

KÓSZÁS ATTILA GÁBOR*

A szociális dömpinghelyzet a határon átnyúló kollektív alku és fellépés tükrében: Egy dilemma jog és gazdaság metszéspontjában, az Európai Unió joggyakorlata és a nemzetközi sztenderdek

*Social Dumping in the Face of Cross-border
Collective Agreements and Actions:
A Dilemma of the European Legal Practice on the Edge of Law and Economy
in the Light of the Framework of International Standards*

ABSZTRAKT

Jelen tanulmányban ismertetem a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) célkitűzéseit, a kollektív alku és fellépés során született egyezményeket, ezek tekintetében az ILO felügyeleti szervei által követett gyakorlatot. A szociális dömpinghelyzet fogalmának ismertetését követően konkrét példákon keresztül mutatom be az Európai Uniónak a gazdasági alapszabadságok és a tárgybéli kollektív munkavállalói jogok közötti ellentétek terén követett gyakorlatát, a nemzetközi sztenderdek tükrében. Megállapításom, hogy a gazdasági szabadságok és a munkavállalói alapjogok közötti, az előbbiek javára fennálló hierarchikus viszony az uniós jog alapján sem tartható fenn.

Kulcsszavak: *alapvető jogok védelme, kollektív munkajog, szolgáltatásnyújtás szabadsága, szociális dömpinghelyzet, kollízió*

ABSTRACT

In this paper I outline the objectives of the ILO, the conventions relevant to collective bargaining and action, and furthermore the pronouncements of the ILO supervisory bodies. After describing social dumping I examine the jurisprudence of the European Union regarding the collision of fundamental freedoms and collective labour rights in the light of international labour standards. My observation is that the hierarchical relationship between fundamental freedoms and labour rights in favour of the former cannot be maintained even based on EU law.

Keywords: *protection of fundamental rights, collective labour rights, freedom to provide services, social dumping, collision of legal orders*

„A bárhol jelentkező szegénység veszélyezteti a bármilyen helyen jelentkező prosperitást” – szögezi le a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO)

* Dr. Kószás Attila Gábor, PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Munkajogi Tanszék, Budapest; e-mail: attilagaborkozas@gmail.com.

Általános Konferenciáján elfogadott, az ILO célkitűzéseivel és törekvéseivel kapcsolatos Philadelphiai Nyilatkozat. Egy mondat, amely kiválóan megvilágítja, hogy miért van szükség a nemzeti jogok szociális szempontú harmonizációjára. Jelen tanulmányban ismertetem az ILO célkitűzéseit, a kollektív alku és fellépés során született egyezményeket, ezeknek az ILO felügyeleti szervei által követett gyakorlatát, amelyet nemzetközi sztenderdeknek nevezek. Megvizsgálom továbbá a szociális dömpinghelyzet fogalmát és a téma szempontjából releváns, az Európai Unió (a továbbiakban: EU) tagállamai között jelentkező formáját, ismertetve azt a nehezen kezelhető, a jog és a gazdasági érdek között feszülő ellentétet, amelyet különös mértékben hozott felszínre az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) a határon átnyúló kollektív alku és fellépés terén követett joggyakorlata. Végül, egy jól ismert jogeseten, valamint egy törvénymódosításon keresztül mutatom be, hogy az EU jogrendjében kiemelkedő prioritást élvező gazdasági alapszabadságok kritikátlan előtérbe helyezése miképpen üresíti ki a tárgybeli emberi jogokat,¹ szignifikáns inkohereciát eredményezve a nemzetközi sztenderdekkel.

1. Az ILO létrejöttének célja, alapelvei és szerepe a globalizációban

Az ILO alapítóinak alapvető célja egy közös elveket megfogalmazó szervezet létrehozása volt, számos okból. Az okok között volt a munkavállalók – férfiak, nők és gyerekek – helyzete a 19. századi iparosodás közepette. Mindazonáltal látni kell, hogy a munkáltatók és a politikusok jótékony sürgetése a *laissez-faire* okozta munkafeltételek javítása érdekében alapjaiban gazdasági indíttatású volt. Azon cégek ugyanis, amelyek a munkakörülmények terén fejlődést kívántak felmutatni, költségeik emelkedése miatt könnyen versenyhátrányba kerülhettek versenytársaikkal szemben. A munkafeltételeket fejleszteni kívánó cégek vezetői tehát követelni kezdték az általánosan kötelező minimális munkafeltételek jogszabályba iktatását.²

A Versailles-i békeszerződés XIII. részébe illesztették az ILO alkotmányát és a szervezet alapvető céljait képviselő rendelkezéseket. A preambulum kapcsolatot teremt az egyetemes béke és a szociális igazságosság között, és rögzíti, hogy „*találhatók még olyan munkafeltételek, amelyek sok ember számára olyan igazságtalanságot, terhet és nélkülözést jelentenek, amely a világ békéjét és harmóniáját fenyegető mérvű nyugtalanságot eredményez.*” A XIII. részt záró 427. cikk számos, a

¹ Arra, hogy mitől tekinthetők emberi jogoknak a munkavállalói jogok, lásd MANTOUVALOU, Virginia: Are Labour Rights Human Rights? *European Labour Law Journal*, 2012/2. Álláspontom szerint – az említett műben is kifejtett – pozitívista és intézményi definíciós kísérlet alapján ide sorolandó a jelen tanulmány tárgyát képezően a szakszervezet alakítási, valamint az ahhoz való csatlakozási jog, továbbá az ILO joggyakorlatában is az egyesülési szabadság esszenciális elemének, elválaszthatatlan korrelátumának tekinthető kollektív alkuhoz és fellépéshez való jog.

² Másik fontos okként tartja számon a jogirodalom még azon tény is, hogy a munkában megfáradt lakosság alkalmatlan volt a katonai szolgálatra, valamint az állam termelékenységét és stratégiai kapacitásait is hátrányosan érintette a dolgozó lakosság fizikai kimerülése. Fent kellett tartani továbbá az ipari termelékenység és a politikai béke közötti harmóniát, mivel az úgynevezett szociális kérdés veszélyeztette az állam egységét. Az ILO létrejöttének bemutatása tekintetében Servais művét veszem alapul. SERVAIS, Jean-Michel: *International Labour Law*. Wolters Kluwer, 2017, 5. kiadás, 21–33.

munkafeltételek rendezőelveként szolgáló alapelvet sorol fel, ami a következő, nem taxatív, kilenc elemből álló listát jelenti (saját fordításomban):

„Először. [...] a munka nem tekinthető pusztán árunak vagy kereskedelmi cikknek. Másodsor. Jog az egyesüléshez minden jogszerű cél előmozdítása érdekében mind a munkavállalók, mind a munkáltatók részéről.

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

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

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

Hatodszor. A gyermekmunka eltörlése és tilalma, valamint a fiatal személyek munkavállalása kapcsán olyan korlátozások bevezetése, amelyek lehetővé teszik ezen személyek tanulmányainak folytatását, és biztosítják a megfelelő fizikai fejlődésüket. Hetedszer. A férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód megtartása a bérezés tekintetében.

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

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

A XIII. rész preambuluma világossá teszi, hogy olyan megoldások indokoltak, amelyek a külföldi elemmel rendelkező tényállásokban rejlő kihívásokat is kezelni tudják. Kiválóan összefoglalja a nemzetközi munkajogi jogharmonizáció motívumát azon preambulumi mondat, miszerint, ha akár egyetlen nemzet is kudarcot vall a humánus munkafeltételek biztosítása terén, az akadályt képez más, ezen a téren fejlődést kívánó országok előtt is. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a kudarc egyrészt magában hordozza a negatív példa terjedésének, másrészt annak kockázatát, hogy a cégek és az országok a munka költségét versenyelőnyként fogják alkalmazni. Az utóbbi tekintetében a nemzetközi munkajogi sztenderdek tűzfalként szolgálnak azokkal szemben, akik a nemzetközi versenyben a silány vagy kizsákmányoló munkafeltételekből kívánnak hasznot húzni.

A bevezetőben már említett Philadelphiai Nyilatkozat – amely az ILO Alapokmányának függeléke lett – négy alapelvet fektet le I. cikkében:

„(a) a munka nem áru;

(b) a szólás- és egyesülési szabadság alapvető a töretlen fejlődés szempontjából;

(c) a bárhol jelentkező szegénység veszélyezteti a bármilyen helyen jelentkező prosperitást;

(d) a nélkülözéssel szemben vívott harc megkívánja, hogy az a nemzeteken belül lankadatlan erővel, a nemzetek között pedig folyamatos és összehangolt erőfeszítéssel történjen, mely során a munkavállalóknak és munkaadóknak és kormányokkal azonos státuszú képviselői csatlakoznak a kormányokhoz az általános jólét elősegítésére irányuló szabad viták lefolytatása és demokratikus döntések meghozatala céljából.”

Jól látható, hogy ezen alapelvek is azon erőket hivatottak semlegesíteni, amelyek a munkában kizárólag eszközt, árut látnak, és nincsenek figyelemmel a kívánt gazdasági eredményeket elérő munkavállalók alapvető jogaira.³ Különös hangsúlyt kapott a munkavállalók demokratikus részvételének folyamata és az ezzel kapcsolatos emberi jogok érvényesítése is. A Nyilatkozat III. cikkének e) pontja szerint is, az ILO magasztos kötelessége, hogy olyan programokat dolgozzon ki, amelyeknek célja *„a kollektív alku jogának valós tiszteletben tartása, a vezetés és a munkavállalók együttműködése a termelési hatékonyság folyamatos javítását illetően, és a munkaadók és munkavállalók együttműködése a szociális és gazdasági intézkedések előkészítésében és alkalmazásában.”* A második világháborút követően számos, ezen célt szolgáló, a tárgyalt téma szempontjából kiemelkedő fontosságú egyezmény született. Így az egyesülési szabadság és szervezkedési jog védelméről szóló 87. számú Egyezmény, valamint a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló 98. számú Egyezmény.

De mi lehet a szerepe a 21. században egy olyan szervezetnek, amelynek gyökerei az ipari forradalom idejére nyúlnak vissza, az alapítását követő évtizedekben pedig a célkitűzései között olyan – mai szemmel nyilvánvaló – jogsértések felszámolása szerepelt, mint a kényszermunka vagy a diszkrimináció legkirívóbb esetei?⁴ A válasz a nemzeti jog egyik legfőbb hiányosságában keresendő, nevezetesen, hogy a nemzeti jog nem alkalmas az olyan gyakorlatok (tényállások) kezelésére, amelyek túlnyúlnak az országhatárokon. A globalizáció következtében a munkaügyi konfliktusok is szükségképpen átlépik az országhatárokat,⁵ azonban a nemzetközi magánjogból ismert kapcsolóelvek önmagukban nem elegendők a különböző jogrendszerek közötti szabályozási különbségek igazságos kezelésére, ehhez minden esetben komplex jogalkotói-jogalkalmazói megoldásra, érdekiegyenlítésre van szükség, hiszen a probléma forrását kiválóan szemléltető dilemma túlnyúlik a tiszta jogtechnikai kérdéseken. A következőkben ezen dilemmát mutatom be.

