

Közös uniós független etikai testület víziója az Európai Parlamentben, avagy: „Épelméjű üdülővendégek nem lehet világfürdőhelyet bázírozni”¹

Az AFCO és a JURI Bizottság egy hosszú évek óta előkészítés alatt álló ötletet öntött szavakba legújabb jelentéstervezetével, amelynek témája az uniós intézmények átláthatóságának és feddhetetlenségének egy független uniós etikai szerv létrehozása révén történő megerősítése. A jelenlegi, meglehetősen széttagolt etikai ellenőrzési rendszer alapvetően az intézmények közötti, Szerződéseken alapuló erőviszonyok következményeként jött létre. Másrésről azonban valóban módosításra szorulhat, elsősorban az etikai testületek tagjainak kinevezésével és a működésükkel kapcsolatos átláthatóság növelése érdekében. Észszerű reform helyett azonban egy mindenható és minden eddigi formációt maga alá gyűrő intézményközi szerv áll a javaslat középpontjában. Az indokot szokás szerint az európai pártpolitikai törekvések között kell keresnünk. A zöldpárti javaslat elsődleges célja ugyanis nem egy etikusabban működő uniós intézményrendszer, hanem egy negyedik uniós csúcspozíció létrehozatala, amelynek az Európai Zöldek az élére állhatnak.

Mint arról korábbi írásunkban említést tettünk,² a régen zöldpárti, majd liberálissá avanszált Pascal Durand jelentésében³ már 2016-ban megjelent az etikai testület ötlete az Európai Parlamentben. Az Európai Zöldek szinte kisajátították a kezdeményezést, és még európai választási kampányukban⁴ is kiálltak mellette, s hozzájuk hasonlóan tettek a szocialisták és a liberálisok is.

Ekkora baloldali nyomást követően, nem meglepő módon Věra Jourová „Értékek és átláthatóság” portfólióért felelős biztos is elkötelezte magát amellett,

¹ Rejtő Jenő. *A tizennégy karátos autó*. Budapest, Alexandra, 2016.

² Petri Bernadett: *Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek összeférhetetlenségi vizsgálata*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 29.

³ European Parliament: *Report on Commissioners' Declarations of Interests – Guidelines [2016/2080(INI)]* (2016. október 28.).

⁴ The Greens: *Time to Guarantee Ethics and Integrity in the EU* (2019. július 4.).

hogy együttműködik az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal egy, valamennyi uniós intézmény számára közös, független etikai szerv létrehozása érdekében, sőt maga Ursula von der Leyen is, aki mind saját ötéves politikai programjában, mind pedig Jourová 2019-es megbízólevelében⁵ kitért erre.

Miután azonban az Európai Bizottság a szokásos módon járt el, és az eddigi éves munkaprogramokban halvány utalást sem tett arra, hogy fenti elköteleződését miként kívánja tettekre váltani, a Parlament szintén a szokásos módon járt el: kezdeményezési jogkör híján jogi értelemben ugyan nem, de politikai értelemben elsőként lépett. A Jogi Bizottság 2020. novemberi ülésén, az Alkotmányügyi Bizottság pedig 2021. január végén mutatta be a vonatkozó jelentéstervezetet, előbbiért a liberális francia Stéphane Séjourné, utóbbiért pedig a zöldpárti német Daniel Freund felel. S bár az Európai Parlament jelentéseinek műfajától a homályos megfogalmazások és a tartalmi zavarok sosem álltak távol, a két szakbizottság fenti jelentéstervezetei e téren még a szokásosnál is magasabbra törnek, olyannyira, hogy az így kialakult helyzetet csak Rejtő-idézetekkel lehet megfelelően jellemezni.

