

A sztrájkjog védelme a nemzetközi és uniós jogban – egyezmények, esetjog és evolúció

Tudományos Diákköri dolgozat

Jelige: EZÜSTCSERMELY

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	2
1. A sztrájk fogalma, a sztrájkhoz való jog	2
II. A sztrájkhoz való jog fejlődése a nemzetközi jogban	6
1. A sztrájkhoz való jog az ENSZ dokumentumaiban	6
1.1. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.....	6
1.2. AZ ILO egyezményei.....	8
2. A sztrájkhoz való jog az Európa Tanács dokumentumaiban	11
2.1. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye.....	11
2.2. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga	12
2.3. Az Európai Szociális Charta	15
III. A sztrájk szabályai az Európai Unió jogában.....	20
1. A sztrájkhoz való jog védelmének megjelenése és fejlődése az uniós jogban.....	20
1.1. A Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól.....	20
1.2. Az uniós szociálpolitikai szabályozás fejlődése a Közösségi Charta után.....	22
2. A sztrájkhoz való jog az Európai Unió Alapjogi Chartájában	23
3. A sztrájkhoz való jog fejlődése az Európai Bíróság esetjogában.....	27
3.1. A Bíróság korábbi gyakorlata	27
3.2. Viking ügy	30
3.3. Laval ügy.....	32
3.4. A Viking és Laval ítéletek közös konklúziói	34
IV. Zárógondolatok	37
Felhasznált irodalom	39
Felhasznált jogforrások	43

I. Bevezetés

1. A sztrájk fogalma, a sztrájkhoz való jog

A sztrájk a kollektív fellépéshez, vagy más néven munkaküzdelemhez való jog gyakorlásának legjelentősebb munkavállalói eszköze, amelynek alapvető célja – a magyar Sztrájk törvény megfogalmazásában – a dolgozók gazdasági és szociális érdekeinek biztosítása.¹² A munkavállalók sztrájkba lépésükkel jellemzően a munkafeltételek javukra való megváltoztatására kívánják rábírní a munkáltatót, így lehet a sztrájk konkrét célja a munkabérek emelése, a munkakörülmények javítása vagy más szociális jog kivívása; a szakszervezetek által szervezett sztrájkok esetében pedig gyakori célkitűzés a munkavállalókra nézve kedvezőbb szabályozást tartalmazó kollektív szerződések megkötése.

A sztrájk részletes fogalmát a német, belga és francia jog közel azonosan határozza meg. Eszerint a sztrájk valamely bérből, fizetésből élő munkacsoport közös megegyezése a munkatevékenység beszüntetésére annak érdekében, hogy egy vagy több vállalkozó üzemének működését megakadályozzák, és így a munkáltatóra vagy harmadik személyre nyomást gyakoroljanak. A jogtudomány kiegészítette ezt a fogalmat azzal, hogy a sztrájk közös és szabad elhatározásból történő, ideiglenes jellegű munkabeszüntetés.³

Ezt a sztrájkfogalmat érdemes a nyomásgyakorlás koncepciója kapcsán kettéválasztani. A „hagyományos” sztrájk esetén a munkavállalók kizárólag saját munkáltatójukra kívánnak nyomást gyakorolni, a köztük felmerült szociális vagy gazdasági érdekkonfliktusok feloldása érdekében. Ez a sztrájk egyetlen olyan formája, amely elismerést és alapjogi védelmet élvez az Európai Unió valamennyi tagállamában.

Ettől azonban el kell különítenünk a sztrájk két sajátos alfaját, a politikai sztrájkot és a szolidaritási (vagy másodlagos) sztrájkot, amelyek útján a munkavállalók elsősorban harmadik személyekre kívánnak nyomást gyakorolni – azok hátterében ugyanis nem vagy nem kizárólag a munkavállalók és a munkáltató érdekütközése áll. A tisztán politikai sztrájk célja a kormányzatra – akár a jogalkotásra, akár a jogalkalmazásra – történő nyomásgyakorlás a sztrájkban résztvevő munkavállalók érdekeinek előmozdítása érdekében; ez az eszköz azonban az európai jogterület legtöbb államában természeténél fogva jogellenes, a

¹ Lezárás dátuma: 2014. október 31.

² 1989. évi VII. törvény 1. § (1) bekezdés

³ Prugberger Tamás: Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog, Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2006., 169. oldal

demokratikus jogállami berendezkedéssel összeegyeztethetetlen eszköznek minősül. A szolidaritási sztrájk lényege, hogy a sztrájkban résztvevő munkavállalók kifejezetten egy másik, elsődleges sztrájkot folytató munkavállalói közösség céljaival való azonosulás kifejezésére és támogatásuk érdekében élnek a munkabeszüntetés eszközével – ez pedig azzal jár együtt, hogy a sztrájk olyan munkáltatónak is kárt okoz, amelynek a sztrájkkövetelések teljesítésére közvetlenül nincs lehetősége.⁴

Napjainkra a sztrájk joga nem csupán egy egyszerű eszköznek tekinthető a munkavállalók kezében, hanem egy széles körben elismert alapjognak, amelyet célszerű más alapvető jogokkal összefüggésben értelmezni. A sztrájkhoz való jogot – a munkaküzdelem további munkavállalói és munkáltatói eszközei alkalmazásának joga mellett – a kollektív fellépéshez való jog foglalja magában, amely az alapvető jogok második generációjának (ún. szociális és gazdasági jogok) részeként, a második világháborút követően jelent meg a nemzetállamok és nemzetközi szervezetek jogi katalógusaiban.

Ennek alapját azonban több első generációs (polgári és politikai) alapjog, így elsősorban az egyesüléshez való jog, a véleménynyilvánítás joga, valamint a gyülekezési jog képezi. Az egyesüléshez való jog jelentőségét a sztrájk vonatkozásában mindenekelőtt az adja, hogy lehetővé teszi a munkavállalók számára érdekképviselői szervezetek (szakszervezetek) kialakítását; éppen az e szervek útján biztosított reprezentáció hatékonysága iránti igény tette ugyanis szükségessé elsőként a kollektív tárgyaláshoz való jog, majd utóbb a kollektív fellépéshez való jog fokozatos elismerését Európa-szerte.

A sztrájkhoz való jog egy kettős természetű jogosítvány: az államok és nemzetközi szervezetek által kidolgozott szabályozások jobbra egyetértenek abban, hogy a sztrájk joga valamennyi munkavállalót egyénileg is megillet (azaz individuális, nem pedig kollektív jog), gyakorlása azonban kizárólag a munkavállalók közösségei által lehetséges. Az egyesülési jog gyakorlati jelentősége elsősorban éppen ennek kapcsán nyilvánul meg: a munkabeszüntetések megszervezése ugyanis a legtöbb esetben a szakszervezetek feladata.^{5 6}

⁴ A sztrájkjogról és annak gyakorlatáról szakszervezeti szakmai szemmel, <http://www.vdsz.hu/files/1/17/sztrajk.pdf> (2014.10.25)

⁵ Kajtár Edit: Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében, Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, 2011., 19. oldal

⁶ Right to take collective action, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/> (2014.10.25.)

2. A sztrájkhoz való jog a tagállami szabályozásokban

A fentebb említett alapjogi jellegből fakadóan az Európai Unió valamennyi tagállamának belső jogrendszere elismeri a munkavállalók – gazdasági, illetve szociális célzatú – sztrájkhoz való jogát, a szabályozások jogszabályi szintje azonban mutat eltéréseket. A tagállamok többségének alkotmánya önálló jogosítványként garantálja a sztrájkhoz való jogot, amelynek korlátozása csak mások alkotmányos alapjogaival való ütközése esetén lehetséges.⁷ Ausztria, Belgium, Luxembourg, Hollandia, az Egyesült Királyság, Írország és Málta alkotmányában azonban nem találjuk meg azt; Finnország és Németország alkotmánya pedig csak indirekt módon (az egyesülési szabadság tartalmába beleértett, származtatott jogként) tartalmazza a sztrájkhoz való jogot.⁸

Az Egyesült Királyság kapcsán érdemes megemlíteni, hogy esetükben igazán nem is beszélhetünk sztrájkhoz való jogról; ehelyett a sztrájk szabadsága (*freedom to strike*) érvényesül. Míg a sztrájkra alkotmányos alapjogként tekintő jogrendszerekben az állam aktívan köteles gondoskodni arról, hogy a munkavállalók élhessenek sztrájkhoz való jogukkal, az angol modellben az állam csak arra vállal kötelezettséget, hogy nem akadályozza a sztrájk gyakorlását; nem alkot azonban erre vonatkozóan garanciális szabályozást, csak a tételes munkajogi és büntetőjogi szabályanyagban enged, rendkívül szűk körben – és még ilyenkor is csak a szakszervezetek számára – a sztrájkot lehetővé tevő kivételeket.⁹

Az alkotmányos szabályozás mellett az uniós tagállamok többségében törvény tartalmazza a sztrájkhoz való jog részletes szabályait. Kivételt képez ez alól Németország és Ausztria, ahol a Német, illetve Osztrák Szakszervezeti Szövetség határozatai, valamint kollektív szerződések rögzítik a sztrájkjogot érintő részletszabályokat.¹⁰ Ugyancsak kivételes a Benelux államok, illetve Dánia helyzete, ahol a bírói gyakorlat alakította ki a sztrájkra vonatkozó szabályokat. Sajátos szabályozás jelenik meg Franciaországban, ahol egyedül a közszolgálatban foglalkoztatottak sztrájkjai kerültek törvényi úton szabályozásra; emellett pedig a francia sztrájkjogban is komoly szerepet tölt be a bírói gyakorlat.¹¹

⁷ The Right to Strike in the EU – The complexity of the norms and safeguarding efficacy, szerk.: Carmen La Macchia, Róma, Ediesse, 2011., 36. oldal

⁸ Wiebke Warneck: Strike rules in the EU27 and beyond: a comparative overview, Brüsszel, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), 2007., 7. oldal

⁹ Catherine Barnard: EU Employment Law, Oxford University Press, 2012, 720-721. oldal

¹⁰ ÁJOB Projektfüzetek – Sztrájkjogi projekt, szerk.: Dr. Zemplényi Adrienne, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010., 32-33. oldal

¹¹ Kajtár: i.m., 24. oldal

A tagállami szabályozások kapcsán érdemes visszatérni a politikai és a szolidaritási sztrájk sajátos intézményeihez. A tisztán politikai sztrájk az Európai Unió tagállamai közül kizárólag Dániában (csak ésszerű okból és rövid időtartamra), továbbá Norvégiában, Írországbán, Olaszországban és Finnországban engedélyezett; tekintettel arra, hogy nem (vagy legalábbis nem közvetlenül) a munkavállalók szociális és gazdasági érdekeinek előmozdítására irányul. A szolidaritási sztrájk kevésbé tekinthető megosztónak: ez ugyanis az Egyesült Királyság, Hollandia, Luxemburg és Lettország kivételével mindenhol jogszerűnek tekinthető, a legtöbb állam azonban szigorú feltételekhez köti annak alkalmazhatóságát.¹²

¹² Warneck: i.m., 8., 32. oldal

II. A sztrájkhoz való jog fejlődése a nemzetközi jogban

1. A sztrájkhoz való jog az ENSZ dokumentumaiban

A sztrájkhoz való jog az Egyesült Nemzetek égisze alatt elfogadott nemzetközi szabályanyag számos pontján megjelenik. Ennek kapcsán elsőként az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, mint politikai deklarációban megfogalmazott alapvető jogok hathatós védelmét és azok körének kiterjesztését szolgáló nemzetközi egyezmények egyike: a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya érdemel említést. Másfelől szükséges kitérni az ENSZ szakosított intézményeként működő Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) keretében kibocsátott mindazon egyezményekre, amelyek a sztrájkhoz való jogot megalapozó egyes alapvető szabadságokra vonatkozó szabályozást fektettek le.

