

Műhelytanulmányok 148.

2023. július

Czina Veronika

**AZ EU JOGÁLLAMISÁGI FELTÉTELRENDSZERÉNEK
ELEMZÉSE MAGYARORSZÁG ESETE ALAPJÁN**

MT

ELKH Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Világgazdasági Intézet

Műhelytanulmányok 148. (2023) 1–24. 2023. július

Az EU jogállamisági feltételrendszerének elemzése
Magyarország esete alapján

Szerző:

Czina Veronika

tudományos munkatárs

ELKH Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Világgazdasági Intézet

email: czina.veronika@krtk.hu

*Minden itt kifejtett vélemény és következtetés a szerző sajátja, mely nem minden esetben tükrözi az ELKH
KRTK, illetve a Világgazdasági Intézet kutatóinak véleményét*

ISBN 978-963-301-727-2

ISSN 1417-2720

Az EU jogállamisági feltételrendszerének elemzése Magyarország esete alapján

Czina Veronika¹

Összefoglaló

Az uniós normák és jogszabályok csatlakozás utáni kikényszeríthetőségének hatékonysága az elmúlt években kulcsfontosságú kérdéssé vált az EU számára. Az Európai Unió több eszközzel is rendelkezik tagállamai jogi megfelelésének ellenőrzésére, azonban a megfelelés ösztönzése és kikényszerítése tekintetében az uniós intézmények rosszul teljesítenek. A jogállamiság tiszteletben tartása különösen fontos, mivel vannak olyan tagállamok (pl. Lengyelország, Magyarország), amelyeket több alkalommal is elmarasztaltak már ezen a területen. Magyarország ellen több komoly kötelezettségszegési eljárás is indult az uniós jog be nem tartása miatt, valamint a 7. cikk szerinti eljárást is megindították az országgal szemben 2018-ban. 2020-ban az EU úgy döntött, hogy a jogállamiság védelmét összekapcsolja az uniós költségvetés védelmével, bevezetve egy általános feltételrendszert, amelyet Magyarországgal szemben 2022-től alkalmaznak. Jelen tanulmány célja ennek a jogállamisági/költségvetési feltételrendszernek az értékelése Magyarország példáján keresztül. A tanulmány azt vizsgálja, hogy ez a mechanizmus hatékonyabban tudja-e kezelni a norma- vagy jogsértő magatartást, mint az Unió korábban alkalmazott eszközei, valamint, hogy képes-e megakadályozni azt, hogy egy tagállam nemzeti szinten folyamatos jogállamisági jogsértéseket hajtson végre.

JEL: F020, F550, H610

Tárgyszavak: jogállamisági feltételrendszer, csatlakozás utáni feltételeesség, Magyarország, Európai Unió

1. Bevezetés

Az Európai Unión belüli kondicionalitás/feltételeesség témája az EU bővítések kora óta aranybánya volt az EU szakértői számára. Az ilyen irányú kutatások középpontjában az uniós tagságra pályázó tagállamok megfelelése és az EU csatlakozáshoz szükséges

¹ tudományos munkatárs, ELKH Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. Email: czina.veronika@krtk.hu

feltételrendszer változása állt a bővítések mintegy négy évtizedében. Az utóbbi években azonban a csatlakozás előtti feltételek teljesítése helyett a csatlakozás utáni feltételelenség/feltételrendszer (post-accession conditionality) hatékonysága került előtérbe az európai integrációval foglalkozó szakirodalomban. Ennek fő oka, hogy a bővítés jelenleg nem tartozik az EU prioritásai közé, míg a jogállamiság védelme az uniós intézmények kiemelt célkitűzésévé vált. Ez a tendencia nem meglepő, hiszen a közelmúlt európai és világméretű válságai számos területen átírták a nemzetközi viszonyokat, így a nemzetközi politikai színtéren az országok fő céljai is eltolódtak: az EU bővítés fontosságát háttérbe szorította a menekültválság; a jogállamisági megfontolásokat háttérbe szorította a koronavírus járvány utáni gazdasági fellendülésre való törekvés. Nem meglepő tehát, hogy a nehéz körülményekre hivatkozva tagállamok olyan magatartást tanúsítottak néhány területen, amely káros lehet az uniós értékekre nézve, és ezeket a válságokat használták ürügyként az együttműködés hiányára, vagy szabályszegő magatartásuk indoklására.

Magyarország jogállamisági vitákban való érintettsége nem újkeletű. Az országot már a 2010-es évek eleje óta „különutas” vagy "engedetlen" tagállamnak tekintik az EU-ban, amikor is a Fidesz, Orbán Viktor miniszterelnök vezetésével 2/3-os parlamenti többséggel jutott hatalomra. Ez a kormány a korábbiaktól merőben eltérő stratégiát kezdett követni az EU-val szemben: nyíltan a (vélt) nemzeti érdekekre összpontosított, mindezt nacionalista retorikával ötvözve és több szakpolitikai területen is ellentmondott az uniós szabályoknak, ami számos konfliktushoz vezetett az EU-val, főként a Bizottsággal. A konfliktusok fő forrásai azonban nem az uniós platformokon és a nemzetközi színtéren, hanem nemzeti szinten alakultak ki. Az Orbán-kormány, kihasználva parlamenti többségét, fokozatosan megkezdte a fékek és ellensúlyok lebontását a magyar politikai rendszerben, gyengítette az igazságszolgáltatási intézmények szerepét, a sajtószabadságot és a tudományos élet szabadságát (Pogány, 2012). Magyarország lett a menekültek befogadásának legaktívabb ellenzője, hangsúlyozva a határok egyszerű lezárását és a menekültek – a kormányzati kommunikáció szerint az illegális határátlépők - alapvető jogainak korlátozását. Emellett az EU-ból érkező pénzek elosztását érintő magyar közbeszerzési eljárásokba beszivárogtak a kormányközeli körökből származó személyek, a korrupció intézményesült az országban (Transparency International, 2022).

A fent említett problémák felkeltették az uniós intézmények figyelmét, és hosszantartó párbeszéd alakult ki számos területen az Unió és a magyar kormány között.

Fontos kiemelni, hogy eleinte - különösen az Orbán-kormány első éveiben - Magyarország meg nem felelése nem az uniós jog kirívó megsértésében nyilvánult meg. Az uniós jog betartását nyomon követő dokumentumokból származó adatok, valamint a Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárások elemzése azt mutatja, hogy szigorú jogértelmezés szerint Magyarország nem teljesített rosszabbul, mint a legtöbb uniós tagállam az uniós jognak való megfelelés tekintetében (Single Market Scoreboard, 2021). A kormány stratégiájának jellegzetessége az úgynevezett „pávatánc”, a kötelezettségek közötti gondos egyensúlyozás, amely abból áll, hogy a hazai jogszabályokat úgy módosítja, ahogy az a nemzeti gazdasági vagy kormányzati érdekeket a legjobban szolgálja, és ügyel arra, hogy az uniós intézményektől érkező kritikákra megfelelően, kielégítően reagáljon (Hopkins, 2019). Az utóbbi években azonban mintha ez a pávatánc háttérbe szorulna, és például a jogállamiság védelmének kérdése vagy a menekültválság kapcsán Magyarország több érdemi konfliktusba keveredett az Európai Unióval.