2. Egy dilemma jog és gazdaság metszéspontjában – szociális klauzulák a nemzetközi egyezményekben

A gondolat, hogy a nemzetközi kereskedelmi egyezményeket – úgynevezett szociális klauzula keretében – szükséges minimális vagy méltányos és igazságos

³ A II. cikk megerősíti továbbá, hogy tartós békét csak a társadalmi igazságosságra alapítva lehet megvalósítani, valamint, hogy minden nemzeti és nemzetközi politikát és intézkedést, különösen a gazdasági és pénzügyi jellegűeket ennek fényében kell megítélni és csak olyan mértékben kell elfogadni, amennyiben előmozdítják és nem akadályozzák ennek az alapvető célkitűzésnek az elérését. Emellett az ILO feladata, hogy ennek az alapvető célkitűzésnek a fényében vizsgálja meg és mérlegeljen minden nemzetközi gazdasági és pénzügyi politikát és intézkedést.

⁴ Lásd a kényszer- vagy kötelező munkáról szóló 29. sz. Egyezményt, a kényszermunka felszámolásáról szóló 105. sz. Egyezményt, valamint a férfi és a női munkaerőnek egyenlő értékű munka esetén járó egyenlő díjazásáról szóló 100. sz. Egyezményt, valamint a foglalkoztatásból és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetésről szóló 111. sz. Egyezményt.

⁵ TRENYSÁN Máté: A transznacionális szolidaritási sztrájk jogi lehetőségei a hazai és az uniós jog alapján. *Munkajog*, 2018/3. 1.

munkaügyi sztenderdekkel kiegészíteni, egyszerű érvelésen nyugszik: ha egy ország engedi, hogy saját honosságú vállalkozásai a munkavállalókat nyomorúságos feltételek és bérezés mellett foglalkoztassák, képes lesz arra, hogy termékeit alacsonyabb áron exportálja és ezzel tisztességtelen versenyelőnyre tegyen szert.⁶

Protekciónizmus – mondják azok, akik ebben a bátortalan, bár a fejlődő országok importja előtt hatékony vámsorompó eszközt látják. *Nem minden áron* – hangzik a szociális klauzula védőinek válasza, hiszen ez csak arra irányul, hogy korrigálják a helytelen gyakorlatot, és kétszeres előnyt biztosítsanak azzal, hogy egyrészt elősegítik az exportáló országok munkavállalóinak életkörülményeinek a javítását, másrészt védik az importáló országok vállalkozásait a kizsákmányoláson alapuló versenytől. A szociális klauzula megakadályozhatja az importáló országok vállalkozásainak bezárását és a munkaerő nagymértékű elbocsátását.

Adódik a kérdés, hogy ez nem vezet-e éppen arra az eredményre, hogy a szegényebb országok munkavállalói veszítik el a munkájukat annak eredményeként, hogy ezen országok áruinak importja elé akadályokat görgeszt a nemzetközi szabályozás. Más szóval, nem helyesebb-e inkább a technikai együttműködést elősegíteni a nemzetközi szinten, s ezzel együtt engedményeket tenni a széles körben különböző gazdasági fejlődésnek.

Az ILO célul tűzte ki a munkajogi védelem tekintetében az országok közötti minél nagyobb harmóniát, ezzel elősegítve az országok közötti különbségek csökkentését a „szociális költség” tekintetében. *Servais* hivatkozik Jaques Nacker miniszterre és pénzügyi szakemberre, aki már a 18. században felhívta a figyelmet: ha egy ország eltörli a heti pihenőidőt, kétségtelenül előnyre tesz szert, de csak akkor, ha ő volt az egyetlen, aki így tett. Azonnal előáll a *status quo ante* helyzete, ha a többi ország követi, ezzel pedig nyilvánvalóan egy véget nem érő, a szociális védelem tekintetében lefelé gyűrűző (*race to the bottom*⁷) jelenséggel állunk szemben. Az ILO célja, hogy koordinálja e tekintetben az együttműködést, és nemzetközi egyezmények kidolgozásával biztosítsa azt, hogy ne csak néhány ország legyen hajlandó részt venni a munkakörülmények javításában.

A tárgyalt dilemma szempontjából elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy miképpen integrálható egy szociális klauzula úgy egy nemzetközi egyezménybe, hogy az számon kérhető legyen. Nevezetesen arról a technikai-implementációs problémáról van szó, hogy mely munkajogi tárgyú szabályokat lehet egyáltalán szociális klauzulaként felcímkézni. Biztosan akadályokba ütközik az úgynevezett programértékű normák ide sorolása, tekintettel arra, hogy ezek túlságosan elvontan, általánosan vannak meghatározva. Nem is klasszikus, bármely illeszkedési szabály nélkül végrehajtható szabályok ezek, hanem „csak” általános célkitűzésként orientálják a tagállamokat.⁸

⁶ Jelen pont *Servais* említett munkájának „*The Social Clause Dilemma*” című fejezetén alapszik. *SERVAIS*: i. m., 34–43.

⁷ Ismert még, mint „*lowest common denominator*” valamint „*regulatory meltdown*”.

⁸ Így például a Philadelphiai Nyilatkozat III. része említi, hogy az ILO „magasztos kötelessége” olyan programokat támogatni, amelyek célja „*a teljes foglalkoztatottság valamint az életszínvonal emelése*”. Az ilyen és ehhez hasonló elvek nyilvánvalóan nem elégitik ki a számon kérhetőséget, hiszen semmilyen konkrét feladatot nem rónak sem a szervezetre, sem a részes államokra.

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

A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1998-ban fogalmazta meg azon alapvető jogokat, amelyeket minden államnak tiszteletben kell tartania.⁹ Ebben megerősítik azt az alapvető felismerést, hogy a gazdasági növekedés szükséges, de nem elégséges az egyenlőség, a társadalmi haladás és a szegénység felszámolásának biztosításához. A nyilatkozat rögzíti, hogy valamennyi tagállam, még ha nem is ratifikálta a szóban forgó egyezményeket, a szervezetben viselt tagságából fakadóan köteles jóhiszemben és az Alapokmánnyal összhangban tiszteletben tartani, elősegíteni és megvalósítani azokat az alapvető jogokra vonatkozó elveket, melyekre ezek az egyezmények vonatkoznak. Ezek az elvek a következők: (a) a szervezkedés szabadsága, valamint a kollektív alku jogának hatékony elismerése; (b) a kényszermunka és a kötelező munka valamennyi formájának felszámolása; (c) a gyermekmunka hatékony eltörlése; és (d) a megkülönböztetés felszámolása a foglalkoztatás és a szakmák körében.

A munkaügyi sztenderdek és a nemzetközi kereskedelem közötti összefüggések kérdései akkor törnek felszínre, ha a verseny feltételei megváltoznak. Ez történt az Európai Közös Piac¹⁰ létrehozását követően is: a vámok és adók országok közötti eltűnése magával hozta a félelmet, miszerint a szociális elem befolyásolni fogja az előállítandó termékek végleges költségét.

Az európai integráció szociális aspektusait a *Spaak-jelentés* keretében az ILO is elemezte és megvitatta a kezdetekkor.¹¹ Az EUMSZ – akárcsak a korábbi szerződések – számos szociális tárgyú rendelkezést tartalmaz (136–145. cikkek). Így az élet- és munkakörülmények fejlesztésének az EU és tagállamainak céljai között – a szabályozás tagállamok közötti lehetséges harmonizációjával – kötelezően szerepelnie kell. Az aggodalom mindannyiszor felütötte a fejét, valahányszor az EU (keleti)

⁹ A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 86. ülészakán elfogadott, a munka világára vonatkozó alapvető elvekről és jogokról szóló ILO Nyilatkozat.

¹⁰ Az Európai Unió gazdasági rendszerének alapja a belső piac, amely egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben az uniós jog rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. Lásd az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 26. cikk (2) bekezdését. A belső piac – elvileg – nem öncélú, hanem a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, a társadalmi haladás elősegítése, a szociális piacgazdaság, valamint a társadalmi igazságosság és védelem, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítása, és a tagállamok közötti szolidaritás érvényesítése a célja. Ennek alapján a belső piac sokkal inkább eszköz, mint cél. Vessd össze: az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 3. cikk (3) bekezdése.

¹¹ *Social aspects of European economic cooperation*. Report by a group of Experts, ILO, Geneva, 1956.

bővítésbe kezdett. A munkafeltételek uniós tagállamok közötti harmonizációjára irányuló törekvés kétségtelenül összefonódott a gazdasági megfontolásokkal és a szociális motivációkkal. A szervezkedés szabadsága valamint a kollektív alku jogának hatékony elismerése méltán szerepel a nemzetközi munkaügyi sztenderdek és így a szociális klauzulák körében.

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

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

Ha egy mondattal kellene megvilágítani a probléma forrását, akkor a szociális dömping okát a tagállamok közötti jogi és gazdasági különbségekben jelölhetjük meg. A jogrendszerek – különösebben nem megindokolva ennek evidenciáját – nem nyúlnak túl az országhatáron, a jogszabályok megalkotásánál a nemzetközi elemmel bíró tényállások kezelése nem prioritás. Az Európai Közös Piac viszont éppen azt a célt szolgálja, hogy a gazdasági alapszabadságok – így témánk szempontjából a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadsága – gyakorlása korlátozástól mentesen történhessen. A szolgáltatásnyújtás szabadságának lényege, hogy a szolgáltatást nyújtó vállalkozás a letelepedési helye országa jogrendszerének hatálya alatt marad, míg szolgáltatását ténylegesen egy másik országban nyújtja. A szolgáltatásnyújtás szabadsága magában foglalja azon jogot, hogy a vállalkozás a teljes munkaerejével egy másik tagállamba utazzon, hogy ott saját munkavállalóival nyújtson szolgáltatást a megrendelők részére.¹² A Bíróság a *Rush Portuguesa ügy*¹³ óta vitán felül álló jogi helyzetet teremtett azzal, hogy a munkavállalók kiküldetését

¹² CAREVIĆ, Melita–KIŠ, Paula–KUHTA, Filip: Minimum wages as an obstacle to the Free Provision of Services. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2008, 76.

