

GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA*

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD, A NEM DISZKRIMINATÍV AKADÁLYOK ÉS AZ INTÉZMÉNYESÍTETT JOGVÉDELEM FEJLŐDÉSE A SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSA TERÜLETÉN

Nincs arról vita, hogy a személyek szabad mozgása területén a jogi fejlődés a diszkrimináció tilalmának elvén és az azzal egyenértékű egyenlő bánásmód előírásán alapul, amelyet az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő tevékenysége bontott ki.¹ Ugyancsak nem vitatott, hogy egy másik elv is kifejlődött az egyenlő bánásmód talaján, nevezetesen a szabad mozgás tiltott akadályának fogalma.² Ez a két bástya védte a személyek szabad mozgásának elvét az uniós jogban, és évtizedekig hatékonyan védte a szabad mozgók jogait. A cikk célja, hogy pillanatfelvételt készítsen a korábbi, mérföldkőnek számított jogesetek és az Európai Bíróság újabb ügyeinek fényében, a foglalkoztatás területére összpontosítva. Ezenkívül a cikk az elemzés új dimenziójának bevonására is vállalkozik, olyan kezdeményezések bemutatásával, amelyek a jogok jobb érvényesítésére és fokozottabb védelmére irányulnak. Ezeket intézményesített jogvédelemnek (támogató tevékenységeknek) nevezzük, amikor különféle intézmények programokon és tevékenységeken keresztül támogatják a szabad mozgást, szemben az előző fogalmakkal (egyenlő bánásmód és tiltott nem diszkriminatív akadályok), ahol a közös nevező inkább a jogok garantálása az Európai Bíróság által, az uniós jog megsértésének kimondásával és jogorvoslat biztosításával.

1. EGYENLŐ BÁNÁSMÓD

Az egyenlő bánásmód terén a szabályozás középpontjában az EUMSZ. 18. cikkében hangsúlyozott generális állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma áll. A szabály a fogadó tagállamban biztosít belföldi jogegyenlőséget a többi tagállam állampolgárának és családtagjának.³ Az EUMSZ 18. és 45. cikkei⁴ kifejezet-

* PhD, egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: gellernelukacs.eva@ajk.elte.hu.

¹ GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA: *Munkavállalás az Európai Unióban* (Budapest: KJK-Kerszöv 2004); SOMSSICH Réka: *Az európai jog fogalmai* (Budapest: ELTE ÁJK 2011); Joanna APAP: *Freedom of Movement of Persons* (The Hague: Kluwer Law International 2002).

² KIRÁLY Miklós (szerk.): *Az Európai Unió gazdasági joga I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2012) 77–158.

³ David A.J.G. DE GROOT „Free Movement of Dual EU Citizens” *European Papers* 2018/3. 1075–1113.; GYENEY Laura: Kettős állampolgárság az Európai Unió erőterében *Iustum Aequum Salutare* 2013/2. 157–169.

⁴ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ).

ten tiltják a megkülönböztetést a személyek szabad mozgása területén. A vonatkozó másodlagos jogi instrumentumok⁵ kötelezik a tagállamokat, hogy biztosítsanak egyenlő bánásmódot területükön a más tagállami polgároknak és családtagjaiknak.⁶ A korábban hatályos jogszabályok és az azokat felváltó jogszabályok szövegszerűen ugyanazokat a rendelkezéseket tartalmazzák. Az Európai Bíróság (EuB) kiterjedt joggyakorlatot fejlesztett ki az EUMSZ és a fent említett rendeletek alapján. Mivel a korábbi és a jelenleg hatályos jogi eszközök megfelelnek egymásnak, a régi és az új szabályozási keretből fakadó ítélkezési gyakorlat is változatlanul alkalmazandó.

1.1. A KÖZVETLEN DISZKRIMINÁCIÓ TILALMA

Az EUMSZ rendelkezései következetesen tiltják a diszkriminációt. A másodlagos jogforrások ugyanakkor nem a tiltást, hanem az egyenlő bánásmód biztosításának kötelezettségét helyezik előtérbe, mintegy szinonimaként használva a diszkrimináció tilalmát és az egyenlőség megteremtését.⁷ Az EuB is ugyanolyan értelmezést ad e fogalmaknak: „Az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdése az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetést tilt a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében. A 492/2011 rendelet 7. cikkének (1) bekezdése mindössze a hátrányos megkülönböztetésnek az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdésben foglalt tilalmának elvét fejt ki egyedi jelleggel a foglalkoztatási és munkafeltételekre vonatkoztatva, és ezért azt ugyanúgy kell értelmezni, mint ez utóbbi cikket”.⁸

Az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogirodalom széleskörű, a vonatkozó uniós jogszabályokkal és az EuB joggyakorlatával sok mű foglalkozik.⁹ Két EuB-esetet említek az egyenlő bánásmód illusztrálására, egyet a régmúltból, egyet pedig a közelmúltból.

Az 1973-as francia Tengeri Munkatörvénykönyvvel kapcsolatos ügyben arról kellett döntenie, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal, hogy a francia hajók legénységének 3:1 arányban francia állampolgárokból kell állniuk.¹⁰ Az Európai Bizottság

⁵ 492/2011/EU rendelet, 2004/38/EC irányelv és 883/2004/EK rendelet.

⁶ 492/2011/EU rendelet 7. cikke, 2004/38/EK irányelv 3. cikke és 883/2004/EK rendelet 3. cikke.

⁷ 492/2011/EU rendelet 1 (1) cikk: „(1) A tagállamok állampolgárainak, lakóhelyükre való tekintet nélkül, joguk van arra, hogy egy másik tagállam területén munkát vállaljanak és munkát végezzenek az adott tagállam állampolgárainak foglalkoztatását szabályozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően”.

⁸ C-514/12. sz. *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH kontra Land Salzburg* ügy [ECLI:EU:C:2013:799], para. 23.

