

Petri Bernadett

Az uniós intézmények reakciója egy világvárványra

„A kínaiak két ecsetvonással írják a »válság« szót.
Az egyik ecsetvonás a veszélyt jelenti, a másik
a lehetőséget. Válsághelyzetben légy tisztában
a veszéllyel – de ismerd fel a lehetőséget.”
(John Fitzgerald Kennedy)

A koronavírus-járvány különleges kihívás elé állította az uniós intézményeket. A Tanács, a Bizottság és a Parlament közötti szokásos versengést nagymértékben kielezte a válsághelyzet. A világvárvány első heteit főként az egyedi, tagállami szintű intézkedések jellemezték, nagyfokú nyomás alá helyezve ezáltal az Európai Uniót, hogy az hallható és látható legyen, gyakorlati megoldásokkal álljon elő, és érdemi fellépést, koordinációt mutasson – mindezt egy olyan területen, amely kívül esik a kizárólagos uniós kompetencián, hiszen a közegészségügy az EU és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartozik. Az uniós intézmények hatásköreik csúcsra járatásával próbáltak egymásra licitálni, bejelentés bejelentést követett, miközben a működésük szempontjából is kihívás elé állította őket a járvány, hiszen a közegészségügyi intézkedésekre tekintettel távmunkában üzemeltek 2020 márciusától kezdődően. Mindez különösen az Európai Parlamentet hozta nehéz helyzetbe, hiszen a plenáris és bizottsági szintű ülésezés egyaránt képviselői jelenlétet feltételez, miközben az intézmény alapidokumentumai nem tartalmaznak jogalapot az ettől való eltérésre, az évi 12 strasbourgi plenáris ülés megtartása pedig szerződésen alapuló kötelezettség a Parlament számára, amelynek elmulasztása jogi aktusainak érvényességét is érinti.

Bevezetés

Az EU intézményei eddigi működésük során példa nélküli helyzettel találták magukat szemben a koronavírus-járványra tekintettel. Az Európai Bizottság (Bizottság) és az Európai Tanács (Tanács) eljáráshozatali szempontból viszonylag könnyen és gyorsan alkalmazkodott a közegészségügyi intézkedésekre tekintettel megváltozott helyzethez. Számukra a kihívást elsősorban az jelentette, hogy presztízt és kellő láthatóságot biztosítsanak saját maguk számára az intézmények közötti versengésben és a rendszeressé vált hatásköri viták között.

Az Európai Parlament (Parlament – EP) ezzel szemben – mivel az első hónapokban nem volt esélyes induló a két másik intézmény mellett, és csak társjogalkotói hatáskörére figyelemmel vált szerepe hangsúlyossá – eljárásrendje szempontjából szembesült a legnagyobb kihívással: 2020. március közepe óta lehetetlenné vált az európai parlamenti képviselők személyes jelenlétével megtartani a plenáris üléseket, és ez fél évvel később, szeptemberben sem volt másként. Az Európai Parlament esetében ugyanis a személyes, fizikai jelenlét az egész működés immanens, alapvető feltétele és lényegi eleme, mivel az Európai Parlament szervezetéről és működéséről

szóló szabályzat¹ (Eljárási Szabályzat, Hárszabály) minden rendelkezése a képviselő jelenlétét feltételezi.² A jelenlét a Parlament működése során egy jogi tény, amelyhez számos jogkövetkezmény fűződik, többek között az uniós jogi aktusok érvényessége. Ezzel szemben a Tanács és a Bizottság viszonylag könnyen állt át az online működésre, egyrészt mivel mindkét intézményben rendelkezésre állt már egy, a rendkívüli helyzetekre kialakított úgynevezett működési folytonossági terv, amely a hatáskörök gyakorlásának rendjét és a távollét esetére szóló szabályokat tartalmazza. Másrészt pedig sem a Tanács, sem a Bizottság eljárásrendje nem foglal magában olyan rendelkezéseket, amelyek fizikai jelenléthez kötnék a döntéshozatalt.

