

Föderalista ütőkártya: jogállamiság az uniós reformjavaslatokban

Az elmúlt időszakban több reformjavaslat is született arra, hogyan lehetne az Európai Unió transznacionális jegyeit megerősíteni. Az európai szuperállam kialakításában a jogállamiság-politika jelentős szerepet kapna.

Az Európai Parlament 2023. november 22-én fogadta el azt az állásfoglalását,¹ amelyben az Európai Unió átalakítását és ehhez konvent összehívását kezdeményezi. Korábban 2023. szeptember 18-án a francia és a német kormány által felkért szakértők tettek közzé az EU átalakítására vonatkozó javaslatokat² (a továbbiakban: francia–német szakértői javaslatcsomag). Az EP állásfoglalásáról³ és a francia–német javaslatcsomagról⁴ az EUSTRAT a közelmúltban részletes cikkeket is publikált. Mindkét javaslatcsomag érinti a jogállamiság kérdéskörét és kezdeményezi többek között az EUSz 7. cikk szerinti eljárás módosítását.

Az EP „javasolja az EUSz 7. cikkében foglalt eljárásnak a jogállamiság védelme tekintetében történő megerősítését és reformját azáltal, hogy megszünteti az egyhangúság követelményét, egyértelmű időkeretet vezet be, és a jogsértések elbírálását a Bíróság hatáskörébe utalja”.⁵

Hasonló módon a francia–német szakértői javaslatcsomag szerint „az EUSZ 7. cikkének (2) bekezdését úgy kell módosítani, hogy az egyhangúság –1 szavazat helyett az Európai Tanácsban négyötödös többséggel kelljen dönteni”.⁶

A francia–német javaslatcsomag nem áll meg ezen a ponton, és további jelentős módosításokat is vizionál. A szakértők szerint „meg kell erősíteni az automatikus válaszlépés elvét abban az esetben, ha egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az uniós értékeket, vagy fennáll a veszélye annak, hogy megsérti azokat. Az EUSz 7. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy lehetne módosítani, hogy

¹ Európai Parlament 2023.

² Franco-German Working Group 2023.

³ BÓLYA–BALOGH 2023.

⁴ KALAS 2023.

⁵ Európai Parlament 2023. 17. cikk.

⁶ Franco-German Working Group 2023: 18. A szerző fordítása.

hat hónapos határidőkkel kényszerítsék a Tanácsot és az Európai Tanácsot állásfoglalásra.

Ezen túlmenően az EUSz 7. cikkének az eljárás megindítására irányuló javaslatot követő öt év elteltével automatikus szankciókat kell tartalmaznia arra az esetre, ha a Tanács nem tesz semmit, és ha a 2. cikk szerinti értékek megsértése továbbra is fennáll. A szankciókat 10 év elteltével ugyanezen feltételek mellett automatikusan növelni kellene. A jogsértések fennállásával kapcsolatos vita esetén az Európai Unió Bírósága lenne a végső döntőbíró.”⁷

Megállapítható, hogy az EP és a francia–német szakértői javaslatcsomag egyaránt a 7-es cikkés eljáráson belüli szavazási küszöb csökkentését kezdeményezi. Jelenleg az EUSz 7. cikk 2) bekezdése alapján a tagállamok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanács csak úgy mondhatja ki, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az unió alapértékeit, ha ezzel, az érintett tagállamot leszámítva, az összes tagállam egyetért.

A módosítás azt jelentené, hogy a „jövő Európájában” könnyebb lenne politikai nyomás alá helyezni a tagállamokat, mert könnyebben el lehetne érni az elítélésükhöz szükséges szavazati küszöböt. A célba vett egyes tagállamok így kiszolgáltatottabbak lennének az európai politikai fősodor akaratának.