⁹ KIRÁLY Miklós: *Unity and diversity: the cultural effects of the law of the European Union* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2011) 304.; European Commission Analytical Report 2014 – The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers, FreSso, December 2014; ZACCARIA, MÁRTON LEÓ, Egyenlő(tlen) munkáért egyenlő(tlen) bér – az egyenlő munkáért egyenlő bér elvről másként, *Munkajog* 2019/2. 1–8.; STEVE PEERS: „Amending EU free movement law: what are the legal limits?” *New Europeans* 2014. november 25., <https://neweuropeans.net/article/534/amending-eu-free-movement-law-what-are-legal-limits>.

¹⁰ 167/73. sz. *Bizottság kontra Francia Köztársaság* ügy [ECLI:EU:C:1974:35].

szerint ezen előírások ellentétesek voltak a Tanács 1612/68/EGK rendeletével, illetve a Szerződés 39. (jelenlegi 45.) cikkével. Az EuB megerősítette ezt az álláspontot, hivatkozva a *közösségi jog elsődlegességére* a nemzeti jogrendszerekkel szemben, konkrétan az említett cikk *közvetlen hatályára*, illetőleg a Tanács rendeletének *közvetlen alkalmazandóságára*. A döntés arra is kitért, hogy a munkaerő szabad mozgását – mint a négy alapszabadság egyikét – minden gazdasági területen, így a közlekedésben is érvényesíteni kell. A későbbi *Bizottság kontra Olaszország* ügyben az EuB megvizsgálta az Olasz Nemzeti Kutató Tanácsban dolgozók foglalkoztatási feltételeit.¹¹ Az olasz jog szerint azok a más tagállami állampolgárok, akik a Nemzeti Kutató Tanácsnak dolgoztak, csak határozott idejű szerződéssel dolgozhattak, és a szerződésük meghosszabbítása kétséges volt. Emellett, a nem olasz állampolgárok számára nem volt előléptetési lehetőség, és ez mind a fizetésüket, mind a későbbi nyugdíjukat negatívan befolyásolta. Az Európai Bíróság kimondta az olasz jog uniós joggal való összeegyeztethetlenségét, hiszen eltért a jogvédelem szintje az olasz és a nem olasz uniós polgárok esetében.

A közvetlen diszkriminációval kapcsolatos esetek száma nem jelentős, mert a tagállami jogalkotók tudatossá váltak e tekintetben, és igyekeznek elkerülni olyan jogszabályok elfogadását, amelyben egyértelműen a másik tagállami állampolgárokat hátrányba hozó rendelkezések vannak.

1.2. KÖZVETETT DISZKRIMINÁCIÓ

Az ítélezési gyakorlat nemcsak a közvetlen (nyílt), hanem a közvetett (rejtett) hátrányos megkülönböztetés tilalmát is rögzíti. Az EuB már 1973-ban kimondta, hogy a diszkrimináció tilalma a közvetett diszkriminációt is felöleli: *„Az egyenlőség elve nem korlátozódik a közvetlen diszkriminációra, hanem kiterjed a rejtett vagy közvetett diszkriminációra is.”*¹² A nyílt hátrányos megkülönböztetéshez képest, ahol a megkülönböztetés nyilvánvalóan az állampolgárság alapján történik, a rejtett hátrányos megkülönböztetés olyan nemzeti jogszabályokhoz kapcsolódik, amelyek első pillantásra állampolgársági szempontból semlegesek, de a valóságban és a gyakorlatban hátrányosan érintik a többi (más) tagállamok állampolgárait.

Az EuB uniós joggal ellentétesnek minősítette azt az osztrák szabályozást is, amely szerint valamely területi önkormányzat a kórházi munkavállalói által folyamatosan nála megszerzett szolgálati időt teljes mértékben figyelembe vette a magasabb fizetési fokozatba történő előrelépéshez, míg minden egyéb szolgálati időt csupán részben vett figyelembe.¹³ Általános élel megállapította, hogy *„az egyenlő bánásmód elve nem csupán az állampolgárságon alapuló, közvetlen hátrányos megkülönböztetést tiltja, hanem a hátrányos megkülönböztetés valamennyi leplezett*

¹¹ 225/85. sz. *Bizottság kontra Olaszország* ügy [ECLI:EU:C:1987:284].

¹² 152/73. sz. *Giovanni Maria Sotgiu kontra Deutsche Bundespost* ügy [ECLI:EU:C:1974:13].

¹³ C-514/12 *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH kontra Land Salzburg* ügy [ECLI:EU:C:2013:799].

formáját is, ezek ugyanis más megkülönböztető ismérvek alkalmazásával való-jában ugyanahhoz az eredményhez vezetnek.”¹⁴

Főszabály szerint tehát egy tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései, illetve közigazgatási gyakorlata nem alkalmazható diszkriminatívan.¹⁵ Mind a 1612/68/EGK rendelet, mind a 492/2011/EU rendelet lefekteti viszont, hogy ez „[...] nem vonatkozik a betölthető állás jellege miatt megkívánt nyelvismerettel kapcsolatos feltételekre”. Maga a másodlagos jog biztosít tehát lehetőséget *expressis verbis* megkülönböztetésre. A nyelvismeret követelményével az EuB először a 80-as években, a *Groener*-ügyben¹⁶ foglalkozott. Megerősítette, hogy csak az állás jellege által indokolt körben lehet megkülönböztetést alkalmazni.¹⁷ Ezt az érvelési vonalat vitte tovább a *Bizottság kontra Belgium* ügyben is 2015-ben.¹⁸ A belga jog előírta, hogy a felvételi versenyen való részvételre jelentkező személy nyelvi ismereteit egyetlen, kizárólag Belgiumban kiállított oklevéllel igazolhatja. Az EuB kimondta, hogy a belga megsérti az egyenlő bánásmódot; a gyakorlatban hátrányos helyzetbe hozza az állásra jelentkezni kívánó más tagállami állampolgárokat.¹⁹

