

HALÁSZ ZSOLT*

Költségvetési kondicionalitás az EU szabályozásában

Fiscal Conditionality in EU Law

ABSZTRAKT

A tanulmány az EU pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló eszközrendszer, valamint a költségvetési kondicionalitás szabályozásának kialakulását, céljait és sajátosságait mutatja be. Részletesen elemzi a jogállamisági követelményekkel összefüggő hatályos szabályokat, valamint az Európai Unió Bíróságának a témában született, releváns ítéleteit. Rámutat arra, hogy a költségvetési kondicionalitási rendelet nem általában a jogállamiság védelmének eszköze, hanem alapvető rendeltetése az EU költségvetésének védelme a jogállamiság elvéből eredő követelmények érvényre juttatása által. A jogállamisági rendelet értékelésére különböző szempontok alapján kerül sor.

Kulcsszavak: költségvetés, kondicionalitás, az EU pénzügyi érdekei, jogállamiság, az Európai Unió Bírósága

ABSTRACT

This paper analyses the evolution, objectives, and instruments of fiscal conditionality legislation of the European Union. The author provides a detailed analysis of the relevant elements of the existing legislation, as well as the recent judgments of the Court of Justice of the European Union on the subject. The paper demonstrates that the Financial Conditionality Regulation is not an instrument for protecting the rule of law in general, but its general purpose is to protect the EU budget by enforcing the fundamental requirements deriving from the rule of law. The evaluation of the regulation takes place on different aspects.

Keywords: EU budget, conditionality, financial interests of the EU, rule of law, Court of Justice of the EU

* Dr. Halász Zsolt, tanszékvezető, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék. E-mail: halasz.zsolt@jak.ppke.hu; ORCID: 0000-0002-7463-8619.

A költségvetési kifizetések meghatározott feltételekhez kötése – a költségvetési kondicionalitás – a Maastrichti Szerződést (1992) követően jelent meg az Európai Unió jogában, és ezt követően hosszú ideig mint a tagállamokkal szemben megkövetelt költségvetési pozíciók és gazdaságpolitikai elvárások kikényszerítésének eszközeként volt jelen az uniós jogban. Ehhez képest alapvető változást jelentett a 2020 decemberében elfogadott, a 2021–2027. közti, középtávú pénzügyi tervet megalapozó jogszabálycsomag, amelynek egyik eleme a költségvetési kondicionalitást az uniós költségvetés védelmének szolgálatába állította, összekötve azt a jogállamiság elvéből fakadó követelmények teljesülésével.

Jelen tanulmányomban bemutatom a költségvetési kondicionalitási szabályrendszer kialakulását és fejlődését az 1990-es évektől napjainkig, elemezve ennek jog-, gazdaság- és költségvetéspolitikai céljait, valamint dogmatikailag is elemezve a feltételelességi szabályok és az alkalmazásuk alapjául szolgáló követelmények – különösen legújabbban a jogállamisági követelmények – összefüggéseit, továbbá e feltételek alkalmazásának módszereit.

Az uniós jogban ugyancsak az 1990-es évek közepétől kezdve jelentek meg a költségvetés védelmére vonatkozó – előbb közigazgatási jogi, majd később büntetőjogi – eszközök, amelyek mára egy széles körű eszköztárat alkotnak, és amelyek részét képezi a hagyományos szabályozás mellett a jogállamisággal összefüggő költségvetési kondicionalitás is. Jelen tanulmányban azt is elemzem, hogy miként épül fel a jogállamisági alapokra a költségvetés védelme a kondicionalitási szabályozás által, ez milyen kérdéseket vet fel a jogrendszer és intézményei egyéb aspektusaiából.

1. A költségvetési kondicionalitás kialakulása

A feltételelesség követelménye az Európai Unió jogában számos aspektusban megjelenik. A legalapvetőbbek, az Unióhoz való csatlakozás alapszerződésben meghatározott feltételei mellett számos más területen is találhatunk feltételelességi követelményeket. Ilyenek például a Schengeni Szerződéshez vagy a Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozás kritériumai, a közös agrárpolitika keretében igénybe vehető támogatások feltételül szabott jó mezőgazdasági és környezeti állapothoz meghatározott előírások (GAEC) és a szociális feltételelességi követelmények,¹ vagy a kohéziós támogatások általános szabályrendszerében meghatározott, úgynevezett feljogosító feltételek.²

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2021/2115/EU rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 435., 2021.12.6., 1–186., 13–14. cikk.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2021/1060/EU rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízügyi pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról. HL L 231., 2021.6.30., 159–706. 15. cikk.

