

Unió eljárás a magyar EU-forrásokról: meddig tart a lojális együttműködés?

Az év végéig mindenképpen lezárulnak azok az uniós eljárások, amelyek tanácsi részről a magyar helyreállítási terv jóváhagyásához és az uniós források részleges felfüggesztésének megerősítéséhez vezethetnek. Kivételes intézményi precedensnek tekinthető azonban a két kérdés nyílt, feltételként való összekapcsolása az ukrán hitelfelvétel és a globális minimumadó ügyével, amelyek Magyarország uniós forrásokhoz való hozzáférésétől teljesen függetlenek, s amelyekben a Magyar Kormány a többi tagállamtól eltérő álláspontot képvisel.

Az uniós pénzügyminiszterek múlt heti brüsszeli tanácskozását követően most úgy tűnik, hogy a magyar helyreállítási terv tartalmát minden tagország támogatja, így év végéig megtörténhet a hivatalos jóváhagyás.¹ Ezzel párhuzamosan a jogállamisági kondicionalitási eljárás újabb fejleményeként az Európai Bizottság költségvetési biztosa, Johannes Hahn arról értesítette a cseh elnökséget, hogy pénzügyi korrekciós intézkedésekre vonatkozó javaslatát továbbra is fenntartja, és nem változtat a november 30-i értékelésén.² Az uniós forrásokra vonatkozó felfüggesztési arányt a Bizottság annak ellenére nem csökkentette, hogy a megfogalmazott tizenhét vállalásból csak három olyan maradt, amelyekkel kapcsolatban továbbra is kifogásokat támaszt.

Elöljáróban érdemes leszögezni, hogy az Európai Unió intézményeinek működésétől nem idegen az úgynevezett csomagmegállapodások („*package deal*”), tehát ügyeken átívelő kompromisszumok megkötése. Az egyik olyan ok, amely miatt azonban ez az ügy mégis eltérő, az elsősorban az a nyílt megközelítés, amely az ügykezelését tekintve legkevésbé transzparens és működését elsősorban háttérmegállapodásokra építő Tanácsra egyáltalán nem jellemző. A másik, még ennél is jelentősebb indok pedig az, hogy míg a Tanács számára a helyreállítási alapról szóló rendelet nem állapít meg mérlegelési jogot a tagállami helyreállítási tervek végrehajtásának vonatkozásában, Magyarország

¹ Hirado.hu 2022.

² HARANGOZÓ 2022.

számára jogi értelemben nem kötelező az ukrán hitelfelvétel és a globális minimumadó kérdésében a többi tagállammal egyező álláspontot elfoglalni.

A helyzet megítélésével kapcsolatban számos uniós alapelv is irányadó lehet, a legvilágosabb értelmezést azonban ezek közül a lojális együttműködés alapelve nyújtja.

A lojális együttműködés alapelvéről az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 4. cikk (3) bekezdése rendelkezik, amelynek értelmében az unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, segítik az uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az unió célkitűzéseinek megvalósítását. A szakirodalomban sok helyen hűségrendelkezésként vagy egyfajta hűségzáradékként hivatkoznak rá. A rendelkezés szövege egyébként alig változott az 1950-es évek óta, az Európai Gazdasági Közösségről szóló Római Szerződés (EGK) 5. cikkében szereplő hűségzáradékot,³ amelyet a Római Szerződés fogadott el, annak idején a német delegáció kezdeményezésére iktatták be a német szövetségi hűség elve⁴ (*Bundestreue*) mintájára, és az Európai Szén- és Acélközösségről szóló szerződés (ESZAK) 86. cikke alapján⁵ szövegezték meg. Ez azért is jelentős, mert az ESZAK kidolgozása során többször hangsúlyozták a tárgyaló felek, hogy maga az együttműködési alapelv *a pacta sunt servanda* nemzetközi közjogi elv egy variációja, vagyis azt támasztja alá a tagállamok és az uniós intézmények viszonyrendszerében, hogy a megállapodásokat be kell tartani.

