

Doktori (PhD) értekezés

Gát Ákos Bence
2021. augusztus 22.

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

Gát Ákos Bence

**Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó
jogi és politikatudományi elemzése**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. Téglási András

.....

Budapest, 2021

TARTALOMJEGYZÉK

I. RÉSZ: BEVEZETÉS AZ UNIÓS JOGÁLLAMISÁG-POLITIKA ÚJ MEGKÖZELÍTÉSÉBE	6
1. FEJEZET: A KUTATÁS KONTEXTUSA: A JOGÁLLAMISÁG A MAGYARORSZÁGGAL KAPCSOLATOS UNIÓS VITÁK TÜKRÉBEN.....	7
1.1. A JOGÁLLAMISÁG ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ KAPCSOLATA	7
1.2. A JOGÁLLAMISÁG MINT ÚJ EURÓPAI POLITIKA	9
1.3. KÖZÉPPONTBAN: MAGYARORSZÁG	10
2. FEJEZET: A JOGÁLLAMISÁG DEFINÍCIÓS PROBLEMATIKÁJA ÉS SZAKIRODALMI HÁTTERE	13
2.1. A „JOGÁLLAM(ISÁG)” DEFINIÁLÁSÁNAK PROBLEMATIKÁJA	13
2.1.1. A jogállam jogi definíciójával kapcsolatos nehézségek	13
2.1.2. A jogállamiság kifejezés politikai használata	18
2.2. A JOGÁLLAMISÁG A SZAKIRODALOMBAN	20
2.2.1. Állam- és jogtudományi elemzések a jogállam fogalmáról.....	21
2.2.2. A jogállamiság nemzetközi és európai dimenzióit vizsgáló általános elemzések	23
2.2.3. Új elemzési trendek: uniós jogállamiság-kontroll a tagállamok felett.....	24
2.2.3.1. A tagállamokkal szembeni európai fellépési lehetőségeket elemző szerzők	24
2.2.3.2. A jogállamiság „totalitarizmusa” ellen felszólaló szerzők	28
3. FEJEZET: MÓDSZERTANI MEGKÖZELÍTÉS ÉS KUTATÁSI KÉRDÉSEK	31
3.1. AZ EURÓPAI UNIÓS JOGÁLLAMISÁG-POLITIKA ÁTFOGÓ ELEMZÉSE	31
3.2. AZ ÉRTEKEZÉS ELKÉSZÍTÉSÉHEZ ALKALMAZOTT MÓDSZERTAN	33
3.3. KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK	38
II. RÉSZ: AZ EURÓPAI JOGÁLLAMISÁGI KÉRDÉS KIALAKULÁSA	41
4. FEJEZET: AZ ALAPJOGOK FEJLŐDÉSE AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓBAN	41
4.1. AZ ALAPJOGOK EREDETI SZEREPE: GARANCIA AZ EURÓPAI INTÉZMÉNYEKSEL SZEMBEN	42
4.2. AZ ALAPJOGOK MEGVÁLTOZTATOTT SZEREPE: KORLÁT A NEMZETÁLLAMI POLITIKÁVAL SZEMBEN	46
5. FEJEZET: A JOGÁLLAMISÁG EURÓPAI AKTUÁLPOLITIKAI KÉRDÉSSÉ VÁLÁSA	56
5.1. RENDHAGYÓ MAGYAR POLITIKAI KONTEXTUS	56
5.2. A MAGYAR VITA RÖGZÜLÉSE AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYI ÉS POLITIKAI NAPIRENDJÉN	59
III. RÉSZ: AZ ÚJ JOGÁLLAMISÁGI MECHANIZMUS(OK) ÉS AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEK HATALMI VERSENGÉSE	69
6. FEJEZET: AZ EURÓPAI JOGÁLLAMISÁG-TERV SZORGALMAZÓI	69
6.1. TAGÁLLAMI NYOMÁSGYAKORLÁSOK	69
6.2. AZ EURÓPAI PARLAMENT POLITIKAI NYOMÁSGYAKORLÁSA	71
7. FEJEZET: A KÜLÖNBÖZŐ JOGÁLLAMISÁGI MECHANIZMUSOK KIALAKULÁSA, JELLEMZŐI ÉS VISZONYRENDSZERE	74
7.1. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG JOGÁLLAMISÁGI KERETE	75
7.2. A TANÁCS „JOGÁLLAMISÁGI PÁRBESZÉDE”	85
7.3. AZ EURÓPAI PARLAMENT JOGÁLLAMISÁGI MECHANIZMUS-JAVASLATA	89
7.4. AZ ELSŐ JOGÁLLAMISÁGI JAVASLATOK UTÓÉLETE, AZ EURÓPAI INTÉZMÉNYEK VERSENYE	96
7.5. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÉVES JOGÁLLAMISÁGI JELENTÉSE.....	106

8. FEJEZET: A KÖLTSÉGVETÉSI KONDITIONALITÁSI RENDELET JOGÁLLAMISÁG-POLITIKAI VONATKOZÁSAI	119
8.1. AZ UNIÓS JOGÁLLAMISÁGI ESZKÖZTÁR POLITIKAI NYOMÁSGYAKORLÁSI POTENCIÁLJA.....	119
8.2. A POLITIKAI NYOMÁSGYAKORLÁS PÉNZÜGYI ESZKÖZÖKKEL TÖRTÉNŐ KIEGÉSZÍTÉSE	124
8.2.1. A költségvetési kondicionalitás kettős olvasata	125
8.2.2. A költségvetési kondicionalitás mint jogállamisági szankciós politika nehézségei	127
8.3. A KONDITIONALITÁSI RENDELET ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE	128
8.3.1. A rendelet címe	128
8.3.2. A rendelet jogalapja és a jogállamiság megjelenítése	129
8.3.3. A rendelet tárgya	130
8.3.4. A rendelet szerint alkalmazható intézkedések feltételei	131
8.3.5. A rendelet szerint alkalmazható intézkedések	135
8.3.6. A rendelet végső címzettek, kedvezményezettek vonatkozó rendelkezései	136
8.3.7. A rendelet szerint alkalmazható intézkedések meghozatalát szabályozó eljárás	139
8.3.8. A rendelet szerint alkalmazható intézkedések megszüntetése	144
8.4. A KONDITIONALITÁSI RENDELET ÉRTELMEZÉSÉVEL ÉS ALKALMAZÁSÁVAL KAPCSOLATOS DILEMMÁK ...	146
8.4.1. A kondicionalitási rendelet az Európai Tanács 2020. július 21-i következtetési tükreben	146
8.4.2. A kondicionalitási rendelet az Európai Tanács 2020. december 11-i következtetési tükreben	149
8.4.3. A kondicionalitási rendelet lezáratlan utóértelmezési problémái	156

IV. RÉSZ: AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG SZEREPVÁLLALÁSA A JOGÁLLAMISÁG-POLITIKÁBAN

161

9. FEJEZET: AZ EURÓPAI JOGÁLLAMISÁG-POLITIKÁHOZ KAPCSOLÓDÓ, DE A JOGÁLLAMISÁGRA NEM HIVATKOZÓ ÍTÉLETEK

165

9.1. BIZOTTSÁG KONTRA MAGYARORSZÁG – A BÍRÁK NYUGDÍJKORHATÁRÁNAK CSÖKKENTÉSÉVEL KAPCSOLATOS ÜGY (C-286/12)	165
9.2. BIZOTTSÁG KONTRA MAGYARORSZÁG – AZ ADATVÉDELMI HATÓSÁG FÜGGETLENSÉGÉVEL KAPCSOLATOS ÜGY (C-288/12).....	168

10. FEJEZET: A JOGÁLLAMISÁGRA HIVATKOZÓ, DE TARTALMUKBAN NEM A JOGÁLLAMISÁG-POLITIKÁHOZ KAPCSOLÓDÓ ÍTÉLETEK

172

10.1. A KÖLLENSPERGER ÉS ATZWANGER ÜGY (C-103/97)	173
10.2. A C-232/02. SZ. VÉGGZÉS	173
10.3. A C-185/02. SZ. ÍTÉLET.....	174
10.4. A GESTORAS PRO AMNISTÍA (C-354/04. P.) ÉS A SEGI ÜGYEK (C-355/04. P.).....	174
10.5. AZ ADVOCATEN VOOR DE WERELD ÜGY (C-303/05).....	175
10.6. AZ EVONIK DEGUSSA ÜGY (C-266/06 P.).....	175
10.7. A SCHREMS ÜGY (C-362/14)	176
10.8. A „H” ÜGY (C-455/14. P.)	178
10.9. A ROSNEFT ÜGY (C-72/15).....	179

11. FEJEZET: A JOGÁLLAMISÁG FOGALMÁNAK JOGÁLLAMISÁG-POLITIKÁHOZ KÖTHETŐ MEGJELENÉSE A BÍRÓSÁG JOGGYAKORLATÁBAN

181

11.1. A PAINER VÉGGZÉS (C-145/10)	181
11.2. AZ ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUÍZES PORTUGUESES (ASJP) ÍTÉLET (C-64/16)	183

12. FEJEZET: A JOGÁLLAMISÁG-POLITIKÁHOZ KÖTHETŐ JOGÁLLAMISÁGI JOGGYAKORLAT KIBONTAKOZÁSA A LENGYEL ÜGYEK MENTÉN.....

188

12.1. AZ LM ÜGY (C-216/18).....	188
12.2. A LENGYEL LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG FÜGGETLENSÉGÉVEL KAPCSOLATOS ÜGY (C-619/18)	197
12.3. A LENGYEL LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG FEGYELMI TANÁCSÁVAL KAPCSOLATOS ÜGY (C-585/18., C-624/18. ÉS C-625/18).....	202

12.4. A BÍRÓSÁG JOGGYAKORLAT-FEJLESZTÉSÉVEL KAPCSOLATOS KONKLÚZIÓK	207
V. RÉSZ MOZGÁSBAN LÉVŐ ELLENTÁBOROK, ÁLLANDÓ IDEOLÓGIAI TÖRÉSVONALAK.....	212
13. FEJEZET: AZ ELLENTÁBOROK BELÜLRŐL	212
13.1. AZ EURÓPAI JOGÁLLAMISÁG-POLITIKA TÁMOGATÓI.....	213
13.2. AZ UNIÓS JOGÁLLAMISÁG-POLITIKÁT ELLENZŐ TÁBOR	223
14. FEJEZET: A VITA NEVE VÁLTOZIK, DE A LÉNYEGE VÁLTOZATLAN	233
14.1. VERSENGŐ NARRATÍVÁK	233
14.2. ELTÉRŐ EURÓPA-VÍZIÓK	243
VI. RÉSZ ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK.....	254
15. FEJEZET: A DISSZERTÁCIÓBAN IGAZOLT HIPOTÉZISEK	254
16. FEJEZET: TÉZISEK	260
17. FEJEZET: A KUTATÁSI EREDMÉNYEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA ÉS AJÁNLÁSOK.....	261
17.1. GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁG	261
17.2. AJÁNLÁSOK	262
IRODALOMJEGYZÉK.....	264
1. SZAKIRODALOM.....	264
2. KÜLÖNBÖZŐ EURÓPAI TESTÜLETEK DOKUMENTUMAI	273
3. EGYÉB DOKUMENTUMOK	280
MELLÉKLETEK.....	282
1. SZÁMÚ MELLÉKLET: A TUDOMÁNYOS KUTATÁS SORÁN MEGINTERJÚVOLT SZEMÉLYEK LISTÁJA.....	282
2. SZÁMÚ MELLÉKLET: PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK	284

I. RÉSZ

BEVEZETÉS AZ UNIÓS JOGÁLLAMISÁG-POLITIKA ÚJ MEGKÖZELÍTÉSÉBE

Az Európai Unióban az elmúlt évtizedben központi témává vált a jogállamiság kérdése. Az uniós intézmények, a nyugati sajtótermékek, külföldi szakértők és nemzetközi háttérű NGO-k rendre jogállamisági hiányosságokra utaló bírálatokat fogalmaznak meg egyes európai uniós tagállamokkal, köztük Magyarországgal szemben, kifogásolva bizonyos nemzeti jogszabályokat, politikai intézkedéseket. Az Európai Unión belül a jogállamiság kérdésének az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke szerint folyamatban lévő eljárások is különleges aktualitást adnak.

A jelen értekezés célja, hogy tudományos szemszögből áttekintse az európai uniós jogállamisági vitát. Az elemzés kifejezetten a vita dinamikáját, jogi, politikatudományi és intézményi vetületeit kutatja. A disszertációnak nem célja tételesen állást foglalni az elmúlt évtizedben felmerült egyes konkrét jogvitákban, helyette bevezeti az európai jogállamiság-politika mint új európai közpolitika fogalmát, és ezen keresztül a maga komplexitásában vizsgálja az európai jogállamisági jelenséget. Az európai uniós jogállamiság-politika egészét illetően fogalmaz meg tudományos érvekkel alátámasztott következtetéseket kitérve a jogállamiság-politika háttérében álló, vagy annak következményeként megjelenő jogi, logikai és világnézetbeli különbségekre.

A disszertáció hozzá kíván járulni ahhoz, hogy egy olyan fontos kérdéssel kapcsolatban, mint a jogállamiság, az Európai Unión belül az európai tagállamok tudományos, kulturális és világnézetbeli sokféleségét tükröző, a kérdést több perspektívából körüljáró tiszteletteljes tudományos vita alakuljon ki.

1. FEJEZET: A KUTATÁS KONTEXTUSA: A JOGÁLLAMISÁG A MAGYARORSZÁGGAL KAPCSOLATOS UNIÓS VITÁK TÜKRÉBEN

1.1. A JOGÁLLAMISÁG ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ KAPCSOLATA

Emmanuel Macron francia elnök 2017 szeptemberében az alábbi gondolatokat fogalmazta meg a jogállamiság és az európai integráció kapcsolatáról:

„Elképzelésem szerint az Európai Unió 2024-re két pilléren fog nyugodni. Az első pillért a demokrácia és a jogállamiság értékei alkotják, melyek nem képezhetik alku tárgyát, nem választhatók »à la carte«. Az értékek tekintetében Európa nem lehet kétsebességes. Az értékek alkotják egységünk és szabadságunk kötőszövetét. Ezen a ponton üdvözölni szeretném az Európai Bizottság és különösen Frans Timmermans utóbbi hónapok során végzett kitartó munkáját.

A második pillér az egységes piac, amely hatalmunk, jólétünk és vonzerőnk legfőbb biztosítója. Folytatnunk és fokoznunk kell a jelenlegi Bizottság által három éve megkezdett egyszerűsítési folyamatot. Folytatni kell a brit népszavazás előtt megkezdett európai vitát.”¹

A fenti idézet alapján csak a gazdasági kérdésekben lenne helye vitának az Európai Unióban. Macron elnök szerint a jogállamiság egy minden vitán felül álló érték, az Unió olyan alappillére, amely fontossági sorrendben még a gazdasági együttműködést is megelőzi. Ez a megközelítés azonban korántsem magától értetődő, sőt, jelentős felfogásbéli változásra utal az Európai Unióban, amely hagyományosan a gazdasági együttműködésen alapul.

Az Unió elsősorban gazdasági szervezetként jött létre, fejlődési dinamikáját a piaci integráció adta, és – mint azt látni fogjuk – a jogállamisághoz hasonló, nem gazdasági jellegű közös értékek csak később, egy lassú fejlődési folyamat következtében kerültek be az uniós alapszerződésekbe.² Az uniós dokumentumokba foglalt értékek hosszú ideig csak szimbolikus jelleget öltöttek, jogi vagy politikai szempontból nem bírtak kötelező erővel.

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikke szerint *„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*

¹Kezdeményezés Európáért – Emmanuel Macron beszéde 2017. szeptember 26-án egy szuverén, egységes és demokratikus Európáért.

<http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>

Letöltés ideje: 2017. szeptember 29.

²Téglási András: Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere. In: Bende Zsófia, Halász Iván (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014. 154. o.

értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Az alapszerződés az 1999-ben hatályba lépett amszterdami szerződésmódosítás óta elvben arra is lehetőséget nyújt, hogy szankcionálják azokat a tagállamokat, amelyek megsértik az Unió 2. cikkben felsorolt alapvető értékeit. Az Európai Unióról szóló szerződés jelenlegi 7. cikke értelmében fel lehet függeszteni egy tagállam szavazati jogát, ha az „súlyosan és tartósan megsérti” az említett értékeket. A 7. cikkben foglalt eljárás azonban rendkívül bonyolult, a tagállami szavazati jog felfüggesztését előirányzó szankció pedig példátlanul súlyos az Unió jogrendszerében, így erre a cikkre sokáig csak kivételes, vészhelyzetben alkalmazható politikai „atomfegyverként” tekintettek.³ Ennek megfelelően 2017 végéig⁴ sohasem indítottak el 7. cikk szerinti eljárást, az európai intézmények pedig a 2010-es évek elejéig semmilyen olyan eljárási gyakorlatot nem irányoztak elő, amely arra engedett volna következtetni, hogy a 7. cikket valaha is alkalmazni kívánják egy tagállammal szemben. A Bizottság 2003-ban közleményben foglalkozott a 7. cikk gyakorlati alkalmazásának kérdésével, amelyben beszámolt egy 2002-es pilot projektről, amely keretében a tagállamokban az alapjogok helyzetét vizsgáló, független szakértőkből álló hálózatot alakított ki. A közlemény azonban hangsúlyozta a projekt kísérleti jellegét, és azt is leszögezte, hogy a Bizottság meggyőződése szerint az Európai Unióban nem lesz szükség a 7. cikkhez kapcsolódó szankciók alkalmazására. A Bizottság közleménye elsősorban a 2001-ben aláírt Nizzai Szerződés után kívánta pontosítani a 7. cikk értelmezését, többek között eloszlatva az olyan téves feltételezéseket, mint például, hogy az uniós állampolgárok is hivatkozhatnak erre a cikkre egyéni jogséreleik kapcsán.⁵ A közlemény tartalmát, politikai intencióit és jelentőségét tekintve így nem hasonlítható a 2010-es években a 7. cikkel és a jogállamisággal kapcsolatban megalkotott európai intézményi dokumentumokhoz.

³A Bizottság közleményében az EUSZ 7. cikkének rendelkezéseit maga is „nukleáris opciónak” nevezi. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11.

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=DOC

Letöltés ideje: 2016. november 10.

⁴Az Európai Bizottság 2017. december 20-án indította el az EUSZ. 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárást Lengyelországgal szemben. Lásd az Európai Bizottság 2018. augusztus 14-i sajtóközleményét. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4987_hu.htm

Letöltés ideje: 2018. október 9.

⁵Európai Bizottság, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based. 2003. október 15, Brüsszel.

[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2003\)606_0/de0000000891484?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2003)606_0/de0000000891484?rendition=false)

Letöltés ideje: 2021. július 30.

1.2. A JOGÁLLAMISÁG MINT ÚJ EURÓPAI POLITIKA

A 2010-es évek elejétől jelentős fordulat figyelhető meg, a jogállamiság körül egy új európai uniós politika – politológiai szaknyelven közpolitika (public policy) – kezdett el kirajzolódni. Jelen értekezéssel arra szeretnék rámutatni, hogy az európai „jogállamiság-kontroll”, azaz az uniós intézmények által a tagállamok felett gyakorolt jogállamisági ellenőrzés korántsem olyan egyértelmű dolog, mint amilyennek azt sokan feltűntetik. Leegyszerűsítő az a helyzetábrázolás, mely szerint az uniós intézmények a jogállamisági ellenőrzési mechanizmusokkal csak a nemzeti kormányok által elkövetett alapjogsértésekre kívánnak választ adni. Az európai jogállamiság-kontroll nem az uniós alapszerződésekben lefektetett világos szabály, amely az Unió megalapítása óta létezik, s amely előtt ezért minden tagállamnak fejet kellene hajtania, hanem egy új európai közpolitika, amelyet az elmúlt évek során folyamatosan építettek fel a különböző európai politikai szereplők. Az uniós tagállamokat görcső alá helyező európai uniós jogállamiság-politika ugyanúgy politikai termék, mint az Unió más politikái, például a közös agrárpolitika vagy a belső piacra vonatkozó uniós szintű szabályozási mechanizmusok. Ezért ahhoz, hogy tisztán lássunk, szakítani kell azzal a dogmatikus megközelítéssel, mely szerint minden, ami az Európai Unióban a „jogállamiság védelmében” történik, megkérdőjelezhetetlennek és pozitívnak tekintendő. Ezzel szemben tudományos szempontból is sokkal közelebb kerülünk a valósághoz, ha a jogállamiság-politikára is alkalmazzuk a közpolitika-elemzés kiforrott eszközeit.⁶

Az európai gazdasági döntések mögött számos politikai és gazdasági érdek húzódik meg.⁷ Egy-egy döntés kimenetelét számos befolyásos szereplő (uniós intézmények, tagországok, politikai pártok, lobbiszervezetek, stb.) adott kérdésben egymással szemben kialakított erőviszonya határozza meg. Az értekezésben igazolni kívánom, hogy a jogállamiság-politika esetében sincs ez másképp.

⁶A disszertációban alkalmazott módszertani eszközöket részletesebben lásd a 3.2. alfejezetben.

⁷Az uniós földvásárlási szabályok mögötti alkotmányos és érdekvitákról például lásd: Téglási András: The constitutional protection of agricultural land in Hungary with special respect to the expiring moratorium of land acquisition in 2014. Jogelméleti Szemle 2014/1. szám. 155-175. o.

Téglási András: Termőföldvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában és az Alaptörvényben. In: Korom Ágoston (szerk.): Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban: Budapesten, 2013. júl. 11-én azonos címmel rendezett konferencia szerkesztett előadásai. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013. 93-107. o.