2022 "sorsfordító év" volt az EU-ban a tagállamok által elkövetett jogsértésekkel szembeni erőfeszítések tekintetében a (Maurice, 2023, 1.o.). Az EU-nak több eszköze is van arra, hogy fellépjen a tagállamok különutas magatartása ellen. Ezek közül néhányat, például a kötelezettségszegési eljárásokat rendszeresen alkalmazzák a tagállami megfelelés ellenőrzésére, míg más módszereket ritkán, vagy még soha nem alkalmaztak. A leghatásosabbnak mondott jogállamiság-védelmi eszközt, a 7. cikk szerinti eljárást például egészen a közelmúltig nem tesztelték. Magyarországgal szemben 2022 áprilisában aktiválták a jogállamisági feltételrendszert (vagy más néven költségvetési feltételrendszert), amelynek kimenetele az uniós források megvonása is lehet. Ez a két eljárástípus különbözik egymástól mind a folyamat jellegében, mind pedig a következményeiket tekintve, azonban annyiban hasonlítanak, hogy amennyiben Magyarország eleget tesz követeléseiknek, az komoly hatással lehet az ország belpolitikai döntéshozatali mechanizmusaira. Jelen tanulmány célja, hogy Magyarország példáján keresztül értékelje az EU legújabb, csatlakozás utáni feltételeességi eszközét, a jogállamisági feltételrendszert, és megpróbálja felmérni, hogy ez a mechanizmus hatékonyabb-e, mint az Unió korábban alkalmazott eszközei a tagállami különutasággal

szemben, és képes-e megakadályozni a nemzeti szinten folyó folyamatos tagállami jogsértéseket. Meg kell jegyezni, hogy a költségvetési feltételrendszer elsősorban az uniós költségvetést és nem a jogállamiságot hivatott védeni, de azáltal, hogy egy tagállamot bizonyos hazai reformok végrehajtására kényszerít, közvetett hatást gyakorolhat (és kell is gyakorolnia) az adott tagállam jogállamiságára.

A tanulmány a feltételeesség és a tagállami megfelelés szakirodalmának rövid áttekintésével kezdődik. Ez lehetőséget ad arra, hogy a költségvetési feltételrendszert a kikényszerítés-irányítás tengelyén és a negatív feltételeesség szempontjából értékeljük. Ezután röviden bemutatjuk az EU meglévő módszereit a jogállamisági jogsértések szabályozására, majd ezt követi a jogállamisági feltételrendszer részletes elemzése, különös tekintettel a Bizottság szerepére az eljárásban. Végül a tanulmány megpróbálja meghatározni, hogy ez a mechanizmus új lendületet ad-e az EU jogállamiság-védelmi tevékenységének, és ha nem, milyen lehetőségek állnak az EU előtt e tekintetben. Az írás nem tér ki a jogállamiság definíciójának értelmezésével kapcsolatos vitákra.

2. Elméleti háttér

A szuverén tagállami döntések és az EU által meghatározott jogi kötelezettségek közötti egyensúlyozás minden uniós ország kormányának általános jellemzője. Amennyiben azonban az uniós jogszabályok megszegéséről beszélünk, gondosan figyelembe kell venni a meg nem felelés jellegét: az alkalmi meg nem felelés (occasional noncompliance) nem azonos a rendszerszintű meg nem feleléssel (systemic noncompliance) (Kochenov & Bárd, 2018). Míg az előbbi általában nem önkéntes alapon történik, hanem az uniós jog jellegéből, illetve a hazai adminisztratív korlátokból fakad, addig az utóbbi tudatos és ideológiai döntés a tagállam részéről, ezért azt másként is kell kezelni (Jakab & Kochenov, 2017).

Az EU jogállamiság-védelmi eszközeinek elsődleges célja a demokratikus normáknak és a jogállamisági követelményeknek való megfelelés helyreállítása a már érintett tagállamokban, valamint a negatív fejlemények megelőzése más tagállamokban. Ez a fajta ellenőrzés ellentétben áll az EU csatlakozási feltételrendszerével (Sedelmeier, 2011), mivel szakít a "jutalom általi megerősítés" logikájával, és negatív feltételrendszert vezet be (Blauberger & van Hüllen, 2021, 4. o.). Az uniós jognak való megfeleléssel

foglalkozó szakirodalomban két domináns megközelítés létezik arra vonatkozóan, hogy miként lehet befolyásolni a nem szabálykövető magatartást (Börzel & Cichowski, 2003), azaz a szabályszegőket rávenni a szabályok betartására: az irányító (management) megközelítés (Chayes & Chayes, 1993) és a kikényszerítő (enforcement) megközelítés (Downs et al., 1996). Az előbbi feltételezi, hogy a szabályok be nem tartása nem szándékos, hanem inkább véletlenszerű, mivel a kötelezettségek teljesítése az államok elsődleges érdeke. E nézőpont szerint a szerződésszegést előidéző tényezők lehetnek például a szerződés pontatlan megfogalmazása vagy a korlátozott adminisztratív kapacitások. Az utóbbi megközelítés azonban a szabályszegést egy tudatosan választott stratégiaként kezeli, amely szerint az adott ország vezetése költség-haszon számítások alapján úgy dönt, hogy figyelmen kívül hagyja a jogi kötelezettségeket (Priebus, 2022, 5. o.). Ezért az irányítási megközelítés úgy véli, hogy a be nem tartás megelőzéssel és párbeszéddel is kezelhető, míg a kikényszerítési megközelítés szerint az ilyen állami magatartás csupán komoly szankciókkal kezelhető (Priebus, 2022, 5. o.).

Az Európai Unió és intézményei, elsősorban az Európai Bizottság, mint a szerződések őre, az elmúlt években számos különböző eszközt fejlesztett ki a tagállamok nem megfelelő magatartásának kezelésére. Priebus szerint viszont a Bizottság kezében egyetlen olyan eszköz van csupán, amely a kikényszerítés logikáját követi, ez pedig a nemrég bevezetett jogállamisági feltételrendszer. Az összes többi eszköz az irányítás logikáját követi, ami meg is magyarázza hatástalanságukat, mivel "nincs összhang a szabályszegések forrásai és a választott jogorvoslatok között" (Priebus, 2022, 6. o.). Ezek a puhább eszközök nem szankcionálják az önkéntes szabályszegést, hanem olyan korlátozott intézkedésekre támaszkodnak, amelyek alkalmasak az akaratlan szabályszegés kezelésére, de hatástalanok a szándékos szabályszegés esetén (Priebus, 2022, 1. o.). A korábbi kutatások azt mutatják, hogy a Bizottság megközelítése a jogállamiság tagállami jogsértésekkel szembeni védelmével kapcsolatban elsősorban az irányítás/menedzsment, nem pedig a kikényszerítés kategóriájába tartozik, mivel a Bizottság még mindig a megelőzésre összpontosít a korai felismerés és a párbeszéd révén (Priebus, 2022, 10. o.).

Blauberger és van Hüllen már a jogállamisági feltételrendszer elfogadása előtt elemezte annak potenciális hatékonyságát a Bizottság 2018-ban közzétett javaslata alapján, mely a „Javaslat a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá

vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről” címet kapta (Európai Bizottság, 2018). Az uniós források feltételrendszeréről szóló, 2020-ban írt cikkükben újra áttekintették az uniós bővítéssel kapcsolatos szakirodalmat, hogy "meghatározzák a hatékony feltételrendszer alkalmazási körének kritériumait" (a list of scope conditions of effective conditionality) (Blauberger & van Hüllen, 2021, 2. o.). Elemezték a nemzetközi szankciókkal kapcsolatos szakirodalmat is, és e két elméleti nézőpont kombinációját arra használták fel, hogy vitát indítsanak az uniós pénzügyi feltételeesség lehetséges hatékonyságáról a Bizottság Tanácsnak és Európai Parlamentnek tett 2018-as javaslata alapján. Öt kritériumot állítottak fel, amelyek mentén az EB által javasolt feltételrendszer potenciális hatékonysága értékelhető: a feltételek meghatározottsága, a szankciók mértéke és gyorsasága, a feltételrendszer hitelessége az alkalmazás valószínűsége szempontjából, a jogszerűség, valamint a hazai környezet (Blauberger & van Hüllen, 2021, 7. o.). E szempontok alapján úgy érveltek, hogy a javasolt jogállamisági mechanizmus - különösen a 7. cikk szerinti eljárással szemben - növelheti a Bizottság hitelességét, felgyorsíthatja az eljárást, és jelentős mennyiségű szankcióval terhelheti a tagállamokat (Blauberger és van Hüllen, 2021, 10-11. o.). Másrészt az akkori rendelet nem határozta meg egyértelműen a jogállamisági hiányosságokat, és túl nagy mérlegelési jogkört hagyott a Bizottságra. Elemzésükből kiderült, hogy a Bizottság 2018-as javaslata potenciálisan javíthatta volna a szankciók gyorsaságát és valószínűségét az EU meglévő jogállamiság-védelmi módszereihez képest, de a feltételek és eljárások túlságosan homályosak voltak, ami legitimitási kérdéseket vetett fel, és kétségeket ébresztett az eljárás sikerével kapcsolatban (Blauberger és van Hüllen, 2021, 1. o.). Előrevetítették, hogy "a javasolt rendelet inkább megerősítené, mintsem enyhítené a Bizottság demokratikus visszalépésekkel szembeni jogérvényesítési eszközeinek legitimitásával kapcsolatos hiányosságokat" (Blauberger és van Hüllen, 2021, 13. o.).

