

Ellentmondásos rendelettel vonná el Brüsszel az uniós forrásokat

Brüsszeli híresztelések szerint az Európai Bizottság a napokban küldhet levelet egyes tagállamoknak az uniós források felhasználásával kapcsolatban. Egy olyan rendelet alkalmazásának kapujában állunk, amely súlyos jogi ellentmondásokat hordoz.

Több mint nyolc évvel ezelőtt, 2013. március 6-án a német, a dán, a finn és a holland külügyminiszterek levélben kérték az Európai Bizottság akkori elnökét, José Manuel Barrosót, hogy az unió hozzon létre különböző jogállamisági mechanizmusokat. Már az említett levél is előírányozta, hogy „végső megoldásként lehetővé kellene tenni az európai uniós pénzügyi támogatások felfüggesztését”.

A tagállamok feletti uniós jogállamisági ellenőrzés azonban kezdetektől fogva számos jogi dilemmát vetett fel. Az Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálat 2014. május 27-én kiadott szakvéleményében egyértelműen megállapította, hogy az uniós intézmények az EU alapszerződésai alapján, a 7. cikk szerinti eljárások kivételével, nem vizsgálódhatnak a tagállamokkal szemben a jogállamiságra hivatkozva. A Tanács jogi szakértői annak idején már a Bizottság legelső, egyes tagállamok jogállamisági helyzetét értékelni hivatott eszközéről, az úgynevezett „jogállamisági keretről” is megállapították, hogy ellentétes az európai joggal. A Jogi Szolgálat szerint már az is uniós jogba ütközött, hogy a Bizottság szankciók nélküli jogállamisági vizsgálóeszközt hozott létre, amely keretében nem kötelező erejű jogállamisági ajánlásokat tervezett kibocsátani a tagállamok számára. Ebből az is következik, hogy az elmúlt években az Európai Unióban politikailag kikényszerített további jogállamisági eszközök is ellentétesek a szerződésekkel. Az a törekvés pedig, amely szerint lehetővé kellene tenni, hogy az unió bizonyos, jogállamiságra hivatkozó politikai követeléseit pénzügyi szankciós eszközök révén kérhesse számon a tagállamokon, hatványozottan jogellenes.

Hogy mindennek ellenére mára reális veszéllyé vált egyes tagállamok homályos jogállamisági kritériumokra hivatkozó pénzügyi szankcionálása, az a 2010-es évtized hosszas politikai manővereinek eredménye. Az unió bizonyos politikai erőcsoportjai lépcsőzetesen építették ki az elmúlt évek során

az uniós jogállamisági eszközrendszeret. Fokozatosan tölték ki a politikai ingerküszöbök, és emelték be a köztudatba a jogállamisággal összekötött pénzügyi szankciók gondolatát. A jogállamisággal összekötött pénzügyi szankciók lehetőségét 2020 év végén sikerült rendeletben rögzíteniük azáltal, hogy az ügyet a 2020–2027-es többéves uniós költségvetési tárgyalási keret részévé tették. Ez azt jelentette, hogy az európai országok vezetőinek a jövőbeli uniós költségvetésből országaiknak juttatandó összegekkel együtt kellett a költségvetési szankciós mechanizmusról tárgyalni, így azt több, korábban a témához szkeptikusan viszonyuló országgal is sikerült elfogadtatniuk összetett politikai és pénzügyi alkuk eredményeképpen.

A közbeszédben csak „jogállamisági kondicionalitási rendeletként” emlegett, valójában „az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló” rendelet címet viselő jogszabályt 2020. december 16-án hirdették ki *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában*. A rendelet zavarosságát mutatja azonban, hogy az Európai Tanács szokatlan módon, a 2020. december 11-i ülésén részletes értelmezési záradékot fogalmazott meg az új uniós jogszabállyal kapcsolatban. Magyarország és Lengyelország 2021. március 11-én keresetet nyújtott be a rendelettel szemben az Európai Unió Bíróságán.

