi feltételek meghatározása, a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások nyújtásával kapcsolatos feltételeknek és mértéküknek a meghatározása során a tagállamok nem az uniós jogot hajtják végre. Következésképpen a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a vitatott tagállami intézkedést a Charta tükrében vizsgálja felül.

³⁴ DOUGLAS-SCOTT–HATZIS (ed.) i. m.498–502.

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

³⁶ Az említett bekezdés szerint „Az ebben a Chartában foglalt, alapelveket megállapító rendelkezések a saját hatásköreik gyakorlása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai által elfogadott jogalkotási és végrehajtási aktusok, illetve a tagállamok által elfogadott, az uniós jog végrehajtására irányuló jogi aktusok útján hajthatók végre. E rendelkezésekre bíróság előtt kizárólag az ilyen jogi aktusok értelmezése, illetve jogszerűségének megítélése tekintetében lehet hivatkozni.”

³⁷ VRIES (2013) i. m. 177.

³⁸ Nem a korlátozásokhoz kapcsolódik, hiszen itt mérlegelés nem történik, de megemlítendő, hogy vannak olyan esetek, amelyek eleve nem tartoznak az alapszabadságok hatálya alá. Így például nem minden piaci beavatkozás akadályozza a piachoz való hozzáférést. A Keck-formula alapján például bizonyos értékesítési módok egyszerűen ki vannak véve a behozatali korlátozások tilalma alól. Az ügyben résztvevő gyanúsítottak ellen azért indult eljárás, mert megsértették a beszerzéshez képesti alacsonyabb áron történő értékesítés (veszteséges viszonteladás) tilalmára vonatkozó jogszabályt. Igaz ugyan, hogy egy ilyen jogszabály csökkentheti az értékesítések mennyiségét, és ennek következtében a más tagállamokból érkező termékek értékesítésének mennyiségét is abban az értelemben, hogy megfosztja a piaci szereplőket az értékesítés növelésének egyik módszerétől. Azonban az értékesítés egyes módjait korlátozó vagy megtiltó nemzeti jogszabályok más tagállamokból származó termékekre történő alkalmazása nem alkalmas a Közösségen belüli kereskedelemnek a Dassonville-ítélet értelmében vett közvetlen vagy közvetett, tényleges vagy potenciális akadályozására, amennyiben e jogszabályok minden olyan érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak, akik az adott állam területén tevékenykednek, és amennyiben mind jogilag, mind ténylegesen ugyanúgy érintik a nemzeti termékek és a más tagállamokból származó termékek forgalmazását. Amennyiben ugyanis e feltételek teljesülnek, az ilyen típusú jogszabályok

róság a gyakorlatában rögzítette, hogy nem kizárólag az ‘írott’,³⁹ hanem az ‘íratlan’, ún. ‘kényszerítő körülmények’, okok alapján is lehetséges korlátozni az alapszabadságokat.⁴⁰ Amely mindkettőben közös, hogy a rájuk való hivatkozás mellett szükséges az arányossági teszt lefolytatása is.⁴¹ Ezen arányossági teszt azonban álláspontunk szerint nem felel meg a hagyományos korlátozási technikáknak, amelyeket számos nemzetközi dokumentum és alkotmány lényegében azonosan alkalmaz. Márpedig az alapjogok korlátozhatóságának szabályai talán fontosabb alkotmányos rendelkezések, mint egy hiánytalan alapjogi katalógus, hiszen előbbiek nélkül utóbbiak gyakorlati érvényesülése elenyészhet, kiüresedhet.⁴²

alkalmazása a más tagállamból származó, az ezen állam által meghatározott szabályoknak megfelelő termékek értékesítésére nem akadályozza meg, vagy nehezíti jobban ezek piacra jutását, mint a nemzeti termékek esetében. Emellett elvileg a tagállamköziség követelménye is korlát az alapszabadságok felhívhatósága kapcsán, még ha ez meginogni is látszik az utóbbi időben VRIES (2013) i. m. 176.

- ³⁹ Az áru szabad mozgása kapcsán az EUMSZ 36. cikke, a munkavállalók szabad mozgás kapcsán az EUMSZ 45. cikk (3) bekezdése, a letelepedés szabadsága kapcsán az EUMSZ 52. cikke, a szolgáltatásnyújtás szabadság kapcsán az EUMSZ. 62. cikk, a tőke szabad mozgása kapcsán az EUMSZ 65. cikke.
- ⁴⁰ A C-120/78. sz. Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (közismertebb nevén a Cassis de Dijon-ügy) ügy 8. pontjában a Bíróság rögzítette, hogy – nem zárt, taxatív jelleggel – a pénzügyi felügyelet hatékonysága, az egészségvédelem, a kereskedelmi ügyletek tisztasága és a fogyasztóvédelem igazolhatják a korlátozást. Tekintettel arra, hogy az ilyen közérdekű kényszerítő okok észszerű igazolásul szolgálnak az alapszabadságok korlátozása kapcsán, az íratlan korlátozó okok a ‘*rule of reason*’ elve alapján honosodtak meg a gyakorlatban. A legfontosabb korlátja viszont az elvnek az, hogy a tisztán gazdasági okok sosem szerepelhetnek íratlan kimentési okként. Így például a Magyar vonatkozású C-96/08. sz. CIBA Speciality Chemicals Central and Eastern Europe Szolgáltató, Tanácsadó és Kereskedelmi Kft. és az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) Hatósági Főosztály ügy 48. pontjában a Bíróság rögzítette, hogy a szakképzési hozzájárulási rendszer – amelynek célja a magyar munkaerőpiacon jelenlévő munkaerő képzettségi szintjének javítása – ilyen, tisztán gazdasági jellegű célt követett, amikor kizárta, hogy a magyar székhelyű, de más tagállamban fiókteleppel rendelkező cég az ott foglalkoztatottak bérköltségeit is magában foglaló hozzájárulás-alapból a gyakorlatban – többek között az útiköltségből eredő többletkiadások miatt – nem tudta levonni a kötelezően Magyarországra területén nyújtandó a képzési szolgáltatások díját. TRSTENJAK–BEYSEN i. m. 299.
- ⁴¹ A közérdeken alapuló kényszerítő indokok esetében ezen eljárásrendet a Gebhard-ügy 39. pontja foglalja össze: azoknak a nemzeti rendelkezéseknek, amelyek a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlását akadályozhatják, vagy kevésbé vonzóvá tehetik, négy feltételnek kell megfelelniük: alkalmazásuk hátrányos megkülönböztetéstől mentes, a közérdeken alapuló kényszerítő indok által igazoltak, alkalmasak az általuk elérni kívánt célok megvalósításának biztosítására, és nem lépnek túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéken. Vitatott, hogy diszkriminatív rendelkezésnél is lehetséges-e ilyen íratlan okokra hivatkozni, vagy az ilyen rendelkezés csak az írott, szerződéses okok alapján fogadható el. Uo. 300–301.
- ⁴² Az alapjog-korlátozási technikára vonatkozóan két típust különböztethetünk meg. A jogspecifikus korlátozási okok megjelölése esetén minden egyes alapjognál külön említésre került, hogy a korlátozásnak mi lehet az alkotmány által elismert célja. Ezen belül létezik az egyes jogokhoz rendelt absztrakt okokat tartalmazó technika, amelyben például a nemzetbiztonság, közbiztonság, közegészség, erkölcsök védelme kerül felsorolásra, valamint azon jogspecifikus megoldás, miszerint az adott alapjog kinyilvánítása mellett tételes felsorolást nyer, hogy az adott alapjogot mely más alapjog érvényesülése érdekében lehet korlátozni (például a véleménynyilvánítás kontra becsületvédelem). A másik technika az ún. összevont típus, amelynél nem külön alapjogokként, hanem summásan egy szabályban, minden alapjogra kiterjedően határozzák meg az alapjogok korlátozására vonatkozó szabályt. Gyakran alkalmazott összegző

A korlátozás központi kérdése, hogy mi minősül legitim célnak, amely miatt korlátozásra kerülhet egy alapszabadság. Sem az írott, sem az íratlan kivételek között nem találhatjuk (explicit módon legalábbis) az alapvető jogokat, ugyanakkor mégis előfordul három esetkör a derogációs szituáción belül, mikor egy tagállam felhozza ezen jogokat a korlátozás igazolásaként.⁴³ Az első esetkör szerint a tagállamok az alapvető jogokat használják fel arra, hogy az elsődleges jogban rögzített kivételre, nevezetesen a közrendi okra vonatkozó mérlegelési szabadságukat szélesítsék ki. A második esetben a tagállamok az alapvető jogokat önmagukban – tehát az írott vagy íratlan kivételektől függetlenül – hozzák fel igazolásaként. A tanulmány tárgyát képező kollektív munkajogi jogosultságok jelentik a harmadik csoportot, ahol a magánfelek egy alapvető jogot – a kollektív alkuhoz vagy fellépéshez való jogot – hoznak fel azért, hogy alátámaszák az uniós célokkal összhangban álló legitim célt, nevezetesen a munkavállalók védelmét. Utóbbi esetben lényegében íratlan kivételre (munkavállalók védelme) történik hivatkozás. Ezen esetek vizsgálatakor szem előtt kell tartani: attól, hogy számos politika a tagállam kizárólagos hatáskörébe tartozik, nem jelenti azt, hogy az ezeken a területeken történő tagállami szabályozás ki lenne véve az uniós vizsgálat alól, más szóval, az uniós hatáskör és az uniós jog hatálya nem összekeverendő.