A költségvetési támogatások valamilyen jellegű általános feltételhez kötése az 1990-es évek első felében, a Kohéziós Alapból finanszírozott támogatásokkal összefüggésben jelent meg először. A feltételrendszer ebben az időben még pusztán a tagállamokkal szemben támasztott gazdaságpolitikai követelmények teljesítésével függött össze, hogy minden tagállam időben benyújtsa a Tanácshoz a túlzott költségvetési hiány elkerülését célzó konvergencia vagy stabilitási programját. A Kohéziós Alap létrehozásáról 1994-ben elfogadott tanácsi rendelet³ kizárta az alap finanszírozásából egy-egy tagállam projektjeit, ha az adott tagállam túlzott költségvetési hiány eljárás alá került, és a hiány kiigazítására nem került sor meghatározott időn belül.⁴

A 2007–2013 közti középtávú pénzügyi terv időszakáig csak a Kohéziós Alapból igénybe vehető források képezték a makrogazdasági kondicionalitás tárgyát.⁵ A strukturális alapokra vonatkozó 2014–2020 közötti horizontális rendelet⁶ szabályrendszere azonban már kohéziós politika és az uniós gazdaságirányítás kapcsolatának szorosabbra fűzését célozta, és szükségesnek tartotta, hogy a kiadások hatékonyságát megfelelő gazdaságpolitika támassza alá, valamint hogy a Kohéziós Alap mellett az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerészeti és Halászati Alap forrásai átirányíthatók legyenek a tagállamokat érintő gazdasági problémák kezelésére (gondos gazdasági irányítás).⁷ Mindezzel összefüggésben a rendelet lehetővé tette a kötelezettségvállalások és kifizetések felfüggesztését, ha a tagállam nem tett eleget a túlzott költségvetési hiány kezelésére vonatkozó kötelezettségeinek, továbbá a szabályozás kiterjesztette e követelményeket a makrogazdasági egyensúlytalanság esetén alkalmazott eljárásra és a fizetési nehézségek esetén nyújtott makrogazdasági célú uniós hitelekhez kapcsolódóan elfogadott gazdaságpolitikai ajánlások be nem tartásának esetére is.⁸ E szabályrendszert – lényegét tekintve – fenntartotta a 2021–2027 közti időszakra vonatkozó horizontális rendelet⁹ is.

³ A Tanács 1164/94/EK rendelete a Kohéziós Alap létrehozásáról. HL L 130 , 25/05/1994 1–13. o. 6. cikk. E rendelkezéseket fenntartotta a 2007–2013 közti középtávú pénzügyi tervezési időszakra a Tanács Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1084/2006/EK rendelet. HL L 210., 2006.7.31., 79–81. 4. cikke is.

⁴ A Kohéziós Alap vonatkozó szabályozásáról lásd: Csűrös Gabriella: *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. HVG-ORAC, Budapest, 2015, 194–195. Az uniós támogatáspolitika feltételrendszerének változásairól: Csűrös: i. m. 302–313.

⁵ KÖLLING, Mario: Policy conditionality – a new instrument in the EU budget post-2020? *SIEPS European Policy Analysis*, 2017/10, 1–7.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról. HL L 347., 2013.12.20., 320–469., 23. cikk.

⁷ Lásd részletesebben: Csűrös Gabriella: Excessive Deficit Procedure: Past, Present, Perfect? *International Journal of Legal and Social Order*, 2022/1, 87–105.

⁸ Csűrös Gabriella: Az Európai Unió költségvetési joga (10. fejezet). In: Kálmán János (szerk.): *A pénzügyi jog alapintézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2022, 128.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2021/1060/EU rendelete, 20. cikk.

2. Az EU-költségvetés védelmének eszközrendszere

Az Európai Unió költségvetésének végrehajtása döntő részben az Európai Bizottság felelősségével, ugyanakkor a tagállami intézményrendszer közreműködésével, az úgynevezett *megosztott irányítás*¹⁰ módszerével történik. E rendszerben az EU költségvetéséből származó források felhasználása (pályázatok kiírása, értékelése, döntés a támogatások odaítéléséről, támogatások folyósítása, felhasználásuk ellenőrzése és monitoringja) alapvetően a tagállami intézményrendszer által történik. Ennek következtében alapvető fontosságú a költségvetés védelme – különösen a költségvetésből finanszírozott források szabályos felhasználásának biztosítása – mindenfajta szabálytalansággal szemben.

Az EU közös költségvetését, a költségvetési források szabályszerű felhasználását egy mára igencsak összetetté vált szabály- és intézményrendszer védi. E körben intézményi oldalon kiemelendő az Európai Bizottság, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), az Európai Számvevőszék és az Európai Ügyészség szerepe. Az uniós intézmények mellett ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni a tagállamok szerepét sem, figyelemmel az EUMSZ 310. cikk (6) bekezdésére, amely kimondja, hogy az Unió és a tagállamok – együtt – küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen. Az EUMSZ 325. cikke pedig azt írja elő a tagállamok számára, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére ugyanazokat az intézkedéseket tegyék meg, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek.

Az intézményrendszer mellett a közös költségvetés védelmére megalkotott szabályrendszert illetően ki kell emelnünk:

- a költségvetés védelmét szolgáló közigazgatási szabályokat,
- a jogosulatlanul igénybe vett támogatások visszafizettetésére és az ezzel összefüggő pénzügyi korrekciókra vonatkozó rendelkezéseket a költségvetési rendeletben, valamint a mezőgazdasági, illetve kohéziós támogatások szabályozásában,
- a költségvetés védelmét szolgáló büntetőjogi szabályokat.