1.1. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Az ENSZ Közgyűlése által 1966-ban elfogadott és 1976-ban hatályba lépett, napjainkra 162 állam által ratifikált Egyezségokmány 8. cikke foglalkozik a szakszervezeti jogokkal, amelyeket a részes államok a Nyilatkozat 20. cikkében deklarált egyesülési szabadságból vezettek le. Bár a sztrájkhoz való jog nem következik közvetlenül az egyesülési szabadságból, a tagállamok többsége az Egyezségokmány kidolgozása során arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szakszervezetek alapításához és azok szabad működéséhez való jogok a sztrájk joga nélkül tartalmatlan, pusztán elvi jellegű jogosultságok volnának – így a sztrájk azok szükséges velejárója.¹³ Ennek az álláspontnak köszönhető, hogy az Egyezségokmány 8. cikkének (1) d) pontja explicit módon rendelkezik a sztrájkjogról: *„Az Egyezségokmányban részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják... az adott ország törvényeivel összhangban gyakorolt sztrájkjogot.”*^{14 15}

Az Egyezségokmány kétségkívül jelentős lépésként volt értékelhető mind a sztrájkhoz való jog, mind pedig a „második generációs” alapvető jogok teljes katalógusának közel globális elismerése felé, a dokumentum azonban nem volt mentes a problémáktól, hiányosságoktól. Ilyen problémaként merült fel mindenekelőtt az, hogy a 8. cikk megfogalmazása jórészt

¹³ Ben Saul, David Kinley, Jaqueline Mowbray: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Cases, Materials, and Commentary, Oxford University Press, 2014, 575-576. oldal

¹⁴ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 8. § (1) d) pont

¹⁵ La Macchia: i.m., 237. oldal

szabad kezét adott a nemzeti jogalkotások számára arra nézve, hogy alkotmányos és törvényi szintű szabályozásukkal összhangban, maguk határozzák meg a sztrájkjog gyakorlásának korlátait. E jogosítványát több tagállam az egyezmény ratifikációja során tett nyilatkozataiban és fenntartásaiban is kifejezetten hangsúlyozta.¹⁶ Ezt a szabadságot valamelyest ellensúlyozta azonban az Egyezségokmány 4. cikke, amely a következő szükségességi és arányossági mércének vetette alá a tagállami korlátozásokat: „...az állam által az Egyezségokmánnyal összhangban biztosított jogok gyakorlása során az állam e jogokat csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amelyeket – e jogok természetével összeegyeztethető mértékben és kizárólag a demokratikus társadalom általános jólétének előmozdítása céljából – a törvény határoz meg.”^{17 18}

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá az a tény, hogy bár az Egyezségokmány nemzetközi jogi kötőerővel bír, az abban foglalt rendelkezések érvényre jutását szolgáló mechanizmus természetéből fakadóan effektíve mégsem kényszeríthető ki. A részes államok kötelezettsége ugyanis elsősorban abban áll, hogy ötvenként jelentést nyújtanak be a Szociális, Gazdasági és Kulturális Jogok Bizottságához az Egyezségokmány alapján biztosítandó jogosultságok belső jogrendszerükbe történő átültetésének fejleményeiről. A független szakértői testületként működő Bizottság a beérkezett jelentésekre válaszul elkészíti **záró észrevételeit**, amelyekben megfogalmazza javaslatait és esetleges aggályait a tagállami gyakorlatok kapcsán; szankciókat azonban nem alkalmazhat a tagállamokkal szemben.¹⁹ Előrelépésnek tekinthető az Egyezségokmány 2008-ban elfogadott és 2013-ban hatályba lépett Fakultatív Jegyzőkönyve, amely feljogosítja a tagállamok állampolgárait, hogy alapjogaik sérelme esetén panasszal forduljanak a Bizottsághoz; a Jegyzőkönyvnek azonban napjainkig mindössze 17 ENSZ-tagállam vetette alá magát.²⁰

A Bizottság záró észrevételeiben, valamint az Egyezségokmány rendelkezéseit értelmező **általános kommentárjaiban** számos alkalommal foglalkozott a sztrájkhoz való jog tartalmával. Ennek során többször kritizálta a sztrájkot vagy annak egyes formáit bűncselekményként vagy szakszervezeti jogokkal való visszaélésnek minősítő tagállami

¹⁶ United Nations Treaty Collection, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en (2010.11.30.)

¹⁷ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 4. §

¹⁸ Manisuli Ssenyonjo: Economic, Social and Cultural Rights in International Law, Bloomsbury Publishing, 2009., 225. oldal

¹⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Introduction, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIntro.aspx> (2014.10.30.)

²⁰ Fakultatív Jegyzőkönyv a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához, 1-2. §§

gyakorlatokat, valamint a sztrájkhoz való jog belső jogban való kifejezett rögzítésének hiányát. Megjegyezte, hogy a jogszerű sztrájkban résztvevő munkavállalók nemcsak az állam, hanem a munkáltató által alkalmazott szankciókkal – mindenekelőtt a jogellenes elbocsátással – szemben is védelmet kell, hogy élvezzenek. A sztrájkhoz való jog tagállami korlátozásai kapcsán az Egyezségokmány 4. cikkében foglalt szükségességi-arányossági teszt tartalmát legrészletesebben 2006-os záró észrevételeiben vizsgálta. Ebben rögzítette, hogy a demokratikus társadalom általános jólétét szolgálhatja az a korlátozás, amely a nemzetbiztonság, a közbiztonság, a közrend, a közegészség, valamint mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.²¹

1.2. AZ ILO egyezményei

A sztrájkhoz való jogot megalapozó alapvető jogosítványok védelmére hivatott ILO egyezmények körében említést érdemel mindenekelőtt a 87. számú egyezmény az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről, amely 1948-ban került elfogadásra. Az egyezmény második cikke mind a munkáltatók, mind a munkavállalók részére bármilyen megkülönböztetés nélkül biztosítja a jogot, hogy szervezeteket hozzanak létre és azokhoz – az adott szervezet szabályainak megfelelően – szabadon csatlakozzanak; a harmadik cikk értelmében pedig e szervezetek teljes szabadságot élveznek alapszabályuk és más szabályaik megalkotására, képviselőik megválasztására és tevékenységük megszervezésére.²²

Ide tartozik továbbá a szervezkedési és kollektív tárgyalási jogról szóló 98. számú ILO egyezmény, amely védelmet kíván nyújtani mind a munkavállalók, mind pedig a munkáltatók szervezetei számára a más szervezetek által gyakorolt, megalakulásukat, működésüket és igazgatásukat hátrányosan érintő beavatkozásokkal szemben, valamint az e szervezetekben részt vevő munkavállalók számára a szervezkedési jog gyakorlásával kapcsolatos bármilyen hátrányos megkülönböztetéssel szemben.²³

Ezen egyezmények egyike sem tartalmaz explicit jelleggel a sztrájkra vonatkozó rendelkezéseket, azonban az ILO érintett felügyeleti szervei – a Szervezkedési Szabadság Bizottsága és az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Vizsgáló Szakértői Bizottság – jogértelmező tevékenységük során e két egyezmény rendelkezéseiből vezették le a sztrájkhoz

²¹ Saul, Kinley, Mowbray: i.m., 578-581. oldal

²² 87. számú ILO Egyezmény az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről, 2-3. cikk

²³ 98. számú ILO Egyezmény a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról, 1-2. cikk

való jogot, mint a munkavállalók és szakszervezeteik alapvető jogát, és határozták meg a sztrájkjog gyakorlásának korlátait.

A legjelentősebb korlátot a 87. számú egyezmény 8. cikkében, valamint a 98. számú egyezmény 3-4. cikkében foglalt rendelkezések képezik, amelyek értelmében az egyezmények által biztosított munkavállalói és munkáltatói jogok – és a felügyeleti szervek jogértelmezése alapján az ezekből származtatott sztrájkjog is – kizárólag a nemzeti jog által biztosított kereteken belül gyakorolhatók, az érvényre juttatásokhoz szükséges eljárásokat és intézkedéseket pedig a „nemzeti feltételeknek megfelelően” kell kialakítani.²⁴ Korlátot képeznek továbbá a 87. számú egyezmény 9. cikkében, illetve a 98. számú egyezmény 5. cikkében foglalt rendelkezések, amelyek értelmében a tagállami jogalkotók jogosultak arról rendelkezni, hogy az egyezmények alkalmazhatók-e az adott állam fegyveres erőinek és rendőrségének munkavállalóira.

Feltétlenül szükséges azt megemlíteni, hogy az egyesülési szabadság és szervezkedési jog alapvetéseit lefektető 87. egyezménnyel szemben, a 98. számú egyezmény rendelkezései nem terjednek ki a közszolgálatban foglalkoztatottakra. Esetükben a munkaügyi kapcsolatokat érintő legfontosabb kérdéseket – így a szervezkedési szabadságra vonatkozó részletesebb rendelkezéseket, illetve az annak gyakorlásához szükséges eszközök és feltételek biztosítását, továbbá a köztisztviselők szervezeteinek közreműködését a foglalkoztatási feltételek meghatározásában – a 151. számú egyezmény rendezi, a kollektív tárgyalás kérdéseivel pedig a 154. számú egyezmény foglalkozik.²⁵

E két egyezmény elfogadására csak 1978-ban, illetve 1981-ben került sor, az ILO tagjai ugyanis sokáig tartózkodtak a közszféra kollektív munkajogának tagállami szint feletti rendezésétől. A mintegy három évtizedes késedelemért részben a közszolgálat (*public service*) fogalmának tagállamonként eltérő jelentéstartalma okolható. Az egységes szabályozás kialakításának fő akadályát azonban éppen a sztrájkhoz való jog problémája képezte, mivel – szemben a magánszektor kétpólusú sztrájkjaival, amelyek jellemzően nem terjednek túl a munkáltatók és szervezeteik, valamint a munkavállalói szakszervezetek gazdasági, szociális és politikai érdekeinek konfliktusán – a közszektor sztrájkjai abban az értelemben

²⁴ Bernard Gernigon, Alberto Otero, Horacio Guido: ILO principles concerning the right to strike, Genf, ILO, 1998, 8. oldal

²⁵ Kajtár: i.m., 38. oldal

háromoldalúak, hogy a munkavállalói és munkáltatói érdekeken túl a munkaküzdelemben nem érdekelt lakosság (*general public*) érdekeit is érintik.²⁶

Különösen igaz ez az állítás az általános érdekű szolgáltatások²⁷ területén; így például az egészségügyi dolgozók munkabeszüntetései komoly akadályt képezhetnek annak, hogy a rászorulóknak megfelelő ellátáshoz jussanak. Ezt a problémát a tagállami jogalkotások egyes munkavállalói körök (például a fegyveres erők, orvosok, ápolók) sztrájkjogának kizárásával vagy annak időtartam és engedélyezett célkitűzések tekintetében való korlátozásával, továbbá – a szakszervezetek és az állam, mint munkáltató közötti – kötelező döntőbíráskodás, valamint a még elégséges szolgáltatás intézményeinek bevezetésével próbálták áthidalni.

Mind a felmerült problémák, mind pedig az azok megoldása iránti tagállami törekvések kihatottak az ILO keretében elfogadott szabályozás jellegére is. Egyfelől – hasonlóan a versenyszféra kollektív munkajogát szabályozó egyezményekhez – a 151. és 154. számú egyezményekben sem találhatók explicit jelleggel a sztrájkhoz való jogra vonatkozó rendelkezések. Másfelől, a Szervezkedési Szabadság Bizottsága, illetve az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazását Vizsgáló Szakértői Bizottság által kidolgozott értelmezések sem tekintenek úgy a közszféra sztrájkjogára, mint amely szükségképpen következne a köztisztviselők egyesülési szabadságának általános elismeréséből,²⁸ és mint amelyet a tagállamok szintjén nem lehetne egyes köztisztviselői körök tekintetében korlátok közé szorítani, vagy akár teljesen kizárni.

Ilyen kört képeznek egyrészt az állam nevében eljáró, közhatalmat gyakorló tisztségviselők, másrészt pedig a szűken értelmezett általános érdekű szolgáltatások – *amelyek kimaradása a lakosság egészének vagy részének életét, személyi biztonságát vagy egészségét veszélyeztetné* – biztosításában részt vevő közalkalmazottak.²⁹ E két körben a sztrájk jogát a tagállami jogalkotások korlátozhatják, (például a még elégséges szolgáltatás nyújtására kötelezve a sztrájkjal érintett intézményeket) illetve ki is zárhatják azt,³⁰ míg ezeken kívül – így például az állami tulajdonban lévő vállalkozásoknál, hitelintézeteknél vagy az oktatás területén – az

²⁶ Mario Eylert, Reinhard Schinz: Strike in the public sector, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/meetingdocument/wcms_167301.pdf (2014.09.18.)

²⁷ Az általános érdekű szolgáltatások fogalmát az Európai Unió dokumentumai a következőképp határozzák meg: „olyan piaci és nem piaci szolgáltatások, amelyek – különösen az általuk szolgált általános érdek miatt – meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek hatálya alá tartoznak”

²⁸ Freedom of Association - Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO - Fifth (revised) edition, 2006., 572. szakasz

²⁹ 2006 Digest, 573-576. szakasz

³⁰ A Szervezkedési Szabadság Bizottsága egy vasúti sztrájkot érintő konkrét esetben úgy foglalt állást, hogy a még elégséges szolgáltatás előírása kívánatosabb, mint a teljes sztrájktilalom. (2006 Digest, 620. szakasz)

ILO állásfoglalása szerint a tagállamoknak a versenyszférával azonos feltételek mellett kell lehetővé tenniük a köztisztviselői sztrájkjog gyakorlását. Az ILO szintjén elfogadott különbségtétel jelentőségét az adja, hogy képes kiküszöbölni a „közszektor” és a „köztisztviselő” fogalmainak államunként eltérő jelentéstartalmából fakadó azon problémát, hogy a tagállami definíciók alkalmazása tagállamról tagállamra különböző munkavállalói köröket korlátozna vagy fosztana meg sztrájkhoz való joguktól.³¹

Végül szükséges megemlíteni még azt, hogy a közhatalmat gyakorló köztisztviselők körén belül is speciális szabályok vonatkoznak a rendőrség és a fegyveres erők kötelékében foglalkoztatottakra, valamint a 151. egyezmény esetében a politikai döntéshozatalban részt vevő, vezetői vagy szigorúan titkos feladatokat ellátó, magas beosztású tisztviselőkre: esetükben ugyanis a két egyezmény által kifejezett formában biztosított kollektív jogosultságok alkalmazhatóságáról is a tagállami jogalkotásokat illeti meg a döntés.³²

2. A sztrájkhoz való jog az Európa Tanács dokumentumaiban

2.1. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye

Az ENSZ szervei által kidolgozott dokumentumok mellett szükséges kitérni az Európa Tanács, mint egy kifejezetten a demokrácia, a jogállamiság és az alapjogvédelem európai szintű előmozdítása céljából létrehozott regionális nemzetközi szervezet által megalkotott szabályozásra is. A Tanács égisze alatt, 1950-ben elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének biztosítását szolgálja az Európa Tanács tagállamaiban – az Egyezmény azonban kizárólag az „első generációs”, polgári és politikai alapjogokra vonatkozó szabályozást tartalmaz, így a kollektív alkura, illetve a sztrájkra vonatkozó explicit rendelkezéseket nem találhatunk benne.