„A közügy mindenkinek kedvenc magánügye”⁶

A jelenlegi helyzet összeférhetetlenségi vizsgálatok és etikai szervezetek terén vitán felül igen komplikált. Mindez azzal magyarázható, hogy egyfajta intézményközi „fékek és ellensúlyok” elv alapján működnek ezek a dolgok, kicsit klaudikáló (sántikáló) erőviszonyokkal és meglehetősen széttagolt módon. Mindez azonban még a legjobb demokráciákban is előfordulhat. Ha etikai szabályokról beszélünk, akkor egy sorban merül fel az európai parlamenti képviselők statútuma és az Európai Parlament eljárási szabályzata, valamint az uniós biztosokra vonatkozó magatartási kódex és a Bizottság eljárási szabályzata. A jelenlegi etikai keretrendszer szerint ugyanis az Európai Bizottság önmagát ellenőrzi etikai szempontból, az Európai Parlament szintén önmagát ellenőrzi etikai szempontból, de még az Európai Bizottságot is. Az etikai vizsgálatok intézményközi szövevényéből az Európai Tanács teljes mértékben kimarad.

Az Európai Bizottságnál a három tagból álló Független Etikai Bizottság véleményezi többek között azt, hogy az európai biztosoknak a hivatali idejük

⁵ European Commission: *Mission Letter: Věra Jourová Vice-President for Values and Transparency* (2019. december 1.).

⁶ Rejtő Jenő: *Piszkos Fred közbelép*. Szentendre, Mercator Stúdió, 2014.

után tervezett tevékenysége összhangban áll-e az összeférhetetlenségi szabályokkal, majd ezeket az észrevételeket közli a Bizottság elnökével. Ezenfelül az is feladatai közé tartozik, hogy a Bizottság elnökének felkérése esetén véleményt adjon a biztosokra vonatkozó magatartási kódex rendelkezéseinek értelmezéséről. Az etikai bizottság összetétele meglehetősen eshetőlegesnek tűnik: az Európai Bíróság korábbi bírója és a Bizottság Jogi Szolgálatának tagja, majd főigazgató-helyettese (a finn Allan Rosas), egy német szociáldemokrata volt EP-képviselő, aki etikai tisztsége mellett Andriukaitis, a Juncker-bizottság litván egészségügyi biztosa mellett tanácsadóként is működött (Dagmar Roth-Behrendt), valamint egy osztrák bizottsági karriertisztviselő, aki húsz éven keresztül különböző bizottsági igazgatási egységek főigazgatójaként dolgozott (Heinz Zourek).

Ennek az etikai szervnek a felváltása valami észszerűbb formációval nem tűnik megalapozatlan felvetésnek, azonban nem szabad megfeledkezni arról, hogy az Európai Bizottságot összességében nem ez a háromfős testület, hanem elsősorban az Európai Parlament ellenőrzi.

A Szerződések⁷ előírják, hogy az Európai Bizottság tagjainak függetlenségéhez nem férhet kétség, és hogy a biztosoknak feddhetetlen és tartózkodó magatartást kell tanúsítaniuk a hivatali idejük alatt és azt követően is, a tagállamok pedig nem kísérelhetik meg befolyásolni európai biztosaikat feladataik ellátásában. A magatartási kódex meghatározza, hogy az európai biztosoknak a gyakorlatban miként kell eleget tenniük a függetlenségre és a feddhetetlenségre vonatkozó kötelezettségeiknek. A Bizottság az első ilyen kódexet 1999-ben hozta létre. A legutóbbi változat 2018-ban lépett hatályba, figyelemmel az Európai Parlament 2015-ben elfogadott határozatában foglalt javaslatokra.

Az Európai Parlament Jogi Bizottságának szerepe ugyanis különösen jelentős a Bizottság ellenőrzésének frontján. Az egyik fő követelmény az Európai Bizottság tagjaival szemben, hogy érdekeltségi nyilatkozatot kell tenniük. E közzétételre kerülő nyilatkozatban a biztosoknak be kell számolniuk az elmúlt tíz évben betöltött valamennyi tisztségükről, minden olyan pénzügyi érdekeltségükről, amely összeférhetlenséget okozhat, valamint a tagságukról olyan testületekben, amelyek célja a közfeladatok ellátásának befolyásolása. Ez a kötelezettség a biztosjelöltekre és a Bizottság megválasztott elnökére is vonatkozik. Az Európai Parlament Jogi Bizottságának hatáskörébe tartozik, hogy elvégezze az érdekeltségekre vonatkozó nyilatkozatok érdemi vizsgálatát,

⁷ Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012/C 326/01).

amelynek célja annak értékelése, hogy a nyilatkozat tartalma megfelel a valószínűságnak, valamint a Szerződésekben és a biztosok magatartási kódexében foglalt kritériumoknak és elveknek, és nem következik belőle összeférhetetlenség.