A költségvetés védelmét szolgáló közigazgatási szabályok az 1990-es évek közepén születtek meg, és az első olyan jogszabályok voltak, amelyek alapvető rendeltetése az EU költségvetés védelme volt. Ekkor a büntetőjogi védelem uniós szabályozása fel sem merülhetett, így a szabályok tisztán a közigazgatási jog eszközrendszerét használhatták a költségvetés védelmére. E körben kiemelendő az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló tanácsi rendelet,¹¹ valamint az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalan-

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2018/1046/EU, Euratom rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 193., 2018.7.30., 1–222., 63. és 125–129. cikkek.

¹¹ A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről. HL L 312., 1995.12.23., 1–4.

ságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról szóló tanácsi rendelet.¹²

A jogosulatlanul igénybe vett támogatások visszafizettetésére és az ezzel összefüggő pénzügyi korrekciókra vonatkozó rendelkezések elsősorban a tagállamok kötelezettségévé teszik, hogy megtegyék a szükséges korrekciós intézkedéseket, e körben elsősorban a szabálytalanul felhasznált források visszafizettetését. Abban az esetben, ha valamely tagállam e kötelezettségének nem tesz eleget, a Bizottság a tagállammal szemben pénzügyi korrekciót alkalmazhat annak érdekében, hogy kizárja az uniós finanszírozás alól az alkalmazandó jogszabályok megsértésével teljesített kiadásokat.¹³

A költségvetés védelmének büntetőjogi eszköztára igen lassan alakult ki, mivel a büntetőjog, a büntető hatalom gyakorlása mindig is az állami szuverenitás részét képezte, a büntetőhatalmi igény sokáig az állami szuverenitás kikezdhetetlen megtestesítőjeként jelent meg.¹⁴ Ez a megközelítés azonban napjainkban meginogni látszik, az Európai Unió a jogalkotás minden területén, így a büntetőjog tekintetében is egyre nagyobb teret követel magának.¹⁵

A hatályos szabályozás, az EUMSz 83. cikke, egyes bűncselekmények (a terrorizmus, az emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, a tiltott kábítószer-kereskedelem, a tiltott fegyverkereskedelem, a pénzmosás, a korrupció, a pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, a számítógépes bűnözés és a szervezett bűnözés) esetén lehetővé teszi a jogharmonizációt. E lista kétségtelenül súlyos – a gazdasággal összefüggő – bűncselekményeket foglal magában, azonban hiányzik belőle az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások harmonizált szankcionálásának lehetősége.

Az egységes büntetőjogi szabályozás egyik legelső alapidokumentuma az 1995-ben aláírt, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény, illetve a későbbiekben az ehhez csatolt jegyzőkönyvek. Ezen egyezmény formálisan azonban nem uniós jogforrás, hanem egy nemzetközi szerződés, amelyet történetesen az EU tagállamai (valamennyi) kötöttek az Unió pénzügyi érdekeinek védelmének biztosítására. Az egyezmény megkötésének – annak preambulumban – deklarált célja volt, hogy a tagállamok büntetőjogi, és nem csak egyszerűen közigazgatási jogi szabályai hatékonyan járuljanak hozzá az EK pénzügyi érdekeinek védelméhez, mivel az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelme szük-

¹² A Tanács 2185/96/Euratom, EK rendelete (1996. november 11.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról. HL L 292., 1996.11.15., 2–5.

¹³ 2018/1046/EU, Euratom rendelet, 101. cikk; ágazati szabályok: az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2116 rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 435., 2021.12.6., 187–261.; valamint az Európai Parlament és a Tanács 2021/1060/EU rendelete.

¹⁴ VALKI László: Az Európai Unióhoz csatlakozó Magyarország szuverenitása. *Magyar Tudomány*, 1999/8, 1000–1007.

¹⁵ MADAI Sándor: Új büntetőjog? Közpénzvédelem az Európai Unióban. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó–Varga Judit (szerk.): *Honnan hová? – A közpénzek védelméről*. Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2017, 259.

ségessé teszi az ezeket sértő csalás büntetőjogi üldözését, egyúttal megköveteli az egységes fogalommeghatározást.

Az uniós költségvetés pénzügyi érdekei védelmében a Bizottság 2001-ben, majd 2012-ben is javaslatot terjesztett elő az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelv megalkotására. A javaslat alapján, amelynek jogalapja az EUMSz 83. cikke, a Tanács és az Európai Parlament 2017 nyarán hagyta jóvá az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló 2017/1371 irányelvet.¹⁶

Az irányelv meghatározza az Unió pénzügyi érdekeinek fogalmát, valamint az Unió pénzügyi érdekeit¹⁷ sértő csalás és az unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb bűncselekmények fogalmát is, amely cselekményeket a tagállamokban bűncselekménnyé kell nyilvánítani. Ennek megfelelően az irányelv a tagállamokban büntetendővé rendeli nyilvánítani:

- a csalást,
- a közbeszerzési csalást,
- az áfacsalást,
- a vesztegetés aktív és passzív alakzatát egyaránt,
- a hűtlen kezelést és
- a pénzmosást.