3.2. A Laval-kvartett mint az önmagának ellentmondó uniós gyakorlat példája

Hogy mennyire jelentős az arányossági tesztben a korlátozás igazolása érdekében felhívott ok helye az alapszabadságok érvényesülése alóli kivételeknél, azt jól mutatja a Laval-kvartett⁴⁴ néven elhíresült négy döntés, amelynek mindegyikében alulmaradtak a munkavállalói jogok annak okán, hogy azok nem képeztek azonos védelmet az alapszabadságokkal. Míg például az Omega-ügyben⁴⁵ közrendi, azaz szerződéses kimentési okként, a Schmidberger-ügyben⁴⁶ önálló – tehát az írott vagy íratlan kivételektől független – okként fogadta el a Bíróság a gazdasági alapszabadsággal szemben felhozott érdeket, addig a Laval-kvartett csak mint **íratlan** kimentési okként, mint kényszerítő körülmény érvényesítését szolgáló okot engedte elfogadni, ily módon a tanulmány tárgyát képező jogok kétségtelenül elkülönült helyet foglalnak el, ugyanis

technika az alapjogok lényeges tartalmának korlátozási tilalma. Ilyet tartalmaz a Charta 52. cikke is. A lényeges tartalom az arányosság kérdéséhez is támpontokat nyújt. BALOGH-SCHANDA i. m. 41–46.

⁴³ Az alapvető jogok felhívása nem jelent problémát, ha azok és az alapvető szabadságok egymásra simulnak, vagyis amikor az alapjogok az alapszabadságot korlátozó kivételek érvényesülését korlátozzák, így a két csoport viszonya komplementáris jellegű. Ezen esetekkel a továbbiakban nem foglalkozunk.

⁴⁴ A Laval-kvartett alatt a jogirodalom a következő négy döntést érti: C341/05. sz. Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet [ECLI:EU:C:2007:809]; C-438/05 sz. The International Transport Workers' Federation és The Finnish Seamen's Union [ECLI:EU:C:2007:772]; C-346/06 sz. Dirk Rüffert kontra Land Niedersachsen [ECLI:EU:C:2008:189]; C-319/06. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség [ECLI:EU:C:2008:350].

⁴⁵ C-36/02. sz. Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn [ECLI:EU:C:2004:614].

⁴⁶ C-112/00. sz. Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge kontra Republik Österreich [ECLI:EU:C:2003:333].

teljességgel nélkülözik az alapjogi mérlegelést, amelynek alátámasztására röviden felidézzük a négy döntést.

A Viking-ügyben a Viking (egy finn hajótársaság) a Finnország és Észtország között működő hajóját (Rosella) a veszteséges működés miatt – az ún. olcsó lobogók jegyében – át akarta lajstromoztatni Észtországba. Így a társaság olcsóbb, észt legénységet tudott volna alkalmazni, elbocsátásokkal élhetett volna, valamint nem kötötték volna a finn szakszervezetekkel kötött kollektív megállapodások. A Finnish Seamen's Union (FSU) is magában foglaló szakszervezeti szövetség (ITF) körlevelet intézett valamennyi tagjához, amelyben azokat szankció kiszabásának terhe mellett arra kötelezte, hogy ne kezdjenek tárgyalásokba a Viking Line-nal. Ezen ajánlás következtében az észt szakszervezetek akadályoztatva voltak abban, hogy tárgyalásokba bocsátkozzanak a Viking Line-nal, amely sértette utóbbi letelepedéshez/szolgáltatásnyújtáshoz való szabadságát. A szakszervezetek azonban a kollektív fellépéshez való alapvető jogukat hangsúlyozták a munkahelyek megőrzése érdekében, amit az akkori EK-Szerződés 136. cikke is megerősített.⁴⁷

A Laval-ügyben egy lett társaság elnyert egy tendert, amely alapján ő építhetett volna fel egy svédországi iskolát. A Laval a saját munkavállalóit küldte ki kiküldetés keretében (közel feleannyi bérköltség ellenében, mint a helyben szokásos bér). A svéd szakszervezetek blokád alá vették a Laval helyi építési területeit, valamint más szakszervezet által szolidaritási sztrájkra is sor került. A Laval szerint ezen akció a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozta.

Mind a két ügyben egy komoly dilemmával szembesült a Bíróság: hogyan békíthető össze a szakszervezetek szociális jogai az ellenérdekű felek gazdasági szabadságai-val?⁴⁸ Bár mindkét ügyben elismerte a Bíróság, hogy a sztrájkjogot a közösségi jog általános elveinek szerves részét képező alapvető jogként kell elismerni,⁴⁹ az arányossági teszt alkalmazásával kiüresítették ezen jogot.⁵⁰

⁴⁷ „[a]z alapvető szociális jogokat, többek között az 1961. október 18-án Torinóban aláírt Európai szociális chartában, valamint a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló 1989. évi közösségi chartában meghatározott jogokat szem előtt tartva, a Közösség és a tagállamok célkitűzése a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása – lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását –, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében.”

⁴⁸ Ha a Bíróság a munkáltatók javára dönt, az alááshatja az Európai szociális modellt, és bátoríthatja a szociális dömpinget. De ha a Bíróság a szakszervezetek javára dönt, akkor az olcsóbb munkaerőben rejlő komparatív előnyüket elveszítik a kelet-európai országok.

⁴⁹ C-438/05 sz. ügy, 44.; C-341/05. sz. ügy, 91.

⁵⁰ Az arányossági teszt alkalmazásának bemutatása általában, illetve a Laval-kvartettben, nem tárgya jelen tanulmánynak, ehhez ld. különösen Nikolett Hős: *The Principle of Proportionality in the Viking and Laval cases: An Appropriate Standard of Judicial Review?* *EUI Working Papers (LAW)*, 2009/06. Ehelyütt csak annyit említünk meg, hogy az arányossági teszt alkalmazásával a Bíróság egyértelmű hierarchiát teremtett a gazdasági alapszabadságok és a szociális jogok között, utóbbiak hátrányára. A szerző elemzi, hogy a Bíróság nem az ún. *'praktischer Konkordanz'* koncepcióját alkalmazta. Az elv szerint a szembenálló érdekek esetén nem lehet cél, hogy a konfliktus megoldása akként történjen, hogy az egyik érdeknek mindenáron, prekonceptiózusan elsőbbséget kell biztosítani, hanem az értékek egyensúlyának megőrzésével kell biztosítani azt, hogy egyik érdek se győzelmeskedjen a másik kárán. Így például,

A Ruffert-ügyben 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.

A Bizottság kontra Luxemburg ügyben a kiküldetési irányelv⁵¹ helytelen átültetése képezte a jogvita tárgyát. Tárgyunk szempontjából kiemelendő az irányelvet átültető törvény azon rendelkezése, miszerint a közrenddel kapcsolatos rendelkezésnek minősül minden,⁵² tehát nem kizárólag az általánosan kötelezővé nyilvánított kollektív szerződésben foglalt rendelkezés is. A Bíróság szerint semmi nem indokolja, hogy a kollektív szerződésekre vonatkozó rendelkezések – vagyis azok, amelyek a kidolgozást és a végrehajtást tartalmazzák – önmagukban és további pontosítás nélkül a közrend fogalmába tartozhassanak.⁵³ Sőt, e megállapítás vonatkozik e kollektív szerződéseknek a rendelkezéseire is, amelyek összességükben, és azon egyszerű oknál fogva, hogy ilyen típusú aktusokból erednek, szintén nem tartozhatnak ilyen fogalom (ti. a közrend) hatálya alá.⁵⁴

A közös vonás ezen ügyekben, hogy a gazdasági alapszabadságokkal szemben felhívott munkavállalói jogok alapjogi jellege tartalmilag nem került elismerésre, legfeljebb csak nagy vonalakban, a gazdasági szabadságok érvényesülését akadályozó

ha a Bíróság a kevésbé korlátozó intézkedés lehetőségét vizsgálja, akkor a védendő érték érdekében figyelembe kell vennie az alternatív intézkedés relatív hatékonyságát. A Bíróság ehelyett védekező állásba kényszerítette a kollektív alku és fellépés jogának gyakorlását, sőt, a tárgybeli alapjogok lényeges tartalmát is kiüresítette. Uo. 10–11. Mortelmans szerint az elv csak akkor lehet sikeres, ha szerződéses alapot kap az uniós jogrendben, ld. Kamiel MORTELMANNS: The Relationship between the Treaty Rules and Community Measures for the Establishment and Functioning of the Internal Market – Towards a Concordance Rule. *Common Market Law Review*, (2002) 1303–1346.

⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről. Az irányelv nem nemzetközi magánjogi jogszabály, így nem jelöli ki az alkalmazandó jogot, mégis, a 3. cikk – mintegy imperatív rendelkezésként – felsorolja azon munkajogi szabályokat, amelyeket a fogadó állam jogából alkalmazni kell. A Luxemburgi Nagyhercegség – élve az irányelv 3. cikkének (10) bekezdésében foglalt közrendi okra történő hivatkozás lehetőségével – ki kívánta szélesíteni azon követelmények körét, amelyeket megkövetelt a területére munkavállalókat kiküldő vállalkozásoktól.

⁵² A Bíróság következetes gyakorlata szerint bár a tagállamok lényegében szabadon, a nemzeti szükségleteiknek megfelelően határozhatják meg a közrenddel kapcsolatos követelményeket, e fogalmat közösségi összefüggésben, nevezetesen a szolgáltatásnyújtás alapvető szabadságától való eltérés igazolásakor azonban szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy annak tartalmát az egyes tagállamok ne határozhatják meg egyoldalúan intézmények ellenőrzése nélkül. Továbbá a közrend kizárólag egy alapvető társadalmi érdeket érintő, valós és megfelelően komoly fenyegetés esetében hívható fel. Ld. C-319/06. sz. ügy 50. pontját és az ott hivatkozott bírósági gyakorlatot.

⁵³ C-319/06. sz. ügy, 65.

