



Az Európai Unió 2020-ban V. – Az Európai Parlament

dr. Petri Bernadett

Az Európai Parlament már 2019 óta azzal a kihívással küzd, hogy elsősorban a politikai erővonalak közötti arányoknak az európai választásokat követő változására tekintettel nem tudja betölteni azt a szerepet, amit 2014 és 2019 között kialakított önmaga számára. Hitelességének visszanyerésében a Brexit folyamat kapcsán önmagára vállalt szerepének betöltése jelentett volna új esélyt, azonban a koronavírus helyzet és az idei év egyéb politikai prioritásai a kezdeti előkelő helyről hátrább szorították a Brexit témakörét. Az Európai Parlament így jogalkotási hatáskörének kiterjesztését próbálja keresztülvinni az intézményközi kapcsolatokban, eközben azonban saját működésének jogszerűségét 2020 márciusa óta képtelen megnyugtató módon rendezni. A kérdés látszólagos technikai jellege ténylegesen többet rejt magában, hiszen az eljárási jogszabálysértés következménye a megsemmisítési kereset lehet az Európai Bíróság előtt. Hogy milyen lépésekkel kell számolnia az Európai Parlamentnek amiért Eljárási Szabályzatát egy formális logikai hiba mentén, ugyanazzal a kifogásolható eljárással módosította, amit módosítani éppen kifogásolhatósága miatt vált szükségessé, már csak jövőre derül ki...

Az Európai Parlament működésének történetében a 2020-as év akár a Brexitről is szólhatott volna. A 2020 [január 29-i plenáris szavazás](#), amelynek során a [Kilépési Megállapodást](#) szavazta meg a Parlament, elhárítva az utolsó érdemi akadályt is a brit EU-tagság megszűnése elől, valamint a karácsony délután bejelentett, az EU és Nagy-Britannia közötti kapcsolatok alapelveit rendezni kívánó [Brexit-megállapodás](#) EP általi elfogadása akár keretbe is foglalhatná a Parlament 2020. évi működését – ha a tervekkel ellentétesen nem [halasztotta volna az Európai Parlament januárra](#) az ominózus döntést. És persze ha nem jönnek közbe egyéb tényezők, amelyek a teljes uniós intézménytörténet rendes folyását legalább egy évre teljesen más mederbe terelték.

„A második világháború vége óta nem nézett szembe Európa ilyen drámai válsághelyzettel. Országaink megmentése érdekében együtt kell cselekednünk Európában. Ezekben a napokban Európa kulcsszava a szolidaritás.“ – [fogalmazott](#) David-Maria Sassoli, az Európai Parlament elnöke, még mielőtt a Parlament márciusi, utoljára személyes részvétellel megrendezett plenáris ülését végül egynaposra rövidítette, ő maga pedig 14 napos karanténba került korábbi olaszországi utazására tekintettel.

A március 18-án közzétett [sajtóközleményében](#) a Parlament arra a március 10-i közös bizottsági és tanácsi bejelentésre reagált, amelyre egyébiránt elnöke nem is volt hivatalos. Közleménye szerint az intézmény, mint társjogalkotó és mint költségvetési hatóság már megkezdte a javasolt intézkedések kidolgozását a leginkább sújtott régiók és közösségek

támogatása érdekében. “A Regionális Fejlesztési Bizottság képviselői készek megtalálni a lehető leghatékonyabb módszert a Bizottság által bemutatott beruházási kezdeményezés elfogadásának és gyors végrehajtásának lehetővé tételére. Mivel az uniós finanszírozási szabályok módosítása együttdöntési eljárás keretében történik, a Parlamentnek és a Tanácsnak is el kell fogadnia azt” – [hangsúlyozta saját szerepének fontosságát](#) az Európai Parlament. A valóságban ezzel szemben az első hónapban az Európai Parlament egyáltalán nem talált magára, bizottsági üléseit elnapolta, intézkedéseit elhalasztotta, hiszen egyáltalán nem volt egyértelmű, hogy személyes részvétel nélkül ki mire jogosult és mire nem. S miután a többi uniós intézménnyel ellentétben az Európai Parlament egyetlen alapidokumentuma sem ismeri a rendkívüli helyzet fogalmát, mindez máig nem egyértelmű.