Az Európai Parlamentnek nemcsak az Európai Bizottság összetételét áll jogában jóváhagyni, de a testületet feloszlatni is – gondoljunk csak a Santer-bizottság esetére⁸ 1999-ben, amelyet a Parlament csak azért nem oszlatott fel, mert az még azelőtt leköszönt, hogy az EP lemondásra kényszeríthette volna.

Ami az európai parlamenti képviselők felelősségre vonását illeti a Parlamenten belül, kicsit hasonlóan a bizottsági formációhoz, az EP-ben tanácsadó testület működik a képviselői magatartási kódex értelmezésére. A tanácsadó bizottság öt tagból áll, akiket az elnök hivatali ideje kezdetén az Alkotmányügyi Bizottság és a Jogi Bizottság elnökségi tagjai és koordinátorai közül a képviselők tapasztalata és a politikai kiegyensúlyozottság figyelembevételével nevez ki. A tanácsadó bizottság minden egyes tagja rotációs alapon, hat hónapig tölti be az elnöki tisztséget. Amennyiben okkal feltételezhető, hogy valamely európai parlamenti képviselő megszeghette e magatartási kódexet, az elnök az ügyet a tanácsadó bizottság elé terjesztheti. A tanácsadó bizottság megvizsgálja a vélt szabálysértések körülményeit, és meghallgathatja az érintett képviselőt, következtetései alapján pedig ajánlást nyújt be az elnöknek a lehetséges döntésre vonatkozóan. Az ilyen tárgyú vizsgálatok az EP háza táján ezzel véget is érnek, más intézmény nem gyakorol kontrollt afelett, hogy mi zajlik az intézményben etikai téren.

A fentiekben felvázolt rendszert részben még tovább színezi az Európai Ombudsman szerepe, amelynek célja a hivatali visszaélésekről szóló panaszok kivizsgálása, s amely 2018-ban – a Parlamenthez hasonlóan – bátran állást foglalt Martin Selmayr, Juncker bizottsági elnök kabinetfőnökének puccs-szerű főtitkári pozícióba juttatása⁹ kapcsán. Azonnali eredménnyel ugyan nem járt ez a kiállítás, s bár Selmayr bő félévvel később valóban távozott a poszt-ról, ez inkább az európai választások kimenetelével állt összefüggésben, mint a többi intézmény tiltakozásával.

⁸ Európai Parlament: *Az EU története: Lemond az Európai Bizottság* (2010. június 10.).

⁹ Georgi Gotev: Parliament Calls for Selmayr's Resignation in Landslide Vote. *Euractiv*, 2018. december 4.

„[M]int egy nyári ruha mellénye: rövid és céltalan”¹⁰

Nem segít az ügynek, hogy az Európai Parlament jelentésalkotásának sajátossága a gombhoz varrni a kabátot: a vélemények ennek megfelelően mindig előbb elkészülnek, mint azok a jelentések, amelyekhez fűzik őket. Időrendi sorrendben haladva a Jogi Bizottság társbizottságként előterjesztett, óvatos, terjedelmét illetően egy oldalnál rövidebb javaslatait¹¹ tehát elsősorban az a helyzetfelismerés jellemzi, hogy egy radikális reformon elsősorban maga a Jogi Bizottság veszíthet sokat. Ebből adódóan a javaslatok középpontjában az áll, hogy amennyiben sor kerül egy független etikai testület létrehozatalára, annak elsődleges hatásköre az lenne, hogy előkészítse a Jogi Bizottság döntéshozatalát a Bizottsággal kapcsolatos összeférhetlenségi ügyekben. A Jogi Bizottság pedig ennek megfelelően – a kérdéssel kapcsolatos hatáskörét teljes mértékben megőrizve – azt követően döntsön az összeférhetlenség fennállásáról, hogy megkapta az említett független, szakértőkből álló tanácsadó testület nem kötelező erejű ajánlását.