Az Európai Bíróság gyakorlatából következik, hogy a lojális együttműködés fő címzettjei a tagállamok, azonban az EUB több döntésében hangsúlyozta,⁶ hogy az EUSz 4. cikkének (3) bekezdése kölcsönösséget ír elő: az alapelv által támasztott kötelezettségek tehát nemcsak a tagállamokat, hanem az uniós intézményeket is kötik (például 358/85. és 51/86. sz., Franciaország kontra Európai Parlament egyesített ügyek,⁷ a C-213/88 és C-39/89 sz. Luxemburg

³ Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK-t) létrehozó szerződés.

⁴ Friedrich Ebert Stiftung [é. n.].

⁵ Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés.

⁶ KLAMERT 2014.

⁷ A Bíróság 1988. szeptember 22-i ítélete a Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügyben.

kontra Európai Parlament egyesített ügyek,⁸ a C-234/89. sz. Delimitis-ügyben hozott ítélet⁹ vagy a C-344/01. sz. Németország kontra Bizottság ügy).¹⁰

Egyes döntésekben (például C-45/07 sz. Európai Községek Bizottsága kontra Görögország, az úgynevezett IMO-ügy)¹¹ még az az állítás is megtalálható, hogy a lojális együttműködés elvárása ugyanolyan mértékben terheli az intézményeket, mint a tagállamokat, azonban a kölcsönösség egyértelműen aszimmetrikus voltát jól példázza, hogy addig, amíg a Tanács jogalkotási lépései ezen elv alapján sosem minősülhetnek jogsértőnek, ha mondjuk valamely tagállamra sérelmesek, a nemzeti jogalkotás lojális együttműködésnek való megfeleltetése a tagállamok egyik elsődleges kötelezettsége.

Ami az uniós intézmények magatartását illeti tehát, a lojális együttműködés elvének megközelítése csak részben vezet eredményre a magyar üggyel kapcsolatos csomagmegközelítés értékelésével kapcsolatban, hacsak azt nem tekintjük annak, hogy a helyreállítási terv jóváhagyása a Tanács részéről az együttműködés elve alapján is kötelező lenne. Az alapelv horizontális, tehát tagállamok közötti viszonyrendszerében további fontos következtetéseket lehet levonni. A C-63/90 sz. és C-67/90 sz. Portugália és Spanyolország kontra Tanács egyesített ügyekben a Bíróság ugyanis azt állapította meg a lojális együttműködés elvének értelmezésével kapcsolatban, hogy a tagállamok nem kötelesek együttműködni a Tanácsban, nem kötelesek kompromisszumokat kötni, vagy többséget alkotni egy adott aktus elfogadása érdekében.¹² Ezenkívül ugyanebben a döntésben azt is kinyilvánította, hogy a tagállamok nem kötelesek a közös érdekek érdekében fellépni, és különösen nem kötelesek tartózkodni a nemzeti érdekek uniós intézményeken belüli érvényesítésétől. Ezenfelül pedig az sem követelhető meg a tagállamoktól, hogy szavazáskor figyelembe vegyék a többi tagállam álláspontját. Ez az értelmezés – túl azon, hogy sötét jövőt fest a külügyi vétó ellenzői számára – nem teszi éppen megalapozottá azt a tanácsi megközelítést, amely Magyarország uniós forrásokhoz való hozzáféréseinek ügyét ahhoz a feltételhez köti, hogy az két eltérő kérdésben megadja támogatását egy-egy uniós javaslatához. Ha ugyanis Magyarország

⁸ A Bíróság 1991. november 28-i ítélete a Grand Duchy of Luxemburg kontra Európai Parlament egyesített ügyben.

⁹ A Bíróság 1991. február 28-i ítélete a Stergios Delimitis kontra Henninger Bräu AG ügyben.

¹⁰ A Bíróság 2004. március 4-i ítélete a Németországi Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Községek Bizottsága ügyben.