Mivel a javaslatot cikkük írásakor még nem fogadták el, Blauberger és van Hüllen nem tudta értékelni a mechanizmus véglegesen elfogadott formáját annak bevezetése után. Végül a 2018-as javaslatnak egy jelentősen átdolgozott verziója lépett életbe 2020-ban, de Blauberger és van Hüllen értékelési szempontjai továbbra is megállják a helyüket és megfelelő elméleti keretet biztosítanak a jogállamisági feltételrendszer elemzéséhez. Ezért a fent bemutatott elméleti keretet alapul véve ez a tanulmány az újonnan bevezetett

jogállamisági mechanizmus értékelését célozza meg az általuk meghatározott kritériumok és a jogérvényesítési potenciál alapján.

3. Az EU meglévő jogállamisági módszerei - a jogállamisági feltételrendszer mint az első lépés a kikényszerítés útján?

Mielőtt részletesen kitérnénk a jogállamisági feltételrendszerre, röviden értékeljük az EU egyéb eszközeit, amelyekkel a tagállamok meg nem felelését kezeli. Az Igazságügyi Eredménytáblát 2013-ban vezették be az Európai Szemeszter részeként. Egyértelműen hiányzik belőle a végrehajtási potenciál, mivel fő célja, hogy összehasonlító adatokat szolgáltatson a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek függetlenségéről, minőségéről és hatékonyságáról (Európai Bizottság, 2013).

A kötelezettségszegési eljárások az EU legrégebbi és leghatékonyabb eszközei az uniós jognak való tagállami megfelelés ellenőrzésére. Nem kapcsolódnak azonban közvetlenül a demokrácia vagy az EU alapvető értékeinek védelméhez. Ebben az eszközben megvan a lehetőség az uniós jog rendszerszintű problémáinak kezelésére (lásd a rendszerszintű jogsértési eljárások gondolatát: Scheppele, 2013), de a Bizottság eddig nem lelkesedett az eljárás ilyen irányú továbbfejlesztése iránt. Sőt, egyes tagállamok (például Lengyelország vagy Magyarország) néhány esetben nem hajtották végre az Európai Unió Bíróságának a kötelezettségszegési eljárások eredményeként született ítéleteit, így nyugodtan mondhatjuk, hogy a Bizottság ezen eszköze sok szempontból mára kiüresedett.

A 7. cikk szerinti eljárás elvben az EU legagresszívabb eszköze a rendszerszintű tagállami jogsértések kezelésére. Az eljárás megindításának lehetősége az elmúlt évtizedben néhány tagállamot, különösen Magyarországot érintően már felmerült, de hosszú ideig csak fenyegetés maradt. Végül a 2014-ben bevezetett jogállamisági keretrendszer (rule of law framework) új lendületet adott magának az eljárásnak is a korai figyelmeztető mechanizmusával és az EU jogállamiságát fenyegető rendszerszintű veszélyek megelőzésére irányuló párbeszéddel. Lengyelországgal szemben a Bizottság volt az, amely 2017-ben kezdeményezte az eljárást, de Magyarország esetében az Európai Parlament indította el az eljárást 2018-ban. Az eljárást többször illették a "nukleáris opció" névvel még mielőtt e két országgal kapcsolatban aktiválták volna (Barroso, 2012),

ám azóta bebizonyosodott, hogy messze nem olyan veszélyes az érintett tagállamra nézve, mint amilyennek vélték. A fő problémának az bizonyul, hogy az Európai Tanács képtelen bármelyik ügyben előre lépni. Az eszköz hatástalanságát bizonyítja, hogy csak a 7. cikk első bekezdését aktiválták (súlyos jogsértés egyértelmű kockázata), amely nem teszi lehetővé a szankciókat. A szankciók kiszabásának lehetőségéhez a (2) bekezdést kellene aktiválni (azaz a 2. cikk szerinti értékek súlyos és tartós megsértésének megállapítását), ehhez pedig az Európai Tanács egyhangú döntésére lenne szükség. Ez azonban egyik esetben sem fog megvalósulni, mivel Lengyelország és Magyarország egymást támogatná a szavazás során. A fenti körülmények miatt jelenleg az eljárás mindkét ország ellen stagnál, és kimenetele kérdéses.

A Jogállamiságról Szóló Éves Jelentést 2019-ben vezették be a Jogállamiság Éves Felülvizsgálati Ciklusának részeként. Ez egy viszonylag új eszköz, amelynek célja a tagállami jogkövetés rendszeres monitorozása. Az első ilyen jelentést a Bizottság 2020-ban adta ki (Európai Bizottság, 2020). Bár a jelentés átfogó értékelést próbál nyújtani az összes uniós tagállam jogállamisági feltételeiről, ez az eszköz még mindig hatástalan a szándékos, rendszerszintű jogsértésekkel és az autokratikus rezsimekkel szemben. A jelentés mindazonáltal képes arra, hogy bizonyos tagállami gyakorlatokat a megfelelő mederbe tereljen: például Magyarország 2021 májusában benyújtott koronavírus utáni helyreállítási és ellenállóképességi tervét (Recovery and Resilience Plan, RRP) a Bizottság csak 2022 decemberében fogadta el azért, mert az elfogadás a 2019-es és 2020-as országspecifikus jelentésben Magyarország számára felvázolt feltételekhez volt kötve. Ezek a feltételek az uniós költségvetés védelméhez kapcsolódtak és a jogállamiság területén végrehajtandó reformokat tartalmaztak.

A koronavírus járvány lényegében lehetőséget adott arra, hogy az EU a jogállamiság védelmét a költségvetéshez kösse: 2020 nyarán létrejött a mintegy 750 milliárd eurós NextGenerationEU terv azzal a céllal, hogy támogassa és segítse a tagállamokat gazdaságuk újjáélesztésében. A 2021 februárjában 672,5 milliárd euróval felruházott Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (Recovery and Resilience Facility, RRF) ennek a tervnek a szerves részét képezi. A NextGenEU keretében minden tagállamnak nemzeti tervet kell készítenie, amely mérföldköveket és célokat tartalmaz. Az országos tervek megvalósulását a Bizottság és a Tanács értékeli, és amennyiben a tagállamok megfelelően teljesítik vállalásaikat, az EU 2026-ig biztosít számukra vissza

nem térítendő támogatásokat vagy kölcsönöket (Európai Tanács, 2023). A helyreállítási és ellenállóképességi tervek azért különösen hasznosak, mert tartalmazzák a kondicionalitás elemét, és a kockán forgó pénzösszeg erős hatalmi tényező az Unió kezében a tagállamok uniós joggal összhangban történő cselekvésre való ösztönzése szempontjából. Sőt, a tudományos közösség egyes tagjai szerint az RRP-k az EU fő eszközévé válhatnak, vagy már váltak is a jogállamiság védelmére (Maurice, 2023, 4. o.).

