

Petri Bernadett

Jogállamisági kondicionalitás: az Európai Bizottság függő játszmája

Rendhagyó időpontban, vasárnap reggel került sor az Európai Bizottság e heti rendes kollégiumi ülésére, amelynek során az uniós biztosok egyhangúlag döntöttek a Magyarországnak járó uniós források ügyében. A 65 százalékos feltételes korrekcióval az arról szóló találgatásokhoz és szivárogtatásokhoz képest végül középutas megoldást talált a Bizottság, Johannes Hahn költségvetési biztos júliusi javaslatához képest 5 százalékkal csökkent a lehetséges levonás mértéke, és ami ennél is fontosabb, a döntés továbbra is függőben maradt.

A javaslat értelmében a jogállamisági feltételelességről szóló, úgynevezett kondicionalitási rendelet keretében részleges pénzügyi korrekciót javasol a Bizottság.¹ A Tanács számára tett javaslat azonban az indokolás értelmében csak feltételes, két hónap múlva ugyanis a Bizottság újra felméri a helyzetet a magyar részről tett vállalások fényében. Ekkor tehát annak megfelelően tesz majd új javaslatot, hogy Magyarország eleget tett-e az általa vállalt intézkedéseknek, vagyis elfogadta és alkalmazza-e azt a jogi keretet, amely a Bizottság értékelése szerint alkalmas az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás céljainak elérésére. Amennyiben a magyar kormány a vállalásokat teljesíti, és azokat a Bizottság elfogadja, az eljárás még az év vége előtt lezárulhat.

A Magyar Kormány széles körű intézkedéscsomagra tett javaslatot annak érdekében, hogy eloszlassa a Bizottság által az eljárás hivatalos megindítása-kor, ez év április 27-én megfogalmazott aggályokat.² Ezekkel kapcsolatban a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy azok alkalmasak arra, hogy kezeljék a felvetett kérdéseket, de csak abban az esetben, ha megfelelő módon és kellő részletességgel szabályozzák, és megfelelő módon végre is hajtják őket. E tekintetben Magyarországnak 2022. november 19-ig, vagyis a korrekciós intézkedések kulcsfontosságú végrehajtási lépésének tekintett Integritás Hatóság működésének tervezett megkezdéséig ezeknek az intézkedések a jelentős részére vonatkozóan további részleteket kell kidolgoznia. Az összesen

¹ Európai Bizottság 2022a.

² MAKSZIMOV 2022.

17 javaslat – azok elfogadása esetén – a Helyreállítási Alap mérföldköveinek teljesítéséhez is elfogadhatóvá válik.

A vasárnap délelőtt bemutatott, az Európai Unió Tanácsának címzett javaslat szerint az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, a Kohéziós Alapból, az Igazságos Átmenet Alapból és az Európai Szociális Alap Pluszból finanszírozott, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó három operatív programhoz tartozó kötelezettségvállalások 65 százalékának felfüggesztésére kerülhetne sor. Ezek a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program Plusz, az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program Plusz és a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz névre hallgató programok. Ezeket a programokat, illetve egészen pontosan Magyarország és az Európai Bizottság közötti partnerségi megállapodást az Európai Bizottság mind ez idáig nem hagyta jóvá, és vélhetően a tanácsi végső döntés meghozataláig erre már nem is kerül sor. Az intézkedést a javaslat értelmében a közérdekű vagyonkezelő alapítványokra nézve az uniós programok keretében történő új jogi kötelezettségvállalások tilalma egészíti ki. A közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal, vagyis az úgynevezett KEKVA-kkal kapcsolatosan a korábbiakban több civil szervezet kifejtette,³ hogy azok sértik az Európai Bizottság elmúlt 30 évben kidolgozott, az állami támogatások gazdasági elemzésére és ezen keresztül az állami támogatások tiltott vagy megengedett voltára vonatkozó, úgynevezett piaci magánbefektető elvet. Az Európai Bizottság azonban végül nem osztotta ezt az érvet, és csak azt várja el a magyar kormánytól, hogy ezen közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok átlátható gazdálkodását biztosítsa.

