

Üres székek politikája EP-módra: a magyar elnökség a tét

Bevezetés

Magyarország 2024 júliusától kezdődően fél éven át tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét. Sajtóinformációk szerint azonban az Európai Parlament következő plenáris ülésén olyan határozatot tervez elfogadni, amelyben nyíltan tiltakozik a jövőre sorra kerülő magyar elnökség ellen.

Rendkívül különös, az unió fennállásában eddig precedens nélküli helyzetet teremt¹ az Európai Parlament jövő héten napirendre kerülő – jelenleg nem nyilvános – határozattervezete. A szöveg szerint ugyanis megkérdőjelezhető, hogy Magyarország hitelesen teljesíteni tudja-e majd 2024-es soros elnökségét, tekintettel az uniós jogra és az EUSz 2. cikkében foglalt értékekre, valamint a lojális együttműködés elvére. Ezzel kapcsolatban arra kéri a Tanácsot, hogy a lehető leghamarabb találjon megfelelő megoldást, majd emlékeztet arra, hogy a Parlament megfelelő intézkedéseket tehet, ha a Tanács részéről nem sikerül megoldást találni a helyzetre. E határozattal uniós intézmény első ízben kérdőjelezné meg egy tagállam EU-elnökségét, teljes mértékben figyelmen kívül hagyva, hogy az uniós elnökség nem jog, hanem kötelezettség a tagországok számára.

A Római Szerződéstől Lisszabonig

Az uniós soros elnökség intézménye hosszú múltra tekint vissza. Az Európai Szén- és Acélközösség 1951-ben elfogadott alapító szerződésében ugyanis már megjelent a rotációs elnökség intézménye az ESZAK Tanácsának vonatkozásában. Ebben az időben, tehát több mint hetven évvel ezelőtt még az volt a rend, hogy a tagállamok háromhavonta, alfabetikus sorrendben követték egymást a Tanács élén. Integrációtörténeti szempontból ez a rendszer azt a célt szolgálta,

¹ BEREZNAY 2023.

hogy minden tagállam számára lehetséges legyen a tagállami, nemzeti érdekek becsatornázásának helyszínét jelentő ESZAK Tanácsának üléseit vezetni, és e körben saját nemzeti érdekeit megfelelő hatékonysággal érvényre juttatni.

Az 1958. január 1-jén hatályba lépő Római Szerződés, amely hatáskörök szempontjából még inkább a nemzetek közötti együttműködés fórumát jelentő Tanácsot helyezte előtérbe a szupranacionális ambíciókra törő Bizottsághoz képest: annyit változtatott a renden, hogy a tagállamok rotációját három hónap helyett hat hónapban határozta meg.

Ennek ellenére néhány esztendővel később, 1965-ben De Gaulle úgy vélte, hogy az európai integráció Franciaország számára veszélyes irányba tart:² a nemzetek feletti Európa felé. Az az elképzelés pedig, hogy a Tanács az egyhangú határozathozatalról áttérjen a többségi döntéshozatalra, nagyban veszélyezteti a francia érdekeket. Ezt a felismerést az üres székek politikájaként³ emlegetett francia bojkott követte, amelynek során Franciaország visszahívta a Tanácsból képviselőjét, és fél évre gyakorlatilag megakasztotta a közösségi intézmények egyhangú döntéshozatalra épülő munkáját, mígnem az 1965. decemberi francia választásokat követően az álláspont megváltozott, és a luxemburgi kompromisszumot követően a Tanács működése helyreállt. Jelentős, az elnökség rendjét érintő intézményi reformra azonban a Lisszaboni Szerződés elfogadásáig nem került sor, amikor is létrejött az Európai Tanács minősített többséggel, két és fél éves időtartamra választható saját állandó elnöki pozíciója, ebből kifolyólag pedig látványosan csökkent a tagállami rotációs EU-elnökség befolyása bizonyos funkciók gyakorlása kapcsán. Ezenfelül a 2009-es Lisszaboni Szerződés óta a tagállamok az „elnökségi triók” rendszerében működnek és határozzák meg azokat a kérdésköröket és témákat, amelyekkel a Tanács az elkövetkezendő másfél évben foglalkozni szeretne, a három ország külön-külön kidolgozott programjának összehangolt koncepciója alapján.

EU-elnökség a jog oldaláról

Minden ezzel kapcsolatos állítás ellenére az Európai Unióról szóló szerződés nem tartalmaz arra vonatkozóan kötelező előírást, hogy a soros elnökséget betöltő tagállamoknak az összeurópai érdek vagy meghatározott értékrendet

² Az üres székek politikája 2012.

³ LÓRÁNT 2018.

kellene-e képviselniük. Ezen a Lisszaboni Szerződés sem változtatott. A tagállamok elnökségi pozíciója nyilván nem hasonlítható az Európai Bizottsághoz, amely – legalábbis elvi szinten – a nemzeti szint fölé helyezkedő „európai érdeket” képvisel, hiszen a soros elnökség során a tagállam kettős helyzetben van: nemcsak a Tanács vezetője, hanem egyben a Tanács tagja is, vagyis nyíltan és elismerten nemzeti érdeket képvisel. Nincs tehát sem EU-jog, sem jogelv, sem uniós érték, amit a tagállamoknak e téren követniük kellene elnökségük során.