A Jogi Bizottság e néhány gondolatból álló javaslatcsomagjához képest az Alkotmányügyi Bizottság jelentése¹² egy teljesen más koncepciót képvisel. A fentiek ismeretében egy ilyen széttagolt etikai kontrollrendszert észszerűnek tűnik, ha nem is felváltani, de legalábbis megreformálni. Sajnos azonban nem ez történt, mivel egy lehetséges racionális reform ötlete az európai politikai pártok szokásos befolyásszerzési törekvéseinek áldozatává vált.

„[M]ikor belevág a szövetbe, még nem lehet tudni: felöltő lesz-e belőle vagy nadrág”¹³

A Daniel Freund-féle jelentés¹⁴ tartalmának górcső alá vételét megelőzően fontos rámutatni a jelentéstevő politikai motivációjára, amely túlmutat azon, hogy az etikai szabályok számonkérése természetes módon része a zöldek

¹⁰ Rejtő Jenő: *A szőke ciklon*. Budapest, Alexandra, 2016.

¹¹ Európai Parlament: *Véleménytervezet a Jogi Bizottság részéről az Alkotmányügyi Bizottság részére az uniós intézmények átláthatóságának és feddhetetlenségének egy független uniós etikai szerv létrehozása révén történő megerősítéséről [2020/2133(INI)]* (2020. október 28.).

¹² Európai Parlament: *Jelentéstervezet az uniós intézmények átláthatóságának és feddhetetlenségének egy független uniós etikai testület létrehozása révén történő megerősítéséről [2020/2133(INI)]* (2021. január 20.).

¹³ Rejtő (2016): i. m.

¹⁴ Európai Parlament (2021): i. m.

politikai agendájának. Ha az európai pártpolitikai viszonyokat áttekintjük, láthatjuk, hogy a három uniós intézmény csúcsvezetői pozícióinak elosztásakor az Európai Zöldek annak ellenére nem jutottak tisztséghoz, hogy alapvetően nem teljesítettek rosszul az európai választásokon, a negyedik helyre futottak be. Egy független etikai testület vezetői pozíciója minden szempontból tökéletesen megfelel a zöldek elképzeléseinek és politikai érdekérvényesítési módszereinek. Nem utolsósorban pedig a német koalíciós kilátások, vagyis egy fekete-zöld, tehát a CDU és a Zöldek alkotta koalíció esetén is tökéletes felületet kínál arra, hogy a Zöldek megerősítsék politikai erejüket.

Mindezek figyelembevételével tehát a Freund-féle jelentés politikai szempontból érthető módon ambiciózus, mindemellett azonban tartalmi szempontból érthetetlen módon következtelen. Az elképzelés középpontjában, szemben a JURI Bizottság mérsékelt javaslataival, elsősorban az áll, hogy egy olyan új uniós etikai testületet kell létrehozni, amelyre, a biztosokra, képviselőkre és az intézményi személyzetre vonatkozó etikai szabályok végrehajtására vonatkozó valamennyi hatáskör átruházható.

A testület összetételére nézve is pontos elképzeléssel rendelkezik, amelynek megfelelően az etikai testületnek kilenc tagból kell állnia, közülük hármat a Bizottságnak kellene kiválasztania, hármat a Parlamentnek kellene megválasztania, hármat pedig az Európai Bíróság, a Számvevőszék volt elnökei, valamint a volt uniós ombudsmanok közül kellene kinevezni. A testület egy elnök és két alelnök irányítása alatt működne, a jelentéstevő szándékai tehát az elnöki pozícióval kapcsolatban nyíltak. Mivel a jelentéstevő a tervezett etikai testületi hatáskörök között az európai ombudsman jogköreit is felsorolta, arra vélhetően ezek után már nem is lesz szükség...