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

a szolgáltatásnyújtás szabadságának, így az EUMSZ. 56. cikkének és az arra épülő joggyakorlatnak a hatálya alá tartozónak tekinti.¹⁴ A jogrendszerek különbözősége okán, ha egy tagállam előírja, hogy belső munkajogi rendelkezéseit (például a minimálbért) azokra a munkavállalókra is alkalmazni kell, akiket munkáltatójuk egy másik tagállamból, ideiglenesen, szolgáltatásnyújtás céljából küldi ki területükre, az nyilvánvalóan korlátozza ezt a szabadságot. Ezzel ugyanis a kiküldő munkáltatónak két jogrendszer előírásainak kell megfelelnie (saját belső jogának és a fogadó államénak), ami hátrányt jelent a csak a fogadó állam joga alá eső, belföldi szolgáltatókkal szemben.¹⁵

A szolgáltatásnyújtás szabadsága olyan problémákat generál, amelyek szoros összefüggésben vannak a teherbíró képességgel és az ehhez kapcsolódó, tagállamok közötti jogi, gazdasági különbségekkel. Nevezetesen, hogyan teremthető egyensúly a munkavállalók védelme és a szolgáltatásnyújtás szabadsága között, figyelemmel a vállalkozások közötti tisztességes verseny érvényesülésére. A szolgáltatásnyújtás szabadságának javára beálló egyensúlytalanság a fogadó tagállamban könnyen szociális dömpinghelyzethez, más szóval, a legszélesebb körben vett munkajogi szabályok erodálásához vezet. Vizsgáljuk most meg, mi is a szociális dömping(helyzet) fogalma, valamint melyek annak a konjunktív feltételei.

Az Európai Szakszervezeti Intézet által közölt tanulmány¹⁶ sorra veszi a lehetséges definíciókat, amelyek közül kiemeljük *Vaughan-Whitehead* meghatározását. E szerző az EU keleti bővítéséhez kapcsolja a jelenséget, kapcsolatot teremtve a kereskedelmi dömpinggel. Álláspontja szerint mindkettőnek azonos a célja: nagyobb piaci részesedés szerzése az alacsonyabb költségek kihasználása révén. A szerző szerint a szociális dömping bármely olyan, vállalkozás által követett gyakorlat, amely szándékosan megsérti vagy megkerüli a szociális tárgyú jogszabályokat annak érdekében, hogy ezzel versenyelőnyre tegyen szert.¹⁷ A cél tehát a nemzetközi magánjogból ismert kapcsolóelv (rendszerinti munkavégzés helye) alkalmazása a legkedvezőbb jogrendszer kiválasztása érdekében. Ezen gyakorlat nem minden esetben rosszhiszemű magatartás, illetve joggal való visszaélés, csak akkor, ha mesterségesen iktatják a tényállásba a kapcsolóelvet (például tényleges gazdasági tevékenység nélkül hoznak létre „postafiókcegeket”). Az úgynevezett *regulatory competition*¹⁸ tehát önmagában nem ütközik az uniós jogba, sőt, éppen ez indukálja

¹⁴ A jelen részben röviden bemutatott esetek mindegyike a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv (a továbbiakban: kiküldetési irányelv) hatályba lépése előtti tényálláson alapul, így ezen irányelv nem alkalmazható rájuk. Az esetek illetően megbontásának indoka az, hogy szükséges bemutatni, miként próbált meg kompromisszumot találni a kiküldetési irányelv a szociális dömping elleni küzdelemben.

¹⁵ KÁRTYÁS Gábor: *Kiküldött munkavállalók az uniós és a magyar jogban*. Budapest, Pázmány Press, 2020, 10.

¹⁶ BERNACIAK, Magdalena: Social dumping and the EU integration process. (August 22, 2014). *ETUI Working Paper*, 2014. 06. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2512684> (2021. 03. 11.). (doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2512684>)

¹⁷ VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel: *EU Enlargement versus social Europe? The uncertain future of the European Social Model*. Edward Elgar, Cheltenham, 2003, 325.

¹⁸ A *regulatory competition*, valamint a *regulatory neutrality* az európai integrációban az érem két oldala. Míg előbbi ugyanis – a tagállamok közötti versenyre fókuszálva – engedi, sőt bátorítja a tagállami szabályozások közötti különbséget, mondván, hogy a befektetők illetően vonzása elvezet az optimális jogrendszerhez, addig

a tagállamok közötti versenyt.¹⁹ A tárgyalt téma szempontjából kiemelt jelentőségű változata az úgynevezett *szabályozási arbitrázs*, amely a különböző nemzeti szabályozások (rosszhiszemű) kihasználását jelenti, például oly módon, hogy postafiók cégeket hoz létre a munkáltató, majd az alapítás helyéről „küldi ki” a munkavállalóit, manipulálva a rendszeres munkavégzés helyét – és így az alkalmazandó jogot – a tényállásban.²⁰ A szakirodalomban *Delaware-hatásnak*²¹ is nevezett szabályozási arbitrázs következménye a *race to the bottom* jellegű verseny, amely a fogadó tagállam szociális tárgyú szabályozásának erodálódásával jár.

Fentiek alapján, a következő feltételek együttes megléte esetén látom megállapíthatónak a szociális dömpinghelyzet²² fennállását:

(a) a tényállásra legalább két jogrendszer alkalmazandó;

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

¹⁹ A *Centros* és az *Überseering* ügyekben (C-212/97. sz. *Centros Ltd kontra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen* ügyben 1999. március 9-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1999:126; C-208/00. sz., *Überseering BV kontra Nordic Construction Company Baumanagement GmbH* ügyben 2002. november 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2002:632) a Bíróság világossá tette, hogy egy vállalkozásnak joga van olyan tagállamban bejegyeztetnie magát, amely eltér azon tagállamtól, ahol tevékenységét akár kizárólagos jelleggel végzi. Ennek pedig egyenes következménye, hogy az alacsony(abb) szociális védelemmel bíró országokból érkező szolgáltatók jogosultak belépni a magasabb védelemmel bíró országok piacaira úgy, hogy közben továbbra is élvezik a küldő állam munkajogi szabályait.

²⁰ *Understanding social dumping in the European Union*. Az Európai Parlament kutatószolgálatá által készített összefoglaló, 2017. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599353/EPRS_BRI\(2017\)599353_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599353/EPRS_BRI(2017)599353_EN.pdf) (2021. 03. 11.)

²¹ Az egyesült államokbeli Delaware állam társasági joga jelenti eme jelenség kiváló példáját. Delaware állam, hogy vonzza a magas szintű befektetéseket, a tulajdonosok legkisebb beavatkozási lehetősége mellett nagyfokú mozgásteret biztosított a vezető tisztségviselőknek a döntéshozatalban. Egyesek szerint éppen ezért vált szükségessé szövetségi szinten beavatkozni, megakadályozandó a folyamatosan lefelé gyűrűződő, a sérülékeny részvényesek kárára zajló versenyt. Másik példával élve, az A állam által érvényesített környezetvédelmi határértéknél lazább szabályokat fogad el B állam, aminek a következtében a befektetők elkezdnek átvándorolni A államból B-be. Hogy ennek káros gazdasági hatásait csökkentse, A állam is enyhíti saját kibocsátási határértékeit. E folyamat mindaddig folytatódik, amíg beáll egy olyan egyensúly, amelynek következtében visszaérkezünk a kiindulóponthoz, azaz nem történik az államok között befektetés-áramlás, ugyanakkor a társadalom elemi érdekeit képviselő sztenderdek drasztikusan romlottak. Más szóval, a verseny szempontjából mindkét állam a tevékenysége intenzitásának ugyanazon szintjén marad, csak éppen alacsonyabb szociális védelmi szinttel. BARNARD, Catherine: *Social Dumping Revisited: Some Lessons from Delaware? ECSA's Sixth Biennial International Conference*, Pittsburgh, 2-5 June 1999. http://aei.pitt.edu/2222/1/002651_1.pdf (2021. 03. 11.).

²² Szociális dömping és szociális dömpinghelyzet között az a különbség, hogy az előbbi fogalom alatt azt a gyakorlatot értjük, amellyel a küldő állam vállalkozásai a fogadó tagállam vállalkozásai által alkalmazott munkaerőnél olcsóbb munkaerőt felhasználva nyújtanak szolgáltatást a fogadó tagállam területén, míg az

- (b) a két jogrendszer anyagi joga eltérő szabályokat tartalmaz;
- (c) a fogadó tagállam szabályai a küldő tagállam szolgáltatásnyújtójának munkavállalóira kedvezőbbek, mint a küldő tagállam jogszabályai;
- (d) a fogadó tagállam vállalkozásainak jogi kényszer vagy a versenyben való részvétel okán szükséges alkalmazkodnia a küldő tagállam jogszabályaihoz;
- (e) a küldő tagállam jogszabályaihoz történő asszimiláció tömeges méretet ölt, és a bérek és egyéb szociális feltételek a fogadó tagállam munkavállalóira nézve történő kedvezőtlen változása nemzetgazdasági szinten is kimutathatóvá válik.²³

A szociális dömping(helyzet) elleni védekezés számos formát ölthet, a védekezés eszközeiben közös azonban, hogy azok célja a jelenséget előidéző nyomás csökkentése, ezzel pedig a munkavállalók védelme.²⁴

4. A szociális dömping kezelése – a méltányos alapon történő szolgáltatásnyújtás, azaz az EU által választott út

Az EU alapvetően gazdasági integráció, így nem meglepő, hogy a szociális dimenzió lassan vert gyökeret mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás terén. Sőt, mind a mai napig a szociális jogalkotás deklarált célja a verseny torzulásának kiküszöbölése (*market making* funkció).²⁵ A probléma forrása a nemzeti piacok négy szabadságnak történő kitettsége. Ennek két következménye van. Egyrészt, az uniós szabályok deregulációs hatása révén, a nemzeti szociális védelem erodálása figyelhető meg. Másrészt, a nemzeti piacok megnyitása magával hozta a migráns munkavállalók szabad mozgását olyan tagállamokba, amelyek fokozottabb szociális védelmet nyújtanak. A fogadó tagállamok munkavállalói ezt méltánytalan, a szociális dömping alapját adó eseményként, saját életkörülményeik romlásaként élték meg.²⁶ A „nyugati” és „keleti” államok között meglévő, a szociális védelem szintje tekintetében

utóbbi fogalom alatt már az ezen gyakorlat következtében fellépő, a fogadó tagállam szociális tárgyú jogszabályinak tartós és kimutatható erodálódását értjük.

²³ Álláspontom szerint a gyakorlat indítóoka (motívuma) – bár kétségtelenül fontos tényező a jelenség elleni fellépés során, így különösen a postafiók cégek elleni küzdelemben – irreleváns, így a szociális dömpinghelyzet fennállását megállapíthatónak, és az ellene való küzdelmet legitimnek és indokoltnak gondolom akkor is, ha a szolgáltatást nyújtó jóhiszeműen jár el, amikor saját – olcsóbb – munkaerővel végzi el a megrendelt szolgáltatást.

²⁴ A szociális költségek kiegyenlítése deklaráltnan a különböző tagállamokban letelepedett szolgáltatók közötti egyenlő versenyfeltételek biztosítását is szolgálja.