⁵⁴ C-319/06. sz. ügy, 66.

kimentési okként, amellyel a Bíróság jelentősen gyengítette ezen jogok ténylegesen érvényesülését.

4. A korlátozások rendszerének komponensei – összehasonlító elemzés

A tanulmány legfőbb célja, hogy bemutassa azon sarokpontokat, amelyek legélesebben mutatják a két bíróság működése közötti különbséget az alapjogi érvelésben, így a következőkben ezek mentén teszünk egy összehasonlító elemzést, mielőtt megvizsgálánk, hogy a felmerült inkoherenciát megoldhatja-e az EU EJEE-hez való jövőbeli csatlakozása.

4.1. A kiindulópont megfordítása

Az EJEB és a Bíróság módszertana egymással nehezen válik kibékíthetővé tekintettel arra, hogy az arányossági teszt, azaz a minek tükrében mit korlátozunk kérdése ellentétes oldalról indul. Az EJEE által elismert kollektív alku és fellépés jogának korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha az megfelel az EJEE 11. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak.⁵⁵ Ezzel szemben, figyelemmel a gazdasági szabadságok fundamentális jelentőségére, a szakszervezet fellépése csak akkor lehet jogszerű, ha az a Szerződéssel összeegyeztethető legitím célt szolgál és közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolják.⁵⁶ Míg az EJEB tehát azt vizsgálja, hogy a korlátozást vagy teljes tiltást érintő beavatkozás jogszerűen korlátozta-e az alapjog érvényesülését, addig a Bíróság az alapjog gyakorlását tekinti korlátozó hatásúnak az alapszabadságra, így az eltérő kiindulópont és bizonyítási teher nehezen összeegyeztethetővé teszi a kétféle megközelítést, már csak azért is, mert mindkét jogrend szigorúan értelmezi a megengedhető korlátozásokat.⁵⁷

4.2. Az alapvető jogok korlátozásának rendszere

Ami a fentiekben ismertetett kimentési klauzulák rendszerét illeti, írott (a tárgybani ügyekben közrendi) okra való hivatkozás nem megengedett a magánfelek, szakszervezetek részéről.⁵⁸ Hivatkozhatnak azonban íratlan kivételekre, így a munkavállalók

⁵⁵ E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.

⁵⁶ C341/05. sz. ügy, 101.

⁵⁷ 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., N. 1. (2013) 113–114.

⁵⁸ Az építőipari kollektív szerződés vitatott kikötéseit ugyanis a szociális partnerek közötti tárgyalás során állapították meg, akik nem minősülnek közjogi jogalanyoknak, és akik a közrendi okokra hivatkozás végett nem hozhatják fel ezt a rendelkezést annak érdekében, hogy alátámasszák az alapeljárás tárgyát

védelve legitím cél lehet az eset összes körülménye alapján. *Veldman* megemlíti, hogy egy alapjog gyakorlása önmagában nem adhat alapot a legitím korlátozásra, viszont párosítva a megfelelő kimentési klauzulával, igen.⁵⁹

Ezzel ellentétben, kétséges, hogy egy gazdasági alapszabadság gyakorlása illeszkedne-e az EJEE rendszerébe. A 11. cikk (2) bekezdésében megjelenő ‘kényszerű társadalmi igény’ (*pressing social need*) nem öleli fel a pusztán gazdasági érdekeket,⁶⁰ valamint ezen feltétel teljesülésének megítélésében az államnak csak korlátozott mérlegelési mozgásteret van. Sőt, ami ‘mások jogainak védelmét’ illeti, ki kell emelni, hogy ezen jogszerű célra nem lehet hivatkozni a munkáltató érdekében. A sztrájkjog természetszerűen 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.⁶¹ Megemlítjük, hogy a *lex Laval*⁶² kapcsán az ESZK Szakértői Bizottsága szintén úgy foglalt állást, hogy a gazdasági érdekek nem róhatnak aránytalan terhet az alapjogok gyakorlására.⁶³ Az

képezőhöz hasonló kollektív fellépés közösségi joggal való összeegyeztethetőségét. C341/05. sz. 84. Davies szerint az már önmagában ellentmondásos, hogy egyrészt a kiküldetési irányelv végrehajtóiként tekint a Bíróság a szakszervezetekre, másrészt az irányelv 3. cikk (10) bekezdésében lévő közrendi okot mégsem hozhatják fel annak érdekében, hogy az irányelvben foglalt és a ‘kemény magba’ tartozó munkajogi szabályok mellett egyéb követeléseket is érvényesíthessenek a munkáltatóval szemben. A. C. L. DAVIES: One Step Forward, Two Steps Back? *The Viking and Laval cases in the ECJ. Industrial Law Journal*, Vol. 37. (2008) 130.

⁵⁹ VELDMAN i. m. 114.

⁶⁰ Uo.

⁶¹ Megemlítendő, hogy az *Unison v. United Kingdom*, no. 53574/99., admissibility decision, 2002. január 10-i döntés, 42–43. bekezdései szerint az EJEB elfogadta az átadó munkáltató jogainak, gazdasági érdekének, szerződési szabadságának védelmére való hivatkozást. Az ügyben a sztrájk azt a célt szolgálta, hogy nyomást gyakoroljon az átadó munkáltatóra az akvizíciós szerződéseknél annak érdekében, hogy a munkáltatói jogutódlást követően is biztosítva legyenek a munkafeltételek. Mivel az EJEB nem látta úgy, hogy a munkavállalók (valamint a szakszervezet) védelme ne lenne biztosított önmagában az átadás miatt, a ‘szükségességet’ illetően a tagállam nem lépte túl a mérlegelési mozgásterét, így mint nyilvánvalóan alaptalan (*manifestly ill-founded*), elutasította a keresetet. JOHN HANDY: Procedure in the European Court of Human Rights (with a Particular Focus on Cases Concerning Trade Union Rights). In: Filip DORSSEMONT – Klaus LÖRCHER – Isabelle SCHÖMANN (ed.): *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*. Oxford, Hart Publishing, 2013. 82–83.

⁶² A svéd jogalkotó – követve a Bíróság ítéletében foglaltakat – eleget tett lojalitási kötelezettségének, és olyan törvényt fogadott el, amely szerint a svéd szakszervezetek a más tagállamban letelepedett munkáltatóval szemben csak az irányelvben meghatározott, „kemény magba” tartozó munkafeltételek erejéig kezdeményezhetnek sztrájkot. Ha a munkáltató ezeket a munkafeltételeket legalább a svéd szabályoknak (kollektív szerződéseknek) megfelelően biztosítja, akkor sztrájknak nincs helye. KÁRTYÁS GÁBOR: *Kiküldött munkavállalók Magyarországon és az Európai Unióban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. 56–57.

⁶³ A Bizottság megállapította, hogy „[...] a gazdasági szabadságok gyakorlására vonatkozó jogi szabályozást, amelyet a Részes Államok akár közvetlenül a nemzeti jog, akár közvetve az EU jog útján alkottak, úgy kell értelmezni, hogy ne helyezzen aránytalan korlátozást a munkavállalói jogokra, amelyeket a Charta mellett a nemzeti jogok, az EU-jog és más nemzetközi kötelező standardok előírnak.” European Committee of Human Rights, Report to the Committee of Ministers No. 82/2012., 121. bekezdés (Kártyás Gábor fordítása). KÁRTYÁS i. m. 56–57.

EJEB gyakorlatára – mint majd később látni fogjuk – óriási hatással van a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) gyakorlata, így megemlítendő, hogy az ILO Szakértői Bizottsága (CEACR) a híres BALPA-ügyben⁶⁴ kiemelte, hogy a sztrájkjog lehetséges korlátozása kapcsán soha nem utalt arra, hogy a letelepedés vagy szolgáltatásnyújtás szabadságának arányos korlátozását vizsgálni kellene. Ezzel szemben csak bizonyos minimális szintű szolgáltatás biztosítását tartotta megfontolhatónak, ha a sztrájk visszafordíthatatlan, vagy külső felek számára szélsőségesen aránytalan kárral járhat.⁶⁵ Az Egyesülési Szabadság Bizottság (CFA) a legutóbbi esetgyűjteményében is (*Digest*) megerősítette hosszú ideje tartó gyakorlatát, miszerint a sztrájkjog korlátozására vagy tiltására az állam nevében eljáró közszolgák esetében, valamint ha a korlátozásra vagy tiltásra a szigorúan vett alapvető szolgáltatások biztosítása érdekében kerülhet sor abban az esetben, ha a sztrájk súlyosan és közvetlenül veszélyeztetné a társadalom egészének vagy részének életét, személyi biztonságát vagy egészségét.⁶⁶

4.3. Az arányosság vizsgálata

Davis – szemléletes, *Egy lépés előre, két lépés hátra* című publikációjában foglaltak – szerint bár üdvözlendő, hogy a Bíróság citálja a különböző emberi jogi jogforrásokat annak érdekében, hogy ezen kollektív jogok alapjogi státuszát elismerje, amikor az arányosság vizsgálatára (*justification*) kerül sor, ezen hivatkozások pusztán formalitássá válnak, az arányossági teszt alkalmazásával pedig a Bíróság aláásta a sztrájkjog alapvető jogként történő elismerésében rejlő potenciált.⁶⁷ A Viking-ügyben a Bíróság – kettéválasztva az FSU és az ITF akcióját – világossá tette, hogy a szakszervezet csak akkor tudja igazolni az akcióját, ha az csak korlátozza, de nem hiúsítja meg az alapszabadság gyakorlását, a legkevésbé korlátozó eszköz alkalmazásának követelményével pedig figyelmen kívül hagyta azoknak a kollektív alku folyamatában betöltött hatékonyságát.⁶⁸ A szerző felhívja a figyelmet, hogy – ellentétben a Schmidberger ügygel – az alapvető jog gyakorlása önmagában nem elegendő, mindig igazolni kell annak célját

⁶⁴ A brit pilótákat tömörítő BALPA szakszervezet sztrájkot tervezett a British Airways-szel szemben, amikor a cég – egyes járatai üzemeltetéséhez – leányvállalat alapítását tervezte más tagállamban. A szakszervezet attól tartott, hogy ez a kiszervezés az érintettek munkafeltételeinek romlásával járt volna. A tagság túlnyomó többséggel a sztrájk kezdeményezésére szavazott. A Viking- és Laval-ítéletek fényében azonban a szakszervezet mégis eltekintett a sztrájk megszervezésétől, mivel félt, hogy a brit bíróságok a letelepedés szabadságának korlátozása miatt jogellenesnek ítélték volna a kollektív fellépést. KÁRTYÁS i. m. 55.

