

## Milyen jogállamisági eljárások vannak folyamatban Magyarországgal szemben?

Rövid, praktikus iránytű az uniós jogállamisági útvesztőhöz. Nap mint nap érkeznek hírek az Európai Unió Magyarországgal szemben folytatott „jogállamisági eljárásáról”. Valójában azonban több párhuzamos eljárás van folyamatban, amelyek jogi formája és háttere különböző.

Magyarországot a 2010-es évek eleje óta folyamatos külföldi bírálókat érik, amelyeket néhány év elteltével soroltak a „jogállamisági probléma” gyűjtőfogalma alá. Kezdetben az európai baloldal és nemzetközi háttérű NGO-k nyomására az uniós intézmények és nemzetközi szervezetek kritikus jelentéseket készítettek, és vitákat szerveztek Magyarország egyes politikai és alkotmányos kérdéseivel kapcsolatban. Ezt követően szemtanúi lehettünk annak, ahogy az EU elkezdett gondolkodni az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 7. cikkének alkalmazásán. Ezzel párhuzamosan egyre több eszközt hozott létre annak érdekében, hogy kontroll alá helyezhesse a tagállamokat a jogállamiságra hivatkozva. A kezdeti politikai és értékviták a migrációs válság időszakában, valamint a föderalista kontra nemzeti szuverenista erők közötti ellentét élesedésével váltottak magasabb fokozatra, és rögzültek kiemelt témaként az uniós politikai napirenden.

A Magyarország szempontjából releváns uniós jogállamisági eszköztár lajstromát érdemes a „7-es cikkes eljárással” kezdeni, ez ugyanis az egyetlen jogállamisági eljárás, amelyet az uniós alapszerződés is rögzít. Rögtön pontosítani szükséges, hogy valójában két eljárásról van szó, amelyet az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének két különböző bekezdése tartalmaz.

Az első típusú, a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás lehetővé teszi annak megállapítását, hogy fennáll az EUSz 2. cikkében felsorolt értékek – köztük a jogállamiság – súlyos sérelmének egyértelmű veszélye, valamint lehetőséget nyújt nem kötelező erejű ajánlások megfogalmazására. Ez az eljárás indítható el könnyebben az Európai Bizottság, az Európai Parlament vagy a tagállamok egyharmadának kezdeményezésére. Ezután a súlyos jogsértés egyértelmű veszélyének megállapításához a Tanács négyötödös többségére és az Európai Parlament egyetértésének elnyerésére van szükség.

A második típusú, a 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás alapján már az EUSz 2. cikkében felsorolt értékek súlyos és tartósan fennálló sérelmét lehet megállapítani. Ezt az eljárást már csak a Tanács vagy a Bizottság indíthatja el, a Parlament nem. A végleges határozat elfogadásához – amely már szankciókat is vonhat maga után az adott tagállammal szemben, beleértve szavazati jogának felfüggesztését a Tanácsban – a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek egyhangú szavazatára (leszámítva az érintett tagállamot) és a Parlament egyetértésére van szükség.

Magyarországgal szemben a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás van jelenleg folyamatban. Az eljárást az Európai Parlament indította el 2018. szeptember 12-én a Judith Sargentini holland zöldpárti EP-képviselő jelentése alapján elkészült állásfoglalás elfogadásával. Fontos leszögezni, hogy ezen eljárás keretében nem függeszthetik fel Magyarország szavazati jogát, a Tanács legfeljebb ajánlásokat fogalmazhat meg Magyarország részére. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a gyakorlatban ez az eljárás meglehetősen passzív és hosszúra nyúló. Az uniós tagállamok miniszterei időről időre meghallgatják Magyarország igazságügyi miniszterét, és vitát folytatnak a magyarországi helyzetről, de ügydöntő szavazásra az immár több mint négy éve tartó folyamat során még nem került sor. Megjegyzendő, hogy nem Magyarország az első tagállam, amelylyel szemben a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárást elindították. Lengyelországgal szemben a Bizottság kezdeményezte az eljárást 2017. december 20-án. A lengyel ügyből levonható tapasztalatok hasonlóak a magyarhoz, az eljárás Lengyelország esetében lassan már 5 éve nem került lezárásra.

A 7. cikkel párhuzamosan az Európai Bizottság alkalmazni kezdte Magyarországgal szemben a közbeszédben csak „jogállamisági kondicionalitási” rendeletként emlegetett, egyébként hivatalos nevén az „uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről” szóló rendeletet. A rendelet az unió legújabb, jogállamisági kérdéskörhöz kapcsolódó eszköze, amelyet az unió többéves költségvetéséről szóló 2020-as tárgyalások során sikerült az uniós döntéshozatalon áterőltetni több tagállam, köztük az ilyen típusú eljárások egyértelmű „veszélyzónájában” található Magyarország és Lengyelország fenntartásai ellenére. A mechanizmus Magyarországgal szembeni elindítását Ursula von der Leyen bizottsági elnök két nappal a magyar országgyűlési választásokat követően, 2022. április 5-én jelentette be.