²⁵ Hivatkozom itt a Római Szerződés 117. cikkének megfogalmazására, valamint az 1956-ban készült *Ohlin-jelentésre*, amelyek azt az optimista feltételezést foglalták magukban, hogy a munkajogi sztenderdek fel fogják erősíteni saját jelentőségüket, amint megvalósul a közös piac. A feltételezés mögött az állt, hogy a bérezés szintje összefonódik a produktivitás kérdésével, így a magasabb bérezést biztosító rendszerek védettek az alacsonyabb bérezésből fakadó verseny hatásaival szemben a fejlettebb technológia és gazdasági szervezés okán. *Social Aspects of European Economic Co-operation. Report by a Goup of Experts. Studies and Reports, New Series, No. 46. International Labour Office, Geneva, 1956.*

²⁶ BARNARD, Catherine–DE VRIES, Sybe: The ‘Social Market Economy’ in a (Heterogeneous) Social Europe: Does it Make a Difference? *Utrecht Law Review*, 2019/2, 47. (DOI: <http://doi.org/10.18352/ulr.510>)

fennálló, nyilvánvaló különbségek a „Laval kvartettként”²⁷ hivatkozott ügyek kapcsán éleződtek ki, amely ügyek háttérében a munkavállalók szociális védelmét hivatott (jog)szabályok érvényesítése állt szemben a szolgáltatásnyújtás, valamint a letelepedés szabadságával.

A jogharmonizáció elérése érdekében rendkívül figyelemre méltó megoldást választott a kiküldetési irányelv.²⁸ A nemzeti anyagi jog szabályai által adott védelmet nem érintve,²⁹ a fogadó állam bizonyos szabályait kötelezően alkalmazni rendelni.³⁰ Kiindulópontja, hogy egy egységes piac a (részben) nem harmonizált nemzeti jogrendszerek között is működőképes tud maradni. A kiküldetési irányelv célja a szolgáltatásnyújtás szabadságának elősegítése, a verseny torzulásának megakadályozása, a jogbiztonság erősítése, a munkavállalók védelme és a szociális dömping megakadályozása. A verseny – bérköltségek vonatkozásában történő – többé-kevésbé egyenlő feltételeit kísérel meg megteremteni a jogszabály, amikor a *minimális bérszint* tekintetében megköveteli a munkáltatóktól – legyen bárhol is a székhelyük vagy az általuk alkalmazott munkavállalók rendszeres munkavégzési helye –, hogy fizessék meg a fogadó államban – az irányelvnek megfelelően megállapított – minimálbért.³¹ A kiküldetési irányelv módosítása³² a *market making* funkció jegyében³³ próbálta erősíteni az egyenlő versenyfeltételeket, így a kötelezően alkalmazandó szabályok közül a minimális bérszint fogalmát lecserélte a *kötelező díjazás* fogalmára. Ezzel pedig minden, a fogadó államban kötelező díjazási elem kiterjed a kiküldött munkavállalóra. Ez látszólag óriási előrelépés a szociális dömping okozta nyomás csökkentése és a munkavállalók védelme tekintetében, azonban a módosítást követően sincs szó az *egyenlő munkáért egyenlő bér* elvének megvalósulásáról. A kiküldött és a helybeli vagy a szabad mozgás jogával élő munkavállalók jogi helyzete ugyanis továbbra is attól függ majd, hogy a fogadó államban milyen jogforrások dominálnak a díjazási szabályok meghatározásában. Ha ugyanis nem a jogszabályok és/vagy az általánosan alkalmazandó (kiterjesztett hatályú) kollektív szerződések játsszák a főszerepet, a két munkavállalói kategória bérében továbbra is óriási különbség maradhat, különösen mivel a kollektív szerződések szerinti díja-

²⁷ Jelen tanulmányban eltekintek ezen – a jogirodalomban már kellőképpen feldolgozott – jogesetek ismertetésétől. Lásd FREEDLAND, Mark-Jeremias: *Viking, Laval and Beyond*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2014.

²⁸ A Kiküldetési Irányelv által választott technika részletes ismertetésére lásd: KOLEHMAINEN, Eeva: The Directive Concerning the Posting of Workers: Synchronization of the Functions of National Legal Systems. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 1998/1, 92–95.

²⁹ A szociális politika – amely természetesen erősen kitett az adott állam szocio-kulturális hagyományainak, és nem utolsósorban gazdasági lehetőségeinek – szabályozása azon kevés területek közé tartozik, amelyek megmaradtak a tagállamok kizárólagos hatáskörében.

³⁰ Ez más, mint a nemzetközi magánjog által alkalmazott azon megoldás, amely az alkalmazandó jogot „egészen” jelöli ki.

³¹ KOLEHMAINEN: *i. m.*, 96.

³² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/957 irányelve (2018. június 28.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról (módosító irányelv). HL L 173., 2018.7.9., 16. o.

³³ A módosító irányelv szerződéses jogalapja továbbra is a szolgáltatásnyújtás szabadsága és nem a szociálpolitika, amelyből is következik, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága továbbra is prioritást élvez a szociális célkitűzésekkel szemben. KÁRTYÁS: *i. m.*, 72.

zás továbbra is csak akkor alkalmazandó a kiküldött munkavállalóra, ha a megállapodás általánosan alkalmazandó.³⁴

A legnagyobb aggodalomra a módosító irányelv preambuluma ad okot. Az ugyanis konzerválja az alapjogokat a gazdasági szabadságokkal szemben másodlagossá tevő ítélkezési gyakorlatot. E szerint az időkorlát meghaladása esetén is csak olyan előírások alkalmazhatóak a kiküldött munkavállalóra, amelyek összeegyeztethetőek a szolgáltatások szabad áramlásának elvével, azaz amelyeket a közérdek igazol, amelyek arányosak és szükségesek.³⁵ Ezen gyakorlat álláspontom szerint implicit módon maximálisan terjed enged a nemzeti-helyi gazdasági környezet figyelembe vételének.

Mindazonáltal, bár az uniós jogalkotás a szolgáltatásnyújtás szabadságának előmozdítására született,³⁶ mégis tett egy nagy lépést a munkavállalók védelme érdekében. Igyekezett a gazdasági alapszabadságokba beleerőltetni az alapvető szociális célkitűzéseket, ha nem is számolta fel az ezen két célkitűzés közötti hierarchikus viszonyt. A Bíróság szerint a módosított szabályozás ugyanis a kiküldött munkavállalók védelmét eszközként kezeli a méltányos alapon történő szolgáltatásnyújtás szabadságának biztosítása érdekében.³⁷ Sőt, a Bíróság szerint az új szabályozás sem kérdőjelezi meg a Laval-ítélethől eredő joggyakorlatot, kimondja ugyanis, hogy mivel ez az irányelv az uniós szinten elismert alapvető jogokra utal, ez azt jelenti, hogy a munkavállalók kollektív fellépéshez való jogának gyakorlását a munkavállalóknak a módosított 96/71 irányelv rendelkezéseinek a hatálya alá tartozó kiküldetése esetén a Bíróság által értelmezett uniós jog alapján kell értékelni.³⁸

Fentieket összegezve tehát azt a megállapítást tehetjük, hogy az egyenlő versenyfeltételek biztosítása valójában a tiszta gazdasági érdekek ellensúlyozásaként működő alapjogi védelmet erodálja, amely ellentétes az ILO gyakorlatával, miszerint a különböző szociális és politikai rendszereknek képesnek kell lenniük összhangban lenniük az egyezményekkel.

5. A kollektív alku és fellépés korlátozása az ILO gyakorlatában

Mint azt a bevezetőben is említettem, kétségtelen, hogy az államok közötti tisztességes verseny elősegítése fontos szempont a nemzetközi jogalkotás során, azonban az ILO – az Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ) első szakosított szer-

³⁴ Módosító irányelv 3. cikk (1) bekezdés, 3. albekezdés. Ha a fogadó államban az átlagbérek jóval magasabbak az új szabályok szerinti „kötelező díjazásnál,” akkor a módosító irányelv nem hoz majd előrelépést az egyenlő bérezésben. KÁRTYÁS: i. m., 83–85.

³⁵ Módosító irányelv, preambulom (10); KÁRTYÁS: i. m., 71.

³⁶ A Bíróság nem fogadta el Magyarország semmisségi keresetét, amely szerint – többek között – téves a módosító irányelv jogalapja, annak ugyanis helyesen az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdés *b*) pontján kellene alapulnia, mivel a megtámadott irányelv olyan kérdéseket szabályoz, amelyek inkább e rendelkezés, mint az EUMSZ 53. és EUMSZ 62. cikk hatálya alá tartoznak. C-620/18. sz., *Magyarország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben* 2020. december 8-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:1001), 36. és 38–70. pontok.

³⁷ C-620/18. sz., Magyarország ügyben hozott ítélet, 51. pont.

³⁸ C-620/18. sz., Magyarország ügyben hozott ítélet, 168. pont.

veként – kiemelt figyelmet fordít az emberi jogok – önmagukban történő – érvényesítésére.³⁹ Természetesen a kollektív alku és fellépés joga⁴⁰ az ILO rendszerében sem abszolút jog, az korlátozható a nemzeti joggal összhangban, figyelembe véve a nemzetközi sztenderdeket.⁴¹ A korlátozás lehet egyrészt eljárási-formai, másrészt tartalmi jellegű,⁴² ezek vizsgálata előtt azonban érdemes néhány szót ejteni azon (látszólagos) ellentmondásról, hogy a kollektív fellépés (sztrájk) joga valójában miért nem került – legalábbis explicit módon – rögzítésre egyetlen ILO-egyezményben sem, és ez jelentheti-e azt, hogy végeredményben ilyen jogot az ILO nem is ismer el.⁴³

A 87. számú Egyezmény hallgatásából egyrészt nem vonható le olyan következtetés, hogy ezen jog nem létezne, másrészt egyes szerzők szerint azért sem volt tárgy a egyezmény megalkotásának a sztrájkkérdés, mert úgy vélték, hogy mindaddig, amíg az egyesülési jog általában véve biztosított, nincs szükség speciális rendelkezésekre.⁴⁴ Az ILO intézményrendszerének keretében működő bizottságok⁴⁵

³⁹ Az Alapokmány preambuluma az emberi jogokban való hitet a szervezet megalakítását indokoló célként határozta meg. A szervezet létrehozásában a háború utáni sokkból fakadó humanitárius célok mellett közismerten szerepet játszott a félelem a bolsevik erők előre törésétől, attól, hogy az illúziójukat veszített munkások orosz testvéreik útjára lépnek. Nem szabad azonban megfeledkeznünk egy másik lényeges ösztönző tényezőről, az egyenlő versenyfeltételek megteremtéséről sem. Az ILO-standardok magukban hordozták azt az ígéretet, hogy kiküszöbölik azon államok versenyelőnyét, melyek kevésbé humánus munkakörülményeket alakítottak ki. Nem nehéz párhuzamot vonni az Európai Közösség szociális dimenziójának formálódásával, melyet közismerten motivált a németek versenyelőnyének kiegyenlítése. KAJTÁR Edit: Az ILO sztrájkgyakorlata. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2010/3, 49–80.

⁴⁰ Az ILO sztrájkfogalma igen tág. Azonos védelmet élveznek a munkabeszüntetés sajátos fajtái, így például a vadsztrájk, a munkalassítás, a szabályok túlzott betartása és az ülősztrájk. A munkabeszüntetés ezen fajtái, a sztrájkkal azonos védelmet élveznek, ezek korlátozása csak akkor lehetséges, ha a sztrájk megszünik békésnek lenni. KAJTÁR: i. m., 60.; 2018 *Digest*, 784. A kollektív fellépéshez való jogon belül kizárólag a sztrájkhoz való joggal foglalkozom, ezért nem érintem a munkabeszüntetéssel nem járó kollektív fellépéseket, például a bojkottot.

