

LADÓ MÁRIA – TÓTH FERENC*

A szociális partnerek – jogalkotók az EU szociálpolitikájában?

Az európai szociális párbeszéd 1985-ös, formális megindításának három évtizedes évfordulója magától értetődő apropó az eredmények számbavételére, tudományos értékelésére. Jelen munkánk az európai szociális párbeszéd egyetlen, de ugyanakkor leginkább vitatott elemére koncentrálna, amikor arra keresi a választ: mennyiben éltek az európai szociális partnerek kvázi-jogalkotói, szabályozói szerepükkel? A tényekkel való szembesülésnek az adhat különös hangsúlyt, hogy a szociális partnerek maguk harcolták ki ezt a felhatalmazást. Elsősorban számukra volt oly nagyon akart, becses lehetőség, hogy európai szintű megállapodásokat köthessenek, sőt, a – közösségi értelemben vett – szociálpolitika területén kezdeményezhessék megállapodásaik Tanácsi elfogadását is, irányelv formájában.

1. Kezdet – kedvező csillagzat alatt

A szociális partnerek európai szerepének meghatározása, az európai szociális párbeszéd jogi alapjainak megteremtése, intézményi kereteinek és eljárásainak átfogó, konzisztens kimunkálása az 1980-as évek közepén kezdődött meg, s alapvonásait tekintve a Maastrichti Szerződéssel (1992) zárult. Ha felidézzük, ez az időszak különösen ígéretes és eredményes volt az európai integrációs folyamatban: az akkori tagállamok közös akarattal alakították ki az egységes belső piacot, elkötelezték magukat a közös valuta bevezetése és a központi bank felállítása mellett, hivatalossá tették a közös kül- és biztonságpolitikát, megindult a bel- és igazságügyi együttműködés, taggá vált Spanyolország és Portugália, s döntöttek olyan szimbolikus kérdésekben is, mint az Európai Unió himnusza és zászlója.

Az európai építkezés ezen, kifejezetten prosperáló szakaszában politikai konszenzus volt abban, hogy 1) a pusztán gazdasági közösségen már túllépve, az elmélyülő integráció részeként ki kell építeni a közösség szociális dimenzióját, 2) az egységes piac előnyeiből a munkavállalóknak és a munkáltatóknak egyaránt részesedniük kell, s ehhez 3) meg kell teremteni képviselőik, az európai szociális partnerek részvételének jogi, intézményi és eljárási garanciáit. Az Európai Bizottság (továbbiakban: EiB) akkori elnöke, *Jacques Delors* – aki maga is szociális partneri múlttal rendelkezett – az érintetteket, az európai szociális

* *Ladó Mária* – SZTE ÁJK Munkaügyi Kapcsolatok és Társadalombiztosítási Képzések Intézete c. főiskolai docens;
Tóth Ferenc – SZTE ÁJK Munkaügyi Kapcsolatok és Társadalombiztosítási Képzések Intézete c. főiskolai docens

partnereket kérte fel az együttműködés részleteinek kidolgozására. Ők elsőként bipartit megállapodásaik jogi elismerését; ezt követően pedig a szociálpolitikai jogalkotásba való bevonásukat kérték. *Delors* teljes politikai súlyával és befolyásával támogatta ezeket az elképzeléseket, s ennek is köszönhetően került be az elsődleges közösségi jogba az európai szociális párbeszéd: először az Egységes Európai Okmányba (1986), majd ezt követően, részletesebben kifejtve és a jogalkotáshoz is kapcsolódóan, a Maastrichti Szerződéshez csatolt, annak részét képező Szociálpolitikai jegyzőkönyvbe.

II. Szociálpolitikai jogalkotás à la Maastricht

A szociálpolitikai kérdések közösségi szabályozása minden időben meglehetősen kényes és bonyolult vállalkozás volt. Egyrészt a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása eleve bizonyos korlátokat szabott a közösségi szintű beavatkozásoknak, bár ezen határvonalak meghúzása ismétlődően vita tárgyát képezte. Másrészt, a szociálpolitikai kérdések közösségi szabályozásában sohasem volt elegendő a tagállamok kormányainak megnyerése, hiszen a közösségi szabályok gyakorlati érvényesítése, betartása nagymértékben a tagállami szociális partnerektől függ.

A Maastrichti Szerződés – a lényegét kiemelve – abban hozott alapvető áttörést, hogy 1) az európai szociális partnereket a kezdetektől bevonta a szociálpolitikai jogalkotásba (az EiB-nek két alkalommal is konzultációt kell folytatni velük); 2) felkínálta a lehetőséget az európai szociális partnereknek, hogy tárgyalásos úton maguk állapodjanak meg a közösségi szabályokban; 3) ezen megállapodásokat az EiB – az aláíró felek kezdeményezésére – jogszabályként (irányelvként) való elfogadásra a Tanács elé terjeszti. Ezzel megteremtődött a „szociális partnerek megállapodásán alapuló irányelv” kategóriája, s az európai szociális partnerek kvázi-jogalkotónak tekinthetik magukat.¹ Ezen speciális irányelvek – hasonlóan a tradicionális jogalkotás keretében született irányelvekhez – jogilag kötelezőek, végrehajtásukért a tagállamok felelősek. Az európai szociális partnereknek azonban arra is lehetőségük van, hogy megállapodásaik tagállami végrehajtására maguk vállaljanak kötelezettséget. Ezen ún. autonóm megállapodások esetében alapvetően a tagállami szociális partnereknek kell mindent megtenniük annak érdekében, hogy – a felhatalmazásukkal megkötött – európai megállapodások érvényesüljenek. Esetükben ez nem jogi kötelezettség, hanem az európai szociális partner szövetséghez való tartozásból eredő tagsági elvárás, kötelezettség. A szociálpolitikai jogalkotás ezen két útja között abban is jelentős különbség van, hogy míg a megállapodáson nyugvó irányelv minden munkavállalóra vonatkozik, addig az autonóm megállapodások csupán az aláíró európai szociális partnerekre, és tagszervezeteikre – és így az általuk képviselt munkavállalókra és munkáltatókra. Amennyiben a szociális partnerek nem kívánnak élni a tárgyalási lehetőséggel, vagy nem jutnak megállapodásra, az EiB-re „vissza-

