



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.3.21.
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Javaslat

A TANÁCS RENDELETE

a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról

(EGT-vonatkozású szöveg)

{SWD(2012) 63}
{SWD(2012) 64}

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT HÁTTERE

Háttér-információk

A Viking-Line¹ és a Laval² ügyekben hozott ítéletében az Európai Bíróság első alkalommal elismerte a kollektív fellépéshez való jogot (beleértve a sztrájkjogot) mint az uniós jog – melynek betartását a Bíróság biztosítja – alapelveinek szerves részét képező alapjogot³. Az Európai Bíróság kifejezetten utalt arra, hogy mivel az Európai Uniónak nemcsak gazdasági, hanem szociális célja is van, ezért az EK-Szerződésnek az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseiből származó jogokat egyensúlyba kell hozni a szociálpolitika célkitűzéseivel, amelyek között szerepel többek között az élet- és munkakörülmények javítása, a megfelelő szociális védelem, valamint a szociális partnerek közötti párbeszéd⁴. Továbbá azt is elismerte, hogy a munkavállalók védelmét szolgáló kollektív fellépéshez való jog olyan jogos érdeket képez, amely elvileg igazolja a Szerződésben biztosított alapvető szabadságok korlátozását. A munkavállalók védelme ezért szerepel a Bíróság által már elismert közérdeken alapuló kényszerítő okok között⁵.

A tisztázás ellenére az Európai Bíróság által hozott ítéletek széleskörű, heves vitát váltottak ki a tekintetben, hogy milyen következményekkel járnak a munkavállalók jogainak védelmére nézve és általánosabb értelemben annak tekintetében, hogy a szakszervezetek a jövőben milyen mértékben tudják megvédeni a munkavállalók jogait a határokon átnyúló esetekben. Különösen a tekintet alakult ki vita, hogy a hatályos uniós szabályok alkalmasak-e arra, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságával és a letelepedés szabadságával összefüggésben megvédjék a munkavállalók jogait⁶.

A vitához az érdekeltek széles köre csatlakozott, köztük a szociális partnerek, politikusok, gyakorló jogászok és tudományos szakemberek. Míg a vita egyes résztvevői a belső piaci szabályok szükséges pontosításaként üdvözlötték az ítéleteket, sokan úgy vélték, hogy az Európai Bíróság ítéletei a gazdasági szabadságok elsőbbségét ismerik el az alapvető jogok gyakorlásával szemben, valamint a „szociális dömping” és a tisztességtelen verseny kockázatát vonják maguk után, sőt, adott esetben lehetővé is teszik azokat. A kritikusok különösen azt a szempontot hangsúlyozták, hogy noha az Európai Bíróság a kollektív fellépés jogát – a sztrájkjogot is beleértve – az uniós jog általános elveinek szerves részét képező alapvető jogként ismeri el, azt is kifejezetten elismerte, hogy „annak gyakorlását azonban bizonyos korlátozásoknak lehet alávetni”⁷. Ez utóbbi esetben különösen romlana a szakszervezetek azon képessége, hogy fellépjenek a munkavállalók jogainak védelme érdekében.

¹ A C-438/05. sz. ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet.

² A C-341/05. sz. ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet.

³ 44. pont (Viking-Line) és 91. pont (Laval).

⁴ 79. pont (Viking-Line) és 105. pont (Laval).

⁵ 77. pont (Viking-Line); vö. 103. pont (Laval).

⁶ Jelentés az európai szociális partnereknek az Európai Bíróság által a Viking-, a Laval-, a Rüffert- és a Luxemburg-ügyben hozott ítéleteivel kapcsolatos közös munkájáról, 2010. március 19.

⁷ A 44. pont (Viking-Line) és a 91. pont (Laval) első mondatának vége.

Monti professzor szerint⁸ az Európai Bíróság 2007-es és 2008-as ítéletei⁹ rávilágítottak az egységes piac és a tagállami szintű szociális dimenzió között futó törésvonalakra. „Kieleztek egy eddig még nem orvosolt régi törésvonalat: azt a megosztottságot, amely a szorosabb piaci integráció szorgalmazói és azok között feszül, akik szemében a gazdasági szabadságjogok érvényesítésének és a szabályozási akadályok leépítésének sürgetése nem más, mint a nemzeti szinten védett szociális jogok lebontásának kódolt megnevezése.” Arra is rámutatott, hogy „a megosztottság feléledése azt a veszélyt hordozza magában, hogy elidegeníti az egységes piactól és az Uniótól a közvélemény egy részét, a munkások mozgalmait és a szakszervezeteket, amelyek korábban a gazdasági integráció legfontosabb támogatói közé tartoztak”.

A Lisszaboni Szerződés

Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkének (3) bekezdése szerint a belső piac célja a magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaság megteremtése. Politikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Európai Unió figyelembe veszi a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítására, a megfelelő szociális biztonság biztosítására és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre vonatkozó követelményeket¹⁰. Ezenfelül a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az alapvető jogok elsődleges jogba foglalását megerősítette, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája immáron ugyanolyan jogi erővel bír, mint a Szerződés¹¹.

Így a szociális dimenzió most már a belső piac alapeleme, amely nem működhet megfelelően erős szociális dimenzió és a polgárok támogatása nélkül¹².

Az Európai Bíróság azt is elismerte, hogy az Uniónak nemcsak gazdasági, hanem szociális célja is van. Az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek (EUMSZ) az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseiből eredő jogokat a szociálpolitika céljainak megfelelően kell érvényesíteni, amelyek között – ahogyan az az EUMSZ 151. cikkének első bekezdéséből kitűnik – szerepel különösen az élet- és munkakörülmények javítása, a megfelelő szociális védelem és a szociális partnerek közötti párbeszéd.

Ezenfelül az EUMSZ 152. cikke szerint az Unió célja elismerni, ösztönözni és tovább erősíteni a szociális partnerek uniós szintű szerepvállalását, valamint az egyes nemzeti rendszerek különbözőségeit figyelembe véve és a szociális partnerek autonómiáját tiszteletben tartva elősegíteni a köztük folyó párbeszédet.

A 2009. június 18–19-én a munkavállalók jogairól, a szociális politikáról és egyéb kérdésekről tett ünnepélyes nyilatkozatában az Európai Tanács ismételten emlékeztetett többek között arra, hogy a Lisszaboni Szerződéssel módosított szerződések előírják, hogy az Európai Unió ismerje el és támogassa a szociális partnerek szerepvállalását.

⁸ „Az egységes piac új stratégiája” című jelentés a Bizottság elnökének, 2010. május 9., 68. o.

⁹ A már említett Viking-Line- és Laval-ügyekben hozott ítéletek mellett lásd még a Rüffert-, valamint a Bizottság kontra Luxemburg ügyet.

¹⁰ Az EUMSZ 9. cikke.

¹¹ Az EUSZ 6. cikke.

¹² Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A belső piac szociális dimenziója (saját kezdeményezésű vélemény), előadó Thomas Janson, (HL C 44., 2011.2.11., 90. o.).

A kollektív tárgyaláshoz való jog – a kollektív fellépéshez való jog – a sztrájkjog vagy a sztrájk szabadsága

Noha a vonatkozó jogi aktusok nem mindig említik kifejezetten a sztrájkjogot vagy a sztrájk szabadságát, a kollektív fellépéshez való jogot – amely a kollektív tárgyaláshoz való jog szükségszerű következménye – elismerik azok a különböző nemzetközi jogi aktusok, amelyek keretében a tagállamok együttműködtek, vagy amelyekhez csatlakoztak¹³. E jog szerepel továbbá az említett tagállamok által az Európai Unió szintjén kidolgozott okmányokban¹⁴, valamint az Európai Unió Nizzában 2000. december 7-én kihirdetett¹⁵ és Strasbourgban 2008. december 12-én elfogadott¹⁶ Alapjogi Chartájában. E jog több tagállamban alkotmányos védelmet élvez.