Az Egyezmény 11. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik a sztrájkjog alapját képező egyesülési és gyülekezési szabadságról: *„Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát.”*³³ Bár az Egyezmény nem zárja ki e szabadságjogok tagállam általi korlátozását, azt kizárólag a 11. cikk (2) bekezdésében lefektetett szigorú feltételek mellett teszi lehetővé: *„E jogok*

³¹ Gernigon, Guido, Otero: i.m., 17-19. oldal

³² 151. számú ILO Egyezmény a munkaügyi kapcsolatokról (közszolgálat), 1. cikk

³³ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, 11. cikk, 1. bekezdés

gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”³⁴³⁵

2.2. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata több esetben is precedens értékű értelmezését adta az Egyezmény 11. cikkében foglaltaknak. Elsőként a Bíróság korábbi ítéleteiben képviselt álláspontjára szükséges kitérni. Az 1970-es évek két, talán legfontosabb szakszervezeti jogokat érintő ügyében, az 1975-ös *Swedish Engine Driver's Union v. Svédország* és az 1976-os *Schmidt és Dahlström v. Svédország* ügyben a felperes szakszervezetek egyaránt a 11. cikk rendelkezéseinek kiterjesztő értelmezését kívánták kivívni a Bíróságtól – az első esetben a kollektív alkuhoz való jog, a második esetben pedig a sztrájk joga vonatkozásában. A fórum azonban mindkét esetben arra az álláspontra helyezkedett, miszerint a jogok, amelyek az érintett szakszervezetek kereseteinek tárgyát képezik, nem tekinthetők az Egyezmény által szükségszerűen biztosított jogoknak. A Bíróság ekkori álláspontja szerint az Egyezmény 11. cikke biztosítani hivatott ugyan a munkavállalók szakmai érdekeinek védelme érdekében történő szakszervezeti fellépéshez való jogot; az egyes tagállamok mérlegelési körébe tartozik azonban mindazon eszközök megválasztása, amelyek révén biztosítják a szakszervezeti jogok gyakorlását – így a tagállami döntés függvénye az, hogy az Egyezményben foglaltak biztosításának eszközei közé tartozik-e a kollektív alku és a sztrájk joga.³⁶

A Bíróság ezen álláspontját egészen a 2000-es évek elejéig következetesen fenntartotta, a kollektív alku és a sztrájk jogát érintő ügyekben a fent említett két precedens értékű ítéletre hivatkozva. Jó példa erre a 2002-es *UNISON v. Egyesült Királyság* ügyben hozott döntés, amely megerősíti: a szakszervezetek létrehozásának joga nem hordozza magában a sztrájkhoz való jogot; bár a sztrájk valóban az egyik legjelentősebb eszköz, amely révén a

³⁴ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, 11. cikk, 2. bekezdés

³⁵ The Right to Strike and Article 11 ECHR, <http://www.blackstonechambers.com/> (2014. 03. 22.)

³⁶ Niko Tatulashvili: Implementation of the Core ILO Standards, the Right to Freedom of Association and the Right to Collective Bargaining at the National Level - Comparative Study of Poland and Georgia, Faculty of Law, Lund University, 2011, 9-10. oldal

szakszervezetek képessé válhatnak hatékonyan ellátni tagjaik szakmai érdekeinek képviselését, ugyanez a képesség azonban más eszközök útján is biztosítható.^{37 38}

Az elmúlt évtized azonban jelentős fordulatot hozott a strasbourgi fórum által az Egyezmény 11. cikkéről alkotott értelmezésben. A 2008-as *Demir & Baykara v. Törökország* ügyben egy török köztisztviselői szakszervezet (*Tüm Bel Sen*) elnöke és egy tagja fordultak a Bírósághoz az Egyezmény 11. cikkében biztosított egyesülési szabadság sérelmére hivatkozva, miután egy munkáltató (Gaziantep város önkormányzata) nem tartotta be a szakszervezettel kötött kollektív szerződésben foglaltakat, majd a szakszervezet emiatt indított keresetét a török fellebbviteli fórum arra hivatkozva utasította el, hogy a szakszervezeteknek kollektív szerződések megkötésére nincs hatáskörük.

Az ügyben a Bíróság első ízben állapította meg, hogy a kollektív alkuhoz való jog részét képezi az Egyezmény 11. cikkének (1) bekezdésében biztosított jogosultságoknak és az kiterjed a közszolgálatban dolgozókra is. Érvelésében a Bíróság rögzítette, hogy addigi esetjoga az Egyezmény 11. cikkében lefektetett egyesülési szabadság tartalma vonatkozásában két vezérelvet alakított ki. Egyfelől, a Bíróság a tagállamok azon intézkedéseit, amelyeket a szakszervezeti szabadság biztosítása érdekében megtesznek, azok teljességében vizsgálja, ezáltal mozgásteret biztosítva a tagállamok számára a konkrét eszközök megválasztására. Másfelől azonban a Bíróság nem fogadhatja el jogszerűnek azokat a tagállami korlátozásokat, amelyek a szakszervezeti szabadság lényeges elemeit érintik, tekintve, hogy ezek korlátozása tartalmától fosztja meg a szakszervezeti szabadságot. A tagállamok tehát, bár maguk választhatják meg az Egyezmény 11. cikkének érvényre juttatását szolgáló eszközeiket, az esetjog által kialakított lényeges elemeket kötelesek biztosítani.³⁹

A Bíróság már korábbi esetjogában is ilyen lényeges elemként ismerte el a szakszervezetek létrehozása és az azokhoz való csatlakozás jogát, a „closed shop” megállapodások tilalmát és a szakszervezet jogát a munkáltató általi meghallgatáshoz; a munkaügyi kapcsolatok nemzeti és nemzetközi jogi szabályozásainak fejlődésével azonban együtt jár a korlátozást nem tűrő, lényeges elemek körének kiterjesztése. Ennek fényében, a nemzetközi és tagállami joganyag

³⁷ Unison -v- United Kingdom; ECHR 2002, <http://swarb.co.uk/unison-v-united-kingdom-echr-2002/> (2014.10.25.)

³⁸ Barnard: i.m., 718-719. oldal

³⁹ K.D. Ewing, John Hendy, QC: The Dramatic Implications of Demir and Baykara, *Industrial Law Journal*, 39. évfolyam, 2010/1. szám, 2-51. oldal

vizsgálatát követően a Bíróság – az ILO szervezkedési és kollektív tárgyalási jogról szóló 98. számú, illetve a közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési jogáról szóló 151. számú egyezményét, valamint azok autentikus értelmezéseit is felhasználva – megállapította, hogy a kollektív alkuhoz való jog napjainkra a 11. cikk lényeges elemévé vált.^{40 41}

A 2009-es *Enerji Yapi-Yol Sen v. Törökország* ügyben ismét egy török köztisztviselői szakszervezet fordult a Bírósághoz azt követően, hogy a szakszervezet a török jog szerinti közszolgálati sztrájktilalom ellenére sztrájkot szervezett, abban résztvevő tagjait pedig fegyelmi büntetésekkel sújtották, amelyeket a tagállami bíróságok is fenntartottak. Az *Enerji Yapi-Yol Sen*, hasonlóan a *Tüm Bel Senhez*, a 11. cikkben biztosított egyesülési szabadság sérelmére hivatkozott, arra az álláspontra helyezkedve, hogy az a sztrájkhoz való jog védelmét is biztosítja.

A Bíróság – hivatkozással az ILO 87. és 98. egyezményeire, valamint a *Demir*-ügyben hozott korábbi ítéletére – kimondta, hogy a sztrájkhoz való jogot a munkavállalók egyesülési szabadsága lényeges elemének és a kollektív alkuhoz való jog hatékony gyakorlásához szükségeszerű eszköznek tekinti. Bár a sztrájk joga a Bíróság szerint továbbra sem abszolút, így a tagállam, amennyiben valamely sürgető társadalmi igény megköveteli, feltételeket és korlátozásokat állapíthat meg egyes köztisztviselői csoportok sztrájkjai vonatkozásában, valamennyi köztisztviselő – köztük az állami tulajdonban lévő ipari és kereskedelmi vállalatoknál foglalkoztatottak – sztrájkjogának teljes kizárása már nem tekinthető jogszerű korlátozásnak, tekintve, hogy tartalmában a szakszervezet kollektív alkuhoz való jogát is kiüresíti.^{42 43}

A döntés jelentőségét az adja, hogy új precedenst teremtve mondta ki: a sztrájkhoz való jog is részét képezi az Egyezmény 11. cikke (1) bekezdésének, annak korlátozása pedig kizárólag a 11. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek teljesülése mellett, egy demokratikus társadalomban feltétlenül szükséges mértékben történhet; a sztrájkot általános jelleggel tilalmazó tagállami szabályozások pedig a jövőben sem lesznek megfeleltethetők az Egyezménynek.^{44 45} A *Demir* és *Enerji* ügyek precedenssé válását bizonyítja, hogy az Emberi

⁴⁰ ECHR: *Demir and Baykara v. Turkey*, <http://sim.law.uu.nl/> (2013.10.25)

⁴¹ Fabrizio Fabbrini: *Fundamental Rights in Europe*, Oxford University Press, 2014, 174-177. oldal

⁴² Chamber Judgment *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey*, <http://hudoc.echr.coe.int/> (2013.10.25)

⁴³ Ewing, Hendy: i.m., 11-12. oldal

⁴⁴ Albertine Veldman: *The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR*, *Utrecht Law Review*, 9. évfolyam, 2003/1. szám, 110-112. oldal

Jogok Európai Bírósága az időközben elé terjesztett további ügyekben következetesen ragaszkodott e két ügyben tett megállapításaihoz, megerősítve és tovább is fejlesztve azokat.

Jó példa erre a 2014-es *RMT v. Egyesült Királyság* ügy, amelyben egy brit szakszervezet fordult a Bírósághoz a szolidaritási sztrájkok (vagy másodlagos sztrájkok) Egyesült Királyság jogában érvényesülő teljes tilalma miatt. A tilalmat az Egyesült Királyság a szolidaritási sztrájk természetével indokolta – az ugyanis az eredeti sztrájkban résztvevő munkavállalókkal érdekötközésbe került munkáltatón túl más, az érdekvitában egyébként nem érintett munkáltatóknak is kárt okoz.

A Bíróság ítéletében ismételten kifejtette: a sztrájkhoz való jog az Egyezmény 11. cikke (1) bekezdése által biztosított (szakszervezeti) egyesülési szabadság lényeges eleme; korábbi megállapításait azonban árnyalta azzal, hogy különbséget tett az elsődleges és másodlagos sztrájk intézménye között – ez utóbbi ugyanis alkalmas a munkaügyi vitában félként nem érintett személyek jogainak megsértésére, a gazdaság működésének indokolatlan megzavarására és a lakosság szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek akadályozására.

Mindezek a potenciális aggályok pedig a Bíróság álláspontja szerint az elsődleges sztrájkokhoz képest jóval szélesebb mozgásteret biztosítanak a tagállamok számára ahhoz, hogy a szolidaritási sztrájkokat az Egyezmény 11. cikke (2) bekezdése szerinti, egy demokratikus társadalomban mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükséges korlátozásoknak vessék alá. Ilyen korlátozásnak minősülhet akár – ha azt kellőképpen sürgető társadalmi igények indokolják – a másodlagos sztrájk teljes tilalma is. Mindezekre tekintettel jelen ügyben a strasbourgi fórum az Egyesült Királyságnak adott igazat, megjegyezve azt, hogy bár a brit gyakorlat a tagállami szabályozások skálájának leginkább megszorító végpontját képviseli, ennek ellenére nem terjed túl az Egyezmény 11. cikke által a nemzeti jogalkotások számára biztosított mozgástéren.⁴⁵

2.3. Az Európai Szociális Charta

Mivel az Emberi Jogok Európai Egyezménye csak a polgári és politikai alapjogokra vonatkozó szabályozást tartalmazott, az Európa Tanács tagjai egy újabb egyezményt dolgoztak ki a gazdasági és szociális alapjogok hatékonyabb védelmének biztosítása

⁴⁵ Kajtár: i.m., 67-69. oldal

⁴⁶ When can European States ban secondary strikes? Comments on the RMT judgment, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/05/when-can-european-states-ban-secondary.html> (2014.10.25)

érdekében. A tagállamok 1961-ben írták alá az Európai Szociális Chartát, amely 1965-ben lépett hatályba, rendelkezései pedig egy 1996-os módosítással nyerték el ma hatályos formájukat. Megalkotásának idején a Charta szabályozása rendkívül korszerűnek volt tekinthető: ezt példázza többek között a tény, hogy a Charta volt az első kötelező erejű nemzetközi egyezmény, amely explicit jelleggel rendelkezett a sztrájkhoz való jogról. (Hazánk a Charta eredeti szövegét az 1999. évi C. törvénnyel, a módosított dokumentumot a 2009. évi VI. törvénnyel hirdette ki.)

