



2019-2024 JOGÁLLAMISÁGI JELENTÉS

A JOGÁLLAMISÁG HELYZETE
AZ EU INTÉZMÉNYEIBEN

2024. NOVEMBER 19.

Tartalom

Rövidítésjegyzék	3
Bevezetés	1
Összefoglaló	3
1. Európai Parlament	5
1.1. Szerződésellenes, hogy az EP akarja jelölni a Bizottság elnökét.....	5
1.2. Szerződésellenes, hogy az EP beavatkozik a tagállamok nemzetbiztonsági ügyeibe.....	6
1.3. Szerződésellenes, hogy az EP ellenőrizni akarja a nemzeti parlamenteket	8
1.4. Sérti a demokrácia elvét, hogy az EP demokratikus elszámoltathatósága korlátozott	9
1.5. Aláássa a jogbiztonságot, hogy az EP házszabályát többször is figyelmen kívül hagyták	11
1.6. A hatalommal való visszaélések megelőzésének elvét sértik a korrupció ellenes EP-szabályok hiányosságai	11
2. Európai Bizottság	15
2.1. Szerződésellenes a Bizottság ún. „jogállamisági kerete”	15
2.2. Az Európai Bizottság diszkrecionális jogköre a kötelezettségzegési eljárásokkal kapcsolatban sérti a hatalommal való visszaélés tilalmát és veszélyezteti a jogbiztonságot	17
2.3. Szerződésellenes az Európai Bizottság szelektív kisebbségvédelme	18
2.4. Sérti a hatalommal való visszaélések megelőzésének elvét a közvetlen demokratikus intézmények működésének Bizottság általi korlátozása.....	19
2.5. A tagállamok Szerződések előtti egyenlőségét sérti, hogy a Bizottság önkényesen szelektál az uniós pénzügyi források kiosztásakor.....	21
2.6. Sérti a jogállamisághoz tartozó korrupcióellenesség elvét, hogy három éve lezáratlan a Bizottsághoz köthető Pfizer-ügy	24
3. Európai Unió Bírósága	27
3.1. A hatáskörrel való visszaélések megelőzésének elvét sérti, hogy a Bíróság visszaél alapszerződés-értelmezési jogkörével.....	27
3.2. A tisztességes eljáráshoz való jog elve sérül azzal, hogy az Európai Bíróság működési rendje és ügykiosztása lehetővé teszi a visszaéléseket.....	30
3.3. A Bíróság integritása és függetlensége kétségbe vonható	31
3.4. Fennáll az önkény veszélye a bírók és főtanácsnokok kiválasztási folyamata során.....	33
4. Európai Unió Tanácsa	35
4.1. Ellentétes a lojális együttműködés elvével és az EU-joggal, hogy megtámadták Magyarországnak a Tanácsban betöltött rotációs elnökségét.....	35
4.2. Szerződésellenes az egyhangú döntéshozatalra vonatkozó szabályok ellehetetlenítése	36
Jegyzetek	38

Rövidítésjegyzék

ALDE – Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Párt

EB – Európai Bizottság

ECR – Európai Konzervatívok és Reformerek

EJEB – Emberi Jogok Európai Bírósága

EP – Európai Parlament

EPP – Európai Néppárt

EPPO – Európai Ügyészség

EU – Európai Unió

EUB – Európai Unió Bírósága

EUMSZ – Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

EUSZ – Az Európai Unióról szóló szerződés

ID – Identitás és Demokrácia

LMBTIQ – Leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű, interszexuális és queer személyek

OBT – Országos Bírói Tanács

PEGA – A Pegasus és azzal egyenértékű kémsoftverek használatának kivizsgálásával foglalkozó vizsgálóbizottság

PiS – Jog és Igazságosság

RRF – Helyreállítási és ellenállóképességi eszköz

RRP – Helyreállítási és ellenállóképességi terv

S&D – Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége

TASZ – Társaság a Szabadságjogokért

TI – Transparency International

Bevezetés

Az Európai Unióról szóló szerződés (továbbiakban Szerződés vagy EUSZ) sokat idézett 2. cikke kiemeli, hogy „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul”.¹ Az Európai Unió egyenértékű értékei közül a jogállamiság kérdéskörét az elmúlt időszakban kiemelt figyelem kísérte, különösen a tagállamok vonatkozásában. Kevesebb szó esett mindeztidáig arról, hogy az Unió intézményrendszerének és működésének is jogállamisági keretek között kell megvalósulnia, holott az Európai Unió történeti fejlődése során a jogállami kritériumok szerződéseiben történő megjelenése éppen azt célozta, hogy az uniós intézményrendszer működése során is érvényesíthetők legyenek alapvető jogi garanciák.² Hasonlóan ahhoz, ahogy a Bizottság a Szerződések őreként a tagállamok jogállamiságának megfigyelőjeként lép fel³, a tagállamoknak és a civil társadalomnak is felelőssége felhívni a figyelmet az Unió jogállamiságának állapotára, hozzájárulva ahhoz, hogy az EU egy, a jogállamiság elvein alapuló közösség maradjon.⁴

Az utóbbi években az európai politikai diskurzust a jogállamiság tagállami helyzetéről folyó vita határozta meg az egyes tagállamokban, mely annak köszönhetően vált bármikor feléleszthető napirendi témává, hogy a „jogállamiság” fogalma nem rendelkezik egy egységes definícióval. A Velencei Bizottság sokat idézett 2011-es tanulmánya is kiemeli: a „jogállamiság meghatározhatatlan”⁵, ezért pontos definíció helyett a jogállamiság alappilléreinek a beazonosítására vállalkozik – ezek pedig a törvényesség, a jogbiztonság, a hatalommal/hatáskörrel való visszaélések megelőzése, a törvény előtti egyenlőség és a diszkriminációmentesség, illetve az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés (ami magában foglalja a tisztességes eljáráshoz való jogot és a független és pártatlan bírói kar jelenlétét).

Az európai közéletben jelenlévő, a jogállamiság helyes modelljét számonkérő hangok ellenére nincs egységesen elfogadott, receptként követhető és hivatkozható listája a jogállamiság kritériumainak. Bár egyre látványosabb a politikai szándék, hogy jelentését egy értékatalógussal tegyék konkrétabbá, a jogállamiságnak valójában nincs egységes, egyetlen bevett gyakorlata, érvényesülése ezért mindig csak konkrét ügyekben nyilvánul meg, a józan ész, s nem egy politikai feladatlista alapján. Mindazonáltal következik a fenti pillérekből, hogy a jogállamiságban az ideológiai elfogultság nem fordulhat jogszerűtlen gyakorlatba, az intézmények nem ruházhatják fel magukat önkényesen új hatáskörökkel, valamint egységes mércével és pártatlanul hivatottak biztosítani a jogszabályok érvényesülését. Bár az utóbbi években ideológiavezérelt politikai aktorok nagy erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy saját értékrendjükre formálják a jogállamiság fogalmát, fontos, hogy legalább a jogállamiság vizsgálata ne tényként beállított politikai véleményekben merüljön ki, hanem tényeken alapuló megállapításokkal tárja fel a valóságot.

Ezen követelmények szem előtt tartásával vállalkozott az Európai Unió Jogállami Működését Vizsgáló Kutatás az Európai Unió intézményeinek elemzésére a jogállamisági elvek érvényesülése szempontjából. A kutatás célja, hogy az uniós intézményrendszer működését jól ismerő kutatókkal és szakértőkkel folytatott konzultációk¹ tanulságait összegezve hívja fel a figyelmet a jogállamiság elveinek súlyos és tartós megsértésének veszélyére az Európai Unió egyes intézményeiben. A kutatás szempontjait a jogállamiság fentebb említett öt pillére jelentette, melyek érvényesülését az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság (EB), az Európai Parlament (EP), valamint az Európai Unió Bíróságának (EUB) 2019 és 2024 közötti intézményi tevékenységében vizsgáltuk. A tanulmányozott intézmények határozzák meg a legjobban az Unió

¹ Szerző: Zemplényi Lili Naómi (Nézőpont Intézet). Közreműködők: Aldo Rocco Vitale, Boros Bánk Levente (Nézőpont Intézet), Dezső Tamás (Batthyány Lajos Alapítvány), Dornfeld László (Alapjogokért Központ), Flick László (Nézőpont Intézet), Ifj. Lomnici Zoltán (Századvég Közéleti Tudásközpont Alapítvány), Kiszelly Zoltán (Századvég Közéleti Tudásközpont Alapítvány), Kovács Attila (Alapjogokért Központ), Lánczi Tamás (Szuverenitásvédelmi Hivatal), Michael Mayer (University of Zürich), Michał Sopiński, Miguel Ayuso (Comillas Pontifical University), Mráz Ágoston Sámuel (Nézőpont Intézet), Petri Bernadett (Szabad Európa Intézet), Pócza István (Batthyány Lajos Alapítvány), Rosonczy-Kovács Mihály (Nézőpont Intézet), Tallai Gábor (Polgári Magyarországért Alapítvány), Tüttő Péter (Polgári Magyarországért Alapítvány), Veisz Márton (Polgári Magyarországért Alapítvány)

mibenlétét, így azok napi működésének és az azokat leíró szabályoknak a vizsgálata a jogállami feltételeknek való megfelelés szempontjából betekintést ad az Európai Unió jogállamiságának helyzetébe.⁶

A kutatómunka eredményeit intézményenként tárgyaljuk, melyek alapján jól látható, hogy a jogállamisági elvek súlyos megsértésének veszélye minden intézményben fellelhető, legnagyobb arányban pedig az Európai Parlamentben van jelen. Miután bizonyítást nyert az is, hogy a jogállamiság elvének megsértése legnagyobb számban az uniós intézmények szerződésellenes, valamint önkényes és lopakodó hatáskörbővítésre tett kísérletével függ össze, kijelenthető, hogy minden korábbinál időszerűbb lenne az Európai Unió Hatásköri Bíróságának megalapítása, amely arról döntene, hogy mely kérdésekben illetékesek az EU egyes intézményei, és melyekben nem. Jelen pillanatban nem egyértelmű milyen eszközök állnak a Szerződő felek számára, hogy korlátozzák az Unió önkényes hatáskörbővítését, és hogy egyáltalán kinek van felhatalmazása ennek a vizsgálatára – ezt a bizonytalanságot oldhatná fel az Európai Unió Hatásköri Bírósága.

Az Európai Unió Jogállami Működését Vizsgáló Kutatás a jelentés megállapításainak figyelembevételével azt ajánlja az Európai Uniónak és az azt alkotó tagállamoknak, hogy:

- alapítsák meg az Európai Unió Hatásköri Bíróságát, az Unió hatáskörátlépéseinek vizsgálata és szankcionálása céljából;
- szűkítsék az Európai Bizottság diszkrecionális jogkörét, különösképpen a kötelezettségszegési eljárások tekintetében; tiltsák a kötelezettségszegési eljárások megindítását a tagállamok alkotmánybíróságainak döntéseivel kapcsolatban;
- biztosítsanak szélesebb lehetőséget és alkalmasabb intézményi kereteket a tagállamok parlamentjeinek az Európai Parlament ellenőrzésére, és az Uniós jogalkotás kontrolljára;
- erősítsék meg a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségét, és egyúttal az egyhangúság intézményét a Szerződések által elvárt kérdésekben;
- korlátozzák az Európai Unió Bírósága által kiróható pénzbeli szankciók mértékét;
- valamint tiltsák meg az Unió intézményeinek a Szerződések módosítására vonatkozó javaslatok kidolgozását – illesse meg ez a jogkör csak a tagállamokat.

Összefoglaló

Európai Parlament

- A szerződések szerint nem az EP nevezi meg a Bizottság elnökét, az Európai Parlament mégis erre törekszik az ún. Spitzenkandidat-rendszer promótálásával.
- Az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „...*egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel*”, mindezek ellenére az Európai Parlament több bizottsága is foglalkozott nemzetbiztonsági kérdésekkel, csak úgy, mint a demokrácia védelméről szóló csomag.
- A 2024-ben hatályba lépő eljárási szabályzata az Európai Parlamentnek jelentősen megnöveli a vizsgálóbizottságok lehetőségeit, felhatalmazva őket arra, hogy tényfeltáró missziókat szervezzenek, tisztviselőket hallgassanak meg, kérhessék mind nemzeti hatóságok, mind pedig az érintett tagállamok parlamentjének együttműködését.
- Bár a Szerződés hivatalosan lehetőséget biztosít a tagállamok parlamentjeinek a jogszabályjavaslatok szubszidiaritás szempontjából történő vizsgálatára, a ritkán elinduló és eredménytelenül végződő sárga és narancssárgalapos eljárások száma bizonyítja, hogy valójában a közvetlen legitimációval rendelkező nemzeti parlamentek beleszólása az EU törvényhozásába elhanyagolható.
- A COVID világitárvány idején az Európai Parlament távműködése során figyelmen kívül hagyott számos eljárási szabályzatban rögzített szabályt, amely az EP működésének visszamenőleges jogszerűvé nyilvánítását tette szükségessé.
- Az Európai Parlamentet érintő korrupciós botrányok hosszú listája mutatja az EP korrupcióellenes szabályainak a hiányosságait.

Európai Bizottság

- Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálatát aggályait fejezte ki a Bizottság jogállamisági keretével kapcsolatban, mondván, hogy „*az Unió értékeinek, így a jogállamiságnak a megsértésére hivatkozva csak abban az esetben lehet fellépni egy tagállammal szemben, ha az olyan tárgyban jár el, amelyre vonatkozóan a Szerződésekben foglalt konkrét hatáskör-meghatározási rendelkezések alapján az Unió rendelkezik hatáskörrel*”.
- A Bizottság diszkrecionális jogköre a kötelezettségszegési eljárások során veszélyezteti a jogbiztonságot.
- A szabadmozgás jogára hivatkozva a Bizottság kijátszaná a tagállamok hatásköréből a családjog jogkörét.
- Mind az Európa Jövője Konferenciasorozat, mind pedig az Európai Polgári Kezdeményezések sikertelensége mutatja, hogy a Bizottság és az Európai Unió intézményei nem elsámoltathatóak.
- A tagállamok Szerződések szerint előírt egyenlőségét sértette a Bizottság azzal, hogy a helyreállítási és ellenállóképességi eszköz pénzügyi forrásainak kiosztása során az eurót használó országok csoportját „egyenlőbbként” kezelte, és hamarabb juttatta forrásokhoz, mint a nemzeti valutájukat használó országokat.
- A Pfizer-ügy és egyéb Bizottságot érintő korrupciógyanús ügyek rámutatnak a hatalommal való visszaélések meglétére a Bizottságban.

Európai Unió Bírósága

- Számos tagállam alkotmánybírósága emelt kifogást az európai jog szupremáciája, illetve az Unió önös hatáskörbővítése ellen.
- A Bíróság ügykiosztása – az Elnök rendeli a bírókat az ügyekhez – elfogult ügykiosztásra ad lehetőséget.
- A Szerződéses előírások ellenére a Bíróság több tagja sem tekinthető függetlennek – pártthovatartozásukat és így politikai elfogultságukat karrierjük szemlélteti.
- A Bíróság tagjainak kiválasztásának uniós folyamata átláthatatlan.

Európai Unió Tanácsa

- Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában...” tehát az Unió intézményeit is terheli az a kötelesség, hogy támogassák a tagállamokat a feladataik teljesítésében – ezt pedig egyértelműen megsérti az Unió intézményei és vezetői által nyilvánított magatartás a magyar rotációs elnökséggel kapcsolatban.
- Az Európai Tanácsban bizonyos kérdések egyhangúságot követelnek – ezek közé tartozik például a közös kül- és biztonságpolitika. Az elmúlt időszakban azonban az EU intézményei egyre a tagállami vétók lehetőségének szűkítésén tevékenykedtek.

1. Európai Parlament

1.1. Szerződésellenes, hogy az EP akarja jelölni a Bizottság elnökét

Az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikkének (7) bekezdése⁷ szerint „Az európai parlamenti választások figyelembevételével és a megfelelő egyeztetések lefolytatása után az Európai Tanács minősített többséggel eljárva javaslatot tesz az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökének jelölt személyre vonatkozóan. Ezt a jelöltet az Európai Parlament tagjainak többségével választja meg.” Tehát a Szerződéseknek megfelelően a Bizottság elnökjelöltjének megnevezése az Európai Tanács feladata. Ennek ellenére saját hatáskörének és befolyásának bővítése érdekében az EP már hosszú ideje szorgalmazza az ún. „Spitzenkandidat”, tehát csúcsteljesítmény rendszer alkalmazását. Ez alapján az EP választási kampányban az európai pártcsaládok a Bizottság elnöki pozíciójáért induló csúcsteljesítményeket neveznek meg. A rendszer értelmében kvázi automatikusan az a pártcsalád adná a Bizottság új elnökét, amely a legtöbb szavazatot szerzi meg az EP választáson. Az EP-nek viszont a szerződések szerint nincsen jelöltállító joga, így azon szándéka, hogy eltulajdonítsa ezt a jogkört, a legitim tagállami kormányokat tömörítő Európai Tanács szerepét csökkenti, és ezzel megkérdőjelezi a tagállamok szerepét.

A Spitzenkandidat-rendszer bevezetésére irányuló kísérlet az elmúlt öt évnél is hosszabb időre nyúlik vissza. A 2014-es EP-választások hajrájában a pártok csúcsteljesítményei 246 európai várost látogattak meg; az Európai Néppárt (EPP) csúcsteljesítménye Jean-Claude Juncker a tagállamok nagyjából felében járt a kampánya során⁸. Ez a valójában hatáskörbővítésre irányuló kísérlet azonban nem tekinthető az európai demokrácia kiteljesülésében tett előrelépésnek. Egy, a választások után készült közvélemény-kutatás szerint a megkérdezettek 72 százaléka egyáltalán nem tudta megnevezni például az EPP jelöltjét, Jean-Claude Junckert, míg további 9 százalék rossz nevet adott meg⁹. Tehát megállapítható, hogy a médianyilvánossággal kísért csúcsteljesítmény viták és országjárások sem voltak képesek a tagállamok választópolgárai előtt legitimitást nyerni a csúcsteljesítményeknek. 2019-ben az európai pártcsaládok szintén megnevezték csúcsteljesítményeiket – a legtöbb párt esetében nem választások útján, hanem a belső pártelit alkujai során kiválasztott jelöltet. A választások után készült felmérésből ebben az évben is azt a konklúziót lehet levonni, hogy az európai választók nem voltak tisztában a csúcsteljesítmények kilétével – a megkérdezettek 69 – 78 százaléka nem tudta kik voltak az EPP, a Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (S&D) és a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Párt (ALDE) csúcsteljesítményei, további 14 százalék a megkérdezetteknek helytelenül nevezte meg az EPP, 17 százalék az S&D és 14 százalék pedig az ALDE csúcsteljesítményét¹⁰.

2019-ben a Spitzenkandidat-rendszer nemcsak a demokratikus legitimitás szolgálata szempontjából volt kudarcos, hanem azért is, mert bár a legnagyobb párt csúcsteljesítménye Manfred Weber volt, végül a Bizottság elnökének Ursula von der Leyen lett megválasztva. Bár Spitzenkandidat-rendszer semmilyen módon nem érte el a hozzá fűzött reményeket (nem váltak ismertté a jelöltek, így nem járult hozzá az EP népi legitimitásához sem 2014-ben, sem pedig 2019-ben, s ezen felül 2019-ben még figyelmen kívül is lettek hagyva a csúcsteljesítmények a Bizottság elnökének megválasztásakor) az Európai Parlament 2024-ben is szorgalmazta a csúcsteljesítmények kiválasztását annak érdekében, hogy önösen és a jogellenesen bővítse hatáskörét a tagállamok kormányai szerepének rovására. 2024-ben a választások hajrájában megszervezett vitára az Európai Műsorsugárzók Uniója a képviselőcsoportok csúcsteljesítményeit hívta meg – ami azt eredményezte, hogy a vitán két jobboldali csoport, az Identitás és Demokrácia (ID) és az Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR) nem kaptak lehetőséget a részvételre, hiszen tagadván a Spitzenkandidat-rendszer legitimitását, nem állítottak csúcsteljesítményt a kampány során. Egyszóval a Spitzenkandidat-rendszer nemcsak az EP szabálytalan hatáskörbővítésére lett felhasználva az elmúlt évtizedben, hanem az európai politikát jellemző cordon sanitaire fenntartására is¹¹.

Míg a Spitzenkandidat-rendszer erőltetése során az Európai Parlament hangoztatja, hogy a Bizottság vezetőségének reflektálnia kell a demokratikus választások eredményeire, saját vezetőinek megválasztásakor az EP megfélemedzik a legitimitás fontosságáról. A 2019-es választások után történő alelnök és quaestor választások során a választásokon jól szereplő jobboldali ID ki lett szorítva az EP fontos pozícióiból. A parlamenti helyek 7 százalékát birtokló ID egyetlen alelnököt vagy quaestort sem adott az EP-nek a választások után, míg a mandátumok 25 százalékát birtokló EPP az alelnökök és quaestorok 37 százalékát adta. Az ID-hez hasonlóan a 2024-es választások után szintén egy jobboldali erő, a Patrióták Európáért

kerültek hátrányba a pozícióosztások során. Az EP harmadik legnagyobb képviselőcsoportjaként a Patrióták a képviselői helyek 12 százalékát birtokolják, mégsem adhatnak egyetlen alelnököt és quaestort sem a parlamentnek. Ezzel szemben a választásokon alul szereplő baloldali S&D, aki mindössze a képviselői helyek 19 százalékát tudhatja magáénak a 19 alelnökből és quaestorból 6-ot ad, tehát az EP magasbeosztású vezetőinek a 32 százalékát. Tehát míg az EP a Bizottság viszonylatában erőlteti a választások eredményének figyelembevételét, saját vezetőségének meghatározásakor már politikai alkuk és nem a választók akarata kerül előtérbe. A cordon sanitaire jegyében kiszorított jobboldali pártok hátrányos megkülönböztetése azonban nemcsak a Spitzenkandidat-rendszer szorgalmazása során felhozott érvek kirakat jellegére mutat rá, hanem egy jogállami problémára is. A jelentős társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok politikai életben való részvételének megnehezítése a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a jogegyenlőség elvét is sérti.

		EPP	S&D	Patriots	Renew	Greens/EFA	ECR	Left
2024	Alelnökök és quaestorok száma ¹²	5	6	0	3	1	3	1
	Alelnökök és quaestorok aránya	26%	32%	0	16%	5%	16%	5%
	EP képviselők aránya	26%	19%	12%	11%	7%	11%	6%
	EP képviselők száma ¹³	188	136	84	77	53	78	46
		EPP	S&D	ID	Renew	Greens/EFA	ECR	Left
2019	Alelnökök és quaestorok száma	7	4	0	3	2	1	1
	Alelnökök és quaestorok aránya	37%	21%	0%	16%	11%	5%	5%
	EP képviselők aránya	25%	20%	7%	14%	10%	10%	5%
	EP képviselők száma ¹⁴	179	138	49	98	70	69	37

Megjegyzés: Az alelnökök és quaestorok között a 2019-2022-es időszakban volt egy képviselőcsoportba nem tartozó vezető.

1.2. Szerződésellenes, hogy az EP beavatkozik a tagállamok nemzetbiztonsági ügyeibe

Az Európai Unió nem rendelkezik hatáskörrel a tagállamok nemzetbiztonságát érintő kérdésekben, a tagállamok ugyanis nem ruházták fel ilyen autoritással. Az EUSZ 4. cikk (2)¹⁵ kifejezetten kiemeli, hogy az EU „tisztelőben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük (...) a nemzeti biztonság védelmét”. A Szerződések azt is kimondják, hogy „...különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad”. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban EUMSZ) 346. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „...egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel¹⁶”. Így a Szerződések szerint egyértelműen kimondható, hogy a nemzetbiztonság tagállami hatáskör.

Mindezek ellenére (2022. április 19-én) felállt az Európai Parlament Pegasus és hasonló kémsoftvereket vizsgáló bizottsága¹⁷, 2023 májusában az EP pedig elfogadta ezen ún. PEGA Bizottság jelentését¹⁸, amely

előírásokat igyekezett szabni a tagállami nemzetbiztonsági működés, sőt még a kapcsolódó beszerzések szabályozásának vonatkozásában is¹⁹. Az állásfoglalás többek között kifejtette, hogy az Európai Parlament „szükségesnek tartja a „nemzetbiztonság” fogalmának egyértelmű meghatározását; hangsúlyozza, hogy a pontos meghatározástól függetlenül a nemzetbiztonság területét teljes egészében független, kötelező erejű és hatékony felügyeletnek kell alávetni”, mindemellett az Európai Parlament azt is „hangsúlyozza, hogy a kettős felhasználású termékekről szóló rendelet jövőbeni módosítása során meg kell szüntetni a Bizottsággal szembeni információszolgáltatási kötelezettség alól az üzleti adatok bizalmas jellegére, védelmi és külpolitikai vagy nemzetbiztonsági okokra hivatkozva biztosított kivételt”. Kijelentésével az Európai Parlament a nemzetbiztonság kizárólagos tagállami hatáskörével, és a Szerződésekben rögzített információ szolgáltatásra vonatkozó kitételekkel is szembe helyezte magát.

