

Ötvenéves az Európai Közösség

A KÖZÖSSÉGI SZOCIÁLIS POLITIKA ÖTVEN ÉVE

Az automatikus konvergenciától egy európai szociális deficit felé?

HÓS NIKOLETT
doktorandusz (PPKE JÁK)

Bevezető

A hagyományos integrációs elméletek szerint az Európai Közösség elsődleges rendeltetése a tagállamok gazdasági hatékonyságának növelése és gazdasági jólétének maximalizálása. Ennek megfelelően a közösségi jogalkotó beavatkozásának elsődleges célja annak biztosítása, hogy a termelési erők és tényezők szabadon áramolhassanak az egyik ország joghatósága alól egy másik állam joghatósága alá. E felfogás minden olyan közösségi politikát, amelynek nem ez az elsődleges célkitűzése, csak e cél eléréséhez szükséges mértékben tekint eszközének közösségi szinten. A közösségi szociálpolitikai jogalkotás szerepe hagyományosan, hogy a piaci integráció által a munkavállalókra és a foglalkoztatásra gyakorolt negatív spill-over hatásokat internalizálja, és megakadályozza a tiszta szabályozási versenyben rejlő ‘lefelé gyűrűző versenyt’ (race to the bottom). Mivel a közösségi beavatkozás ezen az alapon korlátozott, ezért a közös piac által megtermelt javak igazságos újraelosztását biztosító politikák leghatékonyabban továbbra is tagállami szinten szabályozhatóak. E tradicionális felfogás a közösségi szociálpolitikai jogalkotást a piaci integráció mögött álló közgazdaságtani elméletek logikájának vetette alá. Valamint e logikának a következményeként a közösség gazdasági céljainak megvalósítása az erős tagállami munkajogi szabályoktól¹ és azok hatékony tagállami kikényszerítésétől vált függővé.²

¹ SIMON DEAKIN: Labour Law as Market Integration: the Economic Foundations of European Social Policy. In P. DAVIES – A. LYON-CAEN – S. SCIARRA – S. SIMITIS (ed.): *European Community Labour Law: Principles and Perspectives, Liber Amicorum Lord Wedderburn of Charlton*. Oxford: Oxford University Press, 1996, 63–93., 67.

² BRIAN BERCUSSON: Social and Labour Rights under the EU Constitution. In: DE BÚRCA – DE WITTE (ed.): *Social Rights in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2005, 169–198.

Ugyanakkor az európai integráció jellegét illetően kezdettől fogva két elképzelés áll egymással szemben. Az egyik elgondolás szerint a szociális minimum standardok kikényszerítésének egyedüli célja, hogy a fenti logikának megfelelően egyenlő feltételeket biztosítson a tagállamok közötti szabályozási verseny számára, és hozzásegítse a tagállamokat a belső piac előnyeinek lehető legszélesebb körű kihasználásához. Ezzel szemben állnak azok a vélemények, amelyek szerint az európai integráció jog és intézményrendszerének autonóm politikai szerepet kell vállalnia a szociális jogok kikényszerítésében. Paradox módon azonban általában ez utóbbi felfogást is legtöbbször az Európai Unión belüli szociális dömping elkerülésével igyekeznek igazolni. Mindvégig meghatározó maradt azonban a tagállami kormányok vonakodása nemzeti szabályozási autonómiájuk korlátozásával szemben, a munkajogi és szociálpolitikai jogalkotás politikai jelentősége miatt.

Először a déli államok felvételével, majd az Európai Unió közép- és kelet-európai bővítésével a nemzeti szociális modellek és azok autonómiájának megőrzése, valamint az európai belső piac kiépítése egyre élesebb konfliktusba került. Az utóbbi időben az Európai Bíróság két esetben ismét arra kényszerült, hogy az Európai Unió bővítésével kapcsolatos félelmek miatt ránehezülő politikai nyomás mellett értékelje a belső piac értékeit a Közösség munkajogi céljai szempontjából. 2007. május 23-án Maduro és Mengozzi főtanácsnokok közzétették a Bíróság döntésére vonatkozó indítványukat.³ Mindketten óva intették a taláros testületet a gazdasági alapszabadságok olyan széles körű alkalmazásától, ami a nemzeti munkajogi rendszerek integritását veszélyezteti. Mindkét eset tanulsága továbbá, hogy a gazdasági megfontolások által vezérelt közösségi szociális politika jelen állapotában nélkülöz egy olyan önálló érték- és kritériumrendszert, amely alapján e kényes politikai konfliktusok feloldhatóak lennének.

Ugyanakkor az Európai Unió szociális vívmányainak szimbólumaként fokozatosan élénk tudományos vita indult az ún. Európai Szociális Modell értékeiről. Ebben a fejlődésben fontos szerepet játszott, hogy a közösségi jogalkotó egy önálló, közös értékrendszeren alapuló szociális politikában az egész európai integráció fontos legitimációs bázisát látja. Annak ellenére azonban, hogy az Európai Bíróság számos ítéletében kifejezésre juttatta, hogy a Közösség szociálpolitikai céljai azonos rangon állnak annak gazdasági céljaival,⁴ az Európai Uniónak továbbra is kettős arca van. Míg erős közösségi kompetenciák és eszközök állnak rendelkezésére a Közösség gazdasági céljainak megvalósítására, addig a szociálpolitikai célok tagállami kikényszerítése jóval gyengébb eszközrendszerre támaszkodhat. Ebből ered a jelenlegi szociális alkotmányozás egyik ellentmondása is. Egyrésztől egy hagyományos jogi vita folyik a tagállami kormányok és jogászaik között az Európai Unió Alapjogi Chartájának jogi státusza és annak Alkotmányos Szerződésbe foglalása körül. Ezzel párhuzamosan jelen vannak azonban azok új kormányzati formák (new modes of governance) is,

³ Case C-438/05 *The International Transport Workers Federation and the Finnish Seamen's Union*, főtanácsnoki indítvány, Miguel Poires Maduro (2007. május 23.); Case C-341/05 *Laval un Partneri Ltd. and Svenska Byggnadsarbetareförbundet and Others*, főtanácsnoki indítvány, Mengozzi, (2007. május 23.)

⁴ Case C-43/75, *Defrenne v Sabena*, [1976] ECR 455, 10. pont; Case C-50/96, *Deutsche Telekom AG v Lilli Schröder* [2000] ECR I-743, 57. pont; Case 67/96 *Albany International BV* [1999] ECR I-5751, Jacobs Főtanácsnok véleménye, 179. pont.

amelyek igyekeznek magukat megkülönböztetni a korábbi döntéshozatali mechanizmusoktól, és alapvetően hagyományos jogi kikényszerítő erővel nem rendelkező 'soft law' dokumentumokra, és a tagállamok önkéntes jogkövető magatartására építenek.⁵

A jelen tanulmány a Római Szerződés aláírásának 50. évfordulója alkalmából áttekinti a közösségi munka és szociális jogalkotás integrációs logikájának elméletét, és az Unió bővítése által arra gyakorolt hatásokat. E fejlődés tükrében a dolgozat második felében az Európai Bíróság előtt jelenleg is folyamatban lévő *Viking* és *Laval* esetek bemutatásával kíván rámutatni egy esetleges paradigmaváltás szükségességére.

I. A közösségi szociális politika integrációs logikájának fejlődése

A gazdasági neoliberalizmus és az európai gazdasági integráció melletti elkötelezettség szellemében az alapító tagállamok nem tartották szükségesnek, hogy erős szociálpolitikai rendelkezéseket foglaljanak az Alapító Szerződésekbe. A Római Szerződés szociálpolitikára vonatkozó fejezetében foglalt rendelkezések (117–122. cikk) egyszerűre voltak rövidke és egyben hatástalanok.⁶ Ezek a 'homályos' szociálpolitikai rendelkezések jól tükrözték az alapító atyák eltérő gazdaságpolitikai elképzeléseit.⁷ A 117. cikk megfogalmazása szerint „[...] A tagállamok egyetértenek abban, hogy szükség van a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítására, hogy ezáltal – e fejlődés fenntartása mellett – lehetővé váljon ezek összehangolása. Úgy vélik, hogy ez a fejlődés nemcsak a szociális rendszerek összehangolását előnyben részesítő közös piac működéséből *következik*, hanem az e szerződésben megállapított eljárásokból, valamint a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséből is.”

E rendelkezések azonban nem adtak jogszabály-kezdeményezési jogot a Bizottságnak⁸ az előbb említett célok megvalósítására, és megfogalmazásuk annyira programadó és általános volt, hogy abból nagyon nehéz lett volna bármilyen szabályozási alapot is levezetni.⁹ Maga az Európai Bíróság is úgy találta, hogy a Római Szerződés szociális politikáról szóló rendelkezései csak elvi jelentőséggel bírnak.¹⁰ Mivel a közösségi munkajogi jogalkotás általános tartalmi közösségi koncepcióval nem rendelkezett,¹¹ ezért a munkaügyi és szociálpolitikai tárgyú harmonizáció jog-

⁵ Vö. OLIVER DE SCHUTTER: The Implementation of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination. In O. DE SCHUTTER – S. DEAKIN: *Social Rights and Market Forces*. Bruylant: Brüsszel, 2005, 279–343.

⁶ P. L. DAVIES: *Acquired Rights, Creditors' Rights, Freedom of Contract, and Industrial Democracy*. In A. BARAV – D. A. WYATT (ed.): *Yearbook of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 1989/9, 26.

⁷ GYULAVÁRI TAMÁS – KÖNCZEI GYÖRGY: *Európai szociális jog*. Budapest: Osiris Kiadó, 2000, 26.

