

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Lisszaboni Szerződés és az egységes piac működése (saját kezdeményezésű vélemény)

(2011/C 44/12)

Előadó: **Jorge PEGADO LIZ**

2010. február 18-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

A Lisszaboni Szerződés és az egységes piac működése.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2010. június 15-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. július 14–15-én tartott, 464. plenáris ülésén (a július 14-i ülésnapon) 129 szavazattal 2 ellenében, 8 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének dátumát eredetileg 2009. január 1-jében határozták meg, a szerződés ténylegesen azonban csak 2009. december 1-jével lépett hatályba, miután a 27 tagállam mindegyike ratifikálta. Le kell szögeznünk, hogy továbbra is igen összetett és nehezen érthető szerződésről van szó.

1.2 A korábbi tájékoztató jelentés (CESE 241/2008) részét képező összehasonlító elemzés arra enged következtetni, hogy a belső piac – miközben az új Lisszaboni Szerződéssel strukturális módosuláson nem megy keresztül – szociálisabb szellemű meghatározást kap. Szemben az alkotmányszerződéssel, amely a „szabad és nem torz versenyt kínáló belső piac” fordulattal egyesekben esetleg félelmeket ébresztett, a Lisszaboni Szerződés „a teljes foglalkoztatás és a társadalmi haladás felé mutató szociális piacgazdaságot” célozva szociálisabb természetű célokat látszik tulajdonítani a belső piacnak.

1.3 Az Európai Bizottság jövőbeli politikai útirányait kitűző és a 2020-as stratégiáról szóló, eddig napvilágot látott dokumentumok, továbbá az európai biztosok és más országos szintű politikai vezetők nyilatkozatai is láthatólag ugyanazt az utat szeretnék kijelölni: az egységes piacot fokozatosan polgárközelebbé tenni.

1.4 Ezt a vetületet az Alapjogi Charta kötelező jogi érvényének kifejezett megemlézése is megerősítette: a „Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések”, azonban bizonyos tagállamokban korlátozások vannak érvényben.

1.5 Másrészt azonban a belső piacra vonatkozó jogalkotási folyamatban megjelenik a nemzeti parlamentek részvétele, amelyeknek az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök megosztásának gyakorlatát szabályozó szubszidiaritási elv betartásáról kell gondoskodniuk. A parlamenteknek két idevonatkozó – „a nemzeti parlamentek szerepéről”, illetve „a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról” szóló – jegyzőkönyv alapján lesz lehetőségük a jogalkotási javaslatok felülvizsgálatát

kérni az első olvasatban. Ez is az uniós jogalkotási folyamatban való demokratikus részvételnek kedvez.

1.6 Ha a nemzeti parlamentek megelőző jellegű közbeavatkozási jogköre megfelelően működik, és a szubszidiaritás elvének alkalmazása fölött gyakorolt ellenőrzés hatékonyak és jó minőségűnek bizonyul – ezzel biztosítva a Lisszaboni Szerződés által az Alkotmányból átvett „korai előrejelzési rendszer” maradéktalan működőképességét – meglehet, hogy az uniós jogalkotás kevésbé lesz majd a tagállamok bírálatainak kereszttüzeiben, amiért állítólag nemzeti hatáskörökbe gázol, és az európai polgárok is kevésbé érzékelik úgy, mint egyfajta „brüsszeli centralizmus” jelét. Ehhez azonban az szükséges, hogy a nemzeti parlamentek még erősebb hálózatba szerveződjenek, mivel a „korai előrejelzési rendszer” hatóköre és hatékonysága – jóllehet a tagállamoknak egyedileg biztosított jogról van szó – a nemzeti parlamentek kollektív önszervezési képességének függvénye.

1.7 A Lisszaboni Szerződés általános gyakorlattá teszi a „rendes jogalkotási eljárást” (az EK-szerződés 251. cikke szerinti együtdöntés) a belső piac területén, amint azt az EUMSz. 48. – a munkavállalók szabad mozgása érdekében a társadalombiztosítás területén szükséges intézkedésekről szóló – cikke tanúsítja.

1.8 A Lisszaboni Szerződés tehát meg kívánja könnyíteni a belső piac fejlődését az együtdöntési eljárást – amelyet „rendes jogalkotási eljárássá” nevez át – általánosabb gyakorlattá téve, és egyúttal új döntéshozó partnert rendelve az Unió intézményei mellé: a nemzeti parlamenteket, amelyekkel a jövőben számolni kell a belső piacra alkalmazandó mindennemű jogalkotási intézkedés elfogadásakor.