A PEGA vizsgálóbizottság Magyarországra, Lengyelországba, Görögországba és Ciprusra is tényfeltárási látogatást tett annak ellenére, hogy a tagállamokban meghallgatott tisztségviselők több esetben is jelezték a vizsgálóbizottság számára ellenérzésüket a nemzetbiztonságot érintő kérdésekkel kapcsolatban. Görögországban például Christos Rammos, a Görög Kommunikációs Biztonsági és Adatvédelmi Hatóság elnöke (Hellenic Authority for Communication Security and Privacy) miután több kitérő válasz, illetve válaszmegtagadás után a vizsgálóbizottság tagja azzal vádolta meg, hogy „egyértelműen elutasítják az együttműködést”, kifejtette, hogy a „az állambiztonság a tagállamok hatáskörébe tartozik”²⁰Lengyelországi látogatása során a vizsgálóbizottság hasonló falakba ütközött – az érintett lengyel miniszterek nem vettek részt a PEGA bizottsággal való találkozón. Bár a lengyel miniszterek motivációját nem ismerteti a beszámoló, a PEGA tényfeltárási a lengyel misszióval kapcsolatban, amely elítélő álláspontra jutott az ország kémiszoftverhasználatáról, elégedetten jegyzik meg, hogy a Szejm tagjaival viszont volt alkalmuk egyeztetni – ezalatt 12, akkor ellenzékben lévő képviselő értendő²¹.

A Magyarországra látogatásról szóló jelentésnek a szövege szerint Jeroen Lenaers, a küldöttség vezetője (a holland Kereszténydemokrata Tömörülésből) a Helsinki Bizottság, Amnesty International Magyarország és a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) képviselőinek köszöntésekor megjegyezte, hogy a vizsgálat során miniszterekkel nem volt alkalmuk találkozni, hiszen (hasonlóan a lengyel miniszterekhez) a magyar fél elutasította a kérésüket arra a tényre alapozva, hogy nemzetbiztonsági kérdésről van szó, amelyre az Európai Uniónak nincsen hatásköre²². A magyar miniszteri állásponttal szemben a vizsgálóbizottság magyarországi küldöttségének vezetője kifejtette, hogy nem ért egyet a magyar véleménnyel, álláspontja szerint a Pegasus-botrányt nem nemzetbiztonsági, hanem jogállamisági kérdésnek tekinti az Unió, amellyel kapcsolatban van hatásköre az EU-nak. Egyrésztől megkérdőjelezhető, hogy valóban van-e hatásköre általánosságban véve jogállamisági kérdésekben az EU intézményeinek²³, minthogy az Európai Unió Tanácsa Jogi Szolgálatának jogelemzése²⁴ is kiemelte „az Unió értékeinek, így a jogállamiságnak a megsértésére hivatkozva csak abban az esetben lehet fellépni egy tagállammal szemben, ha az olyan tárgyban jár el, amelyre vonatkozóan a Szerződésekben foglalt konkrét hatáskör-meghatározási rendelkezések alapján az Unió rendelkezik hatáskörrel”. Másrésztől amennyiben ez jogállamisági és nem nemzetbiztonsági kérdés a kémiszoftverek témája, felmerülhet a kérdés, hogy miért pont az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának elnökét (Sas Zoltán), és Simicskó Istvánt, volt honvédelmi minisztert hallgatta ki az EP vizsgálóbizottsága az ügyvel kapcsolatban. Ahogy a fent idézett Szerződés szövegéből is következik („egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel”) a tagállam maga dönti el, hogy milyen információ tartozik alapvető biztonsági érdekei közé, így a Szerződésekből következő hatáskör kérdését nem lehet annyival félresöpörni, hogy az Unió jogállamisági és nem nemzetbiztonsági kérdésnek tekinti a vitatott ügyet.

Nemcsak a kémiszoftverekkel foglalkozó PEGA vizsgálóbizottság, hanem a külföldi befolyást vizsgáló INGE és ING2 EP különbizottságok is a nemzetbiztonság területére tévedtek, aláásva ezzel az Unió és a tagállamok Szerződéses viszonyát. A bizottságok munkájából fakadó indítvány²⁵, illetve az EP állásfoglalása²⁶kiemelték a külföldi befolyás veszélyeit az Unió működése és a választások viszonylatában. A megfogalmazott ajánlatok többek között tartalmaztak javaslatokat egy EP-n belül működő állandó szerv felállításáról, amely folyamatosan nyomon követhetné az Uniót érő külföldi beavatkozásokat, az európai szinten történő korlátozásáról a médiapiac harmadik országbeli szereplők általi felvásárlásának, a kritikus infrastruktúra viszonylatában pedig kiemelte, hogy a kínai tulajdonban lévő TikTok potenciális kockázatot jelent, így javasolja, hogy a nemzeti kormányok minden szinten tiltsák be annak használatát. A részletes és

nemzeti hatásköröket érintő javaslatok mellett az indítvány arra is „felhívja a tagállamokat, hogy ismerjék el, hogy a külföldi beavatkozás, többek között a dezinformáció, nemzetbiztonsági és határokon átnyúló veszélyt jelent” – tehát ezen bizottságok is tisztában voltak azzal, hogy az általuk vizsgált külföldi befolyás nemzetbiztonsági kérdés. Felmerül tehát, hogy az Unió miért foglalkozik a kérdéskörrel, amikor lehetőségeit a hatáskör átruházás elve korlátozza, és a Szerződések szerint a nemzetbiztonság nemzeti hatáskör.

Hasonlóan a fentebb tárgyalt két európai parlamenti bizottsághoz, a Bizottság demokrácia védelmére vonatkozó csomagja²⁷ is érintette a külföldi beavatkozás és a dezinformáció kérdéskörét. A csomag hivatalosan az európai demokráciát és közszférát hivatott védeni, melynek a csomag szerint fontos eleme a dezinformáció és külföldi beavatkozás elleni védelem. A csomag kötelezővé tenné a harmadik országok nevében érdekképviseleti tevékenységet végző szervezetek listázását, tevékenységük nyilvántartását, mindezt pedig egy a nyilvánosság számára elérhető platformon²⁸. A csomag egyértelmű célja a külföldről érkező finanszírozás és kifejezetten a kínai és orosz befolyás átláthatóbbá tétele²⁹. A Jegyzőkönyvek szerint a „*jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell*”, így a Bizottság demokrácia védelméről szóló csomagjához is tartozik egy szubszidiaritási indoklás. Az indoklás az EUMSZ 114-es cikkelyére utal, mint az Unió fellépésének jogalapja és hatáskörét megalapozó releváns Szerződésrészlet. Az EUMSZ 114. a belső piac megteremtéséről és működéséről szól, illetve az ehhez szükséges harmonizációs intézkedésekről. A Bizottság a hivatkozott cikkely segítségével úgy magyarázza meg a demokrácia védelmére vonatkozó csomag szükségességét, hogy a harmadik országok érdekképviseletét végző szervezetekre vonatkozó szabályok harmonizálása és átláthatóbbá tétele elősegíti a belső piac megfelelő működését. A cikkellyel kapcsolatban a Bizottság indoklása kifejti, hogy „*megfelelő jogalap egy olyan beavatkozáshoz, amely kiterjed a belső piacon működő szolgáltatókra, és kezeli a tagállami rendelkezések közötti különbségeket, amelyek akadályozzák az alapszabadságokat, és közvetlen hatással vannak a belső piac működésére.*”³⁰ A Bizottság indoklása továbbá kifejti, hogy a demokrácia védelméről szóló csomag megosztott hatáskör (EUMSZ 4.), amely területen a tagállamok csak akkor gyakorolhatják a hatáskörüket, ha az EU ezt nem teszi (szemben például a támogató hatáskörökkel, ahol az EU csak kiegészíti és összehangolja a tagállamok intézkedéseit)³¹.

Megkérdőjelezhető azonban, hogy az Unió helyesen tekinti-e a külföldi befolyást és a harmadik országok érdekeit képviselő szervezetek szabályozását belső piaci, tehát gazdasági kérdésnek, vagy ez a kérdéskör inkább nemzetbiztonságot érintő kérdésként értelmezendő, ami kizárólagos hatásköre a nemzetállamoknak. Az EU csomagját megelőzően számos ország lépéseket tett a külföldi befolyás elleni védelme érdekében – a nemzetközi példákat figyelembe véve pedig arra a következtetésre lehet jutni, hogy nem gazdasági, hanem nemzetbiztonsági kérdésként kezelik az országok a külföldi befolyás tényét. A francia nemzetgyűlés márciusban fogadott el egy olyan javaslatot, amely lehetővé teszi egy terroristák beazonosítására alkalmazott algoritmus lehetőségeinek a kiterjesztését a külföldi befolyás vizsgálatára – a 2015. évi Charlie Hebdo terrortámadásra adott reakcióként létrehívott francia törvény, amelyhez adódna a külföldi befolyás vizsgálata, a hírszerzési törvény nevet viseli³². Magyarország, külföldi befolyással is foglalkozó, nemzeti szuverenitás védelméről szóló törvénye szintén úgy érvel, hogy „*kiemelt nemzetbiztonsági kockázatot hordoz* –, *ha a politikai hatalom olyan személyek, szervezetek kezébe kerül, akik és amelyek függőségi viszonyban állnak bármely külföldi hatalommal, szervezettel vagy személlyel*”³³. A felsorolt nemzetközi példák alátámasztják, hogy a külföldi befolyás vizsgálata és szabályozása nemzetbiztonsági kérdés, így az Unió nem tulajdoníthatja el ezen jogkört arra való hivatkozással, hogy külföldi befolyást szabályozó nemzeti törvények Uniós harmonizációjával elősegíthetné a belső piac jobb működését. A nemzetbiztonság kizárólagos tagállami hatáskörének ilyen módon történő átértelmezése EU-s hatáskörre jogállami problémákat vet fel az Unió működésével kapcsolatban.

1.3. Szerződésellenes, hogy az EP ellenőrizni akarja a nemzeti parlamenteket

A Salvatore De Meo olasz néppárti politikus által jegyzett és a baloldali pártok által támogatott 2024-es házszabály-reformot³⁴ a Parlament belső munkamódszereinek, intézményi szerepének és cselekvőképességének megerősítésével harangozták be³⁵. Azonban a Parlament eljárási szabályzata több olyan pontot is tartalmaz, amelyek tudatosan a nemzeti parlamentek szerepkörét ásnák alá. A Parlament új házszabályában, amely 2024. július 16-án lépett hatályba, lehetőséget teremt saját maga számára arra, hogy a

nemzeti parlamentek működését ellenőrizhesse az uniós jog és az uniós szakpolitikák végrehajtása tekintetében. Egészen a módosítások elfogadásáig az Európai Parlament eljárási szabályzatának 150. cikk (3) bekezdése úgy fogalmazott, hogy „Egy bizottság közvetlen párbeszédet folytathat bizottsági szinten a nemzeti parlamentekkel az e célra elkülönített költségvetési előirányzatok határain belül. Ez magában foglalhatja a jogalkotást megelőző és a jogalkotást követő együttműködés megfelelő formáit” a mondatot lezáró pont helyett az új módosítások vesszővel folytatják a rendelkezést: „beleértve az uniós jog és az uniós szakpolitikák végrehajtásának ellenőrzését is.”³⁶ A módosítás kiterjeszti az EP ellenőrzési lehetőségeit a nemzetállami parlamentek felett, ami sérti az EU hatásköreit szabályozó szubszidiaritás elvét azáltal, hogy párbeszédre hivatkozva nemzetek feletti kontrollt is gyakorolna a tagállamok demokratikus legitimitációjának forrása, a nemzeti parlamentek felett.

Az új házszabály még több más ponton is jelentősen bővítené az EP jogkörét, kiterjesztve lehetőségeit a szubszidiaritás elvének kárára. Az Európai Parlament eljárási szabályzatának 208. cikke a vizsgálóbizottságokról (10) bekezdése szerint „...Amennyiben egy tagállami szerv vagy hatóság felelős lehet az uniós jog végrehajtása során felmerült állítólagos jogsértésekért vagy hivatali visszasságokért, a vizsgálóbizottság felkérheti az adott tagállam parlamentjét a vizsgálatban való együttműködésre”³⁷. Az Európai Parlament az új házszabályában ezen jogkörét, amely eddig csak az együttműködésre való felkérésre vonatkozott, jelentősen kibővítette³⁸. Az elfogadott módosítások szerint az Európai Parlament által éltre hívott vizsgálóbizottságok többek között tényfeltáró missziókat szervezhetnek a tagállamokba, tanúkat hívhatnak meg, uniós vagy tagállami tisztviselőket és egyéb alkalmazottakat hallgathatnak meg, míg a tagállamok parlamentjeit is felkérhetik a vizsgálatban való együttműködésre. A módosítás szövege kimondja, hogy az Elnök eskü alatt történő tanúvallomásra hívhatja fel a tanúkat és bár senki sem kötelezhető eskü alatt történő tanúvallomásra, hivatalos feljegyzést kell készíteni, ha a tanú megtagadja az eskü alatt történő tanúvallomást. Lehetőségeinek széleskörű kiterjesztése hatalmat biztosít az EP-nek arra, hogy még nagyobb befolyást szerezzen a nemzetállamok felett mind a szubszidiaritás, mind pedig a hatáskör átruházás tilalmának elvét sértve.

A vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos fent tárgyalt módosítás továbbá azt is kifejti, hogy a Házszabály módosítás egyik másik új eleme, a 123a. cikk³⁹ „alkalmazandó abban az esetben, ha a dokumentumok benyújtására vagy tanúvallomásra irányuló kérelmet kellő indoklás nélkül utasítják el”. Az idézett új elem a Parlament eljárási szabályzatán belül így szól: „Az uniós intézmény vagy szerv képviselőjének és bármely más személynek együtt kell működnie a bizottságok ülésein és a különleges ellenőrző meghallgatásokon való részvételre irányuló felkérések esetén, és rendelkezésre kell bocsátania a vonatkozó dokumentumokat a bizottságok számára, illetve az ilyen meghallgatásokra. Együttműködés hiányában (...) Az Elnök (...) dönt arról, hogy alkalmaz-e egyet vagy többet az alábbi intézkedések közül”. A továbbiakban megfogalmazott szankciók magukba foglalják „a Parlament elégedetlenségét kifejező hivatalos nyilatkozat” megírását, illetve az arra való felkérést is, hogy az érintett szervezet „küldjön képviselőt az Elnökök Értekezletének ülésére, hogy magyarázatot adjon az együttműködés elutasítására”. Tehát az Európai Parlament akár nyomásgyakorlással is büntethetné mindazokat, akik nem hajlandóak együttműködni a vizsgálóbizottságaival.

A korábban említett PEGA bizottság is az EP vizsgálóbizottsága volt, amelynek hatásköreit és lehetőségeit bővítenék az idézett hatályba lépett eljárási szabályzat módosítások. Bár előre nem tudható, hogy az új szabályok a gyakorlatban hogyan lesznek alkalmazva, kinyitják annak lehetőségét, hogy az EP aktívabban avatkozzon bele a tagállamok politikai életébe azáltal, hogy ítélkezik és elégedetlenségét fejezi ki olyan tagállami képviselőkkel szemben, akik nem járulnak hozzá vagy nem tesznek eskü alatt tanúvallomást az EP vizsgálóbizottságai előtt. Ezen gyakorlat akár korábban nem tapasztalt módon is nyomást helyezhetne a tagállamok tisztségviselőire. Míg az EP bővítené eszköztárát, hogy kontrollálhassa és befolyásolja többek között a nemzetállamok parlamentjeit is, az EP fölött a tagállami parlamentek már nem bírnak ilyen hatást gyakorolni annak ellenére, hogy a hatályos szerződés 12. cikkelye⁴⁰ fontos szerepkört biztosít a nemzeti parlamenteknek az Unió tevékenységének szubszidiaritás elve szempontjából történő ellenőrzésének.

1.4. Sérti a demokrácia elvét, hogy az EP demokratikus elszámoltathatósága korlátozott

Míg az EP törekszik a nemzetállamok és parlamentjeiknek a korlátozására és ellenőrzésére, a demokratikusan megválasztott nemzeti parlamenteknek korlátozott a szerepe, és az EP munkájába annak ellenére nincsen valós beleszólásuk, hogy a hatályos Szerződés 12. cikkelye⁴¹ ezt előírja. A Lisszaboni

szerződés óta lehetősége van a nemzetállamok parlamentjeinek felülvizsgálnia az Unió jogalkotási tervezeteket a szubszidiaritás szempontjából. Az úgynevezett sárga és narancssárga lapos eljárások keretében minden tagállamnak 2 szavazata van – amennyiben egy tervezettel kapcsolatban az indokolt véleményt kiadó tagállami parlamentek szavazatainak a száma eléri az összes szavazat egyharmadát akkor sárga, ha pedig többségét, akkor narancssárga lapos az eljárás. Mindkét esetben köteles a Bizottság felülvizsgálni a szubszidiaritás elve alapján a nemzeti parlamentek által kifogásolt tervezetet. Ezen eljárás azonban több szempontból is vitatható. Egyrészt roppant kevés időt biztosít (csupán 8 hetet) a tagállamoknak a kifogások, vagyis indokolt vélemények jelzésére. Példának okáért egy, a brit parlament honlapján megjelent publikáció is arról számolt be, hogy az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló javaslat kapcsán (amely azon kevés javaslatok közé tartozik, amellyel kapcsolatban sárga lapos eljárás indult) a brit parlament is elkezdett egy indokolt javaslat elkészítésén dolgozni, de a parlamenti ülések ütemezése miatt az ügy vitája végül kicsúszott a 8 hetes határidőből⁴². A szubszidiaritási eljárásokkal kapcsolatban szintén vitatható, hogy nem létezik „piros lapos eljárás”, ami például lehetőséget adna arra, hogy egy jogszabálytervezetet a tagállami parlamentek egybehangzó akarata teljesen megakadályozzon⁴³.

A szubszidiaritási eljárásokkal szemben támasztható legnagyobb kifogás azonban az, hogy a Lisszaboni szerződés óta eltelt 15 évben mindössze három sárga lapos eljárás indult, narancssárga lapos eljárásra pedig sosem került sor. Ráadásul ez a három eset sem vezetett eredményre: a tagállami parlamentek tiltakozása ellenére a Bizottság mindhárom esetben úgy döntött, hogy fenntartja javaslatát. A három eljárás közül mindössze egy, a munkavállalók kollektív fellépéséhez való joggal összefüggésben lévő tervezetet vetett el a Bizottság, de ezt sem a tagállami tiltakozások miatt, hanem mert úgy ítélte meg, hogy sem az Európai Parlament, sem pedig a Tanács nem támogatja azt. Annak ellenére, hogy a tagállami parlamentek rendszeresen nyújtanak be indokolt véleményt, a ritkán elinduló és eredménytelenül végződő sárga és narancssárgalapos eljárások száma bizonyítja, hogy valójában a közvetlen legitimációval rendelkező nemzeti parlamentek beleszólása az EU törvényhozásába elhanyagolható.

A tagállami parlamentek által küldött indokolt vélemények száma a nevesített EU intézményekhez⁴⁴		
Év	Bizottsághoz	Parlamenthez
2019	0	0
2020	9	13
2021	16	24
2022	32	34
Összesen	57	71

A fenti táblázatból következik, hogy bár a tagállami parlamentek élnek az indokolt vélemények rendszerével, hiszen 4 év során 57-szer éltek kifogással a Bizottság, és 71-szer pedig a Parlament irányában, az egyes javaslatokra vonatkozóan nem gyűlik össze elegendő szavazat a sárgalapos eljárások indításához. A Bizottság éves jelentése szerint⁴⁵ 2022-ben például a beérkezett 32 indokolt vélemény 24 különböző javaslatra érkezett, és csak 4 bizottsági javaslat esetében fordult elő, hogy több mint egy indokolt vélemény érkezett rá, de egyik esetben sem érkezett 5-nél több indokolt vélemény egy azonos javaslatra. Magyarország Országgyűlése például 14, Szlovákia parlamentje 6, a Hellén Tanács 3, Csehország két kamarája pedig összesen 33⁴⁶ esetben fogadott el indokolt véleményt, egyes EU-s tervezetek szubszidiaritást aláásó mivolta miatt, mindezidáig eredménytelenül⁴⁷. Tehát megállapítható, hogy bár a nemzeti parlamentek gyakran fogalmazzák meg véleményüket az EU intézményeinek javaslataival szemben, a nemzetállami parlamentek egységes fellépését a rendszer nagy mértékben megnehezíti, ennek hiányában pedig nem tudnak sárgalapos eljárások indulni. A 3. pont megállapításaival összevetve megállapítható, hogy míg az EP ambíciózusan terjeszti ki jogkörét többek között a nemzeti parlamentek vizsgálatára is, a tagállami parlamenteknek hiába van szerződéses jogköre az EU jogalkotásának szubszidiaritás szempontjából történő vizsgálatára, a gyakorlatban nincsen olyan jelentős szerepük, mint az a Szerződések szellemiségéből következne.

1.5. Aláássa a jogbiztonságot, hogy az EP házszabályát többször is figyelmen kívül hagyták

Nemcsak a szerződésellenes hatáskörbővítés róható fel az Európai Parlament jogállamiságot veszélyeztető magatartásaként, hanem az is, amikor az EP figyelmen kívül hagyta a működését szabályozó Szerződéseket és szabályokat, ezáltal is aláásva a jogbiztonságot. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 6. Jegyzőkönyve rögzíti, hogy „Az Európai Parlament székhelye Strasbourg, ahol a tízenkét, havonta tartandó plenáris ülésszakak zajlik...⁴⁸”, a Parlament azon szerződéses kötelezettségét, hogy évente 12 plenáris ülést tartson székhelyén, az Európai Unió Bírósága (EUB) is megerősített több döntésében is. A COVID-pandémia teremtette rendkívüli helyzet közepette 2020-ban a Parlament azonban nem felelt meg ezeknek a követelményeknek⁴⁹. Bár a távműködés biztosítása érdekében a Parlament egy Elnökségi határozat keretében értelmezte az Eljárási Szabályzat elektronikus szavazásról szóló rendelkezését, ez azonban szintén nem adott megfelelő választ a működését érintő kérdésekre.

Az Eljárási Szabályzat az összes képviselő egyharmadának fizikai jelenlétéhez köti az Európai Parlament határozatképességét, amennyiben pedig a Parlament nem határozatképes, a szavazás érvénytelen. Mivel a határozatképesség megállapításához nem vehető igénybe elektronikus szavazatszámoló rendszer, még akkor is, ha a részvételt az online bekapcsolódó képviselőkre kiterjesztik, az akkor hatályos szabályozás keretei között a határozatképesség vizsgálatára a Parlament távműködése során nem volt mód. A távműködésre átváltt Parlament esetében hasonló problémákba futott a küszöbértékek meghatározása is. A távműködés okozta bizonytalanság ahhoz vezetett, hogy a 2020. március 26-i plenáris ülésen bár a jegyzőkönyv szerint csak 75 képviselő volt jelen az üléssteremben, és csak további három képviselő volt igazoltan távollévő (tehát a Parlament ekkori határozatképessége megkérdőjelezhető), a nap folyamán megtartott szavazásokon mégis több mint 600 igazolatlanul távollévő képviselő szavazott.

Nemcsak a jelenlét meghatározása okozott problémát a távműködésben lévő Parlament számára, hanem az elektronikus szavazás tekintetében is visszasságokhoz vezetett az Elnökség határozata, amely nem adott választ minden, az Eljárási Szabályzatban rögzített feltétel teljesülésére. Bár a rendelkezések szerint a szavazás megnyitása után annak lezárásáig nem történhetnek felszólalások, mivel a távszavazás meglehetősen időigényesnek bizonyult, több alkalommal is példa volt ennek a szabálynak a megsértésére. A felszólalások időtartamára, illetve politikai kiegyensúlyozottságára vonatkozó rendelkezések is sérültek a Parlament távműködése során. Az EP Eljárási Szabályzatának 171. cikke⁵⁰ szerint például a felszólalási idő első részét a képviselőcsoportok között egyenlő arányban kell felosztani, ezzel szemben az online ülések során volt arra példa, hogy vagy csak az online vagy csak a személyesen jelenlévők szólalhattak fel; tehát figyelmen kívül hagyva maradt az Eljárási Szabályzatban előírt politikai kiegyensúlyozottság⁵¹. A leírt bizonytalanságok az EP működésének visszamenőleges jogszerűvé nyilvánítását tették szükségessé. Egyrésztől méltányolandó az a tény, hogy a pandémia rendkívüli helyzetet teremtett az EU intézményei számára, másrésztől az Európai Parlament kifogásolható működése sérti a jogbiztonság elvét, hiszen alapot biztosíthatna egy esetleges megsemmisítési keresetre. A Parlament COVID alatti működése jól mutatja, hogy az EP-ben a jogbiztonság kérdése sokadrangú kérdés – hiszen az EP hónapokon keresztül működött egy új, ad hoc gyakorlat szerint, és csak utólag merült fel az igény arra, hogy az új helyzethez alkalmazkodó ügymenet szabályozási kereteit szabályosan is megteremtsék.