Az EP és a francia–német szakértők javaslatában az is közös, hogy a Bíróságnak is joghatóságot biztosítanának az eljárással kapcsolatos jogviták eldöntéséhez. Azonban nem valószínű, hogy ez bármilyen jelentős garanciát jelentene a tagállamoknak szuverenitásuk megőrzésére. Az elmúlt években ugyanis azt tapasztalhattuk, hogy az Európai Bíróság rendre az uniós intézmények javára dönt a jogállamisággal kapcsolatos jogviták során.⁸

A francia–német javaslat ráadásul nem áll meg a 7-es cikkés szavazati arányok csökkentésénél. A szakértők továbbmennek, és azt javasolják, hogy egy tagállamot az Európai Tanácsban történő szavazás nélkül is szankcionálni lehessen. Erre utal az automatikus szankciók bevezetésére vonatkozó javaslat.

Képzeljük el a helyzetet, hogy egy adott ország ellen jogállamisági eljárás folyik. Az Európai Tanács tagjai megosztottak, nincs meg a szükséges többség ahhoz, hogy egy tagállamot elítéljenek. Ebben az esetben az Európai Tanácsot gyakorlatilag kiiktatnák az eljárásból, és automatikusan lépnének érvénybe szankciók!

A gondolat paradox módon éppen a jogállamiság elvét sérti meg súlyosan, hiszen olyan eljáráshoz vezetne, amelynek keretében könnyebb lenne

⁷ Franco-German Working Group 2023: 18–19. A szerző fordítása.

⁸ GÁT 2021a.

szankcionálni, mint felmenteni egy tagállamot. A vád automatikusan nyertes pozícióból indulna, míg a védekező félnek kellene rendkívüli többséget felsorakoztatni maga mellett az Európai Tanácsban ahhoz, hogy elkerülje a büntetést.

Nem ez az első alkalom, hogy hasonló gondolat felmerül az uniós elit részéről. A Bizottság már az uniós források felfüggesztését lehetővé tevő kondicionalitási mechanizmusra vonatkozó eredeti jogalkotási javaslatában is hasonló logikát követő, fordított minősített többségi szavazási rendszer bevezetését ajánlotta.⁹ Az EP támogatta a javaslatot,¹⁰ de az végül a Tanács ellenállásába ütközött a jogalkotási eljárás során, így nem valósult meg az elfogadott rendeletben.¹¹

A francia–német dokumentum egyébként a jogállamisági kondicionalitás kérdésével is foglalkozik. Azt javasolja, hogy a kondicionalitási rendeletet alakítsák át „a jogállamiság megsértésének és általánosabban az EUSZ 2. cikkében foglalt európai értékek [...] szisztematikus megsértésének szankcionálására szolgáló eszközzé”.¹²

Ez a célkitűzés a jogállamisági kondicionalitási rendelettel kapcsolatos alapvető dilemmára utal vissza. Megerősíti azt a meglátást, amelyet korábban részletesen is kifejtettem, miszerint a kondicionalitási rendelet valós politikai motivációi eltérnek a hivatalos, a rendelet szövegében hivatkozott céltól.¹³

Magyarország és Lengyelország többek között arra hivatkozva kérte a kondicionalitási rendelet megsemmisítését 2021-ben az Európai Bizottságtól, hogy annak célja a tagállamokkal szembeni jogállamisági szankciós rezsim bevezetése. Ehhez ugyanis az uniós alapszerződés nem tartalmaz jogalapot. A Bíróság akkor arra hivatkozva utasította el a két ország kereseteit, hogy a rendelet célja a költségvetés védelme és nem a korábbi jogállamisági eszköztár pénzügyi szankciós mechanizmussal történő kiegészítése.¹⁴

Azonban már korábban is úgy tűnt, a Bíróság a politikai valóságtól hermetikusan elzártan hozta meg ítéletét. Nem vette például figyelembe, hogy miközben a tárgyalóteremben költségvetés-védelmi eszközként mutatták be a kondicionalitási rendeletet, a Bíróság falain kívül nyilvános felszólalásokban ünnepelték sorra a politikusok, hogy az EU végre pénzügyi nyomásgyakorlási mechanizmussal is rendelkezik a jogállamiságot megsértő tagállamok fegyelmezésére.