2. Bevezetés

2.1 *A Lisszaboni Szerződés hatása a belső piac működésére* című tájékoztató jelentés, ⁽¹⁾ amelyet a szekció 2008. június 13-án fogadott el, táblázatos formájú összehasonlító elemzést javasolt,

⁽¹⁾ CESE 241/2008 - INT/393 (a Hivatalos Lapban nem jelent meg).

amely párhuzamba állítja a Lisszaboni Szerződésnek a belső piaccal kapcsolatos rendelkezéseit, az – akkor hatályban lévő – EK-Szerződést, az alkotmány szerződést (a végül nem ratifikált „alkotmányt”), valamint az Egységes Piac Megfigyelőközpontjának megjegyzéseit a 2007. december 13-án Lisszabonban elfogadott szöveg jogi következményeire vonatkozóan.

2.2 A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének dátumát eredetileg 2009. január 1-jében határozták meg, azonban a 2008. június 12-i események felforgatták a tervezett menetrendet, amikor is Írország népszavazással elutasította a szerződést.

2.3 Miután Írország garanciát kapott arra, hogy megmaradnak nemzeti hatáskörei, továbbá, hogy továbbra is minden országnak saját európai biztosa lesz, 2009. október 3-án népszavazással elfogadta a Lisszaboni Szerződést.

2.4 A cseh alkotmánybíróság 2009. november 3-án határozatban megerősítette, hogy a Lisszaboni Szerződés összhangban van a cseh alkotmánnyal, és ezzel a ratifikációt késleltető utolsó akadály is megszűnt. Václav Klaus elnök aláírásával a ratifikációs folyamat végéhez ért, és a szerződés 2009. december 1-jén végre életbe lépett.

2.5 A tájékoztató jelentés elfogadása és a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése között eltelt időt, továbbá az Európai Bizottságnak az *egységes piac működésének javítását célzó intézkedésekről* szóló, 2009. június 26-i ajánlását és az *Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája* című, 2010. március 30-án elfogadott közleményét figyelembe véve az EGSZB úgy látja, itt az ideje az említett jelentést saját kezdeményezésű véleménnyé alakítani, nemcsak azért, hogy a benne foglaltak időszzerűek legyenek, de azért is, hogy a nyilvánosság elé tárhassa a tárgyról alkotott véleményét, amelynek kialakítása során immár olyan új kérdéseket is fontolóra vett, amelyeket a szerződésben foglaltak kellően objektív szemléletmódjának hiányában korábban nem vetettek fel, nem beszélve arról, hogy a szerződés szövegének olvashatósága is hagyott némi kívánnivalót maga után. A legújabb, egységes szerkezetbe foglalt változat 2010. március 30-án jelent meg az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*.⁽²⁾

3. Általános megjegyzések

3.1 A Lisszaboni Szerződés sorsát meghatározó politikai események – attól kezdve, hogy a 27 tagállam 2007. december 13-án aláírta, egészen a 2009. december 1-jei hatálybalépésig – alapvetően nem változtatták meg a belső piacra vonatkozó rendelkezéseket, az intézményekre gyakorolt hatásuk viszont annál nagyobb.

3.1.1 Az Európai Tanács ugyanis, miután tudomásul vette az ír népek a miniszterelnökök által ismertetet aggályait, 2008. december 11–12-i ülésén megállapodott abban, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése esetén a szükséges jogi eljárás

soknak megfelelően határozatot hoznak arra vonatkozóan, hogy az Európai Bizottság továbbra is minden egyes tagállam egy-egy állampolgárából álljon.

3.1.2 Az Európai Tanács a 2009. június 18–19-i ülésén jogilag korlátozó jellegű, ám az Unió és a többi tagállam viszonyát, valamint a Lisszaboni Szerződés tartalmát és alkalmazását nem érintő garanciát adott Írországnak arra, hogy bizonyos politikai területekre (az adózásra, az élethez való jogra, az oktatásra, a családpolitikára és a katonai semlegesség politikájára) nem lesz hatással a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése.

3.1.3 Az Európai Tanács ugyanezen az ülésén ünnepélyes nyilatkozatot is elfogadott a munkavállalói jogok és a közszolgáltatások fontosságáról.

3.2 A ratifikációs folyamat Csehország miatti elhúzóódása nem járt azonnali következményekkel a Lisszaboni Szerződésre nézve. Az Európai Tanács 2009. október 29–30-i ülésén ugyanis a tagállamok megállapodtak abban, hogy a következő csatlakozási szerződéshez jegyzőkönyvet csatolnak majd, amely felmentést engedélyez a Cseh Köztársaságnak az Alapjogi Charta alkalmazása alól, ugyanazon a jogcímen, mint az Egyesült Királyság és Lengyelország esetében.

3.3 Sem a Lisszaboni Szerződés hatása a belső piac működésére című tájékoztató jelentés, sem a melléklete nem veszített tehát aktualitásából, és jogi elemzés alapjaként szolgálhat, így a jelen vélemény szerves részének tekintendő.