2. TILTOTT, NEM DISZKRIMINATÍV AKADÁLYOK

Az Európai Bíróság hamar szembesült azzal, hogy a diszkriminációra hivatkozás nem elegendő a szabad mozgás akadályainak lebontásához. Több olyan ügy került az Európai Bíróság elé, amelyek nem tartalmaztak állampolgárságon alapuló diszkriminatív elemet, mert saját állampolgár perelte saját államát vagy az ott honos egyesületet, viszont olyan tényállásokról szóltak, amelyek egyértelműen akadályozták a mozgásszabadságot. Az EuB ezért kifejlesztett egy új megközelítést, amelynek nem a saját és más tagállami állampolgárok közti különbségtétel volt az alapja, hanem a mozgásszabadság korlátozásának pusztá ténye, amely elegendő a közösségi (később uniós) joggal való összeegyeztethetlenség kimondásához. Ezekben az esetekben a szabály maga sérti az uniós jogot, függetlenül attól, hogy saját állampolgárra vagy másik uniós polgárra alkalmazzák. Az akadály ugyanakkor kimenthető, ha szükséges és arányos.²⁰

¹⁴ C-496/15 *Eschenbrenner*-ügy, para 35. (2017. március 2-i ítélet.) [ECLI:EU:C:2017:152].

¹⁵ 492/2011/EU rendelet 3. cikk (1) bekezdése.

¹⁶ C-379/87. sz. *Anita Groener kontra Minister for Education kontra City of Dublin Vocational Educational Committee* ügy [ECLI:EU:C:1989:599].

¹⁷ A kérdés bővebb elemzéséhez lásd: KIRÁLY Miklós: *Egység és sokféleség – Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára* (Budapest: Új Ember 2007) 50–55.

¹⁸ C-317/14. *Bizottság kontra Belgium* ügy [ECLI:EU:C:2015:63] (5 February 2015). Case C-202/11. *Anton Las kontra PSA Antwerp NV* ügy [ECLI:EU:C:2013:239]. A munkaszerződés holland nyelvtől eltérő nyelven történő megfogalmazása a szerződés *ex officio* érvénytelenségét eredményezte, ami aránytalan volt.

¹⁹ *Ibid.*, paragraph 30.

²⁰ A jogirodalom széles körben foglalkozik ezen akadályok és a fordított diszkrimináció probléma-körével, ennek elemzésétől eltekintünk a cikk céljait szem előtt tartva. Lásd pl. Alina TRYFONIDOU: „Purely Internal Situations and Reverse Discrimination in a Citizens Europe: Time to »Reverse« Reverse Discrimination” *Legal Issues of Economic Integration* 2008/1. 43–67.

Az ilyen típusú ügyek első megjelenései az 1990-es években a külföldi akadémiai címekkel kapcsolatos *Kraus kontra Land Baden-Württemberg* ügy,²¹ illetve a sport – konkrétan a futball – témakörben a híres *Bosman*-ügy voltak.²² A *Kraus*-ügyben a német jog a külföldön szerzett akadémiai fokozatok használatát csak külön engedéllyel tette lehetővé, s az engedély nélküli használatot bűncselekménynek minősítette. A *Bosman*-ügyben pedig egy belga focista nem tudott elhelyezkedni Franciaországban egy átigazolási szabály miatt.

Ezekben az ítéletekben az EuB ugyanazt az érvelési vonalat követte. Leszögezte, hogy az akkori EKSz 39. (jelenlegi 45. cikk) minden olyan szabályt tilt, amely – még ha csak a jogszabályt elfogadó tagállam polgárai vonatkozásában is²³ – korlátozza a munkavállalás és a letelepedés szabadságát vagy e szabadságok gyakorlását megnehezíti, kivéve, ha az intézkedéseket a közérdek védelme indokolja. Az EuB nem a közvetett diszkrimináció tilalma alapján vizsgálta a kifogásolt intézkedéseket, hanem a Szerződés alkalmazását kiterjesztette minden olyan intézkedésre, amely gátolja a munkavállalók szabad mozgását az integráción belül. Később az EuB a kosárlabdával foglalkozó *Lehtonen*-ügyben²⁴ és az egyetemi tanárok különleges pótlékával kapcsolatos *Köbler*-ügyben is ugyanerre a következtetésre jutott.²⁵

A közelmúltban elfogadott *Bizottság kontra Ciprus* ügyben²⁶ is úgy találta az EuB, hogy a ciprusi jog ciprusi köztisztviselőkre alkalmazandó egyik szabálya ellentétes az uniós joggal. A ciprusi jog szerint a 45. életévét be nem töltött köztisztviselő, aki ciprusi közszolgálati állásáról lemond a célból, hogy egy másik tagállamban vagy uniós intézménynél végezzen kereső tevékenységet, elveszíti a jövőbeni nyugdíjjogosultságait a ciprusi közszolgálatban eltöltött szolgálati idő után. Az a ciprusi köztisztviselő viszont, aki úgy mond le állásáról, hogy szakmai tevékenységét továbbra is Cipruson végzi, megtartja nyugdíjjogosultságait. 45 év felett ilyen korlátozás nincs. Az EuB kimondta, hogy e rendelkezés hátrányosan érinti azokat a ciprusi állampolgárokat, akik mobil munkavállalóvá kívánnak válni más EU tagállamokban, azon munkavállalókkal szemben, akik kereső tevékenységüket kizárólag Cipruson végzik. Hangsúlyozta, hogy az EUMSZ általánosságban annak megkönnyítését szolgálja, hogy az uniós polgárok²⁷ az Unió egész területén bár-

²¹ C-19/92. sz. *Dieter Kraus kontra Land Baden-Württemberg* ügy, EBHT [1993] I-1663.

