

Uniós költségvetés és jogállam

VISSZHANG - LXII. évfolyam, 41. szám, 2018. október 12.

Napjainkban a többéves uniós költségvetés 2021-ben kezdődő újabb ciklusának előkészítése folyik (l. erre Losoncz Miklós elemzését: „*Aki nem lép egyszerre*”, *ÉS*, 2018/19., máj. 11.). Ennek során az Európai Bizottság egészen újszerű kezdeményezéssel állt elő, ti. az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozóan – az egyes ágazatok támogatásfolyósítási rendjén túlmenően – horizontális tanácsrendelet megalkotására tett javaslatot. E lehetőség benne rejlik ugyan az uniós jogban, ennek kiaknázására azonban máig nem került sor. A rendelettervezet előterjesztésének tétjét az adja, hogy a költségvetés végrehajtása, amelyet mostanáig tisztán technikai kérdésnek gondoltunk, a bizottsági javaslat tükrében politikai üggyé alakult át.

A bizottság – logikusan – abból indult ki, hogy az EU pénzügyi érdekeit meg kell védeni a fenyegető kockázatokkal szemben. Ha pedig a leselkedő veszély politikai természetű, akkor arra politikai választ kell adni. Így került a rendelettervezetbe be az, hogy föl kell lépni az uniós költségvetést veszélyeztető tagállammal szemben, ha annak működése során a jogállami működés rendszerszintű fogyatékoságai kerülnek felszínre. A bizottsági javaslatot illetően fölmerül a kérdés: vajon a bizottságnak van-e joga az uniós költségvetés technikai természetűnek vélt végrehajtását politikai kérdésekkel terhelni? Még akkor is, ha válaszunk igenlő, adódik egy további kérdés: miként állapítható meg az, hogy valamely tagállam működése során a jogállamiság rendszerszintű fogyatékoságai mutathatók ki?

Az EU jövőbeli kilátásait alapvetően befolyásoló probléma az, hogy vajon a demokratikus és jogállami működés alapértékei érvényesíthetők-e uniós szinten, adott esetben tagállami akarat ellenében (l. erre Valki László kronológiáját, *ÉS*, 2018/20., máj. 18.). Az uniós jog értelmezésében benne rejlik az a feltételezés, hogy az integráció mélyül, az unió szakadatlanul fejlődik, és egyre szorosabbá válik.¹ Más szóval az uniós jog bizonyosan nem értelmezhető úgy, hogy a jövőben kevesebb unió lenne. E hivatalos szintre emelt elvi alapállást ugyan máig nem vonták vissza, de az új jobboldal, továbbá az idegenellenes és populista politika kiterjedő árnyékában kétségek mutatkoznak megvalósíthatóságát illetően.

(Technikai és politikai problémák az uniós költségvetés végrehajtása körül) A bizottság május 2-án javaslatot tett a 2021–27-es időszakra vonatkozó költségvetésre. A többéves pénzügyi keret meghatározásáról a tanács különleges (a tagállamok egyhangú döntéséhez kötött) jogalkotási eljárás keretében rendeletet alkothat [l. az Európai Unió működéséről szóló szerződés 312. cikk (2) bekezdését]. Emellett az Európai Parlament és a tanács rendes (a tagállamok többségi döntésével társított) jogalkotási eljárás keretében rendeletet alkothat a költségvetési szabályok elkészítésének és végrehajtásának, valamint az elszámolások ellenőrzésének módjáról [EUMSZ 322. cikk (1) a) pontja]. A bizottság a költségvetés végrehajtásáról szóló rendeletalkotás révén jogállamisági mechanizmust javasol bevezetni. Ennek jogi alapjaként a 322. cikket jelölte meg.²

A kétféle eljárás, illetve a kétféle jogalkotási tárgy között hierarchikus viszony van: a költségvetés meghatározása a tagállamok szuverenitásának egymás közötti megosztását közvetlenül érinti, ezért indokolt különleges jogalkotási rend bevezetése. Ehhez képest a költségvetés végrehajtása alárendelt jelentőségű, szokásosan technikainak tekintett ügy. Ezért teszi lehetővé az EUMSZ a rendes (vagyis nem egyhangú szavazáson alapuló) jogalkotási eljárást.