1.6. A hatalommal való visszaélések megelőzésének elvét sértik a korrupció ellenes EP-szabályok hiányosságai

A jogállamiság önkényt tiltó pillérével szembe mennek az EP belső szabályainak hiányosságai, amelyek lehetővé teszik, hogy a büntetlenség kultúrája uralkodhasson az Európai Parlamentben. 2022. december 9-én Olaszországban és Belgiumban összesen 19 házkutatást tartottak, és nyolc embert letartóztattak. A rákövetkező hetekben 1,5 millió eurót foglalt le a rendőrség⁵²; a bőröndökbe és aktatáskákba halmozott eurószázezrek képei példa nélküli módon rázták meg az európai közvéleményt. A korrupciós botrány közepette, amely Katargate-ként is ismeretes a köztudatban, több korábbi és aktív európai parlamenti képviselőt vádoltak meg korrupcióval, illetve azzal, hogy Katar, Marokkó és Mauritánia kormányainak az érdekeit pénzbeli ellentételezés fejében elősegítették az európai parlamenti munkásságuk során. Az üg

legelhíresültebb szereplői a görög európai parlamenti képviselő Eva Kaili és a szintén EP-képviselő belga Marc Tarabella. Bár az ártatlanág vélelme alapvetése az európai igazságszolgáltatásnak, az EP eljárási szabályzata gyenge korrupcióellenes szabályozásának tudatában mégis kifogásolható, hogy a korrupciós vádak ellenére Eva Kaili a börtönből visszatérve az EP-be szavazhatott⁵³ az EP Szlovákiát és annak miniszterelnökét, Robert Ficót elítélő „*kulcsfontosságú szlovákiai korrupcióellenes struktúrák tervezett felszámolásáról és annak a jogállamiságra gyakorolt hatásairól*”⁵⁴ című állásfoglalásáról. Eva Kaili a 2024. januári szavazáson elítélte Szlovákiát a korrupcióellenes struktúrák vélt leépítéséért. Néhány héttel ezen szavazás után a Parlament megfosztotta Eva Kailit mentelmi jogától, utat nyitva egy csalás elleni vizsgálatnak vele szemben.⁵⁵ A korrupciósbotrány másik ismert kulcsszereplője, Marc Tarabella⁵⁶ kevesebb mint egy hónappal a parlamentbe való visszatérte után megszavazott egy Magyarországot elítélő állásfoglalást⁵⁷ „*a jogállamiság és az alapvető jogok magyarországi megsértéséről és a befagyasztott uniós pénzeszközökről*”; majd idén januárban ő is Eva Kailihez hasonlóan szavazott, a Szlovákia korrupcióellenes struktúráinak leépítéséről szóló állásfoglalásról, elfogadva azt. Mindez azért kifogásolható jogállami szempontból mert rámutat az EP roppant gyenge etikai szabályozására, amely lehetőséget ad a korrupción kapott képviselőknek, hogy továbbra is aktív tagjai maradjanak az EP munkájának, részt véve a tagállamokat elítélő szavazásokon. Amint az elfogadott állásfoglalások is bizonyítják, az EP roppant ambiciózus a tagállamok számonkérésén – önmaga irányában azonban a szigor már kevésbé alkalmazza.

A korrupciós botrány és annak gyors eltűnése a napirendről súlyosan veszélyezteti az európai intézmények integritását és tekintélyét. „*Sürgősen meg kell vizsgálni, miként születnek ebben a Házban a döntések az átláthatóság, az integritás, az etika és a korrupcióellenesség terén. Ezeket a döntéseket ugyanis elsősorban a Parlament Elnöksége hozza. Az EP képviselők között a »büntetlenség kultúrája« működik, ez a jelenség pedig nagyban hozzájárult az intézmény alapjaiban megrendítő Katargate-botrányhoz*” – fogalmazott 2023 januárjában Nick Aiossa, a Transparency International (TI) európai ügyekkel foglalkozó irodájának igazgatóhelyettese a Parlament külföldi beavatkozásokkal foglalkozó különbizottságának (ING2) meghallgatásán⁵⁸. A TI is egyértelművé tette, hogy az EP roppant gyenge szankciókat alkalmaz a korrupciós ügyek során, illetve intézkedéseit a komolyság és az elkötelezettség hiánya jellemzi. Az európai parlamenti képviselők magatartásával foglalkozó tanácsadó bizottságának éves jelentései szerint 2020 óta mindössze 7 esetben fordult az elnök a tanácsadói bizottsághoz a magatartási kódex esetleges megsértésének a gyanújával. A hét esetből mindössze egyetlen egy végződött szankcióval.

Év	Magatartási kódex esetleges megsértéseinek száma	Magatartási kódex esetleges megsértésének a jellege és a tanácsadó bizottság konklúziója, ajánlata, illetve szankciója
2020 ⁵⁹	2	<ol style="list-style-type: none"> egy szövetségben betöltött javadalmazás nélküli pozícióval kapcsolatos közzétételi kötelezettségét mulasztotta el a képviselő – megsértésnek minősítették, amely összeférhetetlenséghez vezetett (szankciót nem említ a szöveg) a képviselő nem tett eleget a vállalaton belüli részesedésekkel kapcsolatos közzétételi kötelezettségnek
2021 ⁶⁰	2	<ol style="list-style-type: none"> a 2020-as 2.) eset lezárása: bár a képviselő megsértette a magatartási kódexet mivel az érintett képviselő haladéktalanul benyújtotta az aktualizált nyilatkozatot, nem történt további intézkedés a képviselő nem tett eleget politikai tevékenységéért harmadik fél által nyújtott támogatással kapcsolatos közzétételi kötelezettségének – megsértésnek minősítették és szankcionálták a képviselőt
2022 ⁶¹	1	<ol style="list-style-type: none"> A képviselő külsőtevékenysége és egy parlamenti állásfoglalásra való szavazása – az esetben nem állapították meg a magatartási kódex megsértését
2023 ⁶²	2	<ol style="list-style-type: none"> A pénzügyi érdekeltségekről szóló nyilatkozatban foglalt közzétételi kötelezettségek esetleges megsértése – a tanácsadó bizottság az érintett képviselőtől kapott írásbeli tájékoztatást

		<p>követően arra a következtetésre jutott, hogy a hozzáférhető információk alapján jelen esetben nem lehetett megállapítani a magatartási kódex megsértését</p> <p>2. A harmadik felek által szervezett rendezvényeken való részvételre vonatkozó közzétételi kötelezettségek esetleges megsértése – az elnökhöz intézett ajánlásában a tanácsadó bizottság arra a következtetésre jutott, hogy megsértették a magatartási kódexet, amit azonban a szóban forgó nyilatkozat késedelmes benyújtása megoldott</p>
Összesen	7	Szankciót csak egy esetben említ a tanácsadó bizottság éves jelentése 2020 óta

Megjegyzés: A tanácsadó bizottság a megsértésnek a vizsgálatát az EP elnökének a kérésére folytatja le.

A magatartási kódex esetleges megsértéseivel kapcsolatban indult vizsgálatok alacsony száma nemcsak a katarai befolyásra rámutató EP korrupciós botrány, hanem a 2020 óta EP képviselőket érintő számos más botrány miatt is meglepő. Monika Hohlmeier EP-képviselőt (CSU, Németország) a COVID világjárvány során vádolták meg azzal⁶³, hogy személyes ismerősi kapcsolata révén biztosított lehetőséget egy lobbistának, Andrea Tandlernek a német egészségügyi miniszterrel való találkozásra. A találkozó után pedig a minisztérium attól a svájci cégtől (Emix) vásárolt maszkokat, amely érdekeit Tandler képviselte. Kétes maszkbeszerzési ügybe keveredése ellenére Monika Hohlmeier kérdéseket intézett a Bizottsághoz Olaszország és Spanyolország tisztességtelennek vélt maszkbeszerzéseivel kapcsolatban⁶⁴, majd pedig egy vitán aggodalmát fejezte ki Spanyolország maszkbeszerzéseivel szemben és felszólította a tagállami kormányt, hogy adjon fel minden ellenállást és működjön együtt az Európai Ügyészség nyomozásával⁶⁵. Bár a Hohlmeiert érintő vád 800 millió euró adófizetői pénzről szólt a botrány következmények nélkül maradt az ő vonatkozásában; Hohlmeier ma is az EP tagja, 2024-ben újraválasztották.

Hasonlóan a magatartási kódexbe ütközés gyanúját vetette fel Pernille Weiss (Det Konservative Folkeparti, Dánia) és Christian Ehler (CDU, Németország) két EPP-s képviselő állítólagos romantikus kapcsolata – míg Ehler a tudomány és technológia jövőjével foglalkozó parlamenti testületnek (STOA) elnöke, addig Weiss ugyan ennek a testületnek a tagja volt. A kapcsolat akkor került a nyilvánosság elé, amikor a STOA által publikált tanulmányt – amely egészségipari nagyvállalatok érdekeivel ellentétes javaslatokat fogalmazott meg – 3 nappal publikálása után törölték a testület online oldaláról. A Politico⁶⁶ szerint Weiss közeli kapcsolatokat ápol egészségipari nagyvállalatokkal és így a tanulmány törlése arra utaló jel, hogy a vele szerelmi kapcsolatban álló elnök az ő kérésére távolította el a tanulmányt. Mivel a felmerült vádak nem kerültek megválaszolásra a nyilvánosság számára, Christian Ehler 2024-ben újraválasztották, míg Pernille Weiss jelölése csak azután került visszavonásra miután egy belsőellenőrzés az irodájában történt zaklatásokra derített fényt – volt beosztottjai szerint Weiss rendszeresen megalázta munkatársait⁶⁷. Nemcsak a korrupciós botrányok, hanem az irodai zaklatás is ütközhet az EP Eljárási Szabályzatába (10. cikk (6)). A MeTooEP anonim felmérése szerint az Európai Parlamentben megkérdezett dolgozók 49,6 százaléka pszichológiai zaklatást, 15,5 százaléka szexuális zaklatást és 8,1 százaléka fizikai zaklatást tapasztalt irodai munkája során⁶⁸. EP képviselőasszony Monica Semedo (Renew, Luxemburg) rendszeresen reflektorfénybe került zaklató magatartása miatt, mandátuma alatt kétszer is elítélték zaklatásaiért⁶⁹.

„Az EP-képviselőkkel szembeni szankciók kiszabásának joga közvetlenül a Parlament elnökét illeti meg, döntéseiben pedig politikai megfontolások is közrejátszhatnak.” – fogalmazott Aiossa⁷⁰, a Transparency International igazgatóhelyettese, felhívva a figyelmet a szabályok hiányosságaiból következő lehetséges visszaélésekre. Bár történetének legnagyobb korrupciós botrányára válaszul az Európai Parlament végül szigorította az etikai szabályait, a Transparency International vezetője által említett probléma, miszerint a Parlament elnöke dönt a szankciók kiírásáról, nem került orvoslásra⁷¹. A Politico tényfeltáró cikke⁷² az Európai Parlament elnökének Roberta Metsolának a férjének lobbitevékenységével kapcsolatban pedig kifejezetten rávilágít ezen szabály jogállami problémájára.

Roberta Metsola férje, Ukko Metsola a Royal Caribbean Group-nak, a világ egyik legnagyobb cruiser hajóipari cégének, a lobbistája. Ukko Metsola neve az Unió Transparency Registerében, tehát lobbizást

rögzítő adatbázisában, is regisztrálva volt, mint az „uniós kapcsolatokért felelős személy”. A szigorított magatartási kódex szerint „*összeférhetetlenség akkor áll fenn, ha valamely európai parlamenti képviselő megbízatásának a köz érdekében történő gyakorlása családi, érzelmi okok vagy gazdasági érdek vagy bármely más közvetlen vagy közvetett magánérdek miatt nem helyénvaló módon befolyásolható*” – tehát Metsola elnöki és férje lobbista tevékenysége összeférhetetlennek tekinthető. A szigorított szabályok ellenére az egyik ok, amiért nem került nyilvánosságra Roberta Metsola férjének lobbitevékenysége, azzal magyarázható, hogy Metsola elnöksége alatt elfogadott új magatartási szabályzat szerint az előadók és árnyékelőadók mellett csak az „*alelnöki, quaestori, bizottsági vagy küldöttségi elnöki vagy alelnöki hivatal elfoglalása előtt*” kell a képviselőnek olyan nyilatkozatot benyújtania „*amelyben jelzi, hogy tudomása van-e az adott hivatal ellátásával kapcsolatban őt érintő bármilyen összeférhetlenségről*”⁷³ – egyszóval az elnököt ilyen felelősség nem terheli. A bejelentési kötelezettség hiánya a lehetőséget nyitott a Politico tanúbizonysága szerint arra, hogy Ukko Metsola európai adófizetők pénzéből származó támogatások megnyeréséért is lobbizzon nagyvállalata számára.

Roberta Metsola elnökasszony családi kötelékeinek a politikai munkájával való – a magatartási kódex definíciója szerint is – összeférhetlenségére az is rámutat, hogy elnöksége során beszédeiben két alkalommal is kiemelte a hajózási ipar sikerességének fontosságát Európa számára (a 2024-es Európai Tengerészeti Napon és egy 2022-es máltai hajózási konferencián). S bár az összeférhetlenség bizonyára fennáll, következményei aligha lesznek az elnökasszony hallgatásának férje lobbitevékenységével kapcsolatban. Mint említettük, az EP magatartási szabályainak a szigorítása ellenére továbbra is az elnök dönt arról, hogy szankcionálni kell-e egy-egy képviselőt magatartási visszasságok miatt: az Eljárási Szabályzat I. melléklet 11. cikk (3) bekezdése szerint⁷⁴ „*Ha (...) az Elnök úgy találja, hogy az érintett képviselő megszegte e magatartási kódexet, szankció kiszabásáról szóló, indokolással ellátott határozatot hoz*”. Tehát, még ha a tanácsadó bizottság meg is állapítaná a magatartási kódex megsértését Roberta Metsola családi kapcsolata miatt az Eljárási Szabályzat szerint ő maga dönthetne arról, kell-e szankciót alkalmazni esetében – jogállami szempontból természetesen feltehető a kérdés, hogy helyénvaló-e jelen esetben ez a szabály.

Nemcsak az összeférhetlenség és a lobbiszabályozás, hanem az EP magánérdekeltségekről és vagyonnyilatkozatokról szóló szabályai is kifogásolhatóak. Az EP nem várja el a képviselőktől, hogy magánérdekeltségeik és vagyonnyilatkozatuk megtétele során a házastársaik vagy az eltartott gyermekeik vagyonáról is nyilatkozzanak. Ezzel szemben 11 tagállami parlament várja el a házastársakról és 9 az eltartott gyermekekről szóló nyilatkozatok megtételét a nemzeti törvényhozó testületek képviselőitől. Példának okáért Bulgária, Görögország, Horvátország, Magyarország és Szlovákia mind a házastársakról mind pedig az eltartott gyermekekről elvár információt⁷⁵. Az EP Eljárási Szabályzatának I. melléklete 4. és 5. cikke⁷⁶ alapján a képviselőknek csak a magánérdekeltségekről szóló nyilatkozatát kell közzétenni nyilvánosan, addig a vagyonnyilatkozatukat „*az Elnöknek kell benyújtani, és csak az illetékes hatóságok számára lehet hozzáférhetővé tenni, a nemzeti jog sérelme nélkül*”. Ezzel szemben a tagállamok nagytöbbsége, összesen 19 széleskörű online hozzáférést biztosít a nemzeti parlamentek tagjainak nyilatkozataikhoz⁷⁷; mindössze a maradék 8 tagállam biztosít csak részleges hozzáférést. Az EP által elvárt nyilatkozatokból következik, hogy elsősorban a képviselők külső tevékenységeinek áttekinthetőségét próbálják elérni, kevés lehetőséget adva arra, hogy a nyilvánosság a képviselők megkérdőjelezhető hirtelen vagyonszerzéséről is tudomást szerezzenek. Összességében megállapítható, hogy mind a magatartási kódex, mind az összeférhetlenségre vonatkozó szabályok, mind pedig az EP vagyonnyilatkozati rendszere komoly visszasságokkal bír, a belőlük adódó visszaélések pedig az EP jogállami problémáira világítanak rá – a jelenlegi szabályok nem alkalmas gátjai az önkény és a korrupció megelőzésének.

2. Európai Bizottság

2.1. Szerződésellenes a Bizottság ún. „jogállamisági kerete”

A jogállamiság egyik alapja, hogy az EU intézményeinek a Szerződésekkel összhangban kell működniük – így az a tény, hogy a Bizottság az EU intézményein belülről érkező hatáskörátlépéssel kapcsolatos figyelmeztetéseket is figyelmen kívül hagyta, jogállamisági problémákra hívja fel a figyelmet. 2014-ben a Bizottság létrehozta a jogállamisági keretét, ami a 7-es cikkely aktiválását megelőző lépéseket tartalmazza. A keretrendszer bevezető dokumentum jogilag vitatható módon kiemelte, hogy *„E rendelkezés hatálya nem korlátozódik az uniós jog által lefedett területekre, hanem feljogosítja az Uniót arra, hogy olyan területeken is fellépjen a jogállamiság védelmében, ahol a tagállamok önállóan járnak el.”*⁷⁸ Mivel az EU kompetenciáit a hatáskörátruházás elve szabályozza, a Bizottság fent idézett kijelentése szerződésellenes, amit maga az Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálat is megerősített. A Jogi Szolgálat⁷⁹ a Bizottság jogállamisági keretrendszerével kapcsolatban így fogalmazott: *„az Unió értékeinek, így a jogállamiságnak a megsértésére hivatkozva csak abban az esetben lehet fellépni egy tagállammal szemben, ha az olyan tárgyban jár el, amelyre vonatkozóan a Szerződésekben foglalt konkrét hatáskör-meghatározási rendelkezések alapján az Unió rendelkezik hatáskörrel (...) A Tanács Jogi Szolgálat az az véleményen van, hogy a Bizottság közleményében megállapított, a jogállamiságra vonatkozó új uniós jogi keret nem egyeztethető össze az Unió intézményeinek hatásköreire irányadó hatáskör-átruházási elvvel.”* A precíz érvelése ellenére, a Jogi Szolgálat szakvéleménye a későbbiekben figyelmen kívül maradt, amely megkérdőjelezi azt, hogy maga a Bizottság mennyire áll jogállamisági alapokon.

Az a tény, hogy a jogállamisági keret jogilag megkérdőjelezhető talajon áll, árnyékot vet a Bizottság által bevezetett összes jogállamisági mechanizmusra⁸⁰. Minthogy a Jogi Szolgálat fent idézett szakvéleménye is fogalmaz: *„A jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartása a Szerződések értelmében nem lehet tárgya az uniós intézmények intézkedéseinek, függetlenül attól, hogy ezen intézkedés vonatkozásában fennáll-e konkrét hatáskör; ez alól az egyetlen kivétel az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás jelent.”* Az EU jogállamisági mechanizmusai a jogállamiság ürügyére hivatkozva legitimálják az uniós intézmények EU hatáskörein messze túlterjeszkedő, *ultra vires* működését, tehát ezek az eljárások kulcsszerepet játszanak abban, hogy az uniós politikum kikerülje a hatalmát korlátozó szerződéses rendelkezéseket. Megállapítható, hogy minden olyan keretrendszer és szabály létrehozása, ami nem következik a Szerződések szövegéből (például a jogállamisági jelentés) az Európai Unió önkényes lépéseinek tekinthető.

Bár a Bizottság a mögé az érv mögé próbál bújni, hogy egyes anyagainak, mint például a jogállamisági jelentésnek nincs joghatása, a gyakorlat alapján ez mind politikailag, mind pedig jogilag megkérdőjelezhető. A Magyarországgal kapcsolatos helyreállítási és ellenállóképességi eszköz végrehajtási határozata tartalmaz utalást a 2022-es jogállamisági jelentésre⁸¹, az Európai Parlament számára készített eligazítás pedig kifejezetten megadja a jogállamisági jelentéseket, mint amik a Lengyelország és Magyarország esetében megfogalmazott szupermércföldkövek alapjául szolgáltak⁸². Az eligazítás függeléke a magyar esetben kifejezetten tárgyalja, hogy mi volt az „alapja” az országra kirótt 27 szupermércföldkőnek; 4 szupermércföldkő esetében pedig kifejezetten a jogállamisági jelentések vannak megnevezve, mint a szupermércföldkő alapja⁸³. Mivel a szupermércföldkövek teljesítése feltétele volt 10 milliárd euró⁸⁴ lehívásának, aligha nevezhető a jogállamisági jelentés következmény nélkülének.

Nemcsak a szupermércföldkövek alapja volt a jogállamisági jelentés, hanem a Tanács végrehajtási határozata⁸⁵ az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről is számtalanszor támaszkodik a jogállamisági jelentésben megfogalmazottakra. Bár ez a határozattervezet a konklúzióit nem fűzi olyan szorososan a jogállamisági jelentés megállapításaihoz, mint a Parlament eligazítása, amely kifejezetten a jelentést nevezi meg a szupermércföldkövek alapjának, a Bizottság jogállamisági jelentése mégis fontos információ forrásának bizonyul annak a döntésnek, hogy az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszer keretein belül felfüggeszsek bizonyos programokon belül a Magyarországnak szánt kötelezettségvállalások több mint a felét. A feltételrendszer keretein belül felfüggesztett összeg nagyjából 6,3 milliárd euró⁸⁶ felel meg, így a jogállamisági jelentés, amely

rendszeresen idézett tartalmat szolgáltatott a döntéshez, megint csak aligha nevezhető következmény nélkülinek.

A jogállamiság kérdésének politikai célokra történő felhasználása a 7-es cikkely szerinti eljárásokban is megfigyelhető. A 7-es cikkely szerinti eljárás az Unió értékeinek (amik közé tartozik a jogállamiság is) megsértése okán indulhat és akár a tagállam jogainak a felfüggesztését is eredményezheti. Mivel a 7-es cikkely nem fogalmaz meg egyértelmű utasításokat azzal kapcsolatban mikor áll fenn az „*egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket*” az EP vagy a Bizottság teljesen saját belátása szerint döntheti el mikor él azon „*indokolással ellátott javaslattal*”, amivel a 7-es cikkely szerinti eljárás elindítható. A konkrét határok nélküli diszkrecionális jogkör az eljárás megindítására és lezárására vonatkozóan a cikkely politikailag motivált kihasználását eredményezheti. A szabályok tágaságából eredő politikai mozgástér vezetett Lengyelország esetében is a 7-es cikkely szerinti eljárás gyors lezárásához, amint a baloldali Tusk-kormány megválasztásra került, leváltva a korábban kormányzó jobboldali Jog és Igazságosság (PiS) pártját. A 2017-ben indult eljárással kapcsolatban nem sokkal az új lengyel kormány 2023 decemberi beiktatása után, 2024 májusában jelentette be a Bizottság, hogy meg fogja szüntetni. A döntést bejelentő sajtóközleménye⁸⁷ a Bizottságnak az ország Európai Ügyészséghez való csatlakozását, illetve a kormány 2024 februári akciótervét emelte ki. A Bizottság maga is megállapította, hogy Lengyelország az „*első konkrét lépéseket*” tette meg illetve és hogy elkötelezettséget mutatott a jogállami problémák felszámolása iránt – tehát mintegy a Bizottság maga is elismerte, hogy az új kormány sokat nem tett – és nem is tehetett ilyen rövid idő alatt – a vitatott törvények valós módosítása érdekében.

Bár a Bizottság sajtóközleményében kiemeli, hogy Lengyelország „*elismerte az EU-s jog elsőbbségét és elköteleződött az Európai Unió Bírósága valamennyi ítéletének végrehajtása mellett*”, a lengyel alkotmánybíróság ítélete (K 3/21. sz. ügy) ellen, amely kimondta az EUB jogértelmezésének össze nem egyeztetetőségét a lengyel alkotmánnyal, a mai napig folyamatban van egy eljárás az Európai Unió Bírósága előtt (C-448/23). A K 3/21. sz. ügygel kapcsolatos keresetében a Bizottság pedig „*azt kéri, hogy a Bíróság (...) állapítsa meg, hogy a Lengyel Köztársaság (...) nem teljesítette az uniós jog autonómiájának, elsőbbségének, tényleges érvényesülésének és egységes alkalmazásának általános elveiből, valamint a Bíróság ítéletei kötelező érvényéből eredő kötelezettségeit*”. Tehát bár a Bíróság előtt a mai napig van egy kereset azzal kapcsolatban, hogy a lengyel alkotmánybíróság nem ismeri el az EU-s jog elsőbbségét, a Bizottság a 7-es cikkely szerinti eljárást megszüntette arra hivatkozva, hogy az EU-s jog elsőbbségét mégis elismeri Lengyelország. Az a tény, hogy 7 év jogállami vizsgálódás után egy határidőket ki sem kötő akcióterv elégséges volt az EU ún. „*nukleáris opciójának*” elhárításához, annak ellenére, hogy a tagállam továbbra is per alatt áll, mutatja a diszkrecionális jogkörből eredő politikai megfontolásokat a 7-es cikkely szerinti eljárás mögött.

A homályos szabályok politikai célokra történő felhasználása nemcsak abban mutatkozik meg, hogy Lengyelország ellen komoly kormányzati lépések nélkül is megszüntették az eljárást, hanem abban is, hogy az eljárást a tagállam részéről történő jogállami sértések közepette szüntették meg. A Human Rights Watch is arra figyelmeztetett, hogy az eljárás lezárása idő előtti volt, főleg annak a figyelembevételével, hogy miközben a Bizottság lezárta az eljárást a Tusk-kormány mindenféle garancia nélkül bocsátott el nagy számban bírókat és a közmédiában dolgozókat⁸⁸. A lengyel alkotmánybíróság is elítélte azt, ahogy a beiktatott lengyel kormány felmentette a közszolgálati médiát működtető társaságok vezetését, mire válaszként a kormány a bíróság döntését illegitimnek minősítette⁸⁹. A kormány a korábbi államügyész leváltásával és az új államügyész kinevezésével kapcsolatban is figyelmen kívül hagyta az alkotmánybíróság elítélő döntését, minthogy Lengyelország Köztársasági elnöke, Andrzej Duda levelét is – a levélben az elnök arra hívta fel a figyelmet, hogy az új államügyészt csak a vele folytatott konzultációt követően és írásos jóváhagyásával nevezhették volna ki, azonban az államfővel való egyeztetést a kormány nem teljesítette⁹⁰. A közmédia jogsértő átalakítása és az államügyész szabálytalan kinevezése mellett ugyanebben az időszakban példa nélküli módon tartóztattak le két jobboldali képviselőt, Mariusz Kamińskit és Maciej Wąsiket hivatali hatalmukkal való visszaélés miatt. Bár a két képviselő 2015-ben elnöki kegyelemben részesült, a kegyelmet a 2024-es választások után érvénytelennek nyilvánította az új kormány, és megfosztotta a képviselőket a mandátumuktól. Letartóztatása után Mariusz Kamiński éhségsztrájkot hirdetett, mire a lengyel bíróság a kényszertáplálását tette kötelezővé⁹¹. A romló egészségügyi állapota miatt kórházba is került képviselő

később a tapasztalt bánásmód miatt az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult, kényszerítve a Bizottságot, hogy lezárja a 7-es cikkely szerinti eljárást széles diszkrecionális jogkörével magyarázható, amelyet politikai célok szolgálatára használ fel, és nem pedig azzal, hogy a jogállami kétélyek nem vetődnek fel a Tusk-kormány működésével.

2.2. Az Európai Bizottság diszkrecionális jogköre a kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatban sérti a hatalommal való visszaélés tilalmát és veszélyezteti a jogbiztonságot

Nemcsak a 7-es cikkely szerinti eljárásokkal kapcsolatban vetődik fel a Bizottság diszkrecionális jogköréből fakadó politikai indíttatás veszélye, hanem a kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatban is. A kötelezettségszegési eljárások mibenlétét az EUMSZ 258-260. cikke rögzíti; az eljárások akkor indíthatók, ha a tagállamok nem tesznek eleget az uniós jogból fakadó kötelezettségeiknek. A kötelezettségszegési eljárásoknak két típusa különböztethető meg, tartalmi ügyekben indított kötelezettségszegési eljárás, illetve non-notifikációs kötelezettségszegési eljárás, az utóbbi az elfogadott irányelvek elmaradt átültetése miatt indulhatnak⁹³. Bár a tagállamoknak egymással szemben is van lehetőségük kötelezettségszegési eljárást indítani, az esetek nagytöbbségében az eljárások megindítása a Bizottsághoz köthető. Az eljárások tájékoztatáskéréssel, ún. felszólító levéllel indulnak, amennyiben pedig a Bizottság nem ítéli elégségesnek a tagállamtól kapott választ indoklással ellátott véleményében felszólíthatja a tagállamot az uniós jognak való megfelelésre. Amennyiben az indoklással ellátott véleményre érkezett válasz után a Bizottság továbbra sem látja biztosítottnak az uniós jognak való megfelelést az Európai Unió Bíróságához (EUB) fordulhat. Amennyiben a tagállam a Bíróság ítélete után sem teljesíti kötelezettségeit, a Bizottság akár egyetlen felszólító levél után is újra az EUB-hoz fordulhat, ekkor pedig már pénzügyi szankciókat is indíthat a tagállammal szemben (amennyiben az ügy át nem ültetett irányelvvel kapcsolatos, a Bíróságtól első alkalommal kérhető a pénzügyi büntetés kiszabása).

A Bizottság a kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatban széles körű diszkrecionális jogkörrel rendelkezik, ami sérti a kiszámíthatóság és előreláthatóság jogállami követelményeit. A Bizottság belátása szerint dönthet az eljárás megindításáról, az attól való eltekintéstől, illetve az eljárás bármelyik szakaszában dönthet annak lezárásáról. Mindezen túl a Bizottság akkor is indíthat eljárást, ha a jogsértést már megszüntették⁹⁴, illetve függetlenül attól, hogy a jogsértés okozott-e kárt. Amennyiben több tagállam is vádolható ugyan azzal a feltételezett jogsértéssel a Bizottság szintén saját belátása szerint dönt arról indít-e eljárást, illetve arról is, hogy az összes tagállam ellen kötelezettségszegést indít-e, vagy csak az általa kiválasztott tagállam(ok) ellen lép fel⁹⁵. A kötelezettségszegési eljárások időkerete azon kevés tényezők közé tartozik, amely terén az EUB ítéletei hangsúlyozzák az észszerűség szükségességét a Bizottság részéről. Mindez ellenére, Hollandia hiába kifogásolta, hogy több mint öt év telt el a kötelezettségszegési eljárás megindításáról szóló első felszólító levél és a bírósági procedúra megkezdte között, az EUB ezt az időkeretet is elfogadható időintervallumnak vélte. Ausztria is hiába emelt hangot az ellen, hogy a Bizottság által kifogásolt jogsértés orvoslására mindössze egy hetet kapott a felszólító levélben és két hetet a Bizottság indoklással ellátott véleményében, a Bíróság ezeket a határidőket is elfogadhatónak találta⁹⁶. Megállapítható, hogy teljesen a Bizottság döntésén múlik az, hogy kezdeményez-e eljárást, és ha igen, miért – a pontos keretszabályok hiánya pedig meghiúsítja a kötelezettségszegési eljárások jogi ellenőrzését.

Amennyiben a Bizottság és a tagállam közötti párbeszéd nem vezet megoldásra a kötelezettségszegéssel kapcsolatban, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat. Bizonyos esetekben a per kezdetekor a Bizottságnak lehetősége van arra, hogy indítványozza a tagállam pénzügyi szankciókkal történő megbüntetését. A Szerződés szerint (l. EUMSZ 260.) a Bizottság teljes diszkrecionális jogkörrel rendelkezik az általános összeg vagy kényszerítő bírság összegének meghatározására vonatkozóan. Bár a Bizottság kidolgozott egy módszertant az összegek meghatározására, a számítási mód része az ún. „súlyossági együttható”, egy 1-20 közötti szorzótényező, amely az alábbi két kritérium alapján kerül meghatározásra: „*a jogsértés tárgyát képező vagy át nem ültetett uniós szabályok fontossága, valamint a jogsértés közérdekekre és egyéni érdekekre gyakorolt hatásai*”⁹⁷. A javasolt összeget tehát az jelentősen befolyásolja, hogy a Bizottság saját belátása szerint milyen „súlyosnak” tartja a kötelezettségszegést – ez az együttható pedig továbbra is roppant széles

mozgáskört biztosít a Bizottságnak az indítványozott összeg meghatározására. Az indítványozott bírságokkal kapcsolatban nemcsak azok összegére vonatkozó diszkrecionális jogkör, hanem azoknak hiányos indoklása is felvethető a Bizottság működésével kapcsolatos negatívumként. Az EUB egyik 2021-ben hozott döntése szerint, „Ami azt a kérdést illeti, hogy (...) a Bizottságnak esetről esetre meg kell-e indokolnia azt a döntését, ha az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján pénzügyi szankciót indítványoz, vagy pedig az intézmény ezt indoklás nélkül is megteheti (...) emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottság (...) diszkrecionális jogkörrel rendelkezik ilyen döntés meghozatalára⁹⁸.” Ítéletében később a Bíróság kiemelte, hogy a Bizottságnak csak a szankció jellegét és összegét kell indokolnia, magát azt, hogy miért indítványozza a pénzbeli szankciót nem kell megindokolnia.

A Bizottság, az Unió ún. végrehajtó hatalma, joghoz kötöttségének hiányát demonstrálja a testület szinte korlátlan diszkrecionális jogköre a kötelezettségzegési eljárások során. A végrehajtó hatalom és általánosságban véve a hatalom gyakorlásának korlátozása és korlátok közé szorítása a jogállami működés alapvetése. A határozatlan szabályok, amelyek a kötelezettségzegési eljárások politikai indíttatású kihasználását teszik lehetővé, alapvetően mutatják a jogállam sérülését az Európai Unió intézményeiben. A Bizottság széleskörű diszkrecionális jogköre egyrészt sérti hatalommal és hatáskörrel való visszaélések megelőzésének elvét, másrészt a jogbiztonságot, hiszen a tagállamok nem tudhatják előre sem azt, hogy megindul-e ellenük a kötelezettségzegési eljárás, sem azt, hogy mikor indul el az eljárás, sem pedig azt, hogy ha a Bíróság elé kerül az ügy indítványoz-e a Bizottság szankciót és ha igen, pontosan mekkora összegűt.

2.3. Szerződésellenes az Európai Bizottság szelektív kisebbségvédelme

2021. március 11-én az Európai Parlament az Európai Uniót az LMBTIQ-szabadság zónájának nyilvánította⁹⁹. Az elfogadott állásfoglalás többek között azt hozta fel indokként a lépés szükségességére, hogy „az LMBTIQ-személyek jogainak ellenzése gyakran együtt jár a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok helyzetének szélesebb körű romlásával”, így az LMBTIQ személyek melletti kiállítás szükségszerű és lényegében jogállamiság-védő tett. Az Európai Parlament szintén utalt Ursula von der Leyen beszédére, amelyben kiemelte „az LMBTIQ-mentes övezetek emberiségmentes övezetek, amelyeknek nincs helye Unióban”¹⁰⁰. A két nyilatkozat felvezetése volt az LMBTIQ személyek jogainak megerősítését célzó stratégia Bizottság általi bevezetésének.

A Bizottság stratégiájának egyik eleme, hogy biztosítsa az LMBTIQ-személyek jogait a határokon átnyúló helyzetekben. Bár a dokumentumban a Bizottság elismeri, hogy a családjog a tagállamok hatáskörébe tartozik¹⁰¹, amellet foglal állást, hogy az ún. szivárványcsaládoknak is egyenlő jogokat kell biztosítani a szabad mozgásuk gyakorlása során. A Bizottság így fogalmaz: „A családjogról szóló uniós jogszabályok alkalmazandók a határokon átvélő ügyekben vagy a határokon átvélő következményekkel bíró ügyekben, és kiterjednek az LMBTIQ-személyekre is. Ez magában foglalja a házasság felbontására irányuló, a szülői felelősségről és jogokról (beleértve a felügyeleti és látogatási jogot), a tartásról (párok és gyermekek esetében), a házasság és bejegyzett élettársi kapcsolatok keretében birtokolt tulajdonról, valamint az öröklési ügyekről (párok és gyermekek esetében) szóló ítéletek tagállamok közötti elismerésének megkönnyítését¹⁰².” Ezen állásfoglalás mellett az Európai Unió Bírósága is kiállt, amikor egyértelműsítette, hogy „a szabad mozgásról szóló irányelvben használt értelemben a „házastárs” kifejezés az azonos nemű partnerekre is alkalmazandó”. Ennek értelmében lehetővé válna az¹⁰³, hogy egy a meglegházasságot elfogadó országban összeházasodó azonos nemű pár szabad mozgását használva egy, a meglegházasságot nem elfogadó EU-s tagállamba költözve is „házastárs” maradjon, illetve ilyen jogok illessék meg az azonos nemű házasságokat nem elismerő tagországokban is.

A Bizottság stratégiáját üdvözölve az Európai Parlament állásfoglalásában arra emlékeztetett¹⁰⁴, hogy „az uniós jog elsőbbséget élvez bármely típusú nemzeti joggal szemben, ideértve az egymásnak ellentmondó alkotmányos rendelkezéseket is, és ezért a tagállamok nem hivatkozhatnak alkotmányos tilalomra az azonos neműek közötti házasságra vonatkozóan, sem az „erkölcs” vagy a „közrend” alkotmányos védelmére a személyek Unión belüli szabad mozgásához való alapvető jog akadályozása érdekében, megsérte ezzel a területükre költöző szivárványcsaládok jogait”. A szövegében úgy fogalmazott: a Parlament „ragaszkodik ahhoz, hogy az EU-nak közös megközelítést kell alkalmaznia az azonos neműek közötti házasság és élettársi kapcsolat elismerése tekintetében; külön felhívja a tagállamokat, hogy vezessenek be erre vonatkozó jogszabályokat, biztosítva a magán- és a családi élethez való jog megkülönböztetés nélküli, teljes körű tiszteletben tartását és valamennyi család szabad mozgását, beleértve a transznemű szülők jogi nemének elismerését elősegítő intézkedéseket

is”. Összességében megállapítható, hogy hiába mondja ki Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 9. cikke, hogy „a házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogot az e jogok gyakorlását szabályozó nemzeti törvények szerint biztosítani kell¹⁰⁷”, tehát tagállami hatáskör a családjog, a szabad mozgás ürügyén az Európai Unió intézmények közös erővel EU-s hatáskörbe csalják a családjog kérdését.

A családjoggal kapcsolatos magatartása a Bizottságnak nemcsak a hatáskör átruházás elvének egyértelmű megkerülése, hanem arra is bizonyítékként szolgál, hogy az Európai Unió és a Bizottság nem értékeslegesen és aránytalanul képviseli az LMBTIQ érdekeit – a Bizottság álláspontja szerint „az LMBTIQ-személyek egyenlőségére irányuló szempontot be kell építeni valamennyi uniós szakpolitikába és uniós finanszírozási programba¹⁰⁶”. 2025-ig a Bizottság 5 stratégiát fogalmazott meg az egyenlőség és a befogadás elősegítése érdekében; ezek az LMBTIQ-személyek, a nemek, a fogyatékkal élők, a romák egyenlőségét hivatottak elősegíteni, valamint rasszizmus elleni cselekvési tervet fogalmaznak meg. Ezzel szemben egyik stratégia sem foglalkozik az összes EU-ban élő nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségekkel¹⁰⁷.

Míg az LMBTIQ jogvédelmet fundamentalista módon kívánja az Unió kiterjeszteni és szabályozni, addig más kisebbségi jogok kevésbé, vagy egyáltalán nem kapnak figyelmet. A sokat idézett 2. cikk kiemeli, hogy „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul¹⁰⁸”. Bár az EU-ban minden kisebbséghez tartozó személyek jogainak ugyanolyan fontosnak kellene lennie, megállapítható, hogy a Bizottság saját politikai beállítottsága alapján szelektál a különböző kisebbségi csoportok között, a nyelvi és etnikai kisebbségek jogának védelméről szóló kérdéseket például látványosan távol tartja a napirendről. Erre jó példa, hogy 1 123 422 európai állampolgár szorgalmazása ellenére sem karolta fel a nyelvi, nemzeti és etnikai kisebbségek ügyét; a Minority SafePack kezdeményezést eltávolították a napirendről. A Minority SafePack európai polgári kezdeményezést, amelynek célja a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségvédelem, 2013-ban a Bizottság még regisztrálni sem akarta engedni, a Törvényszék közbeavatkozására volt szükség, hogy a regisztráció megtörténhessen. A bírósági döntés után a kezdeményezés keretein belül végül 2017-ben kezdhettek aláírást gyűjteni; a 2018 áprilisi határidőig pedig sikeresen összegyűjtötték a szükséges 1 000 000 aláírást, 11 tagállamban is elérve a szükséges aláírásmennyiséget. A kezdeményezés támogatást kapott a Bundestagtól¹⁰⁹, a Baszk Parlamenttől¹¹⁰ és a belga német nyelvi közösség parlamentjétől¹¹¹ is. Mindazonáltal a Bizottság a kezdeményezés javaslatának értékelése után úgy döntött, hogy nem tesz lépést újabb jogi aktusok elfogadására¹¹². A Minority SafePack esete is demonstrálja az EU intézményeinek szelektív érzékenységét a kisebbségvédelemben.

2.4. Sérti a hatalommal való visszaélések megelőzésének elvét a közvetlen demokratikus intézmények működésének Bizottság általi korlátozása

Az Európai Unióról szóló szerződés demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezései kiemelik, hogy az Unió tiszteletben tartja a polgárai közötti egyenlőség elvét; illetve minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében. A 11. cikk (1) bekezdése továbbá azt is kiemeli, hogy „az intézmények a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviseleti szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azokat nyilvánosan megvitathassák”; a továbbiakban a Szerződés pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy az intézményeknek többek között a civil társadalommal is nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet kell fenntartania. Bár a Szerződések elvárják a polgárokkal való érdemi egyeztetést, illetve annak megfelelő eszközökkel történő biztosítását, hasonlóan a fentebb tárgyalt sárga és narancssárga lapos eljárásokhoz, az európai polgári kezdeményezések is sikertelenségre vannak ítélve a szabályok szigorúsága, alkalmatlansága miatt.

Az első európai polgári kezdeményezések 2012-ben lettek rögzítve. A kezdeményezések lényege, hogy felkérjék a Bizottságot arra, hogy terjesszen elő új uniós jogszabályokra vonatkozó javaslatot. Ahhoz, hogy a Bizottság elbírálja a kezdeményezést legalább 1 millió állampolgártól kell aláírást gyűjteni, illetve nem kevesebb mint 7 tagállamból a meghatározott minimum számnál több aláírásnak kell beérkeznie. Ahhoz, hogy például a Szlovéniából gyűjtött aláírások beleszámítsanak abba a kritériumba, hogy legalább 7 tagállamból kell gyűjteni aláírásokat a jelenlegi szabályok szerint minimum 5 640 aláírást kell gyűjteni Szlovéniából¹¹³. A szigorúságát ennek a rendelkezésnek mutatja az is, hogy a szlovének saját országuk

parlamentjét törvénymódosításra már 5 000 összegyűjtött aláírással is felkérhetik¹¹⁴. A több mint 1 millió aláírás összegyűjtésére az európai polgári kezdeményezéseknek pedig mindössze 12 hónapja van.

Az európai polgári kezdeményezések sikeressége ¹¹⁵				
Összes nyilvántartásba vett kezdeményezés	112	Nyilvántartásba vételi szakasz	Sikertelen kezdeményezés	62
		Aláírásgyűjtési szakasz	Visszavont kezdeményezés	25
			Jelenleg is aláírható, illetve közvetlenül aláírás előtt és után álló kezdeményezések	13
		Több mint 1 000 000 aláírás összegyűjtve	Ellenőrzés alatt álló kezdeményezések	2
			Megválaszolt polgári kezdeményezések	10

A szigorú szabályokat figyelembe véve nem meglepő, hogy mindezidáig mindössze 12 polgári kezdeményezés tudta összegyűjteni a szükséges 1 000 000 aláírást. Amennyiben figyelmen kívül hagyjuk a legutóbbi 4 kezdeményezést, amelyek jelenleg vagy az ellenőrzési, vagy pedig az egyeztetési fázisban vannak, csupán 8 polgári kezdeményezés marad, amire a Bizottság valamilyen formában végleges választ adott. Ezekből a polgári kezdeményezésközösségből mindössze 3 esetben tett a Bizottság jogalkotási lépéseket – a többit vagy elutasította, vagy tudományos konferenciák, statisztikák közzétételével, illetve tanulmányok írásával zárt le a Bizottság. Tehát 12 év alatt az összesen benyújtott 112 kezdeményezésből mindössze 3 vezetett arra az eredményre, amelyre a kezdeményezések létre lettek hozva – hogy a Bizottságot jogalkotásra ösztönözzék. Kiemelendő, hogy a valaha volt legtöbb aláírást összegyűjtő kezdeményezés (1 721 626 aláírás, az embrió védelmével kapcsolatos Egy közülünk kampány¹¹⁶) szintén nem ösztönözte jogalkotási lépésre a Bizottságot. Összességében megállapítható, hogy mind a parlamentek, mind pedig a polgári kezdeményezések estében csak a beleszólási jog látszata áll fenn – valójában olyan feltételeket szab az EU, amelyeknek aránytalanul nehéz megfelelni, mindamelllett, hogy az EU nincs is kötelezve arra, hogy a sikeres kezdeményezéseket az állampolgárok vagy nemzeti parlamentek részéről kötelező érvényűen figyelembe vegye.

Nemcsak a polgári kezdeményezések során tapasztalhatták azt az állampolgárok, hogy a Bizottság nem kellő mértékben hallgatja meg aggodalmaikat, illetve, hogy a Szerződésekkel diszharmóniában nem biztosít megfelelő eszközöket a polgárokkal folytatott párbeszédre, hanem az Európa Jövője Konferenciasorozat során is visszaéléseket tapasztalhattak, többek között a közép-európai tagállamok lakói is. A rendezvénysorozat arra szolgált, hogy az európai polgárok elmondják a véleményüket az EU jövőjéről. Magyarország nemzeti polgári vitacsoportjai állásfoglalásainak az elismerését azonban a Konferencia Közös Titkársága megfelelő indoklás nélkül elutasította¹¹⁷; módszertanra hivatkozva a magyar állampolgárok véleményét nem vette figyelembe. A vélemények szelektálásának köszönhetően a föderalista álláspont nagyobb hangsúllyal jelent meg a Konferencián; ez pedig mutatja, hogy a brüsszeli kettős mérce szerint azon állampolgárok véleménye, akik a nemzetállamok szuverenitásának megerősítését támogatják, nem ugyanolyan súlytalanságú, mint a föderalizmust támogatóké.

Gál Kinga EP-képviselő a konferenciával kapcsolatban kiemelte, hogy bár a Magyarországon megrendezett események tekintetében az uniós összesítés szerint az ország a második helyen állt, a hivatalos értékelésekben mégsem szerepelnek a legnépszerűbb magyar vélemények¹¹⁸. S bár a Magyarországon megrendezett 300 esemény bizonyítja a választópolgárok érdeklődését Európa jövője iránt, a Magyarországról érkező véleményeket „*törölték a digitális felületekről*”¹¹⁹, amelyen beszámoltak a konferencia eredményeiről. Így összességében „*Az Európa Jövője Konferenciasorozat az intoleráns és erőszakos véleményhegemónia színjátéka volt, nem közös szabad gondolkodás*”¹²⁰. Hasonló kritikát fogalmazott meg az Európai Konzervatívok és Reformisták (ECR) képviselőcsoport is. Az ECR is felhívta a figyelmet a beérkező vélemények közötti elfogult válogatásra, illetve a konklúziók egyértelműen nemzetállamokat korlátozó mivoltára¹²¹. Az ECR továbbá

arra is felhívta a figyelmet, hogy a konferencia végső konklúziói roppant hasonlóak a föderalista Spinelli-Csoport céljaihoz is, amelyek jóval a konferencia ötletének felvetése előtt fogalmazódtak meg¹²².

Az ECR többek között egy részletes szakmai kritikával is illette a konferencia szervezését¹²³. A képviselőcsoport kifogásolta a résztvevő állampolgárok elfogult szelektálását (azok, akik az integráció pártján álltak, sokkal valószínűbben vettek részt a vitacsoportokban), illetve azt is, hogy a résztvevők 33 százaléka 16-24 év közötti volt, annak ellenére, hogy a teljes európai népesség mindössze 11 százaléka tartozik ebbe a korosztályba. Kifogásolták azt is, hogy a résztvevő NGO-k nagyrésze az EU által volt finanszírozva, illetve a vitacsoportok által megfogalmazott konklúziók népszerűsége nem lett össznépszerűsége mért közvélemény-kutatásokon is tesztelve – az ECR szerint kevesebb mint az európaiak 5 százaléka hallott egyáltalán a konferenciasorozatról, így annak állásfoglalásai nem reprezentatívak az összes EU-s állampolgárra. Kritikával illették továbbá azt a tisztázatlan és elfogult módszert is, ahogy a vitacsoportok javaslatai közül válogattak. A részletes kiritkára hivatkozva az ECR Európa Jövője delegációja végül kilépett a konferencia szervezéséből.

2.5. A tagállamok Szerződéses előtti egyenlőségét sérti, hogy a Bizottság önkényesen szelektál az uniós pénzügyi források kiosztásakor

A tagállamok Szerződéses előtti egyenlőségét (EUSZ 4. cikk (2)) sérti a Bizottság azzal, hogy a pénzügyi források kiosztása során az eurót használó országok csoportját „egyenlőbbként” kezeli. Amennyiben a Helyreállítási és ellenállóképességi eszköz (RRF) forrásainak a kiosztását megvizsgáljuk, egyértelmű, hogy a déli eurózóna tagállamok jutottak először pénzhez, amely azt a célt szolgálta, hogy a COVID pandémia okozta gazdasági válság közepette megmentsék az eurózónát. A Bizottságnak történő benyújtást követően átlagosan 132 nap alatt lettek jóváhagyva a Tanács által a nemzetállamok tervei (RRP). Amennyiben csak a nem eurózóna tagállamokat vizsgáljuk, az átlag ennél több mint 100 nappal több, 242 nap¹²⁴. A déli eurózóna tagállamok (Portugália, Spanyolország, Olaszország, Görögország, Málta és Ciprus) esetében ezzel szemben a tervek átlagosan 77 nap alatt lettek jóváhagyva.

Nemcsak a tervek benyújtása és jóváhagyása között eltelt időben tapasztalhatóak jelentős egyenlőtlenségek az eurót használó, illetve a nemzeti valutájuk mellett kitaró államok között, hanem a tervek benyújtása és az első összegek kifizetése között eltelt időben is. Amennyiben Írországot, Hollandiát és Svédországot (akik a 2024-es európai parlamenti választásokig még nem kaptak kifizetést) nem vesszük figyelembe, akkor a benyújtást követően az első kifizetést vagy előfinanszírozást a tagállamok átlagban 214 nap múlva kapták meg. Amennyiben csak a nem eurózóna tagállamokat vizsgáljuk az átlag ennek majdnem duplája, 418 nap. Ezzel szemben a déli eurózóna tagállamok az összes tagállamra vonatkozó átlagnál jóval gyorsabban jutottak pénzhez – a hat déli állam átlagosan 116 nappal a benyújtást követően kapta meg az első kifizetést a Bizottságtól.