²² C-415/93 *Bosman*-ügy.

²³ A döntés tehát a Bíróság fordított diszkriminációval kapcsolatos álláspontjához – lásd: fordított diszkrimináció nemzetközi tényállás esetén – is adaléku szolgált.

²⁴ C-176/96, *Lehtonen és Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL kontra Fédération royale belge des sociétés de basketball ASBL (FRBSB)* ügy, ECLI:EU:C:2000:201.

²⁵ C-224/01. sz. *Gerhard Köbler kontra Osztrák Köztársaság* ügy [ECLI:EU:C:2003:513].

²⁶ C-515/14 *Bizottság kontra Ciprus* ügy.

²⁷ FARKAS Orsolya: „Az uniós polgárság növekvő jelentősége: a személyek szabad mozgását szabályozó új irányelv” in KIRÁLY Miklós (szerk.): *Európai jogi Tanulmányok* 7. (Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Magánjog és Európai Gazdasági Jogi Tanszék 2006) 23–32.; Nic SHUIBNE: „Limits rising, duties ascending: The changing legal shape of Union citizenship” *Common Market Law Review* 2015/4. 889–937.; KISS Lilla: „The optician’s dilemma: can all these lenses be polished into the same frame or do we need new frames, too? – Brexit: time to reform EU citizenship?” *Curentul juridic* 2019. 21–37.

milyen kereső tevékenységet folytathassanak, és azzal ellentétesek az ilyen intézkedések.²⁸

Az EuB általánosságban úgy ítélte meg, hogy az uniós jog megsértését nemcsak a fogadó tagállam követheti el az oda érkező más tagállami állampolgárok tekintetében, hanem egy kiindulási állam is (mint ebben az ügyben Ciprus), amely lehetetlenné vagy kevésbé vonzóvá teszi az uniós polgár számára más tagállamban a munkavégzést. Az uniós joggal való összeegyeztethetlenség alapja ezért nem a diszkrimináció, hanem maga a tény, hogy a nemzeti jog tiltott – aránytalan és szükségtelen – korlátozást valósít meg (minden más uniós ország polgárának szempontjából).

2.1. JOGSZERŰ AKADÁLYOK

A tiltott, nem diszkriminatív akadályok alóli kivétel – vagyis a megengedhető akadály – lehetősége volt a tárgya az *Olympique Lyonnais SASP*-ügynek.²⁹ Ebben az ügyben az EuB kimondta, hogy ha egy futball klub kinevel egy fiatal játékost, akkor megkövetelheti, hogy az vele kösse meg az első hivatásos szerződését, és ha erre nem hajlandó, arányos kártérítést követelhet. Az EuB szerint ez különösen a kisebb képző kluboknak fontos, és noha gátolja a szabad mozgást, állampolgársági diszkrimináció nélkül, mégis arányos lehet a célhoz képest a sport társadalmi jelentősége miatt.

Egy 2019-ben eldöntött ügyben is úgy ítélte meg az Európai Bíróság, hogy az osztrák szabályozás nem ellentétes a 7. cikk (1) bekezdésével.³⁰ Az volt a kérdés, hogy jogszerű-e, ha egy olyan munkavállalónak, aki összesen 25 szolgálati évvel rendelkezik, és ezeket az éveket nem ugyanannál az osztrák munkáltatónál töltötte le, csak öt hét fizetett éves szabadság jár, míg az olyan munkavállaló, aki a 25 éves munkaviszonyt ugyanannál az osztrák munkáltatónál töltötte, évenként hat hét fizetett szabadságra jogosult. Az Európai Bíróság megfelelőnek találta a nemzeti jogi rendelkezést. Nem találta bizonyítottnak, hogy a szabályozás különösen az osztrák munkavállalókat részesítette előnyben a más tagállamok állampolgárságával rendelkező munkavállalókkal szemben.³¹ Továbbá, nem találta tiltott akadálynak sem a szabályt; szerinte a szabályozás nem alkalmas arra, hogy visszatartsa a szabad munkavállalás jogának érvényesítésétől azokat az osztrák munkavállalókat, akik jelenlegi munkahelyük feladását fontolgatják, hogy egy másik tagállamba menjenek dolgozni.³²

Hasonlóan nem találta tiltott akadálynak azt a német szabályt sem az *Erzberger-ügyben*,³³ amely szerint csak a belföldön (Németországban) található telephelyek

²⁸ Ibid., para 39.

²⁹ C-325/08, *Olympique Lyonnais SASP*, ECLI:EU:C:2010:143.

³⁰ C-437/17. sz. ügy, *Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach GmbH kontra EurothermenResort Bad Schallerbach GmbH* (2019. március 13-án eldöntött ügy).

³¹ Ibid., para 28.

³² Ibid., para 40.

³³ C-566/15. sz. *Konrad Erzberger-ügy* (2017. július 18-i ügy).

munkavállalói rendelkeztek aktív és passzív választójoggal a TUI nevű idegenforgalmi cég felügyelőbizottsági tisztségviselő munkavállalóinak a megválasztásakor. Ezáltal a TUI csoport kb. 10 ezer nem németországi telephelyen foglalkoztatott munkavállalója nem szavazhatott, illetve, ezenkívül a TUI csoport összes, a csoport anyavállalatának felügyelőbizottsági tisztségviselő munkavállalójának meg kellett válnia e tisztségétől, amint egy másik tagállami leányvállalatnál vállalt munkát. Az Európai Bíróság kimondta, hogy az EUMSZ 45. cikk az ilyen eltávozó munkavállaló számára nem biztosítja a fogadó tagállamban az olyan munkafeltételekhez való jogot, amilyenekben a származási tagállamban részesült.³⁴ Tekintettel arra, hogy nincs az adott kérdésben uniós harmonizáció, Németország előírhatja, hogy a szabályok csak a területén található telephelyek munkavállalóira legyenek alkalmazhatók.³⁵ Ez a szabály nem minősült tehát a munkavállalók szabad mozgását korlátozónak.