⁸ A 118. cikkely a Bizottságot mindössze arra jogosította fel, hogy elősegítse a tagállamok közötti szoros koordinációt minden szociálpolitikai területen.

⁹ JEFF KENNER: *EU Employment law, From Rome to Amsterdam and Beyond*. Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, 2003, 9.

¹⁰ Hozzátette azonban, önmagában az a tény, hogy a 117. cikkbe foglalt szociálpolitikai célok elvi értelemben vannak megfogalmazva, nem zárja ki, hogy azok tényleges jogi hatással bírjanak. Így elősegíthetik a szociális jog területén az Alapszerződés egyéb rendelkezései, valamint a másodlagos közösségi jogforrások értelmezését. Case C–126/86 *Zaera* (1987) ECR 03697.

¹¹ KISS GYÖRGY: *Az Európai Unió munkajoga*. Budapest: Osiris Kiadó, 2001, 35.

alapjául sokáig az Alapszerződés közös piaci jogharmonizációra vonatkozó rendelkezései szolgáltak. Ez azzal a következménnyel járt, hogy közösségi irányelvek elfogadására ezen a területen kezdetben csak egyhangúsággal és abban az esetben kerülhetett sor, ha a jogszabályok közelítése közvetlenül érintette a közös piac kiépítését vagy működését (EKSZ 94. cikk ex. 100 cikk). Elsősorban tehát akkor, ha a tagállamok közötti jogi különbségek torzították a közös piaci verseny feltételeit, ezért e különbségeket meg kellett szüntetni.

Ugyanakkor annak az alapító tagállamok is tudatában voltak, hogy egy piaci integrációra irányuló regionális nemzetközi szervezetnek közvetlen hatása lehet a tagállamok munkajogi és szociálpolitikai rendszerére. A kérdés kezdettől fogva inkább a megfelelő intézményi keretek vonatkozásában merült fel. A szociálpolitikai jogalkotás e hagyományos felfogását kezdettől fogva két befolyásos szakmai jelentésre szokás visszavezetni. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) által felállított szakértőbizottság Professor Ohlin¹² vezetésével 1956-ban elkészítette *Az európai gazdasági kooperáció szociális aspektusai* címet viselő jelentését, amelyben a jelentés készítői arra a végső következtetésre jutottak, hogy a szociális jogok harmonizációja illetve egységesítése nem előfeltétele a piaci integráció hatékonyságának. A nemzetközi kereskedelem liberalizációjának elsődleges célja a tagállamok termelékenységének növelését lehetővé tevő elosztó (allokatív) hatékonyság biztosítása. A kereskedelmi akadályok lebontása azokat az iparágakat, amelyek nem működnek hatékonyan, és amelyeket korábban a protekcionista gazdaságpolitika vámokkal és azzal egyenértékű korlátozásokkal mesterségesen elszigetelt, az áruk szabad áramlása által generált versenynek veti alá. Így a piaci liberalizáció közvetlenül ösztönzi az érintett államok iparágainak termelési hatékonyságát.¹³

Ennek az előnyös gazdasági fejlődésnek a következtében ugyan automatikusan, de csak lépésről lépésre valósul majd meg a foglalkoztatási feltételek közeledése.¹⁴ Maduro szerint az európai integráció kezdeti modellje és annak döntéshozatali rendszere is a 'Pareto-' és a 'Káldor Hicks-hatékonyság' egy sajátos kombinációjának logikáját tükrözték.¹⁵ Ezen közgazdasági elmélet gyakorlati megvalósításának két fontos előfeltétele azonban a munkavállalók tökéletes mobilitása, és a nemzeti jogalkotó teljes szabályozási autonómiájának megőrzése.¹⁶ A tökéletes verseny feltételei

¹² Bertil Ohlin a stockholmi Commercial College professzora, Kereskedelmi Miniszter 1944–45 között, valamint a svéd liberális párt vezetője. Nevéhez fűződik a nemzetközi kereskedelem modern komparatív előnyök elmélete, amely később Hecksher–Ohlin modellként vált híressé.

¹³ DEAKIN (1996) i. m. 67.

¹⁴ INTERNATIONAL LABOUR OFFICE: *Social Aspects of European Economic Co-operation. Report by a Group of Experts*. Studies and Reports, New Series, No. 46. Geneva, 1956. (Továbbiakban: *Ohlin-jelentés*)

¹⁵ MIGUEL POIRES MADURO: Europe's Social Self: „The Sickness Unto Death”. In JO SHAW (ed.): *Social Law and Policy in an Evolving European Union*. Oxford – Portland: Hart Publishing, 2000, 345. A Káldor Hicks-hatékonyság értelmében egy gazdasági döntés akkor hatékony, ha a nyertesek kompenzálni tudják a veszteseket, és így végső soron Pareto-hatékonysághoz vezetnek. A Pareto-optimalitás szerint egy döntés hatékonyságának feltétele, hogy legalább egy valaki jobb helyzetbe kerüljön, miközben senki sem kerül rosszabb helyzetbe.

¹⁶ SIMON DEAKIN: Two Types of Regulatory Competition: Competitive Federalism versus Reflexive Harmonisation – A law and Economics Perspective on Centros. *The Cambridge Yearbook of European Legal studies*, 1999/2, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2000, 231–259.

mellett működő piacok elmélete¹⁷ szerint abban az esetben, ha ezek a feltételek teljesülnek, akkor a piacok működése allokatív hatékonysághoz és a tagállamok jogszabályainak spontán harmonizációjához vezethet.¹⁸ Az európai szociális politika integrációs logikája szempontjából ez azt is jelenti, hogy a közösségi szabályozás elsősorban akkor lehet indokolt, ha a tagállami szabályok közötti különbségek e piaci verseny kudarcához és a tagállamok közötti szabályozási verseny torzulásához vezetnek, vagy valamely lényeges transznacionális tényező ezt szükségessé teszi. *Barnard* ez utóbbi kritériummal kapcsolatban – Daniels alapján – megjegyzi, hogy ezen elmélet szerint a szociális politika területén akkor állíthatjuk, hogy valamely kérdés nem szabályozható hatékonyan nemzeti szinten, amennyiben a tagállami szabályok közötti különbségek költségei meghaladják a transznacionális szabályozással járó költségeket.¹⁹

Az Ohlin-jelentés szerint azonban amíg a tagállamok szociális feltételei területén meglévő különbségek az adott munkaerő termelékenységét tükrözik, addig nincs szükség jogharmonizációra.

Az ILO szakértői bizottsága azzal érvelt, hogy önmagában a nominálbérekben jelentkező különbségek nem jelentenek akadályt a gazdasági integráció számára. Figyelembe véve a nominálbérek és a munkaerő termelékenysége közötti szoros összefüggéseket a szabályozási verseny szempontjából csak az ún. fajlagos munkaerő költség (unit labour cost)²⁰ számít. Ebben az időben az alapító tagállamok közötti gazdasági és szociális kohézió garanciát jelentettek arra, hogy az egyre szorosabb gazdasági együttműködés nem jelent majd aránytalan terhet egyik tagállam számára sem.²¹ Ez alól csak két terület jelentett kivételt az Ohlin-jelentés szerint, a férfiak és a nők közötti egyenlő bérezés, valamint a heti munkaidő és a fizetett szabadságra vonatkozó szabályok.

„Azokban az országokban, ahol a nem alapján a foglalkoztatás területén jelentős különbségek vannak, ott az olyan iparágakban, ahol jelentős arányban foglalkoztatnak női munkaerőt, relatíve alacsonyabbak a munkabérek is. Ezek az iparágak versenyelőnyre tehetnek szert az olyan versenytársakkal szemben, ahol a nemek közötti megkülönböztetés vagy nem létezik, vagy lényegesen kisebb. Egy olyan politika, amely e különbségek folyamatos felszámolására törekszik, megelőzhetné az ilyen helyzeteket.”²²

A szakértőbizottság ezzel összefüggésben megjegyezte, mivel a nyugat-európai országok közül az ILO egyenlő bérezésről szóló egyezményét 1951-ben csak Franciaország, Ausztria és Belgium ratifikálta, a szociális költségek terén kialakuló verseny ezen országok számára versenyhátrányt teremthet. Németország viszont azzal

¹⁷ C. M. TIEBOUT: A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, (1956) 64/5, 416–24.

¹⁸ CATHERINE BARNARD: Regulating Competitive Federalism in the European Union? The Case of the EU Social Policy. In SHAW (ed.) i. m. 50.

¹⁹ BARNARD (2000) i. m. 62.

²⁰ A munkaerő költsége minden termelési egység után a munkaerő termelékenységének figyelembevétele után.

²¹ MADURO (2000) i. m. 344.

²² *Ohlin-jelentés* 64.

érvelt, hogy egy vállalat költségtényezőinek a szociális költségek csak egy elemét képezik olyan egyéb tényezők mellett, mint a termelékenység, az adóterhek vagy az infrastruktúra. Egy a tisztességes verseny elvén alapuló regionális együttműködésben a szociális jogrendszerek közötti versenyt – amely elsősorban a szegényebb tagállamok felzárkózását segíti elő – nem indokolt kizárni.

A belga külügyminiszter, Paul-Henri Spaak által vezetett kormányközi bizottság, amelyet az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés előkészítésével bízta meg, szintén arra az álláspontra helyezkedett, hogy a munka és szociális jogi szabályok közelítése a közös piac működésének *következménye* kell, hogy legyen. Egyedül az Ohlin-bizottság által is megjelölt területeken javasolt progresszív jogharmonizációt.