	Benyújtás és jóváhagyás között eltelt napok száma átlagban	Benyújtás és az első összeg megérkezése között eltelt napok száma átlagban
Összes tagállam	132	214
Nem eurózóna tagállamok	242	418
Összes eurózóna tagállam	86	131
Déli eurózóna tagállamok	77	116

Terv jóváhagyásának dátuma ¹²⁵	Terv benyújtásának dátuma ¹²⁶	Benyújtás és jóváhagyás között eltelt idő	Előfinanszírozás vagy az első kifizetés dátuma	Benyújtás és első összeg megérkezése között eltelt idő	Ország neve (ha vastaggal kiemelve: eurózóna)
2021.07.13.	2021.04.30.	74 nap	2021.09.28. ¹²⁷	151 nap	Ausztria
	2021.04.30.	74 nap	2021.08.03. ¹²⁸	95 nap	Belgium
	2021.04.30.	74 nap	2021.09.02. ¹²⁹	125 nap	Dánia
	2021.04.28.	76 nap	2021.08.19. ¹³⁰	113 nap	Franciaország
	2021.04.28.	76 nap	2021.08.26. ¹³¹	120 nap	Németország
	2021.04.27.	77 nap	2021.08.09. ¹³²	104 nap	Görögország
	2021.04.30.	74 nap	2021.08.13. ¹³³	105 nap	Olaszország
	2021.04.30.	74 nap	2021.09.10. ¹³⁴	133 nap	Lettország
	2021.04.30.	74 nap	2021.08.03. ¹³⁵	95 nap	Luxemburg
	2021.04.22.	82 nap	2021.08.03. ¹³⁶	103 nap	Portugália
	2021.04.29.	75 nap	2021.10.13. ¹³⁷	167 nap	Szlovákia
	2021.04.30.	74 nap	2021.08.17. ¹³⁸	109 nap	Spanyolország
2021.07.28.	2021.05.14.	75 nap	2021.09.28. ¹³⁹	137 nap	Horvátország
	2021.05.17.	72 nap	2021.09.09. ¹⁴⁰	115 nap	Ciprus
	2021.05.14.	75 nap	2021.08.17. ¹⁴¹	95 nap	Litvánia
	2021.04.30.	89 nap	2021.09.17. ¹⁴²	140 nap	Szlovénia
2021.09.08.	2021.06.01.	99 nap	2021.09.28. ¹⁴³	119 nap	Csehország
	2021.05.28.	103 nap	Még nem történt utalás (a kérelmet 2023.09.08-án benyújtotta) ¹⁴⁴	N/A	Írország
2021.10.05.	2021.07.13.	84 nap	2021.12.17. ¹⁴⁵	157 nap	Málta
2021.10.29.	2021.06.18.	133 nap	2021.12.17. ¹⁴⁶	182 nap	Észtország
	2021.05.27.	155 nap	2022.01.21. ¹⁴⁷	239 nap	Finnország
	2021.05.31.	151 nap	2021.12.02. ¹⁴⁸	185 nap	Románia
2022.05.03.	2021.10.15.	200 nap	2022.12.16. ¹⁴⁹ (kérelmezés dátuma: 2022.08.31. ¹⁵⁰)	427 nap (a kérelmezéstől számítva 107 nap)	Bulgária
	2021.05.28.	340 nap	Még nem történt utalás	N/A	Svédország
2022.06.17.	2021.05.03.	410 nap	2023.12.28. ¹⁵¹ (a kérelmezés dátuma: 2023.12.15. ¹⁵²)	969 nap (a kérelmezéstől számítva 13 nap)	Lengyelország
2022.10.04.	2022.07.08.	88 nap	Még nem történt utalás	N/A	Hollandia
2022.12.16.	2021.05.11.	584 nap	2023.12.28. ¹⁵³	961 nap	Magyarország

Megjegyzés: a táblázattal kapcsolatos adatgyűjtés az európai parlamenti választások betében zárult le.

Az önkényes, politikai kettős mérce a lengyel Helyreállítási és ellenállóképességi eszköz forrásainak kiosztásakor különösen megmutatkozott. Lengyelország (az RRP tervének benyújtásától számítva) összesen 969 napot várt a helyreállítási alapok pénzeire, melyet a lengyel jogállamiság helyzetére hivatkozva tartott vissza az Unió. Annak ellenére, hogy a 2023 decemberében beiktatott kormány nem sokat tett és tehetett rövid hivatali ideje alatt a lengyel jogállamiság „helyreállítása” érdekében, 15 nappal a beiktatása után, és mindössze 13 nappal a pénzek igénylése után megkapta Varsó az első átutalást. Amit nem tudott a jobboldali PiS-kormány elérni több mint 950 napon át, Donald Tusk kormánya két hét alatt, pusztán a lengyel

jogállamiság „helyreállításának” ígéretével elérte annak ellenére, hogy ugyanebben az időszakban a lengyel hatóságok példa nélküli módon tartóztattak le két jobboldali képviselőt, Mariusz Kamińskit és Maciej Wąsiket, illetve a jogszabályokat felrúgva alakították át a közmédiát.

A Bizottság által az Erasmus+ ügy során visszatartott források is bizonyítják azt, hogy önkényesen meghatározott politikai célokat szolgálnak az EU-s források. A tudomány szabadsága és az oktatáshoz való jog az Európai Unió egyik értéke. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 13. cikke többek között a tudományos élet szabadságát rögzíti, míg a Charta 14. cikkének (1) bekezdése azt emeli ki, hogy „*mindenkinek joga van az oktatáshoz, valamint a szakképzésben és a továbbképzésben való részvételhez*”¹⁵⁴. Így a jogállamisági feltételeességi rendelet alapján a magyar kutatók és hallgatók tudományos és oktatási szabadsága aligha korlátozható jogszerűen az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére való hivatkozással. A feltételrendszerrel szülő rendeletre (az uniós költségvetésnek és az Unió pénzügyi érdekeinek a védelmét szolgáló eszköz) hivatkozva mintegy 6,3 milliárd EUR költségvetési kötelezettségvállalást függesztett fel az Unió 2022 decemberében, 21 magyarországi egyetemről vonva meg az Erasmus+ és Horizon Europe támogatásokat. A 21-ből 10 alapítványi fenntartású egyetemmel kapcsolatban a Bizottság azt kifogásolta, hogy összeegyeztethetetlen, hogy politikusok is tagjai azok kuratóriumának¹⁵⁵. Annak ellenére, hogy a Bizottság indoklásában kiemelte: „*az Erasmus-hallgatók, a kutatók vagy a társadalmi szervezetek – nem tekintetők felelősnek... jogsértésekért*”¹⁵⁶ a Bizottság döntése éppen az említettekre nézve volt a leghátrányosabb – a hallgatók és kutatók lehetőségeit és EU finanszírozásához való hozzáférést érintette a döntés. S bár az Unió lépéseire válaszul az érintett politikusok lemondtak kuratóriumi tagságukról, az Unió döntése még 2024-ben is sok kutató és hallgató nemzetközi felsőoktatásban való részvételét akadályozta¹⁵⁷.

A kialakult helyzetet megoldani próbálva 2024-ben egy európai parlamenti módosítási tervezet azt javasolta volna, hogy az Európai Parlament „*felszólít a Bizottsággal egyeztetett, tisztességes, jogszerű és átlátható eljárásokra annak biztosítása érdekében, hogy a magyar diákok, oktatók és kutatók teljes mértékben részesülhessenek az Erasmus+ program előnyeiből, és hozzájárulhassanak az európai oktatási és kutatási együttműködés tágabb céljaihoz*”¹⁵⁸. Végül azonban az EP által elfogadott szöveg úgy fogalmazott, hogy az EP „*felszólítja a magyar kormányt, hogy haladéktalanul tegyen eleget a jogállamiság elvének és feleljen meg az uniós értékeknek, és hajtsa végre a szükséges reformokat annak érdekében, hogy a magyar hallgatók, oktatók és kutatók részesülhessenek az Erasmus+ program előnyeiből, és hozzájárulhassanak az európai oktatási és kutatási együttműködés tágabb céljaihoz*”¹⁵⁹. Összességében tehát megállapítható, hogy a Charta szintjén rögzített szabadságjogok ellenére hosszú hónapokon keresztül a jogállamisági vitára való hivatkozással fosztott meg az EU 200 000 magyar diákot és 20 000 magyar tanárt az Erasmus+ programban való részvételtől¹⁶⁰. Jogállami szempontból pedig egy ilyen alapvető szabadságjog hosszútávú sérülése a költségvetés védelmére hivatkozva megkérdőjelezhető.

A Bizottság forráskiosztását nemcsak politikai indíttatás, a jogállamiságot sértő egyenlőtlen kezelése a tagállamoknak, kormányaiknak és állampolgárainak, hanem az átláthatatlanság is jellemzi. Bár a Bizottság a Financial Transparency System keretein belül elérhetővé teszi a közvetett és közvetlen irányítása alatt kezelt források elosztását, ennek a rendszernek a működése több szempontból is kifogásolható. A rendszer adatai szerint 2019 óta a Bizottság összesen 409 353 millió euróra kötelezte el magát, ebből pedig 30 350 millió euró, tehát nagyjából az összes feltüntetett finanszírozás 7,4 százaléka NGO besorolású szervezeteknek ítélt meg. Figyelembe véve mind az összegek nagyságát, mind pedig az össztámogatásokhoz mért arányát, elvárható lenne, hogy a Bizottság átláthatóan kezelje az „NGO” kategóriába eső szervezeteket. A várakozásokkal ellentétben a Bizottság egyes főigazgatóságai nem használnak egységes definíciót az „NGO”-k beazonosítására, legtöbbször az „NGO”-kat a szervezeteket saját bevallása szerint sorolják be. Így sok esetben a Bizottság kategorizálása az NGO-knak egyáltalán nem megbízható¹⁶¹. További problémának tekinthető, ami aláássa a Financial Transparency System átláthatóságát, a rendszeres hibák a szervezetek nevének rögzítésében¹⁶². A helytelenül írt, illetve nem konzisztensen, évről-évre más név alatt szereplő szervezetek sokasága szinte ellehetetlenítik a rendszer automatizált elemzését.

Természetesnek mondható, hogy azok, akik érdeklődnek az iránt, hogy egyes szervezetek milyen összegű támogatásokat kaptak, afelé is érdeklődnek, hogy milyen lobbitevékenységet végeznek ezek a szervezetek. A Bizottság által odaítélt összegek a Financial Transparency Systemben¹⁶³, míg a szervezetek lobbitevékenysége a Transparency Register-ben¹⁶⁴ van rögzítve – természetesen a rendszerek nem

átjárhatóak, így az egyáltalán nem átlátható, hogy milyen lobbitevékenységet folytató szervezetek, mire és mekkora összegeket kapnak a Bizottságtól. Ehhez szorosan kapcsolódó további kritika, hogy a szervezetek „csoporthovatartozása” sincs egyértelműen feltüntetve egyik keresőben sem, és így nem is átláthatóak. Például a Nyílt Társadalom regionális részlegei (pl. az örmény vagy az észak-macedón Nyílt Társadalom) a Financial Transparency Systemben külön-külön szerepelnek, tehát külön-külön kereshető, hogy mennyi pénzt kapott az örmény vagy az észak-macedón Nyílt Társadalom. Ezzel szemben a Nyílt Társadalom a lobbikeresőben egy szervezetként, az „Open Society European Policy Institute”¹⁶⁵ néven van rögzítve. Ez a központi szerv, az Open Society European Policy Institute viszont magyar, nyugat-balkáni, ukrán és francia ügyekben is lobbizott a Bizottságnál. Mivel a Financial Transparency System és a Transparency Register máshogy rögzíti ezeket a szervezetek, illetve nem jelöli „csoporthovatartozásukat”, azt megállapítani, hogy egy-egy országgal kapcsolatban mi a befolyása ezeknek a szervezeteknek és ezzel kapcsolatban mennyi támogatást kapnak szinte lehetetlen.

Ugyanez állapítható meg a Transparency International esetében is. A TI-nak több mint 100 különböző helyi szervezete van¹⁶⁶, így amennyiben valaki az összes TI szervezetnek kiadott összegeket egyben szeretné elemezni mind a száz szervezetet külön-külön ki kellene választania a Bizottság keresőjében. Ezzel szemben a Bizottság lobbikeresőjében a Transparency International szervezetei közül csak a Transparency International Liaison Office to the European Union és a Transparency International Nederland található meg. Az, hogy csak ez a két szervezet van rögzítve nem jelenti azt, hogy a Transparency International nem folytat lobbitevékenységet helyi ügyekben is (amivel kapcsolatban a megkapott összegek a helyi TI szervezetek nevei alatt vannak rögzítve a Bizottság másik keresőjében). 2019 óta a Transparency International Liaison Office to the European Union¹⁶⁷ lobbitevékenységét áttekintve megállapítható, hogy nemcsak Magyarország jogállami, de a georgiai helyzettel kapcsolatban is egyeztetett a Bizottsággal. Így bár a Transparency-nek kiadott támogatások helyi szervezetekként vannak regisztrálva, a lobbitevékenység szintjén a központ tevékenységéről van tudomásunk. Ez szintén átláthatatlanná teszi, hogy a szervezet – Transparency International – milyen összegeket kap és milyen lobbitevékenységet végez egy-egy ország esetében a Bizottsággal karöltve. A politikailag motivált forráskiosztás, a tagállamokkal szembeni egyenlőtlen bánásmód és az átláthatatlanság pedig mind jogállami kérdéseket vetnek fel a Bizottság működésével kapcsolatban.

2.6. Sérti a jogállamisághoz tartozó korrupcióellenesség elvét, hogy három éve lezáratlan a Bizottsághoz köthető Pfizer-ügy

A jogállam korrupcióellenességével szembe megy a Bizottság hallgatása a saját korrupciógyanús ügyeivel kapcsolatban. 2021 áprilisa óta van napirenden annak a gyanúja, hogy Ursula von der Leyen és a Pfizer Inc. vezérigazgatójának, Albert Bourlának a személyes üzenetváltásai miatt nőtt meg mind az Unió által megrendelt vakcinák száma a gyógyszeripari nagyvállalattól, mind pedig ára 25 százalékkal¹⁶⁸. Mivel a Bizottság megtagadta, hogy információkat adjon ki az ügyel kapcsolatban számos EP-képviselő mellett az ügyet feltárni próbáló New York Times is pert indított a Bizottság ellen¹⁶⁹. A Törvényszék mindössze egy nappal a Bizottság elnökszövegének újraválasztása előtt ítélezett az EP-képviselők által benyújtott keresetben; döntésében pedig elmarasztalta a Bizottságot. A dokumentumokhoz való hozzáférés ügyében (T-689/21)¹⁷⁰ többek között Margrete Auken, Tilly Metz, Jutta Paulus és Kimberly van Sparrentak szerepelnek felperesként – a megnevezettek mind a Zöldek/Európai Szabad Szövetség képviselőcsoport tagjai, a csoport pedig a Bíróság ítéletének tudatában is hivatalosan támogatta von der Leyen újraválasztását¹⁷¹. A titkos szavazás miatt a megnevezettek közül csak Tilly Metz szavazata ismert, aki büszkén tudatta követőivel az X-en¹⁷², hogy támogatta azt a politikust, aki által elnökölt Bizottság munkáját a per indításával kifogásolta.

A Pfizer-ügy nemcsak közfelháborodást keltett, hanem más európai intézmények reakcióját is kiváltotta. Az európai ombudsman is vizsgálatot indított, és a Bizottság üzenetekkel kapcsolatos eljárását „hivatali visszáságnak” minősítette¹⁷³. Az ügyel kapcsolatban Emily O’Reilly ombudsman úgy fogalmazott: „A Bizottság megállapításaimra adott válasza nem válaszolt arra az alapvető kérdésre, hogy léteznek-e a szóban forgó szöveges üzenetek”. Az ombudsman elmarasztaló kijelentéseire adott válaszában¹⁷⁴ az Európai Bizottság az

átláthatóság koordinációjáért felelős alelnöke Věra Jourová elismerte, hogy a munkával kapcsolatos szöveges üzenetek uniós dokumentumok lehetnek, ugyanakkor azt is közölte, hogy a bizottság belső politikája szerint, ezeket nem kell nyilvántartásba venni. Tehát az európai közvélemény az ombudsman eljárása után sem került közelebb ahhoz, hogy betekintést nyerjen a kifogásolt üzenetváltásba a Bizottság elnöke és a Pfizer között.

Annak ellenére, hogy 2024 májusában az Európai Ügyészség (EPPO) is jogi lépésekkel fenyegette meg a Bizottságot a Pfizer-ügy kapcsán¹⁷⁵, Ursula von der Leyen a nyilvánosság előtt továbbra is hallgat az ügyben. A Politico¹⁷⁶ értesülései szerint a háttérben viszont politikai csata zajlott az akkor újrávalásztás előtt álló elnökasszony kétes ügyeinek az elhallgattatása érdekében – a Politico betekintést nyert egy olyan levélbe az Európai Ügyészség főügyésztől, amiben Laura Codruța Kövesi azon gyanújának ad hangot, hogy a Bizottság azért helyez az Ügyészségre pénzügyi nyomást költségvetésének csökkentésével, hogy ne legyen képes folytatni vizsgálódását ellene. A Bizottság, aki tagadta a vádakat, a Politico értesülései szerint nagyjából 5 millió euró értékű támogatást vonna meg az Ügyészségtől. Bár nem bizonyíték a vádak egyértelmű igazságtartalmára, az Ügyészség költségvetését végül valóban visszavágták – egy 2023. évvégi döntés szerint az Ügyészség költségvetése 2024-re 71 888 321 EUR-ban lett meghatározva¹⁷⁷, amelyet egy 2024. év eleji döntés 7 835 000 EUR-ral növelt¹⁷⁸ (összesen: 79 723 321 EUR) majd 2024 nyarán az EPPO költségvetésében változtatásokat eszközöltek (elsősorban a Politico által is említett IT költségek kapcsán) 75 488 321 EUR-ra csökkentve a költségvetését¹⁷⁹. Kövesi gyanúja szerint tehát a Bizottság nem felel meg a jogállamiság egyik fontos elemének, az önkény tilalmának.

A Pfizer-ügy nemcsak a korrupció veszélyére hívja fel a figyelmet a Bizottságban, hanem a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának sérülésére is – amely egy gyakran felmerülő vád a Bizottsággal szemben. Az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése biztosítja az uniós polgárok, illetve „*valamely tagállamban lakóbellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy*” számára az Uniós dokumentumokhoz való hozzáférést, illetve annak elvét és feltételeit. 2023-ban az Unió intézményei 36 százalékban adtak teljes, 48 százalékban részleges hozzáférést a kért dokumentumokhoz már a kérelmezés első szakaszában, míg az esetek 16 százalékában elutasították a kérelmet¹⁸⁰. Az Európai Ombudsman elemzése szerint 2021 és 2022 között a jelentése megírásáig a Bizottság 8 420 dokumentumhoz való hozzáférésre kapott kérést, illetve 355 esetben érkezett fellebbezés a kérelem elutasítása miatt. Az ombudsman megállapításai szerint a kérelmezések 16 százalékában, míg a fellebbezések 86 százalékában a Bizottság döntése a megszabott határidő eltelte után érkezett meg¹⁸¹. A Bizottságnak 15 munkanapja van a kérések és fellebbezések megválaszolására, amit további 15 munkanappal meghosszabbíthat – a kérések esetében (8 420-ból) 1 332 esetben, míg a fellebbezések esetében (355-ből) 305 esetben lépte túl a Bizottság az összesen 30 munkanapos határidőt. Az ombudsman ezt egyértelmű hivatali visszasságnak minősítette, hiszen az előírt határidők jelentős túllépése (akár 9, 15 hónapot is vártak a kérelmezők a Bizottság válaszára) megnehezíti a nyilvánosság számára a tisztánlátást a közéletben. A dokumentumokhoz való hozzáférések során tapasztalt visszasságok azt eredményezték, hogy az elmúlt három évben az ombudsman által elindított vizsgálatok 26 százaléka a dokumentumokhoz való hozzáférések ügyében indult el¹⁸². Az a tény, hogy a Bizottság az öt szabályozó határidőket sem tartja be a dokumentumokhoz való hozzáférések kezelése során jogállami problémának tekinthető.

Bár a Pfizer-ügy tagadhatatlanul a legismertebb korrupció-gyanús botránya a Bizottságnak, számos más eset is aggodalomra ad okot a Bizottság munkájával kapcsolatban. Az egyik ilyen eset Gert Jan Koopmant, az Európai Szomszédspolitikai és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága (NEAR) főigazgatóját érinti. Gert Jan Koopman 2009-ben vásárolt meg Balin egy akkor még csak 5 szobás szállodát, a Munduk Moding Plantation Nature Resort & Spa-t, amely mára már egy eco-luxus üdülőhellyé nőtte ki magát. Bár a Bizottság tagjainak nyilatkozniuk kell az összeférhetetlenségről, a Bizottság szerint a tulajdonjog, többek között ezen bali szálloda tulajdonlása, nem bizonyul jelenteni való külső „tevékenységnek”, hiszen a tulajdonlásba nem tartozik bele „tevékenység” – legalábbis a Bizottság szóvivője így érvelt¹⁸³. Henrik Hololei, Mobilitás és Közlekedés főigazgató pedig a Qatar Airways-től kapott ingyenes repülőjegyeit nem találta bevallandó összeférhetetlenségnek, annak ellenére, hogy az ajándékozások közepette az általa vezetett főigazgatóság éppen Katarral tárgyalt egy légitársasági megállapodással kapcsolatban. Henrik Hololei ingyen jegyeiből legalább 4 utazást a katarai állam finanszírozott, míg a Bizottság azt is bevallotta 2023-ban a nyilvánosság

előtt, hogy Henrik Hololeinek a katari szállodai tartózkodását is harmadik felek fizették¹⁸⁴. A szabályok jogállamisági visszasságaira mutat rá az a tény, hogy – hasonlóan Roberta Metsola esetéhez – a főigazgatók maguk döntenek el, mi számít összeférhetetlenségnek, így Henrik Hololei megtehetette, hogy saját tevékenységét nem ítélte el. A Pfizer-ügyön túl ezen két eset egyértelműen rámutat a Bizottság korrupció, illetve visszaélések elleni szabályozásának gyengeségeire – az önkény gátjának hiánya pedig jogállami kérdés.

3. Európai Unió Bírósága

3.1. A hatáskörrel való visszaélések megelőzésének elvét sérti, hogy a Bíróság visszaél alapszerződés-értelmezési jogkörével

Az EUSZ 4. cikkelye¹⁸⁵ kimondja, hogy „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.” Bár a Szerződés elvárja a tagállamok jogrendjének és sajátos történelmi alkotmányfejlődésének a tiszteletét, a Bíróság visszaél az európai jog szupremáciájából származó hatalmával, olyannyira, hogy mára már több tagállam alkotmánybírósága, illetve nemzetgyűlése is kritikával illette a Bíróságot és megkérdőjelezte az EU-s jog elsőbbségét saját alkotmányos előírásaival szemben.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság már a 70-es évek óta foglalkozik az ország alkotmánya és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának összeegyeztethetőségével (I. Solange I ítélet)¹⁸⁶. Maastricht-döntésében az Európai Uniót létrehozó Szerződéssel kapcsolatban a Német Szövetségi Alkotmánybíróság pedig kimondta, hogy az európai intézményeknek nincsen hatásköre arra, hogy önállóan új hatáskörökkel ruházzák fel önmagukat (Kompetenz-Kompetenz)¹⁸⁷. Eddigi gyakorlatára építve legújabbá pedig a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-i döntésében azt állapította meg¹⁸⁸, hogy az Európai Bíróság korábbi, az Európai Központi Bank gazdaságélénkítő programjával kapcsolatos döntése *ultra vires*, tehát Németországban nem alkalmazandó. Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint az Európai Bíróság jogértelmezése önkényes és átlépte hatáskörét, ezzel pedig a német Alkotmánybíróság megkérdőjelezte az EU-s jog szupremáciáját, annak ellenére, hogy a német alkotmány kimondja, hogy a közjogi szervek felelősséggel tartoznak az európai integrációért¹⁸⁹. A feszültség a német alkotmánybíróság és a Bíróság között odáig fajult, hogy a Bizottság német származású elnöke, von der Leyen kötelezettségszegési eljárást indított saját hazája ellen¹⁹⁰. A konfliktus feloldása érdekében végül a német kormány arra kényszerült, hogy biztosítsa a Bizottságot arról, hogy Németország elismeri az EU-jog szupremáciáját¹⁹¹. Bár a kormány válasza elégséges volt a kötelezettségszegési eljárás lezárására, kérdéses, hogy a német kormány milyen alapon beszélt a tőle független Német Szövetségi Alkotmánybíróság nevében.

Nemcsak a német, hanem a lengyel alkotmánybíróság is megkérdőjelezte az EU-s jog feltétlen elsőbbségét a nemzeti jogrendszer fölött. Lengyelországban az alkotmánybíróság 2021. október 7-i döntése¹⁹² (K 3/21. sz. ügy) kimondta, hogy az Európai Unióról szóló szerződés bizonyos pontjai, illetve azok értelmezése az EUB által nincsenek összhangban a nemzeti¹⁹³ alkotmánnyal, a kérdéses szabályokban pedig nem az EU, hanem a nemzeti alkotmány szava a döntő. A lengyel alkotmánybíróság döntésében emellett érvelt, hogy az integráció egy új szakaszba lép, melyben többek között az uniós intézmények túllépték azokat a hatáskörüket, amelyeket Lengyelország csatlakozásakor rájuk delegált. A lengyel alkotmánybíróság azt is sérelmezte, hogy az Európai Bíróság EUSZ 19. cikkének értelmezése alapján a nemzeti bíróságok figyelmen kívül hagyhatnak bizonyos alkotmányos rendelkezéseket¹⁹⁴ – ezt pedig ellentétesnek ítélte a lengyel alkotmánnyal. Tehát a lengyel alkotmánybíróság jogellenesnek ítélte a nemzeti alkotmány EU-s jog és EUB általi jogértelmezésből következő felülírhatóságát.

Bár a lengyel és a német alkotmánybíróságok döntései vitatottak a legtöbbet a nemzetállamok alkotmányai és az EU-s jog elsőbbsége kérdésében, számos más EU-tagállam bíróságai is állást foglaltak ebben a vitában. Maastricht kapcsán a dán Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy vizsgálhatja, hogy az uniós intézmények túllépek-e a rájuk ruházott hatásköröket¹⁹⁵. A finn alkotmányügyi bizottság 2020-ban arra az állásfoglalásra jutott, hogy az Unió a COVID járvány idején tett gazdasági intézkedései az EUMSZ 310. cikkét¹⁹⁶ (amely kimondja, hogy az „Az Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan”, illetve hogy „A költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük”) újra értelmezte, olyan rendkívüli helyzetet teremtve, amely nem volt előrelátható, amikor az ország ratifikálta a Szerződéseket. Mivel pedig az EU intézkedései olyan pénzügyi kötelezéseket teremt az ország számára, amely több évtizedre korlátozza költségvetési szuverenitását az ország kormányának nem kell elfogadnia az EU lépéseit¹⁹⁷. 2006-ban a cseh Alkotmánybíróság határozata „nem ismerte el az EUB doktrínáját annyiban, amennyiben az európai közösségi jog feltétlen elsőbbségét rögzíti”, illetve megállapította, hogy bizonyos jogkörök az

Unió szerveire „*való átruházása csupán addig maradhat érvényben, amíg a jogköröket az Európai Unió szervei a Cseh Köztársaság állami szuverenitása alapjainak megőrzésével összeegyeztethető módon és akként gyakorolják, hogy ez nem fenyegeti az anyagi jogon alapuló állam legbenső lényegét*”¹⁹⁸. 2012-es döntésében az észt alkotmánybíróság kiemelte, hogy az ország függetlensége és szuverenitása időtlen és elidegeníthetetlen és bár alapvetően ez nem gátja az ország nemzetközi egyezményekbe való belépésének nem is jelenti, illetve engedélyezi a hatáskörök Európai Unióra történő korlátlan átruházását¹⁹⁹. A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB Határozata²⁰⁰ a közös hatáskörgyakorlás korlátjaira vonatkozó rendelkezések meglétét említi mind a dán, észt, francia, ír, olasz, lett, lengyel, spanyol és cseh alkotmányok vonatkozásában – így megállapítható, hogy számos alkotmánybíróság hangsúlyozta óvatosságát az EU-s joggal kapcsolatban.

Bár nem az alkotmánybíróság szintjén, ehhez hasonló álláspont fogalmazódott meg 2019-ben a francia Nemzetgyűlés bírálataiban is, amely a Bíróságot a francia gazdasági szereplők álláspontjára hivatkozva illetve kritikával, miszerint az EUB nem gyakorol érdemi törvényességi ellenőrzést versenyügyekben az uniós adminisztráció felett²⁰¹. A francia Nemzetgyűlés kritikájának szellemében újabban Michel Barnier²⁰², korábban a Néppárt alelnöke, illetve az EU Brexittel kapcsolatos főtárgyalója, aki 2024 szeptemberében Franciaország miniszterelnökének lett kinevezve, azzal kezdett kampányolni, hogy Franciaországnak vissza kell nyernie jogi szuverenitását az Európai Unió Bíróságával szemben. Tehát a Bíróság túlkapasai nemcsak a nemzetállami alkotmánybíróságok és nemzetgyűlések szintjén vezettek bírálókat, hanem annak integrációpárti kritikájának megjelenéséhez is vezettek.

Míg a Bíróság szupremáciáját ellenző hangok egyre nőnek, a EUB nem ismer el maga fölött kontrollt. A EUSZ 6. cikk (2) bekezdése²⁰³ kimondja, hogy „*Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez*”, amely egyezmény végrehajtása érdekében állt fel az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB). A Szerződés tehát egyértelműen kifejezi a tagállamok akaratát, hogy az Unió (és ne csak a tagállamok) csatlakozzon az EJEB-hez. Bár a tagállamok kondíciókat állítottak a csatlakozás pontos feltételei elé, a Tanács már 2010-ben engedélyezte a csatlakozási tárgyalások megkezdését²⁰⁴. Mindezek fényében az EUB EJEB csatlakozás elleni állásfoglalása tehát a tagállami akarat aláásásaként, illetve hátráltatásaként is értelmezhető. Az EUB azt kifogásolta 2014. decemberi 2/13-as állásfoglalásában²⁰⁵ a csatlakozási tervvel kapcsolatban, hogy az egyezményhez történő csatlakozás esetén fölötte kötelező érvényű joghatósággal bírna az Emberi Jogok Európai Bírósága²⁰⁶. Az állásfoglalás érvként az EU-s jog autonómiájának sérelmét, illetve azt is kiemelte, hogy az EJEB-hez való csatlakozás egyes ügyekben egy Unión kívüli szervre ruházna egyes bírósági felülvizsgálatokat. Egyszerűen míg az EUB a tagállamok ellenében aktívan használja szupremáciáját, gátolja maga felett az EJEB kontrolljának megjelenését, amelyet a nemzeti akarat azonban elvárna.

S bár a tagállamok és alkotmánybíróságaik részéről sűrűsödik a kritika az EUB-val és az EU-s jog felsőbbségével kapcsolatban, az EUB az integráció során komoly szankciós eszköztárral lett felruházva, hogy fenntarthassa szupremáciáját. Bár az EUB már 1952 óta létezik, átalányösszeggel vagy kényszerítő bírsággal csak az 1992-es Maastrichti szerződés óta büntetheti a tagállamokat – ezen bírságokat pedig az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke²⁰⁷ szabályozza. A cikk (3) bekezdése értelmében amennyiben az egyik tagállam „*nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedése bejelentésére vonatkozó kötelezettségének*”, a Bizottság meghatározhat átalányösszegnek vagy pedig kényszerítő bírságnak egy általa megfelelőnek tartott összeget. A Bizottság által meghatározott összeget pedig – amennyiben az EUB megállapítja a jogsértést – az EUB által kirótt bírság nem haladhatja meg. Amennyiben viszont az eljárás amiatt indul (l. (2) bekezdés), mert az „*érintett tagállam nem teszi meg az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket*”, a Bíróság nincs arra szorítva, hogy a Bizottság által ajánlott átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegében maximalizálja a büntetést. S míg a Bizottság legalább körvonalaiban ismerteti²⁰⁸ mi alapján számítja ki az indítványozott szankciók összegét, a Bíróság nem tett közzé hasonló módszertani útmutatót. Ezzel kapcsolatban felmerülhet a kérdés, hogy nem sérti-e jelentősen az alperes jogait, különösen a vádhoz kötöttség elvét, hiszen – mivel a Bíróság semmilyen módon nincsen a felperes indítványához kötve – a bírósági ítéletig az alperes egyáltalán nem tudhatja előre a várható ítélet nagyságát. Az a tény, hogy a Bíróság saját ítéleteinek nem teljesítésekor korlátlanul, mindenféle kontroll nélkül emelheti a büntetés összegét, rámutat a testület túlhatalmára, illetve

arra is, hogy mivel a jelenlegi szabályok lehetőséget adnak a visszaélésekre, azok módosítása szükséges. Azt, hogy az EUB saját ítéleteinek nem teljesítésekor korlátlanul emelheti a kirótt bírság összegét a magyar adófizetők a saját bőrukön is megtapasztalták. Egy a migrációs válság kapcsán indult bírósági ügy során az EUB mind általánnyösszeggel, mind pedig napi kényszerítő bírsággal is büntette Magyarországot a „kötelezettségesség az uniós jog precedens nélküli, rendkívül súlyos megsértésének”²⁰⁹ okán. Míg a Bizottság keresetlevelében arra kérte az EUB-t, hogy az általánnyösszeg legalább 1 millió euró, a napi bírság pedig 16 ezer euró legyen²¹⁰, a Bíróság az általánnyösszeget 200 millió euróra, a napi összeget pedig 1 millió euróra emelte döntésében. A napi kényszerítő 1 millió eurós bírság a késedelem minden napjára értendő, mindaddig amíg Magyarország nem teljesíti a Bíróság 2020-as ítéletét²¹¹. A kirótt szankció ilyen mértékű növelésével kapcsolatban, amely nem volt előre látható az ítélet kihirdetéséig, felmerülhet a kérdés, hogy nem sérti-e jelentősen az alperes jogait védő európai normákat, illetve a jogállami működését a Bíróságnak. Egy szintén 2024-es lengyel példa pedig arra mutatott rá, hogy a Bíróság ítéletének nem teljesítéséért kirótt büntetések megfizetésének megtagadása nem járható út a nemzetállamok számára. Lengyelország is napi kényszerítő bírsággal lett büntetve az EUB 2021. szeptember 20-i egy bányá leállítására kötelező ítéletének nem teljesítéséért. Lengyelország megtagadta ennek a bírságnak a fizetését majd 2022. február 3-án megállapodásra jutott Csehországgal (aki sérelmezte a szóban forgó bányá üzemeltetését). Az ügy rendezése ellenére idén az Európai Unió Bírósága fenntartotta azt, hogy a saját ítéletének be nem tartásáért járó napi szinten gyűlő bírságot (amely a cseh-lengyel megegyezésig 68,5 millió euróra nőtt)²¹² Lengyelországnak igenis meg kell fizetnie a Bizottság javára.

Nemcsak a magyar és lengyel adófizetők, hanem számos más tagállam állampolgárai is tapasztalhatták az elmúlt években, hogy a Bíróság egyre erőteljesebben és gyakrabban alkalmazza a bírságokat. Minthogy évtizedeken át nem is volt lehetősége a Bíróságnak általánnyösszeget vagy kényszerítő bírságot kiróni, ezen lehetőség megteremtődése után egy darabig óvatosan élt jogkörével a testület, ez azonban mostanra már megváltozott. A következő bekezdésben bemutatott növekvő gyakorisága a Bíróság által kirótt bírságoknak nem magyarázható csupán a tagállamok 2004 után megnövekedett számával, hiszen míg az 1992 és 2005 között eltelt 13 év során mindössze háromszor, addig egyetlen egy év, 2021 leforgása alatt négyszer büntette meg a tagállamokat az EUB. Ráadásul nemcsak a büntetések gyakorisága nőtt, hanem nagysága is. A nagyság és a gyakoriság növekedése mellett továbbá az is elmondható, hogy az elítelt ügyek mibenléte is megváltozott. Míg az első bírságokat hulladékkezelés és fürdővizek minőségével kapcsolatban hozta meg az EUB, mára már politikai nyomásgyakorlásra is alkalmas kérdésekben is bírságot ítélt a Bíróság (l. migrációs szabályozások kapcsán az EU-s jog megsértése miatt a magyar esetben, és a bírósági reform kapcsán az uniós jog elsőbbségének elvéből eredő kötelezettségeinek nem teljesítése miatt a lengyel esetben). Mindez pedig demonstrálja, hogy az EUB növekvő aktivizmussal szolgálja az integráció ügyét.

1992-2003 között mindössze két esetben rótt ki bírságot az EUB, Görögország esetében 2000-ben állapított meg egy napi 20 ezer eurós bírságot veszélyes hulladék kezelésével kapcsolatos kötelezettségességéi miatt, 2003-ban pedig Spanyolországot büntette a Bíróság tengerparti fürdővizek minőségével kapcsolatos kötelezettségességéi miatt. Mivel a szóban forgó Szerződés szövege úgy fogalmaz, hogy a Bíróság „tagállamot általánnyösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti”, a következő nagy lépés az EUB szankciós politikájában 2005-ben következett be, amikor Franciaországot általánnyösszeg és kényszerítő bírság fizetésére ítélte a bíróság (egy halászzattal kapcsolatos ügyben)²¹³. Míg 1992-2005 között mindössze 3 esetben ítelt meg bírságot az EUB, az elmúlt években egyre sűrűsödött a kiosztott bírságok sokasága: 2019-ben napi bírságot ítelt meg Belgiumnak²¹⁴, 2020-ban napi bírságot és általánnyösszeget ítelt meg Olaszországnak²¹⁵, 2021-ben Spanyolországot mind napi, mind pedig általánnyösszeggel²¹⁶, Szlovéniát általánnyösszeggel²¹⁷, Lengyelországot pedig kétszer is napi bírsággal büntette²¹⁸. A Lengyelországot súlytó két bírságból az egyik, amely a lengyel bírósági reform kapcsán amiatt lett kiróva, mert Lengyelország nem teljesíti „az uniós jog elsőbbségének elvéből eredő kötelezettségeit” (C-204/21)²¹⁹, minden korábban kirótt összeget meghaladó mértékű pénzbírság volt (napi 1 millió euró). Így csak ebben a három évben (2019-2021) az EUB több esetben rótt ki bírságot mint 1992-2005 között. 2024 szeptemberéig EUB pedig két országot is pénzbírsággal büntetett – Magyarországot és a Lett Köztársaságot²²⁰ is. Megállapítható, hogy míg az EUB önképe szerint saját jogértelmezési gyakorlata a nemzeti alkotmányok felett áll és e mellett akár növekvő számú szankciókkal is hajlandó kiállni, a nemzeti alkotmánybírók EUB-vel szemben megfogalmazott állásfoglalásainak növekvő száma arra mutat rá,

hogy a tagállami alkotmánybíróságok továbbra is ragaszkodnak ahhoz, hogy tiszteletben tartsák politikai és alkotmányos berendezkedésüket.

3.2. A tisztességes eljáráshoz való jog elve sérül azzal, hogy az Európai Bíróság működési rendje és ügykiosztása lehetővé teszi a visszaéléseket

A jogállamiság egyik alappillérenek tekinthető tisztességes eljáráshoz való jogot a Bíróság működési rendje és ügykiosztása is negatívan befolyásolja. Az ügyelosztás fontosságát a jogállamiság vizsgálata során a Bizottság is elismerte: a Bizottság 2022-es jogállamisági jelentésének Magyarországról szóló országfejezete például „aggályosnak” nevezte a Kúria ügyelosztásának rendjét, amelyben a Kúria elnöke döntött arról, kihez kerül egy-egy beérkező ügy²²¹. A jelentés kiemelte, hogy „a Kúria ügyelosztási rendje nem teszi lehetővé a felek számára annak ellenőrzését, hogy milyen kritériumok alapján határozták meg a tanács összetételét. Az európai normák előírják, hogy az ügyek egy adott bíróságon belül történő elosztásának objektív, előre meghatározott kritériumok szerint kell történnie, mert így lehet biztosítani a jogot, hogy egy adott személy ügye független és pártatlan bíróságra kerüljön”. A jogállamisági kritikákkal összhangban Magyarországot arra kötelezték a Helyreállítási és ellenállóképességi eszköz forrásaihoz tartozó feltételrendszernek 214-es sorszámú mérőföldkövében²²², hogy a Kúria ügyelosztási rendjén módosítson. Bizottsági nyomásra Magyarország változtatott az ügyelosztás rendjén, mára már egy automatizált rendszer segítségével egy szoftver osztja ki az ügyeket a bírók között²²³. Magyarországhoz hasonlóan Portugáliát is kritika érte a Bizottság jogállamisági jelentésében bíróságain használt ügykiosztása miatt – bár Portugáliában egy elektronikus rendszer segítségével vannak kiosztva az ügyek, lehetőség volt felülről az ügyek szoftver szerinti kiosztását. A Bizottság több éven át aggodalmának adott hangot ezzel kapcsolatban, illetve hangsúlyozta annak a gyanúját, hogy voltak szabálytalanságok Portugáliában az ügykiosztás terén, amivel kapcsolatban az ország Igazságügyi Főtanácsa eljárást is indított²²⁴. Bár végül Portugália a rendszer fejlesztése mellett döntött, még 2023-ban is a Bizottság jogállamisági jelentése javaslatokkal illetve a portugál ügykiosztási rendszert²²⁵. Bár Magyarország esetében az ügyelosztás korábbi rendjét a jogállamiság szempontjából „aggályosnak” ítélték, az Európai Unió Bíróságával szemben a mai napig nem elvárás, hogy megfeleljen a Magyarországon és Portugálián számonkért „európai normáknak” – az EUB-n a mai napig a Bíróság elnöke dönt arról, hogy az egyes ügyeknek ki lesz az előadó bírój²²⁶. Ez egyrészt lehetővé teszi az ügyek elfogult kiosztását, másrészt az EUB kritikájának hiánya rámutat a tagállamok és az EU intézményeivel kapcsolatos kettős mércére; megállapítható, hogy az Európai Unió Bíróságának ügykiosztása nem felel meg a tagállamoktól elvárt standardoknak.

A kettős mércén túl az EUB-n alkalmazott ügykiosztása lehetőséget ad visszaélésekre is, alásva a jogállamiság alappilléret, a tisztességes eljáráshoz való jogot. Koen Lenaerts 2015 óta a Bíróság elnöke, magán a bíróságon 2003 óta dolgozik. Az, hogy a Bíróság tagjai akár több évtizeden át dolgoznak az intézményben nem példa nélküli (jelenleg az elnökön kívül 5 tagja is a testületnek a 2000-s évek óta dolgozik ott). Így a Bíróság elnöke bizonyára jól ismeri a bírók véleményét egyes ügyekről, ami egyrészt lehetővé teszi az elnöknek arra, hogy szelektíven ossza ki az ügyeket, azokat a bírókat választva előadó bírónak, akik az ügyben általa is képviselt állásponton vannak, másrészt pedig a bírókat is befolyásolhatja, hogy az elnök kedvére ítéljenek, biztosítva azt, hogy a jövőben is hasonló ügyeket osszanak nekik²²⁷.

A Koen Lenaerts által kezelt ügyelosztás egyenletlenségét kutatásokkal is bizonyították. Christoph Krenn elemzése az EUB ügykiosztásáról, arra a konklúzióra jutott, hogy egyrészt az ügyelosztás egyenletlen, másrészt létezik az EUB-n belül a „bírók egy elit csoportja”, akik a testület fontosabb ügyeit vizik²²⁸. A tanulmány szerint ez leginkább a nagytanács munkáján mutatkozik meg – a nagytanács tizenöt bíróból áll és akkor ítélezik, amikor egy tagállam vagy EU-s intézmény kifejezetten kéri, illetve az ügy különösen bonyolult vagy nagy jelentőséggel bír. Mivel a nagytanács csak a kiemelten fontos ügyekkel foglalkozik, évente mindössze nagyjából 60 ügyben ítélezik, tehát kevesebb mint a Bíróságra érkező ügyek 10 százalékában. 2003 és 2019 között vizsgálva a nagytanács által kezelt ügyeket a tanulmány arra a megállapításra jutott, hogy nem azonos arányban vannak a nagytanács előadó bírói posztjai kiosztva a bírók között, néhány bíró kiemelten sok nagytanácsí ügynek az előadó bírója, míg mások igen ritkán kerülnek ilyen pozícióba. Legtöbbször maga az elnök, Koen Lenaerts viszi a nagytanács előadó bírói posztját, az ügy

témájától függetlenül (változatos jogi kérdésekben volt előadó bíró a nagytanácsban Lenaerts, beleértve az alapvető jogokat, adózást és EU állampolgársági ügyeket is)²²⁹.

A 2022-es jogállamisági jelentés a magyarországi Kúria elnökének megválasztására vonatkozó szabályokat²³⁰ is kifogásolta, és ezzel összhangban a helyreállítási alapok 214-es mérőföldköve három elvárást támasztott a Kúria elnöke megválasztásával kapcsolatban, amelyeknek teljesülnie kellett azelőtt, hogy Magyarország hozzáférhetett volna a forrásokhoz²³¹. A Kúria elnökének kiválasztása során az Országos Bírói Tanács (OBT) kötelező véleményt ad a Kúria elnökének tisztségére jelentkező személy törvényi követelményeknek való megfeleléséről²³²; a Kúria elnökét pedig a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg²³³. A 214-es szupermérőföldkövel összhangban bevezetett reform óta a Kúria elnöke pedig nem újraválasztható²³⁴. Megállapítható, hogy az EU által kritizált magyar igazságszolgáltatás rendszere szigorúbb követelményeket támaszt a Kúria elnökének megválasztására vonatkozó eljárás során, mint maga az Európai Unió Bírósága. A Bíróság elnöke nemcsak, hogy újraválasztható (2015 óta a belga Koen Lenaerts az elnöke²³⁵, 2018-ban²³⁶ és 2021-ben²³⁷ is újraválasztották), hanem a bírók maguk választhatják meg a Bíróság elnökét is²³⁸. Míg Magyarországon a demokratikus felhatalmazással rendelkező parlament, továbbá a köztársasági elnök és az Országos Bírói Tanács is szerepet játszik a Kúria elnökének kinevezésében, egymást a demokratikusság jegyében fékként és egyensúlyként ellenőrizve, az Európai Bíróság, a joghierarchia csúcán lévő EU-s jog abszolutista értelmezője külső korlát vagy felügyelet nélkül választja elnökét, aki majd egyszemélyben dönthet az ügyelosztásról. Ez nemcsak a tagállamok és az EU-s intézmények működésével kapcsolatos kettős mércére mutat rá, hanem az Európai Bíróság túlhatalmára és ellenőrizhetetlenségére is, amely pedig negatívan befolyásolhatja a jogállamiság egyik alappillérét, a tisztességes eljárásból való jogot.

3.3. A Bíróság integritása és függetlensége kétségbe vonható

Az Európai Bíróság fontossága miatt elvárható lenne, hogy tagjaira az elfogultság árnya se vetődjön. Ezt az elvárást az EUMSZ 253. cikke is megfogalmazza, miszerint „A Bíróság bíráit és főtanácsnokait olyan személyek közül választják ki, akiknek függetlenségéhez nem férhet kétség, és akik megfelelnek az országukban a legfelsőbb bírói tisztségekbe történő kinevezéshez szükséges feltételeknek, vagy akik elismert szakértelemmel rendelkező jogtudósok”. A szerződésben rögzítettek ellenére önéletrajza alapján az Európai Unió Bíróságának több bírója sem nevezhető függetlennek. A jelenleg is hivatalban lévő bírók és főtanácsnokok közül kirívóan politikai elfogultsággal bír a bolgár Alexander Arabadjiev bíró, a luxemburgi François Biltgen bíró, illetve Maciej Szpunar, a lengyel főtanácsnok; a Bíróság tagjainak politikai elfogultsága pedig veszélyezteti az EU-s igazságszolgáltatás integritását.

Alexander Arabadjiev, az első tanács elnöke 2001 és 2006 között a BSP for Bulgaria²³⁹, baloldali koalíció színeiben ült országa parlamentjében. Bírói posztját 2007 januárjában foglalta el, tehát mivel politikai pozícióját hagyta hátra luxemburgi kinevezése miatt egyáltalán nem tekinthető függetlennek. Az Európai Unió Bíróságán az ún. előadó bírók jelentős hatással vannak az ítéletek végkimenetelére, hiszen a bírók az előadó bíró által készített döntési tervezet alapján tárgyalják az ügyeket. Így az a tény kiemelkedően fontos, hogy Alexander Arabadjiev, a baloldali kötődésekkel rendelkező bíró volt az előadó bíró jobboldali vezetésű országok, mind Lengyelország²⁴⁰, mind pedig Magyarország²⁴¹ az Európai Unió költségvetésének védelmét szolgáló általános feltételrendszer megsemmisítésének keresetében. Mindkét tagállam esetében a keresetet elutasította a Bíróság; az elutasító döntést hozó tanács előadó bírója pedig Alexander Arabadjiev volt. A tagállami keresetek elutasításával az EU lehetőséget kapott arra, hogy a jogállamiságra hivatkozva a költségvetése védelmében felfüggesse a tagállamoknak járó kifizetéseket.

Még az első tanács elnökénél is egyértelműbb a hetedik tanács elnökének politikai elfogultsága előlétele alapján – a luxemburgi François Biltgen hat éven keresztül, 2003 és 2009 között volt a luxemburgi Keresztényszociális Néppárt párt elnöke²⁴². A Keresztényszociális Néppárt, amely Európa-szerte Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság volt elnöke személye révén ismert, miniszteri pozíciókkal²⁴³ is megbízta a politikusból lett bírót: igazságügyért, közszolgálati és közigazgatási reformért, felsőoktatásért és kutatásért, kommunikációért és médiáért, illetve vallásügyért felelős minisztere volt a második Juncker–Asselborn kormánynak 2013 áprilisáig. A 2013 decemberéig miniszterelnökként szolgáló Jean-Claude Juncker 2013 őszén ültette be François Biltgent az Európai Unió Bíróságába, nagyjából egy évvel azelőtt,

hogy a Bizottság elnökévé lépett volna elő. A szoros politikai kapcsolata és az egy pártba tartozása az Európai Unió Bíróságán szolgáló bírónak és a Bizottság elnökének jelentősen alássa a bíróságba és annak függetlenségébe vetett bizalmat: Juncker politikai Bizottsága egy olyan bíróság elé citálhatta a nemzetállamokat, amelyben párttársa ült és ítélezett.

