

Rendszerváltás vagy módszerváltás: mit tanultak az EU-intézmények az EP korrupciós botrányából?

„Sürgősen meg kell vizsgálni, miként születnek ebben a Házban a döntések az átláthatóság, az integritás, az etika és a korrupcióellenesség terén. Ezeket a döntéseket ugyanis elsősorban a Parlament Elnöksége hozza. Az EP-képviselők között a »büntetlenség kultúrája« működik, ez a jelenség pedig nagyban hozzájárult az intézményt alapjaiban megrengető Katargate-botrányhoz” – fogalmazott néhány nappal ezelőtt Nick Aiossa, a Transparency International európai ügyekkel foglalkozó irodájának igazgatóhelyettese a Parlament külföldi beavatkozásokkal foglalkozó különbizottságának (ING2) meghallgatásán.

A szakértő kijelentette, hogy a Parlament korrupciós jellegű esetekben a leggyengébb szankciókat alkalmazza,¹ intézkedéseit a komolyság és az elkötelezettség hiánya jellemzi. Saját nyilvántartása szerint a Parlament előző, 2014 és 2019 közötti mandátuma alatt huszonhat olyan – feltárt – etikai szabálysértés fordult elő, amikor a képviselők megsértették a rájuk vonatkozó magatartási kódexet, azonban szankciót egyetlen esetben sem alkalmaztak velük szemben. „Az EP-képviselőkkel szembeni szankciók kiszabásának joga közvetlenül a Parlament elnökét illeti meg, döntéseiben pedig politikai megfontolások is közrejátszhatnak” – fogalmazott² Aiossa. Ezt az állítást erősíti az a tény, hogy politikai szempontból is igencsak egyoldalú volt az EP által indult olyan vizsgálatok köre, amelyek ténylegesen szankcióval végződtek: 2017-ben Marine Le Pennel szemben indult nyomozás,³ azzal vádolva a politikust, hogy csalárd módon több millió eurót használt fel a Nemzeti Front kampányainak finanszírozására, 2019-ben pedig Farage pártja, a UKIP (az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja) volt kénytelen több mint 250 000 euró összeget visszafizetni az uniós költségvetés javára, hasonló okok miatt.⁴

¹ ZALÁN 2023.

² Európai Parlament 2023.

³ WILLSHER 2022.

⁴ Nigel Farage 'Has £35k Pay Docked by EU over Misspending Claim' 2018.



Az ülésen a Transparency International igazgatóhelyettese az Európai Parlament Elnökségét hibáztatta, amiért az az elmúlt évtizedben nem fogadott el szabályokat a Parlament átláthatóságának megerősítése érdekében. Az Európai Parlament Elnöksége (más néven Bureau) felel a Parlament költségvetésével, adminisztrációjával, szervezetével és személyzeti ügyeivel kapcsolatos ügyekért. Az Elnökség az Európai Parlament elnökéből, mind a tizennégy alelnökből és az öt, elsősorban pénzügyi kérdésekkel foglalkozó quaestorból áll, utóbbiak csak tanácskozái joggal vesznek részt az üléseken. Eva Kaili korrupciós vádakkal letartóztatott szocialista képviselő szintén az Elnökség tagja volt mindaddig, amíg alelnöki tisztségét az Európai Parlament meg nem vonta tőle. Az Elnökség a Transparency szakértője szerint az a hely a Parlamenten belül, ahol végül a legtöbb érdemi reformjavaslat nyom nélkül elhal.

Nem a mostani egyébként az első alkalom, hogy a Transparency International kritikával illeti az Európai Parlamentet. Éppen egy esztendővel ezelőtt azt róttá fel⁵ a korrupcióellenes civil szervezet, hogy a Parlament volt az egyetlen uniós intézmény, amely megtagadta az együttműködést integritásról, korrupcióról és etikáról szóló, az egész EU-ra kiterjedő tanulmányukkal kapcsolatban.⁶

