

A Lisszaboni Szerződés hatása a nemzeti parlamentek szubszidiaritásvizsgálataira

„In varietate concordia”

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	3
2. Jogforrások	4
2.1. A Maastrichti Szerződés	4
2.2. Az Amszterdami Szerződés.....	5
2.3. A Lisszaboni Szerződés.....	6
3. A szubsidiaritásvizsgálat elméleti aspektusa	7
3.1. Előzetes figyelmeztető rendszer.....	8
4. Magyar jogszabályi háttér.....	13
5. A nemzeti parlamentek közötti együttműködés.....	16
6. Szubsidiaritásvizsgálat a gyakorlatban	19
6.1. A javaslat háttere.....	20
6.2. A javaslat jogi háttere	26
6.3. A javaslat részletei	27
6.4. Az eljárás	28
6.4.1. A lengyel Szejm indokolt véleménye	29
6.4.2. A lengyel Szenátus indokolt véleménye	30
6.4.3. A dán parlament indokolt véleménye	31
6.4.4. A finn parlament indokolt véleménye	31
7. De lege ferenda javaslat.....	33
8.1. Felhasznált irodalom.....	34
8.2. Hivatkozott jogszabályok, internetes hivatkozások	35

1. Bevezetés

„...amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos (...) amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása”¹

A szubszidiaritás, mint fogalom – ha nem is ezzel az elnevezéssel –, de régóta jelen van nemcsak a jogtudomány, de egyéb tudományos területek terminus technicusában is. Az elv már Arisztotelész Politika című írásában is megjelenik, de hivatalos formában először a már fent idézett enciklikában találunk róla említést.

Amennyiben Ha össze kívánjuk röviden foglalni, hogy mit is takar pontosan ez a kifejezés, akkor azt lehet mondani, hogy a szabályalkotás és végrehajtás lehető legalacsonyabb szintre való ”leszállítása”, oda ahol a legnagyobb hozzáértéssel tudják ellátni az adott feladatot. Másképpen megfogalmazva: „A szubszidiaritás elve mai szóval a segély az önsegélyre.”²

A dolgozat célja, hogy bemutassa a Lisszaboni Szerződéssel életre hívott szubszidiaritásvizsgálat elméleti és gyakorlati fejlődési szakaszait, viszonyát az Európai Unió jogalkotási szabályrendszeréhez és a nemzeti parlamentek aktivitását a kérdésben, az általuk benyújtott indokolt vélemények vizsgálatán keresztül. Vizsgálati módszerem során első lépésként a szabályozás változásain haladtam végig a szubszidiaritás fogalmának megjelenésétől a hatályos Lisszaboni Szerződésig, melynek keretein belül kiemelt szerepet kapott a szubszidiaritásvizsgálat folyamatának pontról pontra történő ismertetése. A dolgozat témájának még szemléletesebb bemutatása céljából, egyúttal a témakör aktualitását is hangsúlyozandó, a pályamunka második felében az egyetlen megindult és lezárult szubszidiaritásvizsgálatot fejtem ki részletesen. Az utolsó fejezetben kapott helyet a de lege

¹ XI. Pius pápa Quadragesimo anno elnevezésű enciklikájából, 1931.
http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_en.html (2012.10.01.)

² Czéh Tibor – Baranyi Árpád – Gáspár Ákos: A szubszidiaritás környezetgazdasági tartalma és vonatkozásai az EU-országok vonatkozásában In: Magyarország az ezredfordulón – MTA stratégiai kutatások, BKE Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék 1997. 4. p.

ferenda javaslat, mellyel a rendszer kapcsán felmerülő kérdésekre, problémákra kívánok válaszolni illetve rámutatni.

2. Jogforrások

2.1. A Maastrichti Szerződés

A szubszidiaritás és arányosság elve nem tekinthető régi jogintézménynek az Európai Unió jogában, hiszen az eredeti EGK-szerződés³ még semmilyen formában nem tartalmazott rendelkezéseket erről az elvről.

Első jelei az Egységes Európai Okmányban⁴ lelhetők fel, ahol még ugyan potenciális hatáskörként⁵ és egy speciális terület részeként került meghatározásra, de az elv később expliciten kirajzolódó céljai már itt felsejlenek.

A Maastrichti Szerződéssel⁶ azonban új szempontok és korlátok kerültek bevezetésre az uniós jogalkotásban⁷, melyek azóta nemhogy gyengültek volna, hanem tovább erősödtek.

A szubszidiaritás fogalma először a Maastrichti Szerződésben materializálódott a következőképpen:

„3b. cikk: Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók.”

A szubszidiaritás elvének megsértése ettől kezdve vált olyan általános jogelvvé, amelyre az Európai Unió Bírósága előtt pert lehet alapítani és erre világított rá a Bíróság egy korábbi ítéletében⁸ is:

³ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés, Róma 1957.

⁴ Egységes Európai Okmány, Luxembourg 1986., Official Journal L 169, 29/06/1987.

⁵ Egységes Európai Okmány 130. r/4. cikkely: „A Bizottság a környezet területén olyan mértékig lesz tevékeny, amíg a (...) célokat jobban el lehet érni közösségi szinten, mint az egyes tagállamok szintjén”.

⁶ Szerződés az Európai Unióról, Maastricht 1992., Official Journal C 191, 29/07/1992.

⁷ A Maastrichti Szerződés vezette be az együttdöntési eljárást (számos területen az Európai Parlament egyenrangú döntéshozóvá vált az Európai Unió Tanácsa mellett), melyet később az Amszterdami Szerződés kiterjesztett és hatékonyabbá tett.

⁸ T29/92. sz. Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid and others v Commission of the European Communities. EBHT 1995 II-00289. European Court reports, 1995 II-00289 p.

„12. The principle of subsidiarity did not, before the entry into force of the Treaty on European Union, constitute a general principle of law by reference to which the legality of Community acts should be reviewed. No measure adopted before the entry into force of the second paragraph of Article 3b of the EC Treaty may be reviewed by reference to that provision, since the latter would thereby be endowed with retroactive effect.”⁹

Ez pedig előrevetíti azt az igazán csak a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével realizálódott megállapítást, miszerint a szubszidiaritás elve 2009. december 1-je előtt, bár létező fogalom volt, mégsem lehetett ezen jogalapra hivatkozva kétségbe vonni egy közösségi intézkedés jogszerűségét.

2.2. Az Amszterdami Szerződés

A szubszidiaritás jogelvének értelmezése már az Amszterdami Szerződéshez csatolt 30. jegyzőkönyv¹⁰ feladata volt, amely deklarálta, hogy az Európai Bizottságnak a jogszabálytervezetek elfogadása előtt konzultációt kell lefolytatnia, amellyel igazolnia kell a szubszidiaritás elvének érvényesülését és egyúttal a pénzügyi terheket is a minimálisra kell csökkentenie a célkitűzéshez képest.

Ezzel egyidejűleg az elv mozgásterét is jelentősen kibővítették azzal, hogy megállapításra került a szubszidiaritás dinamikus volta, amely így „lehetővé teszi, hogy a Közösség fellépését hatásköreinek korlátain belül kiterjesszék, amennyiben ezt a körülmények megkívánják, illetve ellenkezőleg, korlátozzák vagy megszüntessék, amennyiben az a továbbiakban már nem indokolt.”¹¹

A jegyzőkönyv arra is kitér, hogy az uniós eljárás legfontosabb garanciális eleme a szükségesség és arányosság megfelelő alátámasztása az adott jogszabálytervezet tekintetében.

⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés hatályba lépése előtt a szubszidiaritás elve nem jelentett olyan általános jogelvet, amely alapján egy közösségi intézkedés legalitása megkérdőjelezhető lett volna. Egy olyan intézkedést, amely az EU Szerződés 3b cikk 2. szakaszának hatályba lépése előtt lett elfogadva, nem lehet vizsgálni ennek a rendelkezésnek a tükrében, mivel így a visszaható hatály jutna érvényre.

¹⁰ Az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek 1997., Official Journal C 340, 10/11/1997.

¹¹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatához (a továbbiakban EUMSZ) fűzött 30. Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról 3. pont, Official Journal C 321E, 29/21/2006. 309. p.

Mindezek igazolására a fenti jegyzőkönyv egy hármas szempontrendszer tekint irányadónak:

- a vizsgált kérdésnek olyan több államot érintő vonatkozásai vannak, amelyeket tagállami intézkedéssel nem lehet kielégítően szabályozni,
- a tagállamok önálló intézkedései, illetve a közösségi intézkedés hiánya ellentétben kerülne a Szerződés követelményeivel, vagy egyéb módon jelentősen károsítaná a tagállamok érdekeit,
- a közösségi szintű intézkedés nagyságrendje vagy hatásai miatt a tagállamok szintjén végrehajtott intézkedéshez képest nyilvánvaló előnyöket jelentene.

A fentiekon túlmenően a jegyzőkönyv a tagállamok felé is megállapít kötelezettséget azáltal, hogy amennyiben nem történik uniós fellépés, kötelesek úgy eljárni, hogy a Szerződés szerinti kötelezettségeiknek eleget tegyenek, illetve egyúttal tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, amely akadályozná a Szerződés célkitűzéseinek megvalósulását.

2.3. A Lisszaboni Szerződés

A Lisszaboni Szerződés¹² hatályba lépésével a nemzeti parlamentek kiemelt feladatává vált uniós jogaik érvényesítése során a szubszidiaritás elvének ellenőrzése, továbbá az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörök elhatárolását felváltotta – az addigi hatáskör elhatárolással szemben – a hatáskör-átruházás elve.¹³ Ezzel egy fontos érvet veszítettek el azok, akik azon álláspont mellett tették le voksukat, mely szerint a nemzetek feletti szervezetrendszer jogosultságainak bővülése, bővítése a tagállami hatáskörök rovására történik demokráciadeficitet előidézve ezzel.

Az elv módosulásával egyidejűleg természetesen le kell szögezni azt is, hogy a nemzeti parlamentekre átruházott vizsgálati jogosultság nem terjed ki a kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó területekre.

¹² Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, Lisszabon 2007., Official Journal C 306, 17/12/2007.

¹³ Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv – A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról 5. cikk: „az Európai Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó, vagyis az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben rá átruházott hatáskörök határain belül járhat el a Szerződésekbe foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Ez az is jelenti egyben, hogy minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”, Official Journal C 83, 30/03/2010., 207. p.

A Lisszaboni Szerződés arról is első alkalommal rendelkezik, hogy pontosan mely politikák¹⁴ tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe, amely kategória így egzakt módon meghatározottá vált és amelynek – a dolgozat témájának szemszögéből nézve – legfőbb ismérve, hogy ezek körében nem érvényesül a szubszidiaritás elve.

3. A szubszidiaritásvizsgálat elméleti aspektusa

Az előbbieket összegezve és annak megfelelően az Unió intézményei a szubszidiaritás és arányosság elveit szem előtt tartva járhatnak csak el ezeken az Unió kizárólagos hatáskörébe nem tartozó területeken, azaz csak akkor és annyiban, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális, sem helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, vagyis ha a közös fellépés hatékonyabb, mint az egyes tagállamok önálló intézkedései.

Vagyis az elv egyik nem elhanyagolható célja és eredménye, hogy az Európai Uniót és polgárait minél inkább közelítse egymáshoz, azzal, hogy ez nem jelenti minden esetben a polgárokhöz legközelebbi szinten való végrehajtást.