Az 1950-es évek közepén, amikor az alapító tagállamok politikailag elkötelezték magukat a jóléti államok megerősítése és a teljes foglalkoztatás feltételeinek fenntartása mellett, ezek az elképzelések megvalósíthatónak tűntek.²³ Az Ohlin-jelentés szerint a termelékenység növekedésével együtt járó életszínvonal emelkedés nemcsak a munkavállalók szabad áramlásával fog megvalósulni, hanem az európai országok erős szakszervezeti mozgalmainak és ezen országok kormányainak a foglalkoztatási feltételek javítására irányuló határozott törekvése következtében is.²⁴ Azonban már Dánia, Írország és Nagy Britannia 1970-es években történő csatlakozása után is látni lehetett, hogy nőni fognak a tagállamok közötti politikai, gazdasági és jogi különbségek, ami egyben a II. világháború utáni időszakban az európai országok között meglévő konszenzus végét is jelentette. Az Európai Unió két legutóbbi bővítése következtében a tagállamok közötti gazdasági és foglalkoztatási különbségek miatt egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az integráció egyes országokra aránytalan terheket is róhat. Ezt a helyzetet súlyosbítja, hogy e konfliktusok feloldására az EK nem rendelkezik szociálpolitikai területen a szükséges alkotmányos alapokkal és a szükséges kritériumrendszerrel, amely egy igazságos újraelosztó politika mellett engednének érvelni.²⁵

Annak ellenére, hogy a közösségi szociálpolitika területén az alapszerződések módosításaival az EK jelentős jogalkotási kompetenciákat szerzett az évek során, e közösségi politika továbbra is a piaci integráció logikájának foglya maradt. Ennek egyik oka, hogy közgazdaságtani fogalmakkal lehetővé válik komplex és számos esetben ellentmondásokkal, szemben álló politikai érdekekkel teli jogi kérdések viszonylag egyszerű értelmezése is. Továbbá, mivel a közösségi szociális politika és munkajog területén a Közösség a tagállamokkal megosztott jogalkotási hatáskörökkel rendelkezik, ezért e területen a jogalkotás szükségszerűen alá van vetve a szubsidiaritás és arányosság elveinek.²⁶ Ezen közösségi alapelvek felhívása során a kö-

²³ SIMON DEAKIN: *Is Regulatory Competition the Future of the European Integration? Swedish Economic Policy Review*, 2006/13, 87.

²⁴ *Ohlin-jelentés* 112.

²⁵ MADURO (2000) i. m. 344.

²⁶ Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubsidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók (EKSZ 5. cikk).

zösségi jogalkotó többek között arra keresi a választ, hogyan oldható meg a felmerült probléma a *leghatékonyabban* a Közösség és tagállamok számára rendelkezésre álló keretekben.²⁷

Annak eldöntése során, hogy a tagállami vagy a közösségi fellépés-e a hatékonyabb, a Bizottság egy bonyolult hatékonysági tesztet alkalmaz.²⁸ E kérdések megválaszolása során a Bizottság továbbra is elsősorban azt vizsgálja, hogy a tökéletes verseny feltételeinek biztosítására a központi jogalkotó (EU) a minimum standardok illetve a szociális jogok milyen szintjének biztosításával és kikényszerítésével kell, hogy beavatkozzon. Deakin szerint ennek feltétele, hogy a központi jogalkotó kezdetől tudja, mi lett volna a piaci verseny optimális eredménye. Mivel azon összefüggések alapos vizsgálata nélkül, amelyben az adott szabályozási kérdés felmerült, nem lehetséges ezen optimális eredmény meghatározása, ezért a központi szabályozásnak sem a verseny tökéletesítésére kellene helyeznie a hangsúlyt.

A kérdés valójában Deakin szerint az, hogy milyen jellegű intézményekre van szükség a jogi környezet olyan megváltoztatásához, amely ösztönzi a szabályozási verseny hatékony működéséhez a piaci szereplők közötti szükséges kooperációt.²⁹

A kizárólag hatékonysági alapon, közgazdaságtani megfontolások alapján folytatott piaci integráció minden ideális normatív szabályozást gazdasági megfontolásoktól tesz függővé, ami hosszú távon a gazdasági szféra fölötti politikai kontroll elvesztésével jár.³⁰ Fritz Scharpf szerint az európai integráció fejlődését a Római Szerződéstől a Maastrichti Szerződésig a szociális védelmi kérdéseknek az európai gazdasági integráció kérdéseiről történő politikai leválasztása jellemezte. Ennek következtében az európai gazdasági integráció és az európai szociális politika fejlődését egy alapvető 'alkotmányos asszimetria' jellemzi, mivel a munka és szociális jogi szabályozást a tagállamok nem tekintették azonos jelentőségűnek az Európai Unió 'gazdasági alkotmányához' képest. Tagállami szinten a gazdaságpolitika és a szociális védelem azonos alkotmányos rangon állnak, ezért e két terület és az általa átfogott érdekek közötti feszültségek politikailag csak többségi döntéshozattal vagy kompromisszumok által oldhatóak fel.³¹

A belső piaci szabályozás és a közösségi szociális politika közötti alapkonfliktus lényege, hogy minél szélesebb körben érvényesülnek a termelési tényezők és a személyek szabad áramlására vonatkozó szabályok, az annál inkább korlátozza a tagállamok kompetenciáját autonóm és felelős szociálpolitika kialakítására. A belső piaci joggyakorlat alapján elviekben és a gyakorlatban is számos munka és szociális jogi

²⁷ *Commission Report to the European Council on the Adaptation of Community Legislation to the subsidiarity Principle*. COM (93) 545 final

²⁸ PAUL CRAIG: *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, 422.; Commission Communication to the Council and the European Parliament, Bull. EC 10–1992, 116.

²⁹ DEAKIN (2006) i. m. 76.

³⁰ MIGUEL POIRES MADURO: Striking the Elusive Balance Between Economic Freedom and Social Rights in the EU. In PHILIP ALSTON (ed.): *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1999, 466–467.

³¹ FRITZ W. SCHARPF: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *Journal of Common Market Studies*, 2002/4, 646–647.

szabály olyan állami intézkedésnek minősülhet, amely befolyásolja egy tagállamból érkező szolgáltató vagy áru nemzeti piacokhoz való hozzáférését, és így korlátozhatja a tagállamok közötti kereskedelmet. Következésképpen a piaci liberalizáció gazdasági logikájának a nemzeti munkajogi szabályokra történő alkalmazása éppen az Ohlin és Spaak jelentések által preferált szabad kereskedelmi modell egyik alapfeltételének érvényesülését, vagyis az állami jogalkotási autonómia korlátozását eredményezi.³² Miközben a belső piaci joggyakorlat számos esetben megkérdőjelezte a tagállami munkajogok legitimitását, ezt a negatív jogfejlődést a tagállamok nem kompenzálták olyan közösségi szociálpolitikai rendelkezésekkel, amelyek felhívhatóak lettek volna a nemzeti jogrendszereik védelmezésére. Ez a gyakorlat hosszú távon egy ún. európai szociális deficit kialakulásához vezetett. Ugyanakkor a korlátozott nemzeti jogalkotási autonómia felértékelte az Európai Unió szociális dimenziója és annak gazdasági céljai közötti alkotmányos egyensúly megteremtése iránti igényt is, a szociális politika alakítása fölötti nemzeti autonómia visszaszerzése érdekében.

A szabályozási verseny logikája helyett egy autonóm, az elosztó igazságosság kritériumára épülő európai szociális politika mellett érvelők lényegében e politikai kontroll visszaszerzésére törekednek az Európai Unióban. Úgy tűnik azonban, hogy e politikai integráció megvalósításának előfeltétele annak elismerése, hogy a szociális jogoknak is lehet hatékonyságnövelő funkciója. Maduro szerint a piaci alapú döntések hatékonysága csak valamennyi, a döntéssel érintett szereplő érdekeinek figyelembevétel érhető el.³³ Ennek feltétele az érdekképviselet megfelelő intézményes garanciáinak biztosítása. Így pl. a vállalkozások gazdasági döntései során a munkavállalók érdekeinek képviselete is e döntések olyan költségeinek internalizálását biztosítja, amelyet ezen eljárások nélkül a munkáltatók nem vennének figyelembe.

Az Európai Unió szociális alkotmányának a gazdasági alkotmánytól történő leválasztása tovább nem tartható. Ha a 27 tagú Közösség csak gazdasági megfontolások mentén képes integrálni nemzeti piacokat, akkor ez az integráció a közösségi jog elsőbbsége és a közvetlen hatály 'alkotmányos' elveivel közösen hosszú távon a tagállami szociális rendszerek belső integritásának destabilizációjához vezethet.³⁴ Ennek következtében minden további többségi alapon hozott döntés, amely politikailag jelentős tagállami érdekeket érint, az európai intézmények legitimitációjának eróziójához is vezet.³⁵

E konfliktust nagyon jól példázza az Európai Bíróság előtt jelenleg is folyamatban lévő két eljárás a *Viking* és a *Laval* esetekben. E két ügy tanulsága, hogy az Európai Unió jelenlegi intézményes rendszere a hagyományos szociálpolitikai jogalkotás alapján nem lesz képes feloldani a 27 tagállamból álló európai egység szociális és munkajogi problémáit. E fejlődés szükségessé teszi a nemzeti és a közössé-

³² Ehhez hasonlóan a tagállamok elkötelezettsége a monetáris unió megvalósítására is az eredeti gazdasági modell azon feltételének erőzójához vezet, amely szerint a tagállamoknak meg kell őrizniük autonómiájukat gazdasági és monetáris politikájuk kialakítására.

³³ MADURO, (1999) i. m. 466–467.

³⁴ CATHERINE BARNARD: *EC Employment Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, 8.

³⁵ SCHARPF (2002) i. m.

gi szociális politika *újraorientálását* olyan intézményi keretekben, amelyek a közösségi döntésekkel érintett nem piacorientált érdekek legszélesebb körű figyelembevételét biztosítja.

