

Petri Bernadett

Európai választások 2024: szerződésmódosítással kampányol az EP

Bevezetés

Az Európai Parlament új kampányjavaslata nemcsak a külügyi vétót szüntetné meg az uniós alapszerződések módosításával, hanem a jogállamiság és a migráció terén is több hatáskört adna az EU-nak. Ennek keretében pedig felfüggesztené Magyarország EU-elnökséghez való jogát.

A nyári szünet után erős kezdéssel indít az Európai Parlament, ráfordulva a 2024-es EP-választási kampányra. Sajtóértesülések szerint ugyanis egy európai parlamenti javaslat többtucatnyi területen, köztük védelmi, adózási és külpolitikai ügyekben megszüntetné a Szerződések által biztosított tagállami vétó lehetőségét.¹ Az uniós Alapszerződés módosítását kilátásba helyező tervezet mellett, hogy az Európai Bizottságot „Európai Vezetőségge” nevezné át, drasztikusan kibővítené az Európai Parlament hatásköreit: megteremtené az uniós intézmény számára a hőn áhított jogalkotási kezdeményezési jogot. Ezenkívül a javaslat a környezetvédelmi és éghajlati ügyek kizárólagos hatáskörét az EU-ra ruházná át, sőt a kapcsolódó szaktanácsadói vélemények a jogállamisági szabályok reformját is kilátásba helyezik: többek között lehetőség nyílna Magyarország EU-elnökségének felfüggesztésére.

Pártközi német támogatással a külügyi vétó ellen

Noha a sajtóban olvasható találgatások szerint egy új uniós javaslatról van szó,² a valóságban a többpárti támogatású, saját kezdeményezésű jelentés előkészítése már 2022 elején megkezdődött.³ A jelentés felelőse az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága, emellett pedig tizenegy további szaktanácsadós

¹ VINOCUR 2023a.

² VINOCUR 2023b.

³ Európai Parlament 2022.

adott véleményt a készülő dokumentumhoz. A jelentést Verhofstadt liberális belga képviselő mellett – nem meglepő módon – három német képviselő, a néppárti Sven Simon, a szociáldemokrata Gabriele Bischoff és a zöldpárti Daniel Freund jegyzi.⁴ Az európai konzervatívok által kinevezett jelentéstevő, a lengyel Saryusz-Wolski augusztusban visszavonta a tervezet támogatását azzal, hogy a javaslat „teljesen átgondolatlan és aránytalan elmozdulás a döntéshozatalban a demokratikus ellenőrzés alól kikerülő, erősen centralizált struktúrák felé”.

A külügyi vétó, amelyet az Európai Parlament a javaslatával felszámolni kíván, a tagállami hatáskör-átruházás legszigorúbb határa, a geopolitikai érdekek, a szuverenitás legfőbb bástyája. A közös kül- és biztonságpolitika létrehozásának kérdése időről időre előkerült az integráció története során, de a tagállamok hosszú időn át elutasították, hogy bármely mértékben az európai együttműködés keretei közé emeljék ezt a területet. A korai föderatív tervek egyértelmű bukása után a 70-es években, az Európai Politikai Együttműködés létrejöttével jelent meg a külpolitikai kérdések egyeztetésének igénye,⁵ ettől kezdve beszélhetünk egyáltalán a külpolitikai együttműködés alapjainak kialakulásáról. Az alapító szerződések módosításával lépésről lépésre intézményesült az EU közös kül- és biztonságpolitikája. A Római Szerződés aláírása után tehát három és fél évtizednek kellett eltelnie,⁶ mire a Maastrichti Szerződés hatálybalépésével az Európai Unió második pillérjeként hivatalosan is létrejött az európai közös kül- és biztonságpolitika,⁷ mindvégig kellő óvatosság és szigorúan a valamennyi tagállam egyetértését igénylő konszenzusos döntéshozatal rendje mellett. Nem véletlen, hogy meglepetést okozott, amikor 2023. májusban kilenc uniós tagállam, az ügyben leginkább elkötelezett Németországot támogatva Belgium, Finnország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Szlovénia és Spanyolország levélben állt ki a külügyi vétó felszámolásának szándéka mellett.⁸

Az egyetértést igénylő eljárás minősített többségi szintre való leszállításának többféle jogi módja van. E lehetőségek közül a legalapvetőbb, ugyanakkor a legnehezebb az a módszer, amelyet a jelentés tűzött ki célként: az alapszerződés egyhangú módosítása. A szerződésmódosítás előtt számos akadály áll. Csúpn az arról szóló tárgyalások megkezdéséhez 27 tagállam közül 14 egyszerű

⁴ Európai Parlament 2022.