Az RRF működése bevezet egy bizonyos fajta feltételeességet, de ez nem kifejezetten a jogállamiságra vonatkozik. A fent említett eszközök, az Európai Szemeszter és az éves jogállamisági jelentés a múltban nem mutattak kézzelfogható eredményeket, azonban a Bizottság új erőt adott ezeknek a mechanizmusoknak, mivel az e kettőben felhasznált ajánlások meghatározzák a helyreállítási tervekben elérendő célokat, így végrehajtásuk feltétele a pénzeszközök kifizetése (Maurice, 2023, 3. o.). Ezekben a mechanizmusokban azonban az értékek helyett inkább a gazdasági hatékonyság jelenik meg fő szempontként, amennyiben egy hatékonyabb igazságszolgáltatási rendszer vagy a korrupció elleni hatékony küzdelem kedvezőbb az üzleti élet és a növekedés szempontjából. Mivel az RRF az EU költségvetésének szerves része, így a jogállamisági feltételrendszer alkalmazható, ha egy bizonyos jogállamisági hiányosság veszélyezteti az EU pénzügyi érdekeit. Ez lehetőséget ad arra, hogy az EU új típusú jogállamiság-védelmi stratégiát folytasson, és különböző eszközöket kombináljon a tagállami magatartás ellenőrzésére.

A jogállamisági követelmények költségvetéshez kötését tovább erősítette az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i 2020/2092/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2020) által bevezetett jogállamisági feltételeességi mechanizmus. A fent említettek közül ez az egyetlen olyan mechanizmus, amely az uniós források teljes befagyasztásához vezethet. Az eredeti elképzelés szerint a Bizottság különböző intézkedéseket javasolhatott volna abban az esetben, ha "általános hiányosságokat észlel a jogállamiság tekintetében". A végül elfogadott rendelet azonban az "általános jogállamisági hiányosságok" kifejezést "a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértésével" helyettesítette, "amely valamely tagállamban kellően közvetlen módon érinti vagy súlyosan veszélyezteti az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét" (Priebus, 2022, 9. o.). Az eredeti megfogalmazás ezen módosítása lényegében az eredetileg a jogállamiság

védelmét szolgáló mechanizmust az uniós költségvetés védelmét szolgáló mechanizmussá alakította át. Ez azt jelenti, hogy a mechanizmus nem aktiválható a jogállamiság általános megsértése esetén, hanem csak akkor, ha a jogsértések közvetlenül érintik az uniós költségvetés végrehajtását vagy az uniós pénzek elköltését (Priebus, 2022, 9. o.). Ez az eszköz még így is a tagállami költségvetést leginkább befolyásolni képes mechanizmus, mivel a Bizottság követelményeinek való meg nem felelés esetén hozható intézkedések közé tartozik a kifizetések és kötelezettségvállalások felfüggesztése, a részletek folyósításának felfüggesztése vagy a kölcsönök előtörlesztése, a meglévő kötelezettségvállalások szerinti finanszírozás csökkentése, valamint a kedvezményezettekkel való új kötelezettségek vállalásának tilalma, illetve az uniós költségvetés által garantált kölcsönökre vagy egyéb eszközökre vonatkozó új megállapodások megkötésének megtiltása (az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2020). Nem meglepő módon Lengyelország már 2021 márciusában Magyarország támogatásával az EUMSZ 263. cikk alapján a rendelet megsemmisítését kérte, de az EUB a C-157/21. sz. ügyben elutasította a keresetet (Az Európai Unió Bírósága, 2022). A következő fejezetben az Unió, és elsősorban a Bizottság és Magyarország közötti költségvetési feltételrendszerről folytatott párbeszédet mutatjuk be, és bemutatjuk, hogy rendelkezik-e ez a jogállamiságot védő eszköz a hatékony kikényszerítés erejével.

4. Magyarország és az EU párbeszéde a jogállamisági feltételrendszer érvényesítése során

A jogállamisági feltételrendszert 2020 decemberében vezették be, de a Magyarországgal szembeni eljárás csak 2021 novemberében kezdődött, amikor a Bizottság a feltételelességi rendelet 6. cikkének (4) bekezdése alapján információkérést küldött Magyarországnak. Magyarország 2022 januárjában válaszolt ugyan a megkeresésre, de 2022. április 27-én a Bizottság hivatalosan is elindította a Magyarországgal szembeni feltételelességi eljárást. Magyarország írásbeli értesítést kapott a Bizottságtól, amely aggályosnak találta a közbeszerzési eljárások során tapasztalt rendszerszintű szabálytalanságokat, hiányosságokat és gyengeségeket; az egyajánlatos közbeszerzések magas arányát és a közbeszerzési eljárások alacsony versenyintenzitását; a keretmegállapodások alkalmazásával kapcsolatos problémákat; az összeférhetlenségek feltárását,

megelőzését és korrekcióját; valamint a közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal kapcsolatos problémákat. (Az Európai Unió Tanácsa, 2022a).

Magyarország 2022. június 27-én válaszolt az értesítésre. A választ két levéllel egészítették ki, az egyiket júniusban, a másikat júliusban írta Varga Judit igazságügyi miniszter. Ezen túlmenően 2022. július 19-én Magyarország egy további levelet is küldött, amelyben számos korrekciós intézkedést (pontosan tizenhetet) javasolt az értesítésben foglalt megállapítások orvoslására. Később júliusban a Bizottság elküldte Magyarországnak értékelését, melyben tájékoztatta a tagállamot a további javasolt intézkedésekről. Magyarország lehetőséget kapott arra, hogy észrevételeket tegyen, amit 2022 augusztusában meg is tett. Annak ellenére, hogy Magyarország vitatta a Bizottság bizonyos megállapításait, és bírálta az intézkedések arányosságát, további jogorvoslatokat ígért a Bizottság aggályainak orvoslására (Európai Unió Tanácsa, 2022a).

A tizenhét magyar korrekciós intézkedés elsősorban az uniós források felhasználásával kapcsolatos valamennyi törvénytelenység és szabálytalanság kijavítására összpontosított, több, a csalás és a korrupció visszaszorítását szolgáló intézmény létrehozásával. Emellett számos olyan intézkedés bevezetését irányozta elő, amelyek célja az ellenőrzési és kontrollmechanizmusok megerősítése, valamint a közbeszerzési rendszer átláthatóbbá és hatékonyabbá tétele volt (Európai Unió Tanácsa, 2022a).²

2022. szeptember 13-án Magyarország levelet küldött a Bizottságnak, amely pontosításokat és további vállalásokat tartalmazott a javasolt korrekciós intézkedések keretében. Bár nem volt része ennek az eljárásnak, nem elhanyagolható tényező, hogy szeptember 15-én az Európai Parlament elfogadott egy állásfoglalást „az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű kockázatának megállapításáról szóló

² A tizenhét javasolt korrekciós intézkedés részletesen a következő: az uniós források végrehajtásával kapcsolatos jogsértések és szabálytalanságok megelőzésének, feltárásának és kijavításának megerősítése az újonnan létrehozott Integritás Hatóság révén; a Korrupcióellenes Munkacsoport létrehozása; a korrupcióellenes keret erősítése; az uniós támogatás közérdekű vagyonkezelő alapítványok általi felhasználása átláthatóságának biztosítása; a közhatalom gyakorlásával vagy a közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmények esetén alkalmazandó külön eljárás bevezetése; az ellenőrzési és kontrollmechanizmusok megerősítése az uniós támogatás megfelelő felhasználásának biztosítása érdekében; az uniós forrásokból finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának csökkentése; jelentéstételi eszköz kialakítása az egyetlen ajánlattal lezárt közbeszerzési eljárások ellenőrzésére és bejelentésére; az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer fejlesztése az átláthatóság fokozásáért; a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyágát értékelő teljesítménymérési keretrendszer kidolgozása; cselekvési terv elfogadása a közbeszerzések terén a verseny fokozása érdekében; a mikro-, kis- és középvállalkozásoknak nyújtandó, a közbeszerzési gyakorlatokról szóló képzés; támogatási rendszer kialakítása a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzésben való részvétele költségeinek megtérítésére; az ARACHNE – a Bizottság kockázatértékelési eszköze – alkalmazása; az OLAF-fal való együttműködés megerősítése; valamint jogszabály elfogadása a közkiadások fokozott átláthatóságának biztosítása érdekében.

tanácsi határozatra irányuló javaslatról" (Európai Parlament, 2022a). A képviselők ebben az állásfoglalásban felszólították a Tanácsot, hogy gyorsítsa fel a 7. cikk szerinti eljárást, és kezdeményezze annak következő szakaszát.