II. A Viking eset³⁶

Az alperes Viking Line Ltd. (Viking) a tulajdonában álló Rosella nevű, finn lobogó alatt lajstromozott hajóval személyszállítási tevékenységet folytatott Észtország és Finnország között. 2003 folyamán a Viking bejelentette, hogy a Rosellát Észtországban kívánja újralajstromozni, mivel ez lehetőséget ad számára észt legénység alkalmazására, és egy észt szakszervezettel számára kedvezőbb foglalkoztatási feltételekben, így alacsonyabb munkabérekben történő megállapodásra. Egy finn szakszervezet, a Finn Tengerészek Uniója (FSU) egy nemzetközi szakszervezeti szövetség (ITF) támogatásával sztrájkjal és bojkottal fenyegette meg a Vikinget, amennyiben az továbbra is kitarat áttelepülési szándéka mellett a meglévő munkabérek szintjének megtartása nélkül. Az International Transport Workers Federation (ITF), amelynek egyik tagszervezete volt az FSU is, a közlekedési dolgozók 140 országban működő 600 szakszervezetét tömörítő londoni székhelyű szövetsége. Az ITF ún. olcsó lobogó gyakorlatának ('flag of convenience')³⁷ megszüntetésére irányuló politikája előírja, hogy a hajó lobogója helyett a tényleges tulajdon helye szerinti ország szakszervezeteinek van joguk a hajó legénysége tekintetében megállapodást kötni. Mivel a Rosella tulajdonosa továbbra is Finnországban található, ezért az ITF szerint továbbra is az FSU-t illetik meg a tárgyalási jogok. A tagszervezeteket felszólították, hogy ne kezdjenek tárgyalásokat a Vikinggel, mert e felhívás megszegése akár az ITF-ből való kizáráshoz is vezethet. 2003. decemberében a Viking beleegyezett az újralajstromozás elhalasztásába, azonban az ITF nem vonta vissza körlevelét, ezért a tárgyalási tilalom a tagszervezeteket illetően továbbra is hatályban maradt. Nem sokkal Észtország Európai Unió csatlakozás után, 2004. augusztusában a Viking angol bíróság elé vitte az ügyet és arra hivatkozott, hogy az ITF körlevele (kollektív koordinált fellépés) és annak az olcsó lobogó gyakorlatával kapcsolatos politikája a Közösségi Szerződés 43. cikkelyében foglalt letelepedés szabadságát korlátozza.³⁸ Az angol bíróság 2005. novemberében az Európai Bíróság elé utalta az ügyet. A Bíróság 2007. májusában tette közzé Maduro főtanácsnok indítványát az ügygel kapcsolatban.³⁹ Az angol bíróság által előzetes döntéshozatalra utalt kérdések ismételten érintik az alapszerződés gazdasági és szociális céljainak rendszerét, a szabad mozgásra vonatkozó szabályok nem állami szereplők cselekvéseire való alkalmazhatóságának kérdését, valamint a kollek-

³⁶ Case C-438/05 *The International Transport Workers Federation and the Finnish Seamen's Union*

³⁷ Egy hajó akkor hajózik ún. olcsó lobogó alatt, ha a hajó tulajdonosa, valamint az azt ellenőrző személy más országban honos, mint a lobogó szerinti ország. Ennek a gyakorlatnak az elsődleges célja, hogy megakadályozza a hajó tulajdonjoga szerinti ország munka- és foglalkoztatási feltételei alkalmazásának megkerülését.

³⁸ Az Angliában történő keresetindítást az alapozta meg, hogy az ITF egy londoni székhelyű szövetség.

³⁹ C-438/05 *The International Transport Workers Federation and the Finnish Seamen's Union*, főtanácsnoki indítvány, Miguel Poires Maduro (2007. május 23.)

tív fellépéshez való jog gyakorlásának a közösségi alapszabadságok szempontjából történő megítélését.

1. Az alapszerződés szociálpolitikai és gazdasági céljai közötti egyensúly kérdése

A Court of Appeal többek között arra keresi a választ, hogy mennyiben ássa alá az alapszerződés szociálpolitikai céljait, valamint a munkavállalók egyesülési szabadsághoz és sztrájkhoz való jogát a 43. cikk alkalmazása egy olyan esetre, amikor a letelepedés szabadságára vonatkozó szabályok alkalmazása lehetővé teszi a származás szerinti ország munkavállalók védelmére vonatkozó szabályainak megkerülését, és ezzel szemben egy szakszervezet vagy egy szakszervezeti szövetség kollektív fellépést szervez. Figyelemmel arra is, hogy a kollektív fellépés érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, és korlátozhatja egy finn vállalatnak egy másik tagállamba történő szabad mozgását. A szakszervezetek szerint a szociálpolitikai célból szervezett kollektív fellépésre az Európai Bíróság *Albany*⁴⁰ esetben hozott döntésével analóg módon nem alkalmazhatóak a 43. cikk rendelkezései.

Az *Albany* esetben a Bíróság a kollektív szerződések versenykorlátozó hatását vizsgálta az alapszerződés 81. cikkelye alapján. E kérdés megválaszolása során lényegében a Bíróság az alapszerződések célrendszeréről is ítéletet mondott, ezért e döntésének munkajogi területen alapvető jelentőséget tulajdonítanak. A közösségi jog szempontjából jelentős versenyjogi rendelkezések ugyanis összeütközésbe kerültek a szerződés azon rendelkezéseivel, amelyek ösztönzik a munkavállalók és a munkáltatók közötti szociális párbeszédet, s amely adott esetben a foglalkoztatási feltételeket és a munkabérek szabályozó kollektív szerződések megkötésére is vezethet.⁴¹ Jacobs főtanácsnok javaslata ellenére, mely szerint egyik rendelkezésnek sem lehet abszolút elsőbbsége a másikkal szemben, a Bíróság végül úgy döntött, amennyiben egy kollektív szerződés célja ténylegesen a munkavállalók érdekeinek védelme, akkor az kívül esik a 81. cikk alkalmazási körén még akkor is, ha annak nyilvánvalóan lehetnek versenykorlátozó hatásai. A munkajog ugyanis a felek közötti hatalmi egyensúly hiánya miatt elsőbbséget ad a jogi szabályok újraelosztó funkciójának, míg a versenyjog a felek közötti jogegyenlőség feltételezése alapján az erőforrások felek közötti hatékony elosztására törekszik. Addig, amíg egy kollektív szerződés alapvetően szociálpolitikai célokat követ, mentesül a versenyjogi vizsgálat alól. *Kenner* szerint ez az eredmény a kollektív szerződéseken nyugvó harmonikus munkaügyi kapcsolatrendszer által biztosított gazdasági hatékonyság és társadalmi megegyezés miatt elfogadható.⁴²

A Viking ügy során Maduro is abból indult ki, hogy a fent említett politikák által előmozdítani kívánt céloknak együttes megjelenése az alapszerződésben azt jelzi, hogy azok azonos rangon állnak.⁴³ Önmagában az a tény azonban, hogy egy megállapodás vagy tevékenység nem tartozik valamely közösségi szabály alá, még nem zárja ki az

⁴⁰ Case C-67/96 Albany [1999] ECR I-5751

⁴¹ EKSZ 137. cikk.

⁴² KENNER i. m. 20.

⁴³ Vö. Albany-ügy 54. pont.

alapszerződés más rendelkezéseinek alkalmazhatóságát.⁴⁴ Az alapvető jogok gyakorlása, vagy a közösségek szociálpolitikai céljait előmozdító intézkedések, amelyek korlátozzák a tagállamok közötti szabad mozgást, nem élvezhetnek *feltétlen immunitást* a személyek szabad mozgását előíró rendelkezések alól. Ennek elfogadása lényegében a belső piaci joggyakorlat logikájával lenne ellentétes, amely feltétel nélkül soha nem biztosított védelmet a tagállamok közérdekből folytatott jogpolitikai céljainak⁴⁵ még akkor sem, ha a kérdéses tagállami intézkedés az alapvető jogok érvényesülését hivatott elősegíteni.

2. Az alapszabadságok horizontális közvetlen hatálya⁴⁶

Az előzetes döntéshozatalért folyamadó nemzeti bíróság arra is keresi a választ, hogy alkalmazhatóak-e a letelepedés szabadságára és a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályok a szakszervezetek tagállami kereskedelmet korlátozó intézkedéseinek vonatkozásában is. Tekintettel arra, hogy a közösségi alapszabadságok címzettjei elsősorban a tagállamok, kérdéses, hogy azok a nem állami szereplőket milyen mértékben kötik a tagállami alkotmányok által garantált magánautonómia körében. A belső piaci szabályozás ugyanis éppen a magánautonómia védelme érdekében jogosítja fel a piaci szereplőket arra, hogy az indokolatlan állami beavatkozásokat vitassák a Bíróság előtt. Ugyanakkor a közösségi alapszabadságok hatékony érvényesülése, és a közösségi jog egységes értelmezése érdekében bizonyos esetekben indokolt lehet ezen autonómia korlátozása. Ugyanakkor az alapszerződés által biztosított kimentési okok (közrend, közbiztonság és közegészségügy), valamint a kényszerítő követelmények között nem jelenik meg a magánautonómia védelme. Ezek a kimentési okok állami intézkedésekre vonatkoznak. A magánszemélyek cselekvései mögött alapvetően a magánérdek, vagy esetleg a magánérdekek kollektív képviselésének célja és nem a közérdek védelme áll, így azok jóval nehezebben hívhatóak fel magánszemélyek által. Sőt, a privátautonómián alapuló gazdasági megfontolások nem tartoznak a Bíróság által elismert legitím kényszerítő követelmények közé sem.⁴⁷

A Viking ügyben Maduro különbséget tesz az állami és nem állam szereplők tagállamok közötti kereskedelmet korlátozó intézkedéseinek hatása között. Az állami beavatkozás jellemzője, hogy az széles körben érinti a társadalmi-gazdasági viszonyo-

⁴⁴ Vö. Case C–519/04 Meca-Medina and Majcen v. Commission [2006] ECR I–6991

⁴⁵ A Bíróság következetes gyakorlata szerint a szociálpolitikai célok által érintett közérdekre hivatkozással a tagállamok igazolhatják egyes nemzeti intézkedések tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt korlátozó hatását, amennyiben ezek a korlátozások nem haladják meg a korlátozással elérni kívánt célhoz szükséges mértéket.

