

HUNGLER SÁRA*

NEMZETI ÉRDEKEK ÉS SZOCIÁLIS INTEGRÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓBAN – AZ EURÓPAI JOGOK SZOCIÁLIS PILLÉRÉNEK KÍSÉRLETE AZ INTEGRÁCIÓRA

A szociális jogok európai pillérének (European Pillar of Social Rights, EPSR) egyik kiemelt célja, hogy olyan elveket és jogokat biztosítson, amelyek támogatják a méltányos alapon működő munkaerőpiacok és jóléti rendszerek működését. Ez az elmélyültebb szociális integráció ugyanakkor a szubszidiaritás elvére is figyelemmel nem érinti a tagállamoknak azt a jogát, hogy a szociális ellátórendszerük működésének alapvető elemeit meghatározzák, azaz figyelembe veszi és tiszteletben tartja a tagállamok eltérő gazdasági és intézményi sajátosságait. A szociális dimenzió erősítései az EU korábban is figyelembe vette a tagállamok eltérő intézményi modelljeit, a politikák végrehajtása zömmel nemzeti törvények útján történt, ezért is rendkívül színes ez a szabályozási terület. Erre is figyelemmel nem egyértelmű, hogy az EPSR alatt elképzelt mélyebb és igazságosabb integráció miként fog megvalósulni a gyakorlatban. Ennek a tanulmánynak a célja, hogy bemutassa, milyen szerepet játszanak a nemzeti álláspontok kialakításakor a tagállamok eltérő (kapitalizmus) modelljei, és egy, a munkaidőről szóló esettanulmány útján szemléltesse azokat a dilemmákat, amelyekkel ebből következően az EU a szociális és munkajogi szabályok megalkotása során szembesült.

Az Európai Bizottság elnöke, Jean-Claude Juncker az Unió helyzetét értékelő beszédében 2016-ban kifejtette, hogy az Európai Unió továbbra is küzd a szociális igazságtalansággal, és a probléma hatékonyabb megoldása érdekében átfogó reformokat sürgetett.¹ Javaslatára született meg a szociális jogok európai pillére (*European Pillar of Social Rights*, EPSR), amelynek terveit a Bizottság 2017 áprilisában hozta nyilvánosságra.² Az EPSR célja, hogy 20 kulcsfontosságú elv és jog segítségével támogassa a méltányos alapon működő munkaerőpiacok és jóléti rendszerek működését. Bár ezeknek az elveknek és jogoknak az érvényesítése a tagállamok, az uniós

* PhD, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1053 Budapest, Egyetem tér 1-3.
E-mail: hungler.sara@tk.mta.hu

¹ Jean-Claude Juncker elnök 2016. szeptember 14-i, az Európai Unió helyzetét ismertető évértékelő beszéde. Lásd publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1.

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Establishing a European Pillar of Social Rights COM/2017/0250 final.

intézmények, a szociális partnerek és egyéb szereplők közös felelőssége, az EPSR nem érinti a tagállamoknak azt a jogát, hogy a szociális ellátórendszerük működésének alapvető elemeit meghatározzák. Az elmélyültebb szociális integráció az elképzelések szerint tehát továbbra is figyelembe veszi és tiszteletben tartja a tagállamok eltérő (kapitalizmus) modelljeit.

A szociális dimenzió erősítésekor az EU korábban is figyelembe vette a tagállamok eltérő intézményi modelljeit, a politikák végrehajtása zömmel nemzeti törvények útján történt, ezért is rendkívül színes ez a szabályozási terület. A szociális ügyekben igencsak szembeötlő, hogy a tagállamok makrogazdasági modelljei miatt mennyire eltérők, sokszor egymással versengők a nemzeti érdekek, így a szupranacionális szabályok csak hosszadalmas és sok kompromisszumot igénylő jogalkotási folyamatban születnek meg.³ A szabályozás során a legkisebb közös többszörös megtalálását tovább nehezíti a tagállami kormányoknak az a törekvése, hogy saját választóik előtt bizonyítsák, a mind szorosabb integráció mellett is megőrzik a nemzeti önállóságukat és az Unión belüli versenyképességüket, és körömszakadtáig védik nemzeti szabályozási kompetenciájukat.⁴ Erre is figyelemmel nem egyértelmű, hogy az EPSR alatt elképzelt mélyebb és igazságosabb integráció miként fog megvalósulni a gyakorlatban. Ennek a tanulmánynak a célja, hogy bemutassa, milyen szerepet játszanak a nemzeti álláspontok kialakításakor a tagállamok eltérő kapitalizmusmodelljei, és egy esettanulmánnyal szemléltesse azokat a dilemmákat, amelyekkel ebből következően az EU a szociális és munkajogi szabályok megalkotása során szembesült.

1. A GAZDASÁGI ÉS A SZOCIÁLIS INTEGRÁCIÓ ELLENTMONDÁSAI

1.1. KEZDETI NEHÉZSÉGEK

Az EU-ban a gazdasági és a szociális integráció eltérő sebességgel és sikerrel zajlik.⁵ A Római Szerződés túlnyomórészt az integráció gazdasági aspektusaira helyezte a hangsúlyt. Hosszú ideig tartotta magát az az elképzelés, hogy a termelés növekedése automatikusan magával hozza majd a munka- és életkörülmények javulását is.⁶ A jogi keretek megalkotása során is a közös piac és a gazdasági liberalizáció célkitűzései kerültek előtérbe, kevés beavatkozási lehetőséget hagyva a nemzeti szociális politikák alakítására. Míg az integrációt megteremtő jogi keretokről szupranacionális szinten döntöttek, a szociális politikák nemzeti szinten születtek (és születnek

³ Maria JEPSSEN – Amparo Serrano PASCUAL: „The European Social Model: an Exercise in Deconstruction” *Journal of European Social Policy* 2005/3. 231–245.

⁴ Dagmar SCHIEK: „Towards More Resilience for a Social EU – the Constitutionally Conditioned Internal Market” *European Constitutional Law Review* 2017/13. 611–640.

⁵ Kaarlo TUORI: *European Constitutionalism* (Cambridge: Cambridge University Press 2015) 330.

⁶ Ernst Bernard HAAS: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957* (Notre Dame: University of Notre Dame Press 1968).

ma is), ezért a tagállamok élve a szabadságukkal a „szociális polgárság” fogalmát igencsak eltérő értelemmel és tartalommal töltötték meg.⁷ Nemcsak a Szerződések nem teremtettek formális kereteket és jogi garanciákat a szociális integráció elősegítésére, hanem az Európai Bíróság döntései is negatívan hatottak erre a folyamatra. A Bíróság minden olyan nemzeti szabályt vagy gyakorlatot vizsgálat alá vont és adott esetben félre is állított, amely a négy szabadság útjában állhatott, még akkor is, ha azoknak tisztán szociális védelmi céljuk volt.⁸ Ez a gyakorlat nemcsak azt eredményezte, hogy az EU a Bíróságon keresztül közvetve mégis beavatkozott a tagállamok szociális rendszerébe, hanem azt is, hogy egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy közösségi szintű garanciák nélkül a tagállamok sem tudják érvényre juttatni a saját politikáikat.⁹ Ennek ellenére a tagállamok nem támogatták a közösségi szintű beavatkozást, mivel ez a féltve őrzött nemzeti kompetenciájukat érintette volna.¹⁰