¹¹ A Bíróság 2009. február 12-i ítélete az Európai Községek Bizottsága kontra Görög Köztársaság ügyben.

¹² A Bíróság 1992. október 13-i ítélete a Portugál Köztársaság és Spanyol Királyság kontra az Európai Községek Tanácsa ügyben.

megváltoztatná álláspontját ebben a két kérdésben, azzal nem kötelezettséget teljesítene, hanem olyan jogáról mondana le, amelyet a Szerződések és a bírói gyakorlat többszörösen megerősítenek.

A teljesség érdekében egy gondolat erejéig érdemes még kitérni az Európai Bizottság jogállamisági feltételelességi határozatára. A kondicionalitási ügyben alkalmazott megközelítés megítélése során lényeges lehet ugyanis a bizalomvédelem elve, amely az állandó ítélkezési gyakorlat szerint szintén az unió alapvető elvei közé tartozik. Az ezen elvre való hivatkozás joga minden jogalanyt megillet, akiben vagy amelyben valamely uniós intézmény megalapozott várakozásokat keltett (például C-545/11 sz. Agrargenossenschaft Neuzelle ítélet,¹³ valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezekben a jogesetekben pedig a Bíróság úgy határozott, hogy jogsértő egy uniós intézmény döntése, ha figyelmen kívül hagyja egy olyan gyakorlat megalapozottságát, amelyet ő maga hagyott jóvá, illetve utólag megváltoztat olyan feltételeket és az azokhoz fűzött következményeket, amelyeket előzetesen ő maga határozott meg...

2022. december 12.

Felhasznált irodalom

- A Bíróság 1988. szeptember 22-i ítélete a Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0358>
- A Bíróság 1991. február 28-i ítélete a Stergios Delimitis kontra Henninger Bräu AG ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0234>
- A Bíróság 1991. november 28-i ítélete a Grand Duchy of Luxemburg kontra Európai Parlament egyesített ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0213>
- A Bíróság 1992. október 13-i ítélete a Portugál Köztársaság és Spanyol Királyság kontra az Európai Közösségek Tanácsa ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0063>
- A Bíróság 2004. március 4-i ítélete a Németországi Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0344>
- A Bíróság 2009. február 12-i ítélete az Európai Közösségek Bizottsága kontra Görög Köztársaság ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0045>

¹³ A Bíróság 2013. március 14-i ítélete a Agrargenossenschaft Neuzelle eG kontra Landrat des Landkreises Oder-Spree ügyben.

Unió eljárás a magyar EU-forrásokról: meddig tart a lojális együttműködés?

- A Bíróság 2013. március 14-i ítélete a Agrargenossenschaft Neuzelle eG kontra Landrat des Landkreises Oder-Spree ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0545>
- Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK-t) létrehozó szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/treaty-of-rome-eec.html>
- Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés. Online: https://publications.europa.eu/resource/cellar/d3283d93-8b4a-4846-ad1f-d4ad219ccf86.0019.02/DOC_1
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- Friedrich Ebert Stiftung [é. n.]: *Judicial Safeguarding of the Federal System*. Online: <http://library.fes.de/fulltext/bueros/london/00538008.htm>
- HARANGOZÓ Éva (2022): A jogállamisági eljárás utolsó idej felvonása. *Magyar Nemzet*, 2022. december 11. Online: <https://magyarnemzet.hu/belfold/2022/12/a-jogallamisagi-eljaras-utolso-idei-felvonasa>
- Hirado.hu (2022): Varga Mihály: Az év végéig jó esély van a magyar helyreállítási terv elfogadására. *Hirado.hu*, 2022. december 6. Online: <https://hirado.hu/belfold/cikk/2022/12/06/varga-mihaly-az-ev-vegeig-jo-esely-van-a-magyar-helyreallitasi-terv-elfogadasara>
- KLAMERT, Marcus (2014): *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press. Online: <https://library.oapen.org/viewer/web/viewer.html?file=/bitstream/handle/20.500.12657/33483/468331.pdf?sequence=1&isAllowed=y>