A Charta I. része eredetileg 19 pontban sorolta fel mindazokat a szociális és gazdasági alapjogokat, amelyek megvalósítására a tagállamok törekedni kötelesek, az 1996-os módosítás azonban további 12 jogosultsággal egészítette ki a jogok jegyzékét. A Charta II. része rendelkezik a tagállamokat e jogok érvényre juttatása érdekében terhelő alapvető kötelezettségekről, a III. rész pedig a kötelezettségek korlátait tartalmazza. Az I. rész 6. bekezdése a következőképpen rendelkezik: *„Minden dolgozónak és munkáltatónak joga van a kollektív alkuhoz.”*⁴⁷ A kollektív alkuhoz való jog biztosítását szolgáló egyes konkrét tagállami kötelezettségeket a II. rész 6. cikke tartalmazza, amelynek 4. bekezdése szól a kollektív fellépéshez való jogról, a sztrájk jogát is beleértve. Eszerint *„a kollektív alkuhoz való jog hatékony gyakorlásának biztosítása érdekében a Felek vállalják, hogy... elismerik a dolgozók és munkáltatók jogát a kollektív fellépéshez érdeütközések esetén, beleértve a sztrájkjogot, amely a korábban elfogadott kollektív egyezményekből fakadó kötelezettségek függvénye.”*⁴⁸

E rendelkezés értelmében tehát a Charta nem kizárólag a sztrájkhoz való jog védelmét biztosítja, hanem jogosultságot teremt mind a munkavállalók, mind a munkáltatók számára a kollektív fellépés eszköztárának alkalmazására. Ennek kapcsán elsősorban azt kell megjegyezni, hogy ez a jogosultság nem korlátlan vagy feltétel nélküli: a Charta III. részének G. cikke ugyanis lehetővé teszi az I. részben felsorolt valamennyi jog mindazon korlátozásait, *„...amelyeket törvény ír elő és amelyekre demokratikus társadalomban szükség van mások jogainak és szabadságának, valamint a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy közérkölc s védelmében.”*⁴⁹ Ugyanezt erősíti meg a Charta függeléke is, amely szerint magától

⁴⁷ Módosított Európai Szociális Charta, I. rész, 6. bekezdés

⁴⁸ Módosított Európai Szociális Charta, II. rész, 6. cikk, 4. bekezdés

⁴⁹ Módosított Európai Szociális Charta, III. rész, G. cikk

értetődik, hogy a tagállamok saját vonatkozásukban jogszabályi úton szabályozhatják a sztrájkjogot, feltéve, hogy e jog minden esetleges korlátozása igazolható a G. cikk szerint.⁵⁰

Másodsorban említést érdemel a 6. cikk (4) bekezdésének a Szociális Jogok Európai Bizottsága által kidolgozott értelmezése. A Bizottság a tagállami jogalkotások és jogalkalmazások Chartának való megfeleléségét felügyelő független szakértői testület, amely az általa vizsgált tagállami és nemzetközi esetjog kapcsán tett megállapításait összefoglaló Konklúziók útján a Charta megalkotása óta folyamatosan törekszik a II. részben foglalt tagállami kötelezettségek tartalmának egyre mélyrehatóbb kifejtésére.

A kollektív fellépéshez való jog a Bizottság álláspontja szerint magában foglalja a sztrájkot⁵¹ a munkavállalói, valamint a kizárást (*lock-out*) a munkáltatói oldalon – ez utóbbit annak ellenére, hogy azt a Charta szövege nem nevesíti. A kollektív fellépés célja tekintetében a Bizottság rögzíti: e jog gyakorlása csak a munkavállalók és a munkáltató közötti érdekkonfliktusok esetén megengedett, a jogi konfliktusok kapcsán azonban nem – ezek rendezése ugyanis elsősorban bírói útra tartozik.

A Bizottság jogi konfliktusnak tekinti mindenekelőtt a már „működésben lévő” kollektív szerződések létét, érvényességét, értelmezését vagy megsértését érintő vitákat; ezek megoldására tehát a sztrájk eszköze a Charta értelmében jogszerűen nem alkalmazható. Az új kollektív szerződés megkötése, valamint az abban foglaltak gyakorlati érvényre juttatása iránti sztrájk háttérében azonban érdekkonfliktus húzódik; az ilyen sztrájkok tehát összhangban állnak a Chartával. A Bizottság későbbi Konklúzióiban – mintegy az érem másik oldalaként – azt is kifejtette, hogy álláspontja szerint nem felel meg a Chartának az olyan tagállami gyakorlat sem, amely az érdekkonfliktusokon belül kizárólag a fent említett két körre korlátozza a sztrájk jogát.

A Bizottság Konklúziói szerint sajátos a tisztán politikai sztrájkok helyzete, mivel ezek háttérében a munkabeszüntetésben résztvevő munkavállalók által a kormányzathoz intézett, politikai jellegű követelések – leggyakrabban a jogalkotás vagy jogalkalmazás valamely tervezett vagy végrehajtott aktusa elleni tiltakozás – állnak, nem pedig a munkáltató és munkavállalói között felmerült érdek- vagy akár jogi konfliktus. Ebből fakadóan a politikai sztrájkokra a Bizottság véleménye szerint a Charta kollektív fellépésről szóló 6. cikke

⁵⁰ Zemplényi: i.m., 109. oldal

⁵¹ A Bizottság Konklúziói napjainkig nem tértek ki arra, hogy a Charta sztrájkfogalma mennyiben foglalja magában a munkaküzdelem további munkavállalói eszközeit (pl. munkalassítás, *work-to-rule*, bojkott, blokád).

egyáltalán nem terjed ki, így a tagállamok jogosultak dönteni arról, hogy ezeket engedélyezik vagy tilalmazzák.⁵²

A Bizottság foglalkozott továbbá azzal a – tagállami jogalkotásokat is megosztó – kérdéssel, hogy a sztrájkhoz való jogot egyéni, tehát az egyes munkavállalókat megillető, vagy pedig kollektív, tehát a szakszervezetek által gyakorolható jogosultságnak kell-e tekinteni. A Bizottság Konklúzióiban következetesen az első megközelítés mellett foglal állást, rögzítve: a sztrájk kezdeményezését, valamint az abban való részvételt kizárólag szakszervezetek keretében engedélyező tagállami szabályozás nem felel meg a Chartának.

Újabb (2000. és 2004. évi) Konklúzióiban a Bizottság egyetlen kivételt enged e szabály alól: eszerint a sztrájk kezdeményezésének joga abban az esetben korlátozható szakszervezetekre, ha az állam biztosítja a szakszervezetek alapításának teljes szabadságát és ahhoz nem követel meg olyan túlzott alakiságokat, amelyek ellehetetlenítenék a sztrájk eredményességéhez gyakorta szükséges gyors fellépést. A sztrájkban való részvétel joga azonban ilyen feltételek mellett sem korlátozható a szakszervezeti tag munkavállalókra – ezt a jogot valamennyi munkavállalónak azonos feltételekkel és azonos védelem mellett kell biztosítani.⁵³

A Bizottság Konklúziói arra is kitérnek, hogy az alapvető fontosságú közszolgáltatások (azaz a korábban már említett általános érdekű szolgáltatások) nyújtásában résztvevő munkavállalók, valamint egyes köztisztviselői körök – így például a fegyveres erők és a rendőrség tagjai, valamint a vezető beosztású köztisztviselők – sztrájkjogát korlátozó, illetve kizáró tagállami szabályozások összhangban állhatnak a Chartával, amennyiben a tagállam igazolni tudja, hogy azok megfelelnek a G. cikk feltételeinek; a közszféra sztrájkjogának teljes kizárása azonban nem lehet ilyen. Ezekben a kérdésekben tehát a Bizottság álláspontja összhangban áll az ILO felügyeleti szerveinek sztrájkfelfogásával.

Szükséges még kitérni a sztrájkhoz való jogot az érdekkonfliktusok alternatív rendezése érdekében korlátozó tagállami mechanizmusokkal kapcsolatos bizottsági álláspontra. Ilyen egyrészről a „*cooling-down*” intézménye, amely a tagállami jogalkotás által előírt olyan kezdeti időszakot jelent, amely alatt még sem a munkáltató, sem pedig a munkavállalók nem élhetnek a kollektív fellépés jogával; ehelyett a felek között tárgyalásnak, illetve békéltetés

⁵² Kovács Erika: The Right to Strike in the European Social Charter, Comparative Labor Law & Policy Journal, 26. évfolyam, 2005/4. szám, 445-476. oldal

⁵³ Colm O’Cinneide: The right to organise and engage in collective action within the framework of the council of Europe, <http://www.sosyalthaklar.net/2013/bildiriler/ocinneide.pdf> (2014.10.26.)

vagy döntőbíráskodás igénybevételének van helye. A Bizottság szerint ez az intézmény összhangban áll a Chartával, nem zárja ugyanis ki a kollektív fellépéshez való jogot, csak gyakorlásának módját szabályozza.

Másrésről ide tartozik a kötelező döntőbíráskodás intézménye, amely egyes tagállamok (mindenekelőtt Norvégia és Dánia) korábbi gyakorlatában a döntőbíráskodással érintett munkavállalókat annak teljes – előre meg nem határozott – időtartamára is megfoszthatta a sztrájkhoz való jogtól. A Bizottság álláspontja szerint az állami beavatkozás ilyen korlátlanúsága kiüresíti az érintett munkavállalók sztrájkhoz való jogát, ezért rögzítette: ez az intézmény csak a Charta G. cikkében lefektetett szigorú feltételek teljesülése esetén alkalmazható jogszerűen, és még ebben az esetben is csak az érdekkonfliktus feloldásához feltétlenül szükséges időtartamra.⁵⁴

Mindezekon felül a Bizottság a sztrájkban az abban résztvevőkre gyakorolt lehetséges hátrányos következményeit is vizsgálta. Ennek keretében megállapította, hogy az a tagállami szabályozás, amely értelmében a sztrájkban való részvétel megszünteti a munkaszerződést, csak akkor tekinthető a Chartával összhangban lévőnek, ha a jogszerű sztrájk résztvevői annak befejezését követően visszakapják korábbi jogállásukat. Rögzítette továbbá, hogy a sztrájkban való részvétel miatti büntetőjogi és egyéb (pl. fegyelmi vagy kártérítési jellegű) szankciók alkalmazása csak jogszerűtlen sztrájk esetén felelhet meg a Chartának.⁵⁵

⁵⁴ Stein Evju: The right to collective action under the European Social Charter, European Labour Law Journal, 2. évfolyam, 2011/3. szám, 196-224. oldal

⁵⁵ Lenia Samuel: Alapvető szociális jogok - Az Európai Szociális Karta esetjoga, Európa Tanács, Strasbourg, 1997., 90-103. oldal

III. A sztrájk szabályai az Európai Unió jogában

1. A sztrájkhoz való jog védelmének megjelenése és fejlődése az uniós jogban

A sztrájk jog uniós jogban betöltött helyének bemutatásához elsőként az Európai Unió és az előfutáraként tekinthető Európai Közösségek munkajogi és szociálpolitikai szabályozásának fejlődéstörténetével kell röviden foglalkoznunk. A fejlődés folyamata két szakaszra osztható: az első szakasz az Európai Gazdasági Közösségről szóló 1957-es Római Szerződéssel vette kezdetét és az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány hatálybalépésével ért véget; a második szakasz ekkor kezdődött és napjainkban is tart.

Az 1957 és 1986 közötti időszakot a gazdasági integráció és a gazdasági fejlődés célkitűzéseinek elsődlegessége jellemezte, így a munkajog és a szociálpolitika terén csak a gazdasági célok megvalósítása érdekében szükségesnek tekintett – aránylag csekély számú – rendelkezés elfogadására került sor. A legfontosabb gazdasági célként a Római Szerződés az Európai Közösség egységes belső piacának megteremtését határozta meg, amelynek négy „alapszabadsága” közül a munkavállalók szabad mozgása volt az, amely már a kezdetektől fogva megkövetelte egy bizonyos mértékű szociálpolitikai és munkajogi szabályozás elfogadását.^{56 57}

1.1. A Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól

Az Egységes Európai Okmány hatálybalépésével vette kezdetét a fejlődés második szakasza, amelyet a szociálpolitikai szabályozás fokozatos előtérbe kerülése, ennek keretében pedig a szociális alapjogok Közösségek általi biztosításának egyre növekvő igénye jellemez. Ezt az igényt tükrözi a Bizottság által 1989-ben kibocsátott Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól, amelyet még ugyanezen év decemberében az Egyesült Királyság kivételével valamennyi tagállam elfogadott. A Charta felsorolja a tagállamok munkavállalóit megillető alapvető szociális jogokat, köztük a társulás és a kollektív szerződés szabadságát, amelyekre vonatkozóan a Charta 11-14. cikkeiben találunk rendelkezéseket.

E jogosultságok körében a Charta – az Európai Közösségek dokumentumai között elsőként – rögzíti a munkavállalók sztrájkhoz való jogát is. Erről a Charta 13. cikke a következőképpen

⁵⁶ Prof. Dr. Nagy László: Az Európai Unió munkajoga, Szeged, JATEPress, 2003., 17-20. oldal

⁵⁷ N. Nevra Esentürk: EU social policy: Progressive development in legal and governance aspects, <http://www.social-policy.org.uk/lincoln/Esenturk.pdf> (2014.10.26.)

rendelkezik: „Amennyiben érdekellentétek keletkeznek, a kollektív fellépés magában foglalja a sztrájkhoz való jogot, a nemzeti jogban és a kollektív szerződésekben foglalt kötelezettségek tiszteletben tartásával. A munkahelyi viták rendezésének elősegítése érdekében a nemzeti gyakorlattal összhangban támogatni kell a békéltető, közvetítő és a választott bíróságokhoz tartozó eljárások kialakítását és igénybevételét.”⁵⁸ A cikk tehát a munkáltató és a munkavállalók közötti érdekellentétet követel meg a sztrájkhoz való jog alkalmazásához. Ez a megközelítés egyfelől összhangban áll az Európa Tanács Európai Szociális Chartájának sztrájkfelfogásával, másfelől pedig kihatott az Európai Unió Alapjogi Chartájának szabályozására is.