Ide kapcsolható és magyar vonatkozása miatt különösen érdekes a magyar jog részét képező hallgatói szerződések ügye. A kérdés nem jutott el az EuB elé, azonban mindenképpen tanulságos a tiltott, nem diszkriminatív akadályok körében foglalkozni vele. Az ügy lényege, hogy a 2011-ben elfogadott új rendelkezések alapján Magyarországon állami költségtérítéses felsőoktatási képzésben csak úgy lehet részt venni, ha a diák hallgatói szerződést ír alá, amely szerint meghatározott ideig Magyarországon fog dolgozni a diploma megszerzése után. Az ügyet az Európai Diákunió (European Students Union) az Európai Bizottság elé vitte, arra hivatkozva, hogy a hallgatói szerződés maga ellentétes az uniós joggal.³⁶ Az Európai Bizottság illetékes biztosa ugyanakkor azt nyilatkozta, hogy ugyan lehetséges, hogy a munkaerőmozgás akadályát képezi ez a rendelkezés, de a szabad mozgásra vonatkozó szabályok szerint az ilyen típusú akadályok kimenthetőek, ha legitim célt követnek, valamint megfelelőek és arányosak a célhoz képest.³⁷ A magyar konstrukciót az Európai Bizottság a szükségessége és arányossága alapján ítélte meg, amelynek végül az lett az eredménye, hogy a magyar szabályt az uniós joggal összhangban lévőnek találta. Ennek legfőbb oka, hogy a konstrukció állampolgárság alapján nem diszkriminatív. Ezen felül önkéntes is, van releváns alternatíva a diák számára, amely terheiben hasonló, ha a diák később mégis másutt akar dolgozni: ez az önköltséges forma. Továbbá, az indokokat – így a jövőbeni munkavégzés hosszát a visszafizetés lehetőségével együtt – arányosnak fogadták el, illetve azt a magyarázatot is, hogy nincs enyhébb eszköz a diplomások Magyarországon tartásának elérésére.

A magyar ügy nagyon hasonlított a korábban említett *Olympique Lyonnais SASP*-ügyre (C-325/08), hiszen párhuzamot lehetett vonni a kiképzett focista és a kiképzett egyetemi hallgató között, ugyanakkor kétségtelen, hogy voltak a konstrukciónak – hasonlóan az *Olympique Lyonnais*-ügyhöz – a jövőbeni munkavégzést akadályo-

³⁴ Ibid., para 35.

³⁵ Ibid., para 37.

³⁶ Lásd: <https://www.esu-online.org/?news=commission-replies-to-esu-on-restriction-of-freedom-for-state-funded-students-in-hungary>.

³⁷ The European Commission's reply to the urgent letter from the European Students' Union (ESU) on the new Hungarian Higher Education bill, dated 22 March 2012.

zó elemei. Hasonlított a *Bressol*-ügyre is, amelyben az Európai Bíróság – az egészségügyi szektorban – elfogadta azt az érvelést, hogy a közegészségügy indokolhatja a diákok összetételének optimalizálását, ha a veszélyt megfelelően igazolja a tagállam.³⁸ Noha akadálynak tekinthetjük a magyar hallgatói szerződést, az akadály kimenthetőnek bizonyult, az Európai Bizottság nem indított kötelezettségszegési eljárást Magyarországgal szemben, így az EuB nem tudott foglalkozni az üggyel.³⁹

Jól látszik, hogy az akadályok koncepciója elterjedt a köztudatban, valamint azt az EuB is folyamatosan fejleszti. Az esetek rámutatnak arra a mezsgyére, amelyen belül az akadály szükségesnek és arányosnak tekinthető, tehát kimenthető az uniós jog szemszögéből. Ugyanakkor látni kell, hogy adott esetben nehéz helyzetben van a nemzeti jogalkotó is, amikor olyan társadalmi nyomást kell kezelnie, mint a *Bressol*-ügyben a hazai orvos utánpótlás biztosítása vagy a magyar ügyben a magasabb bérek által gerjesztett folyamatos agyelszívás. Ilyenkor előfordulhat, hogy jogszabályi szinten kell beavatkozni egy megfelelő társadalmi egyensúly létrehozása vagy fenntartása érdekében.⁴⁰

3. INTÉZMÉNYESÍTETT JOGVÉDELEM

Az EU-jog fő fejlődési irányát a 2000-es évekig meghatározta az előző pontokban jelzett két mérföldkő: egyrészt az egyenlő bánásmód biztosításának igénye, másrészt a nem diszkriminatív akadályok leküzdése. Ugyanakkor, egyre több olyan megfigyelés látott napvilágot, amelyből kirajzolódott, hogy a mozgásszabadság jogával élők többsége kiszolgáltatott, ezért a két fő jogi koncepció sem elégséges. Az EU 2004. május 1-jei jelentős (főként közép-kelet-európai országokat érintő) bővítése még jobban ráirányította a figyelmet ezekre a kihívásokra, például arra, hogy a mobil személy nem feltétlenül ismeri megfelelő szinten a fogadó ország nyelvét, szabályait, kultúráját, és ebből hátránya származik. Az EU népessége megnőtt, közel 510 millió főre, heterogénebb lett, a különböző vonzások és taszítások hatására a mobil munkavállalók száma is növekedni kezdett. A legfrissebb (2018-as) belső munkaerőmozgásról szóló EU jelentés⁴¹ szerint 15 millió mobil munkavállaló élt a szabad mozgás jogával. A jelentés ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a mobilitás fő területét még mindig a szakképzetlen munkavállalókat alkalmazó, jelentős munkaigényű szektorok adják, úgymint feldolgozás, raktározás, nagy- és kiskereskedelem. A jelentés szerint a szakképzetlenséghez gyakran a nyelvtudás hiánya is társul, a mobil munkavállalók legnagyobb része ezért sérülékeny személynek tekinthető.