Ugyanakkor a szociális dimenzió közösségi szintű erősítésének szükségessége egyre szembeötlőbb lett. Először az 1985-ös Fehér Könyv hívta fel a figyelmet a gazdasági liberalizáció negatív szociális következményeire, elsősorban arra, hogy a termelési költségek leszorításáért folyó tagállami verseny közösségi szinten is a munka- és életkörülmények romlásával jár.¹¹ Ennek a felismerésnek a hatására született meg a munkavállalók alapvető szociális jogairól 1989-ben elfogadott közösségi charta.¹² A fent említett kettősség azonban oda vezetett, hogy a Charta sietett leszögezni, az EK nem kap újabb kompetenciát a szociális területen, a közösségi beavatkozás csak szociális dömping leküzdésére és a legalapvetőbb munkakörülmények javítása érdekében történik.¹³ A tagállami kompetenciák körülbástyázása ellenére az Egyesült Királyság nem fogadta el a Chartát, így az nem válhatott kötelező jogi erővel bíró dokumentummá. Ezzel kezdetét vette a tagállamok és az EU közötti szabályozási harc, amelynek mindig újabb lendületet adnak az eltérő kapitalizmus-modellekben rejlő nemzeti érdekellentétek.

⁷ Lásd SCHIEK (4. lj.) 613.

⁸ C-55/94, *Gebhard* EU:C:1995:411.

⁹ Dagmar SCHIEK: „Re-embedding Economic and Social Constitutionalism” in Dagmar SCHIEK [et al.] (szerk.): *European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon* (Cambridge [et al.]: Cambridge University Press 2011) 27.

¹⁰ Vassilis HATZOPOULOS: „From Hard to Soft: Governance in the EU Internal Market” in Catherine BARNARD [et al.] (szerk.): *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (London: Bloomsbury Collections 2012–2013) 101–138.

¹¹ Commission of the European communities COM(85) 310 final, Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council. Brussels, 14 June 1985.

¹² Közösségi Charta a munkavállalók alapvető szociális jogairól, 1989. december 9., COM(89) 471 final.

¹³ Jeff KENNER: „Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility” in Tamara K. HERVEY – Jeff KENNER (szerk.): *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective* (London: Hart 2003) 1–26.

1.2. ÚT A SZOCIÁLIS PILLÉR FELÉ

Az EU politikatörténeti múltjából eredő, az integrációt jellemző alkotmányos aszimmetria gyökerei a gazdasági és szociális integráció eltérő szabályozási koncepciójában is megjelennek. Egyfelől az alapító államok egyetértettek abban, hogy nincsen szükség az ENSZ és az Európa Tanács szociális védelmi mechanizmusai mellett egy párhuzamos közösségi szabályozásra, mivel ezek az egyezmények megfelelő szintű standardokat állítottak fel. Másfelől a szabályozásnak a gazdasági dimenzióra történő szűkítésével elkerülhetővé vált, hogy az EU ellentmondásos módon vagy szükségtelenül beavatkozzon a tagállami szociális modellek működésébe.¹⁴ Ugyanakkor miután nyilvánvalóvá vált, hogy a szociális standardok mégsem emelkednek automatikusan a piaci integráció hatására, szükségessé vált az intenzívebb közösségi fellépés a szociális területen is.

A Charta bár kétségtelenül fontos elméleti lépés volt a munkavállalók szociális jogainak egységesebb szabályozása felé, nem sok gyakorlati haszonnal járt. Elengedhetlenné vált, hogy a magas szintű foglalkoztatás és a szociális védelem előmozdítása a Szerződések szintjén is megjelenjen közösségi feladatként. A Maastrichti Szerződés ugyan tartalmazta ezeket a feladatokat, mivel azonban a kormányközi konferencián nem született egyhangú megállapodás, ekkor sem született egységes szabályozási jogalap. Az Egyesült Királyság távolmaradása a szociálpolitikáról szóló megállapodás alól¹⁵ azt eredményezte, hogy a szociális területre vonatkozó szabályokat olyan jogalappal kellett elfogadni, amely esetében lehetőség volt többségi szavazattal döntést hozni, mint például a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme. Ezt a fonák helyzetet az Amszterdami Szerződés aláírásával sikerült megoldani, amikor valamennyi tagállam – ideértve az időközben kormányváltáson keresztül menő Egyesült Királyságot is – megegyezett abban, hogy a szociálpolitikáról szóló megállapodást kisebb változtatásokkal, de bele kell foglalni a Szerződésbe.

Alkotmányos szempontból igazi áttörést a Lisszaboni Szerződés hozott. Az EUMSZ 151. cikke kifejezetten rendelkezik arról, hogy az Unió és a tagállamok közös célkitűzése a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd, illetve az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében. Ezenkívül rögzítésre került, hogy e célkitűzések megvalósítása érdekében az Unió támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységét, azaz egyértelműen elismerése került a tagállami szociális modellek különbözősége és a szociális partnerek autonómiája.¹⁶ Az EUSZ 3. cikke megfogalmazza, hogy a szociális piacgazdaság a versenyképes és fenntartható fejlődés egyik legfontosabb záloga. Mindezen rendelkezések ellenére jogosnak tűnik az a kritika, amely szerint

¹⁴ Lásd HAAS (6. lj.).

¹⁵ A Maastrichti Szerződés 14. jegyzőkönyve.

¹⁶ Ulrike LIEBERT: „Reconciling market with Social Europe? The EU undert the Lisbon Treaty” in Dagmar SCHIEK [et al.] (szerk.): *European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon* (Cambridge: Cambridge University Press 2011) 55.

az EU befolyása a szociális területre továbbra is jelentéktelen, az érdemi szabályozás a tagállamok politikai érdekei mentén, nemzeti szinten történik.¹⁷

A Lisszaboni Szerződésben elért politikai status quo-t alapjaiban rengette meg a világgazdasági válság. Az EU válságra adott válasza, amely leginkább a megszorító intézkedésekben mutatkozott meg, egyrészt felszínre hozta az egyre mélyülő szociális különbségeket a tagállamok között, másrészt megmutatta, hogy a piac nem tud hatékony megoldást kidolgozni a problémák kezelésére.¹⁸ Ez egyfajta „egzisztenciális válságba”¹⁹ sodorta az EU-t: nyilvánvalóvá vált, hogy nem tud eleget tenni a Szerződésekben vállalt kötelezettségének. A kompetenciák egyenlőtlen elosztása a monetáris, gazdasági és szociális területek között képtelenné tette az EU-t a megfelelő szupranacionális válaszlépésre. A gazdasági fejlődés és a szociális biztonság összekapcsolásának igénye egyre nagyobb nyomást helyezett az uniós politikára.²⁰ Ennek az igénynek a felismerése jelent meg a Bizottság (és Juncker) politikai jövőképében, és helyezte a szociális integrációt a fejlődés középpontjába.²¹ Ez a politikai elkötelezettség vezetett oda, hogy a szociális dimenzió megerősítésére a Bizottság – széleskörű társadalmi konzultációt követően – 2017 áprilisában létrehozta az EPSR-t.²² Az EPSR-t övező magas szintű politikai konszenzus jele, hogy a Bizottság, a Parlament és a Tanács a tisztességes munkafeltételekről és a növekedésről szóló göteborgi szociális csúcstalálkozón intézményközi nyilatkozatot írt alá és közös nyilatkozattal hirdették ki a szociális jogok európai pillérét.²³ A szociális jogok európai pillére 20 elvet és jogot tartalmaz, amelyek elengedhetetlenek a méltányosan és jól működő munkaerőpiacokhoz és szociális jóléti rendszerekhez. Az EPSR úgy kívánja megerősíteni a szociális jogokat, hogy közben megőrzi a belső piac integritását és tiszteletben tartja az egyes nemzeti rendszerek sajátosságaiból fakadó különbségeket. Az EPSR jórészt már létező uniós jogokat erősít meg, részben átirányítva a fókusz azokra a kihívásokra, amelyek a munkaerőpiacokon és a társadalmakban végbemenő gyors fejlődésből, különösen a digitális forradalomból eredő új munkavégzési módokból adódnak.

