NICHOLAS EMILIOU
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. január 14.[1]

C-19/23. sz. ügy

Dán Királyság
kontra
Európai Parlament

az Európai Unió Tanácsa

„Megsemmisítés iránti kereset – (EU) 2022/2041 irányelv – Az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérek – Az irányelv teljes egészében történő megsemmisítése – Jogalap – Az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja – A »munkafeltételek« fogalma – Az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdésének b) pontja – Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a minimumkövetelmények elfogadásával kapcsolatos hatásköre – Az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése – Kizárások – »Díjazás« és »egyesülési jog« – Közvetlen beavatkozás – Az irányelv 5. cikke – »A jogszabályban meghatározott megfelelő minimálbérek megállapítására vonatkozó eljárás« – Azon minimumkövetelmények jegyzéke, amelyeket a tagállamoknak meg kell határozniuk – 4. cikk – A bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdítása – 12. cikk – Jogorvoslathoz való jog – Az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja – A »munkavállalók és munkaadók érdekeinek képviseletének és kollektív védelmének« fogalma – A Tanácson belüli egyhangúságot igénylő különleges jogalkotási eljárás – Az irányelv egyszerre az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) és f) pontja alapján történő elfogadásának lehetetlensége – Az irányelv részleges megsemmisítése – Az irányelv 4. cikke (1) bekezdése d) pontjának és 4. cikke (2) bekezdésének elválasztható jellege”

I. Bevezetés

1. Az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében foglalt, a jogállamiságra épülő Európai Unióban alapvető fontosságú hatáskör-átruházás elvének[2] megfelelően az Európai Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörökkel rendelkezik. Noha látszólag egyszerűnek tűnik, a Bíróságnak az ezen elv tiszteletben tartásának biztosítására irányuló feladatát bonyolultabbá teszi, hogy úgy tűnik, a Szerződés bizonyos rendelkezései az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás pontos módja tekintetében nem egyértelműek, vagy átfedésben vannak egymással.

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] Lásd az EUSZ 2. cikket.

2. Ez különösen nyilvánvaló az uniós szociálpolitika esetében, ahol a Szerződések megalkotói egyrészt a kohézió és a konvergencia előmozdítására törekedtek, másrészt pedig olyan Uniót akartak létrehozni, amely figyelembe veszi a nemzeti rendszerek különbözőségeit és a szociális partnerek kulcsszerepét, amely két olyan célkitűzés, amelyet nem mindig könnyű összeegyeztetni. Az első célkitűzés megvalósítása ugyanis azzal jár, hogy az Európai Unió részére több hatalmat biztosítanak, míg a második afelé hajlik, hogy bizonyos szociálpolitikai döntések kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartoznak.

3. Az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott jelen keresettel a Svéd Királyság által támogatott Dán Királyság elsősorban azt kéri, hogy a Bíróság teljes egészében semmisítse meg az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről szóló (EU) 2022/2041 irányelvet (a továbbiakban: megfelelő minimálbérekről szóló irányelv).[3] Mindkét tagállam azzal érvel, hogy az Európai Parlament és a Tanács az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdésének az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontjával összefüggésben értelmezett b) pontja alapján nem rendelkezett hatáskörrel a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv elfogadására. E rendelkezések ugyanis arra hatalmazzák fel az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy irányelvek útján minimumkövetelményeket fogadjanak el a „munkafeltételek” terén. A 153. cikk (5) bekezdése azonban egyértelművé teszi, hogy e hatáskör nem terjed ki – többek között – a „díjazásra”.

4. Ennek fényében a jelen ügy által felvetett legbonyolultabb kérdés arra vonatkozik, hogy a Parlament és a Tanács a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv elfogadásával az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésének megsértve járt-e el, és olyan területen („díjazás”) avatkozott-e be, amely ki van zárva az uniós hatáskörből Amint jelen indítványomban kifejtem, e kérdésre véleményem szerint igenlő választ kell adni.

II. Jogi háttér

A. Az EUM-Szerződés

5. Az EUMSZ 153. cikk értelmében:

„(1) A 151. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében az Unió támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységeit a következő területeken:

[…]

b) munkafeltételek;

[…]

f) a munkavállalók és munkaadók érdekeinek képviselete és kollektív védelme, beleértve – a (5) bekezdésre is figyelemmel – a vállalatvezetésben való részvételt;

[…]

(2) Ennek érdekében az Európai Parlament és a Tanács

[3] 2022. október 19-i európai parlament és tanácsi irányelv (HL 2022. L 275., 33. o.).

[…]

b) az (1) bekezdés a)–i) pontjában említett területeken irányelvek útján fokozatosan alkalmazandó minimumkövetelményeket fogadhat el, figyelembe véve az egyes tagállamokban fennálló feltételeket és műszaki szabályokat. Ezek az irányelvek nem írhatnak elő olyan közigazgatási, pénzügyi vagy jogi korlátozásokat, amelyek gátolnák a kis- és középvállalkozások alapítását és fejlődését.

Az Európai Parlament és a Tanács a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárás keretében határoz.

Az (1) bekezdés c), d), f) és g) pontjában említett területeken különleges jogalkotási eljárás keretében eljárva a Tanács az Európai Parlamenttel és az említett bizottságokkal folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz.

[…]

(5) E cikk rendelkezései a díjazásra, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a kizárás jogára nem alkalmazhatók.”

B. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv

6. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az Unión belüli élet- és munkakörülmények – különösen a munkavállalók számára a minimálbérek megfelelőségének a felfelé irányuló társadalmi konvergenciához való hozzájárulása és a bérek közötti egyenlőtlenségek csökkentése érdekében történő – javítása céljából ez az irányelv keretet hoz létre a következők tekintetében:

a) a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelősége a tisztességes élet- és munkakörülmények elérése érdekében;

b) a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások ösztönzése;

c) a munkavállalóknak a minimálbér által nyújtott védelemhez való jogokhoz történő hatékony hozzáférésének javítása, amennyiben e védelmet a nemzeti jog és/vagy kollektív szerződések előírják.

(2) Ez az irányelv nem érinti a szociális partnerek autonómiájának, valamint a szociális partnerek kollektív szerződésekkel kapcsolatos tárgyalások folytatásához és kollektív szerződések megkötéséhez fűződő jogának a teljeskörű tiszteletben tartását.

(3) Az EUMSZ 153. cikke (5) bekezdésével összhangban ez az irányelv nem érinti a tagállamok minimálbér-megállapításra vonatkozó hatáskörét, sem azt a lehetőségüket, hogy eldöntsék, jogszabályban rögzítik-e a minimálbéreket, vagy a kollektív szerződésekben előírt minimálbérek által nyújtott védelemhez való hozzáférést támogatják, vagy pedig mindkét lehetőséget egyszerre alkalmazzák.

(4) Ezen irányelv alkalmazásának teljes mértékben összhangban kell lennie a kollektív tárgyaláshoz való joggal. Ezen irányelv egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy kötelezettséget ró bármely tagállamra:

a) hogy az jogszabályban meghatározott minimálbért vezessen be, ha a bérkialakítást kizárólag kollektív szerződések biztosítják; vagy

b) a tekintetben, hogy valamely kollektív szerződést általánosan alkalmazandónak nyilvánítson.

[…].”

7. Ezen irányelv „A bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdítása” című 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A kollektív tárgyalások általi lefedettség növelése és a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalásokhoz való jog gyakorlásának megkönnyítése érdekében a tagállamok a szociális partnerek bevonásával, a nemzeti joggal és gyakorlattal összhangban:

[…]

d) a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdítása céljából adott esetben intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy megvédjék a kollektív tárgyalásokban részt vevő vagy részt venni kívánó szakszervezeteket és munkáltatói szervezeteket az egymás, illetve megbízottaik vagy tagjaik által végrehajtott, a szervezetükbe, működésükbe vagy igazgatásukba történő beavatkozással szemben.

(2) Emellett mindazon tagállamok, amelyekben a kollektív tárgyalások általi lefedettség nem éri el a 80%-os küszöbértéket, a szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően jogszabályban vagy a szociális partnerekkel kötött megállapodás alapján meghatározzák a kollektív tárgyalásokat elősegítő feltételek keretét. Az ilyen tagállamok cselekvési tervet is kidolgoznak a kollektív tárgyalások előmozdítására. A tagállamok ilyen cselekvési tervet dolgoznak ki vagy a szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően, vagy a velük kötött megállapodás alapján, vagy a szociális partnerek közös kérésére a szociális partnerek egymás közötti megállapodása alapján. A cselekvési tervnek világos ütemtervet és konkrét intézkedéseket kell meghatároznia a kollektív tárgyalások általi lefedettség fokozatos növelésére, teljes mértékben tiszteletben tartva a szociális partnerek autonómiáját. A tagállamoknak a cselekvési tervüket rendszeresen felül kell vizsgálniuk és szükség esetén azt aktualizálniuk kell. Amennyiben egy tagállam aktualizálja a cselekvési tervét, azt a szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően, vagy a velük kötött megállapodás alapján, vagy a szociális partnerek közös kérésére a szociális partnerek egymás közötti megállapodása alapján kell megtennie. Az ilyen cselekvési tervet minden körülmények között legalább ötévente felül kell vizsgálni. A cselekvési tervet és annak valamennyi aktualizált változatát nyilvánosságra hozzák, és arról értesítik a Bizottságot.

[…]”

8. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv „A jogszabályban meghatározott megfelelő minimálbérek megállapítására vonatkozó eljárás” című 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A jogszabályban meghatározott minimálbéreket alkalmazó tagállamok létrehozzák a szükséges eljárásokat a jogszabályban meghatározott minimálbérek megállapításához és

aktualizálásához. E megállapítást és aktualizálást olyan kritériumok vezérlik, amelyek elősegítik e bérek megfelelőségét a tisztességes életszínvonal elérése, a dolgozói szegénység csökkentése, továbbá a társadalmi kohézió és a felfelé irányuló társadalmi konvergencia előmozdítása, valamint a nemek közötti bérszakadék csökkentése érdekében. A tagállamok e kritériumokat nemzeti gyakorlatukkal összhangban határozzák meg a vonatkozó nemzeti jogban, az illetékes szerveik határozataiban vagy háromoldalú megállapodásokban. A kritériumokat egyértelmű módon kell meghatározni. A tagállamok nemzeti társadalmi-gazdasági körülményeik figyelembevételével dönthetnek e kritériumok relatív súlyáról, beleértve a (2) bekezdésben említett elemeket is.

(2) Az (1) bekezdésben említett nemzeti kritériumok legalább a következő elemeket tartalmazzák:

a) a jogszabályban meghatározott minimálbérek vásárlóereje, figyelembe véve a megélhetési költségeket;

b) a bérek általános szintje és eloszlása;

c) a bérek növekedési rátája;

d) a nemzeti termelékenység hosszú távú szintjei és alakulása.

(3) Az e cikkben meghatározott kötelezettségek sérelme nélkül a tagállamok emellett – megfelelő kritériumok alapján és a nemzeti joggal és gyakorlatokkal összhangban – alkalmazhatnak automatikus mechanizmust a jogszabályban meghatározott minimálbérek indexálására, feltéve, hogy e mechanizmus alkalmazása nem vezet a jogszabályban meghatározott minimálbér csökkenéséhez.

(4) A tagállamok indikatív referenciaértékeket használnak a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelőségére vonatkozó értékelésükhöz. E célból használhatnak nemzetközi szinten általánosan használt indikatív referenciaértékeket – például a bruttó mediánbér 60%-át és a bruttó átlagbér 50%-át – és/vagy nemzeti szinten alkalmazott indikatív referenciaértékeket.

(5) A tagállamok biztosítják, hogy a jogszabályban meghatározott minimálbérek rendszeres és időben történő aktualizálására legalább kétévente, vagy a (3) bekezdésben említett automatikus indexálási mechanizmust alkalmazó tagállamok esetében legalább négyévente sor kerüljön.

(6) A tagállamok egy vagy több konzultatív szervet jelölnek ki vagy hoznak létre, amelyek tanácsot adnak az illetékes hatóságoknak a jogszabályban meghatározott minimálbérekkel kapcsolatos kérdésekben, és biztosítják az említett szervek operatív működését.”

9. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv „A jogorvoslathoz és a hátrányos bánásmóddal vagy következményekkel szembeni védelemhez való jog” című 12. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy adott esetben a kollektív szerződésekben előírt konkrét jogorvoslati és vitarendezési formák sérelme nélkül a munkavállalók – beleértve azokat is, akiknek a munkaviszonya megszűnt – hatékony, időben történő és pártatlan vitarendezéshez és jogorvoslathoz jussanak, amennyiben sérülnek a jogszabályban meghatározott minimálbérhez

vagy minimálbérek által nyújtott védelemhez kapcsolódó jogok, amennyiben e jogokat a nemzeti jog vagy kollektív szerződések írják elő.”

III. A jelen kereset alapjául szolgáló tényállás

A. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelvjavaslat

10. Az Európai Bizottság 2020 októberében fogadta el a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvre irányuló javaslatát.[4] Ez a javaslat azt követően született, hogy Ursula von der Leyen, a Bizottság elnöke kijelentette, hogy „[a] munka méltósága szent. Megbízatásom első 100 napján belül olyan jogi aktusra teszek javaslatot, amely biztosítja, hogy az Uniónkban valamennyi munkavállalót tisztességes minimálbér illesse meg”.[5]

11. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelvjavaslatban a Bizottság megjegyezte, hogy „[az Európai Unióban] [s]zámos munkavállalót azonban jelenleg nem védenek megfelelő minimálbérek”, és hogy 2018-ban „a jogszabályban meghatározott minimálbér szintje kilenc tagállamban olyan alacsony volt, hogy egy minimálbérből élő egyedülálló személy jövedelme nem érte el a szegénységi küszöböt”. A Bizottság azt is jelezte, hogy a Covid19 okozta válságot követően annak biztosítása, hogy az uniós munkavállalók megfelelő foglalkoztatási lehetőségekhez férjenek hozzá, és megfelelő minimálbérben részesüljenek, „[elengedhetetlen] a fenntartható és inkluzív gazdasági fellendülés előmozdításához”.[6] Egyes szerzők szerint e nyilatkozatok a megfelelő minimálbérek uniós szintű megítélésében bekövetkezett általános elmozdulást tükrözik, mivel azokat már nem a tagállamok közötti verseny és a gazdasági növekedés akadályának, hanem a gazdasági fejlődés előfeltételének tekintik.[7]

12. Ebben az összefüggésben a Bizottság kifejtette, hogy javaslata keretet hoz létre „a minimálbérek megfelelőségének, valamint a minimálbérek nyújtotta védelemhez való munkavállalói hozzáférésnek a javítására”. Megjegyezte továbbá, hogy a javasolt irányelv „valamennyi tagállamban elő [kívánta] mozdítani a bérekkel kapcsolatos kollektív tárgyalásokat”, és „figyelembe veszi és teljes mértékben tiszteletben tartja a nemzeti rendszerek sajátosságait, a nemzeti hatásköröket, a szociális partnerek autonómiáját és a szerződési szabadságot”.[8]

13. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet első olvasatban 2022. október 19-én fogadták el. A Tanács valamennyi tagállama megszavazta ezt a jogi aktust, kivéve a Dán Királyságot és a Svéd Királyságot, amelyek ellene szavaztak, valamint Magyarországot, amely tartózkodott.[9]

[4] Lásd: az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó 2020. október 28-i javaslat, COM(2020) 682 final (a továbbiakban: a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvjavaslat).

[5] Von der Leyen, U., *Political guidelines for the Next European Commission 2019-2024*; *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session – 16 July 2019; Speech in the European Parliament Plenary Session – 27 November 2019*, (Politikai iránymutatás következő, a hivatalba lépő Európai Bizottság [2019–2024] számára, nyitóbeszéd az Európai Parlament 2019. július 16-i plenáris ülésén; Beszéd az Európai Parlament 2019. november 27-i plenáris ülésén) Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2020, 10. o.

[6] A megfelelő minimálbérekről szóló irányelvjavaslat, 2. o.

[7] Lásd: Schulten, T. és Müller, T., „A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union?”, *Italian Labour Law e-Journal*, 14. kötet (2021), 7. o.

[8] A megfelelő minimálbérekről szóló irányelvjavaslat, 2. o.

[9] Lásd: „A szavazás eredménye, az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv (első olvasat)” (ST_13171_2022_INIT dokumentum, elérhető a következő címen: eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_13171_2022_INIT).

14. A dán parlament már a megfelelő minimálbérekről szóló, 2020. december 15-i irányelvjavaslattal kapcsolatos indokolással ellátott véleményében jelezte, hogy álláspontja szerint a bérfeltételek nemzeti szinten szabályozhatók a legjobban.[10] Az irányelv elfogadásához vezető jogalkotási eljárás során a dán kormány a Tanácshoz intézett nyilatkozatában kifejtette, hogy „elvből ellenzi a minimálbérre vonatkozó kötelező erejű uniós szintű szabályozás bevezetését". Hangsúlyozta továbbá, hogy „lényeges a szociális partnerek autonómiájának megőrzése", és hogy „a bérmegállapítás nemzeti hatáskörbe tartozik".[11]

B. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv jelen ügy szempontjából lényeges megközelítések

15. Az Eurostat szerint 2022. január 1-jén a jogszabályban meghatározott havi minimálbérek tagállamonként jelentősen eltértek, a bulgáriai 332 eurótól a luxemburgi 2257 euróig terjedtek.[12] A „hatásvizsgálat vezetői összefoglalójában", amely a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvjavaslatot kísérte,[13] a Bizottság a megfelelő minimálbérek által az Európai Unióban nyújtott elégtelen védelem problémájának okaként „a minimálbérek megállapítására és aktualizálására vonatkozó egyértelmű és stabil szempontok hiányát" és „a szociális partnerek elégtelen részvételét" jelölte meg.