A szubszidiaritás gyakorlati alkalmazását megvizsgálva elmondható, hogy a folyamat egyik első és kiemelten fontos eljárási eleme, hogy a jogalkotási aktusokra irányuló javaslatok előterjesztése előtt az azt benyújtó uniós intézmény¹⁵ vagy a tagállamok egy csoportja széles körű konzultációt folytat le a nemzeti parlamentekkel (kivéve különösen sürgős esetben). Ennek azért lehet kiemelt szerepe, mert az ilyen előzetes egyeztetési eljárások alkalmasak lehetnek arra, hogy megelőzzék a jogalkotási aktus betérjesztője és az azzal egyet nem értő fél között kialakuló nézeteltéréseket és esetleges bírósági eljárásokat.

A továbbiakban részletezett előzetes figyelmeztető rendszer létrehozásával pedig a nemzeti parlamentek lehetőséget kaptak arra, hogy kellő támogatottság mellett, közösen ténylegesen megakadályozzák azon uniós jogi aktusok létrejöttét, melyek a szubszidiaritás elvébe ütköznek.

¹⁴ Kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó politikák: nemzetközi megállapodások megkötése, vámunió, versenyszabályok kialakítása, tengeri erőforrások védelme, megőrzése, közös kereskedelempolitika, euróövezetbeli monetáris politika.

¹⁵ Az ezt benyújtó intézmény lehet: az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, Európai Bizottság, Európai Bíróság, Európai Központi Bank, Európai Beruházási Bank

3.1. Előzetes figyelmeztető rendszer

A Lisszaboni Szerződés az elv ellenőrzésére egy külön ezt a célt szolgáló részletes eljárást is meghatároz a 2. jegyzőkönyvben.¹⁶ A szubszidiaritás ellenőrzése – egyebek mellett – azért kiemelten kezelendő feladat, mert e körben a Lisszaboni Szerződés együttműködési kötelezettséget ró a nemzeti parlamentekre.

Ezt hívjuk úgynevezett előzetes figyelmeztető rendszernek (early warning mechanism), amely három különböző szintre, sárga, narancssárga és piros lapos eljárásra osztható, és amelyet a fent említett 2. jegyzőkönyv szabályoz.

Az előzetes figyelmeztető rendszer elnevezés arra vezethető vissza, hogy bármely egy- vagy kétkamarás nemzeti parlament – utóbbi esetében bármelyik parlamenti kamara – „a jogalkotási aktus tervezetének az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától számított nyolc héten belül (...) indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével.”¹⁷

Ezen a ponton fontos leszögezni, hogy európai uniós jogszabálytervezetnek kizárólag a következő jogalkotási aktusok minősülnek (és ezen tervezetek is csak abban az esetben, ha rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kerül megtárgyalásra és nem érintenek kizárólagos uniós hatáskört): a Bizottság javaslata, tagállamok egy csoportjának vagy az Európai Parlamentnek a kezdeményezése, az Európai Központ Bank kérelme vagy ajánlása, az Európai Unió bíróságának kérelme. Az ezen a körön kívül eső, más eljárásban tárgyalt jogszabálytervezetekről valamint a nem jogalkotási aktusokkal kapcsolatban szubszidiaritásvizsgálat nem folytatható le.

Amennyiben az alábbiakban részletezett küszöbszámokat nem éri el a nemzeti parlamentek által benyújtott indokolt vélemények száma, az uniós intézmények kötelezettsége csupán annyi, hogy figyelembe veszik azokat a későbbiek során.

¹⁶ Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv 4-8. cikkek Official Journal C 83, 30/03/2010., 206-208. p.

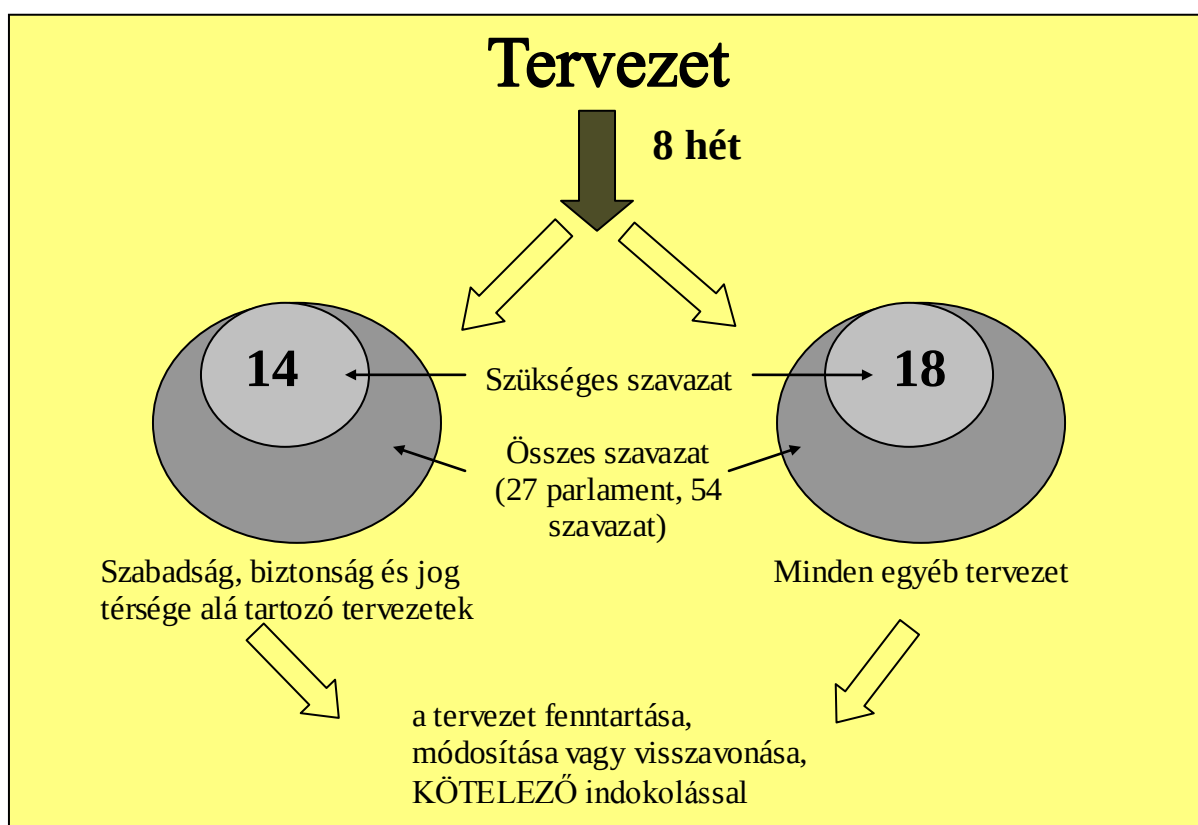
¹⁷ Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról 6. cikk

Az eljárások közül a *sárga lapos eljárás* akkor lép életbe, ha a nyolchetes határidőn belül a 2. jegyzőkönyv által a tagállamoknak biztosított szavazatoknak¹⁸ megfelelően, a parlamentek legalább egyharmada indokolt véleményt nyújt be, amely dokumentumban kifejtik, hogy a tervezet miképpen sérti a szubszidiaritás elvét. A parlamentek egyharmada az Európai Unió jelenlegi 27 tagállama mellett 18 szavazatot jelent.

Ezen arány alól kivételt képeznek a szabadság, biztonság és jog térsége alá tartozó tervezetek, amelyek esetében már elegendő 14 szavazat is, tehát a lehetséges voksok egynegyede.

Amennyiben ezt a minimálisan megszabott értéket eléri az indokolt vélemények száma, a tervezetet felül kell vizsgálni. A felülvizsgálatot követően a tervezetet benyújtó uniós intézmény vagy a tagállamok egy csoportja dönthet a tervezet fenntartása, módosítása vagy visszavonása mellett, azonban bármi is az eljárás végkimenetele, a döntést indokolni kell.

Az eljárás lépéseit az alábbi ábrán foglaltam össze.



Sárga lapos eljárás - folyamatábra¹⁹

¹⁸ Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv 7. cikk (1) bekezdés második albekezdése: „Minden egyes nemzeti parlamentnek – a nemzeti parlamenti rendszernek megfelelően elosztva – két szavazata van. Kétkamarás parlament esetén mindkét kamara egy-egy szavazattal rendelkezik.”

¹⁹ Saját készítésű ábra.

A sárga lapos eljárás fontossága nem elhanyagolható, ugyanis ez fontos csatornája a politikai nyomásgyakorlásnak a parlamentek részéről és ennek felismerése egyre tisztábban tetten érhető.

A 2011. évi bizottsági jelentés²⁰ alapján a szóban forgó évben 64 indokolt vélemény érkezett a Bizottsághoz, ami közel 75%-os növekedést jelent a 2010-es – a szubszidiaritást ellenőrző mechanizmus működésének első évéhez – képest. Erről a 64 indokolt véleményről elmondható, hogy meglehetősen szertágazó témákban kerültek benyújtásra. Ugyanakkor egyetlen tervezet esetében sem érték el a szükséges küszöbértéket a benyújtott vélemények,²¹ vagyis nem indulhatott el sem a sárga-, sem a narancssárga lapos eljárás.

A *narancssárga lapos eljárás* hasonlóan indul a már részletezett sárga lapos eljáráshoz mérten, különbség "csupán" a benyújtott indokolt vélemények arányában található. Amennyiben a tagállami parlamentek egyszerű többsége – ami jelenleg 28 szavazatot jelent az 54-ből²² – nyújt be indokolt véleményt az adott uniós jogszabálytervezettel kapcsolatban a végső döntés kikerül a Bizottság kezéből.

A vélemények befogadása után a Bizottság felülvizsgálja a tervezetet és amennyiben továbbra is fenntartja a javaslatot, indokolt véleményben kell alátámasztania, hogy az miképpen felel meg a szubszidiaritás követelményének.

Ezt követően a Bizottság a saját indokolt véleményét a nemzeti parlamentek – ellentétes tartalmú – indokolt véleményeihez csatolva, együttesen a Parlament és a Tanács elé terjeszti mérlegelésre. Az első olvasat lezárását megelőzően a két uniós intézmény megvizsgálja a tervezet szubszidiaritással való kompatibilitását, különös tekintettel az egymással ellenző véleményen lévő felek indokolt véleményeire, ugyanakkor erősen kétségesnek mondható, hogy egy több parlament által szubszidiaritás szempontjából elfogadhatatlannak tartott tervezetről első olvasatban megállapodás születne.