⁶⁵ ILC, 99th Session (2010), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III [1A], 2010, p. 209.

⁶⁶ Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. Geneva, ILO, 2018. (a továbbiakban: *Digest*, 2018) 836. Az uniós joggyakorlatban tipikusan előforduló ügyekben szerepet játszó építőipar nem minősül alapvető szolgáltatásnak (*essential service*). *Digest*, 2018. 842.

⁶⁷ DAVIES i. m. 138–139.

⁶⁸ Az arányossággal kapcsolatos problémák kiváló összefoglalásához ld. uo. 141–145.

is.⁶⁹ A Laval-ügyben hozott döntés a munkaügyi kapcsolatok félreértésén alapszik, mivel a Bíróság álláspontjával ellentétben nem lehet azt felróni a szakszervezetnek, hogy a kollektív alku folyamata és eredménye nem látható előre. A Kiküldetési Irányelv – amelyet a Bíróság az arányosság megítélése ‘csodafegyverének’ használt az ügyben – kemény magjába tartozó rendelkezéseken kívüli szabályok csak a munkáltató önkéntes hozzájárulásával foglalhatóak kollektív megállapodásba, amely álláspont tagadja a kollektív alku és fellépés közötti inherens kapcsolatot.

Álláspontunk szerint, a fenti megjegyzéseken túl igen nehéz az arányossági teszt kérdését összehasonlítani, ugyanis nem oldható fel azon különbségtétel okozta logikai akadály, hogy a két fórum eltérő kiindulópontot alkalmaz. Mindazonáltal, megismételhető a fentebb írt állítás, miszerint az EJEE vonatkozó cikkében szereplő kitétel – miszerint a korlátozásoknak szükségesnek kell lenniük egy demokratikus társadalomban – azt jelenti, hogy annak kényszerű társadalmi igényt kell kielégítenie, amelybe nyilvánvalóan nem tarthat egy-egy munkáltató gazdasági sérelme.

4.4. Külső jogforrások relevanciája

Az EJEB a mérföldkönek számító Demir és Baykara-ügyben egy merőben haladó módszertant követett,⁷⁰ ugyanis segítségül hívta az EJEE-n kívüli, külső jogforrásokat és a gyakorlatot is. Az EJEB érvelése három elem köré épül, ezeket röviden, *Lörcher* nyomán bemutatjuk.⁷¹ A ‘nemzetközi jog elemei’ keretében az EJEB nemcsak univerzálisan alkalmazandó egyezményeket (például ENSZ-egyezmény vagy ILO-egyezmény)⁷²

⁶⁹ Ez persze első ránézésre nem lehet aggályos, hiszen például a CFA is hosszasan értekezik arról, hogy mely célokat fogadja el legitimnek, azonban semmiféleképpen sem kényszeríti a szakszervezeteket védekező pozícióba a célt illetően, és lényegében csak a tisztán politikai jellegű sztrájkokat zárja ki a védelem köréből, valamint az olyan jogi konfliktusok megoldását, amelyek bírósági útra tartoznak. *Digest*, 2018. 758–782.

⁷⁰ Az ügyben a jogvita egy török, önkormányzati közszolgák tagságával működő szakszervezet (*Tüm Bel Sen*) jogalanyiségával és kollektív alkuhoz való jogával volt kapcsolatos. Amikor a szakszervezet jogi eljárást indított a helyhatósági tanáccsal kötött kollektív szerződésben foglalt érvényesítése céljából, elsőfokon sikerrel járt, azonban a kasszációs bíróság megsemmisítette az ítéletet azon az alapon, hogy a közszolgák kollektív alku jogával való éléséhez speciális szabályozás szükséges, amely hiányzott. A szakszervezettől megtagadták a jogalanyiságot, és ennek következtében az általa kötött kollektív szerződést is visszamenőleges hatállyal semmissé nyilvánították. Azt követően, hogy a Kamara egyhangú döntése szerint a kérelmezők EJEE 11. cikkében foglalt jogát megsértették, az ügy a Nagykamara elé került, amely szintén egyhangúlag kimondta, hogy a (a) szakszervezet alapításához való jog tagadásával, valamint a (b) kollektív szerződés ex tunc hatályú megsemmisítésével sérültek az említett cikkben foglalt jogok. *VELDMAN* i. m. 110–111.

⁷¹ Klaus LÖRCHER: *The New Social Dimension in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (ECtHR): *The Demir and Baykara Judgment, its Methodology and Follow-up*. In: *DORSEMMONT–LÖRCHER–SCHÖMANN* (ed.) i. m.

⁷² Így az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülészakán elfogadott 87. számú Egyezmény (Ld. *Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet 37., 100., 122., 123–125. és 152. bekezdései), a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 98. számú Egyezmény (Ld. *Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97.,

citált, hanem hivatkozásra került nem európai dokumentum, így az Emberi Jogok Amerika-közi Egyezménye is.⁷³ Sőt, hivatkozás történik az Európai Tanács szerveinek jogilag nem kötelező határozataira is.⁷⁴ A témánk szempontjából kiemelkedő Charta és annak 12. cikke is inspirációs forrásként hivatkozásra került.⁷⁵ Az EJEB joggyakorlata szerint továbbá az EJEB sosem tett különbséget a jogforrások között aszerint, hogy a kérdéses tagállam ratifikálta-e a tárgyban releváns egyezményeket.⁷⁶ Az EJEB logikusan jut arra a következtetésre, hogy a releváns nemzetközi dokumentumok a normák és alapelvek folytonos fejlődését mutatják a nemzetközi jogban és a tagállamok többségének belső jogában is.⁷⁷ Az EJEE értelmezésénél segítségül hívhatók továbbá az olyan felügyeleti szervek értelmezései is, amelyek a nemzeti szabályozást vetik össze a nemzetközi (munkaügyi) standardokkal.⁷⁸ Harmadik elemként hivatkozás történik az európai államok releváns gyakorlatára is.⁷⁹

5. Az EU EJEE-hez való csatlakozása mint megoldás?

Az EU EJEE-hez való csatlakozása több, mint harminc éve napirenden van,⁸⁰ a csatlakozás kérdésében a Bíróság az évtizedek alatt két véleményt is kibocsátott, mindkettőben

2008. november 12-i ítélet 42., 147., 165. és 166. bekezdései), valamint a közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülészakán elfogadott 151. számú Egyezmény kerül hivatkozásra (ld. *Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet, 44., 148. és 165. bekezdései).

⁷³ *Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet 72. bekezdése.

⁷⁴ Így például a Miniszteri Bizottság vagy a Parlamenti Közgyűlés ajánlásai és határozatai vagy a Velencei Bizottság. *Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet 74–75. bekezdések.

⁷⁵ A 12. cikk vonatkozásában ld. *Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet 47., 105. és 122. bekezdések, míg a 28. cikk vonatkozásában ld. *Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet 51., 150. és 165. bekezdései.

⁷⁶ *Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet 79–83. bekezdései.

⁷⁷ *Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97., 2008. november 12-i ítélet 86. bekezdés. Törökország arra hivatkozott az ügyben, hogy ő nem ratifikálta az ESZK-t, így rá nem vonatkozik annak 5. cikke a szervezkedési jogról vagy a 6. cikke a béralkuhoz való jogról. Uo. 54. és 62. bekezdések.

⁷⁸ Így az EJEB hivatkozik a CEACR gyakorlatára (Uo. 38., 43., 101., 122., 147., 166. bekezdései), a CFA gyakorlatára (Uo. 38., 102., 122. bekezdései), valamint az ESZK ellenőrzési mechanizmusában résztvevő Szociális Jogok Európai Bizottságára is (uo. 50. és 149. bekezdések).

⁷⁹ Uo. 85. bekezdés. A 151. bekezdés szerint az európai államok túlnyomó többsége a közszolgáknak a hatóságokkal történő kollektív alkuhoz való jogát elismerik, kizárva bizonyos érzékeny kategóriáját a közszolgáknak, akik kizárólagos állami hatalmat gyakorolnak. Tehát a nem állami (központi hatalom) által, hanem a helyi (önkormányzati) szektor által foglalkoztatott közszolgák kollektív alkuhoz joga bérük és munkakörülményeik fejlesztése céljából az államok többsége szerint biztosított.