16. Ezen aggályokra reagálva a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 1. cikkének (1) bekezdése megállapítja, hogy e jogi aktus keretet hoz létre a következők tekintetében: a) a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelősége, b) a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások ösztönzése, valamint c) a munkavállalóknak a minimálbér által nyújtott védelemhez való jogokhoz történő hatékony hozzáférésének javítása, amennyiben e védelmet a nemzeti jog és/vagy kollektív szerződések előírják. Értelmezésem szerint a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv így három különálló - az 1. cikk (1) bekezdésének a), b) és c) pontjában felsorolt - célt követ, amelyek mindegyikét úgy alakították ki, hogy hozzájáruljanak a „felfelé irányuló társadalmi konvergenciához való hozzájárulása és a bérek közötti egyenlőtlenségek csökkentése" átfogó céljához.[14]

17. Noha a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv összesen 19. cikket tartalmaz, amelyek négy különböző fejezetre tagozódnak, a jelen ügy szempontjából három rendelkezés, nevezetesen a 4., 5. és 12. cikk különösen fontos. E rendelkezések mindegyike az ezen irányelv 1. cikkének (1) bekezdésében felsorolt három célkitűzés egyikéhez kapcsolódik.

[10] Lásd: „Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality" (Indokolással ellátott vélemény a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról), ST_14106_2020_INIT dokumentum (elérhető a következő címen: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_14106_2020_INIT).

[11] Lásd: „Draft Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union (first reading) – Adoption of the legislative act – Statements', Document ST_12616_2022_ADD_1_REV_2", 2. o. (elérhető a következő címen: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_12616_2022_ADD_1_REV_2).

[12] Lásd: „Out now: First 2022 data on minimum wages in the EU" (elérhető a következő címen:https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220128-2.)

[13] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, „Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union" (Az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslathoz fűzött hatásvizsgálat vezetői összefoglalója) (SWD(2020) 246 final).

[14] Lásd a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 1. cikkének (1) bekezdését. Lásd még ezen irányelv 5. cikkének (1) bekezdését, amely a „tisztességes életszínvonal elérése, a dolgozói szegénység csökkentése, továbbá a társadalmi kohézió és a felfelé irányuló társadalmi konvergencia előmozdítása, valamint a nemek közötti bérszakadék csökkentése" céljára hivatkozik.

18. Először is, a 4. cikk a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdítására vonatkozik (az 1. cikk (1) bekezdésének b) pontjában foglalt második célkitűzés). E rendelkezés a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv „Általános rendelkezések” című I. fejezetének részét képezi. A 4. cikk (1) bekezdése valamennyi tagállamra számos kötelezettséget ró a „kollektív tárgyalások általi lefedettség növelése és a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalásokhoz való jog gyakorlásának megkönnyítése érdekében”. E kötelezettségek közé tartozik adott esetben intézkedések meghozatala annak érdekében, hogy megvédjék a kollektív tárgyalásokban részt vevő vagy részt venni kívánó szakszervezeteket és munkáltatói szervezeteket az egymás, illetve megbízottaik vagy tagjaik által végrehajtott, a szervezetükbe, működésükbe vagy igazgatásukba történő beavatkozással szemben (a 4. cikk (1) bekezdésének d) pontja). Ezzel szemben a 4. cikk (2) bekezdésében részletezett kötelezettségek azon tagállamokra vonatkoznak, amelyekben a kollektív tárgyalások általi lefedettség nem éri el a 80%-os küszöbértéket. A tagállamok kötelesek arra, hogy „meghatározzák a kollektív tárgyalásokat elősegítő feltételek keretét”, és „cselekvési tervet […] [dolgozzanak ki] a kollektív tárgyalások előmozdítására”, amely cselekvési tervet rendszeresen felül kell vizsgálniuk és aktualizálniuk kell.

19. Másodszor, az 5. cikk a „jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelőségére” vonatkozik (az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjában foglalt első célkitűzés). Ez a rendelkezés a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv legfontosabb cikke, és ezt a rendelkezést a „jogszabályban meghatározott minimálbérek” című II. fejezet tartalmazza, amelynek rendelkezései csak a jogszabályban meghatározott minimálbéreket alkalmazó tagállamokra vonatkoznak. Az 5. cikk (2) bekezdése mindenekelőtt négy minimumkövetelményt sorol fel, amelyek „hozzájárulnak a minimálbérek megfelelőségéhez”, és amelyeket figyelembe kell venni a „jogszabályban meghatározott megfelelő minimálbérek megállapítására vonatkozó eljárás” során.

20. Harmadszor, a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 12. cikke, amely a III. fejezet (amelynek címe „Horizontális rendelkezések”) részét képezi, a munkavállalóknak a minimálbérek által nyújtott védelemhez való hatékony hozzáférésére vonatkozik (az 1. cikk (1) bekezdésének c) pontjában foglalt harmadik célkitűzés). E rendelkezés célja annak biztosítása, hogy a munkavállalók hatékony, időben történő és pártatlan vitarendezéshez és jogorvoslathoz jussanak olyan esetekben, amelyekben a nemzeti jog és/vagy kollektív szerződés szerinti, jogszabályban meghatározott minimálbérhez vagy minimálbérek által nyújtott védelemhez kapcsolódó jogaikat megsértették.

IV. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

21. A Bíróság Hivatalához 2023. január 18-án érkezett keresetlevelével a Dán Királyság benyújtotta a jelen keresetet.

22. A Dán Királyság azt kéri, hogy a Bíróság:

– teljes egészében semmisítse meg a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet;

– másodlagosan semmisítse meg a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontját, illetve 4. cikkének (2) bekezdését;

– a Parlamentet és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

23. A Parlament azt kéri a Bíróságtól, hogy a keresetet, mint megalapozatlant, utasítsa el és kötelezze a Dán Királyságot a költségek viselésére.

24. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

– az elsődleges kereseti kérelmeket mint elfogadhatatlanokat utasítsa el;

– másodlagosan a keresetet mint teljes egészében megalapozatlant utasítsa el, és

– a Dán Királyságot kötelezze a költségek viselésére.

25. A Bíróság elnöke 2023. április 26-i határozatával megengedte a Belga Királyság, 2023. május 25-i határozatával pedig a Portugál Köztársaság beavatkozását a Tanács kérelmeinek támogatása végett.

26. A Bíróság elnöke 2023. május 8-i, 2023. május 26-i, 2023. június 5-i és 2023. június 7-i határozatával megengedte a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Holland Királyság, a Luxemburgi Nagyhercegség és az Európai Bizottság beavatkozását a Parlament és a Tanács kérelmeinek támogatása végett.

27. A Bíróság elnökének 2023. május 26-i határozata megengedte a Svéd Királyság beavatkozását a Dán Királyság kérelmeinek támogatása végett.

V. Elemzés

28. Sok éven keresztül az uniós szociálpolitika a Szerződések mellett fejlődött; az uniós integráció mozgatórugója a közös piac létrehozása volt.[15] A Maastrichti Szerződéshez csatolt, a szociálpolitikáról szóló jegyzőkönyv és megállapodás (a továbbiakban: a szociális fejezet) elfogadása volt az első kísérlet az uniós szociálpolitika „alkotmányos szintre emelésére”, és csak az 1997-es Amszterdami Szerződéssel rögzítették hivatalosan a szociális fejezet tartalmát az EK-Szerződésben.[16]

29. Ezt követően egyértelművé vált, hogy „az Unió nem csak belső piacot hoz létre, hanem Európa magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapuló fenntartható fejlődéséért is munkálkodik, továbbá előmozdítja a szociális védelmet”.[17] Az uniós jogalkotó az EUMSZ 153. cikk (vagy e rendelkezés korábbi változatai) alapján e célok elérése érdekében több jogi aktust is elfogadott, például a munkaerő-kölcsönzésről szóló irányelvet,[18] a munkaidő-irányelvet[19] vagy – a közelmúltban – az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló

[15] Természetesen voltak kivételek, mint például az EK-Szerződés 119. cikkében foglalt egyenlő díjazás elve (lásd: 1971. május 25-i Defrenne ítélet, 80/70, EU:C:1971:55).

[16] Már az Amszterdami Szerződés előtt is elfogadtak néhány, szociálpolitikai célokat megvalósító másodlagos jogi eszközt, például a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 1993. november 23-i 93/104/EK tanácsi irányelvet (HL 1993. L 307., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 197. o), amelyet az EK-Szerződés 118a. cikke alapján fogadtak el (lásd: 1996. november 12-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet, C-84/94, EU:C:1996:431).

[17] Lásd: 2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet (C-201/15, EU:C:2016:972, 76. pont).

[18] A munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről szóló, 2008. november 19-i 2008/104/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 327., 9. o.).

[19] A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 299., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 381. o.).

(EU) 2019/1152 irányelvet,[20] amelyet a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvhez hasonlóan az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdésének az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontjával összefüggésben értelmezett b) pontja alapján fogadott el.

30. Tudomásom szerint azonban a minimálbérek terén a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv tekinthető az első uniós szintű jogi aktusnak. Jóllehet a szociális jogok európai pillérének[21] hatodik elve kimondja, hogy „[a] munkavállalóknak joguk van a tisztességes megélhetést biztosító, méltányos bérekhez", és hogy „[m]egfelelő minimálbéreket kell meghatározni, amelyek biztosítják a munkavállaló és családja szükségleteinek kielégítését", tekintettel „a dolgozói szegénység" megakadályozására, e szövegnek nincs kötelező jogi ereje, és inkább iránymutatást nyújt hatékony foglalkoztatási és szociális eredmények eléréséhez.[22]

31. A Dán Királyság elsődlegesen előadott kereseti kérelmének alátámasztására, amely a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet teljes egészében történő meg semmisítésre irányul, két jogalapra hivatkozik. Először is azt állítja, hogy a Parlament és a Tanács az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdését, ezáltal pedig a hatáskör-átruházás elvét megsértve járt el, amelyet – amint arra a bevezetőben már emlékeztettem – az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése rögzít. E tekintetben a dán kormány arra hivatkozik, hogy ezen irányelv összeegyeztethetetlen az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt két, nevezetesen a díjazásra és az egyesülési jogra vonatkozó kizárással. Úgy véli, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv „közvetlenül beavatkozik" mindkét kizárásba, ezért pedig azt az uniós jogalkotó – hatáskörének túllépése nélkül – nem fogadhatta volna el. Ugyanis míg a Parlament és a Tanács hatáskörrel rendelkezik a „munkafeltételek" tekintetében minimumkövetelményeket megállapító irányelvek elfogadására (az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdésének az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontjával összefüggésben értelmezett b) pontjának alkalmazása során), addig a díjazás vagy az egyesülési jog tekintetében nem fogadhatnak el jogszabályokat.

32. Másodszor, a dán kormány azzal érvel, hogy még ha feltételezzük is, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem tartozik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt díjazásra vagy egyesülési jogra vonatkozó kizárás hatálya alá, a Parlament és a Tanács számára nem volt lehetőség arra, hogy azt az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja alapján fogadja el. E tekintetben a dán kormány megjegyzi, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv ugyanis két azonos fontosságú célt követ, mivel nemcsak a „munkafeltételek" (az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja), hanem „a munkavállalók […] [érdekei képviseletének] és kollektív [védelmének] […]" (az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja) szabályozására is irányul. Hozzáteszi, hogy mindkét jogalap eltérő jogalkotási eljárást igényel, mivel az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja valóban igényli a Tanács egyhangúságát, az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja azonban nem. Mivel ezen eljárások nem egyeztethetők össze, a dán kormány előadja, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet teljes egészében meg kell semmisíteni.

33. Amennyiben a Bíróság úgy határoz, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem semmisíthető meg teljes egészében, a Dán Királyság másodlagosan e jogi aktus 4. cikke (1) bekezdése d) pontjának és 4. cikke (2) bekezdésének megsemmisítését kéri. E tekintetben ez a tagállam egyetlen, arra alapított jogalapra hivatkozik, hogy a Parlament és a Tanács e rendelkezések elfogadásával az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésének és ezáltal a

[20] 2019. június 20-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2019. L 186., 105. o.)

[21] HL 2017. C 428., 10. o.

[22] Lásd a szociális jogok európai pillérének (12) preambulumbekezdését.

hatáskör-átruházás elvét megsértve járt el. Az ezzel kapcsolatban felmerülő fő kérdés az irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja és 4. cikke (2) bekezdése irányelvben foglalt többi rendelkezéstől való elválaszthatóságának kérdése.

34. Mielőtt rátérnék e különböző állítások vizsgálatára, egy előzetes megjegyzést szeretnék tenni. A jelen kereset *nem* légüres térben merül fel, mivel az szervesen kapcsolódik ahhoz, hogy Dánia és a többi északi tagállam következetesen ellenzi, hogy az Európai Unió beavatkozzon a munkajogukba és a munkaügyi kapcsolatrendszerükbe. E tagállamoknak a Bíróság Laval un Partneri ítéletére [23] adott reakciói, amely lett munkavállalók lett vállalat (Laval) által svédországi építési területekre történő kiküldetésére, valamint ezen építési területek svéd szakszervezet általi későbbi blokádjára vonatkozott, mind a mai napig a legmarkánsabb példái ennek az ellenkezésnek. Dánia és Svédország munkajogi modelljét a „laissez-faire" megközelítés, azaz a szociális partnerek nagymértékű autonómiája jellemzi, a bérekről és a munkafeltételekről a szociális partnerek tárgyalnak, ahelyett, hogy azokat jogszabályok útján szabályoznák. A Bíróságnak az említett ítéletben tett azon következtetését, hogy a kollektív fellépés lényegében a szabad mozgás indokolatlan korlátozásának minősülhet, valamint a munka- és foglalkoztatási feltételek, köztük a munkabér átláthatósága fontosságához való ragaszkodását egyesek úgy tekintik, hogy a dán és svéd kollektív tárgyalási rendszerek autonóm jellegét, valamint a szakszervezetek által tett intézkedésekbe való állami beavatkozás e tagállamokra jellemző mellőzését veszélyezteti. [24]

35. Ennek fényében a dán és a svéd kormány által a jelen ügyben felhozott érvekre úgy lehet tekinteni, mint amelyek pusztán az elvi ellenállás, vagyis e tagállamok szociális partnerek szerződéses autonómiájába való bármilyen beavatkozással szembeni merev ellenállásának eredményei, [25] nem pedig az irányelvben foglalt kötelezettségek tartalmában gyökereznek. E tekintetben megjegyzem, hogy a svéd kormány például felismerte, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében foglalt kötelezettség nem vonatkozik rá, mivel e rendelkezés kizárólag azokra a tagállamokra vonatkozik, amelyek kollektív tárgyalások általi lefedettsége nem éri el a 80%-ot (ami nem állja meg a helyét Svédország esetében). A két kormány abban is egyetért, hogy e jogi aktusban foglalt kötelezettségek többsége megismétli azokat a kötelezettségeket, amelyek már a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) a legkisebb munkabérek megállapítására vonatkozó eljárásról szóló, 1970. évi. egyezményéből erednek, amely ezen államokat is köti. [26] Így tehát e kormányok gyakorlati szempontból elismerik, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem fogja jelentős mértékben érinteni nemzeti rendszereiket.

36. Véleményem szerint azonban e megfontolásoknak nem szabad befolyásolniuk a jelen ügy eredményét. A hatáskörök tagállamok és az Európai Unió közötti megosztásának módja alkotmányos jellegű kérdés, amely – amint azt a bevezetésben már jeleztem – a jogállamiságra épülő Európai Unió számára alapvető fontosságú. Ha az uniós jogalkotó olyan területen fogad el irányelvet, amelyen nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel, az érintett irányelv esetében nem adható felmentés pusztán gyakorlati érvekkel, mint például azzal, hogy elfogadása csak „enyhe" következményekkel jár az ellene szavazó néhány (jelen ügyben két) tagállam tekintetében. Véleményem szerint az ilyen jellegű megfontolások nem befolyásolhatják a Bíróság értékelését. E tekintetben hozzáteszem, hogy az EUMSZ 263. cikk alapján indított eljárásokkal összefüggésben

[23] Lásd: 2007. december 18-i ítélet (C-341/05, EU:C:2007:809,).

[24] Lásd többek között: Rönnmar, M. „Free movement of services versus national labour law and industrial relations systems: Understanding the *Laval* case from a Swedish and Nordic perspective", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies Legal Studies – 2007-2008, Volume 10*, Hart Publishing, 2008, 493–524. o.

[25] Amint azt a dán kormány által a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv elfogadásához vezető, általam a fenti 14. pontban már említett jogalkotási eljárás során adott reakciók is illusztrálják.

[26] Lásd: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131.

lényegtelenek a tagállamnak az uniós jogalkotási aktus megsemmisítése iránti kereset benyújtásával kapcsolatos motivációi vagy ahhoz fűződő érdekei, mivel a tagállamok e rendelkezés értelmében privilegizált felpereseknek minősülnek, ennek következtében pedig nem kell bizonyítaniuk, hogy van kereshetőségi joguk.

A. Az elsődlegesen előterjesztett kereseti kérelem: teljes egészében meg kell-e semmisíteni a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet?

37. A fenti 31. és 32. pontból következik, hogy a Dán Királyság elsődlegesen előterjesztett kereseti kérelme lényegében az uniós jogalkotó azon döntését érinti, hogy az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdésének az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontjával összefüggésben értelmezett b) pontját jelöli meg a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv joglapjaként; ezt a döntést egyes szerzők a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvvel kapcsolatban felmerülő „legvitatottabb" kérdésként jellemezték. [27] E tekintetben a Bíróságot e rendelkezések egyrészt az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésével (első jogalap), másrészt az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontjával (második jogalap) fennálló kapcsolatának pontosítására kérik.