Az uniós intézmények tehát különböző hatásköreik alapján és vezetőik vérmérséklete szerint próbáltak hozzájárulni a koronavírus-helyzet kezeléséhez, miközben a tagállamok nemzeti hatásköreik teljes kiteljesedése mellett hoztak egyedi döntéseket. Jelen tanulmány célja annak áttekintése, hogy milyen főbb intézkedésekkel reagáltak az egyes uniós intézmények a világjárványra, miként alakultak köztük az erőviszonyok, továbbá milyen kihívásokkal küzdöttek eközben – és küzdenek jelenleg is.

Válságkezelés Európai Tanács-módra

A járványhelyzet európai fellángolását követően elsőként nem az Európai Bizottság, hanem az intézményközi bajnokság nyertese, az Európai Tanács vette át az uniós koordináció feladatát Charles Michel elnök vezetésével. 2020. március 10-én az Európai Unió állam- és kormányfői egy online konferencia, gyakorlatilag egy rendkívüli tanácsülés keretében vitatták meg a kialakult helyzetet.³ Az ülést követő konferencián a résztvevők elismerték, hogy a tagállamok közötti eddigi koordináció hagyott némi kívánnivalót maga után, és döntést hoztak az összehangolás szükségességéről. Bár az eseményt követő sajtótájékoztatón Charles Michel elnök von der Leyen bizottsági elnökkel együtt jelent meg, az első kört a gyors reakció szempontjából egyértelműen az Európai Tanács nyerte.

Ezt követően, március 17-én az Európai Tanács tagjai videokonferencia keretében ismét áttekintették a Covid-19-járványra való reagálást célzó uniós intézkedéseket,⁴ és többek között úgy döntöttek, hogy megerősítik a külső határokat, méghozzá akként, hogy koordinált módon ideiglenesen, 30 napon keresztül a feltétlenül szükséges esetekre korlátozzák az EU területére való belépést. Franciaország ugyanazon a napon lezárta

¹ Amelyet az EUMSZ 232. cikkével összhangban az összes parlamenti képviselő többségének szavazatával fogadnak el és módosítanak.

² Simon Hix – Tapio Rauino – Roger Scully: *An institutional theory of behavior in the European Parliament*. Mannheim, Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, 1999.

³ Európai Tanács: *Az Európai Tanács elnökének következtetései a COVID-19 kapcsán tartott videokonferenciát követően* (2020. március 10.).

⁴ Európai Tanács: *Az Európai Tanács tagjainak videokonferenciája, 2020. március 17.* (2020. március 17.).

a külső schengeni határt, amely lépést egy, már kevésbé egyeztetett tagállami intézkedés-sorozat követett a schengeni övezeten belüli határellenőrzések visszaállításáról.

Másnap a Tanács kialakította álláspontját azokról a jogalkotási javaslatokról, amelyekkel forrásokat szabadít fel az EU 2020. évi költségvetéséből a Covid-19-járvány hatásainak kezelésére.⁵ A helyzet sürgősségére való tekintettel mindkét javaslatot módosítás nélkül jóváhagyták, az Európai Tanács tehát ismét hatékonynak bizonyult.

Májusban a Bizottság az Európai Tanács kérésére a többéves pénzügyi keretből (MFF) és a „Next Generation EU” helyreállítási eszközökből álló csomagot terjesztett elő.⁶ Június 19-én az uniós tagállamok vezetői megtartották első megbeszélésüket erről a javaslatról. E megbeszélések során kiderült, hogy az állam-, illetve kormányfők határozottan ellenzik a csomagot, ezt követően pedig július 10-én Charles Michel elnök előterjesztette a többéves pénzügyi keretre és a helyreállítási csomagra vonatkozó módosító javaslatát.⁷ Erre vonatkozóan megállapodás alakult ki a tagállami vezetők között a július 17–21. között, a járvány kitörésének kezdete óta első ízben személyes részvétellel megtartott csúcstalálkozó során.

