

## Parlament kontra Bizottság – perben álló EU-intézmények a jogállamiság nevében

Mulasztási perrel fenyegeti az Európai Parlament a Bizottságot, amiért az nem alkalmazza azonnali hatállyal a jogállamisági kondicionalitás rendeletet Magyarország és Lengyelország ellen, és nem vonja meg hozzáférésüket az uniós forrásokhoz. A Bizottság érvelése szerint jelenleg nincs helye intézkedésnek a rendelet alapján, mivel a két tagállam az Európai Bíróság előtt támadta meg a kondicionalitásrendeletet. A tavaly decemberi európai csúcson született politikai egyezség alapján addig nem alkalmazható a rendelet, míg a Bíróság nem dönti el, hogy összeegyeztethető-e az EU-joggal a közösségi forrásokhoz való hozzáférés jogállamisági feltételekhez kötése. Míg az EP eredeti szándékaival ellentétben végül nem támadta meg a csúcson született politikai megállapodást, most esély van rá, hogy mulasztási pert indít a Bizottsággal szemben, amiért az, az EP érvei szerint, annak ellenére nem vonja meg a forrásokat Magyarországtól és Lengyelországtól, hogy annak minden feltétele fennáll. Négy héttel a szövetségi választások előtt a perindításról szóló döntés a német belpolitikára is kihatással lehet.

### *A kompromisszumok ideje*

A 2020. december 10–11-i Európai Tanács ülését<sup>1</sup> követően a költségvetés és helyreállítási alap kapcsán elért uniós megállapodás eredményét minden érintett fél a saját győzelmének hirdette. A felszínes szemlélőnek akár az az illúziója támadhatott, hogy az Európai Unió működésében a mindennek feletti kompromisszumok politikája érvényesül. Mint azonban azt James Russell Lowell amerikai költő és diplomata megfogalmazta:<sup>2</sup> „Compromise make a good umbrella, but a poor roof”, vagyis a kompromisszumok esernyőnek jók, de

<sup>1</sup> European Parliament: *Outcome of the Meetings of EU Leaders on 10 and 11 December 2020* (2020. december 15.).

<sup>2</sup> Lásd: <https://poets.org/poet/james-russell-lowell>

tetőnek gyengék: a híres-hírhedt jogállamisági kondicionalitás rendelet<sup>3</sup> ügyében már néhány héttel a megállapodást követően elszabadultak az indulatok.

Ha visszaemlékszünk rá, tavaly decemberben az Európai Tanács a költségvetési jogi instrumentumok mellett elfogadott egy politikai megállapodást, amely többek között azt is előrevetítette, hogy az uniós kormányok megtámadhatják a költségvetéshez csatolt jogállamisági rendeletet az Európai Bíróság (Bíróság, EUB) előtt. A decemberi EU-csúcson elfogadott megállapodás értelmében az Európai Bizottság (Bizottság) a tagállamokkal egyeztetve kidolgozza a jogállamisági mechanizmus alkalmazási módszertanát, amennyiben azonban a rendeletet megtámadják a bíróságon, az eljárási szabályokat csak a per lezárulását követően véglegesítik. A megállapodás szövege szerint ugyanis a rendelet szerinti eljárás módszertanának véglegesítését megelőzően a Bizottság nem javasol intézkedéseket. Az egyezséget tanácsi következtetés<sup>4</sup> formában tették közzé, ezeknek a következtetéseknek pedig egyik ismérve, hogy a Szerződések alapján nincs jogi következményük. A Tanács rendszerint arra használja ezeket a dokumentumokat, hogy kifejezze politikai álláspontját valamely, az EU tevékenységi köréhez kapcsolódó témáról, ezek a következtetések tehát általában elsősorban politikai kötelezettségvállalásokat vagy álláspontokat tartalmaznak.