A 14. cikk egyes munkavállalói körök tekintetében korlátozást enged a társulás, kollektív tárgyalás és kollektív fellépés joga terén: „Az Európai Közösség belső jogrendszere határozza meg, hogy a 11-13. cikkelyekben foglalt jogok mely feltételek esetén és milyen mértékben a fegyveres erőkre, a rendőrségre és a közszolgálatban.”⁵⁹ Az esetleges korlátozással érintett körök egybeesnek az ILO vonatkozó egyezményei által külön kezelt munkavállalói csoportokkal. Míg azonban az ILO egyezmények e munkavállalók tekintetében a tagállami jogalkotásoknak szánnak szélesebb mérlegelési jogkört, a Charta a közösségi jog számára tartja fenn a rájuk vonatkozó feltételek és korlátozások meghatározását.

A Charta azonban – ahogyan arról preambuluma is rendelkezik – nem több egy jogi kötőerővel nem bíró politikai deklarációnál. Ez az állítás annak ellenére is helytálló, hogy a Charta végrehajtásról rendelkező 27. cikke a tagállamok fokozott felelősségét írja elő a Chartában foglalt alapvető szociális jogok biztosítása tekintetében, összhangban nemzeti gyakorlatukkal. A Charta tisztán politikai természete abból fakad, hogy az Egyesült Királyság támogatásának hiányában nem kerülhetett sor annak az Európai Közösségről szóló szerződésbe való integrációjára. Az Egyesült Királyság ekkori, konzervatív kormányzatának álláspontja ugyanis az volt, hogy mindazoknak a kérdéseknek a rendezése, amelyekkel a Charta foglalkozik, nem a Közösség, hanem a tagállami jogalkotások hatáskörébe tartozik, így tartózkodtak a Charta aláírásától.⁶⁰ Az Egyesült Királyság egészen 1997-ig ragaszkodott

⁵⁸ Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól, 13. cikk

⁵⁹ Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól, 14. cikk

⁶⁰ Esentürk: i.m.

ehhez az álláspontjához, amikor a Szociálpolitikai Megállapodással együtt végül aláírta a Chartát.⁶¹

1.2. Az uniós szociálpolitikai szabályozás fejlődése a Közösségi Charta után

Az 1992-es Maastrichti Szerződés hozta létre az Európai Uniót és annak hárompilléres szerkezetét, kibővítve ezáltal az európai gazdasági és monetáris unió célkitűzéseit a politikai unió dimenziójával. A Szerződés kidolgozása során a tagállamok eredeti koncepciója az volt, hogy az Európai Unióról szóló Szerződést kiegészítik egy, az alapvető szociális jogok védelméről szóló fejezettel – többek között az 1989-es Közösségi Chartában foglalt célkitűzések hatékonyabb megvalósítása érdekében.

Az Egyesült Királyság azonban a Közösségi Chartához hasonlóan újra ellenezte a szociális jogok Alapszerződésbe foglalását, így az Unió további 11 tagállama a Szerződéshez csatolt Szociálpolitikai Jegyzőkönyvben vállalt kötelezettséget a szorosabb együttműködésre a szociális jogok biztosítása terén, mindazon rendelkezéseket pedig, amelyeket az Alapszerződés részévé kívántak tenni, a Jegyzőkönyv részét képező Szociálpolitikai Megállapodásba foglalták.⁶²

A Megállapodás 2. cikke alapján az Európai Unió Tanácsa minimumkövetelményeket megállapító irányelvek alkotásával támogatja és egészíti ki a tagállamok tevékenységét a szociálpolitikát érintő egyes területeken. Ennek a rendelkezésnek a gyakorlati érvényesülését azonban az Egyesült Királyság kivülmaradása kizárta. További korlátot jelentett a 2. cikk (6) bekezdése, amely kifejezetten kimondja: *„E cikk rendelkezéseit nem kell alkalmazni a díjazásra, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a kizárás jogára.”*⁶³ E rendelkezés azt tükrözi, hogy a sztrájkjog a tagállamok szociálpolitikai-munkajogi szabályozásának egy olyan kulcsfontosságú területe, amelyet az Unió a közösségi jogharmonizáció jelszava alatt sem ragadhat ki teljesen a tagállami jogalkotások hatásköréből.^{64 65}

⁶¹ Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/> (2014.04.16.)

⁶² The European Community's Maastricht Protocol on Social Policy and Summary of Social Action Program Legislation and Proposals, https://www.morganlewis.com/pubs/73D149FD-C4D5-41A5-B8191032104D39DF_Publication.pdf (2014.10.27.)

⁶³ Szociálpolitikai Megállapodás, 2. cikk (6) bekezdés

⁶⁴ Sandra Tenggren: The Development of the right to strike in international instruments – the Viking and Laval cases revisited, http://www.juridicum.su.se/juruppsatser/2011/ht_2011_Sandra_Tenggren.pdf (2014.04.17.)

⁶⁵ Social Policy Protocol, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/> (2014.04.17.)

Az 1997-ben elfogadott Amszterdami Szerződés annyiban jelentett előrelépést a szociálpolitikai együttműködés területén, hogy az Egyesült Királyság – a konzervatív kormányzat leváltását követően – csatlakozott a Szociálpolitikai Megállapodáshoz, így annak szövegét a Szerződés 1999-es hatályba lépésétől kezdve a különálló Jegyzőkönyv helyett az Európai Közösségről szóló Szerződés 136-145. cikkei tartalmazzák. Ennek a lépésnek a jelentőségét az adja, hogy immáron az Európai Unió Tanácsa – tagjai minősített többségével – ténylegesen jogosulttá vált szociálpolitikai tárgyú irányelvek megalkotására. Mivel azonban a Megállapodás 2. cikkének (6) bekezdése változatlan szöveggel került átemelésre az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 153. cikkének (5) bekezdése alá, az uniós jogalkotás továbbra sem terjedhet ki a sztrájkhoz és a kizáráshoz való jog (valamint a díjazás és az egyesülési jog) kérdéseire.^{66 67}

A 2007-es Lisszaboni Szerződés átnevezte és átszámozta az Európai Közösségről szóló Szerződést, így a Megállapodás szövegét jelenleg az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 151-161. cikkei tartalmazzák.

2. A sztrájkhoz való jog az Európai Unió Alapjogi Chartájában

A Maastrichti Szerződés hatályba lépését követő években egyre növekvő igény mutatkozott az alapvető jogok magasabb fokú védelmének biztosítására az Európai Unióban. E célkitűzés vezetett ahhoz, hogy 2000. december 7-én, a Nizzában megrendezésre került Európai Tanácson a tagállamok elfogadták az Európai Unió Alapjogi Chartáját, amely – a nizzai Európai Tanácsot záró elnökségi következtetések szavaival élve – *„egységes dokumentumba foglalja mindazon polgári, politikai, gazdasági, szociális és társadalmi jogokat, amelyeket ez ideig különböző nemzetközi, európai, illetve nemzeti források megállapítottak”*.⁶⁸

A Charta a Nizzai Szerződéssel egyidejűleg, 2003-ban lépett hatályba, jogi kötőerővel azonban eredetileg nem rendelkezett. A 2004-ben elfogadott Alkotmányos Szerződés jelentős változást hozott volna a Charta jogállása tekintetében, annak szövegét ugyanis az addigi alapszerződések helyébe lépő európai alkotmány részévé kívánta tenni, ezáltal – mint elsődleges uniós jogforrást – kötelező erővel ruházva fel azt. Bár az Alkotmányos Szerződés hatályba lépésére végül nem kerülhetett sor, a 2007-ben elfogadott és 2009-ben hatályba

⁶⁶ Patrick Venturini: Social Policy and Employment Aspects of the Treaty of Amsterdam, Fordham International Law Journal, 22. évfolyam, 1998/6. szám, 94-105. oldal

⁶⁷ Amsterdam Treaty brings small advances for employment and social policy, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/07/feature/eu9707135f.htm> (2014.10.27.)

⁶⁸ Presidency Conclusions, Nice European Council Meeting, 7, 8 and 9 December 2000, 2. cikk

lépett Lisszaboni Szerződés (6. cikkében) ténylegesen kötelező erővel ruházta fel a Chartát, rögzítve azt, hogy a Charta nem szerepel ugyan az Európai Unió alapszerződéseiben, de azokkal megegyező jogi kötőerővel bír.⁶⁹

Szükséges megjegyezni, hogy a Charta 51. cikkének (1) bekezdése szerint ez a kötelező erő mindenekelőtt az Európai Unió intézményei, szervei és hivatalai tekintetében érvényesül, míg a tagállamokra nézve csak annyiban, amennyiben azok az Unió jogát hajtják végre. Ezt a Charta alkalmazási körére vonatkozó rendelkezést a dokumentumot kidolgozó Európai Konvent a Charta vázlatához fűzött hivatalos magyarázatában az Európai Unió Bíróságának egyhangú esetjogára való hivatkozással indokolja, továbbá rögzíti: a kötelező erő a tagállamok központi, illetve regionális és helyi szintű hatóságaira, valamint közintézményeire is kiterjed, ha ezek működésük során uniós jogot alkalmaznak.^{70 71}

A Charta 12. cikkének (1) bekezdése rendelkezik a sztrájkhoz való jog alapjául szolgáló gyülekezési és egyesülési jogról: *„Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való bármilyen szintű, különösen politikai, szakszervezeti és polgári célú egyesüléshez, ami magában foglalja mindenkinek a jogát ahhoz, hogy érdekei védelmére szakszervezetet alapítson, vagy azokhoz csatlakozzon.”*⁷²

A sztrájkhoz való jogot a Charta kollektív tárgyaláshoz (azaz kollektív alkuhoz) és kollektív fellépéshez való jogról rendelkező 28. cikke tartalmazza: *„A munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak és kollektív szerződéseket kössenek, valamint hogy érdekütközés esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve.”*⁷³

Az Európai Konvent hivatalos magyarázata szerint a Charta 28. cikkének alapját az Európa Tanács által megalkotott Európai Szociális Charta kollektív alkuhoz való jogról szóló 6. cikke, illetve az 1989-es Közösségi Charta társuláshoz és kollektív szerződéshez való jogról szóló 11-14. cikkei képezik. Emellett a kollektív tárgyalás és fellépés kérdéskörét érintő ILO

⁶⁹ The EU Charter of Fundamental Rights, <http://www.euromove.org.uk/index.php?id=7015> (2014.04.17.)

⁷⁰ Várnay Ernő, Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2010., 254-256. oldal

⁷¹ Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf (2014.10.26.)

⁷² Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 12. cikk (1) bekezdés

⁷³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 28. cikk

egyezmények – így mindenekelőtt a 98., 151. és 154. számú egyezmény – rendelkezései is iránymutatásul szolgálhatnak a 28. cikk értelmezése során.⁷⁴

A Charta 28. cikke a kollektív fellépéshez való jog jogosultjai körében nevesíti mind az egyes munkavállalókat és munkáltatókat, mind pedig a munkavállalói és munkáltatói szervezeteket. Ezzel összhangban állnak mindazok a tagállami szabályozások, amelyek a sztrájkhoz való jogot az egyes munkavállalók individuális jogának tekintik, amely természeténél fogva csak a munkavállalói közösségek útján gyakorolható; kétséges azonban, hogy megfelel-e a 28. cikknek az olyan tagállami szabályozás, amely szerint a sztrájk joga kizárólag a szakszervezeteket megillető, kollektív jogosítvány.

A 28. cikk a kollektív fellépéshez való jognak mind a munkavállalói, mind pedig a munkáltatói oldalát anélkül biztosítja, hogy annak bármely konkrét eszközét megnevezné, vagy kifejezetten kizárná. Így összhangban állónak tekinthetők a Chartával a kollektív fellépés olyan ellentmondásosabb formái is, mint a szolidaritási (másodlagos) sztrájk, a bojkott vagy a blokád – ezek alkalmazhatósága tehát kizárólag a tagállami jogalkotások döntésétől függ.⁷⁵

A kollektív fellépés megengedett céljait a 28. cikk nem nevesíti; mindössze a munkáltató és a munkavállalók között felmerült érdekütközést teszi szükségessé a kollektív fellépés jogának gyakorlásához – így elméletileg gazdasági, szociális vagy akár politikai érdekek konfliktusa esetén is sztrájknak lehet helye. Ez utóbbi kapcsán érdemes azonban visszautalni a Szociális Jogok Európai Bizottsága által az Európai Szociális Charta 6. cikk (4) bekezdése kapcsán tett megállapítására, amely szerint a tisztán politikai sztrájkok háttérében valójában nem a munkáltató és a munkavállaló érdekkonfliktusa áll, így azok nem tartoznak a kollektív fellépés eszközeinek körébe.⁷⁶

A 28. cikk mind a kollektív tárgyalás, mind pedig a kollektív fellépés joga kapcsán hangsúlyozza: e jogok gyakorlásának mind az uniós joggal, mind pedig a nemzeti jogszabályokkal, illetve gyakorlattal összhangban kell történnie. Ez a rendelkezés a sztrájkhoz való jog tekintetében sajátos helyzetet teremt. Egyfelől – tekintettel a 28. cikk szükségzavú

⁷⁴ European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights, szerk.: Brian Bercusson, Cambridge University Press, 2009., 293-295. oldal

⁷⁵ European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights – summary version, szerk.: Brian Bercusson, European Trade Union Institute, Brüsszel, 2002, 59-61. oldal