Mindezzel párhuzamosan az Európai Tanács egyéb koordinációs feladatköröket is ellátott. A horvát elnökség 2020. január 28-án úgy határozott, hogy aktiválja az EU válságelhárítási mechanizmusát (IPCR), első körben információmegosztási, majd március 2-án teljes körű üzemmódban.⁸ Ez gyakorlatilag egy uniós polgári védelmi mechanizmus, amely a Tanács hatáskörébe tartozik. Az uniós szintű válságelhárítási mechanizmus iránti igény még a 2000-es évek elejének eseményei nyomán merült fel, mint például a szeptember 11-i támadások, a 2004-es madridi, illetve a 2005-ös londoni merényletek, a 2004-es indiai-óceáni szökőár, majd lényeges szerepet töltött be a 2015. évi migrációs válság kezelésében is. A Tanács 2006. júniusában hagyta jóvá az integrált válságelhárítási intézkedéseket. Ezeket azért dolgozták ki, hogy a súlyos válsághelyzetek esetén elősegítsék a tagállamok közötti információcserét és a tagállami fellépések koordinációját. Az intézkedéscsomagra építve a Tanács 2013-ban elfogadta a politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmust, majd 2018 decemberében – már a migrációs tapasztalatokkal gazdagodva – végrehajtási határozatot fogadott el, amellyel jogi aktusban kodifikálta azt.⁹

A mechanizmus lényege, hogy a soros elnökség az intézkedések koordinálása érdekében egy nem hivatalos kerekasztal-megbeszélés keretében egy asztalhoz

⁵ Európai Tanács: *COVID-19 – A Tanács jóváhagyta az uniós költségvetésből történő támogatást* (2020. március 18.).

⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. *Európa nagy pillanata: Helyreállítás és felkészülés – a jövő generációért*. Brüsszel, Európai Bizottság, 2020. május 27.

⁷ Európai Tanács: *Charles Michel elnök előterjesztette a többéves pénzügyi keretre és a helyreállítási csomagra vonatkozó javaslatát* (2020. július 10.).

⁸ Európai Tanács: *COVID-19: az elnökség a válságelhárítási mechanizmus teljes körű aktiválásával fokozza az uniós szintű fellépést* (2020. március 2.).

⁹ Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1993&from=EN>

ülteti az uniós intézmények és a tagállamok képviselőit, akik az együttműködés megkönnyítéséről és a válsághelyzet elhárításának politikai koordinációjáról egyeztetnek. A válságértekezleteken az Európai Tanács elnöki kabinetjének munkatársai mellett az Európai Bizottság, az Európai Külügyi Szolgálat és az érintett tagállamok képviselői, valamint más érintett felek vesznek részt. A megbeszéléseken a felek előkészítik, kidolgozzák és naprakésszé teszik azokat az intézkedési javaslatokat, amelyekről ezután a Tanácsnak vitát kell folytatnia és döntést hoznia. Különböző további eszközök állnak még rendelkezésre, készülni szokott elemző jelentés a döntéselőkészítésre, illetve létezik egy állandó, 24 órás kapcsolattartó pont a folyamatos kommunikáció fenntartására. S ahogy az várható is volt, a struktúrájára tekintettel maga alá gyűrte az Európai Bizottság ARGUS névre hallgató válságkezelési mechanizmusát (lásd részletesen lentebb).

Havi két intézkedéscsomag és lopakodó hatáskörbővítés – az Európai Bizottság reakciója a járványhelyzetre

A koronavírus okozta válságban „mindannyian olaszok vagyunk” – jelentette ki a március 13-án tartott sajtótájékoztatóján¹⁰ Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke, utalva ezzel a járványhelyzet által a tavaszi hónapokban leginkább sújtott Olaszországgal való szolidaritás szükségességére. A tagállamok kormányai számára megküldött videóüzenetében arra is felszólította a tagállamokat, hogy fordítsanak nagyobb figyelmet az egészség védelmére és az egységes piac működésének fenntartására a koronavírus által okozott válság pillanataiban.

A hangzatos szövegeket követően a Bizottság számos intézkedést hozott, és még több ígéretet tett a koronavírus-helyzet kezelése terén, amelyekkel kapcsolatban aztán a legtöbb esetben az Európai Tanács aratta le a babérokat.

Von der Leyen a március 13-i beszédében bejelentette azt is, hogy az azt követő hetekben 1 milliárd eurót irányít át az uniós költségvetésből garanciaként az Európai Beruházási Alapnak, amely a tervek szerint 100 ezer európai kis- és középvállalatnak nyújt majd segítséget mintegy 8 milliárd euró összegű finanszírozás révén. A Bizottság emellett olyan tagállami intézkedéseket is támogat, mint például a bértámogatások bevezetése, a társasági adó, az áfa vagy a társadalombiztosítási járulékok fizetésének felfüggesztése, illetve közvetlen ellentételezés a vállalatoknak a rendkívüli események okozta kárért, többek között az idegenforgalmi ágazatban. Ennek alapján a Bizottság javaslatot tett a szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszközre (SURE), hogy segítséget nyújtson a munkavállalóknak a munkahelyük megtartásához a válsághelyzet során. Május 19-én a Tanács elfogadta a javaslatot, egy összesen 540 milliárd euró összegű csomag részeként,

¹⁰ European Commission: *COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus* (2020. március 13.).