„Maga sem tudta, hogy mit akar, de abból nem engedett”¹⁵

...bár annyiban talán mégis, hogy a jelentéstevő javaslata szerint a független uniós etikai testület határozatainak jogilag kötelező erejűnek kell lenniük, de azokkal kapcsolatban lehetőséget kell adni az uniós ombudsmanhoz benyújtandó panaszra, az Európai Bíróság előtti jogorvoslatra.

A személyi hatályt illetően az előadó azt is javasolja, hogy az terjedjen ki a biztosokra, a parlamenti képviselőkre és a személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó, a részt vevő intézményeknél dolgozó személyzetre megbízatásuk

¹⁵ Rejtő Jenő: *Az ellopott futár*. Szarvas, Adamo Books, 2018.

vagy szolgálati idejük előtt, alatt és után is – mindezzel kapcsolatban a legfőbb nehézséget ránézésre a szolgálati idő előtti ellenőrzés jelentheti, hiszen ehhez minden bizonnyal jövőbe látó képességekre van szükség.

Azt pedig, hogy mindez a Szerződésekkel, az azokon alapuló magatartási kódexekkel és eljárási normákkal teljes mértékben ellentétes, a jelentéstevő az Európai Bíróság gyakorlatából jól ismert Meroni-elv¹⁶ segítségével kívánja áthidalni. A Freund-jelentés megfogalmazása szerint ugyanis ez a jogelv lehetővé teszi az uniós intézmények hatásköreinek külső szervekre történő átruházását. A Bíróság ezzel szemben a Meroni-ügyben kifejezetten szűkítette a delegáció eseteit, és kimondta, hogy az átruházó csak akkor delegálhat hatásköröket, ha azzal a hatáskörrel maga a delegáló szerv is rendelkezik, csak pontosan meghatározott végrehajtási feladatok ruházhatók át, legfőképpen pedig az átruházás nem zavarhatja meg a Szerződések által meghatározott intézményi egyensúlyt az európai intézmények között. A jelentéstevő ezzel szemben ellenőrzési, valamint tanácsadói, vizsgálati és végrehajtási hatáskörökkel is szeretné felruházni az új etikai testületet. Az intézményközi egyensúly vonatkozásában igencsak kérdéses: jogszerűnek tekinthető-e, hogy az immáron onnipotens független etikai testület nemcsak a már létező parlamenti és bizottsági etikai szervezeteket és az európai ombudsmant gyűrné maga alá, és az uniós átláthatósági nyilvántartás felett is rendelkezne, de a Parlamentnek a Bizottság felett gyakorolt, Szerződésben garantált ellenőrzési jogkörét is teljes mértékben elvonná.

Daniel Freund jó parlamenti szokások szerint annak nyilvánosságra hozatalát néhány héttel megelőzően kiszivárogtatta a jelentéstervezetet, és egy webinariumra is sort kerített Věra Jourová uniós biztos részvételével. A Bizottsághoz nyilvánvalóan eljutott a *leak*, mivel a webinarium során Jourová még megbízóleveléhez képest is visszafogottabban fogalmazott, és gyakorlatilag kizárta annak a lehetőségét, hogy a Bizottság olyan javaslatot tegyen az etikai bizottságra, amely az eddigi struktúrákat bekebeleznél, s magával a reformmal kapcsolatban is egy távolabbi időpontot helyezett kilátásba.

¹⁶ Az Európai Unió Bíróságának a C-9/56 sz. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community ügyben hozott 1958. június 13-ai ítélete.