⁸⁰ A csatlakozási megállapodás tervezetének preambuluma két indokot hoz fel a csatlakozásra. Egyrészt ez megerősítené az európai emberi jogi védelem koherenciáját. Másrészt ezzel megteremtődne a lehetősége annak, hogy magánszemélyek, nem kormányzati szervezetek, valamint személyek csoportjai az EU aktusai, intézkedései vagy mulasztásai miatt egy külső félhez fordulhatnak. Sürgető problémát jelent az is, hogy a híres Matthews-doktrína szerint az EJEE nem tiltja, hogy a tagállamok hatásköröket ruházzanak át nemzetközi szervezetekre, feltéve, hogy az EJEE-ben foglaltak megtartásra kerülnek. A tagállami felelősség tehát az ilyen hatáskör-átruházás után is fennmarad. *Matthews v. United Kingdom*,

összegegyeztetetetlennek tekintve az EU-tagságot.⁸¹ A második, 2/13. sz. Véleményében a Bíróság három érv mentén sorakoztatta fel aggályait: az uniós jogrend autonómiájával kapcsolatos érvek,⁸² a kölcsönös bizalom elvével kapcsolatos érvek,⁸³ valamint az uniós jogban lefektetett hatásköri renddel kapcsolatos érvek.⁸⁴ Bár az EUSZ 6. cikke

no. 24833/94., 1999. február 19-i ítélet, 32. bekezdés. Az ügy tényállása szerint a kérelmezőnek, mint gibraltári lakosnak, nem volt lehetősége az Európai Parlamenti választásokon részt venni, tekintettel arra, hogy bár Gibraltár az Egyesült Királyságnak nem része, de az EU-nak igen. Ám az Egyesült Királyság mégsem biztosította a jogalapját annak, hogy a gibraltári lakosok, így az egyébként brit állampolgár kérelmező, gyakorolhassa részvételi jogát a választásokon. Az EJEB döntése szerint az Egyesült Királyság megsértette a kérelme EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkét. A tagállam ilyen – minden további nélküli – felelősségét árnyalta az alábbiakban bemutatott Bosphorus-ügy. Tobias LOCK: The EU before the European Court of Human Rights after accession. In: DOUGLAS-SCOTT–HATZIS (ed.) i. m. 227–229. Főszabályként ezt a felelősségi rezsimit kodifikálta a csatlakozási megállapodás I. cikkének (4) bekezdése, amely szerint „[...] az EU tagállamának vagy annak érdekében eljáró személynek bármely aktsa, intézkedése vagy mulasztása akkor is a tagállamnak számítandó be, ha a tagállam uniós jogot hajt végre, beleértve az EUSZ és az EUMSZ alapján megszülető döntéseket is (fordítás tőlem). Uo. 229–230.

⁸¹ Jelen fejezet alapjául LÁNCOS Petra Lea: A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról. *Pázmány Law Working Papers*, 2015/1. (http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-1_Lancos.pdf) műve szolgált. Az első, 2/94 sz. Vélemény a jogalap hiányára koncentrált, azaz a Bíróság nem talált olyan cikket az alapítószerződésben, amely megfelelő hatáskört biztosított volna a csatlakozáshoz. A Vélemény 35. bekezdésében a Bíróság rögzítette, hogy „Erre csupán szerződés módosítással volna lehetőség.”

⁸² A 2/13. sz. Vélemény 184. bekezdése szerint az uniós jogrend autonómiája sérül, ha az EJEE-hez történő csatlakozás eredményeképpen az EJEB joggyakorlata „az Uniót és az intézményeit a belső hatáskörök gyakorlása során az uniós jog szabályainak sajátos értelmezésére kötelezi.” Lánkos szerint ablakot nyitni az uniós jog eltérő értelmezésének lehetősége irányába – ha csak az alapjogvédelem szűk szeptén belül is – veszélyes precedenst teremtené, és egyben végérvényesen megbontaná az uniós jog egységét. A Vélemény 196. és 198. pontjai felhívják a figyelmet, hogy az EJEE tizenhatodik jegyzőkönyvben lehetővé tett tanácsadó vélemény iránti eljárással a tagállamok legmagasabb szintű bíróságai esetleg egy ilyen eljárással próbálják meg megkerülni az előzetes döntéshozatali eljárást, amely szintén az uniós jog egységét veszélyeztetné. LÁNCOS i. m. 6–7.

⁸³ A 2/13. sz. Vélemény 191. bekezdése kimondja, hogy a tagállamoknak – kivételes körülményektől eltekintve – vélelmezniük kell, hogy a többi tagállam tiszteletben tartja az uniós jogot, ezen belül is az uniós jog általános jogelveiként megjelenő alapvető jogokat. A 193. bekezdés szerint pedig a kölcsönös bizalom elvét és a tagállamok ebből fakadó kötelezettségeit sérti az EJEE azon előírása, miszerint a részes államoknak meg kell vizsgálniuk, hogy a többi részes állam tiszteletben tartja-e az alapvető jogokat, hiszen az semmilyen szűkítést nem ír elő a vizsgálandó államok körére és ezáltal a tagállamok egymás közötti viszonyaira is irányadó e vizsgálati kötelezettség. LÁNCOS i. m. 7.

⁸⁴ A Bíróság a Vélemény 201. és 210. pontjaiban kifejti, hogy a tagállamok az alapítószerződések értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik – azaz nincs mód az Unión belüli (tagállamok közötti, valamint tagállamok és Unió közötti) jogviták EJEB előtti rendezésére, „mint előzetes vagy utólagos külső felülvizsgálatra”. Ugyanezt a hatáskörelvonást látja a Bíróság az alperesi pertársaság szabályozásában is, valamint a jogsértés tagállamnak vagy EU-nak történő betudhatósági szempontjaiban is. Ld. Vélemény 223–224. és 226–231. pontjai. LÁNCOS i. m. 6. Az alperesi pertársasággal kapcsolatos elemzésért ld. Inga DAUKŠIENĖ – Simas GRIGONIS: Accession of the EU to the ECHR: Issues of the co-respondent mechanism. *International Comparative Jurisprudence*, vol. 1., no. 2. (2015) 98–105.

látszólag megoldja az alapjogok védelmi szintjének kérdését,⁸⁵ a Bíróság által a híres Costa kontra Enel-ügyben lefektetett, máig ható, az uniós jogrend természetét alapjaiban meghatározó alapelvét, amely az „autonóm jogrend”⁸⁶ néven híresült el, az említett vélemények megerősítik. Az EUSZ-hez csatolt 8. sz. Jegyzőkönyv is kimondja, hogy a csatlakozással kapcsolatos megállapodásnak rendelkeznie kell az EU és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről, valamint visszautal az EUMSZ 344. cikkére, miszerint a tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik. A fentiek mellett a biztos álláspont kialakítását az is nehezíti, hogy az EU elvileg élvezheti a – tagállamoknak is megadott – széleskörű mérlegelési lehetőséget.⁸⁷

A széleskörű mérlegelési lehetőséghez tartozik, hogy az EU alapjogvédelmi rendszere és az EJEE viszonya kapcsán a strasbourgi bíróság által a Bosphorus-ítéletben⁸⁸ felállította az ‘azonos szintű védelem doktrínáját’, amely lényegében egyfajta ‘csendes kooperációt’ jelent a két testület között. Az elv lényege, hogy amennyiben az EJEB az uniós jogban biztosított védelmet azonosnak, egyenlő értékűnek (*equivalent*) ítéli saját joggyakorlatával, akkor a tagállam uniós tagságából eredő intézkedéseit igazoltnak

⁸⁵ „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja [...], az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

⁸⁶ Az elv lényege röviden, hogy autonóm jogrendként az EU-nak sajátos struktúrája van, a tagállamoktól elkülönült jogrendszerrel, szervezettel bír, és autonóm módon értelmezi az uniós jogban (is) megjelenő fogalmakat.

⁸⁷ Az EJEB feladata annak biztosítása, hogy az államok tiszteletben tartsák az EJEE és annak Kiegészítő Jegyzőkönyveiben foglalt jogokat. E feladatot az EJEB az egyének által benyújtott panaszok megvizsgálásának útján látja el. Ha megállapítja, hogy valamelyik részes állam megsértette az EJEE-ben foglalt valamely jogot, az államot kártérítésre kötelezheti. Az egyéni panaszmechanizmus működésének fontos alapelve a szubszidiaritás, amely szerint elsődlegesen a részes államok felelőssége a jogok biztosítása. A nemzetközi védelem célja nem az, hogy helyettesítse, hanem hogy kiegészítse az államok által nyújtott védelmet. Világos, hogy a mérlegelési szabadság megadása a szubszidiaritás elvét érvényre juttató eszköz. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – WELLER Mónika: Emberi Jogok Európai Bírósága. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-Orac, 2018. 162–163. A mérlegelési mozgáster doktrínájának kiváló elemzéséhez ld. Janneke GERARDS: Pluralism, Deference and the Margin of Appreciation Doctrine. *European Law Journal*, Vol. 17. (2011) 80–120.

⁸⁸ Még 1993-ban a jugoszláv konfliktus miatt az ENSZ BT szankciókat léptetett életbe a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szemben, így többek között elrendelte a repülőgépeinek lefoglalását is. A BT határozat végrehajtása érdekében megszületett a 990/93 EGK rendelet. A török Bosphorus légitársaság a Yugoslav Airlines-től lízingelt gépekkel működtetett járatokat, és mikor az egyik ilyen gép Dublinban landolt, az ír hatóságok azt a rendelkezre hivatkozva lefoglalták. A cég a tulajdonjog sérelmére hivatkozva megtámadta az erről szóló határozatot, így került az ügy az ír legfelső bíróság elé, amely előzetes döntéshozatalt kezdeményezett az ügyben. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a gép a rendelet hatálya alá tartozik, a lefoglalása pedig nem tekinthető a tulajdonjog aránytalan korlátozásának. Ezt követően fordult a Bosphorus az EJEB-hez, az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt tulajdonjog sérelmére hivatkozva. Írországot tehát nem a saját intézkedése, hanem egy uniós rendelet végrehajtása miatt panaszolták be, amely azonban nem volt akadályá annak, hogy az EJEE hatálya alá essen az intézkedés. Az EJEB azonban nem marasztalta el Írországot, hanem arra a hivatkozott, hogy ameddig egy szervezet (például az EU) az EJEE-vel legalább *egyenlő szinten véd egy alapjogot*, addig egy államnak azon szervezeti tagságából eredő intézkedéseit igazoltnak kell tekinteni és vélelmezni kell, hogy az állam nem tért el az EJEE rendelkezéseitől. *Bosphorus Airways v. Ireland*, no. 45036/98., 2005. június 30-i ítélet, 155–156. bekezdések.

kell tekinteni és vélemezni kell, hogy az állam nem tért el az EJEE által biztosított védelmi szinttől. Ez az EJEB SOLANGÉ-ja⁸⁹ uniós vonatkozásban, ugyanis ítéletében leszögezte, hogy ez a vélelem megdönthető, ha adott esetben az EJEE-ben garantált jogok védelme nyilvánvalóan hiányos (*manifestly deficient*).⁹⁰

Mielőtt összehasonlítást tennénk a Laval-kvartett döntéseiben foglalt védelmi szinttel kapcsolatban, vizsgáljuk meg, hogy az EJEB milyen tényezők alapján dönt arról, hogy megfelelő-e (azonos, hasonló) a védelmi szint, vagyis, hogy a ‘megfelelés’ vélelme megdől-e az adott ügyben.⁹¹ Az EJEB rögzíti, hogy bár az EU (illetve az Európai Közösségek) eredetileg az alapító szerződésekben nem rendelkezett az alapjogok védelméről, a közösségi jog általános elveiként azok elismerést nyertek, továbbá az EJEE is lényeges inspirációs forrásként szolgált, amellet, hogy végül jogszabályi módosítások (Egységes Európai Okmány, Amszterdami Szerződés és nem utolsósorban a Charta – a döntés idején egyelőre még jogilag nem kötelező formájában) is születtek. Ezen szubsztantív jogforrások mellett fontosak az azok betartását biztosító eljárási mechanizmusok, amelyre az EJEB szintén kitért, amikor rögzítette, hogy számos jogintézmény – így például az uniós intézményekkel szemben indítható semmisségi kereset – áll rendelkezésre.⁹² Továbbá lehetőség van arra is, hogy az uniós jog megsértése okán magánfelek lépjenek fel más magánfelek vagy a tagállam ellen. A Bíróság felügyeli a nemzeti bíróságok uniós jog érvényesítése – ideértve az alapjogokat is – terén végzett működését.⁹³

Ha a fenti követelményeket összevetjük a Laval-kvartett döntéseivel, világossá válik, hogy ezen döntésekben foglaltak nem állnak ki e próbát. Részletesen nem ismételve a fentiekben már bemutatott, a Bíróság által alkalmazott arányossági tesztet, összegezve: a Bíróság nem kezelte az alapjogokat a gazdasági szabadságokkal azonos rangon

⁸⁹ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1986-ban a Solange II (BVerfGE 73, 339.) néven ismertté vált döntésében leszögezte, hogy a közösségi alapjogvédelmi mechanizmus elérte a német alkotmányban megvalósított szintet, ezért amíg ez az állapot fennmarad, addig az Alkotmánybíróság eltekint a másodlagos közösségi jogszabályok egyedi ügyekben való alkotmányos normakontrolljától. Ezzel a döntéssel a közösségi jog szupremáciájával kapcsolatos alapjogi szempontból megfogalmazott tagállami fenntartásoknak való megfelelés területén jelentős előrelépés történt. A Bosphorus-ítéletben felállított vélelem az EJEB nem csak az EU-s alapjogvédelmet mentette fel az EJEE alapján való felülvizsgálatól, de széles körben – az uniós jog implementálása körében – „immunitást” adott az EU-tagállamoknak is az EJEE betartása alól. BAKÓ i.m. 210.

⁹⁰ Uo. 155–156; 165–166. bekezdések.

⁹¹ Itt szükséges megjegyezni, hogy az EJEB – a nemzetközi jogban is alapvető *pacta sunt servanda* elvénél is figyelemmel – elfogadja a nemzetközi szervezetekkel (ilyen értelemben az EU-val is) a nemzetközi kapcsolatok fenntartását mint általános közérdeket, elfogadja legitim korlátozások okán. Mindazonáltal, a részes állam felelős az olyan egyezményellenes cselekményekért, amelyek az ilyen résztvevőkből eredő kötelezettségek betartása miatt merültek fel. A kérdéses nemzetközi szervezet egyébként – hacsak nem részes fél az EJEE-ben – nem felelős a jogsértésért. Uo. 152–153. bekezdések.

⁹² Ugyan a magánfeleknek korlátozott lehetőségeik vannak közvetlenül ezen jogorvoslatok igénybevételére, azonban az uniós szervek és a tagállamok által indítható keresetek okán indirekt módon a magánfelek is élvezhetik ezek előnyét. A magánfelek továbbá jogosultak kártérítési pert indítani a Bíróság előtt az uniós szervek által okozott deliktualis felelősség jogcímén. Uo. 160–163. bekezdések.

⁹³ Ennek megfelelő eszköze az EUMSZ 267. cikkében foglalt előzetes döntéshozatali eljárás.

álló, azoknak nem kizárólag defenzív szerepet biztosító ‘lehetőségként’. Míg a Laval⁹⁴ és Viking-ügyekben⁹⁵ az említés szintjén megjelenik az alapjogvédelem, valamint a külső jogforrások relevanciája, a Rüffert és a Luxembourg-ügyben azonban erre sem került sor. A Laval-kvartettben közölt ‘mérlegelés’ módszertana alapjaiban nélkülözi azon követelmények teljesítését, amely még a tagállamoknak is megadott mérlegelési szabadság határain belül marad.

6. Hozhat-e kiküldetési irányelv módosítása a védendő érdekek között jobb egyensúlyt?

A fentiekben bemutatásra került azon érvelési rendszer, amelyben a Bíróság mérlegre teszi az egymással kollízióra lépő érdekeket. Fő állításunk, hogy a Bíróság által alkalmazott korlátozások rendszere, illetve az arányossági teszt módszertana alapjaiban kibékíthetetlen az EJEE és az EJEB gyakorlatával. A kiküldetési irányelvet módosító új, a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról szóló 2018/957 irányelv (módosító irányelv) – amellet, hogy annak jogi alapját a belső piacra vonatkozó jogszabályok, konkrétan az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikke képezték – deklarált célja, hogy nagyobb védelmet lehessen biztosítani a kiküldetésben lévő munkavállalók számára.⁹⁶ A módosító irányelv három, nehezen összeegyeztethető célkitűzést szándékozott összehangolni: a szolgáltatások határokon átnyúló nyújtásának előmozdítását és megkönnyítését, a kiküldetésben lévő munkavállalók védelmét, valamint a helyi és a külföldi versenytársak közötti tisztességes verseny biztosítását.⁹⁷ Azzal, hogy a módosító irányelv jogalapja továbbra sem lehetett más, mint a belső piacra vonatkozó jogszabályi rendelkezés, jól mutatja azt, hogy az EU továbbra is az ún. ‘*market making*’ funkciója mentén alakítja ki szociális politikáját. Tradicionálisan, nemzeti szinten a szociális politika a szociális igazságosság/szociális kohézió alapján jelenik meg, mint ‘*market-correcting*’ funkció. Ezzel szemben az EU foglalkoztatási tárgyú szociális politikája a szabad vagy közös piac működésének biztosítását szolgálja, amelynek célja, hogy a

⁹⁴ C-341/05. sz. ügy, 91.

⁹⁵ C-438/05 sz. ügy, 43.

⁹⁶ C-620/18. sz. ügy M. Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványa: Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa [ECLI:EU:C:2020:392] 60–64. pontok. „Összességében tekintve tehát a 2018/957 irányelv tartalma a kiküldetésben lévő munkavállalók jogai védelmének erősítésére irányul, de továbbra is valamely, vállalkozások által megvalósított transznacionális szolgáltatásnyújtás összefüggésében.” Uo. 68. pont. Ugyan a módosító irányelv „mérlegeli a munkavállalók transznacionális mozgásában azóta beállt változásokat”, a főtanácsnok nem fogadta el, Magyarország érveit, miszerint időközben az EUMSZ 153. cikke vált volna megfelelő jogalappá. Tekintve, hogy sem a kiküldetési irányelv, sem a módosító irányelv nem tartalmaz harmonizációs rendelkezéseket – ‘csak’ egyfajta kollíziós szabályhoz hasonlítható – a jogalap továbbra is a belső piac megfelelő működése. Uo. 81–85. pontok. Ugyanezen okok miatt nem sérti a módosító irányelv az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdését (díjazás szabályozásának kizárása), ugyanis az tartalmilag nem szabályozza ezen kérdéseket. Uo. 89–100. pontok.

⁹⁷ Uo. 108. pont.

verseny ne torzuljon.⁹⁸ A *'market making'* funkciója két célkitűzést foglal magában: egyrészt egy európai munkaerőpiac létrehozását a munkaerő mobilitása előtti akadályok lebontása révén, másrészt a cégek közötti költségek harmonizálását, valamint a szociális dömping és az állami *'race to the bottom'* elkerülésével a verseny torzulásának megakadályozását.⁹⁹

Mindazonáltal szükséges felhívni a figyelmet, hogy a módosító irányelv a jobb egyensúly irányába történő elmozdulás ellenére sem hoz változást az alapjogi mérlegelés tekintetében. A preambulum (10) bekezdése szerint ugyanis „Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása csak akkor megengedhető, amennyiben azt közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolják, valamint, ha az arányos és szükséges.”¹⁰⁰ Ebből fakadóan a módosító irányelv konzerválja a munkavállalói alapjogok hátrányára megvalósuló, azokat az alapszabadságokkal szemben defenzív és egyenlőtlen jogcsoportként kezelő bírósági joggyakorlatot. Ezen korlátozási módszertan nagyon messze áll a már többször említett, a Chartában foglalt megoldástól.¹⁰¹

⁹⁸ Az EUMSZ 116. cikke szerint ha a Bizottság azt állapítja meg, hogy a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti különbségek *torzítják a belső piaci verseny feltételeit*, és hogy ezt a torzulást ki kell küszöbölni, konzultál az érintett tagállamokkal. Ha ez a konzultáció nem eredményez a torzulást kiküszöbölő megállapodást, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadja a szükséges irányelveket. E célból a Szerződésekből előírt bármilyen egyéb megfelelő intézkedést el lehet fogadni.

⁹⁹ BARNARD i. m. 35–37.

¹⁰⁰ Elvileg a maximális időtartam (12/18 hónap) után a kiküldött munkavállalóra a fogadó ország munkajoga lesz irányadó. A módosított szöveg (3. cikk (1a) bekezdés 1. albekezdése) szerint ugyanis, az időkeret kimerítése után a tagállamok „[...] az egyenlő bánásmód elve alapján garantálnak a területükön kiküldetésben lévő munkavállalók esetében valamennyi olyan alkalmazandó, foglalkoztatásra vonatkozó feltételt, amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban meghatározásra kerültek...”. Az említett preambulum rész viszont az állandó ítélkezési gyakorlat jogszabályi megerősítése. Kártyás Gábor szerint a 12 (18) hónap elteltével alkalmazandó munkajogi szabályok nem kapnának automatikusan zöld utat, hanem csak a korlátozásokkal szembeni általános teszt alapján válnának alkalmazhatóvá a kiküldött munkavállalókra. A szerző szerint a Bíróság gyakorlatára történő hivatkozás ezen a ponton rendkívül átlátszó. Azt a látszatot kelti ugyanis, mintha a jogalkotó kénytelen lenne továbbra is utat engedni ennek a gyakorlatnak. Holott éppen a jogalkotás – és csakis a jogalkotás – teheti meg, hogy kiemel egyes munkajogi szabályokat a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tesztje alól, és automatikusan érvényesíthetőnek nyilvánítja ezeket a fogadó állam jogából. KÁRTYÁS GÁBOR: A kiküldetési irányelv módosítása és magyar átvétele. *Munkajog*, 2020/1. 12–23.

¹⁰¹ Sajnálatos azonban, hogy akkor is, amikor a Chartára történő hivatkozással próbálja az arányossági tesztet elvégezni a Bíróság, érdemben akkor sem teszi mérlegre a kollízióra lépő érdekeket, pedig a Charta felhívása kiváló lehetőség lenne arra, hogy a Bíróság közelítse a módszertant az EJEJ gyakorlathoz. Ezt a kritikát támasztja alá a Mark Alemo-Herron és társai kontra Parkwood Leisure Ltd. ügyben hozott ítélet. Az ügyben a vállalkozás szabadságához való alapjog kollíziója figyelhető meg a munkavállalókat megillető kollektív munkajogi alapjogokkal. A konkrét ügyben a munkavállalók a kollektív fellépéshez való jogukkal visszaélészerűen éltek, hiszen a munkáltató személyében bekövetkező változás nyomán olyan módon tárgyaltak meg kollektív szerződéses feltételeket, hogy abban az átvevő munkáltató nem vehetett részt, tekintve, hogy annak megkötésére a jogutódlás időpontját követően, de visszaható hatállyal került sor. A Charta 16. cikkében foglalt vállalkozás szabadsága konkurált a munkavállalók kollektív alkuhoz való jogával, azonban a Bíróság kizárólag az előbbi alapjogi státuszát ismerte el, figyelmen kívül hagyva a Charta 28. cikkében foglalt kollektív tárgyalás-

7. Az inkoherecia kiküszöbölésére alkalmas megoldási javaslat

Végezetül érdemes néhány szót ejteni annak kapcsán, hogy lehet-e, és ha igen, milyen hatékonysággal a jelen tanulmányban bemutatott kollíziót kezelni, de előtte vizsgáljuk meg tisztán jogi oldalról, hogy az EJEB nézőpontjából valóban létezik-e ezen inkoherecia.

Az EJEB joggyakorlata nem tekinti valódi – ti. az EJEE-ben foglalt alapjogok közötti – konfliktusnak az olyan kollíziót, amely egyrészt egy EJEE-ben foglalt alapjog, másrészt valamilyen ‘más érdek’ között áll fenn. Ilyen ‘más érdek’ lehet egy, a tagállam által vállalt nemzetközi vagy belső jogi kötelezettség teljesítése, amelyeknek közös vonása, hogy a felhívott érdek nem minősül az EJEE-ben foglalt alapjognak. Tekintettel arra, hogy a gazdasági szabadságok egyike sem képvisel alapjogi státuszt az EJEE-ben, látszólag egyszerű a megoldás: a ‘más érdek’ hierarchikus viszonyban áll az alapjoggal. Az uniós szabadságok ‘vert helyzetből’ indulnak, azok ugyanis a klasszikus ‘szükségességi teszt’ (*necessity test*) értelmében, csak mint korlátozó okok jelenhetnek meg, érvényt szerezve az alapjogoknak kijáró prioritásnak. Más szóval, az EJEB a külső, nem az EJEE-ben felhozott jogokat, érdekeket értelemszerűen nem kezeli úgy, mintha két belső érdek között állna fenn a kollízió.¹⁰² A jogi aspektusok mellett azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül a jogrendek közötti kölcsönös szolidaritást, amely alapján ‘rossz üzenet’ lenne a politikai együttműködést kizárva, pusztán a jogi dogmatikát érvényesülni hagyni.¹⁰³ De Vries szerint ugyanakkor az sem járható út, hogy az alapjogokat a ‘gazdasági szabadságok’ határán kívül tartsuk, hiszen ezen utóbbi

hoz és alkuhoz való jogot. C-426/11. sz. Mark Alemo-Herron és társai és a Parkwood Leisure Ltd [ECLI:EU:C:2013:521]. ZACCARIA Márton Leó: Szociálisan védett vagy gazdaságilag veszélyeztetett? Munkavállalói alapjogok az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában. Állam- és Jogtudomány, 2017/7. 95. A szerző megjegyzi, hogy „[Az] EU szociálpolitikáját alapul véve mindig is háttérben maradó területnek tűntek a munkavállalók szociális jogai, és bár időszakonként változik ezek megítélése, mégis úgy látom, hogy az alapvetően gazdasági, szabad piaci érdekek gátat képeznek a szociális jogok érvényesülése körében. Ez a folyamat felerősödhet a munkajog fejlődésének újabb irányain keresztül, hiszen utóbbiak egyik mozgatórugója a felek szabad megállapodása és önszabályozása, amely gyakran a garanciális természetű jogi szabályozókkal szemben érvényesül. Ebben a vonatkozásban az alapjogi jellegű megkötések – amelyek elsősorban a munkavállalók érdekeit szolgálják – háttérbe szorulhatnak, így fokozottan merül fel az EU jogának ilyen irányú progressziója.” Uo. 73.

¹⁰² Igaz, az EJEB nagy hangsúllyal veszi figyelembe a konkuráló nemzetközi jogi kötelezettségeket, és igyekszik nem behajszolni a tagállamokat egy megoldhatatlan helyzetbe. Így például a Gustafsson v. Sweden-ügyben hozott ítéletben (amely a Demir-Baykara-ügy előtt született) kimondta, hogy bár a joggyakorlat nem ismeri el a kollektív szerződéskötési jogot, az EJEB figyelembe veszi, hogy számos nemzetközi jogi dokumentum igen. Az ügyben az EJEB igazoltnak látta, hogy Svédország nem tett meg mindent annak megakadályozása érdekében, hogy egy munkáltatót kollektív fellépéssel kollektív alkura kényszerítsenek, akár úgy, hogy csatlakozik egy szervezethez, akár úgy, hogy alávétési megállapodást ír alá, annak ellenére, hogy az előbbi alternatíva nyilvánvalóan sértette az EJEE 11. cikkét. Olivier DE SCHUTTER – Françoise TULKENS: Rights in Conflict: the European Court of Human Rights as a Pragmatic Institution. In: Eva BREMS (ed.): *Conflicting between fundamental rights*. Antwerp–Oxford–Portland, Intersentia, 2008. 174–178.

¹⁰³ Megjegyezzük, hogy a jelen tanulmányban is helytelenített uniós joggyakorlat éppen ezt a prioritizáló felfogást követi, amikor a kollektív fellépéseket (legfeljebb) csak mint defenzív jellegű jogokat ismeri el.

értékek az európai integráció magvát jelentik. Helyette – elutasítva a Viking és Laval-ügyekben követett módszertant – a Schmidberger-ügyben látott érvelést fogadja el, amelynél a Bíróság a mérlegelést arra is figyelemmel végezte el, hogy a gazdasági szabadságok azonos védelmi szinten állnak az alapjogokkal.¹⁰⁴ Utóbbi ügyben a Bíróság az ún. *'practical concordance'* elvét követte, így – mint álláspontunk szerint egyetlen helyes megoldást – most ezt mutatjuk be.

Az elv lényege, hogy a lehető legtöbb esetben elkerülje bármely alapjognak a másikkal szemben történő feláldozását, így elérve a kompromisszumot a két érdek között. Elutasítja azt az álláspontot, hogy egy érdeket pusztán azért kellene háttérbe szorítani, mert egy versengő másik érdeket felhívtak vele szemben. A cél az, hogy a konkrét ügy háttérében hajtsunk végre olyan módosításokat, amelyek csökkentik a konfliktus mértékét, esetleg kiküszöbölik azt. Ennek négy összetevője van.¹⁰⁵

Elsőként szükséges, hogy az ügy háttérében meghúzódó feltételeket megvizsgáljuk. A viták ugyanis sokszor azért alakulnak ki, mert az erre felelős szerv (végső soron az állam) nem tett meg mindent azok elkerülése érdekében.¹⁰⁶ Ebben segítség lehet különösen a más jogrendszerekben alkalmazott megoldások vizsgálata is a hasonló konfliktusok kezelésére.¹⁰⁷ Másodikként az államnak – amennyiben nincs lehetősége a konfliktust okozó hátteret megváltoztatni – szükséges olyan szabályok felállítása, amelyek a nyílt vitát lehetővé teszik.¹⁰⁸ Harmadikként fontos elkerülni az olyan technikák alkalmazását, amelyek egyszer s mindenkorra örökérvényű és formalizált, előre

¹⁰⁴ DE VRIES (2013) i. m. 192–193.

¹⁰⁵ DE SCHUTTER–TULKENS i. m. 24–32.

¹⁰⁶ Így például Ausztria megsértette az EJE-t, amikor a kérelmező többedmagával a náci által meggyilkolt zsidókra kívánt volna emlékezni, ám ezt a megemlékezést a hatóságok egy térben és időben is konkuráló megemlékezés miatt megtiltották. Mivel az abszolút tiltás a legradikálisabb, legszélsőségesebb megoldás, Ausztria megsértette a kérelmezők gyülekezéshez való jogát. Az EJE szerint a hatóságoknak egyensúlyt kellett volna teremteni az ütköző érdekek között úgy, hogy a két csoportot szétválasztják, biztosítva ezzel mindkét fél joggyakorlását. Öllinger v. Austria, no. 76900/01., 2006. június 29-i ítélet.

¹⁰⁷ Így például egy ügyben egy indiai kérelmező menedékjogát elutasító brit döntés nem volt független bíróság által támadható arra hivatkozással, hogy nemzetbiztonsági okokból bizalmasak az eljárás adatai. Ugyan egy tanácsadó testület felülvizsgálhatta az ügyét, azonban az kizárólag a külügyminiszternek jelentett, a kérelmező a bizonyítékokat nem ismerhette meg. Az ügyben felszólaló jogvédő szervezetek felhívták a figyelmet a Kanadában alkalmazott megoldásra, miszerint esküt tett ügyvédek tekintenek be az érzékeny információkba anélkül, hogy azt az ügyfél tudomására hoznák. Az EJE szerint ez mutatja, hogy vannak technikák, amelyekkel elérhető, hogy mind az érzékeny titkosszolgálati információkhoz kapcsolódó jogos biztonsági kérdések, mind a kérelmezőnek az eljárási igazságosságához való joga egyidejűleg érvényesüljön. Chahal v. United Kingdom, no. 22414/93., 1996. november 15-i ítélet, 131. bekezdés.

¹⁰⁸ Így nyolc bíró fejtegette ki különvéleményét abban az ügyben, amelyben az ítélet szerint az édesanyját megismerni kívánó kérelmező magánéletéhez való joga nem sérült, amikor az anya személyét illetően megtagadták tőle az információkat. A különvélemény szerint a belső jog és annak gyakorlata semmiféle mérlegelést nem tartalmazott, tekintettel arra, hogy az anya döntése abszolút tilalomként jelentkezett a kiadandó információkkal kapcsolatban, függetlenül a megtagadás indokától vagy jogszerűségétől. Így ez nem egy multilaterális rendszer, amely bármiféle egyensúlyt biztosítana a versengő érdekek között. Odièvre v. France, no. 42326/98., 2003. február 12-i ítélet, Wildhaber, Bratza, Bonello, Loucaides, Cabral Barreto, Tulkens and Pellonpää bírók egyesített különvéleménye, 7. bekezdés.

lefektetett eljárási mechanizmusokat tartanak követendőnek. Ezek az eljárások ugyanis csak eszközök, nem célok.¹⁰⁹ Végül, két irányadó alapelvet mindenképpen szükséges szem előtt tartani, amikor megválasztjuk a helyes megoldást. Az egyik a személyes autonómia tiszteletben tartása, a másik a demokratikus társadalom védelme. Az előbb akkor hívják fel, ha mindkét konkuráló jog a kérelmezőhöz tartozik, az egyik a választás jogát biztosítja, a másik pedig a kérelmező védelmét biztosítja. Az utóbbit akkor hívják fel, ha különböző személyek (csoportok) jogai kerülnek egymással konfliktusba, és a megfelelő egyensúly kialakítása szükséges. Ezzel kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy a következetes gyakorlat szerint a demokrácia nem egyszerűen azt jelenti, hogy a többség nézőpontja mindig érvényesül. Ehelyett olyan egyensúly kialakítása szükséges, amely a kisebbséget is megfelelő védelemben részesíti, és elkerüli a domináns pozícióval való visszaélést.¹¹⁰

Fenti eszköztárat összefoglalva kijelenthető, hogy az egyetlen igazságos megoldás az alapjogok közötti konfliktusok rendezésére, az ún. *'practical concordance'* elve, amelyet Konrad Hesse alkotmányjogász azért tartott fontosnak, mert ezzel érhető el az alkotmány egysége, amely megköveteli a konfliktusban álló jogok optimalizációját, vagyis azt, hogy mindkét jogi érdek csak olyan mértékben kerüljön korlátozásra, amely szinten még mindkettő be tudja tölteni a célját és optimális hatását. Ezért minden egyes egyedi ügyben a korlátozásoknak meg kell felelniük az arányosság követelményének. Ezzel biztosítható, hogy a korlátozások nem terjednek tovább annál, mint ami szükséges a két érdek közötti összhang biztosításához.¹¹¹

8. Összefoglalás

Jelen tanulmányban – figyelembe véve az EU alapjogok terén mutatkozó fejlődését – megvizsgáltuk, hogy milyen inkoherenca mutatkozik az uniós és a strasbourgi alapjogi mérlegelés között. Az elemzés alapján megállapítottuk, hogy a két testület alapjogok terén kifejtett korlátozási rendszere jelen állapotában kibékíthetetlen egymással, különösen arra való figyelemmel, hogy a „mit korlátozunk minek a függvényében”

¹⁰⁹ Így a dress code megsértéseként értékelve, egy jilbabot viselő lányt kizártak egy egyesült királyságbeli középiskolából. A vallásgyakorlás szabadságának, valamint az oktatáshoz való jogának megsértésére hivatkozó panaszát az elsőfokú nemzeti bíróság elutasította, azonban kérelmének a fellebbviteli bíróság helyt adott, ugyanakkor érvelésében úgy foglalt állást, hogy az eljárás azért nem volt megfelelő, mert az iskola a döntéshozatali eljárásának irányát rosszul választotta meg. Ugyanis az említett jogok elsőbbsége vélelmezett, ugyanakkor az iskolának lett volna lehetősége arra, hogy alátámassza, miért volt igazolható az említett jogok korlátozása.

¹¹⁰ Ezen tétel többek között a Young, James and Webster v. the United Kingdom ügyben került hivatkozásra. Az ügyben a kérelmezőket elbocsátották, mert nem voltak hajlandóak csatlakozni három szakszervezethez. Kérelmükben vitatták a vasúttársaság munkáltató és három szakszervezet közötti *'closed-shop agreement'* jogszerűségét. Az ilyen megállapodások lényege, hogy a munkáltatók csak olyan munkavállalókat alkalmaznak, akik az adott szakszervezetnek tagjai. Az EJEB az ilyen megállapodásokat az EJEE 11. cikkével összeegyeztethetetlennek minősítette. Young, James and Webster v. the United Kingdom, no. 7601/76; 7806/77., 1981. augusztus 13-i ítélet, 63. bek.

¹¹¹ Kenan ERTUNC: *The Legal Implications of the Social Market Economy on the European Economic Constitution*. Dissertation. Università degli Studi di Milano, 2014. 51.

kiindulópontja ellentétes a két jogrendben. A releváns joggyakorlat vizsgálata során megállapítottuk, hogy a Bíróság nélkülözi a 'klasszikus', a Chartában is előírányzott alapjogi mérlegelést. Helyette – azokat defenzív állásba kényszerítve – a munkavállalói alapjogok kizárólag csak mint 'közérdekű kényszerítő okként' alapozhatják meg a gazdasági szabadságokkal szembeni érvényesülést, önmagában azonban, saját értékük alapján mint alapjogok, nem jönnek számításba. Önmagában az EU EJEE-hez való csatlakozása – még ha valószínűsíthetően a Laval-kvartettben alkalmazott mérlegelés nem is állná ki az EJEB próbáját – nem oldaná meg a módszertani konfliktust. Ehhez az alapszerződéseket lenne szükséges módosítani, de legalábbis jogszabályi szinten egyensúlyba hozni a gazdasági alapszabadságok és a munkavállalói alapjogok közötti mérlegelés módszertanát oly módon, hogy az megfeleljen a '*practical concordance*' fentebb kifejtett elveinek.¹¹²

Összefoglalásul megjegyezhető, hogy a tanulmány tárgyát képező problémakör tökéletesen megvilágítja: az alapvetően a szerződéses szabadságra épülő magánjog nehezen megkerülhető gátat képez a szociális (munkavállalói) jogok érvényesülése előtt. Az alá-fölérendeltség okán az önszabályozás nem tud megfelelő garanciákat nyújtani a munkavállalóknak, ezért a kollektív alku és fellépés területén szükség van az EU alapjogi progressziójára.

¹¹² Álláspontunk szerint a végül el nem fogadott „Monti II” Rendelet (Javaslat) 2. cikke – érvényesítve, hogy nincs eredendő ellentét a gazdasági szabadságok és a munkavállalói alapjogok között – kiválóan előírányozta a követendő mérlegelési mechanizmust. 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.”