Az első olvasat lezárásához kötött határidő kikötése álláspontom szerint aggályosnak mondható azt figyelembe véve, hogy míg a tagállami parlamentek szigorú időkorlátok mentén

²⁰ COM (2012) 373 final – A Bizottság jelentése a szubszidiaritásról és az arányosságról

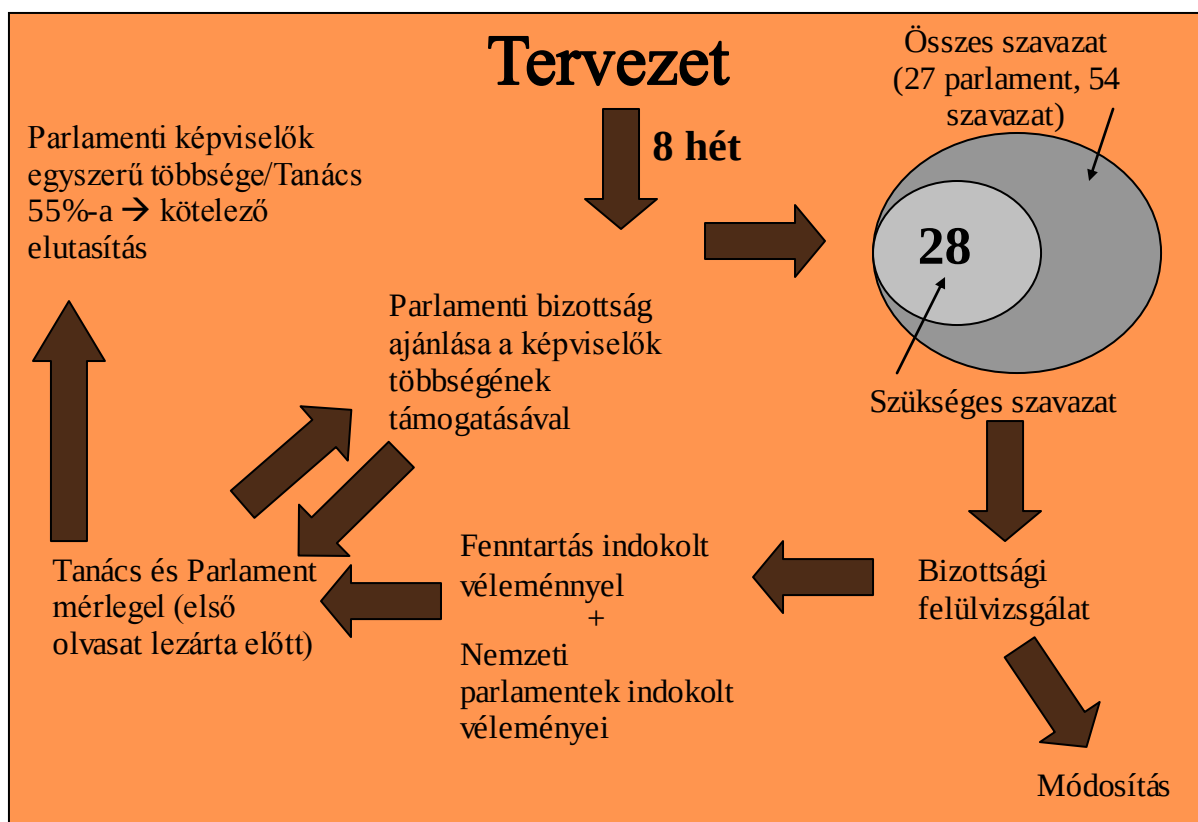
²¹ A legtöbb indokolt véleményt – kilencet – a közös konszolidált társaságiadó-alapról szóló tervezethez fűzték a tagállamok.

²² A maximum lehetséges 54 szavazat a 27 tagállam parlamenti kamarái számára biztosított szavazatok számából adódik össze, mégpedig úgy, hogy a kétkamarás parlamentek mindkét kamarája 1-1 szavazattal bír, míg az egykamarás parlamentek által benyújtott indokolt vélemények 2 voksként számítandók az előzetes figyelmeztető rendszerben.

élhetnek jogosultságaikkal, addig a Bizottság számára nincs semmilyenfajta eljárási határidőkeret megszabva. Ugyanakkor fontos, hogy a Bizottság kötelezettségei közé tartozik, hogy a nemzeti parlamentek figyelmét közvetlenül is felhívja a szubszidiaritásvizsgálat jogosultságára és figyelmeztesse a nyolchetes határidőre illetve az annak elmulasztásából eredő hátrányokra.

Hangsúlyozandó továbbá, hogy amennyiben az uniós jogalkotó véleménye szerint – a Tanács tagjainak 55%-át képező többség vagy a Parlamentben leadott szavazatok többsége alapján – a javaslat a szubszidiaritás elvével nem összeegyeztethető, a jogalkotási javaslat a továbbiakban nem tárgyalható.

A narancssárga lapos eljárás esetében a vizsgált tervezet kapcsán illetékes európai parlamenti-bizottság ajánlhatja a Parlamentnek, hogy az elv megsértése miatt utasítsa el az adott javaslatot. Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha az erre vonatkozó ajánlást a képviselők többsége támogatja.



Narancssárga lapos eljárás – folyamatábra²³

²³ Saját készítésű ábra.

Az előzetes figyelmeztető rendszer harmadik, egyben legsúlyosabb fokozata a *piros lapos eljárás*, melyben a főszerepet már nem a Bizottság, a Tanács vagy a Parlament, hanem az Európai Unió Bírósága kapja, ugyanis a fentebb említett 2. jegyzőkönyv 8. cikke²⁴ keresetindítási joggal ruházza fel a tagállami parlamenteket illetve kamarákat a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktussal szemben.

Ezen a ponton világosan tetten érhető a Lisszaboni Szerződés újító mivolta, ugyanis a nemzeti parlamentek európai uniós jogosítványainak ilyen fokú megerősítése példa nélkülinek tekinthető, a tagállami parlamentek hatásköre soha nem látott módon kibővült, lehetőséget biztosítva ezzel az érdemi érdekérvényesítésre.

Fontos megemlíteni, hogy a Lisszaboni Szerződés a Régiók Bizottságát is bevonja²⁵ a szubszidiaritás elvének ellenőrzésébe. A nemzeti parlamentekhez hasonlóan a Régiók Bizottsága is megtámadhat az Európai Unió Bírósága előtt olyan jogalkotási aktust, amely meglátása szerint nem veszi figyelembe a szubszidiaritás elvét, azonban kizárólag olyan jogalkotási kérdésben, amelyben az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapján vele előzetesen egyeztetni kell.

A fentebb kifejtett piros lapos eljárásban a tagállamok saját jogrendjük szerint vagy nemzeti parlamentjeiken vagy parlamenti kamaráikon keresztül vesznek részt, ahogy a már hivatkozott 2. jegyzőkönyv is kimondja, a tagállamok a nemzeti parlamentek nevében továbbítják kereseteiket a Bíróság felé. A magyar szabályozás 4. pont alatt kerül részletezésre.

Az előzetes figyelmeztető rendszer tagállami jogrendszerbe való átültetése természetesen a nemzeti jogalkotó feladata és kötelezettsége, hiszen fontos szempont meghatározni, hogy milyen szintű és milyen arányú többség szükséges egy ilyen döntés meghozatalához. Ezek jellemzően a parlamenti házsabályokban kerülnek szabályozásra,²⁶ vagyis ehelyütt kerül részletezésre a vélemények hossza, formája, részletessége valamint az

²⁴ Lisszaboni Szerződés 2. jegyzőkönyv 8. cikk első mondata: „Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására irányuló, valamely tagállam által az Európai Unió működéséről szóló szerződés 230. cikkében megállapított eljárás szerint benyújtott, illetve egy tagállam által a saját jogrendje szerint nemzeti parlamentje, illetve a nemzeti parlamenti kamarája nevében hozzá továbbított keresetek elbírálására.”

²⁵ Lisszaboni Szerződés 2. jegyzőkönyv 8. cikk második mondat: „A hivatkozott cikkben előírt szabályok szerint a Régiók Bizottsága szintén keresetindítási joggal rendelkezik az olyan jogalkotási aktusok tekintetében, amelyek elfogadásához az Európai Unió működéséről szóló szerződés rendelkezései szerint vele konzultálni kell.”

²⁶ A magyar jogrendszer azonban – a korábbi gyakorlattal szemben – ezt a 2012. évi XXXVI. törvényben szabályozza.

elfogadási eljárás is. Ebből a tényből adódóan rengeteg tagállami megoldás képe rajzolódott ki, ami a szubszidiaritás vizsgálatok illetve az uniós politikai párbeszédnek szükségszerű metszetéből adódóan egy meglehetősen heterogén halmazt eredményezett volna. Ezt megelőzendő a Bizottság elnöke, José Manuel Barroso még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével egy időben felkérte a tagállamokat, hogy indokolt „véleményeikben lehetőség szerint különítsék el a javaslat szubszidiaritással összefüggő vonatkozásaira, valamint annak érdemi részére tett észrevételeiket, illetve a lehető legeggyértelműbben fejtsék ki, hogy értékelésük szerint a javaslat összhangban áll-e a szubszidiaritás elvével.”²⁷

4. Magyar jogszabályi háttér

A magyar szabályozás az uniós csatlakozás óta biztosítja a megfelelő jogszabályi háttérrel a szubszidiaritás érvényesüléséhez és annak ellenőrzéséhez. Azonban ahogy az a fentiekben is kitűnik, a Lisszaboni Szerződés nem pusztán formalitás volt az Európai Unió életében, hanem számos változást hozott – a tárgyalási témakörben is.

A Lisszaboni Szerződés által hozott változásokat leképezendő, a magyar Országgyűlés – a jelen dolgozat szempontjából meghaladottá vált – 2004. évi LIII. törvény helyett új szabályozást léptetett életbe a 2012. évi XXXVI. törvénnyel. Ezzel a jogalkotó arra az európai gyakorlatra adott választ, amely azt a tendenciát mutatta, hogy a nemzeti parlamentek az új helyzetre törvényi szinten reagáltak. Ez volt megfigyelhető többek között a német, ír és cseh Parlamentben, melyek az európai folyamatok valódi részeseivé váltak így; „az európai parlamentek a szerződés betűje szerinti minden lehetőséget kihasználják, és az előrébb tartó parlamentek igyekeznek a parlamentközi együttműködés napirendjén tartani az együttes fellépés lehetőségeit.”²⁸

²⁷ José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnökének a tagállami parlamentekhez intézett levele a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a nemzeti parlamentekre ruházott jogosultságokról

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_hu.pdf (2012.09.01.)

²⁸ A Lisszaboni Szerződés és a nemzeti parlamentek című iránymutatás Magyarország 2011-es uniós elnöksége alkalmából <http://www.mkogy.hu/eu2011/sites/default/files/lisz-np-hu.pdf> (2012.09.02)

2012. évi XXXVI. törvény uniós vonatkozásai a 63.–68. §§-ok között találhatóak, míg a szubszidiaritás ellenőrzését korábban szabályozó szakaszhelyek²⁹ a 2012. évi törvénnyel hatályon kívül helyezésre kerültek és a 71. §-ban kaptak helyet.

A fentiekén túlmenően említést kell tenni az Alaptörvény vonatkozó E) cikkének (2) bekezdéséről³⁰ is, amely ugyan tágan, de deklarálja a hatáskör-megosztás uniós elvét.

Az Alaptörvény és az Országgyűlés Hárszabálya³¹ széleskörű hatáskört biztosít az Országgyűlés számára, tulajdonképpen teljesen megegyezőt azzal, mint ami a korábban hatályos jogszabályok alapján az Európai ügyek bizottságát megillette. Ennek megfelelően az Országgyűlés az európai uniós tervezetekkel kapcsolatban állást foglalhat a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesüléséről, továbbá amennyiben az Európai Unió intézményeinek küldött indokolt véleményéről tájékoztatja a Kormányt.

Ezen felül az Országgyűlés az Unió jogalkotási aktusának az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetést követő egy hónapon belül kezdeményezheti, hogy a Kormány a hivatkozott³² jogszabályhelynek³³ megfelelően keresetet nyújtson be az Európai Unió Bíróságához arra hivatkozással, hogy az adott uniós jogszabály a szubszidiaritás elvét sérti. Ez alapján a kezdeményezés alapján a Kormány vagy benyújtja a keresetet (ebben az esetben a

²⁹ 46/1994. (IX. 30.) Országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról 134/D.-134/E. §§

³⁰ Alaptörvény E) cikk (2) „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.”

³¹ Az Országgyűlés a Hárszabályt módosítva országgyűlési határozatban szabályozta az Országgyűlés működésének, tárgyalási rendjének, eljárásának részletesebb szabályait. A korábbi Hárszabály így 2012. április 27-étől két „részből” tevődik össze: a törvényi hárszabályi rendelkezésekből (a már fentebb hivatkozott Országgyűlésről szóló törvény) és a határozati hárszabályi rendelkezésekből.

³² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, Official Journal C 83, 30/03/2010.

³³ EUMSZ. 263. cikk: „Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét.

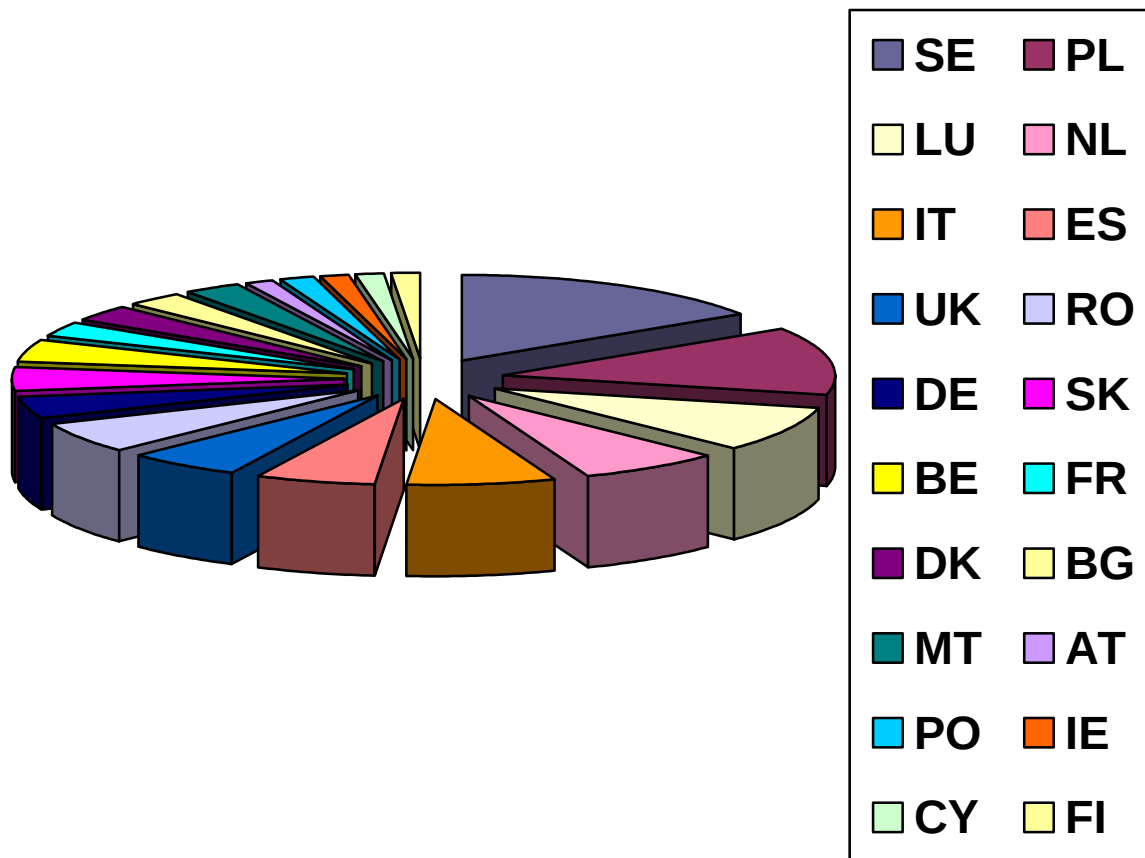
E célból az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság nyújt be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt.”

keresetbenújtás tényéről és az összes vonatkozó dokumentumról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést) vagy elutasítja az Országgyűlés kezdeményezését.

Az Országgyűlés többi állandó bizottságához hasonlóan az Európai ügyek bizottságát is megilleti a kezdeményezési, javaslattételi, véleményezési, döntési és a kormányzati munkával kapcsolatos ellenőrzési jogkör, azonban a hatályos jogszabályok alapján már nem a bizottság jogosult megindítani a szubszidiaritásvizsgálatot.

Ehelyütt érdemes megemlíteni, hogy bár az Európai Unió intézményeihez beadott indokolt vélemények száma százalékosan nagyfokú növekedést mutatott és több nemzeti parlament³⁴ is igen aktívan kivette részét az elv ellenőrzéséből, a magyar Országgyűlés a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta mindezidáig egyetlen indokolt véleményt sem nyújtott be a szubszidiaritás elvének megsértése tárgyában. Az alábbi ábra a Bizottság 2011-es évi szubszidiaritást és arányosságot elemző jelentéséből készült és az uniós tagállamok által benyújtott indokolt vélemények országonkénti megoszlását és ezáltal a nemzeti parlamentek, kamarák aktivitását hivatott bemutatni.

³⁴ Vonatkozik ez egyaránt a régi (Svédország: 11 indokolt vélemény, Hollandia: 5 indokolt vélemény) és a 2004-ben csatlakozott tagállamokra (Lengyelország: 9 indokolt vélemény, Szlovákia: 3 indokolt vélemény) is.



Nemzeti parlamentek 2011-ben benyújtott indokolt véleményei³⁵ a szubszidiaritás elve tekintetében (28 tervezet vonatkozásában)³⁶³⁷

5. A nemzeti parlamentek közötti együttműködés

A parlamentek közötti együttműködést ún. Irányvonalak (Interparliamentary Cooperation Guidelines) szabályozzák. Az Irányvonalakat a nemzeti parlamentek elnökei³⁸ 2004-ben

³⁵ COM (2012) 373 final – A Bizottság jelentése a szubszidiaritásról és az arányosságról

³⁶ A kétkamarás parlamentek esetében – amint az előzetes figyelmeztetési rendszer fentebb történő részletezésekor is említésre került – minden kamara indokolt véleménye külön számolandó (ugyanakkor a diagramon ezek nem kerültek külön megjelölésre).

³⁷ Saját készítésű diagram a bizottsági jelentés alapján.

³⁸ Házelnökök illetve a parlamenti kamarák elnökei.

Hágában³⁹ fogadták el, 2008-ban Lisszabonban⁴⁰ pedig módosították, amelyben hat pontban kerültek összefoglalásra az Irányvonalak szerkezetét adó keretszabályok.

Ezek az alábbiak:

a) A nemzeti parlamentek elnökeinek konferenciája

Ez a tanács a nemzeti parlamentek elnökeiből és az Európai Parlament elnökéből áll, így ez a legmagasabb szintű együttműködési fórum a nemzeti parlamentek közötti kommunikációban. A tanács felügyeli az interparlamentáris uniós tevékenységek koordinációját. A tanácsot az irányvonalakkal összhangban az elnöklő tisztviselők tanácsa vezeti és feladata, hogy olyan iránymutatásokat készítsen, amelyekkel elősegíti és hatékonyabbá teszi az együttműködést.

b) COSAC (Conférence des Organes Spécialisées dans les Affaires Communautaires)

A tagállami parlamentek európai ügyekkel foglalkozó bizottságainak tanácsa lehetővé teszi a rendszeres információcserét, az unióval kapcsolatos legjobb gyakorlatok és meglátások egymással való kölcsönös megosztását a nemzeti európai ügyekkel foglalkozó bizottságok és az Európai Parlament között. A COSAC kiemelt jelentőségét alátámasztja, hogy már az Amszterdami szerződés 1. jegyzőkönyvében deklarálva lettek jogosultságai.

c) Együttes ülések közös érdekek mentén

Az éppen az Európai Unió tanácsának soros elnöki pozícióját betöltő nemzeti parlament és az Európai Parlament szervezhet együttes üléseket azonos érdekek mentén, mint például Vegyes Bizottsági Találkozók és Vegyes Parlamenti Találkozók.

d) Szektoriális bizottsági tanácsok

A szektoriális bizottsági tanácsok közötti találkozókat a nemzeti parlamentek vagy az Európai Parlament szervezi meg azzal a céllal, hogy megvitassák a kompetenciájukba tartozó uniós témaköröket. A szektoriális üléseken a tagállamok nemzeti parlamentjei látják el az elnökséget és az Európai Parlamentnek törekedni kell a kettős tevékenységének kiküszöbölésére.

e) Főtitkárok

A nemzeti parlamentek főtitkárai⁴¹ vagy más megjelölt tisztviselők rendszeresen üléseket hívnak össze, hogy előkészítsék a nemzeti parlamentek elnökeinek tanácsát és megvitassák a

³⁹ The Hague Guidelines – Interparliamentary cooperation in the European Union www.ipex.eu/IPEXL.../082dbcc5319ee5f60131ae2a3b3e0443.do (2012.10.30.)

⁴⁰ Guidelines for inter-parliamentary cooperation in the European Union <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc530b1bf490130b797054f029a.do> (2012.10.30.)

⁴¹ Az összes uniós tagállam nemzeti parlamentjének vagy kamarájának főtitkára. A magyar Országgyűlés főtitkára Soltész István, azonban kérdéses, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény alapján

tanács napirendjét, illetve minden egyéb olyan ügyel kapcsolatban, ami nem tűr halasztást. A főtitkári találkozók a nemzeti parlamentek elnökeinek konferenciáját szervező tagállam főtitkára vagy más megjelölt parlamenti tisztviselője készíti elő és elnökli, konzultálva az őt megelőző és követő elnökökkel. A főtitkárok továbbá kiegészítő rendelkezéseket és eljárásokat dolgozhatnak ki.

f) Nemzeti parlamenti képviselők az Európai Unióban

A tagállami parlamentek képviselői közreműködnek az interparlamentáris együttműködés szorosabbra fűzésében azzal, hogy megkönnyítik az információcsere rendszeres áramlását a nemzeti parlamentek, illetve a nemzeti parlamentek és az uniós intézmények között.

Amint az a fentiekből kitűnik, az Irányvonalak kitérnek az együttműködés rendszeres fórumaira és feladataira (Elnöki Konferencia, főtitkári találkozók, COSAC, együttes találkozók az Európai Parlamenttel, szakbizottsági találkozók) illetve az együttműködés fő témáira (információcsere, legjobb gyakorlatok megosztása, szubszidiaritás- és arányosság-vizsgálat), valamint megteremtik a gyakorlati alkalmazhatósághoz szükséges feltételeket is (IPEX⁴², ECPRD⁴³).

A témakört vizsgálva fontosnak tartom megemlíteni a COSAC által a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt lefolytatott nyolc kísérleti szubszidiaritásvizsgálatot,⁴⁴ melyek azt a célt szolgálták, hogy a nemzeti parlamenteket illetve a hatáskörvizsgálatokban illetékes szerveket kellő módon felkészítsék későbbi jogaik érvényesítésére. Ezekben – egy kivétellel⁴⁵ – eredményesen részt vett a magyar Országgyűlés is. A COSAC által kezdeményezett első kísérleti szubszidiaritásvizsgálatra 2005. áprilisában került sor az úgynevezett harmadik vasúti

2013. január 1-jével újonnan létrejövő főigazgatói tisztséget betöltő személy lesz-e az, aki eleget fog tenni az új törvényben már nem szereplő főtitkári pozíció ezen uniós kötelezettségének.

⁴² Interparliamentary EU Information Exchange. Az IPEX célja, hogy az uniós dokumentumok és témakörök vonatkozásában bővítse, és egyben megkönnyítse a nemzeti parlamentek részére az információk elérését és kölcsönös cseréjét. Ezeket a dokumentumokat a nemzeti parlamentek maguk töltik fel az adatbázisba.

⁴³ European Centre for Parliamentary Research and Documentation. Az Európai Parlament nemzeti parlamentekkel foglalkozó igazgatósága által működtetett olyan információs hálózat, amely a parlamenti gyakorlat tagállamok közötti áramlását segíti elő.

⁴⁴ Tamás Csaba Gergely: Új lehetőségek a nemzeti parlamentek előtt? A szubszidiaritás elvének uniós és hazai szabályozásáról Európai Tükör 2010/7-8.szám 22. p.

⁴⁵ COM (2006) 399 final A Tanács rendelete a 2201/2003/EK rendeletnek a joghatóság tekintetében történő módosításáról és a házassági ügyekben alkalmazandó jogra vonatkozó szabályok bevezetéséről

A javaslat vizsgálatát az Európai ügyek bizottságának jogászai végezték el, ugyanis a 2006-os önkormányzati választások miatt a bizottságnak nem volt lehetősége napirendre tűzni a kérdést.

csomaghoz tartozó tervezetek⁴⁶ vonatkozásában. A jogszabálysomag vizsgálatára egyidejűleg további 25 nemzeti parlament vállalkozott, ami jelentősen elősegítette a próbaeljárás hatékonyságát. Az akkor hatályos magyar jogszabályok alapján az Európai ügyek bizottsága folytatta le a szubszidiaritásvizsgálatot, amelyről előzetes szakértői vélemények illetve képviselői hozzászólások birtokában egyhangúan úgy határozott, hogy az nem sérti a szubszidiaritás és arányosság elvét.

Ezt az első, COSAC által életre hívott kísérleti vizsgálatot még 7 hasonló követte, melyekről elmondható, hogy évről évre egyre több nemzeti parlament mutatott érdeklődést a többi tagállammal közös próbaeljárás lefolytatására, ez a tény pedig jelentősen elősegítette a nemzeti gyakorlatok kikristályosodását.

Így tehát a kísérleti szubszidiaritásvizsgálatoknak köszönhetően a magyar Országgyűlés is megfelelően fel tudott készülni a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésekor a nemzeti parlamentek oldalán jogosultsággént jelentkező, ugyanakkor számtalan eljárási komponenssel részletezett eljárás úgy elméletbe, mint gyakorlatba való átültetésére.

6. Szubszidiaritásvizsgálat a gyakorlatban

Az elméleti háttér bemutatása után a dolgozat második felében a szubszidiaritásvizsgálatot egy gyakorlati példán keresztül kívánom még részletesebben megvilágítani.

Erre a célra egy olyan tervezetet választottam ki, amely minden elemében alkalmas arra, hogy szemléltesse a dolgozat első részében, elméletben részletezett vizsgálatot. Az tervezet azért választottam az elemzés tárgyául illetve azért érdemel kiemelt figyelmet, mert ez volt az első olyan uniós jogszabálytervezet, amellyel szemben a szükséges mennyiségű

⁴⁶ COM (2004) 139 final – A közösségi vasutak fejlesztéséről szóló 91/440/EGK tanácsi irányelv módosítására vonatkozó Európai Parlament és Tanács által benyújtott javaslat

COM (2004) 140 final – A Bizottság közleménye – az európai vasúti rendszer integrációjának folytatása: a harmadik vasúti csomag

COM (2004) 142 final – Az Európai Parlament és a Tanács irányelvvel irányuló javaslata a vasúti személyzet és mozdonyvezetők képesítéséről a közösségi vasúthálózatban

COM (2004) 143 final – Az Európai Parlament és a Tanács rendeletre irányuló javaslata a közösségi vasúti utasok jogairól és kötelezettségeiről

COM (2004) 144 final – Az Európai Parlament és a Tanács rendeletre irányuló javaslata a nem szerződészerű teljesítés esetére történő kártérítésről a vasúti áruszállítási szolgáltatás keretében

indokolt vélemény által megindulhatott az első sárga lapos eljárás. A szóban forgó javaslat a Tanács egy rendelettervezete a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról.⁴⁷

6.1. A javaslat háttere

A kollektív fellépéshez való jog Bíróság általi elismeréséhez kapcsolódik a tervezet két kiindulópontja, a Viking Line és a Laval-ügyek.

A *Viking Line-ügyben*⁴⁸ a hajón dolgozó munkavállalók érdekeit összefogó, ITF /International Transport Workers' Federation, továbbiakban ITF/ nevű szakszervezet mondta ki azt, hogy csak az a munkáltató köthet kollektív szerződést a szakszervezet tagjaival, akinek a székhelye abban az államban van, ahol a hajó tényleges tulajdonosa is található (függetlenül a hajó lajstromozási helyétől).

A Viking Line, finn illetőségű komptársaság Rosella nevű hajójával Tallinn és Helsinki között végzett tevékenységet, legénységének tagjai az FSU /Finnish Seamen's Union, továbbiakban FSU/ nevű szakszervezet tagjai, amely része a már említett ITF szakszervezetnek.

2003 májusában a Viking Line Észtországba kívánta átlajstromoztatni hajóját és azon észt munkavállalókat kívánt foglalkoztatni. Az ITF ezt úgy kívánta megakadályozni, hogy az összes tagját körlevélben hívta fel esetleges szankciók alkalmazására, amennyiben azok a Viking Line komptársasággal tárgyalásokba kezdenének.

Ezzel egy időben az FSU feltételeket támasztott a vállalkozással szemben: nagyobb létszámú legénység foglalkoztatása a hajón azzal, hogy az eredeti finn munkavállalók sem kerülnek elbocsátásra.

Észtország 2004-es uniós csatlakozása után a Viking Line keresetet nyújtott be az ITF székhelye szerint illetékes bíróságon (Court of Appeal), hogy kötelezzék az ITF-et a kiadott körlevél visszavonására és szólítsák fel, hogy hagyjon fel a letelepedéshez való jog gyakorlásának akadályoztatásával.

⁴⁷ COM (2012) 130 final – A Tanács rendelete a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról

⁴⁸ C-438/05 International Transport Workers' Federation és Finnish Seaman's Union v. Viking Line ABP és OÜ. Viking Line Eesti. [2007] I-10779

A Court of Appeal az Európai Unió Bíróságához továbbította a kérelmet, mivel az az alapító szerződésnek a letelepedési szabadság szabályaira vonatkozó kérdéseket tartalmazott. A tagállami bíróság azt a kérdést tette fel az uniósnak az Európai Unió Bíróságának, hogy a letelepedésre vonatkozó szabályok kiterjednek-e valamely szakszervezet valamely vállalkozóval szembeni kollektív fellépésére, amelynek célja egyértelműen az, hogy a vállalkozót rávegye olyan kollektív szerződés megkötésére, amelynek tartalma eltéríti az adott vállalkozót a letelepedési szabadsága gyakorlásának szándékától.

Ezzel kapcsolatban az Európai Bíróság megállapította, hogy ab ovo az a gyakorlat, amely megakadályozza, hogy a tényleges tulajdonosok állampolgárságától eltérő államban kerüljön lajstromozásra a vízi jármű, önmagában alkalmas arra, hogy gátolja a letelepedés szabadságát, amely kizárólag akkor igazolható, ha a munkavállalók jogos védelmét szolgálja. A kérdést feltevő bíróságra hárul az a feladat, hogy ezt a feltételt a jelen ügyben megvizsgálja.

A Bíróság ugyanakkor hozzáfűzte, hogy az FSU kollektív fellépése bár első ránézésre egyértelműen a munkavállalók jogos érdekeinek védelmét sugallja, fontos kitétel azonban annak vizsgálata, hogy a szóban forgó munkahelyek vagy munkakörülmények ki voltak-e téve súlyos veszélynek vagy fenyegetettségnek. Amennyiben ez a feltétel fennáll, szükséges továbbá azt vizsgálni, hogy a szakszervezet által kezdeményezett kollektív fellépés alkalmas-e arra, hogy elérje a kívánt célt, anélkül, hogy túllépné az ehhez szükséges és arányos mértéket.

Ezenfelül a Bíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy az ITF által követett gyakorlat, amely megakadályozza, hogy a hajótulajdonosok a hajók tényleges tulajdonosainak állampolgársága szerintitől eltérő államban lajstromoztassák hajóikat, a letelepedési szabadság korlátozása, amely semmilyen objektív módon nem igazolható.

A Bíróság deklarálta, hogy az ITF a munkavállalókért folytatott küzdelmének politikája keretében köteles – valamely tagjának kérelmére – szolidaritási fellépést kezdeményezni az olyan hajó tényleges tulajdonosával szemben, amelyet az e tulajdonos állampolgárságától eltérő államban vettek nyilvántartásba, függetlenül attól, hogy a tulajdonos letelepedéshez való jogának gyakorlása a munkavállalói munkahelyére vagy munkakörülményeire nézve hátrányos következményekkel járhat-e.

A másik, a tervezet szempontjából releváns ügy a *Laval*,⁴⁹ lett társaság ügye, amely cég 2004 májusában lett munkavállalókat küldött Svédországba építőipari munkák elvégzése céljából. A munkákat a Laval társaság leányvállalata, a L&P Baltic Bygg AB vállalta el.

⁴⁹ C-341/05 *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet* [2007] I-11767

Fontos tudni, hogy Svédországban megszokott és bevett gyakorlat, hogy a munkáltatóra és a munkavállalóra van bízva utóbbi bérének megállapítása – míg minden egyéb munkavállalással összefüggő körülmény előre meghatározásra kerül. 2004 júniusában ezek a tárgyalások megkezdődtek a Laval és leányvállalata, valamint az érintett munkavállalók szakszervezete között, de megállapodás a hosszabb egyeztetések ellenére sem jött létre.

2004 novemberében az építőipari munkások szakszervezete, a Svenska Byggnadsarbetareförbundet a Laval összes svéd építési területére kiterjedő blokádöt hirdetett, melynek következtében a leányvállalat fizetése képtelenné vált, a munkavállalók pedig visszatértek Lettországba.

Laval keresetet nyújtott be a szakszervezet ellen a kollektív fellépések jogszerűségével kapcsolatban és az elszenvedett károk megtérítése iránt. A nemzeti bíróság azzal a kérdéssel küldte tovább az ügyet az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatalra, hogy ellentétes-e a közösségi joggal, ha a szakszervezetek az adott ügyben megtörtént módon foganatosítanak kollektív fellépéseket.

Az Európai Bíróság válaszában rámutatott arra, hogy a kollektív fellépéshez való jog a közösségi jog általános elveinek szerves részét képezi, azt alapvető jogként kell deklarálni. Ugyanakkor a jelen jogesetben vázolt helyzet nem minősül olyan természetűnek, amely a szolgáltatásnyújtás keretében munkavállalókat kiküldő vállalattal szemben folytatott ilyen fajta fellépést kivonná a közösségi jog hatálya alól.

Mindez azt jelenti, hogy a tagállami szakszervezeteknek az olyan kollektív fellépések folytatásához való joga, amelynek következtében kevésbé vonzóvá teszi a vállalkozásoknak a svéd területen történő szolgáltatást, kivitelezést, a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását eredményezi. Ez kizárólag legitim céllal és közérdeken alapuló kényszerítő indokkal igazolható, ha és amennyiben az elérni kívánt cél megvalósítására alkalmas és nem lépi túl az ahhoz szükséges mértéket, tehát arányosnak tekinthető.

Elmondható továbbá, hogy a munkavállalók védelme érdekében foganatosított kollektív fellépéshez való jog a közérdeken alapuló kényszerítő indokot hozhat létre. Így az ilyen érdeken alkalmazott blokád a munkavállalók védelmére irányuló célkitűzésnek tekinthető. Ugyanakkor az, hogy a szakszervezetek kollektív fellépéssel próbálnak a más tagállamokban letelepedett vállalkozásokra bizonyos kötelezettségeket rákényszeríteni, az ilyen kollektív fellépésből származó korlátozás már nem igazolható a fenti célkitűzéssel.

A Bíróság azt is leszögezte ebben az ügyben, hogy a közösségi jog önmagában nem tiltja meg azt, hogy a tagállamok a minimálbérre vonatkozó szabályaik betartását a megfelelő és rendelkezésükre álló eszközökkel kikényszerítsék az adott vállalkozástól. Mindazonáltal a

kollektív fellépés a bértárgyalás tekintetében már nem igazolható pusztán a munkavállalók védelmével, ugyanis olyan belső jogi összefüggésbe illeszkedik, amelyben jellemzően nincs olyan rendelkezés, amely kellően pontos lenne ahhoz, hogy ne jelentsen aránytalanul nagy hátrányt a vállalkozás számára a minimálbérrel kapcsolatos szabályok betartása.

Végül az Európai Bíróság kifejtette, hogy hátrányos megkülönböztetést eredményez az a nemzeti szabályozás, amely nem veszi figyelembe azokat a kollektív szerződéseket, melyeket a munkavállalókat Svédországba kiküldő vállalkozásokra nézve már kötelező erővel bírnak abban a tagállamban, amelyben letelepedtek, amennyiben ugyanolyan bánásmódban részesíti őket, mint azon nemzeti vállalkozásokat, amelyek nem kötöttek kollektív szerződést. Ilyen szabályokat az alapító szerződés csak közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból legitimálhat, ezekről viszont adott jogesetben nem volt szó.

Ahogy az a fenti két ítéletből is kiderül, a Bíróság 2007-ben elismerte a kollektív fellépéshez való jogot, melyet az uniós alapelveket megillető védelem övez. Indokolta mindezt azzal, hogy az Európai Uniónak az alapjait adó gazdasági célok mellett igen fontos szociális kötelezettségei is vannak, melynek keretein belül gondoskodnia kell a szociális védelemről illetve biztosítania kell az uniós polgárok munkakörülményeinek javulását. Így a kollektív fellépéshez való jog (a sztrájkjogot is magába foglalva) a munkavállalók érdekei védelmének közérdeket kimerítő volta miatt olyan jogos okot képez, amely igazolja az alapító szerződésben biztosított alapvető szabadságjogok korlátozását.

Az ítéletek nagy visszhangot váltottak ki meglehetősen széles körben, mivel bár alapjogként elismerésre került a kollektív fellépéshez való jog, a Bíróság egyúttal azt is kimondta, hogy annak gyakorlását bizonyos korlátoknak lehet alávetni. Amennyiben pedig erre sor kerül, rendkívüli módon romlik a szakszervezetek esélye arra, hogy érdemben fellépjenek munkavállalóik jogainak érdekében. Ezzel tehát végérvényesen kiéleződött az ellentét a két oldal képviselői között: az egyik csoport, akik a gazdasági szabadságjogokat helyezik minden másnál előrébb és a másik oldal, a szociális alapjogok védői, akik szerint „a szabályozási akadályok leépítésének sürgetése nem más, mint a nemzeti szinten védett szociális jogok lebontásának kódolt megnevezése.”⁵⁰

Fontos rámutatni azonban, hogy bár erősen kirajzolódott a határvonal az Európai Unió gazdasági és szociális oldala között, az alapjogok – köztük a kollektív tárgyaláshoz való jog⁵¹

⁵⁰ Mario Monti: A new strategy for the single market, Report to the President of the European Commission, 68. p. http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf (2012.10.01.)

⁵¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 28. cikk: A munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van arra,

– elsődleges jogba foglalása a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésének napján megtörtént, hiszen ettől a naptól kezdve az Európai Unió Alapjogi Chartája is ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Lisszaboni Szerződés, ami szükségképpen azt is jelenti, hogy a szociális dimenzió is a belső piac részévé vált, attól immár elválaszthatatlan.

Mindezekről függetlenül az Emberi Jogok Európai Bírósága⁵² és az Európai Unió Bírósága is kimondta, hogy ez az alapjog nem korlátlan és alkalmazása során tekintettel kell lenni a tagállamok és az unió jogára és gyakorlatára egyaránt. Vagyis végeredményben sem az alapvető jogok, sem a gazdasági szabadságjogok nem alkalmazhatóak korlátok nélkül és egyik sem élvez prioritást a másikkal szemben.

Az ítéletek kapcsán kibontakozó heves viták eredményeképp a szakszervezetek két követeléssel álltak elő, melyekkel a munkavállalók érdekeinek jövőbeli sérelmét igyekeznek kiküszöbölni:

- a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv⁵³ átdolgozása azzal, hogy deklarálja az „egyenlő munkáért egyenlő díjazás” elvét és az irányelv által meghatározott, a fogadó államra vonatkozó alapvető munka- és foglalkoztatási szabályoknál kedvezőbbek kerülhessenek alkalmazásra;
- a társadalmi haladásról szóló jegyzőkönyv beillesztése a Szerződésbe, ezzel a szociális jogokat előrébb helyezve a gazdasági szabadságokhoz képest.

Míg a Business Europe nevű kis-, közepes- és nagyvállalatokat egyaránt tömörítő lobbicsoport üdvözölte az ítéletek jelentette pontosabb értelmezést, egyúttal azt is kijelentette, hogy az irányelv átdolgozását nem tartja szükségesnek. Ezzel szemben az országok egy kisebb csoportja⁵⁴ az ítéletnek megfelelően átdolgozta saját vonatkozó jogszabályait.

2008 őszén az Európai Parlament felszólította a tagállamokat az irányelv nemzeti jogrendszerbe történő átültetésére, a Bizottság figyelmét pedig felhívta arra, hogy a problémák értékelése után mérlegelje az irányelv esetleges módosítását.

hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak, és kollektív szerződéseket kössenek, valamint hogy érdekütközés esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve.

⁵² Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey [2009] ECHR 2251 Az ügyben hozott ítéletben az Emberi Jogok Európai Bírósága „elismeri, hogy a sztrájkjog nem abszolút jellegű. Bizonyos feltételeknek alávethető és korlátozások tárgyát is képezheti.”

⁵³ 96/71/EK irányelv a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről, Official Journal L 018, 21/01/1997 0001 – 0006. p.

⁵⁴ Svédország, Németország, Luxemburg és Dánia

2010 tavaszán az európai szociális partnerek jelentést terjesztettek elő a Bíróság ítéleteinek következményeiről, melyből az derült ki, hogy továbbra is számottevő nézetkülönbségek övezik a kérdéskört.

Mario Monti a már hivatkozott⁵⁵ jelentésében elismerte, hogy az ítéletek való alkalmasak vita kiváltására, ezért a következő ajánlásokat tette:

- az irányelv végrehajtásának tisztázása a személyek szabad mozgásának és a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásnak tekintetében,
- rendelkezés beiktatása a sztrájkjog garantálására az úgynevezett Monti II. rendelet⁵⁶ 2. cikkének⁵⁷ mintájára, illetve egy metódus bevezetése a irányelv alkalmazásával kapcsolatos munkaügyi viták nem hivatalos rendezésére.

A széleskörű nyilvános vitát követően, illetve a nyilvános vita során megismert hozzászólások alapján a Bizottság 2011. április 13-án elfogadta az „Egységes piaci intézkedéscsomag – Tizenkét mozgatórugó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez” című közleményét.⁵⁸ Ebben jelentős, a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó jogalkotási kezdeményezések is szerepelnek, melyek célul tűzik ki a kiküldetésre vonatkozó irányelv átültetését, gyakorlatban történő alkalmazását és érvényesítését megerősítő szabályozást valamint a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága gyakorlásának az alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét tisztázó szabályok megalkotását.

Az elvégzett hatásvizsgálatok során a Bizottság kielemezte a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága illetve a munkavállalók szervezett, kollektív fellépéshez való joga között feszülő ellentétet, melynek szabályozására a leghatékonyabb megoldásnak az uniós szintű szabályozás kidolgozása bizonyult, amely folyamat jelen pillanatban is zajlik.⁵⁹

⁵⁵ Mario Monti: A new strategy for the single market, Report to the President of the European Commission

⁵⁶ 2679/98/EK tanácsi rendelet az áruknak a tagállamok közötti szabad mozgásával kapcsolatban a belső piac működéséről, Official Journal L 337, 12/12/1998. 0008 – 0009. p.

⁵⁷ 2. cikk: „Ez a rendelet nem értelmezhető úgy, hogy az valamilyen módon befolyásolja a tagállamokban elismert alapvető jogok gyakorlását, beleértve a sztrájkjogot vagy a sztrájk szabadságát. Ezek a jogok magukban foglalhatják a tagállamokban fennálló konkrét munkakapcsolatok rendszerének keretébe tartozó más cselekmények megtételének jogát vagy szabadságát.”

⁵⁸ COM (2011) 206 final – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának

⁵⁹ 2012/0061 (COD) – A munkavállalók kiküldetése keretében történő szolgáltatásnyújtás: az 96/71/EK irányelv végrehajtásáról (a Parlament előtti első olvasatra vár)

2012/0064 (COD) – A letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadsága: jogosultság a kollektív fellépéshez (a Parlament előtt előkészítő fázisban)

6.2. A javaslat jogi háttere

A Viking Line és a Laval-ügyekben hozott ítéletekkel feltárt törésvonalak mentén kristályosodott ki pontosan, hogy a javaslat alapvető célja, hogy tisztázza a kollektív fellépés alapjogának a szolgáltatásnyújtás szabadságával és a letelepedés szabadságával összefüggésben való gyakorlására vonatkozó általános elveket és az uniós szinten alkalmazandó szabályokat.

Mindezekhez a szükséges jogalapot az EUMSZ 352. cikke⁶⁰ nyújtja – amely akkor biztosít kellő hatáskört az Európai Unió számára, ha az alapító szerződés nem ad a szerződések megfogalmazott valamely célkitűzés eléréséhez megfelelő jogosultságot. Mivel a rendelet egy közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus és így erőteljesen egységesíti a tagállami szabályozást, így egyértelműen ez minősül a megfelelő jogi eszköznek a fentebb feltárt problémák megoldására.

Habár az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdése kizárja a sztrájkjogot azon kérdések köréből, amelyeket uniós hatáskörben szabályozni lehetne, azonban a Bíróság ítéleteiben egyértelműen kimondta, hogy önmagában az a tény, hogy az említett jogszabályhely nem vonatkozik a sztrájkjogra, nem zárja ki a kollektív fellépést az uniós jog hatályából.

A kérdés uniós szabályozást igényel, hiszen célja, hogy a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságának illetve a munkavállalók kollektív fellépéshez való jogának egymáshoz való viszonyát tisztázza, beleértve ezen jogok határokon átnyúló problematikájának gyakorlati kérdéseit is.

⁶⁰ EUMSZ 352. cikk (1) „Ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Amennyiben a szóban forgó rendelkezéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogadja el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően szintén egyhangúlag határoz.

(2) A szubszidiaritás elve érvényesülésének ellenőrzésére szolgáló, az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke (3) bekezdésében említett eljárás keretében a Bizottság köteles felhívni a nemzeti parlamentek figyelmét azokra a javaslatokra, amelyek e cikkben alapulnak.”

Megállapítható továbbá, hogy az uniós szintű szabályozás a szubszidiaritás elvét tiszteletben tartva elismeri a tagállami bíróságok szerepét a tények megállapításában, illetve a szükségesség és a hozzáadott érték folyamatos ellenőrzésében.

6.3. A javaslat részletei

A tervezett rendelet 1. cikke mindamellett, hogy bemutatja az elérni kívánt célokat, deklarálja azt is, hogy a tervezet összhangban van a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló rendeletjavaslatban (átdolgozott Brüsszel I. rendelet⁶¹) és a nemrégiben a makrogazdasági egyensúlyhiányokról elfogadott rendeletben⁶² szereplő hasonló rendelkezések szövegével is.

Továbbá a 2. cikk megerősíti, hogy nincs belső ellentét a kollektív fellépésre vonatkozó alapvető jog, valamint a Szerződésben meghatározott és általa védett letelepedési szabadság és szolgáltatásnyújtási szabadság gyakorlása között, és egyik sem érvényesíthető a másikkal szemben, korrelatív viszonyban állnak egymással. Egyben ez az elvi egyenrangúság a két jog között törvényszerűen azt is jelenti, hogy az egyik korlátozása a másik javára igazolja önmaga jogszerű voltát.

Ami a vitarendezési megoldásokat illeti, a javaslat erre nézve nem tartalmaz szabályozást, viszont elismeri a tagállami gyakorlatot, beleértve a mediációt, a békéltetést és a választottbírók alternatív eszközeit és nem kívánja ezeket felülszabályozni (azonban azon tagállamokban, ahol nincs kialakult vitarendezési módszer, felhívja a tagállamok a helyzet rendezésére).

A tagállami bíróságok számára a javaslat pontosítja, hogy mi a teendő, ha valamely alapjog gyakorlása érdekében egy gazdasági szabadságjog korlátozására kerülne sor; ekkor a bíróságoknak igazságos egyensúlyt kell teremteni és azokat össze kell egyeztetni. Ennek során figyelemmel kell lenni arra, hogy ezen jogok korlátozására kizárólag az arányosság elvére figyelemmel csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ez ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célokat szolgál vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét segíti elő.

⁶¹ COM (2010) 748 final, 85. cikk – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajthatóságáról

⁶² 1176/2011/EU rendelet a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról, 1. cikk (3) bekezdés, Official Journal L 306, 23/11/2011, 0025 – 0032. p.

Az ennek való megfelelést a tagállami bíróságok egy három lépcsőből álló teszt által tudják megvizsgálni: 1) alkalmasság, 2) szükségesség, 3) arányosság. Ez nem érinti azt a lehetőséget, hogy maga a Bíróság is szükség esetén iránymutatást adhat és pontosíthatja a tagállami bíróságok számára, hogy mely elemeket kell figyelembe venniük.

A javaslat rendelkezik egy korai előrejelző rendszerről is, amely akkor lépne működésbe, ha olyan súlyos körülmények vagy tények merülnek fel a belső piac működése során, amelyek súlyos zavart okozhatnak vagy komoly társadalmi feszültségekhez vezethetnek. Ilyen esetben a javaslat megköveteli a tagállamoktól a kármegelőzés érdekében a Bizottság és az érintett tagállamok azonnali értesítését.

6.4. Az eljárás

Miután 2012. március 21-én a jogalkotási javaslat elfogadásra került a Tanács által, két nappal később megkezdődött a szubszidiaritásvizsgálat azzal, hogy a tagállami parlamenteknek 8 hét állt rendelkezésére, hogy esetleges indokolt véleményeiket megküldjék az Uniónak.

2012. május 30-án a biztosi tanács megerősítette, hogy 12 nemzeti parlamenttől vagy kamarától érkezett vissza indokolt vélemény a javaslat vonatkozásában, ezek a következők voltak: Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Lettország, Luxemburg, Málta, Portugália és Svédország.

Ez pedig meghaladja a sárgalapos eljárás megindításához szükséges egyharmadot, vagyis a 18 szavazatot⁶³. Így, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése és a szubszidiaritásvizsgálat ebben a formában való létezése óta először⁶⁴ az uniós jogalkotónak kötelezően újra kellett gondolnia egy javaslatát. Vagyis a kettes számú protokoll⁶⁵ alapján a szubszidiaritás és arányosság elvének figyelembevételével a Tanács kötelezve lett arra, hogy javaslatát kötelező indokolás mellett fenntartsa, módosítsa vagy visszavonja.

⁶³ Habár 12 indokolt vélemény érkezett be az Európai Unióhoz, a már korábban részletezett módszer miatt (egykamarás parlamenteknek járó 2 szavazat) összesen 19 szavazat gyűlt össze az 54-ből.

⁶⁴ <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/Early-Warning-System-First--yellow-card-.aspx>
(2012.10.02.)

⁶⁵ Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, Official Journal 115, 09/05/2008. 0206-0209. p.

Mindezek hatására 2012. szeptember 11-én az Európai Bizottság foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi összetartozásért felelős biztosa, Andor László bejelentette a tervezet visszavonását.

„The EU had gone too far. Member states have called them back.”⁶⁶

Az alábbi alpontokban a nemzeti parlamentek által benyújtott indokolt vélemények elemzésével kívánom még jobban szemléltetni a már lefolytatott szubszidiaritásvizsgálat folyamatát.

6.4.1. A lengyel Szejm indokolt véleménye

A lengyel Szejm az általa megküldött indokolt véleményben⁶⁷ kifejtette, hogy miután összevetette a javaslatot az EUMSZ 5. cikkének (3) bekezdésében⁶⁸ található szubszidiaritás elvével, megállapítja, hogy az nem fér össze a deklarált elvvel.

Ennek indoka, hogy álláspontja szerint a minden elemében kötelező erejű rendeleti forma nem biztosítja, hogy a javasolt intézkedések céljai uniós szinten jobban elérhetőek, mint a tagállamok szintjén.

Habár a Bizottság szerint a szabályozásra váró témakör közös fellépést kíván meg, a Szejm nem ért egyet ezzel. A kamara szerint ez a javaslat csupán az Európai Bíróság bevett gyakorlatának megismétlése és semmiben nem járul hozzá a két jog között feszülő ellentét feloldásához, vagyis semmi nem igazolja az uniós szinten történő szabályozást. Nem emel be új elemeket a megoldások közé, pusztán az adott jogi helyzetet erősíti meg, ez viszont önmagában nem járul hozzá a kollektív fellépéshez való jog és a letelepedés illetve a szolgáltatásnyújtás szabadsága viszonyában fennálló helyzet tisztázásához.

A Szejm továbbá kétségének ad hangot azzal kapcsolatban is, hogy a válaszott jogi eszköz, vagyis a rendeleti forma alkalmas-e ennek a bonyolult kérdéskörnek a tisztázására. A szóban forgó kérdés rendeleti szinten való szabályozása kötelező erejű szabályokat vezetne

⁶⁶ Európai Konzervatívok és Reformerek Pártja – a tervezet visszavonásakor üdvözölte a sárga lapos eljárás létét és a Bizottság lépését bölcsnek nevezte a tervezet visszavonásával kapcsolatban.

⁶⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-491.167&format=PDF&language=HU&secondRef=01> (2012.10.02.)

⁶⁸ EUMSZ 5. cikk (3) „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

be, azonban nincs olyan ok, ami indokolná, alátámasztaná, hogy ez sikeresebb lenne, mint a tagállami szinten való szabályozás.

Mindezeket egybevéve a lengyel alsóház kétségbe vonja a javaslatnak a szubszidiaritás elvével való összeegyeztethetőségét.

A lengyel Szejm véleményéhez hasonlóan a luxemburgi képviselőház is kifejtette benyújtott indokolt véleményében,⁶⁹ hogy véleménye szerint a rendelettervezet pusztán a már meglévő nemzeti joggyakorlatot erősíti tovább, azon felül hozzáadott értéket nem tartalmaz.

6.4.2. A lengyel Szenátus indokolt véleménye

A lengyel Szenátus – az alsóházhoz hasonlóan – indokolt véleményt⁷⁰ nyújtott be a kérdéses tanácsi javaslattal szemben.

A felsőház véleménye szerint mindenekelőtt a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadsága illetve a kollektív fellépéshez való jog nem veszélyeztetik egymás létét, érvényre jutását, ezek az értékek egyensúlyban vannak anélkül, hogy bármelyik is előrébb lenne helyezve a másikkal.

A Szenátus kifejti továbbá, hogy a rendelettervezet nem biztosítja megfelelően ezeknek az értékeknek a megfelelő érvényesülését, sőt csak megkétszerezi a bírósági gyakorlat által már kidolgozott eljárásokat, így feleslegessé téve a két szabályozás közül az egyiket.

Ezen felül a kamara szerint a javaslatban foglalt szabályok leginkább iránymutatásnak tekinthetők, ezáltal hiányzik a tervezet mögül a valódi normatív jelleg. A számtalan pontosan meg nem határozott, bizonytalan kifejezés (például a "szociális nyugtalanság") komoly nehézségeket okozhat a tagállamoknak a jogszabály végrehajtásakor. Ezért véli úgy a Szenátus is, hogy a rendeleti forma nem megfelelő ennek a problémának a feloldására, legfőképp nem ilyen módon.

Véleményében megjegyzi továbbá, hogy a hármas feltételrendszerből az arányosságnak ezáltal nem tett eleget a Tanács a javaslat kidolgozásakor.

A Szenátus utolsó érvként még leszögezni, hogy véleménye szerint a szociális partnerekkel való európai szintű konzultáció sem volt sikeres.

⁶⁹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/luchb.do> (2012.10.01.)

⁷⁰ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/plsen.do> (2012.10.01.)

6.4.3. A dán parlament indokolt véleménye

A dán parlament is csatlakozott⁷¹ azokhoz a véleményekhez, melyek szerint a jelen dolgozat középpontjában álló rendeletervezet nem egyeztethető össze a szubszidiaritás elvével.

A parlament úgy véli, hogy a javaslat nem igazolja kellőképpen a szabályozás szükségességét, sem a kollektív fellépéshez való jog, sem a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságához való jog tekintetében. Épp ellenkezőleg, kockáztatja a jól működő nemzeti szabályozások működését a munkajog területén.

A dán parlament kifejti továbbá, hogy nem látja indokoltnak az európai uniós jogalkotó közbelépését a már létező nemzeti vitarendezési mechanizmusokba és szeretné felhívni az uniós jogalkotó figyelmét arra, hogy ezek egyébként a megfelelő módon működnek.

Indokolt véleményében arra a tényre is felhívja a figyelmet, hogy a munkajog területén az európai együttműködés a tagállamok különböző szempontrendszerain alapul és ebben a kontextusban az Unió szerepe csak támogató és kiegészítő jellegű.

Végül a dán parlament a Lisszaboni Szerződés 153. cikkének (5) bekezdésére hivatkozott, amely kifejezetten kizárja a sztrájkhoz való jogot olyan ügyekben, amelybe az Európai Unió jogalkotója beavatkozhat.

Úgy véli továbbá a dán parlament, hogy a javaslat nem tartalmaz új megoldást a konfliktus megoldására, és a Szerződés egyébként sem ad felhatalmazást az Uniónak, hogy jogszabályt alkosson az érintett területen.

6.4.4. A finn parlament indokolt véleménye

A bizottsági rendeletervezetet a finn munkaügyi és esélyegyenlőségi bizottságnak megküldték véleményezésre, amely aztán javaslatot terjesztett be a nagybizottsághoz⁷², hogy az kezdeményezzen hivatalos szubszidiaritásvizsgálatot⁷³. A nagybizottság írásos bizonyítékokat kért be a piaci szervezetektől és a munkaügyi és esélyegyenlőségi bizottság is rögzítette álláspontját, amely része lett a nagybizottság által benyújtott jelentésnek.

⁷¹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/dkfol.do> (2012.10.01.)

⁷² A finn parlamenti munka nagy része bizottságokban történik, melyek tárcák szerint vannak megosztva. A legnagyobb létszámú az úgynevezett nagybizottság, amely eredetileg a felsőház funkcióját töltötte volna be, azonban mióta Finnország tagja az Európai Uniónak, ez az Európai ügyek bizottsága.

⁷³ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/fiedu.do> (2012.10.01.)

A nagybizottság az EUMSZ 5. cikkére korlátozta saját vizsgálatát, amely során egyetértett a munkaügyi bizottsággal abban, hogy a tanácsi tervezet nem tartalmaz hozzáadott értéket, így kijelenthető, hogy ebben a formában nem sikerült megoldást találni az adott jogi helyzetre (lásd Laval és Viking Line ügyek).