Nemcsak a Bizottságnak, hanem az Európai Tanácsnak a volt elnöke, Donald Tusk is elbüszkélkedhet azzal, hogy nem sokkal a Tanács elnökévé válása (2014 december) előtt miniszterelnökként (2013 őszén) bejuttathatta emberét a Bíróságba. Maciej Szpunar, aki 2018 októberében a bíróság első főtanácsnokává lépett elő, bírósági kinevezéséig a baloldali Tusk-kormány helyettes államtitkáráként dolgozott a külügyminisztériumban²⁴⁴. Mint első főtanácsnok, Maciej Szpunar feladatai közé tartozik annak eldöntése, hogy a bírósághoz érkező ügyeket melyik főtanácsnokokra osztja ki. Bár a főtanácsnokoknak nincsen szavazati joga a bírósági döntések során, a főtanácsnokok által elkészített vélemények alapvetően határozzák meg a bírósági döntések tartalmát, többek között amiatt, hogy az előadó bírók csak a főtanácsnoki vélemények elkészítése és leadása után kezdenek meg a döntési tervezet elkészítését.

A főtanácsnokok ügyek mellé rendelése révén az első főtanácsnokoknak jelentős befolyása van az Európai Bíróságon²⁴⁵, ezért is fontos azt kiemelni, hogy a Maciej Szpunar kinevezése előtti első főtanácsnok szintén politikai elfogultsággal bírt. A belga Melchior Wathelet (2012-től kezdve szolgált a bíróságon, 2014-2018 között volt első főtanácsnok)²⁴⁶ a Humanista Demokratikus Közép (mai nevén: Az Elkötelezettek) tagja volt, illetve szolgált országa igazságügyi és honvédelmi miniszterhelyetteseként is. 2009-2012 között (tehát főtanácsnoki kinevezéséig) pedig Belgium államminisztere volt²⁴⁷. 2014-ben, amikor az idősebb Melchior Wathelet már első főtanácsnokként szolgált, fia szintén a Humanista Demokratikus Közép színeiben miniszterelnök-helyettese és belügyminisztere volt Belgiumnak²⁴⁸, Elio Di Rupo szocialista miniszterelnök hivatali ideje alatt. Tehát két egymást követő első főtanácsnok is politikai kötődéssel bírt. Maciej Szpunar Tusk (tehát a többször perelt PiS-kormány politikai ellenfele) kormányának szolgálatában állt, Melchior Wathelet pedig a Humanista Demokratikus Középhez volt köthető. Mindezen példák bizonyítják, hogy a Bíróságban baloldali politikai elfogultsággal rendelkező, nem pártatlan és nem is független bírók ülnek és ítéleznek a nemzetállamok, illetve demokratikusan megválasztott kormányaik fölött; ez pedig alássa az EU-s igazságszolgáltatás integritását, a jogállamiság egyik alapját.

Az igazságszolgáltatás függetlensége nem merül ki abban, hogy az igazságszolgáltatásban dolgozóknak függetleneknek kell lenniük – ennek a jogállami kritériumnak van egy intézményi vonatkozása is, miszerint az igazságszolgáltatás intézményeinek is függetlennek kell lennie. Azon túl, hogy a Bíróság tagjainak függetlensége megkérdőjelezhető, az EUB intézményi függetlenségével és pártatlanságával kapcsolatban is felmerülnek aggályok. Az intézményi függetlenségnek egyik eleme a *nemo iudex in causa sua* elv, miszerint senki sem lehet bíró a saját ügyében. Az EUB azonban ítélezhet saját maga ügyében – a fentebb részletesen bemutatott K 3/21. sz. ügyben a lengyel alkotmánybíróság döntésével (amely kimondta az EUB jogértelmezésének össze nem egyeztetetőségét a lengyel alkotmánnyal) kapcsolatban a Bizottság keresetlevele az EUB előtt van. Ez pedig azt jelentheti, hogy az EUB végül maga döntheti el, hogy kinek van végső joghatósága *ultra vires* kérdésekben; egy olyan kérdésben, amelyben magának a testületnek a döntése van azzal megvádolva, hogy hatáskörén túlterjeszkedő volt. Hasonló probléma merülhetett volna fel a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-i döntésével (amely *ultra vires*-nek ítélte az EUB korábbi, az Európai Központi Bank gazdaságélénkítő programjával kapcsolatos döntésével) kapcsolatban is, amikor a Bizottság elindította a kötelezettségszegési eljárást az országgal szemben. A Bizottság a német esetben az ügyet azzal oldotta meg, hogy megszüntette a kötelezettségszegési eljárást mielőtt a Bíróság elé került volna az ügy. Mindaddig amíg az EUB maga hozhatja meg a végső döntést a nemzeti alkotmánybíróságok által *ultra vires*-nek ítélt EUB határozatokkal kapcsolatban, az Európai Unió Bírósága bíró a saját ügyében, ezzel megsértve az igazságszolgáltatás pártatlanságára vonatkozó jogállami elvárásokat.

A *nemo iudex in causa sua* elv megsértése a Brexit kampány során is egy felhasznált érv volt az Unió, illetve a Bíróság jogállami működésével kapcsolatban. A világgazdasági válság közepette 2010-ben a tagállami kormányok mindössze 1,85 százalékkal emelték volna az EU-ban dolgozó tisztségviselők fizetését, a Bizottság által ajánlott 3,7 százalék helyett²⁴⁹. A bíróság elé került ügyben azonban az EUB a fizetésnövelés mellett tett hitet hangsúlyozva, hogy a tagállamok nem csökkenthetik a fizetésemelés mértékét 1,85

százalékra. A *nemo iudex in causa sua* elv szerint a jog alkalmazásán kívül nem fűződhet más érdeke a bíróságnak a kereset kimeneteléhez, a jelen ügyben azonban az EUB bíróinak és dolgozóinak egyértelműen személyes pénzügyi érdeke fűződött a fizetések 3,7 százalékos növelése mellett, hiszen ők maguk is a perben vitatottak szerint kapták a fizetésemelésüket. Az EUB személyes érintettsége miatt felmerült aggályokkal kapcsolatban a testület volt főtanácsnoka, Francis Jacobs csak annyit mondott, hogy „*egy ilyen jellegű jogvitát, amennyiben a bíróság elé terjesztik, a bíróságnak kell megoldania, hiszen más eszköz nem áll rendelkezésre (...) bízni kell abban, hogy figyelmen kívül hagyják a tagok személyes érdekeiket*”²⁵⁰. Az igazságszolgáltatás függetlensége és pártatlansága azonban nem érvényesül, amíg a *nemo iudex in causa sua* elv nincsen biztosítva. Így megállapítható, hogy az EUB függetlensége és pártatlansága nemcsak személyi, hanem intézményi szempontból is megkérdőjelezhető – ez pedig jogállami elvek sérülését eredményezi.

3.4. Fennáll az önkény veszélye a bírók és főtanácsnokok kiválasztási folyamata során

Az Európai Unió Bíróságának nyelve a francia, amely nem olyan széles körben beszélt nyelv az Unión belül, mint az angol, így egy olyan szűkítő feltételnek tekinthető, amely megnehezíti a tagállamoknak a bírójelöltek állítását. Az Eurobarométer 2023 őszén végzett kutatásának eredményei szerint nem anyanyelveként az európai állampolgárok 11 százaléka²⁵¹ beszéli a francia nyelvet. Legmagasabb arányban (77 százalék) Luxemburgban állították (a nem francia anyanyelvűek), hogy idegennyelvként beszélnek a franciát. 11 EU-tagállamban (beleértve Magyarországot is)²⁵² azonban 5 százalék alatt volt a (nem anyanyelvű) francia nyelvet beszélők aránya. Magyarországon a 2022-es népszámlálás adatai szerint mindössze 147 ezer ember beszél franciául²⁵³. Nemcsak az állapítható meg, hogy az európai állampolgárok alacsony százaléka beszéli a francia nyelvet, hanem az is, hogy ez a trend a közeljövőben sem fog megváltozni. Az Eurostat²⁵⁴ szerint 2020-ban kevesebb mint a középiskolások 10 százaléka tanult franciául Litvániában, Portugáliában, Horvátországban, Görögországban, Észtországban, Lettországon, Szlovéniában, Dániában, Magyarországon, Finnországon, Szlovákiában és Bulgáriában is, tehát 12 tagállamban²⁵⁵. Mind a franciául, mint idegennyelvként beszélők, mind pedig a franciául tanulók alacsony aránya bizonyítja, hogy az egyes tagállamok nem egyenlő eséllyel indulnak a kvalifikált bírójelöltek állításakor.

A tagállamok nyelvétől függően nemcsak, hogy egyenlőtlen eséllyel indulnak a nemzetállamok a kvalifikált jelöltek állításakor, hanem az EU felül is bírálhatja a tagállami jelöléseket. A tagállamok által jelölt bírókat (és főtanácsnokokat) 2010 óta vizsgálja egy bizottság, amelynek a feladatait az EUMSZ 255. cikke határozza meg²⁵⁶. Egyrészt megkérdőjelezhető már a bizottság létjogosultsága is – milyen alapon adhat ki negatív véleményt egy nemzetek fölötti testület a nemzetállamok demokratikusan megválasztott kormányai által delegált bíró- és főtanácsnok-jelöltekkel kapcsolatban? A bizottság létjogosultságán túl a működése is kifogásolható: a bizottság egyik feladata a bírók és főtanácsnokok függetlenségének vizsgálata, de mint ahogy az előző fejezetben bemutattuk ezen bizottság egyáltalán nem szűrte ki az egyértelműen politikai kötődéssel rendelkező jelölteket.

A függetlenséggel ellentétben a bizottság olyannyira szigorúan veszi a jelöltek tudásának vizsgálatát, hogy a sok esetben országuk alkotmánybíróságaiból érkező jelölteknek motivációs levelekkel és tanulmányaikkal sorával kell bizonyítaniuk „rátermettségüket” a posztra²⁵⁷. A 6 feltétel között, amely alapján vizsgálja a bizottság a jelölteket, szerepel a jelöltek jogi képességeinek, szakmai tapasztalatainak, nyelvtudásuknak és függetlenségüknek a vizsgálata is²⁵⁸. Bár alapvetően a bizottság döntései, hogy alkalmasnak találják-e a nemzetállamok jelöltjeit nem nyilvános információ, két sikertelen máltai jelölt kiléte mégis ismert: mind Silvio Camillerit²⁵⁹, mind pedig Joseph Fillettit²⁶⁰ az EU-s jogban való jártasságának, illetve ismeretének hiányára hivatkozva utasította el a bizottság. Sajtóhírek szerint Dr. Hab. Rafal Wojciechowski bíró jelölését is negatív véleménnyel illette a bizottság, Lengyelország pedig visszavonta jelölését – a lengyel bíró korábban részt vett azon – korábban bemutatott – 2021-es lengyel alkotmánybírósági ítélet kidolgozásában, amely megkérdőjelezte az EU-s jog elsőbbségét²⁶¹. Kifogásolható, hogy nem nyilvános információ a jelöltekkel kapcsolatos negatív vélemények indoklása – a nyilvánosság számára fontos információ lehet, hogy a kormányai által jelölt bíró- és főtanácsnokjelölteket egy nemzetek feletti bizottság mire alapozva utasított el, mindazon túl, hogy a bizottságot is bizonyára komolyabb megfontolásra ösztönözte az átláthatóság és elszámoltathatóság jegyében történő bevonása a nyilvánosságnak a döntéseibe.

A két fent említett máltai és a lengyel jogász jelöltségének visszautasítása egyáltalán nem egyedi eset. 2022-es beszámolója szerint a 2010 óta működő bizottság összesen 28 elutasító véleményt fogalmazott meg²⁶². A mandátumukat meghosszabbítani kívánó jelöltek esetében a bizottság véleménye mindig jóváhagyó volt, míg a 2010 óta beérkezett 130 új jelölt esetében 28 jelöltet utasított vissza a bizottság. Tehát az új jelöltek vizsgálatakor 21,5 százalékban negatív véleményt fogalmazott meg a bizottság. Bár a tagállamoknak nem szükségszerűen kell visszavonniuk a jelölést a bizottság elutasító véleménye miatt, a gyakorlat azt bizonyítja, hogy a tagállamok minden esetben a panel ajánlata szerint jártak el és amennyiben elítélő volt a panel véleménye, visszavonták a jelölést.

4. Európai Unió Tanácsa

4.1. Ellentétes a lojális együttműködés elvével és az EU-joggal, hogy megtámadták Magyarországnak a Tanácsban betöltött rotációs elnökségét

Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteltben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában...”²⁶³. A cikkel kapcsolatban az EUB döntései is kihangsúlyozták annak kölcsönösségét – az alapelv nemcsak a tagállamokat, hanem az uniós intézményeket is köti²⁶⁴. A Lisszaboni szerződésben rögzítettek szerint egy egyenjogúságon alapuló rotációs rendszer szerint látják el a tagállamok a soros elnökséget (EUSZ 16. cikk (9))²⁶⁵. Így elvárható lenne, hogy az Unió tiszteltben tartja és segíti a tagállamokat ezen, a Szerződésekből eredő feladatainak végrehajtásában. Mindezek ellenére a magyar rotációs elnökséggel kapcsolatban két állásfoglalásában is az Európai Parlament amellett érvelt^{266 267}, hogy mivel Magyarország nem felel meg az uniós jognak és sérti az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket, felvetődik a kérdés, hogy a magyar kormány képes lesz-e hitelesen teljesíteni a rotációs elnökség feladatait.

A 2024 januárjában elfogadott állásfoglalásában az EP arra hívta fel a figyelmet, hogy „bizonyos esetekben az Európai Tanács elnökét a Tanács féléves elnökségét betöltő tagállamot képviselő európai tanácsi tag helyettesítheti”, majd arra kérte a Tanácsot a magyar soros elnökséggel kapcsolatban, „hogy a lehető leghamarabb találjon megfelelő megoldásokat a kockázatok csökkentésére”, kiemelve, hogy „a Parlament megfelelő intézkedéseket hozhat, ha nem születik ilyen megoldás”. Tehát az EP hangot emelt az ellen az eshetőség ellen, hogy a magyar miniszterelnök, mint a féléves elnökséget betöltő tagállam képviselője az Európai Tanács elnökét helyettesítse. Az állásfoglalásról összesen 478 képviselő szavazott, ezekből pedig 345-en az állásfoglalás támogatása mellett tették le a voksukat (tehát 72 százaléka a szavazóknak elítélte Magyarországot)²⁶⁸. Mind az 56 szavazó képviselő a Zöldek/Európai Szabad Szövetségből elfogadta a nyilatkozatot, Luxemburg összes képviselője (6) Magyarország ellen foglalt állást. Az EP 2023. június 1-én elfogadott szövege is hasonlókat tartalmaz a 2024 januári szöveghez, és kiemeli, hogy a „Parlament megfelelő intézkedéseket hozhat, ha nem születik” megoldás a kérdéskörben²⁶⁹ – erre az állásfoglalásra 619 képviselő szavazott, 71 százalékuuk, összesen 442 képviselő pedig elfogadta az állásfoglalást²⁷⁰. A korrupciós (Katargate) botrányban is érintett Marc Tarabella mindkét állásfoglalás elfogadása mellett szavazott. A két állásfoglalásra hivatkozva megállapítható, hogy az EP korlátozni szándékozik egy nemzetállami kormányt Szerződésekből eredő feladatainak végrehajtásában, sőt nyilatkozatával is alátámasztja, hogy aláássa a lojális együttműködés elvét.

Nemcsak állásfoglalások útján, hanem valós lépésekkel is korlátozni próbálta mind az Európai Parlament, mind pedig a Bizottság a magyar elnökség sikerességét. Hagyományosan a biztosi kollégium az új soros elnökség kezdetekor meglátogatja a feladatot ellátó tagállamot – Magyarország előtt az elnökséget betöltő Belgiumot a kollégium január 5-én, tehát öt nappal a feladatköre betöltésének kezdete után látogatta meg²⁷¹. A megszokástól élesen eltérve a magyar elnökség kezdetén a Bizottság főszoívója Eric Mamer²⁷² 2024 júliusa közepén arról számolt be, hogy Ursula von der Leyen úgy döntött, hogy vezető köztisztviselők csak a Tanács informális ülésein fogják magukat képviseltetni a magyar elnökség első heteiben történt kormányzati lépések miatt, mindemellett pedig a kollégium elnökségi látogatására sem fog sor kerülni. Ez a lépés egyértelműen aláásnia szándékozik Magyarország rotációs elnökségéből fakadó feladatainak a teljesítését, tehát a lojális együttműködés elvét is²⁷³. Hasonló bojkottot hirdetett a magyar elnökség ellen az EU külügyi főképviseelője Josep Borrell is, amikor bejelentette²⁷⁴, hogy a Külügyek Tanácsának ülését Brüsszelben fogják megtartani Budapest helyett, hiszen a tagállamok túlnyomórészt kritizálták a magyar oldalt. Nem egyértelmű azonban, hogy még ha ilyen kritikák meg is fogalmazódtak, az miért ad felhatalmazást arra a külügyi főképviseelőnek, hogy az ülés helyszínét áthelyezze Budapestről, ezzel is hátráltatva Magyarország Szerződésekből adódó feladatainak a teljesítését. Míg az újságíróknak Josep Borrell mindössze Szlovákiát említette, mint a magyar vezetés álláspontját támogató tagállamot, az újságíróknak a luxemburgi külügyminiszter Xavier Bettel is úgy fogalmazott, hogy részt fog venni a budapesti ülésen, és hogy Magyarország bojkottja „ostobaság”²⁷⁵. Későbbi sajtóértesülések szerint 13 tagállam részt vett volna egy magyarországi helyszínnel megtartott ülésen, 8 tagállam Borrellre bízta volna a döntést, és mindössze 5 tagállam ellenezte a budapesti ülést²⁷⁶ – tehát a tagállamok abszolút többsége egyáltalán nem állt Josep

Borrell javaslata mellett. Megállapítható, hogy a külügyi főképviselő, a Bizottság és az Európai Parlament magatartása, illetve kijelentései egyértelműen aláássák a lojális együttműködés elvét, hiszen kerékkötői próbáltak lenni annak, hogy Magyarország teljesítse Szerződésekből eredő kötelezettségét – a rotációs elnökség betöltését.

4.2. Szerződésellenes az egyhangú döntéshozatalra vonatkozó szabályok ellehetetlenítése

Az Európai Tanácsban bizonyos kérdések egyhangúságot követelnek – ezek közé tartozik a közös kül- és biztonságpolitika, az uniós polgárság és az uniós tagság is. Mindazok ellenére, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése szerint a közös kül- és biztonságpolitika (amennyiben a Szerződések eltérően nem rendelkeznek) egyhangúságot igényel, az elmúlt időszakban az EU intézményei egyre a tagállamok egyhangú döntéshozatali lehetőségeinek a szűkítésén tevékenykedtek; többségi döntéssel oldva fel a konszenzus hiányát. Például a külügyi kérdésekben szükséges egyhangúság megkerülésére az ukrajnai háború kapcsán nyílt törekvés volt arra, hogy a külkereskedelem területére játsszák, értelmezzék át az adott kérdést, ahol nem szükséges a tagállamok egyhangú egyetértése. Azon EU „B tervének” nevezett, az uniós jog megkerülésére szolgáló ötlet, amelynek keretein belül akár 20 milliárd eurót is juttathattak volna Ukrajnának, arra az esetre lett kitalálva, ha Magyarország kitarzana eltérő álláspontja mellett²⁷⁷. Az Unió terve szerint Ukrajna olcsó hitelekhez és így pénzhez juthatott volna még akkor is, ha a Tanácsban nem született volna egyetértés. A kül- és biztonságpolitikai kérdések külkereskedelmként való értelmezésének elősegítése érdekében 2023 óta az Uniónak a kényszerítő intézkedések elleni eszköz (Anti-Coercion Instrument) is rendelkezésére áll. Az eszköz hivatalosan a harmadik országok gazdasági kényszerítő intézkedései ellentételezésében segítené az Uniót abban, hogy gazdasági eszközökkel (vámok és egyéb kereskedelmi korlátozások, külföldi befektetésekhez és közbeszerzéshez való hozzáférés korlátozása) reagáljon. Az eszköz azonban a tagállamok egyhangú döntéshozatalának az ellehetetlenítése is, hiszen egy eddig főszabály szerint egyhangúan a közös kül- és biztonságpolitika égisze alatt megtárgyalt kérdéskör kereskedelmi kérdéssé való ártértelezésének biztosít lehetőséget, ahol minősített többség is elégséges a javaslatok elfogadásához²⁷⁸.

Hasonló történt 2024 júniusában is, amikor Magyarország Külgazdasági és Külügyminiszterének tiltakozása ellenére egy jogi kiskapu segítségével megkerülve az egyhangú döntéshozatalt²⁷⁹ 1,4 milliárd eurót különítettek el Ukrajnának az Európai Békekeretből. Bár az EUSZ 31. cikk (1) bekezdése lehetőséget ad a tagállamoknak a konstruktív tartózkodásra (vétó alkalmazása helyett) az ukrajnai háború előtt mindössze egy példa volt ennek az alkalmazására, 2008-ban²⁸⁰. Az ukrajnai háború kezdete óta több tagállam is élt a konstruktív tartózkodás lehetőségével, többek között Magyarország is. Magyarország konstruktív tartózkodását egy az ukrajnai háborúval kapcsolatos szavazáson később arra használták fel hivatkozási alapként, hogy az ország véleményét figyelmen kívül hagyassák azzal kapcsolatban, hogy hogyan használják fel a befagyasztott orosz vagyont Ukrajna pénzügyi megsegítésére²⁸¹ – ezzel pedig megteremtve az egyhangú döntéshozatalra vonatkozó szabályok egy új típusú kijátszásának lehetőségét. Mind a tagországok véleményének figyelmen kívül hagyása kiskapuk segítségével, mind pedig a korábban említett ártértelezése a vitatott kérdéseknek egyértelműen mutatja, hogy Brüsszel aktívan tesz a tagállamok egyhangúságának megkerülése érdekében, akár az uniós jogszabályok megkerülése árán is; ez pedig aláássza a jogállamiságot.

Az egyhangúság kijátszása nemcsak az egyik területről a másik területre való ártértelezéssel, illetve kiskapuk segítségével történhet, hanem annak a meghatározásával is, hogy a kérdéskörben melyik intézmény szavaz. Egészen a migrációs válságig az Európai Unió Tanácsa konszenzusra törekedett a migrációs kérdésekben – annak ellenére, hogy az intézmény alapvetően minősített többséggel dönt a felmerülő kérdésekről²⁸². Mivel 2015-ben nem sikerült egyetértést teremteni, megkérdőjelezhető módon figyelmen kívül hagyva az addigi gyakorlatot az Európai Unió Tanácsa nem egyhangúan, hanem minősített többséggel fogadott el a migránsok elosztásáról szóló javaslatokat. Mindez annak ellenére történt, hogy az Európai Tanács 2016-ban²⁸³, 2018-ban²⁸⁴ és 2019-ben²⁸⁵ is kimondta, továbbá 2023-ban²⁸⁶ is megerősítette, hogy a migráció és menekültügyi politika olyan kérdés, amelyben a tagállamoknak konszenzussal kell dönteniük. Több tagállami kormány is kifogásolta, hogy nem az állam és kormányfők szintjén, hanem miniszteri szinten lett eldöntve a kérdés, mindamelllett, hogy az ügygel kapcsolatban Szlovákia (C-643/15)²⁸⁷ és Magyarország (C-647/15)²⁸⁸ is megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be, többek között azt is sérelmezve, hogy minősített többséggel

történt a szavazás. Az Európai Unió Bírósága mindkét esetben elutasította a kereseteket, többek között amellet foglalta állást, hogy a Tanácsnak van lehetősége minősített többséggel szavazni a kérdéses ügyekben is. Mivel Lengyelország, Magyarország és Csehország a későbbiekben nem tett eleget a megkérdőjelezhető módon megszavazott áthelyezési kötelezettségeinek, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordult. Utóbbi 2019-ben mindhárom országot elmarasztalta²⁸⁹.

Az egyhangú döntéshozatal aláírása annak ellenére történik, hogy a tagállamokról legkevésbé sem állítható az egyetértést aláíró különvélemények indokolatlanul gyakori vagy visszaélészerű használata, hiszen 2016 és 2022 között mindösszesen harminc döntéssel kapcsolatban merült fel vétő²⁹⁰. Az EU intézmények részéről viszont a kompromisszumkeresés elmulasztása, illetve annak elvárása pusztán a tagállamok részéről negatív befolyással is lehet Brüsszel megítélésére. Míg a Bizottság 2018-as közleményében²⁹¹ a kompromisszumkésztség kultúrája mellett kiállva a tanácsi egyhangúsággal szemben foglalt állást, elvárva a tagállamoktól a kompromisszumkésztséget, Brüsszel nem gyakorolja ezt a tagállamok irányába. Az Egyesült Királyság esetében például felvetődhet az a kérdés, hogy állampolgárainak az EU-val kapcsolatos bizalmatlansága mennyire adódott abból, hogy az uniós intézmények elmulasztották a kompromisszumkeresést. Nagy-Britannia 2010-től kezdődően 2020 januárjában bekövetkezett távozásáig a leginkább leszavazott tagállamok egyike volt (174-szer volt a leszavazott oldalon), csaknem háromszor annyiszor maradt kisebbségben tanácsi álláspontjával, mint Németország (59-szer volt a leszavazott oldalon)²⁹².

