

Jogállamisági elvárások és átláthatóság – az európai pártcsaládok működésének reformja

Novemberi brüsszeli plenáris ülésén szavazott az Európai Parlament az európai politikai pártok és alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló jelentéséről. A jelentés új, a Bizottságnak címzett javaslatokat tartalmaz az európai pártok működésének feltételeiről. Az átláthatóság növelése mellett ahhoz a feltételhez kötné az európai pártcsaládok finanszírozását, hogy azok tagpártjai tiszteletben tartják a jogállamisági feltételrendszert. Tizenkét nappal a szavazás után, vagyis a mai napon az Európai Bizottság egy demokráciacsomagot terjeszt elő, amelynek az európai pártok szabályozásának reformja is részét képezi.

Az uniós jogban az európai politikai pártcsaládok szerepét a maastrichti szerződés formalizálta első ízben. Az EUSZ 10. cikke¹ szerint az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához. Ezt követően hosszas intézményközi huzavona eredményeként lehetővé vált az európai politikai pártok és alapítványok EU-költségvetésből való finanszírozása is.

A legutóbbi, 2014-es szabályozás² – amely egyébként három évvel később, 2017-ben lépett hatályba – előírja, hogy olyan szervezeteket lehet nyilvántartásba venni mint európai párt vagy európai alapítvány, amelyek programjukban és tevékenységük során tiszteletben tartják az uniós alapértékeket, azaz az emberi méltóságot, a szabadságot, a demokráciát, az egyenlőséget, a jogállamiságot és az emberi jogokat. Ezenfelül a nyilvántartásba vétel feltétele, hogy a szervezet vagy annak tagjai a tagállamok legalább egynegyedében jelen legyenek, illetve a tagállamok legalább egynegyedében elérjék a leadott szavazatok minimum 3%-át az európai parlamenti választásokon.

¹ EUSZ 10. cikk.

² Az Európai Parlament és a Tanács 1141/2014/EU, Euratom rendelete (2014. október 22.) az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról.

Ezeket a feltételeket jelenleg tíz pártcsalád teljesítette:³ az Európai Néppárt, az Európai Szocialisták Pártja, a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európaért Párt, a velük szövetségben működő Európai Demokrata Párt, az Európai Zöld Párt és a velük szövetkező Európai Szabad Szövetség, az Identitás és Demokrácia Párt, az Európai Konzervatívok és Reformerek Pártja, az Európai Baloldal Pártja és a kevésbé ismert Európai Keresztény Mozgalom. Fontos, hogy ezek a pártcsaládok nem egyeznek meg az Európai Parlament frakcióival, amelyek a fenti pártoktól időnként teljesen eltérő tagságú képviselőcsoportokat jelentenek. Erre jó példa az Európai Keresztény Mozgalom, amelynek nincs is saját frakciója, az öt európai parlamenti képviselő, akiknek pártja e mozgalomhoz tartozik, részben a néppárti, részben pedig a konzervatív képviselőcsoportban ül.

Az egyszemélyes hatóság esete az európai pártcsaládokkal

Ugyanez a szabályozás hozta létre az európai pártcsaládokkal és európai politikai alapítványokkal foglalkozó – gyakorlatilag egyszemélyes – hatóságot. E hatóság feladata, hogy döntsön az európai politikai pártok és európai politikai alapítványok bejegyzéséről és nyilvántartásból való törléséről, emellett pedig rendszeresen ellenőrzi, hogy a nyilvántartásba vett európai politikai pártok vagy európai politikai alapítványok továbbra is megfelelnek-e a fenti nyilvántartásba vételi feltételeknek, nyomon követi a pártfinanszírozási előírásokat.

Az európai politikai pártokkal és európai politikai alapítványokkal foglalkozó hatóság azért tekinthető egyszemélyesnek, mert annak valamennyi határozatát egyetlen igazgató, az Európai Parlament egy tisztviselője hozza meg, aki az információk szerint gyakorlatilag az Európai Parlament főtítkára, Klaus Welle meghosszabbított keze. A jelenlegi igazgató Pascal Schonard, akit 2021. szeptember 1-jei hatállyal neveztek ki a posztra, korábban az Európai Bizottság Belügyi és Igazságügyi Főigazgatóságának köztisztviselőjeként, majd – nem meglepő módon – Klaus Welle kabinetjében dolgozott. Schonard egyébként Michael Adam székét vette át, aki miután négy évre szóló kinevezését kitöltötte, az Európai Parlament kutatószolgálatához távozott. Ahhoz képest, hogy a hatóság emberi erőforrások terén ilyen visszafogott, elég jelentős, több mint másfél millió eurós éves költségvetéssel rendelkezik.