3.4 Ezzel kapcsolatban nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a Lisszaboni Szerződés – még az egységes szerkezetbe foglalt változata is – továbbra is bonyolult szöveget képez. Olvasása és megértése még szakjogászok számára is nehézségeket okoz, mivel módosítások sorozatának eredménye, amelyek az Európai Unióról szóló szerződésre (EUSz.) – amely az Európai Unió általános keretét és az Unió alapelveit adja –, valamint az Európai Közösséget létrehozó szerződésre (EKSz.) vonatkoznak – ez utóbbi az Európai Unió működéséről szóló szerződéssé (EUMSz.) válik, és az EUSz.-ben meghatározott elvek végrehajtásának feltételeit tartalmazza.

3.5 Mivel a ratifikálás időszaka alatt még nem állt rendelkezésre hivatalos egységes szerkezetbe foglalt változat, a tagállamoknak egy nehezen érthető és nehezen olvasható szöveget kellett jóváhagyniuk, amelyben az új döntéshozatali „mechanizmusok” többsége nem volt igazán jól meghatározva – hacsak nem a csatolt jegyzőkönyvekben –, és kivitelezhetőségüket sem tesztelték.

3.6 Az alkotmány szerződéssel ellentétben a Lisszabonban aláírt szövegről nem folytattak konzultációt sem az Európai Parlamenttel, sem az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal, sem a Régiók Bizottságával, sem a nemzeti vagy

⁽²⁾ HL C 83., 2010.3.30. – A Lisszaboni Szerződésre vonatkozó valamennyi hivatkozás immár ezt az egységes szerkezetbe foglalt változatot veszi alapul.

regionális parlamentekkel, sem pedig a civil társadalom reprezentatív szervezeteivel, sem uniós, sem nemzeti, sem pedig regionális szinten. Csak a szerződés ratifikálása után határozott úgy az Európai Bizottság és a Tanács, hogy az új szerződés tartalmáról és előnyeiről ismertető és magyarázó dokumentumokat tesz közzé, ellentétben azzal, ahogyan az „Alkotmány” esetében történt.

3.7 A Lisszaboni Szerződés visszatér ahhoz a következetes módszerhez, hogy a meglévő szerződéseket módosítja egy – kizárólag a tagállamok képviselőiből álló – kormányközi konferencia keretében, míg az Alkotmány kidolgozására egy olyan Konvent keretén belül került sor, amely javarészt nemzeti parlamenti képviselőkből – ideértve a 2004-es és 2007-es bővítés akkor még nem tag országait is –, európai parlamenti képviselőkből, az akkori tizenöt tag- és tizenkét tagjelölt állam, illetve Törökország küldötteiből, az Európai Bizottság képviselőiből, valamint – megfigyelőként – a civil társadalom, többek közt az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság képviselőiből állt.

3.8 A Lisszaboni Szerződés egyértelműen a tagállamok döntéshozatali hatáskörének visszavételét hozza az Alkotmányhoz képest, amely inkább föderalista jellegűnek tűnt. Ezt a hatáskör-visszavételt szemléletesen az Alkotmány által bevezetett szimbólumok (zászló, himnusz, mottó, május 9. kinevezése Európa napjává) eltörlése, amelyek egy szövetségi állam megalakításának érzetét kelthették.

3.9 A Lisszaboni Szerződés egybeolvasztja a három pillért azáltal, hogy az EUSz.-t és az EUMSz.-t jogilag azonos értékűnek ismeri el.⁽³⁾ Ezenkívül azáltal, hogy az Európai Közösség helyébe lépett és annak jogutódja lett, immár az Unió is jogi személyiséget kapott annak ellenére, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig egyedül az Európai Közösség volt jogi személyiséggel felruházva.

3.10 Az uniós jognak a tagállamok jogával szembeni elsőbbségét az alkotmány szerződés 1-6. cikke újból felvette az Uniót alkotó alapelvek közé. Annak érdekében, hogy véget vessenek annak az élénk vitának, amelyet az elsőbbség elvének az Alkotmányba való belefoglalása szított – pedig az csak a Bíróság meglévő joggyakorlatát tükrözte –, az elsőbbség elve most bekerült a 17. nyilatkozatba. A konferencia úgy határozott, hogy a Lisszaboni Szerződéshez csatolja a Tanács Jogi Szolgálatának az uniós jog elsőbbségéről szóló véleményét, amely emlékeztet rá, hogy az elsőbbség elve az ítélezési gyakorlatból következik, és az Unió egyik alapelve.

3.11 A Lisszaboni Szerződés módosítja a Nizzában 2000. december 7-én kikiáltott Alapjogi Charta jogállását. A Nizzai Csúcstalálkozó alkalmával ugyanis nem született döntés a

Charta jogilag kötelező érvényéről, így az kifejezett jogi hatállyal nem rendelkező elvi nyilatkozat maradt.