³⁸ C-73/08. sz. *Nicolas Bressol és társai* ügyében 2010. április 13-án hozott ítélet.

³⁹ Van olyan szakirodalmi álláspont, amely szerint „kétséges, hogy a kötelező hallgatói szerződés kiállná az Európai Bíróság által alkalmazott arányossági tesztet”. Lásd: LÁNCOS Petra Lea: „A kötelező hallgatói szerződések értékelése az uniós jog szemszögéből” *Pázmány Law Working Papers* 2011/39., <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2012-1>.

⁴⁰ HUNGLER Sára: „Nemzeti érdekek és szociális integráció az Európai Unióban” *Állam- és Jogtudomány* 2018/2. 36–52.

⁴¹ 2018 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8174&furtherPubs=yes>.

Nem véletlen, hogy tíz évvel a közép-kelet európai csatlakozás után, 2014. április 16-án elfogadtak egy új uniós irányelvet, a 2014/54/EU irányelvet, ami a munkavállalók szabad mozgásával összefüggésben a munkavállalóknak biztosított jogok gyakorlását megkönnyítő intézkedésekkel foglalkozik.⁴² Ahogy azt az irányelv preambuluma leírja, hiába biztosít egyenlő bánásmódot és számos kifejezett jogot a Szerződés 45. cikke és a 492/2011/EU rendelet, a szabad mozgás tényleges érvényesítése továbbra is nagy kihívást jelent. Az irányelv szerint „*A jog és annak gyakorlati alkalmazása között tehát szakadék tátong, ezért ezzel a kérdéssel foglalkozni kell*”.⁴³ Az irányelv fő célja tehát a sérülékeny személyek védelmének intézményesített megerősítése, konkrét szabályokat irányoz elő. Ennek több pillérét is szabályozza az irányelv, legfontosabbként a hatékonyabb jogi védelem biztosítását. Bevezeti az *actio popularis* elvét, miszerint „*az egyesületeket és a jogi személyeket – a szociális partnereket is beleértve – fel kell hatalmazni arra, hogy a tagállamok által meghatározott módon az állítólagos sértett nevében vagy érdekében, annak jóváhagyásával részt vegyenek az eljárásokban*”.⁴⁴ Az irányelv előírja, hogy kapcsolattartó pontokat kell kijelölni, amelyek feladata, hogy megossza a lényeges információkat a más tagállami kapcsolattartó szervekkel, illetve segítséget adjon a hozzá forduló mobil munkavállalónak, adott esetben szociális partnernek vagy a munkavállalót képviselő szervezetnek, egyesületnek. A tagállamoknak tehát meg kell határozniuk, hogy az uniós polgárok – munkavállalók, tanulók és frissen végzett diplomások, továbbá munkáltatók –, valamint a szociális partnerek és más érdekelt felek hogyan juthatnak könnyen elérhető, megfelelő információhoz.⁴⁵

3.1. EURÓPAI MUNKAÜGYI HATÓSÁG

Az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásának tervét 2017-ben jelentette be Jean-Claude Juncker elnök, miszerint „*egy új európai vizsgálati és jogérvényesítési szerv útján biztosítani kell a munkavállalói mobilitásra vonatkozó összes uniós szabály tisztességes, egyszerű és hatékony érvényesülését*.” A konkrét jogalkotási javaslat 2018. március 13-án jelent meg és 2019. július 11-én 2019/1149/EU rendeletként került kihirdetésre.⁴⁶ A Hatóság létrehozásának célja, hogy „*a Hatóságnak segítenie kell a tagállamokat és a Bizottságot az információhoz való hozzáférés javításában, a munkaerő-mobilitással kapcsolatos uniós jog következetes, hatékony és eredményes, Uniós-szerte történő alkalmazása és érvényesítése során a szabálykövető magatartás és a tagállamok közötti együttműködés támogatásában, és a szociális biztonsági rendszerek Unión belüli koordinálásában, valamint viták*

⁴² HL L 128, 2014.4.30.

⁴³ Ibid., 6. preambulumbekkezdés.

⁴⁴ Ibid., para 15.

⁴⁵ Ibid., para 23.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1149 rendelete (2019. június 20.) az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról, a 883/2004/EK, a 492/2011/EU és az (EU) 2016/589 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2016/344 határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 186, 11.7.2019, 21–56.).

esetén közvetítő szerepet kell betöltenie és elő kell segítenie a viták megoldását". Világosan látható a feladatok három fő pillére:

– javítani az információhoz való hozzáférést a munkaerő-mobilitás és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásának területével összefüggő jogokra és kötelezettségekre vonatkozóan a munkáltatók és a munkavállalók vonatkozásában; ennek megalapozásához a Hatóság elemzéseket és kockázatértékelést végez a határokon átnyúló munkaerő-mobilitás kérdéseivel kapcsolatban;

– a tagállamok vonatkozásában támogatni a nemzeti hatóságok közötti, határokon átnyúló esetekben folytatott együttműködést, amelynek kettős célja a munkaerő-mobilitás segítése és ezzel párhuzamosan a jogszerű foglalkoztatási szabályok betartása és betartatása, ennek keretében a Hatóság támogatja a tagállamokat a be nem jelentett munkavégzés elleni küzdelemben;

– ellátni a közvetítő (mediációs) szerepet a nemzeti hatóságok közötti, határon átnyúló viták és munkaerőpiaci zavarok esetén.