Téglási András: Hogyan védi Alkotmányunk a mezőgazdasági termelők tulajdonhoz való jogát? In: Agrár és Környezeti Jog 4:7. 18-29. o.

A közpolitika „*egy vagy több közigazgatási, illetve kormányzati hatóság saját cselekvési programja*”.⁸ A definíció alkalmazható a jogállamiság-politikára is, hiszen 2011-től kezdve számos jelentés, állásfoglalás, hivatalos dokumentum és tudományos cikk alakította azt a cselekvési programot, amelyet az Európai Unió a jogállamisággal kapcsolatban ma is követ. Az első ilyen tetten érhető írásos programjavaslat a magyarországi politikai fejleményeket fejtegető, 2013-as Tavares-jelentés volt, amely „*az Unió értékeinek tiszteletben tartását ellenőrző mechanizmus*”⁹ kialakítására tett javaslatot. Ezután látott napvilágot az Európai Bizottság 2014-es cselekvési terve, amely a „*jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*”¹⁰ címet viselte. Az értekezés későbbi részeiben ezeket részletesen is elemzem, csakúgy, mint az Unió egyéb, jogállamiság-politikával kapcsolatos fő aktusait. Az értekezés során a magyar nyelvtől kissé idegen „közpolitika” kifejezés helyett ebben az értelemben a továbbiakban konzekvensen a „politika” kifejezést használom.

1.3. KÖZÉPPONTBAN: MAGYARORSZÁG

A dolgozatban részletesen bemutatom, hogyan került éppen Magyarország a születőben lévő európai uniós jogállamiság-politika középpontjába. Előljáróban annyit érdemes megjegyezni, hogy az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozó Magyarország „új” tagállamként viszonylag könnyű terepet jelentett bármilyen európai szintű vizsgálódáshoz. A 2010 után végbemenő jelentős magyar politikai és alkotmányos változások pedig kiváló indokot biztosítottak ahhoz, hogy az Európai Unióban napirendre tűzzék a jogállamiság kérdését. A 2010. április 11-i és 25-i országgyűlési választások során a Fidesz–KDNP konzervatív jobbközép pártszövetség nagyarányú győzelmet aratva megszerezte a parlamenti mandátumok kétharmadát. Az egykamarás magyar parlamentáris rendszerben ez a többség meghatározó alkotmányos, gazdasági és közigazgatási reformokat tett lehetővé. A változás jelentőségét a legjobban talán az szimbolizálja, hogy Magyarországon elfogadták az Alaptörvényt, amely felváltotta a korábbi, a rendszerváltoztatáskor ugyan demokratizált, de még címében a kommunista

⁸Idézet Jean-Claude Thoenig-től. In: Hassenteufel, Patrick: Sociologie politique: l'action publique. Armand Colin, collection U Sociologie, Malakoff, 2. kiadás, 2011. 7. o.

⁹A hivatalos magyar fordításban nem így jelenik meg szó szerint, de a francia nyelvi változat egyértelműen az Unió értékeit felügyelő mechanizmust („mécanisme de surveillance des valeurs de l'Union”) említ. Lásd a 70. bekezdést a Tavares-jelentés francia és magyar nyelvű változataiban. Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján). Európai Parlament, Strasbourg, 2013. június 25.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2018. december 10.

¹⁰A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11.

rendszerben elfogadott, 1949-es törvényre utaló Alkotmányt.¹¹ Az Alaptörvény Magyarországon kívül az Európai Unióban is egy alapvető jelentőségű értékvitát hozott felszínre az alkotmányos elvek tartalmáról és egymáshoz való viszonyáról. Nemcsak az Alaptörvény európai uniós mainstream számára szokatlan értékválasztása hívta fel az európai közvélemény figyelmét, hanem már önmagában az a tény is, hogy Magyarország a 2004-ben csatlakozott tagállamok közül egyedüliként fogadott el csatlakozását követően új alkotmányt.

A vita bizonyos szempontból az európai uniós intézmények számára is hasznos volt. Alig fél évvel a 2010-es magyarországi kormányváltás előtt lépett ugyanis hatályba a Lisszaboni Szerződés, amely megbolygatta az európai intézmények (főként az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács) közötti hatalmi egyensúlyt.¹² Ebben a kontextusban a különböző uniós intézmények, különösen az Európai Parlament (továbbiakban: Parlament, vagy EP) és az Európai Bizottság minden lehetőséget megragadtak, hogy az új szabályokra hivatkozva, azokat saját elképzelésük szerint értelmezve minél nagyobb politikai mozgásteret vívjanak ki maguknak egymással és a tagállamokkal szemben. A politikai és alkotmányjogi értékvitákat felvető magyar ügy kiváló terepet kínált ehhez a hatáskörökért folytatott politikai küzdelemhez. Az említett intézmények többek között a magyarországi helyzettel szembeni fellépésre hivatkozva egyre több hatáskört követelhettek maguknak. Ezért az uniós intézményeknek is érdeke lett a magyar kérdést minél tovább napirenden tartani, mivel azt saját, Magyarországtól független politikai céljaikhoz is felhasználhatták. Ennek a versenynek a következménye az is, hogy mindhárom fő uniós intézmény saját, egymással is versengő, „jogállamiság-ellenőrző” eszközre tett javaslatot, amelyeket jelen értekezés III. részében részletesen is bemutatok.

A jogállamiság fogalma hosszú utat tett meg, hogy elfoglalja mai helyét az európai integrációban. A jogállamiságra hivatkozó uniós politika azonban egyértelműen csak a 2010-es években, a Magyarországgal kapcsolatos viták mentén kezdett el kialakulni, ezért elemzésem is erre az időszakra koncentrálok. A majdnem egy évtizedet felölelő időszak a politikatudomány szerint is ideális időtartam egy új politika kialakításához.¹³

¹¹ Az új Alaptörvény főbb újdonságairól lásd: Téglási András: Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában. In: Kubovicsné Borbély Anett, Virányi András, Téglási András (szerk.): Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011.

¹²Sidjanski, Dusan: Le traité de Lisbonne sur la voie fédéraliste? In: L'Europe en Formation. 2011/4 (n° 362), 5-29. o.

<https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2011-4-page-5.htm>

Letöltés ideje: 2021. április 8.

¹³Hassenteufel, Patrick: i. m. 144. o.

Meg kell jegyezni, hogy Magyarország nem az egyetlen tagállam, ahol az Európai Unió megkérdőjelezte a jogállamiság érvényesülését. Az európai intézmények a lengyel politika elmúlt évekbeli változásait szintén kritikus szemmel nézték. Az Európai Bizottság a „*jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretben*” meghatározott eljárást – amelyet a magyarországi helyzetre reflektálva alakított ki – eddig csak Lengyelországra alkalmazta. Ezért, bár jelen értekezés Magyarország és az Európai Unió kapcsolatára koncentrál, a Lengyelországgal kapcsolatos fejleményeket is szem előtt tartja az új uniós jogállamiság-politika egyik konkrét megvalósulási példajaként. Magyarországon és Lengyelországon kívül más országok is kaptak már olyan jellegű kritikákat, amelyek kapcsolódhatnak a jogállamisághoz. Egyes szerzők példaként említik a franciaországi romák 2008-as kitelepítését Nicolas Sarkozy elnöksége alatt, vagy a Victor Ponta miniszterelnökségéhez köthető 2012-es romániai politikai eseményeket.¹⁴ Románia 2018-ban ismét a jogállamisággal kapcsolatos vizsgálódás tárgyává vált, az Európai Parlament ugyanis 2018. november 13-án elmarasztaló állásfoglalást fogadott el a jogállamiság romániai helyzetéről.¹⁵ Az Európai Parlament Daphne Caruana Galizia újságíró meggyilkolása után a máltai jogállamiság helyzetét is vizsgálta 2019-ben.¹⁶ Időben messzebbre visszanyúlva felidézhetjük azt a helyzetet is, amikor Jörg Haider pártja 2000-ben bejutott az osztrák kormánykoalícióba, amely szintén aggodalmat váltott ki az Európai Unió tagországaiban.¹⁷ Az értekezésben azonban igazolni fogom, hogy a tagállamok feletti európai uniós jogállamiság-kontroll kérdéskörét ténylegesen Magyarországgal kapcsolatban tüzték először az európai politika napirendjére, és az uniós jogállamiság-politika alapjait is ezen ügy mentén dolgozták ki.

¹⁴Bátory Ágnes: Defying the Commission: creative compliance and respect for the Rule of Law in the EU, Public Administration, 2016/3. szám, 685–699. 690-694. o

¹⁵Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása a jogállamiságról Romániában.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0446+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2019. január 2.

¹⁶Az Európai Parlament 2019. december 18-i állásfoglalása a Daphne Caruana Galizia meggyilkolásával kapcsolatban napvilágot látott újabb információkat követően a jogállamiság máltai helyzetéről.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0103_HU.html

Letöltés ideje: 2021. július 30.

¹⁷Bátory Ágnes: i. m. 687. o.

2. FEJEZET: A JOGÁLLAMISÁG DEFINÍCIÓS PROBLEMATIKÁJA ÉS SZAKIRODALMI HÁTTERE

2.1. A „JOGÁLLAM(ISÁG)” DEFINIÁLÁSÁNAK PROBLEMATIKÁJA

2.1.1. A jogállam jogi definíciójával kapcsolatos nehézségek

Az elemzés szempontjából kulcsfontosságú kitérni a jogállamiság definíciójára. A „jogállamiság” kifejezés alapját a jogállam szó adja. A jogállam fogalmával kapcsolatban több nehézség is felmerül, amelyek közül két fő kihívást mindenképpen ki kell emelni.

Az első kihívást az jelenti, hogy a köznyelv a francia „État de droit” („jogállam”), az angol „Rule of Law” („joguralom”) és a német „Rechtsstaat” („jogállam”) kifejezésekre ugyanazon fogalom különböző nyelvi fordításaként tekint, holott valójában mindhárom kifejezés eltérő jogi jelentéstartalommal bír. A különbségek azzal magyarázhatók, hogy mindegyik koncepció jogtörténeti szempontból eltérő rendszerben és kontextusban fejlődött ki.

Az angol „Rule of Law” fogalmi összetevőit illetően Albert Venn Dicey 1885-ös műve¹⁸ a mérvadó referencia.¹⁹ Dicey szerint a kormányzó hatalom önkénye csak úgy akadályozható meg, ha biztosítjuk a jog elsőbbségét a hatalommal szemben. Azaz biztosítani kell, hogy az embereket csak a törvények alapján lehessen elítélni. Dicey koncepciója a törvény előtti egyenlőség fontosságát hangsúlyozza, és kimondja, hogy senki sem állhat a törvények felett. Ez az angolszász *common law* logikájára épülő „Rule of law” koncepció jelentős szerepet tulajdonít a bíróságoknak, a joguralom érvényesüléséhez pedig nem követeli meg, hogy egy ország rendelkezzen írott alkotmánnyal.²⁰

A német „Rechtsstaat” fogalma ezzel szemben írott alkotmányokon keresztül alakult ki, és magát az államot helyezi a középpontba, a jogérvényesítés garanciáját pedig elsősorban a törvényhozó hatalomban látja.²¹ Varga Zs. András megfogalmazásában Robert von Mohl, a „Rechtsstaat” fő teoretikusa „*a jogállamiságot az értelem vezette állam ismérvének tekinti, amely fenntartja önnön jogrendjét, és lehetővé teszi az ésszerű emberi célok elérését, ezért*

¹⁸Dicey, Albert Venn: Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Liberty Classics edition, 1982.

¹⁹A Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott jelentése a joguralomról. Strasbourg, 2011. március 28. 4. o.

Rapport sur la prééminence du droit adopté par la Commission de Venise lors de sa 86^e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-f)

Letöltés ideje: 2017. január 4. és

Varga Zs. András: Esményből bálvány? A joguralom dogmatikája. Századvég Kiadó, Budapest, 2015. 22. o.

²⁰Uo.

²¹A Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott jelentése a joguralomról. Strasbourg, 2011. március 28. 4. o.

biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, továbbá lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását.”²²

A francia „État de droit” fogalom szintén más kritériumrendszert állít fel a jogállam kapcsán. Egyrészt az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata miatt jelentős hangsúlyt fektet az alapvető jogok védelmére.²³ Másrészt a közigazgatási jog által erőteljesen befolyásolt francia alkotmányfelfogás miatt az „État de droit” feltételezi, hogy az állampolgári jogokat a rendes bíróságokon kívül speciális közigazgatási bíróságok védelmezzék.

A három fogalom tehát, bár közel áll egymáshoz, tartalmában és kritériumrendszerében eltéréseket mutat. Ez azonban nem az egyetlen probléma. A jogállam fogalmával kapcsolatos másik nehézségként merül fel, hogy két különböző megközelítése is létezik: egy formális, pozitív jogi megközelítés, és egy materiális, lényegi megközelítés. A formális megközelítés alapján jogállamnak kell tekinteni azt az államot, amely magát is aláveti annak a jognak, amit létrehoz, tehát amely tiszteletben tartja saját jogszabályait.²⁴ Ennek a felfogásnak előnye, hogy egyszerű és objektív mércével mérhető. Ugyanakkor jelentős hátránya, hogy ez alapján egy állampolgárokat elnyomó, tekintélyelvű rezsim is megfelelni a jogállam kritériumának, ha intézkedéseit a saját jogrendszere alapján törvényesen hozza meg.²⁵ A jogállam materiális megközelítése ezzel szemben azt tekinti fő kritériumnak, hogy egy országban biztosítják-e az egyén alapvető szabadságjogainak védelmét. A hangsúly így a második koncepció esetében áttevődik a szabályok betartásáról az egyéni szabadságjogokra, ami miatt a jogállam megítélése sokkal szubjektívebb kérdéssé válik.

A jogállam definíciójával kapcsolatos nehézségeket a jogi szakirodalom²⁶ és az Európa Tanács Velencei Bizottsága²⁷ is elismeri. Ricardo Gosalbo Bono²⁸ nemzetközi jogi szakértő

²²Varga Zs. András: i. m. 23. o.

²³A Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott jelentése a joguralomról. Strasbourg, 2011. március 28. 4. o.

²⁴Takács Albert: Az alkotmányos demokrácia elve és intézményei In: Gárdos-Orosz Fruzsina–Halász Iván (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba, Alapfogalmak. Scientia Rerum Politicarum Kiss György–Kis Norbert (sorozatszerk.), Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 34. o.

²⁵Tóth J. Zoltán: A jogállamisági tartalma, In: Jogtudományi Közlöny, 2019/5. szám, interneten elérhető tanulmány, 6. o.

<http://real.mtak.hu/100573/1/A%20jog%C3%A1llamis%C3%A1g%20tartalma.pdf>

Letöltés ideje: 2021. április 3.

²⁶Tóth J. Zoltán: i. m. 1. o.

Patyi András: A legfontosabb alkotmányos alapelvek In: Halász Iván (szerk.): Alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. 25. o.

[https://nke.repo.uni-](https://nke.repo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6906/web_PDF_EKM_Alkotmanyjog_.pdf?sequence=2)

[nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6906/web_PDF_EKM_Alkotmanyjog_.pdf?sequence=2](https://nke.repo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6906/web_PDF_EKM_Alkotmanyjog_.pdf?sequence=2)

Letöltés ideje: 2021. április 3.

²⁷A Jog a Demokráciáért Európai Bizottság, ismertebb nevén a megalakulásának helyszínéről elnevezett Velencei Bizottság az Európa Tanács alkotmányozási kérdésekben tevékenykedő tanácsadó szervezete.

egyik elemzésében például megállapította, hogy „*semmilyen olyan általános gyakorlat sem figyelhető meg az államok részéről, amely arra utalna, hogy a jogállamot nemzetközi szokásjogként fogadnák el, és nem állapítható meg olyan elképzelés sem, hogy létezik egyfajta nemzetközi jogállam, amely a jogállam alkalmazását kötelezővé tenné.*”²⁹ Ugyanezt állapítja meg Patyi András, aki szerint „*különösebb veszély nélkül kijelenthető, hogy a jogállamnak, főleg az a mögött álló angolszász eredetű joguralom (rule of law) fogalomnak, nincs egységesen elfogadott nemzetközi vagy éppen nemzeti definíciója.*”³⁰ Adam C. Bouloukos valamint Brett Dakin közös publikációjukban úgy fogalmazzák, hogy „*a nemzetközi közösségben senki nem biztos igazán abban, hogy a jogállam (rule of law) valójában mit is jelent.*”³¹ Ugyanebben az értelemben állapítja meg Ugo Mattei, valamint Laura Nader, hogy „*a jogállamot (rule of law) mint fogalmat szinte sosem definiálják pontosan. A kifejezés használói olyan jelentésekre utalnak, melyeket objektívnek és világosnak tartanak, holott nem azok.*”³² Tóth J. Zoltán szerint a jogállamiság definiálását nehezíti, hogy „*a kifejezés tartalma koránt sem konstans, sőt: az újabb és újabb adekvát jelentésrétegekkel gazdagodik, különös tekintettel a formai aspektusokon túli szubsztantív szempontokra. Éppen ezért e fogalom tartalmának egzakt lehatárolása sem lehetséges.*”³³ Az Európa Tanács Velencei Bizottsága is kimondta, hogy „*a nemzeti és nemzetközi jogszabályok csak nagyon általánosan hivatkoznak a joguralomra, és nem definiálják pontosan a fogalmat.*”³⁴

<http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=49&langId=1>

Letöltés ideje: 2019. január 3.

²⁸Ricardo Gosalbo Bono tudományos munkája mellett az Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálatának egyik igazgatója.

<https://www.ies.be/node/981>

Letöltés ideje: 2018. december 18.

²⁹Gosalbo Bono, Ricardo: Etat de droit et droit de l'Union européenne: première partie. In: Revue de l'Union européenne, 544. szám, 2011.13-35. o.

Ugyanakkor a Velencei Bizottság jogállamisági kritériumokat tartalmazó 2016-os jelentése már utal az ENSZ közgyűlése által elfogadott nyilatkozatra, amely kimondja, hogy a „jogállamiság minden államra egyformán vonatkozik, csakúgy mint a nemzetközi szervezetekre.”

³⁰Patyi András: i. m. 25-26. o.

[https://nkerepo.uni-](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6906/web_PDF_EKM_Alkotmanyjog_.pdf?sequence=2)

[nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6906/web_PDF_EKM_Alkotmanyjog_.pdf?sequence=2](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6906/web_PDF_EKM_Alkotmanyjog_.pdf?sequence=2)

Letöltés ideje: 2021. április 3.

³¹Bouloukos, Adam–Dankin, Brett: Toward a Universal Declaration of the Rule of Law: Implications for Criminal Justice and Sustainable Development. In: International Journal of Comparative Sociology, Vol. 42. No. 1. 145-162. o. Idézi Patyi András: i. m. 26. o.

³²Mattei, Ugo–Nader, Laura: Plunder: When the Rule of Law is Illegal. Blackwell Publishing, Oxford. Idézi Patyi András: i. m. 26. o.

³³Tóth J. Zoltán: i. m. 1. o.

<http://real.mtak.hu/100573/1/A%20jog%C3%A1llamis%C3%A1g%20tartalma.pdf>

Letöltés ideje: 2021. április 3.

³⁴A Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott jelentése a joguralomról. Strasbourg, 2011. március 28. 10. o.

A Velencei Bizottság jelentése nemcsak tartalmát, hanem szóhasználatát tekintve is érdekes. A testület ugyanis a „jogállam” vagy a „jogállamiság” szó helyett rendre a „joguralom” kifejezést használja. A jelentés hivatalos angol és francia verzióját összevetve egyértelmű, hogy a Velencei Bizottság az angol „Rule of Law”-t franciául „préémince du droit”-nak (jogelsőbbiségnek) és nem „État de droit”-nak (jogállamnak) fordította. Ez is azt mutatja, hogy a különböző nemzeti jogrendszerek, illetve nemzetközi testületek eltérően állnak a jogállam fogalmához.

A fent bemutatott definíciós nehézségek ellenére tény, hogy a tudományos szerzők általában és a Velencei Bizottság is – miután megállapítják, hogy a jogállamnak nincs közös, általánosan elfogadott definíciója – megpróbálják összegyűjteni azokat az alkotóelemeket, amelyek véleményük szerint mindenképpen a fogalom részét képezik.³⁵ A Velencei Bizottság 2011-ben, jelentős mértékben Tom Bingham értelmezésére³⁶ alapozva, a következő jogállamkritériumokat állította fel:

- *„a törvényesség, amely feltételezi, hogy létezik egy, a jogszabályok elfogadására vonatkozó, átlátható, felelősségteljes és demokratikus eljárás*
- *a jobbiztonság*
- *az önkény tilalma*
- *a független és pártatlan bíróságokból álló igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, amely különösképpen biztosítja a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát*
- *az emberi jogok tiszteletben tartása*
- *a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség.”*³⁷

Le kell szögezni, hogy ez a Velencei Bizottság első definíciós kísérlete volt. A jogállam definíciója nem tekinthető véglegesnek, hiszen folyamatosan alakul,³⁸ amit az is kiválóan bizonyít, hogy a Velencei Bizottság 2016-ban elfogadott egy újabb, a jogállam kritériumait tisztázni hivatott jelentést.³⁹

³⁵Tóth J. Zoltán: i. m.

Varga Zs. András–Patyi András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2013. 22-24. o.

Patyi András: i. m. 29-32. o..

³⁶Bingham, Tom: The Rule of Law. Penguin Books, 2011.