A Bizottság szeptember 18-án javaslatot tett egy tanácsi végrehajtási határozatra az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről, melyben válaszolt Magyarország erőfeszítéseire (Európai Bizottság, 2022a). A Bizottság megállapította, hogy a Magyarország által javasolt korrekciós intézkedések nem teljesen megfelelőek a Magyarországnak 2022. április 27-én küldött bizottsági értesítésben foglalt megállapítások kezelésére, és javasolta a Magyarországnak esedékes uniós források 65%-ának (7,5 milliárd euró) 2027-ig történő felfüggesztését. A javaslat két hónapot adott Budapestnek, hogy a felfüggesztés feloldása/enyhítése érdekében ígért intézkedéseket ténylegesen végrehajtsa.

Ezen a ponton a felek közötti párbeszédre (mind a Bizottság tevékenységére, mind pedig a magyar megoldási javaslatokra) egyre több reakció érkezett mind más uniós intézmények, mind pedig szakértői szervezetek részéről. November 17-én sajtótájékoztatót tartottak (Európai Parlament, 2022e) azok az európai parlamenti társelőadók, akik a jogállamisági feltételrendszerről szóló rendeletről tárgyaló csoport tagjai voltak. Az EP-képviselők szerint a magyar jogorvoslati lehetőségek nem voltak elégségesek, ezért azt várták a Bizottságtól, hogy erősítse meg szeptemberi javaslatát a Tanács számára a források felfüggesztéséről. Több konkrét bírálat is felmerült a korrekciós intézkedésekkel kapcsolatban. Jogász szakemberek bírálták az Integritás Hatóságot, mivel az egy szerkezetileg nem független, politikai kinevezettekől álló testület, amelynek nincs valódi vizsgálati jogköre (Scheppelle & Mészáros, 2022a). Elemezték a Korrupcióellenes Munkacsoport kilátásait is, és azt vetítették előre, hogy az sem lesz kimondottan hatékony, mivel feladatköre nincs törvényileg pontosan lefektetve (Scheppelle & Mészáros, 2022b).

A Magyar Helsinki Bizottság, a Transparency International Magyarország és a K-monitor közös jelentése szerint az átláthatóság, a nyilvános konzultációk és a közzétett hatásvizsgálatok teljes hiánya övezte a változásokat annak ellenére, hogy ez volt több mint egy évtized óta a legnagyobb korrupcióellenes törvénycsomagnak szánt magyarországi jogszabálysomag. Bár a vállalatok némelyikén felfedezhetők az Európai Unió által javasolt irányba történő előrelépések, a kormány a korrekciós intézkedések

megfogalmazásakor gondosan ügyelt arra, hogy ne vezessen be olyan változtatásokat, amelyek megingatnák a „foglyul ejtett, illiberális állam” intézményi és eljárási alapjait (Magyar Helsinki Bizottság, K-Monitor, Transparency International Magyarország, 2022). Az európai parlamenti képviselők egy része nagymértékben csalódott a Bizottság szeptemberi ajánlásában fellelhető óvatos megközelítés miatt. A 2022. október 4-i plenáris ülésen tartott vitában a néppárti, a zöld, és a szociáldemokrata képviselőcsoportok, valamint a Renew és az Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal képviselői úgy vélték, hogy a Bizottság Magyarországgal folytatott párbeszéde során nem a szerződések őreként lépett fel. Figyelmeztették a Bizottságot, hogy ne kössön kompromisszumot Magyarországgal, mert a jogállamiság elvei nem képezhetik alku tárgyát. A fentiek alapján egy szigorúbb intézkedéscsomagot alkalmaztak volna Magyarországgal szemben (Európai Parlament, 2022d).

Az Ecofin (pénzügyminiszterek tanácsa) 2022. december 6-ra tervezett ülését nagy várakozás előzte meg, mivel több szavazást is kitűztek erre a napra. A Tanácsnak a tervek szerint végrehajtó határozatot kellett volna hoznia az uniós költségvetésnek a jogállamiság elveinek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. Mindemellett a magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv végrehajtási határozatának meghozatala is ezen a napon volt várható. Az Ukrajnának nyújtandó pénzügyi támogatásról szóló jogalkotási csomagot is napirendre tűzték, valamint szavazást tartottak a globális minimumadó bevezetéséről. A tény, hogy ennyi fontos ügy került egy ülésen napirendre, arra engedett következtetni, hogy a jogállamisági feltételrendszer végeredménye politikai alkudozás tárgyát képezi majd. Magyarország azt remélte, hogy ha támogatja az EU fontos célkitűzéseit a szavazások során, akkor a magyar helyreállítási terv megkapja a jóváhagyást, és a felfüggesztett források összege csökken, cserébe viszont Magyarországnak támogatnia kell az Ukrajnával szembeni törvénycsomagot és a globális minimumadót. Magyarország a szavazást megelőző hetekben aktívan ellenezte az utóbbi két kezdeményezést. Ráadásul a magyar Országgyűlésben a finn és a svéd NATO-csatlakozásról szóló szavazást az Ecofint követő napra tűzték ki, és Magyarország sokáig nem volt hajlandó támogatni ezen országok csatlakozását a többi európai ország részéről érkező növekvő nyomás ellenére.

November 21-én a Néppárt, az S&D, a Renew, a Verts/ALE és a baloldali képviselőcsoport képviselői állásfoglalási indítványt nyújtottak be a feltételrendszerrel

szóló rendelet szerinti jogállamisági feltételek Magyarország általi teljesítésének értékeléséről és a magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv jelenlegi állásáról. Az indítvány szerint a tizenhét magyar intézkedés nem elegendő az EU pénzügyi érdekeit fenyegető rendszerszintű kockázat kezelésére, ezért felszólította a Bizottságot, hogy erősítse meg szeptemberi javaslatát, és állapítsa meg, hogy a korrekciós intézkedések nem elegendők. Emellett felszólította a Tanácsot, hogy a Bizottság 2022. szeptember 18-i javaslatának megfelelően fogadja el a feltételrendszerről szóló rendelet szerinti intézkedéseket, és az elfogadott intézkedések feloldása előtt gyűjtsön bizonyítékokat a magyar korrekciós intézkedések hatékony végrehajtásáról. Felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy a magyar hatóságok az EU egyhangúsági szabályával rendszeresen visszaélnek azáltal, hogy kulcsfontosságú döntéseket (például a fent említett ukrán támogatási csomagot és a globális minimális társaságiadó-kulcsot) blokkolnak, és felszólította a Tanácsot és a Bizottságot, hogy biztosítsák, hogy ez a nyomás ne befolyásolja az RRF-ről és a jogállamisági feltételrendszerről szóló döntésüket. Végül a képviselők kiemelték annak fontosságát is, hogy az uniós források végső címzettjeit vagy kedvezményezettjeit ne fosszák meg e forrásoktól akkor sem, ha végül intézkedéseket hoznak a jogállamisági feltételrendszer keretében Magyarország ellen (Európai Parlament, 2022b). Az indítványt az EP három nappal később elfogadta (Európai Parlament, 2022c).

November 30-án a Bizottság megállapította, hogy Magyarország nem haladt eléggé előre a reformok terén, és a helyreállítási alapok tekintetében is számos alapvető mérföldkövet kell még teljesítenie. „Bár számos reformot már végrehajtottak, illetve azok folyamatban vannak, Magyarország a november 19-i határidőig nem hajtotta végre megfelelően az általános kondicionalitási mechanizmus keretében elfogadott és szükségesnek tartott tizenhét korrekciós intézkedés központi elemeit az általa vállaltak szerint. Ezek különösen az újonnan létrehozott Integritás Hatóság hatékonyságára, valamint az ügyészégi határozatok bírósági felülbírálatára irányuló eljárásra vonatkoznak” (Európai Bizottság, 2022b). A testület megerősítette eredeti javaslatát a magyarországi uniós források 65%-ának (7,5 milliárd euró) felfüggesztéséről, de jóváhagyta Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervét azzal a feltétellel, hogy az előírt mérföldkövek teljeskörű és hatékony végrehajtását kéri. Így jött létre a huszonzét úgynevezett superfélldkö, amelyek magukban foglalják az eredeti tizenhét korrekciós intézkedést és tíz további javaslatot, amelyek főként az igazságszolgáltatás

függetlenségének megerősítésére, valamint a standard audit- és ellenőrzési intézkedésekre vonatkoznak.