Előírja továbbá a természetes személyek mellett a jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonását, és az alkalmazandó szabadságvesztés-büntetések minimális mértékét is.¹⁸

3. A jogállamisági feltételrendszer

Noha a közös költségvetés védelmének közigazgatási, költségvetési és büntetőjogi eszközrendszer napjainkra teljes mértékben kialakult és az uniós jog részévé vált, uniós megközelítésben a költségvetési források felhasználásának szabályosságát nem pusztán a közvetlenül alkalmazandó jogszabályok betartása és betartatása biztosítja, hanem a teljes tagállami jogrendszer megfelelő működése is, ideértve különösen, de nem kizárólagosan a megfelelően működő közbeszerzési szabály- és intézményrendszert, a megfelelően működő jogorvoslati rendszert és a jogrendszer minden olyan elemét, amelynek hatékony működése biztosítja az uniós költségvetésből származó források szabályos felhasználását a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével, valamint az Unió pénzügyi érdekei védelmével összhangban.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2017/1371/EU irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. HL L 198., 2017.7.28., 29–41.

¹⁷ Az Unió pénzügyi érdekei: az alábbiakból finanszírozott, szerzett vagy azoknak járó valamennyi bevétel, kiadás és vagyoni eszköz: i. az Unió költségvetése; ii. a Szerződések alapján létrehozott uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek költségvetései, vagy az általuk közvetlenül vagy közvetve kezelt vagy ellenőrzött költségvetések.

¹⁸ Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények részletesebb elemzését lásd: UDVARHELYI Ben-
ce: *Kézikönyv az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről*. Patrocinium, Budapest, 2022, 43–48.

E követelményrendszert nevezhetjük összefoglaló néven jogállamisági feltételrendszernek.

Maga a jogállamiság fogalma a Maastrichti Szerződéssel került be az EU alapszerződésének fogalomrendszerébe, amelynek 6. cikk (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy „[a]z Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok, és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásán és a jogállamiság elvein – mint a tagállamok közös elvein – alapul”. Ezt jóval megelőzően azonban az Európai Közösségek Bírósága már a *Les Verts* ítéletében rámutatott az Európai Közösségek működésének jogállami alapjaira, amikor a jogállamiság lényegét egy olyan alapvető ideálként fogta fel, ahol sem az EU intézményei, sem pedig a tagállamok nem állhatnak a törvény felett:¹⁹ „*az Európai Gazdasági Közösség jogállami közösség, mivel sem a tagállamok, sem az intézmények nem kerülhetik el annak felülvizsgálatát, hogy az általuk elfogadott intézkedések összhangban vannak-e az alkotmányos alaptörvénnyel, a Szerződéssel*”.²⁰

A jogállamiság fogalmát illetően fontos azt látnunk, hogy e fogalom az alkotmányosság egyik tartalmi összetevője, amely magában foglalja a hatalommegosztás, a hatalmi ágak elválasztásának elvét, a bírói függetlenség követelményét, illetve a hatalom gyakorlóinak elszámoltathatóságát, amelynek a közpénzügyek terén is különös jelentősége van. Maga a jogállam, a *Rechtstaat* modellje a rendőrállam, a *Polizeistaat* fogalmával szemben a 19. században, Németországban alakult ki.²¹ Annak ellenére, hogy az EU alapszerződése utal a jogállamiság elveire, a jogállamnak nincs homogén fogalma, van azonban nemzeti-tagállami karakterisztikája és nemzeti-tagállami értelmezése. A jogállam összetevőit – így különösen a közhatalom gyakorlásának joghoz kötöttségét, vagy a jobbiztonság követelményét – a tagállami alkotmánybíróságok értelmezik és bontják ki,²² és ekként az alkotmánybíróságok tekinthetők a jogállamiság legfőbb őreinek.

Noha az Európai Unió Bíróságának elnöke is utalt a fent hivatkozott *Les Verts* ítéletre, mint olyanra, amelyben az Európai Közösségek Bírósága az Unió jogállami alapjaira utal, nem téveszthetjük azonban szem elől, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában mindeddig nem vizsgálta részleteiben a jogállamiság fogalmát és az ebből fakadó követelmények érvényesülését a tagállamokban, nem határozta meg, hogy mi az közös minimum, amelynek minden tagállamnak meg kell felelnie, és melyek azok az összetevők, amelyekben nagyobb szerephez juthatnak a tagállami sajátosságok, hanem e téren mindössze annyit tett, hogy néhány ítéletében utalt a jogállamiság fogalmára, annak összetevői közül különösen a hatalmi ágak szétválasztására és a bíróságok függetlenségének biztosítására.²³

¹⁹ LENAERTS, Koen: On checks and balances: The rule of law within the EU. *Columbia Journal of European Law*, 2023/2, 28.