³⁷A Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott jelentése a joguralomról. Strasbourg, 2011. március 28. 10. o.

³⁸Tóth J. Zoltán: i. m. 1. o.

³⁹A Velencei Bizottság 106. plenáris ülésén elfogadott, a jogállam kritériumait tartalmazó listája. Strasbourg, 2016. március 18.

Liste des critères de l’Etat de droit (Venise 11-12 mars 2016)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-f)

A jogállamfogalom sajátossága, hogy bár a fentiek szerint detektálhatók azok az elemek amelyek a magját képezik,⁴⁰ az adott államban irányadó jogállami elv struktúrája és tartalma a nemzeti alkotmány kontextusából deríthető ki, ami a nemzeti alkotmánybíráskodás feladata.⁴¹ Ezen a ponton megjegyzendő, hogy érdekes vizsgálódások tárgyát képezhetné, hogy a jogállamfogalom, annak struktúrája és tartalma hogyan, milyen ügyek mentén, milyen megközelítésben jelenik meg és fejlődik a különböző uniós, vagy akár harmadik országok alkotmánybíráskodási gyakorlatában. Önmagában a magyar Alkotmánybíróság jogállamfogalommal foglalkozó döntéseinek elemzése egy teljes, különálló tudományos kutatás tárgyát képezhetné.⁴² Megvizsgálható lenne az is, hogy a nemzetközi szervezetek, amikor jogállami standardokat kérnek számon különböző országokon, kellőképpen figyelembe veszik-e a nemzeti alkotmányos környezet sajátosságait, úgy ahogyan egyébként ezt az adott ország jogrendszerét legjobban ismerő nemzeti alkotmánybíráskodás képes megtenni. Jelen értekezésben azonban nem az ilyen típusú alkotmányjogi vizsgálódás a célom. Meglátásom szerint az uniós jogállamisági viták középpontjában nem elsősorban a jogállamfogalom tartalmával kapcsolatos alkotmányjogi dogmatikai eltérések állnak. A nézeteltérések nem abból adódnak, hogy egyes országok megkérdőjeleznék a Velencei Bizottság által is összegyűjtött alapvető jogállamisági jogelvek jelentőségét. Utóbbiak olyan alkotmányos alapvetések, amelyeket a Magyarországhoz hasonló fejlett alkotmányos hagyományokkal rendelkező európai országok aligha vitatnak, különös tekintettel arra, hogy ezek az alapvetések éppen a nemzeti alkotmányos hagyományokból erednek, ahogyan azt az uniós alapszerződések korábban rögzítették is.⁴³ Bár a jogállamnak nincsen univerzális, kötelező normatív definíciója, a fogalom alapvető jogi tartalma nem bizonytalan. Az európai jogállamisági viták megértéséhez ezért nem elsősorban a jogállam jogi fogalmát, hanem annak politikai felhasználását szükséges mélyebben megvizsgálni.

Letöltés ideje: 2017. október 15.

⁴⁰Tóth J. Zoltán: i. m. 1. o.

⁴¹Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2011. 144. o.

Sulyok Márton: Compromise(d)? – Perspectives of Rule of Law in the European Union. In: Central European Journal of Comparative Law, 2021/1. 211-212. o.

⁴²Lásd például Györfy Tamás–Jakab András–Kovács Mónika–Salát Orsolya–Sonnevend Pál–Sulyok Gábor–Tilk Péter: Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. I. kötet. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 185-241. o.

⁴³A Maastrichti Szerződés F. cikke megfogalmazásában: „Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.” A hivatkozott cikk a szerződés későbbi módosításai során átalakításon ment keresztül, amelyről bővebben a 4.2. alfejezetben írok.

A különböző alapjogok védelmi garanciáit a nemzeti alkotmánybíróságok és nem az uniós politikai intézmények hivatottak kidolgozni. A magántulajdon védelmének alkotmányos kialakulásával kapcsolatban lásd például: Téglási András: A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása. Jogtudományi Közlöny 63. 7-8., 361-374. o.

2.1.2. A jogállamiság kifejezés politikai használata

Napjainkban a jogállam kifejezést közéleti vitákban politikai célokra használják fel, ezáltal pedig a jogállam kifejezés „devalválódik”,⁴⁴ „inflálódik”⁴⁵ és politikai vitáknak ad „alkotmányos színezetet.”⁴⁶

A jogállam alapvetően jogi fogalom, így annak eldöntése, hogy egy ország „jogállamnak” tekinthető-e, az adott ország alkotmányos berendezkedésének szigorú, alapos és objektív jogi vizsgálatát feltételezi. Az európai uniós „jogállamisági” vizsgálódások azonban más természetűek. Az uniós eljárásokban elsősorban európai politikai intézmények vizsgálják, hogy bizonyos tagállamok kormányai által hozott intézkedések jogállaminak tekinthetők-e. Az értekezés folyamán később részletesen bemutatom az uniós intézmények ilyen típusú, politikai mérlegelésen alapuló jogállamisági eljárásait. A disszertáció jelen szakaszában arra szükséges felhívni a figyelmet, hogy különbséget kell tenni a jogállam tisztán jogi fogalma, és az ezt szubjektív politikai aspektusokkal kiegészítő, uniós intézmények által számonkért jogállamiság-fogalom között.

Az angol és a francia nyelv az uniós jogállamisági viták leírására egy az egyben átveszi a „rule of law” és „Etat de droit” jogi kifejezéseket. A magyar nyelv szóhasználata ezzel szemben árnyaltabb. A jogállam fogalmát eredeti jelentésében vizsgáló magyar nyelvű alkotmányjogi elemzések hagyományosan a „jogállam” kifejezést használják, míg az európai uniós viták magyarul „jogállamisági” vitákként terjedtek el. A jogállam kifejezéshez ragasztott „-iság” toldalék a magyar nyelvben önmagában is utalhat a jogállamfogalom torzulására, kiegészítő jelentéstartalommal való bővülésére. A disszertáció további részeiben bár praktikus okokból általában véve átveszem az uniós dokumentumokban elterjedt „jogállamiság” kifejezést, olykor segítségül hívom még a magyar nyelv által lehetővé tett

⁴⁴Trócsányi László: Ajánlás. In: Gát Ákos Bence, Küzdelem az európai szintéren: a Magyarországgal szembeni jogállamiság-kritika feltáratlan összefüggései. Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, Budapest, 2019.

⁴⁵Tóth J. Zoltán: i. m. 1. o.

⁴⁶„A »jogállamiság« hasznos hívószóvá vált az utóbbi években az alapvető emberi jogokra és az alkotmányos demokráciára leselkedő veszélyek és támadások taglalására ezekben az országokban és az Unióban egyaránt. A jogállam mint fogalmi keret alkalmazásának vitathatatlan előnye, hogy alkotmányos színezetet (jobb esetben: alapokat is) ad az eszmecserének...” Uitz Renáta: A jogállamiság párbeszéd útján történő védelmének buktatói. In: Fundamentum, 2019/1-2., 42-52. o., 42. o.

<http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-19-1-2-04.pdf>

Letöltés ideje: 2021. április 3.

árnyalást, hogy jobban érzékeltessem a jogállam-fogalom politikai felhasználására utaló jelenséget.⁴⁷

Az uniós jogállamiság-politika politikatudományi elemzése szempontjából a jogállamiság precíz normatív definíciójának hiánya nem okoz problémát. Éppen ellenkezőleg, ez a felismerés segít megérteni, hogyan épülhetett fel egy új európai politika e fogalom köré. A tagállamokat ellenőrizni hivatott uniós jogállamiság-politika építői ugyanis éppen a jogállamiság-fogalom átfogó jellegét használják ki. A jogállamiság-kifejezés elég általános ahhoz, hogy az új politikát e kifejezés köré felépíteni kívánó szereplők a fogalom egyes elemeit rugalmasan, saját érdekeik szerint adott esetben megengedőbben, vagy szigorúbban értelmezzék, előtérbe helyezték, vagy éppen megfélemlítsenek róluk.⁴⁸ Ily módon mindenki támogathatja a „közös jogállamisági projektet” a saját maga által elképzelt politikai haszon (vagy politikai kármegelőzés) reményében, anélkül, hogy a projekt alapjairól vagy céljairól pontos megegyezés lenne. Egy precíz, normatív jogállamiság-definíció alkalmazása esetén a különböző szereplők érdekei és főként a köztük lévő ellentétek hamarabb a felszínre kerülnének, így sokkal nehezebb lenne kialakítani a jogállamiság-politika építéséhez szükséges politikai többséget. Az európai jogállamisági gépezet tehát csak a jogállamiság általános fogalma mentén képes előre haladni. Amennyiben ugyanis konkrét európai szabályokat kellene alkotni arról, hogy milyenek legyenek az uniós tagországok felsőoktatási, egyházügyi vagy médiatörvényei, sőt mi több, hogy mit tartalmazzanak az alkotmányaik, akkor valószínűleg el sem kezdődnének a tárgyalások. Ebben az esetben minden ország a saját gyakorlatait, meglévő rendszereit védené, amelyek ezeken az alapvető, alkotmányos területeken tagországonként igen eltérők lehetnek. Elég például belegondolni, hogy van olyan európai uniós ország, ahol hivatalos államvallás létezik,⁴⁹ míg máshol az államot és az

⁴⁷A disszertációban a „jogállam” kifejezés nemcsak a fenti célzattal, hanem egyes, például bírósági idézetek részeként is megjelenhet, így az elemzés szempontjából minden esetben a szövegkörnyezet tekintendő mérvadónak.

⁴⁸Az Európai Bizottság 2020-as éves jogállamisági jelentése, amelyet a 7.5. alfejezetben részletesen is bemutatok, önkényesen ragadott ki a jogállamiság fogalmából néhány elemet a tagállamok jogállamisági átvilágításához.

⁴⁹Málta alkotmányának 2. cikke kimondja, hogy Málta vallása a római katolikus és apostoli vallás. („The religion of Malta is the Roman Catholic Apostolic Religion.”)

<https://legislation.mt/eli/const/eng/pdf>

Letöltés ideje: 2021. április 3.

Görögország alkotmányának 3. cikke kimondja a görög orthodox egyház elsőbbségét. („The prevailing religion in Greece is that of the Eastern Orthodox Church of Christ.”)

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20agglisko.pdf>

Letöltés ideje: 2021. április 3.

Dánia alkotmányának 4. cikke rögzíti, hogy az evangélikus egyház az államegyház. („The Evangelical Lutheran Church shall be the Established Church of Denmark, and as such shall be supported by the State.”)

<https://fngeneve.um.dk/news/newsdisplaypage/?newsid=0dd0574f-ba8d-416b-aec3-a36eb60c82f7>

egyházat mereven szétválasztják.⁵⁰ A jogállamiságra általánosságban történő hivatkozás segít elkerülni ezeket a konkrétumok jelentette nehézségeket. Sőt, akár azt is lehetővé teszi, hogy egy adott ország esetében olyan rendelkezéseket bíráljanak, amelyeket egy másik ország tekintetében teljesen elfogadhatónak tartanak. A jogállamiság homályos politikai fogalma így az egyik alapvető feltétele annak, hogy a különböző politikai szereplők között létrejöhessen az uniós jogállamiság-politika folyamatos építéséhez szükséges „politikai konszenzus”.⁵¹ Ugyanakkor az is könnyen belátható, hogy az uniós térben alkalmazott jogállamiság-fogalom hiányosságai egyben erős támadási alapot is jelentenek azok számára, akik ellenzik az uniós szintű, tagállamok feletti jogállamiság-kontrollt. Utóbbiak bármikor rámutathatnak arra az ellentmondásra, hogy az az új uniós politika, amely többek között a jogbiztonság elvére épülő jogállamot helyezi középpontjába, maga is egy alapjaiban véve bizonytalan tartalmú, szubjektív interpretációnak kitett fogalomra épül.

2.2. A JOGÁLLAMISÁG A SZAKIRODALOMBAN

A jogállamisággal kapcsolatban számos elemzés, kutatómunka született már. E disszertáció szemszögéből háromféle csoportot különböztetek meg. Az első csoportba sorolom a jogállamot mint közjogi, alkotmányjogi fogalmat elemző tudományos munkákat. A második csoportba sorolom a jogállam, illetve a jogállamiság európai uniós és nemzetközi dimenzióival foglalkozó tudományos munkákat. A harmadik csoportba sorolom azokat az elemzéseket, amelyek az Európai Unió által megvalósítani kívánt, tagállamok feletti jogállamiság-kontroll szemszögéből relevánsak. Utóbbihoz tartoznak egyrészt azok az elemzések, amelyek kifejezetten az uniós jogállamiság-kontroll kérdéskörével foglalkoznak, másrészt pedig azok a nagyobb terjedelmű művek, amelyek olyan, az Európai Unió és a tagállamai közötti alapvető hatalommegosztási és szuverenitáskérdéseket vizsgálnak, amelyekre az uniós jogállamisági viták is visszavezethetők.

Letöltés ideje: 2021. április 3.

Izland alkotmányának 62. cikke rögzíti, hogy az evangélikus egyház az államegyház. („The Evangelical Lutheran Church shall be the State Church in Iceland and, as such, it shall be supported and protected by the State.”)

https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministrers-Office/constitution_of_iceland.pdf

Letöltés ideje: 2021. április 3.

⁵⁰Franciaország alkotmányának első cikke rögzíti az ország szekuláris jellegét. („La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.”)

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>

Letöltés ideje: 2021. április 3.

⁵¹Dobry, Michel: Le jeu du consensus. In: Pouvoirs, 38. szám, 1986. szeptember. 47-66. o.

<http://www.revue-pouvoirs.fr/Le-jeu-du-consensus.html>

Letöltés ideje: 2017. július 7.

2.2.1. Állam- és jogtudományi elemzések a jogállam fogalmáról

A jogállam legbővebb és legrégebbi múltra visszatekintő szakirodalma a jogállam klasszikus államtudományi és jogi kérdéseivel foglalkozik. A jogállam ilyen típusú, klasszikus elemzései egészen a jogállam fogalmának megjelenéséig, a XVIII-XIX. század fordulójáig vezethetők vissza.⁵² Ide sorolhatók a jogállam fentebb bemutatott német,⁵³ angol⁵⁴ és francia⁵⁵ alapjait lefektető művek, amelyek értékes betekintést adnak a jogállamfogalom különböző koncepcióinak fejlődéstörténetébe, és későbbi korok szerzői számára fontos kiindulási pontként szolgálnak.

A jogállammal mint közjogi fogalommal Magyarországon is számos szerző foglalkozott és foglalkozik napjainkban is.⁵⁶ A jogállam egyrészt olyan alapvető jogi fogalom, amely szerves részét képezi a közjogi, alkotmányjogi és államtudományi tankönyveknek.⁵⁷ Másrészt

⁵²Petrétei József (2011): i. m. 140. o.

⁵³Mohl, Robert von: Jogállam. In: Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam: antológia a rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Osiris-Századvég, Budapest, 1995.

⁵⁴Dicey, Albert Venn: A jog uralma. In: Takács Péter (szerk.): i. m.

⁵⁵Montesquieu: A törvények szelleméről. XI. könyv, 4. fejezet. Osiris Kiadó-Attraktor Kft., Budapest, 2000.

⁵⁶Kukorelli István: A jogállamért! Püski-Tit-Vita, Budapest, 1989.

Ádám Antal–Kiss László: Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban, Budapest, 1991.

Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam: antológia a rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Osiris-Századvég, Budapest, 1995

Révész Béla: A jogállamiság értékeinek alkotmánybíróági paraméterei. JATE, Szeged, 1995.

Mezey Barna (szerk.): Hatalommegosztás és jogállamiság. Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

Martonyi János: Európa, nemzet, jogállam. Magyar Szemle-Európai Utas, Budapest, 1998.

Végvári Réka: Jogállam és büntetőeljárás. In: Állam- és Jogtudomány, 2002/1-2. 137-166. o.

Petrik Ferenc: A jogállamiság és a közigazgatási bíráskodás. In: Kozma György (szerk.): Ünnepi tanulmánykötet Petrik Ferenc 70. születésnapjára. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2003. 37-47. o.

Szigeti Péter–Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004.

Kolláth György–Horváth Zoltán–Legény Krisztián: A demokratikus jogállam. Press Publica Kiadó, Budapest, 2005.

Fleck Zoltán: Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban - Jogsociológiai vizsgálódások. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.

Cservák Csaba: Jogalom a jogállam? In: Varga Domokos György (szerk.): Magyar nemzetstratégia. Magyar Konzervatív Alapítvány, Püski Kiadó, Budapest, 2009. 343-359. o.

Csink Lóránt: Két világ közt, avagy van-e alternatívája a jogállamnak? In: Pázmány Law Working Papers, 2011. <https://plwp.eu/evfolyamok/2011/132-2011-6>

Letöltés ideje: 2019. december 5.

Stumpf István: Erős állam - alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest, 2014.

Bihari Mihály: A jogállam az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatai alapján. In: Patyi András, Lapsánszky András (szerk.): Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére. Wolters Kluwer, Budapest, 2014. 53-63. o.

Csefkó Ferenc (szerk.): Közjog és jogállam: tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára. PTE ÁJK, Pécs, 2016.

Bencsik András–Horváth Csaba: Demokrácia, jogállam, közigazgatás: ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc 70. születésnapjára. Pécs-baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2017.

Tóth J. Zoltán: i. m.

⁵⁷Horváth Pál (szerk.): Általános Jogtörténet II.: a jogállamiság útvesztései. ELTE, Budapest, 1993.

Varga Zs. András–Patyi András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2013.

Takács Albert: i. m. 34-48. o.

Magyarországon speciális története van a jogállamfogalom értelmezésének, alkotmányos erőre emelkedésének, amely szorosan összefügg a rendszerváltozás történetével.⁵⁸ Az Alkotmánybíróság az 1990-es évek elejétől jelentős figyelmet szentelt a jogállam fogalmának,⁵⁹ és joggyakorlatának meghatározó elemévé tette.⁶⁰ A „jogállam” szó a rendszerváltozást követően az Alkotmány egyik leggyakrabban hivatkozott szövegrésze lett,⁶¹ a jogállamfogalom szerves részét képező jogbiztonság pedig 1992-től önálló, és az egyik legtöbbet alkalmazott alkotmányjogi mérce.⁶² Harmadrészt, az Alaptörvény elfogadása és az azt megelőző alkotmányozó folyamat a 2010-es évek elején különösen aktuálissá tette az alapvető alkotmányos fogalmakról történő értekezést, így újabb lendületet adott a jogállammal kapcsolatos tudományos reflexiónak.⁶³

-
- Gárdos-Orosz Fruzsina: Jogállamiság. In: Gárdos-Orosz Fruzsina–Halász Iván (szerk.): i. m. 50-59. o.
Erdős Csaba: A hatalommegosztás. In: Gárdos-Orosz Fruzsina–Halász Iván (szerk.): i. m. 61-81. o.
Petrétei József: Magyar alkotmányjog 1. Dialóg Campus, Budapest, 2002.
Mackó Mária–Szigeti Péter: Jog és jogállam: állam- és jogelméleti alapismeretek: főiskolai jegyzet. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.
Petrétei József (2011): i. m.
Trócsányi László–Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-Orac, Budapest, 2013.
Patyi András: A legfontosabb alkotmányos alapelvek. In: Halász Iván (szerk.): Alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6906/web_PDF_EKM_Alkotmanyjog_.pdf?sequence=2
Letöltés ideje: 2021. április 3.
⁵⁸Halmi Gábor: A népköztársaságtól a köztársaságig. Útban a jogállamiság felé. Társadalomtudományi közlemények. XX. évf. 1990/1-2. szám. 38-52. o.
Szájer József: Jogállam, szabadság, rendszerváltoztatás: beszédek, írások, dokumentumok, 1987-1997, Budapest, Osiris, 1998.
⁵⁹Lásd 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 10/1992 (II. 25.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat.
⁶⁰Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 686. o.
⁶¹Györfy Tamás–Jakab András–Kovács Mónika–Salát Orsolya–Sonnevend Pál–Sulyok Gábor–Tilk Péter: i. m. 186. o.
⁶²Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 404. o.
⁶³Ablonczy Bálint: Az alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel. Elektromédia, Budapest, 2011.
Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG Orac, Budapest, 2011.
Chronowski Nóra: Az alaptörvény európai mérlegen. In: Fundamentum 15:2 (2011) 68-80. o.
Chronowski Nóra: Az Unió értékei és az alaptörvény. In: Chronowski, Nóra (szerk.) Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok. HVG-ORAC, Budapest, 2011.
Téglási András: A szociális állam "erodálása" vagy megmentése, avagy szociális biztonság az új Alaptörvényben. In: Jogelméleti Szemle, 2011/4. szám
Téglási András: Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. In: MTA Law Working Papers 1. (19), 1-34. o.
Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, 2014.
Majtényi László–Szabó Máté Dániel: Az elveszejtett alkotmány. L'Harmattan, Budapest, 2011.
Majtényi László: Romok ormán: Magyarország legújabb története. Magvető, Budapest, 2014.
Boda Zsolt: Nem, ennél még nem találtak ki jobbat: a demokrácia kultúrájának megerősítése. In: Jakab András–Urbán László: Hegymenet: társadalmi és politikai kihívások Magyarországon. Osiris, Budapest, 2017. 86-110. o.
Szájer József: Hegymenet. In: Szájer József: Ne bánts d a magyart! Gondolatok a bevándorlásról, a Fideszről, Magyarországról, Alaptörvényünkről és Európáról. Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány Budapest, 2019.