⁷⁶ Herman Voogsgeerd: The EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on Labor Law: a Plea for a Proportionality-Test “Light”, Goettingen Journal of International Law, 4. évfolyam, 2012/1. szám, 313-337. oldal

megfogalmazására is – komoly mozgásteret enged a tagállami szabályozások számára a jog korlátainak megvonása során. Másfelől viszont ez a rendelkezés sem teremt jogalapot arra, hogy az Unió intézményei a sztrájkot érintő kérdésekben a tagállamokra nézve kötelező jogi aktusokat alkossanak, mivel az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 153. cikkének (5) bekezdésében foglalt, korábban már bemutatott korlátozás alól a Charta sem ad felmentést a díjazás, az egyesülési jog, valamint a sztrájkhoz és kizáráshoz való jog vonatkozásában.⁷⁷

A tagállami jogalkotások számára biztosított mozgástér sem lesz azonban korlátlan, a Charta 52. cikkének (1) bekezdése ugyanis a következőképpen rendelkezik: „*Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával 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.*”⁷⁸

Ez a rendelkezés megteremti egy arányossági tesztnek való megfelelés követelményét a tagállami jogalkotások Chartában foglalt jogosultságokat korlátozó rendelkezéseivel szemben. A tesztet az Európai Unió Bírósága dolgozta ki esetjoga útján, és első ízben a 2003-as *Schmidberger Internationale Transporte und Planzuge v. Austria* ügyben alkalmazta azt.⁷⁹

A teszt lényege, hogy a Chartában biztosított valamely jog más alapvető joggal vagy piaci alapszabadsággal való összeütközése esetén a Bíróság arról kell, hogy állást foglaljon, melyik jog tekinthető az adott helyzetben erősebbnek, és az erősebb jog sértetlenségének biztosítása érdekében a másik jog milyen mértékű korlátozása szükséges és arányos. A Schmidberger ügyben a Bíróság rögzítette továbbá, hogy az Európai Unió joga által biztosított alapvető jogok körében különbséget kell tenni a korlátozást tűrő jogok (például a gyülekezési szabadság) és a leronthatatlan jogok között (például a kínzás tilalma), amelyek garanciális jelentőségükből fakadóan semminemű korlátozást nem tűrnek.^{80 81}

⁷⁷ Bercusson: European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights, 322-323. oldal

⁷⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 52. cikk (1) bekezdés

⁷⁹ Ebben az ügyben a Bíróság a Charta 11. cikkében szereplő véleménynyilvánításhoz való jog és az EUMSZ 26. cikke által védett áruk szabad mozgásához való jog ütközése kapcsán vizsgálta, szükséges volna-e a Charta védelmét élvező alapjog korlátozása az érintett piaci szabadság sértetlenségét biztosítandó.

⁸⁰ The EU Charter of Fundamental Rights Scope and Competence, <http://eutopialaw.com/2012/04/18/the-eu-charter-of-fundamental-rights-scope-and-competence-2/> (2014.10.26.)

⁸¹ Gyenei Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíráskodás területén, *Iustum Aequum Salutare*, 2. évfolyam, 2006/3-4. szám, 85-99. oldal

A fent bemutatott arányossági tesztet kell tehát a Bíróságnak alkalmaznia abban az esetben is, ha az elé terjesztett ügy tárgyát a kollektív fellépéshez való jog valamely más alapjoggal vagy piaci alapszabadsággal való ütközése képezi és ennek folytán akár a kollektív fellépés joga, akár az azzal ütköző más jogosultság vagy gazdasági szabadság korlátozást szenved.⁸² A Bíróság esetjogának legjelentősebb, kollektív fellépéshez való jogot érintő ügyeinek bemutatására a következő fejezet rész keretében törekszem.

3. A sztrájkhoz való jog fejlődése az Európai Bíróság esetjogában

Az Európai Unió Bírósága – amely magában foglalja a Bíróságot, a Törvényszéket és a Közszolgálati Törvényszéket – az Európai Unió bírói hatalmi ágba tartozó intézménye. Az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke szerint *az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.*⁸³ A Bíróság e feladatának ellátása érdekében kiterjedt hatáskörrel rendelkezik. Így jogosult az Európai Unió intézményei által hozott jogi aktusok jogszerűségét az alapszerződések tükrében felülvizsgálni, továbbá jogosult kötelezni a tagállamokat, hogy tegyenek eleget a Szerződésekből fakadó kötelezettségeiknek, valamint jogosult a tagállami bíróságok kérésére egy adott jogvita eldöntése érdekében értelmezni az uniós jogot. A Bíróság által egyedi ügyekben hozott döntések esetjogi jelleggel érvényesülnek a fórum további ítélkezési gyakorlatában, ezzel biztosítva az alapszerződési rendelkezések értelmezésének (és alkalmazásának) egységességét.^{84 85}

3.1. A Bíróság korábbi gyakorlata

A szociálpolitikát érintő egyes területeken – így a kollektív tárgyalás és fellépés jogával, valamint más szociális alapjogokkal kapcsolatos kérdések terén is – a Bíróság évtizedeken át, összhangban az Alapszerződések ekkori tartalmával, arra az álláspontra helyezkedett, hogy ezek a kérdések kívül esnek az uniós jog szabályozási körén és kizárólag a tagállami jogalkotások hatáskörébe tartoznak. A gyakorlatban – tehát, ha az Alapszerződések által védett piaci alapszabadságok valamelyikének egy, a tagállami jog védelmét élvező szociális alapjoggal való ütközése került a Bíróság elé – a fent bemutatott álláspont két lényeges következménnyel járhatott:

⁸² Voogtsgeerd: i.m.

⁸³ Európai Unióról szóló Szerződés, 19. cikk (1) bekezdés

⁸⁴ Az Európai Unió Bírósága, <http://www.birosag.hu/nemzetkozi-ugyek/az-europai-unio-birosaga> (2014.04.17.)

⁸⁵ Várnay, Papp: i.,m., 126-127. oldal

A legtöbb esetben, mintegy főszabályként, ha a Bíróság azt állapította meg, hogy a tagállami gyakorlat korlátozza valamely piaci szabadságot, az uniós jog elsőbbségének elvére hivatkozva megkövetelhetette a tagállam belső joga által biztosított szociális jog korlátozását. Ez a megközelítés jelenik meg például a „spanyol földieper” ügyként elhíresült *Európai Bizottság v. Franciaország*⁸⁶ ügyben hozott 1997-es döntésben, amelyben a Bíróság az áruk szabad mozgásához való jog érvényre juttatása érdekében kötelezte Franciaországot az annak belső joga által biztosított gyülekezési, valamint véleménynyilvánítási jog korlátozására.^{87 88}

A kollektív tárgyaláshoz és az azzal sok esetben együtt járó kollektív fellépéshez való jogot érintő egyes esetekben azonban egy másfajta megközelítés érvényesült. Ha a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy e szociális jogokat érintő tagállami szabályozás ütközik egyes gazdasági (piaci) szabadságokkal, egyfajta immunitást engedhetett a tagállam számára, hogy a továbbiakban is változatlan módon szabályozza a kollektív tárgyalás és fellépés jogait; anélkül azonban, hogy ezzel elismerte volna, hogy e szociális jogok erősebbek, mint a piaci szabadság, amellyel ütköznek.

Nem arról van tehát szó, hogy a Bíróság kifejezetten védeni próbálta volna a kollektív tárgyaláshoz és kollektív fellépéshez való jogokat, hanem pusztán arról, hogy a kollektív szerződések garanciális jelentőségét felismerve egyfajta „kiskaput” engedett a tagállamok számára azokra az esetekre, amelyekben nem tudták a kollektív tárgyalásra és fellépésre vonatkozó belső jog uniós normákkal való teljes konformitását biztosítani. Ez az immunitás nem csak a tagállamok, de a kollektív szerződések által közvetlenül érintett szakszervezetek és munkáltatói szervezetek számára is kedvező helyzetet teremtett.⁸⁹

Ezt a megközelítést elsőként az 1999-ben lezárult *Albany*⁹⁰ ügyben láthatjuk a Bíróság részéről, amelyben a közösségi versenyjog – és közvetetten az emögött húzódó piaci szabadságok – valamint egy, a teljes holland textiliparra kiterjedő, kötelezően alkalmazandó

⁸⁶ Case C-265/95, Commission of the European Communities v French Republic [1997]

⁸⁷ Sybe A. de Vries - Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice, Utrecht Law Review, 9. évfolyam, 2013/1. szám, 169-192. oldal

⁸⁸ Várnay, Papp: i.m., 560-561. oldal

⁸⁹ Competition law and collective agreements,

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/competitionlawandcollectiveagreements.htm> (2014. 10.27.)

⁹⁰ Case C-67/96, Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie [1999]

kollektív szerződés rendelkezései közötti ütközés kapcsán merült fel a munkavállalók és a munkáltatók közötti kollektív tárgyaláshoz való jog kérdése.⁹¹

Az ügy főtanácsnoka (F. G. Jacobs) azonban egy merőben új álláspontot vetett fel indítványában. Jacobs érvelése szerint a munkavállalói érdekek védelmét szolgáló kollektív tárgyaláshoz való jog – amely nemcsak magát a tárgyalást, hanem a kollektív szerződések megkötését is magában foglalja – elengedhetetlen az egyesülési szabadság megfelelő érvényesüléséhez, ebből fakadóan pedig a közösségi jognak akkor is védenie kell annak gyakorlását, ha a Szerződések konkrét rendelkezései arra nem terjednek ki. Álláspontja szerint ugyanennek a védelemnek kell a sztrájkot is magában foglaló kollektív fellépés joga kapcsán is érvényesülnie. Bár a Bíróság az ügyben hozott döntést végül nem a főtanácsnok indítványára alapozta – ehelyett a fentebb ismertetett immunitási elv érvényesült – annak jelentősége vitathatatlan, mivel ez a luxemburgi fórum előtt elhangzott első érvelés, amely úgy tekint a kollektív fellépéshez való jogra, mint az Európai Unió által védendő alapvető jogra.^{92 93}

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatályba lépését követően a Bíróság szociális alapjogokhoz való hozzáállása is lényegesen megváltozott: a fórum több ítéletében is arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alapvető szociális jogok olyan általános jogelveknek tekintendők, amelyek a közösségi jog integráns részét képezik. Ez az álláspont a kollektív tárgyalás és fellépés joga tekintetében annyiban tér el Jacobs főtanácsnok érvelésétől, hogy amíg ő az egyesülési jogból, mint „első generációs” polgári-politikai alapjogból levezethető, származtatott jogként tekintett rájuk, a Bíróság itt már önálló jogokként tekint a „második generációs”, szociális jogokra.

Ennek az újszerű megközelítésnek a jelentőségét az adja, hogy a szociális jogok más alapvető jogokkal és szabadságokkal való ütközése esetén lehetőséget teremt a korábban már említett arányossági teszt alkalmazására. Ennek kapcsán érdemes újra kitérni a korábban már említett „*spanyol földieper*” és *Schmidberger* ügyekre, amelyekben egyaránt az áruk szabad mozgásához való jog ütközött a véleménynyilvánítás szabadságával, és amelyek jól példázzák a luxemburgi fórum szemléletváltását a gyakorlatban. Az első, „Charta előtti” esetben a

⁹¹ Norbert Reich: Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union - The Laval and Viking Cases before the European Court of Justice, German Law Journal, 9. évfolyam, 2008/2. szám, 125-160. oldal

⁹² Stefan Clauwaert: International/transnational primary and secondary collective action – An overview of international, European and national legislation, <http://library.fes.de/pdf-files/gurn/00318.pdf> (2014.07.17.)

⁹³ Protecting collective agreements, <http://www.thompsons.law.co.uk/text/10560004.htm> (2014.10.26.)

Bíróság egyértelműnek tekintette, hogy az ütköző jogok közül a piaci szabadság erősebb és annak biztosítása érdekében szükségszerű a tagállam alkotmánya által védett szociális alapjog korlátozása. A második, „Charta utáni” esetben viszont a fórum már úgy tekint az érintett jogosítványokra, mint amelyek az uniós jog egyenlő védelmét élvezik, a köztük felmerült kollízió feloldása érdekében pedig szükségszerű arányossági tesztet alkalmazni.⁹⁴

A Bíróság „Charta utáni” ítéletei közül a kollektív fellépéshez való joggal – egész pontosan annak a sztrájkot is felölelő munkavállalói oldalával – kapcsolatban a *Viking* és *Laval* ügyekben hozott döntések tekinthetők a leginkább precedensértékűnek.⁹⁵

3.2. Viking ügy⁹⁶

A *Viking* ügy háttérében a Finnországban bejegyzett Viking hajózási vállalat és a finn tengerészek szakszervezete (FSU) közötti jogvita állt. A Viking úgy döntött, a Helsinki és Tallinn közötti útvonalon üzemeltetett hajót törölteti a finn lajstromból és észt zászló alatt regisztráltatja újra, abból a célból, hogy a legénységet biztosító FSU-val fennálló kollektív szerződését felmondhassa (ezzel együtt a hajó finn legénységét is elbocsátva) és számára kedvezőbb feltételek mellett köthessen újabb kollektív szerződést egy észt szakszervezettel. Válaszul a tervezett intézkedésre, az FSU sztrájkot hirdetett annak érdekében, hogy addigi kollektív szerződésének megújítására és legénységének megtartására kötelezze a Vikinget; emellett pedig a közlekedésben foglalkoztatottak szakszervezeteit magába foglaló Közlekedési Alkalmazottak Nemzetközi Szövetségéhez (ITF) fordult, amely valamennyi tagjának – így a Viking lehetséges észt partnereinek is – megtiltotta, hogy tárgyalásba bocsátkozzon a Vikinggel.