A bizottság formailag kifogástalanul jár el abban, hogy a költségvetés végrehajtására vonatkozóan javasolja: az EP és a tanács alkothasson rendeletet rendes jogalkotási eljárás keretében. Abban azonban vitatható a bizottság jogállamisági mechanizmusra irányuló rendeletalkotási javaslata, hogy a rendelettervezet, amely többségi szavazást irányoz elő, a tagállamok szuverenitásának egymás közötti

megosztását közvetlenül érintő kérdésre terjeszkedik ki. Ezt a 322. cikk lehetővé teszi ugyan, de a fent említett hierarchiából adódóan a logikus az lenne, ha a bizottság e javaslatát tanácsrendelet megalkotására irányuló különleges jogalkotási eljárás keretébe utalná.

Nincs tiltás, de kifejezett felhatalmazás sem az uniós jogban arra nézve, hogy a költségvetés végrehajtására és ellenőrzésére irányuló mechanizmusban ne lennének felvethetők politikai szempontok. Érvelhetünk azzal, hogy – kifejezett felhatalmazás hiányában – a bizottság mintegy új hatáskört vindikálna magának, holott a hatáskör-átruházás elvének megfelelően a bizottság uniós intézményi hatáskört csak konkrét célhoz kötött felhatalmazás alapján gyakorolhat. Ha a bizottság új hatáskört igényel magának kellő felhatalmazás nélkül, akkor a tagállamok megsemmisítési eljárást kezdeményezhetnek az Európai Unió Bíróságánál.

A fenti érvekkel szemben azt is gondolhatjuk, hogy a bizottság eljárása a döntéshozatali rendet és annak tartalmát illetően is helyénvaló, ugyanis nem politikai ügyet tűz napirendre, hanem szigorúan megmarad az uniós költségvetés végrehajtásának technikai kérdésénél. Ha az uniós költségvetés védelme miatt arra igény mutatkozik, akkor a bizottság kénytelen politikai – de egyébként a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos technikai kérdésekhez szerves módon kapcsolódó – problémákat fölvetni. Ennyiben nincsen szó új hatáskorról sem, hiszen a bizottság csak komolyan veszi az uniós költségvetés védelmének feladatát. A vita tehát ettől kezdve arról folyik, hogy új hatáskör gyakorlásához vezet-e vagy sem a bizottság fellépése akkor, ha a biztosok szem előtt tartják az uniós költségvetésnek a rendszerszintű és politikai természetű kockázatokkal szembeni megvédését.

(Jogállami értékek érvényesítése kerülőúton) A tanácsrendeleti javaslat átfogó fogalmi meghatározást ad a jogállamiságra és annak rendszerszintű fogyatékoságára nézve is.³ Azt is érdemes figyelembe venni, hogy a bizottság már Románia és Bulgária 2007-es csatlakozása kapcsán referenciaértékeket dolgozott ki az érintett tagállamokra nézve, majd megalkottak egy jogállamisági keretet,⁴ amelynek alkalmazására az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkével összefüggésben kerülhet sor. Magyarország az EP aktivitásának köszönhetően már 2015-ben érintetté vált e folyamatban, Lengyelországgal szemben pedig a bizottság maga indított vizsgálatot, alapul véve a kialakított jogállamisági keretet.

A jogállami működés kikényszerítésének egyenes módja az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás megindítása. Mára azonban világossá vált az, hogy e cikk alkalmazása a gyakorlatban szinte lehetetlen, mivel aligha lehetne a tagállamok között belátható időn belül egyetértésre jutni az inkriminált tagállam belső életébe való súlyos beavatkozásról, ill. annak mikéntjéről. Mivel a jogállamisági zavarokra utaló jelek egyre csak szaporodtak, az Európai Bizottság új megoldásokat keresett, és úgy tűnik, talált is. Az uniós források felhasználásával kapcsolatos tagállami visszaéléseket tapasztalva a bizottság javaslatot tett az EU pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló új eszközök alkalmazására.