Jegyzetek

- ¹https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF, 17.o.
- ² Gát Ákos Bence: Napirendre kerülhet az EU intézményei feletti jogállamisági ellenőrzés, 2023. 06. 22. <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/06/22/napirendre-kerulhet-az-eu-intezmenyei-feletti-jogallamisagi-ellenorzes/>
- ³ <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2024-03>
- ⁴ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=47107&doclang=EN>
- ⁵ https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Rule_of_law&lang=EN. A 2011-ben megfogalmazott jogállamisági alappillérek kritériumait egy későbbi tanulmányában a Velencei Bizottság tovább részletezte (l. https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf).
- ⁶ A kutatás október 17-én zárult.
- ⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT>
- ⁸ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/749776/EPRS_STU\(2023\)749776_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/749776/EPRS_STU(2023)749776_EN.pdf), 21.o.
- ⁹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654628/IPOL_STU\(2020\)654628_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654628/IPOL_STU(2020)654628_EN.pdf), 99.o.
- ¹⁰ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654628/IPOL_STU\(2020\)654628_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654628/IPOL_STU(2020)654628_EN.pdf), 99.o.
- ¹¹ https://www.hungarianconservative.com/articles/politics/censorship_progressive-opinion-dictatorship_id_eur_european-elections-2024_eu_freedom-of-speech/
- ¹² <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240710IPR22814/parliament-s-new-bureau-elected>
- ¹³ <https://results.elections.europa.eu/en/seats-political-group-country/2024-2029/>
- ¹⁴ <https://results.elections.europa.eu/en/seats-political-group-country/2019-2024/outgoing-parliament/>
- ¹⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- ¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU>
- ¹⁷ <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20220412IPR27112/ep-inquiry-committee-for-pegasus-and-other-spyware-launched>
- ¹⁸ <https://www.euractiv.com/section/digital/news/eu-parliament-adopts-calls-for-de-facto-moratorium-on-spyware/>
- ¹⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0244_EN.html
- ²⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PEGA-CR-746698_HU.pdf, 17.o.
- ²¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PEGA-CR-736647_HU.pdf, 4-5.o.
- ²² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PEGA-CR-746829_EN.pdf, 26.o.
- ²³ Részletként l. a „Szerződésellenes a Bizottság ún. „jogállamisági kerete”” c. alfejezetet.
- ²⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/hu/pdf>, 5.o.
- ²⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0187_HU.html
- ²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52022IP0064>
- ²⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6453
- ²⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6453
- ²⁹ <https://europeanconservative.com/articles/news/brussels-called-out-for-hypocrisy-over-foreign-influence-law/>
- ³⁰ https://commission.europa.eu/document/download/8cc77464-245d-4726-adeb-519fa42c78a8_en?filename=SWD_2023_660_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf&prefLang=hu
- ³¹ <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html>
- ³² <https://www.euractiv.com/section/data-privacy/news/frances-latest-foreign-interference-bill-questions-democratic-control-over-surveillance-services/>
- ³³ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2300088.tv>
- ³⁴ Procedure File: 2024/2000(REG) | Legislative Observatory | European Parliament (europa.eu)
- ³⁵ “Parliament 2024”: one step closer to reforming Parliament’s internal rules | News | European Parliament (europa.eu)
- ³⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0176_HU.html
- ³⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2022-07-11-RULE-208_HU.html
- ³⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0176_HU.html
- ³⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0176_HU.html
- ⁴⁰ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- ⁴¹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- ⁴² <https://publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/151/15107.htm>
- ⁴³ <https://corvinak.hu/velemenyt/2024/01/08/szubszidiaritaskontroll-a-sarga-es-narancssarga-lapos-eljarasok>

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Bizottság eltérő módon értelmezi az indokolt vélemények számát. A Bizottság szerint az egyszerre több bizottsági javaslatra vonatkozó indokolt vélemény statisztikai célokból csak egy indokolt véleménynek számít, míg a sárga lapos és narancssárga lapos eljárásban szükséges küszöbérték elérésének megállapításához egy ilyen indokolt vélemény minden egyes vizsgált bizottsági javaslat esetében egy-egy indokolt véleménynek számít. Ezzel szemben az Európai Parlament annyi indokolt véleménnyel számol, ahány érintett javaslat van. 2019: https://commission.europa.eu/document/download/d9feb1a5-b6e4-4e65-a87d-db0d8100614a_en?filename=com-2020-272-en.pdf; 2020: https://commission.europa.eu/document/download/3791b788-b86f-4c3d-99f6-3946c5081ead_en?filename=2020-annual-report-subsidiarity-proportionality-national-parliaments_en.pdf

⁴⁵ https://commission.europa.eu/document/download/46939524-83db-4b69-ab06-862b7fc11779_hu?filename=hu_ar_com_2023_640_1_hu_act_part1_v2.pdf

⁴⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732058/IPOL_STU\(2022\)732058_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732058/IPOL_STU(2022)732058_EN.pdf), annex

⁴⁷ <https://www.parlament.hu/orszaggyules-altal-elfogadott-indokolt-velemenyek>

⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

⁴⁹ Petri Bernadett, Az Európai Parlament működése a koronavírus-járvány idején: valódi megoldás-e a távmegoldás?

⁵⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_HU.pdf, 94.o.

⁵¹ Petri Bernadett, Az Európai Parlament működése a koronavírus-járvány idején: valódi megoldás-e a távmegoldás?, <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/4905/4349>, 86.o.

⁵² <https://www.dw.com/en/qatargate-one-year-on-eu-cash-for-influence-scandal-still-far-from-over/a-67670541>

⁵³ <https://howtheyvote.eu/votes/163314>

⁵⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0021_HU.html

⁵⁵ <https://www.politico.eu/article/eu-parliament-strips-eva-kaili-of-immunity-in-e150k-criminal-fraud-case/>

⁵⁶ <https://www.politico.eu/article/qatargate-scandal-corruption-mep-marc-tarabella-is-back/>

⁵⁷ <https://howtheyvote.eu/votes/155811>

⁵⁸ <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2023/01/29/rendszervaltas-vagy-modszervaltas-mit-tanultak-az-eu-intezmenyek-az-ep-korrupcios-botranyabol>

⁵⁹ https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Annual_Report_2020_HU.pdf

⁶⁰ https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Annual_Report_2021_HU.pdf

⁶¹ https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Annual_Report_2022_HU.pdf

⁶² https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Annual%20Report%202023_HU.pdf

⁶³ <https://www.spiegel.de/international/germany/fall-from-grace-merkel-s-conservatives-mired-in-scandal-and-incompetence-a-b3b33c92-9855-4a92-9e3f-f1f6667de531>

⁶⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001252_HU.html

⁶⁵ <https://www.eppgroup.eu/newsroom/we-demand-probe-into-spanish-socialist-gov-s-misused-funds>

⁶⁶ <https://www.politico.eu/article/campaigners-sound-conflict-of-interest-alarm-over-mep-couple-and-missing-pharma-report/>

⁶⁷ <https://www.politico.eu/article/danish-mep-ernest-weiss-deselected-over-bullying-complaints/>

⁶⁸ <https://www.politico.eu/article/european-parliament-psychological-harassment-new-survey/>

⁶⁹ <https://www.politico.eu/article/mep-monica-semedo-fined-harassment-take-parliament-court/>

⁷⁰ https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/sede-afet-ing2-committee-meeting_20230126-1400-COMMITTEE-ING2-AFET-SEDE

⁷¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-10-2024-07-16-RULE-183_EN.html

⁷² <https://www.politico.eu/article/roberta-metsola-lobbyist-husband-ukko-european-parliament-president-transparency/>

⁷³ https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code_Of_Conduct_20231101_HU.pdf, 1-2.o.

⁷⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-ANN-01_HU.html

⁷⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747911/EPRS_STU\(2023\)747911_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747911/EPRS_STU(2023)747911_EN.pdf), 45.o.

⁷⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-10-2024-07-16_HU.pdf

⁷⁷ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747911/EPRS_STU\(2023\)747911_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747911/EPRS_STU(2023)747911_EN.pdf), 5.o.

⁷⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158>

⁷⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/hu/pdf>

⁸⁰ Gát Ákos Bence: Ellentmondásos rendelettel vonná el Brüsszel az uniós forrásokat, 2021. 11. 16. <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/11/16/ellentmondasos-rendelettel-vonna-el-brusszel-az-unios-forrasokat/>

⁸¹ https://commission.europa.eu/document/download/388f2b88-2b8a-49e4-aad0-2be5135e07c6_en?filename=COM_2023_748_1_EN_annexe_proposition_cp_part1_v4.pdf

⁸² [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI\(2023\)741581_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI(2023)741581_EN.pdf)

⁸³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI\(2023\)741581\(ANN01\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI(2023)741581(ANN01)_EN.pdf)

⁸⁴ <https://www.intellinews.com/european-commission-approves-hungary-s-updated-recovery-plan-paving-the-way-for-transfer-of-0-9bn-tranche-302622/>

⁸⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12551-2022-INIT/hu/pdf>

⁸⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>

⁸⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_24_2461

⁸⁸ <https://www.hrw.org/news/2024/05/30/european-commission-prematurely-ends-rule-law-scrutiny-poland>

⁸⁹ <https://notesfrompoland.com/2024/01/18/polish-constitutional-court-rules-governments-measures-to-take-over-public-media-unconstitutional/>

⁹⁰ <https://tvppworld.com/76429201/polish-pm-appoints-dariusz-korneluk-as-national-public-prosecutor>

⁹¹ <https://brusselssignal.eu/2024/01/imprisoned-polish-mp-will-resist-court-order-that-he-be-force-fed/>

⁹² <https://notesfrompoland.com/2024/07/17/opposition-politician-complains-to-european-court-over-torture-in-polish-jail/>

⁹³ <https://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/traser1.pdf>, 46.o.

⁹⁴ <https://corvina.kre.hu/phd/KoromAgoston.pdf>, 115.o.

⁹⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703589/IPOL_STU\(2022\)703589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703589/IPOL_STU(2022)703589_EN.pdf), 22.o.

⁹⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703589/IPOL_STU\(2022\)703589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703589/IPOL_STU(2022)703589_EN.pdf), 33.o.

⁹⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0104\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0104(01))

⁹⁸ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=236404&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=13734>

⁹⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0089_HU.html

¹⁰⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_20_1655

¹⁰¹ vö. Európai Unió Alapjogi Chartájának 9. cikke

¹⁰² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0698>

¹⁰³ Az EU intézményeinek közös törekvése még nem teljesen alakult gyakorlattá. Egyrésztől egy uniós országból a másikba költözés során az azonos nemű házastársakat is megilleti az ott-tartózkodás joga, és ezt a fogadó országnak akkor is tiszteletbe kell tartania, ha a fogadó ország egyébként nem ismeri el az azonos nemű párok házasságát (https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/family-residence-rights/non-eu-wife-husband-children/index_hu.htm). Másrésztől más családjog által biztosított jogosítványok igénybevételekor azonban az azonos nemű házasságokat nem elfogadó országok a gyakorlatban nem feltétlenül veszik figyelembe az azonos nemű párok házasságát – Olaszország például nem házasságként, hanem bejegyzett élettársi kapcsolatként tekint a más tagállamokban azonos nemű házasságokat kötöttek családi állapotára (https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/marriage/index_hu.htm).

¹⁰⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0366_HU.html

¹⁰⁵ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:hu:PDF>

¹⁰⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0698>

¹⁰⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/equality-and-inclusion_hu

¹⁰⁸ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF, 17.o.

¹⁰⁹ <https://fuen.org/en/article/The-German-Bundestag-appeals-in-a-Resolution-to-the-European-Commission-to-implement-the-Minority-SafePack-Initiative>

¹¹⁰ <https://fuen.org/hu/article/All-parties-in-the-Basque-Parliament-encourage-citizens-to-sign-the-MSPI>

¹¹¹ <https://fuen.org/en/article/The-Parliament-of-the-German-speaking-Community-in-East-Belgium-calls-for-the-protection-of-minorities-in-the-EU-in-a-resolution>

¹¹² https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004/minority-safepack-one-million-signatures-diversity-europe_hu

¹¹³ https://citizens-initiative.europa.eu/thresholds_en

¹¹⁴ <https://www.gov.si/en/topics/referendum-popular-initiative-and-the-european-citizens-initiative/>

¹¹⁵ https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_hu

¹¹⁶ https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000005_hu

¹¹⁷ <https://nezopont.hu/wp-content/uploads/2023/02/Jelentes-a-jogallamisag-helyzeterol-az-Europai-Unio-intezmenyeiben-1.pdf>

¹¹⁸ <https://galkinga.hu/hu/megkerdojelezhető-az-europa-jovojele-rol-szolo-konferencia-modszertana/>

¹¹⁹ <https://fidesz-eu.hu/hu/az-europa-jovojele-rol-szolo-konferenciasorozat-kudarcot-vallott/>

¹²⁰ <https://fidesz-eu.hu/hu/az-europa-jovojele-rol-szolo-konferenciasorozat-kudarcot-vallott/>

¹²¹ <https://www.ecrcor.eu/news/466-ecr-local-and-regional-politicians-disappointed-with-the-results-of-the-conference-on-the-future-of-europe>

¹²² <https://www.brusselstimes.com/220753/on-the-failure-of-the-conference-on-the-future-of-europe>

¹²³ https://ecrgroup.eu/article/ecr_group_delegation_withdrawal_from_the_conference_on_the_future_of_europe

¹²⁴ Mivel ekkor még Horvátországban nem vezették be az eurót a rá vonatkozó adatok is a nem eurózóna országok közé lettek beszámítva.

¹²⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/recovery-fund-eu-delivers/>

¹²⁶ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages_en

[252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&oqp=&td=%3BALL&avg=&id=T%3B36%3B23%3BRD%3B1%3BP%3B1%3BT2023%2F0036%2FP&lg=&cid=6070673](https://www.reuters.com/world/europe/green-eu-lawmakers-support-von-der-leyen-second-term-2024-07-18/)

170

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=288381&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7274169>

171 <https://www.reuters.com/world/europe/green-eu-lawmakers-support-von-der-leyen-second-term-2024-07-18/>

172 <https://x.com/MetzTilly/status/1813910855714480438>

173 <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/hu/158303>

174 <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/hu/157681>

175 <https://www.politico.eu/article/eppo-threaten-sue-european-commission-spending-spat-ursula-von-der-leyen-pfizer-laura-codruta-kovesi/>

176 <https://www.politico.eu/article/eppo-threaten-sue-european-commission-spending-spat-ursula-von-der-leyen-pfizer-laura-codruta-kovesi/>

177 https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-12/2023.079_College-Decision-Budget-2024-final.pdf

178 https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-02/2024.016_College_decision_seeking_additional_posts_and_resources_in_2024%20mod2.pdf

179 https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-07/2024.039_College_Dcision_Amending_budget_2024_0.pdf

180 https://commission.europa.eu/document/download/8d162f5a-1253-4e05-bb15-405e9004379c_en?filename=COM_2024_266_HU.PDF, 7.o.

181 <https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/en/175425>

182 <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/document/en/185485>

183 <https://www.politico.eu/article/gert-jan-koopman-top-eu-official-helps-run-a-luxury-hotel-in-bali-and-never-had-to-tell-brussels/>

184 <https://www.politico.eu/article/eu-transport-chief-henrik-hololei-sign-off-free-flights-qatar/>

185 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF

186 https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13395/9_traseresmasok_t%C3%B6rdelt.pdf, 115.o.

187 https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13395/9_traseresmasok_t%C3%B6rdelt.pdf, 116.o. és

<https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldecom/47/47we06.htm>

188 https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html

189 <https://www.gesetze-im-internet.de/intvg/BJNR302210009.html>

190 <https://macmillan.yale.edu/news/eu-starts-infringement-procedure-against-germany-over-2020-court-decision>

191 <https://www.politico.eu/article/brussels-closes-case-against-germany-in-eu-law-supremacy-dispute/>

192 <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>

193 <https://www.cuatrecasas.com/en/global/competition-eu-law/art/eu-primacy-of-eu-law-and-polands-constitutional-court>

194 <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/10/11/polexit-vagy-rutindontes-a-lengyel-alkotmanybirosag-itelete-az-unios-alapszerzodesrol>

195

<https://alaptorvenyblog.hu/a-2021-es-esztendo-egyik-sulyos-kerdes-e-a-kozossegi-jog-primatusa-es-a-tagallami-szuverenitas-ugye-az-europai-uniban.html>

196 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E310>

197 <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/3e5fef9f-9c84-43de-8380-ec1e4db8d02d/content>, 3.o.

198

https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/%24FILE/22_2016%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf, 1424.o.

199 <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-6-12>, 128-as és 223-as pontok

200

https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/%24FILE/22_2016%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf, 1422.o.

201 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/duel/115b2451_rapport-information.pdf

202 <https://www.politico.eu/article/michel-barnier-brexit-france-candidate-eu-campaign-trail/>

203 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF

204 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607298/EPRS_BRI\(2017\)607298_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607298/EPRS_BRI(2017)607298_EN.pdf)

205

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160882&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4906940>

206 [https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/17785/gat_akos_bence_doktori_ertekezes.pdf?sequence=1&isAl,](https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/17785/gat_akos_bence_doktori_ertekezes.pdf?sequence=1&isAl)
45.o.

207 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:HU:PDF>

208 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0104\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0104(01))

209 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-06/cp240099hu.pdf>

210 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=287062&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4916644>

211 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=287062&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4916644>

212 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-05/cp240087en.pdf>

213 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_482

214 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215902&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4963786>

215 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-03/cp200029en.pdf>

216 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-02/cp210022en.pdf>

217 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=236404&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=13734>

218 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-10/cp210192en.pdf> és

219 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-09/cp210159en.pdf>

220 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=243505&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2346607>

221 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=595E9C7027C93C6ED9F356B90638FE6E?text=&docid=283827&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1775777>

222 https://commission.europa.eu/document/download/5ca0f861-b4d4-412d-bd7d-dbe3582af1c1_hu?filename=41_1_193993_coun_chap_hungary_hu.pdf

223 https://commission.europa.eu/document/download/388f2b88-2b8a-49e4-aad0-2be5135e07c6_en?filename=COM_2023_748_1_EN_annexe_proposition_cp_part1_v4.pdf

224 <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20231207/lepett-a-kormany-kiadta-az-eu-penzek-kiszabaditasahoz-nelkulozhetetlen-rendeletet-656493>

225 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0723>

226 https://commission.europa.eu/document/download/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_en?filename=50_1_52628_coun_chap_portugal_en.pdf

227 <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/court-of-justice-14-2017/en/#para41>

228 Pokol Béla: Európai jurisztokrácia. Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései

229 https://www.mpil.de/files/pdf6/krenn_a-sense-of-common-purpose-v5.pdf%20, 190.o.

230 https://www.mpil.de/files/pdf6/krenn_a-sense-of-common-purpose-v5.pdf%20, 194.o.

231 https://commission.europa.eu/document/download/5ca0f861-b4d4-412d-bd7d-dbe3582af1c1_hu?filename=41_1_193993_coun_chap_hungary_hu.pdf

232 https://commission.europa.eu/document/download/388f2b88-2b8a-49e4-aad0-2be5135e07c6_en?filename=COM_2023_748_1_EN_annexe_proposition_cp_part1_v4.pdf

233 <https://obt-jud.hu/szemelyi-dontesek>

234 <https://kuria-birosag.hu/hu/mai-birosagi-rendszer>

235 <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20230427/belenyult-a-kormany-a-kuria-elnok-kinevezesi-szabalyaiba-az-eu-penzek-erdekeben-611966>

236 https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7026/hu/

237 <https://eucrim.eu/news/cjeu-president-re-elected/>

238 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-10/cp210182en.pdf>

239 https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hu/

240 <https://www.parliament.bg/bg/MP/620>

241 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254062&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2086405>

242 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254061&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2080125>

243 <https://paperjam.lu/guide/biography/0592609233/francois-biltgen>

²⁴³ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7026/en/

²⁴⁴

<https://web.archive.org/web/20141031175220/http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/wiceminister-maciej-szpunar-konczy-prace-w-msz>

²⁴⁵ Annak a jelentősége, hogy a politikailag elfogult első főtanácsnokok kit rendelnek ki az ügyek mellé főtanácsnoknak egy konkrét példán keresztül is demonstrálható. A korábban is megemlített lengyel bírósági reform kapcsán a Bizottság 2021. április 1-én keresetet nyújtott be a Bírósághoz amellyel érvelve, hogy a tagállam nem teljesíti kötelezettségeit (C-204/21)²⁴⁵. Az ügy végkifejletéként a Bíróság egy minden korábban kirótt összeget meghaladó pénzbírsággal büntette Lengyelországot, aki hosszú hónapokon keresztül napi 1 millió euró fizetésére lett ítélve. Ezen ügy főtanácsnoka (akit a korábban Tusk-kormány szolgálatában álló első főtanácsnok, Maciej Szpunar nevezett ki) az ír származású Anthony M Collins volt, aki már kamaszkorában csatlakozott az ír Munkáspárthoz (<https://www.irishtimes.com/news/government-nominates-barrister-for-appointment-at-european-court-1.1378332>).

²⁴⁶ <https://www.concurrences.com/en/auteur/melchior-wathelet>

²⁴⁷ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/rc4_170721/en/

²⁴⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/25127/145033.pdf>

²⁴⁹ <https://www.bbc.com/news/world-europe-11828837>

²⁵⁰ <https://www.eubusiness.com/news-eu/employee-pay.25b/>

²⁵¹ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2979>

²⁵² <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2979>

²⁵³ <https://nepszamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/vegleges-adatok/kiadvany/assets/nepszamlalas2022-vegleges-adatok.pdf>

²⁵⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220923-1>

²⁵⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/educ_uae_lang01_custom_11396083/default/table?lang=en

²⁵⁶ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:HU:PDF>

²⁵⁷ https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-07/2022.2597-qcar22002enn_002.pdf

²⁵⁸ A bizottság az alábbi hat főszempont alapján vizsgálja a tagállamok által jelölt bíró- és főtanácsnok-jelölteket: 1. a jelöltek jogi képességei; 2. szakmai tapasztalatai; 3. a bírói vagy főtanácsnoki feladatok ellátására való képességük; 4. nyelvtudásuk; 5. képesek-e csapatban dolgozni egy olyan nemzetközi környezetben, ahol több jogrendszer ügyei vannak napirenden; 6. függetlenségük, pártatlanságuk és integritásuk; 1. https://clok.uclan.ac.uk/32794/1/FINAL_Report_AG%20Appointment_CJEU_Feb20.pdf

²⁵⁹

https://www.maltatoday.com.mt/news/court_and_police/83016/judiciary_faces_overhaul_in_2018_with_retirement_of_chief_justice_silvio_camilleri#.XVH2SugzY2w

²⁶⁰ <https://timesofmalta.com/article/judge-rejected-for-eu-court.419266>

²⁶¹ <https://ruleoflaw.pl/the-government-approved-a-polish-candidate-to-the-office-of-judge-of-the-cjeu/>

²⁶² https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-07/2022.2597-qcar22002enn_002.pdf

²⁶³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF

²⁶⁴ <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/12/12/unios-eljaras-a-magyar-eu-forrasokrol-meddig-tart-a-lojalis-egyuttmukodes/>

²⁶⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT>

²⁶⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0053_HU.pdf

²⁶⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0216_HU.html

²⁶⁸ <https://howtheyvote.eu/votes/163628>

²⁶⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0216_HU.html

²⁷⁰ <https://howtheyvote.eu/votes/155811>

²⁷¹ <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/college-of-european-commissioners-has-visited-the-belgian-presidency/>

²⁷² <https://x.com/MamerEric/status/1812899626468651195>

²⁷³ <https://www.xxiszazadintezet.hu/serti-a-jogallamisagot-a-magyar-eu-elnokseggel-szemben-tervezett-bojkott/>

²⁷⁴ <https://x.com/JosepBorrellF/status/1815431367494340931>

²⁷⁵ <https://www.bbc.com/news/articles/cgr542l753po>

²⁷⁶ <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-foreign-ministers-to-meet-in-brussels-not-budapest-over-ukraine-diplomacy-spat/>

²⁷⁷ https://hvg.hu/gazdasag/20231227_20_milliard_euro_Bterv_Orban_Ukrajna_tamogatasa_EU

²⁷⁸ <https://ip-quarterly.com/en/eus-new-anti-coercion-instrument-will-be-success-if-it-isnt-used>

²⁷⁹ <https://www.ft.com/content/88dd9521-30c0-475f-b635-3d04190b82e4>

²⁸⁰ https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/simple-abstention-and-constructive-abstention-in-context-of-international-economic-sanctions#_ftn12

²⁸¹ <https://www.ft.com/content/88dd9521-30c0-475f-b635-3d04190b82e4>

²⁸² https://dossiers-bibliotheque.sciencespo.fr/une-vie-politique-europeenne-european-political-life/how-poland-and-hungary-were-put-minority#footnote25_k9s9g9w

²⁸³ <https://www.consilium.europa.eu/media/21929/15-euco-conclusions-final.pdf>

²⁸⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

²⁸⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>

²⁸⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/30/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-on-the-external-dimension-of-migration/>

²⁸⁷

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6593003>

²⁸⁸

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=197142&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=HU&cid=6593003>

²⁸⁹ L. C-715/17, C-718/17 és C-719/17

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=219670&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=HU&cid=6351145>

²⁹⁰ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU\(2022\)739139_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU(2022)739139_EN.pdf) 64-65p.

²⁹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0647&from=EN>

²⁹² [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU\(2022\)739139_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU(2022)739139_EN.pdf), 71p.