Egy kérdéskörre utalnék kifejezetten. Ez a Rendelet 8. cikkében említett összehangolt és közös ellenőrzések koordinációja és támogatása. Eszerint egy vagy több tagállam kérésére a Hatóság a hatáskörébe tartozó területeken összehangolt vagy közös ellenőrzéseket koordinál és támogat. A Hatóság saját kezdeményezésére maga is javasolhatja az érintett tagállamok hatóságainak, hogy végezzenek összehangolt vagy közös ellenőrzést, de erre csak az érintett tagállamok egyetértésével kerülhet sor. Ez azt jelenti, hogy egy határon átnyúló kérdést érintő ügyben, ilyen például a kiküldetés, ahol fontos mind a kiküldő vállalkozás, mind a fogadó vállalkozás szerepe, a tagállamok közös munkaügyi ellenőrzés lefolytatása mellett dönthetnek. Az ellenőrzés hatókörét és célját, a Hatóság személyi állományának részvételére vonatkozó rendelkezéseket pedig a részt vevő tagállamok és a Hatóság között létrejövő megállapodásban rögzítik. A Hatóság az érintett tagállamok kérésére stratégiai, logisztikai és technikai támogatást, valamint adott esetben jogi iránymutatást nyújt az összehangolt vagy közös ellenőrzést végző tagállamok számára, beleértve a fordítási és tolmácsolási szolgáltatásokat is. Az ellenőrzés eredményéről az azt végző tagállam az ellenőrzés lezárulta után hat hónappal jelentést tesz a Hatóságnak. Mindezen tapasztalatokat a Hatóság felhasználhatja a későbbiekben, éves jelentésében említheti, hozzájárulva az európai munkaerőpiac jobb megértéséhez és működéséhez.

Továbbá, a Hatóság számos korábbi szakmai bizottság feladatát elvégzi, amelyek a Hatóság működésének megkezdésekor megszűnnek. Ilyen a 492/2011/EU rendelet alapján létrehozott, a munkavállalók szabad mozgásával foglalkozó szakmai bizottság, a 2009/17/EK bizottsági határozattal létrehozott, a munkavállalók kiküldetésével foglalkozó szakértői bizottság⁴⁷ valamint a 2016/344/EU határozattal létrehozott, a be nem jelentett munkavégzéssel foglalkozó platform.⁴⁸ A Hatóság

⁴⁷ A Bizottság 2009/17/EK határozata (2008. december 19.) a munkavállalók kiküldetésével foglalkozó szakértői bizottság felállításáról (HL L 8., 2009.1.13., 26.).

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/344 határozata (2016. március 9.) a be nem jelentett munkavégzés kezelésére irányuló együttműködés erősítését célzó európai platform létrehozásáról (HL L 65., 2016.3.11., 12.).

igazgatótanácsa dönthet úgy, hogy szakosodott munkacsoportokat vagy szakértői bizottságokat hoz létre, tehát minden olyan funkciót továbbvihet, amelyet fontosnak tart. A munka világát érintő diskurzusokat maga irányíthatja, dönthet arról, hogyan kívánja kanalizálni az információt és elkerülni a duplikációt.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A cikk célja az Európai Bíróság joggyakorlata fejlődésének vázaltszerű áttekintése volt a munkaerő szabad mozgása területen. Mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy a terület az egyenlő bánásmód szempontjából nagyon különleges. Sem a Szerződésben foglalt jogalap, sem a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendeletek rendelkezései nem változtak az elmúlt 60 évben. Szöveg szerint az 1612/68/EGK rendelet, amelyet azóta felváltott a 492/2011/EU rendelet, ugyanazt tartalmazza a munkavállalók és családtagjaik szabad mozgási jogairól (ideértve a munkavállalók gyermekeivel szembeni egyenlő bánásmódot is az oktatáshoz való hozzáférés tekintetében). Ebben a jogi környezetben az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is szervesen fejlődhetett, és stabil iránytűként szolgál a mai napig. Töretlen ívű fejlődésről, mélyüléstről, kiterjedt értelmezésről beszélhetünk tehát.

Az Európai Bíróság az egyenlő bánásmódról szóló ítéletei az EU-n belüli munkavállalás területén ugyanazt a mintát követik az 1970-es évek óta: következetesen védik a mobil munkavállalókat és családtagjaikat a közvetlen és a közvetett megkülönböztetéssel szemben. Szigorúan uniós joggal ellentétesnek nyilvánítják tehát nemcsak az állampolgársági alapú megkülönböztetést megvalósító, hanem azokat a nemzeti rendelkezéseket is, amelyek ugyan egyformán alkalmazandóak a saját és a többi tagállam állampolgáira, de a gyakorlatban hátrányos helyzetbe hozzák más tagállamok állampolgárait, amennyiben munkát vállalnak vagy ellátásokat igényelnek.⁴⁹

Az egyenlő bánásmód ugyanazt a bánásmódot jelenti, akkor is, ha ez negatív következményekkel jár a mobil munkavállaló számára. A legutóbbi *Tarola-ügyben* egy olyan személy hivatkozott uniós szabad mozgási jogainak megsértésére, aki csak két hétig dolgozott egy másik tagállamban, amely időtartam viszont a nemzeti jog értelmében nem jogosította fel ellátásokra vagy támogatásokra.⁵⁰ Az Európai Bíróság szerint megvalósult az egyenlő bánásmód: „amennyiben a nemzeti jog a szociális ellátásokhoz való jogosultságból kizárja azokat a személyeket, akik munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként csak rövid ideig folytattak kereső tevékenységet, e kizárás ugyanúgy vonatkozik a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló, más tagállami munkavállalókra”.⁵¹ Nemcsak az ellátások odaítélését, hanem az ellátásokból való kizárást is ugyanazon az alapon kell tehát megítélni. Az uniós polgárok ellátásokra való jogosultságának korlátozása csak akkor elfogadható, ha ugyanaz a korlátozás (feltétel) vonatkozik a fogadó állam állampolgáira is.

⁴⁹ C-317/17. *Bizottság kontra Belgium* ügy, ECLI:EU:C:2015:63, para. 30.

