

**Münchhausen báró a mocsárban –  
Az Európai Parlament áprilisi távolsági plenáris ülése  
a koronavírus elleni küzdeletről**

***Mint ismeretes, Münchhausen báró az egyik kalandja során lovával mocsaras vidékre érkezett, ahol a ló süllyedni kezdett a mocsárban. A báró, aki nemcsak briliáns elme és mindenre elszánt hős volt, de hatalmas izomerővel is rendelkezett, nem télenkedett: erősen megragadta a tarkójánál saját haját, és annál fogva kirántotta önmagát a mocsárból, sőt, lábai közé szorítva még hűséges lovát is kimenekítette a bajból.***

***Képes-e arra az Európai Parlament, hogy maga is így tegyen és megteremtse saját működésének jogi feltételeit, vagy éppen ebben a kritikus helyzetben sodorja veszélybe saját legitimitását, hitelességét és döntéseinek érvényességét?***

Április 16-án, csütörtökön reggel kezdi meg kétnaposra tervezett ülését az Európai Parlament. A koronavírus járvány kitörése óta második alkalommal kerül sor a plenáris ülés "távolsági üzemmódban" való megtartására – de hogy mit jelent ez a távolsági üzemmód, az mindeztáig meglehetősen ellentmondásos.

Felzólalási lehetősége a márciusi ülésen is csak azoknak a képviselőknek volt, akik ténylegesen a teremben ültek, míg a többiek bármely állampolgárhoz hasonlóan legfeljebb a Parlament honlapján követhették az ülést. Szavazni azonban – az emailben kiküldött szavazólap aláírásával és az arról készült fotó elküldésével minden képviselőnek lehetősége volt. Mi több, mivel a Parlament kreativitása és rugalmassága nem ismer határokat, az Elnökség útmutatása alapján azok a képviselők, akik otthonukban nem rendelkeztek nyomatóval, le is rajzolhatták a szavazólapot és azon jelölhették be a kívánt indikációt.

Az ülés jegyzőkönyvének tanúsága szerint 75 képviselő volt jelen az ülésen, azok tehát akik az ülésteremben is megjelentek. Ezen felül pedig további három képviselő mentette ki távollétét jogszerűen. Mivel tehát a szavazás kihirdetett eredménye szerint csaknem a teljes Parlament támogatta az elfogadásra került javaslatokat, az az abszurd helyzet állt elő, hogy mintegy 600, az ülésről igazolatlanul távol maradó képviselő adott le érvényes szavazatot aznap a szavazás során.

A jelenlegi elképzelések szerint az áprilisi alkalom sem különbözik majd ettől jelentős mértékben, már ami a távolsági üléselés módszertanát illeti. Annak ellenére azonban, hogy a vis maiort a Parlament működése nem ismeri, és rendkívüli eljárásrendre sincs lehetőség, ami felmentést biztosítana a hatályos szabályok alkalmazása alól, az Eljárási Szabályzat módosítása továbbra sincs napirenden.

Az pedig, hogy a jelenlegi távműködés összhangban áll az Eljárási Szabályzattal, legalábbis kétséges.

## **A facto ad ius non datur consequentia<sup>1</sup>**

Történik mindez egy olyan plenáris ülés kapcsán, amelynek során az Európai Parlament, mint költségvetési hatóság, számos, a jelenlegi helyzet kezelését is célzó, történelmi jelentőségű bizottsági javaslatról szavaz.

A költségvetési eszközöket a Bizottság egyébként szemmel láthatóan a többet egy csapásra elv szerint szánja elosztani: amennyiben a Parlament elfogadja, a 2020-as évre vonatkozó költségvetés módosítási tervezet szerint összesen 567,4 millió euró kötelezettségvállalási előirányzat és 77,4 millió euró kifizetési előirányzat mobilizálására kerülne sor. Az előirányzatból 350 millió eurót a görögországi migrációs helyzetre, 115 millió eurót a COVID-19 járvány kezelésére szánnak, 100 millió euró pedig az albániai földrengések utáni helyreállításra jutna. A fennmaradó összegből az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központon felül az Európai Ügyészség, az Európai Számvevőszék és az Európai Ombudsman is profitálhat. A költségvetés-módosítási tervezet Magyarország esetében egyébként 216,5 millió forint plusz befizetési kötelezettséget jelent erre az évre.

A Sürgősségi Támogatási Eszköz előterjesztés a kötelezettségvállalások terén 3 milliárd euróval, kifizetések terén 1,53 milliárd euróval javasolja megemlíni a 2020-as költségvetés szintjét. Maga az eszköz 2016-ban jött létre a migrációs helyzet kezelésére, annak érdekében, hogy az EU humanitárius segítségnyújtást biztosíthasson az Unión belül is. Azóta gyakorlatilag alvó üzemmódban volt, allokált forrás nélkül. Most a koronavírus járvány kezelésére való alkalmassá tétele érdekében a Bizottság kiszélesítené az elszámolható tevékenységek körét. A Sürgősségi Támogatási Eszköz forrásai ennek megfelelően elérhetőek lehetnek eszközbeszerzésre, betegek tagállamok közötti szállítására, alapvető termékeket és gyógyszereket gyártó vállalatok termelésének segítésére, ideiglenes kórházak kialakítására, egészségügyi munkaerő felvételre, egészségügyi oktatási intézményekkel való együttműködésre, tesztek gyártásának, beszerzésének támogatására, gyógyszerfejlesztésre és a kijárási korlátozások kivezetéséhez kapcsolódó intézkedések megtételére is. Az aktiválás 2020. február 1-jétől visszamenőleges hatállyal történne, és két évre szólna.