és learatta érte a babérokat, annak ellenére, hogy az eszközt csak akkor lehet majd igénybe venni, amikor már mindegyik tagállam nyújt nemzeti hitelgaranciát.¹¹

A SURE tehát a Bizottság által 2020. május 26-án bejelentett helyreállítási terv részévé vált, hasonlóan a Next Generation EU eszközhöz. Utóbbi pénzügyi kapacitása 750 milliárd EUR a Bizottsági javaslat szerint. A finanszírozást a saját forrásokról szóló határozat teszi lehetővé, amely felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy kivételes esetben, kötvények kibocsátása révén legfeljebb 750 milliárd EUR összegű kölcsönt vegyen fel az Unió nevében a 2021–2024 közötti időszakban végrehajtandó intézkedésekhez. A helyreállítási terv harmadik pillére pedig a megerősített hosszú távú uniós költségvetés a 2021–2027 közötti időszakra. Mióta pedig a júliusi uniós csúcson a megfelelő módosítások mellett a helyreállítási tervet elfogadták, természetesen mindkét intézmény magáénak vallja azt, von der Leyen azonban alulmaradt Charles Michel jól sajtózott „ellenjavaslatára” tekintettel.

Az Európai Bizottság koordinációs szempontból is támogatni próbálja a koronavírus-járvány megfékezésére irányuló erőfeszítéseket. Hasonlóan a Tanácshoz, a Bizottság aktiválta az ARGUS¹² (általános biztonsági sürgősségi riasztórendszer) válságkoordinációs mechanizmusát. A Bizottság-féle általános biztonsági sürgősségi riasztórendszer célja, hogy vészhelyzet vagy válsághelyzet esetén lehetővé tegye a legfontosabb információk megosztását és a belső koordinációt az összes bizottsági főigazgatóság között, és bekapcsolódjon az Európai Tanács hasonló koordinációs munkájába.

Von der Leyen elnök azonban ezt a hatáskört még tovább bővítette annak érdekében, hogy a tevékenységeit három fő pillér köré csoportosítva egybefogja az uniós fellépés különböző ágait.¹³ Az első pillér az egészségügy területe: ezen a téren a tevékenység középpontjában a megelőzés, a közbeszerzés, a segítségnyújtás és az előrejelzés áll. A második pillér a mobilitás területét öleli fel, az áruforgalozástól kezdve az utazási tanácsokon át a schengeni térséggel kapcsolatos kérdésekig. A harmadik pillér a gazdaságot fedi le: az operatív testület részletesen nyomon követi a különböző ágazati fejleményeket (többek között az idegenforgalom, az áruszállítás és a közlekedés, valamint a kereskedelem területén), az értékláncokat és a makrogazdaság alakulását. A munkát öt biztos egyezteteti össze, akik a következő területekért felelnek: Janez Lenarčič a válságkezelésért, Sztella Kiriakídisz az összes egészségügyi vonatkozású kérdésért, Ylva Johansson a határellenőrzéssel kapcsolatos kérdésekért, Adina Vălean a mobilitásért, Paolo Gentiloni pedig a járvány makrogazdasági aspektusaiért. Mivel azonban az Európai Tanács válságelhárítási

¹¹ Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?qid=1589957881511&uri=CELEX:32020R0672>

¹² Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0253-&from=BG>

¹³ Ursula von der Leyen: Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Commissioners Lenarčič, Kyriakides, Johansson, Vălean and Gentiloni at the ERCC ECHO on the EU's response to COVID-19. *European Commission*, 2020. március 2.

mechanizmusa intézményközi szempontból kifejezetten horizontális szemléletű, az ARGUS megmaradt a belső, intézményi koordináció körében, hiába alapozta az Európai Bizottság elnöke mechanizmusát öt biztosra és azok portfólióira.