⁹ Európai Bizottság 2018.

¹⁰ Európai Parlament 2020.

¹¹ Európai Parlament és Tanács 2020.

¹² Franco-German Working Group 2023: 17.

¹³ GÁT 2021b.

¹⁴ Európai Bíróság 2022a; Európai Bíróság 2022b.

A Magyarországgal szemben elindított kondicionalitási eljárás is azt mutatja, hogy a Bizottság nem ütközik különösebb problémába akkor, amikor a rendeletet politikai nyomásgyakorlásra akarja használni. A francia–német szakértői javaslat azonban még a látszat időnkénti fenntartásának terhéől is megkímélné a Bizottságot. Az EUSz 7. cikke kapcsán olyan szerződésmódosítást eszközölné, amely immár jogalapot teremtene ahhoz, hogy a Bizottság kényszerüljön is jogállamisági szankciós célokra használhassa a kondicionalitási mechanizmust.

A jogállamiság témaköre a 2010-es évek eleje óta eszközként szolgál az európai uniós intézmények számára, hogy az uniós szerződésekbe foglalt hatáskörmegosztási szabályok megkerülésével széles körű politikai ellenőrzés alá vonja a tagállamokat.¹⁵ A tagországok szuverenitását könnyedén zárójelbe helyező jogállamiság-politika fontos eszközt szolgáltat ahhoz, hogy az EU megerősítse szupranacionális karakterjegyeit. Ezért nem meglepő, hogy az uniós központosítását célul kitűző, egyfajta „Európai Egyesült Államokat” vizionáló reformjavaslatokban a jogállamiság kérdése kiemelt szerepet kap.

2023. november 23.

Felhasznált irodalom

- BÓLYA Boglárka – BALOGH Zsuzsanna Zsófia (2023): Kinyílhat Pandóra szelencéje? *Ludovika.hu*, 2023. november 23. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/11/23/kinyilhat-pandora-szelenceje/
- Európai Bizottság (2018): *Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0324>
- Európai Bíróság (2022a): *A Bíróság (teljes ülés) 2022. február 16-i ítélete – Lengyel Köztársaság kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa. C-157/21. sz. ügy*. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?mode=req&pageIndex=1&docid=257144&part=1&doclang=HU&text=&dir=&occ=first&cid=1999924>
- Európai Bíróság (2022b): *A Bíróság (teljes ülés) 2022. február 16-i ítélete – Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa. C-156/21. sz. ügy*. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=257143&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2000435>
- Európai Parlament (2020): *Az Európai Parlament 2020. július 23-i állásfoglalása az Európai Tanács 2020. július 17–21-i rendkívüli ülésének következtetéseiről*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206_HU.html

¹⁵ GÁT 2022.

- Európai Parlament (2023): *Jelentés az Európai Parlamentnek a Szerződések módosítására irányuló javaslatairól*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_HU.html
- Európai Parlament és Tanács (2020): *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>
- Franco-German Working Group (2023): *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. Párizs–Berlin, 2023. szeptember 18. Online: www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf
- GÁT Ákos Bence (2021a): *Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikaitudományi elemzése*. PhD-disszertáció. Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/17785/gat_akos_bence_doktori_ertekezes.pdf?sequence=1&isAl
- GÁT Ákos Bence (2021b): *Ellentmondásos rendelettel vonná el Brüsszel az uniós forrásokat*. *Ludovika.hu*, 2021. november 16. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/11/16/ellentmondasos-rendelettel-vonna-el-brusszel-az-unios-forrasokat/
- KALAS Vivien (2023): *Új javaslat az Unió átalakítására*. *Ludovika.hu*, 2023. szeptember 27. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/09/27/uj-javaslat-az-unio-atalakitasa-sara/