⁴¹ A korlátozásnak azonban transzparens jogpolitikai indokát kell adni, így sem a szervezkedési szabadság, sem a kollektív alkuhoz való jog generális megvonása nem jöhet szóba anélkül, hogy ezzel ne sérüljenek a nemzetközi sztenderdek.

⁴² Eljárási-formai korlátozások, amelyek – függetlenül a sztrájk hatásától és céljától, illetve a szemben álló érdekek mérlegelésétől – a joggyakorlás dinamikáját határolják be. Ilyen a munkáltató előzetes tájékoztatása, az ügynevezett lehúlési idő, a munkavállalók részéről történő előzetes szavazás intézménye, a kötelező előzetes egyeztetés stb. 2018 *Digest*, 789–823. Ezzel szemben tartalmi korlátozás alatt értjük a már gyakorolt sztrájk céljának és hatásának figyelembevételével alkalmazott korlátozásokat, amelyek már figyelemmel vannak a sztrájk tartalmára.

⁴³ Ezen vita volt a tárgya a 2012-es Nemzetközi Munkaügyi Konferencián az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazásának Független Szakértői Bizottsága (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, a továbbiakban: CEACR) és a tripartit szervként működő Sztenderdek Alkalmazását Vizsgáló Konferenciabizottság (Conference Committee on the Application of Standards, a továbbiakban: CAS) között kirobbant konfliktusnak. Utóbbi munkáltatói oldala ugyanis nem fogadta el a CEACR azon értelmezését, miszerint a 87. sz. Egyezmény implicit módon tartalmazza a sztrájkhoz való jogot. Az intézményrendszerhez, a bizottságok közötti legitimációs problémák bemutatásához lásd LA HOVARY, Claire: Showdown at the ILO? A Historical Perspective on the Employers' Group. *Industrial Law Journal*, 2013/4, 338–368.

⁴⁴ LA HOVARY: i. m., 345.

⁴⁵ Így a rendszeres felügyelet keretében a kiemelkedő elméleti szakértőkből álló CEACR független szervként vizsgálja az államok által megküldött jelentéseket. A CEACR a ratifikált egyezmények alapján, az alapvető kérdéskörökben tett, ügynevezett megfigyeléseit (*observations*) az éves jelentésében közlésezi, valamint

által adott jogértelmezésnek – az egyezmények sokszor elvont, programjellegű megfogalmazásai okán – kiemelkedő jelentősége van. Ezen bizottságok a sztrájkjogot a kezdetektől fogva az említett egyezmény 3.,⁴⁶ 8.,⁴⁷ és 10.⁴⁸ cikkeiből vezetik le.⁴⁹ Álláspontom szerint – figyelembe véve a töretlen gyakorlatot –, a sztrájkjog gyakorlása tehát immanens eleme az egyesülési és szervezkedési jognak, amely valamely egyezményben történő explicit elismerése hiányában is stabil védelmet élvez a nemzetközi sztenderdek körében.⁵⁰

Az Egyesülési Szabadság Bizottsága (CFA) a legutóbbi esetgyűjteményében is (2018 *Digest*) megerősítette hosszú ideje tartó gyakorlatát, miszerint általános sztrájktilalom csak akut nemzeti vészhelyzet esetén vezethető be, és a tilalom kizárólag határozott ideig tarthat.⁵¹ A sztrájkjog korlátozására a *szigorúan vett alapvető szolgáltatások* biztosítása érdekében kerülhet sor abban az esetben, ha a sztrájk súlyosan és közvetlenül veszélyeztetné a társadalom egészének vagy részének életét, személyi biztonságát vagy egészségét.⁵² Meg kell tehát vizsgálni, hogy mi minősülhet alapvető szolgáltatásnak.⁵³ Ez természetesen függ az adott tagállamban uralkodó gyakorlattól,⁵⁴ mindazonáltal a CFA szerint a következők minősíthetők alapvető szolgáltatásnak: kórházi szektor, áramszolgáltatás, vízellátás, telefon, rendőrség és

sokkal konkrétabb kérdések tekintetében úgynevezett közvetlen kérdésekkel (*direct requests*) élhet. A különleges eljárások keretében lehetőség van arra, hogy mind a munkáltatók, mind a munkavállalók panasszal éljenek a tripartit Egyesülési Szabadság Bizottsága (Committee of Freedom of Association, a továbbiakban: CFA) felé, ha egy állam megsérti az egyesülési szabadsággal kapcsolatos egyezményeket.

⁴⁶ Az (1) bekezdés szerint „a munkavállalók és a munkáltatók szervezeteinek jogában áll alapszabályaik és szabályaik kidolgozása, képviselőik szabad megválasztása, szervezetük irányításának, illetve tevékenységük megszervezése, valamint programjaik megfogalmazása.”

⁴⁷ A (2) bekezdés szerint „a jelen Egyezményben biztosított jogosítványokat sem a nemzeti jogalkotás, sem a jogalkalmazás módja nem korlátozhatja.”

⁴⁸ „A jelen Egyezményben a „szervezet” kifejezés jelenti a munkavállalóknak vagy a munkáltatóknak minden olyan szervezetét, amelynek célja a munkavállalók vagy a munkáltatók érdekeinek előmozdítása és megvédelvése.”

⁴⁹ 1994 General Survey on freedom of association and collective bargaining, 147–151. A CFA esetgyűjteménye, 2018 *Digest*, 754.

⁵⁰ Az explicit jogszabályi rendelkezés hiánya nem gátja az emberi jogi elismerésnek, tekintettel arra, hogy az úgynevezett intézményi elismerés okán elsődlegesen azt szükséges vizsgálni, hogy mennyiben sikeres a civil társadalom, illetve a jogkereső közönség érdekérvényesítési lehetősége, azaz mennyire tudják a releváns aktorok kiharcolni maguknak a bíróságok előtt az adott igény jogként történő elismerését. Lásd MANTOUVALOU: i. m., 156–163.

⁵¹ 2018 *Digest*, 824.

⁵² 2018 *Digest*, 836.

⁵³ Megjegyzem, hogy ez jogpolitikai kérdés, hiszen ebben jelenik meg az a jogalkotói elhatározás, hogy miféle gazdasági (szolgáltatási) tevékenységek körében korlátozza a törvény a munkaharci cselekményeknek az általánoshoz képesti alkotmányos szabadságát. Utalok a közszolgáltatási tevékenységet érintő munkaharc-csal kapcsolatos, német professzorok által kidolgozott törvénytervezetre, amely taxatív jelleggel kísérelte meg felsorolni az alapvető közszolgáltatások körébe eső tevékenységeket. BERKE Gyula: Professzori törvénytervezet a közszolgáltatásokat érintő munkaharcról. *JURA*, 2013/2, 161–170.

⁵⁴ Felmerülnek olyan értelmezési kérdések is, miszerint a közszolgáltatásnak minősített szolgáltatások területén foglalkoztatott minden munkavállalóra (munkakörre) alkalmazandók-e a különös munkaharci szabályok, vagy esetleg azok csak a megjelölt tevékenységeket közvetlenül végző munkavállalókra vonatkoznak. BERKE: i. m., 167. Utalok e körben az intézményi és a funkcionális szemlélet közötti különbségre.

fegyveres erők,⁵⁵ tűzoltóság, magán- vagy állami börtön, iskoláskorúak ellátása élelmiszerrel és az iskola takarítása, a légi közlekedés irányítása.⁵⁶

Az alábbiak azonban nem minősülnek szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatásnak (nem kimerítő felsorolás): rádió és televízió, üzemanyag-szektor, kikötők, bankszolgáltatások, illetékek és adók beszedése, nagyáruházak és vidámparkok, fémipari és bányászati szektor, általánosságban a közlekedés, a pilóták, az üzemanyag-előállítás, -szállítás és -elosztás, vasúti szolgáltatás, nagyvárosi közlekedés, postaszolgáltatások, hulladékszállítás, hűtővállalatok, hotelszolgáltatások, építőipar, autógyártás, mezőgazdasági tevékenységek, élelmiszer-ellátás és elosztás, pénzverde, a kormányzati nyomda, állami alkohol-, só- és dohánymonopóliumok, oktatás, valamint ásványvíz-palackozás.⁵⁷

Egy eredetileg nem alapvető szolgáltatásnak tekintett szolgáltatás is alapvető fontosságúvá válhat, ha a sztrájk átlép egy bizonyos időintervallumot vagy egy bizonyos tartalmi határt, amivel a társadalom egészének vagy részének életét, személyi biztonságát vagy egészségét veszélyeztetné.⁵⁸ A Független Szakértői Bizottság (CEACR) szintén megerősítette, hogy a sztrájkhoz való jog a főszabály, ennek megfelelően az alapvető szolgáltatások fogalma – ahol ezen főszabály részben vagy egészben nem érvényesül – szűken értelmezendő. A korlátozások például abban az esetben engedhetők meg, ha azokra azért kerül sor, hogy visszafordíthatatlan és minden arányt felülmúló károkat akadályozzanak meg (ám ebben az esetben is követelmény, hogy az állam inkább szervezze meg a kieső szolgáltatást, mintsem általános tiltással éljen).⁵⁹ Ez természetesen az alapvető szolgáltatások esetén áll fenn, amiből az a következtetés vonható le, hogy azon szektorokban, amelyek nem minősülnek szigorú értelemben vett alapvető szolgáltatásnak, még kevésbé támasztható alá a beavatkozás.

A CFA nem kevésbé széles körben vonja meg a védelem határát a kollektív alku tekintetében. A munkafeltételek tekintetében a munkáltatókkal történő szabad

⁵⁵ Megjegyzem, hogy a másik nagy esetkör, ahol korlátozásra, illetve tiltásra kerülhet sor, az *állam nevében eljáró közszolgák* esete. Lásd 2018 *Digest*, 826–835. A 87. sz. egyezmény 2. és 9. cikke megkülönböztetésmentesen rendeli biztosítani a szervezkedés szabadságát, kizárólag a rendőrséget és a fegyveres erőket zárva ki a védelmi körből. Ebben az esetben az államot szűken kell tehát értelmezni. Nem tartoznak ide az állami tulajdonú cégek alkalmazottai, sőt a helyi közhatalmat gyakorlók, azaz az önkormányzatok tisztviselői sem. A szakszervezeti szervezkedés tág korlátozása ellentétes az Európai Szociális Karta 5. cikkével is, amely e korlátozásokat szintén csak a szűken értelmezett rendőrség és a fegyveres erők tagjai vonatkozásában engedi meg. Ugyanilyen értelmezést követ az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata is. Utóbbihoz lásd például a *Tüm Haber Sen és Cinar kontra Törökország ügy*, 2006. február 2-i ítéletét (ügyszám: 28602/95), valamint a *Demir és Baykara kontra Törökország ügy*, 2008. november 12-i ítéletét (ügyszám: 34503/97), amely ügyekben az képezte vita tárgyát, hogy megtagadták a közszolgáktól/közalkalmazottaktól a szakszervezet-alakítási jogot, amellyel túl távan értelmezték az *állam nevében eljáró személyek* fogalmát.