Néhány hónappal ezelőtt, 2022 októberében a The Good Lobby Profs és a Transparency International közös panasszal fordult⁷ az európai ombudsmanhoz az Európai Parlament új főtitkárának kinevezése miatt.⁸ A panasz benyújtására azért került sor, mert a rendes kiválasztási eljárást érdemben mellőzve, politikai háttéralkuk alapján iktatták be az Európai Parlament főtitkári székébe az Európai Parlament elnökének korábbi kabinetfőnökét, Alessandro Chiocchettit. Mindezért cserében a megállapodásban részt nem vevő többi frakciót egyéb vezető állásokkal jutalmazták, többek között egy teljes új főigazgatóság létrehozására is sor került, amelyet a frakciók saját maguk tölthettek fel a Parlament adminisztrációjában elhelyezni kívánt személyekkel. Némileg csalódást keltő, hogy az európai ombudsman nyilvántartásában máig nem szerepel az ügy, ami arra enged következtetni, hogy az ombudsman végül azonnal elutasította vagy formai okokból nem vette nyilvántartásba a kérelmet.

⁵ NIELSEN 2021.

⁶ BOFARUL et al. 2021.

⁷ PETRI 2022.

⁸ European Parliament 2022.

A fenti eset aktualitása, hogy a Transparency International szerint az Európai Parlament újonnan kinevezett főtitkára még Metsola elnök korábbi kabinetfőnökeként legalább két alkalommal találkozott a katari hatóságokkal 2022 elején.⁹ A Transparency International év végén arra kérte Metsola EP-elnököt, hogy haladéktalanul vizsgálják ki az ügyet, annak lezárásáig pedig vonják vissza az új főtitkár kinevezését. Chiocchetti kinevezése azonban mindennek ellenére 2023. január 1-jével hatályba lépett, vizsgálatra pedig nem került sor.

A korrupciós botrány következtében kialakult helyzetet orvosolandó, Metsola a Parlament januári plenáris ülésén egy tizennégy pontból álló tervet mutatott be az átláthatóság javítása érdekében.¹⁰ A javaslat többek között szigorítani kívánja az EP-képviselőkre vonatkozó szabályokat a lobbistákkal való kapcsolattartásra vonatkozóan. A reformtervezet értelmében a volt EP-képviselők számára hivataluk elhagyása után két éven át tilos bármilyen lobbitevékenységben való részvétel, az ilyen cégekkel való együttműködés. Ezenfelül kötelező előírást kíván bevezetni valamennyi képviselő, sőt a képviselői asszisztensek és az intézményi köztisztviselők számára is, hogy az Európai Parlament jelentésével vagy állásfoglalásával kapcsolatos valamennyi találkozójukat nyilvánosságra hozzák. Ez a kötelezettség egyébként jelenleg csak a bizottsági elnökökre, az előadókra és az árnyékelőadókra vonatkozik. Metsola egy parlamenti nyilvántartásban központosítaná a parlamenti munka integritásával kapcsolatos információkat, megerősítené az átláthatósági nyilvántartás szerepét, illetve felszámolná a harmadik országokkal foglalkozó parlamenti közti munkacsoportokat. Az EP-elnök kötelező képzést írna elő a pénzügyi és integritási szabályokról a parlamenti dolgozók számára, továbbá megerősítené a Parlament együttműködését a tagállamok igazságügyi és bűnüldöző hatóságaival, sőt az Európai Ügyészség eljárásaival is különböző sinergiákat kíván teremteni. Kérdés, hogy a javasolt szabályok milyen módon lennének alkalmasak a Katargate-ügyhöz hasonló visszaélések megelőzésére, hiszen a reformintézkedések között nem szerepel például felső összeghatár bevezetése a harmadik országok által finanszírozott látogatásokkal kapcsolatban, sem pedig a szankciók érdemi megerősítése.

A reform kezdeményezései sorában ismételten felmerült egy független etikai testület létrehozásának lehetősége, ennek a felvetésnek pedig már történelme van. Az unió működési reformjának szükségessége, egy új etikai testületre vonatkozó igény már lassan hét évvel ezelőtt, 2016-ban a zöldpártiból

⁹ VAN HULTEN 2022.

¹⁰ NIELSEN 2023.

liberálissá avanszált, jelenleg pedig az európai szociáldemokraták sorait erősítő Pascal Durand jelentésében megjelent.¹¹ Az Európai Zöldek mellett az ötlet egyaránt feltűnt a szocialisták és a liberálisok 2019-es európai választási kampányában. 2021. szeptember 16-án az Európai Parlament formálisan is kezdeményezte¹² és javasolta egy intézményközi megállapodás megkötését egy független uniós etikai testület létrehozásáról a Parlament és a Bizottság számára.