A Viking ezt követően az ITF székhelye szerint (Egyesült Királyság) illetékes nemzeti bírósághoz fordult az ITF-fel és az FSU-val szemben, arra hivatkozva, hogy megsértették az Európai Közösségről szóló Szerződés 43. cikke (ma az EUMSZ 49. cikke) által biztosított letelepedés szabadságát azzal, hogy akadályozzák a zászló megváltoztatását. A bíróság helyt adott a Viking keresetének, az FSU és az ITF pedig fellebbeztek a döntéssel szemben.⁹⁷

Az ügyben a másodfokon eljáró angol bíróság fordult az Európai Bírósághoz, előzetes döntéshozatalt kérve tíz kérdésben, amelyek a következő négy kérdéskört érintik:

⁹⁴ Várnay, Papp: i.m., 563. oldal

⁹⁵ Tenggren: i.m., 57-58. oldal

⁹⁶ Case C-438/05, International Transport Workers Federation v Viking Line ABP [2008], IRLR 143

⁹⁷ Veldman: i.m., 107. oldal

- Egyrészt, hogy az EK Szerződés 43. cikke bír-e horizontális közvetlen hatállyal (azaz hivatkozhat-e rá magánfél egy másik magánféllel szembeni jogvitájában),
- Másrészt, hogy az FSU által szervezett kollektív fellépés – különös tekintettel a Bíróságnak az Albany ügyben tett megállapításaira – kívül esik-e a letelepedési szabadságára vonatkozó uniós rendelkezések hatályán,
- Harmadrészt, hogy amennyiben egy szakszervezet kollektív fellépése a letelepedési szabadság korlátozásával jár együtt, az tekinthető-e jogszerűnek arra való hivatkozással, hogy a kollektív fellépéshez – azon belül pedig a sztrájkhoz – való jog a közösségi jog által védett alapvető jognak minősül,
- Negyedrészt, hogy a jelen ügyben érvényesülő konkrét korlátozás jogszerűnek minősül-e.^{98 99}

A felmerült kérdések közül az elsőre a Bíróság igenlő választ adott: bár korábbi esetjogában a letelepedés szabadságát megalapozó alapszerződési szakaszra magánfél csak tagállammal szemben hivatkozott (vertikális közvetlen hatály), annak védelmet kell élveznie és épp ezért felhívhatónak kell lennie magánfelek, különösen pedig a szakszervezetek aktusaival szemben is. Ez alapján tehát nincs akadálya annak, hogy jelen ügyben a Viking az FSU-val szemben hivatkozzon letelepedési szabadságának sérelmére.¹⁰⁰

A második kérdésben a fórum, Maduro főtanácsnok érvelésére támaszkodva, arra az álláspontra helyezkedett, hogy jelen ügyben az FSU kollektív fellépése nem élvezhet mentességet a letelepedési szabadságra, mint a Szerződések védelmét élvező alapvető piaci szabadságra vonatkozó uniós előírásoknak való megfelelés alól. Álláspontját azzal indokolta, hogy a szervezkedési szabadság és az ezen alapuló kollektív fellépés jogának gyakorlása nem jár azok természeténél fogva együtt akár a letelepedési szabadság, akár az uniós versenyjog területén kívül eső bármely más alapvető piaci szabadság veszélyeztetésével; nem indokolt tehát ezek vonatkozásában „kiskapu” biztosítása a tagállamnak.¹⁰¹ Ennek az érvelésnek a jelentőségét az adja, hogy a Bíróság tisztázta: az Albany ügyben lefektetett immunitás csak a közösségi versenyjog és a kollektív fellépés ütközése esetén alkalmazható, ennek körén kívül pedig érdemben kell vizsgálni a gazdasági szabadságok és szociális jogok ütközését.¹⁰²

⁹⁸ La Macchia: i.m., 48-49. oldal

⁹⁹ Viking ügy, 27. pont

¹⁰⁰ Brian Bercusson: *European Labour Law*, Cambridge University Press, 2009, 665-667. oldal

¹⁰¹ Viking ügy, 51-52. pont

¹⁰² Viking – Laval – Rüffert: *Consequences and policy perspectives*, szerk.: Andreas Bucker, Wiebke Warneck, Brüsszel, ETUI, 2010, 8-9. oldal

A harmadik és negyedik kérdéskör kapcsán a Bíróság megállapította, hogy jelen ügyben a kollektív fellépés jogának FSU és ITF általi gyakorlása valóban együtt jár a Viking letelepedési szabadságának – amely a belső piac megfelelő működéséhez szükséges alapvető szabadság – korlátozásával. Másrésztől azonban rögzítette, hogy mivel a kollektív fellépéshez való jog, a sztrájkjogot is beleértve – összhangban az Európai Szociális Chartával, az ILO 87. számú egyezményével és az Alapjogi Charta 28. cikkével – az Unió intézményei által elismert és védett, a közösségi jog általános elveinek szerves részét képező alapvető jognak minősül, ez a korlátozás jogszerű és indokolt lehet, amennyiben a munkavállalói érdekek védelme azt megköveteli.¹⁰³

Annak megállapítása érdekében, hogy a konkrét esetben alkalmazott korlátozás jogszerű és indokolt-e, a Bíróság három – korábbi esetjogában kimunkált – feltétel fennálltát vizsgálja. A korlátozásnak egyfelől arányos mértékűnek kell lennie; e feltételnek a Bíróság esetjoga szerint akkor felel meg, ha az elérni kívánt cél megvalósítására alkalmas, és nem lépi túl az ahhoz szükséges mértéket.¹⁰⁴ Másrészt a korlátozásnak az Alapszerződésekkel összeegyeztethető, jogszerű céllal kell rendelkeznie, harmadrészt pedig nyomós közérdeken alapuló kényszerítő indokoknak kell a korlátozást igazolnia.^{105 106}

E feltételekből kiindulva, a konkrét ügyben a Bíróság végül az FSU és ITF magatartását, azaz a letelepedési szabadságot felülíró kollektív fellépésüket arányosnak, jogszerűnek és indokoltnak minősítette.¹⁰⁷

A Bíróság azonban mindezeket túl kiemelte, hogy mivel a kollektív fellépéshez való jog gyakorlása – az Alapjogi Charta 28. cikke alapján – csak *az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban* történhet, a kollektív fellépés joga sem tekinthető korlátlanul.¹⁰⁸ Ennek a megállapításnak a jelentőségét tükrözi a következőkben bemutatott Laval ügyben született döntés is.¹⁰⁹

3.3. Laval ügy¹¹⁰

¹⁰³ Viking ügy, 43. és 45. pont

¹⁰⁴ Ennek kapcsán kerül sor a Schmidberger ügyben már említett arányossági teszt alkalmazására.

¹⁰⁵ Séverine Picard: Collective action vs free movement - The Laval and the Viking Cases, Transfer: European Review of Labour and Research, 14. évfolyam, 2008. tavasz, 160-165. oldal

¹⁰⁶ Viking ügy, 75. pont

¹⁰⁷ Viking ügy, 90. pont

¹⁰⁸ Viking ügy, 44. pont

¹⁰⁹ Kajtár: i.m., 103-105. oldal

¹¹⁰ Case C-341/05, Laval Un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet [2008], IRLR 160

A Laval egy Lettorszáiban bejegyzett építési vállalat volt, amely 35 lett állampolgárságú munkavállalóját küldte ki egy, a svédországi Vaxholm településen található iskola felújítására. Becslések szerint a kiküldött építőipari munkások mintegy 40%-kal kevesebbet kerestek az azonos tevékenységet végző svéd munkavállalóknál. A svéd építőipari munkások szakszervezete (Byggnads) tárgyalást kezdeményezett a Lavallal annak érdekében, hogy a svéd építőipari munkásokra vonatkozó kollektív szerződés hatályát a kiküldött lett munkavállalókra is kiterjesszék. Ez az intézkedés elsősorban a svéd munkavállalók számára kívánt védelmet biztosítani a Laval által folytatott szociális dömpinggel – azaz más tagállam alacsonyabban fizetett munkavállalóinak Svédországban történő foglalkoztatásával – és annak a svéd munkaerőpiacot torzító hatásával szemben, másodsorban pedig garantálta volna a lett munkavállalók számára a svéd munkavállalókkal azonos, versenyképes bérezést. Mindezek a tárgyalások azonban nem vezettek eredményre.

Erre válaszként a Byggnads – a svéd villanyszerelők szakszervezetét (Elektrikerna) is bevonva – blokád alá vonta a vaxholmi építési területet. A blokád következtében a Laval munkavállalói nem folytathatták az építkezést, így Vaxholm városa felmondta a Lavallal kötött szerződést, a Laval Svédországban működő leányvállalata pedig csődbe ment.^{111 112}

A Laval ezt követően a svéd nemzeti bírósághoz fordult azon a jogcímen, hogy a Byggnads által szervezett blokád megsértette a szolgáltatásnyújtás szabadságát, amelyet az Európai Közösségről szóló Szerződés 49. cikke (ma az EUMSZ 56. cikke) biztosított részére. A svéd fórum előzetes döntéshozatal céljából az Európai Bírósághoz fordult azzal a kérdéssel, hogy a blokád formájában gyakorolt kollektív fellépés, amelynek célja egy külföldi szolgáltató rábírása egy kollektív szerződés megkötésére a fogadó országban, összhangban van-e az Európai Közösségről szóló szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára (EKSz 49. cikk) és az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalmára (EKSz 12. cikk) vonatkozó rendelkezéseivel.¹¹³

A Bíróság a Viking ügghöz hasonlóan a Laval ügyben is egy, a belső piac működéséhez szükséges alapvető szabadság és a kollektív fellépés joga, mint szociális alapjog közötti ütközés kérdésével találta szemben magát. Ítéletének indokolásában a Bíróság a Viking ügyben tett megállapításait megerősítve, azonban eltérő hangsúllyal közelítette meg a kollektív szerződés jogát: „Jóllehet a kollektív fellépéshez való jogot eszerint a közösségi jog

¹¹¹ Laval case, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/> (2014.04.17.)

¹¹² Veldman: i.m., 107. oldal

¹¹³ La Macchia: i.m., 50-51. oldal

általános elveinek szerves részét képező alapvető jogként kell elismerni, amelynek betartását a Bíróság biztosítja, mindazonáltal e jog gyakorlása bizonyos korlátozások alá eshet. Mint azt ugyanis az Európai Unió Alapjogi Chartájának 28. cikke megerősíti, ez a jog az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban részesül védelemben.”¹¹⁴

Míg a Viking ügyben a Bíróság érvelése elsősorban a letelepedés szabadságának az azzal ütköző kollektív fellépés joga általi korlátozhatóságára helyezte a hangsúlyt, jelen esetben nagyobb figyelmet szentelt a kollektív fellépéshez való jog korlátainak. A legfontosabb korlátot továbbra is az uniós joggal – mindenekelőtt az Alapszerződések kifejezett védelmét élvező szolgáltatásnyújtási szabadsággal – összhangban történő joggyakorlás követelménye jelenti, amely kapcsán a Bíróság a Laval ügyben is vizsgálta a kollektív fellépés arányosságát, legitim és Alapszerződésekkel összeegyeztethető célját és a háttérben húzódó nyomós közérdeket.¹¹⁵ A Bíróság megállapította, hogy a nyomós közérdek és a jogszerű cél jelen ügyben megjelenik, a svéd munkavállalók szociális dömpinggel szembeni védelme ugyanis ilyennek tekinthető. A Byggnads által folytatott blokád azonban elbukott az arányossági teszten; ez pedig azt eredményezte, hogy a Bíróság a Laval mellett foglalt állást és a szakszervezet ilyen természetű kollektív fellépését az EK Szerződés 49. cikkével ellentétesnek minősítette.^{116 117}

3.4. A Viking és Laval ítéletek közös konklúziói

A Viking és Laval ügyek kapcsán mindenekelőtt fontos azt kiemelni, hogy a Bíróság által tett, a kollektív fellépés jogát érintő megállapítások révén mindkét ügy fontos mérföldkőnek tekinthető az Európai Unió szociális dimenziójának fejlődésében; ez alatt a Római Szerződésben lefektetett tisztán gazdasági célok felé törekvő államszövetségből egy, a gazdasági és szociális együttműködés célkitűzéseinek megvalósítására egyenlő hangsúlyt fektető, sokoldalú és kiterjedt hatáskörökkel rendelkező közösséggé való átalakulás folyamatát értve.

¹¹⁴ Laval ügy, 91. pont

¹¹⁵ Laval ügy, 101. pont

¹¹⁶ Laval ügy, 111. pont

¹¹⁷ Tenggren: i.m., 10-12. oldal

Ez az evolúció azonban a munkavállalók és szakszervezeteik kollektív tárgyaláshoz és kollektív fellépéshez való joga szempontjából nem tekinthető egyértelműen pozitívnak. Bár az a tény, hogy a Bíróság esetjoga kifejezetten elismeri e jogok Európai Unió általi védelmét, egyfajta biztosítéknak tekinthető a jövőre nézve, világossá vált azonban, hogy a továbbiakban nincs helye az Albany ügyben engedélyezetthez hasonló szakszervezeti immunitásnak a piaci szabadságoknak való megfelelés alól.