Ezzel összefüggésben az Európai Unió Alapjogi Chartájának 28. cikke kifejezetten elismeri a kollektív tárgyalás jogát, amely érdekütközés esetén magában foglalja az érdekek védelmében való együttes fellépés jogát, a sztrájkot is beleértve¹⁷.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint a kollektív tárgyaláshoz, valamint a kollektív szerződésről folytatott tárgyaláshoz és a kollektív szerződés megkötéséhez való jog az egyesülési jognak – azaz az érdekvédelem céljából szakszervezetek alapítására és a hozzájuk való csatlakozásra irányuló jognak – az elválaszthatatlan része, mint azt az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény¹⁸ 11. cikke előírja.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága¹⁹ azt is megerősítette, hogy a szakszervezetekkel kapcsolatos szabadságot illetően – tekintettel a szociális partnerek érdekei közötti megfelelő egyensúly megteremtéséhez szorosan kapcsolódó szociális és politikai kérdések érzékenysége és a tagállami rendszerek között e területen meglévő nagyfokú eltérésekre – a szerződő államoknak nagyfokú mérlegelési jogkörük van a tekintetben, hogy miként lehet biztosítani a szakszervezetek tagjaik munkahelyi jogai védelmére vonatkozó szabadságát. Megjegyzi azonban, hogy ez a jogkör nem korlátlan, hanem az Európai Bíróság felügyeletével jár együtt, amelynek feladata jogerős ítéletet hozni arról, hogy egy korlátozás összeegyeztethető-e az az emberi jogok európai egyezményének (EJEE) 11. cikke által védett egyesülési szabadsággal.

Azonban az Európai Bíróság és a Emberi Jogok Európai Bírósága kimondja²⁰, hogy a sztrájkjog nem korlátlan, és e jog gyakorlására vonatkozhatnak egyes, a nemzeti alkotmányból, jogból vagy gyakorlatból eredő korlátozások. A charta 28. cikke is megerősíti,

¹³ Mint például a Torinóban 1961. október 18-án aláírt Európai Szociális Charta, amelyet egyébként az EUMSZ 151. cikke kifejezetten említ, valamint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 1948. július 9-i, az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló 87. számú egyezménye.

¹⁴ Mint például az Európai Tanács 1989. december 9-én Strasbourgban tartott ülésén elfogadott, a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi charta, amelyre szintén utal az EUMSZ 151. cikke.

¹⁵ HL C 364., 2000.12.18., 1. o.

¹⁶ Vö. Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikke.

¹⁷ Azzal, hogy az EUSZ 6. cikke általánosan utal a chartára, a kollektív tárgyalás joga ezáltal kifejezetten bekerül az elsődleges jogba (vö. Trstenjak főtanácsnok indítványa a C-271/08. sz. Bizottság kontra Németország ügyben, 79. pont).

¹⁸ Az EJEB által 2008. november 12-én a Demir-ügyben hozott ítélet 153/154. és 145. pontja.

¹⁹ Az EJEB által 2010. április 27-én a Vödrur Olafsson kontra Izland ügyben hozott ítélet 74/75. pontja.

²⁰ Lásd például a 2009. április 21-én az Enerji Yapi-Yol Sen kontra Törökország ügyben hozott ítélet (68959/01) 32. pontját.

hogy e jogot az Európai Unió jogával, valamint a tagállamok jogával és gyakorlatával összhangban kell gyakorolni.

A szakszervezetek ezért fontos szerepet játszanak e tekintetben, és – miként az Európai Bíróság is megerősíti – továbbra is jogukban kell, hogy álljon, hogy a munkavállalók jogainak védelme érdekében fellépjenek, beleértve azt, hogy tagjaikat sztrájkra szólítsák fel, bojkottra szólítsanak fel vagy blokádot rendeljenek el a munkavállalók érdekeinek és jogainak, valamint a munkahelyek vagy a foglalkoztatási feltételek védelme érdekében, feltéve, hogy erre az uniós jog, valamint a tagállamok joga és gyakorlata szerint kerül sor.

Gazdasági szabadságjogok – Korlátozások – A munkavállalók jogainak védelme

A letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága az uniós jog alapelveit képezik. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint e szabadságok korlátozása kizárólag akkor engedhető meg, ha az a Szerződéssel összeegyeztethető jogos célt szolgál, és azt közérdeken alapuló kényszerítő ok igazolja. Ilyen esetben a korlátozásnak alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésére, és nem lépheti túl a cél eléréséhez szükséges mértéket.

A munkavállalók védelme, különösen szociális védelmük és jogaik védelme, valamint a munkaerő-piaci zavarok elkerülésének igénye elismerten olyan nyomós közérdek, amely indokoltá teszi az uniós jog által biztosított alapvető szabadságok korlátozását.

Ezenfelül a Bíróság elismerte, hogy a tagállamoknak mérlegelési és döntési jogkörük van a szabad mozgás előtt álló, magánszereplők magatartásából eredő akadályok leküzdése tekintetében.

Összefoglalva tehát a gazdasági szabadságok és alapvető jogok, valamint tényleges gyakorlásuk egyaránt korlátozások alá eshetnek.

2. AZ ÉRDEKELTEKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓK EREDMÉNYEI ÉS A HATÁSVIZSGÁLATOK

2.1. Konzultáció az érdekeltekkel

Amint az a fentiekből kiderül, az Európai Bíróság által a Viking-Line-, a Laval-, a Rüffert- és a Bizottság kontra Luxemburg ügyekben 2007–2008-ban hozott ítéletek heves vitát váltottak ki különösen a tekintetben, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága milyen következményekkel jár a munkavállalók jogainak védelmére nézve és a tekintetben, hogy a szakszervezetek milyen szerepet játszanak a munkavállalók jogainak védelmében a határokon átnyúló esetekben.

Az európai szakszervezetek antiszociálisnak tekintik ezeket az ítéleteket. Az említett felek a jogszabályok módosítására törekednek annak érdekében, hogy tisztázódjon a jogi helyzet, és a bírúk a jövőben ne hozhassanak olyan ítéletet, amely véleményük szerint sérti a munkavállalók érdekeit. Ennek érdekében két kulcsfontosságú követeléssel álltak elő:

- a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv (a 96/71/EK irányelv) átdolgozása, hogy szerepeljen benne az „egyenlő munkáért egyenlő díjazás” elve, és a „fogadó tagállam” az irányelv 3. cikke (1) bekezdése szerint betartandó alapvető munka- és foglalkoztatási szabályoknál és feltételeknél kedvezőbb feltételeket alkalmazhasson;

- a „társadalmi haladásról szóló jegyzőkönyv” beillesztése a Szerződésbe, hogy az alapvető szociális jogok elsőbbséget élvezzenek a gazdasági szabadságokhoz képest.

Más érdekeltek eltérő állásponton vannak. A BusinessEurope üdvözölte a bírósági ítéletek jelentette pontosabb értelmezést, és az irányelv átdolgozását nem tekinti szükségesnek. Számos tagállam hasonló véleménynek adott hangot. Egyes tagállamok (SE, DE, LU és DK) az ítéleteknek megfelelően módosították jogszabályaikat.