2.2.2. A jogállamiság nemzetközi és európai dimenzióit vizsgáló általános elemzések

Jelen értekezés céljából egy külön, második csoportba sorolom azokat a tudományos írásokat, amelyek a jogállamiság nemzetközi és európai vonatkozású elméleti kérdéseivel foglalkoznak, anélkül, hogy céljuk a magyarországi helyzet vagy az uniós intézmények által bevezetni kívánt jogállamiság-kontroll elemzése lenne.

A jogállamról átfogó elméleti elemzést kínál például Jacques Chevallier.⁶⁴ A szerző elsősorban a jogállam elméleti fejlődését vizsgálja jogtörténeti megközelítésen keresztül, majd azt fejtegeti, hogyan lehetne a jogállamot nemzetközileg is jobban elterjeszteni. A Francia Társaság a Nemzetközi Jogért (*Société française pour le droit international*) 26 kutatót mozgósító, nagyszabású konferenciát is szervezett Chevallier részvételével a „Jogállam a nemzetközi jogban”⁶⁵ címmel 2008-ban. A sort folytathatjuk Ricardo Gosalbo Bono cikksorozatával,⁶⁶ aki szintén a jogállamiság nemzetközi jogban betöltött szerepét elemzi. Egy másik szerző, Florent Parmentier azzal a kérdéssel foglalkozik 2014-ben kiadott értekezésében, hogy milyen lehetőségekre számíthat, illetve milyen nehézségekbe ütközhet az Európai Unió, amikor megpróbálja exportálni a jogállamot a szomszédos országok felé.⁶⁷ A magyar szakirodalomból Chronowski Nóra emelhető ki, aki számos publikációjában tanulmányozta kifejezetten az alapjogok európai uniós védelmének kérdését.⁶⁸

Az ebbe a csoportba tartozó publikációkban közös, hogy az alapjogok és a jogállam kérdését európai dimenzióban is vizsgálják, ugyanakkor nem fókuszálnak kifejezetten az európai országok feletti uniós jogállamiság-kontroll kérdéskörére. Ez egyrészt a szerzők témaorientálásával magyarázható, másrészt pedig azzal, hogy egy részük a 2010-től napirendre kerülő uniós jogállamisági viták előtt született.

Szájer József: A magyar Alaptörvény államfelfogásáról. In: Szájer József: Ne bánts a magyart! Gondolatok a bevándorlásról, a Fideszről, Magyarországról, Alaptörvényünkről és Európáról. Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány Budapest, 2019.

⁶⁴Chevallier, Jacques: L'Etat de droit. LGDJ, Collection Clefs politiques, Issy-les-Moulineaux, 6. kiadás, 2017.

⁶⁵Société Française pour le Droit Internationale: Colloque de Bruxelles. L'Etat de droit en droit international. Actes du 42^e colloque organisé au 5 et 7 juin 2008 par la Société française pour le droit international. Éditions A. Pedone, Párizs, 2009.

⁶⁶Gosalbo Bono, Ricardo: Etat de droit et droit de l'Union européenne: première partie. In: Revue de l'Union européenne, 544. szám, 2011. 13-35. o.

Gosalbo Bono, Ricardo: Etat de droit et droit de l'Union européenne: deuxième partie. In: Revue de l'Union européenne, 545. szám, 2011. 96-116. o.

Gosalbo Bono, Ricardo: Etat de droit et droit de l'Union européenne: troisième partie. In: Revue de l'Union européenne, 546. szám, 2011. 156-173. o.

⁶⁷Parmentier, Florent: Les chemins de l'Etat de droit. La voie étroite des pays entre Europe et Russie. Presses de Sciences Po, Párizs, 2014.

⁶⁸Chronowski Nóra–Zeller Judit: Az alapjogok védelme az Európai Unióban. In: Tóth Judit, Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, Complex Kiadó, Budapest, 2006. 411-456. o.

Chronowski Nóra: Constitution and Constitutional Principles in the EU. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2005.

Megfigyelhető azonban, hogy amennyiben e szerzők elemzéseikben érintőlegesen megemlítik a tagállamok feletti uniós jogállamiság-kontroll kérdéskörét, általában az uniós jogállamiság-politika tárgyát képező tagországokkal kapcsolatban kritikus megjegyzést fogalmaznak meg. Jacques Chevallier például rövid említést tesz a magyarországi és lengyelországi közelmúltbeli politikai fejleményekről.⁶⁹ Anélkül, hogy kijelentéseit alátámasztaná, sommásan megállapítja, hogy a két ország kormányai elvetik a jogállamiságot és a nyugati értékeket.⁷⁰ Florent Parmentier szintén csak egy bekezdést szán a magyar ügyre, amelyben hasonló megállapításra jut, de annyit azért megjegyez, hogy Orbán Viktor Magyarországa még mindig nem hasonlítható Alexander Lukasenko Fehéroroszországhoz.⁷¹ Ezek a példák is jól érzékeltetik a nyugati tudományos világ egy meghatározó részében 2010-et követően kialakult tendenciát: a jogállamiság témájával foglalkozó elemzések még akkor is tartalmazznak legalább egy rövid, bíráló megjegyzést Magyarországgal, vagy Lengyelországgal kapcsolatban, ha a jogállamiság kérdését az uniós jogállamisági vitától független aspektusban tárgyalják.

2.2.3. Új elemzési trendek: uniós jogállamiság-kontroll a tagállamok felett

A jogállamiságot elemző szakirodalom harmadik csoportjába azok az elemzések sorolhatók, amelyek közvetlenül relevánsak a tagállamok feletti európai uniós jogállamiság-kontroll szempontjából. Ezekben az írásokban már rendre központi témaként kerül elő Magyarország, a magyar politikai fejleményeket gyakran esettanulmányként vizsgálják. Az ilyen, 2010 után született kiadványok között két, egymással szembe helyezkedő alcsoportot különböztethetünk meg. Az elemzések egyik csoportja a Magyarországgal szembeni európai fellépés eszközeit kutatja, illetve több esetben sürgeti. A másik csoport óva int attól, hogy a jogállamiságot túlideologizálják és a nevében egyfajta totalitárius eszmét kényszerítsenek a különböző uniós tagországokra.

2.2.3.1. A tagállamokkal szembeni európai fellépési lehetőségeket elemző szerzők

A Magyarországgal szembeni európai fellépést elemző szerzők túlnyomó többsége abból a premisszából indul ki, hogy a demokrácia visszaszorulóban van az uniós tagállamokban, amire az Európai Uniónak jogállamisági eszköztára bővítésével szükséges reagálnia. Ezzel a vélekedéssel találkozhatunk több meghatározó európai tudományos folyóiratban, a különböző európai és nemzetközi intézmények által kiadott egyes dokumentumokban, valamint számos

⁶⁹Chevallier, Jacques: i. m. 76.o., 124. o., 128. o.

⁷⁰Uo. 140-141. o.

⁷¹Parmentier, Florent: i. m. 44. o.

nemzetközi magán-, illetve civil szervezet által készített elemzésben és cselekvési tervben. A tagállamok feletti uniós jogállamisági ellenőrzésről szóló reflexió elsősorban angol nyelvű tudományos írásokon keresztül alakult ki, de a téma megszilárdulásával fokozatosan megjelent egy-egy magyar nyelvű elemzés is.⁷²

Jean-François Drevet 2011 áprilisában megjelentetett cikkében azt vizsgálta, „*hogyan tudná az Unió tiszteletben tartani az emberi jogokat és a demokráciát a tagállamokban*”.⁷³ Az elemzés a „*magyar nacionalizmusra*” és az új médiatörvényre összpontosított. A magyarországi jogalkotási fejlemények csakhamar tovább bővítették a jogállamisággal foglalkozó szerzők számára érdekes témalehetőségeket. Először az Alaptörvény elfogadása és hatályba lépése, majd a – részben az alkotmányozó hatalom, az Alkotmánybíróság és az európai intézmények közötti nézeteltérések, illetve a közöttük kialakult párbeszéd következtében elfogadott – Alaptörvény-módosítások szolgáltattak témát az elemzésekhez. Így például Pogány István 2013-ban megjelent angol nyelvű tudományos cikkében történelmileg igyekezett levezetni, hogy véleménye szerint hogyan szorul vissza a demokrácia Magyarországon. Elemezte az Alaptörvényt, és a bírói hatalom elleni támadásokról is értekezett. Megállapításait végül szélesebb földrajzi perspektívába helyezte, és – bár a PiS⁷⁴ még nem volt hatalmon Lengyelországban – általánosságban „közép-kelet-európai

⁷²Kardosné Kaponyi Erzsébet: Az alapvető jogok és a jogállamiság védelmének aktuális kérdései az Európai Unióban 1. In: Köz-Gazdaság, 2016/3. 187-195. o. és

Kardosné Kaponyi Erzsébet: Az alapvető jogok és a jogállamiság védelmének aktuális kérdései az Európai Unióban 2. In: Köz-Gazdaság, 2017/1. 135-163. o.

Láncos Petra Lea: A Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésének új, uniós keretéről. In: Pázmány Law Working Papers, 2014/5. szám

<http://plwp.eu/docs/wp/2014/2014-05.Lancos.pdf>

Letöltés ideje: 2021. április 3.

Fekete Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ. 7. cikkéhez. In: Közjogi Szemle, 2016/2. szám

Uitz Renáta: i. m.

Chronowski Nóra: Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üvegyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján. In: Jogtudományi Közlöny, 75:9, 2020.

Chronowski Nóra: Jogállamiság - Gondolatok a magyar és az európai uniós jogfejlődésről. In: Pro Publico Bono 4:4 2016. 32-42. o.

Chronowski Nóra: Jogállamiság válságban? Helyzetkép az Európai Unió látószögéből. In: Menyhárd Attila–Varga István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai (I.-II. kötet). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018.

Chronowski Nóra: The Case of Hungary: Beyond the Rule of Law. In: Antonis, Metaxas (szerk.): The Crisis of the Rule of Law in the EU. Eurasia Publications, Athén, 2019.

Chronowski Nóra–Varju Márton: Two Eras of Hungarian Constitutionalism: From the Rule of Law to Rule by Law. In: Hague Journal of the Rule of Law, 8:2, 2016.. 271-289. o. (2016)

⁷³Drevet, Jean-François: La Hongrie, la démocratie et l'Europe (tribune européenne). In: Futuribles, 373. szám, 2011. 109-114. o.

⁷⁴Jog és Igazságosság (lengyelül Prawo i Sprawiedliwość, PiS), a Kaczynski testvérek által alapított lengyel konzervatív politikai párt, amelynek színeiből kerül ki 2015. augusztus 6. óta a köztársasági elnök, Andrzej Duda, és a 2015. október 25-i választásokat követően a Beata Szydło, majd Mateusz Morawiecki vezette kormány is.

demokráciaválságról” írt.⁷⁵ Az Alaptörvénnyel és a bírói hatalom függetlenségével kapcsolatban számos fűtött hangvételű jogi és politikai elemzés jelent meg. Philippe Apelle 2012-ben megállapította, hogy az értelmiségi körökben olyannyira felfokozódtak az indulatok, hogy a témáról „teljesen hamis állítások” is napvilágot láttak.⁷⁶

A jogállamiság magyarországi helyzetével foglalkozó, 2010 és 2014 között megjelent jogállamiság-elemzések sajátossága, hogy mindig a magyar kormány egy-egy intézkedése mentén fogalmazták meg bírálataikat. Mivel a Fidesz 2014 tavaszán a magyar országgyűlési választásokon és az európai parlamenti választásokon is nagyarányú győzelmet aratott, az Orbán-kormánnyal szemben kritikus nemzetközi elemzők előtt megnyílt a lehetőség, hogy folytassák az előző években kialakult elemzési trendet.⁷⁷ Ez részben meg is történt, ugyanakkor az is megfigyelhető, hogy a Magyarországot bíráló elemzések egyre inkább kiegészültek egy új aspektussal, és egyre többen kezdtek el értekezni arról, hogy az Európai Uniónak milyen általános jogállamisági mechanizmust kellene kialakítania.⁷⁸

A jelenség összefüggésben áll azzal, hogy az európai intézmények is fokozatosan egy átfogó, uniós szintű jogállamiság-politika irányába mozdultak el. Ahogy az fentebb már említésre került, az Európai Bizottság például 2014. március 11-én kiadta „*a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről*” szóló közleményét,⁷⁹ amellyel a tagállamok ellen bármikor bevethető, komplett jogállamisági-mechanizmust hozott létre. Ez a lépés jelentősen befolyásolta az elemzőket is. Dimitry Kochenov és Laurent Pech például részletesen elemezték az Európai Bizottság által javasolt új jogállamisági keretet, és kitértek az egyéb, európai intézmények által elfogadott vagy kilátásba helyezett alternatív jogállamisági mechanizmusokra is.⁸⁰ Más szerzők is készítettek hasonló irányú elemzéseket, amelyekben körüljárták a „jogállamiságot megsértő” tagállamok ellen kiszabható szankciók kérdéskörét is. Ulrich Sedelmeier felvetette a materiális szankciók lehetőségét, de egyben fel is hívta a figyelmet egy ilyen politika korlátjaira. Az ilyen jellegű büntetéseket nem tartotta elég

⁷⁵Pogány István: The crisis of democracy in East central Europe: the 'new constitutionalism in Hungary'. In: European public law, 2013/2. 241-367. o.

⁷⁶Apelle, Philippe: La loi fondamentale de la Hongrie. In: La Revue administrative, 386. szám, 2012. 133. o.

⁷⁷Lásd például: Kochenov, Dimitry–Magen, Amichai–Pech, Laurent: Introduction: The Great Rule of Law Debate in the EU. In: Journal of Common Market Studies, 2016/5. 1045-1049. o.

Sedelmeier, Ulrich: Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure. In: Journal of European Public Policy, 2016/3. 337-351. o.

Bátory Ágnes: i. m. 685–699. o.

⁷⁸Uo.

⁷⁹A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11.

⁸⁰Kochenov, Dimitry–Magen, Amichai–Pech, Laurent: Introduction: The Great Rule of Law Debate in the EU. In: Journal of Common Market Studies, 2016/5. 1045-1049. o.

hatékonyak, helyette inkább azt javasolta, hogy az Európai Unió olyan eljárásokhoz folyamodjon, amelyekkel „megszégyenítheti” annak az országnak a kormányát, amelyben kifogásolja a jogállamiság helyzetét.⁸¹ Bátor Ágnes szintén megkérdőjelezte az európai eljárások és szankciók hatékonyságát, ő a veszélyt a „kreatív megfelelés” („creative compliance”) jelenségében látta. Ez alatt azt értette, hogy a tagállami kormányok – szimbolikus vagy jogtechnikai eszközök segítségével – csak úgy tesznek, mint ha meg akarnának felelni az uniós elvárásoknak, de valójában kritizált viselkedésük lényegén nem változtatnak.⁸² Bernd Schlipphak és Oliver Treib egyenesen arra a következtetésre jutottak, hogy az Európai Bizottság 2014-es jogállamisági kerete akár kontraproduktív is lehet. Véleményük szerint a bírált tagállami kormányok társadalmi támogatottsága még meg is erősödhet az uniós bírálatok következtében, hiszen azok az adott ország belpolitikájába való illegitim külföldi beavatkozási kísérletnek tűnhetnek. Ezért kidolgoztak egy alternatív stratégiát, amellyel az Európai Unió hatékonyabban tudna fellépni a tagállamokkal szemben. Azt javasolták, hogy az uniós intézmények nyílt konfrontáció helyett először inkább az adott országban működő, helyi civil szervezeteket támogassák „a jogállamiságért folytatott küzdelemben”. Véleményük szerint azt kell elérni, hogy előbb az adott országon belüli, elnyomott csoportoktól érkezzen segélykiáltás. Erre hivatkozva az Unió később már maga is nagyobb legitimitással tudna fellépni a tagállami kormányzat ellen.⁸³

A fenti példák jól mutatják, hogy az európai jogállamiság-kontroll elősegítésén munkálkodó szerzők milyen cselekvési irányokat vetettek fel. Ebbe a trendbe illeszkednek a különböző NGO-k – például az Amnesty International⁸⁴ vagy a Human Rights Watch⁸⁵ – által közzétett tanulmányok, illetve figyelemfelhívó, militáns dokumentumok is. De az európai és nemzetközi intézmények is számos, a magyarországi jogállamiságot érintő dokumentumot készítettek. A Velencei Bizottság például 2011 és 2019 között – a jogállamiság általános kérdését vitató két jelentésen túl – húsz véleményt adott ki a magyar alkotmányos vagy

⁸¹Sedelmeier, Ulrich: Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure. In: Journal of European Public Policy, 2016/3. 337-351. o.

⁸²Bátor Ágnes: i. m.

⁸³Schlipphak, Bernd–Treib, Oliver: Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding. In: Journal of European Public Policy, 2016/3. 361. o.

⁸⁴Le „sixième amendement” ou la fin de l’Etat de droit hongrois. Amnesty International, 2016.

<https://www.amnesty.be/infos/actualites/article/le-sixieme-amendement-ou-la-fin-de-l-etat-de-droit-hongrois?lang=fr>

Letöltés ideje: 2017. március 7.

⁸⁵Hungary: Rule of Law Under Threat, Government’s Damaging Changes to Legal Framework Require EU Action. Human Rights Watch, 2013.

<https://www.hrw.org/report/2013/05/16/wrong-direction-rights/assessing-impact-hungarys-new-constitution-and-laws>

Letöltés ideje: 2017. március 7.

jogszabályi változásokkal kapcsolatban. Ez a szám igencsak beszédes, főleg ha figyelembe vesszük, hogy 2011 előtt mindössze egyetlen egy ilyen típusú vélemény született Magyarország vonatkozásában, 1995-ben.⁸⁶ Az Európai Parlament 2010 és 2017 között hét, a magyar politikai helyzetet taglaló állásfoglalást fogadott el, köztük a Tavares-jelentést. Hatodikként ide sorolhatjuk azt a 2016-os európai parlamenti állásfoglalást is, amely bár nem említi kifejezetten Magyarországot, tulajdonképpen a Tavares-jelentés „folytatásaként” olyan európai uniós monitoring mechanizmust irányoz elő, amely minden évben, minden tagállamot átvilágítana a jogállamiság szempontjából.⁸⁷ Szintén ebbe a sorba illeszkedik az Európai Parlament Judith Sargentini zöldpárti képviselő jelentésén alapuló, 2018. szeptember 12-i állásfoglalása,⁸⁸ amely Magyarországgal szemben elindította a 7. cikk szerinti eljárást. Az Európai Parlament 2020. január 16-án az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése alapján Lengyelországgal és Magyarországgal kapcsolatban folyamatban lévő meghallgatásokról szóló állásfoglalásával tovább folytatta a sort.⁸⁹

Ahogy a fenti példák is mutatják, az elemzők jelentős része és különböző európai uniós, nemzetközi és civil szervezetek egymással kéz a kézben, fokozatosan építették fel azt az eszmerendszert, amely a tagállamok feletti uniós jogállamiság-kontroll alapjául szolgál.

2.2.3.2. A jogállamiság „totalitarizmusa” ellen felszólaló szerzők

Az Európai Unióban kialakult jogállamiság-vita kapcsán megszólaló magyar és külföldi szerzőknek létezik egy másik, a nyugati tudományos fősodorról szembehelyezkedő, és egyre bővülő csoportja is. Míg a Magyarországot jogállamisági szempontból bíráló elemzők rendszeresen publikálnak a nyugati tudományos folyóiratokban, a vitát más szemszögből

⁸⁶A Velencei Bizottság véleménye Magyarország új Alkotmányának alapelveiről. Velence, 1995. november 24-25.

Avis sur les principes directeurs de la nouvelle Constitution de la République de Hongrie.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)002-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)002-bil)

Letöltés ideje: 2017. október 20.

A Velencei Bizottság további vonatkozó véleményeinek listáját lásd az irodalomjegyzékben.

⁸⁷Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Strasbourg, 2016.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje 2016. október 30.

⁸⁸Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. Strasbourg, 2018.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2018-0340%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fHU&language=HU>

Letöltés ideje: 2019. január 3.

⁸⁹Az Európai Parlament 2020. január 16-i állásfoglalása az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése alapján Lengyelországgal és Magyarországgal kapcsolatban folyamatban lévő meghallgatásokról. Strasbourg, 2020.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_HU.html

Letöltés ideje: 2020. április 28.

megközelítő szerzők elsősorban terjedelmesebb elemzések, könyvek formájában fejtik ki véleményüket.

Trócsányi László például 2014-ben eredetileg magyarul megjelent – azóta angolul, franciául és lengyelül is kiadott – könyvében az európai integráció kapcsán felmerülő alkotmányos dilemmákat tanulmányozta.⁹⁰ Miközben kihangsúlyozta az európai intézmények és a tagállamok közötti párbeszéd szükségességét, megállapította, hogy a nemzeti alkotmányos identitás védelme korlátot kell, hogy jelentsen az európai jog elsőbbségével szemben. A kérdést előbb jogelméleti szempontból vizsgálta, majd elemezte a 2010 és 2014 közötti magyarországi politikai és alkotmányos fejleményeket, valamint a hazai és nemzetközi intézmények ezekre adott reakcióit. Az elemzésben az alkotmányjogi megközelítés dominált, azonban a szerző többször is felhívta a figyelmet arra a veszélyre, hogy a jogállamiságról folytatott vitában a jogi érvek és a pusztán politikai számításokon alapuló bírálatok összekeverednek egymással.