²⁰ C-294/83. *Les Verts v. Európai Parlament* ügyben 1986. április 23-án hozott ítélet, 23 (ECLI:EU:C:1986:166).

²¹ Lásd különösen: MAYER, Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht I-II*. Duncker & Humblot, Leipzig, 1895–1896.

²² Lásd például a magyar Alkotmánybíróság kimerítő gyakorlatát a jogállamiság fogalmának értelmezése és az ebből fakadó alkotmányossági követelmények terén.

²³ Lásd például a C-564/21. *BU v. Bundesrepublik Deutschland* ügyben 2022. december 1-jén hozott ítélet, 17. pont (ECLI:EU:C:2022:951); C585/18, C624/18. és C625/18. A. K. és társai egyesített ügyekben, 2019. november 19-én hozott ítélet, 124. (ECLI:EU:C:2019:982); C357/19., C379/19., C547/19., C811/19. és C840/19. *Euro Box Promotion* és társai egyesített ügyekben, 2021. december 21-én hozott ítélet, 228. (ECLI:EU:C:2021:1034).

A jogállamiság elvéből fakadó követelmények tiszteletben tartását már 2003-ban a Bizottság kezdeményezésére készült Sapir-jelentés²⁴ is alapvető fontosságúnak tekintette az uniós beruházások hatékony végrehajtásával összefüggésben.

Annak érdekében, hogy a költségvetési érdekeket megfelelően védő jogrendszer működtetése kikényszeríthető legyen a tagállamokban – a már bő negyedszázada létező gazdaságpolitikai feltételeket kiegészítve –, a 2021–2027 közti középtávú pénzügyi tervezési időszakra vonatkozó jogszabálycsomag részeként 2020 decemberében fogadta el az Európai Parlament és a Tanács az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló 2020/2092/EU rendeletet.²⁵ A rendelet a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértése esetére az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályokat határozza meg.

A rendeletre vonatkozó javaslatát a Bizottság 2018-ban terjesztette elő.²⁶ Amint arra az Európai Számvevőszék is rámutatott véleményében,²⁷ a javaslat több ponton kritikával volt illethető:

- Az EUSz 7. cikkével ellentétben, amely a 2. cikkben említett értékek súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításához a Tanács 4/5-ös többségét, ezen értékek súlyos és tartós megsértése tényének megállapításához pedig az Európai Tanács egyhangúságát írja elő, a javaslatban eredetileg szereplő fordított minősített többségi döntéshozatal a Bizottság számára egyértelmű diszkrecionális jogkört szándékozott biztosítani.
- A rendelet tervezete az eljárás során a Bizottság számára nem állapított meg határidőket, ezzel szemben az érintett tagállam számára szigorú határidőket írt elő.
- A rendelettervezet nem tartalmazott egyértelmű kötelezettséget a Bizottság számára, hogy saját kezdeményezésére vizsgálja meg az intézkedések megszüntetésének lehetőségét.
- A rendelettervezet nem írt elő a Bizottság számára olyan kötelezettséget, hogy értékelje a végső kedvezményezettekre és a nemzeti költségvetésre gyakorolt lehetséges hatást. (A megfelelő intézkedések elrendelése elvileg nem érinti a kormányzati szervek vagy a tagállamok azon kötelezettségeit, amelyek az intézkedés által érintett program vagy alap végrehajtására vonatkoznak, és különösen a végső kedvezményezettekkel vagy kedvezményezettekkel szemben fennálló kötelezettségeiket.)

²⁴ SAPIR, André (et al.): *An Agenda for a Growing Europe - Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, 2003, 104.

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2020/2092/EU, Euratom rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. HL L 433I., 2020.12.22., 1–10.

²⁶ COM(2018) 324 final. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről, Brüsszel, 2018. 05. 02.

²⁷ Az Európai Számvevőszék 1/2018. sz. véleménye (az EUMSz 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében) a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló, 2018. május 2-i európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról, HL C 291., 2018.8.17., 1–7.

Noha a rendelet elfogadott szövege számos ponton (döntéshozatal, határidők, felülvizsgálat) módosult az eredeti javaslatához képest, a kihirdetést követően a magyar²⁸ és a lengyel²⁹ kormány keresetet nyújtott be az Európai Unió Bíróságához a rendelet megsemmisítése végett. Bár az EUB a kereseteket elutasította, ítéleteinek indokolásában fontos értelmezését adta a rendelet egyes szabályainak és ezzel iránymutatást adott a rendelet megfelelő alkalmazására.

A rendelet megalkotásának jogalapjaként az EUMSz 322. cikk (1) bekezdés a) pontját jelöli meg, amely valójában nem más, mint az általános jogalkotási felhatalmazás az Európai Parlament és a Tanács részére költségvetési szabályozás terén.