„[E]gy okos embert csak kétszer lehet becsapni!”¹⁷

A fenti feltételek mellett tehát nincs az az értelmezése az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés intézményközi megállapodásokról rendelkező 295. cikkének, amely lehetőséget teremtene arra, hogy jogsértés nélkül létrehozható legyen egy ilyen széles hatásköröket magában foglaló etikai testület – amint azt a Bizottság óvatos hátrálása is mutatja.

Ezek után a zöldek már csak abban bízhatnak, hogy kellő támogatást szereznek a szintén Pascal Durand által jegyzett jelentéstervezet¹⁸ mellett, amely az Európai Parlament általuk remélt, de a valóságban sajnos nem létező kezdeményezési jogkörét lenne hivatott, szintén rejtői fordulatokon keresztül megalapozni. Miután azonban a szokás szerint kissé későn ébredő jobboldal a jelek szerint lassan eljut arra a szintre, hogy hajlandó legyen – legalábbis a politikai erőviszonyok keretein belül – blokkolni a túlzásokba esett zöldpárti ötletet, a zöldeknek várhatóan kevesebbel kell beérniük, mint egy negyedik uniós csúcspozíció.

2021. február 9.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2012/326/01&from=EN>
- Az Európai Unió Bíróságának a C-9/56 sz. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community ügyben hozott 1958. június 13-ai ítélete. Európai Parlament: *Az EU története: Lemond az Európai Bizottság* (2010. június 10.). Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/hu/history-fall-of-the-santer-commission_V001-0004_ev
- Európai Parlament: *Jelentéstervezet az uniós intézmények átláthatóságának és feddhetetlenségének egy független uniós etikai testület létrehozása révén történő megerősítéséről [2020/2133(INI)]* (2021. január 20.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-663273_HU.pdf
- Európai Parlament: *Véleménytervezet a Jogi Bizottság részéről az Alkotmányügyi Bizottság részére az uniós intézmények átláthatóságának és feddhetetlenségének egy független uniós etikai szerv létrehozása révén történő megerősítéséről [2020/2133(INI)]* (2020. október 28.) Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PA-657482_HU.pdf

¹⁷ Rejtő Jenő: *Az elátkozott part*. Budapest, Magvető, 1964.

¹⁸ European Parliament: *Draft Opinion of the Committee on Legal Affairs for the Committee on Constitutional Affairs on Parliament's Right of Initiative [2020/2132(INI)]* (2020. november 11.).

Petri Bernadett

- European Commission: *Mission Letter: Věra Jourová Vice-President for Values and Transparency* (2019. december 1.). Online: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-jourova-2019-2024_en.pdf
- European Parliament: *Draft Opinion of the Committee on Legal Affairs for the Committee on Constitutional Affairs on Parliament's Right of Initiative [2020/2132(INI)]* (2020. november 11.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PA-657481_EN.pdf
- European Parliament: *Report on Commissioners' Declarations of Interests – Guidelines [2016/2080(INI)]* (2016. október 28.). www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0315_EN.html
- Gotev, Georgi: Parliament Calls for Selmayr's Resignation in Landslide Vote. *Euractiv*, (2018. december 4.). Online: www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/parliament-massively-votes-for-selmayers-resignation/
- Petri Bernadett: *Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek összeférhetetlenségi vizsgálata*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 29. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/29/ockham-borotvaja-a-jogi-bizottsagban-az-uj-biztosjeloltek-osszeferhetetlensegi-vizsgalata>
- Rejtő Jenő: *Az elátkozott part*. Budapest, Magvető, 1964.
- Rejtő Jenő: *Piszkos Fred közbelép*. Szentendre, Mercator Stúdió, 2014.
- Rejtő Jenő: *A szőke ciklon*. Budapest, Alexandra, 2016.
- Rejtő Jenő: *A tizennégy karátos autó*. Alexandra, 2016.
- Rejtő Jenő: *Az ellopott futár*. Szarvas, Adamo Books, 2018.
- The Greens: *Time to Guarantee Ethics and Integrity in the EU*. (2019. július 4.). Online: www.greens-efa.eu/en/article/news/time-to-guarantee-ethics-and-integrity-in-the-eu