Az Európai Parlament 2008 októberében állásfoglalást fogadott el, amelyben valamennyi tagállamot felszólítja a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv megfelelő végrehajtására, a Bizottságot pedig arra, hogy a problémák és a kihívások mélyreható értékelése után ne zárja ki az irányelv részleges átdolgozásának lehetőségét²¹. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának, mely „az európai terv egyik sarokköve, egyensúlyban kell lennie egyrészt a Szerződésekben rögzített alapvető jogokkal és szociális célokkal, másrészt az állami és szociális partnerek azon jogával, hogy biztosítsák a megkülönböztetés-mentességet, az egyenlő bánásmódot, valamint az élet- és munkakörülmények javítását”²². 2010. június 2-án a Foglalkoztatási és Szociális Bizottság meghallgatott három szakértőt (akik a Bizottságot, az ESZSZ-t és a BE-t képviselték); ennek során az S&D, a Baloldal és a Zöldek európai parlamenti képviselői felszólították a Bizottságot, hogy az ESZSZ által javasolt irányvonalat képviselve lépjen fel.

Špidla biztos úr és (a Tanács elnökének szerepét betöltő) Bertrand miniszter úr közös meghívására a 2008 októberi Fórumon részt vevő európai szociális partnerek megállapodtak abban, hogy közös elemzést készítenek a Bíróság ítéleteinek a mobilitás és globalizáció vonatkozásában érvényesülő következményeiről. Az európai szociális partnerek 2010 márciusában²³ jelentést terjesztettek elő az Európai Bíróság ítéleteinek következményeiről. A dokumentum jelentős nézetkülönbségeket tárt fel. Míg a BusinessEurope ellenzi az irányelv átdolgozását (noha elismeri a végrehajtással összefüggő egyes szempontok tisztázásának szükségességét), az ESZSZ alapjaiban módosítaná azt.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010-ben véleményt²⁴ fogadott el „Az egységes piac szociális dimenziója” címmel, melyben a 96/71/EK irányelv eredményesebb végrehajtását kérte, és támogatását fejezte ki egy olyan bizottsági kezdeményezéssel kapcsolatban, amely tisztázná a nemzeti hatóságok, a vállalkozások és a munkavállalók jogi kötelezettségeit, és magában foglalná az irányelv részleges átdolgozását. A vélemény továbbá arra ösztönzi a Bizottságot, hogy az egységes piacot mentesítse a sztrájkjog gyakorlásának jogától, és vizsgálja meg egy „Európai Szociális Interpol” létrehozásának gondolatát, amely a különböző tagállamok munkaügyi felügyeleteinek tevékenységeit támogatná.

Monti professzor úr „Az egységes piac új stratégiája” című jelentésében elismerte, hogy az ítéletek vitára adnak okot, ezért a következő ajánlásokat tette:

- a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv végrehajtásának tisztázása, valamint - a személyek szabad mozgásának és a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásnak a

²¹ Az EP 2008. október 22-i állásfoglalása a kollektív megállapodásokkal szembeni kihívásokról az EU-ban (2008/2085(INI)), 25. és 30. pont.

²² 1. pont; lásd még a 17. és a 31. pontot.

²³ A szöveget a spanyol elnökség által 2010 márciusában szervezett oviedói konferencián mutatták be. A viták ismét azt mutatták, hogy megoszlanak az érdekeltek véleményei.

²⁴ 2011/C 44/15. vélemény.

tekintetében – a munkavállalók és a vállalkozások jogaira és kötelezettségeire vonatkozó információk fokozott terjesztése és a közigazgatási együttműködés és szankciók megerősítése;

- rendelkezés beiktatása a sztrájkjog garantálására a 2679/98/EK tanácsi rendelet (az úgynevezett Monti II. rendelet) 2. cikkének mintájára, valamint mechanizmus bevezetése az irányelv alkalmazásával kapcsolatos munkaügyi viták nem hivatalos rendezésére.

A Bizottság „Az egységes piaci intézkedéscsomag felé – A magas szinten versenyképes szociális piacgazdaságért – 50 javaslat az együttes munka, vállalkozás és a cserekapcsolatok javítása érdekében” című közleményével²⁵ 2010 októberében nyilvános konzultációt indított arról, hogy miként lehet felélénkíteni az egységes piacot. Két, a polgárok bizalmának helyreállítását és támogatásuk visszaszerzését célzó javaslatot (a 29. és a 30. számú) terjesztett elő, melyek az alapvető szociális jogok és a gazdasági szabadságjogok közötti egyensúlyra, illetve a munkavállalók kiküldetésére vonatkoznak.

- 29. javaslat: „Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló új stratégiája értelmében a Bizottság ügyelni fog arra, hogy figyelembe vegyék a Charta által garantált jogokat, beleértve a kollektív fellépés jogát. ...”
- 30. javaslat: „A Bizottság 2011-ben jogalkotási javaslatot fogad el a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv végrehajtásának javítása érdekében: ennek része lesz, vagy ezt ki fogja egészíteni annak egyértelműsítése, hogy a szociális alapjogok hogyan gyakorolhatók az egységes piacon érvényesülő gazdasági szabadságjogokkal összefüggésben.”

A nyilvános konzultáció rávilágított arra, hogy a szakszervezetek, az egyes állampolgárok és a nem kormányzati szervezetek hatalmas érdeklődést tanúsítanak, és támogatják ezeket az intézkedéseket.

A (több mint 800 nyilatkozó fél közül) 740 válaszadó az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtásáról és a szociális hatásvizsgálatról szóló 29. javaslatot tekintette az egyik legfontosabb kérdésnek.

Az európai szociális partnerek konzultáció során adott válaszai azok kiforrott irányvonalait követték. Az ESZSZ megismételte a Szerződést módosító, „társadalmi haladásról szóló jegyzőkönyv” iránti kérését, és fenntartotta, hogy a Bizottságnak nem csupán tisztáznia és javítania kellene a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv végrehajtását, de alaposan át is kellene dolgoznia azt. A BusinessEurope támogatta a Bizottság által a meglévő irányelv jobb végrehajtása és érvényesítése érdekében követett megközelítést.

Az ESZSZ a társadalmi haladásról szóló jegyzőkönyv mellett jó irányba tett pozitív lépésként üdvözölte az úgynevezett Monti II. rendelet elfogadásának gondolatát (ezt több nemzeti szakszervezet is kifejezetten említette válaszában). A BusinessEurope véleményében nem nyilatkozik egyértelműen, úgy tűnik azonban, hogy kétségbe vonja egy ilyen rendelet hozzáadott értékét, ami világosan utal arra, hogy nem kérdőjelezné meg, ha a sztrájkjog kikerülne az EU hatásköréből.

²⁵ COM (2010) 608., végleges/2, 2010.11.11.

A széleskörű nyilvános vitát követően, illetve a nyilvános vita során megismert hozzászólások alapján a Bizottság 2011. április 13-án elfogadta „Egységes piaci intézkedéscsomag – Tizenkét mozgatórugó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez” című közleményét²⁶. A társadalmi kohézióról szóló fejezetben meghatározott tizenkét kiemelt kulcsintézkedés között a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó jogalkotási kezdeményezések is szerepelnek: „**a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó irányelv átültetését, gyakorlatban történő alkalmazását és érvényesítését megerősítő szabályozás, ideértve az alkalmazandó szabályokkal kapcsolatos visszaéléseket és szabálykerülő gyakorlatokat [megelőző és] szankcionáló intézkedéseket is, kiegészítve a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága gyakorlásának az alapvető szociális jogokkal való összeegyeztethetőségét tisztázó szabályokkal**”.