Az érintett programok a gazdasági és társadalmi célkitűzések széles körét fedik le. A környezeti és energiahatékonysági program célja a környezetszennyezés és az erőforrások túlzott kihasználásának csökkentése, a biológiai sokféleség megóvása, a körforgásos gazdaság előtérbe helyezése, a vízmegtartás ösztönzése, a zöld-kék infrastruktúra fejlesztése, valamint a helyi energia-közösségek alapításának támogatása.⁴ Emellett célkitűzéseikhez tartozik új munkahelyek létrehozása és a kibocsátások csökkentése az egyes, úgynevezett karbonintenzív megyékben. A közlekedésfejlesztési program a tiszta üzemű városi-elővárosi közlekedés erősítésére, a vasúti közlekedés fejlesztésére és a fenntartható, biztonságos közúti mobilitásra törekszik,⁵ míg a településfejlesztési program a helyi gazdaságfejlesztés, az energiahatékonyság, a humán

³ LIGETI 2021.

⁴ Magyarország Kormánya [é. n. a].

⁵ Magyarország Kormánya [é. n. b].

és szociális infrastruktúra, továbbá a városfejlesztés és városrehabilitáció céljait támogatja.⁶ Ezeket a jelenleg is futó uniós programokat a nemzeti költségvetés jelenleg előfinanszírozza, amennyiben pedig a programokat jóváhagyják, az eddigi költségek az uniós költségvetés terhére leszámíthatóvá válnak.

A mai döntés intézményközi kontextusához tartozik, hogy az Európai Parlament néhány nappal ezelőtt elfogadott határozata olyan kijelentéseket tartalmazott, amelyek távol állnak az Európai Bizottság konstruktívnak mondható hozzáállásától.⁷ A szöveg szerint ugyanis Magyarországon olyan mértékben romlott a jogállamiság helyzete, hogy az már nem tekinthető demokráciának, hanem egy úgynevezett „választásos autokráciává”, hibrid rezsimmé vált. A Parlament határozata szerint az uniós forrásokat és a helyreállítási alapból származó pénzeket mindaddig teljes egészében vissza kell tartani, amíg az ország nem teljesíti az uniós ajánlásokat és az Európai Bíróság határozatait. Az pedig, hogy a Tanács értékelésük szerint nem halad a 7. cikk szerinti eljárással, a jogállamiság megsértésének számít. Az Európai Parlament azt javasolta a Bizottságnak, hogy az teljes egészében vonja ki a finanszírozás alól azokat a kohéziós programokat, amelyek esetében felmerül az uniós forrásokkal való visszaélés vagy a jogállamiság megsértésének kockázata.

Johannes Hahn uniós biztos vasárnapi sajtótájékoztatóján úgy fogalmazott az Európai Parlament fenti határozatával kapcsolatban, hogy azt a Bizottság „természetesen tudomásul vette, a Parlament álláspontja nem jelentett meglepetést”.⁸ Ezenfelül nem kommentálta azt. Ezzel egyező módon az Európai Parlament frakciói – a döntést éljenző és azt saját sikerének elkönyvelő Európai Néppárt kivételével⁹ – a Bizottság kihirdetett javaslatát szintén tudomásul vették, ezenfelül a továbbiakban nem kommentálták.

Az Európai Bizottság és a Parlament közötti viszonyokat nemcsak ez a kölcsönösen visszafogott reakció, de az is jól demonstrálja, hogy a Bizottság a kondicionalitási rendelethez fűzött értelmező rendelkezéseiben külön nevesítette, hogy miként rangsorolja az egyes tájékoztatói forrásokat a tagállamok jogállamisági helyzetével kapcsolatban.¹⁰ Ennek értelmében az Európai Bizottság olyan dokumentumokat tekint értékelése során mérvadónak, mint az Európai Unió Bíróságának ítéletei, a Számvevőszék jelentései, a Bizottság éves jogállamisági jelentése és uniós igazságügyi eredménytáblája, az OLAF

⁶ Magyarország Kormánya [é. n. c].