A rendelet saját tárgyának meghatározása terén egyértelműen kimondja, hogy nem általában védi a jogállamiság elvének érvényesülését, hanem az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályokat határozza meg a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértése esetére. Az EUB ítéletében ugyan rá is mutatott, hogy a jogállamiság értékét az Európai Unió nemcsak az EUSz 7. cikkében meghatározott eljárás keretében védheti, hanem erre más eszközöket is felhasználhat,³⁰ azonban fontos azt világosan leszögezni, hogy a rendelet célja az uniós költségvetés, és nem általában jogállamiság védelme.³¹

A jogállamiság elve és az uniós költségvetés közötti kapcsolat alapvetően akként jelenik meg, hogy a jogállamiság elvének és az abból fakadó, az állami működésre vonatkozó alább részletezett követelményeknek hatékony tiszteletben tartása előfeltétele annak a bizalomnak, hogy a tagállamokban az uniós kiadások megfelelő védelemben részesülnek.³² A rendeletet a jogállamiság elvének nem mindenfajta megsértésére lehet alkalmazni,³³ hanem annak alapján csak akkor lehet valamely tagállammal szemben intézkedéseket elfogadni, ha megállapítást nyer, hogy a jogállamiság valamelyik elvének megsértése az adott tagállamban kellően közvetlen

²⁸ C-156/21. Magyarország v. Európai Parlament és Tanács ügyben 2022. február 16-án hozott ítélet (ECLI: EU:C:2022:97).

²⁹ C-157/21. Lengyelország v. Európai Parlament és Tanács ügyben 2022. február 16-án hozott ítélet (ECLI: EU:C:2022:98).

³⁰ C-156/21. Magyarország v. Európai Parlament és Tanács ügyben 2022. február 16-án hozott ítélet, 163., 168., 173. (ECLI:EU:C:2022:97).

³¹ C-156/21. ügyben hozott ítélet, 114–115.; European Council Conclusions EUCO 22/20, 11 December 2020; Opinion 13593/18 (25 October 2018) of the Legal Service of the Council of the European Union on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States; BARAGGIA, Antonia–BONELLI, Matteo: Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenge. *German Law Journal*, 2022/2, 131, 159; BONELLI, Matteo: Constitutional Language and Constitutional Limits: The Court of Justice Dismisses the Challenges to the Budgetary Conditionality Regulation. *European Papers: a journal on law and integration*, 2022/2, 507–525.

³² Ezt a gondolatot részletesen kifejtette az EUB a C-156/21. sz. ügyben hozott ítélete 119., 120., 130., 131. pontjaiban.

³³ KÖLLING, Mario: *The new conditionality mechanism for the protection of the EU budget: does the CJEU judgement give the all-clear?* Elcano Royal Institute, ARI 21/2022, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/03/ari21-2022-kolling-the-new-conditionality-mechanism-for-the-protection-of-the-eu-budget-1.pdf>, 4. (2023. 05. 31.).

módon érinti vagy súlyosan veszélyezteti a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét.³⁴

A Bíróság ítéletében rámutatott arra, hogy az uniós költségvetés az egyik legfontosabb eszköz arra, hogy az EUSz 2. cikkben foglalt szolidaritás elvét – amely maga is az uniós jog egyik alapelve – az uniós politikák és tevékenységek során átültessek a gyakorlatba, valamint arra is, hogy szolidaritás elvének az uniós költségvetés révén történő érvényesítése a tagállamok között az uniós költségvetésben szereplő közös források felelős felhasználásával kapcsolatban kialakult kölcsönös bizalmon alapul. E kölcsönös bizalom pedig maga is az egyes tagállamok arra irányuló kötelezettségvállalásán alapul, hogy eleget tesznek az uniós jogból eredő kötelezettségeiknek, és folyamatosan tiszteletben tartják az EUSz 2. cikkben foglalt értékeket, köztük a jogállamiság értékét.³⁵

Mindebből következően a Bíróság álláspontja szerint egy feltételeességi mechanizmus abban az esetben is az EUMSz 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerinti „költségvetési szabályok” fogalma alá tartozhat, ha az uniós költségvetésből származó finanszírozás igénybevételére vonatkozóan olyan horizontális feltételeességet vezet be, amely a jogállamiság EUSz 2. cikkben foglalt értékének tagállam általi tiszteletben tartásához kapcsolódik és az uniós költségvetés végrehajtásával függ össze.³⁶

A jogállamiság fogalmát illetően a rendelet egyrészt utal az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikkében meghatározott uniós alapértékekre, amelyek körében a jogállamiság is szerepel, valamint meghatározza, hogy a jogállamiság fogalma mely elveket foglalja magában:

- a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást megillető elvét;
- a jogbiztonság elvét;
- a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét;
- a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is;
- a hatalmi ágak szétválasztásának elvét; valamint
- a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét.