A témában tapasztalható jogi és politikai zűrzavar abból adódik, hogy a kondicionalitási rendeletet keletkezésétől kezdve súlyos ellentmondás feszíti: papíron az uniós költségvetés védelmét kellene, hogy szolgálja, de valójában arra akarják használni, hogy néhány tagállamot pénzügyi nyomás alá helyezzenek, kiegészítve a 2010-es években ellenük megvalósított politikai nyomásgyakorlást.

Az ellentmondásos helyzet azért alakult ki, mert az EU jogszerűen nem hozhatott volna létre pénzügyi szankciókkal járó jogállamisági eszközt. Az uniós alapszerződések értelmében kizárólag a szigorú eljárási garanciákkal biztosított 7. cikk szerinti eljárások nyújtanak lehetőséget arra, hogy az uniós intézmények az EU értékeire hivatkozva politikai alapú vizsgálódást folytassanak egy-egy tagállammal szemben, de még ezek sem nevesítik a pénzügyi szankciók lehetőségét. A jogállamisággal összekötött pénzügyi szankciók bevezetésére irányuló politikai lobbizás azonban olyan erőteljes volt, hogy az uniós bürokrácia az alapszerződéseket kiforgató kerülőutat keresett annak bevezetésére. A rendelet céljaként és jogalapjaként nem a jogállamiság védelmét, hanem az uniós költségvetés védelmét határozták meg, amellyel kapcsolatban az unió már rendelkezik hatáskörrel. A rendelet szövegébe azonban becsempészték a jogállamiságra való utalásokat, erőltetett összefüggéseket kialakítva a jogállamiság és a költségvetés védelme között. Így sikerült olyan eszközt létrehozni, amely

létjogosultságát az uniós költségvetés védelméből eredezteti, a gyakorlatban azonban felhasználható lehet az unió eddigi jogállamisági eszközeinek pénzügyi szankciós kiegészítésére. Ez a kettősség tükröződik a különböző európai uniós politikusok kommunikációjában is. Amikor a rendelet jogszerűségét kell igazolni, arra hivatkoznak, hogy az az uniós költségvetés védelmét szolgálja. Más nyilatkozataikban azonban már azt ünneplik, hogy sikerült a korábbi jogállamisági eljárásokat pénzügyi szankciókkal kiegészíteni, így lehetőség nyílik gazdaságilag is megbüntetni a 2010-es években a jogállamisági kritikák keresztútjába került európai országokat.

A jogállamisági kondicionalitás keletkezési körülményei jól illusztrálják, hogy napjainkban az Európai Unió bonyolult politikai és intézményrendszerében, komplex nemzetközi hatalmi erőviszonyai között, a politikai akarat hogyan írja felül az uniós alapszerződésekben rögzített jogot. Az, hogy politikai okokból változtatnak az uniós jogon, természetesen önmagában még nem lenne probléma, hiszen a jogot általában a politika alkotja. Az azonban már súlyosan aggályos – különösen jogállamisági szempontból –, hogy az unióban a hatályos jogszabályok bizonyos esetekben a megfelelő eljárások megkerülésével is felülírhatók. A tagállamokkal szembeni, jogállamisági kritériumokhoz kötött pénzügyi szankciók lehetőségét normál esetben csak az alapszerződések módosításával lehetett volna bevezetni. Mivel azonban ez túl bonyolult lett volna, és minden tagállam egyetértését igényelte volna, az uniós hatalmi központ úgy döntött, sajátos jogi trükközéssel könnyíti meg a dolgát. Amennyiben azonban az uniós alapszerződések alacsonyabb jogszabályokon keresztül ilyen könnyedén kijátszhatók, joggal merül fel a kérdés, hogy mire valók egyáltalán. Mennyire nyújtanak az unió alapszerződései napjainkban biztonságot, kiszámíthatóságot a jogalanyoknak? A jogállamiság nevében az Európai Unióban jelenleg zajló folyamatok sajnálatosan abszurd módon a jogállamiság zálogát jelentő jogbiztonságot és joghoz kötöttséget kérdőjelezi meg.

2021. november 16.