A költségvetési javaslatokon túl vitát is tart majd a Parlament, méghozzá a koronavírus elleni közös uniós fellépésről, amelyet egy meglehetősen ambiciózus állásfoglalás elfogadása követ. A mainstream pártcsaládok által a jelenlegi tervek szerint közösen megalkotott és előterjesztett szöveg kiemeli, hogy míg az egészségügy általában véve tagállami hatáskör, a közegészségügy kérdése a tagállamok és az Unió közös hatáskörébe tartozik, emiatt pedig kifejezetten sajnálatos, hogy a járvány kezdetekor a tagállamok képtelenek voltak a közös, koordinált fellépésre és döntéshozatalra. Egyúttal felhívja a tagállamokat, hogy a további járványügyi intézkedéseket mostantól koordinálják, a Bizottságot pedig arra, hogy alkosson meg egy közös karanténfeloldó stratégiát, amelynek nagyszabású tesztelési akciókat és védőfelszerelések állampolgárok részére való ingyenes kiosztását is magában kellene foglalnia, legalábbis a Parlament álláspontja szerint.

A szövegtervezet, amely az Európai zöld megállapodást és a digitális átalakulást tekinti a legfontosabbaknak a helyreállítási és újjáépítési intézkedések között, külön kiemeli,

hogy a járvány következtében előállt gazdasági helyzet kezelése érdekében a tagállamok részéről új saját források bevonása is szükséges. A nagyszabású pénzügyi intézkedésekért kiáltó állásfoglalási indítványtervezet arra hívja fel a Bizottságot, hogy egy legalább 50 milliárd euró összegű koronavírus-szolidaritási alapot hozzon létre a tagállamok egészségügyi ágazattal kapcsolatos pénzügyi erőfeszítéseinek támogatására.

A Parlamenttől nem meglepő módon az állásfoglalási indítvány külön fejezete foglalkozik a jogállamisággal és az alapjogok védelmének szükségességével. Felhívja ennek keretében a Bizottságot, hogy sürgősen vizsgálja meg: “a tagállamok által bevezetett sürgősségi intézkedések összhangban vannak-e a Szerződésekkel, és használja fel az összes rendelkezésre álló uniós eszközt és szankciót e súlyos és tartós jogsértések kezelésére” – hangzik a néhány ponton a körbenforgó okoskodás érveléstani hibájába eső szöveg. Sürgeti továbbá a Tanácsot, hogy vegye vissza napirendjére a folyamatban lévő 7. cikk szerinti eljárásokkal kapcsolatos vitákat és eljárásokat, utalva ezzel a két, tanácsi eljárásban érintett tagállamra.

## **Münchhausen báró mocsaras vidékre érkezett**

Az uniós intézmények működtetése a koronavírus járvány alatt vitán felül kihívásokkal teli, különösen igaz ez a Parlamentre. További problémát jelent, hogy a Parlament ülésezésének helyszíne, időtartama és gyakorisága a Szerződéseken alapuló, szigorú rend szerint szabályozott: jogában áll ugyan saját működését biztosítani, de ezt kizárólag a normatív kereteken belül teheti csak meg<sup>ii</sup>. Bármilyen módon is értelmezzük az Európai Parlament távolsági plenáris üléseit - Brüsszelben vagy egyéb munkavégzési helyen tartott üléseknek – a Szerződés rendelkezéseitől való eltérésnek csak abban az esetben van helye, ha ahhoz a tagállamok hozzájárultak. Számos bírósági eset taglalja ennek a feltételeit és a szabály megsértésének következményeit egyaránt, ami a legtöbb esetben döntések és jogi aktusok megsemmisítésével is jár.

2012-ben például a Francia Köztársaság azzal a kereseti kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz, hogy semmisítse meg az Európai Parlament 2011. március 9-i, a Parlament 2012-ben és 2013-ban tartandó plenáris üléseinek ütemtervére vonatkozó döntését, mivel az októberre ütemezett két plenáris ülés két évben túl rövid, azok ugyanis nem tartanak hétfőtől csütörtökig.<sup>iii</sup> A Bíróság megalapozottnak tartotta a hivatkozást és úgy foglalt állást, hogy az üléseket a Parlament mesterségesen bontotta két részre annak érdekében, hogy nem kevésbé mesterséges módon megfeleljen a Jegyzőkönyvben rögzített elvárásoknak, következésképpen a megtámadott döntések nem felelnek meg az említett Jegyzőkönyvben megkövetelt tizenkét darab havi plenáris ülészak követelményének ([C-237/11](#) és [C-238/11](#) Francia Köztársaság kontra Európai Parlament egyesített ügyekben hozott döntés).