⁴⁶ Az alapszerződések horizontális közvetlen hatályával kapcsolatban lásd. WULF-HENNING ROTH – PETER OLIVER: The Internal Market and the Four Freedoms. *Common Market Law Review*, 2004/41, 407–441.; STREINZ – LEIBLE: Die Unmittelbare Drittwirkung der Grundfreiheiten – Überlegungen aus Anlass von EuGH. *EuZW*, 2000/15, 459–468.; STEFAN VAN DE BOGAERT: Horizontality: The Court Attacks? In BARNARD – SCOTT: *The Law of the Single European Market*. Oxford and Portland and Oregon: Hart Publishing, 2002, 123–152.

⁴⁷ Egy óvatosabb megközelítés szerint, mivel a privátautonómia kereteit a tagállamok határozhatják meg, ha valamely nem állami szereplő cselekvése alkalmas a tagállami kereskedelem korlátozására, akkor az lényegében a tagállam mulasztására vezethető vissza. ROTH – OLIVER i. m. 426–427.

kat és kevésbé van kitéve a piaci verseny diktálta feltételeknek. A nem állami szereplők által gyakorolt szabályozási hatalom hatékonysága azonban nagymértékben függ a piaci verseny feltételeitől. Amíg a piacra való belépés egyenlő feltételek mellett biztosított, addig a nem állami szereplők nem tudják magukat hatékonyan és könnyedén függetleníteni mások cselekvésétől. Következésképpen a szabad mozgásra vonatkozó rendelkezéseket két nem állami szereplő közötti viszonyban akkor kell alkalmazni, ha a szóban forgó lépés valamely személyt – egy általa ésszerűen ki nem kerülhető akadály létesítésével – ténylegesen korlátozhat a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásában. Jelen esetben erről van szó, mivel az FSU és az ITF összehangolt fellépésének gyakorlati hatása az, hogy az a Viking szabad letelepedéshez való jogát az FSU jóváhagyásától teszi függővé.⁴⁸ Ez az érvelés hasonló az EKSZ 82. cikkelyének logikájához, amely alá éppen azon esetek tartoznak, amikor egy vállalkozás helyzeténél fogva képes magát kivonni a piaci verseny hatékony kontrollja alól.⁴⁹

A belső piac spill-over hatásainak következménye a piaci verseny szabályozásában az állami jogalkotás szerepének újraértékelése. A munkáltatói és a munkavállalói érdekek közötti optimális egyensúly megteremtése érdekében a jogalkotó munkajogi területen is számos esetben valamely szabályozási funkciót – így például a munkabérek meghatározását – a privátautómia alkotmányos követelménye által védett nem állami szereplőkre ruház át. Kérdés, hogy az ilyen önszabályozó modellek által létrejött gazdasági hatalom, elsősorban az általa közvetített közérdekű célok miatt mennyiben vonható ki a gazdasági versenyjog és az alapszabadságok kontrollja alól.⁵⁰ Továbbá, milyen gazdasági és alkotmányos megfontolások mentén kell a belső piaci jogalkotónak megítélnie ezen piaci szereplők szabályozási hatalmában rejlő versenykorlátozó hatásokat.

3. Szabályozási verseny és közvetlen érdekképviselő

Az 1970-es években a közösségi jogalkotó jogharmonizációval válaszolt a gazdasági recesszió és a vállalkozások átszervezése miatti negatív foglalkoztatási hatásokra. Akkor a tagállami szabályok közötti különbségek megszüntetése három közösségi irányelv elfogadásával lehetséges volt.⁵¹ A Viking esetben a közösségi jogalkalmazó ismét a határokon átnyúló vállalatát szervezések esetleges negatív következményeivel szembeni hatékony eszközök értékelésére kényszerül. A jelen esetben azonban arra kell választ adni, hogy a nem állami szereplők alapvető szociális érdekeket védő kollektív cselekvései meddig tekinthetőek arányos intézkedésnek a közösség gazdasági alapszabadságai szempontjából. Ennek megítélése során *Maduro* szerint figye-

⁴⁸ Főtanácsnoki indítvány 48. pont.

⁴⁹ ROTH – OLIVER i. m. 426.

⁵⁰ Vö. ERIKA SZYSZCZAK: *Competition and the Liberalized Market*. In NIAMH NIC SHUIBHNE (ed.): *Regulating the Internal Market*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006, 87–104.

⁵¹ 75/129/EGK irányelv a tagállamok csoportos létszámcökkentésekre vonatkozó szabályainak közelítéséről, 77/187/EGK irányelv a munkavállalók szerzett jogainak védelméről a vállalkozások vagy vállalatrészek átruházása esetén és a 80/987/EGK a munkáltató fizetésképtelensége esetén a munkavállalók jogainak védelméről.

lemmel kell lenni arra is, hogy a tagállamok közötti szabályozási verseny a közösségen belüli kereskedelem hatékonyságának és a közösség régiói közötti harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődésnek is előfeltétele. Abban az esetben, ha a vállalkozások csak az adott országban illetve régióban rendelkezésre álló erőforrásokhoz, az adott költségeken juthatnak hozzá, akkor ez hosszú távon a régió fejlődését gátolja és azon régiókat is, ahol ugyanazon erőforrások hatékonyabb felhasználása lenne biztosított.⁵² Bizonyos negatív hatások természetesen együtt járnak a belső piac működésével. Maduro szerint azonban ez hosszú távon azért nem probléma, mert az európai gazdasági rend egy szilárd társadalmi szerződésen nyugszik.

E szerint a munkavállalóknak Európában el kell fogadniuk azokat a visszatérő negatív következményeket, amelyek egy jól prosperáló közös piac kiépítésével járnak. Ennek fejében azonban a társadalom el kell, hogy kötelezze magát a dolgozók élet- és munkakörülményeinek általános javítása iránt, és azon dolgozókról való gondoskodásra, akik a piaci erők hatalmának következményeként, nehéz helyzetbe kerülnek. Mint ahogyan azt a szerződés preambuluma is mutatja, ez a társadalmi szerződés az Alapszerződéseknek is alapját képezi.⁵³

E társadalmi szerződésben foglaltak kikényszerítése szempontjából különös jelentősége van a demokratikus érdekképviseleti intézményeknek. A közösségi integráció folyamatosan növeli a tagállamok között a kölcsönös gazdasági és szociális függőséget. Ilyen körülmények között a közösségi integrációból eredő extra-territoriális hatások figyelembevétele kiemelt jelentőséggel kellene, hogy bírjon, hiszen a tagállami jogalkotás elkerülhetetlenül olyan hatásokhoz vezethet, amelyek a jogalkotási folyamatban képviselettel nem rendelkező jogalanyokat is érintenek. Ezért fontos, hogy a közösségi intézményrendszer biztosítsa a közösségi jog által más országok állampolgárainak megfelelő érdekképviseletét.⁵⁴ Ezt példázza a Viking eset is, ahol a finn társaság lényegében a közösségi jogot használja föl annak érdekében, hogy egy angol bíróságot a finn szociális modell megítélésére kényszerítsen.⁵⁵ A finn jog szerint a kollektív fellépés joga az egyesülési jog szerves részét képezi, és az csak megfelelő indokok alapján korlátozható. Ezért a Court of Appeal az Európai Bírósághoz utalta az ügyet, mert ez lehetséges volt a finn kormánynak az eljárásban való részvételre és érdekeik képviseletére.⁵⁶

A megfelelő érdekképviselet a szabad mozgásra vonatkozó szabályok körében különösen fontos, mivel a negatív integráció eszközével fejlesztett közösségi szociális politika általában jóval kevesebb képviseleti lehetőséget biztosít a munkavállalók számára.⁵⁷ Ezzel szemben a vállalkozások a közvetlen érdekképviseleti intézmények mellett tevékenységüknek egy előnytelen szabályozási modellből egy előnyösebb fel-

⁵² Főtanácsnoki Indítvány 57. pont.

⁵³ Főtanácsnoki indítvány 59. pont.

⁵⁴ CHRISTIAN JOERGES: 'Deliberative political process' revisited: What have we learnt about the legitimacy of supranational decision making. *Journal of Common Market Studies*, 2006/4, 790.

⁵⁵ BRIAN BERCUSSON: The Trade Union Movement and the European Union: Judgment Day. *European Law Journal*, 2007/3, 283.

⁵⁶ A. C. L. DAVIES: The Right to Strike and Re-flagging in the European Union: Free Movement and Human Rights. *Industrial Law Journal*, 2006/1, 84.