### *Parlament kontra Tanács*

Az Európai Parlament (Parlament, EP) számára az egyezség az első perctől kezdve elfogadhatatlan volt. A megállapodás után néhány nappal és a decemberi plenárist megelőzően, tehát a rendelettervezetről szóló viták és szavazások előtt, a BUDG-CONT (Költségvetési és Költségvetés-ellenőrzési) bizottságok december 14-i ülésén<sup>5</sup> már napirendi pontként szerepelt a téma, az EP Jogi Szolgálat a zárt ülésen válaszolt az ezzel kapcsolatos szóbeli kérdésekre. Ennek során megerősítette, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az Európai Tanács következtetései semmiképpen sem írhatják felül egy uniós rendelet

---

<sup>3</sup> European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States* COM(2018) 324 végleges.

<sup>4</sup> European Council: *European Council Meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions* (2020. december 11.).

<sup>5</sup> European Parliament: *Minutes. Meeting of 14 December 2020, 17.30 – 17.45* (2020).

szabályait – hiszen az EUSZ 15. cikkének (1) bekezdésével<sup>6</sup> összhangban az Európai Tanács nem gyakorol jogalkotási funkciót – a kondicionalitásrendelet alkalmazhatóságának kereteit pedig maga a rendelet tartalmazza.

Januári levelében az Alkotmányügyi Bizottság elnöke – aki egyébként Antonio Tajani, tőle pedig egy ilyen lépés igazán nem volt várható, különösen, hogy ebben az időben a Fidesz még az Európai Néppárt tagja volt – azzal a kéréssel fordult a Jogi Bizottsághoz, hogy az vizsgálja meg, a 2020. decemberi tanácsi következtetések az EUB előtt támadhatók-e. A nyilvánosságra soha nem hozott levélben, amely nyilvánvalóan az AFCO bizottság koordinátorainak nyomására született, Tajani azt kéri számon a Tanácson, hogy az hatáskörét túllépve járt el, amikor következtetésekbe foglalta a kondicionalitásrendelettel kapcsolatos politikai megállapodást.

A levél alapján a Jogi Szolgálat megvizsgálta a lehetőségeket, és arra jutott, hogy az EUB nem tekinthető befogadhatónak a tanácsi következtetések megsemmisítésére irányuló keresetet. A kérdés azonban ennyire nem fekete és fehér. Egyik oldalról ugyanis az EUMSZ 263. cikke<sup>7</sup> szerinti megtámadási kereset az intézmények által elfogadott valamennyi intézkedés esetében alkalmazható függetlenül azok jellegétől. A tanácsi következtetések ennek alapján megfelelnek a megtámadhatóság kritériumainak. A Jogi Szolgálat szerint azonban a 2018. június 21-i C-5/16. sz. Lengyelország kontra Európai Parlament és Tanács ítélet<sup>8</sup> releváns ebben a kérdésben, ahol az EUB azt állapította meg, hogy olyan esetben, amikor a Parlament és a Tanács társjogalkotóként járnak el, egyáltalán nem kötelesek követni az Európai Tanács következtetéseit. Ennek alapján tehát a tanácsi következtetések nem tartalmazzák a Parlamentre nézve rendelkezéseket, ebből adódóan pedig az EUB vélhetően nem tartaná az EP által megtámadhatónak a következtetéseket. A Jogi Szolgálat véleményében tényként kezelte, hogy Magyarország megtámadja a jogállami kondicionalitás rendeletet, s mindezzel tekintettel arra intette a Parlamentet, hogy a tanácsi következtetések megtámadása helyett inkább arra összpontosítsa erejét, hogy a rendelet elleni megtámadási perben a Tanáccsal karöltve megfelelő hatékonysággal védje az uniós intézmények álláspontját. A vélemény a Bizottság

---

<sup>6</sup> Az Európai Unióról szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.

<sup>7</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – Hatodik rész: Intézményi és pénzügyi rendelkezések, I. cím: Intézményi rendelkezések. 1. fejezet: Az intézmények, 5. szakasz: Az Európai Unió Bírósága. 263. cikk.

<sup>8</sup> Lásd: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5676AB943506222891BE6BD9D350FEE0?text=&docid=203224&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3270879>

számára is burkolt utalást tartalmaz, hiszen az állásfoglalás szerint semmi sem kötelezi arra, hogy betartsa a Tanács következtetéseit, ha úgy kívánja, akár azonnal alkalmazhatja a jogállamisági kondicionalitás rendeletet bármelyik tagállammal szemben.

### ***Politikai nyomásgyakorlással a forrásmegvonásért***

2021. márciusban Magyarország és Lengyelország a várakozásoknak megfelelően keresetet nyújtott be<sup>9</sup> az Európai Unió Bíróságához a kondicionalitás-rendelettel összefüggésben. Az EP kérésére az EUB gyorsított eljárásban vizsgálja, hogy összeegyeztethető-e az EU-joggal a közösségi források jogállamisági feltételekhez kötése, ennek megfelelően az ügyben a tárgyalás időpontját október 11–12-re tűzték ki. Az Európai Bizottság saját értelmezése továbbra is az, hogy amíg a Bíróság nem dönt az ügyben, addig nem függesztheti fel a tagállamoknak járó uniós források kifizetését.

A negatív jogi szakvéleményt követően az EP, lemondva a Tanács beperlésének lehetőségéről, visszatért saját eszköztárához, a politikai nyomásgyakorláshoz. Célkeresztjében pedig a Bizottság áll. Március 25-én a Parlament megszavazta az első állásfoglalási indítványt,<sup>10</sup> amelynek értelmében a kondicionalitásrendelet azonnali alkalmazásának van helye, és a Bizottság jogszerűtlen módon késlekedik a Magyarországnak és Lengyelországnak járó uniós források felfüggesztésével. Az indítványt óriási többséggel fogadta el a Parlament, 687-en szavaztak, közülük 529-en a javaslat mellett, 148-an ellene, és 10-en tartózkodtak. Ezt a 2021. június 10-i állásfoglalási indítvány követte.<sup>11</sup> Az új állásfoglalási indítványban a Parlament ismét felszólította a Bizottságot, hogy késedelem nélkül alkalmazza a kondicionalitásrendeletet. Az EP ezt az állásfoglalási indítványt is jelentős többséggel (506 igen, 150 nem, 28 tartózkodás) szavazta meg. Az állásfoglalásban az Európai Parlament képviselői arról írnak, hogy a Bizottság már most megtehetné a szükséges lépéseket,

---

<sup>9</sup> Poland and Hungary File Complaint over EU Budget Mechanism. *Deutsche Welle*, (é. n.).

<sup>10</sup> European Parliament: *European Parliament Resolution of 25 March 2021 on the Application of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, the Rule-of-Law Conditionality Mechanism [2021/2582(RSP)]* (2021).

<sup>11</sup> European Parliament: *European Parliament Resolution of 10 June 2021 on the Rule of Law Situation in the European Union and the Application of the Conditionality Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 [2021/2711(RSP)]* (2021. június 10.).

és elindíthatná a vizsgálatokat Magyarország és Lengyelország ellen, mert az eljárás kritériumai egyértelműek.

### *Mulasztási per a Bizottság ellen*

Miután a Bizottság a két állásfoglalási indítványt érdemi válasz nélkül hagyta, Sassoli június 23-án levélben fordult az Európai Bizottság elnökéhez, Ursula von der Leyenhez. Levelében kiemelte, hogy a január elseje óta érvényes jogállamisági feltételrendszerről szóló rendelet megfelelő eszközt biztosít az Európai Unió számára az EU-érdekek és értékek megvédéséhez, illetve erősíti a demokráciát, a jogállamiságot és az alapvető jogokat, leginkább pedig lehetővé teszi olyan kormányok finanszírozásának felfüggesztését, amelyek nem tartják tiszteletben az európai értékeket, köztük a jogállamiságot – ennek megfelelően azt azonnal alkalmazni kell Magyarországgal és Lengyelországgal szemben.<sup>12</sup> Sassoli levelében új eszközhöz folyamodott, és kilátásba helyezte az EUMSZ 265. cikke szerinti mulasztási kereset alkalmazását a Bizottsággal szemben.<sup>13</sup>

Von der Leyen válaszában<sup>14</sup> egyelőre hárította az Európai Parlament perrel való fenyegetését a jogállamisági rendelet ügyében. A levél szerint jogi szempontból nem állja meg a helyét az EP kérelme, miszerint a „legnyilvánvalóbb esetekben” (vagyis Magyarország és Lengyelország vonatkozásában) mielőbb értesíteni kellene az uniós források elzárását is lehetővé tévő szabályt. Von der Leyen hivatkozása szerint az EUMSZ 265. cikke, vagyis a Sassoli által kilátásba helyezett mulasztási kereset csak olyan esetekben alkalmazható az uniós intézményekkel szemben, ha a körülmények kellően világosak és pontosak ahhoz, hogy az intézmény meg tudja határozni az elmulasztottnak vélt határozat tartalmát. A Magyarországgal és Lengyelországgal szembeni fellépéssel kapcsolatban pedig nem ez a helyzet a levélben foglaltak alapján.

Kézhez kapva Von der Leyen bizottsági elnök levelét, a többek között az Európai Parlament munkájának ütemezéseért felelős politikai szerv, az Elnökök Értekezlete 2021. augusztus 30-án megtartotta a nyári szünet utáni első ülését. Az ülésen Sassoli beszámolt róla, hogy nem kapott kielégítő választ

---

<sup>12</sup> Lásd: <https://the-president.europarl.europa.eu/en/newsroom/hungary-sassoli-letter-to-von-der-leyen-commission-must-apply-rule-of-law-regulation>

<sup>13</sup> EUMSZ, Hatodik rész: Intézményi és pénzügyi rendelkezések, I. cím: Intézményi rendelkezések. 1. fejezet: Az intézmények, 5. szakasz: Az Európai Unió Bírósága. 265. cikk.

<sup>14</sup> Jorge Liboreiro: MEPs in New Threat to Sue Commission over Making EU Cash Handouts Conditional. *Euronews*, 2021. szeptember 24.

Von der Leyentől, és a mulasztási per megindítását érdemes megfontolni. Azt is kiemelte, hogy nem az Elnökök Értekezlete hatáskörébe tartozik a perindításról való döntéshozatal, hanem a Jogi Bizottságnak kell róla véleményt adnia, a Parlament Eljárási Szabályzatának melléklete<sup>15</sup> szerint ugyanis a Parlamentet érintő perekkel kapcsolatos állásfoglalás a JURI hatásköre. Beszámolója szerint a JURI véleménye kialakításának előkészítésére a Jogi Szolgálatot már felkérték egy állásfoglalás elkészítésére. Sassoli kiemelte: a vitás kérdéssel kapcsolatban kiemelten fontos, hogy a Bizottság elismerése, miszerint 2021. január 1. óta hatályban áll a kondicionalitásrendelet. Ez az értelmezés ugyanis szembe megy az eddig hangoztatott bizottsági állásponttal, miszerint Magyarország és Lengyelország pere felfüggeszti a rendelet hatályát.

### *Eközben a németek*

Az intézmények közötti összecsapás elsősorban a CDU/CSU pártszövetség EP-képviselőit állítja nehéz helyzetbe. Az Ursula von der Leyen CDU-s német bizottsági elnök által vezetett Bizottság mulasztás miatti perlése a Merkel által vezetett német elnökségi tárgyalások eredményeként tető alá hozott megállapodás ügyében olyan ügy, amit a német EPP-sek mindenáron szeretnének elkerülni. A Néppárt ennek megfelelően a baloldali frakciókkal ellentétben először a BUDG és CONT bizottságokhoz akarta utalni a kérdést előzetes állásfoglalásra, mielőtt az a JURI-hoz kerülne, azt remélve, hogy a német CDU-s CONT-elnök, Monika Hohlmeier és a BUDG bizottság elnöke, az Európai Konzervatívokhoz tartozó belga Johan Van Overtveldt képesek lesznek észszerű mederbe terelni a Parlament szándékait. Az Elnökök Értekezletének döntése végül a JURI bizottság eljárása a többi szakbizottság (informális) véleménynyilvánítása mellett.

Amennyiben a Jogi Szolgálat véleménye pozitív, komoly esély van rá, hogy a Renew pártcsaládhoz tartozó Adrián Vázquez Lázara által elnökölt JURI bizottság a perindítás mellett dönt, különösen mivel a hírek szerint a perindításról döntő állásfoglalás jelentéstevője a német zöldpárti képviselő, Sergey Lagodinsky lesz. Mindez pedig négy héttel a szeptember 26-i német szövetségi parlamenti választás előtt, amikor a szociáldemokraták támogatottsága

---

<sup>15</sup> European Parliament: *Rules of Procedure of the European Parliament* (2021. január 9.).

a közvélemény-kutatások szerint<sup>16</sup> beírta a CDU/CSU-t, a legkevésbé sem jön jól a Kereszténydemokrata Unió és a Keresztényszociális Unió szövetsége számára. Miután a Bizottság elleni kereset megindításának határideje az Európai Parlament értelmezése szerint november 2-a, a német néppártiak már csak abban bízhatnak, hogy a Jogi Bizottság döntését a választások utánra odázhadják.

2021. szeptember 3.

### **Felhasznált irodalom**

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Hatodik rész: Intézményi és pénzügyi rendelkezések, I. cím: Intézményi rendelkezések. 1. fejezet: Az intézmények, 5. szakasz: Az Európai Unió Bírósága. 263. cikk. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E263&from=EL>
- Az Európai Unióról szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF)
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States* COM(2018) 324 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0324>
- European Council: *European Council Meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions* (2020. december 11.). Online: [www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf)
- European Parliament: *Minutes. Meeting of 14 December 2020, 17.30 – 17.45* (2020). Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/BUDG-PV-2020-12-14-1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/BUDG-PV-2020-12-14-1_EN.pdf)
- European Parliament: *Outcome of the Meetings of EU Leaders on 10 and 11 December 2020* (2020. december 15.). Online: <https://epthinktank.eu/2020/12/15/outcome-of-the-meetings-of-eu-leaders-on-10-and-11-december-2020/>
- European Parliament: *Rules of Procedure of the European Parliament* (2021. január 9.). Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_EN.html)
- European Parliament: *European Parliament Resolution of 25 March 2021 on the Application of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, the Rule-of-Law Conditionality Mechanism [2021/2582(RSP)]* (2021. március 25.). Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0103\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0103_EN.html)
- European Parliament: *European Parliament Resolution of 10 June 2021 on the Rule of Law Situation in the European Union and the Application of the Conditionality Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 [2021/2711(RSP)]* (2021. június 10.). Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0287\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0287_EN.html)

---

<sup>16</sup> Germany Election: SPD Overtakes Merkel's CDU in Polls for First Time in 15 Years. *Euronews*, 2021. augusztus 25.

## Parlament kontra Bizottság – perben álló EU-intézmények a jogállamiság nevében

Germany Election: SPD Overtakes Merkel's CDU in Polls for First Time in 15 Years. *Euronews*, 2021. augusztus 25. Online: [www.euronews.com/2021/08/24/germany-election-spd-overtakes-merkel-s-cdu-in-polls-for-first-time-in-15-years](https://www.euronews.com/2021/08/24/germany-election-spd-overtakes-merkel-s-cdu-in-polls-for-first-time-in-15-years)

Liboreiro, Jorge: MEPs in New Threat to Sue Commission over Making EU Cash Handouts Conditional. *Euronews*, 2021. szeptember 24. Online: [www.euronews.com/2021/08/25/eu-commission-misses-deadline-to-trigger-rule-of-law-mechanism-and-faces-potential-lawsuit](https://www.euronews.com/2021/08/25/eu-commission-misses-deadline-to-trigger-rule-of-law-mechanism-and-faces-potential-lawsuit)

Poland and Hungary File Complaint over EU Budget Mechanism. *Deutsche Welle*, (é. n.). Online: [www.dw.com/en/poland-and-hungary-file-complaint-over-eu-budget-mechanism/a-56835979](https://www.dw.com/en/poland-and-hungary-file-complaint-over-eu-budget-mechanism/a-56835979)