Egy területen azonban az Európai Bizottság még ha névlegesen is, de mégiscsak győzelmet aratott a Tanács felett. Április 15-én Charles Michel és von der Leyen közösen terjesztett elő egy európai ütemtervet a Covid-19-járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetésére.¹⁴ Az ütemterv tartalmi szempontból is izgalmas, hiszen a dokumentum zárófejezete, az úgynevezett kísérő intézkedések, egy egységes uniós egészségpolitika alapjait igyekszik lefektetni. Formai szempontból azonban külön kiemелendő, hogy míg a dokumentum bizottsági közleményként vonul be az integrációtörténetbe, voltaképpen azt mindkét elnök közösen jegyezte, mint az a preambulumból is kitűnik: „Az Európai Bizottság elnöke és az Európai Tanács elnöke által itt előterjesztett közlemény az Európai Tanács tagjainak felszólítására válaszul, amely egy olyan, a tagállamok között összehangolt exitstratégiát szorgalmaz, amely átfogó gazdaságélénkítési tervet és soha nem látott mértékű beruházásokat készít elő.”

A siker azonban csak átmeneti, mivel a javaslat a tagállamok részéről komolyabb szuverenitási kifogásokba ütközött a területen fennálló hatáskör hiányára tekintettel. Így aztán jelenleg a Bizottság elsősorban a koronavírus-vakcinával kapcsolatosan szeretne áttörést elérni. Nem tűnik úgy, hogy a tagállamok elérkezettnek látják az időt egy közös uniós egészségügyi politika felállítására, a koronavírus-vakcinával kapcsolatos elosztási hatáskör azonban ezt a tagállami felfogást adott esetben más irányba terelheti. Az Európai Bizottság az elmúlt néhány hét alatt összesen hat potenciális gyártóval folytatott le tárgyalásokat, és zárta le azokat megállapodással több százmillió mennyiségű vakcinavásárlást előirányozva.¹⁵

Működési anomáliák az Európai Parlamentben – jogszerű megoldás-e a távmegoldás

„A második világháború vége óta nem nézett szembe Európa ilyen drámai válsághelyezettel. Országaink megmentése érdekében együtt kell cselekednünk Európában. Ezekben a napokban Európa kulcsszava a szolidaritás”¹⁶ – fogalmazott David-Maria Sassoli, az Európai Parlament elnöke, még mielőtt a Parlament márciusi, még utoljára személyes részvétellel megrendezett plenáris ülését végül egynaposra rövidítette, ő maga pedig 14 napos karanténba került a korábbi olaszországi utazására tekintettel.

¹⁴ Forrás: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_hu.pdf

¹⁵ Európai Bizottság: *Koronavírus: Egy hatodik gyógyszergyártóval folytatott tárgyalásokat követően összeállt a Bizottság vakcinaportfóliója* (2020. szeptember 9.).

¹⁶ European Parliament: *Press Conference by David Sassoli, President European Parliament on the situation on coronavirus* (2020. március 2.).

A március 18-án közzétett sajtóközleményében¹⁷ a Parlament arra a március 10-i közös bizottsági és tanácsi bejelentésre reagált, amelyre egyébiránt annak elnöke nem volt hivatalos. Közleménye szerint az intézmény, mint társjogalkotó és mint költségvetési hatóság, már megkezdte a javasolt intézkedések kidolgozását a leginkább sújtott régiók és közösségek támogatása érdekében. A Regionális Fejlesztési Bizottság képviselői készek megtalálni a lehető leghatékonyabb módszert a Bizottság által bemutatott beruházási kezdeményezés elfogadásának és gyors végrehajtásának lehetővé tételére. Mivel az uniós finanszírozási szabályok módosítása együttdöntési eljárás keretében történik, a Parlamentnek és a Tanácsnak is el kell fogadnia azt – hangsúlyozta saját szerepének fontosságát az Európai Parlament. A valóságban ezzel szemben az első hónapban az Európai Parlament egyáltalán nem talált magára, bizottsági üléseit elnapolta, intézkedéseit elhalasztotta, hiszen egyáltalán nem volt egyértelmű, hogy személyes részvétel nélkül ki mire jogosult, és mire nem. A többi uniós intézménnyel ellentétben az Európai Parlament egyetlen alapdokumentuma sem ismeri a rendkívüli helyzet fogalmát.

Döntéshozatali eljárása vonatkozásában a Parlament mind a mai napig számos jelentős kihívással küzd. 2020 márciusa óta ugyanis távműködéssel ülésezik, amelyre azonban nem rendelkezik megfelelő joggal, gyakorlata pedig szembe megy saját Eljárási Szabályzatával, melyet a mai napig sem módosított. A másik potenciális kifogás a működésével szemben, hogy a 2020-as évben egyértelműen nem rendeztek meg 12 plenáris ülést Strasbourgban, ami az EUSZ 6. Jegyzőkönyvének rendelkezései alapján a Parlament kötelezettsége lenne. A témáért felelős parlamenti képviselők hónapok óta alternatívákat keresnek a helyzet megoldása érdekében, a jogszerű működés helyreállítása azonban még az év végéig is elhúzódhat, miközben a működéssel szemben támasztható eljárásjogi kifogásokra való tekintettel az Európai Parlament akár az EUMSZ 263. cikke szerinti megsemmisítési keresettel is szembe találhatja magát.

Az Európai Bíróság (Bíróság, EUB) az EUMSZ 263. cikk keretében megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint az Európai Parlament harmadik személyekre joghatással járó aktusait, amint azt már az EUB 1986. évi Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ítéletében is megállapította.¹⁸ A Bíróság hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam vagy az intézmények nyújtanak be. Hozzájuk hasonlóan bármely természetes vagy jogi személy eljárást indíthat a neki címzett vagy őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmaznak végrehajtási intézkedéseket. Az eljárás megindítható hatáskör hiánya és azzal való visszaélés miatt, lényeges eljárási szabályok megsértésére tekintettel, továbbá a Szerződések megsértése vonatkozásában egyaránt. A valódi veszély tehát abban áll,

¹⁷ Európai Parlament: *A Parlament a COVID-19 járvány által sújtott régiók támogatásának célba juttatásán dolgozik* (2020. március 18.).

¹⁸ Az EUB C-294/83. sz. Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:1986:166]. Az ügyben az EUB elismerte az Európai Parlament passzív perbeli legitimációját.

hogy tekintse csak egyetlen tagállami gazdasági társaság érdekeivel ellentétesnek az elmúlt időszakban uniós szinten elfogadott intézkedéseket, ez máris indokot jelenthet arra, hogy eljárási szabálysértésre tekintettel a Bírósághoz forduljon, és adott esetben egyetlen cég példáján felbuzdulva a Parlament perek ezreivel vagy kollektív keresetekkel találja szembe magát. A tagállamok által indítható per esetét nem is említve.

A strasbourgi üléséről szóló, olykor heves érzelmeket is kiváltó vita mindenki által ismert és hosszú időre tekint vissza. Az Európai Parlament 2013-as tanulmánya szerint évi 103 millió euró megtakarítást jelentene, ha a Parlament strasbourgi működését Brüsszelbe vinnék át.¹⁹ Az Európai Számvevőszék elemzése értelmében a strasbourgi székhellyel kapcsolatos összes kiadás évi 109 millió euróra rúg, a strasbourgi Parlament épületei kihasználatlanok, mindösszesen évi 42 napot működnek.²⁰ Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az Európai Parlament székhelye Strasbourg, ennek megváltoztatásához valamennyi tagállam hozzájárulása szükséges, Franciaország részéről pedig ez a szándék nyilvánvalóan nem áll fenn.

1992. december 12-én a tagállamok kormányai közös megállapodás keretében elfogadták²¹ az intézmények, valamint az egyes testületek és szervezeti egységek székhelyének meghatározásáról szóló edinburghi döntést. Ennek megfelelően az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 6. jegyzőkönyvének egyetlen, a fenti határozatba foglalt cikke rendelkezik az intézmények székhelyéről az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ, az Európai Közösséget létrehozó szerződésből jött létre a Lisszaboni Szerződés eredményeként) meghatározza az Unió elveit és célkitűzéseit, valamint mozgásterét a szakpolitikai területein, továbbá rögzíti az uniós intézmények szervezeti és működési részleteit a 341. cikkére tekintettel: „Az Európai Parlament székhelye Strasbourg, ahol a tizenkét, havonta tartandó plenáris ülésszak zajlik, beleértve a költségvetési ülésszakot is. A további plenáris ülésszakokat Brüsszelben tartják. Az Európai Parlament bizottságai Brüsszelben üléseznek.”