3.11.1 Ezzel szemben az Alkotmány részeként a Charta jogi értelemben kötelező hatályt kapott volna. Az Alkotmány ratifikálásának elmaradása miatt a Charta kötelező jogi érvénye nem valósult meg⁽⁴⁾. A Lisszaboni Szerződés javít ezen a helyzeten, ugyanakkor nem érvényesíti maradéktalanul az Alkotmány által megvalósított előrelépést.⁽⁵⁾

3.11.2 Az Európai Unióról szóló szerződés Lisszaboni Szerződéssel módosított változatának 6. cikke szerint ugyanis a „Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések” – ez azt jelenti, hogy az Unió intézményeinek, szerveinek és ügynökségeinek tiszteletben kell tartaniuk a Chartában rögzített jogokat. Ugyanezek a kötelezettségek vonatkoznak a tagállamokra (kormányok, közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek) az uniós jog végrehajtása során.

3.11.3 Az Alapjogi Chartának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról szóló 30. jegyzőkönyv mindazonáltal leszögezi, hogy a Charta nem terjeszti ki az Európai Unió Bíróságának, Lengyelország vagy az Egyesült Királyság bármely bíróságának vagy törvényszékének hatáskörét az annak megállapítására való lehetőségre, hogy Lengyelország vagy az Egyesült Királyság hatályos jogszabályai nincsenek összhangban a Chartával.

3.11.4 Ugyanez a jegyzőkönyv azt is kimondja, hogy a Charta IV. – a szociális jogokról és a szolidaritásról szóló – címe csak abban az esetben keletkezett az Egyesült Királyságban, illetve Lengyelországban érvényesíthető jogokat, ha ezek a jogok a nemzeti jogszabályokban is szerepelnek.

3.11.5 Kijelenti végül, hogy a Charta rendelkezéseit Lengyelországban vagy az Egyesült Királyságban kizárólag annyiban kell alkalmazni, amennyiben a benne foglalt jogokat és elveket Lengyelország vagy az Egyesült Királyság jogszabályaiban és gyakorlatában elismerik.

⁽⁴⁾ Bár a Charta jogilag nem kötelező érvényű, az Európai Közösségek Bírósága gyakran hivatkozik rá. Egy újabb keletű példa erre a Bíróság 2008. február 14-i, a **Dynamic Medien Vertriebs GmbH** kontra **Avides Media AG** ügyben hozott, az áruk szabad mozgására vonatkozó C-244/06. sz. ítélete. A Bíróság a Charta 24. cikkének (1) bekezdését idézi, amely akként rendelkezik, hogy a gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz (az ítélet 41. pontja). Lásd még a Bíróság 2008. február 14-i, a **Varec SA** kontra **belga állam** ügyben hozott, a letelepedés szabadságára vonatkozó C-450/06. sz. ítéletét. A Bíróság az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7., a magánélethez való jog tiszteletére vonatkozó cikkét idézi (az ítélet 48. pontja).

⁽⁵⁾ A Lisszaboni Szerződés tervezetének 2007. július 23-i változata (CIG 3/07. sz.) a 11. nyilatkozatban előírta, hogy a három alapintézmény a Lisszaboni Szerződés aláírásának napján ünnepélyesen kikiáltja az Alapjogi Chartát, ám annak jogilag kötelező érvényéről hallgatott.

Az Európai Unió Alapjogi Chartáját az Európai Unió három alapintézménye második alkalommal 2007. december 12-én, szerdán kikiáltotta ki Strasbourgban. Ez a másodszeri kikiáltás azért vált szükségessé, mert a Charta a Nizzai Csúc alkalmával, 2000-ben történt első kikiáltásához képest magyarázatokkal és lábjegyzetekkel egészült ki.

⁽³⁾ Lásd az EUSz. 1. cikkének (3) bekezdését: az EUSz. és az EUMSz. jogilag egyenrangú, ugyanakkor a Bíróság 2005. szeptember 13-án, a környezet büntetőjog általi védelmére vonatkozó rendeletében megállapította, hogy az EK-Szerződés az EU-Szerződéssel szemben elsőbbséget élvez.

3.11.6 Ezeknek a jegyzőkönyveknek a hatálya a gyakorlatban erősen korlátozott lesz. Az uniós jog egységes alkalmazásának elvét alkalmazva az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát – mint az uniós jogrend szerves részét – valamennyi tagállamban tiszteletben kell tartani. Ennélfogva ha az Európai Bíróság valamely ítélete a Charta IV. címét idézné vagy értelmezné, az Egyesült Királyság és Lengyelország törvényszékeinek fejet kellene hajtaniuk, függetlenül attól, hogy részt vesznek-e az eljárásban vagy sem.

3.12 A szerződés átveszi azt az „Alkotmányban” felvetett lehetőséget, hogy a tagállamok bármelyike saját elhatározásából kiléphet az Unióból (EUSz. 50. cikk). Az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján az Unió tárgyalásokat folytat és megállapodást köt ezzel az állammal, amelyben – az érintett államnak az Unióval való jövőbeli kapcsolataira való tekintettel – meghatározzák az állam kilépésének részletes szabályait.