⁵⁰ C-483/17, *Neculai Tarola kontra Szociális védelmi miniszter* ügy (2019), ECLI:EU:C:2019:309.

⁵¹ *Ibid.*, para. 56.

Az Európai Bíróság az 1990-es években bevezette a nem diszkriminatív akadályok koncepcióját, ahol maga a nemzeti jogi rendelkezés akadályozza vagy nehezíti a munkavállalók szabad mozgását, függetlenül a munkavállalók állampolgárságától (tehát diszkrimináció hiányában). Vannak olyan megközelítések, amelyek a diszkrimináció és az akadály koncepcióinak közös nevezőjére összpontosítanak: „Az ítélkezési gyakorlatban a „megkülönböztetés” vagy az „akadályok / korlátozások” besorolást nem szabad túlzottan mereven kezelni. Fontos, hogy a szabálynak van-e hatása az Unión belüli migrációra. Ha az ilyen hatás megkülönböztetést vagy akadályt valósít meg, akkor a szabály jogszerűségét igazolni kell.”⁵² Lényeges mérlegelni az Unión belüli mobilitásra – ami csak arányos és szükséges korlátozásnak vehető alá – gyakorolt negatív hatást. A korlátozás igazolása – az ítélkezési gyakorlat szerint – csak akkor lehetséges, ha az közérdekű legitim célkitűzést követ, megfelelő e cél elérésének biztosításához, és nem haladja meg az eléréséhez szükséges mértéket.⁵³ Kétségtelen, hogy az Európai Bíróság kijelentette, hogy „ezen eltérésnek olyan értelmezést kell adni, amely a terjedelmét az érintett tagállam általános érdekei védelméhez szigorúan szükséges mértékre korlátozza”.⁵⁴ Az uniós polgárok uniós joggal való visszaélései kihívást jelentenek a nemzeti hatóságok számára, szűk mezsgyén lehetséges megítélni nemcsak a tagállami korlátozások jogszerűségét, hanem az állampolgárok jogsértő magatartását is.⁵⁵

Az Európai Bíróság elé kerülő ügyek egyre bonyolultabbakká válnak. Az *Österreichischer Gewerkschaftsbund*-ügy jó példa erre.⁵⁶ Egy osztrák szabály a szerződéses alkalmazottak fizetési fokozatba sorolását szabályozta. Teljességgel beszámította az EGT tagállam, a Török Köztársaság vagy a Svájci Államszövetség valamelyik területi önkormányzatához vagy önkormányzati társulásához, az EU valamelyik intézményéhez vagy valamely, az Osztrák Köztársaság részvételével működő nemzetközi intézményhez és hasonlókhöz fűződő munkaviszony keretében teljesített korábbi szolgálati időt, azonban minden más, korábbi szolgálati időt csak megfelelő munkakör ellátása esetén számított be, összesen legfeljebb tíz év erejéig. A kezdetektől fogva egyértelmű volt, hogy a vitatott jogszabályok állampolgárság alapján történő megkülönböztetés nélkül alkalmazandók a szerződéses alkalmazottakra, vagyis a feltétel nem érintette jobban a más tagállamokból származó munkavállalókat.⁵⁷ Az egyetlen megkötés az volt, hogy állami szervnél kellett korábban szolgálati időt szerezni, ezt viszont szakmai okokból írták elő. Az Európai Bíróság

⁵² European Commission: *Analytical report* 2014. 6–7.

⁵³ C-212/06, *Government of the French Community and Walloon Government* [2008] ECR I-1683, para. 55., Tóth Judit: „Közérdek az Európai Bíróság előtt” *Európai Tükör* 2007/1. 31–58. ILLÉS Sándor: „Elderly immigration to Hungary” *Migration Letters* 2005/2. 64–169.

⁵⁴ C-270/13, *Iraklis Haralambidis v Calogero Casilli*, ECLI:EU:C:2014:2185, paragraph 59.

⁵⁵ Tórtós Ágnes: „A közrendre, közbiztonságra veszélyesség uniós szabályozása a legális migráció területén” *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* 2012. 285–297.; SZABADOS Tamás: „National Courts in the Frontline: Abuse of Rights under the Citizens’ Rights Directive” *Utrecht Journal of International and European Law* 2017/85. 84–102.

⁵⁶ C-24/17. sz. *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst kontra Republik Österreich* ügy [ECLI:EU:C:2019:373].

⁵⁷ *Ibid.*, paras. 72., 75.

mindezek ellenére uniós joggal ellentétesnek ítélte az osztrák megkötést, mert alkalmas volt arra, hogy visszatartsa a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlásától azokat a mobil munkavállalókat, akik nem állami szervnél teljesítettek vagy teljesítettek szolgálati időt.⁵⁸ Noha lehet jutalmazni egy adott területen szerzett tapasztalatot a fizetési politikában, ez a megoldás nem volt arányos az Európai Bíróság szerint.

A régóta érlelt, átfogó szabályozás ellenére az uniós polgárok továbbra is gyakorlati problémákkal nézhetnek szembe szabad mozgáshoz való joguk gyakorlása során. A fő cél ezért a jogszabályok és azok gyakorlati alkalmazása közötti távolság csökkentése. Kiemelt prioritás azoknak az eszközöknek a megerősítése, amelyek megkönnyítik a jogszabályok végrehajtását a gyakorlatban, valamint, hogy segítséget nyújtsanak a mobil személyeknek vagy a jövőben a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlását tervező személyeknek. Az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozása mérföldkőnek tekinthető ezen a téren. Az intézményesített jogvédelem szerepe várhatóan növekszik majd a jövőben, ugyanakkor az egyenlő bánásmód megsértésével és a tiltott akadályokkal kapcsolatos ügyek sem tűnnek el az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából.

⁵⁸ Ibid., para 82.