Varga Zs. András 2015-ben kiadott könyvében a jogállamiság elméleti koncepcióját és gyakorlati alkalmazását tanulmányozta részletesen.⁹¹ Megállapította, hogy a jogállamiság eszménye mára egyfajta bálvány lett. Rámutatott arra a paradoxonra, hogy az eredetileg éppen a totalitarista rezsimek ellen kidolgozott koncepció maga is totalitárius jelleget kezd ölteni. A mai jogállam bírói jogállam, amelyben a bírói szervek képesek a jogállamiság nevében, önkényesen felülről a demokratikus úton hozott törvényi és alkotmányos rendelkezéseket.

Hasonló gondolatokat fogalmazott meg Bertrand Mathieu is, aki egy egész könyvet szentelt annak, hogy rámutasson a jog és demokrácia közötti potenciális feszültségekre.⁹² Meglátása szerint az önmagában nem jelent problémát – sőt egyenesen pozitív hatású –, hogy a liberális jogállamiság-koncepció bizonyos mértékben korlátozza a demokratikus hatalmat. Ügyelni kell azonban a demokrácia és a jogállamiság közötti egyensúlyra, mert ha a mérleg nyelve túlságosan a jogállamiság javára billen, a demokrácia veszélybe kerül. Bertrand Mathieu megállapította, hogy Franciaországban ez az egyensúly már megbomlott, ennek következtében hazájában demokratikus deficit állt elő. Könyvében – amely 2018-ban magyar nyelven is megjelent⁹³ – a szerző Magyarországot egyfajta minilaboratóriumként mutatta be, ahol a demokratikus felhatalmazással rendelkező kormányzati erők már nem teljesítik feltétel nélkül a közigazgatási, a bírói, vagy a szakértői hatalom elvárásait.

⁹⁰Trócsányi László (2014): i. m.

⁹¹Varga Zs. András: i. m.

⁹²Mathieu, Bertrand: *Le droit contre la démocratie?* LGDJ, collection Forum, Issy-les-Moulineaux, 2017.

⁹³Mathieu, Bertrand: *A jog a demokrácia ellen?* Századvég kiadó, Budapest, 2018.

Antoine Vauchez elemzése szintén érdekes tanulságokat tartalmaz az Európa Unió és a demokrácia viszonyával kapcsolatban.⁹⁴ A szerző nem a magyar politikai fejleményeket, hanem általában az Európai Unió és az euróövezet működését tanulmányozta, amelyből azt a következtetést vonta le, hogy az Európai Unióban a függetlenségükre vagy szakértelmükre hivatkozó intézmények felülkerekedtek a legitimitásukat a népakaratból származtató, demokratikus erőkön. A szerző szerint úgy lehetne demokratikusabbá tenni az Európai Uniót, ha átlátható, demokratikus vitát vezetnének be azokban az európai intézményekben, amelyek ma függetlenségükre hivatkozva elzárkóznak ettől. Mindezt azért nehéz megvalósítani, mert a függetlenség és a szakértelem olyan legitimitásforrásokká váltak, amelyek már nem kiegészíteni, hanem helyettesíteni próbálják a demokratikus legitimitást.

2019-ben Pokol Béla az Európai Unió hatalmi szerkezetéről szóló könyvet jelentetett meg. Elemzésében arra a következtetésre jutott, hogy bár első látásra az Európai Tanács és a Bizottság tűnnek az európai politika legmeghatározóbb szereplőinek, a legfontosabb szerepet valójában az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Európai Bíróság, vagy Bíróság) játssza, amely gyakorlatilag korlátlan hatalommal rendelkezik az európai intézményrendszeren belül. Megállapította, hogy az Európai Unió Bírósága hatalma beárnyékolja az Európai Uniót, amelyet ezért nem demokratikus, hanem jurisztokratikus szervezetnek kell tekinteni.⁹⁵

Az uniós jogállamiság-vitával kapcsolatos mainstream elemzésekkel szembe helyezkedő szerzők sora tovább folytatható lenne, azonban nem alakult még ki a jogállamisági mainstreammel szemben egységes iskola. Inkább azt láthatjuk, hogy az alternatívát kereső elemzők különböző nézőpontokból kiindulva, különböző eszmefuttatásokon keresztül jutnak hasonló jellegű következtetésekre a jogállamiság-vitát is érintő alapkérdésekkel kapcsolatban. Thierry Baudet például a vitákat elsősorban a független nemzetállamok és a szupranacionális (nemzetek feletti) intézmények közötti harc szemszögéből közelítette meg. Meglátása szerint a nemzetállami szint képviseli a demokráciát, szemben a szakértői legitimitásra támaszkodó, nem átlátható, antidemokratikus, szupranacionális hatalommal.⁹⁶ Másik példaként említhetjük Frank Füredi 2017-ben megjelent könyvét, aki Magyarország és az uniós intézmények, illetve

⁹⁴Vauchez, Antoine: *Démocratiser l'Europe*. Éditions du Seuil et La République des Idées, Párizs, 2014.

⁹⁵Pokol Béla, *Európai jurisztokrácia, Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019.

⁹⁶Baudet, Thierry: *A határok jelentősége*. Századvég Kiadó, Budapest, 2015.

a tágabb értelemben vett nemzetközi globalista elit közötti feszültségekre mint értékek harcára tekint.⁹⁷

Egyre többen vannak tehát azok, akik úgy vélik, hogy egy valójában mélyen politikai jellegű vitában nem lehet automatikusan igazat adni annak a félnek, amelyik a másikkal szemben a jogállamiság védelmére hivatkozik. Az ilyesfajta próbálkozások miatt ugyanis félő, hogy a jogállamiság eszméje eltávolodik eredeti küldetésétől, ezáltal pedig a szabad gondolkodást és a demokratikus vitát korlátozni képes, veszélyes politikai fegyverré válik.

3. FEJEZET: MÓDSZERTANI MEGKÖZELÍTÉS ÉS KUTATÁSI KÉRDÉSEK

3.1. AZ EURÓPAI UNIÓS JOGÁLLAMISÁG-POLITIKA ÁTFOGÓ ELEMZÉSE

Jelen értekezés is a jogállamisággal kapcsolatos szakirodalmat szeretné kiegészíteni egy újabb, átfogó aspektusból. Több mint tíz évvel a Magyarországot érő első jogállamiság-bírálatok után fontos, hogy részletes tudományos értekezés tárgyát képezze az az európai uniós jogi és politikai jelenség, amelyek következtében ma két európai uniós tagállam is az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás alatt áll. Az értekezésben ezért részletesen levezetésre kerül, hogyan vált a jogállamiság alkotmányjogi alapfogalomból – amelyet az uniós alapszerződésekben is csak viszonylag későn rögzítettek – konkrét európai uniós politikai eszközzé. Ez nem csak azoknak lehet hasznos, akik a jogállamiság-politikát szeretnék jobban megismerni, hanem mindenkinek, aki tisztább képet szeretne kapni az Európai Unió általános működéséről, „politikacsinálásáról” és fő politikai törésvonalairól.

Azok, akik eddig az uniós „jogállamiság-védő” eszközöket elemezték, kimondva vagy kimondatlanul, rendre abból az alapfeltevésből indultak ki, hogy egyes tagállamokban – előbb Magyarországon, majd Lengyelországban – veszélyben van a jogállamiság. A probléma az, hogy ez az axióma túlságosan leszűkíti az elemzési keretet, ezért nem tud átfogó képet nyújtani az európai jogállamiság-politika valóságáról. Csőszerűen egy irányba tereli a gondolkodást, csak azt feszegeti, hogyan tudna fellépni az Európai Unió a jogállamiságot „megsértő” tagállamokkal szemben. Az ilyen típusú elemzések természetükből adódóan legfeljebb abban térhetnek el egymástól, hogy milyen eszközöket javasolnak az Európai

⁹⁷Füredi, Frank: A célkeresztben: Magyarország. Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, Budapest, 2017.

Az értékharcot más szemszögből vizsgálja: Majtényi Balázs: Alkotmányos értékek játszámja az Európai Unióban: egytől a huszonnyolcig. In: MTA Law Working Papers, 2017/14. szám

http://real.mtak.hu/121482/1/2017_14_Majtényi.pdf

Letöltés ideje: 2021. április 3.

Uniónak a „vétkes” tagállamokkal szembeni fellépéshez. Az ily módon felépített gondolatmenet és érvrendszer azonban azokat a felvetéseket már nem tudja kezelni, amelyek bármilyen módon megkérdőjelezzik, hogy valóban sérül-e a jogállamiság egy adott tagállamban. Ezek az elemzések nem tudják kezelni az érveket, amelyek szerint egy-egy kritika pontatlan, megalapozatlan, vagy olyan lényegi politikai döntést érint, amelyet egyszerűen nem lehet objektíven megítélni. Ezért sem meglepő például, hogy a magyar kormány által közzétett dokumentumok, amelyek pontról pontra igyekeznek cáfolni az uniós jogállamisági kritikákat,⁹⁸ általában negligálásra kerülnek. Ha ugyanis az uniós jogállamisági mechanizmusokkal foglalkozó elemzők akár csak egy pillanatra is elfogadnák, hogy megkérdőjelezhető az az alapfeltevésük, mely szerint Magyarországon sérül a jogállamiság, az egész elemzési és érvrendszerük összeomlana.

Márpedig az előző fejezetben felsorolt – a magyar politikai vezetés és az európai globalista elit közötti nézeteltéréseket kutató – alkotmányjogi, politológiai elemzések is arra utalnak, hogy a probléma sokkal összetettebb annál, mint ahogy azt az uniós jogállamiság-védelmet szorgalmazó szerzők bemutatják.⁹⁹ Ezért ahhoz, hogy az európai uniós jogállamiság-politikáról átfogó, hiteles képet kaphassunk, célszerű semlegesebb kiindulópontot választani. Ahelyett, hogy bármilyen megkérdőjelezhető alapfelvetést kőbe vésve rögzítsenék, és egyszerűen elfogadnák, hogy az európai intézmények azért foglalkoznak egyre többet az uniós országokon belüli jogállamiság helyzetével, mert nincs más választásuk, érdemes a jelenség hátterét alaposabban megvizsgálni. A politikai szociológia tudománya kifejlett eszközökkel rendelkezik ahhoz, hogy egy politikáról átfogó képet kaphassunk. Az értekezés

⁹⁸Lásd a Magyar Kormánynek a Sargentini-jelentés állításaira tételesen reagáló, angol nyelven közzétett információs dokumentumát.

Information Note to the General Affairs Council of the European Union by the Hungarian Government on the Resolution on Hungary adopted by the European Parliament on 12th September 2018.

<https://2015->

[2019.kormany.hu/download/3/61/81000/The%20official%20legal%20arguments%20of%20the%20Hungarian%20government%20in%20the%20Article%207%20procedure%20in%20the%20European%20Council%20refuting%20the%20accusations%20of%20the%20Sargentini-report.pdf#!DocumentBrowse](https://2015-2019.kormany.hu/download/3/61/81000/The%20official%20legal%20arguments%20of%20the%20Hungarian%20government%20in%20the%20Article%207%20procedure%20in%20the%20European%20Council%20refuting%20the%20accusations%20of%20the%20Sargentini-report.pdf#!DocumentBrowse)

Letöltés ideje: 2021. augusztus 8.

Varga Judit (szerk.): (Elő)ítélet Brüsszelben: jogállami koncepciók egy vitatott eljárásban: Magyarország Kormányának tájékoztatója az Európai Unió Általános Ügyek Tanácsa részére az Európai Parlament által 2018. szeptember 12-én elfogadott, Magyarországról szóló állásfoglalásról. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2019.

⁹⁹Trócsányi László (2014): i. m.

Varga Zs. András: i. m.

Mathieu, Bertrand (2017, 2018): i.m.

Vaucher, Antoine (2014): i. m.

Baudet, Thierry: i. m.

Pokol Béla: i. m.

Füredi, Frank: i. m.

további részeiben a jogállamiság-politika kulisszáit ezen eszközöket is segítségül hívva tárom fel.

3.2. AZ ÉRTEKEZÉS ELKÉSZÍTÉSÉHEZ ALKALMAZOTT MÓDSZERTAN

Az uniós jogállamiság-politika kérdéskörét 2016 óta kutatom tudományos szemszögből. A kutatás során kihívást jelentett, hogy az uniós jogállamiság-politika témakörében bekövetkező sorozatos aktuális fejlemények miatt nemcsak a 2016-ot megelőző időszak történéseit, forrásait és szakirodalmát igyekeztem feldolgozni, hanem a minél hasznosabb és teljesebb disszertáció igénye miatt a kutatási időszak során bekövetkezett fejleményekre is folyamatosan reflektáltam. Kutatásom utolsó szakasza a 2019-2020-as időszakra tehető, ezért disszertációban az európai jogállamisági vita 2020 decemberéig bekövetkezett jelentős történéseit tárgyalom részletesen. A disszertáció kéziratát először 2021 áprilisban zártam. Az ezt követő tudományos műhelyvita után a szöveget még egyszer megnyitottam, hogy a vitán elhangzott, valamint írásban beérkezett szakmai vélemények alapján kisebb változtatásokat, pontosításokat eszközöljek. Ez lehetővé tette a szöveg minimális aktualizálását is, ugyanakkor ebben a fázisban már nem emeltem be a dolgozatba az időközben bekövetkezett újabb, jogállamisághoz köthető fejleményeket, hiszen az a kutatási szakasz újra nyitását és a disszertáció műhelyvitához képest történő akár jelentős, új elemekkel való kibővítését eredményezte volna. Mindezt azért tartom fontosnak ehelyütt rögzíteni, mert a témára jellemző számos érdekes, aktuális fejlemény miatt a dolgozatot kézbe vevő olvasóban óhatatlanul megfogalmazódhat az az elvárás, hogy a közelmúlt legfrissebb fejleményeivel kapcsolatban is találjon a szövegben reflexiót. Az újabb és újabb fejlemények feldolgozására irányuló kísértés talán a dolgozat szerzője számára még erőteljesebb, ugyanakkor a fenti praktikus okok miatt ezekre későbbi tudományos elemzésekben tudok majd kitérni.

Kutatásomat kezdetektől az államtudományra jellemző pluridiszciplináris alapokra helyeztem, dolgozatomban a jogi és a politikatudományi elemzés eszközeit alkalmazom. Többek között elemzem, hogyan jelent meg és milyen fejlődésen ment keresztül a jogállamiság fogalma az uniós alapszerződések szövegében. Ehhez a jogi szemszögű vizsgálódáshoz egyszerre alkalmazom a történeti és a retrospektív összehasonlító módszert, mely során az 1957-es Római Szerződéstől kezdve összevetem az uniós alapszerződések különböző módosításait, és bemutatom, hogy hol, mikor, milyen jogszabályi kontextusban jelent meg bennük a jogállamiság fogalma. Ezáltal tényszerűen beazonosíthatók azok a fordulópontok, amelyek a jogállamiság fogalmát az elsődleges, írott uniós jog részévé tették. Ezzel az összehasonlítással válik tényszerűen megállapíthatóvá az is, hogy az uniós alapszerződések megalkotó felek

mikor irányozták elő annak lehetőségét, hogy az Unió bármilyen jogállamisági vizsgálódást folytathasson a tagállamaival szemben. Ezáltal igyekszem a vizsgált uniós jogállamiság-politikát precíz jogi kontextusba helyezni.

A jogi összehasonlító módszert a dolgozat későbbi részeiben is alkalmazom. A jogállamisági kondicionalitás kérdéskörének vizsgálata során tételesen összevettem a témában alkotott uniós rendeletre vonatkozó európai bizottsági javaslat szövegét a végül elfogadott rendelettel, valamint az Európai Tanács e rendelethez fűzött értelmező megállapításaival. Ezzel a módszerrel tudományosan beazonosíthatóvá válnak a rendelettel kapcsolatos legfőbb jogi és politikai vitás kérdések, a megalkotott kompromisszumok és a rendeletet továbbra is terhelő ellentmondások.

Az értekezés során elemzem az Európai Unió Bírósága jogállamiság-politikához kapcsolódó joggyakorlatát is, ahol közvetlenül a bírósági ítéletekből, azok kronológiai fejlődéséből és egymással való összevetéséből vonok le logikai következtetéseket induktív módszerrel. A vizsgált bírósági ítéleteket különböző kategóriákba rendszerezve szemléltetem a jogállamisággal kapcsolatos uniós bírósági joggyakorlat alakulását.

A dolgozatban általánosságban véve gyakran használom az uniós intézmények különböző jogi, illetve puha jogi dokumentumainak nyelvtani, logikai elemzési módszerét. A helyenként alkalmazott leíró technikával a későbbi önálló, kritikai megfigyeléseimet igyekszem tényszerű jogi alapokra helyezni. Az értekezésben kivételes esetekben egyes anyagokat hosszabban, nagyobb részletességgel idézek. Így járok el azon dokumentumok esetében, amelyeket később tételesen kommentálok, így az olvasó az eredeti dokumentum precízen idézett szövegével összevetve mérlegelheti az értekezésben ezzel kapcsolatban megfogalmazott megállapításaimat, logikai következtetéseimet. A disszertáció szövegében részletesebben megjelenítésre kerülő dokumentumok sajátossága, hogy a jogállamiság-politikával kapcsolatos legfontosabb, a médiában is nagy hangsúllyal megjelenő vitákhoz kötődnek, ugyanakkor szövegük kevésbé ismert és csak célirányos kutatómunka eredményeként lelhető fel. Azokban az esetekben jelenítem meg ezeket a szövegben hosszabban, amikor úgy értékelem, hogy az olvasónak feltétlenül szükséges szöveg nagyobb részeit megismerni ahhoz, hogy képet alkothasson a jelenségről és megérthesse érvelésemet. Ezeknek a dokumentumoknak a sajátossága, hogy viszonylag rövidek, és technikai információk helyett sűrítve tartalmazznak számos, a jogtudományi és a politikatudományi érvelés szempontjából jelentős információt. Ezzel az eljárással is növelni kívánom disszertációm szakmai és tudományos világban való közvetlen gyakorlati hasznosíthatóságát.

A jogi módszereken kívül az értekezésben a politikatudományi elemzés módszereit is alkalmazom. Az értekezésben időtálló, rugalmas elemzési keretet igyekszem kialakítani, amelyen keresztül koherensen mutatható be az uniós jogállamiság-politika komplex kérdésköre. Célul tűztem ki, hogy a különböző részek az elemzés stabil pilléreit rögzítsék, amelyek az események sodrásában évek múlva is relevánsak maradnak, és segítenek megérteni az állandóan alakulásban lévő jogállamiság-politikát. Az egyes pilléreket úgy alkottam meg, hogy azokon belül fel lehessen dolgozni az uniós jogállamiság-politika nagy ütemben bekövetkező, újabb és újabb fordulatait is. Ezzel egyrészt feldolgozhatóvá váltak a doktori kutatási szakaszban is folyamatosan bekövetkező változások, másrészt a disszertáció szerkezete nyitott maradt az esetleges további jövőbeli kutatások előtt is.

Disszertációm szerkezete nem leíró, vagy kronologikus, hanem érvelő logikát követ. A különböző részek és fejezetek címeit úgy igyekeztem megalkotni, hogy azok már önmagukban is képet adjanak a disszertáció tartalmáról, főbb megközelítési szempontjairól és alapvető érvrendszeréről. E technikai alkalmazásakor nagyban támaszkodtam a párizsi Sciences Pón folytatott tanulmányaim során elsajátított módszertani ismeretekre.

A disszertáció politikaelemzési eszközeinek kiválasztása során jelentős mértékben támaszkodtam a Paris 1 Panthéon-Sorbonne Egyetem és az ÉNA (École nationale d'administration) közös képzésén folytatott politikatudományi tanulmányaimra. Különösen nagy hatással voltak rám Didier Georgakakis órái, aki a szemináriumok során az Európai Unió elméleti működése helyett, annak valós működésével ismertette meg a hallgatókat. A francia professzor óráin hangsúlyozta, hogy az Unió megértéséhez nem elegendő annak alapos jogi ismerete, tisztában kell lenni a jogot alkotó és értelmező intézményi, politikai és egyéb, széles értelemben vett érdekképviseleti szereplők politikai súlyával, érdekeivel és hatalmi relációival. Ehhez szakítani kell az olyan dogmatikus elképzelésekkel, mely szerint az Európai Unióról vagy annak egy adott politikájáról egyetlen, átfogó elképzelés létezhet csak. Helyette tisztában kell lenni az Európai Unióval kapcsolatos különböző tagállami, intézményi, politikai megközelítések sokféleségével és egymással való versenyével. Az egyes szakpolitikák alakulását számos szereplő közötti, állandóan alakulásban lévő erőviszonyok és versengés határozza meg, amelyet a Pierre Bourdieu által kidolgozott, egy adott politikával kapcsolatban a különböző szereplők koalícióit modellező mező-elmélet („théorie des champs”) segítségével hatékonyan lehet elemezni.¹⁰⁰ A disszertáció során ebből a megfontolásból kiindulva – ahhoz, hogy az uniós jogállamiság-politikáról minél valóságosabb

¹⁰⁰ Bourdieu, Pierre: *Propos sur le champ politique*. Presses universitaires de Lyon, Lyon, 2000.

tudományos ábrázolást adhasak – különös hangsúlyt fektetek a jogállamiság-politika alakulását meghatározó táborokra, azok belső összetételére, dinamikáira, interakcióra, valamint a különböző csoportok közötti, a kiválasztott európai, vagy nemzeti szintér függvényében is változó erőviszonyokra.