Ahogy várható volt, az Ecofin 2022. december 6-i ülésének valóban politikai jelentősége volt abban az értelemben, hogy Magyarország megvétózta az Ukrajnának nyújtott pénzügyi támogatást, és ennek következtében az RRP-t törölték a napirendről. Végül a COREPER 2022. december 12-i ülése véget vetett a költségvetési feltételrendszerrel kapcsolatos tárgyalásoknak. Olyan „mega-alku” jött létre, amelyben Magyarország támogatta mind az Ukrajnának nyújtott pénzügyi támogatást, mind a globális minimumadót, így a Bizottsági javaslatához képest kevesebb, „csupán” 6,3 milliárd euró uniós forrást fagyasztottak be, és a magyar helyreállítási terv (5,8 milliárd euró értékben) hivatalosan zöld utat kapott, bár a pénzek a huszónhét szuper mérföldkő teljesítéséig továbbra is befagyasztva maradnak (Európai Unió Tanácsa, 2022b). A szupermérföldkövek mellett számos, a jogállamisághoz kapcsolódó "rendes" mérföldkövet is meghatároztak, amelyek jelentős része egybeesik a feltételelességi mechanizmus keretében előírt tizenhét intézkedéssel (Amnesty International et al., 2023, 2. o.). Magyarországnak március 31-ig kellett volna teljesítenie valamennyi vállalását ahhoz, hogy az RRF kifizetésre kerüljön. Bár a hatóságok dolgoznak a szükséges reformok végrehajtásán (az igazságügyi csomagot május elején hagyta jóvá a magyar parlament), a Bizottságtól még nem érkezett hivatalos zöld lámpa a források megindítására (Politico, 2023).

A Bizottság több operatív programmal kapcsolatos végrehajtási határozatában azt is megállapította, hogy Magyarország nem felel meg az Alapjogi Charta hatékony alkalmazását és végrehajtását előíró horizontális feltételeknek. Ennek oka az igazságszolgáltatás függetlenségének hiánya, a tudományos szabadság megsértése, a magyar menekültügyi rendszer hibái és az ehhez kapcsolódó EUB-ítéletek végrehajtásának elmulasztása, valamint az LMBTQI+-ellenes törvény (Amnesty International et al., 2023, 2-3. o.). Összességében tehát az EU három, egymástól nem teljesen elválasztható alapon (a jogállamisági feltételrendszer keretében, az RRF-re hivatkozva és a horizontális elvek miatt) tart vissza pénzt Magyarországtól, és a jogállamiság védelmének szempontja mindegyikben számottevően jelen van.

5. Hatékony kikényszerítő erővel bír-e a költségvetési feltételrendszer?

Ahhoz, hogy értékelni lehessen a jogállamisági feltételrendszer közvetlen hatásait a tagállami szinten elkövetett jogsértésekre, elemezni kell az újonnan bevezetett hazai eljárásokat, intézményeket és azok működését. E tanulmány írásakor azonban ezek az intézmények még csak néhány hónapja működnek, így ebből a szempontból korlátozottak az elemzési lehetőségek. Mégis, egyes, az alapvető jogok védelme iránt elkötelezett civil szervezetek már elkészítették írásos értékelésüket arról, hogy Magyarország hogyan teljesíti a huszonegy szuper mérföldkövet (Amnesty International et al., 2023). Az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért, a Magyar Helsinki Bizottság, a K-Monitor és a Transparency International Magyarország elemezte a magyar kormány tevékenységét, és megállapította, hogy a magyar kormány 2023. március végéig nem foglalkozott minden felvetett jogállamisági és emberi jogi problémával, így nem teljesítette az EU által meghatározott feltételek többségét. A huszonegy szupermérföldkő közül tizenhárom már megvalósult, hét csak részben, hét pedig nem. A fő területek, ahol a jogorvoslatok nem tűnnek kielégítőnek: a korrupcióellenes keretrendszer, a közbeszerzési verseny, az igazságszolgáltatás függetlensége, a jogalkotás kiszámíthatósága, minősége és átláthatósága, a menekültek és menedékkérők jogai, a tudományos szabadság és az LBMTQI+ személyek jogai (Amnesty International et al., 2023). Az eredmények értékelésénél nem szabad elfelejtenünk, hogy még a reformok megvalósításának a kezdeti szakaszában vagyunk, ráadásul Magyarország speciális eset abban az értelemben, hogy már nem tekinthető liberális demokráciának (lásd például Bozóki & Hegedűs, 2018; Európai Parlament, 2022a).

Ezért is hasznos lehet az elméleti keretrendszerhez való visszatérés: tekintsük át újra Blauberger és van Hüllen kritériumait, amelyek általánosabb szempontból segíthetnek a jogállamisági feltételek mechanizmus hatékonyságának értékelésében. A jogállamisági feltételrendszer egyik leggyengébb láncszeme a szerzők kritériumai szerint a feltételek pontatlan meghatározottsága. Azonban nem a jogállamiság fogalma az, ami a jogszabályban pontatlanul van meghatározva, hanem sokkal inkább azok a lépések, amelyeket a tagállamnak meg kell tennie a helyzet javítása érdekében. Bár a feltételrendszert bevezető rendeletben kiterjedt utalások vannak a jogállamiságra, a hiányosságok és a jogsértések nincsenek meghatározva, ahogyan azok a jogorvoslati

lehetőségek sem, amelyek elegendőek lennének az EU kritériumainak teljesítéséhez. Teljesen az uniós intézményekre van bízva annak a meghatározása, hogy az adott ország elég reformot hajtott-e végre egy adott szakpolitikai területen. Bár a költségvetési feltételelességi mechanizmus működése még korai szakaszban van, már most látható, hogy az eljárás jellege lehetővé teszi az adott tagállam számára, hogy gyorsan reagáljon, és új látszat-intézkedéseket, intézményeket vezessen be, amelyek esetleg nem működnek majd megfelelően, vagy nem lesz kézzelfogható hatásuk a jogállamiságra. Bár a feltételelességi mechanizmus megkövetel bizonyos módosításokat a magyar jogrendszeren belül, amelyek csökkenthetik a korrupciót vagy átláthatóbbá tehetik a közbeszerzési rendszert, vannak még más, nagyon fontos jogállamisági területek, amelyeket az intézkedések nem érintenek.

A szankciók mértéke és gyorsasága tekintetében Blauberger és van Hüllen optimisták voltak, és a folyamat gyorsaságának szempontjából bejött a prognózisuk. Ugyanakkor rosszul ítélték meg a mechanizmus keretében befagyasztható pénzösszeg elrettentő jellegét. Annak ellenére, hogy 2022 decemberében befagyasztották Magyarország uniós forrásainak egy részét, a kormány nem húzta meg a nadrágszíjat, és bizakodva várja a pénz megérkezését, hiszen az ország a felajánlott jogorvoslati lehetőségek révén minden kötelezettségének eleget tett. Retorikájában folyamatosan azt hangsúlyozza, hogy a Bizottság tartozik Magyarországnak, mert ami jár, az jár (Hungary Today, 2023.). Ezen felül a hivatalos retorika bagatellizálni igyekszik az Uniós forrásokat és a beáramló külföldi működőtőkével kiválthatónak minősíti azokat (HVG, 2023).