⁵⁷ MADURO (1999) i. m. 455.

tételeket kínáló jogrendszer alá történő áthelyezésével is nyomást gyakorolhatnak a politikai döntéshozókra.⁵⁸ Egy munkáltatónak a munkavállalókkal szembeni kollektív alkupozícióját jelentősen növelheti tevékenységének egy másik, alacsonyabb munkabéreket és foglalkoztatási feltételeket kínáló országba történő áthelyezése. Ahhoz, hogy ezen gazdasági döntés során valamennyi lehetséges költség és haszon tényezőt figyelembe vegyenek a munkáltatók, biztosítani kell valamennyi érdekelt képviselőt a döntéshozatal során.⁵⁹ A munkavállalóknak a munkáltató gazdasági döntéseiben való részvételére kialakult kollektív munkajogi intézmények is ezt a célt szolgálják.

Országos szinten az egyesüléshez és a kollektív fellépéshez való jog azért is jelentős, mert annak segítségével a munkavállalók kifejezhetik véleményüket a tagállami kormányaik felé, illetve ezen jogaik gyakorlása során ellensúlyozhatják a munkáltatók gazdasági hatalmát.⁶⁰ Mivel egy szervezett sztrájk vagy egyéb kollektív fellépés közvetlenül érinti egy vállalkozás kötelezettségeinek teljesítőképességét, ezért az gyengíti a munkáltató alkupozícióját a munkavállalókkal szemben. Ez különösen azért fontos, mert Európában a munkavállalók jóval kevésbé mobilak, mint a tőke vagy a vállalkozások. Amennyiben azok nem tudják szabadon elhagyni a számukra kedvezőtlen jogi szabályozást, érdekeik hatékony érvényesítésére koalíciók szervezése szolgálhat.⁶¹

4. A közösségi alapszabadságok és a kollektív fellépéshez való jog összefüggései

A finn alkotmány szerint a kollektív fellépés joga az egyesülési szabadság integráns részét képezi, ezért az csak indokolt esetben és törvény által korlátozható. Ezzel a finn szociális modell egy speciális egyensúlyt teremt a gazdasági alapszabadságok és az alapvető jogok között.⁶² Ahogyan *Sciarra* emlékeztet minket, a nemzeti munkajogi szabályokban a munkavállalói és a munkáltatói jogok megfelelő egyensúlyának kialakítása párhuzamosan haladt a nemzeti alkotmányokban garantált alapvető jogok és szabadságok kiterjesztésével. Az Európai Unió szociális és munkajogi szabályozása nem áll hasonlóan szilárd alkotmányos alapokon. Éppen ezért, amikor a nemzeti munkajog gyakran hosszú évek során a nemzeti alkotmányokkal összefüggésben kialakított rendje ütközik a gazdasági integráció céljaival, egy nem megfelelő döntés a nemzeti szabályozás politikai és alkotmányos koherenciájának megbontásával járhat.⁶³ Maduro is arra a következtetésre jut, hogy a szakszervezetek által szervezett kollektív összehangolt fellépés általában jogszerű eszköze lehet a munkavállalói ér-

⁵⁸ Maduro Hirschman után 'voice' és 'exit' funkcióként definiálja ezen érdekképviselői formákat.

⁵⁹ MIGUEL POIRES MADURO: *We The Court – The European Court of Justice and the European Economic Constitution*. Oxford: Hart Publishing, 1998, 136–143.

⁶⁰ Főtanácsnoki Indítvány 60. pont.

⁶¹ Főtanácsnoki Indítvány 70. pont.

⁶² BERCUSSON (2007) i. m. 283.

⁶³ SILVANA SCIARRA: National and European Public Policy: the Goals of Labour Law. In: GUY DAVIDOV – BRIAN LANGILLE (ed.): *The Boundaries and Frontiers of Labour Law*. Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, 2006, 246.

dekek védelmének a Közösségben is. Így a közösségi jog azt sem zárja ki, hogy egy szakszervezet fellépése adott esetben korlátozza valamely vállalkozás letelepedési szabadságát. Különbséget kell azonban tenni az olyan kollektív fellépés között, amelynek célja az adott személyzet foglalkoztatási feltételeinek fenntartása, és a között a kollektív fellépés között, amelynek célja a munkavállalók foglalkoztatási feltételeinek javítása az egész Közösségben. A közösségi joggal összeegyeztethetetlen valamely tagállamban székhellyel rendelkező vállalat megakadályozása abban, hogy székhelyének áthelyezését követően egy másik tagállamban jogszerűen szolgáltatást nyújtson. Mégpedig azért, mert egy ilyen magatartás teljes egészében visszautasítja a közös piac gondolatát és aláassa a belső piac szellemében rejlő szolidaritást.⁶⁴

Így a konkrét esetben is a Közösségben dolgozó tengerészek munkakörülményeinek javítása érdekében az FSU – az ITF-fel és annak tagszervezeteivel közösen – kollektív fellépéshez folyamodhat. Azonban e jog gyakorlása nem vezethet indokolatlan diszkriminációhoz. A jelen esetben az ITF azon politikája, amely kötelezővé tette minden nemzeti tagszervezetnek e kollektív fellépésének támogatását, aránytalanul korlátozza a tagállamok közötti kereskedelmet. Ez ugyanis alkalmas arra, hogy egyes nemzeti szakszervezetek kollektív alkuerejét más szakszervezetek érdekeinek kárára védjen, és hogy a szabad mozgásra vonatkozó szabályok megsértésével megossza a munkaerőpiacot.⁶⁵ Abban az esetben, ha a tagszervezetek szabadon dönthetnek arról, hogy részt vesznek-e az adott kollektív fellépésben vagy sem, akkor e veszély megszűnik. A nemzeti bíróság feladata megállapítani, hogy jelen esetben is ez a helyzet áll-e fenn.

III. A Laval eset⁶⁶

Svédországban egy ún. autonóm kollektív szerződéses modell érvényesül. Ebben a rendszerben az érdekképviseleti szervek által kötött kollektív szerződéseknek van a munkabérek megállapításában elsődleges szerepe. A kollektív szerződések lefedettsége Svédországban több mint 90%-os, ezért e rendszer nem ismeri a kollektív szerződések kiterjesztésének intézményét még külföldi szolgáltatásnyújtók esetében sem. Egy kollektív szerződés hatályának olyan vállalkozásra történő alkalmazása, amely nem tagja a kollektív szerződést kötő munkáltatói érdekképviseleti szervezetnek, egy ún. csatlakozási megállapodás⁶⁷ megkötésével lehetséges. E megállapodás aláírásával a munkáltató az adott szektorban általában alkalmazott kollektív szerződések betartására vállal kötelezettséget. A megállapodás hatálya alatt a felek kötelesek tárgyalásokat kezdeményezni az érintett munkavállalók munkabér szintjének meghatározásával kap-

⁶⁴ Főtanácsnoki Indítvány 68. pont.

⁶⁵ Főtanácsnoki Indítvány 71. pont. Bercusson az ITF központi politikája alapján kibocsátott körlevélnek, mint a tagszervezetek nemzeti jog alapján megítélendő önálló *transznacionális* kollektív fellépésnek a közösségi jog követelményei alapján történő megvizsgálását javasolja. Ebben az esetben elkerülhető, hogy a Bíróság egy transznacionális hatással járó kollektív fellépést egy tagállami jog alapján ítéljen meg. BERCUSSON (2007) i. m. 305.

⁶⁶ Case C-341/05 *Laval un Partneri Ltd. and Svenska Byggnadsarbetareförbundet and Others*

⁶⁷ 'Tie-in' agreement, 'hångavtal'

csolatban. Számos kollektív szerződés tartalmaz továbbá – különösen a munkabérek vonatkozásában – olyan speciális rendelkezéseket, amelyek abban az esetben érvényesülnek, ha a felek nem tudnak megállapodni egy meghatározott időn belül. Az ilyen kollektív szerződések a szakszervezeti tagságtól függetlenül alkalmazandók valamennyi munkavállalóra. Ezen autonóm kollektív szerződéses modell működésének alapvető feltétele a kollektív fellépéshez való jog széleskörű biztosítása olyan munkáltatókkal szemben, akik nem szervezettek, és ezért függetleníthetik magukat e kollektív munkaügyi rendszertől.⁶⁸ A kollektív fellépésre vonatkozó nemzeti szabályok szerint, a kollektív fellépéshez való alapvető alkotmányos jog⁶⁹ nem korlátlan, így tilos az érvényes kollektív szerződés hatályon kívül helyezésére és annak módosítására irányuló kollektív fellépés is. Ez a szabály akkor is érvényesül, ha a kollektív fellépést Svédországban azért alkalmazzák, hogy egy külföldi felek közötti kollektív szerződést módosítsanak, vagy hatályon kívül helyezzenek, feltéve, hogy a kollektív fellépés a külföldi alkalmazandó jog szerint is érvénytelen.⁷⁰ 1991-ben a svéd jogalkotó e joggyakorlat korlátozására bevezette az ún. *Lex Britannia* nevű rendelkezést. E szerint a kollektív fellépés abban az esetben jogszerű, ha a külföldi szolgáltató ideiglenesen folytat tevékenységet Svédországban, és a kollektív fellépés elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogviszonyra alkalmazni lehessen a svéd munkajog alapvető rendelkezéseit.⁷¹

A tényállás szerint 2004 májusában a Laval un Partneri (Laval) lett vállalkozás lett állampolgárságú munkavállalókat rendelt ki Svédországba építési munkálatok elvégzésére. A munkát az L&P Baltic Bygg AB (Baltic Bygg) leányvállalat végezte. A feladatok között szerepelt Vaxholm város oktatási intézményének felújítása és kibővítése is. 2004 júniusában egyfelől a Laval és Baltic Bygg, másfelől az építőipar és közmunka ágazat munkavállalóinak svéd szakszervezete tárgyalásokat kezdeményeztek egy, az építőiparban alkalmazott kollektív megállapodáshoz való ún. csatlakozási megállapodás létrehozása érdekében. A szakszervezet célja e megállapodás megkötése volt, másodsorban pedig egy minimum 16 eurós órabér biztosítása a telepen dolgozó munkavállalók számára. Miután a tárgyalások nem vezettek eredményre, a szakszervezet felajánlotta, hogy feladja a munkabérrre vonatkozó követeléseit, amennyiben a Laval hajlandó megkötni a csatlakozási szerződést. E megállapodás hatálya alatt ugyanis a munkáltatónak a fentiek alapján tárgyalási kötelezettsége van, és a tárgyalások eredménytelensége esetén alkalmazandó órabér sem lehetne alacsonyabb 12 eurónál. 2004. november 2-án a szakszervezet kollektív fellépést szervezett, melynek keretében a Laval cég összes építési területét lezárták. A svéd villanszere-

⁶⁸ J. AHLBERG – J. BRUNN, – J. MALMBERG: The *Vaxholm* case from a Swedish and European Perspective. *Transfer*, 2006/12, 158.