³ Európai Politikai Pártok és Európai Politikai Alapítványok Hatósága: Bejegyzett pártok. Lásd: www.appf.europa.eu/appf/hu/parties-and-foundations/registered-parties

Az európai politikai pártok pénzügyei

Az európai politikai szervezeteket az Európai Parlament saját uniós költségvetésének terhére finanszírozza. Évente mintegy 70 millió euró jut⁴ az európai szintű pártoknak és pártalapítványoknak az EU költségvetéséből.

A működés költségeinek átlagosan 90%-ára elég ez a pénz, a maradékot a pártok általában adományozóktól, támogatóktól szerzett bevételekből fedezik. Az európai pártok részére biztosított uniós finanszírozással kapcsolatban előírás, hogy a pénz csak az alapszabály szerinti célokra használható. Különösen nem használható fel más politikai pártok, például nemzeti pártok vagy azok jelöltjének finanszírozására vagy népszavazási kampányok patronálására – legalábbis jelenleg, mivel a bizottsági reform, engedve az EP nyomásának, kivételt enged az uniós szerződésekről szóló referendumok támogatása esetében a Konferencia Európa Jövőjéről célkitűzéseinek megfelelően.

Megnyerte a Parlament a Bizottságot arra, hogy az európai pártok minden olyan adományt legyenek kötelesek bejelenteni, amelynek összege a 3000 eurót meghaladja – jelenleg ez az összeg 12 ezer euró, egyébként pedig évente és adományozónként összesen 18 ezer eurót fogadhatnak el. A 2021-es évben összesen egy párt, a liberális ALDE jelentett be⁵ ilyen adományt, amelynek összege el is érte az éves maximumot, az adományozó pedig a Microsoft konzorcium egyik cége, az ír Microsoft Global Finance volt.

Páneurópai lista és a győztes mindent visz

A kezdetektől számos kritika érte az európai pártokat, amiért azok valamilyen mértékben mindig is alárendeltek maradtak a nemzeti tagpártok politikai érdekeinek, független politikai identitásuk pedig nem igazán alakult ki. Az az európai parlamenti elképzelés, hogy uniós állampolgárok közvetlenül is az európai pártok tagjai lehessenek, ismét egy óvatos, de nyílt lépés a páneurópai listaállítás felé, hasonlóan ahhoz a javaslatához, hogy váljon lehetővé a páneurópai választókerületi kampányok finanszírozása.

⁴ Európai Bizottság: *Tervezet. Az Unió éves költségvetése a 2022-es pénzügyi évre vonatkozóan* (2021. július 9.).

⁵ Financial Year 2021 – European Political Parties. Lásd: www.appf.europa.eu/cmsdata/241482/202Donations%20the%20value%20of%20which%20exceeds%20EUR%2012.000.pdf

A föderalista szájízű próbálkozás, miszerint az EP-képviselőket tagállami helyett nemzetek feletti listákról is meg lehessen választani, évről évre előkerül valahol, általában azzal az indokkal, hogy ez a csodafegyver a transznacionális európai tudat eléréséhez. Egyelőre rendre leszavazta ezeket az indítványokat az EP többsége, és a Bizottság sem tette magáévá az elképzelést.

„Örülök, hogy sikerült a legfontosabb reformokra irányítanunk a figyelmet. Azonban tartok tőle, hogy a választási eredményen alapuló finanszírozási rendszer bevezetésével kapcsolatban nem fogalmaztunk meg elég határozott kérést a Bizottság számára, pedig az sokkal demokratikusabb megoldást jelentene. Egy ilyen rendszerben az európai szintű politikai pártok nagyobb figyelmet szánának az európai választásokon való részvétel ösztönzésére, és nem lennének zárt ajtó mögötti megállapodások a választások után”⁶ – (EPP, Németország) a jelentés⁷ társjelentéstevője. A néppárti elképzelés ugyanis az volt, hogy konkrétan a jelentésbe foglalják: az európai választásokon jobb eredményt elérő pártok magasabb költségvetési támogatásban részesülhessenek, ami nyilvánvalóan nem más, mint az Európai Néppárt számára lenne a legelőnyösebb. Wieland nem téved, véleményét nem osztja a Bizottság, kimaradt a reformból ez az elképzelés.

Jogállamisági kondicionalitást minden európai pártnak!