A jogállamiság-politika elemzése során jelentős módszertani inspirációs forrást jelentett számomra még Brigitte Gaïti szintén a Sorbonne és az ÉNA közös képzésén tartott közpolitika-elemzési órája, valamint Patrick Hassenteufel politikaelemzési módszertani eljárásokat részletesen bemutató könyve.¹⁰¹ Hassenteufel szerint a politikaelemzés három fő kérdésként azt szükséges vizsgálni, hogy miért hoznak létre egy politikát, hogyan viselkednek az érintett szereplők, és milyen hatást vált ki a közhatalommal felruházott intézmények cselekvése.¹⁰² A politika megértéséhez vizsgálni szükséges az adott politika alapjait, motivációját, kimondott, vagy kimondatlan céljait, cselekvési eszközeit, alanyait. Egy adott politika kialakulása szempontjából különös tekintettel kell lenni arra, hogy mikor és milyen módon definiálták az adott politika alapját adó problémát, mikor, milyen körülmények között tűzték a politikai napirendre,¹⁰³ milyen döntéseket hoztak a nevében és azok hogyan valósultak meg konkrétan.¹⁰⁴ A politikaelemzés szempontjából a megoldandó problémát, amelyre a vizsgált politika hivatkozik, sosem tekinthetjük adottnak, magától értetődőnek. A probléma onnantól létezik, hogy egy vagy több szereplő definiálja azt.¹⁰⁵ A médiának különös szerepe lehet az ilyen értelemben vett problémaalkotásában,¹⁰⁶ hiszen segíthet dramatizálva¹⁰⁷ a közvélemény elé tárni a jelenséget. A disszertációban ezekre a módszertani megfontolásokra építve foglalkozom részletesen a jogállamiság uniós szintű problematizálásának kontextusával, meghatározó mérföldköveivel. A dolgozatban sajtócikkek is hivatkozok, amelyek kettős szerepet töltenek be. Egyrészt segítenek dokumentálni a jogállamiság-politika kialakulásának egy-egy fontosabb fejleményét, másrészt egyben illusztrálják is a média által az uniós jogállamiság-politika építésében betöltött problematizáló szerepet.

Hassenteufel szerint egy adott politika megértéséhez a politikát alakító szereplőket a lehető legszélesebb körben szükséges vizsgálni, beleértve az állami és nem állami szereplőket is.¹⁰⁸

¹⁰¹Hassenteufel, Patrick: i. m.

¹⁰²Uo.9. o.

¹⁰³Uo. 9. o. és 43. o.

¹⁰⁴Uo. 9. o.

¹⁰⁵Uo. 43. o.

¹⁰⁶Uo. 43. o.

¹⁰⁷Uo. 51. o.

¹⁰⁸Uo. 19. o., 187. o.

Az adott politika egymással interakcióban lévő szereplők közös konstrukciója,¹⁰⁹ ezért ezt az interakciót is szükséges vizsgálni.¹¹⁰ Meg kell figyelni, hogy a beazonosított szereplők hogyan versengenek egymással annak érdekében, hogy saját érdekeiknek megfelelően kontrollálhassák a politika megvalósítását.¹¹¹ Amint azt az előzőekben már említettem, a dolgozatomban a szereplők ilyen szemszögű vizsgálatára is vállalkozom.

Végezetül a politikaelemzés során figyelemmel kell lenni az adott politika szimbolikus elemeire is, így a különböző beszédek, jelentősebb közleményeket, kommunikációs üzeneteket is be kell vonni az elemzésbe,¹¹² valamint meg kell vizsgálni, hogy milyen, a szereplőket egységes koalíciókba sorakoztató közös hiedelemrendszerek¹¹³ figyelhetők meg a vizsgált politika mentén. Ezt a vizsgálatot a disszertáció V. részében végzem el mélyrehatóan bemutatva az egymással versengő kommunikációs narratívákat és elvi, világnézetbeli különbségeket.

A felhasznált források tekintetében egyszerre támaszkodok a primer és szekunder források elemzésére. Kutatásaim során az uniós alapszerződések, jogszabályok, egyéb jogi és „puha jogi” dokumentumok, közlemények, állásfoglalások, szakvélemények széles skáláját elemzem. Az uniós intézmények dokumentumain túl vizsgálom más nemzetközi szervezetek, különösen az Európa Tanács Velencei Bizottsága releváns dokumentumait, valamint különböző civil szervezetek által készített szakmai és politikai anyagokat. Ezen kívül a dolgozat elkészítéséhez igyekeztem minél szélesebb körben feldolgozni a jogállamisággal, különösen annak kutatási témám szempontjából releváns aspektusaival kapcsolatos magyar, valamint külföldi, francia és angol nyelvű szakirodalmat.

Kutatásaim kezdeti szakaszában húsz, különböző politikai és intézményi háttérű, magyar és külföldi szakemberrel, politikussal készítettem mélyinterjút az uniós jogállamiság-politika témakörében.¹¹⁴ Az interjúalanyok között volt öt, az Európai Parlament három különböző képviselőcsoportjában helyet foglaló képviselő, akik közül ketten az EP Állampolgári, Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE) tagjai voltak, az egyik képviselő pedig az Európai Parlament e disszertációban is elemzésre kerülő 2016. október 25-i állásfoglalását készítette elő. Az Európai Parlamentben a képviselőkön túl két politikai tanácsadóval és egy vezető köztisztviselővel is készítettem interjút. Az Európai Bizottságban beszélgetést folytattam a

¹⁰⁹Uo. 115. o.

¹¹⁰Uo. 151. o.

¹¹¹Uo. 110. o.

¹¹²Uo. 37. o.

¹¹³Uo. 121. o.

¹¹⁴Az interjúalanyok teljes listáját a disszertáció melléklete tartalmazza.

jogállamiság témájáért felelős osztályvezetővel, valamint a Bizottság Jogi Szolgálatának egyik munkatársával. Az Európa Tanácsban a Velencei Bizottság titkárával folytattam eszmecserét, Magyarországon interjút készítettem a korábbi igazságügyi miniszterrel és a korábbi európai uniós és nemzetközi igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkárral. Franciaországban az Európai Ügyekért és Külügyekért Felelős Minisztérium Főtitkársága Igazságügyért Felelős Igazgatóságának igazgató-helyettesével folytattam beszélgetést a vizsgált kérdésről. Az említett politikai és intézményi szereplőkön túl interjút készítettem még a francia és magyar tudományos és civil világ képviselőivel.

Az interjúkról az elhangzott információk bizalmas kezelése céljából nem készült felvétel vagy leirat, az interjúalanyok többségének kérését tiszteletben tartva a disszertációba az interjúalanyokra való konkrét, név szerinti hivatkozás nélkül építettem be az interjúk során kapott információkat.

Végül, disszertációm megírásakor jelentős mértékben támaszkodtam saját szakmai tapasztalataimra is.¹¹⁵ Külföldön töltött egyetemi éveim alatt közelről követhetem a Magyarország és az Európai Unió közötti – napjainkban jogállamisági vitákként fémjelzett – közjogi, politikai nézeteltérések alakulását. Az Európai Parlament különböző területein végzett munkám során közvetlenül figyelhettem meg az európai intézményrendszer és politikai logika működését. Igazságügyi minisztériumi munkámnak köszönhetően ismerem Magyarország e kérdéskörben képviselt álláspontját.

3.3. KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK

Az értekezésben az alábbi fő kutatási kérdésekre keresem a választ, és ezekkel kapcsolatban az alábbi hipotéziseket fogalmazom meg.

1. kutatási kérdés: Kik által, mikor és hogyan vált az Európai Unión belüli jogállamiság-védelem uniós szintű politikai kérdéssé?

1. hipotézis: Az uniós jogállamiság-kontrollt a jelenlegi politikai diskurzus gyakran az Európai Unió eredendő, legalapvetőbb feladatáént jeleníti meg. Ezt a helyzetábrázolást azonban feltevésem szerint nem igazolja az EU jogtörténete. Az uniós alapjogvédelem hosszú fejlődésen ment keresztül, mire eljutott mai formájáig. A tagállamok feletti uniós jogállamiság-kontroll kérdése a leginkább a 2010-es évtized speciális politikai kontextusában

¹¹⁵Az eredményes politikaelemzéshez metodikai szempontból kifejezetten hasznos, ha az elemző saját megfigyeléseket is tud végezni, akár közvetetten, akár mint a megfigyelt folyamatok résztvevője. Hassenteufel, Patrick: i.m. 25. o.

került az Unió intézményi és politikai napirendjének középpontjába, melyben a jelen kor politikai és intézményi szereplői játszottak meghatározó szerepet.

2. kutatási kérdés: Melyek voltak az európai jogállamiság-politika kialakulásának főbb mérföldkövei?

2. hipotézis: Az Európai Unió politikai szereplői és intézményei 2010-től folyamatosan napirenden tartották a tagállamok feletti uniós jogállamiság-védelem kérdését. Lépésről lépésre építették ki az e célt szolgáló intézményi eszköztárat, amelynek főbb elemei a Bizottság 2014-es jogállamisági kerete, a Tanács jogállamisági párbeszéde, a Bizottság éves jogállamisági jelentése és bizonyos szempontból a jelenleg vitatott költségvetési kondicionalitási szabályok.

3. kutatási kérdés: Milyen politikai csoportok, milyen érdekek és politikai nézetek mentén alakították ki az uniós jogállamiság-politikát?

3. hipotézis: A jogállamiság-politika kialakításában jelentős szerepet játszott a klasszikus, jobb és baloldal közötti politikai törésvonal. Az európai politikai pártok és nemzeti tagpártjaik közötti versenyen túl a jogállamiság-politika alakulását a nemzeti és szupranacionális szint érdekütközései, valamint az egyéni politikai és intézményi érdekek, hatalmi harcok is jelentősen befolyásolták.

4. Kutatási kérdés: Milyen szerepet játszik az Európai Unió Bírósága az uniós jogállamiság-politika építésében?

4. hipotézis: Az Európai Unió Bírósága kezdetekben nem vett részt explicit módon a jogállamisággal kapcsolatos európai vitákban. A 2010-es évek elején születtek ugyan bírósági döntések, amelyek közvetetten kapcsolhatók voltak ezekhez a vitákhoz, de nem létezett kifejezetten a jogállamiság tagállami helyzetével kapcsolatos joggyakorlat. A 2010-es évek végén fordulat következett be, a Bíróság több olyan ítéletet is hozott, amely arra enged következtetni, hogy a Bíróság joggyakorlat-fejlesztésén keresztül a jogállamisági viták egyre aktívabb szereplőjévé válik.

5. kutatási kérdés: A jogállamiság-politika különböző kommunikációs narratívái (politikai keretezései)¹¹⁶ miként tükrözik az egyes politikai csoportok közötti versenyt?

¹¹⁶Politikatudományi kifejezés, amely arra a folyamatra utal, amikor egy politikai szereplő egy-egy jelenséggel kapcsolatban kialakít egy értelmezési keretet, amelyen keresztül hatékonyan tudja kommunikálni a jelenséggel kapcsolatos üzenetét.

5. hipotézis: A jelenleg az európai politikai színtéren folyó vita több aspektusból is értelmezhető. Az Európai Unióban jelenleg zajló vita „jogállamiság”-vitaként történő ábrázolása csak egy a lehetséges narratívák közül, amely a vitában részt vevő egyik erőcsoport megközelítését tükrözi. A másik fél lényegében ugyanezt az európai vitát a nemzeti szuverenitás jelentőségéről, valamint a bevándorlásról szóló vitaként értelmezi.

6. kutatási kérdés: A versengő kommunikációs narratívák mögött milyen mélyebb törésvonalak húzódnak meg?

6. hipotézis: A jogállamisági, nemzeti függetlenségi, vagy bevándorlási narratívák által leírt európai vita az Európai Uniót megosztó mélyebb elvi, világnézetbeli és értékrendi különbségekre vezethető vissza. A vitában elfoglalt álláspontot alapvetően meghatározza a felek nemzeti szuverenitáshoz, föderalizmushoz, demokráciához, liberalizmushoz és a politikai cselekvés legitimációs forrásaihoz való hozzáállása.

A fenti kutatási kérdések és hipotézisek alapos vizsgálatához az II. részben a jogállamisági kérdés európai integrációban való megjelenését és meghatározó aktuálpolitikai kérdéssé történő fokozatos átalakulását mutatom be. A III. részben részletesen és egymáshoz viszonyítva elemzem azokat az európai uniós intézmények által bevezetett, vagy bevezetni kívánt fő eszközöket, amelyekkel az Unió felügyelni akarja a jogállamiság helyzetét az egyes tagállamokban. A IV. részben elemzem az Európai Unió Bírósága jogállamiság-politikához köthető joggyakorlatának fejlődését. Az V. részben megvilágítom, miként állnak össze a jogállamiság-politika mentén kialakult ellentáborok, milyen keretezést, politikai kommunikációt favorizálnak, és mindez milyen mélyebb, az Európai Unióról alkotott vízióval kapcsolatos politikai ellentétekre vezethető vissza.

II. RÉSZ

AZ EURÓPAI JOGÁLLAMISÁGI KÉRDÉS KIALAKULÁSA

A napjainkra kialakult európai jogállamiság-politikát csak akkor érthetjük meg igazán, ha feltérképezzük a múltbéli gyökereit. Ezért először is röviden áttekintem az európai jogtörténet ide vonatkozó részét, azaz hogy hogyan és milyen aspektusokban jelent meg fokozatosan az alapjogok és a jogállamiság védelme az Európai Unió alapszerződéseiben. Ezt követően pedig felidézem a 2010-es évtized azon meghatározó politikai történéseit, amelyek által európai politikai kérdéssé vált, hogy milyen mértékben érvényesül a jogállamiság az Unió egyes tagállamaiban.

4. FEJEZET: AZ ALAPJOGOK FEJLŐDÉSE AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓBAN

Napjainkban gyakran hivatkoznak arra, hogy az európai értékek és a jogállamiság védelme jelentik az Európai Unió „történelmi alappillérét”. Főként azok hangoztatják ezt, akik azt akarják, hogy az Európai Unió általános politikai ellenőrzés alá vonhassa tagországait a jogállamiság nevében.¹¹⁷ Szerintük a jogállamiság védelme mindig is az európai integráció fő célja és egyben alapvető feltétele volt, amely nélkül az egész európai jog értelmét veszítené.¹¹⁸ Ez az európai történelemábrázolás azonban nem felel meg a jogtörténeti tényeknek, és inkább a jelenlegi uniós jogállamiság-politikát igazoló, „történelmi alapító mítosz” utólagos létrehozására utal. Az uniós jogállamiság-politika hívei nem objektíven, hanem aktuálpolitikai megfontolásoktól vezérelve mutatják be a jogállamiság európai integrációban betöltött szerepét, és a különböző európai uniós jogállamisági mechanizmusokat tévesen ábrázolják a múltból adódó, megkérdőjelezhetetlen történeti szükségszerűségként.

Az Európai Unió jogtörténetéből kiderül, hogy – bár az európai államok demokratikus hagyományai kétségkívül fontosak – az Unió elődjét alkotó Európai Közösségek elsősorban nem értékalapú, hanem gazdasági együttműködést testesítettek meg. Ebben a fejezetben részletesen bemutatom, hogy az alapjogok és a jogállamiság védelmét csak viszonylag későn

¹¹⁷Lásd Emmanuel Macron francia elnök I. részben idézett, 2017. szeptember 26-i beszédét.

¹¹⁸Lásd például az Európai Bizottság 2014-ben kiadott közleményét. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11.

emelték be az alapító szerződésekbe. Ráadásul az európai alapjogvédelem kérdésköre eleinte más megközelítésben jelent meg, mint napjainkban. Az állampolgárok alapjogait legelőször nem a tagállamoktól, hanem az európai intézményektől féltették. Bár az aktuális európai politika tükrében ma már meglepőnek tűnhet, de eredetileg éppen a nemzeti intézmények követeltek több alapjogi garanciát az állampolgárok számára az európai intézmények potenciális túlkapásaival szemben, és nem fordítva. A gondolat, hogy az állampolgárokat a tagállamok esetleges visszaéléseitől kell megvédeni, időben csak sokkal később nyert teret.

4.1. AZ ALAPJOGOK EREDETI SZEREPE: GARANCIA AZ EURÓPAI INTÉZMÉNYEKSEL SZEMBEN

Egyes szerzők az 1953-as Európai Politikai Közösségről szóló szerződéstervezetre¹¹⁹ hivatkozva próbálják meg bebizonyítani, hogy a tagállamok feletti jogállamisági ellenőrzés gondolata már a legelső pillanattól kezdve jelen volt az európai integrációban. A szerződéstervezet lehetővé tette volna, hogy a közösség felléphessen abban az esetben, ha egy tagállam területén „az alkotmányos rend és a demokratikus intézmények” veszélybe kerülnek.¹²⁰ Az említett szerződéstervezet azonban sohasem lépett hatályba, így legfeljebb történelmi kuriózumként tekinthetünk rá. A jogtörténeti tények ezzel szemben éppen arra világítanak rá, hogy az alapjogvédelem viszonylag újkeletű téma az Európai Unióban.

Az Európai Közösségek első három évtizedében az alapító szerződések nem tettek említést az alapjogokról, csak néhány speciális jog védelméhez létezett jogalap. Ilyen jogok voltak például az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma, a munkaerő-áramlás szabadsága, a letelepedés szabadsága, a munkavállalók munka- és életkörülményeinek a javítása, valamint a férfiak és nők közötti jövedelemegyenlőség.¹²¹

¹¹⁹Az Európai Politikai Közösséget létrehozó szerződés tervezetét az 1952 szeptemberében létrehozott – Paul-Henri Spaak volt belga miniszterelnök és külügyminiszter által irányított – ad hoc bizottság dolgozta ki és terjesztette az Európai Szén- és Acélközösség Parlamenti Közgyűlésének elnöke elé. A Közösség legfontosabb célkitűzései közé tartozott a tagállamok biztonságának a garantálása az agresszióval szemben, a tagállamok külpolitikájának összehangolása, a közös piac fokozatos kiépítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelme.

https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1953_hu

Letöltés ideje: 2019. január 3.

¹²⁰Pech, Laurent–Kochenov, Dimitry: Renforcer le respect de l'Etat de droit dans l'UE: Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil. A Robert Schuman Alapítvány honlapján 2015. május 11-én megjelent cikk.

<https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0356-renforcer-le-respect-de-l-etat-de-droit-dans-l-ue-regards-critiques-sur-les-nouveaux>

Letöltés ideje: 2017. okt. 10.

¹²¹Ferraro, Francesca, Carmona, Jesús: Les droits fondamentaux dans l'Union européenne. Le rôle de la Charte après le traité de Lisbonne. Európai Parlament Kutatószolgálat, Brüsszel, 2015. 3. o.

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554168/EPRS_IDA%282015%29554168_FR.pdf

Letöltés ideje: 2017. október 10.

Ezek a kivételek azonban csak erősítik azt a megállapítást, hogy az Unió eredetileg meghatározóan gazdasági jellegű¹²² együttműködés volt, hiszen a felsorolt jogok egytől-egyig gazdasági vonzatúak.

Az alapjogok szerződéses védelmének hiányát egy idő után az Európai Unió Bírósága (korábbi nevén Európai Közösségek Bírósága) igyekezett kompenzálni.¹²³ A Bíróság a német Alkotmánybíróság híressé vált, 1974. május 29-i, ún. „Solange” ítéletére¹²⁴ reagálva szélesítette ki az alapjogvédelmi garanciákat. A Karlsruhei Bíróság¹²⁵ említett ítéletében ugyanis leszögezte, mindaddig nem fogadja el a közösségi (uniós) jog nemzeti joggal szembeni elsőbbségét, amíg az Európai Közösségekben nem ugyanolyan mértékben biztosított az alapjogok védelme, mint Németországban.¹²⁶

Az Európai Unió Bírósága első lépésként a tagállamok alkotmányos hagyományaira támaszkodva megállapította, hogy az alapjogok védelme része a „közösségi jog általános elveinek”.¹²⁷ Ezzel biztosítani tudta például olyan jogok védelmét, mint az emberi méltóság, a személyi sérthetlenség, a szólásszabadság, a törvény előtti egyenlőség, a kontradiktórius közigazgatási eljárás elvei, vagy a gondos ügyintézés elve.¹²⁸ A Bíróság ezután új eszközöket talált ki, hogy kiszélesítse az alapvető jogok érvényesítését szolgáló jogalapot; így például a nemzetközi egyezmények – többek között az Emberi Jogok Európai Egyezménye – további inspirációs forrássá váltak számára.

A német Alkotmánybíróság 1986. október 22-i, ún. „Solange II.” ítéletében,¹²⁹ azaz majdnem harminc évvel az európai integrációt megalapító Római Szerződés után, kezdte csak megnyugtatónak találni az európai alapjogvédelmet. Ekkor puhított korábbi joggyakorlatán azzal, hogy vélelmezte, az Európai Bíróság által biztosított védelem egyenértékűnek tekinthető a német alkotmányos védelemmel.

Az Európai Közösségek hosszú ideig a fent bemutatott bírósági joggyakorlat-fejlődés ellenére sem rendelkeztek saját alapjogvédő dokumentummal. A Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977-ben elfogadott egy nagyon rövid, mindössze két bekezdésből álló nyilatkozatot,

¹²²Vauchez, Antoine (2014): i. m. 37. o.

¹²³Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. In: Kül-Világ, VII. évfolyam, 2010/4.

¹²⁴Solange I (2 BvL 52/71), a BVerfG 1974. május 29-i ítélete.

¹²⁵A német Alkotmánybíróságot Karlsruheiben található székhelye után sokszor csak Karlsruhei Bíróságnak nevezik.

¹²⁶Ferraro, Francesca–Carmona, Jesús: i. m. 4. o.

¹²⁷A szerződések mellett az uniós jogszabályi hierarchia csúcsán álló másik elsődleges, eredendően íratlan jogforrás, amelyet az Európai Bíróság joggyakorlata épített ki.