Brexit – az előre menekülés elveszett lehetősége

Az idei év tehát akár a Brexitről is szólhatott volna az Európai Parlament számára, és kiaknázhatta volna azt a kiváló kommunikációs lehetőséget, hogy gyakorlatilag következmények nélkül állhat ki az állampolgárok jogainak védelme mellett, egészen a megállapodásról szóló tárgyalások lezárásáig. Hiába tekinthető azonban a britek január 31-i távozása az integrációtörténet egyik legmeggrázóbb pillanatának, a többéves pénzügyi keret tárgyalásainak hasonlóképpen felzaklató momentumai és a persze legfőképpen a covid világjárvány lesújtó hatásai mellett a Brexit témakör sokat vesztett abból a figyelemből, amely egyébként minden tekintetben megillette volna.

Mindez nagy kár az Európai Parlament számára, hiszen bízva a fenti szerepének kiteljesítéséből adódó könnyű győzelemben, jelentős mennyiségű puskaport ellőtt az intézményközi kapcsolatok területén, annak érdekében, hogy a Brexit eljárásban bebiztosítsa látványos, de alapvetően informális szerepét. Így jött létre még a 2019-es választásokat megelőzően [Elmar Brok](#) európai parlamenti képviselőmatuzsálem¹ ún. [Brexit sherpa](#) szerepe, amelyet 2019 májusa – és Elmar Brok nyugdíjazása- után az egymással konkuráló Guy Verhofstadt, az [EP Brexit Steering Group](#)jának koordinátora és az Európai Parlament UKCG – [United Kingdom Coordination Group](#) – nevű másik formációjának elnöke, [David McAllister](#) pávatánca váltott fel.

Végül azonban előbb született Brexit megállapodás, mint hogy a két európai parlamenti Brexit felelős dűlőre jutott volna egymás között arra nézve, hogy melyiküket milyen hatáskörök illetik az EP Brexit tárgyalásával kapcsolatban.

Új többségi arányok és az Európai Parlament döntéshozatal

A 2020-as év intézmények közötti versenyének [egyértelmű vesztese](#) tehát az Európai Parlament, amelynek lejtmene a csúcsjelölti rendszer 2019-es bukásával kezdődött, a [biztosi meghallgatások](#) során tanúsított meglehetősen következetlen döntéseivel folytatódott, s a 2020-as pandémiás helyzetből adódó járványügyi korlátozásokat kezelni képtelen eljárási anomáliákba torkollott.

¹ Elmar Brok csaknem 40 éven keresztül, 1980-tól 2019-ig volt európai parlamenti képviselő

A kialakult helyzet háttérében a 2019-es választások eredményéből adódó [többségi arányokat](#) is sejthetjük, amelyek kifejezetten paralizálják az intézmény működését. Nem a plenáris szavazások során a leginkább szembetűnő mindez, mivel plenáris elé már kidolgozott és politikai értelemben „megrágott” javaslatok kerülnek, sokkal inkább az olyan platformokon való működés körében jelenik meg, mint az Elnökség vagy az Elnökök Értekezlete – pont tehát azon fórumokon, amelyeken az intézmény stratégiai irányítása zajlik.

Az Európai Néppárt ugyan nyert a Brexitre tekintettel [felszabadult képviselői helyeken](#), azonban ez a nyereség sem volt elégséges ahhoz, hogy az Európai Konzervatívokkal együtt többséget alakítson ki a döntéshozatal során, mindenképpen szüksége van tehát a liberális frakció konzervatív szárnyának támogatására, az ún. cordon sanitaire értelmében pedig az ECR-től jobbra elhelyezkedőkkel együttműködni, megállapodni nem ildomos a mainstream politika számára. Hasonló a helyzet a baloldalon is, a szociáldemokraták a Zöldekkel és az Egyesült Baloldallal sem tudnak többséget elérni a liberális frakció baloldalra húzó tagjainak támogatása nélkül.