Egy másik ügyben a Francia Köztársaság négy, az Európai Parlamentnek a 2017-es pénzügyi évre szóló éves költségvetés elfogadására vonatkozó jogi aktus megsemmisítését kérte, azon az alapon, hogy a megtámadott jogi aktusok sértik az

intézmények székhelyéről szóló Jegyzőkönyvet, mivel költségvetési hatáskörében eljárva az Európai Parlament nem Strasbourgban, hanem Brüsszelben szavazott, ezzel az eljárás teljes idejére bizonytalanná téve az unió éves költségvetését ([C-73/17](#) Francia Köztársaság kontra Európai Parlament).

Amennyiben tehát a Bíróság arra tekintettel hajlandó parlamenti döntéseket érvényteleníteni, hogy a havi ülészak nem egy teljes hétig tartott Strasbourgban, ha a Bíróság kimondja azt, hogy a Parlament nem jogosult Brüsszelben plenáris ülést kitűzni, amennyiben nem tartja meg az évi tizenkét strasbourgi ülést, ha per indítható, mert a Parlament két hivatalos székhelye közül nem Strasbourgban került sor a költségvetési szavazásra, hanem Brüsszelben, a távolsági ülésezés területe legalábbis ingoványos, ha nem mocsaras. Különösen annak jelenlegi formájában.

## **Newton törvénye és az Európai Parlament**

Az Európai Parlament működése, ülésezése és eljárási szabályai kifejezetten a jelenlétre és az ahhoz fűződő jogkövetkezményekre alapulnak. [Határozatképesség](#), [küszöbérték szabályok](#), [egyperces felszólalások](#), [kék kártya](#), mind-mind olyan intézmények a Parlament ülésezése során, amelyek nem értelmezhetőek fizikai jelenlét, de legalábbis megfelelően megalkotott online jelenlét szabályok és nem mellesleg az online jelenlétet egyáltalán lehetővé tévő, működőképes informatikai rendszer hiányában.

Mint ismeretes, Newton III. törvénye, avagy a [kölesönhatás törvénye](#) miatt Münchhausen báró sajnos a valóságban nem tudta volna kihúzni magát a mocsárból a hajánál fogva.

Az Európai Parlament működésére azonban szerencsés módon nem hat a klasszikus mechanika alapján képező négy axióma, a Parlament ugyanis egyetlen formális döntés keretében bármikor módosíthatja saját Eljárási Szabályzatát. Egy egyszerű Elnökségi határozat a fizikai jelenlét különböző értelmezései lehetőségei kapcsán nem elégséges, mivel a jogforrási hierarchia elve szerint egyébként sem vezethet be olyan szabályokat, amelyek ellentétesek magasabban elhelyezkedő normákkal, mint az Eljárási Szabályzat és a Szerződések. A Parlament Elnöksége az ülések lebonyolításával kapcsolatos határozatokat hozhat ugyan, ezen hatásköreit azonban csak a Szerződések és az Eljárási Szabályzat rendelkezéseivel összhangban gyakorolhatja. Ehelyett, amikor az első távolsági üzemmódban tartott ülésre márciusban sor került, a Parlamentnek először az Eljárási Szabályzat módosításáról kellett volna szavaznia, mivel ez lett volna az egyetlen lehetséges módja annak, hogy a távolsági működési üzemmódra vonatkozó rendkívüli szabályokat be lehessen vezetni.

Mindez pedig, ha a tagállami hozzájárulást nem is pótolja, de legalább rendet teremtett volna az intézmény működésében, annak érdekében, hogy a kritikus időszakban hozott kritikus döntések a későbbiekben ne legyenek megkérdőjelezhetőek, vagy rosszabb esetben harmadik fél kérelmére érvényteleníthetőek.<sup>iv</sup>

Különben még a végén úgy járunk, mint Münchhausen báró és a kettévágott ló...<sup>v</sup>

2020. 04. 16. dr. Petri Bernadett

---

<sup>i</sup> A cselekedetből annak jogosságára nem lehet következtetni (római jogi alapelv)

<sup>ii</sup> Az edinburghi döntés alapján a tagállamok hatásköre a Parlament ülésének rendjéről való döntéshozatal. Az [EUSZ 6. jegyzőkönyvének](#) egyetlen cikke szerint az Európai Parlament székhelye Strasbourg, ahol a tizenkét, havonta tartandó plenáris ülészak zajlik.

<sup>iii</sup> Az októberi két plenáris az augusztusi nyári szünet miatt kimaradó ülést hivatott egyébként pótolni.

<sup>iv</sup> [EUMSZ 263. cikk](#) alapján az Európai Parlament döntése többek között jelentős eljárási hiba alapján érvényteleníthető.

<sup>v</sup> A báró egy vár bevétele után hiába itatta lovát, az a töméntelen lenyelt víz ellenére is szomjas maradt. A lónak ugyanis hiányzott a hátsó része, mert kettévágta a várkapu védőrácsa.