A bizottság a jogállami értékek érvényesítésének ügyét nem absztrakt módon, általános érvénnyel tűzte napirendre, hanem egy részletkérdéssel, az uniós költségvetéssel összefüggésben. A demokratikus tagállami működés alapértékei felől nézve ez másodlagos jelentőségű ügynek tűnik, ami azonban csak látszat: ha a bizottságnak sikerülne keresztülvinnie tervezetét a tanácson, és azt megvédeni akár az EU Bírósága előtt, akkor rögtön eljuthatnánk ahhoz a lehetőséghez, hogy tesztelhető legyen a politikai demokrácia egy tagállamban. Ez ma még futurisztikusnak tűnik, de a bizottság mintegy funkcionálisan jut el a jogállamiság kérdéséhez, vagyis azt nem általában véve veti fel, hanem tárgyyszerűen, szigorúan az uniós költségvetés végrehajtásával összefüggésben.

A bizottság fellépése szervesen illeszkedik az uniós hagyományokhoz: a tipikus problémamegoldási mód az EU-ban a laikus közvélekedéssel ellentétben nem az, hogy politikai határozatokat igyekeznek uniós hatóságok végrehajtani, hanem az, hogy fölmerülnek szakkérdések megoldását igénylő feladatok, és az egyedi feladatok végrehajtására figyelemmel jönnek létre hatáskörök. A hatáskörök keletkezésének ilyen módja azért természetes, mert nem onnipotensnek gondolt politikai testületek döntenek új hatáskör létesítéséről, hanem az élet folyása kényszeríti ki problémamegoldást a szakpolitikában, amihez meg kell

újítani egyébként létező hatásköröket.

A hatáskörök ilyen novációjáról akár azt is állíthatjuk, hogy antidemokratikus, hiszen az új feladatok új típusú megoldásának körbejárása folyamán elkerülhetővé válnak többségi demokratikus döntések. A szerves fejlődés jegyében azonban kellő rugalmasság biztosítható. Azt rögzíteni lehet ugyan, hogy a képviseleti demokrácia ellenőrző funkciója háttérbe szorul, be kell látni azonban, hogy a demokratikus akaratérvényesítésnek csak egyik formája a parlamentáris demokrácia. Jó esetben a gyakorlatban az történik, hogy a hatékonyság helyébe az alku és kompromisszumok ökonómiája lép, a képviseleti demokrácia helyébe a deliberáció (tanácskozási demokrácia) – vagyis az együtt döntés új formái –, a jogbiztonság megszokott alakzatai (például parlamenti törvényhozás) helyébe pedig az értékek koherenciája (összerendeződése) és a megszülető elgondolások plauzibilitása (hitelessége).

(Jogállamisági deficit az uniós jogban) A rendeletervezet kemény magját a jogállami működés rendszerszintű hiányosságai alkotják, látható azonban, hogy a javaslatot alátámasztani hivatott bírósági jogesetekből nehéz lenne általánosítani, azok ugyanis egyes alapvető jogokhoz kapcsolódnak. A hatáskör jogvédelemhez való hozzáférés például kiemelkedően fontos alapvető jog, ennek megsértéséből azonban még nem lehetséges a jogállamiság követelményének rendszerszintű megsértésére következtetni.⁵ A jogállami működés mint alapérték az EUB gyakorlatában az uniós intézmények működésével összefüggésben merült fel.⁶ Alapja az a tézis, hogy az uniós jogban értelmezhető alkotmányosság végső soron a tagállamokban kifejlődött alkotmányos hagyományból származtatható.⁷

Az uniós jog alkotmányos jelentőségűvé vált azáltal, hogy már a kora 60-as évektől elismerést nyertek a közösségi jog elsőbbségének, autonómiájának és közvetlen hatályának elvei. A gazdasági szabadságok tekintetében valóban végbement egy alkotmányosodási folyamat. Ennek során kialakult az alapvető szabadságok hatáskör védelmének joga, sőt, az alapvető jogok integrálása is megkezdődött. A jövő kérdése az, hogy lehetséges-e e folyamatot kiteljesíteni és eljutni a jogállamiság rendszerszintű értelmezéséhez.