Visszakanyarodva a jogállamisági feltételek előírásához: az az elvárás tehát, hogy az európai pártok a jogállamiság elveinek tiszteletben tartásával működjenek, már évek óta jelen van, az Európai Parlament azonban azt írta jelentésében, hogy az uniós értékek tiszteletben tartásának követelményét az európai politikai pártok minden egyes tagpártjára ki kell terjeszteni. A jelenlegi szabályok is elég szigorúak elméletben, az uniós alapértékek be nem tartásának indokával az európai szintű politikai pártokat törölni is lehet a nyilvántartásból.

⁶ Európai Parlament: *Új szabályok az európai politikai pártoknak: átláthatóság, az uniós értékek tisztelete* (2021. november 11.).

⁷ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2021. november 11-i állásfoglalása az európai politikai pártok és alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 1141/2014/EU, Euratom rendelet alkalmazásáról* (2021. november 11.).

Azért elméletben, mert a valóságban a hatóság még soha nem alkalmazott szankciót.⁸

A jogállamisági előírások betartását a pártokat felügyelő hatóság – vagyis Schonard úr – rendszeresen ellenőrzi, tagállami kérésre köteles is eljárni. Amennyiben azonban valamilyen intézkedést is tenne ebben az ügyben, úgy egyeztetnie kell egy kevésbé ismert testülettel, a Független Kiemelkedő Személyek Bizottságával.⁹

Ebbe a Bizottságba mind az Európai Parlament, mind az Európai Bizottság, mind pedig a Tanács két-két tagot delegál. 2019-ben az EP Lorenzo Cesa volt EP-képviselőt delegálta, aki az olasz Forza Italia párt színeiben nem jutott be a Parlamentbe, illetve a Jacques Delors Intézet vezetőjét, Christine Vergert, aki korábban szocialista tanácsadó, illetve Borell EP-elnöksége alatt annak kabinetfőnöke volt. Tanácsi oldalról egy litván politológus (Algis Krupavičius) és a Humboldt Egyetem egyik jogtudósa (Christian Waldhoff) került a Független Kiemelkedő Személyek Bizottságába, míg a Von der Leyen vezette Bizottság 2019 óta nem döntött a delegáltak személyéről. Az Európai Parlament terve, hogy e testületre bízza rá annak értékelését, hogy egy uniós tagállam bármely pártja az uniós alapértékek és a jogállamiság feltételeinek megfelelően működik-e, meglehetősen kétséges és aránytalan lépés lenne.

Nem így látja azonban az Európai Bizottság. Az európai pártok tagszervezeteinek „jogállamisági kondicionalitása” a reform magját képezi. Pedig az új szabállyal politikai célokból is vissza lehet élni, nem beszélve arról, hogy az európai pártcsaládoknak, még ha csak megfigyelő vagy társult státuszban is, de számos unión kívüli vagy harmadik országból származó tagpártjai vannak. Ezek vonatkozásában az uniós szerződések tiszteletben tartása több tekintetben komplikált, csatlakozási tárgyalások alatt álló országok esetében diplomáciai szempontból is erőltetett elvárás.

A demokráciacsomagot, abban pedig az európai pártcsaládok szabályozásának reformját az Európai Bizottság mai kollégiumi ülését követően hozza nyilvánosságra.

2021. november 23.

⁸ Európai Politikai Pártok és Európai Politikai Alapítványok Hatósága: Szankciók és vélemények. Lásd: www.appf.europa.eu/appf/hu/other-information/sanctions-and-opinions

⁹ Európai Politikai Pártok és Európai Politikai Alapítványok Hatósága: Független kiemelkedő személyek bizottsága. Lásd: www.appf.europa.eu/appf/hu/other-information/committees-appf

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:12012M/TXT&from=FI>
- Európai Bizottság: *Tervezet. Az Unió éves költségvetése a 2022-es pénzügyi évre vonatkozóan* (2021. július 9.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2022/hu/SEC01.pdf>
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament és a Tanács 1141/2014/EU, Euratom rendelete (2014. október 22.) az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R1141&from=HU#d1e1057-1-1HU.01000101.xml>
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2021. november 11-i állásfoglalása az európai politikai pártok és alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 1141/2014/EU, Euratom rendelet alkalmazásáról* (2021. november 11.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_HU.html
- Európai Parlament: *Új szabályok az európai politikai pártoknak: átláthatóság, az uniós értékek tisztelete* (2021. november 11.). Online: www.europarl.europa.eu/hungary/hu/aktualis/2021-hirek/hirek-2021-november/uj-szabalyok-az-europai-politikai-partoknak-atlat-hatosag-az-unios-ertekek-tisztelete.html