¹²⁸Ferraro, Francesca–Carmona, Jesús: i. m. 6. o.

¹²⁹Solange II (2 BvR 197/83), a BVerfG 1986. október 22-i ítélete.

amelyben aláhúzták, hogy „rendkívül fontosnak tartják azoknak az alapjogoknak a tiszteletben tartását, amelyek a tagállami alkotmányokból és az emberi jogok és alapvető szabadságok európai egyezményéből következnek.”¹³⁰ A nyilatkozat azonban csak szimbolikus deklarációként értékelhető. Egy alapjogokat tartalmazó dokumentum megalkotására tett első kísérlettel csak jóval később, a Maastrichti Szerződés 1989-es előkészítésekor találkozhatunk. Az Európai Parlament ekkor megszavazott egy alapjogokat rögzítő határozatot, amelyet azonban a tagállamok az új szerződéssel kapcsolatos tárgyalások során nem fogadtak el. Ezt követően éveket kellett várni arra, hogy a kérdés újra az európai politika napirendjére kerüljön. Az Amszterdami Szerződést előkészítő 1997-es tárgyalások alatt a Parlament ismét megpróbálta elérni, hogy az Unió saját alapjogi chartával rendelkezzen,¹³¹ de a javaslatot ezúttal sem építették be a szerződésbe. A Tanács¹³² akkori német elnöksége azonban segített napirenden tartani a kérdést, így végül az 1999-es kölni Európai Tanács következtetések¹³³ megfelelően 2000. december 7-én Nizzában kihirdették az ún. Alapjogi Chartát. Ugyanakkor a Chartát akkor még olyan intézményközi megállapodás¹³⁴ formájában fogadták el, amelyet nem lehetett a szerződésekkel egyenértékűnek tekinteni. A szerződéseknek megfelelő jogi kötőerővel csak később, az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés („alkotmány szerződés”) tervezetében ruházták volna fel. Mivel azonban a szerződéstervezet több tagállami népszavazáson elbukott, a Charta továbbra is megmaradt egyszerű intézményi megállapodásnak.

¹³⁰Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös nyilatkozata az alapvető jogokról, 1977. április 27.

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977Y0427\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977Y0427(01)&from=FR)

Letöltés ideje: 2017. október 10.

¹³¹1997. november 19-i állásfoglalás: Méndez de Vigo / Tsatsos jelentés (A4-0347/97 dokumentum) és HLC 371, 1997. december 8. In: Ferraro, Francesca–Carmona, Jesús: i. m. 8. o.

¹³²Az Európai Unió Tanácsa, Miniszterek Tanácsa vagy Tanács: az Európai Unió egyik törvényhozó szerve, amely a tagállamok szakminisztereiből áll. A tárgyalt tematika függvényében a Tanács különböző formákban ülészik (pl. Bel- és Igazságügyi Tanács, Külügyi Tanács, stb.) Megkülönböztetendő az Európai Tanácstól, amely az Európai Unió állam- és kormányfőket tömörítő testülete. Nem keverendő össze az Európai Uniótól független nemzetközi szervezettel, az Európa Tanáccsal sem.

¹³³A Tanács az ülésein folytatott viták nyomán fogad el ún. „következtetéseket”, amelyekben általában egy adott témára vonatkozó politikai álláspontot fejt ki.

<https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/conclusions-resolutions/>

Letöltés ideje: 2019. január 3.

¹³⁴Az intézményközi megállapodások célja az uniós intézmények – különösen az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa – közötti együttműködés megszervezése és előmozdítása. Az intézményközi megállapodások lehetnek például magatartási kódexek, iránymutatások vagy nyilatkozatok is.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:010302_1&from=FR

Letöltés ideje: 2019. január 3.

Az Alapjogi Chartát végül a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépésekor emelték a szerződések szintjére.¹³⁵ A Charta elsődleges címzettjei az európai intézmények, a tagállamokra annyiban terjed ki, amennyiben azok az európai jogot hajtják végre.¹³⁶ Még ha az „európai jog végrehajtása” kitételt a Bíróság kiterjesztően is értelmezi,¹³⁷ világos, hogy a Charta elsősorban nem a tagállami kormányzatokkal, hanem az európai intézményekkel szemben hivatott védelmezni az alapjogokat.¹³⁸

Az Európai Unió belüli alapjogvédelem kérdése az Alapjogi Charta elfogadásával sem jutott nyugvópontra. Jelenleg is vita tárgyát képezi,¹³⁹ hogy az Európai Unió csatlakozzon-e az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez¹⁴⁰ és ezzel – a tagállamaihoz hasonlóan – magára nézve kötelezőnek ismerje-e el az Emberi Jogok Európai Bírósága joghatóságát. Bár a Lisszaboni Szerződés előírta, hogy az Európai Uniónak csatlakoznia kell az Egyezményhez, a csatlakozásra a mai napig nem került sor, mivel az Európai Bíróság 2014. december 18-án, 2/13-as állásfoglalásában¹⁴¹ a csatlakozás ellen foglalt állást.¹⁴² Ez a

¹³⁵Téglási András: Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere. In: Bende Zsófia–Halász Iván (szerk.): i. m. 158. o.

¹³⁶Az Alapjogi Charta 51. cikke szerint: „(1) E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre [...].

(2) Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”

¹³⁷Homulak, Ondrej–Mazák, Ján: The Charter of Fundamental Rights of the European Union vis-à-vis the Member States – Scope of its Application in the View of the CJEU. In: Czech Yearbook of Public & Private International Law, 2017/8. 168. o.

¹³⁸A Charta alkalmazási köre egyre inkább viták tárgyát képezi, amelyre a szakirodalom „implementation dilemmaként” hivatkozik. Lásd részletesebben: Hamulak, Ondrej–Sulyok Márton–Kiss Lilla Nóra: Measuring the 'EU'clidean Distance Between EU Law and the Hungarian Constitutional Court – Focusing on the Position of the EU Charter on Fundamental Rights. In: Czech Yearbook of Public & Private International Law, 2019/10.

¹³⁹Jean-Paul Jacqué professzor egyetemi előadása a Strasbourgi Egyetem Európai Felsőfokú Tanulmányok Intézetében 2013 tavaszán.

Szemléltetésként lásd a francia Nemzeti Közszerződési Egyetem (École Nationale d'Administration) nemzetközi képzése hallgatójának szakdolgozatát. Alexova-Borissova, Simona: Politique/s des droits de l'Homme en Europe entre Strasbourg et Luxembourg: enjeux et perspectives. Konzulens: Ralph Dassa. Közigazgatási mesterképzés, 2006.

<https://www.ena.fr/content/download/2794/45234/version/1/file/borissova.pdf>

Letöltés ideje: 2017. október 10.

¹⁴⁰Az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem az Európai Unió saját alapjogi dokumentuma, hanem az Európai Uniónál szélesebb körű, 47 tagországot (mára például Törökországot, Oroszországot és Ukrajnát is) magában foglaló nemzetközi szervezet, az Európa Tanács tagországai által 1950. november 4-én létrehozott egyezmény. A benne foglalt jogok érvényesítését az Európa Tanács (és nem az Európai Unió) testületként működő bírói szerv, az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) garantálja. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye megkülönböztetendő az Európai Unió saját alapjogvédő dokumentumától, a jóval később elfogadott Alapjogi Chartától. Ugyanígy, a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága sem összetévesztendő a luxemburgi székhelyű uniós szervevel, az Európai Unió Bíróságával.

¹⁴¹Lásd a Bíróság állásfoglalásáról készült elemzést. Popov, Athanase: L'avis 2/13 de la CJUE complique l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. In: La Revue des Droits de l'Homme, 2015. február.

<https://revdh.revues.org/1065>

Letöltés ideje: 2017. október 20.

mindmáig nyitott kérdés is azt mutatja, hogy az alapvető jogok és az Európai Unió kapcsolata korántsem olyan vitán felül álló, történelmi ténykérdés, mint azt a tagállamokkal szembeni uniós jogállamiság-politika szorgalmazói feltűntetik. Az Európai Unió Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozásának elmaradása is rávilágít a nemzetközi alapjogvédelem politikai, hatalmi kalkulációknak való kitettségére, jelen esetben az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága között fennálló hatásköri harcra.

4.2. AZ ALAPJOGOK MEGVÁLTOZTATOTT SZEREPE: KORLÁT A NEMZETÁLLAMI POLITIKÁVAL SZEMBEN

Mint láttuk, az európai intézményekkel szembeni alapjogvédelem csak viszonylag későn jelent meg az európai integráció történetében. A tagállamokkal szembeni uniós alapjogvédelem még ennél is újkeletűbb kérdés. Bár a két jelenség témáját tekintve hasonló – hiszen mindkét esetben az alapjogok védelméről beszélhetünk –, a mögöttük álló megfontolások homlokegyenest ellentétes logikát tükröznek.

Az első esetben ugyanis a tagállami hatóságok – például a német Alkotmánybíróság – fogalmazták meg abbéli aggodalmukat, hogy az európai intézmények nem tartják kellőképpen tiszteletben az alapjogokat. A második esetben pedig már az európai intézmények fejezik ki azzal kapcsolatos aggályaikat, hogy a tagállamok nem óvják kellőképpen az alapjogokat és a jogállamiságot is magukba foglaló „európai értékeket”.

Ez egy figyelemre méltó, száznyolcvan fokok fordulatot jelent: míg korábban a nemzeti intézmények jelentették a garanciát a hiányzó európai alapjogvédelemmel szemben, napjainkban az európai intézmények éppen ezeket a nemzeti intézményeket jelölik meg az alapjogokra leselkedő fő veszélyforrásként. A tagállamok szemszögéből ezért joggal tűnhet úgy, hogy az európai intézmények nemcsak hogy elhárították a velük szemben kezdetekben megfogalmazott alapjogi kritikákat – például az Alapjogi Charta elfogadásával –, hanem a megközelítést ügyesen megfordítva, a figyelmet még át is terelték a tagállamokra. A jogtörténet segítségével az alábbiakban erről a folyamatról is pontosabb képet kaphatunk.

A jogállamiságra tett első európai közösségi (uniós) utalást egy politikai deklaráció tartalmazta. Az 1973-as koppenhágai európai csúcstalálkozó után az Európai Közösségek kilenc tagállama elfogadta a Nyilatkozatot az Európai Identitásról. A dokumentum

¹⁴²Az, hogy az Európai Unió Bírósága vonakodik elismerni az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) elsőbbségét, jól mutatja a különböző nemzetközi szervezetek és a különböző bírósági szintek közötti hatalmi harcot. Érdekes jelenség, hogy míg az Európai Unió tendenciózusan egyre több hatáskört kíván magához vonni a tagállamoktól, önmaga nem akar hatáskört átengedni az EJEB-nek, tehát az Európai Uniótól független Európa Tanács egyik testületének.

megállapítja, hogy a tagországok „*egy olyan közös életfelfogás bizonyosságában, amely az embereket szolgáló társadalmi rend megteremtésére törekszik, akarják a gazdasági haladás célját képező képviselői demokrácia, a joguralom és a szociális igazságosság, valamint az emberi jogok betartását, mint az európai identitás alapelemeinek a védelmét.*”¹⁴³

Érdeemes zárójelben megjegyezni, hogy az előbbi idézet angol nyelvű eredeti szövege¹⁴⁴ a „rule of law” kifejezést használta, amelyet a korabeli hivatalos francia szöveg joguralomként („*règne de la loi*”) és nem „jogállamként” („*État de droit*”) fordított. Az Európai Parlament Kutatószolgálatának 2015-ben publikált elemzése viszont már úgy aposztrofálta a nyilatkozatot, hogy az a „jogállamiságot” emeli az európai identitás alappillérei közé.¹⁴⁵ A „joguralom” és a „jogállamiság” kifejezések ebben az esetben is váltakoznak, ami szintén szemlélteti a jogállamiság kifejezés – I. részben is bemutatott – fogalmi bizonytalanságait.

Ami az uniós alapszerződéseket illeti, a jogállamiságra történő első szó szerinti utalások csak harmincöt évvel az Európai Közösségek megalapítása után, az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződésben¹⁴⁶ jelentek meg.¹⁴⁷ A Maastrichti Szerződés három alkalommal tesz említést a jogállamiságról. Először a Preambulumban rögzíti, hogy a Magas Szerződő Felek megerősítik „*elkötelezettségüket a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett.*”¹⁴⁸ Ezt követően, már a szerződés normatív részében, az Unión kívüli harmadik országok vonatkozásában jelenik meg utalás a jogállamiságra. A harmadik országoknak biztosított fejlesztési együttműködéssel összefüggésben a szerződés kimondja, hogy „*a Közösség ezen a területen folytatott politikája hozzájárul a demokrácia és jogállamiság fejlődésének és megszilárdításának általános céljához, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának*

¹⁴³Nyilatkozat az európai identitásról, 1973. december 14., francia nyelvű változat
https://www.cvce.eu/obj/declaration_sur_l_identite_europeenne_copenhague_14_decembre_1973-fr-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html

Letöltés ideje: 2017. október 10.

Magyar fordításhoz lásd: J. Nagy László: Az európai integráció politikai története. Szeged, 2005.

<http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/3325/1/EUINTEGR.pdf>

Letöltés ideje: 2018. szeptember 23.

¹⁴⁴Nyilatkozat az európai identitásról, 1973. december 14., angol nyelvű változat

https://www.cvce.eu/obj/declaration_on_european_identity_copenhagen_14_december_1973-en-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html

Letöltés ideje: 2017. október 10.

¹⁴⁵Ferraro, Francesca–Carmona, Jesús: i. m. 7. o.

¹⁴⁶Aláírás időpontja: 1992. február 7., hatálybalépés időpontja: 1993. november 1.

¹⁴⁷Hasonló értelemben lásd: Pócza Kálmán: Politikai rezsimek és a jogállamiság problémája. In. Böcskei Balázs –Szabó Andrea (szerk.): Hibrid Rezsimek. A politikatudomány X-aktái. Napvilág Kiadó, 2019.

¹⁴⁸Maastrichti Szerződés, Preambulum

https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

Letöltés ideje: 2017. október 10.

célkitűzéséhez”.¹⁴⁹ Végül, a jogállamiság elvére való hivatkozás a szerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó cikkében is megjelenik, amely rögzíti, hogy a kül- és biztonságpolitika egyik célja „*a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása*”.¹⁵⁰ Mindez jól mutatja, hogy az 1990-es évek elején, a Maastrichti szerződés megalkotásakor a jogállamiság-védelem kérdése még nem az uniós tagállamok, hanem a harmadik országok vonatkozásában merült fel.

Bár a Maastrichti Szerződés F. cikke nem említi kifejezetten a jogállamiságot, a további elemzésre való tekintettel mégis érdemes azt is felidézni itt:

„1) Az Unió tiszteletben tartja tagállamainak nemzeti identitását, amelyek kormányzati rendszerei demokratikus elveken alapulnak.

2) Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek. [...]”¹⁵¹

Ez a cikk elsősorban a tagállamok nemzeti identitásának¹⁵² tiszteletben tartására helyezi a hangsúlyt, majd tényként állapítja meg, hogy a tagállamok kormányzati rendszerei demokratikus elveken alapszanak. A (2) bekezdés jogszabályszovege értelmében az Európai Uniónak – és nem a tagállamoknak – kell tiszteletben tartania a tagállamok alkotmányos hagyományaiból és az emberi jogi egyezményből fakadó alapvető jogokat. Tehát az alapvető jogokkal kapcsolatban a Maastrichti Szerződés F. cikke nem a tagállamok, hanem az Európai Unió számára ír elő kötelezettségeket.

Az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés¹⁵³ ehhez képest jelentős megközelítésbeli változást hozott. Az új szerződéssel a Maastrichti Szerződés F. cikk (1) bekezdése helyébe a következő szöveg lépett:

*„Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.”*¹⁵⁴

¹⁴⁹Maastrichti Szerződés, 130 U. cikk, 2. bekezdés

¹⁵⁰Maastrichti Szerződés, J.1. cikk

¹⁵¹Maastrichti Szerződés, F. cikk

¹⁵²Az uniós alapszerződés nemzeti identitás tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezése napjainkra fontos alapot képez az Európai Unió és a tagállamok közötti alkotmányos vitákat meghatározó, „alkotmányos identitás” fogalma köré épülő tudományos diskurzushoz, mely lényege, hogy az uniós jog nem élvezhet korlátok nélküli elsőbbséget a tagállamok jogrendjével szemben. Lásd bővebben: Trócsányi László (2014): i. m.

¹⁵³Aláírás időpontja: 1997. október 2., hatálybalépés időpontja: 1999. május 1.

Az Amszterdami Szerződés következtében az alapszerződés szövege a fő hangsúlyt már nem a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartására helyezi. A nemzeti identitásra vonatkozó rendelkezést az új szöveg is átveszi, de az előző szöveghez képest hátrébb, a (3) bekezdésbe helyezi át. Továbbá a szöveg bár elismeri, hogy a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása, valamint a jogállamiság minden tagállam számára közös alapelveket jelentenek, azokat már az Európai Unió saját alapelveiként kezeli. Jogilag ez annyit jelent, hogy az Európai Unió számára lehetővé vált, hogy a tagállamok alkotmányos hagyományaira való utalás nélkül, közvetlenül is hivatkozhasson alapjogi fundamentumára, s azt akár a tagállamokkal szemben is felhozhassa.¹⁵⁵ Az idézett cikk másik jellegzetessége, hogy immár sokkal részletesebben sorolja fel a demokratikus alapelveket, amelyek között ráadásul az alapszerződések történetében először jelenik meg szó szerint a jogállamiság is.

Ezek a módosítások már önmagukban jelzik, hogy fontos logikai változáson ment keresztül az alapjogvédelemmel kapcsolatos európai megközelítés. Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett, alábbi F.1. cikk pedig teljesen egyértelművé teszi a változást, melynek eredményeképpen a tagállamok az uniós alapjogvédelem célkeresztjébe kerültek:

„1. A tagállamok egyharmada vagy a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament hozzájárulásának elnyerését követően az állam-, illetve kormányfői összetételben üléselő Tanács, miután a kérdéses tagállam kormányát felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti az F. cikk (1) bekezdésében említett alapelveket.

2. A Tanács, amennyiben ilyen megállapítást tett, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak az e szerződés alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit. [...]”

E passzus az Európai Unióról szóló szerződés jelenlegi 7. cikkének – azaz a napjainkban a jogállamisági vitákkal kapcsolatban elhíresült „hetedik cikknek” – az őse. Az idézett F.1. cikk 1997-ben, negyven évvel az Európai Közösségek megalapítása után vezetett be először – az

¹⁵⁴Amszterdami Szerződés, 1. cikk (8) bekezdés

http://www.parlament.hu/irom37/9171/alapszerzodes/xv_11997d-hu.pdf

Letöltés ideje: 2017. október 10.

¹⁵⁵Hasonló értelemben lásd: Blanke, Hermann-Joseph–Mangiameli, Stelio (szerk.): The Treaty on European Union (TEU), A Commentary. Springer, 2013. 139-140, 142. o.

alapjogokon és a jogállamiságon alapuló – uniós tagállamokkal szembeni szankciós eljárást. A tagállamok csak ettől a pillanattól kezdve jelennek meg az alapvető jogokra és a jogállamiságra leselkedő, potenciális veszélyforrásként.

A 2001-ben aláírt Nizzai Szerződés¹⁵⁶ tovább folytatta az Amszterdami Szerződés által elindított tendenciát. A további változást az jelentette, hogy az említett cikk olyan előrejelzési mechanizmussal egészült ki, amely lehetővé tette, hogy az Európai Unió nemcsak a súlyos jogsértés megállapítása esetén, hanem már az említett jogok megsértésének „*egyértelmű veszélye*” esetén is felléphessen egy tagállammal szemben egy egyszerűbb eljárás keretében. Ez az újabb, kiegészítő eljárás nem nyújt lehetőséget szankciókra, csak annyit tesz lehetővé, hogy a Tanács „*ajánlásokat*” fogadjon el annak érdekében, hogy a szóban forgó tagállam megszüntesse a jogállamiságot veszélyeztető helyzetet. Továbbá a Nizzai Szerződés értelmében a Tanács arra is lehetőséget kapott, hogy „*független személyeket kérjen fel, hogy azok észszerű időn belül a kérdéses tagállamban fennálló helyzetről jelentést készítsenek.*”¹⁵⁷

Mivel a tagállamokat célzó jogállamisági ellenőrzési lehetőségek uniós alapszerződésbe illesztése kilép abból a logikából, amely az európai integráció első négy évtizedét jellemezte, érdemes röviden kitérni arra, hogy mi állhat a fordulat háttérében. A bemutatott változások az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején következtek be, amely időszakot döntően az Európai Unió keleti bővítéséről szóló viták határozták meg. Az akkori vélekedés szerint a kommunista diktatúra elnyomása alól nemrégiben felszabadult közép-kelet-európai országokban a demokratikus értékek és a jogállamiság nem rendelkeztek olyan szilárd alapokkal, mint Nyugat-Európában. Erre a felfogásra mutat rá Hermann-Josef Blanke és Stelio Mangiameli alapszerződés kommentárjának az EUSZ 7. cikk eredetét vizsgáló fejezete is.¹⁵⁸ Az Európai Bizottság által a 7. cikk alkalmazásával kapcsolatban 2003-ban kiadott, a disszertáció Bevezetésében is hivatkozott közlemény szintén az Unió közelgő bővítését jelöli meg első helyen olyan okként, amely szükségessé teszi vizsgálni a demokrácia és alapvető jogok tagállamok általi tiszteletben tartását.¹⁵⁹ A bizottsági dokumentum egyúttal azt is rögzíti, hogy a 2004-es bővítési hullám előtti Európai Unióról kétségekívül kívül elmondható, hogy az a hely a világban, ahol egyik legjobban védik a demokráciát és az alapvető jogokat,

¹⁵⁶Aláírás időpontja: 2001. február 26., hatálybalépés időpontja: 2003. február 1.