Az egységes piaci intézkedéscsomag elfogadása után az Európai Parlament három állásfoglalást fogadott el 2011. április 6-án²⁷. A mobilitás (és a nyugdíjjogosultság hordozhatósága) általánosabb kérdésétől eltérően azonban a munkavállalók kiküldetése nem tartozik a meghatározott kulcsfontosságú prioritások közé.

Ezzel szemben a munkavállalók kiküldetése és a gazdasági szabadságjogok szerepelnek az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság²⁸ által meghatározott kulcsfontosságú prioritások között.

Az egységes piac megújításának prioritásairól szóló következtetéseiben a Tanács:

„14. ÚGY VÉLI, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv megfelelő végrehajtása és alkalmazása hozzájárulhat a kiküldött munkavállalók jogainak erőteljesebb védelméhez, egyértelműbbé teheti a szolgáltatóvállalatok és a nemzeti hatóságok jogait és kötelezettségeit, továbbá segíthet megakadályozni az alkalmazandó jogszabályok kijátszását; ÚGY ÍTÉLI MEG továbbá, hogy világosabbá kell tenni, miként egyeztethető össze a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlása az alapvető szociális jogokkal²⁹;”

Az alapvető szociális jogokról és a munkavállalók kiküldetéséről tartott konferencián (2011. június 27–28.) miniszterek, szociális partnerek, az uniós intézmények képviselői és tudományos dolgozók gyűltek össze, hogy megvitassák a rendelkezésre álló szabályozási lehetőségeket és a jogalkotási kezdeményezések lehetséges tartalmát, és segítsenek kiválasztani a megvalósítható megoldásokat³⁰. A konferencia célja az volt, hogy – nyílt, konstruktív vita révén – hozzájáruljon egy általánosabban osztott vélemény kialakításához, és bemutassa a közelmúltbeli tanulmányok eredményeit.

Emellett a Krakkói Nyilatkozat³¹ ismételten hangsúlyozta, hogy a határokon átnyúló szolgáltatások biztosítása és a kiküldött munkavállalók mobilitása az egységes piac lényeges eleme. A határokon átnyúló ideiglenes szolgáltatásnyújtás megkönnyítésével párhuzamosan

²⁶ COM(2011) 206 végleges.

²⁷ „A vállalkozásokat és a növekedést szolgáló egységes piac” [2010/2277(INI)], „Az európaiakat szolgáló egységes piac” [2010/2278(INI)], és „Irányítás és partnerség az egységes piacon” [2010/2289(INI)].

²⁸ Federspiel asszony, Siecker úr és Voles úr véleménye, INT 548, 2011. március 15.

²⁹ A Versenyképességi Tanács 3094. ülése, 2011. május 30.

³⁰ További információkat, a vitaindító beszédek és a kapcsolódó dokumentumokat lásd: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>

³¹ Egységes piaci fórum, Krakkó, 2011. október 3–4., különösen a Nyilatkozat 5. bekezdése és az operatív következtetések 5. pontja.

megfelelő védelmet kell szavatolni az ezen szolgáltatások nyújtása érdekében másik tagállamba kiküldött munkavállalóknak.

2.2 Hatásvizsgálat

A szabályozás javítására irányuló politikájának megfelelően a Bizottság egy külső tanulmány alapján³² elvégezte a szakpolitikai alternatívák hatásvizsgálatát.

A feltárt problémák kiváltó okait négy csoportba sorolta; ezek közül a 4. probléma („a szolgáltatásnyújtás/letelepedés szabadsága és a nemzeti munkaügyi kapcsolatok közötti feszültség”) közvetlenül érinti ezt a javaslatot. A Bíróságnak az irányelv és a Szerződés rendelkezéseit értelmező (a Viking- és Laval-ügyekben hozott) ítéletei rámutattak arra, hogy feszültség áll fenn a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadsága, valamint az olyan alapvető szociális jogoknak, mint a kollektív tárgyalás és a munkavállalók szervezett fellépéshez való jogának gyakorlása között. A szakszervezetek megítélése szerint ezekkel az ítéletekkel az uniós vagy nemzeti bíróságok minden olyan esetben felülvizsgálatot végeztek a munkavállalók szervezett fellépése felett, amikor az ilyen fellépés érinthette vagy sérthette a szolgáltatásnyújtás vagy a letelepedés szabadságának gyakorlását. Az ilyen megítélés a közelmúltban negatív továbbgyűrűző hatást idézett elő, ahogyan azt néhány, több országot érintő ágazati vita is szemléltette. Ennek a problémának a jelentőségére 2010-es jelentésében az ILO Egyezmények és Ajánlások Alkalmazásának Szakértői Bizottsága is felhívta a figyelmet, amely „komoly aggodalmának” adott hangot azzal kapcsolatban, hogy az Európai Bíróság ítéletei a gyakorlatban korlátozzák a sztrájkjog tényleges gyakorlását. A sztrájkjogot a 87. sz. ILO-egyezmény erősíti meg, melyet valamennyi tagállam aláírt.

A probléma kiváltó okainak felszámolását célzó szakpolitikai lehetőségek között szerepel a kiindulási forgatókönyv (5. lehetőség), valamint a nem szabályozáson alapuló beavatkozás (6. lehetőség) és az uniós szintű szabályozáson alapuló beavatkozás alternatívája (7. lehetőség).

A 6. és a 7. lehetőség értékelésére a kiindulási forgatókönyvhöz viszonyítva került sor, azt vizsgálva, hogy e lehetőségek mennyire alkalmasak arra, hogy megszüntessék a meghatározott 4. probléma kiváltó okait és elérjék az általános célkitűzéseket, nevezetesen az egységes piac fenntartható fejlődését egy éles verseny által jellemzett szociális piacgazdaságban, a szolgáltatásnyújtás szabadságát és az egyenlő versenyfeltételek támogatását, az élet- és munkakörülmények javítását, a tagállamokban létező munkaügyi kapcsolatok sokszínűségének tiszteletben tartását, továbbá a szociális partnerek közötti párbeszéd ösztönzését. Vizsgálatukra a kapcsolódó konkrétabb operatív célkitűzések, nevezetesen a jogbiztonságnak a szociális jogok és a gazdasági szabadságjogok közötti egyensúly tekintetében, különösen a munkavállalók kiküldetésével összefüggésben, való növelése szempontjából is sor került. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló új stratégia alapján a Bizottság a hatásvizsgálat révén meghatározta az esetlegesen érintett alapjogokat, a kérdéses jog korlátozásának mértékét, valamint azt, hogy

³² VT 2008/87. többszörös keretszerződés, Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of services (Előkészítő tanulmány a szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállalókra vonatkozó jogi keret esetleges felülvizsgálatának hatásvizsgálatához), (VT/2010/126).

szükséges és arányos-e ez a korlátozás a cselekvési lehetőségekhez és a kitűzött célokhoz képest³³.