A Bíróság számos ítéletében elemezte és értelmezte a fenti rendelkezéseket. Összességében a Bíróság azon a véleményen van, hogy a fent említett tagállami hatáskör ugyan nem akadályozhatja a Parlament mindennapi működését, azonban a döntések azt is kimondták, hogy az ülések, illetve összességében a munkavégzés helyének bármely módosítása szerződésmódosításhoz kötött, ennek megfelelően pedig a tagállamok hozzájárulása szükséges hozzá. 1997-ben az EUB úgy határozott,²² hogy a tagállamoknak a székhely meghatározására vonatkozó joga azt is jelenti egyúttal, hogy rögzíthetik a Strasbourgban tartandó plenáris ülések számát is. „Tekintettel arra,

¹⁹ Az Európai Parlament adminisztrációjának 2013. augusztusi feljegyzése: „Az Európai Parlament három munkahelyszíne – a többes földrajzi elhelyezkedéséből fakadó környezeti és regionális hatások.”

²⁰ Az Európai Parlament működésének központosítása révén elérhető uniós költségvetési megtakarítások elemzése. Forrás: https://www.eca.europa.eu/Other%20publications/PL1407_LETTER/PL1407_LETTER_HU.pdf

²¹ Az EK 216. cikk, az ESZAK 77. cikk és az Euratom-Szerződés 189. cikke alapján.

²² Az EUB C-345/95 sz. a Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügyében 1997. október 1-jén hozott ítélete [ECLI:EU:C:1997:450].

hogy (a Parlamentnek) több munkavégzési helye is van, e tekintetben a hatáskör gyakorlása nemcsak a Parlament székhelyének meghatározását jelenti, hanem az arra vonatkozó benne foglalt hatáskört is, hogy az ott elvégzendő tevékenységekről is döntsenek a tagállamok, ezzel pontosan meghatározva a munkavégzési hely tartalmát. [...] Ebből adódóan a tagállamok kormányainak az volt a szándéka, hogy előírják: a Parlament székhelye, Strasbourg legyen a rendes plenáris üléselés fő helyszíne, és ebből a célból azt is meghatározzák, hogy évente hány plenáris ülést kell ott tartani kötelező jelleggel.”²³

A Bíróság értékelése szerint tehát az edinburghi döntést úgy kell értelmezni, hogy a Parlament székhelyének meghatározása egyben azt is jelenti, hogy ott megfelelő rendszerességgel 12 rendes plenáris ülést kell tartani, ideértve azokat az üléseket is, amelyek során a Parlament a ráruházott költségvetési hatáskört gyakorolja a Szerződés alapján. További plenáris üléseket ezért nem lehet más munkavégzési helyre ütemezni, erre kizárólagosan csak akkor kerülhet sor, amennyiben a Parlament a 12 rendes plenáris ülést Strasbourgban, ahol a székhelye található, az adott év során megtartja. Teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy erre 2020-ban nem kerülhet sor.

A kérdés relevanciáját és időszerűségét a fentiekén túl az adja, hogy a strasbourgi helyszín megszüntetésével kapcsolatos politikai és tagállami szándékok a képviselők körében már most megerősödtek, amelyre vonatkozóan a francia védekező magatartás következményeivel számolni kell. Clément Beaune francia Európa-ügyi államtitkár már a David Maria Sassolival, a Parlament elnökével (az EP elnöke, az Elnök) folytatott augusztusi tárgyalása során nyomatékot adott elvárásának arra nézve, hogy a strasbourgi ülések helyreállítására mielőbb, már szeptemberben sor kerüljön.²⁴ Ennek ellenére a Parlament elnökének szeptember 8-i döntése alapján a plenáris ülést Brüsszelben szervezik meg, elsősorban a strasbourgi régió járványügyi besorolására tekintettel. Szeptember 15-én Beaune államtitkár bejelentette, hogy a Francia Köztársaság kompenzációra tart igényt az elmaradt strasbourgi plenáris ülésekre tekintettel.²⁵