Az uniós intézmények etikai szabályai jelenleg nem harmonizáltak: a Bizottság, a Parlament és a Tanács tagjait és munkatársait eltérő etikai keretek kötik, eltérő kötelezettségekkel és végrehajtási mechanizmusokkal. Az Európai Parlamentben jelenleg egy saját tanácsadó testület működik a képviselői magatartási kódex értelmezésére. A tanácsadó bizottság öt tagból áll, akiket az elnök hivatali ideje kezdetén az Alkotmányügyi Bizottság és a Jogi Bizottság elnökségi tagjai és koordinátorai közül a képviselők tapasztalata és a politikai kiegyensúlyozottság figyelembevételével nevez ki. A tanácsadó bizottság minden egyes tagja rotációs alapon, hat hónapig tölti be az elnöki tisztséget. Amennyiben okkal feltételezhető, hogy valamely európai parlamenti képviselő megszeghette e magatartási kódexet, az elnök az ügyet a tanácsadó bizottság elé terjesztheti. A tanácsadó bizottság megvizsgálja a vélt szabálysértések körülményeit, és meghallgathatja az érintett képviselőt, következtetései alapján pedig ajánlást nyújt be az elnöknek a lehetséges döntésre vonatkozóan. Az ilyen tárgyú vizsgálatok az EP háza táján ezzel véget is érnek, más intézmény nem gyakorol kontrolltafelett, hogy mi zajlik az intézményben integritás, etika terén.

Ha a zöldpárti narratívát követné az Európai Parlament integritási reformja, a szervezeti átalakítás nem hagyná érintetlenül a többi uniós intézményt sem, mivel ebben az esetben a független etikai testülethez tartozna a biztosokra, az európai parlamenti képviselőkre és az intézményi személyzetre vonatkozó etikai szabályok végrehajtásával kapcsolatos valamennyi hatáskör. Azt pedig, hogy mindez a Szerződésekkel, az azokon alapuló magatartási kódexekkel és eljárási normákkal némiképpen ellentétben áll, az Európai Zöldek szerint az Európai Bíróság gyakorlatából jól ismert Meroni-elv¹³ segítségével könnyen áthidalható, miután ez a jogelv lehetővé teszi az uniós intézmények

¹¹ European Parliament 2016.

¹² European Parliament 2021.

¹³ Judgment of the Court of 13 June 1958. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 9-56. ECLI:EU:C:1958:7.

hatásköreinek külső szervekre történő átruházását. A valóságban a Bíróság a Meroni-ügyben kifejezetten szűkre szabta a delegáció eseteit, és kimondta, hogy az átruházás nem zavarhatja meg a Szerződések által meghatározott intézményi egyensúlyt az európai intézmények között. Pedig a zöldek ellenőrzési, valamint tanácsadói, vizsgálati és végrehajtási hatáskörökkel is szeretnék felruházni az új etikai testületet. Az intézményközi egyensúly vonatkozásában igencsak kérdéses: jogszerűnek tekinthető-e, hogy az immáron omnipotens független etikai testület nemcsak a már létező parlamenti és bizottsági etikai szervezeteket gyúrné maga alá, de az uniós átláthatósági nyilvántartás felett is rendelkezne, sőt az Európai Parlamentnek a Bizottság felett gyakorolt, Szerződésben garantált ellenőrzési jogkörét is elvonná.

A korrupciós botrány túlmutat az Eva Kaili és társai által elkövetett feltételezett bűncselekményeken, és rávilágít az EU működésének súlyosabb, strukturális problémáira. Az Európai Parlament reputációját tekintve történelmi mélypontja felé közelít, miközben továbbra is igen ambiciózus a tagállamok számonkérésének terén: legújabb kezdeményezésként például éves jelentést tervez bemutatni az akadémiai szabadság állásáról az uniós országokban.¹⁴

Az Európai Bizottságban 2020-ban Věra Jourová biztos elkötelezte magát¹⁵ amellett, hogy együttműködik a többi intézménnyel egy közös, független etikai szerv létrehozása érdekében, sőt maga Ursula von der Leyen bizottsági elnök is hangsúlyozta ennek szükségességét saját ötéves politikai programjában.¹⁶ Így most két út áll az uniós intézmények előtt: vagy összefognak egy érdemi strukturális és működési reform érdekében, vagy egyéni érdekeik teljes kiaknázásával a Bizottság és a Tanács magára hagyja az Európai Parlamentet, amely ennek következtében az intézményközi rivalizálás nagy vesztesévé válhat a közelgő 2024-es európai választásokra való felkészülés hajrájában.