Az elnökséget ellátó országok feladatköre, hogy meghatározzák a Tanács féléves napirendjét, „őszinte félként” (*honest broker*) koordinálják a nemzeti politikákat, és közvetítsenek a tagállamok között a megállapodások létrejötté érdekében, ennek során pedig teljesen szokásos, hogy saját nemzeti érdekeiket, geopolitikai prioritásait helyezik előtérbe, és arra törekednek, hogy javítsák az unión belüli helyzetüket. Az uniós elnökség befolyással és presztízzsel jár, kivételes helyzetet teremt. A rotációs rendszer is önmagában ezt a logikát követi, a rendszer ettől igazságos. Minden tagállam annak tudatában alakítja ki együttműködését az aktuálisan a Tanács élén álló másik tagországgal, hogy most ugyan a másik van soron, de legközelebb majd ő következik. Joggal készül rá, hogy kihasználhassa a helyzetből adódó lehetőségeket, javítson unión belüli helyzetén, előtérbe helyezhesse prioritásait, jobb eséllyel kössön számára kedvező alkukat, nemzeti érdekeit pedig informális és formális eszközök együttes alkalmazásával közösségi keretbe foglalja. Ettől a lehetőségtől fosztaná meg az Európai Parlament Magyarországot. De hogy milyen eljárás alapján, azt egyelőre homály fedí. A soros elnökségről szóló úgynevezett tanácsi formációk rendjét több évre előre határozza meg az Európai Tanács, minősített többséggel. A jelenlegi sorrend 2030-ig rendezi, hogy a tagállami elnökségek milyen rendben kövessék egymást, annak meghatározásában az Európai Parlament nem játszik semmilyen szerepet.

Az elnökségi sorrend időközbeni módosítása egyetlen esetben fordult elő: a brit kilépés kapcsán.⁴ Az Európai Parlament annak idején nem tiltakozott határozati javaslatban a brit uniós elnökség ellen. Theresa May brit miniszterelnök a brexitszavazást követően maga jelezte,⁵ hogy az EU elhagyására való szándékára tekintettel az Egyesült Királyság nem kívánja betölteni a 2017 második félévére tervezett uniós elnökségét. Az Európai Bizottság Jogi Szolgálatja ekkor megvizsgálta ezt a szándéknyilatkozatot, és elsődleges állásfoglalása az volt, hogy az uniós elnökség kötelesség, amiről egy tagállam nem

⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2016.

⁵ DALLISON 2016.

mondhat le. Később a kialakult diplomáciai helyzetre tekintettel ez az álláspont úgy módosult, hogy az Egyesült Királyság különleges jogállásából levezetve elfogadható May lemondása, a Szerződések ugyanis kifejezetten úgy rendelkeznek, hogy az unióból kilépő tagállam az Európai Tanács, illetve a Tanács rá vonatkozó eszmecseréin és a rá vonatkozó határozatok meghozatalában nem vesz részt.

Az Európai Parlament bármilyen hatásköre azzal kapcsolatban, hogy az elnökségi sorrendről szóló tanácsi rendelkezést megváltoztassa, csak egy meglehetősen abszurd esetben merülhetne fel: ha jogsértésre hivatkozva megsemmisítési eljárást indítana az elnökségi sorrendről szóló tanácsi határozattal szemben. Egy ilyen lépés azonban egyértelmű szembehelyezkedés lenne nemcsak a Parlament által oly gyakran hivatkozott együttműködési alapelvvel, de az uniós joggal is.

Nulla poena sine lege: az üres székek politikája

Magyarország az Európai Unió teljes jogú tagja. Az uniós soros elnökség intézménye az *acquis communautaire*, a közösségi jog része, az uniós tagságból eredő tagállami kötelezettség. Az elnökségi pozíció megvonását még az a legsúlyosabb, 7. cikk szerinti eljárás sem emeli a szankciók közé, amelynek Magyarországgal szembeni hatékony és előremutató alkalmazását a Parlament ugyanebben a határozatban számonkéri a Tanácson. Az Európai Parlament ezzel a határozatával, amelyet jelenleg öt frakció támogat, minden olyan szabályt és elvet a földig rombol, amelynek megsértését Magyarországnak rója fel: az uniós jogot, az EU értékeit, a bizalmat és a lojális együttműködést, de legfőképpen a jogállamiságot.

Ez a határozat egy bojkott, üres székek politikája európai parlamenti módra, ahol az EP azért blokkol, mert saját érdekeinek veszélyeztetésétől tart. Az az elv, hogy törvény nélkül nincs büntetés, elemi szintű alapjogi garancia. Joggal tarthat az Európai Parlament attól, hogy a magyar elnökségi program célkitűzéseinek egyike, az uniós intézmények feletti jogállami kontroll bevezetése előbb vagy utóbb utoléri. Talán ez a tényező is szerepet játszik ebben a játszmában?

2023. május 25.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa (2016): *Council Rotating Presidencies: Decision on Revised Order*. 2016. július 16. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/26/council-rotating-presidencies-revised-order/
- Az üres székek politikája. *Új Szó*, 2012. augusztus 19. Online: <https://ujsoz.com/panorama/az-ures-szekek-politikaja>
- BEREZNAY István (2023): Drasztikus lépésre készül az Európai Parlament a magyar kormánnyal szemben. *Index*, 2023. május 24. Online: <https://index.hu/kulfold/2023/05/24/europai-parlament-allasfoglalas-tervezet-eu-soros-elnoksseg-magyarorszag-orban-viktor/>
- DALLISON, Paul (2016): UK will Relinquish EU Presidency in 2017. *Politico*, 2016. július 20. Online: www.politico.eu/article/uk-will-relinquish-eu-presidency-in-2017/
- LÓRÁNT Károly (2018): De Gaulle álma. *Magyar Hírlap*, 2018. december 11. Online: www.magyarhirlap.hu/velemenyt/De_Gaulle_alma