⁷ Európai Parlament 2022.

⁸ Európai Bizottság 2022b.

⁹ Európai Parlamenti Európai Néppárt Képviselőcsoport 2022.

¹⁰ Európai Bizottság 2022c.

és az Európai Ügyészség jelentései, valamint az egyes releváns nemzetközi szervezetek és hálózatok értelmezései, míg az Európai Parlament jelentéseit csak az egyéb források között nevesíti, amelyek figyelembe vehetők ugyan, de nem rendelkeznek konkrét bizonyító erővel.

Az eljárás rendje szerint az Európai Unió Tanácsa számára egy hónap áll rendelkezésre annak eldöntésére, hogy elfogadja-e a javasolt intézkedéseket, amely határidő további két hónappal meghosszabbítható.¹¹ A Tanács a szabályok szerint tehát már október 19-én döntést hozhatna az Európai Bizottság javaslata alapján, ami egy hónappal megelőzi a bizottsági javaslat revízióját. Tekintettel azonban arra, hogy a Magyar Kormány a vállalt intézkedéseket két törvénycsomagban, szeptember 19-én és szeptember 23-án terjeszti elő, a tagállamok már a rendes határidő lejáratakor ismerni fogják az intézkedések részleteit. A Bizottság ennek ellenére Johannes Hahn biztos vasárnapi kijelentése és a végrehajtási határozatjavaslat indokolása szerint arra kéri a Tanácsot, hogy az a meghosszabbított határidőt alkalmazza. A döntéshez a tagállamok részéről minősített többség szükséges.

2022. szeptember 19.

Felhasznált irodalom

- Európai Bizottság (2022a): *Proposal 12551/22 for a Council Implementing Decision on Measures for the Protection of the Union Budget Against Breaches of the Principles of the Rule of Law in Hungary*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12551-2022-INIT/en/pdf>
- Európai Bizottság (2022b): *Remarks by Commissioner Hahn at the College Read-out on the Protection of the EU Budget in Hungary*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_5583
- Európai Bizottság (2022c): *EU Budget: Commission Publishes Guidance on the Conditionality Mechanism*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1468
- Európai Parlament (2022): *Magyarország többé nem tekinthető teljes értékű demokráciának, mondja az EP*. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20220909IPR40137/magyarorszag-tobbé-nem-tekintheto-teljes-erteku-demokracianak-mondja-az-ep
- Európai Parlamenti Európai Néppárt Képviselőcsoport (2022): *EPP Demands Substantial Reforms from Hungary*. Online: www.eppgroup.eu/newsroom/news/epp-demands-substantial-reforms-from-hungary

¹¹ Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget.

- LIGETI Miklós (2021): *Levél Dr. Sulyok Tamás részére*. Transparency International Magyarország Alapítvány, 2021. június 18. Online: https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/07/II-02280-2021_amicus_curiae_kekva_Transparency_International_Magyarország.pdf
- Magyarország Kormánya [é. n. a]: *Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program Plusz (KEHOP Plusz)*. Online: www.palyazat.gov.hu/kornyezeti_es_energiahatekonysagi_operativ_program_plusz
- Magyarország Kormánya [é. n. b]: *Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program Plusz (IKOP Plusz)*. Online: www.palyazat.gov.hu/integralt_kozlekedesfejlesztési_operativ_program_plusz
- Magyarország Kormánya [é. n. c]: *Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz)*. Online: www.palyazat.gov.hu/terlet-s-településfejlesztési-operativ-program-plusz-top-plusz
- MAKSZIMOV, Vlad (2022): Hungary: Commission Officially Launches Procedure Linking Bloc Funds to Rule of Law. *Euractiv*, 2022. április 27. Online: www.euractiv.com/section/politics/news/hungary-commission-officially-launches-procedure-linking-bloc-funds-to-rule-of-law/
- Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget. OJ L 4331, 2020. december 22. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2020.433.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2020:433I:TOC>