A hatásvizsgálat szerint a kiindulási forgatókönyvnek negatív gazdasági és szociális hatásai vannak. A folyamatos jogbizonytalanság eredményeként az egységes piac az érdekelték jelentős részének körében elveszítheti támogatását, és barátságtalan üzleti környezet alakulhat ki, amelyet akár protekcionista viselkedés is jellemezhet. A kártérítési igények kockázata és a tagállami bíróságok szerepével kapcsolatos kétségek meggátolhatják, hogy a szakszervezetek gyakorolják sztrájkjogukat. Ez negatív hatással lenne a munkavállalók jogainak védelmére és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 28. cikkére. A 6. és 7. lehetőségnek pozitív gazdasági és szociális hatása lenne, mivel csökkentenék a jogbizonytalanság mértékét. A 7. lehetőségnek jelentősebb pozitív hatása lenne, mivel egy jogalkotáson alapuló beavatkozás (rendelet) nagyobb jogbiztonságot eredményez, mint egy nem kötelező erejű jogi megközelítés (6. lehetőség). Egy riasztási mechanizmusnak további pozitív hatása lenne. Ezenkívül egy jogalkotáson alapuló beavatkozás nagyobb elkötelezettséget tükrözne a Bizottság arra irányuló politikai megközelítése részéről, hogy megoldást találjon egy olyan problémára, amelyre a szakszervezetek és az Európai Parlament egyes frakciói komoly aggodalommal tekintenek.

Az előnyben részesített lehetőség a 4. probléma kiváltó okainak megszüntetésére a 7. lehetőség. Ez tekinthető a legeredményesebb és leghatékonyabb megoldásnak „a nemzeti munkaügyi kapcsolatok és a szolgáltatásnyújtás szabadsága közötti feszültség csökkentése” konkrét célkitűzésnek az elérésére, és az általános célkitűzésekkel is ez áll a legnagyobb összhangban. Ezért lényegében ez a lehetőség alkotja a jelen javaslat alapját.

A hatásvizsgálati testület kétszer is tüzetesen megvizsgálta a hatásvizsgálat tervezetét; a testület konstruktív javaslatai bekerültek a végleges jelentésbe. E javaslattal együtt közzétételre kerül a hatásvizsgálati testület véleménye, valamint a végleges hatásvizsgálat és annak vezetői összefoglalója.

3. A JAVASLAT JOGI ELEMEI

3.1. Háttérinformációk – a javaslat összefoglalása

A fent említett európai bírósági ügyek két módon is rávilágítottak az egységes piac és a szociális dimenzió között futó törésvonalakra. Egyrészt az ügyek rávilágítottak arra, hogy megfelelő egyensúlyt kell teremteni a szakszervezetek kollektív fellépéshez való joga és ezen belül a sztrájkhoz való jog, valamint a Szerződésben foglalt gazdasági szabadságok – a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága – között. Másrészt még hangsúlyosabbá tették azt a kérdést, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv továbbra is megfelelő alapot nyújt-e a munkavállalók jogainak védelméhez, figyelembe véve, hogy a szociális és foglalkoztatási feltételek tagállamonként eltérnek. Különösen az irányelv alkalmazásával és gyakorlati végrehajtásával kapcsolatban merültek fel kérdések.

Miként Monti professzor fent említett jelentése is elismeri, a két kérdés szorosan összefügg, de eltérő stratégiát igényel az egységes piac és a szociális követelmények közötti egyensúly tekintetében. Miként az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégia is rávilágít, az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben az érintett személyeknek

³³ COM(2010) 573 végleges, 6–7. o.

tudniuk kell élni a chartában foglalt jogokkal³⁴. E kérdések tisztázásával nem lehet megvárni az Európai Unió Bírósága vagy a tagállami bíróságok előtti esetleges jövőbeni jogvitákat³⁵. Továbbá a sztrájkjog vagy a sztrájk szabadsága sem lehet pusztá jelmondat vagy jogi metafora.

Ezért ez a javaslat egy csomag része. A végrehajtási irányelvre vonatkozó javaslattal együtt olyan célzott beavatkozást alkot, melynek célja tisztázni azt, hogy miként hat egymásra a szociális jogok gyakorlása, valamint a Szerződésben foglalt letelepedési és szolgáltatásnyújtási szabadság Unión belüli gyakorlása a Szerződés egyik kulcsfontosságú célkitűzésének számító „magas versenyképességű szociális piacgazdasággal” összhangban, anélkül, hogy ez ellentmondana az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának.

E javaslat célja, hogy tisztázza a kollektív fellépés alapjogának a szolgáltatásnyújtás szabadságával és a letelepedés szabadságával összefüggésben való gyakorlására vonatkozó általános elveket és uniós szinten alkalmazandó szabályokat, beleértve azok határon átnyúló helyzetekben való gyakorlati összehangolásának szükségességét. Hatálya nemcsak a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás céljából másik tagállamba kiküldött munkavállalók ideiglenes kiküldetésére terjed ki, hanem minden, több tagállamot érintő tervezett szerkezetátalakításra és/vagy áthelyezésre is.

3.2. Jogalap

A javasolt intézkedéshez az EUMSZ 352. cikke képez megfelelő jogalapot (amely olyan esetekre van fenntartva, amikor a Szerződések nem biztosítják a Szerződések valamely célkitűzésének eléréséhez a Szerződésekben meghatározott politikák keretében szükséges fellépések végrehajtásához szükséges hatáskört).

A rendelet minősül a legmegfelelőbb jogi eszköznek az általános elvek és uniós szinten alkalmazandó szabályok tisztázására, az alapvető jogok gyakorlásának a gazdasági szabadságokkal a határokon átnyúló esetekben való összeegyeztetése céljából. A rendelet közvetlenül alkalmazandó, ami az alkalmazandó szabályok egységesebb meghatározása révén csökkenti a szabályozás összetettségét és nagyobb jogbiztonságot nyújt azok számára, akik az Unió területén a jogszabály hatálya alá esnek. Különösen a kkv-k számára fontos, hogy egyértelmű és egyszerű legyen a szabályozás. Irányelv révén ez nem valósítható meg, mivel az jellegénél fogva csak az elérendő célokat illetően kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

3.3. A szubszidiaritás és az arányosság elve

Tekintettel arra, hogy a szükséges hatáskörre vonatkozóan a Szerződés nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket, e rendelet alapja az EUMSZ 352. cikke.

Az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdése kizárja a sztrájkjogot azon kérdések köréből, amelyeket irányelvekkel minimumszabályok révén szabályozni lehet az Unió egészében. A Bíróság ítéletei azonban egyértelművé tették, hogy önmagában az a tény, hogy a 153. cikk nem vonatkozik a sztrájkjogra, nem zárja ki a kollektív fellépést az uniós jog hatályából.

³⁴ COM(2010) 573 végleges

³⁵ A fent említett Monti-jelentés, 69. o.

A rendelet célja – nevezetesen, hogy tisztázza a kollektív fellépés alapjogának a szolgáltatásnyújtás szabadságával és a letelepedés szabadságával összefüggésben való gyakorlására vonatkozó általános elveket és uniós szinten alkalmazandó szabályokat, beleértve azok határon átnyúló helyzetekben való gyakorlati összehangolásának szükségességét – uniós szintű fellépést igényel, mivel a tagállamok egyedül nem tudják azt megvalósítani.

Másfelől a Szerződésnek megfelelően, minden e területen tett kezdeményezésnek nemcsak a szociális partnerek autonómiájára kell tekintettel lennie, hanem a tagállamok szociális modelljeire és a munkaügyi kapcsolatok rendszereinek sokszínűségére is.