¹⁷ Jean-Claude PIRIS: *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press 2010) 313.

¹⁸ Monika EIGMÜLLER: „Beyond the Crisis: The Societal Effects of the European Transformation” *European Law Journal* 2017/23. 353.

¹⁹ Simon DEAKIN: „From Social Pillar to New Deal” in Frank VANDENBROUCKE [et al.] (szerk.): *A European Social Union after the Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press 2017) 197.

²⁰ Lásd DEAKIN (19. l.) 202.

²¹ Lásd EURÓPAI UNIÓ (1. l.).

²² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szociális jogok európai pillérének létrehozásáról. COM/2017/0250 végleges. Brüsszel, 2017. április. 26.

²³ A szociális jogok európai pillérének kihirdetéséről szóló intézményközi nyilatkozat ST-13129-2017-INIT Brüsszel, 2017. október 20.

1.3. A SZOCIÁLIS JOGOK EURÓPAI PILLÉRE

Az EPSR három pillért tartalmaz, amelyek egy-egy átfogó politikára épülnek. Az első pillért a munkaerőpiachoz való hozzáférés és az esélyegyenlőség alkotja. Meghatározza az egész életen át tartó oktatásban és képzésben való általános jogot, többek között az alapvető digitális készségek területén is. A nemek közötti egyenlőségre vonatkozó rendelkezések különösen a munkaerőpiacon való részvételre, a foglalkoztatási feltételekre és a szakmai előmenetelre összpontosítanak, mivel ezeken a területeken nagyobb fokú előrehaladás szükséges. Ez a pillér különös hangsúlyt helyez a nemek közötti bérszakadéokra, mivel a létező jogszabályok elégtelenségét mutatja, hogy a jelenség továbbra is fennáll. A pillér nemcsak a létező jogokat erősíti meg, hanem új elemként tartalmazza, hogy az egyenlőséget a foglalkoztatás minden területére ki kell terjeszteni, illetve az egyenlő bánásmódot a munkavállalóknak a munkaviszonyuk típusától függetlenül kell biztosítani.

A második pillér célja a tisztességes munkakörülmények biztosítása, különös tekintettel a munka változó világának kihívásaira és az új, innovatív foglalkoztatási formákra. A pillér egyrészt támogatja a munkaviszonyok és önálló vállalkozó tevékenységek diverzitását, másrészt biztosítékokat határoz meg a bizonytalan munkaviszonyokkal történő visszaélések megelőzéséhez, és meghatároz bizonyos munkavállalói garanciákat a képzéshez és szociális biztonsághoz való hozzáféréshez. Ez a pillér tartalmazza a méltányos bérhez való jogot is, amelyet a tagállamoknak úgy kell meghatározniuk, hogy valamennyi munkavállaló számára tisztességes életszínvonalat biztosítson. Ugyanakkor a pillér semmilyen módon nem kérdőjelezi meg a tagállami gyakorlatok sokféleségét a minimálbér meghatározását illetően és elismeri a szociális partnerek autonómiáját. Ez a pillér a foglalkoztatás rugalmasságának és biztonságának egyensúlyára is kitér, a létező szabályokon túlmenően eljárási és érdemi biztosítékokat is bevezet az elbocsátások esetére, például megfelelő indokolást és ésszerű felmondási időt kell biztosítani a munkavállalók számára. A pillér rávilágít a munka és a magánélet közötti egyensúly fontosságára a gondozási feladatokat ellátó valamennyi személy esetén és alapvető jogokat biztosít ennek az egyensúlynak az eléréséhez napjaink munkakörnyezetében, így például a gyermekgondozáshoz, illetve a tartós ápoláshoz-gondozáshoz való hozzáférés jogát. Ez az elv túlmutat az aktuális vívmányokon azáltal, hogy a jogokat a gondozási feladatokat ellátó valamennyi munkavállaló számára biztosítani kívánja.

A harmadik pillér a szociális védelemhez való hozzáférést deklarálja. Előírja, hogy munkaviszonyuk típusától és tartamától függetlenül, minden munkavállalóra, és az összehasonlítható feltételek mellett önfoglalkoztatást kifejtő személyekre is alkalmazandók legyenek a szociális védelmi rendelkezések, ideértve a megfelelő nyugdíj biztosítását is. A pillér ezenkívül meghatározza a jogot az alapvető szolgáltatásokhoz, és a teljesség igénye nélkül felsorolja a fontosnak ítélt szolgáltatásokat.²⁴

²⁴ Ezek a vízellátáshoz, a szennyvízelvezetéshez, az energiához, a közlekedéshez, a pénzügyi szolgáltatásokhoz és a digitális távközléshez való jogok.

Az EPSR nemcsak az elvek és jogok felsorolását tartalmazza, de nyilvánvalóvá teszi, hogy ezek kizárólag akkor bírnak majd normatív erővel és válnak végrehajthatóvá, ha akár az Unió, akár a tagállamok által elfogadott jogszabályokban rögzítik a konkrét tartalmukat. Az EPSR alapján a jogok és elvek megvalósítása közös elkötelezettség és felelősség az Unió, a tagállamok és a szociális partnerek között, akik az uniós egyezmények szerinti hatáskörmegosztással összhangban járnak el, figyelemmel a szubszidiaritás és arányosság, a rendezett államháztartás elveire, tiszteletben tartva a szociális partnerek autonómiáját. Ugyanakkor ebben a folyamatban elsősorban a tagállamokra és a szociális partnerekre hárul a felelősség, hogy megfelelő jogszabályokat alkossanak, amellyel „éltre keltik” az EPSR-ben meghatározott jogokat és elveket. Ez különösen azért nagy jelentőségű, mert az EPSR nem érinti a tagállamoknak azt a jogát, hogy szociális biztonsági rendszereik alapelveit meghatározzák, és nem érintheti e rendszerek pénzügyi egyensúlyát sem. A Bizottság részletezi, hogy az egyes elveket és jogokat miként valósíthatják meg hatékonyan a tagállamok és a szociális partnerek.²⁵