Összességében tehát az intézmények közötti mérkőzést, részben hatásköreiből is adódóan, az Európai Tanács nyerte, mögötte egy hosszal az Európai Bizottság és kicsit lemaradva az Európai Parlament követi. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül azonban, hogy a Tanács csatát nyert, és nem háborút. A Bizottság előtt áll még az évente megrendezésre kerülő beszéd az Unió állapotáról, amely, mivel tizedik alkalommal kerül rá sor, az Európai Bizottság elmúlt 10 évének vívmányait is tárgyalja majd. Az Európai Parlament pedig mindeztidáig nem adta hozzájárulását a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló politikai megállapodáshoz. Így aztán az nevet, aki utoljára nevet – persze csak ha eközben szabályosan működik.

²³ Az EUB C-345/95 sz. Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügyében 1997. október 1-jén hozott ítéletének [ECLI:EU:C:1997:450] 24., 25. és 26. pontjai.

²⁴ Forrás: <https://twitter.com/CBeaune/status/1298304600408297472>

²⁵ Gilles Varela: „Avoir de l’ambition pour l’Europe c’est avoir de l’ambition pour Strasbourg”, déclare le secrétaire d’Etat Clément Beaune. *20 minutes*, 2020. szeptember 15.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata. Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_HU.html
- Az Európai Unió Bíróságának esetjoga. Online: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hu
- Az Európai Unióról működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Európai Bizottság: *Koronavírus: Egy hatodik gyógyszergyártóval folytatott tárgyalásokat követően összeállt a Bizottság vakcinaportfóliója* (2020. szeptember 9.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_1556
- Európai Parlament: *A Parlament a COVID-19 járvány által sújtott régiók támogatásának célba juttatásán dolgozik* (2020. március 18.). Online: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200313IPR74903/az-ep-a-covid-19-altal-sujtott-regiok-tamogatasanak-celba-juttatasan-dolgozik>
- Európai Tanács: *COVID-19: az elnökség a válságelhárítási mechanizmus teljes körű aktiválásával fokozza az uniós szintű fellépést* (2020. március 2.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/03/02/covid-19-outbreak-the-presidency-steps-up-eu-response-by-triggering-full-activation-mode-of-ipcr>
- Európai Tanács: *Az Európai Tanács elnökének következtetései a COVID-19 kapcsán tartott videokonferenciát követően* (2020. március 10.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19>
- Európai Tanács: *Az Európai Tanács tagjainak videokonferenciája, 2020. március 17.* (2020. március 17.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2020/03/17>
- Európai Tanács: *COVID-19 – A Tanács jóváhagyta az uniós költségvetésből történő támogatást* (2020. március 18.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/03/18/covid-19-council-gives-go-ahead-to-support-from-eu-budget>
- Európai Tanács: *Charles Michel elnök előterjesztette a többéves pénzügyi keretre és a helyreállítási csomagra vonatkozó javaslatát* (2020. július 10.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mff-and-the-recovery-package/>
- European Commission: *COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus* (2020. március 13.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459
- European Parliament: *Press Conference by David Sassoli, President European Parliament on The situation on coronavirus* (2020. március 2.). Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/press-conference-by-david-sassoli-president-european-parliament-on-the-situation-on-coronavirus_20200302-1730-SPECIAL-PRESSER_vd
- Hix, Simon – Tapio Rauino – Roger Scully: *An institutional theory of behavior in the European Parliament*. Mannheim, Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, 1999. Online: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/f14c98e1-fbd0-4fec-ae4e-28c5b6460f63.pdf>
- Varela, Gilles: „Avoir de l'ambition pour l'Europe c'est avoir de l'ambition pour Strasbourg”, déclare le secrétaire d'Etat Clément Beaune. *20 minutes*, 2020. szeptember 15. Online: <https://www.20minutes.fr/strasbourg/2861463-20200915-avoir-ambition-europe-avoir-ambition-strasbourg-declare-secretaire-etat-clement-beaune>
- Von der Leyen, Ursula: Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Commissioners Lenarčič, Kyriakides, Johansson, Vălean and Gentiloni at the ERCC ECHO on the EU's response to COVID-19. *European Commission*, 2020. március 2. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/statement_20_368