¹ Részletesebben: LADÓ MÁRIA: *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. In: Kiss György (szerk.) *Az Európai Unió munkajoga*. Osiris, Budapest, 2001. 471–508. pp.; LADÓ MÁRIA – TÓTH FERENC: *A konzultáció és intézményei az Európai Unióban, tagállamaiban és Magyarországon*. Közösen a Jövő Munkahelyeiért Alapítvány, Budapest, 2001. 206. p.; LADÓ MÁRIA – TÓTH FERENC: *A szociális párbeszéd alapjai*. Zsigmond Király Főiskola, Budapest, 2003. 262. p.; WELZ, CHRISTIAN: *The European Social Dialogue under Articles 138 and 139 of the EC Treaty: Actors, Processes, Outcomes*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008. 692. p.

száll” a jogszabály tervezet előkészítése és tanácsi/parlamentari vitára bocsátása, hasonlóan a más területeken érvényesülő jogalkotási eljárásához.

Az előzőekben vázlatosan leírt eljárás jogi alapjait napjainkban az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) vonatkozó részei tartalmazzák (152, 154 és 155 cikkek, illetve a szociálpolitikai irányelvek vonatkozásában a 153. cikk (1) a)-k)).

III. Helyzetkép 2015-ben

A Maastrichti Szerződés tárgyalásának, elfogadásának időszakában a várakozások magasba törtek: jogászok és más szakértők sora várta a munka világára vonatkozó európai kollektív szerződések megszületését². Sőt, például az ismert tudós, *Wolfgang Streeck* „a szupranacionális szerveződésű társadalmi osztályokon alapuló európai munkaügyi kapcsolatok” jövőbeli kialakulását vizionálta, amelynek keretében kollektív szerződések fogják rögzíteni a foglalkoztatási viszonyok tartalmát és szabályozását az Európai Közösségben.³

Ezekhez az elvárásokhoz viszonyítva kétségtelenül szerénynek tűnnek az európai szociális partnerek szociálpolitikai jogalkotáshoz kapcsolódó eddigi sikerei, különösen, ha a sikert pusztán a megállapodások⁴ számával mérnénk (lásd az alábbi összefoglaló táblázatot). A Maastrichti Szerződés 1993. évi hatályba lépésétől számítva 2015 végéig tíz olyan irányelv született, amely a szociális partnerek megállapodását emelte be a közösségi jogba. Ezek közül négy vonatkozik a közösség egészére (amelyet az európai szociális partnerek csúcsszövetségei kötöttek), míg hat ágazat specifikus irányelv (amelyeket az ágazatok európai szociális partner szövetségei kötöttek). Ezekon túlmenően tíz autonóm megállapodást írtak alá az európai szociális partnerek. Közülük négy vonatkozik a közösség egészére, míg hat egy-egy ágazatra vagy tevékenység csoportra.

1. sz. táblázat

*Európai szociális partnerek megállapodásai (1993–2015)*⁵

Megállapodás időpontja	Megállapodás témaköre	Aláíró felek ⁶	Megállapodást közlétező irányelv
1995.12.14.	szülői szabadság	UNICE, CEEP és ETUC	96/34/EK irányelv
1997.06.06.	részmunkaidős munkavégzés	UNICE, CEEP és ETUC	97/81/EK irányelv
1998.09.30.	tengerészek munkaideje	tengerhajózás ágazat: ECSA és FST	99/63/EK irányelv

² Markáns példaként említhetők: MARGINSON, PAUL – SISSON, KEITH: *European Collective Bargaining: A Virtual Prospect?* DWP 96.09.1 ETUI, Brussels, 1996.; BLANPAIN, ROGER: *Employment and Labour Law: The European Union*. In: Blanpain, Roger – Engels, Chris (eds.): *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*. Kluwer Law International, The Hague / London / Boston, 1998. 129–144. pp.

³ STREECK, WOLFGANG: *European Social Policy after Maastricht: The „Social Dialogue” and „Subsidiarity”*. *Economic and Industrial Democracy* (15) 1994. 151–177. pp., 167. p.

⁴ Az európai szociális partnerek által kidolgozott dokumentumok klasszifikációjában az Európai Bizottság kategorizálását követtük.

⁵ Az Európai Bizottság 2000-től kétévenként kiadott *Industrial Relations in Europe* kiadványai, valamint az Európai Bizottság hivatalos honlapján található információk alapján.

⁶ Terjedelmi korlátok miatt az európai szociális partnerek nevének hivatalos angol/francia rövidítéseit használjuk, s eltekintünk azok teljes kiírásától.

1999.03.18.	határozott idejű munkavégzés	UNICE, CEEP és ETUC	99/70/EK irányelv
2000.03.22.	utazó munkavállalók munkaideje	polgári légi közlekedési ágazat: AEA, ETF, ECA, ERA és IACA	2000/79/EK irányelv
2002.07.16.	távmunka	UNICE, CEEP és ETUC	
2004.01.27.	határokon átnyúló interoperábilis szolgáltatásokat ellátó utazó munkavállalók munkaideje	vasúti ágazat: CER és ETF	2005/47/EK irányelv
2004.06.10.	európai mozdonyvezetői jogosítvány ⁷	vasúti ágazat: CER és ETF	
2004.10.08.	munkahelyi stressz	UNICE/UEAPME, CEEP és ETUC	
2006.04.25.	a kristályos szilíciumdioxid valamint a kristályos szilíciumdioxid tartalmú termékek megfelelő kezelése és használata	14 ágazatot érintően, összesen 17 európai ágazati szociális partner	
2007.04.26.	munkahelyi zaklatás és erőszak	ETUC, BUSINESSEUROPE, UEAPME és CEEP	
2008.05.19.	ILO 2006. évi tengerészeti munkaügyi egyezménye	tengerhajózás ágazat: ECSA és ETF	2009/13/EK irányelv
2009.06.18.	szülői szabadság (felülvizsgálat)	BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP és ETUC	2010/18/EU irányelv
2009.06.18.	európai fodrász bizonyítvány	fodrászati ágazat: Coiffure EU és UNI Europe Hair and Beauty	
2009.10.26.	éles vagy hegyes eszközök által okozott sérülések	egészségügyi ágazat: HOSPEEM és EPSU	2010/32/EU irányelv
2010.03.25.	befogadó munkaerőpiac	BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP és ETUC	
2012.02.15.	munkaidő-szervezés egyes szempontjai	belvízi hajózási ágazat: EBU, ESO és ETF	2014/112/EU irányelv
2012.04.19.	hivatásos játékosok sztenderd szerződése	professzionális labdarúgó ágazat: UEFA-EPFL-ECA-FIFPro Division Europe	
2012.04.26.	munkahelyi egészségvédelem és biztonság	fodrászati ágazat: Coiffure EU és UNI Europe Hair and Beauty	aláírók kezdeményezték a megállapodás irányelvként való elfogadását, azonban az EiB nem terjesztette a megállapodást a Tanács elé
2012.05.21.	ILO 2007. évi, a halászati ágazatban végzett munkáról szóló egyezménye	tengeri halászat ágazat: ETF, Europeche és Cogeca	aláírók kezdeményezték a megállapodás irányelvként való elfogadását, az EiB előzetes vizsgálata folyamatban

⁷ Az aláíró szociális partnerek megállapodásukhoz egy közös deklarációt csatoltak 2009.06.10-én, amely a megállapodás melléklete, és útmutatóként szolgál az aláíró felek tagszervezetei számára a megállapodás alkalmazásához.

A megállapodások tartalmi elemzésére⁸ terjedelmi okokból természetesen nem vállalkozhatunk. Csupán arra teszünk kísérletet, hogy magyarázatot találjunk, miért nem született európai szociális partner megállapodás közösségi szinten 2010, ágazati szinten pedig 2012 óta. Kérdés: vajon nem kívántak, vagy nem tudnak élni az európai szociális partnerek az EUMSZ-ben is megerősített kvázi-jogalkotói felhatalmazásukkal?

IV. Szociális jogalkotástól a koordináció felé

Véleményünk szerint magyarázatul elsősorban az Európai Unió szociálpolitikai céljainak és eszközrendszerének alapvető változásai szolgálnak.

A Közösség szociális dimenziójának kiépítésében, az 1990-es évek elején, a tagállami szociális jogok közelítése, a munka világa minimális sztenderdjeinek harmonizálása, irányelvekben való rögzítése állt a középpontban. Azzal, hogy a Maastrichti Szerződésben az európai szociális partnerek éppen ezen a terepen kértek/kaptak felhatalmazást bipartit tárgyalásokra és megállapodások kötésére, egy csapásra meghatározó, gyakorlatilag megkerülhetetlen, nélkülözhetetlen szereplőivé váltak az európai integráció továbbvitelének. Ráadásul szerepük sokban hasonlított tagállami tagszervezeteik legfőbb funkciójához: a munka világára vonatkozó jogok és kötelezettségek, szabályok kollektív tárgyalásos kialakításához.

Az EiB számára is kedvező volt a tárgyalásos, megállapodásos út bevezetése a szociálpolitikai jogalkotásba. Ez ugyanis lehetővé tette, hogy a szociális partnerek konszenzusán alapulva akkor is létrejöjjön egy irányelv, ha erre a tagállamok kormányai közötti ellentétek, vagy egyes tagállamok ellenállása következtében nem sok esély lett volna. Az EiB részmunkaidőre vonatkozó tervezetének tanácsi elfogadását például a Thatcher kormány vétója két alkalommal is (1982-ben és 1983-ban) megakadályozta. Az európai szociális partnerek azonban – lényegében azonos tartalommal – 1997-ben sikerre vitték a bipartit tárgyalást, s még abban az évben megszületett a vonatkozó 97/81/EK irányelv. *Delors* bizottsági elnök abban is bízott, hogy ha a szociális partnerek a kezdetektől fogva be vannak vonva a szociálpolitikai jogalkotásba, sőt, ha ők maguk alakítják ki a megállapodáson alapuló jogszabályt, akkor lényegesen nagyobb esély lesz azok tagállami végrehajtására, tiszteletben tartására. Így a közösség szociális dimenziójának fokozatos kiépülése Európa polgárai számára is érezhetővé válik.

Az európai szociális partnereknek és az EiB-nek így egyaránt érdeke fűződött ahhoz, hogy a Maastrichti Szerződéssel megnyílt lehetőség minél előbb érdemi eredményeket hozzon. Egymást támogató akaratuk, siker iránti elkötelezettségük „gyümölcse” az első három megállapodás: a szülői szabadságról (1995), a részmunkaidős munkavégzésről (1997) és a határozott idejű munkavégzésről (1999). Mindhárom megállapodás/irányelv a munka világának valós, aktuális kérdéseivel foglalkozott, hozzájárult a munkavállalók alapvető jogainak harmonizálásához, a munkaerőpiaci unfair verseny korlátozásához. Az európai szociális partnerek bizonyították, hogy alkalmasak megállapodásaikkal,

⁸ Így azzal a felvetéssel sem foglalkozunk, hogy ezek a megállapodások mennyiben tekinthetők európai kollektív szerződéseknek. Kezdetektől azon szakértők közé tartozunk, akik kizárták, hogy európai szinten – a munkaügyi kapcsolatok szakirodalomban elfogadott értelemben vett – kollektív szerződések kötődjenek. Alapvetően a közösségi hatáskör hiánya okán, különös tekintettel a kollektív szerződések legfontosabb témakörére: a bérekre.

kvázi-jogalkotóként a munka világának alakítására – az EiB pedig, közreműködésükkel, sikereket ért el a szociálpolitikában, erősítve a közös piac szociális dimenzióját.

A Közösség szociális prioritásai azonban hamarosan alapvetően megváltoztak. A munka világában ugyanis sürgős megoldásra várt a fokozódó munkanélküliség, a rugalmasság hiánya, az aktív munkaerőpiaci eszközök diszfunkciói. A válasz – tiszteletben tartva a közösségi és tagállami kompetenciák határvonalait – a tagállami foglalkoztatáspolitikák koordinálása lett, közös európai irányvonalak, indikátorok és az összehasonlító értékelés formájában. Ezen eljárás alapján – valamint a Gazdasági és Monetáris Unió bevezetésekor alkalmazott hasonló koordinációs mechanizmusok által inspirálva – alakult ki az a komplex, intézményes együttműködési rendszer, amelyet a 2000. évi Lisszaboni Tanács óta a nyitott koordinációs módszer (open method of coordination, OMC) gyűjtőfogalommal illetünk.

Az OMC térnyerése, dominánssá válása a szociálpolitika különböző területein, merőben új helyzetet teremtett az európai szociális partnerek, különösen a csúcsszövetségek számára. Bár továbbra is „közös felelősséget” viseltek a szociálpolitikai jogalkotás terén, ez a tevékenység politikai és szakmai jelentőségét tekintve, visszaszorult.⁹ Mind rövid távon – a Közösség előtt álló aktuális kihívások kezelésében –, mind hosszabb távon – az európai integráció továbbvitelében – az OMC vált meghatározóvá. Ráadásul, az OMC bonyolult mechanizmusaiban, szövevényes intézmény rendszerében az európai szociális partnerek csupán mellékszereplők.¹⁰

V. Európai Bizottság: a megállapodások motorja vagy fékezője?

Az EiB elkötelezettsége, erőteljes támogató hozzáállása nem csupán az első közösségi szintű megállapodások viszonylag gyors megszületésében volt tetten érhető. Meghatározó szerepet játszott az első ágazati megállapodások létrejöttében is – amelyek a tengerhajózásban és a polgári légitörlekedésben (illetve a későbbiekben, a vasúti és a belvízi hajózási ágazatokban) foglalkoztatott munkaidő szabályozásához kapcsolódtak. Világos és határozott volt ugyanis a politikai szándék, hogy mindazon ágazatokra is mihamarabb közösségi szabályok vonatkozzanak, amelyekre a munkaidő szervezésének általános rendjét (az 1990-es évek elején) meghatározó 1993/104/EK irányelv hatálya nem terjedt ki, éppen ágazati sajátosságaik következtében.¹¹ Így, szinte közvetlen fenyegetést jelentett a „jogalkotás árnya”¹²: az ágazati szociális partnerek pontosan tudhatták, tudták, hogy ha ők nem állapodnak meg, akkor az EiB javaslata alapján a Tanács meg fogja alkotni a vonatkozó irányelveket.

⁹ TREU, TIZIANO: *The European Social Dimension: Problems and Perspectives*. In: Biagi, Marco (ed.): *Towards a European Model of Industrial Relations?* Kluwer Law International, The Hague, 2001. 83–96. pp.; ZEITLIN, JONATHAN – POCHE, PHILIPPE (eds.) with MAGNUSSON, LARS: *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2005. 511. p.

¹⁰ GOLD, MICHAEL – CRESSEY, PETER – LÉONARD, EVELYNE: *Whatever Happened to Social Dialogue? From Partnership to Managerialism in the EU Employment Agenda*. *European Journal of Industrial Relations* 13 (1) 2007. 7–25. pp.

¹¹ COM (97) 344 final: *White Paper on Sectors and Activities Excluded from the Working Time Directive*.

¹² BERCUSSON, BRIAN: *The Dynamic of European Labour Law after Maastricht*. *Industrial Law Journal* 23 (1) 1994. 1–31. pp., 20. p.; *Blanpain* ugyanezen szituációt „Democles kardja”-val érzékelteti. *BLANPAIN*, 1998. 138. p.

Az erős és politikailag elkötelezett EiB tágabb értelemben is az európai szociális partner megállapodások *conditio sine qua non*-ja¹³, ugyanis azzal, hogy milyen témaköröket és milyen gyakorisággal bocsát konzultációra a szociális partnereknek, az EiB eleve döntően befolyásolja a szociálpolitikai jogalkotás irányát és ütemét, a szociális partnerek tárgyalási lehetőségeit. Az EiB szándékait összegző ún. Szociális menetrendek (Social Policy Agenda) azonban az évek során sokat veszítettek ambíciójukból, s úgy véljük, hogy a javasolt témák sem tartoztak a munkavállalók és a munkáltatók szempontjából legaktuálisabbak közé. A munka világának valós problémáira reagáló bizottsági felkérésekre a szociális partnerek lényegesen nagyobb tettvágygal reagálnának, mint például az egyik legutóbbi javaslatra¹⁴, amely a munkavállalók tájékoztatására és a velük folytatott konzultációra vonatkozó, már hatályban levő irányelvek közötti fogalmi összhang – közösségi jogalkotás és érvényesítés szempontjából ésszerű – megteremtését célozza.

Az EiB kezdeményező szerepének visszafogottabbá válása már a 2000-es évek elejétől megfigyelhető, így jobban köthető a közösségi szociálpolitikában bekövetkezett hangsúlyeltolódáshoz, semmint a fokozatosan 28 tagúvá bővült EU döntéshozatali nehézségéhez, a tagállamok közötti gazdasági és szociális különbségek jelentős megnövekedéséhez. Az európai vezetők már az ezredfordulón is elődeiknél jóval kevésbé tűntek elkötelezettnek a tagállamok foglalkoztatási és szociális sztenderdjeinek közelítése, az univerzálisan garantált közösségi szociális jogok bővítése iránt.¹⁵

Az utóbbi években azonban nem csupán az EiB kezdeményező szerepének erőtlensége feltűnő, hanem mintha hiányozna részükről a szociális partnerek megállapodásának támogatása iránti elkötelezettség is. Az európai szociális párbeszéd három évtizedes történetében példátlan volt, hogy az EiB a fodrások munkakörülményeire vonatkozó, 2012-ben megkötött ágazati megállapodást – az aláíró felek közös kezdeményezése ellenére – nem terjesztette a Tanács elé, hogy a megállapodásból kötelező jogi erejű irányelv születhessen. Bár elutasításában az EiB egy tervezett, szélesebb körű munkaügyi egészség és biztonság témájú vizsgálatra hivatkozott, nem zárható ki az sem, hogy néhány, írásban előzetesen tiltakozó tagállam nyomására cselekedett így. Hasonlóan halogató az EiB álláspontja az ILO 2007. évi halászati ágazatban végzett munkáról szóló egyezményének alkalmazására vonatkozó ágazati megállapodás Tanács elé terjesztésében is. A 2012-ben történt megállapodás előzetes, formai vizsgálata már évek óta tart. A vasúti ágazat szociális partnerei is nagy felháborodással vették tudomásul azt, hogy a mozdonyvezetők európai engedélyek (jogosítványok) jogszabályi rendezésekor (2007/59/EK irányelv) az EiB és az európai döntéshozók az ugyanezen témakörben kötött szociális partner megállapodásnak csak bizonyos elemeit vették át, s ezzel gyakorlatilag „felülírták” a szociális partnerek alkotta szabályokat. Mindezek az esetek alapvetően aláássák a tárgyaláson alapuló jogalkotás realitását, és csorbítják az európai szociális partnerek megállapodási jogát.

¹³ KELLER, BERNDT: *Social Dialogue – The Specific Case of the European Union*. International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 24 (2) 2008. 201–227. pp., 209. p.

¹⁴ C(2015) 2303 final: *Consultation Document. First Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a Consolidation of the EU Directives on Information and Consultation of Workers*.

¹⁵ FALKNER, GERDA: *The Interprofessional Social Dialogue at European Level: Past and Future*. In: Keller, Bernt – Platzer, Hans-Wolfgang (eds.): *Industrial Relations and European Integration. Trans- and Supranational Development and Prospects*. Ashgate, Aldershot, 2003. 11–29. pp.

VI. Változó szociális partner prioritások

Az európai szociális partnerek törekvéseinek iránya is alapvetően megváltozott az elmúlt három évtizedben, különösen a csúcsszövetségek esetében. Az 1990-es években még kifejezetten abban látták európai szociális párbeszédük hozzáadott értékét, hogy a közösségi szociális jogok az ő tárgyalásaik „csatamezején” dőltek el – lényegében akkor is, ha konszenzus hiányában végül mégiscsak az EiB fogalmazta meg a jogalkotási javaslatot.¹⁶ A 2001. évi ún. Laeken-i nyilatkozatukban azonban már egyértelműen jelezték, hogy a továbbiakban, közösségi szinten, az autonóm (jogi kötő erővel nem rendelkező) megállapodásaiknak kívánnak nagyobb teret adni.

Ezt az elmozdulást mélységében és tágabb politikai kontextusában tudományos kutatás még nem elemezte. Kétségtelen, hogy az UNICE (mai nevén BUSINESSEUROPE) az ezredforduló időszakában már deklaráltan eltávolodott az európai szociális párbeszéd szűk, megállapodásokat szorgalmazó értelmezésétől, s helyette az általánosabb, főként orientáló, és jogi kötelezettségeket nem keletkeztető eszközöket támogatta.¹⁷ Nem lehet elvonatkoztatni attól sem, hogy a szakszervezeti és a munkáltatói szövetségek ambíciói kezdetektől fogva eltérők voltak: míg az ETUC kollektív szerződés jellegű megállapodásokat akart elérni, az UNICE nem kívánt túllépni az általános közös iránymutatásokon¹⁸ – s ez a helyzet a későbbiekben sem sokat változott. Vélelmezhető az is, hogy a csúcsszövetségek nagyobb mozgásteret kívántak biztosítani maguknak, s arra törekedtek, hogy az európai szociális párbeszédet ne csupán az EiB tematizálja konzultációs javaslataival. Erre utal a 2002-ben bevezetett, több évre szóló munkaprogramjaik sorozata is. De nem zárhatjuk ki azt sem, hogy a jogi erővel nem rendelkező megállapodások, és más „puha” eszközök irányába való elmozdulás kedvező volt mindazok számára, akiknek inkább a közösségi szintű szociális jogalkotás lassításához, bizonyos értelmű kiüresítéséhez fűződött érdekük.

Tény, hogy 2000 óta közösségi szinten nem született (témájában új) megállapodáson alapuló irányelv.¹⁹ Ez abból a szempontból is figyelemre méltó, hogy az irányelvként elfogadott megállapodások politikai hozadéka, jelentősége a csúcsszövetségek szemében korábban felbecsülhetetlennek tűnt. Ráadásul, megállapodás esetén a siker garantált volt, függetlenül attól, hogy a megállapodás/irányelv tényleges tagállami hatása milyen mértékű volt, hiszen a végrehajtás felelőssége a tagállamok kormányaira, s nem az aláíró felekre hárult. Alapvetően más a szituáció azonban az autonóm megállapodások esetében. A politikai siker mércéje ezek esetében már nem csupán az európai konszenzus elérése, hanem az is, hogy az aláíró felek, és azok tagállami szervezetei mit akar-

¹⁶ DE BOER, ROB – BENEDICTUS, HESTER – VAN DER MEER, MARK: *Broadening without Intensification: The Added Value of the European Social and Sectoral Dialogue*. *European Journal of Industrial Relations* 11 (1) 2005. 51–70. pp.

¹⁷ UNICE: *Releasing Europe's Employment Potential. Companies' Views on European Social Policy Beyond 2000*. UNICE, Brussels, 1999.

¹⁸ Az eltérő ambíciók kontrasztját jól mutatja például az ugyanazon kötetben megjelent két állásfoglalás: CLARKE, PENNY: *Social Dialogue – an ETUC Perspective* és BEIRNAERT, WILFRIED: *European Social Dialogue in Action: A Perspective from the UNICE*. in: DE VOS, MARC: *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited*. Kluwer Law International, The Hague / London / New York, 2003. 89–95. pp., 97–102. pp.

¹⁹ A szülői szabadságról 2009-ben kötött megállapodás és az azt közösségi jogba beemelő 2010/18/EU irányelv gondolatmenetünk szempontjából nem releváns, mivel a szociális partnerek megállapodásán nyugvó irányelv felülvizsgálata, módosítása csak a szociális partnerek újbóli megállapodásán keresztül lehetséges.

nak/tudnak mindabból megvalósítani a tagállamokban. A kockázat így jóval nagyobb és a végeredmény kevésbé befolyásolható az európai szereplők által.

Paradox módon, a csúcscsoportok az EU küszöbönálló 2004-es bővítését megelőző években vállalták magukra és tagszervezeteikre az európai szintű megállapodásaik végrehajtásának teljes felelősségét. Akkor, amikor már tudták, hogy új/jövendő tagszervezeteik erre a feladatra kevésbé lesznek alkalmasak, felkészültek. Nehéz megítélni, hogy vajon az európai szociális partnerek voltak-e túlzottan optimisták új tagszervezeteik felzárkózása, fejlődése tekintetében, vagy pedig alábecsülték az európai szociális párbeszéd és a tagállami munkaügyi kapcsolatok egymásra épülésének szerepét, erejét.²⁰