Az eredmény az állandó kompromisszumra törekvés kényszere, a markáns álláspontok háttérbe szorulása, kevésbé ideális esetekben pedig teljes döntésképtelenség.

Kezdeményezési jogkört a Parlamentnek – ha nincs hová előre, kanyarodj!

A kialakult helyzetet szemmel láthatólag a Parlament azzal a törekvésével kívánja kompenzálni, hogy igyekszik jogalkotási hatásköreit a maximális mértékben [kiterjeszteni](#), különösen, ami a jogalkotási kezdeményezéseket illeti, eközben pedig a dolgok rendes menetének megfelelően a Bizottságot kritizálja. A Szerződések értelmében jogalkotási [kezdeményezési hatáskörrel](#) csak és kizárólag az Európai Bizottság rendelkezik. Az Európai Parlament [legutóbbi jelentéstervezetében](#) úgy véli, hogy a Bizottság Szerződésekben rögzített jogalkotási kezdeményezési joga az elmúlt években nem volt sem konstruktív, sem eredményes, mivel az elmúlt évtizedben csökkent a Bizottság teljesítménye, és a Bizottság elnökei nem vállalták politikai felelősségüket. A jelentés e helyzetből az egyetlen kiutat abban látja, hogy a Szerződés felülvizsgálatát szükséges annak érdekében kilátásba helyezni, hogy a Parlament közvetlen jogalkotási kezdeményezési jogot kapjon. Megállapításai szerint a Parlament jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezési eljárásainak csupán egyharmada tekinthető sikeresnek, és hogy a 2011 óta elfogadott jogalkotási kezdeményezésekről (INL=[Own Initiative Legislative Report](#)) szóló jelentések többsége nem vezetett pozitív válaszhoz a Bizottság részéről.

Miután az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló [2010. évi keretmegállapodás](#) szerint a Parlament állásfoglalásaira való válaszadás tekintetében a Bizottságot három hónapos határidőn belüli válaszadási kötelezettség terheli, valamint a saját kezdeményezésű jogalkotási jelentés nyomán előterjesztendő jogalkotási javaslat benyújtására pedig egyéves határidő áll a Bizottság rendelkezésére, ez pedig számos esetben elmarad, úgy véli a jelentéstevő, a legjobb megoldás, hogy amennyiben a Bizottság nem hajtja végre a Parlament jogalkotási felkérését, a képviselők többségével elfogadott parlamenti állásfoglalás képezze a maga a Parlament által kezdeményezendő jogalkotási eljárás alapját.

A politikai arányok fenti módon való alakulása nem jelent persze felmentést az intézmény számára az alól sem, hogy működése saját Eljárási Szabályzata és az uniós alapokmányok

előírásainak megfelelően történjen. E tekintetben pedig a hatásköri bővítés sem kínál megoldást. S a helyzet mégis az, hogy ezen a területen maradt el az Európai Parlament a leginkább, illetve az a mód, amelyen rendezni kívánja működési kihívásait, nem pusztán távol áll az ideálistól, hanem egy lényeges formális logikai szabály hibájában is szenved.

A tautológia² az tautológia - avagy kivel kártyázik az Örökkévaló

A Parlament pandémia alatti távműködését az [Eljárási Szabályzat](#) módosítása által rendezni hivatott [Bischoff-jelentés](#) a 2020. évi utolsó, decemberi plenáris ülés napirendjén szerepelt. A jelentés szükségessége 2020 áprilisa körül merült fel, amikor az Alkotmányügyi (AFCO) Bizottság ülésén első ízben elhangzott, hogy Európai Parlament jelenlegi működése - különös tekintettel a távzavazási eljárásokra, a határozatképességre vonatkozó szabályokra, a plenáris vitában való részvételre, a képviselői jogosítványok korlátozására stb. – nem áll összhangban az Eljárási Szabályzat hatályos rendelkezéseivel. A helyzet megoldására az AFCO egy munkacsoportot alakított, amely előkészítette az Eljárási Szabályzat módosítását.