A jogállami működésnek a tagállamokon való kifejezett számonkérése máig nem került be az EUB gyakorlatába. Egészen addig, amíg a magyar bírák kényszernyugdíjazásával⁸ és a magyar adatvédelmi biztos idő előtti elmozdításával⁹ kapcsolatos ügyek nem kerültek terítékre, az sem merült fel, hogy egy tagállamban rendszerszinten gond lehet a jogállamisággal. A kérdéses ügyekben az EUB technikai válaszokat adott a fölmerült problémákra, miközben a diszkriminációttilalom elvére, illetve az adatvédelmi hatóság függetlenségének követelményére hagyatkozott, elkerülve a jogállamisági vizsgálatot.

Az EUB fent jelzett tartózkodása ellenére érvelhetünk úgy, hogy az ítéletekbe foglalt üzenet mégis pozitív és teljes: eszerint semmiképpen nem fogadható el az, ha egy tagállam önkényes megkülönböztetést alkalmaz, miközben korlátozza az EU egyik alapvető szabadságát, a személyek mozgásának szabadságát. A jogállamiságból fakadó értékek tehát nem vethetők ugyan fel közvetlenül, pontosabban az alapvető szabadságok korlátozásának problémáitól függetlenül, közvetve mégis megnyilatkozhatnak az uniós hatóságok jogállamisági kérdésekben, feltéve, hogy a részletkérdésekben rejlő problémák érdemi elemzését nyújtják adott ügyben.

Az európai integráció máig nem jutott olyan fejlődési szakaszba, hogy a jogállami működés mint rendszerszintű probléma közvetlenül fölvehető lenne. A korrupcióval szemben például felléphetnek uniós hatóságok, és visszakövetelhető a feltárt csalással érintett uniós támogatás. Az irányított, vagyis rendszerszintű korrupcióval szemben azonban az uniós hatóságok lényegében tehetetlenek. Az antidemokratikus tagállami gyakorlattal szemben szokásosan csak tagállami szinten lehet föllépni, ami viszont csak a diplomáciai – vagyis jog alatti – eszközök igénybevételét teszi lehetővé.

Az uniós költségvetés hatékonyabb végrehajtása felől nézve új esély kínálkozik a jogállami működés értékeinek uniós szintén való megjelenítésére. Ezzel kapcsolatban az a gyakorlati követelmény kerül előtérbe, hogy ha a tagállamok adófizetői által befizetett pénz szabályszerű felhasználását egyes tagállamokban a jogállamiság rendszerszintű fogyatékoságai fenyegetik, akkor e problémák megoldása

már nem várható tagállami szinten, ezért az uniós jog igénybevétele válik szükségessé. Ez esetben uniós fórumon közvetlen kifogás tárgyává lehet tenni az olyan tagállami problémákat, mint például a jogalkotó állam foglyul ejtése, a közigazgatási döntések önkényessége vagy a jogvédelemhez való tényleges hozzáférés hiánya.

[1] Az Európai Tanácsnak az Európai Unióról szóló ünnepélyes nyilatkozata, Stuttgart, 1983. június 19.

2 L.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-financial-management-rule-law-may2018_hu_0.pdf).

3 Javaslat: az Európai Parlament és a tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről; Brüsszel, 2018.5.2. COM(2018) 324 final; 2. cikk a) és b) pont.

4 L. a bizottság közleményét a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM/2014/0158 final.

5 L.: C-279/09. *DEB* ügy (EBHT 2010. I-13849. o. EU:C:2010:811), C-64/16. *Tribunal de Costas* ügy (EU:C:2018:117).

6 L.: 294/83. *Les Verts* ügy, EBHT 1986. 1339. o. EU:C:1986:166. 23. bekezdés.

7 L.: 7/56., 3/57 – 7/57. *Algera* egyesített ügy, EBHT 1957 – 1958. 39. o. EU:C:1957:7.

8 C-286/12. ügy, EU:C:2012:687.

9 C-288/12. ügy, EU:C:2014:237.