Ami a javaslat tartalmát illeti, a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását biztosítja az is, hogy a javaslat elismeri a tagállami bíróságok szerepét a tények megállapításában, továbbá annak ellenőrzésében, hogy a fellépések jogos érdeket képező célokat szolgálnak, e célok elérésére alkalmasak, és nem lépik túl a cél eléréséhez szükséges mértéket. Elismeri továbbá a sztrájkjog gyakorlásáról szóló meglévő tagállami jogszabályok és eljárások – köztük a meglévő alternatív vitarendezési intézmények – fontosságát, amelyeket nem fog módosítani vagy érinteni. A javaslat nem hoz létre mechanizmust a munkaügyi viták nem hivatalos, tagállami szintű rendezésére azzal a céllal, hogy bizonyos fajta bírósági szintet megelőző ellenőrzést vezessen be az uniós fellépésekre nézve (mint azt a 2010-es Monti-jelentés javasolta), és a több tagállamban létező alternatív, nem hivatalos vitarendezési mechanizmusok szerepének bemutatására korlátozódik.

E javaslat nem lépi túl a tervbe vett célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket.

3.4. A javaslat részletes magyarázata

3.4.1. Tárgy és az ügynevezett Monti-záradék

A rendelet céljainak bemutatása mellett az 1. cikk az ügynevezett „Monti-rendelkezést” tartalmazza. A 2679/98/EK tanácsi rendelet³⁶ 2. cikkének és a szolgáltatási irányelv³⁷ 1. cikke (7) bekezdésének szövegét egyesíti. Emellett összhangban van többek között a közelmúltban elkészült, a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló rendeletjavaslatban (átdolgozott Brüsszel I. rendelet)³⁸ és a közelmúltban a makrogazdasági egyensúlyhiányokról elfogadott rendeletben³⁹ szereplő hasonló rendelkezések szövegével is.

3.4.2. Kapcsolat az alapvető jogok és a gazdasági szabadságok között – általános elvek

A 2. cikk megerősíti, hogy nincs belső ellentét a kollektív fellépésre vonatkozó alapvető jog, valamint a Szerződésben meghatározott és általa védett letelepedési szabadság és szolgáltatásnyújtási szabadság gyakorlása között, és egyik sem érvényesíthető a másikkal szemben, ugyanakkor elismeri, hogy felmerülhetnek olyan helyzetek, amelyekben ellentét

³⁶ A Tanács 1998. december 7-i 2679/98/EK rendelete az áruk a tagállamok közötti szabad mozgásával kapcsolatban a belső piac működéséről (HL L 337., 1998.12.12., 8. o.).

³⁷ 2006/123/EK irányelv (HL L 376., 2006.12.27., 36. o.); vö. a 96/71/EK irányelv (22) preambulumbekkezdése.

³⁸ COM(2010) 748 végleges, 2010.12.14., 85. cikk.

³⁹ A makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU rendelet (HL L 306., 2011.11.23., 25. o.) 1. cikke (3) bekezdésének utolsó mondata.

esetén gyakorlásukat esetleg össze kell egyeztetni az arányosság elvének megfelelően, a bíróságok általános gyakorlata és az uniós ítélkezési gyakorlat szerint⁴⁰.

Az alapvető jogoknak, valamint a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvi egyenrangúsága azt jelenti, hogy az alapvető szabadságokat esetleg korlátozni kell az alapjogok védelme érdekében. Azt is maga után vonja azonban, hogy e szabadságok gyakorlása igazolhatja az alapjogok tényleges gyakorlásának korlátozását.

Azt megakadályozandó, hogy a határokon átnyúló elemekre hivatkozó munkaadók a Viking-Line-ügyben hozott ítélet⁴¹ alapján kártérítési igénnyel fenyegetve ténylegesen gátolják a szakszervezeteket abban, vagy akár de facto megtiltsák nekik, hogy a valóságban gyakorolják kollektív jogaikat, emlékeztetni kell arra, hogy azokban a helyzetekben, amelyekben a határon átnyúló elem hiányzik vagy csupán vélelmezett, a kollektív fellépésről azt kell feltételezni, hogy nem sérti a letelepedés szabadságát vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságát. Ez utóbbi nem érinti a kollektív fellépés tagállami jognak és gyakorlatnak való megfelelését.

Az, hogy a kártérítési felelősségnek egy pusztán vélelmezett helyzetben vagy olyan helyzetben, amelynek nincsenek határon átnyúló elemei, is ilyen nagy a kockázata, igen megnehezíti – vagy akár lehetetlenné is teszi – a szakszervezetek számára a sztrájkjoguk gyakorlását olyan helyzetekben, amelyekben a letelepedés szabadsága vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága még csak nem is kerül alkalmazásra.

3.4.3. Vitarendezési mechanizmusok

A 3. cikk elismeri a sztrájkjog gyakorlásával összefüggésben létező tagállami gyakorlatok – köztük az olyan meglévő alternatív vitarendezési eszközök, mint a mediáció, a békéltetés és/vagy a választottbíráskodás – szerepét és fontosságát. Ez a javaslat nem vezet be változásokat a tagállami szinten meglévő ilyen alternatív vitarendezési mechanizmusokra nézve, és nem is foglal magában konkrét vagy velejáró kötelezettséget arra, hogy az ilyen mechanizmussal nem rendelkező tagállamok bevezessék azokat. Azon tagállamok számára azonban, amelyekben léteznek ilyen mechanizmusok, lefekteti az egyenlő hozzáférés elvét a határon átnyúló ügyek tekintetében, és rendelkezik arról, hogy a tagállamok végezzék el a szükséges módosításokat, hogy biztosítsák az elv gyakorlati alkalmazását.

A javaslat nem tesz javaslatot olyan mechanizmusokra, amelyek a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv tagállami szintű alkalmazására vonatkozó munkaügyi viták nem hivatalos megoldását szolgálják⁴². Egy ilyen mechanizmus bizonyos fajta bírósági szintet megelőző ellenőrzést vezetne be a szakszervezetek fellépéseit illetően, ami nemcsak, hogy további akadályt támaszthatna vagy jelenthetne a sztrájkjog tényleges gyakorlása

⁴⁰ A Cruz Villalón főtanácsnok által a C-515/08. sz. dos Santos Palhota és társai ügyben tett indítvány 53. pontja. Vö. az Európai Bíróság által a C-438/05. sz. Viking-Line-ügyben hozott ítélet 46. pontja, a C-341/05. sz. Laval-ügyben hozott ítélet 94. pontja, valamint a C-271/08. sz. Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 44. pontja. Lásd még: Prof. Dr. M. Schlachter beszéde „az alapvető szociális jogok és gazdasági szabadságok összeegyeztetéséről” <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

⁴¹ További részletekért lásd: az ILO szakértői bizottsága által az ügyről kiadott jelentése, mely a következő webhelyen érhető el: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf, valamint „The dramatic implications of Demir and Baykara” (A Demir és Baykara ügy drámai következményei), K. Ewing és J. Hendy QC, Industrial Law Journal, 39. évfolyam, 1. sz., 2010. március, 2–51. o., azon belül 44–47. o.

⁴² Miként a Monti-jelentés ajánlja.

tekintetében, hanem az EUMSZ 153. cikke (5) bekezdésével is összeegyeztethetetlennek tűnik, amely ezen a területen kifejezetten kizárja az uniós szintű jogalkotási hatáskört.

Továbbá a javaslat az EUMSZ 155. cikkének megfelelően elismeri, hogy európai szinten a szociális partnerek különleges szerepet töltenek be, és arra ösztönzi őket, hogy amennyiben úgy kívánják, iránymutatásokat határozzanak meg az alternatív vitarendezési mechanizmusok módozatai és eljárásai tekintetében.