Az alkalmazás valószínűsége e jogállami mechanizmus esetében nagyobbnak bizonyult, mint más mechanizmusok esetében, és amit a kétéves folyamat során megfigyeltünk, az egybeesik Blauberger és van Hüllen előrejelzéseivel. Az eljárás egyszerűbbnek, így könnyebben alkalmazhatónak tűnik. A szerzők nem voltak ilyen optimisták az eszköz vélt legitimitását illetően a rendszerszintű ellenőrzési eljárások hiánya, a megfelelő célközönség elérésének problémája és a tagállamok sebezhetősége miatt. Ez helytálló előrejelzés volt részükről, hiszen bár a pénzeszközök visszatartásával a kormányokat szankcionálják, a gyakorlatban az adott ország uniós polgárait fosztják meg bizonyos lehetőségektől. Erre megfelelő példa az Erasmus+ és a Horizont Európa források befagyasztása azon magyar egyetemeken esetében, amelyek közérdekű alapítványok irányítása alatt állnak (Ceran & Guerra, 2023). Ez az intézkedés a Tanács

2021. decemberi határozatának közvetlen következménye, és áldozatai elsősorban az ebbe a kategóriába tartozó egyetemek hallgatói és alkalmazottai.

Blauberger és van Hüllen vegyes várakozásokat fogalmazott meg az alkalmazás kontextusával kapcsolatban, vagyis, hogy ez a fajta feltételrendszer mennyire lesz más, ha az eljárás célpontjai olyan "antidemokratikus" kormányok lesznek, amelyek még mindig az EU tagjai, tehát a belső körhöz tartoznak. Azt várták, hogy a közös uniós identitás, a közös intézmények és eljárások növelhetik az EU közvetlen befolyását. Ez a várakozás azonban nem vált valóra, mert eddig úgy tűnik, hogy a pénzügyi büntetésnek nincs olyan visszatartó ereje, mint például a tagság kilátásának elvesztése volt a csatlakozás előtti években. Ezek alapján elmondható, hogy a jogállamisági feltételelességi mechanizmus kevésbé lett sikeres a próbaüzem során, mint ahogy azt az eredeti, 2018-as költségvetési javaslat alapján előre jelezték. Blauberger és van Hüllen várakozásai bizonyos szempontból helytállóak voltak, de a valóság pesszimistább, mint az előrejelzéseik. Azok a szempontok, amelyekben a feltételelességi mechanizmus kétségtelenül hatékonyabbnak bizonyult más jogállamiság-védelmi módszereknél: az eljárás gyorsasága (tizenhárom hónap telt el a Bizottság első magyarországi értesítése és a Tanács végleges döntése között) és az eljárás egyszerűsége (nem szükséges például a Tanács egyhangúsága).

Még ha ilyen vegyes eredményekre is jutottunk, azt mondhatjuk, hogy a 2022-es év talán egy új gyakorlatot indított el az EU részéről a jogállamiság védelme területén: a pénzügyi eszközök felhasználását a jogállamiság védelmének oltárán. A Bizottság 2022. december 22-én jóváhagyta a Magyarországgal a 2021-2027 közötti kohéziós politikára vonatkozó partnerségi megállapodást, amelynek teljes összege közel 22 milliárd euró. Ez a megállapodás például az igazságügyi függetlenséget tartalmazza a pénzeszközök folyósításának feltételeként, és a gyorsított ütemtervben előírt huszonhét szupermércsöldkő megvalósítását is feltételként szabják meg (Maurice, 2023, 3. o.). Magyarország tehát tankönyvi példája lett annak, hogy az EU a rendelkezésére álló különböző típusú feltételrendszereket átfogó és egymást kiegészítő módon alkalmazza, és ezáltal olyan helyzetbe került, hogy 2027-ig összesen közel 30 milliárd euró veszteséget kockáztat (Maurice, 2023, 4. o.).

6. Összegzés

Az EU-t nem lehet azzal vádolni, hogy az elmúlt években nem igyekezett erősíteni a jogállamiság védelmét szolgáló eszköztárát. A jogállamisággal kapcsolatos aggályok költségvetéshez kötése merész előrelépés volt, és bizonyára megvan benne a potenciál. Nem mondhatjuk azonban, hogy a jogállamisági feltételelességi mechanizmus hatalmas áttörést jelentett volna az EU csatlakozás utáni feltételrendszerének hatékonyságában. Minden bizonnyal növelte a Bizottság aktivitását és legitimitását, bebizonyította, hogy van hely a gyorsabb cselekvésre a tömbön belül, és azt is, hogy az eljárások gyorsabban haladhatnak előre, ha nincs jelen a minősített többség terhe. Az uniós intézmények azonban továbbra is nehezen kezelik a nem klasszikus liberális demokráciáknak számító, különutas tagállamokat, és csak az idő fogja megmutatni, hogy a Bizottság nyomására Magyarországon sebtében bevezetett reformok érdemben befolyásolják-e majd a magyar jogállami viszonyokat.

A különböző kondicionalitási módszerek alkalmazásának egymást kiegészítő módja jelenthetné az új utat a kikényszeríthető feltételrendszerek felé, azonban a Magyarországhoz hasonló különutas kormányoknak továbbra is megvannak a módszereik arra, hogy figyelmen kívül hagyjanak bizonyos uniós kötelezettségvállalásokat, amelyek nem tartoznak e folyamatban lévő eljárások hatálya alá, mivel nem ösztönösen próbálják meg orvosolni a jogállamiság azon megsértéseit, amelyeket ők maguk követtek el. (Maurice, 2023: 5) A Bizottság számára az lehet a megoldás, hogy megtalálja az egyensúlyt a gazdasági és a jogi dimenzió között ezen a területen. A jogállamisági feltételrendszer, a kohéziós programok, valamint a helyreállítási és rugalmassági tervek mérföldkövei önmagukban nem lesznek hatékonyak (Maurice, 2023). A Bizottságnak el kell távolodnia a megelőző párbeszédre összpontosító, menedzsment orientált működési módjától, és világos határvonalakat szabva a kikényszerítés hatékonyabbá tételére kell koncentrálnia. A jogállamiság védelmének hagyományos módszerei, például a kötelezettségi eljárások vagy a 7. cikk szerinti eljárás bevonása szintén elősegítheti a feltételelesség ezen új hullámának hatékonyságát. Az EU a jogállamiság védelmének rendkívül színes eszköztárával rendelkezik a különféle feltételrendszerek formájában, és ezek hatékonyságának biztosítása az uniós intézményekre váró hosszútávú, stratégiai fontossági feladat.

Hivatkozások

- Amnesty International, Eötvös Károly Intézet, TASZ, Magyar Helsinki Bizottság, K-monitor, Transparency International Magyarország (2023). *Assessment of compliance by Hungary with conditions to access European Union funds, 2023*. https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/04/HU_EU_funds_assessment_Q1_2023.pdf
Hozzáférés: 2023.04.21.
- Az Európai Unió Bírósága (2022). *A Bíróság ítélete a C-157/21. sz. ügyben*
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2020). *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről*. 2020. december 22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092> Hozzáférés: 2022.11.19.
- Az Európai Unió Tanácsa (2022a). *A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről*. 2022. december 15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2506>
Hozzáférés: 2023.01.16.
- Az Európai Unió Tanácsa (2022b). *Gazdasági és Pénzügyi Tanács, 2022. december 6. Főbb eredmények*. <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/ecofin/2022/12/06/>
Hozzáférés: 2023.03.14.
- Barroso, J. M. (2012). State of the Union Address, European Parliament, Speech/12/596.
- Blauberger, M. & van Hüllen, V. (2021). Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values? *Journal of European Integration* 43, 1–16. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708337>
- Bozóki, A. & Hegedűs, D. (2018). An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union. *Democratization* 25, 1173–1189. <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1455664>
- Börzel, T.A. & Cichowski, R.A. (2003). *The State of the European Union*, 6. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019925740X.001.0001>
- Ceran, O. & Guerra, Y. (2023). *The Council's Conditionality Decision as a Violation of Academic Freedom?* *Verfassungsblog* 2023. március 28. <https://verfassungsblog.de/the-councils-conditionality-decision-as-a-violation-of-academic-freedom/> Hozzáférés: 2023.05.11.
- Chayes, A. & Chayes, A.H. (1993). On compliance. *International Organization*, 47, 175–205. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027910>

Downs, G.W. & Rocke, D.M. & Barsoom, P.N. (1996). Is the good news about compliance good news about cooperation? *International Organization* 50, 379–406. <https://doi.org/10.1017/S0020818300033427>

Európai Bizottság (2013). *Uniós igazságügyi eredménytábla: az Európai Bizottság kiterjeszti a tagállamok igazságügyi rendszerére vonatkozó vizsgálat körét*. 2013. március 27. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_13_285 Hozzáférés: 2016.08.13.