⁵⁶ 2018 *Digest*, 840.

⁵⁷ 2018 *Digest*, 842.

⁵⁸ 2018 *Digest*, 853.

⁵⁹ GERNIGON, Bernard–ODERO, Alberto–GUIDO, Horacio: *ILO Principles Concerning the Right to Strike*. International Labour Office, Geneva, 2000, 22.; Freedom of association and collective bargaining. General Survey of the reports on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98). Report III (Part 4B), International Labour Conference, 81st Session, Geneva, 1994.

tárgyaláshoz, kollektív alkuhoz való jog ugyanis az egyesülési szabadság lényeges alkotóelemének minősül, így a szakszervezeteknek joguk van arra, hogy kollektív tárgyalások vagy egyéb jogszerű eszközök útján fejlesszék az általuk képviseltek élet- és munkakörülményeit. A hatóságoknak tartózkodniuk kell bármely olyan beavatkozástól, amely korlátozza e jog jogszerű gyakorlását.⁶⁰ A felekre kell továbbá bízni, hogy meghatározzák az egyeztetések tárgyát.⁶¹ A hatóságok által a tárgyalások körére egyoldalúan hozott korlátozások gyakran ellentétesek a 98. sz. Egyezményvel.⁶² A lehetséges témakörök természetesen a bérezés, az egyéb juttatások, a munkaidő vagy éves szabadság kérdése akkor is, ha ezek túlmutatnak a jogszabályokban foglaltaknál. Ezeket tehát jogalkotással nem lehet eleve kirekeszteni a lehetséges tárgyalási körből.⁶³

Mi következik a fentiekből? – Világos, hogy a korlátozás indoka nem lehet egy gazdasági szereplő magánérdeke. A korlátozásra (tiltásra) közrendvédelmi okokkal összefüggésben van lehetőség, a nemzetközi sztenderdekben a gazdasági okok, mint lehetséges korlátozási okok, meg sem jelennek. Olyannyira így van ez, hogy a CEACR szerint nem vehetők figyelembe a sztrájkjog gyakorlásának az esetleges hosszútávú, nemzetgazdaságot érintő következményei sem,⁶⁴ amiből következik, hogy egyetlen gazdasági szereplő érdekei még kevésbé képezhetnek legitim korlátozási okot.

6. A nemzetközi sztenderdek szerepe az uniós joggyakorlatban

A munkavállalói alapjogok – és úgy általában a szociális politika – elismerése és érvényre juttatása hosszan tartó és rögzös utat járt be az uniós jogfejlődés során.⁶⁵

⁶⁰ 2018 *Digest*, 1232.

⁶¹ 2018 *Digest*, 1289.

⁶² A 98. számú Egyezmény 4. cikke szerint „amennyiben szükséges, a nemzeti feltételeknek megfelelő intézkedéseket kell foganatosítani a munkaadók és munkaadói szervezetek, valamint a munkavállalók szervezetei közötti önkéntes tárgyalási eljárások teljes körű fejlesztésének és kihasználásának bátorítására és elősegítésére, a foglalkoztatási és munkafeltételek kollektív szerződések által történő szabályozása céljából.” 2018 *Digest*, 1290. Megjegyzem, hogy a foglalkoztatási és munkafeltételek nem csupán ezen hagyományos (azaz a munkaidővel és bérezéssel kapcsolatos) kérdésekre korlátozódnak, hanem minden olyan témakörre, amelyeknek a szabályozásáról a jog adta keretek között a felek szabadon döntenek. Ezen értelmezéssel kifejezetten ellentétes az uniós jog kiküldetések terén követett gyakorlata, amely lényegében lezártnak tekintí azon kérdéseket, amelyekről a felek egyeztethetnek.

⁶³ 2018 *Digest*, 1291. Márpedig az uniós joggyakorlat a kiküldetési irányelvben foglalt védelmet felső határként tekintette, amivel lehetetlenné tette a munkakörülmények további, kollektív tárgyalások útján való fejlesztését.

⁶⁴ GERNIGON–ODERO–GUIDO: i. m., 21.

⁶⁵ Jelen tanulmány kereteit meghaladná ezen fejlődés bemutatása, azonban hivatkozom a Római Szerződés 117. cikkének konszenzuális olvasatára, miszerint a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítása nemcsak a szociális rendszerek összehangolását előnyben részesítő közös piac működéséből következik. Az úgynevezett automatikus konvergencia modell elmélete szerint a méltányos munkafeltételek nem előfeltételei, hanem következményei a közös piac működésének. Hős Nikolett: Európai Szociális Politika. In: Szabó Marcell–Láncos Petra Lea–Gyenyey Laura (szerk.): *Uniós szakpolitikák*. Szent István Társulat, Budapest, 2015, 133–134. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó, 1957-ben kelt Római Szerződés egyetlen olyan rendelkezése, amely igen hamar kézzel fogható eredménnyel járt a szociális politika terén, a bérezés

A jogfejlődés ellenére igen kevés olyan jogi instrumentumot találunk, amelyben explicit rendelkezés történik a nemzetközi munkajogi sztenderdekre.⁶⁶ Közvetett utalás található ugyanakkor azokra az először még csak *soft law*-ként elfogadott, a Lisszaboni Szerződéssel azonban már kötelező jogi erővel felruházott Alapjogi Charta preambulumban.⁶⁷ A jelenleg hatályos, az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) az Emberi Jogok Európai Egyezményén (EJEE) kívül ugyan más nemzetközi jogi dokumentumra vagy munkaügyi sztenderdre nem utal, azonban a 6. cikke azzal, hogy hivatkozik az Alapjogi Chartára, az EJEE-re, valamint a tagállamok alkotmányos hagyományaira, ezeken keresztül közvetett módon teret enged egyéb nemzetközi jogi jogforrások adaptációjának.

Az ILO-egyezményekre inspirációs forrásként történő hivatkozásra a Bíróság gyakorlatában három formában kerül sor.⁶⁸ Egyrészt a Bíróság hivatkozik rájuk, amikor az uniós jogot szükséges értelmezni, a célját kifejezni.⁶⁹ Másrészt hivatkozik az egyezményekre akkor is, amikor egy jog alapjogi jellegét ismeri el. Végül, segítségül hívja őket, amikor egy tagállam olyan kérdést tesz fel, amely egy ILO-egyezmény és az uniós jog közötti kollízió feloldására irányul.⁷⁰

tekintetében a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvét rögzítő 119. cikk volt. 1989 decemberében az Európai Közösség tizenegy – az Egyesült Királyság kivételével valamennyi – tagállama elfogadta a Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól című dokumentumot (Közösségi Charta), amelynek 11–13. cikkei már tartalmazták a szakszervezet alapításának, az ahhoz való csatlakozásnak, a kollektív alkunak és a sztrájk gyakorlásának a jogát. Az Európai Parlament szándéka szerint a Közösségi Charta jogi kötelező erővel rendelkezett volna, ezt azonban a brit elutasítás meghiúsította, a brit 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*. OFA, Budapest, 2004, 25–27.

⁶⁶ Az egyetlen jogi dokumentum, amely explicit módon megjelöli inspirációs forrásként a nemzetközi sztenderdeket, a Közösségi Charta.

⁶⁷ A preambulumban szerint „*e Charta (...) újólag megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományából és nemzetközi kötelezettségeiből (...) következnek.*”

⁶⁸ TEKLÈ, Tzehainesh: Labour Rights and the Case Law of the European Court of Justice: What Role for International Labour Standards? *European Labour Law Journal*, 2018/3, 242–254.

⁶⁹ Ez történt a híres *Defrenne II ügyben* (C-43/75. sz. *Gabrielle Defrenne kontra Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena* ügyben 1976. április 8-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1976:56), amelyben a Bíróság kimondta, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bér Római Szerződésben foglalt elvét a másodlagos jog (így az akkor megszülető 75/117/EKG irányelv) és a nemzeti implementáció a férfi és a női munkaerőnek az egyenlő értékű munka esetén járó egyenlő díjazásáról szóló 100. számú Egyezményrel összhangban kitégítják. Ennek azért volt óriási jelentősége, mert a Római Szerződés nem szögezte le pontosan, mi értendő az egyenlő munka fogalma alatt. A Szerződés ugyanis az „egyenlő munka fogalmát” rögzítette, de teret engedett a fogalom kifejezetten szűk körű értelmezésének. A tagállamoknak ezáltal lehetőségük nyílt arra, hogy eldöntsék, mely munkákat tekintik egyenlőnek, így mely munkavállalók bérét kell egyenlőnek tekinteni. Így helytálló lehetett az a gyakorlat is, amelyben az egyenlő munkát kizárólag a pontosan egyező munkavégzés, illetve pontosan ugyanazon feltételek mellett vélték fennállónak. Ezzel szemben az irányelv immár ugyanazon munkáról vagy azonos értékűnek tekintett munkáról rendelkezik, ami sokkal tágabb értelmezést és ezzel együtt összehasonlítást biztosít, és a fentiek szerint megfelel a már idézett ILO-egyezmény rendelkezéseinek is. BECÁNICS Adrienn: Az egyenlő vagy egyenlő értékűként elismert munkáért egyenlő bért elv fejlődése az Európai Unió Bíróságának esetjogában. *Debreceni Jogi Műhely*, 2012/1.

⁷⁰ Ez volt a tárgy például a *Levy ügynek*, amelyben a kollíziót az okozta, hogy a Franciaország által ratifikált, a nők éjjeli munkájáról szóló 89. számú Egyezmény főszabályként tiltotta a nők által végzett éjszakai munkát, amely viszont ellentétben állt a 76/207/EK antidiszkriminációs irányelvvél. A Római Szerződés 234. cikkének

A második eset azért tekinthető visszásnak, mert a Bíróság anélkül ismeri el a kérdéses jogot alapvető jogként, hogy annak – a formális elismerésen túl – érvényt szerezne. A *Defrenne III ügyben*⁷¹ a Bíróságnak feltett második kérdés az volt, hogy függetlenül a 119. cikk rendelkezésétől, a közösségi jog tartalmaz-e olyan általános jogelvet, amely a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód megtartására vonatkozik az egyéb munkakörülmények tekintetében is.⁷² A Bíróság megemlítette, hogy az *alapvető, személyhez kapcsolódó emberi jogok* a közösségi jog *általános jogelveihez* tartoznak, amelyeket védelemben kell részesíteni,⁷³ továbbá, hogy a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés felszámolása is ezen jogok közé sorolandó.⁷⁴ Hivatkozott továbbá a foglalkoztatásból és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetésről szóló 111. számú Egyezményre.⁷⁵ Ennek ellenére mégsem látta elérkezettnek az időt, hogy a közösségi jog által védelemben részesítse a nemek közötti egyenlő bánásmód követelményét a bérezésen felüli munkakörülmények tekintetében, és rögzítette, hogy saját joghatósága hiányában az kizárólag a nemzeti és a nemzetközi jog hatókörébe tartozik.⁷⁶

Nem kevésbé problematikusak azon döntések, amelyekben a Bíróság ugyan továbbmegy, és kifejezetten az uniós jog alapján is kimondja, hogy a kérdéses jogot védelemben részesíti, ám egy lépéssel később, az arányossági teszt alkalmazása során ezen tétel lényegét kiüresíti, amely gyakorlatot *Davies* okkal összegzi akként, hogy a jogvédelem tekintetében a Bíróság egyet előre, kettőt pedig hátralépett.⁷⁷ Az alábbiakban ezen gyakorlat legismertebb példáját, a *Laval-ügyet* és annak a kollektív alku és fellépés jogára gyakorolt negatív hatásait teszem elemzés tárgyává.