A rendelet lehetővé teszi, hogy a Bizottság kezdeményezésére a Tanács intézkedéseket hozzon abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy „a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást

vagy az unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll”. A rendelet keretében a Bizottság aggályokat fogalmazhat meg egy adott tagállam tekintetében, és kérheti a tagállamot az általa problémásnak vélt kérdések orvoslására. Ha a Bizottság és a tagállam nem tud megállapodni a felvetett ügyekben, a Bizottság a rendelet alapján intézkedésekre tehet javaslatot, amelyet a Tanács elé terjeszt. A Tanács minősített többséggel dönt a Bizottság intézkedési javaslatairól, azokat elfogadhatja, elutasíthatja vagy módosíthatja. A Tanácsban a minősített többséghez két feltételnek kell egyszerre teljesülnie. A tagállamok 55 százalékának (vagyis a gyakorlatban a 27 tagállamból 15 tagállam) kell azonos módon szavaznia, és a javaslatot támogató tagállamok az EU teljes népességének legalább 65 százalékát kell hogy képviseljék.

Magyarország és a Bizottság között ennek az eljárásnak a keretein belül zajlottak 2022 második felében intenzív tárgyalások. Az eljárás során a Bizottság és Magyarország is arról számolt be, hogy sikerült 17 pontos magyar intézkedési csomagban megállapodni, amely elviekben megfelelően képes orvosolni a Bizottság aggályait. A Bizottság 2022. szeptember 18-i közleményében jelentette be, hogy „a végrehajtás kulcsfontosságú lépéseinek megtételéig” többek között javasolja a Tanácsnak a kötelezettségvállalások 65 százalékának felfüggesztését három, a kohéziós politika keretébe tartozó operatív program esetében. Magyarország vállalta, hogy november 19-ig mindenre kiterjedő tájékoztatást nyújt a Bizottságnak a végrehajtás kulcsfontosságú lépéseinek megtételéről, amelyet teljesített is. Didier Reynders uniós biztos 2022. november 21-i európai parlamenti felszólalásában tájékoztatott, hogy a Bizottság jelenleg a beszámoló kiértékelésén dolgozik. Ezt követően értékeléséről tájékoztatja a Tanácsot, ezzel együtt rá bízva a helyzet végső megítélését. A Tanács gazdasági és pénzügyekkel foglalkozó formációja (ECOFIN) 2022. november 21-én közzétett előzetes napirendtervezete alapján a 2022. december 6-i ülés keretében szavazhatnak az intézkedésekről.

A kondicionalitási eljárással párhuzamosan egy másik tárgyalás is zajlik a Bizottság és Magyarország között, amely a koronavírus-válság utáni gazdasági helyreállítást célzó alaphoz Magyarország számára járó 5,8 milliárd eurós támogatás folyósítása körül zajlik, amelyet az Európai Unió a tagállamok által közösen felvett kölcsönből finanszíroz. Fontos megjegyezni, hogy ebben az esetben nem formális eljárásról, hanem politikai tárgyalásról van szó. A Bizottság előzetes politikai feltételekhez köti ugyanis a magyar helyreállítási terv jóváhagyását, amely szükséges ahhoz, hogy Magyarország megkapja az említett forrásokat. Bár a tárgyalás 2021 óta zajlik, időközben a Bizottság többé-kevésbé informálisan a kondicionalitási eljárás kimenetelével

is összekapcsolta a helyreállítási alapról való megegyezést. Bár a tárgyalások nem zárultak le, pozitív jelként értelmezhető, hogy a fent említett december 6-i ülés napirendtervezetében a RRF-fel kapcsolatban is szavazást tűztek ki.

Magyarországon kívül Lengyelország sem kapta még meg a helyreállítási alapról járó uniós forrásokat. A lengyelek annyival tartanak előrébb, hogy az orosz–ukrán háborúval kapcsolatos szerepvállalásuk kontextusában a Bizottság elnöke jóváhagyta a helyreállítási tervüket. Ezt követően azonban a Bizottság belső politikai nyomásra visszakozva még nem folyósította a kérdéses forrásokat Lengyelország számára.

A két ország tehát ebben az ügyben hasonló helyzetben van. Ugyanakkor megállapítható az is, hogy az uniós intézmények tendenciózan újabb és újabb eszközeiket felváltva tesztelik Magyarországon és Lengyelországon. A Bizottság például alkalmazta a 2014-ben létrehozott jogállamisági keretét Lengyelországgal szemben, amelyet Magyarországgal szemben sosem vetett be. A 7. cikk 1) bekezdése szerinti eljárást a Bizottság indította el Lengyelországgal szemben, míg Magyarországgal szemben ezt nem kezdeményezte (mint fentebb említettük, hazánk az Európai Parlament politikai döntése alapján került ezen eljárás alá). A kondicionalitási rendelet esetében úgy tűnik, Magyarországon volt a sor a „kísérleti laborban”, a Magyarországgal szemben folytatott eljárás tapasztalatai és kimenetele azonban jelentős precedenst teremthet, amelyet ezért az összes uniós intézmény és tagállam szoros figyelemmel követ.

2022. november 23.