Európai Bizottság (2018). *Javaslat a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről*. 2018. március 2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0324> Hozzáférés: 2022.11.12.

Európai Bizottság (2020). *A 2020. évi jogállamisági jelentés*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_hu Hozzáférés: 2023.05.15.

Európai Bizottság (2022a). *Javaslat az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről*. 2022. szeptember 18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0485> Hozzáférés: 2022.11.10.

Európai Bizottság (2022b). *A Bizottság megállapítása szerint Magyarország nem ért el kellő előrehaladást a reformok terén, és teljesítenie kell a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó forrásokra vonatkozó alapvető mérföldköveket*. 2022. november 30. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_22_7273 Hozzáférés: 2023.05.10.

Európai Parlament (2022a). *Az Európai Parlament 2022. szeptember 15-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű kockázatának megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról*. 2022. szeptember 15. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_HU.html Hozzáférés: 2022. november 10.

Európai Parlament (2022b). *Állásfoglalási indítvány a feltételrendszerről szóló rendelet szerinti jogállamisági feltételek Magyarország általi teljesítésének értékeléséről és a magyar helyreállítási és rezilienciaépítési terv jelenlegi állásáról*. 2022. november 21. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0511_HU.html Hozzáférés: 2023.07.12.

Európai Parlament (2022c). *Az Európai Parlament 2022. november 24-i állásfoglalása a feltételrendszerről szóló rendelet szerinti jogállamisági feltételek Magyarország általi teljesítésének értékeléséről és a magyar helyreállítási és rezilienciaépítési terv jelenlegi állásáról.* 2022. november 24.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0422_HU.html

Hozzáférés: 2023.07.12.

Európai Parlament (2022d). *Magyarország: „ne alkudjon meg” a Bizottság, kéri a képviselők.* 2022. október 4. <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20220930IPR41924/magyarorszag-ne-alkudjon-meg-a-bizottsag-kerik-a-kepviselok> Hozzáférés: 2022.12.12.

Európai Parlament (2022e). *Sajtótájékoztató a jogállamisági feltételrendszerről.* 2022. november 17. https://multimedia.europarl.europa.eu/hu/webstreaming/press-conference-by-petri-sarvamaa-eider-gardiazabal-rubial-co-rapporteurs-and-moritz-korner-daniel_20221117-1030-SPECIAL-PRESSER Hozzáférés: 2023.11.25.

Európai Tanács (2023). *Európai helyreállítási terv.*

<https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-recovery-plan/#rrf>

Hozzáférés: 2023.07.10.

Hopkins, V. (2019). Viktor Orbán's 'peacock dance' with EU may be step too far. *Financial Times.* <https://www.ft.com/content/8a9b0b82-3e91-11e9-b896-fe36ec32aece> Hozzáférés: 2023.05.15.

Hungary Today (2023. május 3.). Viktor Orbán Negotiates About EU Funds in Budapest <https://hungarytoday.hu/viktor-orban-negotiates-about-eu-funds-in-budapest/> Hozzáférés: 2023.05.10.

HVG (2023. június 6). Nagy Márton szerint van élet uniós források nélkül. *hvg.hu.* https://hvg.hu/gazdasag/20230606_Nagy_Marton_messzire_tekint_elet_unios_forrasok_nelkul Hozzáférés: 17-07-2023.

Jakab, A. & Kochenov, D. (2017). Introductory Remarks, In A. Jakab & D. Kochenov (Eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States Compliance* 1-6. Oxford University Press, Oxford.

Kochenov, D. & Bárd, P. (2018). *Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement.* Reconnect Working Paper No. 1 – 2018 július https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf Hozzáférés: 2022.10.10.

Magyar Helsinki Bizottság, K-Monitor, Transparency International Magyarország (2022). *Half-hearted promises, disappointing delivery: An Assessment of the Hungarian Government's New Measures to Protect the EU Budget and Related Recommendations.* <https://helsinki.hu/en/half-hearted-promises-disappointing-delivery-assessment-of-the-governments-measures-to-protect-the-eu-budget/> Hozzáférés: 2022.11.20.

- Maurice, E. (2023). *Rule of law: the uncertain gamble on conditionality*. Fondation Robert Schuman European issues policy paper. 2023. március 14. <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-660-en.pdf> Hozzáférés: 2023.05.20.
- Pogány, I. (2013). The Crisis of Democracy in East Central Europe: The 'New Constitutionalism' in Hungary, *European Public Law* (19)2. 341-368.
- Priebus, S. (2022). The Commission's Approach to Rule of Law Backsliding: Managing Instead of Enforcing Democratic Values? *Journal of Common Market Studies* 60, 1684–1700. <https://doi.org/10.1111/jcms.13341>
- Scheppele, K.L. (2013). *What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions*. Verfassungsblog 2013. november <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf> Hozzáférés: 2015.04.25.
- Scheppele, K.L. & Mészáros, G. (2022a). *How NOT to be an independent agency: The Hungarian Integrity Authority*. Verfassungsblog 2022. október 5. <https://verfassungsblog.de/how-not-to-be-an-independent-agency/> Hozzáférés: 2022.11.20.
- Scheppele, K.L. & Mészáros, G. (2022b). *Corrupting the Anti-Corruption Program*. Verfassungsblog 2022. október 12. <https://verfassungsblog.de/corrupting-the-anti-corruption-program/> Hozzáférés: 2022.11.20.)
- Sedelmeier, U. (2011). Europeanisation in new member and candidate states. *Living Reviews European Governance* 6(1). <https://doi.org/10.12942/lreg-2011-1>
- Single Market Scoreboard, 2021, Transposition Reporting period 12/2020-12/2021. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/transposition_en Hozzáférés: 2023.05.10.
- Tamma, P. (2023. május 2.) Hungary embarks on judicial reform hoping to unlock EU cash. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/hungary-embarks-on-judicial-reform-hoping-to-unlock-eu-cash/> Hozzáférés: 2023.05.17.
- Transparency International (2022). *Corruption Perceptions Index 2022*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> Hozzáférés: 2023.07.02.

Melléklet

1. táblázat - Az EU és Magyarország közötti jogállamisági mechanizmussal kapcsolatos egyeztetések idővonala

Dátum	Esemény
2022. április 27.	A Bizottság megküldi írásbeli értesítését Magyarországnak az (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése alapján
2022. június 27	Magyarország első válasza a Bizottság értesítésére
2022. június 30.	Magyarország további információkat nyújt be az első válasz kiegészítéseként
2022. július 5.	Magyarország további információkat nyújt be az első válasz kiegészítéseként
2022. július 19.	Újabb levél Magyarországtól a Bizottságnak, melyben számos korrekciós intézkedésre tett javaslatot
2022. július 20.	Szándéklevél a Bizottságtól, melyben értékeli Magyarország eddigi vállalásait, és tájékoztatja a további szükséges intézkedésekről
2022. augusztus 22.	Magyarország második válasza, melyben reagál a Bizottság észrevételeire és újabb korrekciós intézkedéseket javasol
2022. szeptember 13.	Újabb levél Magyarországtól a Bizottságnak: a javasolt korrekciós intézkedések szempontjából releváns pontosításokkal és további kötelezettségvállalásokkal
2022. szeptember 18.	A Bizottság javaslata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről
2022. november 24.	Az Európai Parlament állásfoglalása a feltételrendszerről szóló rendelet szerinti jogállamisági feltételek Magyarország általi teljesítésének értékeléséről és a magyar helyreállítási és rezilienciaépítési terv jelenlegi állásáról.
2022. november 30.	A Bizottság benyújtja a Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló tanácsi végrehajtási határozatra irányuló javaslatot
2022. december 6.	A Pénzügyminiszterek Tanácsának ülése - nem születik megállapodás a jogállamisági mechanizmushoz köthetően
2022. december 12.	COREPER ülés: mega-alku születik
2022. december 15.	A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről