

Berke Gyula
habilitált egyetemi docens
Zaccaria Márton Leó
adjunktus

A szociális jogok védelmében – honnan jön és hová tart a Szociális Jogok Európai Pillére?*

1. Bevezető gondolatok

Talán nem kapnak elég figyelmet azon törekvések, amelyek az Európai Unió jogalkotásában, illetve politikai diskurzusában időről időre felszínre hozták és hozzák azokat a problémákat és kihívásokat, amelyek a „szociális unió” mesterségesen kreált fogalmi körébe tartoznak.¹ Tekintettel arra, hogy ilyen „unió” valójában nem létezik, ugyanakkor bizonyos hatásmechanizmusok mégis egyértelműen kivehetők az uniós szociálpolitika egyes periódusaiban,² mégis jelentős szerepet tulajdoníthatunk az EU munkaerőpiacon jelen lévő munkavállalók alapvető védelmi motivációjú jogainak, amelyek természetesen – a munkajogviszony jogdogmatikai sajátosságaiból kiindulva³ - szociális természetűek. Márpedig ha ezen a területen is elfogadjuk a konstans változás és fejlődés szükségességét, valamint megkíséreljük egységes európai uniós szinten kezelni a munkavállalói jogok kérdéskörét, úgy hamar komoly nehézségekbe ütközhetünk a fenti diskurzus relatív gyakorisága és kiterjedtsége ellenére.

Habár a valódi és kiterjedt jogharmonizáció hiánya⁴ mintegy determinálja a kérdésfeltevést és a válaszadást egyaránt e vonatkozásban, azaz szűk kereteket teremt e jogok uniós szintű érvényesítésének, álláspontunk szerint ezek a folyamatok nem hagyhatók figyelmen kívül, és olybá tűnik, hogy – ahogyan ezt az alábbiakban látni fogjuk – e nehézségek és ideák most már megkerülhetetlenül is nagyobb figyelmet, hatékonyabb jogi keretet kaphatnak a jövőben. Minderre tekintettel jelen tanulmány eme fejlődési folyamat legújabb, egyben talán az egyik legvitatottabb lépcsőfokát veszi górcső alá, név szerint a Szociális Jogok Európai Pillérét (a továbbiakban Pillér). A vizsgálat tárgyát képezi az a jogi környezet, amelyben a Pillérnek hamarosan jelentős szerepe lehet a munkavállalók jogvédelme területén, maga a Pillér, illetőleg az első olyan területről is említést teszünk, amelyek megmozdulni látszanak eme széles körűnek és hosszú távúnak szánt szociálpolitikai – egyben munkajogi, foglalkoztatáspolitikai – reformcsomagnak köszönhetően.⁵ Következtetéseink körében igyekszünk megvilágítani a Pillér már eddig is tetten érhető eredményeit, utalva egyúttal az abban rejlő lehetőségekre, kitérve arra, hogy az uniós szociálpolitikában tulajdonképpen milyen változásokat is indukálhatnak eme elképzelések a munkavállalók szempontjából.

2. Szociális jogvédelem, munkaerőpiac, gazdasági hatékonyság

Az uniós szociálpolitikát széles körűen értelmező és koncepcionálisan megújítani tervező megközelítés ötlete 2015-ben merült fel, és 2016-17-ben konkrét együttműködési javaslatként fejlődött.⁶ Ennek életre hívását a napjainkban végbe menő európai gazdasági és társadalmi változások indukálták,⁷ és magában foglalja számos munkajogi, szociális jogi kérdés revízióját, mint ahogyan bizonyos monetáris területek tagállamok közötti szorosabbra fűzését is. E kezdeményezésről 2017. november 17-én született támogató döntés a götebörgi szociális csúcson,⁸ és közép-, illetve hosszú távon olyan alapvető változásokhoz vezethet az Európai Unió szociálpolitikájában, mint egy uniós szintű munkaügyi hatóság létrehozása, a munkavállalói jogvédelmi státusz kiterjesztése és tartalmi felülvizsgálata, vagy a szociális

biztonsági rendszerek koordinációjának szisztematikus felülvizsgálata. Mindezen szempontok kétségkívül nagy hangsúlyt kaphatnak a jövőbeli szociálpolitikai jogalkotásban, de arra is szükséges utalni, hogy a Pillér által életre hívott vagy felelevenített szociális érdekek – jogok? – bizonytalan jogforrási keretet kapnak a Pillér formájában, noha annak elfogadása és jövőbeli remélt pozitív kimenetelének elvi jelentősége vitathatatlan.⁹

Bár a cél valóban a szorosabb együttműködés, a Pillér – egyelőre – csak az euróövezetre vonatkozna, de az is a célja, hogy az euróövezeten kívüli tagállamokat ösztönözze előbbi csoporthoz való csatlakozásra. E folyamatok nem függetlenek a munkajog aktuális tendenciáitól sem, ugyanis a munkaerőpiaci rugalmasságot és gazdasági hatékonyságot¹⁰ előtérbe helyező megközelítések háttérbe szorulása azt is magával hozhatja, hogy a szociális védelmi szint tarthatatlanul alacsonyra zuhanjon. Erre is figyelmet fordítana a szociális pillér, amely annak is felveti a lehetőségét, hogy a munkaviszony jogi koncepciójának átstrukturálásával párhuzamosan egyfajta „szociális unió” formálódjon az EU-n belül annak érdekében, hogy a szociális gondoskodás és együttműködés eddig nem látott hatékonyságú és hatókörű legyen. Úgy véljük, hogy az uniós szociálpolitika hagyományos premisszáit legalább parciálisan újra kell gondolnia a jogalkotónak és az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban EUB) is, ha valóban az érdemi reform a cél.

Az EU szociálpolitikája napjainkra – legalábbis szabályozási szinten – olyan fejlettségi fokra ért el, amely alapjaiban betölti elsődleges rendeltetését, azaz a munkavállalás szabadságának egyik garanciájaként érvényesül. Azonban a szabályozási és esetjogi szinten kimondott elvek és normák a mindennapi gyakorlatban nem feltétlenül olyan súllyal és módon jutnak érvényre, ahogyan azt elvárnánk akár uniós, akár tagállami szinten. Bár a tagállamok munkajogi és szociális biztonságot garantáló jogi berendezkedése jelentősen eltér, mégis megállapítható generálisan, hogy a cél és az eszközök jelentős része azonos. Ezzel együtt is, utóbbiak alkalmazása és az azok közötti hangsúlyok valóban jelentős mértékben eltérő megoldásokat tükröznek. A közös cél azonban a tagállamok régi konszenzusa alapján kettős; egyik oldalról ugyanis az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban EUMSZ) 45. cikk (1) bekezdése szerinti szabad munkavállalás lehetőségének megteremtése elsődleges feladata az EU-nak akkor is, ha a munkaerőpiaci és szociális körülmények utóbbi években felgyorsult változásai eltávolítják e koncepciót az állandóságtól.

Másik oldalról pedig a különböző szociális kockázatok alapul vételével megfogalmazott szociális biztonsághoz való jog megjelenése és jogi garanciái szempontjából is előzményekkel bír a Pillér, ugyanis a szociális biztonság széles körű és stabil garantálása tagállami és uniós szinten is kulcskérdése az EU 21. századi szociálpolitikájának.¹¹ Bár ez a terület is számos jogszabályváltozással terhelt, illetőleg az EUB jogfejlesztő jogértelmezése is formálja ezt a területet,¹² a szociális jogok garantálására vonatkozó uniós alapértékek változatlanok, sőt az Európai Unió Alapjogi Kartájának (a továbbiakban Karta) hatályba lépése után kiemelt fontosságot kaptak.¹³ A szociális biztonsági kérdések összefoglalóan és jogcsoportonként is megjelennek az új „Pillérben”¹⁴, ami egyik oldalról a témakör előzményeinek folytonosságát, másik oldalról a fejlesztés igényét helyezi a fókuszba. A Pillérral érintett munkajogi és szociális jogi kérdések – tágabb kontextusban – a tagállamok szociális tartalmú együttműködésének múltját, jelenét és jövőjét egyaránt meghatározzák, amiből az is következik, hogy az nem ragadható ki a szociális természetű fejlődés kontinuitásából az uniós jogban. Azaz a jövőbeli szociálpolitikai vívmányok uniós jogba és joggyakorlatba történő beillesztése kulcskérdés lesz¹⁵ akkor is, ha a Pillér pontos reformirányvonalai egyelőre inkább ígéretnek, mintsem konkrétumnak tűnnek.¹⁶

3. Szociálpolitikai nehézségek – a Pillér és az azt fogadó jogi és munkaerőpiaci környezet kapcsolatáról

Tekintettel arra, hogy jelenleg még csak reformcsomagként létezik a Pillér, megoldandó problémaként kell számolnunk azzal a körülménnyel, hogy bár az elhatározás szintjén akceptálták a tagállamok a szociálpolitikai reform szükségességét,¹⁷ abban, hogy in concreto milyen munka- és szociális jogi természetű reformokat fog ez magában foglalni jogalkotási, cselekvési szinten, egyelőre még távolinak tűnik a konszenzus. Persze ez a szociális iniciatíva komplexitásából és átfogó jellegéből is adódik,¹⁸ de azt sem hallgathatjuk el, hogy a szociális pillér pontos tartalmának körvonalazása talán épp oly nehéz feladatnak ígérkezik, mint amilyen a korábbi, átfogónak szánt szociális reformok körülményeit is jellemezte.¹⁹ Nem vagyunk abban biztosak, hogy mind uniós, mind tagállami szinten evidenciaként beszélhetünk arról a körülményről, miszerint az EU jelenét és jövőjét formáló legjelentősebb impulzusok csak fele részben gazdasági természetűek, hiszen ugyanekkora részben szociális jellegűek is,²⁰ noha ez a körülmény fundamentuma lehet a Pillér jövőjének. Ez persze önmagában nem teremti meg a munkajogi és szociális biztonsági normaanyag gyökeres felülvizsgálatának vízióját,²¹ de úgy tűnik – annak ellenére is, hogy a Pillér eddig ismert reformterületei sem elegendőek mindenki szerint²² –, hogy az Európai Bizottság szociálpolitikai reform melletti dedikációja határozott.²³ Ugyanakkor ambivalens érzéseink is támadhatnak e határozottság és az EUB elmúlt néhány éves, szociális természetű alapjogokat érintő esetjoga és jogértelmezése közötti differenciák okán,²⁴ de álláspontunk szerint eme kétarcúság a Pillér részletes kidolgozásával és a tagállamok együttműködő magatartásával felszámolható, jogalkotási szinten mindenképpen. Az EUB-t természetesen senki és semmi nem kényszerítheti arra, hogy toleránsabb legyen a szociális érdekekkel szemben,²⁵ bár ezen érdekek védelmének szükségessége idővel rávezetheti az EUB-t is arra, hogy a munkavállalók jogvédelmét magasabb szinten kezelje.

Minderre tekintettel tehát uniós jogalkotói és tagállami szinten is nagyfokú támogatottságban realizálódhat a Pillér generálisan, ami a kétes, de mindenképpen bizonytalan fogadtatást – a konkrétumok szintjén – esetlegesen tompíthatja. Sporadikusnak mondhatók ugyanis az olyan szociális reformtörekvések uniós szinten, amelyek – elméletben – legalább ilyen támogatottságot élveztek volna a korábbi évtizedekben, és nézetünk szerint még a konszenzusos, a munkavállalók legalapvetőbb jogait védő irányelvi szabályok szintjén is komoly viták várhatók. Mégis úgy ítéljük meg, hogy a fogadtatás egyik oldalról mindenképpen pozitívnak, és a jövőre nézve talán produktív is mondható. A másik oldal azonban legalább ilyen erős, ugyanis a látszatreformok, a többsebességes célkitűzések, vagy akár a finanszírozási kérdések egyaránt árnyalják az előzőekben említett pozitív fogadtatást, habár ezek már inkább konkrét jogalkotási kérdésekben reflektálódhatnak. Nem mehetünk el szó nélkül a tagállamok szociálpolitikai kérdésekkel szembeni tradicionális averziója mellett sem,²⁶ ugyanis a Pillér csak akkor hozhat tényleges reformokat, ha a tagállamok is valóban közös érdekként és valóban közös munkaerőpiacként tekintenek az uniós szociálpolitika megszokott mozgásterére. Nem lenne teljesen új fejlemény ez ugyan, de e szempont tényleges figyelembe vétele valódi nóvumot és hatékony reformokat tenne lehetővé.

Álláspontunk szerint eme körülmények– tekintettel az eddig napvilágot látott elemzésekre és szakmai párbeszédre, konzultációra²⁷ – szignifikánsak lehetnek az uniós szociálpolitika közép- és hosszú távú reformjára nézve. A tagállamok hozzáállásáról – „szociális érzékenységről” – sokat elárulhat az, hogy ebből a reformtervből hosszú viták után lett csak elfogadott javaslat úgy, hogy a konkrét feladatok és cselekvési területek is bizonytalanok egyelőre. Az elfogadást követő elfogadottsági nehézségeket a kétsébséges jelleg, illetőleg a tagállamok szociális kérdésekkel szembeni „tradicionális”, olykor nehezen leküzdhető ellenállása egyaránt előrevetíti, ami azonban már a tényleges tartalmi és szabályozási kérdéseket is érintheti, ahogyan erre fentebb is utaltunk. Mindemellert ezek a diszfunkciók a munkajogi – eredendően szociális indíttatású – jogalkotásban eleve kódoltak,²⁸ de véleményünk szerint a döntéshozó felelőssége lesz az, hogy széles körben akceptálható és alkalmazható reformjavaslatok lássanak napvilágot a közeljövőben. A munkaerőpiac és a

munkajogi környezet időszerű, ugyanakkor nem kizárólag új keletű változásai eddig nem tapasztalt kihívások elé állítják már most, és fogják állítani a közeljövőben az EU szociálpolitikai együttműködését. Ezek a változások uniós szinten, de a tagállamok szintjén is belátható időn belül jelentkezni fognak, és olyan, a mindennapok szintjén is beazonosítható problémákat generálnak, mint az előregező társadalmakból adódó szociális és foglalkoztatási nehézségek, vagy a munkajogi szabályozás munkavállalókat védő oldalának háttérbe szorulása a szerződési szabadság elvének támogatásával és a versenyképesség elősegítésével szemben. E problémák persze nem most alakultak ki, de ezek feltűnése – kumulálódva a munkajog tudományában is tetten érhető útkereséssel – úgy tűnik, hogy uniós és tagállami szinten is változásokat indukál, habár az uniós szociálpolitikáról a korábbi évtizedekben elmondható volt, hogy megpróbált lépést tartani a globális szintű munkajogi változásokkal. Ezek többnyire gazdasági szükségesség szülte reformok és nívumok voltak akár az irányelvi szabályok szintjén is – lásd például az 1999/70/EK, a 2008/104/EK és a 97/81/EK irányelveket –, de napjainkban mintha összeérne e két, egymásnak egyébként nem ellentmondó folyamat.

A szociálpolitikai reformok körében ugyanis kifejezetten utal az Európai Bizottság arra, hogy mind az atipikus foglalkoztatás, mind pedig a digitalizálódó társadalom kreálta új munkaerőpiaci jelenségek – platformmunkavégzés, sharing economy, zero hour contract, stb. – az új Pillérben nagyobb szerephez kell, hogy jussanak, akár szabályozási szinten is, vagyis a gazdasági szükségesség ilyen módon társadalmi szintű szükségességgel egészül ki. A Pillér vezette szociális reformfolyamatok alkalmat adhatnak ezen újdonságok koncepcionális áttekintésére is, sőt valószínűleg belátható időn belül válaszokkal is elő kell állnia a leginkább égető munkaerőpiaci és szabályozási kérdésekre (pl. munkavállaló fogalma, foglalkozási formák közti egyenlő bánásmód, stb.) az uniós jogalkotónak.

4. A szociális pillér tartalmi konkrétumai – kulcsterületek és elvárások

Figyelemre méltónak és előremutatónak tartjuk a három kulcsterület kijelölését, ugyanis mind az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód, mind a tisztességes munkafeltételek, mind pedig a szociális biztonság fejlesztése valóban olyan kulcsterületei az EU munkaerőpiacának és munkajogi szabályozásának, amely területeken jelentős deficitet fedezhetünk fel, habár szabályozási értelemben ezek eddig is kiemelt területnek számítottak. Bár a tisztességes foglalkoztatáshoz való alapvető munkavállalói alapjog egyes normái csak marginálisan juthattak ez idáig felszínre az uniós szociálpolitikában, az e garanciákra való törekvés visszafogottan ugyan, de eddig is tetten érhető volt. Persze a tagállami jogalkotások e deficitet kompenzálhatták eddig is, sőt erre jellemzően nemzetközi jogi kötelezettségeik is vannak.

A három kulcsterület – tehát egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség a munkaerőpiacon, a tisztességes foglalkoztatáshoz való jog, szociális biztonság – egyszerre tűnik valóban fontos, átgondolandó, stratégiai fontosságú kérdések halmazának és egy túlzottan általános koncepció részének. Álláspontunk szerint a tisztességes foglalkoztatáshoz való jog akár egy egész munkajogi szabályozást is magában foglalhat, ugyanis annak számos aspektusa van akár az irányelvekben is megjelenő munkajogi kérdések,²⁹ akár a munkavállaló emberi jogainak garantálása, akár a szociális természetű garanciák kapcsán. Önmagában ez a fogalmi komplexitás nem problematikus, azonban e kulcsterületek tartalmi specifikációnak tisztázása – tekintettel az uniós szinten eddig elért szociálpolitikai eredményekre és az előirányzott reformokra is – azért szükséges, mert mind az uniós szintű változások, mind pedig a tagállamokkal szembeni aktuális munkajogi és szociális jogi elvárások ezáltal tetten érhetőek. Ilyen módon az esetlegesen túl általános szabályozási koncepció a Pillér keretei között megelőzhető. Ebben kulcsszerepe lehet az európai bírósági joggyakorlatnak és a három neuralgikus terület részkérdéseinek értelmezésének is, hiszen további, szociális természetű

reformokat célzó iniciatívák is megjelennek és meg fognak jelenni a szorosabb szociális együttműködést erősítése végett (például European Labour Authority felállítása³⁰).

A Pillérral érintett érdekek érvényesülésének és megvalósításának lehetőségei több tényezőtől függnének. Számolnunk kell ugyanis a kétsebességes szociálpolitikai reformterv előnyeivel és árnyoldalaival is, ugyanis egyelőre nehéz elképzelni, hogy ez a gyakorlatban hogyan működhetne. E nehézségek a már említett szabad munkavállalás jogából adódnak főként, ugyanis az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdése alapján az állampolgársági alapú diszkrimináció tilalmára tekintettel kérdés lehet, hogy a tervezett kétsebességes szociális és munkajogi reform nem hatna-e károsan az említett alapjogra, illetőleg az állampolgársági alapú diszkrimináció tilalmának jogi garanciáira. Bár a munkavállalás szabadságát jelenleg sem tekinthetjük egy korlátozásoktól mentes alapjognak,³¹ mégis úgy véljük, hogy az eurózónán belüli és az azon kívüli tagállamok szociálpolitikai együttműködésének szorosabbra vonásának alapfeltétele kell, hogy legyen a kétsebességes fejlődésből adódó munkaerőpiaci „versenyhátrányok” kompenzálása. Értjük ez alatt például a munkaidő-irányelv olyan irányú reformjait, amelyek esetleg csak az eurózónán belüli tagállamok munkaerőpiaci realitását vennék figyelembe a reformfolyamatok első időszakában.³² Nézetünk szerint ez kerülendő, és sokkal inkább a közös reformok jogi kereteinek kialakítására és megvalósíthatóságára kellene koncentrálni uniós szinten, egyúttal minél pontosabb klasszifikációját adva a fejlesztendő, esetleg újonnan garantálandó szociális jogoknak, jogcsoportoknak.

A Pillér célul tűzi ki – a részletes programot leíró, húsz jogcsoportot tömörítő iniciativa 2. fejezetében – a tisztességes foglalkoztatáshoz való jog tartalmának és alapfeltételeinek előmozdítását, ami összetett és hosszútávon megvalósítható feladatnak tűnik.³³ Bár e témakör uniós jogi szintű szabályozása és alakítása nem előzmény nélküli – elég csak a 89/391/EGK munkavédelmi keretirányelvre, a munkaidőről szóló 2003/88/EK irányelvre, vagy a Karta 31. cikkére gondolni³⁴ –, mégis úgy tűnik, hogy az elhatározás komolysága új távlatokat nyithat e téren. Bár azt is látni kell, hogy a tagállami szabályozások diverzitása ezt a perspektívát is jelentős mértékben árnyalja, mégis úgy gondoljuk, hogy az uniós szintű diskurzus és a reformelképzelés megfelelő formátumú reprezentálása akár új munkajogi irányelvekhez, a meglévők reformjához is vezethet. Utóbbi folyamatra példát is tudunk hozni az elmúlt két évből az említett munkaidő- és a 96/71/EK posting-irányelv képében, míg az irányelvi szintű jogalkotási szándék egyértelműen deklarált.³⁵

A sarokkövek tehát könnyen identifikálhatók, azonban az új irányok és szabályozási alapelvek már kevésbé. Értékválasztási kérdésnek tartjuk ugyanis a következőt: vajon célszerű-e oly módon és mértékben beavatkozni a munkaviszony szabályozásába – figyelembe véve a munkavállalás szabadságát és a szociális biztonság követelményét egyaránt –, hogy a szabályozás akár csökkentse a munkaviszony alanyainak szerződési szabadság által biztosított gazdasági és szociális mozgásterét a munkafeltételek meghatározása során? Illetve egyáltalán: vajon mindez hogyan hathat ki a tagállami szociálpolitikai hatáskörökre? Utóbbi kérdésfeltevés indokolt egyik oldalról a tagállami szabályozások ellentétes irányú fejlődése által – lásd például a szociális érdekekkel szemben inkább a munkaerőpiaci hatékonyságot és rugalmasságot támogató 2012. magyar munka törvénykönyvét³⁶ –, másik oldalról a jogalkotói szándék egyelőre nem ismert körülményeivel is. Utóbbi alatt azt értjük, hogy az elmúlt néhány évtized szociálpolitikai tapasztalatai alapján megállapítható, hogy egy hatékonyabb, a munkavállalók jogait erőteljesebben tiszteletben tartó, extenzív, uniós munkajogi környezetre szükség van, sőt az alapjai adottak is, de e normák – sokszor tényleges jogharmonizáció hiányában – az adott tagállam határait átlépve mintha másik munkajogi dimenzióba kerülnénk.

Következésképpen szükséges egyensúlyt találni az eltérő tagállami és uniós gazdasági és munkaerőpiaci érdekek között, amely egyensúly nem biztos, hogy kizárólag a szigorú, „törvénykönyvszerű” munkajogi normákban keresendő. Persze a Pillér éppen az uniós szintű jogalkotásban látja az egyik alkalmas eszközt, ami szintén a Pillér tartalmi és koncepcionális

pontosításának, konkretizálásának igényét hozza magával már rövidtávon is. Ezen túlmenően pedig a korábban említett új munkajogi irányvonalak és 21. századi foglalkoztatási formák inkorporálási lehetőségével is számolnunk kell, tekintettel arra, hogy a Pillér e kérdésben is nyíltan állást foglal, de végleges koncepció hiányában egyelőre ezek is a megoldandó problémák sorát gyarapítják. Mindebből az is következik, hogy elvárás lehet a Pillérral szemben, hogy a munkavállalói jogvédelem textúrái között ne kizárólag a de minimis szociális védelem megteremtésére, hanem többre vállalkozzon.

Az eddig elért konkrét eredményekre utalva kérdésként tehető fel, hogy az újraszabályozási dilemmák között párhuzamba állítható-e a Pillér generális szellemiségének zászlaja alatt a posting³⁷ és a tájékoztatási irányelv³⁸ reformja.³⁹ Véleményünk szerint egyik oldalról igen, másik oldalról nem, vagy csak bizonytalan elméleti alapokon. A pozitív válasz magyarázata az, hogy a Pillér keretei közötti egyik legalapvetőbb célkitűzést realizálja mindkettő, mint ahogyan olyan élő és megoldatlan munkajogi problémákra koncentrálnak, amelyek egyik oldalról klasszikus szociális védelmi szabályokon nyugszanak, másik oldalról pedig a modern, 21. századi – online vagy transznacionális – foglalkoztatásra jellemzőek. Negatív válasz pedig azért adható, mert a posting irányelv olyan össz-gazdasági és piaci problémákra reflektál, amelyek látványosabbak a tájékoztatási irányelvnél még akkor is, ha egyébként a kettő egymással adott esetben össze is függhet.⁴⁰

A posting esetében jelentős politikai akaratról számolhatunk be,⁴¹ nem véletlenül lehetett az első eredmény a Pillér keretei között, mintegy kodifikálva a 2014-es és 2016-os módosításokat. Eltérő a két szabályozás motivációja is: a posting-nál nevesítve a visszaélések, vagyis a gazdasági meg nem felelőség, és talán csak másodsorban a munkavállalói jogvédelem a valódi indok, ami egyúttal sajátos, kvázi protekcionista megoldáshoz⁴² vezetett.⁴³ A tájékoztatási irányelv elavultsága sokkal konkrétabb, sokkal „személyre szabottabb” munkajogi problémákra hívja fel e figyelmet a részletes tagállami szabályozások ellenére,⁴⁴ illetőleg nem feltétlenül a határon átnyúló jellegből adódó gazdasági és szociális kiszolgáltatottság és ennek kompenzálása, hanem sokkal inkább a munkaviszonyok típusainak és a munkaviszony alanyainak fogalmi változásai hívják életre.⁴⁵ Egyébiránt ebben is van közös pont, méghozzá az uniós jogi szinten értett munkavállaló-fogalom. Így a probléma nagyon hasonló: uniós – irányelvi fogalom, vagy annak hiánya – kontra nemzeti előírások és az EUB egyedi megközelítése, aminek szintézise minden bizonnyal a megreformált irányelvi szabályokra vár. Vagyis, bár szabályozási szinten nem, de jogértelmezési szinten mégis feltárható e szoros kapcsolat, ugyanis éppen azon munkavállalói alapjogok érvényesíthetősége erősödne így meg, amelyekre a munkáltatói tájékoztatás kiterjed.⁴⁶

5. A jövőbe tekintve – konklúzió

Álláspontunk szerint érdemes a Pillért és a várható reformokat abból a szempontból is értékelni, hogy napjaink munkajogi deregulációs trendjei között egyfajta sajátos ellenpontként tűnhetnek fel az abban foglalt jogok és elvek. Ennek véleményünk szerint az az oka, hogy a szociális tartalmú szabályozások erősítése bizonyos területeken elengedhetetlen – például alapvető munkafeltételek, munkavállalók kiküldése –, más területeken pedig joggal merülhet fel az uniós szabályozás igénye (munkáltatói felmondással szembeni jogvédelem). Nézetünk szerint a munkaerőpiaci egyensúly fenntarthatósága megkívánja az ilyen jellegű, garanciális jogalkotást, márpedig ebben a Pillér az élen járhat a jövőben. Így nem feltétlenül az egyes munka- és szociális jogi szabályozók hatékonyabb összehangolása, ad absurdum intenzívebb harmonizálása lehet a Pillér fő vívmánya, hanem egyfajta „ráébresztés” e jogalkotás és gondolkodás szükségességére.

Konkrétabban, a Pillér nézetünk szerint két irányt nyit az uniós szociálpolitika diskurzusában a jövőben. Egyik oldalról vizsgálatra érdemes annak „újdonságereje” és várható

munkajogi hatásai, másik oldalról pedig kardinális kérdés lehet annak beilleszthetősége és beillesztésének módja az uniós jog már elért szociálpolitikai vívmányai közé. Mindez szükségképpen magával hozza az uniós és tagállami szociális és munkajogi szabályozás alapkérdéseinek összehangolását, ami biztosan nem lesz gyors és könnyű folyamat, noha a Pillért életre hívó munkaerőpiaci és társadalmi változások felgyorsultak. Eme eltérő aspektusok egymás komplementereként is felfoghatók, ugyanis a Pillér nem feltétlenül miatt jelenthet fordulópontot az EU szociálpolitikájában, hogy eddig nem látott ötletekkel és módszerekkel operál, hanem sokkal inkább a meglévő keretek oly mértékű tágítása és új alapokra helyezése révén, ami valóban újnak ható „szociálpolitikai robbanáshoz” vezethet. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy az uniós szociálpolitika eddigi vívmányai, de általában annak pozíciója és szerepe az uniós joganyagban tovább árnyalja a képet.

Ellentmondásként jelentkezhet továbbá a magasabb szinten biztosított munkavállalói jogok és szociális jogok finanszírozhatósága, azok átláthatósága, illetőleg a tagállamok esetlegesen nem kellően aktív és „szociális” magatartása. E vonatkozásban meg kell jegyezni, hogy e szempontok kiemelhetők ugyan a reformterv fő nehézségeiként, de további, konkrét munkajogi problémák is azonosíthatók, tipikusan a tagállami fejlettségi szintek eltérőségéből adódó munkaerőpiaci nehézségek. Ugyanígy megemlíthetők EUMSZ IX. címében foglalt foglalkoztatáspolitikai kérdések koordinációs kihívásai is, ugyanis véleményünk szerint erre tekintettel a Pillérnek tovább is kell lépnie a saját maga által eddig kijelölt kereteken ahhoz, hogy a reform valódi céljai és azok elérése koherenciát mutasson az előtérbe kerülő szociális értékekkel. Nézetünk szerint bár a Szociális Jogok Európai Pillérének egyes reformterületeit nem nehéz beilleszteni az eddigi szociálpolitikai formulák közé – legalábbis hipotetikusan –, de újabb jogalkotásra és az EUB új irányú jogértelmezésére van szükség a „rég” és „új” szociálpolitikai szabályozási metódusok konzisztenciájához. A contrario ezen új elvek és lehetőségek gyakorlati megjelenése már nem tűnik ilyen egyértelműnek, hiszen az európai bírósági esetjog is azt tükrözi, hogy az esetek többségében egyértelmű szabályozók a tagállamok eltérő jogi nézőpontja miatt igencsak diverz lehet. Ez ugyan önmagában nem veszélyezteti az esetlegesen kialakuló új „pillér” tartalmi kohézióját, de a módszerek és eszközök megválogatása során különösen óvatosan, ugyanakkor kellő határozottsággal kell eljárnia az EU-nak.

Jegyzetek

* A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült (ösztöndíjas: Zaccaria Márton Leó).

¹ *What is the European Social Union?* <http://www.euvisions.eu/what-is-a-european-social-union/> (2019. március 31.).

² Gyulavári Tamás: *Az Európai Unió szociális joga: érdekek kereszttüzében*. Jura 2003. 2. sz. 45-58. o.

³ Kiss György: *Foglalkoztatás gazdasági válság idején. A munkajogban rejlő lehetőségek a munkajogviszony tartalmának alakítására (jogdogmatikai alapok és jogpolitikai indokok)*. Állam- és Jogtudomány 2014. 1. sz. 50-51. o.

⁴ Gyulavári Tamás – Könczei György: *Európai szociális jog*. Osiris, Budapest 2000. 19-85. o.

⁵ A Pillérrel kapcsolatosan lásd részletesen: Szekeres Bernadett – Jakab Nóra – Prugberger Tamás: *Az európai uniós munkajogi szabályozás változásai, figyelemmel a munkavállalók szociális érdekeire és a szociális jogok európai pillérére*. Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica XXXVI. 2018. 2. sz. 418-444. o.

⁶ <http://www.socialsummit17.se/2017/11/17/the-european-pillar-of-social-rights-is-now-signed/>, 2018. február 22.

⁷ Klaus Lörcher – Isabelle Schömann: *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals (Report 139)*. European Trade Union Institute, Brüsszel 2016. 13., 20. és 28. o.

<https://www.etui.org/Publications2/Reports/The-European-pillar-of-social-rights-critical-legal-analysis-and-proposals> (2019. március 31.).

⁸ A szociális reformtervek komolyságát és potenciális hatását jelképezi, hogy szociális csúcstalálkozóra húsz év után került sor az Európai Unióban.

⁹ Hungler Sára: *Nemzeti érdekek és szociális integráció az Európai Unióban: az Európai Jogok Szociális Pillérének kísérlete az integrációra*. Állam- és Jogtudomány 2018. 2. sz. 41-42. o.

¹⁰ Jakab Nóra – Rab Henriett: *A munkajogi szabályozás foglalkoztatási viszonyokra gyakorolt hatása a szociális jogok és a munkaerőpiac kapcsolatának függvényében*. Pro Futuro 2017. 1. sz. 27-29. o.

¹¹ A szociális jogok európai pillére, III. fejezet 11-20. cikk.

¹² Massimiliano Delfino: *The Court and the Charter – A “Consistent” Interpretation of Fundamental Social Rights and Principles*. European Labour Law Journal 2015. 1. sz. 98-99. o.

¹³ Bob Hepple: *Fundamental Social Rights since the Lisbon Treaty*. European Labour Law Journal 2011. 2. sz. 150-154. o.

¹⁴ Dogmatikai szempontból indokolt lehet az idézőjel. Lásd: Frank Hendrickx: *Editorial: The European pillar of social rights – Interesting times ahead*. European Labour Law Journal 2017. 3. sz. 191. o.

¹⁵ Vitadokumentum Európa szociális dimenziójáról. Európai Bizottság COM(2017) 206 (2017. április 26.) (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_hu.pdf). 6-14. o.

¹⁶ Bizonyos irányelvi szabályozások hatékonysági szempontú felülvizsgálatát az európai munkavállalói érdekképviselői szervek egyébként is sürgetik. Lásd: <https://www.etuc.org/press/etuc-calls-written-statement-directive-be-overhauled#.Wm69GqjibIW> (2018. január 27.).

¹⁷ Szociális csúcstalálkozó a tisztességes munkafeltételekről és a növekedésről: az EU szociális dimenziójának megerősítése (Svédország, Göteborg, 2019. március 31.). 1-2. o.

¹⁸ Lásd részletesen: Lörcher – Schömann: *i.m.* 5-9. o.

¹⁹ Emlékeztetünk tipikusan az 1989-es Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól sikertelenségére.

²⁰ Hendrickx: *Editorial...* 191. o.

²¹ Lörcher – Schömann: *i.m.* 9-11. o.

²² Az európai szintű munkavállalói érdekképviselő szerint ezen elképzelések csak az út elejét jelölhetik a változások sorában: <https://www.etuc.org/press/etuc-calls-written-statement-directive-be-overhauled#.Wm69GqjibIW> (2018. január 27.).

²³ Szociális csúcstalálkozó a tisztességes munkafeltételekről és a növekedésről: az EU szociális dimenziójának megerősítése (Svédország, Göteborg, 2019. március 31.). 1-2. o.

²⁴ Veronica Papa: *The Dark Side of Fundamental Rights Adjudication? The Court, the Charter and the Asymmetric Interpretation of Fundamental Rights in the AMS Case and Beyond*. European Labour Law Journal 2015. 3. sz. 190-199. o.

²⁵ Maria Tzanakopoulou: *Does EU law protect gig economy workers? Tensions in the CJEU’s case law EU Law Analysis*. <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2018/01/does-eu-law-protect-gig-economy-workers.html?m=1> (2018. február 22.).

²⁶ Antoine Jacobs: *Labour Law, Social Security Law and Social Policy After the Entering Into Force of the Treaty of Lisbon*. European Labour Law Journal 2011. 2. sz. 131-137. o.

²⁷ Lásd a kifejezetten jogi szempontú elemzést: Lörcher – Schömann: *i.m.*

²⁸ Stefano Guibboni: *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution: A Re-Appraisal European Labour Law Journal* 2010. 2. sz. 164-169. o.

²⁹ Ilyen jellemzően a szociális reformban nevesített munkaidő-, tájékoztatási- és posting irányelv.

³⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1414&langId=en> (2018. február 22.).

³¹ Lásd az EUB újabb gyakorlatából a C-284/15. Office National de l'Emploi (ONEm) és M v M és társai, és Office National de l'Emploi (ONEm) v Caisse Auxiliaire de Paiement des Allocations de Chômage (CAPAC) és a C-190/16. Werner Fries és a Lufthansa CityLine GmbH ítéletet.

³² A szociális jogok európai pillére, preambulum 13. pont.

³³ Thomas Blanke: *13. Fair and just working conditions*. In: Brian Bercusson (ed.): *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*. Nomos, Baden-Baden 2006. 360-361. o. és 364-366. o.

³⁴ A Karta 31. cikk (1) bekezdése szerint „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”

³⁵ Hendrickx: *Editorial...* 191-192. o.

³⁶ Kártyás Gábor – Gyulavári Tamás: *Az új Munka Törvénykönyve – A világ legrugalmasabb munkajogi szabályozása?*. In: Horváth István (szerk.): *Tisztelgés: ünnepi tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné születésnapjára*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015. 127-142. o.

³⁷ 96/71/EK és 2018/957/EU irányelv.

³⁸ 91/533/EGK irányelv és annak 2018 júniusában elfogadott átfogó módosítása.

³⁹ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről. Brüsszel, 2017.12.21. COM(2017) 797 final.

⁴⁰ Lásd a C-490/04. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ítéletet.

⁴¹ Eckhard Voss – Michele Faioli – Jean-Philippe Lhernould – Feliciano Iudicone: *Posting of Workers Directive: Current Situation and Challenges*. European Union 2016. 8-10. o., 21-22. o. és 64-65. o. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU%282016%29579001_EN.pdf (2019. január 9.).

⁴² Martina Dlabajová: *Posting of workers: Protecting against protectionism*. <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/opinion/posting-workers-protecting-against-protectionism> (2019. január 10.) és Rafal Trecziakowski – *More Liberal Voices: Restrictions on the Posting of Workers: Protectionism against the Poorer Member States*. <http://4liberty.eu/restrictions-on-the-posting-of-workers-protectionism-against-the-poorer-member-states/> (2019. január 10.).

⁴³ Az új posting irányelvet Lengyelország (C-626/18. Lengyelország kontra Parlament és Tanács) és Magyarország (C-620/18. Magyarország kontra Parlament és Tanács ügy) is megtámadta az EUB előtt annak vitatott, a két tagállam szerint a munkavállalói érdekeket valójában nem védő, de a tagállami munkaerőpiacok közötti különbségeket növelő, egyben a szolgáltatásnyújtás szabadságát sértő volta miatt.

⁴⁴ New EU Directive crucial for protecting vulnerable workers. <https://www.etui.org/News/New-EU-Directive-crucial-for-protecting-vulnerable-workers> (2019. január 9.).

⁴⁵ Kun Attila: *Munkajogviszony és a digitalizáció – rendszerszintű kihívások és kezdetleges Európai Unió reakciók*. In: Pál Lajos – Petrovics Zoltán (szerk.): *Visegrád 15.0. A XV. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Wolters Kluwer, Budapest 2018. 413-415. o.

⁴⁶ A két irányelvi revízió és a Pillér kapcsolatával összefüggésben lásd részletesen: Zaccaria Márton Leó: *A 91/533/EGK irányelv reformja – elméleti alapok és európai bírósági tanulságok*. *Közjogi Szemle* 2019. (megjelenés alatt).