1. Az első jogalap: a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésének, és így a hatáskör-átruházás elvének megsértésével fogadták el

38. Amint azt már kifejtettem, a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet az uniós jogalkotó az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdésének az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontjával összefüggésben értelmezett b) pontja alapján fogadta el, azon az alapon, hogy a munkafeltételeket kívánja szabályozni. Az első jogalapban azonban a dán kormány arra hivatkozik, hogy e jogi aktus összeegyeztethetetlen az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt két kizárással, nevezetesen a „díjazással" és az „egyesülési joggal", amelyek tekintetében nem áll fenn uniós hatáskör.

39. E tekintetben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy mivel az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése eltér az ugyanezen cikk (1)–(4) bekezdésétől, ezért az említett bekezdés által fenntartott tárgyköröket *szigorúan* kell értelmezni, hogy azok ne érintsék szükségtelenül az említett többi bekezdés hatályát, és ne vonják kétségbe az EUMSZ 151. cikk által kitűzött célokat. [28]

40. A Bíróság továbbá már adott iránymutatásokat arra vonatkozóan, hogy miként kell értelmezni a díjazásra vonatkozó kizárást. A Del Cerro Alonso ítéletben, [29] az Impact ítéletben, [30] a Bruno és társai ítéletben, [31] valamint a Specht és társai ítéletben [32] a Bíróság ugyanis következetesen úgy ítélte meg, hogy ezt a kizárást úgy kell értelmezni, hogy az olyan intézkedésekre irányul, amelyek – mint például a munkabéreket és/vagy azok tagállamokbeli szintjét alkotó valamennyi elemnek vagy azok egy részének egységesítése, illetve a minimálbér bevezetése – az Unión belül a díjazás meghatározásába való *közvetlen uniós jogi beavatkozást* jelentenek. E tekintetben a Bíróság

[27] Lásd: Garben, S. „Choosing a tightrope instead of a rope bridge – The choice of legal basis for the AMW Directive", in Ratti, L., Brameshuber, E. and Pietrogiovanni, V. „The EU Directive on Adequate Minimum Wages, Context, Commentary and Trajectories", Publishing, 2024, 25. o.

[28] Lásd: 2008. április 15-i Impact ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223, a továbbiakban: Impact ítélet), 122. pont. Emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 151. cikk értelmében: „[a]z Unió és a tagállamok célkitűzése a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása – lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását –, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében".

[29] Lásd: 2007. szeptember 13-i ítélet (C-307/05, EU:C:2007:509, a továbbiakban: Del Cerro Alonso ítélet), 41. pont.

[30] 124. és 125. pont.

[31] 2010. június 10-i ítélet (C-395/08 és C-396/08, EU:C:2010:329, a továbbiakban: Bruno ítélet), 37. pont.

[32] 2014. június 19-i ítélet (C-501/12–C-506/12, C-540/12 és C-541/12, EU:C:2014:2005, a továbbiakban: Specht ítélet), 33. pont.

egyértelművé tette, hogy a „díjazásra” vonatkozó kizárást nem lehet valamennyi, a díjazással valamilyen kapcsolatban álló kérdésre kiterjeszteni, mivel ezzel az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésében meghatározott bizonyos területeket azok lényeges tartalmának nagy részétől fosztanák meg. Ezzel szemben az egyesülési jogra vonatkozó kizárást a Bíróság még nem értelmezte.

41. A következő szakaszokban az említett ítélkezési gyakorlat fényében megvizsgálom, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv sérti-e az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében (a) pont) foglalt, díjazásra vonatkozó kizárást (a). Ezt követően azt fogom elemezni, hogy ezen irányelv összeegyeztethető-e az említett rendelkezésben foglalt egyesülési jogra vonatkozó kizárással (b) pont).

a) A megfelelő minimálbérekről szóló irányelvnek az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra” vonatkozó kizárással való összeegyeztethetősége

1) A felek érvei

42. A Bíróság előtt két érvet adtak elő a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvnek az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra” vonatkozó kizárással való összeegyeztethetőségét illetően. A dán és a svéd kormány azzal érvel, hogy ezen irányelv közvetlenül beavatkozik a díjazásba, és ezért összeegyeztethetetlen e rendelkezéssel, míg a Parlament, a Tanács, a Bizottság és a jelen ügyben beavatkozó többi tagállam ezzel ellentétes álláspontot képvisel.

43. Konkrétabban, a dán és a svéd kormány úgy véli, hogy noha a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem állapít meg általános minimálbért az Európai Unióban, és nem határozza meg kifejezetten a díjazások szintjét, annak megállapítása, hogy az uniós jogalkotó hatáskörrel rendelkezett ezen irányelv elfogadására, megfosztaná tartalmától az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdését. Véleményük szerint a díjazást a nemzeti szintű szociális partnereknek a szerződéses autonómiájának gyakorlásával kell meghatározniuk. Ezért a díjazás kifejezetten ki van zárva az uniós hatáskörökből.

44. E kormányok továbbá azt állítják, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv kifejezett célja a minimálbérek megfelelősége. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv célja ugyanis az Unión belüli díjazások szintjének befolyásolása (emelése) azáltal, hogy a tagállamokkal szemben olyan követelményeket ír elő, amelyek közvetlenül beavatkoznak a tagállamok bérmegállapítási mechanizmusaiba. Amint azt a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvjavaslatot kísérő bizottsági hatásvizsgálat[33] is jelzi, e jogi aktusnak a tagállamok mintegy felében a minimálbérek emelkedését kellene eredményeznie, és tényleges emelkedést kellene jelentenie a minimálbérszint tekintetében. Konkrétan ezen irányelv 5. cikke megköveteli, hogy a jogszabályban meghatározott minimálbéreket alkalmazó tagállamok minimumkövetelményeket alkalmazzanak, és indikatív referenciaértékekre támaszkodjanak. E rendelkezés nemcsak jogilag kötelező erejű

[33] „Az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslathoz fűzött hatásvizsgálat”, COM(2020) 682 final bizottsági szolgálati munkadokumentum,. Ebben a dokumentumban a Bizottság jelezte, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdéséből és a Bíróságnak az e rendelkezés értelmezésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatából (többek között a Del Cerro Alonso ítéletből és az Impact ítéletből) az következik, hogy mivel az uniós fellépés nem irányul sem a minimálbérek szintjének uniós szintű harmonizálására, sem minimálbérek megállapítására szolgáló egységes mechanizmus létrehozására, olyan keret létrehozását jelentheti, „amely nem sérti a tagállamok és a szociális partnerek azon hatáskörét, hogy meghatározzák a minimálbér-megállapítási kereteik részletes szabályait, és különösen a minimálbéreik szintjét” (lásd: 72. o.).

kötelezettségeket ír elő e tagállamokkal szemben, hanem közvetlenül arra is irányul, hogy növelje a díjazások szintjét, és harmonizációt kíván bevezetni olyan keretrendszer révén, amelyet a tagállamoknak a minimálbérek megállapításakor kell alkalmazniuk.

45. A Bizottság és a többi beavatkozó fél által támogatott Parlament és a Tanács azzal érvel, hogy – amint az a Bíróságnak többek között a Impact ítéletben kialakított ítélkezési gyakorlatából kitűnik – a megfelelő vizsgálat a „közvetlen beavatkozásra" vonatkozó vizsgálat, amely nem függ attól, hogy a szóban forgó jogi aktus „hatással" van-e a bérszintre; ellenkező esetben az Európai Uniónak az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerinti hatásköre indokolatlanul korlátozott lenne. A német kormány azt állítja, hogy a „díjazásra" vonatkozó kizárás célja nem az, hogy a munkabérrel kapcsolatos kérdéseket teljesen egészében kizárja az uniós fellépés hatálya alól. A Tanács hozzáteszi, hogy a „díjazásra" vonatkozó kizárásnak való megfelelés nem értékelhető kizárólag az adott jogi aktus díjazásra vonatkozó rendelkezéseinek száma alapján, hanem e rendelkezések jellegének érdemi vizsgálatára van szükség.

46. Ezen intézmények és beavatkozó felek megjegyzik továbbá, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem törekszik uniós szintű minimálbér bevezetésére vagy a bérmegállapítási mechanizmusok harmonizálására. Rámutatnak arra, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv kizárólag eljárási keretet állapít meg, és nem „avatkozik be közvetlenül" a tagállamok bérmegállapítási mechanizmusaiba. A Bizottság hozzáteszi, hogy az uniós jogalkotó korábban több, „munkafeltételekkel" kapcsolatos uniós jogi aktust is elfogadott. E jogi aktusok nem sértették az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdését, mivel – a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv hasonlóan – csak közvetve vonatkoztak a bérekre, és nem harmonizálták uniós szinten a bérszinteket.

47. A Parlament továbbá azt állítja, hogy mivel az uniós szociálpolitika egyik célja az élet- és munkakörülmények javítása, és mivel a „díjazás" e feltételek szerves részét képezi, nem meglepő, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv pozitívan befolyásolhatja a bérszinteket. A belga és a portugál kormány által támogatott Tanács arra is rámutat, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkében szereplő „megfelelőség" kifejezés nem jelenti azt, hogy a minimálbéreket európai uniós szinten fogják harmonizálni. E rendelkezés ugyanis *nem* akadályozza meg a tagállamokat a jogszabályban meghatározott minimálbérek szintjének megállapításában, és nem határoz meg olyan küszöbértéket, amely alatt a minimálbérek nem tekinthetők megfelelőnek. Ezenfelül az e rendelkezésben meghatározott szempontok csupán a nemzeti bérmegállapítási eljárásban alkalmazandó minőségi tényezőket tartalmaznak. E tekintetben a német kormány hozzáteszi, hogy a tagállamok továbbra is szabadon állapíthatnak meg és alkalmazhatnak más kritériumokat, valamint támaszkodhatnak saját nemzeti gyakorlatukra, és így elegendő mozgástérrel rendelkeznek. A francia kormány megjegyzi, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkében meghatározott eljárás tágan és pontatlanul megszövegezett, olyan nem kimerítő jegyzék részét képező kritériumokra támaszkodik, amelyet a tagállamok kiegészíthetnek.

2) Értékelés

48. A fentiekben kifejtett érvekből először is arra következtetek, hogy a jelen ügyben a Dán Királyság és a Svéd Királyság kivételével valamennyi fél és beavatkozó fél úgy értelmezi az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében szereplő, „díjazásra" vonatkozó kizárást, hogy az lényegében a *bérszinteket* harmonizáló intézkedésekre korlátozódik,[34] nem pedig azokra, amelyek a bérek

[34] Lásd még: a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvjavaslat, amelyben a Bizottság kijelentette, hogy mivel „a bérszinteket közvetlenül érintő intézkedéseket nem tartalmaz, teljes mértékben tiszteletben tartja az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdésében az uniós fellépésre előírt korlátokat".

megállapítására vonatkozó eljárást érintik. Másodszor, úgy tűnik számomra, hogy e felek és beavatkozó felek a Bíróság által e kizárással kapcsolatban kidolgozott „közvetlen beavatkozás" bíróság általi felülvizsgálatát lényegében a beavatkozás mértékére vagy intenzitására vonatkozó vizsgálatnak tekintik. Az Európai Unió lényegében hatáskörrel rendelkezik arra, hogy *általános és képlékenyen megszövegezett követelményeket* írjon elő a tagállamok bérmegállapítási keretrendszereinek megszervezésére vonatkozóan, és a munkavállalók „megfelelő minimálbérhez" való hozzáférésének biztosítása érdekében akár keretet is meghatározhat, azonban a nemzeti sajátosságok megőrzése érdekében nem avatkozhat be a nemzeti keretek részletes szabályaiba.[35] Harmadszor, úgy tűnik számomra, hogy e felek és beavatkozó felek úgy értelmezik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében szereplő, „díjazásra" vonatkozó kizárás célját, hogy az a szociális partnerek kollektív szerződések megkötésére vonatkozó autonómiáját biztosítja. Ennek alapján e felek és beavatkozó felek úgy vélik, hogy amennyiben a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem avatkozik be ezen autonómiába, összeegyeztethető e kizárással.

49. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv több olyan állítást tartalmaz, amelyek azt szemléltetik, hogy az uniós jogalkotó ezen irányelv elfogadásakor a „díjazásra" vonatkozó kizárást a fenti 48. cikkben leírt módon értelmezte. A (19) preambulumbekezdés ugyanis kimondja, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvnek – az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdésével összhangban – „nem célja sem a minimálbérek *szintjének* uniós szintű harmonizálása, sem a minimálbérek megállapítására szolgáló egységes mechanizmus létrehozása". E preambulumbekezdés azt is kifejti, hogy e jogi aktus teljeskörűen tiszteletben tartja „a nemzeti hatásköröket és a szociális partnerek szerződéskötéshez való jogát", és „nem határozza meg a *bérszintet* […]".[36] Mi több, a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 1. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy ezen irányelv „nem érinti a *szociális partnerek autonómiájának* […] *a teljeskörű tiszteletben tartását*",[37] míg 1. cikkének (3) bekezdése kifejezetten hivatkozik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésére, és kimondja, hogy e rendelkezés fényében a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv „nem érinti a tagállamok *minimálbér-megállapításra* vonatkozó hatáskörét".[38] Ezen irányelv a nemzeti gyakorlatok sajátosságaira is különféleképpen hivatkozik.[39]

50. Véleményem szerint e rendelkezések szövegéből és e rendelkezések számából egyértelműen kitűnik, hogy az uniós jogalkotó nem hagyta figyelmen kívül, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv elfogadásakor az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra" vonatkozó kizárás tekintetében vékony jégen táncol (vagy ahogy egyes szerzők mondták, „kötéltáncot jár").[40] A következő részben kifejtem, hogy az uniós jogalkotónak e kizárásra vonatkozó értelmezése, amely értelmezésben – amint kifejtettem – a jelen ügyben a Dán Királyság és a Svéd Királyság kivételével valamennyi fél és beavatkozó fél osztozott, szerintem miért alapul három tévedésen. Azt is felvázolom, hogy véleményem szerint a Bíróság ítélkezési gyakorlatának fényében hogyan kell ezt a kizárást értelmezni.

[35] Lásd még többek között: „A Régiók Európai Bizottságának véleménye – Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérek" (HL 2021. C 175., 89. o.), amely szerint „az EUMSZ 153. cikk […] jogalapja nem tesz lehetővé közvetlen szerepet a díjazás Európai Unión belüli megállapítását illetően", ugyanakkor lehetővé tenne „célkitűzéseket" és „olyan folyamat [biztosítását], amely teljes mértékben elismeri a meglévő, minimálbérre vonatkozó nemzeti jogszabályokat és a szociális partnerek szerepét".

[36] Kiemelés tőlem

[37] U. o.

[38] U. o.

[39] Lásd például: a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdése és 5. cikkének (1) bekezdése.

[40] Lásd: Garben, S., i.m., 27. lábjegyzet, 25. o.

i) Az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében szereplő, „díjazásra” vonatkozó kizárás hatálya

– Az első tévedés: a „díjazásra” vonatkozó kizárás a bérszintet harmonizáló intézkedésekre korlátozódik

51. Az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése a „díjazás” tág fogalmát alkalmazza. Az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésének valamennyi korábbi változatát, nevezetesen az EKSZ 137. cikk (6) bekezdését és a szociális fejezet 2. cikkének (6) bekezdését tudomásom szerint azonos módon fogalmazták meg: a „díjazásra” és nem a „díjazás szintjére” hivatkoznak. A „díjazás” kifejezés használata azt sugallja, hogy a tagállamok bérmegállapítási rendszerének a díjazás szintjén túlmenő egyéb tényezői az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésének hatálya alá tartoznak. Következésképpen úgy vélem, hogy az uniós szerződések megszövegezői arra törekedtek, hogy kizárják az uniós fellépés hatálya alól azokat az intézkedéseket, amelyek magukban foglalják többek között, de nem kizárólag a bérszintek harmonizációját.

52. Az ellenkező álláspont alátámasztására a jelen ügyben érintett felek némelyike (például a portugál kormány) emlékeztet arra, hogy Kokott főtanácsnok az Impact ügyre vonatkozó indítványában [41] kijelentette, hogy „[e rendelkezés] csak a díjazás mértékét vonja ki [az uniós] jogalkotó hatásköréből”. [42] E tekintetben megjegyzem, hogy az említett ügyben hozott ítélet olyan állításokat tartalmaz, amelyek látszólag azt sugallják, hogy a Bíróság szintén a díjazás szintjére helyezi a hangsúlyt (az általánosságban vett díjazással szemben). A Bíróság ugyanis megemlítette, hogy a Szerződések megszövegezői célszerűnek tartották „kizárni […] [a] harmonizációból a bérszintek meghatározását”, mivel „a bérszintek meghatározása” nemzeti szinten a szociális partnerek szerződési szabadsága körébe, illetve a tagállamok hatáskörébe tartozik. [43]

53. Számomra azonban világos, hogy az Impact ítéletben a Bíróság nem ment el annak megállapításáig, hogy a „díjazásra” vonatkozó kizárás kizárólag a bérek szintjére (azaz pontos számszerűségére vagy összegére) vonatkozik. A Bíróság ugyanis megállapította, hogy e kizárást úgy kell értelmezni, hogy „az olyan intézkedésekre irányul, […] mint a munkabérek és/vagy azok egyes tagállamokbeli szintjét alkotó valamennyi tény egységesítése, illetve [az uniós] minimálbér bevezetése”. [44] Véleményem szerint a „mint” és az „és/vagy [a díjazás] szintje” kifejezés azt mutatja, hogy a Bíróság nem zárta ki, hogy a „díjazásba” abban az esetben is közvetlenül beavatkozhatnak, ha a vitatott intézkedés önmagában nem a „díjazás szintjének” harmonizálására irányul.