Az EPSR elvi jelentősége vitathatatlan, azonban annak néhány gyenge pontja igencsak szembeötlő, és komolyan befolyásolhatják a politikai intézkedés hitelességét és a végrehajthatóságát. Először is, az EPSR döntően már létező jogszabályokra utal és csak igen kis részében tartalmaz olyan innovatív vagy kiterjesztő elemeket, amelyek a preambulumban jelzett társadalmi-gazdasági kihívásokra reflektálnának. Ráadásul bizonyos jogok kapcsán, így különösen a felmondásvédelmet illetően – igen korszerűtlen álláspontot képvisel.²⁶ Ez visszavetheti azoknak a tagállamoknak az ambícióit, amelyek korábban már a minimumhoz képest magasabb védelmi szintet biztosítottak munkavállalóiknak, rosszabb esetben a deregulációt is ösztönözheti. Másodszor, az EPSR jogforrási minősége is problémás. Mint egy újabb, nem kötelező erejű politikai deklaráció, kevés gyakorlati hatással bír majd a tényleges tagállami jogalkotásra, inkább csak egy tetszetős, új köntösbe öltözteti a már meglévő célkitűzéseket. Ahhoz, hogy versenyképes szociális piacgazdaság és jól működő jóléti rendszerek jöhessenek létre, ennél sokkal konkrétabb, kötelező erejű és végrehajtható jogszabályokra van szükség, még akkor is, ha egyértelmű, hogy ez nagyon nehéz és költséges vállalkás a tagállamok egymással versengő és sokszor ellentétes érdekei mellett. Ez a dilemma az EPSR-t is érinti: bár kihangsúlyozza az eltérő nemzeti rendszerek tiszteletben tartását és a szubszidiaritás elvét, a megfogalmazott szabályozási elvek mentén kétséges, hogy a meglévőnél mélyebb integráció jöhet majd létre a tagállamok között.

²⁵ Bizottsági szolgálati munkadokumentum, amely a következő dokumentumot kíséri: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szociális jogok európai pillérének létrehozásáról. SWD(2017)201.

²⁶ A felmondásvédelem kapcsán az EPSR-ben megfogalmazott fent említett jogok messze elmaradnak az ILO és a (módosított) Európai Szociális Karta védelmi szintjétől.

2. NEMZETI KAPITALIZMUSMODELLEK ÉS A SZOCIÁLIS INTEGRÁCIÓ

Ahogy ez fentebb már említésre került, a szociális integráció megvalósítására jelentős hatással vannak a tagállamok különböző gazdasági és társadalmi berendezkedései és az ezekhez kapcsolódó intézményi különbségek.²⁷ Ezt a különbséget elismeri és tiszteletben tartja az EPSR, amely a szubszidiaritás és az arányosság elveinek mentén kívánja megvalósítani a Pillér célkitűzéseit. Politikai szempontból a tagállamok közötti (intézményi) konvergencia létrehozása szinte lehetetlen vállalkozás, mivel a tagállamok körömszakadtáig védik a saját nemzeti intézményrendszerüket, amelyben a szuverenitásuk és a komparatív gazdasági versenyképességük biztosítékát látják. Ebből következően bármilyen elmélyültebb integrációt célzó törekvésnek, így az EPSR-nek is számolnia kell az egymással versengő tagállami érdekekkel. A szociális integráció korábbi tapasztalatai – például a kiküldetés, a munkaidő vagy a várandós nők védelmére szolgáló uniós jogszabályok²⁸ körüli viták – azt mutatják, hogy a komoly politikai ellentmondások feloldására nincsen kialakult gyakorlata az EU-nak.

Az elmélyültebb integrációt gátló gazdasági és szociálpolitikai különbségeket a politikatudományon belül a „kapitalizmus sokfélesége” („*Varieties of Capitalism*”) elméletek vizsgálják részletesen.²⁹ Az elmélet megalkotói, Hall és Soskice az OECD-országokon belül két nagy, egymással szembenálló modellt különített el: a koordinált³⁰ és a liberális³¹ piacgazdaságokat. Elméletük szerint hat további ország egy kevésbé egyértelmű sajátosságokkal bíró kategóriába, a „mediterrán modellbe” tar-

²⁷ Paivi LEINO: „Sovereignty and Subordination: On the Limits of EU Economic Policy Coordination” *European Law Review* 2017/2. 166–176.

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről HL L 18., 1997. 01. 21., 1–6; az Európai Parlament és a Tanács 2014/67/EU irányelve (2014. május 15.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet módosításáról HL L 159., 2014. 05. 28., 11–31; a Tanács 92/85/EGK irányelve (1992. október 19.) a várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről HL L 348., 1992. 11. 28., 1–7.

²⁹ Peter A. HALL – David SOSKICE: „An Introduction to Varieties of Capitalism” in Peter A. HALL – David SOSKICE (szerk.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Oxford: Oxford University Press 2001); ezzel részben ellentétes állásponton lásd Martin R. SCHNEIDER – Mihai PAUNESCU: „Changing Varieties of Capitalism and Revealed Comparative Advantages from 1990 to 2005: A Test of the Hall and Soskice Claims” *Socio-Economic Review* 2012/4. 731–753; Dorothee BOHLE – Béla GRESKOVITS: „The State, Internationalization and Capitalist Diversity in Eastern Europe” *Competition and Change* 2011/2. 89–115; Gösta ESPING-ANDERSEN: *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press 1990); Andre SAPIR: „Globalization and the Reform of European Social Models” *Journal of Common Market Studies* 2006/2. 369–390; Beáta FARKAS: *Models of Capitalism in the European Union* (London: Palgrave Macmillan 2016).

³⁰ Németország, Japán, Svájc, Hollandia, Belgium, Svédország, Norvégia, Dánia, Finnország és Ausztria.

³¹ Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Ausztrália, Kanada, Új-Zéland és Írország.

tozik.³² A klaszterek közötti különbségek nem az egyes nemzetgazdaságok ágazati különbségeire vezethetők vissza és nem az innováció vagy a technológiai változások függvényei.

A koordinált és a liberális piacgazdaságok között a legszembetűnőbb különbséget az adott gazdaságban működő legfontosabb koordinációs mechanizmusok alkotják. A koordinált modellre jellemző, hogy az üzleti vállalatok közötti koordináció nem piaci mechanizmusok útján, hanem állami eszközökkel valósul meg, jellemzőjük továbbá a speciális eszközök és tudás előnyben részesítése az általánossal szemben. Elsősorban a hosszú távú befektetéseket részesítik előnyben, munkaügyi kapcsolataikra a kooperáció jellemző, a szakmai szervezetek között erős és általában informális az információcsere. Ezzel szemben a liberális piacgazdaságokban a vállalatközi koordináció alapvetően piaci mechanizmusokon alapul, a befektetések során a rövid távon megtérülő, könnyen transzferálható eszközöket részesítik előnyben, a munkaerőpiacokra a dereguláció jellemző.

Lényeges sajátossága ennek az elméletnek, hogy bár az eltérésekből komparatív intézményi előnyök vezethetők le,³³ mégsem tesz minőségi különbséget a modellek között, hanem épp ellenkezőleg, azt állítja, hogy mindegyik nagy modell bizonyítottan képes fenntartható és kielégítő makrogazdasági teljesítményre.³⁴

Mindezek fényében nem lehet racionálisan érvelni amellel, hogy az EU intézményrendszere egyik vagy másik modellt részesítette előnyben a szociális politikák alakítása során. Sokkal inkább arról van szó, hogy a gazdasági és társadalmi folyamatokra az egyes országok a saját szükségleteinek kielégítésére eltérő nemzeti válaszokat adtak, és ezek sok esetben még az azonos klaszterbe tartozó államok között is ellentéteket szültek. Az eltérő tagállami gazdasági modellek érezhető befolyást gyakoroltak a szociális integrációt célzó uniós jogra. Bizonyos területeken, mint például a diszkrimináció tilalma vagy a munkahelyi egészségvédelem, a nemzeti szabályok összehangolása meglehetősen sikeres volt. Más területeken csupán minimumszabályokat sikerült rögzíteni, ilyenek például a munkavállalói részvétel, vagy az atipikus munkavállalók védelme. A munkajogra jellemző, hogy a tagállami szabályozás meglehetősen erős, az uniós szabályok átültetése leggyakrabban nemzeti jogszabályok útján valósul meg. Így a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy a saját nemzeti érdeküknek megfelelően alakítsák a szabályokat, adott esetben leszállítva a munkavállalókat megillető védelem szintjét, ezzel versenyelőnyre téve szert az EU-n belül. Ez a közvetett verseny azonban alkalmas arra, hogy egyre erősebb lefelé húzó spirált alakítson ki a tagállamok között,³⁵ amelynek következménye olyan mély strukturális egyenlőtlenség lehet, amely veszélybe sodorhatja az integráció sikerét.³⁶

³² Franciaország, Olaszország, Portugália, Görögország és Törökország.

³³ ILLÉSY Miklós – CSIZMADIA Péter: „A társadalmi integráció intézményi környezete: a jóléti államok sokféleségének elméleti megközelítései” *Társadalomtudományi Szemle* 2015/3. 105–125. 109.

³⁴ Lásd HALL–SOSKICE (29. l.).

³⁵ Herwig VERSCHUEREN: „The European Internal Market and the Competition between Workers” *European Labour Law Journal* 2015/2.

³⁶ Lásd FARKAS (29. l.).

A szociális integráció vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül a Bíróság szerepe. A Bíróság joggyakorlatából kitűnik, hogy a négy szabadság védelmének érdekében igyekszik minden olyan nemzeti szabályt vagy gyakorlatot megszüntetni, amely a személyek, az áruk, a szolgáltatások vagy a tőke szabad mozgásának útjában állnak, jelentősen korlátozva ezáltal a tagállamok autonómiáját. Ez a gyakorlat egyfelől a gazdasági integráció elsőbbségét juttatja érvényre a szociális integrációval szemben. Másfelől viszont a Bíróság döntésein keresztül kifejezésre juttatja, hogy a liberális modellt részesíti előnyben.³⁷ Ez a bírósági gyakorlat jelentős mértékben csökkenti azt a tagállami gazdaságpolitikai sokszínűséget, amely deklarálta az integráció egyik fontos mozgatórugója.³⁸

Az intézményi különbségek között feszülő, már-már feloldhatatlan ellentét megfigyelhető az EU szociális integrációt elősegítő egyik legfontosabb szabályának, a munkaidőt szabályozó irányelvnek a történetében is. Ebben az esetben a politikai konszenzus hiánya veszélybe sodorta azoknak a nemzeti szociális politikáknak a fenntarthatóságát, amelyek igyekeztek ellenállni a dereguláció nyomásának. Ennek a szabályozásnak a történetét azért is érdemes áttekinteni, mert könnyen meglephet, hogy az EU ismét hasonló nehézségekkel szembesül majd az EPSR implementálása során.

3. AZ ELTÉRŐ KAPITALIZMUSMODELLEK ÜTKÖZÉSE A MUNKAIDŐ SZABÁLYOZÁSA SORÁN

A munkaidő-irányelvhez kapcsolódó viták felszínre hozták a gazdasági és szociális integráció megvalósíthatósága közötti különbségeket. A szabályozás során az EU-nak olyan megoldást kellett (volna) találnia, amely közös nevezőre hozza az eltérő intézményi sajátosságokból fakadó ellentétes tagállami érdekeket. A munkaidő szabályozása a szociális integráció egyik legfontosabb alapköve, amelyben az erős tagállami ellenállás dacára az EU megpróbált egységes standardokat bevezetni a nemzeti munkapiacokon.

Az EUMSZ nem biztosít a munkaidő tekintetében kifejezetten szabályozási kompetenciát az EU számára, amely az egyik lehetséges oka annak, hogy az eltérő nemzeti érdekek egymásnak feszülése miatt a szabályozás története fordulatokban bővelkedő és ellentmondásokkal terhelt.³⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája egy jogosultság alapú szabályozási keretet ad ennek az EU-politikának: a 31. (2) cikk rendelkezik arról, hogy minden munkavállalónak joga van a munkaidő felső határának korlátozásához, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabad-

³⁷ Lásd SCHIEK (4. lj.) 621.

³⁸ Fritz W. SCHARPF: „The Double Asymmetry of European Integration – Or: Why the EU Cannot Be a Social Market Economy” *MPIfG Working Paper* 2009/12.

³⁹ Elképzelhető, hogy az EU-intézmények és a tagállamok közötti gyakori és éles konfliktusok miatt nem került az EPSR-ben részletesebben kifejtésre a munkaidő kérdése a tisztességes munkafeltételekre vonatkozó szabályok között.

sághoz.⁴⁰ Ezt egészíti ki az EUMSZ 153. cikke, amely alapján az EU a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme érdekében kiegészítheti a tagállamok tevékenységét.

Az első, 1993-ban elfogadott irányelvnek az általános célja az volt, hogy a munkaidő-beosztásra vonatkozó minimumszabályok megállapításával javítsa a munkavállalók egészségét.⁴¹ Az irányelv a munkavállalók számára minimális napi, heti és éves pihenőidőt, valamint megfelelő szüneteket biztosított; és megszabta a heti munkaidő leghosszabb tartamát is. A munkaidő és a pihenőidő fogalmát egy bináris rendszerben határozta meg: munkaidőnek minősült az az időtartam, amely alatt a munkavállaló dolgozik, a munkaadó rendelkezésére áll, és tevékenységét vagy feladatát végzi, míg a pihenőidő az az időtartam, amely nem minősül munkaidőnek.⁴² A napi pihenőidő tekintetében úgy rendelkezett, hogy minden munkavállalót 24 órás időtartamonként 11 összefüggő órából álló minimális napi pihenőidő illet meg,⁴³ a heti pihenőidő kapcsán pedig előírta, hogy minden munkavállalót hétnaponként legkevesebb 24 órás, megszakítás nélküli pihenőidő illet meg, amely főszabályként vasárnapra esett.⁴⁴ Az irányelv 48 órában maximálta a heti munkaidő mértékét,⁴⁵ az éves rendes szabadság tekintetében pedig minimális mértékben 4 hetet írt elő.⁴⁶ A szabályozás megengedte, hogy a munkavállaló beleegyezésével a heti munkaidő a 48 órát meghaladja.⁴⁷ Az irányelv arra is lehetőséget biztosított, hogy a tagállamok – a munkavállalók biztonság- és egészségvédelméről szóló általános elvek tiszteletben tartása mellett – ne alkalmazzák a heti munkaidő maximális mértékéről rendelkező 6. cikket. További kivételeket engedett az irányelv bizonyos ágazatok vagy speciális munkavállalók tekintetében, ahol az irányelvet nem kellett alkalmazni.⁴⁸ Az eltérések engedélyezésével, és különösen a tagállami *opt-out* lehetőségével a Tanács célja az volt, hogy valamennyi tagállam számára elfogadhatóvá tegye az irányelvet.⁴⁹ Ez a várakozása részben meghiúsult, mivel a rugalmas

⁴⁰ Tobias NOWAK: „The Working Time Directive and the European Court of Justice” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2008/4. 447–471. 448.

⁴¹ A Tanács 93/104/EK irányelve (1993. november 23.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól HL L 307., 1993. 12. 13. 18–24. Hatályon kívül helyezte az Európai Parlament és a Tanács 2003/88/EK irányelve (2003. november 4.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól HL L 299., 2003. 11. 18. 9–19.

⁴² 93/104/EK irányelv 2. cikk.

⁴³ 93/104/EK irányelv 3. cikk.

⁴⁴ 93/104/EK irányelv 5. cikk.

⁴⁵ 93/104/EK irányelv 6. cikk.

⁴⁶ 93/104/EK irányelv 7. cikk.

⁴⁷ 93/104/EK irányelv 18. cikk b) i.

⁴⁸ A 93/104/EK irányelv 1. cikk (3) nem rendeli alkalmazni az irányelvet a légi, a vasúti, a közúti, a tengeri, a folyami és tavi szállítás, a tengeri halászat, a tengeren végzett egyéb munkavégzés, valamint az orvosok gyakornoki tevékenységének területén. A 17. cikk alapján bizonyos feltételekkel eltérés lehetséges vezető állású munkavállalók vagy más önálló döntéshozatali jogkörrel rendelkező személyek; családtag munkavállalók; vagy templomokban és vallási közösségekben vallási ceremóniákon közreműködő munkavállalók esetén.

⁴⁹ Dorte Sindbjerg MARTINSEN: *Battles on Working Time: Rejecting Court Influence* (Oxford: Oxford University Press 2015) 106.

szabályozás legnagyobb politikai támogatója, az Egyesült Királyság végül nem támogatta az irányelvet és távol maradt a szavazáskor.⁵⁰

Az irányelv tárgyalási szakaszában három pont körül volt jelentős érdekkülönbség a tagállamok között: a legvitatottabb pontok a szabályozási jogalap, a munkaidő definíciója és a tagállamok részére a heti munkaidő maximális mértéke alóli *opt-out* alkalmazása voltak. A jogalapról szóló vita alapját az Egységes Európai Okmány által beiktatott 118/A EKSz cikk (EUMSz 153 (1)) szolgáltatta, amely lehetővé tette, hogy a munkavállalók egészségvédelmének és biztonságának égisze alá tartozó szabályokat a tagállamok minősített többséggel fogadják el. Ez a rendelkezés biztosítékként szolgált, hogy azok a tagállamok, amelyek elleneztek a szabályt (elsősorban az Egyesült Királyság) ne tudják megakadályozni a döntéshozatalt. Az Egyesült Királyság azonnal megtámadta az irányelvet a Bíróság előtt és annak megsemmisítését kérte, keresetében arra hivatkozott, hogy az irányelv megalkotásának téves a jogalapja, az nem köthető az egészséges és biztonságos munkavégzéshez.⁵¹ A Bíróság nem osztotta az Egyesült Királyság nézetét, bár az ítéletében kitért arra, hogy a heti pihenőidő vasárnapra történő beosztása valóban nem bír munkaegészségügyi vagy munkabiztonsági relevanciával.

A munkaidő definíciója kapcsán az első viták azután merültek fel, hogy a Bíróság a *SiMAP*-ügyben kiterjesztően értelmezte a fogalmat.⁵² Ebben az ítéletben a Bíróság két erősen vitatott megállapítást tett. Egyrészt azt állapította meg, hogy az orvosokra is kiterjed az irányelv hatálya, mivel ők nem tartoznak azokhoz a foglalkozási csoportokhoz (mint például a köztisztviselők), amelyek sajátosságuk miatt kivételt jelentenek a közösségi jogi előírások hatálya alól. Másrészt a Bíróság vizsgálta azt is, hogy az orvosok készenléti ideje munkaidőnek tekinthető-e a közösségi jog alapján, és megállapította, hogy a készenléti szolgálat annyiban tekinthető munkaidőnek, amennyiben az orvos az egészségügyi intézményben ténylegesen jelen van és a készenléti szolgálatot így teljesíti. Ezzel szemben, ha az orvosnak csupán mindig elérhetőnek kell lennie, az idejével szabadon rendelkezik, akkor csak az egészségügyi szolgáltatás nyújtására ténylegesen fordított időt lehet munkaidőként figyelembe venni. Továbbá az orvosi alapellátást nyújtó orvosok készenléti szolgálata a közösségi jog szerint ügyeleti munkának minősül, minthogy az érintett munkavállalók a szolgálatot rotációs rendszerben és ugyanazon a munkahelyen teljesítik úgy, hogy a munkájukat egy napokat vagy heteket átfogó időszakon belül különböző időpontokban kell végezniük.

Az ítélet hatalmas politikai felháborodást váltott ki a tagállamokban és rögtön éles bírálat tárgya lett. A német Munkaügyi Minisztérium hivatalos nyilatkozatában leszögezte, hogy a spanyol ügyben hozott ítéletnek nincsen jogi jelentősége a

⁵⁰ Derek BEACH: *Between Law and Politics: The Relationship between the European Court of Justice and EU Member States* (Copenhagen: DJOF Publishing 2001) 156.

⁵¹ 84/94 sz. *Egyesült Királyság kontra Tanács* ügyben 1996. november 12-én hozott ítélet [EBHT 1996. I-05755. o.].

⁵² 303/98 sz. *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) kontra Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana* ügyben 2000. október 3-án hozott ítélet [EBHT 2000. I-07963 o.].

(spanyolhoz igen hasonló) német szabályozás megítélésében.⁵³ A német kormány nyilvánosságra hozta számításait, amely szerint 1,75 milliárd euró többletköltséget okozna, ha az ítélet hatására módosítanák a munkaidőre vonatkozó német szabályokat, mivel az annak való megfelelés 24 százalékos létszámbővítést vonna maga után az egészségügyi szektorban.⁵⁴ A dán, az angol, a svéd és a holland munkaügyi miniszterek közös levélben fordultak a Bizottsághoz és kifejtették az ítélet politikai és gazdasági hatásával kapcsolatos aggályaikat.⁵⁵ Ezenfelül értelmezési nehézségek adódtak abban a tekintetben is, hogy az ítélet csak az orvosokra vonatkozik, vagy más, hasonló feltételek mellett dolgozó munkavállalókra is, mint amilyenek a tűzoltók, a rendvédelmi szervek dolgozói vagy a bentlakásos iskolák tanárai.⁵⁶

A tagállamok nézőpontjából a Bíróság értelmezése a *SiMAP*-ügyben megingatta a 93/104/EK irányelvben született törekeny politikai egyensúlyt, amelynek kompromisszumos megoldása lehetővé tette, hogy a tagállamok saját nemzeti érdekeik mentén szabályozzák a munkaidőt. A Bizottság azonban érdemben nem foglalkozott ezzel a kérdéssel, az irányelvet értékelő jelentéséből teljes egészében hiányzott a *SiMAP*-döntés után megfogalmazódott probléma.⁵⁷ Vitatható módon a szabályozás felülvizsgálatakor a Bizottság igyekezett minden további konfliktust elkerülni azokkal a tagállamokkal, amelyek tartottak az irányelv piacorklátozó hatásától. A 93/104/EK irányelv helyébe lépő 2003/88/EK irányelv a várakozásokkal ellentétben nem tartalmazott utalást a *SiMAP*-döntésre. Úgy tűnt, a tagállamok elfogadták, hogy a Bíróság értelmezése egybevág a jogalkotói szándékkal.

Míndeközben a Bíróság nemcsak megerősítette a *SiMAP*-döntést,⁵⁸ de további ítéleteiben ismételten a politikai kompromisszumokkal szembemenve interpretálta az irányelvet, újabb értelmezési vitákat gerjesztve ezzel.⁵⁹ A *BECTU*-ügyben a Bíróság úgy döntött, hogy a részmunkaidőben dolgozó munkavállalókat is megilleti az irányelv alapján a négy hét rendes szabadság.⁶⁰ A *Jaeger*-ítélet után pedig egyértelművé vált, hogy a munkaidőről szóló döntések az EU valamennyi

⁵³ Lásd NOWAK (40. lj.) 456.

⁵⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions and the social partners at Community level in relation with the re-exam of Directive 93/104/EC concerning certain aspects of the organisation of working time, COM (2003) 843. January 15, 2004.

⁵⁵ Lásd MARTINSEN (49. lj.) 110.

⁵⁶ Commission Staff Working Paper, Detailed report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time, SEC(2010) 1611 final, December 21, 2010.

⁵⁷ Report from the Commission – State of implementation of Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993 concerning certain aspects of the organisation of working time („Working Time Directive”), COM (2000) 787.

⁵⁸ 241/99 sz. *Confederación Intersindical Galega (CIG) kontra Servicio Galego de Saúde (Sergas)* ügyben 2001. július 3-án hozott ítélet [EBH 2001 I-05139 o.].

⁵⁹ Lásd MARTINSEN (49. lj.) 113.

⁶⁰ 173/99 sz. *The Queen v Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU) kontra Secretary of State for Trade and Industry* ügyben 2001. június 26-án hozott ítélet [EBH 2001 I-04881. o.].

tagállamában alkalmazandók.⁶¹ Ebben az ítéletben ismét az orvosok által teljesített ügyeletet vizsgálta a Bíróság, és megállapította, hogy a kórházban való fizikai jelenlétén alapuló, az orvos által teljesített ügyeletet akkor is teljes egészében az irányelv értelmében vett munkaidőnek kell tekinteni, ha a munkavállaló szabadon pihenhet a munkavégzés helyén azon időtartamok alatt, amikor szolgálatára nincs szükség. Továbbá megállapította, hogy az irányelvvel ellentétes minden olyan tagállami szabályozás, amely pihenőidőnek minősíti az ügyeletnek azt a részét, amely alatt a munkavállaló nem végzett munkát. Ez az értelmezés jelentős hatást gyakorolt a tagállami egészségügyi ellátórendszerre, és a német előrejelzéshez hasonló költséges beruházásokat tett szükségessé nemzeti szinten.

A munkaidőről szóló irányelvvel kapcsolatos harmadik problémakör az *opt-out* lehetősége. A kérdés szintén a *SiMAP*-ítélet kapcsán került előtérbe, elsősorban azok miatt a tagállamok miatt, amelyek nem kívánták a döntéssel összhangban átalakítani a nemzeti szabályozásukat. Ezeknek a tagállamoknak a szemszögéből vizsgálva az ítélet nem a munkaidőnek egy munkavállalókat védő értelmezése, hanem egy versenykorlátozó szabály. Ugyanis – álláspontjuk szerint – a munkáltatók korlátozása a munkaidő-beosztás kapcsán gátolja a rugalmas foglalkoztatást és megnöveli a bérköltséget. Ezek a tagállamok igyekeztek elkerülni, hogy a Bíróság a saját nemzeti szabályaik vonatkozásában is kimondja, hogy azok nem felelnek meg az irányelvben foglaltaknak, ezért sorra döntöttek az *opt-out* mellett.⁶² Ez a megosztó gyakorlat széleskörű politikai figyelmet kapott az EU-n belül, mivel rendkívüli mértékben megosztotta a tagállamokat. A liberális piacgazdaságok az irányelvben a gazdasági növekedésük akadályát látták, véleményük szerint az nem igazolható módon és aránytalanul korlátozta a munkáltatókat gazdasági döntéseikben.⁶³ Ezzel szemben a koordinált piacgazdaságok szemszögéből az irányelv nemcsak a munkavállalók mentális és fizikai egészsége szempontjából fontos szabály, hanem egyben munkahelyteremtő eszköz is. Ebből a nézőpontból a kormányok feladata, hogy olyan szabályozási környezetet teremtsenek, amely lehetővé teszi, hogy a munkavállalók túl-munka nélkül is megfelelő jövedelmi szintet érhessenek el.⁶⁴

Az *opt-out* lehetőségével élő tagállamok nyílt lázadása arra sarkallta a Bizottságot, hogy újratárgyalja a jogszabályt, mivel az irányelvtől való ilyen jelentős eltérés az irányelvben foglalt célkitűzés megvalósulását is veszélybe sodorta.⁶⁵ A tagállamok a Tanácsban támogatták a Bizottság javaslatát, ám ekkor egy újabb fordulat következett be: a Parlament közbelépése. A Parlament a szociális jogok elkötelezett védelmezőjeként lépett fel és a Bizottság álláspontjával szemben a Bíróság

⁶¹ 151/02 sz. *Landeshauptstadt Kiel kontra Norbert Jaeger* ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet [EBH 2003 I-08389 o.].

⁶² Az irányelvet részben vagy egészben nem alkalmazó tagállamok: Bulgária, Ciprus, Észtország, Málta és az Egyesült Királyság; Azok az országok, amelyek bizonyos iparágakban vagy foglalkozások tekintetében nem alkalmazzák az irányelvet: Belgium, Csehország, Franciaország, Németország, Magyarország, Lettország, Hollandia, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia és Spanyolország.

⁶³ Paul COPELAND: „EU Enlargement, the Clash of Capitalism and the European Social Model” *Journal of Comparative European Politics* 2012/2. 476–504.

⁶⁴ Lásd COPELAND (63. l.).

⁶⁵ Lásd MARTINSEN (49. l.) 117.

kiterjesztő értelmezésének kodifikálását támogatta. A társadalmi konzultáció keretében bevont szociális partnerek újabb problémás pontot jelentettek a szabályozás újragondolásában. A Szakszervezetek Európai Szövetsége (*European Trade Union Confederation*, ETUC) határozottan ellenezte az *opt-out* rendszer fenntartását, és amellett érvelt, hogy az irányelvet a Bíróság jogértelmezésének megfelelően kell módosítani. Később az ETUC elutasította a Bizottság kompromisszumos javaslatát, amely a tagállamokkal folytatott tárgyalások eredményeképpen született, és végül felhagyott a tárgyalásokkal. A Bizottságot éles kritika érte amiatt, hogy a *SiMAP*-döntés után sokáig halogatta az érdemi választ, tovább mélyítve a tagállamok megosztottságát, illetve amiatt is, hogy az irányelv felülvizsgálata során figyelmen kívül hagyta a Parlament álláspontját.⁶⁶

A *SiMAP*-ítéletre adott tagállami reakciók egyértelművé tették a szociális integráció akadályait. A munkaidőre vonatkozó szabályok terén rendkívül mélyen gyökerező intézményi különbségek vannak a tagállamok között.⁶⁷ Az egyik jelentős különbség a „rég” és az „új” tagállamok szabályozása között mutatható ki. A 2004 előtt csatlakozott tagállamok többségében a munkaidőre vonatkozó szabályokat a kormányok a szociális partnerekkel közösen alakították ki, úgy ágazati, mint munkahelyi szinten. Ezzel szemben a 2004 után csatlakozott tagállamokban – Ciprus kivételével – a jogalkotás felülről lefelé történő megközelítéssel, a kollektív alkufolyamat kihagyásával zajlott.⁶⁸ Azok a tagállamok, amelyek a termelés növekedését a munkaerő-piaci rugalmasságtól várták, éltek az *opt-out* lehetőségével. Más tagállamok ezzel szemben gazdasági programjaikban az innovációra és az új munkavégzési formákban rejlő lehetőségekre helyezték a hangsúlyt, és a munkajogi szabályozásukban a munka és magánélet egyensúlyát és az egészségvédelmet helyezték a központba.⁶⁹ Az irányelv olyan mértékben tette lehetővé a tagállami derogációt az egységesnek szánt szabályozástól, amely teljesen kiüresítette a normát, megkérdőjelezve ezáltal a szupranacionális szabályozás hitelességét és hatékonyságát.

A munka és a magánélet egyensúlyát célzó uniós szabályok⁷⁰ hasonló mértékű feszültséget okoztak a tagállamok között. Ezen a területen nem csak a munkaidő szabályozásánál elemzett gazdasági és termelékenységi kérdések merültek fel, az eltérő társadalmi konvenciók és kulturális különbségek is tovább növelték a nemze-

⁶⁶ Lásd MARTINSEN (49. l.) 131.

⁶⁷ Eurofound: *Opting out of the European Working Time Directive* (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015).

⁶⁸ Eurofound: *Work-life Balance and Flexible Working Arrangements in the European Union* (Dublin: Eurofound 2017); Eurofound: *Working Time Developments in the 21st Century: Work Duration and its Regulation in the EU* (Luxembourg: Publications Office of the European Union 2016) 56.

⁶⁹ European Commission DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Study to support an Impact Assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organisation, Final report, 21 December 2010.

⁷⁰ A Tanács 92/85/EGK irányelve (1992. október 19.) a várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről, HL L 348, 28. 11. 1992; és a Tanács 2010/18/EU irányelve (2010. március 8.) a BUSINESSEUROPE, az UEAPME, a CEEP és az ESZSZ által a szülői szabadságról kötött, felülvizsgált keretmegállapodás végrehajtásáról és a 96/34/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 68, 18. 03. 2010.

ti érdekek közötti különbségeket. A szülési szabadságról szóló irányelv átültetésénél ismét szembeötlő volt a különböző piacgazdasági modellek közötti különbség. A koordinált piacgazdaságú országokban és a mediterrán modellbe tartozó tagállamokban az irányelv átültetése nem járt különösebb nehézségekkel, ezzel szemben a liberális piacgazdaságokban nagyon nagy volt az adaptációs nyomás annak ellenére, hogy az implementáció nem járt közel sem akkora költségekkel, mint amely a munkaidő irányelvnek való megfelelés esetében látható volt. Ezek az országok a gyermekvállaláshoz köthető ellátásokat az irányelvben foglaltakhoz képest teljesen más rendszerben biztosították és az intézményi változással is járó implementációt csak komoly áldozatok útján tudták teljesíteni.⁷¹ Ezek után nem volt meglepő, hogy a Tanács a tagállami egyetértés hiánya miatt levette napirendről a Bizottság javaslatát az irányelv módosításáról.⁷² Ez EPSR égisze alatt előterjesztett javaslat a munka és a magánélet egyensúlyáról láthatóan tanult a korábbi szabályozási kudarcokból és különös hangsúlyt fektet az eltérő tagállami érdekek és az intézményi különbségek tiszteletben tartására. Ugyanakkor a munka és magánélet egyensúlyának megteremtésére vonatkozó terv igencsak ambiciózus, és a tervezett szabályozás érinti a tagállami társadalombiztosítási rendszereket is. Emiatt várhatóan nagyon nagy kihívás lesz az egységes szabályozás megalkotása, így ismét megkérdőjeleződhet, hogy lehetséges-e szociális integráció az EU-ban.

4. KONKLÚZIÓ

A szociális integráció egy olyan jogi és politikai terület, amelyre a tagállamok közötti érdekkülönbségek és intézményi eltérések rendkívül nagy hatást gyakorolnak. Ez nemcsak az uniós normák megalkotása, hanem azok tagállami implementációja során is jól érzékelhető. A tagállami gazdaságpolitikák, ideértve a munkaerő-piaci politikát is, eltérő mértékben tolerálják az EU beavatkozását. Éppen ezért az EU-politikák megalkotásakor nagyon sok különböző, egymással is versengő faktort kell figyelembe venni, így az egységes piac szempontjait, az EU gazdaságpolitikai célkitűzéseit és a szociális jogok erősítése iránti politikai és jogi elkötelezettséget. Ezenfelül figyelembe kell venni a tagállamoknak a nemzeti versenyképesség megtartása és erősítése iránti jogos igényét is. Ebben a szűk mozgástérben nagyon nehéz olyan kompromisszumos megoldást találni, amely képes a kívánt cél megvalósítására és nem mélyíti el a meglévő konfliktusokat (vagy teremt újabbakat).

Az EPSR magas szintű politikai konszenzussal jött létre, különös hangsúlyt helyezve a tagállamok különböző gazdasági és intézményi berendezkedésének tiszteletben tartására és a szubszidiaritás elvére. Ugyanakkor nem valószínű, hogy a szociális jogok európai pillérének végrehajtása is ilyen egyetértésben zajlik majd, és a Píllért megvalósító jogszabályokat konfliktus nélkül implementálják majd a tagállamok.

⁷¹ Gender equality in employment and occupation Directive 2006/54/EC, European Implementation Assessment, Ex-post Impact Assessment Unit, PE 547.546, May 2015, Brussels.

⁷² Lásd Gender Equality Report (68. lj.).

mok. Mindemellett, ahogyan az a munkaidő-irányelv kapcsán bemutatásra került, a túlságosan rugalmas szabályozás nem alkalmas arra, hogy a szociális célkitűzéseket megvalósítsa, és megkérdőjelezi a szupranacionális szabályozás hitelességét is. A jogosultság alapú szabályozás egy különálló pillérben önmagában nem jelent garanciát arra, hogy a jogalkotás során kímoldítsa a tagállamokat és a szociális partnereket egy esetleges holtpontról. Ahhoz, hogy a szociális integráció valóban sikeres lehessen, a szociális jogok alapvető jellegét uniós szinten is szükséges lenne elismerni és ekként érvényesíteni.