(1) bekezdése (jelenleg az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 351. cikke) akként rendelkezik, hogy a jelen szerződés nem érinti a nem tagállamokkal korábban kötött egyezményeket. A (2) bekezdés azonban a tagállam kötelezettségévé teszi a kollízió feloldását, ami jelen esetben vagy akként fordulhatna elő, hogy a tagállam a férfiak részére is megtiltja az éjszakai munkát, vagy felmondja az egyezményt. A Bíróság az ügyben azonban az egyezmény elfogadását követő jogfejlődést (így például az éjjeli munkáról szóló 171. számú Egyezmény elfogadását) akként értékelte, hogy az a korábbi – az irányelvbe ütköző – egyezményt felülírta, amelyre figyelemmel kollízió nem áll fenn, amelynek vizsgálatát mindazonáltal visszautalta a tagállami bíróságnak. C-158/91. sz., *Ministère public és Direction du travail et de l'emploi* kontra *Jean-Claude Levy ügyben* 1993. augusztus 2-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1993:332). A Bíróság tehát megköveteli a kollízió feloldását akként, hogy az uniós joggal ellentétes nemzetközi kötelezettségtől a tagállamnak meg kell „szabadulnia”, legfeljebb azt szükséges előtte megvizsgálni, hogy valójában nem oldható-e fel az inkohérenca a nemzetközi jog értelmezésével.

⁷¹ C-149/77 sz., *Gabrielle Defrenne kontra Société anonym belge de navigation aérienne Sabena ügyben* 1978. június 15-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1978:130).

⁷² Emlékeztetőül, a Római Szerződés 119. cikke kizárólag a bérezés tekintetében mondta ki a diszkrimináció tilalmát.

⁷³ C-149/77 sz., *Defrenne III ügyben* 1978. június 15-én hozott ítélet, 26. pont

⁷⁴ C-149/77 sz., *Defrenne III ügyben* 1978. június 15-én hozott ítélet, 27. pont

⁷⁵ C-149/77 sz., *Defrenne III ügyben* 1978. június 15-én hozott ítélet, 28. pont

⁷⁶ C-149/77 sz., *Defrenne III ügyben* 1978. június 15-én hozott ítélet, 30–33. pontok. Megjegyzem, hogy a Bíróság mégis minden tőle telhetőt megtett az ügyben, ugyanis amikor utalt arra, hogy Belgiumot egyébként kötik a nemzetközi egyezmények, implicit módon utalást tett a nemzeti bíróságnak, hogy miként döntse el az ügyet.

⁷⁷ DAVIES, Anne C. L.: One Step Forward, Two Steps Back? The *Viking* and *Laval* cases in the ECJ. *Industrial Law Journal*, 2008/2, 126–148.

7. A *Lex Laval* értékelése a nemzetközi sztenderdek tükrében

A szociális védelem szintjében történő, lefelé gyűrűző hatás tetten érhető a svéd jogalkotás által a *Laval ügyre*⁷⁸ adott válaszában. A *Laval ügy* előtt a munkaügyi kapcsolatok svéd rendszerét széles körben az önszabályozás, az állami beavatkozás hiánya, valamint a szociális partnerek autonómiája jellemezte.⁷⁹ Ebben a rendszerben – a minimálbérezésre irányuló jogalkotás hiánya mellett – a kollektív megállapodások fontos forrásként jelennek meg, és annak ellenére, hogy nem létezik az ilyen megállapodások általános hatályúvá történő kiterjesztésének rendszere, a kollektív alkuk lefedettségi szintje *de facto* azzal egyenlő.

A szakszervezeteknek joguk van ahhoz, hogy külön megállapodás aláírásával azon munkáltatókat is rákényszerítsék a hatályos kollektív szerződésekhez történő csatlakozásra, amelyek nem tagjai valamely munkáltatói szervezetnek (és így automatikusan őket nem kötik a megkötött megállapodások). Az nem követelmény, hogy a kollektív fellépéssel érintett munkahelyen legyenek olyan munkavállalók, akik a szakszervezet tagjai, így a külföldi munkáltatókkal szembeni fellépés is megengedett. A bírói gyakorlat alapján tilos az olyan kollektív fellépés, amelynek célja egy hatályos kollektív megállapodás alkalmazásának felfüggesztése vagy módosítása (*Britannia-elv*). A munkaügyi bíróság *Britannia-ítéletében* akként rendelkezett, hogy ez a tilalom vonatkozik arra az esetre is, ha a kollektív megállapodás külföldi szolgáltató által lépett hatályba a küldő államban. Ezen ítélet alkalmazási kereteit módosította a *Lex Britannia*, amelynek értelmében a kollektív fellépés tilalma csak azon megállapodások tekintetében áll fenn, amelyekre a munkaügyi kapcsolatokról rendelkező svéd törvény közvetlenül alkalmazandó.⁸⁰ A kiküldetési irányelvet átültető svéd jogszabály⁸¹ összhangban állt az autonóm kollektív alkuk rendszerével, amelynek keretében a szakszervezeteknek joguk van kollektív alkura kényszeríteni a külföldi munkáltatókat.

A *Laval-ítéletben* a Bíróság által sérelmezett – az autonóm tárgyalási mechanizmusból egyébként természetesen következő – körülmény a bértárgyalások ki-

⁷⁸ 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 bérköltséggel, mint a helyben szokásos bér). A svéd szakszervezetek blokád alá vették a *Laval* építési területeit, valamint más szakszervezet által szolidaritási sztrájkra is sor került. A *Laval* szerint ezen akció a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozta. A Bíróság szerint a kiküldetési irányelv nem harmonizálta a minimális védelmet nyújtó kötelező szabályok tartalmát. E tartalom ennél fogva szabadon határozhatják meg a tagállamok, a Szerződés és a közösségi jog általános elvei tiszteletben tartásával. A konkrét ügyben azonban a kollektív alku és fellépés nem volt igazolható, tekintettel arra, hogy a megkötni kívánt kollektív szerződés rendelkezései túlmentek volna a kiküldetési irányelv taxációján. Másrészt a kiküldő vállalkozás előtt nem kellőképpen volt világos – éppen a jogszabályi rendelkezések hiánya és a szociális partnerek eseti tárgyalása miatt – hogy a minimális bérszinttel kapcsolatban milyen követelményeket szükséges betartania. C-341/05. sz., *Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan és Svenska Elektrikerförbundet ügyben* 2007. december 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:809).

⁷⁹ Jelen fejezet Rönmmar összefoglalóján alapul. RÖNNMAR, Mia: Sweden. In: Freedland–Prassl (ed.): i. m., 241–260.

⁸⁰ Act 1976:580 on Employment (Co-Determination in the Workplace). Így tehát a külföldi munkáltatók által a honosságuk szerinti államban kötött kollektív szerződés tekintetében ilyen tilalom nem áll fenn.

⁸¹ Act 1999:678 on Foreign Posting of Employees.

számíthatatlansága és a külföldi szolgáltató által betartandó szabályokra vonatkozó transzparencia hiánya volt. Erre válaszul módosította a svéd jogalkotó a kiküldetési irányelvet átültető jogszabályt, minek következtében a következő konjunktív feltételek esetén maradt megengedett a kollektív fellépés annak érdekében, hogy a kiküldött munkavállalókra is érvényesítsék a kollektív megállapodást:

- a) annak kizárólag a központi szinten megkötött, a kérdéses szektorban dolgozó munkavállalók mindegyikére kiterjedő hatályú megállapodáshoz kell kapcsolódnia;
- b) az nem irányulhat másra, mint a kiküldetési irányelv 3. cikkében felsorolt körülményekre;
- c) végül a megállapodásnak a munkavállalókra kedvezőbbnek kell lennie a jogszabályban foglalt rendelkezésekhez képest.

Emellett a *Lex Britannia* (a szakszervezetek külföldi szolgáltatók által kötött kollektív megállapodások módosítása érdekében indított kollektív fellépésekre irányuló jogát biztosító jogszabály) is módosításra került akként, hogy az nem alkalmazható az olyan munkáltatókkal szemben, amelyek kiküldött munkavállalókat alkalmaznak.

A fenti jogalkotási/jogalkalmazási következményeket és a *Laval-ügy* döntését⁸² számos nemzetközi jogi emberi jogi szervezet bírálata tárgyává tette. A témánk szempontjából szükséges megemlíteni a CEACR általános jelentését (*General Report*), amelyben a bizottság aggodalmát fejezte ki, tekintettel arra, hogy a kollektív fellépés a nemzeti jognak megfelelt, mégis, az észszerűen előre nem látható uniós jogértelmezés miatt jogsértő volt. Helytelenítette emellett, hogy egy jogszerű sztrájkért kártérítési felelősség terheli a szakszervezetet.⁸³ A CEACR kifejtette továbbá, hogy a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos törvénymódosítás, amely kizárólag a kiküldetési irányelvben foglalt „kemény mag” érvényesítésére korlátozza a kollektív fellépés jogszerűségét, felülvizsgálatra szorul.⁸⁴

Ami a Bíróságnak az ILO jogforrására tett hivatkozásait illeti, a szakirodalom megjegyzi, hogy a Bíróság a sztrájkjog gyakorlása körében anélkül hivatkozott az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló 87. számú Egyezményre, hogy megvizsgálta volna, vajon az ILO keretein belül működő szakértői bizottságok azt pontosan milyen feltételekkel tartják jogszerűnek, így az egyszerű, formális hivatkozáson túl elmaradt az ezen egyezmények által védelemben részesített jogok érdemi, tartalmi vizsgálata.⁸⁵

⁸² Az előzetes döntéshozatali eljárás következményeként a nemzeti munkaügyi bíróságnak nem maradt mérlegelési szabadsága. A sztrájk jogellenessége többé nem volt vitatott, csak az, hogy ezért a Laval milyen kompenzációt kapjon. Az uniós jog megsértése alapján a nemzeti bíróság – követve a horizontális közvetlen hatály elvét – kimondta, hogy a szakszervezet felelős az így okozott kárért. A szakszervezet a nemzeti jog megsértéséért is felelős tekintettel arra, hogy a módosított *Lex Britannia*-t a jelen ügyben figyelmen kívül kell hagyni, amelynek okán az eredeti *Lex Britannia*-elv lépett életbe. A munkaügyi bíróság döntése szerint a Laval ugyan nem bizonyította a pénzügyi veszteségeit, azonban így is megítélt a részére nem vagyoni kártérítésként (*punitive damages*) 55 000 euró összeget.