54. Ezen ítélet fényében nem látom indokoltnak, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésébe olyan korlátozást illesszenek be (nevezetesen azt, hogy a „díjazásra” vonatkozó kizárás valójában csak a díjazás szintjére vonatkozik), amelyet az említett rendelkezés *expressis verbis* nem foglal magában. Véleményem szerint a „díjazás” kifejezés célja az, hogy a tagállamok bérmegállapítási rendszereinek valamennyi aspektusára (beleértve a díjazás szintje meghatározásának módjait vagy eljárásait) terjedjen ki, nem pedig csupán a díjazás szintjére.

55. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy noha a kizárásokat általában szigorúan kell értelmezni, nem értelmezhetők annyira szigorúan, hogy megfosszák azokat a hatékony érvényesüléstől. Amint azt a fenti 39. pontban már kifejtettem, a Bíróság rámutatott arra, hogy az EUMSZ 153. cikk

[41] Kokott főtanácsnok indítványa (C-268/06, EU:C:2008:2, 173–176. pont).

[42] 176. pont, kiemelés tőlem.

[43] Lásd: Impact ítélet, 123. pont (kiemelés tőlem).

[44] U. o., 124. pont.

(5) bekezdése, így a „díjazás” által fenntartott tárgyköröket megszorítóan kell értelmezni, hogy azok ne érintsék szükségtelenül az említett (1)–(4) bekezdés hatályát, és ne vonják kétségbe az EUMSZ 151. cikk által kitűzött célokat.[45] E megállapításból azonban véleményem szerint nem következik az, hogy a „díjazásnak” a „díjazás szintjére” kell korlátozódnia. Ha ez igaz lenne, akkor az uniós jogalkotó a tagállamok bérmegállapítási rendszereinek minden más vonatkozását konkrét képlet vagy összeg előírásával harmonizálhatná, amennyiben nem harmonizálná összegüket. A „díjazásra” vonatkozó kizárás – ahogyan a dán és a svéd kormány állítja – nem érvényesülhetne hatékonyan, mivel az uniós jogalkotó például olyan irányelveket fogadhatna el, amelyek harmonizálnák a szociális partnerek által folytatott bértárgyalások gyakoriságát, vagy előírnák e tárgyalások lefolytatásának módját, ami ellentétes lenne e kizárás megállapított céljával, amely a Bíróság szerint, és amint arra a fenti 52. pontban emlékeztettem, a szociális partnerek szerződéses autonómiájának megőrzése.[46]

56. Két további megjegyzést fűznék ehhez. Először is, hogy a Bíróság tisztázta (és a jelen ügyben valamennyi fél és beavatkozó fél egyetért azzal), hogy a „díjazás” a „munkafeltételek” szerves részét képezi.[47] Így elkerülhetetlen, hogy a „díjazásra” vonatkozó kizárás – bármennyire is tágan vagy szűken értelmezve – befolyásolja az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdése b) pontjának hatályát (amely rendelkezés az uniós jogalkotónak a munkafeltételekre vonatkozó hatáskörét érinti), mivel e rendelkezés és az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése között egyértelmű átfedés van. Az ilyen átfedés még abban az esetben is fennáll, ha e kizárás hatályát a minimálisra csökkentik.

57. Másodszor, a Bíróság azon megállapítása, miszerint az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében felsorolt kizárásokat, beleértve a díjazásra vonatkozó kizárást, szigorúan kell értelmezni, sajátos kontextusban fogalmazódott meg. A Del Cerro Alonso ítélet, az Impact ítélet, a Bruno és társai ítélet, valamint a Specht és társai ítélet mind olyan jogi aktusokat érintett, amelyek célja – a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvtől eltérően – nem a díjazás, hanem valamely attól eltérő kérdés szabályozása volt. Konkrétabban, a Del Cerro Alonso ítélet és az Impact ítélet a határozott ideig tartó munkaviszonyról szóló keretmegállapodás 4. szakaszára vonatkozott,[48] amely a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének alkalmazását kívánja biztosítani a határozott időre alkalmazott munkavállalókra, nem pedig a „díjazást” szabályozni. Hasonlóképpen, a Bruno és társai ítélet a részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalókról szóló 97/81/EK tanácsi irányelv[49] értelmezésére vonatkozott, amelynek célja többek között a részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalók megkülönböztetésének kiküszöbölése (és ismét nem a „díjazás” szabályozása). Végezetül a Specht és társai ítélet a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK tanácsi irányelvre[50] vonatkozott. Ezen ítéletben a Bíróság ismételten egyértelművé tette, hogy a köztisztviselők díjazásának feltételei az említett irányelv hatálya alá tartoznak, mivel e jogi aktus célja „a valláson, meggyőződésen, fogyatékosságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló, foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos

[45] Lásd a fenti 39. pontot.

[46] Lásd még: Del Cerro Alonso ítélet (40. pont), Impact ítélet (123. pont) és Bruno és társai ítélet (36. pont). Erre a kérdésre az alábbi 67–69. pontban térek vissza.

[47] Lásd e tekintetben: 2004. november 11-i Delahaye ítélet (C-425/02, EU:C:2004:706, 33. pont). Lásd még: 2010. december 22-i Gavieiro Gavieiro és Iglesias Torres ítélet (C-444/09 és C-456/09, EU:C:2010:819, 58. pont).

[48] 1999. március 18-án kötötték meg, és az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló, 1999. június 28-i 1999/70/EK tanácsi irányelv (HL 1999. L 175., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 368. o.) mellékletében szerepel.

[49] Az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodásról szóló, 1997. december 15-i 97/81/EK irányelv (HL L 1998. 14., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 267. o.).

[50] A 2000. november 27-i irányelv (HL 2000. L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.).

megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek a meghatározása az egyenlő bánásmód elvének a tagállamokban történő megvalósítására tekintettel", nem pedig magának a „díjazásnak" a szabályozása.

58. Ezen ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a Bíróság, amikor kimondta, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében felsorolt, „díjazásra" vonatkozó kizárást nem kell szigorúan értelmezni, csupán annak biztosítására törekedett, hogy e rendelkezés ne tegye lehetetlenné olyan jogi aktusok elfogadását, amelyeknek nem célja a „díjazás" szabályozása, pusztán azért, mert kihatással vannak a díjazásra. E megállapítás célja – annak megfelelő kontextusában értelmezve – tehát nem az volt, hogy korlátozza a díjazásnak minősülő kérdések körét (azáltal, hogy azt a díjazás szintjére korlátozza), hanem annak biztosítása, hogy az e kérdésekbe csak közvetve beavatkozó jogi aktusokat lehessen elfogadni.

59. A fenti megfontolások alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése szerinti „díjazásra" vonatkozó kizárás kiterjed, de nem korlátozódik „a díjazás szintjét" harmonizáló intézkedésekre; azokra az intézkedésekre is kiterjed, amelyek a tagállamok bérmegállapítási rendszereinek egyéb szempontjait harmonizálják (beleértve a díjazás szintjének meghatározására vonatkozó szabályokat vagy eljárásokat). Téves tehát a „díjazásra" vonatkozó kizárást úgy értelmezni, hogy az a bérszintet harmonizáló intézkedésekre korlátozódik.

– Második tévedés: az uniós jogszabályalkotó általános és képlékenyen megfogalmazott követelmények fogadhat el a tagállamok bérmegállapítási keretei tekintetében

60. Amint azt a fenti 40. pontban kifejtettem, a Bíróság már egyértelművé tette, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében szereplő, „díjazásra" vonatkozó kizárás nem terjedt ki valamennyi, a díjazással valamilyen kapcsolatban álló kérdésre. Ezenfelül a fenti fejezetből következik, hogy a közvetlen beavatkozás tesztjét olyan összefüggésben dolgozták ki, amelyben a Bíróság arra törekedett, hogy megkülönböztesse azokat a jogi aktusokat, amelyek célja a díjazás szabályozása/harmonizálása, azon jogi aktusoktól, amelyek a díjazástól eltérő más tárgykör szabályozására irányulnak (például a hátrányos megkülönböztetés tilalma, mint a Bruno és társai ítélet, valamint a Specht és társai ítélet középpontjában álló irányelvek esetében), miközben csak közvetve (pusztán a bérszintre gyakorolt hatás révén) avatkoznak be a díjazásba.

61. A fenti megfontolások tükrében egyértemű számomra, hogy más olyan irányelvek is, amelyek a „díjazás" szót használják – mint például a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló 2006/54/EK irányelv,[51] a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK tanácsi irányelv,[52] a

[51] 2006. július 5-i európai parlament és tanácsi irányelv (HL 2006. L 204., 23. o.; helyesbítés: HL 2019. L 191., 45. o.). Lásd különösen ezen irányelv 1. cikkének b) pontjának második albekezdését, amely kimondja, hogy ezen irányelv „az egyenlő bánásmód elvének megvalósítására irányuló rendelkezéseket [tartalmaz]", többek között a „a díjazást is magában foglaló munkafeltételek" vonatkozásában.

[52] 2000. június 29-i irányelv (HL 2000. L 180., 22. o.; magyar nyelvű különkiadás: 20. fejezet, 1. kötet, 23. o.). Lásd ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésének c) pontját, amely előírja, hogy ezen irányelv „vonatkozik minden személyre, mind a köz-, mind a magánszektorban, beleértve az állami szerveket is", többek között a „foglalkozási- és munkakörülmények [tekintetében], beleértve az elbocsátási feltételeket és a munkabért".

munkaerő-kölcsönzésről szóló irányelv,[53] a kiküldött munkavállalókról szóló irányelv,[54] a munkaidő- irányelv[55] vagy akár a munkáltató fizetésképtelensége esetén a munkavállalók védelméről szóló 2008/94/EK irányelv[56] is – szintén nem közvetlenül avatkoznak be a „díjazásba" az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése szerinti értelemben. Ezen irányelvek ugyanis olyan olyan jogi aktusok kategóriájába tartoznak, amelyek, amelyek – mint a Bruno és társai és a Specht és társai ítéletet megalapozó irányelvek –csupán közvetve avatkoznak be a díjazásbat. Ezek olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek a gyakorlatban a díjazás szintjét érintik, vagy hatással vannak arra. Ezen irányelvek célja azonban nem a díjazás szabályozása, mivel csupán arra irányulnak, hogy a munkavállalók bizonyos kategóriái részére ugyanazokat a foglalkoztatási feltételeket biztosítsák, mint másoknak,[57] vagy hogy azzal a kérdéssel foglalkozzanak, hogy a munkavállalót megilleti-e a díjazása (függetlenül e díjazás szintjétől és meghatározásának módjától) bizonyos konkrét körülmények között, például abban az esetben, amikor a munkavállaló éves szabadságát tölti vagy a munkáltatójának fizetésképtelensége esetén.

62. Ezzel szemben valamely jogi aktus közvetlenül beavatkozik a díjazásba, és így összeegyeztethetetlen az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra" vonatkozó kizárással, ha célja a díjazás szabályozása.

63. Ebből a szempontból ki kell emelni, hogy az, hogy a éppen amiatt, hogy közvetlen beavatkozás tesztjét a Bíróság azért dolgozta ki, hogy lehetővé tegye olyan konkrét jogi aktusok elfogadását, e teszt célja nem annak lehetővé tétele, hogy az olyan irányelv, amelynek célja a tagállamok bérmegállapítási rendszerei valamely szempontjának (például a minimálbérek szintjének vagy e minimálbérek megállapítási módjának) pusztán azon az alapon történő szabályozása, hogy azon követelmények, melyeket e szempontból elő kíván írni, csak általánosak és megfogalmazásuk képlékeny. E tesztnek az sem a célja, hogy lehetővé tegye az ilyen irányelv elfogadását azon az alapon, hogy az csak részleges harmonizációra irányul.[58] Az ezzel ellentétes következtetés a közvetlen beavatkozás tesztjét a beavatkozás intenzitására vonatkozó teszttté alakítaná át, függetlenül annak közvetlen vagy közvetett jellegétől.

[53] Ez az irányelv – a részmunkaidős munkavállalókról szóló 97/81/EK tanácsi irányelvhez hasonlóan – az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartását kívánja biztosítani, többek között a bérek tekintetében, a munkavállalók bizonyos kategóriája (jelen ügyben az ideiglenes alkalmazottak) vonatkozásában.

[54] A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1997. L, 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 431. o.). Lásd e tekintetben: 2020. december 8-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-620/18, EU:C:2020:1001, 71–85. pont), amely Magyarország azon kérelmére vonatkozik, amellyel a kiküldött munkavállalókról szóló irányelv módosításáról szóló, 2018. június 28-i (EU) 2018/957 európai parlamenti és tanácsiirányelv megsemmisítését kéri azon az alapon, hogy az sérti az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdését. A Bíróság elutasította ezt a jogalapot, és megállapította, hogy a módosító irányelv a munkavállalók kiküldetése esetén a tagállami szabályozások összehangolására szorítkozik a fogadó tagállam kötelező szabályai által előírt egyes vagy szinte valamennyi munka- és foglalkoztatási feltétel biztosítása érdekében, beleértve a kiküldött munkavállalóknak fizetendő díjazást is.

[55] Lásd különösen az általános munkaidő-irányelv „Éves szabadság" című 7. cikkét, amelynek (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy minden munkavállalót legalább négy hét [helyesen: négy hét fizetett] éves szabadság illessen meg a nemzeti jogszabályok és/vagy gyakorlat által megállapított ilyen szabadságra való jogosultság és a szabadság biztosítása [helyesen: és ennek megadása] feltételeinek megfelelően."

[56] 2008. október 22-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 283, 36. o.). Ezen irányelv célja a munkavállalók fennálló követeléseinek (beleértve a munkabéreket is) kifizetése a munkáltató fizetésképtelensége esetén, azonban nem célja a „munkabérek" szabályozása.

[57] E tekintetben további példaként lásd: a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2019. június 20-i (EU) 2019/1158 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2019. L 188., 79. o.), amelynek (31) preambulumbekezdése előírja, hogy „[a] tagállamoknak megfelelő szintű díjazást vagy juttatást kell megállapítaniuk a szülői szabadság […] minimális, át nem ruházható időtartamára". A „megfelelő" kifejezés azonban csak az említett irányelv preambulumában szerepel, a rendelkezéseiben nem. Ezenfelül ezen irányelve 1. cikke egyértelművé teszi, hogy e jogi aktus célja nem az, hogy meghatározza e díjazás szintjét vagy annak meghatározásának módját, hanem az, hogy „olyan minimumkövetelményeket [állapítson] meg, amelyek célja a férfiak és nők munkaerőpiaci esélyegyenlőségének és egyenlő munkahelyi bánásmódjának biztosítása […] szülők vagy gondozók munkája és családi élete összehangolásának megkönnyítése révén".

[58] Például olyan irányelv esetén, amely csak a bérek legalsó szintjét érinti, nem pedig az összes bért.

64. Ezen elemek fényében számomra egyértelmű, hogy téves a közvetlen beavatkozásnak a Bíróság által az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra” vonatkozó kizárással kapcsolatban kidolgozott tesztjét úgy értelmezni, hogy az uniós jogalkotó általános és képlékenyen megfogalmazott követelményeket fogadhat el, vagy hogy a díjazás tekintetében részleges harmonizációt alkalmazhat. A beavatkozás lehet „korlátozott, mégis továbbra is közvetlen, ha a jogi aktus célja a díjazás szabályozása.

65. Egy további észrevételt szeretnék tenni. A közvetlen beavatkozás tesztje véleményem szerint nem jelenti azt sem, hogy az uniós jogalkotó díjazás tekintetében *minimumkövetelményeket* fogadhat el, és a tagállamok számára a kedvezőbb rendelkezések bevezetésének lehetőségét hagyja meg. E tekintetben először is figyelembe kell venni, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése szerinti ügyekben *egyáltalán* nem áll fenn uniós hatáskör. Másodszor – amint azt már kifejtettem – egyértelmű, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésének elfogadásával a Szerződések megszövegezői lényegében le akartak választani egy kizárást („díjazás”) az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontjában szabályozott területről („munkafeltételek”). Következésképpen a Bíróság által annak megállapítására alkalmazott tesztek, hogy az uniós jogalkotó túllépi-e hatáskörét, nem egyezhetnek meg mindkét esetben; különben a „díjazás” kizárása értelmetlenné válik.

66. Ebből az következik, hogy noha a díjazáson túlmenő munkafeltételek tekintetében – – a minimumkövetelménye” vizsgálatára irányuló tesztet kell alkalmazni (vagyis bár ezen a területen fennáll uniós hatáskör, azonban csak minimumkövetelmények megengedettek, azaz a kötelezettségek alsó küszöbérteke), a díjazás tekintetében egyszerűen a harmonizáció semmilyen formája nem jöhet szóba, mivel a „díjazás” tekintetében nem áll fenn uniós hatáskör. Ha az uniós jogalkotó a díjazás tekintetében minimumkövetelményeket írna elő, máris túllépné saját hatáskörét és elvonná a tagállamokét. Ezen túlmenően – amint azt fent kifejtettem – az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében szereplő, „díjazásra” vonatkozó kizárást megfosztanák lényegi tartalmától, mivel a díjazás ugyanolyannak minősülne, mint bármely más, az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja hatálya alá tartozó munkafeltétel.

– A harmadik tévedés: ha valamely intézkedés nem korlátozza a szociális partnerek szerződéses autonómiáját, akkor megfelel a „díjazásra” vonatkozó kizárásnak

67. Amint azt már kifejtettem, a Bíróság megállapította, hogy a „díjazásra” vonatkozó kizárás a szociális partnerek szerződéses szabadságának védelmére irányul.[59] Az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése nem említi kifejezetten ezt a célt, és a Bíróság nem utalt arra, hogy megállapítását milyen forrásra alapozta. Úgy vélem azonban, hogy erre a célra ugyanis egyrészt abból a tényből lehet következtetni, hogy az e rendelkezésben foglalt többi kizárás (nevezetesen az egyesülési jog, a sztrájkjog vagy a kizárás joga) mind a szociális partnerek (pontosabban a szakszervezetek) előjogaira vonatkozik, másrészt pedig az EUMSZ 152. cikkben foglalt, „a szociális partnerek szerepvállalására” való hivatkozásból, amely szerepvállalást az Európai Unió elismer és támogat.

68. Ennek alapján nem zárhatom ki, hogy a „díjazásra” vonatkozó kizárás más célokat is szolgál. Minden igyekezetem ellenére nem találtam a Szerződések rendelkezésemre álló előkészítő anyagaiban olyan kijelentést, amely megerősítené, hogy az EU-Szerződések megszövegezőinek azon döntése mögött, hogy a „díjazást” kizárják az Unió hatásköréből, egyértelmű és egyedi ok vagy indíték (nevezetesen a szociális partnerek szerződéses autonómiájának védelme) állt. Kétségtelen ugyanis, hogy a „díjazásra” vonatkozó kizárás az egyes tagállamokban alkalmazandó

[59] Lásd a fenti 52. pontot.

bérszintek harmonizációjának megakadályozásával – amint azt Kokott főtanácsnok az Impact ügyre vonatkozó indítványában kifejtette – hozzájárul a belső piacon tevékenykedő vállalkozások versenyének fenntartásához.[60] Egyes szerzők arra is rámutattak, hogy a „díjazás” tekintetében azért nem áll fenn hatáskör, mert a bérpolitika egyszerűen fogalmazva érzékeny terület, amely a belföldi gazdaságpolitika és a nemzeti munkaerőpiac működésének fontos eszköze, és mert a kollektív tárgyalási rendszerek és a munkaügyi kapcsolatok hagyományos felépítése tagállamonként eltérő.[61]

69. Mindezek alapján egy dolog azonban világos: az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra” vonatkozó kizárással összeegyeztethető uniós jogi aktus vagy intézkedés hozzájárul a szociális partnerek szerződéses autonómiájának biztosításához; az a tény azonban, hogy valamely uniós jogi eszköz vagy intézkedés nem korlátozza a szociális partnerek szerződéses autonómiáját, nem feltétlenül jelenti azt, hogy megfelel e kizárásnak. Az ilyen fordított érvelés, amelyet a jelen ügyben különösen a német kormány támogatott, egyszerűen nem fogadható el. Véleményem szerint mindenképpen ez az eset áll fenn, mivel „különösen a szerződéses kapcsolatok terén a nemzeti gyakorlatok sokszínűsége” és „az Unió gazdasági versenyképessége fenntartása” megőrzésének fontossága *nem* csak a „díjazásra” vonatkozik, hanem amint azt az EUMSZ 151. cikk világossá teszi minden olyan szociálpolitikai kérdés szempontjából is – bár talán kisebb mértékben – lényeges, ahol az uniós jogalkotó hatáskörébe tartozik a tagállamok tevékenységének kiegészítése.

70. Következésképpen téves az, hogy a közvetlen beavatkozás tesztjét az annak megállapítására vonatkozó teszttel váltják fel, hogy a jogi aktus kellőképpen biztosítja-e a szociális partnerek szerződéses autonómiáját vagy sem. Ezáltal nem csak összekeverik a tesztet annak céljával, hanem véleményem szerint e kizárás céljának csak egy részére összpontosítanak.

ii) A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem egyeztethető össze a „díjazásra” vonatkozó kizárással

71. Az előző szakaszokból következik, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv számos olyan rendelkezése és preambulumbekezdése, amelyre a jelen ügyben a felek és a beavatkozó felek azon álláspont alátámasztására hivatkoznak, hogy e jogi aktus megfelel az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra” vonatkozó kizárásnak, valójában nem releváns e kérdés szempontjából. Ilyen különösen a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 1. cikkének (2)–(4) bekezdése, amely kimondja, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem kötelezi a tagállamokat jogszabályban meghatározott minimálbér bevezetésére (az 1. cikk (4) bekezdése), a „megfelelőség” meghatározását, valamint a minimálbérek pontos összegének vagy számszerű adatainak megállapítását a tagállamokra bízza (a (19) és (28) preambulumbekezdés és az 1. cikk (3) bekezdése), továbbá védi a nemzeti sajátosságokat és a tagállamok előjogait a „bérek” szintjének meghatározásában (az 1. cikknek az általam a fenti 49. pontban említett (2) és (3) bekezdése). Véleményem szerint e rendelkezésekre nem lehet hivatkozni annak alátámasztása érdekében, hogy ezen irányelv összeegyeztethető az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra” vonatkozó kizárással. Ezek kizárólag arra szolgálhatnak, hogy meghatározzák az e jogi aktus által végzett harmonizáció mértékét és formáját; e kérdés csak abban az esetben szorulna tisztázásra, ha kétségtelen lenne, hogy az uniós jogalkotó hatáskörrel rendelkezett a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv elfogadására. Ezen

[60] Kokott főtanácsnok indítványa (C-268/06, EU:C:2008:2, 173. pont).

[61] Lásd: Menegatti E. „Much ado about little: the Commission proposal for a Directive on adequate wages”, *Italian Labour Law e-journal* vol. 14, n°1 (2021), 29. o.

elemek azonban közvetlenül nem lényegesek azon előzetes kérdés szempontjából, hogy ezen irányelv sérti-e az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra" vonatkozó kizárást, és így az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében foglalt hatáskör-átruházás elvét. Amint azt ugyanis kifejtettem, e tekintetben nem az a meghatározó, hogy ezen irányelv milyen mértékben avatkozik be a nemzeti sajátosságokba, hanem az, hogy a díjazás szabályozására irányul, mivel ha ez így van, akkor e jogi aktus közvetlenül beavatkozik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében e tekintetben megfogalmazott kizárásba.

72. Továbbá – amint azt a fenti 67–70. pontban kifejtettem – az a tény, hogy valamely uniós jogi aktus vagy intézkedés nem korlátozza a szociális partnerek szerződéses autonómiáját, nem feltétlenül jelenti azt, hogy összeegyeztethető a „díjazásra" vonatkozó kizárással. Ennek megfelelően önmagában az a tény, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv összességében a kollektív tárgyalások ösztönzésére vagy előmozdítására irányul, amint azt ezen irányelv (13), (19) és (24) preambulumbekezdéséhez, valamint az 1. cikkének (2) és (3) bekezdéséhez, valamint a 7. cikkéhez hasonló rendelkezések mutatják, amely utóbbi rendelkezés előírja a tagállamok számára, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a szociális partnereket bevonják a jogszabályban meghatározott minimálbérek megállapításába és aktualizálásába,[62] nem elegendő ahhoz, hogy e jogi aktus összeegyeztethető legyen az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésével.

73. E tekintetben egy további előzetes megjegyzést szeretnék tenni különösen a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 1. cikkének (3) bekezdését illetően, amely előírja, hogy „[a]z EUMSZ 153. cikke (5) bekezdésével összhangban ez az irányelv nem érinti a tagállamok minimálbér-megállapításra vonatkozó hatáskörét, sem azt a lehetőségüket, hogy eldöntsék, jogszabályban rögzítik-e a minimálbéreket, vagy a kollektív szerződésekben előírt minimálbérek által nyújtott védelemhez való hozzáférést támogatják, vagy pedig mindkét lehetőséget egyszerre alkalmazzák". Véleményem szerint, ha a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv egyéb rendelkezései egyértelművé teszik, hogy az irányelv célja a díjazás szabályozása, akkor az ilyen jellegű kijelentés nem elegendő e cél megváltoztatásához. Ugyanez igaz véleményem szerint a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv (19) preambulumbekezdésére is, amely nagyrészt megismétli az említett cikk szövegét. A közvetlen beavatkozás tesztje ugyanis – amint azt a Tanács megállapította – a szóban forgó jogi aktus egészének érdemi elemzését teszi szükségessé, és a Bíróság e tekintetben nem korlátozhatja értékelését olyan rendelkezésekre - mint például jelen ügyben a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 1. cikkének (3) bekezdésére; amelyek kifejezetten említik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdését.

74. Rátérve most a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv tárgyának meghatározására, a nyilvánvaló elemek felidézésével kezdem. Egyéb irányelvekkel, mint például a Bruno és társai ítélethez és a Specht és társai ítélethez vezető irányelvekkel, nevezetesen a részmunkaidős foglalkoztatásról szóló 97/81/EK tanácsi irányelvvel, valamint a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK tanácsi irányelvvel; amelyek címe nem utal „bérekre" vagy „díjazásra", vagy más irányelvekkel ellentétben, amelyeket a fenti 61. pontban említettem, a jelen ügyben szóban forgó irányelv „az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről" szól. Ezen irányelv már a címében is tartalmazza a „bérek" szót. Ez véleményem szerint egyértelmű, sőt nyilvánvaló jele annak, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv célja a „díjazás" szabályozása.

[62] Megemlíthetjük a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdését is, amely előírja, hogy a „cselekvési tervnek világos ütemtervet és konkrét intézkedéseket kell meghatároznia a kollektív tárgyalások általi lefedettség fokozatos növelésére, teljes mértékben tiszteletben tartva a szociális partnerek autonómiáját".

75. Ezt az első benyomást ezt követően alátámasztja az irányelv „Tárgy” című 1. cikke, amelynek (1) bekezdésének a) és b) pontja egyértelműen fogalmazva kimondja, hogy „különösen a munkavállalók számára a minimálbérek megfelelőségének a felfelé irányuló társadalmi konvergenciához való hozzájárulása és a bérek közötti egyenlőtlenségek csökkentése érdekében történő […] javítása céljából” ez az irányelv keretet hoz létre „a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelősége” és „a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások” ösztönzése tekintetében.[63] Véleményem szerint, és mivel a fenti 54. pontban kifejtettem, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése értelmében vett „díjazás” nem korlátozódik a díjazás szintjére, hanem magában foglalja az e szint meghatározásának szabályait és eljárásait is, e rendelkezés nem hagy kétséget afelől, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv célja a díjazás szempontjának, pontosabban a minimálbér megfelelőségének és e bér meghatározási módjának szabályozása. Ezenfelül azt mutatja, hogy az uniós jogalkotó a minimálbérek szintjének uniós szintű emelését (konvergencia) soha nem az említett irányelv elfogadásának járulékos vagy közvetett következményének tekintette, hanem inkább e jogi aktus végső vagy átfogó céljának. Hozzáteszem, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 3. cikke, amely a vonatkozó fogalommeghatározások jegyzékét állapítja meg, a „minimálbér” és a „jogszabályban meghatározott minimálbér” fogalmának meghatározásával kezdődik, ezzel is igazolva, hogy e fogalmak központi szerepet játszanak e jogi aktusban.

76. E rendelkezések fényében már világos számomra, hogy ezen irányelv és a Bruno és társai ítélet, valamint a Specht és társai ítélet alapjául szolgáló irányelvek, illetve az általam a 61. pontban említett további irányelvek nemcsak címük, hanem tárgyuk tekintetében is eltérnek. Amint azt kifejtettem, mindezen irányelvek olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek érintik a díjazás mértékét. Ezen irányelveknek azonban – a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvtől eltérően – nem szabályozzák azt, hogy a díjazást miként kell meghatározni (jelen ügyben kollektív tárgyalások útján) vagy a díjazás szintjét emelni (a „felfelé irányuló társadalmi konvergenciához” való hozzájárulás „és a bérek közötti egyenlőtlenségek csökkentése” érdekében „keretet” létrehozva a „jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelősége tekintetében”).

77. E megjegyzéseket követően most kifejtem, hogy e jogi aktus 5. cikke, amelynek tartalmát röviden ismertettem a fenti III. szakasz B. pontjában, és amely a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv legfontosabb rendelkezése, véleményem szerint megerősíti, hogy ezen irányelv célja a „díjazás” szabályozása, és ezáltal sérti az erre vonatkozó, az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt kizárást. Ezt követően elemezni fogom e jogi aktus egyéb rendelkezéseit.

– *A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikke*

78. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a jogszabályban előírt minimálbéreket alkalmazó tagállamoknak egyértelmű módon kell meghatározniuk azokat a kritériumokat, amelyek e bérek megállapítását és aktualizálását vezérlik. A tagállamok ezt nemzeti gyakorlatukkal összhangban tehetik meg, és szabadon dönthetnek e kritériumok relatív súlyáról. A tagállamoknak azonban biztosítaniuk kell, hogy az általuk megállapított kritériumok elősegítsék a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelőségét „a tisztességes életszínvonal elérése, a dolgozói szegénység csökkentése, továbbá a társadalmi kohézió és a felfelé irányuló társadalmi konvergencia előmozdítása, valamint a nemek közötti bérszakadék csökkentése érdekében”. Ezenfelül ezen irányelv 5. cikkének (2) bekezdése négy olyan minimumkövetelményt sorol fel, amelyeket a tagállamoknak a „jogszabályban meghatározott minimálbérek megállapítására vonatkozó eljárás” keretében figyelembe kell

[63] Kiemelés tőlem.

venniük.[64] Igaz, hogy e kötelezettség főszabály szerint akkor is teljesítettnek tekinthető, ha a tagállamok csak csekély súlyt tulajdonítanak e kritériumoknak. Mindazonáltal e megközelítés teljesen aláásná az ezen irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében felsorolt célkitűzéseket. Ezenfelül a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében szereplő négy minimumkövetelmény egyértelmű felsorolása azt jelzi, hogy e kritériumoknak ténylegesen különös jelentőséget kell tulajdonítani.[65]

79. Ezen elemek fényében számomra egyértelmű, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkének (2) bekezdése a gyakorlatban annak biztosítását követeli meg a jogszabályban meghatározott minimálbéreket alkalmazó tagállamoktól, hogy a minimálbérek *szintjét* legalább az e rendelkezésben felsorolt négy kritérium alapján számítsák ki. Így e rendelkezés tárgyát a jogszabályban meghatározott minimálbérek szintjének szabályozása képezi.

80. Több részt vevő fél – azon álláspontjuk alátámasztására, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv érvényes – egyrészt arra hivatkozik, hogy ezen irányelv 5. cikkének (1) és (2) bekezdése nem állapít meg a tagállamok számára megfelelő minimálbérek bevezetésére vonatkozó kötelezettséget, másrészt pedig arra, hogy az e rendelkezésben használt megfelelőség fogalma az uniós jogban nem rendelkezik önálló jelentéssel.[66] Egyetértek e felekkel abban, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkének első két bekezdése *expressis verbis* nem tartalmaz a „megfelelő” minimálbér bevezetésére vonatkozó kötelezettséget. E rendelkezések alapján azonban a tagállamok kifejezetten kötelesek biztosítani, hogy azon kritériumok, amelyekre a minimálbérek meghatározása és aktualizálása érdekében támaszkodnak, hozzájáruljanak a bérek megfelelőségéhez. Véleményem szerint e két kötelezettség között a gyakorlatban nincs különbség.

81. Ezenfelül úgy vélem, hogy eléggé nem meggyőző az az érv, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében foglalt „megfelelőség” fogalma nem rendelkezik, és soha nem is rendelkezhetett önálló jelentéssel az uniós jogban. Emlékeztetek arra, hogy ezen irányelv (3) preambulumbekezdése az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: a Charta) 31. cikkének (1) bekezdésére hivatkozik, amelynek értelmében „minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és *méltóságát* tiszteletben tartó munkafeltételekhez”. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv (28) preambulumbekezdése továbbá megállapítja, hogy noha a „jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelőségének meghatározása és értékelése az egyes tagállamok által a nemzeti társadalmi-gazdasági feltételeik […] fényében történik”, „[a] minimálbérek akkor tekinthetők megfelelőnek, ha méltányosak az érintett tagállamon belüli béreloszláshoz képest, és […] tisztességes életszínvonalat biztosítanak a munkavállalók számára”.

82. E preambulumbekezdések fényében egyetértek a dán kormánynak a tárgyaláson tett azon észrevételével, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkének (1) és (2) bekezdése úgy értelmezhető, hogy az a tisztességes minimálbérhez való jogot kívánja konkretizálni, amelyet egyes szerzők úgy tekintenek, mint amely a Charta 31. cikkének (1) bekezdéséből ered, mivel az e rendelkezésben szereplő „méltóságra” való hivatkozás a tisztességes munkabérhez való jog alapját

[64] E kritériumok a következők: a) a jogszabályban meghatározott minimálbérek vásárlóereje, figyelembe véve a megélhetési költségeket, b) a bérek általános szintje és eloszlása, c) a bérek növekedési rátája, és d) a nemzeti termelékenység hosszú távú szintjei és alakulása.

[65] Lásd továbbá e tekintetben a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv (26) preambulumbekezdését.

[66] Lásd: Sagan, A. és Schmidt, A., „The procedure for setting adequate statutory minimum wages”, in Ratti, L., Brameshuber, E. és Pietrogiovanni, V. (szerk.) „The EU Directive on Adequate Minimum Wages, Context, Commentary and Trajectories”, Hart Publishing, 2024,, 202. o.

képezi, amely megfelelő életszínvonalat biztosít a munkavállalóknak és családjuknak.[67] Összességében tehát a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkének (1) és (2) bekezdése úgy értelmezhető, hogy az a tagállamokat annak biztosítására kötelezi, hogy azon kritériumok, amelyekre e szint meghatározása érdekében támaszkodnak, összeegyeztethetőek legyenek a Charta 31. cikkének (1) bekezdésével. Ez az értelmezés két következménnyel járna: először is, a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében szereplő „megfelelőség" fogalmát a tagállamoknak úgy kellene értelmezniük, hogy az összhangban legyen a Charta 31. cikkének (1) bekezdésében foglalt „méltóság" fogalmával (és így azt az uniós jog önálló fogalmaként kell értelmezniük). Másodszor, ha a tagállamok megsértenék annak biztosítására vonatkozó kötelezettségüket, hogy a jogszabályban meghatározott minimálbérek megállapítása és aktualizálása során általuk alkalmazott nemzeti kritériumok hozzájáruljanak e bérek „megfelelőségéhez", a munkavállalók érvényesíthetnék a Charta 47. cikkének (1) bekezdése szerinti hatékony jogorvoslathoz való jogukat. Ez megerősíti, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkének (1) és (2) bekezdése jelentős hatással járhat a tagállamok bérmegállapítási rendszereire nézve.

83. Megjegyzem továbbá, hogy a jelen ügyben részt vevő több (ha nem az összes) fél, aki arra hivatkozik, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv érvényes, azt állítja, hogy e jogi aktus 5. cikke csak eljárási kötelezettségeket ír elő a tagállamokkal szemben, mivel – amint azt e rendelkezés címe is mutatja – „a jogszabályban meghatározott megfelelő minimálbérek megállapítására vonatkozó eljárást" érinti.[68] Konkrétabban, a portugál kormány azt állítja, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv csak bizonyos eredmény elérésének eszközeit részletezi a minimálbérek szintje tekintetében, azonban egyáltalán nem harmonizálja ezt a szintet. Ezzel nem értek egyet.

84. Nem látom ugyanis, hogy például az ezen irányelv 5. cikke (2) bekezdésének c) pontjában foglalt kötelezettség, amely szerint a jogszabályban meghatározott minimálbér megállapítására és aktualizálására vonatkozó eljárást a bérek növekedési rátája vezérli, hogyan jelenthetne mást, mint hogy a minimálbérek *szintjének* (összegének) ezen a növekedési rátán kell alapulnia, és tükröznie kell azt. Amit eljárási kötelezettségként mutatnak be, valójában színlelt anyagi jogi kötelezettség. Ilyen körülmények között úgy tűnik számomra, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikke (1) és (2) bekezdésének célja valójában a minimálbérek *szintjébe* való beavatkozás, még ha „euróban és centben nem is határoz meg számokat".[69] Ezt az értelmezést a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv (18) preambulumbekezdése is megerősíti, amely e jogi aktust eljárási szabályokat lefektető irányelvként mutatja be, azonban azt is megállapítja, hogy az „uniós szintű minimumkövetelményeket határoz meg […] a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelősége tekintetében". Véleményem szerint ez arra utal, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkében foglalt, a „jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelőségére" vonatkozó kötelezettségek nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi jellegűek.

[67] Lásd még: Blanke, T., „Fair and just working conditions (Article 31)", *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Bercusson, B. (szerk.), Nomos, Baden Baden 2002), 537. o.; és Bogg, A. „Article 31 – Fair and just working conditions", in Peers, S., Hervey, T, Kenner, J. és Ward, A. (szerk.) *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary* Hart Publishing, London, 2014, 855–856. o. A jogelméletben vitatott, hogy a Charta 31. cikkének (1) bekezdése kiterjed-e a „díjazáshoz" hasonló munkafeltételekre, mivel úgy tűnik, hogy e rendelkezést eredetileg a munkavállalóknak (a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről szóló, 1989. június 12-i 89/391/EGK tanácsi irányelv [HL 1989. L 183, 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 349. o.] által védett) egészségének és biztonságának biztosítása céljából illesztették be.

[68] Kiemelés tőlem.

[69] Lásd Sjödin, E., „European minimum wage: A Swedish perspective on EU's competence in social policy in the wake of the proposed on adequate minimum wages in the EU", *European Labour Law Journal*, 13(2). kötet., 2022., 283. o.

85. Az 5. cikk (1) és (2) bekezdésétől eltekintve megjegyzem, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok nem támaszkodhatnak indexálási mechanizmusra, ha az a jogszabályban meghatározott minimálbér csökkenéséhez vezet. Számomra egyértelmű, hogy e kötelezettség több mint pusztán eljárásjogi jellegű. Ugyanis mind a Bizottság, mind pedig a Parlament és a Tanács a tárgyaláson elismerte, hogy a Bizottság e rendelkezés alapján kötelezettségszegési eljárást indíthat, ha valamely tagállam olyan indexálási mechanizmust vezetett be, amely ténylegesen a jogszabályban meghatározott minimálbérének csökkenéséhez vezet.

86. Mindenesetre az a puszta tény, hogy valamely kötelezettség eljárásjogi jellegű, álláspontom szerint nem jelenti azt, hogy szükségszerűen összeegyeztethető az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra" vonatkozó kizárással. Amint azt ugyanis a fenti 51–59. pontban kifejtettem, e kizárás nemcsak a díjazás szintjére vonatkozik, hanem a munkabér meghatározásának módjára és a tagállamok által e tekintetben alkalmazott módszerre (vagy eljárásra) is. Így már a „díjazásra" vonatkozó pusztán eljárásjogi kötelezettség is túl messzire megy, és összeegyeztethetetlen e kizárással.

87. Emiatt úgy vélem, hogy az ezen irányelv 5. cikkének (4), (5) és (6) bekezdéséhez hasonló rendelkezések, amelyek többek között arra kötelezik a tagállamokat, hogy „a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelőségének értékelését" (azaz e bérek szintjének meghatározását) indikatív referenciaértékekre kell alapozniuk, szintén közvetlenül beavatkoznak a díjazásba, mivel céljuk a bérek meghatározása módjának és a tagállamok által e tekintetben alkalmazott módszer szabályozása.

– *A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv további rendelkezései*

88. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv egyetlen más rendelkezése sem mond ellent annak a megállapításnak, hogy ezen irányelv közvetlenül beavatkozik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra" vonatkozó kizárásba. Konkrétabban, a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 2. cikke csupán arról rendelkezik, hogy ez az irányelv a „munkavállalókra" vonatkozik. Ezen irányelv 6. cikkének célja annak biztosítása, hogy a jogszabályban előírt minimálbért alkalmazó tagállamok által meghatározott munkavállalói csoportok esetében alkalmazott alacsonyabb szintek (eltérések) vagy a felszerelés vagy egyéb költségek (levonások) értékén alapuló levonások megfeleljenek a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az arányosság elvének. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 7. cikke előírja a tagállamok számára, hogy hozzák meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a szociális partnereket megfelelő időben és ténylegesen bevonják a jogszabályban meghatározott minimálbérek megállapításába és aktualizálásába, és e jogi aktus 8. cikke „a munkavállalók[nak a] jogszabályban meghatározott minimálbérekhez [való hatékony hozzáférését]" érinti. Mindezen rendelkezések (a 2. cikk kivételével) a „minimálbérekre" vonatkoznak, és szövegükben semmi sem mond ellent annak a megállapításnak, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv célja a díjazás szabályozása.[70]

89. Ezenfelül e jogi aktus két rendelkezésének, nevezetesen a 4. és a 12. cikkének célja véleményem szerint a tagállamok által alkalmazott bérmegállapítási módszer harmonizálása, és ezáltal a díjazás szabályozása.

[70] Ugyanez a következtetés érvényes a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv horizontális rendelkezéseire (III. fejezet) és záró rendelkezéseire (IV. fejezet).

90. Először is, a 4. cikk címe „A *bérmegállapításra* irányuló kollektív tárgyalások előmozdítása”.[71] E rendelkezés (1) bekezdése előírja a tagállamok számára, hogy előmozdítsák „a szociális partnerek azon képességének kiépítését és megerősítését, hogy […] *bérmegállapításra* irányuló kollektív tárgyalásokat folytassanak, „[ösztönözzék] a szociális partnerek közötti konstruktív, érdemi és megfelelő információkon alapuló *bértárgyalásokat*”, és tegyenek intézkedéseket annak érdekében, hogy biztosítsák „a *bérmegállapításra* irányuló kollektív tárgyalásokhoz való jog gyakorlását”[72], és megvédjék a kollektív tárgyalásokban részt vevő vagy részt venni kívánó szakszervezeteket és munkáltatói szervezeteket a szervezetükbe, működésükbe vagy igazgatásukba történő beavatkozással szemben (a 4. cikk (1) bekezdésének a)–d) pontja).

91. Igaz, hogy e bekezdés nem önmagában a bérmegállapításra irányuló kollektív szerződések tartalmának szabályozására irányul, hanem csupán e szerződések *előmozdítására* törekszik meglehetősen homályos előírásokkal, amit egyesek a nemzeti rendszerek sajátosságait tiszteletben tartónak tartanak.[73] Egyetértek azonban a dán kormánnyal először is abban, hogy a 4. cikk (1) bekezdése számos, a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások ösztönzését célzó pozitív kötelezettséget ír elő a tagállamokkal szemben, másrészt ezáltal egyértelműen korlátozza a tagállamok lehetőségét a rendelkezésükre álló bérmegállapítási módszert illetően. Ezenfelül emlékeztetek arra, hogy még ha valamely rendelkezés „korlátozott” harmonizációt alkalmaz is (például mivel a nemzeti sajátosságoknak nagy teret enged, vagy mivel pusztán keretrendszert hoz létre meglehetősen általános megfogalmazással), abban az esetben is harmonizációt alkalmaz, amire az uniós jogalkotó nem rendelkezik hatáskörrel az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésének hatálya alá eső kérdések tekintetében.

92. Véleményem szerint hasonló következtetés vonatkozik a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdésére. E rendelkezés – amint azt a fenti 18. pontban már kifejtettem – kizárólag azon tagállamokra vonatkozik, amelyekben a kollektív tárgyalások általi lefedettség nem éri el a 80%-os küszöbértéket. A tagállamok kötelesek arra, hogy „meghatározzák a kollektív tárgyalásokat elősegítő feltételek keretét”, és „cselekvési tervet […] [dolgozzanak ki] a kollektív tárgyalások előmozdítására”, amely cselekvési tervet rendszeresen felül kell vizsgálniuk és aktualizálniuk kell. Maga a dán kormány is elismeri, hogy az e rendelkezésből eredő kötelezettségek nem igazán „konkrétak” vagy nem is nagyon „korlátozó jellegűek”, mivel a tagállamok nem kötelesek meghatározott, kollektív tárgyalások általi lefedettséget elérni, hanem csupán – amennyiben a kollektív tárgyalások általi lefedettségi arányuk 80% alatt van – cselekvési tervet kell elfogadniuk.[74] Ugyanakkor az a tény, hogy e rendelkezés továbbra is inkább homályos marad például a tekintetben, hogy a tagállamoknak hogyan kell a kollektív tárgyalások általi lefedettséget mérniük,[75] véleményem szerint nem tekinthető arra való utalásnak, hogy e rendelkezés összeegyeztethető az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésével. A tagállamokkal szemben a bérmegállapítási rendszerük megszervezése tekintetében előírt homályos kötelezettségek továbbra is kötelezettségnek minősülnek. Ezek még akkor is a „díjazás” szabályozására irányulnak, ha azt homályos vagy bizonytalan kifejezésekkel teszik.

[71] Kiemelés tőlem.

[72] Uo.

[73] Lásd: Menegatti, E. „Much ado about little: the Commission proposal for a Directive on adequate wages”, *Italian Labour Law e-Journal*, vol. 14, n°1 (2021), 25. o.

[74] Az OECD szerint a 27 tagállamból jelenleg csak 8 teljesíti a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében meghatározott 80%-os küszöbértéket (úgy tűnik, hogy Dánia és Svédország is e küszöbérték felett van) (lásd: https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecdaias-ictwss-database.html).

[75] Úgy tűnik ugyanis, hogy nincs általánosan elismert módszer a kollektív tárgyalások általi lefedettség mérésére, illetve nincs a különböző tagállamok megfelelő lefedettségének általánosan elfogadott adatbázisa.

93. Továbbá nagyon is megértem a dán kormány azon érvelését, miszerint amennyiben a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdése megköveteli a 80% alatti kollektív tárgyalások általi lefedettséggel rendelkező tagállamoktól, hogy hozzanak létre a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdítását szolgáló keretet, bizonyos formájú, a bérek megszervezésének módját érintő állami beavatkozást ír elő. Igaz, hogy ezen irányelv 17. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 4. cikk (2) bekezdésének végrehajtása, beleértve a kollektív tárgyalások általi lefedettség növelése érdekében a cselekvési terv kidolgozását, a szociális partnerekre bízható, amennyiben ezt a szociális partnerek közösen kérik. A dán kormány azonban helyesen állapítja meg, hogy e két rendelkezés azzal az együttes hatással jár, hogy a cselekvési tervvel kapcsolatos kötelezettség az államról átruházható a szociális partnerekre. Az ilyen kötelezettség bevezetése a szociális partnerek szintjén ténylegesen beavatkozhatna a „bérmegállapítás” tekintetében fennálló autonómiájukba, ami ellentétes az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra” vonatkozó kizárás céljával (annak valamely részével). [76]

94. Másodszor, a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 12. cikkének (1) bekezdése feljogosítja az egyes munkavállalókat, akiknek a jogszabályban meghatározott minimálbérhez vagy a minimálbér védelméhez való jogait megsértették, hogy „hatékony, időben történő és pártatlan vitarendezéshez és jogorvoslathoz” jussanak. E rendelkezés számomra meglehetősen „sántít”. A rendelkezés ugyanis „jogorvoslathoz való jogot” vezet be olyan helyzetekben, amikor a jogszabályban meghatározott minimálbérhez vagy a minimálbér által nyújtott védelemhez kapcsolódó jogokat sértettek meg, de csak „amennyiben e jogokat a nemzeti jog vagy kollektív szerződések írják elő”. Ez véleményem szerint nem felel meg a Charta 47. cikkét alátámasztó logikának, amely szerint a hatékony jogorvoslathoz való jogot főszabály szerint csak abban az esetben ismerik el, ha az uniós jog által (nem pedig csupán a nemzeti jog vagy a kollektív szerződések által) biztosított jogot vagy szabadságot sértettek meg. Véleményem szerint tehát a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 12. cikke úgy értelmezhető, mint amely szintén alátámasztja a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 5. cikkével kapcsolatban levont azon következtetést, hogy e rendelkezés úgy tekinthető, mint amely a Charta 31. cikkének (1) bekezdéséből levezethető tisztességes minimálbérhez való jog konkretizálására törekszik. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 12. cikke mindenesetre problémás az olyan tagállamok számára, mint Dánia és Svédország, ahol a kollektív szerződésekben foglalt kikötéseket hagyományosan és rendszeresen a szociális partnerek (nem pedig az egyes munkavállalók) hajtják végre. E rendelkezés ugyanis egyértelművé teszi, hogy az uniós jogalkotó az egyedi fellépést részesíti előnyben, és ezáltal, véleményem szerint beavatkozik a tagállamok bérmegállapítási rendszerének megszervezésébe.

iii) A megfelelő minimálbérekről szóló irányelvnek a „díjazásra” vonatkozó kizárással való összeegyeztethetőségére vonatkozó következtetés

95. A fenti megfontolások fényében úgy vélem, hogy – amint azt különösen a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 1., 3., 4., 5. és 12. cikke mutatja – ezen irányelv célja a „díjazás” szabályozása. Következésképpen az irányelv közvetlenül beavatkozik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra” vonatkozó kizárásába. Ebből következik, hogy az uniós jogalkotó nem rendelkezett hatáskörrel e jogi aktus elfogadására, és így az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében rögzített hatáskör-átruházás elvének megsértésével járt el.

[76] Lásd a fenti 67–69. pontot.

96. Véleményem szerint e megfontolások alapján a Bíróságnak arra a következtetésre kell jutnia, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet teljes egészében meg kell semmisíteni, anélkül, hogy az első jogalap második részét (nevezetesen, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv összeegyeztethető-e az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „egyesülési jogra" vonatkozó kizárással), a második jogalapot vagy a Dán Királyság által másodlagosan előterjesztett kereseti kérelmet vizsgálnia kellene. Amennyiben azonban a Bíróság nem értene egyet az általam képviselt megoldással, a következő szakaszokban mindenesetre megvizsgálom a felek és a beavatkozó felek által e többi kérdéssel kapcsolatban előadott érveket.

b) A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv összeegyeztethetősége az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „egyesülési jogra" vonatkozó kizárással

1) A felek érvei

97. A dán és a svéd kormány azzal érvel, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében említett „egyesülési jogot" úgy kell értelmezni (ahogyan számos jogi aktus, többek között a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi charta esetében is kell), hogy az valamennyi munkavállaló és valamennyi munkáltató azon jogára hivatkozik, hogy szervezethez vagy szakszervezethez csatlakozzon, és szabadon részt vegyen a kollektív tárgyalásokon.

98. Ennek fényében e kormányok úgy vélik, hogy mivel a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja előírja a tagállamok számára, hogy hozzanak intézkedéseket annak érdekében, hogy megvédjék a kollektív tárgyalásokban részt vevő szakszervezeteket és munkáltatói szervezeteket a szervezetükbe, működésükbe vagy igazgatásukba történő beavatkozással szemben, e rendelkezés közvetlenül beavatkozik az „egyesülési jogba", és így összeegyeztethetetlen az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésével. Továbbá, mivel ezen irányelv 4. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy azon tagállamoknak, amelyekben a kollektív tárgyalások általi lefedettség nem éri el a 80%-ot, létre kell hozniuk a kollektív tárgyalások előmozdításának kereteit, és a szociális partnerekkel közösen cselekvési tervet kell készíteniük a kollektív tárgyalások általi lefedettség növelése érdekében, e rendelkezés ezenfelül a szakszervezeti vagy szervezeti tagság jogi kereteit, következésképpen pedig az „egyesülési jog" lényegét is érinti.

99. Ezzel ellentétes álláspont alátámasztására a Tanács, a Parlament és a Bizottság, valamint az összes többi beavatkozó fél először is azzal érvel, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt „egyesülési jog" az egyén azon szabadságát érinti, hogy beavatkozás nélkül egyesülethez csatlakozzon, abból kilépjen vagy egyesületet hozzon létre. Ez tehát a kollektív tárgyalások előfeltétele - azaz a munkavállalói szövetségek lehetősége arra, hogy közösen lépjenek fel a foglalkoztatási feltételek meghatározása érdekében, amelyre az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja vonatkozik - ám a 2 fogalom nem fedi egymást. E tekintetben azt is megjegyzik, hogy az „egyesülési jogot" és a „kollektív tárgyalásokhoz és fellépésekhez való jogot" a Charta külön rendelkezései biztosítják. Másodszor azt állítják, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében szereplő, „egyesülési jogra" vonatkozó kizárást szűken kell értelmezni, és lényegében azokra az intézkedésekre kell korlátozni, amelyek „közvetlenül beavatkoznak" a munkavállalók egyesületi jogába.

100. Harmadszor, e felek és a beavatkozó felek azzal érvelnek, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem szabályozza az egyesülési jogot, mivel csak a kollektív tárgyalásokhoz való jog gyakorlásának megkönnyítésére szolgáló keretet hoz létre anélkül, hogy kötelezettségeket írna elő

az egyesületekhez vagy szakszervezetekhez való csatlakozásra, azokból való kilépésre vagy feloszlatásukra vonatkozóan. Különösen ezen irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja nem állapít meg és nem harmonizál szabályokat a szakszervezetek létrehozására vonatkozóan, nem határozza meg e szervezetek jogait és kötelezettségeit, nem ír elő konkrét részvételi szabályokat, valamint nem követeli meg a munkavállalók/munkáltatók aktív részvételét a szakszervezetekben. Ehelyett e rendelkezés a kollektív tárgyalások megfelelő működésének biztosítására összpontosít. Mindenesetre, még ha a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikkét úgy is kellene tekinteni, hogy az egyesülési jogra vonatkozó szabályokat állapít meg, az nem jelentene „közvetlen beavatkozást" e jogba. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdése nem avatkozik be „közvetlenül" az egyesülési jogba, mivel a 80%-os küszöbértéket csupán indikátorként használja, nem pedig kötelező vagy szigorú célként.

2) Értékelés

101. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelvnek az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „egyesülési jogra" vonatkozó kizárással való összeegyeztethetőségét illetően két központi kérdés merül fel. Először is, a felek és a beavatkozó felek nem értenek egyet e kizárás értelmét és hatályát illetően, és különösen a „munkavállalók és munkaadók érdekeinek képviselete és kollektív védelme" (az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdés f) pontja) területén fennálló uniós hatáskörrel való kapcsolatát (és esetleges átfedését) illetően. E tekintetben vitába bocsátkoznak az „egyesülési jog" és a „kollektív tárgyaláshoz való jog" közötti kapcsolatot illetően. Másodszor, mivel – amint azt a fenti 40. pontban megjegyeztem – a Bíróságnak még nem volt alkalma az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „egyesülési jogra" vonatkozó kizárást részletezni, világossá kell tenni, hogy e kontextusban is alkalmazandó-e a Bíróság által az e rendelkezésben foglalt, „díjazásra" vonatkozó kizárással kapcsolatban kidolgozott közvetlen beavatkozás tesztje.

102. Ami az első kérdést illeti, emlékeztetek arra, hogy az egyesülési jogot a Charta 12. cikke[77] védi, míg a kollektív tárgyaláshoz való jog a Charta 28. cikkének hatálya alá tartozik.[78] A dán kormány azon érvelésének alátámasztására, amely szerint az egyesülési jog magában foglalja a kollektív tárgyaláshoz való jogot, helyesen hivatkozik arra, hogy az EK 137. cikk (6) bekezdését (amelynek szövege megegyezik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésével) magát a Chartát megelőzően fogadták el. Eszerint e kormány úgy véli, hogy az a tény, hogy az egyesülési jogot és a kollektív tárgyaláshoz való jogot a Charta külön jogként kezeli, nem követeli meg, hogy az EUMSZ 153. cikk értelmében hogyan kell értelmezni e jogokat. Megjegyzem azonban, hogy a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló 1989. évi közösségi charta,[79] amelynek tartalmára az EK 136. cikk (jelenleg EUMSZ 151. cikk) kifejezetten hivatkozott, és amely a Chartában is kifejezésre jutott,[80] az egyesülési jogot és a kollektív tárgyaláshoz való jogot már különállónak

[77] A Charta 12. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „[m]indenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való bármilyen szintű, különösen politikai, szakszervezeti és polgári célú egyesüléshez, ami magában foglalja *mindenkinek a jogát ahhoz, hogy érdekei védelmére szakszervezetet alapítson, vagy azokhoz csatlakozzon*" (kiemelés tőlem).

[78] A Charta „A kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog" című 28. cikke szerint „[a] munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak és kollektív szerződéseket kössenek, valamint hogy érdekütközés esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve".

[79] A munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi chartát az Európai Tanács ülésén fogadták el Strasbourgban 1989. december 9-én, és az 1989. október 2-i COM (89) 471 dokumentumban szerepel. A charta megállapítja azokat a fő elveket, amelyeken az uniós munkajogi modell alapul.

[80] Lásd a Charta preambulumát: „[e] Charta, tiszteletben tartva az Unió hatásköreit és feladatait, valamint a szubszidiaritás elvét, újólag megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen […] az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból […] következnek".

tekintette.[81] Megjegyzem továbbá, hogy az EUMSZ 156. cikk (amelynek szövege megegyezik az EK 140. cikkel) az „egyesülési jogot” és a „munkaadók és munkavállalók közötti kollektív tárgyalásokat” egymás mellett említi, ami véleményem szerint nem lett volna szükséges, ha e jogok nem minősülnek önálló, különálló jogoknak.

103. E megfontolások alapján számomra egyértelmű, hogy az egyesülési jog nem foglalja magában a kollektív tárgyaláshoz való jogot. E jogok inkább különállóak: az első jog a munkavállalók vagy munkáltatók azon jogára vonatkozik, hogy gazdasági és szociális érdekeik védelmében szervezeteket (beleértve a szakszervezeteket is) hozzanak létre és azokhoz csatlakozzanak, míg a második jog e szervezetek megbízatásának meghatározott részére vonatkozik, nevezetesen a kollektív szerződések megtárgyalására és megkötésére.

104. Ennek fényében a dán és a svéd kormány érvei nehezen győznek meg. E kormányok lényegében úgy vélik, hogy mivel az egyesülési jog gyakorlása a kollektív tárgyaláshoz való jog gyakorlásának előfeltétele, az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „egyesülési jogra” vonatkozó kizárásnak a hatálya alá tartozó tárgykörök valamilyen módon magukban foglalják és átfedik a „munkavállalók kollektív védelmének” (az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja) hatálya alá tartozó tárgyköröket. Egyetértek e kormányokkal abban, hogy az egyesülési jog védelme nélkülözhetetlen a kollektív tárgyaláshoz való jog védelméhez, mivel a munkavállalók érdekeinek kollektív védelme a munkavállalók és/vagy a munkaadók gazdasági és szociális jogainak kollektív védelmét célzó szervezetek létrehozását feltételezi. Mindazonáltal egyetértek a Parlament és a Tanács azon álláspontjával, miszerint e kapcsolat nem jelenti azt, hogy az első rendelkezés hatálya alá tartozó tárgykörök magukban foglalják a második rendelkezés hatálya alá tartozó tárgyköröket.

105. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy – amint azt a fenti 39. pontban jeleztem – a Bíróság úgy ítélte meg, hogy mivel az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése eltér e cikk (1)–(4) bekezdésétől, az e rendelkezés által fenntartott tárgyköröket szigorúan kell értelmezni, hogy ne befolyásolják indokolatlanul az (1)–(4) bekezdés hatályát, és ne kérdőjelezzék meg az EUMSZ 151. cikk által kitűzött célokat.[82] E megállapításból véleményem szerint két következtetés vonható le. Először is – amint azt a Tanács megjegyzi – ha az „egyesülési jogot” úgy kell értelmezni, hogy magában foglalja a „kollektív tárgyaláshoz való jogot”, az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontjában meghatározott, a „munkavállalók és munkaadók érdekeinek képviselete és kollektív védelme” terén fennálló hatáskör lényegében kiüresedne. Az e rendelkezés alkalmazásával elfogadott intézkedés ugyanis ellentétes lenne az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, az egyesülési jog tekintetében előírt kizárással. Másodszor, a Bíróság azon megállapítása, hogy az e rendelkezésben foglalt kizárásokat szigorúan kell értelmezni (ahogy a legtöbb kizárás esetében általában lenni szokott), aláássa a dán és a svéd kormány azon érvét, hogy az uniós szerződések megszövegezői az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja alapján korlátozott (a munkavállalók kollektív érdekvédelmével kapcsolatos ügyekre vonatkozó) hatáskört választottak le olyan területről, amely esetében általában nem áll fenn uniós hatáskör (egyesülési jog).[83] E

[81] Egyrészt ugyanis e jogi aktus 11. cikke a munkaadók és a munkavállalók egyesülési jogát kívánta védeni, „a szakmai szervezetek vagy szakszervezetek alakításának jogát gazdasági és szociális érdekeik védelme céljából”. Másrészt 12. cikke „a kollektív szerződések megtárgyalásához és megkötéséhez való jog[ra vonatkozott] a tagállamok jogszabályaival és a kialakult gyakorlattal összhangban”.

[82] Lásd: Impact ítélet, 122. pont. Emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 151. cikk értelmében: „[a]z Unió és a tagállamok célkitűzése a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása – lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását –, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében”.

[83] Értelmezésem szerint e kormányok az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja („a munkavállalók és a munkaadók érdekeinek kollektív védelme”) és az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „egyesülési jogra” vonatkozó kizárás közötti kapcsolatot ellentétesnek tekintik az e rendelkezésben foglalt, „díjazásra” vonatkozó kizárás és az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja („munkafeltételek”) közötti kapcsolathoz képest (lásd e tekintetben a fenti 65. pontot).

tekintetben hozzáteszem, hogy az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja kifejezetten említi „a munkavállalók és munkaadók érdekeinek képviselet[ét] és kollektív védelm[ét], beleértve – *a (5) bekezdésre is figyelemmel* – a vállalatvezetésben való részvételt”, ezzel egyértelművé téve, hogy az e rendelkezés hatálya alá tartozó tárgykörök nem teljesen fedik át az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt tárgyköröket.[84]

106. Ebből véleményem szerint az következik, hogy nem állapítható meg az uniós jogalkotó által elfogadott rendelkezésnek vagy intézkedésnek az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „egyesülési jogra” vonatkozó kizárással való összeegyeztethetetlensége, pusztán amiatt, hogy az a „kollektív tárgyaláshoz való jogot” érinti. A jelen ügyben ez azt jelenti, hogy például az a puszta tény, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja és 4. cikkének (2) bekezdése a kollektív tárgyalások ösztönzésére irányul, nem elegendő azon megállapítás alátámasztásához, hogy ezen irányelv teljes egészében összeegyeztethetetlen az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „egyesülési jogra” vonatkozó kizárással.

107. A második kérdésre rátérve emlékeztetek arra, hogy – amint azt már kifejtettem – a Bíróság a közvetlen beavatkozás tesztjét az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében meghatározott, „díjazásra” vonatkozó kizárással kapcsolatban dolgozta ki, anélkül, hogy kifejezetten jelezte volna, hogy az a szintén e rendelkezésben foglalt „egyesülési jogra” vonatkozó kizárással összefüggésben is alkalmazható-e. Véleményem szerint azonban e teszt e kizárásra különösebb nehézség nélkül alkalmazható. Az érvelés ugyanakkor ugyanaz: a „díjazásra” vonatkozó kizáráshoz hasonlóan az „egyesülési jogra” vonatkozó kizárás nem arra irányul, hogy kizárjon az uniós hatáskörből valamennyi, az egyesülési joggal „valamilyen kapcsolatban” álló kérdést, hanem csupán azokat a jogi aktusokat vagy rendelkezéseket, amelyek célja e jog szabályozása.

108. E megállapítások fényében nehezen vonható le az a következtetés, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv célja az egyesülési jog szabályozása. Amint ugyanis azt a francia kormány a tárgyaláson megjegyezte, ezen irányelv rendelkezései nem határozzák meg valamely szervezet (például szakszervezet) létrehozásának vagy ahhoz való csatlakozásnak a feltételeit. Ezen irányelv néhány rendelkezésének célja a kollektív tárgyalások előmozdítása (4. cikk) és a szociális partnerek bevonása a jogszabályban meghatározott minimálbérek megállapításába és aktualizálásába (7. cikk). Amint azonban az imént kifejtettem, a kollektív tárgyaláshoz való jog eltér az egyesülési jogtól, és az uniós jogalkotó az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja értelmében hatáskörrel rendelkezik „a munkavállalók és a munkaadók érdekeinek képviseletére és kollektív védelmére” vonatkozó jogi aktusok elfogadására.

109. Kétségtelen, hogy – amint azt maga a Tanács is elismeri – a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja az egyesülési jog szempontjaira, nevezetesen a szakszervezetek vagy munkáltatói szervezetek szervezetére, működésére vagy igazgatására vonatkozik.[85] E rendelkezés azonban nyilvánvalóan nem kíván beavatkozni e jogba, hanem pusztán biztosítani kívánja azokat azáltal, hogy a szakszervezeteket és a munkaadói szervezeteket védi a beavatkozástól. Ezen túlmenően, noha ezen irányelv 4. cikkének (2) bekezdése előírja azon tagállamok számára, amelyek kollektív tárgyalások általi lefedettsége nem éri el a 80%-ot, hogy cselekvési tervet dolgozzanak ki e lefedettség növelése érdekében, e kötelezettségből nem az

[84] Kiemelés tőlem.

[85] E rendelkezés előírja a tagállamok számára, hogy intézkedéseket hozzanak „annak érdekében, hogy megvédjék a kollektív tárgyalásokban részt vevő vagy részt venni kívánó szakszervezeteket és munkáltatói szervezeteket az egymás, illetve megbízottaik vagy tagjaik által végrehajtott, a *szervezetükbe, működésükbe vagy igazgatásukba* történő beavatkozással szemben” (kiemelés tőlem).

következik, hogy a tagállamoknak ösztönözniük kell a munkavállalókat a szakszervezethez való csatlakozásra, csupán több munkavállalót kell kollektív szerződések révén védelemben részesíteniük.

110. Végezetül megjegyzem, hogy a dán és a svéd kormány álláspontja a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontjára és 4. cikkének (2) bekezdésére összpontosít. A dán és a svéd kormány nem tér ki ezen irányelv egyéb rendelkezéseinek tartalmára, és még csak nem is állítja, hogy e rendelkezések a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv legfontosabb rendelkezései, és annak „tárgyát" tükrözik, ezáltal mindenesetre megnehezítik azon állításuk alátámasztását, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet teljes egészében meg kell semmisíteni azon az alapon, hogy összeegyeztethetetlen az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „egyesülési jogra" vonatkozó kizárással.

111. A fenti megfontolásokra tekintettel úgy vélem, hogy az első jogalap második részét el kell utasítani.

2. A második jogalap: a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem fogadható el érvényesen az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja alapján, mivel az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdése f) pontjának hatálya alá tartozó kérdéseket is érint

112. Amint azt a fenti 32. pontban már jeleztem, a második jogalappal a dán kormány azt állítja, hogy még ha feltételezzük is, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem tartozik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra" vagy „egyesülési jogra" vonatkozó kizárás hatálya alá, a Parlament és a Tanács számára nem volt lehetőség arra, hogy e jogi aktust az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja alapján érvényesen fogadja el. Konkrétabban, e kormány úgy véli, hogy ezen irányelv két azonos fontosságú célt követ, mivel nemcsak a „munkafeltételek" (az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja), hanem „a munkavállalók […] [érdekei képviseletének] és kollektív [védelmének] […]" (az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja) szabályozására is irányul. Megjegyzi, hogy mindkét jogalap eltérő jogalkotási eljárást igényel. Az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja valóban igényli a Tanács egyhangúságát, míg az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja nem. Mivel ezen eljárások nem egyeztethetők össze, a dán kormány azt állítja megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet teljes egészében meg kell semmisíteni.

1) A felek érvei

113. A dán és a svéd kormány úgy véli, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nemcsak a „munkafeltételekre" (az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja), hanem a munkavállalók kollektív érdekvédelmére (az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja) is vonatkozik, mivel e jogi aktus számos rendelkezése – köztük a 4. cikke – valójában ezen érdekek védelmét érinti. E kormányok szerint e rendelkezéseket csak a Tanács egyhangú szavazását követően lehetett volna elfogadni. E tekintetben megjegyzik, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke nem kisegítő jellegű az irányelv más rendelkezéseihez képest, mivel általános kötelezettségeket állapít meg valamennyi tagállam számára, és ezért tágabb hatással jár, mint azon rendelkezések, amelyek csak bizonyos számú tagállamra irányulnak, mint például az 5–8. cikk.

114. A Tanács, a Parlament, a Bizottság és a többi beavatkozó fél azt állítja, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv elfogadása a megfelelő jogalapon történt. Ezen irányelv átfogó célja az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett „munkafeltételekre" vonatkozik, nem pedig a munkavállalók érdekeinek az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontjában említett kollektív védelmére. E jogi aktus célja ugyanis a munkavállalók számára a jogszabályban meghatározott minimálbér megfelelőségének fokozása, többek között a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások általi lefedettség előmozdítása révén. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke a kollektív tárgyalásokra csupán mint ezen átfogó cél elérésének eszköze összpontosít.

2) Értékelés

115. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely uniós jogi aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak arra, hogy bírósági felülvizsgálat tárgyát képezzék. Ha valamely uniós jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az kettős cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, az aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó cél, illetve összetevő megkövetel. Kivételesen, ha az állapítható meg, hogy valamely jogi aktus egyidejűleg több cél elérésére irányul, vagy elválaszthatatlan és egymáshoz viszonyítva nem járulékos jellegű több összetevőt foglal magában, és így a Szerződések különböző rendelkezései alkalmazhatók, az ilyen intézkedést kivételesen a különböző, vonatkozó jogalapokra kell alapítani.[86] Ugyanakkor a két jogalap alkalmazása kizárt, amennyiben az azokra külön–külön előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek.[87]

116. A dán és a svéd kormány által képviselt álláspont alátámasztása érdekében, amely szerint a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv lényegében két azonos fontosságú célt követ (az első a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelő jellegét biztosító keret létrehozása, a második pedig a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdítása), megállapítható, hogy – ahogyan azt e kormányok teszik – ezen irányelv 4. cikke (amely a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdítására vonatkozik) azért fontos rendelkezés, mert valamennyi tagállamra vonatkozik, míg ezen irányelv 5. cikke (amely a megfelelő jogszabályban meghatározott minimálbérek megállapítására vonatkozó eljárást érinti) csak a jogszabályban meghatározott minimálbérrel rendelkező tagállamokra vonatkozik. Az 5. cikkel ellentétben a 4. cikk tehát átfogóan alkalmazható rendelkezés. Ezt megerősíti az a tény, hogy e rendelkezés a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv „Általános rendelkezések" című I. fejezetében található, míg az 5. cikk e jogi aktus „Jogszabályban meghatározott minimálbér" című II. fejezetének részét képezi.

117. Megállapítható továbbá, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 1. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja azt jelzi, hogy ezen irányelv keretet hoz létre a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelősége és a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdítása tekintetében, és e rendelkezés szövegéből semmi sem utal arra, hogy e célok közül a második kevésbé fontos vagy az elsőhöz képest instrumentális jellegű. Hasonló módon ezen irányelv (18) preambulumbekezdése megállapítja, hogy e jogi aktus „minimumkövetelményeket határoz meg és eljárási kötelezettségeket állapít meg a jogszabályban meghatározott

[86] Lásd: 2018. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács (Kazahsztánnal való megállapodás) ítélet (C-244/17, EU:C:2018:662, 36. és 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[87] Lásd: 2017. július 26-i 1/15 (EU-Kanada PNR-megállapodás) vélemény (EU:C:2017:592, 78. pont).

minimálbérek megfelelősége tekintetében”. Ugyanez a preambulumbekezdés megállapítja továbbá, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv „a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdítására is szolgál”. Ismétlem, az uniós jogalkotó mindkét célt egyformán fontosnak tekintette.

118. Véleményem szerint azonban e megfontolások nem elegendőek a dán és a svéd kormány által előadott érvelés alátámasztásához. Először is – amint azt a fenti 76. pontban már megjegyeztem – a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv címe arra utal, hogy az irányelv „az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről” szól, nem pedig a kollektív tárgyalások előmozdításáról. Ezenkívül, amint azt már többször is kifejtettem, ezen irányelv 5. cikke (nem pedig 4. cikke) egyértelműen a legfontosabb rendelkezése. E tekintetben megjegyzem, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv (25) preambulumbekezdése egyértelművé teszi, hogy az irányelv azért fektet hangsúlyt a kollektív tárgyalások előmozdítására, mert „[a]zokban a tagállamokban, ahol széles körű a kollektív tárgyalások általi lefedettség, általában kicsi az alacsony bérezésű munkavállalók aránya”. E jogi aktus (22) preambulumbekezdése szintén egyértelműen utal arra, hogy a „jól működő kollektív tárgyalás fontos *eszköz* annak biztosításához, hogy a munkavállalókat megfelelő […] minimálbérek védjék”. [88]

119. Ezekből az elemekből egyrészt az következik, hogy megfelelőbbnek tűnik úgy tekinteni, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv átfogó célja a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelőségét biztosító keret létrehozása, mint a kollektív tárgyalások előmozdítása, másrészt pedig az, hogy ezen jogi aktus 4. cikkét az említett átfogó cél elérése eszközének kell tekinteni. Következésképpen az ezen irányelv 1. cikke (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott „bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások ösztönzésének” célja az irányelv 1. cikke (1) bekezdésének a) pontjában ismertetett célhoz, nevezetesen a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelősége tekintetében keret létrehozásához képest instrumentális jellegű, a Bizottságnak a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvjavaslatban tett azon kijelentése, hogy „[*ezen irányelv célkitűzéseinek] elérése érdekében* a javasolt irányelv valamennyi tagállamban elő kívánja mozdítani a bérekkel kapcsolatos kollektív tárgyalásokat”, szintén alátámasztja ezt az álláspontot. [89] Végül azt is meg kell jegyezni, hogy más olyan másodlagos uniós jogszabályok is léteznek, amelyek fő céljuk mellett a szociális partnerek szerepének előmozdítására is törekszenek. Ezen egyéb jogi aktusokat azonban nem az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja alapján fogadták el. [90]

120. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet nem az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének f) pontja alapján kellett volna elfogadni, és a második jogalapot el kell utasítani.

[88] Kiemelés tőlem.

[89] Lásd ezen javaslat 2. oldalát (kiemelés tőlem).

[90] Lásd különösen: a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló, 2006. július 5-i 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (átdolgozás) (HL 2006. L 204., 23. o.; helyesbítés: HL 2019. L 191., 45. o.), amelynek 21. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „[a] tagállamok a nemzeti hagyományaikkal és gyakorlattal összhangban megfelelő intézkedéseket tesznek a szociális partnerek közötti társadalmi párbeszéd elősegítésére abból a célból, hogy ösztönözzék az egyenlő bánásmód megvalósítását többek között a munkahellyel, a munkavállalással, a szakképzéssel és az előmenetellel kapcsolatos gyakorlatok nyomon követése, valamint a kollektív szerződések és a magatartási kódexek nyomon követése, továbbá a kutatás, valamint tapasztalatcsere és a legjobb gyakorlatok cseréje révén”.

B. A másodlagos előterjesztett kereseti kérelem: meg kell-e semmisíteni a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontját és 4. cikkének (2) bekezdését?

121. Amennyiben a Bíróság úgy határoz, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem semmisíthető meg teljes egészében, a Dán Királyság másodlagosan e jogi aktus 4. cikke (1) bekezdése d) pontjának és/vagy 4. cikke (2) bekezdésének megsemmisítését kéri, azon az alapon, hogy összeegyeztethetetlenek az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésével. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis valamely uniós jogi aktus részleges megsemmisítése csak abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatók az aktus többi részétől. E követelmény nem teljesül, ha egy ilyen részleges megsemmisítés folytán a szóban forgó jogi aktus lényeges tartalma megváltozik. [91]

122. Amint azt a fenti 90–93. pontban kifejtettem, úgy vélem, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja és 4. cikkének (2) bekezdése számos, bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások ösztönzését célzó pozitív kötelezettséget ír elő a tagállamokkal szemben, és ezáltal korlátozza a tagállamok lehetőségét a rendelkezésükre álló bérmegállapítási módszert illetően, ami összeegyeztethetetlen az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra" vonatkozó kizárással. Az utolsó kérdés, amelyet meg kell vizsgálnom, tehát arra irányul, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja és 4. cikkének (2) bekezdése *elválasztható-e* az irányelv többi rendelkezésétől.

1) A felek érvei

123. Egyrészt a dán, a svéd és a német kormány arra hivatkozik, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv nem veszítené el hatékony érvényesülését, ha csak a 4. cikk (1) bekezdésének d) pontját és a 4. cikk (2) bekezdését semmisítenék meg. E tekintetben a dán és a svéd kormány megjegyzi, hogy e jogi aktus 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja nem szerepelt a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvjavaslatban. E rendelkezést csak a jogalkotási eljárás későbbi szakaszában illesztették be. Véleményük szerint az irányelv egyéb rendelkezései tehát e rendelkezés nélkül is hatályban maradnak. Ezen túlmenően e kormányok ara hivatkoznak, hogy a Tanács és a Parlament nézete ellentmondásos, egyrészt mivel a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontját és 4. cikkének (2) bekezdését homályosnak tartják, míg másrészt azt állítják, hogy megsemmisítésük az irányelv többi rendelkezését megfosztaná a hatékony érvényesüléstől.

124. A német kormány a tárgyaláson emlékeztetett arra, hogy álláspontja szerint a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja és 4. cikkének (2) bekezdése összeegyeztethető az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésével. Ugyanakkor e kormány úgy is gondolja, hogy amennyiben a Bíróság más következtetésre jutna, e rendelkezések elméletileg elválaszthatók lennének ezen irányelv többi rendelkezésétől. Megsemmisítésük ugyanis nem érintené e jogi aktus lényeges tartalmát. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikkét akár teljes egészében is meg lehetne semmisíteni anélkül, hogy ez veszélyeztetné az irányelv többi rendelkezésének tényleges érvényesülését, mivel csupán hasznos eszközt biztosít ezen irányelv átfogó céljának eléréséhez.

[91] Lásd többek között: 2020. december 8-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-626/18, EU:C:2020:1000, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Kiemelés tőlem.

125. Másrészt a Parlament, a Tanács, a Bizottság és a többi beavatkozó fél úgy véli, hogy ezen irányelv 4. cikke (1) bekezdése d) pontjának és 4. cikke (2) bekezdésének megsemmisítése jelentősen megváltoztatná e jogi aktus hatályát és lényegét, és hogy ennek következtében e rendelkezések nem választhatók el a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv többi rendelkezésétől. A kollektív tárgyalások előmozdítása ugyanis fontos eszköze annak, hogy a munkavállalók megfelelő minimálbérben részesüljenek. A megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése d) pontjának és 4. cikke (2) bekezdésének megsemmisítése továbbá ezen irányelv egyes általános rendelkezéseit (különösen 1. cikkét) megfosztaná a hatékony érvényesüléstől. A Tanács és a francia kormány hozzáteszi, hogy ha a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikkét teljes egészében megsemmisítenék, ezen irányelv többé nem írna elő kötelezettségeket valamennyi tagállammal szemben. Ehelyett csak azokra a tagállamokra róna kötelezettségeket, amelyek jogszabályban meghatározott minimálbéreket alkalmaznak.

2) Értékelés

126. Azon kérdéssel kapcsolatban, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja és 4. cikkének (2) bekezdése elválasztható-e az irányelv többi rendelkezésétől, először is egyetértek a dán és a svéd kormánnyal abban, hogy a Parlament és a Tanács második jogalapra és a másodlagosan előterjesztett kereseti kérelemre vonatkozó érvelése némileg ellentmondásos. A második jogalap keretében ezen intézmények egyfelől ugyanis azt állítják (amint azt a fenti 114. pontban említettem), hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke a kollektív tárgyalásokat csupán az irányelv átfogó céljának elérésére irányuló eszközként helyezi előtérbe. Másrészt a másodlagosan előterjesztett kereseti kérelemmel kapcsolatban arra hivatkoznak, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv egyik pillére a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdítása, és hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése d) pontjának és 4. cikke (2) bekezdésének megsemmisítése esetén e jogi aktus többi rendelkezése elveszítené hatékony érvényesülését.

127. Másodszor, a fenti 115–120. pontban szereplő elemzésből következik, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja és 4. cikkének (2) bekezdése kulcsfontosságú az irányelv által kitűzött egyik cél, nevezetesen (amint azt irányelv 1. cikke (1) bekezdésének b) pontja kimondja) a „bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások ösztönzése” céljának elérése szempontjából, e cél azonban valójában instrumentális jellegű ahhoz a célhoz képest, hogy „[keretet kell létrehozni] a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelősége tekintetében” (a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 1. cikke (1) bekezdésének a) pontja), amely az irányelv átfogó célja.

128. Amint azt a fenti 119. pontban kifejtettem, a 4. cikk (1) bekezdésének d) pontja és a 4. cikk (2) bekezdése csupán *eszközt* biztosít ezen átfogó cél eléréséhez, és az utóbbi azonban is elérhető, ha csak az irányelv többi rendelkezésére támaszkodunk. Amint a német kormány helyesen állítja, a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja és 4. cikkének (2) bekezdése, valamint e jogi aktus többi rendelkezése között fennálló szoros kapcsolat *nem* jelenti azt, hogy a 4. cikk (1) bekezdése d) pontjának és a 4. cikk (2) bekezdésének megsemmisítése esetén lehetetlen lenne ezen irányelv számára, hogy „keretet [hozzon] létre a jogszabályban meghatározott minimálbérek megfelelősége tekintetében”. E keret létrehozása nehezebb lenne, de nem lenne lehetetlen.

129. E megfontolásokból következik, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja és 4. cikkének (2) bekezdése ezért elválasztható e jogi aktus többi cikkétől, amelyek e két rendelkezés megsemmisítése esetén teljes egészében hatályban

maradhatnának. Következésképpen, amennyiben a Bíróság úgy döntene, hogy a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet *nem* kell teljes egészében megsemmisíteni, azt javaslom, hogy adjon helyt a Dán Királyság másodlagosan előterjesztett kereseti kérelmének, és semmisítse meg ezen irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontját és 4. cikkének (2) bekezdését.

C. Záró megjegyzés

130. Záró megjegyzésként szeretnék néhány szót szólni egy, a tárgyaláson megvitatott kérdésről, nevezetesen arról, hogy az uniós jogalkotó a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv elfogadásakor az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdésének az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontjával összefüggésben értelmezett b) pontja helyett hivatkozhatott volna-e alternatív jogalapra, jelen ügyben az EUMSZ 175. cikkre.

131. Emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 175. cikk hatáskört biztosít az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítését célzó intézkedések elfogadására.[92] Nem vagyok azonban meggyőződve arról, hogy pusztán azért, mert a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv csökkentené az Unión belüli társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségeket, előmozdítaná a felfelé irányuló konvergenciát, és elősegítené az Unió harmonikusabb fejlődését, azt e rendelkezés alapján el lehetett volna fogadni.

132. Ugyanis, először is, az EUMSZ 175. cikk főként az uniós pénzeszközök elosztására vonatkozik, ezért a megfelelő minimálbérekről szóló irányelv e rendelkezésre való alapítása e rendelkezés meglehetősen kreatív értelmezését igényelné.

133. Másodszor, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában világossá tette, hogy bár a harmonizáció bizonyos kérdések tekintetében történő kifejezett kizárása az EUM-Szerződésben nem feltétlenül jelenti azt, hogy a Szerződés más rendelkezései alapján nem lehet harmonizációs intézkedéseket elfogadni, az uniós jogalkotó nem hivatkozhat ezekre az egyéb rendelkezésekre, ha ezzel „megkerüli” ezt a kifejezett kizárást.[93] Jelen ügyben úgy vélem, hogy amennyiben az uniós jogalkotó a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet az EUMSZ 175. cikk alapján fogadta volna el, megkerülte volna az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, „díjazásra” vonatkozó kizárást. Az uniós jogalkotó tágabb értelmű rendelkezésre (az EUMSZ 175. cikk) támaszkodott volna azzal a céllal, hogy olyan hatáskört vegyen vissza (a díjazás tekintetében), amelyet az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése *(lex specialis)* kifejezetten ki akart zárni az uniós hatáskörök közül, és olyan jogi aktust fogadjon el, amelynek célja éppen az e kizárás hatálya alá tartozó tárgykörök szabályozása.

134. Ezért úgy vélem, hogy az uniós jogalkotó nem fogadhatta volna el érvényesen a megfelelő minimálbérekről szóló irányelvet az EUMSZ 175. cikk alapján.

[92] E rendelkezés kimondja, hogy: „[a tagállamok úgy folytatják és hangolják össze gazdaságpolitikájukat, hogy a 174. cikkben meghatározott célokat is elérjék. Az uniós politikák és fellépések kialakításánál és végrehajtásánál, valamint a belső piac megvalósításánál figyelembe kell venni a 174. cikkben meghatározott célokat, és azoknak hozzá kell járulniuk ezek eléréséhez. Az Unió e célok elérését a strukturális alapok […], az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök révén megvalósított fellépésével is támogatja. […]. Ha az alapokon kívül és az egyéb uniós politikák keretében elhatározott intézkedések sérelme nélkül egyedi fellépések bizonyulnak szükségesnek, akkor az ilyen fellépéseket az Európai Parlament és a Tanács a rendes jogalkotási eljárás keretében, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően fogadhatja el.”

[93] Lásd: 2000. október 5-i Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 79. pont).

VI. Költségek

135. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel álláspontom szerint a Dán Királyság által benyújtott kereset megalapozott, és e fél a költségek megtérítését kérte, a Parlamentet és a Tanácsot kell kötelezni a költségek viselésére. Mindazonáltal az eljárásba beavatkozó Svéd Királyságnak, Belga Királyságnak, Németországi Szövetségi Köztársaságnak, Görög Köztársaságnak, Spanyol Királyságnak, Francia Köztársaságnak, Luxemburgi Nagyhercegségnek, Portugál Köztársaságnak és Bizottságnak az eljárási szabályzat 140. cikke (1) bekezdésének megfelelően maguknak kell viselniük saját költségeiket.

VII. Végkövetkeztetések

136. A fenti megfontolások összessége alapján azt javaslom, hogy a Bíróság:

– teljes egészében semmisítse meg az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről szóló, 2022. október 19-i (EU) 2022/2041 európai parlamenti és tanácsi irányelvet, mivel az összeegyeztethetetlen az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésével, és ezáltal az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében foglalt hatáskör-átruházás elvével;

– kötelezze az Európai Parlamentet és az Európai Unió Tanácsát a költségek viselésére;

– kötelezze a Svéd Királyságot, a Belga Királyságot, a Németországi Szövetségi Köztársaságot, a Görög Köztársaságot, a Spanyol Királyságot, a Francia Köztársaságot, a Luxemburgi Nagyhercegséget, a Portugál Köztársaságot és az Európai Bizottságot saját költségeik viselésére.