A jogállamiság fogalmából fakadóan, a jogállamiság elveinek megsértésére engedhet következtetni a rendelet alapján:

- az igazságszolgáltatás függetlenségének nem pusztán megsértése, hanem már a veszélyeztetése is;
- a hatóságok – többek között a bűnüldöző hatóságok – által hozott önkényes vagy jogellenes döntések megelőzésének, helyesbítésének vagy szankcionálásának elmulasztása, pénzügyi és emberi erőforrásoknak az említett hatóságok megfelelő működését befolyásoló megvonása, az összeférhetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása; vagy

³⁴ C-156/21. ügyben hozott ítélet, 144.

³⁵ C-156/21. ügyben hozott ítélet, 129.

³⁶ C-156/21. ügyben hozott ítélet, 133.

- a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása, többek között korlátozó eljárási szabályok révén és az ítéletek végrehajtásának hiánya révén, a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása.³⁷

A rendelet alapján intézkedések elfogadására abban az esetben kerülhet sor, ha megállapítást nyer, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti:

- az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást,
- az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy
- ennek a kockázata komolyan fennáll.

Az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns helyzetek, magatartások tipikus eseteinek nevesítésére is sor kerül a rendeletben.³⁸ Az e kapcsán hozható intézkedések köre meglehetősen széles körű, így különösen kifizetések és kötelezettségvállalások felfüggesztése, programok jóváhagyásának felfüggesztése, kötelezettségvállalások csökkentése, pénzügyi korrekciók alkalmazása, kifizetési határidők megszakítása.

Az intézkedések elfogadására az Európai Bizottság tesz javaslatot, amelyről a Tanács dönt. Az eljárás megindításakor a Bizottság írásban értesíti az érintett tagállamot, megjelöli a megállapításai alapjául szolgáló ténybeli elemeket és konkrét indokait. Az érintett tagállam megadja a Bizottság számára az ügyben releváns információkat, és a megállapításokkal kapcsolatban észrevételeket tehet a Bizottság által meghatározandó 1–3 hónapon belül. A Bizottság annak eldöntése során, hogy benyújt-e a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot, figyelembe veszi a kapott információt és az érintett tagállam által tett észrevételeket, továbbá bármely javasolt korrekciós intézkedés megfelelőségét. A Bizottság figyelembe veszi továbbá a rendelkezésre álló forrásokból származó releváns információt, ideértve az uniós intézmények, egyéb releváns nemzetközi szervezetek és egyéb elismert intézmények határozatait, következtetéseit és ajánlásait is. Amennyiben a Bizottság az intézkedések megtételére vonatkozó javaslatot szándékozik benyújtani a Tanácsnak, előzetesen lehetőséget biztosít a tagállamnak arra, hogy egy hónapon belül benyújtsa az észrevételeit, különösen a tervezett intézkedések arányosságával kapcsolatban.

Az EUB ítéletében külön kiemelte, hogy az uniós költségvetés védelmét szolgáló „megfelelő intézkedések” elfogadására irányuló eljárást a Bizottság csak akkor indíthatja meg, ha azt állapítja meg, hogy alapos okkal vélheti nemcsak azt, hogy valamelyik tagállamban a jogállamiság elveinek megsértésére került sor, hanem mindekelőtt azt is, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.³⁹

³⁷ 2020/2092/EU rendelet, 3. cikk.

³⁸ 2020/2092/EU rendelet, 4. cikk (2) bekezdés.

³⁹ C-156/21. ügyben hozott ítélet, 141.

A Bizottság a megfelelő intézkedések elfogadásának indokoltságát vizsgálva köteles bizonyítékokon alapuló megközelítést alkalmazni, és tiszteletben tartani a tagállamok objektivitásának, a megkülönböztetésmentességnek és a Szerződések előtti egyenlőségnek az elvét.⁴⁰

Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a jogállamiság elveinek az adott tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll, és a tagállam által tervezett korrekciós intézkedések – ha vannak ilyenek – nem kezelik megfelelően a Bizottság értesítésében foglalt megállapításokat, a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak. A javaslatban meg kell jelölni azokat a konkrét indokokat és bizonyítékokat, amelyek a Bizottság megállapításainak alapjául szolgáltak.

A Tanács a határozatot egyszerű többséggel fogadja el a benyújtástól számított 1–3 hónapon belül, azonban ha a Tanács a Bizottság javaslatához képest módosított tartalommal akarja elfogadni határozatát, azt minősített többséggel teheti csak meg.⁴¹

Az uniós intézkedések megszüntetéséhez a tagállam által olyan megfelelő korrekciós intézkedések meghozatala szükséges, amelyek biztosítják, hogy az uniós intézkedések alkalmazásának feltételei már nem állnak fenn. Az uniós intézkedésekkel érintett költségvetési források legfeljebb a tárgyévet követő két évig vehetők fel újra a költségvetésbe, ezt követően ezek a források többé már nem biztosíthatók az érintett tagállam számára.

Az intézkedések felülvizsgálatára vagy az érintett tagállam kérésére, vagy a Bizottság saját kezdeményezésére legkésőbb egy évvel az intézkedések Tanács általi elfogadását követően kerülhet sor. Ennek keretében a Bizottság az érintett tagállam által benyújtott minden bizonyítékot és bármely új korrekciós intézkedés megfelelőségét figyelembe véve újból értékeli az érintett tagállamban fennálló helyzetet.