⁸³ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2013, 178.

⁸⁴ RÖNNMAR: i, m., 179.

⁸⁵ Lásd például ILO, Giving Globalization a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions concerning Rights at Work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, ILC, 101st Session, Report III(1B), ILO, Geneva, 2012, 117–122.

8. A BALPA ügy értékelése a nemzetközi sztenderdek tükrében

Nem kevésbé negatív hatásról tanúskodik a *BALPA ügy*. A brit pilótákat tömörítő British Airline Pilots' Association (BALPA) szakszervezet sztrájkot tervezett a British Airways-szel szemben, amikor a cég – egyes járatai üzemeltetéséhez – leányvállalat alapítását tervezte más tagállamban. A szakszervezet attól tartott, hogy ez a kiszervezés az érintettek munkafeltételeinek romlásával járt volna. A tagság túlnyomó többséggel a sztrájk kezdeményezésére szavazott. A *Viking* és a *Laval ítéletre* tekintettel azonban a szakszervezet mégis eltekintett a sztrájk megszervezésétől, mivel féltő volt, hogy a brit bíróságok a letelepedés szabadságának korlátozása miatt jogellenesnek ítélték volna a kollektív fellépést. Arra az esetre, ha a munkavégzés megállításra kerülne, az anyagi kár tekintetében a munkáltató British Airways napi 100 millió euró követelést jelentett be.⁸⁶

A CEACR kifejtette, hogy a sztrájkjog lehetséges korlátozása kapcsán soha nem utalt arra, hogy a letelepedés vagy szolgáltatásnyújtás szabadságának arányos korlátozását vizsgálni kellene. Ezzel szemben csak bizonyos minimális szintű szolgáltatás biztosítását tartotta megfontolhatónak, ha a sztrájk visszafordíthatatlan vagy külső felek számára szélsőségesen aránytalan kárral járhat. A CEACR nem látta indokoltnak, hogy ettől a korábbi gyakorlatától eltérjen. A bizottság kifejtette továbbá, hogy a jelenlegi helyzet, amelyben a szakszervezetnek az uniós joggyakorlat fényében olyan kártérítési kötelezettséggel kell szembenéznie, amely csődhelyzetet eredményezhet számukra, ellentétes a 87. számú Egyezményvel.⁸⁷

A CEACR *megfigyeléséből* implicit módon az olvasható ki, hogy az egyezmények betartásáért az állam arra való tekintet nélkül felel, hogy a másik oldalról kötelezettsége az uniós jog hatékony végrehajtása. Ez nyilvánvaló kollíziós problémát okoz, amely álláspontom szerint kizárólag az emberi jogok tiszteletének prioritása alapján oldható fel.

9. Összefoglalás

A ILO nyilvánvaló célja az alapvető jogok eltérő nemzeti védelmi szintjéből fakadó feszültség, illetve az ebből eredő gazdasági nyomás csökkentése, szem előtt tartva, hogy a közös minimumszabályoknak elsődlegesen nem piacteremtő, hanem piac-korrigáló hatása van, ezen keresztül pedig a munkavállalók védelmének biztosítása áll az első helyen. A szociális dömping jelensége a határon átnyúló tényállásokban érhető tetten, és lényegében a fogadó állam védelmi szintjének a gazdasági nyomás okozta erodálódását jelenti. A jelen tanulmányban felvetett dilemmát, miszerint a munkavállalók nemzetközi védelme valójában az olcsóbban termelő országok

⁸⁶ KÁRTYÁS: i. m., 118.

⁸⁷ A bizottság kifejtette továbbá, hogy nem feladata megítélni az uniós bírósági döntések helyességét, azonban az igen, hogy vizsgálja, vajon az ilyen bírósági döntések hatásai akadályozzák-e a vonatkozó egyezmény szerinti munkavállalói joggyakorlást. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2010, 208–209.

versenyelőnyét iktatja ki, az előbbieik javára dőlt el, hiszen számos egyezmény és azok vonatkozó joggyakorlata igyekezett az elmúlt több mint száz évben a piacialapú érdekek által okozott káros hatásokat, mindenekelőtt a *race to the bottom jellegű* versenyt visszaszorítani.

A CEACR hangsúlyozta, hogy annak megítélése során, hogy a nemzeti törvényhozás és gyakorlat összhangban van-e egy adott egyezménnyel, nincs tekintettel a szóban forgó állam gazdasági és szociális adottságaira. Az egyezmények által támasztott követelmények konstans és uniformizált módon kötelezik a ratifikáló államokat, és ezen követelmények kizárólag olyan eltéréseket (derogációkat) engednek meg, amelyek kifejezetten rögzítésre kerültek az egyezményekben. Feladata ellátása során a bizottság kizárólag az egyezményekben lefektetett sztenderdeket tartja szem előtt, anélkül, hogy teljesen figyelmen kívül hagyná, hogy az implementáció módja államról államra különbözhet. Mindazonáltal, ezek nemzetközi sztenderdek, így alkalmazásuk értékelése egységes, és azt nem befolyásolhatják a szociális és gazdasági szempontokból eredő érvelések.⁸⁸ A CFA is hasonlóan vélekedik, amikor rögzíti, hogy a sztrájkhoz való jog korlátozásának igazolása érdekében nem hozhatók fel gazdasági megfontolások.⁸⁹ Ezzel szemben az EU – mondhatni „természetesen” – a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságának előtérbe helyezésével, a munkavállalók védelmét célzó intézkedésekben is a piacteremtő hatást igyekszik biztosítani, így a díjazás tekintetében a fő rendezőelv nem a munkavállalók védelme, hanem az egyenlő versenyfeltételek biztosítása. Előbbi legfeljebb eszközként jelenhet meg az utóbbi cél biztosítása érdekében.

Míg a belső jog és a nemzetközi jog, illetve az uniós jog közötti kollízió feloldására a különböző jogrendekben megtalálhatóak az eszközök, addig az uniós jog és az ILO-egyezmények és joggyakorlat közötti ellentmondás kezelésére ilyen – legalábbis explicit – szabályokat nem találunk.⁹⁰ Ennek okán a Bíróság esetről esetre kényszerül a konfliktus kezelésére, amit beárnyékolnak a következő körülmények.⁹¹

1. Egyrészt, a Bíróság nem fordít kellő figyelmet az ILO felügyeleti szervei által követett gyakorlatra, aminek az a következménye, hogy az adott alapjog pusztá deklarációján túl érdemi vizsgálatra, jogérvényesítésre nem kerülhet sor, ez pedig egyenlő a nemzetközi sztenderdek nem kellő ismeretével, illetve ignorálásával, holott ezen bizottságok legitimitása biztosított a magas kvalifikáltságú szakemberek (CEACR), illetve a tripartit összetétel (CFA) megléte okán. 2. Másrészt, a nemzetközi jog dualista megközelítése érhető tetten, amely szerint a Bíróság nem egységben, egyazon cél érdekében kezeli a különböző jogrendek által támasztott elvárásokat, hanem mint autonóm jogrendek követelményeit, amelyekkel összefüggésben a végső szót is ő mondja ki. Holott a kívánatos szemlélet érvényesítésére a Bíróságnak nemcsak lehetősége lenne, hanem az számára egyben kötelesség is, hiszen a különböző jogrendek közötti kapcsolatot maga az EUSZ teremti meg azzal, hogy utal az Alapjogi

⁸⁸ SERVAIS: i. m., 70–73.; Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, report III (Part 4A), ILO, Geneva, 1987, para 20.

⁸⁹ 2018 *Digest*, 791.

⁹⁰ TEKLÉ: i. m., 242.

⁹¹ TEKLÉ: i. m., 254–261.

Chartára,⁹² amelynek preambuluma⁹³ valamint 53. cikke⁹⁴ is hivatkozik a nemzetközi jogra,⁹⁵ továbbá az EJEE-re is, valamint a tagállamok alkotmányos hagyományaira.⁹⁶ 3. Harmadrészt, a jogirodalomban közkeletű kifejezéssel élve, a gazdasági szabadságok és az alapjogok érvényesítése között alkotmányos asszimetria áll fenn az előbbiek javára. A Bíróság által alkalmazott szükségességi-arányossági teszt nyilvánvalóan nem alkalmas az alapjogok védelmére, tekintettel arra, hogy utóbbiak kizárólag defenzív, a gazdasági szabadságokat esetlegesen igazolt korlátozó okként lehetnek jelen az ilyen irányú joggyakorlatban.

Az EUSZ. 3. cikke az EU céljai között kifejezetten szerepelteti a társadalmi igazságosságot, illetve amellet a fenntartható fejlődést, amely a szociális piacgazdaságon alapul. A legfőbb cél pedig a „*béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása*”, amely alapján kijelenthető, hogy az ILO és az EU léte közös célon és elveken alapszik, hangsúlyozva, hogy a nemzetközi gazdasági verseny nem folytatódhat a munkajogi sztenderdek erodálódásának árán. A Bíróság a különböző nemzeti jogok közötti diszharmóniát, a munkajogi szabályozás partikularizmusát és az ezek következményeként kialakuló szociális dömpinghelyzet okozta nyomást csak akként tudja csökkenteni a jövőben, ha nyitott lesz a nemzetközi jogban elért eredmények befogadására, és ezzel a gazdasági szabadságok és az alapvető munkavállalói jogok közötti kollízió feloldása során tanúsított, az utóbbiak kárára vallott nézetének felülvizsgálatára.

⁹² A 6. cikk (1) bekezdése szerint „a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.”

⁹³ A preambulumban szerint „e Charta (...) újlag megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból és nemzetközi kötelezettségeiből (...) következnek.”

⁹⁴ „E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”

⁹⁵ Megjegyzem, hogy a munka világához tartozó alapvető emberi jogok „általánosságban” is a nemzetközi szokásjog részét képezik, amit alátámaszt azon tény, hogy a fentiekben említett ILO-nyilatkozat (lásd 10. lábjegyzet) szerint a nyilatkozatban említett jogok akkor is kötelezik az ILO-tagállamokat, ha azok az ezen jogokról rendelkező egyezményeket nem ratifikálták.

⁹⁶ EUSZ. 6. cikk (3) bekezdés. Kiemelem, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága különös figyelmet fordít az ILO joggyakorlatára, amelyről szintén hallgatnak a tárgybeli döntések, amelynek azért is van különös jelentősége, mert az Alapjogi Charta 53. cikkének (3) bekezdése alapján, ha a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyeket az EJEE is, akkor az utóbbival azonos védelemben kell részesíteni azokat. Emellett a tagállamok alkotmányos hagyományainak figyelmen kívül hagyása is minden kétséget kizáróan tetten érhető a *Laval ügyben* hozott döntésben.