⁶⁹ A svéd alaptörvény 17. cikkelye szerint a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek kollektív fellépéshez folyamodhatnak, kivéve, ha valamely megállapodás vagy egyéb jogi rendelkezés másképp rendelkezik.

⁷⁰ Ez a jogeset *Britannia ítélet* néven vált híressé. A Britannia nevű hajó olcsó lobbogó alatt hajózva fülöp-szigeteki legénységet alkalmazott, és ezért a hajó legénységére a fülöp-szigeteki kollektív szerződés volt alkalmazandó.

⁷¹ Az eset körülményeinek és a svéd munkajog alkalmazandó rendelkezéseinek részletes elemzésére lásd RONNIE EKLUND: *The Laval case*. *Industrial Law Journal*, 2006/ 2, 202–208.

lők szakszervezete szolidaritása jeleként csatlakozott a fellépéshez a vaxholmi telephelyen folyamatban lévő minden villanyszerelési munkát beszüntetésével.⁷² A munkabeszüntetés miatt a Laval svédországi leányvállalatát közös felszámolási eljárás alá vonták. Időközben a Laval által kirendelt lett munkavállalók hazatértek Lettországba. Az Arbetsdomstolen – amely bírói fórumnál a Laval különösen a kollektív fellépés jogszerűségére vonatkozóan indított keresetet – azzal a kérdéssel fordult az Európai Bírósághoz, hogy az ilyen kollektív fellépés ellentétes-e a közösségi joggal.

1. A kollektív fellépés jogszerűsége a közösségi alapszabadságok szempontjából

A sztrájkhoz való jog közösségi jogi megítélésével kapcsolatos ellentmondás többek között abból adódik, hogy az alapszerződés 137. cikk (5) bekezdése kifejezetten kizár minden jogharmonizációs lehetőséget a bérezésre, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra és a munkáskizárára vonatkozóan. Ugyanakkor, ahogyan azt *Jacobs* főügyész is elismerte, a foglalkoztatási feltételek megóvása érdekében alkalmazott kollektív fellépéshez való jog közösségi jogi védelmet élvez, amennyiben az nélkülözhetetlen az egyesülési jog biztosításához.⁷³ A sztrájkhoz való jog az Európai Unió Alapjogi Chartájában is közvetlenül a kollektív tárgyalásokhoz kapcsolódik. A 28. cikk értelmében a dolgozónak, a munkáltatónak és azok képviseleti szerveinek a közösségi joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van a kollektív tárgyalásra és kollektív megállapodás kötésére, érdekeik ütközése esetén a kollektív fellépésre, ideértve a sztrájkhoz való jogot is, valamint érdekeik védelmére. Ez az alapjogi dokumentum ugyan jogi kötelező erővel nem rendelkezik, de annak tartalma lényegében a tagállamok közös alkotmányos hagyományait, illetve nemzetközi kötelezettségeit tükrözi, ezért annak a közösségi alapjogok értelmezése terén betöltött szerepét az Európai Bíróság egy közelmúltbeli ítéletében is elismerte.⁷⁴

Maduro a Viking esetben óvatosabban fogalmazott, amikor megállapította, hogy „[...] a kollektív tárgyaláshoz és a kollektív fellépéshez való jogok a közösségi jogban alapvető jelentőséggel bírnak, mint ahogyan azt az Európai Unió Alapvető Jogi Chartája is megerősíti.” Az alapvető kérdés szerinte azonban nem ezen jogok alkotmányos rangja, hanem hogy a kollektív fellépés milyen mértékben használható fel a Közösségen belül azon dolgozók védelme érdekében, akiket a belső piac működése hátrányosan érint, miközben biztosítani tudjuk a belső piaci kereskedelemből adódó előnyöket is.⁷⁵ Mengozzi főtanácsnok a Laval esetben számos nemzetközi dokumentum, nemzetközi bírósági joggyakorlat áttekintése után, és a tagállamok alkotmányos

⁷² Az ilyen szolidaritási akciók szintén előfeltételei a kollektív munkaügyi rendszer hatékony működésének. Abban az esetben, ha csak a szakszervezeti tagok tagadhatják meg a munkavégzést, a rendszer hatékonysága nem biztosított. Előfordulhat ugyanis, hogy a külföldi munkáltató, amelynek munkavállalói csak ideiglenesen kiküldetésben végeznek munkát Svédországban, nem alkalmaz szakszervezeti tagokat. AHLBERG – BRUNN – MALMBERG i. m. 158.

⁷³ *Jacobs* főtanácsnok indítványa 1999. január 28. Albany International BV, Case C-67/96, ECR [1999] I-05751, 159. pont.

⁷⁴ Case C-540/03, *European Parliament v Council* [2006] ECR I-05769, 38. pont.

⁷⁵ Viking eset, Főtanácsnoki indítvány 60. pont.

hagyományaira is utalva arra a következtetésre jut, hogy a szakszervezeti tagok érdekeinek védelmére gyakorolt kollektív fellépés egy alapvető alkotmányos jog. Annak alapjogi státuszát a közösségi jogban az alapozza meg, hogy a kollektív fellépéshez való jog a közösségi jog EUSZ 6. cikk (2) bekezdése értelmében a közösségi jog általános alapelvei körébe tartozik.⁷⁶ Hasonlóan Madurrohoz ő is arra a következtetésre jut, hogy a kollektív fellépés alapjogi státuszának elismerése nem teremt automatikus immunitást a szabad mozgásra vonatkozó szabályok alól. Ez ugyanis már „[...] az elsődleges jogi rendelkezések és alapelvek közötti jogszabályi hierarchia felállítását jelentené, ami nemcsak hogy teljesen ellentétes a közösségi joggal, de a közösségi jog jelenlegi állapotában nem is megengedett.”⁷⁷

2. A 49. cikk horizontális alkalmazhatósága

A főtanácsnok szerint a Laval esetben nincs akadálya a 49. cikk közvetlen alkalmazhatóságának. Megjegyzi azonban, hogy ez az eset különbözik a jelenlegi joggyakorlattól, amely a nem állami szereplők szabályozási cselekvésére is alkalmazni rendeli adott esetben az alapvető szabadságokat. A svéd jogalkotó széleskörű autonómiát biztosított a szakszervezeteknek – beleértve a kollektív fellépés lehetőségét – arra, hogy egy nem szervezett munkáltatót hogyan kényszerítsenek rá egy kollektív szerződéshez való csatlakozásra. A szakszervezet ilyen fellépésének következőképpen kollektív hatása van a svéd munkaerőpiacra, és a szakszervezetek e jogi autonómiájuk körében lényegében megszabják azt is, hogy szolgáltatások szabad áramlása milyen körben érvényesüljön.⁷⁸

A bíróságnak a szolgáltatásnyújtás keretében a munkavállalók kiküldetésével kapcsolatos joggyakorlata szerint a tagállamok közötti kereskedelmet korlátozó intézkedésnek minősül az is, ha egy szolgáltatót befogadó tagállam nemzeti szabályainak alkalmazása tiltja, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a szolgáltatásnyújtást más tagállambeli személyek vagy vállalkozások számára, amennyiben az költségekkel, vagy adminisztratív és gazdasági többletterhekkel jár.⁷⁹ A konkrét esetben a szakszervezetek kollektív fellépése egy ilyen korlátozásnak minősül, mivel az lényegében a szerződés feladására kényszerít egy vállalkozást, miközben a vállalkozás köteles viselni a szerződés nem teljesítéséből eredő költségeket.⁸⁰

A főtanácsnok szerint a Laval esetben nem egyszerűen egy alapvető alkotmányos jog és a közösségi alapszabadságok közötti konfliktus feloldásáról van szó. Valójában ebben az esetben egy alapvető alkotmányos jog gyakorlása során elérni kívánt közérdekű cél igazolhatósága a kérdés. Ebben a tekintetben ez az eset különbözik a *Schmidberger*⁸¹ ügy tényállásától, ahol a Bíróság Ausztria felelősségét vizsgálta, mert az nem tiltott be egy környezetvédelmi demonstrációt, és ezzel korlátozta a tag-

⁷⁶ Főtanácsnoki Indítvány 60–78. pont.

⁷⁷ Főtanácsnoki Indítvány 84. pont.

⁷⁸ Főtanácsnoki Indítvány 160. pont.

⁷⁹ Lásd C–164/99. sz., *Portugaia Construções* ügyben 2002. január 22-én hozott ítélet [EBHT 2002, I–787.] 18. pontját.

⁸⁰ Főtanácsnoki Indítvány 234. pont.

⁸¹ Case C–112/00, *Eugen Schmidberger v Republic of Österreich*, [2003] ECR–I 05659.