A közösségi szintű autonóm megállapodások tagállami végrehajtása – amint az aláíró felek által készített, rendszeres értékelések és a tudományos publikációk²¹ egyaránt mutatják – távolról sem teljes körű, s igen jelentős és tartós tagállami differenciákat mutat. Különösen a 2004-ben, illetve azt követően csatlakozott tagállamok esetében jellemző, hogy az európai megállapodások egyáltalán nem, vagy csak esetleges módon érvényesülnek. Minderre magyarázatot ad az új tagállamok munkaügyi kapcsolatainak fejletlensége, gyengesége, a szociális partnerek erőtlensége és társadalmi beágyazottságuk, támogatottságuk hiánya.²² Nem lenne azonban korrekt az európai megállapodások tagállami végrehajtásának hiátusait egyedül az új tagállamok vonatkozásában hangsúlyozni. Azokban a tagállamokban is gyengültek a szociális partnerek – elsősorban a 2008-ban kezdődő pénzügyi és gazdasági válság, és a válságból való kilábalás belső politikai és hatalmi átrendeződései következtében –, amelyek hagyományosan jól működő, megállapodásos, kollektív szerződéses munkaügyi kapcsolatokkal rendelkeztek.

Bár nehezen lenne bizonyítható, de logikusan következtethetünk arra, hogy a megállapodásai tagállami végrehajtási hiátusai is közrejátszottak abban, hogy a csúcscsoportok az elmúlt években óvatosabbá, visszafogottabbá váltak – az általuk korábban preferált – autonóm megállapodások tárgyalásának kezdeményezésében is. A csúcscsoportoknak ugyanis szembeülniük kellett azzal, hogy a legtöbb régi tagállamhoz viszonyítva az új (2004-ben és azt követően csatlakozott) tagállamok szociális partnerei kevésbé érzik magukénak az európai szintű megállapodás lehetőségét, kevésbé fontos számukra e lehetőség kihasználása, hiszen annak „kiharcolásában” sem vettek részt.

A közösségi szintű megállapodásokban testet öltő sikerek elmaradása, a közös politikai akarat gyengülése véleményünk szerint arra is visszavezethető, hogy a munkavállalói és munkáltatói csúcscsoportok is távolabb kerültek egymástól, különösen a válság okainak és kezelésének eltérő megítélése következtében. A versenyképesség és a szociális igazságosság, a piac szabadsága és a munkavállalói jogok garanciája, a gazda-

²⁰ TÓTH FERENC: *A munkaügyi kapcsolatok rendszere, fejlődése*. Szent István Egyetem, Gödöllő, 2008. 479. p.

²¹ RAMOS MARTIN, NURIA – VISSE, JELLE: *A More „Autonomous” European Social Dialogue: The Implementation of the Framework Agreement on Telework*. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 24 (4) 2008. 511–548. pp.; KELLER, BERNDT – WEBER, SABRINA: *Sectoral Social Dialogue at EU level: Problems and Prospects of Implementation*. *European Journal of Industrial Relations* 17 (3) 2011. 227–243. pp.; ERTEL, MICHAEL et al: *European Social Dialogue on Psychosocial Risks at Work: Benefits and Challenges*. *European Journal of Industrial Relations* 16 (2) 2010. 169–183. pp.

²² LADÓ, MÁRIA: *EU Enlargement: Reshaping European and National Industrial Relations*. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 18 (1) 2002. 101–124. pp.; LADÓ, MÁRIA – VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL: *Social Dialogue in Candidate Countries: What for?* *Transfer* 9 (1) 2003. 64–87. pp.

sági növekedés és a megtermelt javak fair elosztása között ma jóval kilátástalanabbnak tűnik bármiféle kompromisszum megtalálása, mint a válságot megelőzően.

Az európai szociális párbeszéd ágazati szintjén mindezek a tendenciák differenciáltabban érzékelhetőek, jelentős ágazati különbségekhez vezetve. Aligha vitatható, hogy a 2000-es évektől kezdődően több ágazatban is jelentősen aktivizálódtak az európai szociális partnerek, élve kvázi jogalkotói szerepükkel is.²³ Az évtized második felében megkötött megállapodások – különösen azok témaválasztása, az innovatív megközelítésük és a szociális partnerek ágazati határokat átívelő összefogása okán – a dinamizmus egyértelmű jeleként értelmezhetők. Ha azonban figyelembe vesszük, hogy ma már összesen 45 olyan Ágazati Szociális Párbeszéd Bizottság létezik az EU-ban, amely intézményi keretével éppen az ágazati szociális partnerek párbeszédét és megállapodását hivatott elősegíteni, akkor inkább kivételnek, s nem általános trendnek kell tekintenünk a jogalkotási, megállapodási felhatalmazás ágazati szintű kihasználását.

Tárgyalásra, megállapodásra pedig számos aktuális témakör lenne, még ha nem is közvetlenül az EiB szociálpolitikai kezdeményezéseivel kapcsolódóan. Az elmúlt évtizedekben az ágazatok többségét érintően meghatározóan erősödött a közösségi beavatkozás. A közös politikák kiterjedése, a piaci liberalizáció, a dereguláció és a kapcsolódó további gazdasági folyamatok olyan munkaügyi és szociális kihívásokkal jártak, amelyekre az adekvát választ leginkább az ágazati szociális partnerek tudták/tudták volna megadni. A fokozódó integráció számos ágazatban közelebb is hozta egymáshoz a szociális partnereket, de közös fellépésük, akaratuk eddig elsősorban a döntéshozók együttes befolyásolására irányult, és nem az ágazat munkaerőpiacának, szociális kérdéseinek megállapodásos szabályozásában öltött testet.

Számos ágazat esetében a tagállami szociális partnerek gyengesége, hiánya nehezen, vagy egyáltalán nem feloldható korlátot jelent az európai ágazati szociális partnerek számára. Ez az akadály különösen a 28 tagállamúvá bővült EU sajátossága, hiszen az új tagállamok döntő többségében a munkaügyi kapcsolatok ágazati szintje volt (és maradt napjainkig is) a „leggyengébb láncszem”.²⁴ Az európai szinten vállalt kötelezettségek végrehajtásának tagállami bizonytalansága, esélytelensége komoly visszatartó erőt jelent az európai ágazati szociális partnerek számára, illetve inkább a „puhább” – nehezebben nyomom követhető és számon kérhető – eszközök felé orientálja őket.

VII. Távlatok

Három évtizeddel ezelőtt, 1985-ben, *Jacques Delors*, az EiB akkor frissen kinevezett elnöke, az Európai Parlament előtti beköszöntő beszédében így fogalmazott: „Kérdésem: mikor fogjuk látni az első európai kollektív szerződést? Én ragaszkodom az álláspontomhoz: az európai kollektív szerződés nem csupán egy szlogen.”²⁵ Ma már nem

²³ DUFRENSE, ANNE – DEGRYSE, CHRISTOPHE – POCHE, PHILIPPE (eds.): *The European Sectoral Social Dialogue. Actors, Developments and Challenges*. P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2006. 342. p.

²⁴ GHELLAB, YOUSEF – VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (eds.): *Social Dialogue in Future Member States: The Weakest Link*. International Labour Office – European Commission, Budapest, 2003. 410. p.

²⁵ Idézi: TYSZKIEWICZ, ZYGMUND: *The European Social Dialogue 1985-1998: A Personal View*. In: Gabaglio, Emilio – Hoffmann, Reiner (eds): *European Trade Union Yearbook 1998*; ETUI, Brussels, 1999. 35–47. pp., 39. p.

csak az európai kollektív szerződéskötés tűnik illúzióknak, hanem egyre távolabb vagyunk attól is, hogy egyáltalán európai szintű, bipartit megállapodások szülessenek.

Mindebből azonban tévedés lenne az európai szociális párbeszéd egészének hanyatlására, gyengeségére következtetni. A kétségtelen tény, hogy az európai szociális partnerek csak korlátozottan használták ki a Szerződés adta privilegizált kvázi-jogalkotói szerepüket azzal együtt kell értékelni, hogy az elmúlt három évtizedben alapvetően megváltoztak a közösségi szociálpolitikai célok és prioritások, háttérbe szorult a szociálpolitikai jogalkotás. Megroppant az európai szociális párbeszéd legfontosabb alapja is: a munkaügyi kapcsolatok tagállami rendszerei a kibővült EU-ban szélsőségesen eltérőek és gyakran maguk a szociális partnerek is gyengék, illetve hiányoznak. Ha az európai szociális párbeszéd fejlődését e drasztikusan megváltozott feltételekhez való alkalmazkodás alapján értékelnénk, akkor a vitalitást, a kreativitást és a politikai pragmatizmust kell kiemelnünk. Az európai szociális párbeszédben ugyanis a kvázi-jogalkotás mellett/helyett egyfelől a szakpolitikák európai szintű befolyásolása, alakítása kapott prioritást, amelyet az évenként jelentős számban közreadott közös szociális partner vélemények (joint opinion), állásfoglalások (declaration) és az európai szociális párbeszéd tripartit intézményeinek fokozódó szerepe is jelez. Másfelől, a szociális partnerek munkájában a korábbiaknál nagyobb teret kaptak, az OMC szellemiségét követő koordinációs eszközök, így a tagállami szociális partnerek munkáját orientáló, erősítő ún. cselekvési keretek (framework of actions), iránymutatások (guidelines, policy orientations), viselkedési kódexek (code of conducts).

MÁRIA LADÓ – FERENC TÓTH

SOCIAL PARTNERS – CO-LEGISLATORS IN EUROPEAN SOCIAL LAW?

(Summary)

The article focuses on the unique albeit highly controversial element of European social dialogue, and asks the question to what extent social partners have become co-legislators in European social policy, as envisaged first in the Social Protocol of the Maastricht Treaty and then enshrined in the subsequent Treaties, including the Treaty on the Functioning of the European Union.

The article first recalls the exceptional circumstances which have supported the political and legal empowerment of European social partners to conclude agreements, including legally binding ones. Having summarized briefly the relevant procedure, the article presents the outcomes so far, which are modest in quantitative terms and indicate a sort of standstill from 2010/2012.

The article places these findings first in the context of the overall European social policy developments, pointing to the shift from the harmonization of legal systems of Member States to the coordination of their policy objectives. Then it turns to the role of the European Commission, and identifies a sort of retreat in pursuing the social agenda in general and, more recently, in paving the way for social partners' statutory agreements. The article then attempts to shed some light on European social partners' ambitions, which seem to have been eroding due to social partners' increasingly diverging perspectives on European regulation/legislation and their weakening basis in Member States.

The conclusion nevertheless argues that European social dialogue still holds promise for the future. Although the negotiation track might remain rarely followed, social partners possess a broad range of instruments to shape Europe's social dimension, and some of those could even better fit to recent European economic, social and political conditions as well as to the diverse labour relations and social realities of the EU28.