3.13 A saját elhatározásból történő kilépés nem tévesztendő össze az uniós értékeket (az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, az emberi jogok stb.) súlyosan és tartósan megsértő tagállamok Unióhoz való tartozási jogának a felfüggesztésével, amelyet az EUSz. 7. cikke irányoz elő⁽⁶⁾.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Külön említést érdemelnek bizonyos politikai-gazdasági jellegű aspektusok, amelyek az egységes piacra vonatkozó politika kidolgozásának során, az új szerződés alapján jelentek meg, amilyen például az Európai Parlament új összetétele és a II. Barroso Bizottság.

4.2 Meg kell jegyezni, hogy az Európai Parlament 2007. szeptember 4-i, *Az egységes piac felülvizsgálata: az akadályok és elégtelenségek kiküszöbölése jobb végrehajtás és alkalmazás révén* című állásfoglalását követően az Európai Bizottság már 2007. novemberében fontos közleményt jelentetett meg *Egységes piac a 21. századi Európa számára* címmel. A közleményben felvázolta az egységes piac új jövőképét, amely mindenki érdekét szolgálja, és „aktívabb egységes piacot eredményez majd, amelynek révén Európa jobban meg tud felelni a globalizáció kihívásainak, és amely egyúttal serkenti a növekedést és a munkahelyteremtést, elfogadható árakat biztosít, valamint hozzájárul a szociális védelemhez és a környezetvédelemhez”. Az EGSZB két véleményben⁽⁷⁾ megerősítette álláspontját, amely szerint az egységes piac mindig is valamennyi polgár javát szolgálta – szabadfoglalkozásúakét, munkavállalóké és fogyasztóké egyaránt.

⁽⁶⁾ Az EUSz. 7. cikke külön eljárási feltételeket ír elő arra az esetre, ha „fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti”, valamint arra, ha „a tagállam súlyosan és tartósan megsérti” az említett értékeket.

⁽⁷⁾ HL C 77., 2009.3.31., 15. o. – előadó: Bryan CASSIDY, társelőadó: Raymond HENCKS és Claudio CAPPELLINI, valamint HL C 182., 2009.8.4., 1. o. – előadó: Andrzej ADAMCZYK.

4.3 2008. november 6-közleményében⁽⁸⁾, az Európai Bizottság rámutatott arra, hogy az egységes piac előnyei összefüggnek az igazgatási együttműködés erősítésével. A belső piaci információs rendszer (IMI) kiépítésének előrehaladásáról szóló jelentésében a tagállamok hatóságait szoros együttműködésre kérte, hogy kölcsönös bizalom alakuljon ki egymás rendszerei iránt⁽⁹⁾.

4.4 Az egységes piac működésének javítására irányuló intézkedésekről szóló 2009. június 29-i ajánlásában⁽¹⁰⁾, az Európai Bizottság az egységes piac jó működésének tekintetében bizonyos hiányosságokra hívta fel a figyelmet, amelyek mindenképp előtt annak tulajdoníthatók, hogy a szabályokat nem alkalmazzák megfelelően, és betartásukat nem ellenőrzik. Az Európai Bizottság ezért a partnerségen alapuló együttműködés keretében a tagállamok intézkedéseit kiegészítő konkrét intézkedések meghozatalát javasolta.

4.4.1 A javasolt intézkedések között szerepel a szabályok betartására vonatkozó ellenőrzés erősítése, az alternatív vitarendezési módok előmozdítása, a nemzeti jogalkotás rendszeres értékelése, valamint a polgárok és a vállalkozások tájékoztatása belső piaccal kapcsolatos jogairól.

4.5 A pénzügyi válság – különösen Európában – gyorsan elterjedt, és amint az EGSZB rámutatott, váratlan, előre nem látható következményekkel járt: a harminc évek óta a legsúlyosabb recesszió alakult ki, a munkanélküliek száma több mint 23 millióra⁽¹¹⁾, a második világháború óta példátlan szintre emelkedett. Az Európai Bizottság, közvetlenül mandátumának megújítása előtt és miután megbízást adott a „Larosièrecsoportnak”⁽¹²⁾ egy, a válság okairól és a leküzdéséhez szükséges intézkedésekről szóló részletes tanulmány elkészítésére, szükségesnek érezte, hogy ebben az új gazdasági, szociális és pénzügyi keretben a jövőre vonatkozó új politikai iránymutatásokat dolgozzon ki.

4.6 Ezzel kapcsolatban a „Politikai iránymutatás a következő Bizottság számára” című dokumentumban Barroso elnök meghatározta a 21. századhoz alkalmazkodó egységes piac irányvonalait. Ebben pálcát tör a belső piac fejlődésének a válság ürügyével történő hátráltatása felett, és ismét védelmébe veszi a piacot, kijelentve, hogy „a szerződések sarokköve” és „a hosszú távú jólét legjobb garanciája”, feltéve, hogy alkalmazkodik „a holnap gazdaságának kihívásaihoz”. Ebben az összefüggésben kiemelendő, hogy az a cél, amely szerint „a belső piacot mint az európai gazdaság legfontosabb hajtóerejét újjá kell élesíteni”, csak akkor valósítható meg, ha egy „aktív fogyasztóvédelmi politika” képes a polgároknak felkelteni „az ahhoz szükséges bizalmat, hogy teljes mértékben igénybe vegyék az egységes piacot”.

⁽⁸⁾ COM(2008) 703 végleges.

⁽⁹⁾ HL C 128., 2010.5.18., 103. o. – előadó: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER.

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 4728 végleges, lásd az EP.2010. március 9-i fontos állásfoglalást (Doc.A7-0064/2009).

⁽¹¹⁾ Az EUROSTAT legfrissebb adatai szerint.

⁽¹²⁾ Az EGSZB kifejtette álláspontját a Larosièrecsoport jelentéséről – HL C 318., 2009.12.23., 57. o. – előadó: Lars NYBERG.

4.6.1 Ugyanakkor az Európai Bizottság elnöke megbízta Mario Monti korábbi belső piaci biztost, hogy készítsen jelentést az egységes piac újraindításáról. A jelentést május 9-én, az Európa Napon ismertették az Európai Parlamentben. Az egységes piac útjában álló fő akadályok ismertetése után a jelentés kezdeményezéseket javasol, amelyek célja a piac megerősítése a szociális és környezetvédelmi megfontolások figyelembevételével. Ugyanezen a napon ismertettek az Európai Tanáccsal egy másik, „Európa 2030 projekt – Kihívások és lehetőségek” című jelentést, amelyet a Felipe González volt spanyol miniszterelnök által vezetett, Európa jövőjével foglalkozó vitacsoport dolgozott ki. Ez a jelentés főleg az európai gazdasági kormányzás középtávú kilátásaival foglalkozik, nem feledkezve meg az egységes piac megszilárdításának és megvalósításának döntő jelentőségéről, olyan helyzet kialakítását tűzve ki célul, amelyben mindenki jól jár: új megállapodás jönne létre az egységes piacra vonatkozóan. A jelentés gazdasági kormányzásra vonatkozó következtetései minden bizonnyal jelentősen hatnak majd az egységes piac jövőjére.

4.7 A lisszaboni stratégia – amelynek megvalósítása egyébként részben kudarc volt – helyébe lépő stratégiát ezeknek az új politikai iránymutatásoknak a fényében kell értelmezni. Az Európa 2020 stratégiában azonban az egységes piac szemmel láthatóan nem kap fontos helyet, eltekintve néhány sortól a „Hiányzó láncszemek és akadályok” című fejezetben, amely konstatálja az egységes piac által ébresztett lelkesedés lelohadását.

4.7.1 Annak érdekében, hogy orvosolja az egységes piac kifulladását, az Európai Bizottság olyan jogalkotást javasol, amelyben a rendeleteket helyeznék előtérbe az irányelvekkel szemben, a jogszabályokat hozzáigazítanák a digitális korhoz, és egy európai szerződéses jogra törekednének, amely – különösen a fogyasztókkal kötött szerződések területén – fakultatív jellegű lenne. Az Európai Parlamentben tartott meghallgatásán és különösen a közelmúltban Párizsban tett kijelentéseiben Michel Barnier, az egységes piacért felelős biztos hangsúlyozta, hogy a polgárokat ki kell békíteni a piaccal, amelynek egy társadalmi elképzelés szolgálatában kell állnia. Ahogyan Viviane Reding biztos hangsúlyozza, az egységes piac továbbra is az Európai Unió „koronaékköve”⁽¹³⁾.

4.8 Ugyanakkor az EUSz. 11. cikkének (4) bekezdésében bevezetett polgári kezdeményezésnek, amellyel az EGSZB már behatóan foglalkozott⁽¹⁴⁾, jelentős következményei lehetnek a belső piac jövőbeli fejlődésére.

4.8.1 A polgári részvétel ezen eszköze révén új lehetőségek nyílnak meg olyan témák előtt, amelyek lényegesek a civil társa-

dalom számára, ám eddig – a közösségi intézmények részéről mutakozó érdeklődés vagy politikai akarat hiánya miatt – nem foglalkoztak velük (európai alapítványi alapokmány⁽¹⁵⁾, európai csoportos kereset⁽¹⁶⁾, európai sztrájkjog stb.).

5. Részletes megjegyzések

5.1 A tájékoztató jelentésnek azok a megjegyzései, amelyek az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSz.) belső piacról szóló rendelkezéseire vonatkoznak, továbbra is aktuálisak (lásd például a 6. a) pontot).

5.2 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 37 jegyzőkönyv közül négy lesz többé-kevésbé közvetlen hatással a belső piacra.

— Elsősorban a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. sz. jegyzőkönyv, mivel e két elvet az Unió és a tagállamok által megosztva gyakorolt hatáskörök keretében kell alkalmazni, márpedig a belső piac a megosztott hatáskör alá eső területek részét képezi.