államok közötti kereskedelmet. Ausztria a véleménynyilvánítás szabadságára és gyülekezéshez való jogra hivatkozott. A Laval esetben azonban a szakszervezet korlátozó hatású kollektív fellépésének indokát kell megvizsgálni azon az alapon, hogy az igazolható-e a dolgozók védelme vagy a szociális dömping elleni fellépés legitim, és a Bíróság által is elismert közérdekű céljaival. Az EKSZ 49. cikke ugyanis nem írhat elő olyan kötelezettséget a szakszervezetek számára, amely csorbítaná a kollektív fellépéshez való jog lényegét.

E körben a főtanácsnok Maduróhoz hasonlóan különbséget tesz a szakszervezeti tevékenység kifejtésének defenzív és offenzív módjai között. Hagyományosan a szakszervezetek tevékenységének célja tagjaik foglalkoztatási érdekeinek védelme. Álláspontja szerint azonban a 49. cikk körébe kell tartoznia a szakszervezetek közösségi jog által elismert legitim célok, így különösen a dolgozók védelme, vagy a szociális dömping elleni fellépés érdekében folytatott tevékenységének is.⁸² E jog gyakorlása nem abszolút, így annak különösen meg kell felelnie az arányosság követelményének. Az arányosság vizsgálata során különbséget kell tenni az olyan kollektív fellépés között, amelynek célja, hogy rákényszerítsen egy külföldi szolgáltatót egy kollektív szerződésben meghatározott bérszínvonal elfogadására, vagy amelynek célja valamennyi szerződéses feltétel alkalmazására való kötelezés. Az első esetben az általános esetjogi követelmények szerint a fogadó állam nemzeti bíróságainak azt kell elsősorban megvizsgálniuk, hogy szolgáltatásnyújtó székhelye szerinti tagállam munkajoga biztosít-e a kiküldött munkavállalók számára *azonos, vagy hasonló jellegű védelmet*, ami lényegében az érintett országokban irányadó bruttó keresetek összehasonlítását jelenti. Ha igazolást nyer, hogy ez az összehasonlító védelem nem biztosított a származás szerinti országban, akkor a fogadó országban alkalmazott kollektív fellépés ezen ország kollektív szerződéses rendelkezéseinek valamennyi munkavállalóra való kiterjesztése érdekében a szociális dömping elleni védelem alapján igazolható.⁸³

Egy kollektív szerződés valamennyi követelményének kikényszerítése érdekében alkalmazott kollektív fellépés vonatkozásában a főtanácsnok azt javasolta, hogy a nemzeti bíróság vizsgálja meg, van-e olyan legitim közérdekű cél, amely ezt indokolja, és hogy a külföldi szolgáltatónak ezen feltétel alá rendelése nem haladja-e meg a kollektív szerződéssel elérni kívánt célt. Továbbá a nemzeti bíróságnak arra is tekintettel kell lennie, hogy a kollektív szerződés alkalmazása az érintett munkavállalók számára tartalmaz-e olyan valódi előnyt, amely jelentős mértékben hozzájárul szociális védelmükhöz. Azt is meg kell vizsgálni, hogy a foglalkoztatás helyén kötött kollektív szerződést alkalmazása nem többszörözi-e meg, vagy nem jelent-e azonos, vagy lényegében hasonló védelmet, a vállalkozás székhelye szerint alkalmazandó joghoz képest.⁸⁴ *Mengozzi* szerint, amennyiben valamely tagállam nem rendelkezik a kollektív szerződés általános hatályú kiterjesztésének rendszerével, a munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelvvel és a szolgáltatásnyújtás szabadságával

⁸² Főtanácsnoki Indítvány 251. pont.

⁸³ Vö. Főtanácsnoki Indítvány 263–273. pont.

⁸⁴ Főtanácsnoki Indítvány 284. pont.

nem ellentétes, ha a szakszervezetek blokád és szolidaritási akció formájában megjelenő kollektív fellépéssel próbálnak meg egy más tagállamban honos vállalkozást egy kollektív szerződésben foglalt bérszínvonal elfogadására kényszeríteni. Maga a főtanácsnok is elismeri azonban, hogy egy ilyen rendszer magában hordoz bizonyos jogbizonytalanságot, és előfordulhat, hogy túlzó bérkövetelésekhez vezet. Mindazonáltal megjegyzi, hogy ez „[...] hozzátartozik egy olyan kollektív munkaügyi rendszerhez, amely a szerződéses szabadság jegyében a felek közötti megegyezésre épül, és annak elsőbbséget biztosít az állami jogalkotó beavatkozása helyett. A közösségi jog jelenlegi állapotában nem avatkozhat be a szerződés valamely alapszabadságának alkalmazása érdekében a munkaügyi kapcsolatok e tagállami rendszerébe.”⁸⁵

Zárszó

Mindkét főtanácsnok elismerte a szakszervezetek kollektív fellépésének legitimitását a közösségi alapszabadságok körében annak érdekében, hogy a belső piac működése során a munkavállalók érdekeit is megfelelően figyelembe vegyék. E jog gyakorlása azonban nem abszolút, annak meg kell felelnie az arányosság követelményének. *Bercusson* megjegyzi, hogy ezen arányossági kritérium az állam pártatlanságát jelölje meg a gazdasági konfliktusok feloldása során. Ezért a nemzeti bíróságok rendkívül óvatosan közelítenek a sztrájkhoz való joggal kapcsolatos arányossági kritériumok alkalmazásához. Ez ugyanis alááshatja a kollektív tárgyalások hatékonyságát, amelynek éppen az a lényege, hogy a felek először a lehető magasabb szintű követeléseket fogalmaznak meg, és a tárgyalások során álláspontjaik folyamatosan közeledjenek.⁸⁶

A Viking és Laval ügyekben a Bíróságnak a felmerülő nehéz jogi kérdéseken túl kiemelt közérdeklődés mellett kell meghoznia döntését. Maduro főtanácsnok is kifejezésre juttatta, hogy tisztában van azzal, hogy a Viking ügyben az Európai Bíróságra milyen politikai nyomás nehezedik. Indítványát a következő szavakkal vezeti be. „Az angol Court of Appeal előzetes döntéshozatali kérelme következtében a luxemburgi Bíróságnak most egy olyan kérdéssel kell megbirkóznia, amely rendkívül komplex és egyben kényes politikai kérdéseket vet fel. Néha előfordul, hogy amikor a kérdések bonyolultak, akkor a válaszok annál egyszerűbbnek tűnnek. Ez nem egyike ezen eseteknek.” A közösségi jog fejlődése szempontjából számos jelentős ítéletét követően fogalmazódtak meg vádak a Bíróság túlzottan aktivista és politikai szerepével kapcsolatban. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, mivel a tagállami intézkedések igazolhatóságának vizsgálata során a Bíróság a közös piac értékei és a tagállami közérdek közötti kényes egyensúlyi helyzet felállítására törekszik szükségszerűen politikai értékítéletet mond egyik vagy másik fölött. Ennek során különösen fontos, hogy a Bíróság előtt e döntése által érintett állampolgárok érdekeit a lehető legszélesebb körben képviseljék. A Viking ügyben 14 tagállam és Norvégia, valamint az eljárásban részes felek és a Bizottság is intézett írásbeli illetve szóbeli indítványokat a Bírósághoz.

⁸⁵ Főtanácsnoki Indítvány 259–260. pont.

⁸⁶ BERCUSSON (2007) i. m. 304.

Továbbá az ITF írásbeli indítványaihoz csatolt levelével a bírósági eljárásába először avatkozott be az Európai Szakszervezetek Szövetsége (továbbiakban ETUC). Döntéseinek meghozatala során a luxemburgi bírák formálisan ugyan nincsenek kötve a főügyész indítványaihoz, de az esetek többségében követik az abban foglaltakat.⁸⁷ Ugyanakkor az Európai Bíróság 27 bírójának munkáját mindössze 8 főügyész segíti. Ezek közül öt tagállam⁸⁸ nevezhet állandó főügyészt, míg a fennmaradó helyek a kisebb tagállamok között rotálnak. Éppen ezért tagállami érdekek arányos képviselete miatt nagy jelentősége volt annak, hogy az új tagállamok a Bíróság szóbeli és írásbeli eljárása során is beavatkozzanak. A bírósági eljárás során a Cseh Köztársaság, Észtország, Litvánia, és Lengyelország intézett beadványokat a Bírósághoz. Az eljárás folyamán egyértelmű volt számos kérdésben a régi és az új tagállamok közötti lényegi nézetkülönbség.⁸⁹

A szociális politika fejlődése szempontjából megállapíthatjuk, hogy e jogesetek széles körű társadalmi és tudományos vitát gerjesztettek az Európai Közösség törekény szociális értékeinek megőrzésével kapcsolatban. Ebben a vitában úgy tűnik, már senki sem vitatja, hogy az Unió gazdasági és szociális alkotmányai a közösségi jog rendszerében azonos rangon állnak. Mindenesetre a szakmai közösség és e tanulmány szerzője is érdeklődéssel várja, hogy az Európai Bíróság az európai szakszervezeti mozgalmak nyomására hogyan lesz képes megteremteni a tagállamok között jogalkotási szinten hiányzó koordinációt.

⁸⁷ Kevesebb, mint az ügyek 15%-ban hoz a Bíróság a főügyész által javasolt végkövetkeztetésétől eltérő ítéletet. RUDOLF STREINZ: *Europarecht*. Heidelberg: C. F. Müller, 2005⁷, 129.

⁸⁸ Látható, hogy ez az EU 15-nek megfelelő legnagyobb tagállamokat jelenti, vagyis Franciaországot, Németországot, Olaszországot, Spanyolországot és az Egyesült Királyságot.

⁸⁹ A felek beadványainak részletes elemzésére lásd BERCUSSON (2007) i. m. 279–308.

