

Politikai csörtéből intézményközi harc: mulasztási per indulhat a Bizottság ellen jogállamiságügyben

Az Európai Bíróság előtt mérkőzik meg egymással az Európai Parlament és a Bizottság a Parlament jogi ügyekért felelős szakbizottságának (JURI) múlt csütörtöki döntése alapján. A zárt ülésen a JURI bizottság tagjai nagy többséggel mellett határoztak, hogy a Parlament indítson mulasztási pert (EUMSZ 265. cikk) a Bizottsággal szemben. A per tárgya, hogy a Bizottság mindeközéig nem alkalmazta azt a jogállamisági kondicionalitás rendelet¹ szerinti eljárást Magyarországgal és Lengyelországgal szemben, amely végül az uniós források felfüggesztését is jelentheti a két tagállam számára. Ha a Bizottság november 2-ig intézkedik, elkerülheti a pert. A mechanizmus aktiválása, bár nem szerepel a hivatalos napirenden, az e héten sorra kerülő uniós csúcson is szóba kerül.

Amióta a jogállamisági kondicionalitás rendelet hatályba lépett, az Európai Parlament gyakorlatilag folyamatosan annak érvényesítését sürgeti Magyarországgal és Lengyelországgal szemben. Eközben a két tagállam érvénytelenítési perben támadja² az annak idején a koronavírus-járvány gazdasági hatásait kezelő helyreállítási alaphoz csatolt jogszabályt. Lényeges, hogy e perre tekintettel az Európai Bíróság nem függesztette fel a rendelet végrehajtását, tehát az technikai értelemben alkalmazható.

Mint arról a korábbiakban beszámoltunk,³ az EP idén márciusi és júniusi állásfoglalási indítványában felszólította a Bizottságot, hogy haladéktalanul alkalmazza az uniós források jogállamisági feltételeességéről szóló rendeletet Magyarországgal és Lengyelországgal szemben. Miután a „szerződések őre” részéről érdemi válasz nem érkezett ezekre a felszólításokra, a Parlament

¹ Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget (2020. december 22.).

² Action Brought on 11 March 2021 – Hungary v European Parliament and Council of the European Union (Case C-156/21).

³ Petri Bernadett: *Parlament kontra Bizottság – perben álló EU intézmények a jogállamiság nevében*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. szeptember 3.

elnöke, David Maria Sassoli a nyár végén levélben hívta fel⁴ Von der Leyent a szükséges lépések megtételére, és kilátásba helyezte a mulasztási per megindítását a Bizottsággal szemben.

A Bizottság elnöke válaszlevelében egyértelműen hárított,⁵ többek között arra is hivatkozva, hogy nem állnak fenn egyértelműen a szankciók alkalmazásának feltételei a két tagállam vonatkozásában. Azt is hangsúlyozta, hogy a rendelkezésére álló jogállamisági eszköztárból egyébként szabadon választhat, tehát saját joga eldönteni, milyen fellépést tart hatékonynak az ügyben, így nem feltétlenül ez a rendelet lesz, amelyet majd alkalmazni fog.

Válaszlépésként az EP ősz elején megindította a szükséges belső eljárásokat perindítás előkészítésére. Az ilyenkor szokásos ügymenet a házszabály értelmében,⁶ hogy a Parlament Jogi Szolgálat a egy véleményt készít el a per kimenetelének esélyeiről, illetve egy jelentéstevőt jelölnek ki, akinek feladata a perléssel kapcsolatos javaslat kidolgozása, amiről aztán a szakbizottságban szavaznak. Egészen pontosan a JURI gyakorlata szerint féléves rotációs rendszerben látnak el jelentéstevői tisztséget a frakciók képviselői, így került az ügy az ebben a félévben soros zöldpárti Sergey Lagodinskyhez.

A Jogi Bizottság múlt heti döntése

A Jogi Szolgálat hagyományosan óvatos a Parlament perindítási akcióival kapcsolatban, és arra törekszik, hogy az eljárás minden lehetséges kockázatát feltárja. Ehhez képest Lagodinsky egy pillanatig sem rejtette véka alá véleményét, miszerint a Bizottságot mielőbb lépéskényszerbe kell hozni. Olyannyira, hogy még az ülés előtt [kitweetelte](#),⁷ hogy perindítást javasol majd a szakbizottság számára, sőt a szigorú titoktartási előírások ellenére a Jogi Bizottság elnökével, a liberális Adrián Vázquez Lázarával karöltve véleménycikket közölt a *Politico* brüsszeli napilapban,⁸ amelyben gyakorlatilag előre kihirdették az ülés

⁴ European Parliament: *Hungary: Sassoli Letter to Von der Leyen – Commission Must Apply Rule of Law Regulation* (2021. június 23.).

⁵ Jorge Liboreiro: MEPs in New Threat to Sue Commission over Making EU Cash Handouts Conditional. *Euronews*, 2021. szeptember 24.

⁶ Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata. 9. parlamenti ciklus, 2021. szeptember* (2021).

⁷ Sergey Lagodinsky tweetje, lásd: <https://twitter.com/SLagodinsky/status/1448561309776322560?s=20>

⁸ Adrián Vázquez Lázara – Sergey Lagodinsky: If the Commission Won't Act on Rule of Law, the Parliament Will. *Politico*, 2021. október 14.

eredményét, vagyis hogy perindítási indítványát meg fogják szavazni a képviselők. Így is lett. 13 képviselő támogatása, 3 ellenszavazat és 6 tartózkodás mellett elfogadták a zöldpárti javaslatot. Tekintettel a JURI bizottság politikai arányaira, a baloldal egységesen támogathatta a pert, a jobboldal pedig megosztottnak tűnik, úgy kalkulálhatunk, hogy a Néppárt az igen és a tartózkodás között, az európai konzervatívok pedig a tartózkodás és a leszavazás között voltak megosztottak. A szavazás titkos volt.

Az Európai Parlament házszabályának rendelkezései szerint Sassoli elnök a JURI ajánlásának megfelelően a Parlament részéről keresetet nyújt be a Bizottság ellen az Európai Bíróságnál. Ennek határideje november 2. Ha jól értelmezzük a javaslatot, amennyiben a Bizottság érdemben fellép Magyarországgal és Lengyelországgal szemben az uniós források új, jogállamisági kritériumokhoz kötött szabályai alapján, az EP eltekint a perindítástól, illetve, ha menet közben történik ilyen lépés, eláll a pertől. Az elnöknek utólagos mérlegelési jogköre azért lenne az ügyben: plenáris elé vihetné a kérdést, ha nem értene egyet a Jogi Bizottság ajánlásával, mivel azonban politikai értelemben szemmel láthatóan le vannak osztva már a kártyák a frakciók között, nem várható, hogy Sassoli él ezzel a lehetőséggel.

Miről szól a mulasztási per?

Az EUMSZ 265. cikke⁹ szerint, ha az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank a Szerződéseket megsértve elmulasztja a döntéshozatalt, a tagállamok és az unió többi intézménye keresettel fordulhatnak az Európai Unió Bíróságához a jogsértés megállapítása iránt. A kereset befogadhatóságának feltétele az érintett intézmény előzetes felszólítása, majd két hónapot kell biztosítani számára, hogy önként tegye a mulasztással érintett lépést, majd további két hónap áll rendelkezésre a perindításra.

Annak érdekében tehát, hogy megállapítható legyen egy uniós intézmény mulasztása, az adott intézményre nézve kötelezettségnek kell fennállnia az uniós Szerződések alapján. Vitás azonban az EUB gyakorlata azzal

⁹ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations Annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which Adopted the Treaty of Lisbon, Signed on 13 December 2007 – Tables of Equivalences.

kapcsolatban, hogy mulasztásnak minősül-e, ha az uniós intézmény felkérésre állást foglal a per előtti eljárásban, de a kérdéses intézkedést – amely esetünkben a kondicionalitásrendelet alapján történő fellépés – továbbra is megtagadja. Legalábbis így foglalt állást a Bíróság korábbi gyakorlatában. A *Dumez v. Bizottság* ügyben¹⁰ a felperes azt akarta elérni, hogy a Bizottság indítson kötelességsegzési eljárást Görögországgal szemben az új athéni repülőtérre vonatkozó közbeszerzési eljárás miatt. A Bíróság szerint magánfelek nem jogosultak vitatni a Bizottság azon döntését, amelyben az visszautasítja a kötelességsegzési eljárás megindítását egy adott ügyben. Igaz, hogy a Bíróság e rendelkezést magánfelekre vonatkozóan, és nem egy uniós intézményre nézve értelmezte így.

Némileg árnyalja a képet a *Pioneer Hi-Bred*-ügyben¹¹ tett állásfoglalás az EUB részéről, amely szerint nem menti ki a mulasztási kereset alkalmazását, ha az uniós intézmény a mulasztással kapcsolatos felszólításra adott válaszában nem egyértelmű azzal kapcsolatban, hogy elfogadja-e az aktust, amelyre felhívták, vagy sem. Ez az értelmezés mindkét fél, tehát a Parlament és a Bizottság vonatkozásában egyaránt kérdéseket vet fel, mivel Von der Leyen egyik fő érve válaszlevelében az, hogy nem teljesen világos a Bizottság számára, hogy milyen kötelezettség teljesítésére hívták fel, és ennek megfelelően a kért aktustól való elzárkózása sem teljesen egyértelmű.

Az EUB gyakorlatából kilóg egy szintén intézményközi ügyben hozott döntés. Ebben a Bíróság úgy értelmezte a szabályokat, hogy a mulasztási felszólításra adott válasz pusztán ténye nem menti ki a felelősséget. Az ítélet szerint a cselekvés megtagadása, bármennyire is egyértelmű annak kifejezése, önmagában nem szünteti meg a mulasztást – fogalmaz az ítélet a *Komitológia*-ügyben,¹² ahol az Európai Parlament a Tanácsot perelte.

Még ha úgy is foglalna állást a Bíróság, hogy a Parlament eljárási értelemben jogosult megkérdőjelezni azt, hogy a Bizottság nem alkalmazza a kondicionalitásrendeletet Magyarország és Lengyelország vonatkozásában, a perben azt kellene bizonyítania, hogy a Szerződések értelmében kötelező lenne számára a két tagállammal szembeni fellépés e jogszabály alapján. A baloldaltól származó politikai vélekedésekkel ellentétben tehát nem az lenne a per tárgya, hogy

¹⁰ Order of the Court of First Instance (Third Chamber) of 13 November 1995. – *Dumez v. Commission of the European Communities*. – Refusal by the Commission to Initiate Treaty Infringement Proceedings – Action for Annulment – Action for Declaration of Failure to Act – Inadmissibility. – Case T-126/95.

¹¹ Judgement of the General Court (Seventh Chamber), 26 September 2013.

¹² Case 302/87 *European Parliament v. Council of the European Communities*.

az uniós forrásokat a jogállamisági feltételekhez kapcsoló rendelet alkalmazásának feltételei fennállnak-e Magyarország és Lengyelország vonatkozásában. Az Európai Bizottság v. Tanács ügyben,¹³ amikor a Bizottság azt kérte számon a Tanácson, hogy az nem alkot közös politikát a közlekedési szektorban, az EUB egyértelműen kimondta, hogy a Tanács mulasztása nem állapítható meg, mivel e téren mérlegelési jogkörben jár el. Megfontolás tárgyát képezi, hogy intézkedik-e, vagy sem, és az is, hogy azt mikor teszi meg.

Hová vezethet az intézményközi pereskedés?

Az uniós intézmények közötti per egyébként nem tekinthető szokványosnak, de különösebben nem is egyedülálló az EUB gyakorlatában. Legutóbb éppen idén tavasszal indított az EP mulasztás megállapítása iránti pert¹⁴ a Bizottsággal szemben vízumügyi viszonzosság tárgyában. A Parlament érvelése szerint az uniós tagállamok állampolgáraival szemben vízumkötelezettséget előíró harmadik országok vonatkozásában a Bizottságnak egy érvényes és hatályos jogszabály szerint felhatalmazáson alapuló jogi aktust kellene elfogadnia, e kötelezettségének azonban a Bizottság nem tett eleget. Az ügy indoka, hogy a bolgár, a horvát, a ciprusi és a román állampolgároknak továbbra is vízummal kell rendelkezniük az Egyesült Államokba való belépéshez annak ellenére, hogy az Egyesült Államok állampolgárai nem kötelesek ezt megtenni, amikor európai uniós országba látogatnak. A per még folyamatban van. Egyedi eset volt, amikor 2018-ban az európai konzervatívok frakcióelnöke, PiS-es politikus, Ryszard Legutko és párttársa, Tomasz Piotr Poręba azért indítottak mulasztási pert¹⁵ az Európai Parlamenttel szemben, mert az elmulasztotta az Európai Unió Tanácsának továbbítani írásbeli választ igénylő kérdésüket, ami szerintük ellentétes volt a házszabállyal. A Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant elutasította, álláspontja szerint egy parlamenti kérdés továbbításának elmulasztása nem tekinthető mulasztási perrel támadható aktusnak.

Figyelemmel tehát a kereset befogadhatóságával kapcsolatos kételyekre, a bizonyítási eljárás nehézségeire, valamint arra, hogy a Bizottság könnyen kimentheti felelősségét azzal, ha mérlegelési jogkörére hivatkozik, s amely

¹³ Judgment of the Court of 22 May 1985. – European Parliament v. Council of the European Communities. – Common Transport Policy – Obligations of the Council. – Case 13/83.

¹⁴ 2021. március 4-én benyújtott kereset – Európai Parlament kontra Európai Bizottság (C-137/21. sz. ügy).

¹⁵ Document de Travail Ordonnance du Tribunal (huitième chambre) 8 mars 2019.

körülményekre a Jogi Szolgálat is felhívta a szakbizottság figyelmét, levonhatjuk azt a következtetést, hogy az EP perindítása nemcsak intézmények közötti erőösszemérés, hanem elsősorban politikai lépés, amely elsősorban az európai jobboldalt próbálja falhoz állítani. Ebben az értelemben a Bizottsággal szembeni eljárás egyfajta kirakatpernek tekinthető. A Bizottság, a magát a jogállamiság védelmében elkötelezettnek valló Európai Néppárt, illetve a pártcsalád CDU-s elnöke, Ursula von der Leyen megítélésére nézve egyaránt hátrányos üzenetet hordoz, ha perrel kell lépésre kényszeríteni egy olyan ügyben, amely, formális értelemben legalábbis, arról szól, hogy meg kell védeni az uniós költségvetést egyes, jogállamisági téren nem megfelelően performáló tagállamoktól. Főként, hogy a néppártiak talán még a baloldalnál is hangosabb szószólói voltak annak az instrumentumnak, amit most hezitálnak alkalmazni. Miközben Von der Leyen hárít, az igazságügyért felelős liberális uniós biztos, Didier Reynders arról nyilatkozott,¹⁶ hogy napokon vagy heteken belül aktiválhatják a feltétellességi mechanizmust Magyarország és Lengyelország ügyében. A Bizottságon belül tehát egyértelmű politikai megosztottság tapasztalható a kérdésben.

A fentiek után az is felmerülhet, hogy a Parlament továbbgondolja az ügyet, és a mulasztási pert követően Von der Leyen mostani nemleges vagy a későbbiekben megtett, de az EP által elégtelennek vélt intézkedését kívánja majd megtámadni egy megsemmisítési keresettel az EUMSZ 263. cikke alapján. Ezt a keresetet általában a mulasztási pert követően vagy azzal párhuzamosan, másodlagos kérelemként terjesztik elő a kérelmezők. A megsemmisítési perben a Bíróság felülvizsgálhatja a jogalkotási aktusok, illetve a nem jogi, de joghatással rendelkező aktusok jogszerűségét, és megállapíthatja érvénytelenségüket. A Parlament a perindítás tekintetében itt kiemelt kérelmező, bármikor indíthat ilyen pert. Lényeges, hogy ebben az eljárásban nemcsak a Szerződések, hanem az Alapjogi Charta¹⁷ megsértésére is lehet hivatkozni, ami a Parlament számára politikai értelemben is tágabb lehetőséget biztosít, főként, mivel a Chartában nevesített alapjogi szabályok címzettjei az uniós intézmények (és a tagállamok). Ha ilyen tervei vannak az EP baloldali többségének, a mulasztási per elsősorban egy előzetes próbaeljárás, többek között arra nézve, hogy az EUB szerint egyáltalán támadható-e perrel a Bizottság intézkedése, illetve annak hiánya. Hozzá kell tenni azonban, hogy még ha befogadhatónak is nyilvánítana az EUB egy ilyen keresetet, hasonlóan a mulasztási perhez, ebben az esetben

¹⁶ Stephanie Bodoni – Annmarie Hordern: EU to Use Rule-of-Law Tool ‘in Days’ with Poland on Defense. *Bloomberg*, 2021. október 17.

¹⁷ European Parliament: *Charter of Fundamental Rights of European Union* (2000/C 364/01).

is azt kellene bizonyítania a Parlamentnek, hogy a Bizottság számára a jogállamisági kondicionalitás rendelet alapján való fellépés Magyarország és Lengyelország ügyében olyan kötelezettség, amely nem tűr mérlegelést.

Mindeközben a Bizottság továbbra is blokkolja a két ország helyreállítási alapból származó kifizetéseit. Ez az összeg Magyarország esetén több mint 7 milliárd, Lengyelország vonatkozásában pedig 36 milliárd eurót jelent. A csüörtörtöki uniós csúcson a jogállamisági mechanizmus kérdése biztosan napirenden lesz, s miközben Angela Merkel leköszönő kancellár néhány nappal ezelőtt türelemre intette¹⁸ az intézményeket, az Európai Parlament szerint a jogállamiság merkei időszaka lejárt.

2021. október 19.

Felhasznált irodalom

2021. március 4-én benyújtott kereset – Európai Parlament kontra Európai Bizottság (C-137/21. sz. ügy) Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240389&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15955611#1>
- Action Brought on 11 March 2021 – Hungary v European Parliament and Council of the European Union (Case C-156/21). Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240021&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=17572166>
- Bodoni, Stephanie – Annmarie Hordern: EU to Use Rule-of-Law Tool ‘in Days’ with Poland on Defense. *Bloomberg*, 2021. október 17. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-17/eu-will-use-budget-tool-against-rule-of-law-scofflaws-in-days
- Case 302/87 European Parliament v. Council of the European Communities. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61987CJ0302_SUM&from=LT
- Charter of Fundamental Rights of European Union (2000/C 364/01) Online: www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations Annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which Adopted the Treaty of Lisbon, Signed on 13 December 2007 – Tables of Equivalences. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU>
- Document de Travail Ordonnance du Tribunal (huitième chambre) 8 mars 2019. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211686&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=17239672>

¹⁸ Hans von der Burchard: Merkel Cautions EU: Talk to Poland, Hungary before Cutting Funds. *Politico*, 2021. október 15.

- Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata. 9. parlamenti ciklus, 2021. szeptember* (2021). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-09-13-TOC_HU.html
- European Parliament: *Hungary: Sassoli Letter to Von der Leyen – Commission Must Apply Rule of Law Regulation* (2021. június 23.). Online: <https://the-president.europarl.europa.eu/en/newsroom/hungary-sassoli-letter-to-von-der-leyen---commission-must-apply-rule-of-law-regulation>
- Judgment of the Court of 22 May 1985. – European Parliament v. Council of the European Communities. – Common Transport Policy – Obligations of the Council. – Case 13/83. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61983CJ0013&from=EN>
- Lázara, Adrián Vázquez – Sergey Lagodinsky: If the Commission Won't Act on Rule of Law, the Parliament Will. *Politico*, 2021. október 14. Online: www.politico.eu/article/eu-commission-not-acting-rule-of-law-eu-parliament-will-act/
- 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
- Order of the Court of First Instance (Third Chamber) of 13 November 1995. – Dumez v. Commission of the European Communities. – Refusal by the Commission to Initiate Treaty Infringement Proceedings – Action for Annulment – Action for Declaration of Failure to Act – Inadmissibility. – Case T-126/95. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61995T00126&from=FR>
- Petri Bernadett: *Parlament kontra Bizottság – perben álló EU intézmények a jogállamiság nevében*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. szeptember 3. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/09/03/parlament-kontra-bizottsag-perben-allo-eu-intezmenyek-a-jogallamisag-neveben>
- Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN>
- Von der Burchard, Hans: Merkel Cautions EU: Talk to Poland, Hungary before Cutting Funds. *Politico*, 2021. október 15. Online: www.politico.eu/article/germany-angela-merkel-eu-financial-sanctions-poland-hungary/