Az értékelés eredményétől függően a Bizottság:

- az elfogadott intézkedések megszüntetéséről szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak, vagy
- ha az intézkedések elfogadásához vezető helyzetet részben orvosolták, az elfogadott intézkedések kiigazításáról szóló javaslatot nyújt be a Tanácsnak, vagy
- amennyiben a Bizottság úgy véli, hogy az intézkedések elfogadásához vezető helyzetet nem orvosolták, indokolással ellátott határozatot intéz az érintett tagállamhoz, és erről tájékoztatja a Tanácsot.

⁴⁰ C-156/21. ügyben hozott ítélet, 148.

⁴¹ Megjegyzendő, hogy a rendeletre vonatkozó eredeti bizottsági javaslat egy automatikus és fordított minősített többségi döntéshozatali rendszert javasolt, amely szerint a határozatot a Tanács által elfogadottnak kellett volna tekinteni, kivéve, ha a Tanács minősített többséggel úgy határoz, hogy a Bizottság javaslatát a Bizottság általi elfogadásától számított egy hónapon belül elutasítja. A szerző véleménye szerint e döntéshozatali rendszer nem biztos, hogy kiállta volna a jogállamiság próbáját.

A jogállamisági feltételrendszerrel összefüggő intézkedés alkalmazására első alkalommal Magyarországgal szemben került sor 2022 decemberében.⁴²

4. Zárógondolatok

Összességében azt láthatjuk, hogy a kondicionalitás az EU jogrendszerében egyre több területen megjelenő szabályozó eszközzé vált az elmúlt évtizedekben, amely alól mára a közpénzügyi, költségvetési szabályok sem képeznek kivételt.

A közös költségvetés védelmének eszköztára meglehetősen lassan, több mint fél évszázad alatt alakult ki, mára azonban egy igencsak összetett, többszintű védelmi rendszerré vált. E rendszer legújabb eleme a kondicionalitási eljárás, amelynek élesben történő alkalmazása éppen Magyarország tekintetében történik napjainkban. E feltételek egyértelműen a közös költségvetés védelmét és nem ettől függetlenül, általánosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmények érvényesülését szolgálják.

Noha az EUB az elemzett ítéletében elfogadta a Bizottság érvelését a rendelet jogalapja tekintetében, és alkalmazhatónak ítélte a jogállamisági feltételeességi eljárást bármely tagállammal szemben a költségvetés védelme érdekében, e témakört azonban egy fontos szempont, jelesül a hatalmi ágak elválasztásának elve szempontjából nem vizsgálta.

A jogállamiság elve és az abból fakadó követelmények érvényesülése alapvetően nem pusztán költségvetési, hanem alkotmányossági kérdés is, amelynek vizsgálata, megítélése a tagállamokban az alkotmánybíróságok hatáskörébe tartozik. Az Európai Bizottság az Unió legfőbb végrehajtó szerve, a Tanács pedig alapvetően jogalkotó szervként működik. Az alapszerződésekből fakadóan egyiknek sem tartozik hatáskörébe, hogy alkotmányossági kérdéseket vizsgáljon, és azokban kötelező erővel állást foglaljon. Ugyanakkor az EUB sem rendelkezik olyan alkotmánybírósági típusú hatáskörrel, amely alapján konkrét tagállami jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát végezhetné el – átvéve a tagállami alkotmánybíróságok hatáskörét. (Az EUB többek között abban foglalhat állást, hogy valamely tagállami jogszabály összhangban van-e az uniós joggal.) A hivatkozott ítéletében az EUB nem is tett ilyet, azt azonban elfogadta, hogy – célzatosan, a közös költségvetés védelme érdekében – a Bizottság kezdeményezhessen, a Tanács pedig elfogadhasson olyan határozatot, amely azt állapítja meg, hogy valamely tagállamban jogszabályi rendelkezések vagy közigazgatási gyakorlat alapján sérül a jogbiztonság, amelynek következtében az Unió költségvetési érdekei is sérülnek. Ezzel pedig az EUB bűvópatak módjára azt is kimondta, hogy a Bizottság és a Tanács elvonhatja a tagállami alkotmánybíróságok hatáskörét az Unió pénzügyi érdekei védelmének céljából, amikor alkotmányossági kérdést: a jogállamiság elvéből fakadó követelmények érvénye-

⁴² A Tanács 2022/2506/EU végrehajtási határozata (2022. december 15.) az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. *HL L 325*, 2022.12.20., 94–109.

sülésének hiányát vizsgálja valamely tagállamban, és megállapítja annak hiányát, sérelmét.

Mindezek alapján azt csak később, további tudományos viták lefolytatása után tudjuk majd megállapítani, hogy e szabályrendszer valóban alkalmas eszköz-e a közös költségvetés megfelelő védelmére, vagy csak egy új csatatérként szolgál jogi köntösbe öltöztetett politikai viták megvívására.