2023. január 30.

Felhasznált irodalom

Agence Europe (2019): Věra Jourová Outlines Independent Ethical Body at European Level. *agenceurope.eu*, 2019. szeptember 30. Online: <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12338/7>

¹⁴ FAY 2023.

¹⁵ Agence Europe 2019.

¹⁶ VON DER LEYEN 2020.

- BOFARUL, Angels Giménez et al. (2021): Integrity Double Standards in the European Parliament. *Transparency International EU*. Online: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2021/02/EUIS2_EP.pdf
- European Parliament (2016): *A8-0315/2016 Report on Commissioners' Declarations of Interests – Guidelines*. 2016. október 28. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0315_EN.html
- European Parliament (2021): *Resolution on Strengthening Transparency and Integrity in the EU Institutions by Setting Up an Independent EU Ethics Body*. P9_TA(2021)0396. 2021. szeptember 16. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0396_EN.pdf
- European Parliament (2022): *Parliament Appoints a New Secretary General*. 2022. december 9. Online: www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220912IPR40211/parliament-appoints-a-new-secretary-general
- Európai Parlament (2023): ING2–AFET – SEDE. *Multimedia Centre*, 2023. január 26. Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/sede-afet-ing2-committee-meeting_20230126-1400-COMMITTEE-ING2-AFET-SEDE
- FAY Eszter (2023): *How to Provide Enforceable Protection for Academic Freedom at EU Level?* European Parliamentary Research Service, 2023. január 5. Online: <https://ephthinktank.eu/2023/01/05/how-to-provide-enforceable-protection-for-academic-freedom-at-eu-level/>
- Judgment of the Court of 13 June 1958. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 9-56. [A Bíróság 1958. június 13-i ítélete a 9-56.sz., Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA kontra High Authority of the European Coal and Steel Community ügyben] ECLI:EU:C:1958:7. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61956CJ0009>
- NIELSEN, Nikolay (2021): EU Parliament Snubs Anti-Corruption Researchers. *EUobserver*, 2021. február 5. Online: <https://euobserver.com/eu-political/150832>
- NIELSEN, Nikolay (2023): EU Parliament to Present 14 Point Anti-Corruption Reform. *EUobserver*, 2023. január 12. Online: <https://euobserver.com/eu-political/156594>
- Nigel Farage 'Has £35k Pay Docked by EU over Misspending Claim'. *BBC*, 2018. január 12. Online: www.bbc.com/news/uk-politics-42669293
- PETRI Bernadett (2022): Uniós intézmények és jogállamiság: erősödőben az Európai Ombudsman? *Ludovika.hu*, 2022. október 10. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/10/10/unios-intezmenyek-es-jogallamisag-erosodoben-az-europai-ombudsman/
- VAN HULTEN, Michiel (2022): *Recently Appointed Secretary General of European Parliament Met with Qatari Authorities This Year*. Transparency International EU, 2022. december 14. Online: <https://transparency.eu/secretary-general-of-european-parliament-met-with-qatari-authorities/>
- VON DER LEYEN, Ursula (2020): *Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*. Publication Office of the EU, 2020. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1>
- WILLSHER, Kim (2022): EU Anti-Fraud Body Accuses Marine Le Pen of Embezzlement. *The Guardian*, 2022. április 17. Online: www.theguardian.com/world/2022/apr/17/eu-anti-fraud-body-accuses-marine-le-pen-france-election
- ZALÁN Eszter (2023): Official: EU Parliament's Weak Internal Rule-Making Body Leads to 'Culture of Impunity'. *EUobserver*, 2023. január 26. Online: <https://euobserver.com/eu-political/156648>