Ezt a döntést több, mint féléves helyben járás követte, mire a munkacsoport a szakbizottság elé terjesztette a megoldási [javaslatát](#), ami azonban gyakorlatilag csak a működéssel kapcsolatos kisebb szépséghibák elrejtésére volt alkalmas, nem pedig arra, hogy új alapokat teremtve a rendkívüli helyzet alatti működést, s ezáltal kizárja, hogy az Eljárási Szabályzattal összhangban nem álló működésre alapozott megsemmisítési kereset marasztaló ítélettel záruljon, amelynek következménye akár a Parlament valamennyi, 2020 márciusa óta hozott határozatának megsemmisítése is lehet.

A Parlament legalább részben felismerte azt a dilemmát, hogy az Eljárási Szabályzat módosításáról szóló döntése is a [Bíróság elé citálható](#), így aztán saját Jogi Szolgálatához fordult azzal a kérdéssel, hogy milyen módon lehetne leginkább úgy megvalósítani az Eljárási Szabályzat módosítását, hogy az ne vezessen marasztaló ítélethez.

A Jogi Szolgálat igen kreatív véleménye³ két lehetőséget tartott megvalósíthatónak e körben. Az egyik egy úgynevezett „sunset clause” alkalmazása, amely 6 hónapos vagy 12 hónapos hatállyal jogszerűvé tenné az Európai Parlament rendkívüli helyzetben való működését, bármilyen módon is zajlik az. A másik lehetőség pedig plenáris szavazás a módosítókról és a jelentésről a járványhelyzet alatt szokásossá vált elektronikus távzavazási eljárásban.

A Jogi Szolgálat véleménye alapján az Elnökök Értekezlete a távzavazásról döntött, amelynek alapján az Európai Parlament plenáris ülése december 17-én jelentős többség mellett [elfogadta](#) az Eljárási Szabályzat módosítását, úgy, hogy az sem az immáron 9 hónapja tartó, a strasbourgi ülések elmaradásából adódó jogsértő helyzetre nem kínált megoldást, sem pedig a jelenlét és a határozatképesség, valamint a képviselői felszólalási jogosultságok korlátozásából adódó problémákat nem rendezte. Ezzel szemben azonban a Parlament azzal az eljárással fogadta el saját eljárásának módosításait, amely eljárás jogszerűtlensége miatt maguk a módosítók szükségessé váltak.

² A tautológia a formális logikában egy azonosan igaz állítás, más néven ítéletlogikai törvény.

³ A vélemény nem publikus, csak belső körben elérhető.

A [petitio principii](#), az önmagába forduló érvelés, vagy más néven körkörös érvelés, olyan informális érvelési hiba, amelyben a beszélő a következtetést a feltett bizonyítandó állítás igaznak feltételezésével igazolja. [Erich Fromm](#) német filozófus és pszichológus [A rombolás anatómiája](#) című könyvében így fogalmaz: "És máris kilyukadtunk egy körben forgó érvelésnél: abból indulunk ki, amit az elmélet megkövetel, majd azt állítjuk, hogy a tények igazolták az elméletet."

Egy ismert pesti vicc példájával élve:

- A mi rabbink megsúgta nekünk, hogy sábeszkor magával az Örökkévalóval szokott kártyázni.
- És biztosan nem hazudik az a ti rabbitok?!
- Csak nem gondolod, hogy az Örökkévaló leülne kártyázni egy hazuggal!?

Azt azonban, hogy vajon sikerült-e az Európai Parlamentnek jogszerűtlen eljárásának keretében igazolnia saját működésének jogszerűségét – és kivel ült le az Örökkévaló kártyázni - már csak 2021-ben tudhatjuk meg.

2020.12.30.