⁵ MOLNÁR 2018.

⁶ Európai Parlament [é. n. b].

⁷ EUR-Lex 1992.

⁸ LIBOREIRO 2023.

többsége szükséges, a jogilag kötelező érvényű megállapodáshoz pedig valamennyi uniós tagországnak egyetértésre kell jutnia. A ratifikációhoz szükséges népszavazások pedig további jelentős kockázatot hordoznak magukban az eljárás kimenetelével kapcsolatban, gondoljunk csak az alkotmányszerződés elutasításához vezető referendumok esetére Hollandiában és Franciaországban 2005-ben.⁹

Kezdeményezési jogot az Európai Parlamentnek

Az uniós alapszerződés módosításának célkitűzései között azonban nemcsak a külügyi vétó felszámolása áll, hanem az is, hogy az Európai Parlament a Bizottsággal azonos hatáskört nyerjen a jogalkotási eljárások kezdeményezésére. A Parlament hosszú ideje elszánt küzdelmet folytat azért, hogy hatásköreit a maximális mértékben kibővítse. A kezdeményezési jog a legfőbb hatalmat jelenti az uniós intézményrendszerben. A Szerződések értelmében jogalkotási kezdeményezési hatáskörrel csak és kizárólag az Európai Bizottság rendelkezik.¹⁰

Az Európai Parlament számos jelentésében kritizálta a Bizottságot azzal, hogy az uniós jogalkotás terén az elmúlt évtizedekben nem volt sem konstruktív, sem eredményes, és felrótta, hogy a Bizottság egymást váltó elnökei nem vállaltak politikai felelősséget az uniós normák hatásaiért.¹¹ A kedvezőtlen helyzetből az egyetlen kiutat természetesen abban látta az EP, hogy a Szerződés felülvizsgálatát követően a Parlament is kezdeményezhessen uniós jogalkotást – s mi más területen tenné ezt első ízben, mint a jogállamisággal kapcsolatban.

Új jogállamisági szankciók és kötelező migrációs kvóta

Nem véletlen, hogy az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, vagyis a jól ismert LIBE a szerződésmódosítást kilátásba helyező alkotmányügyi jelentéshez olyan véleményt fűzött, amely a 7. cikk szerinti eljárásokat állítja

⁹ Európai Parlament [é. n. a].

¹⁰ EUR-Lex 2012 és EUR-Lex [é. n.].

¹¹ Európai Parlament 2020.

középpontjába.¹² E dokumentumban rámutat arra, hogy az EUSz 7. cikke a valóságban mind ez idáig hatástalannak bizonyult jogállamiságot érintő rendszerszintű fenyegetések és jogsértések kezelésére és elhárítására,¹³ mivel a jogállamiság helyzete tovább romlott az eljárás Lengyelországgal és Magyarországgal szembeni megindítása óta, így aztán az instrumentum mielőbbi reformja szükséges: a jogállamisági eljárások szavazatküszöbét négyötödös többségről minősített többségi szavazásra kell változtatni, az EUSz 7. cikkének (2) bekezdésében szereplő egyhangúsági követelményt pedig törölni kell.¹⁴ Ezenfelül a legalább öt éve tartó jogállamisági vizsgálatokat az EP és a Bizottság öt év után a tagállamok nélkül is átfordíthatja szankciós eljárásba.

A LIBE javasolná, hogy a szankcionálás során ne csak a tanácsi szavazati jogokat lehessen felfüggeszteni, hanem az EU soros elnökségének ellátásához való jogot is. A parlamenti kívánságlistán a migráció is szerepel, a migránsok kötelező elosztásának jogalapjaként új szolidaritási rendelkezéseket szerepeltetne az uniós alapszerződésben.

Kampánytéma a magyar EU-elnökség?