— A belső piacról és a versenyről szóló 27. sz. jegyzőkönyv szintén hatással lesz a belső piacra. Rendelkezéseinek lényege, hogy a belső piac keretében olyan rendszert kell kialakítani, amely biztosítja a torzulásoktól mentes versenyt.

— A megosztott hatáskörök gyakorlásáról szóló 25. sz. jegyzőkönyv ugyanazon okokból kifolyólag lesz hatással a belső piacra, mint a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. sz. jegyzőkönyv.

— Az általános érdekű szolgáltatásokról szóló 26. sz. jegyzőkönyv minden bizonnyal szintén szerepet játszik majd a belső piacon. Leszögezi, hogy ezek a szolgáltatások az Unió közös értékei közé tartoznak, és hangsúlyozza a nemzeti, regionális és helyi hatóságok széles mérlegelési jogkörét az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásában, beindításában és megszervezésében. Ezenkívül megindokolja sokféleségüket, valamint a felhasználók igényei és preferenciái közötti esetleges különbségeket, amelyek földrajzi, társadalmi és kulturális okoknak tulajdoníthatók. Végezetül pedig hangsúlyozza az ezeket a szolgáltatásokra vonatkozó egyetemes hozzáférés ösztönzését, e szolgáltatások magas minőségi, biztonsági és hozzáférhetőségi szintjét, valamint a felhasználók jogainak előtérbe helyezését. A 26. jegyzőkönyv 2. cikke újító módon először tesz említést elsődleges jogszabályban az „általános érdekű, nem gazdasági jellegű szolgáltatásokról”, és biztosítja a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy gondoskodjanak e szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről.

⁽¹³⁾ A Fogyasztók Napján (2010. március 15.), Madridban mondott beszéd: „An ambitious Consumer Rights Directive: boosting consumers' protection and helping businesses” (A fogyasztói jogokra vonatkozó ambiciózus irányelv: A fogyasztói jogok erősítése és a vállalkozások támogatása).

⁽¹⁴⁾ A Lisszaboni Szerződés végrehajtása: Részvételi demokrácia és az európai polgári kezdeményezés című saját kezdeményezésű vélemény (CESE/465/2010, SC/032) előadó: Anne-Marie Sigmund. A vélemény az Európai Bizottság 2009. november 11-i zöld könyvét (COM (2009) 622 végleges) elemezte és megjegyzéseket fűzött hozzá. Lásd továbbá A civil szervezetek és az EU Tanácsának elnöksége című saját kezdeményezésű véleményt (CESE 464/2010, SC/031, előadó: Barabás Miklós); valamint az EP 2009. május 7-i jelentős állásfoglalását a népi kezdeményezés megvalósításáról (Doc A6-0043/2009).

⁽¹⁵⁾ Saját kezdeményezésű vélemény – CESE 634/2010, INT/498 – előadó: Mall HELLMAM.

⁽¹⁶⁾ HL C 162., 2008.6.25., 1. o. – előadó: Jorge PEGADO LIZ és HL C 128., 2010.5.18., 97. o. – előadó: Edwin CALLEJA.

5.3 Két nyilatkozatnak valószínűleg szintén hatása lesz a belső piac működésére. Az egyik a hatáskörök elhatárolásáról szóló 18. nyilatkozat, amely emlékeztet rá, hogy az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás rendszerével összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad, valamint hogy a megosztott hatáskörök terén a tagállamok hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta, vagy úgy határozott, hogy lemond annak gyakorlásáról.

5.3.1 A Bíróság ugyanis a Közösség hatáskörrel való felruházását nagyon korán azonosította a hatáskörök – tagállamokról a közösségi intézményekre történő – átruházásával, mint ahogyan arról az 1964. évi Costa kontra ENEL ügyben született ítélet tanúskodik, amely az Európai Gazdasági Közösséget a következőképpen határozza meg: *saját intézményekkel [...] és különösen az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre* (6/64. sz. ítélet 1141. ajánlás).

5.3.2 Végezetül pedig a 42. nyilatkozat kimondja, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatával összhangban a hatáskör-átruházás elve nem szolgálhat alapként az Unió hatáskörének olyan mértékű kiszélesítéséhez, amely túlmutat a Szerződések összes rendelkezése által létrehozott általános kereten.