Következésképpen a javaslat ellentétes a szubszidiaritás és arányosság elvével. Az arányosság azt jelenti, hogy az Európai Unió csak abban az esetben tehet lépéseket, ha az elengedhetetlen a cél eléréséhez és minden esetben szem előtt kell tartania az Uniónak azt is, hogy csak a cél eléréséhez feltétlenül szükséges formát és tartalmat alkalmazhatja közbelépésekor.

A nagybizottság egyetért abban a munkaügyi bizottsággal, hogy a tanácsi javaslat nem tisztázza uniós szinten a kollektív fellépéshez való jognak az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatához illetve a nemzetközi emberi jogi eszközökhöz való viszonyát.

A finn parlament arra is felhívja a figyelmet, hogy rendelettervezetben figyelmen kívül hagyták azokat a kollektív fellépéshez való jogot biztosító intézkedéseket, amelyek garantálva lettek az ENSZ, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) és az Európai Unió Tanácsa által egyaránt és amelyek át lettek ültetve a tagállamok nemzeti jogrendszerébe.

A nagybizottság emlékeztet továbbá, hogy éppen az Európai Unió Bíróságának nem tisztázott döntései vezettek az emberi jogi intézkedések elsődleges alkalmazásához a kollektív fellépés jogának biztosításakor. A tervezet nem tisztázott ezen a ponton, amely körülmény további súlyos jogvesztést okozhat a munkaügyi jogok területén.

Hivatkozva a munkaügyi és esélyegyenlőségi bizottság véleményére, a nagybizottság megjegyzi, hogy a határon átnyúló kérdés nyitott a megvitatásra, még szabadon értelmezhető. A javaslat érint egyéb "ipari fellépést" is, nem kizárólag a sztrájkot; a rendelettervezet nagyon nehezen meghatározhatóvá tenné, hogy mikor minősül az ipari fellépés határon átnyúlónak és egyben európainak és mikor nemzetinek és mit lehet tenni, amikor az ipari fellépés egyidejűleg európai és nemzeti. Ilyen esetekben a javaslat kiterjesztené az Unió kompetenciáját a nemzeti kollektív fellépésekre is.

Amennyiben a javaslat jóváhagyásra kerül, veszélybe kerülnek a jelenleg jól működő nemzeti munkaügyi vitarendezési módszerek. Bár az Unió azt állítja, hogy a tervezet nem korlátozza a nemzeti vitarendezés kialakult rendszerét, annak hatása a gyakorlatban mutatkozhat meg.

A nagybizottság kiemeli, hogy ebben az összefüggésben döntő fontosságú a szubszidiaritás elvének érvényre juttatása: az Európai Uniónak csak akkor kellene

közbeavatkoznia, amikor az szükséges és nyilvánvalóan hasznos a határon átnyúló elemek miatt, ezért a tagállamok nem tudnák azt megfelelően szabályozni.

Végül a nagybizottság felhívja a Tanács figyelmét arra, hogy az EUMSZ 352. cikke komoly kritériumokat támaszt az Unióval szemben; amelyek nyilvánvalóan nem teljesülnek a rendelettervezetben. Külön felhívja arra a figyelmet, hogy a javaslat nem tartalmaz hozzáadott értéket és az abban foglalt intézkedések nem alkalmasak a kitűzött cél elérésére.

Ebből kifolyólag a nagybizottság – a finn parlament által jóváhagyott – indokolt véleményében kijelenti, hogy a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló tanácsi rendelettervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével.

Ugyanerre a megállapításra jutott a máltai parlament⁷⁴ is, aki indokolt véleményében kifejtette, miszerint a Bizottság nem tudja kellőképpen bizonyítani, hogy szükség van az uniós szintű szabályozásra a kérdéskörben, ezáltal annak sem tud eleget tenni, hogy a szükségesség és arányosság követelményeinek eleget tegyen. Az indokolt vélemény rámutat továbbá arra is, hogy nincs megfelelő érvekkel alátámasztva a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságával való együttes szabályozása, nem bizonyítja semmi az ilyen módon való szabályozás magasabb fokú hatékonyságát, sőt alkalmas lehet arra, hogy zavart idézzon elő a nemzeti szinten már működő munkajogi rendszerekben.

Végül a máltai parlament megjegyzi, hogy tervezetben nem került kidolgozásra új kereskedelmi vitarendezési mechanizmus sem, így a fentebb felsorolt érvek alapján a szubszidiaritás elvével összeegyeztethetetlennek tartja azt.

7. De lege ferenda javaslat

Álláspontom szerint elsődleges fontosságú feltenni azt a kérdést, hogy a piros lapos eljárás léte nem minősül-e az Európai Bíróság jogkörei megkettőzésének, hiszen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 263. cikke kimondja, hogy a Bíróság többek között jogalkotási aktusokat felülvizsgálhat semmiségi per keretein belül. Ugyanakkor megjegyezendő, hogy amióta a Bíróság közvetlenül a szubszidiaritás elvének alkalmazása tárgyában állást foglalhat, az Európai Bíróság előtt mindezidáig egyetlen kerest sem került benyújtásra a szubszidiaritás elvének megsértése miatt, így egyetlen közösségi jogszabályt sem semmisített meg eddig.

⁷⁴ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/mtkam.do> (2012.10.01.)

A Bizottság azon javaslatok esetében, amelyek megosztott hatáskörbe tartozó területet érintenek, az eddigi gyakorlaton felül – indokolási kötelezettség, szükségesség teszt, hozzáadott érték igazolása – a tagállami parlamentek figyelmét közvetlenül is felhívja a szubszidiaritásvizsgálat lehetőségére és a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyvben előírt 8 hetes határidőre.

Itt felvetődik a kérdés, hogy ez a 8 hetes határidő megfelelő-e, illetve elegendő-e ahhoz, hogy a nemzeti parlamentek szakbizottságai összeüljenek, és kellő alapossággal megtárgyalják a kérdést. Ez a kérdés annak tükrében értékelendő, hogy a Bizottság számára eljárása tekintetében nincs határidő szabva.

Véleményem szerint a határidő bővítése ösztönzőleg hatna a nemzeti parlamentekre, hogy élhessenek ezzel a sokszor ki nem használt jogosítványukkal, míg a Bizottság meghatározott időkeret közé "szorítása" a gyorsabb ügymenetet segítené elő.

A szubszidiaritásvizsgálatok szempontjából a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének legfontosabb következménye, hogy a tagállami parlamentek immár közvetlenül is részévé válhatnak az uniós döntéshozatalnak, végső esetben pedig meg is akadályozhatják egy-egy uniós jogi aktus elfogadását.

Ezzel tehát lehetőséget kaptak arra, hogy a korábbiaknál gyakrabban és szervezettebben foglalkozzanak európai uniós jogalkotási tervezetekkel, így pedig tevőlegesen is részévé váljanak a jogalkotás folyamatának és ezáltal fogják ki a szelet a demokráciadeficitet hangoztató vélemények vitorlájából.

8.1. Felhasznált irodalom

- XI. Pius pápa Quadragesimo anno elnevezésű enciklikája, 1931.
http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_en.html (2012.10.01.)
- Czéh Tibor – Baranyi Árpád – Gáspár Ákos: A szubszidiaritás környezetgazdasági tartalma és vonatkozásai az EU-országok vonatkozásában In: Magyarország az ezredfordulón – MTA stratégiai kutatások, BKE Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék 1997.
- José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnökének a tagállami parlamentekhez intézett levele a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a nemzeti parlamentekre ruházott jogosultságokról
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npo/docs/letter_hu.pdf (2012.09.01.)
- Interparliamentary European Information Exchange HIVATKOZÁS
- European Centre for Parliamentary Research and Documentation HIVATKOZÁS
- Tamás Csaba Gergely: Új lehetőségek a nemzeti parlamentek előtt? A szubszidiaritás elvének uniós és hazai szabályozásáról. Európai Tükör 2010/7-8.szám
- Mario Monti: A new strategy for the single market, Report to the President of the European Commission http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf (2012.10.01.)

8.2. Hivatkozott jogszabályok, internetes hivatkozások

- Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés, Róma 1957.
- Egységes Európai Okmány, Luxembourg 1986., Official Journal L 169, 29/06/1987.
- Szerződés az Európai Unióról, Maastricht 1992., Official Journal C 191, 29/07/1992.
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, Lisszabon 2007., Official Journal C 306, 17/12/2007.
- Lisszaboni Szerződés és a nemzeti parlamentek című iránymutatás Magyarország 2011-es uniós elnöksége alkalmából
<http://www.mkogy.hu/eu2011/sites/default/files/lisz-np-hu.pdf> (2012.09.02)

- Az Európai Unió Alapjogi Chartája, Nizza 2000., Official Journal C 83, 30/03/2010.
- Az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek 1997., Official Journal C 340, 10/11/1997.
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatához fűzött 30. Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról, Official Journal C 321E, 29/21/2006.
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetben foglalt változata, Official Journal C 83, 30/03/2010.
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (2.) jegyzőkönyve – A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról, Official Journal C 83, 30/03/2010.
- Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, Official Journal 115, 09/05/2008.
- 96/71/EK irányelv a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről, Official Journal L 018, 21/01/1997.
- 2679/98/EK tanácsi rendelet az áruknak a tagállamok közötti szabad mozgásával kapcsolatban a belső piac működéséről, Official Journal L 337, 12/12/1998.
- 1176/2011/EU rendelet a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról, Official Journal L 306, 23/11/2011.
- Magyarország Alaptörvénye E) cikk (2) bekezdés
- 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
- 46/1994. (IX.30.) Országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról
- COM (2006) 399 final – Tanácsi rendelet a 2201/2003/EK rendeletnek a joghatóság tekintetében történő módosításáról és a házassági ügyekben alkalmazandó jogra vonatkozó szabályok bevezetéséről
- COM (2012) 373 final – a Bizottság jelentése a szubszidiaritásról és az arányosságról
- COM (2012) 130 final – Tanácsi rendelet a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról
- COM (2011) 206 final – a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának
- COM (2010) 748 final – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról

- COM (2004) 139 final – A közösségi vasutak fejlesztéséről szóló 91/440/EGK tanácsi irányelv módosítására vonatkozó Európai Parlament és Tanács által benyújtott javaslat
- COM (2004) 140 final – A Bizottság közleménye – az európai vasúti rendszer integrációjának folytatása: a harmadik vasúti csomag
- COM (2004) 142 final – Az Európai Parlament és a Tanács irányelvre irányuló javaslata a vasúti személyzet és mozdonyvezetők képzéséről a közösségi vasúthálózatban
- COM (2004) 143 final – Az Európai Parlament és a Tanács rendeletre irányuló javaslata a közösségi vasúti utasok jogairól és kötelezettségeiről
- COM (2004) 144 final – Az Európai Parlament és a Tanács rendeletre irányuló javaslata a nem szerződészerű teljesítés esetére történő kártérítésről a vasúti áruszállítási szolgáltatás keretében
- C-438/05 International Transport Workers' Federation és Finnish Seaman's Union v. Viking Line ABP és OÜ. Viking Line Eesti. [2007] I-10779
- C-341/05 Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet [2007] I-11767
- T29/92. sz. Vereniging van Samenwerkende Prijsregulering Organisaties in de Bouwnijverheid and others v Commission of the European Communities. EBHT 1995 II-00289. European Court reports, 1995 II-00289 p.
- Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey [2009] ECHR 2251
- <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/Early-Warning-System-First---yellow-card-.aspx> (2012.10.02.)
- <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-491.167&format=PDF&language=HU&secondRef=01> (2012.10.02.)
- <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/plsen.do> (2012.10.01.)
- <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/dkfol.do> (2012.10.01.)
- <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/fiedu.do> (2012.10.01.)
- <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/mtkam.do> (2012.10.01.)
- <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/luchb.do> (2012.10.01.)