Egy, a javaslatcsomaggal kapcsolatban nyilatkozó EU-diplomata, aki neve elhallgatását kérte, rámutatott az Európai Parlament javaslatának valódi esélyeire, hiszen valószínűtlen, hogy az valaha is elnyerje az európai fővárosok támogatását.¹⁵ „Ez egy provokáció... A Tanácsban nem áll rendelkezésre többségi támogatás a szerződésmódosítás mellett” – fogalmazott.¹⁶

A kezdeményezés alapján azonban egyértelmű: az Európai Parlament továbbra sem állt el attól a szándékától, hogy több uniós hatáskört követeljen a migráció és a jogállamiság terén, az EU-értékekre való hivatkozással pedig megakadályozza Magyarország 2024-es EU-elnökségét. Május végi határozatában az EP úgy fogalmazott, hogy megkérdőjelezhető, Magyarország hitelesen teljesíteni tudja-e majd 2024-es soros elnökségét, ezért kérte a Tanácsot, hogy a lehető leghamarabb találjon megfelelő megoldást.¹⁷ E határozattal uniós intézmény első ízben kérdőjelezte meg egy tagállam EU-elnökségét, teljes mértékben

¹² Európai Parlament 2023.

¹³ EUR-Lex 1992.

¹⁴ EUR-Lex 1992.

¹⁵ VINOCUR 2023b.

¹⁶ VINOCUR 2023b.

¹⁷ PETRI 2023.

figyelman kívül hagyva, hogy az uniós elnökség nem jog, hanem kötelezettség valamennyi tagország számára.

Az elmúlt hónapokban nem hallhattunk az EP ezzel kapcsolatos szándékairól, azonban a legfőképpen politikai fogásként értelmezhető új parlamenti javaslat alapján valószínűsíthető, hogy a szerződésmódosítás célkeresztjében a magyar EU-elnökség támadása is felmerül majd az EP-választási kampányban. Kérdés azonban, sikeres lesz-e ez a kampány, és 2024-ben a választópolgárok elnézik-e az uniós intézményeknek, hogy politikai céljaik érdekében kockáztassák az EU valódi értékeit: a bizalmat és a lojális együttműködést, valamint az intézményekre is kötelező jogállamiságot.

2023. szeptember 5.

Felhasznált irodalom

- Európai Parlament [é. n. a]: *Az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés tervezete (nem ratifikált szerződés)*. Online: www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe
- Európai Parlament [é. n. b]: *Római Szerződés (EGK-Szerződés)*. Online: www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome
- Európai Parlament (2020): *Draft Opinion of the Committee on Legal Affairs for the Committee on Constitutional Affairs on Parliament's Right of Initiative (2020/2132(INI)) Rapporteur for Opinion: Pascal Durand Associated Committee – Rule 57 of the Rules of Procedure*. 2020. november 11. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PA-657481_EN.pdf
- Európai Parlament (2022): *2022/2051 (INL) Proposals of the European Parliament for the Amendment of the Treaties*. Online: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2051\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2051(INL)&l=en)
- Európai Parlament (2023): *Vélemény – LIBE_AD(2023)736602*. 2023. február 10. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AD-736602_HU.html
- EUR-Lex [é. n.]: *Right of Initiative*. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:initiative_right
- EUR-Lex (1992): *Az Európai Unióról szóló szerződés*. 1992. július 29. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- EUR-Lex (2012): *Consolidated Version of the Treaty on European Union*. 2012. október 26. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF
- LIBOREIRO, Jorge (2023): *Nine EU Countries Join Forces to Reform Voting Rules on Foreign Policy and Dent Veto Power*. *Euronews.com*, 2023. május 4. Online: www.euronews.com/my-europe/2023/05/04/nine-eu-countries-join-forces-to-reform-voting-rules-on-foreign-policy-and-dent-veto-power
- MOLNÁR Anna (2018): *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*. Budapest: Dialóg Campus. Online: http://real.mtak.hu/88071/1/web_PDF_Az_Europai_Unio_kulkapcsolati_rendszere.pdf

Petri Bernadett

- PETRI Bernadett (2023): Üres székek politikája EP-módra: a magyar elnökség a tét. *Ludovika.hu*, 2023. május 25. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/05/25/ures-szekek-politikaja-ep-modra-a-magyar-elnokseg-a-tet/
- VINOCUR, Nicholas (2023a): MEPs Pitch Treaty Change in Radical (but Unlikely) EU Overhaul. *Politico.eu*, 2023. szeptember 1. Online: www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/meps-pitch-treaty-change-in-radical-eu-overhaul/
- VINOCUR, Nicholas (2023b): EU Lawmakers Pitch Sweeping Treaty Reform. *Politico.eu*, 2023. szeptember 1. Online: www.politico.eu/article/eu-lawmakers-pitch-far-reaching-treaty-reform-plan/