3.4.4. *A tagállami bíróságok szerepe*

A 3. cikk (4) bekezdése tovább tisztázza a tagállami bíróságok szerepét: ha egy egyedi esetben valamely alapjog gyakorlása következtében valamely gazdasági szabadság korlátozására kerül sor, az érintett jogok és szabadságok között igazságos egyensúlyt kell teremteni⁴³, és azokat össze kell egyeztetni. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 52. cikkének (1) bekezdése értelmében a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak e jogok és szabadságok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Továbbá korlátozásukra az arányosság elvére figyelemmel csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen, és ez ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja⁴⁴. Az Európai Bíróság azt is elismerte, hogy az illetékes tagállami hatóságoknak nagyfokú mérlegelési jogkörük van e tekintetben. A Bíróság ítélezési gyakorlatának megfelelően háromlépcsős vizsgálatban kell megvizsgálni az érintett intézkedés (1) alkalmasságát, (2) szükségességét és (3) arányosságát. Az alapjogok és az alapvető szabadságok közötti igazságos egyensúly ütközés esetén csak akkor biztosított, „ha valamely alapvető szabadság alapjog által történő korlátozása nem lépheti túl az alapjog érvényesítéséhez alkalmas, szükséges és arányos mértéket. Ugyanakkor megfordítva is: valamely alapjog alapvető szabadság által történő korlátozása sem léphet túl az alapvető szabadság érvényesítéséhez alkalmas, szükséges és arányos mértéken⁴⁵.”

Ez nem érinti azt a lehetőséget, hogy maga a Bíróság is szükség esetén iránymutatást ad és pontosítja a tagállami bíróságok számára, hogy mely elemeket kell figyelembe venni⁴⁶.

3.4.5. *Riasztási mechanizmus*

A 4. cikk korai előrejelző rendszerről rendelkezik, amely megköveteli a tagállamoktól, hogy olyan súlyos tények vagy körülmények felmerülése esetén, amelyek súlyos zavart okozhatnak a belső piac zavartalan működésében, vagy súlyos társadalmi feszültségekhez vezethetnek, az esetleges kár megelőzése és – amennyire csak lehetséges – korlátozása érdekében azonnal tájékoztassák és értesítsék az érintett tagállamokat és a Bizottságot.

⁴³ Vö. Trstenjak főtanácsnok indítványa a C-271/08. sz. Bizottság kontra Németország ügyben, 188–190. pont. Lásd még általánosabb értelemben: C. Barnard, „Proportionality and collective action” (Arányosság és kollektív fellépés), ELR 2011.

⁴⁴ A Cruz Villalón főtanácsnok által a C-515/08. sz. dos Santos Palhota és társai ügyben tett indítvány 53. pontja. Vö. az Európai Bíróság által a C-60/03. sz. Wolff & Müller ügyben 2004. október 12-én hozott ítélet 44. pontja.

⁴⁵ Trstenjak főtanácsnok indítványa a C-271/08. sz. ügyben, 190. pont.

⁴⁶ Vö. a C-438/05. sz. Viking-Line-ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet 80. és további pontjai.

4. KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSOK

A javaslatnak nincsenek az uniós költségvetést érintő vonzatai.

Javaslat

A TANÁCS RENDELETE

a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról

(EGT-vonatkozású szöveg)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 352. cikkére,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

a jogalkotási aktus tervezetének a nemzeti parlamentek számára való megküldését követően,

tekintettel az Európai Parlament egyetértésére⁴⁷,

különleges jogalkotási eljárás keretében,

mivel:

- (1) A kollektív fellépéshez való jogot - amely a kollektív tárgyaláshoz való jog szükségszerű következménye - elismerik mind a különböző nemzetközi okmányok, amelyek kidolgozásában a tagállamok együttműködtek, vagy amelyekhez csatlakoztak, mint a Torinóban, 1961. október 18-án aláírt Európai Szociális Charta, valamint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek az egyesülési szabadságról, valamint a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog védelméről szóló 87. és 98. számú egyezménye, mind pedig az említett tagállamok által uniós szinten kidolgozott okmányok, mint az Európai Tanács 1989. december 9-én Strasbourgban tartott ülésén elfogadott, a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi charta, valamint az Európai Unió Nizzában 2000. december 7-én kihirdetett és Strasbourgban 2008. december 12-én elfogadott Alapjogi Chartája, amely ugyanolyan jogi erővel bír, mint a Szerződések. E jog több tagállamban alkotmányos védelmet élvez.
- (2) A kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez, valamint kollektív szerződés megkötéséhez való jog az egyesülési jog elválaszthatatlan része, mint azt az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: egyezmény) 11. cikke előírja⁴⁸.

⁴⁷ HL C [...], [...], [...] o.

⁴⁸ Az EJEB által 2008. november 12-én a Demir-ügyben hozott ítélet.

- (3) Az Európai Bíróság a kollektív fellépés jogát is alapvető jogként ismerte el, amely szerves részét képezi az uniós jog általános elveinek, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja⁴⁹. Azonban a sztrájkjog nem korlátlan, és e jog gyakorlására vonatkozhatnak egyes, a nemzeti alkotmányból, jogból vagy gyakorlatból eredő korlátozások.
- (4) Ahogyan azt az Európai Unió Alapjogi Chartájának 28. cikke ismételten megerősíti, a kollektív fellépéshez való jog az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban védelemben részesül.
- (5) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 152. cikkének megfelelően el kell ismerni és ösztönözni kell a szociális partnerek uniós szintű szerepvállalását, valamint az egyes nemzeti rendszerek különbözőségeit figyelembe véve és a szociális partnerek autonómiáját tiszteletben tartva elő kell segíteni a köztük folyó párbeszédet.
- (6) A tagállamok továbbra is szabadon határozzák meg a szóban forgó szociális jogok fennállásának feltételeit és e jogok gyakorlásának módjait. Mindazonáltal e hatáskörük gyakorlása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot, különösen a Szerződésnek a letelepedés szabadságára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseit, melyek az Európai Uniónak a Szerződésben foglalt alapvető elveit képezik.
- (7) E szabadságok korlátozása kizárólag akkor engedhető meg, ha az a Szerződéssel összeegyeztethető jogos célt szolgál, és azt közérdeken alapuló kényszerítő ok igazolja. Ilyen esetben alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésére, és nem lépheti túl a cél eléréséhez szükséges mértéket.
- (8) A munkavállalók védelme, különösen szociális védelmük és a szociális dömpinggel szembeni jogaik védelme, valamint a munkaerő-piaci zavarok elkerülésének igénye elismerten olyan nyomós közérdek, amely indokoltá teszi az uniós jog által biztosított alapvető szabadságok egyikének korlátozását.
- (9) A szakszervezeteknek továbbra is jogukban kell, hogy álljon, hogy a munkavállalók érdekeinek, foglalkoztatási feltételeinek és jogainak biztosítása és védelme érdekében együttesen lépjenek fel, feltéve, hogy erre az uniós jog, valamint a tagállamok joga és gyakorlata szerint kerül sor.
- (10) Mind az alapvető gazdasági szabadságok, mind az alapvető jogok, valamint ezek tényleges gyakorlása korlátozások alá eshetnek.
- (11) Ezért szükség lehet a kollektív fellépéshez való jog - és ezen belül a sztrájkjog vagy a sztrájk szabadsága – gyakorlásának, valamint a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggő követelményeknek az arányosság elvével összhangban történő összeegyeztetésére, ami gyakran igényel vagy von maga után összetett értékelést a tagállami hatóságok részéről.
- (12) Az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által és e jogok és szabadságok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával

⁴⁹ A C-438/05. sz. Viking-Line-ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet 44. pontja és a C-341/05. sz. Laval-ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet 91. pontja.

korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

- (13) Az alapjogok és az alapvető szabadságok közötti igazságos egyensúly ütközés esetén csak akkor biztosított, ha valamely alapvető szabadság alapjog által történő korlátozása nem lépheti túl az alapjog érvényesítéséhez alkalmas, szükséges és arányos mértéket. Ugyanakkor fordítva is igaz, hogy valamely alapjog alapvető szabadság által történő korlátozása sem léphet túl az alapvető szabadság érvényesítéséhez alkalmas, szükséges és arányos mértéken. A szükséges jogbiztonság biztosításához, valamint a bizonytalanság elkerülése és a tagállami szintű, egyoldalú megoldások megelőzése érdekében tisztázni kell néhány, különösen a kollektív fellépéshez való jognak – és ezen belül a sztrájkjognak vagy a sztrájk szabadságának – a gyakorlásával összefüggő szempontot, továbbá azt, hogy a szakszervezetek milyen mértékben védhetik a munkavállalók jogait a határon átnyúló helyzetekben.
- (14) El kell ismerni a szociális partnerek mint a munkaadók és a munkavállalók közötti kapcsolatokat érintő viták megoldásában elsődleges szereplők kulcsfontosságú, az idők során kiforrott szerepét. Emellett el kell ismerni és meg kell őrizni a több tagállamban létező peren kívüli vitarendezési mechanizmusok, mint a mediáció, a békéltetés és/vagy a választottbíráskodás szerepét.
- (15) Egy értesítési és riasztási mechanizmusnak megfelelő és gyors információcserét kell lehetővé tennie a tagállamok és a Bizottság között olyan helyzetekben, amelyek súlyos zavart okozhatnak a belső piac zavartalan működésében, és/vagy komoly károkat okozhatnak az érintett személyeknek vagy szervezeteknek.
- (16) Ez a rendelet tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert alapelveket, különösen a gyülekezési szabadságot és az egyesülési szabadságot (12. cikk), a foglalkozás megválasztásának szabadságát és a munkavállaláshoz való jogot (15. cikk), a vállalkozás szabadságát (16. cikk), a kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jogot (28. cikk), a tisztességes és igazságos munkafeltételekhez való jogot (31. cikk), valamint a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot (47. cikk); e rendeletet az említett jogoknak és elveknek megfelelően kell alkalmazni.

ELFOGADTA EZT A RENDELETET:

1. cikk

Tárgy

- (1) Ez a rendelet azokat az általános elveket és szabályokat határozza meg, amelyek uniós szinten szabályozzák a kollektív fellépés alapjogának a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlását.
- (2) Ez a rendelet semmilyen módon nem befolyásolja a tagállamokban elismert alapvető jogoknak – beleértve a sztrájkjogot vagy a sztrájk szabadságát vagy a tagállamokban fennálló konkrét munkaügyi kapcsolatok rendszerének keretébe tartozó más

cselekmények megtételének jogát vagy szabadságát – a nemzeti jog és gyakorlat szerinti gyakorlását. Nem érinti továbbá a nemzeti joggal és gyakorlattal összhangban lévő, kollektív megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokhoz, azok megkötéséhez és érvényesítéséhez való jogot, valamint a kollektív fellépéshez való jogot.

2. cikk

Általános elvek

A Szerződésben foglalt letelepedési szabadság és szolgáltatásnyújtási szabadság gyakorlása során tiszteletben kell tartani a kollektív fellépéshez való alapvető jogot és ezen belül a sztrájkjogot vagy a sztrájk szabadságát, és fordítva is, a kollektív fellépéshez való jognak – ezen belül a sztrájkjognak vagy a sztrájk szabadságának – a gyakorlása során tiszteletben kell tartani ezeket az alapjogokat.

3. cikk

Vitarendezési mechanizmusok

- (1) A tagállamoknak, amelyek a nemzeti jog, hagyományok vagy gyakorlat szerint alternatív, peren kívüli vitarendezési mechanizmusokat biztosítanak a munkaügyi viták megoldására, egyenlő hozzáférést kell biztosítaniuk az alternatív vitarendezési mechanizmusokhoz olyan helyzetekben, amikor az ilyen viták a kollektív fellépéshez való jognak – és ezen belül a sztrájkjognak vagy a sztrájk szabadságának – a gyakorlásából erednek transznacionális helyzetekben vagy határon átnyúló jellegű helyzetekben a letelepedés szabadságának vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságának a gyakorlásával összefüggésben, beleértve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK parlamenti és tanácsi irányelv⁵⁰ alkalmazását.
- (2) Az (1) bekezdés ellenére a Szerződés által megállapított jogaik, hatáskörük és szerepük határain belül eljáró európai szintű szociális partnerek uniós szintű megállapodásokat köthetnek vagy iránymutatásokat határozhatnak meg a kollektív fellépéshez való jognak – és ezen belül a sztrájkjognak vagy a sztrájk szabadságának – a transznacionális helyzetekben vagy határon átnyúló jellegű helyzetekben való tényleges gyakorlásából eredő viták peren kívüli rendezésére szolgáló mediáció, békéltetés és egyéb mechanizmusok módozatai és eljárásai tekintetében.
- (3) A peren kívüli vitarendezés módozatai és eljárásai nem foszthatják meg az érdekelt feleket attól, hogy vitáik és konfliktusaik megoldására jogorvoslati lehetőségeket vegyenek igénybe, ha az (1) bekezdésben említett mechanizmusok nem vezetnek megoldáshoz ésszerű időn belül.
- (4) Az alternatív, peren kívüli vitarendezési mechanizmusok igénybevétele nem érinti a tagállami bíróságoknak az (1) bekezdésben említett helyzetekben munkaügyi vitákban betöltött szerepét, különösen a tekintetben, hogy megállapítsák a tényállást

⁵⁰ HL L 18/1., 1997.1.21., 1. o.

és értelmezzék a tagállami jogszabályokat, valamint – amennyiben az e rendelet hatályát érinti – meghatározzák, hogy a nemzeti jogszabályok és a kollektív tárgyalásokra érvényes, az adott fellépésre alkalmazandó rendelkezések értelmében a kollektív fellépés nem lép-e túl, illetve ha igen, milyen mértékben az elérni kívánt cél(ok) eléréséhez szükséges mértéket, anélkül, hogy ez érintené az Európai Bíróság szerepét és hatáskörét.

4. cikk

Riasztási mechanizmus

- (1) Ha a letelepedés vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságának tényleges gyakorlására hatást gyakorló olyan súlyos tények vagy körülmények merülnek fel, amelyek súlyos zavart okozhatnak a belső piac zavartalan működésében, és/vagy komoly kárt okozhatnak a munkaügyi kapcsolatok rendszerében, vagy súlyos társadalmi feszültségekhez vezethetnek a saját területén vagy más tagállamokban, az érintett tagállamnak azonnal tájékoztatnia és értesítenie kell a szolgáltató székhelye vagy származása szerinti tagállamot és/vagy a többi érintett tagállamot, valamint a Bizottságot.
- (2) Az érintett tagállam(ok) a lehető legrövidebb idő alatt válaszol(nak) a Bizottság és más tagállamok információkérésére az akadály vagy a fenyegető akadály jellegére vonatkozóan. A tagállamok közötti információcserét a Bizottságnak is továbbítják.

5. cikk

Hatálybalépés

Ez a rendelet az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő huszadik napon lép hatályba.

Ez a rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Kelt Brüsszelben, 2012.3.21.-én.

*a Tanács részéről
az elnök*