Megállapítható továbbá, hogy az esetek alapját képező konfliktusok nem egyszerűen a második alapjogi generáció két oldala: a szociális és gazdasági jogok kollízióját jelentik. Ezekben az esetekben ugyanis a kollektív fellépéshez való jog annak ellenére ütközik a belső piac megfelelő működéséhez elengedhetetlen alapszabadságokba, hogy az Európai Unió jogában – az Unió jogi kötőerővel bíró dokumentumai és a Bíróság esetjoga alapján – a jogosítványok mindkét érintett köre egyenlő védelmet élvez.¹¹⁸

Mivel az ütköző jogok egyike sem tartozik az Alapszerződések szerinti leronthatatlan jogok körébe, az Európai Bíróság jelenleg nem tud általános érvényű megoldást felkínálni az egyenlőnek tekintett szociális alapjogok és gazdasági szabadságok konfliktusaira, ahogy ezt a Viking és a Laval ügyekben hozott döntések eltérő végkimenetelei is mutatják.¹¹⁹ Ehelyett a felmerült jogütközések megoldása csak eseti jelleggel, az arányossági teszt következetes alkalmazásával történhet, figyelembe véve a Bíróság korábbi esetjogát, valamint a nemzetközi jogban és nemzeti jogokban érvényesülő fejleményeket is.

Mindezekén túl arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy az egyenlőség a látszat ellenére napjainkban sem tekinthető teljesnek: az arányossági teszt alkalmazása ugyanis csak a szociális alapjogok vonatkozásában kötelező, a konfliktus másik oldalán álló gazdasági szabadságok gyakorlásának jogszerűsége és indokoltsága tekintetében nem.¹²⁰

Brian Bercusson a szakszervezetekre nézve egyenesen lesújtónak találja a Viking és Laval ügyek konklúzióit és az arányossági kritériumot. Álláspontja szerint a Bíróság e két döntésében hangzatos, ámde tartalmatlan szavakkal erősítette meg: a szakszervezetek kollektív fellépéshez való joga az uniós jog általános jogelveinek szintjén elismert alapvető jog; miközben e jogot egy homályos és a két ügyben sem megegyező tartalmú mércének

¹¹⁸ Picard: i.m.

¹¹⁹ Kiss György: A szabad mozgás közösségi jogi pillére versus a munkavállalók kollektív fellépésének alapjoga, Pécsi Munkajogi Közlemények 2008/2. szám, 53-77. oldal

¹²⁰ Picard: i.m.

vetette alá, amely sokkal inkább szolgálja a piac és szereplőinek érdekeit, mint a munkavállalók és szervezeteik jogainak védelmét.¹²¹

Bercusson álláspontjához hasonlóan egyes szakszervezetek is súlyos aggályukat fejezték ki amiatt, hogy a munkáltatók – részben az „Albany immunitás” feloldása, részben pedig gazdasági szabadságaik horizontális közvetlen hatályának kimondása miatt – immár a szakszervezetek által szervezett jogszerű sztrájkok ellenében is peres úton érvényesíthetik uniós piaci szabadságaikat. Ez a pozíció komoly korlátját képezheti a kollektív fellépéshez való jog tényleges gyakorolhatóságának, mivel egy későbbi per eshetősége sok esetben eltántoríthatja a szakszervezeteket a sztrájkok szervezésétől.¹²²

¹²¹ Bercusson: European Labour Law, 705-710. oldal

¹²² Bucker, Warneck: i.m., 99-100. oldal

IV. Zárógondolatok

Dolgozatomban a sztrájkhoz és a tágabban értelmezett kollektív fellépéshez való jog fejlődéstörténetét kívántam bemutatni az Európai Unió, az Egyesült Nemzetek Szövetsége és az Európa Tanács – az európai jogterületre és így hazánk belső jogára is legnagyobb befolyással bíró nemzetközi szervezetek – jogában e szervezetek létrejöttétől egészen napjainkig.

Általánosságban megállapítható, hogy bár a fejlődés kiindulópontját mindhárom esetben nemzetközi egyezmények, alapjogi katalógusok és további jogi dokumentumok rendelkezései jelentették, az evolúciós folyamat motorja a bírói fórumok – az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága – ítélkezési gyakorlatában következetesen kimunkált esetjog, valamint e dokumentumoknak és ítéleteknek független szakértői testületek és a jogtudomány általi továbbértelmezése volt.

A sztrájkhoz való jog fejlődése tehát organikusnak tekinthető; ennek kapcsán pedig fontos megjegyezni, hogy az egyes nemzetközi szabályozások egymással is állandó kölcsönhatásban állnak – jó példa erre az Európai Bíróság Viking ítélete, amelyben a fórum hivatkozik az ILO egyezményeire és az Európai Szociális Chartára. Ez a kölcsönhatás sok esetben kiterjed a nemzeti szabályozásokra is – egyrésztől aktívan alakítva azokat, másrésztől pedig merítve az egyes államok gyakorlatából és alkotmányos hagyományaiból.

Véleményem szerint ez a szerves jogfejlődés két kiemelkedő jelentőségű eredményre vezetett. Egyfelől, a sztrájkhoz való jog, mint alapvető jog uniós és nemzetközi jogban való elismerése garanciális jelentőséggel bír: képes ugyanis hatékonyan kötelezni a tagállamokat e jog biztosítására munkavállalók számára, ennek sérelme esetén pedig megteremti annak lehetőségét, hogy az érintett munkavállalók tagállami szint feletti bírói fórumokhoz fordulhassanak.

Másfelől, az egyes bírói és szakértői értelmezések fontos szerepet játszanak annak tisztázásában, hogy a sztrájkhoz való jog, mint védett alapjog pontosan mire terjed ki, mit foglal magában – ennek különösen nagy jelentősége van az olyan „határterületek” kapcsán, mint a politikai sztrájk és a szolidaritási sztrájk kérdései. Bár napjainkra is maradtak megválaszolatlan kérdések a sztrájk joga kapcsán, amennyiben az organikus fejlődés a jövőben is folytatódik, véleményem szerint kialakítható egy ellentmondásmentes és átfogó sztrájkjogi szabályozás.

Sajnálatos módon ez a fejlődési folyamat sem tekinthető problémamentesnek. Ahogy azt a Viking és Laval ügyekben hozott döntések, illetve az azokra adott szakszervezeti válaszok is tanúsítják, napjaink egyik leginkább aggasztó tendenciája a sztrájkjog piaci-gazdasági megfontolásoknak való alávetése, amely a szociális dimenzió rohamléptékű fejlesztésére törekvő Európai Unióban különösen önellentmondónak hat.

Nyitott kérdésként marad tehát a dolgozat végére: vajon a párhuzamosan futó tendenciák közül melyik fog a jövőben felülkerekedni? Folytatódhat-e az organikus fejlődés és a munkavállalóknak nyújtott garanciák fokozatos bővülése vagy épp ellenkezőleg, a „közös piac” mottója alatt a munkavállalók és szervezeteik jelenleg meglévő garanciális eszköztára is leépítésre kerül?

Felhasznált irodalom

- Prugberger Tamás: Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog, Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2006.
- Kajtár Edit: Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében, Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, 2011.
- Wiebke Warneck: Strike rules in the EU27 and beyond: a comparative overview, Brüsszel, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), 2007.
- Catherine Barnard: EU Employment Law, Oxford University Press, 2012.
- ÁJOB Projektfüzetek – Sztrájkjogi projekt, szerk.: Dr. Zemlényi Adrienne, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010.
- Ben Saul, David Kinley, Jaqueline Mowbray: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Cases, Materials, and Commentary, Oxford University Press, 2014.
- Manisuli Ssenyonjo: Economic, Social and Cultural Rights in International Law, Bloomsbury Publishing, 2009.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Introduction, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIntro.aspx> (2014.10.30.)
- The Right to Strike in the EU – The complexity of the norms and safeguarding efficacy, szerk.: Carmen La Macchia, Róma, Ediesse, 2011.
- Bernard Gernigon, Alberto Otero, Horacio Guido: ILO principles concerning the right to strike, Genf, ILO, 1998.
- Mario Eyllert, Reinhard Schinz: Strike in the public sector, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/meetingdocument/wcms_167301.pdf (2014.09.18.)
- Freedom of Association - Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO - Fifth (revised) edition, 2006.
- The Right to Strike and Article 11 EHCR, <http://www.blackstonechambers.com/> (2014. 03. 22.)
- Niko Tatulashvili: Implementation of the Core ILO Standards, the Right to Freedom of Association and the Right to Collective Bargaining at the National Level - Comparative Study of Poland and Georgia, Faculty of Law, Lund University, 2011.

- Unison -v- United Kingdom; ECHR 2002, <http://swarb.co.uk/unison-v-united-kingdom-echr-2002/> (2014.10.25.)
- K.D. Ewing, John Hendy, QC: The Dramatic Implications of Demir and Baykara, Industrial Law Journal, 39. évfolyam, 2010/1. szám, 2-51. oldal
- ECHR: Demir and Baykara v. Turkey, <http://sim.law.uu.nl/> (2013.10.25)
- Fabrizio Fabbrini: Fundamental Rights in Europe, Oxford University Press, 2014.
- Chamber Judgment Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey, <http://hudoc.echr.coe.int/> (2013.10.25)
- Albertine Veldman: The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR, Utrecht Law Review, 9. évfolyam, 2003/1. szám
- A sztrájkjogról és annak gyakorlatáról szakszervezeti szakmai szemmel, <http://www.vdsz.hu/files/1/17/sztrajk.pdf> (2014.10.25)
- When can European States ban secondary strikes? Comments on the RMT judgment, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/05/when-can-european-states-ban-secondary.html> (2014.10.25)
- Stein Evju: The right to collective action under the European Social Charter, European Labour Law Journal, 2. évfolyam, 2011/3. szám, 196-224. oldal
- Prof. Dr. Nagy László: Az Európai Unió munkajoga, Szeged, JATEPress, 2003.
- Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/> (2014.04.16.)
- Sandra Tenggren: The Development of the right to strike in international instruments – the Viking and Laval cases revisited, http://www.juridicum.su.se/juruppsatser/2011/ht_2011_Sandra_Tenggren.pdf (2014.04.17.)
- Social Policy Protocol, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/> (2014.04.17.)
- The EU Charter of Fundamental Rights, <http://www.euromove.org.uk/index.php?id=7015> (2014.04.17.)
- Patrick Venturini: Social Policy and Employment Aspects of the Treaty of Amsterdam, Fordham International Law Journal, 22. évfolyam, 1998/6. szám, 94-105. oldal
- Amsterdam Treaty brings small advances for employment and social policy, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/07/feature/eu9707135f.htm> (2014.10.27.)

- Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2010.
- European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights, szerk.: Brian Bercusson, Cambridge University Press, 2009.
- European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights – summary version, szerk.: Brian Bercusson, European Trade Union Institute, Brüsszel, 2002
- Herman Voogsgeerd: The EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on Labor Law: a Plea for a Proportionality-Test “Light”, Goettingen Journal of International Law, 4. évfolyam, 2012/1. szám, 313-337. oldal
- The EU Charter of Fundamental Rights Scope and Competence, <http://eutopialaw.com/2012/04/18/the-eu-charter-of-fundamental-rights-scope-and-competance-2/> (2014.10.26.)
- Gyenei Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bírászkodás területén, Iustum Aequum Salutare, 2. évfolyam, 2006/3-4. szám, 85-99. oldal
- Az Európai Unió Bírósága, <http://www.birosag.hu/nemzetkozi-ugyek/az-europai-unio-birosaga> (2014.04.17.)
- Sybe A. de Vries - Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice, Utrecht Law Review, 9. évfolyam, 2013/1. szám, 169-192. oldal
- Competition law and collective agreements, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/competitionlawandcollectiveagreements.htm> (2014. 10.27.)
- Norbert Reich: Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union - The Laval and Viking Cases before the European Court of Justice, German Law Journal, 9. évfolyam, 2008/2. szám, 125-160. oldal
- Stefan Clauwaert: International/transnational primary and secondary collective action – An overview of international, European and national legislation, <http://library.fes.de/pdf-files/gurn/00318.pdf> (2014.07.17.)
- Protecting collective agreements, <http://www.thompsons.law.co.uk/lttext/10560004.htm> (2014.10.26.)
- Brian Bercusson: European Labour Law, Cambridge University Press, 2009
- Viking – Laval – Rüffert: Consequences and policy perspectives, szerk.: Andreas Bucker, Wiebke Warneck, Brüsszel, ETUI, 2010

- Séverine Picard: Collective action vs free movement - The Laval and the Viking Cases, Transfer: European Review of Labour and Research, 14. évfolyam, 2008. tavasz, 160-165. oldal
- Laval case, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/> (2014.04.17.)
- Kiss György: A szabad mozgás közösségi jogi pillére versus a munkavállalók kollektív fellépésének alapjoga, Pécsi Munkajogi Közlemények 2008/2. szám, 53-77. oldal
- Decisions of 2008 Congress, <http://www.tuc.org.uk/about-tuc/congress/congress-2008/decisions-2008-congress> (2014.10.30.)

Felhasznált jogforrások

- 1989. évi VII. törvény a sztrájkokról
- Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
- Fakultatív Jegyzőkönyv a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához
- 87. számú ILO Egyezmény az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről
- 98. számú ILO Egyezmény a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról
- 151. számú ILO Egyezmény a munkaügyi kapcsolatokról (közszolgálat)
- 154. számú ILO Egyezmény a kollektív alkuról
- Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről)
- Módosított Európai Szociális Charta
- Közösségi Charta a munkavállalók alapvető szociális jogairól
- Szociálpolitikai Megállapodás
- Presidency Conclusions, Nice European Council Meeting, 7, 8 and 9 December 2000
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union
- Európai Unióról szóló Szerződés
- Európai Unió működéséről szóló Szerződés
- Case C-265/95, Commission of the European Communities v French Republic [1997]
- Case C-67/96, Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie [1999]
- Case C-438/05, International Transport Workers Federation v Viking Line ABP [2008], IRLR 143
- Case C-341/05, Laval Un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet [2008], IRLR 160