6. A „belső piac” politikájával kapcsolatos főbb következmények

6.1 Ami a szerződések belső piacra vonatkozó rendelkezéseiben végrehajtott specifikus módosításokat illeti, a kiemelendő változások a következők:

- a) A „közös piac” kifejezés helyettesítése a „belső piac” kifejezéssel – ami a közös piacnak a belső piac irányába való minőségi elmozdulását példázza – lehetővé teszi vitás fogalmak tisztázását a jogelméletben, valamint azt a gondolatot erősíti, hogy az EU nem csupán egy szabad piac – a szabadkereskedelmi övezet pusztán gazdasági értelemben –, hanem inkább a polgárok érdekeit szolgáló belső piac (az EUMS. 26. cikke) ⁽¹⁷⁾;
- b) A szubszidiaritási elv megerősítésével és részletesebb meghatározásával kapcsolatban megállapítható, hogy az irányelv rendelettel szembeni – az EK-szerződés 30. jegyzőkönyve szerinti – előnyben részesítését a Lisszaboni Szerződés 2. jegyzőkönyve eltörölte;
- c) A szubszidiaritási és arányossági elv tiszteletben tartásának ellenőrzése érdekében a nemzeti parlamentek gyakorlatilag „vétőjogot” kaptak, amelyhez a nemzeti parlamentek részére

⁽¹⁷⁾ A Bíróság az 1982. május 5-i Schul ügyben született 15/81. sz. ítéletében már megállapította, hogy a közös piac egyszerű szabadkereskedelmi övezetként megelőzi a belső piacot. A belső piac tehát a gazdasági integráció magasabb fokára utal.

biztosított összes szavazat egyharmadára van szükség. A nemzeti parlamentek család jogalkotási kezdeményezések ellen is kifogást emelhetnek (az EUMS. 81. cikke);

- d) Az Európai Parlament új hatásköröket kap az együtdöntési eljárás kiterjesztésének köszönhetően, amelyet ezentúl „rendes jogalkotási eljárásnak” neveznek. A Parlament költségvetési ügyekben egyenrangúvá válik a Tanáccsal, és az Európai Bizottság elnökének a megválasztása is az ő feladata. A Lisszaboni Szerződés az Európai Parlamentet az „Unió polgárainak képviselőiből” álló testületnek nevezi, míg az EK-Szerződésben „a tagállamok népeinek képviselőiről” van szó.
- e) Az együtdöntési eljárás (rendes jogalkotási eljárás), amely a Tanácsban ⁽¹⁸⁾ a szavazati jogok minősített többségének új rendszerét vezeti be, számos új területre is kiterjed.
- f) A tagállamok törölték az Unió célkitűzései közül a belső piacra történő utalást, „ahol a verseny szabad és torzulásoktól mentes”. A versenypolitika lényegét a „belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok” megállapításának eszközeként fogalmazták újra, míg az alkotmány szerződés egyesekben félelmet ébresztett azáltal, hogy a „szabad és torzulásoktól mentes versenyt kínáló belső piacot” az Unió célkitűzéseihez sorolta.
- g) A fogyasztók és a kkv-k érdekeire vonatkozó új megfontolások – amelyek egyik következménye „Az egységes piac új víziója a XXI. századra” intézkedéscsomag és az „Egységes piac a 21. századi Európa számára” című közlemény ⁽¹⁹⁾.
- h) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az – Unió hatásköreit és a nemzeti, regionális és helyi hatóságok széles mérlegelési jogkörét tisztázó – új koncepciója (EUMS. 14. cikk és 26. jegyzőkönyv). Ezeket a jogköröket tárgyalja az „Általános érdekű szolgáltatások, beleértve az általános érdekű szociális szolgáltatásokat: új európai kötelezettségvállalás” című közlemény ⁽²⁰⁾, amely az általános érdekű szolgáltatásokra alkalmazandó közösségi keret megszilárdítását javasolja.
- i) Az egységes piac megvalósításának keretében a szociális vonatkozások figyelembevételére való világosabb törekvés (a kirekesztés és a megkülönböztetés elleni küzdelem, az igazságosság, a szociális védelem és a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítása, nemzedékek közötti szolidaritás, gyermekek jogainak védelme), összefüggésben a „Lehetőségek, hozzáférés, közösségvállalás: úton a XXI. századi Európa új szociális jövőképe kialakítása felé” című közleménnyel ⁽²¹⁾.

⁽¹⁸⁾ Jegyzőkönyv az átmeneti rendelkezésekről [36. sz.].

⁽¹⁹⁾ COM(2007) 724 végleges, SEC(2007) 1517, 1518, 1519, 1520 és 1521.

⁽²⁰⁾ COM(2007) 725 végleges, SEC(2007) 1514, 1515 és 1516.

⁽²¹⁾ COM(2007) 726 végleges.

j) A Lisszaboni Szerződés újítást vezet be azzal, hogy a megerősített együttműködés lehetőségeit az Unió összes tevékenységére kiterjeszti, kivéve az Unió kizárólagos hatáskörébe utalt területeket (EUSz. 20. cikk), feltéve, hogy az együttműködés legalább 9 tagállamot fog össze (a mindenkori tagállamok számától függetlenül). Ezt alátámasztja a

Tanács egy határozata, amelyet minősített többséggel, az Európai Bizottság javaslatára és az Európai Parlament jóváhagyását követően hozott (az EUMSz. 329. cikkének (1) bekezdése), és így hatással lehet többek között a belső piacra, az energiapiacra, a bevándorlási politikára és a polgári védelemre.

Kelt Brüsszelben, 2010. július 14-én.

*az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke*

Mario SEPI