¹⁵⁷Nizzai Szerződés, I. cikk

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=HU>

Letöltés ideje: 2017. október. 20.

¹⁵⁸Blanke, Hermann-Joseph–Mangiameli, Stelio (szerk.): i. m. 356. o.

¹⁵⁹Európai Bizottság, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based. 2003. október 15., Brüsszel. 4. o.

amely nagyban köszönhető a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereknek, különösen az alkotmánybíróságoknak.¹⁶⁰

A kelet-közép-európai tagállamokkal kapcsolatos szkepticizmust szemlélteti az is, hogy ezeknek az országoknak speciális alapjogi és jogállamisági kritériumrendszernek, az ún. koppenhágai kritériumoknak¹⁶¹ kellett megfelelniük ahhoz, hogy felvételt nyerhessenek az Európai Unióba. Bertrand Mathieu „*A jog a demokrácia ellen?*” című művében rámutat arra, hogy Nyugat-Európában ez a megközelítés még mindig érvényben van a közép-kelet-európai tagállamokkal szemben. Példaként hozza fel a mai napig működő, 1990-ben létrehozott Velencei Bizottságot, amelynek fő küldetése, hogy támogassa „*a közép- és kelet-európai országokat abban, hogy teljes jogú tagjai lehessenek a demokratikus nemzetek családjának*”.¹⁶² A jelenleg kialakulóban lévő jogállamiság-politikát kritikus szemmel figyelő interjúalanyok ezért sokszor panaszkodnak az Unión belüli egyfajta kettős mércére, mely szerint az Unióban a közép-kelet-európai államokat a demokráciát és a jogállamiságot illetően még mindig „eredendően gyanúsabbnak” tartják, mint a „szilárd demokratikus hagyományokkal” rendelkező nyugat-európai tagállamokat.

A közép-kelet-európai tagállamokkal szembeni kettős mércét megcáfolandó, az Európai Unióban gyakran hoznak fel egy tévhiten alapuló érvelést. A kutatási szakaszban folytatott mélyinterjúk során tapasztaltam, hogy sokan úgy gondolják, hogy a tagállamokkal szembeni, jelenlegi 7. cikk szerinti szankciós eljárás ösét az 1999-es, ausztriai politikai helyzet miatt vezették be az uniós szerződésekbe. Nyugat-Európában ugyanis nagy port kavart az az eset, amikor Jörg Haider pártja (FPÖ) az 1999. októberi ausztriai parlamenti választásokat követően bejutott az osztrák kormánykoalícióba. Az európai uniós tagállamok ekkor uniós szintű eszközök helyett hagyományos, bilaterális diplomáciai úton nyilvánították ki nemtetszésüket és próbálták nyomást gyakorolni Ausztriára. A téves feltételezés szerint az uniós tagállamok később ebből az esetből tanulva rögzítettek az alapszerződésekben egy eljárást, amelyen keresztül az Európai Unió fel tud lépni, ha egy tagállamban sérül a jogállamiság. A kronológiát figyelembe véve azonban ez az eset nem befolyásolhatta a 7. cikk

¹⁶⁰Uo. 3. o.

¹⁶¹Az Európai Unióba való felvételhez szükséges bizonyos kritériumok teljesítése, amelyeket az Európai Tanács 1993-as koppenhágai ülésén állapítottak meg, innen a „koppenhágai kritériumok” elnevezés. A kritériumok a következők: a demokrácia, a jogállam és az emberi jogok az érvényesülését garantáló intézmények stabilitása, a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme; működő piacgazdaság; képesség az Unión belüli versenyviszonyokkal és piaci erővel való megbirkózásra; a tagsággal járó kötelezettségek teljesítésére való képesség, valamint a politikai, gazdasági és pénzügyi unió célkitűzéseinek vállalása.

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=hu

Letöltés ideje: 2019. január 3.

¹⁶²Mathieu, Bertrand (2017): i. m. 131. o

elődjének számító jogállamisági eljárás bevezetését, hiszen azt az 1997. október 2-án – tehát két évvel a kérdéses osztrák választások és kormányalakítás előtt – aláírt Amszterdami Szerződés vezette be.

Visszatérve a jogállamiság európai integrációban való térnyerésére, a jelenleg is hatályos európai alapszerződések legutóbbi jelentős módosítását megvalósító, 2007-ben aláírt Lisszaboni Szerződést¹⁶³ alaposabban is meg kell vizsgálni. A Lisszaboni Szerződés által még nagyobb hangsúly került az alapvető jogok és a jogállamiság védelmére.

Egyrészt az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) Preambulumába bekerült egy új, részletesebb bekezdés, amely rögzíti, hogy a szerződő felek az ösztönzést *„Európa kulturális, vallási és humanista örökségéből [merítik], amelyből az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, valamint a jogállamiság egyetemes értékei kibontakoztak”*. Másrészt az EUSZ normatív része az alapelvek még részletesebb felsorolásával egészült ki, amelyeket a szerződés immár európai „értékeknek” hív. A lisszaboni szerződésmódosítás után az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) új, 2. cikke az alábbiakat tartalmazza:

„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. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

Harmadrészt, a Lisszaboni Szerződés az EUSZ 7. cikkének formájában megerősítette azokat a megoldásokat, amelyeket az Amszterdami és Nizzai Szerződések vezettek be arra az esetre, ha a jogállamiság sérül egy tagállamban. Néhány kisebb módosítás történt, a szerződés szövegéből például kivették azt a lehetőséget, hogy a Tanács jelentéskészítésre kérhet független személyeket arról, hogy milyen helyzetben van a jogállamiság egy adott tagállamban.

Mivel a jelen értekezés tárgyát képező európai jogállamiság-politika számára az EUSZ 7. cikke szolgált kiindulási alapot, a most is hatályos 7. cikket érdemes teljes egészében idézni.

¹⁶³A Lisszaboni Szerződés az Unió korábbi alapszerződéseinek legutóbbi módosítását jelöli. A Lisszaboni szerződés által létrehozott jogrend értelmében az Európai Unió jelenleg hatályos két alapszerződése az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ). Aláírás időpontja: 2007. december 13., hatálybalépés időpontja: 2009. december 1.

A 7. cikk pontos szövegének ismeretében könnyebben megérthetjük majd az európai jogállamiság-politikát építő szereplők későbbi fejezetekben tárgyalt lépéseit is.

„(1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki.

A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e.

(2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.

(3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit.

A kérdéses tagállamnak a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot.

(4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.

(5) Az e cikk tekintetében az Európai Parlamentre, az Európai Tanácsra és a Tanácsra alkalmazandó szavazási szabályokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 354. cikke állapítja meg.”¹⁶⁴

Az EUSZ 7. cikke az Amszterdami és Nizzai Szerződések által rögzített megoldásokat megtartva két eljárástípust alakít ki. Az első típusú, a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás lehetővé teszi annak megállapítását, hogy fennáll az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek

¹⁶⁴Kiemelés a szerző által.

súlyos sérelmének egyértelmű veszélye, valamint lehetőséget nyújt nem kötelező erejű ajánlások megfogalmazására. Ez az eljárás indítható el könnyebben, az Európai Bizottság, az Európai Parlament, vagy a tagállamok egyharmadának kezdeményezésére. Ezután a súlyos jogsértés egyértelmű veszélyének megállapításához a Tanács négyötödös többségére és az Európai Parlament egyetértésének elnyerésére van szükség. Ahhoz, hogy ezek a feltételek mind érvényesüljenek, komoly politikai manővereket kell végrehajtani diplomácia szempontból rendkívül érzékeny területen, ahol az egyes európai országok egymást veszik górcső alá.

A második típusú, a 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás alapján már az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek súlyos és tartósan fennálló sérelmét lehet megállapítani. Ezt az eljárást már csak a Tanács vagy a Bizottság indíthatja el, a Parlament nem. A végleges határozat elfogadásához – amely már szankciókat is vonhat maga után az adott tagállammal szemben – a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek egyhangú szavazatára (leszámítva az érintett tagállamot) és a Parlament egyetértésére van szükség. Az eljárás kudarcához tehát már az is elegendő, hogy egyetlen tagállam védelmébe vegye a vizsgálat alá vont országot, és megvétózza az ellene készülő határozatot az Európai Tanácsban. A szankciós döntéshez szükséges szavazási feltételeket különösen nehéz teljesíteni abban az esetben, amikor az Európai Unió nemcsak egy, hanem több tagállamot is bírál a jogállamiságra hivatkozva, hiszen a két tagállam nagy eséllyel szolidáris lesz egymással, és egyikük mindig megvétózza a másik ellen javasolt szankciókat. Az európai jogállamiság-politikai szorgalmazói ezért is kerültek nehéz helyzetbe azzal, hogy Magyarországot és Lengyelországot egyszerre bírálják a jogállamisággal kapcsolatban.

A fentiekre tekintettel a 7. cikk szerinti eljárásokat elindító politikai erőknek számolniuk kell azzal a politikai kockázattal, hogy az elindított eljárás eredménytelenül záródhat. A III. részben részletesebben is kifejtem, hogy ebből adódóan a különböző európai intézményeknek sokáig leginkább az állt érdekében, hogy a 7. cikk szerinti eljárással minél tovább fenyegetőzve, de annak beindítását elkerülve helyezték politikai nyomás alá azt a tagállamot, amelynek politikájával nem értenek egyet. A 7. cikket nem hiába szokták politikai „atomfegyverként” aposztrofálni.¹⁶⁵ Egyrészt, egy tagállam szavazati jogának esetleges felfüggesztése példátlanul súlyos szankciót jelent az Unió jogrendszerében. Másrészt, a mechanizmus elindítása negatívan hathat vissza azokra is, akik elindították. Végül a 7. cikk szerinti eljárás alkalmazása az egész Európai Unió egységét megbonthatja azzal, hogy

¹⁶⁵Lásd 3. lábjegyzet.

gyengíti a különböző európai országok közötti politikai bizalmat és kölcsönös jóhiszeműséget.

Az európai jogállamiság-politika mögött meghúzódó politikai kalkulációkat az értekezés III. és V. részeiben részletesen tárgyalom. A fentiekben azt kívántam bemutatni, hogy történelmileg a jogállamiság nem tekinthető az Európai Unió alappilléérének. A tagállamok feletti európai jogállamiság-kontroll jogi alapjai csak az 1990-es évek végétől és a 2000-es évek elejétől jelentek meg a szerződésekben, és az azt követő évtizedben is csupán holt szavak maradtak.

A jogállamiság fogalmát, amely a Maastrichti szerződéstől jelenik meg az uniós alapszerződésben, nem definiálta az európai jogalkotó. A Maastrichti és Amszterdami szerződések a jogállamiságra mint elvre hivatkoznak, míg a Lisszaboni szerződés óta az EUSZ 2. cikke értékékként utal rá. Az Amszterdami szerződés F.1. cikke létrehozott egy mechanizmust, amely lehetővé teszi, hogy a Bizottság vagy a tagállamok egyharmadának javaslatára az Európai Tanács megállapítsa, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az Unió alapelveit, köztük a jogállamiságot. Az EUSZ jelenleg hatályos 7. cikk (2) bekezdése lényegében átvette ezt a mechanizmust. Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdésével pedig bevezetésre került egy új mechanizmus, amellyel a Tanács a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament, vagy az Európai Bizottság javaslatára azt állapíthatja meg, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az Unió értékeit.

Az említett jogállamisági eljárásokban kizárólag politikai szereplők (tagállami kormányzatok, Tanács, Bizottság, Parlament) vesznek részt. Ezek a politikai szereplők indíthatják el, illetve ítélik meg a jogállamiság helyzetét a tagállamokban. Ez a tény is azt mutatja, hogy az alapszerződésben rögzített uniós jogállamisági ellenőrzés nem klasszikus alkotmányos kontrollt, hanem politikai kontrollt jelent. Mindez megerősíti a dolgozat Bevezetésében kifejtett megállapítást, mely szerint különbséget kell tenni a jogállam eredeti alkotmányjogi fogalma között, és az erre ráépülő, a jogállam koncepcionális bizonytalanságait is kihasználó politikai jogállamiság-fogalom között.

Tekintettel az uniós jogállamisági eljárások politikai karakterére, az európai jogállamiság-politika kialakulásának okait az európai integráció jogtörténetén túl, a 2010-es évek politikai fejleményeiben kell keresni. A következő fejezetben bemutatásra kerül, hogy a 7. cikk köré épülő uniós jogállamiság-politika 2010 óta tartó, módszeres politikai erőfeszítések következtében kezdett el kialakulni.

5. FEJEZET: A JOGÁLLAMISÁG EURÓPAI AKTUÁLPOLITIKAI KÉRDÉSSÉ VÁLÁSA

A tagállamok feletti európai uniós jogállamiság-kontroll a 2010 utáni rendkívüli magyarországi politikai kontextus mentén, fokozatosan vált európai aktuálpolitikai kérdéssé. Az Orbán-kormány által elfogadott politikai intézkedések szolgáltattak ürügyet ahhoz, hogy a jogállamiság-vitát tartósan az európai politika napirendjére lehessen tűzni és mozgósítani lehessen a különböző európai és nemzetközi szereplőket.

5.1. RENDHAGYÓ MAGYAR POLITIKAI KONTEXTUS

Nyolc évnyi szocialista-liberális kormányzás után, melynek végére mély politikai, gazdasági és morális válság alakult ki Magyarországon, a baloldal jelentős vereséget szenvedett a 2010 tavaszán megrendezett parlamenti választásokon.¹⁶⁶ Az egykori vezető kormánypártot adó Magyar Szocialista Párt (MSZP) csupán a parlamenti helyek 15%-át, míg a Fidesz és a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) jobbközép szövetsége a képviselői mandátumok 68%-át szerezte meg. Az akkoriban nyíltan euroszeptikus szélsőjobboldali párt, a Jobbik először jutott be a Parlamentbe, és a képviselői helyek 12%-ának megszerzésével egyből a második legnagyobb ellenzéki párt lett az Országgyűlésben. A parlamenti helyek fennmaradó 4%-át a liberális Lehet Más a Politika (LMP) szerezte meg.¹⁶⁷

A rendkívüli választási eredmények kétharmados többséget biztosítottak a kormányt alkotó pártszövetségnek, szemben a darabjaira hullott baloldallal, amelynek ráadásul még az ellenzéken belül is akadt új vetélytársa: a feltörekvő szélsőjobboldal. A jelenség elsősorban az őszi beszéd okozta politikai botrányra vezethető vissza, amely 2006-tól teljesen beárnyékolta a szocialista-liberális kormányzati erők működését. Gyurcsány Ferenc szocialista miniszterelnök beszédének kiszivárgása után a rendszerváltoztatás óta példátlan tüntetési hullám robbant ki országszerte. A miniszterelnök a 2006. tavaszi országgyűlési választásokat követően pártjának tartott beszédében drasztikus kifejezéseket használva kijelentette, hogy a korábbi ciklusban példátlanul felelőtlenül kormányozott és a hatalom megtartása érdekében folyamatosan félrevezette a választókat.¹⁶⁸

¹⁶⁶Trócsányi László (2014): i.m. 38-39. o.

¹⁶⁷A 2010. évi országgyűlési választások eredményei.
http://www.nvi.hu/hu/parval2010/354/354_0_index.html
Letöltés ideje: 2017. november 5.

¹⁶⁸„Európában ilyen böszmeséget még ország nem csinált, mint amit mi csináltunk. Meg lehet magyarázni. Nyilvánvalóan végighazudtuk az utolsó másfél-két évet. Teljesen világos volt, hogy amit mondunk, az nem igaz. Annyival vagyunk túl az ország lehetőségein, hogy mi azt nem tudtuk korábban elképzelni, hogy ezt a Magyar Szocialista Párt és a liberálisok közös kormányzása valaha is megteszi. És közben egyébként nem

Gyurcsány Ferenc a 2006 ősztől állandósult tüntetések ellenére éveken keresztül hatalmon maradt. Lemondását 2009. március 21-én jelentette be,¹⁶⁹ ezt követően 2009. április 14-től Bajnai Gordon lett Magyarország miniszterelnöke¹⁷⁰ konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazásával.¹⁷¹ Az új miniszterelnök kormányát „szakértői” kormánynak tekintette, amely az ország gazdasági helyzetének javítását választotta mottójának. Az alig egy évig regnáló kormány konszolidációs kísérletei között szerepeltek az állampolgárokat terhelő gazdasági megszorító intézkedések és a Nemzetközi Valutaalaptól (IMF) felvett rendkívüli hitel is.

A Fidesz–KDNP ilyen előzmények után szerzett először kétharmados parlamenti többséget. Ez a jelentős politikai felhatalmazás megnyitotta az utat az Alkotmány módosítása előtt is. A kormány szokatlan lendülettel kezdett mélyreható reformsorozatba. A választási eredményekre úgy tekintett, hogy a választóktól rendkívüli felhatalmazást kapott arra, hogy minél hamarabb kivezesse az országot a nehéz politikai, gazdasági és társadalmi helyzetből. Így került napirendre többek között az új alkotmány elfogadása, új polgári, büntető- és közigazgatási törvénykönyvek előkészítése, valamint számos gazdasági tárgyú intézkedés.¹⁷² Az Orbán-kormány először az Európai Bizottsághoz fordult, hogy az állampolgárokat terhelő gazdasági megszorításokat elkerülendő rugalmasabb költségvetési politikát engedélyeztessen, de miután ezt a kérést a Bizottság elutasította, a kormány rendhagyó, „unortodox” gazdasági megoldásokhoz folyamadt. Ezek között szerepelt például a bankokat és a nagy multinacionális vállalatokat érintő rendkívüli adók bevezetése, valamint annak a jogszabálykörnyezetnek a megteremtése, amely – a közszolgáltatásokat ellátó magánvállalatok rovására – lehetővé tette a rezsicsökkentést.

csináltunk semmit négy évig. Semmit.” Részlet Gyurcsány Ferenc miniszterelnök 2006. májusi balatonőszödi beszédéből.

<http://nol.hu/archivum/archiv-417593-228304>

Letöltés ideje: 2017. június 10.

¹⁶⁹Gyurcsány Ferenc lemondana a miniszterelnökségről. Index, 2009. március 21. https://index.hu/belfold/2009/03/21/gyurcsany_lemond/

Letöltés ideje: 2021. március 28.

¹⁷⁰Bajnai az új kormányfő. Origo, 2009. április 14.

<https://www.origo.hu/itthon/20090413-kedden-szavaznak-a-gyurcsany-ferencsel-szembeni-bizalmatlansagrol-es-bajnai-gordon.html>

Letöltés ideje: 2021. március 28.

¹⁷¹„A konstruktív bizalmatlanság intézménye sokáig Magyarországon is csak szimbolikus és elméleti jelentőségű volt. 2009. április 14-én azonban a konstruktív bizalmatlansági indítvány gyakorlati alkalmazása következtében a »bizalmat« veszített kormány »távozott« posztjáról.”

Cserny Ákos: A központi közigazgatás szervezete és működése. In: Téglási András (szerk.): Az állam szervezete, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. 132. o.

¹⁷²A felsorolás nem teljes, a 2010-et követő magyar közjogi átalakulások feldolgozása egy teljes tudományos disszertációt is kitehetne. Megreformálásra került például a korábban kétfordulós választási rendszer is. Lásd: Cserny Ákos–Téglási András: Certain Elements of the Transformed Hungarian Electoral System in the Light of the Experience of the 2014 Elections. *Osteuropa-Recht* 61:3, 2015. 335-362. o.

Az országos politikai erőviszonyok és a kormány általi gyors reformok a magyar ellenzékét különösen nehéz helyzetbe hozták. Az ellenzék kirekesztve érezte magát a nagy horderejű politikai döntésekből, és hamar autoriternek minősítette a kormányzatot. A bírált intézkedések alól a kormányzati többséggel elfogadott új médiatörvény sem jelentett kivételt, sőt éppen ez volt az az intézkedés, amely körül az európai jogállamiság-vita is kirobbant.

Érdeemes közelebbről is megvizsgálni ennek körülményeit. A média szabályozása mindig érzékeny kérdés, mivel szorosan érinti a különböző politikai és gazdasági szereplők érdekeit. A területre vonatkozó jogalkotás ráadásul már jellegéből adódóan is automatikusan alkotmányos és jogállamisági dilemmákat vet fel. Egy médiatörvénynek például nemcsak a szólásszabadságra vagy a politikai pluralizmusra kell tekintettel lennie, de össze is kell egyeztetnie ezeket az elvárásokat olyan egyéb, szintén alkotmányos alapelvekkel, mint például a gyűlöletbeszéd tilalma. Az új médiatörvény¹⁷³ tehát már természetéből fakadóan is lehetőséget nyújtott arra, hogy az ellenzék a vitát a jogállamiság területére terelje.¹⁷⁴

Abban azonban, hogy a törvény heves vitát váltott ki az európai politikai térben, egy másik fontos körülmény is közrejátszott: 2011. január 1-jétől fél évig Magyarország töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét,¹⁷⁵ így az ország kiemelt európai médiafigyelemben részesült.

A fent említett hazai és európai körülmények kedveztek annak, hogy a médiatörvény körül nemzetközi botrány robbanjon ki, amiben Jean Asselborn szocialista luxemburgi külügyminiszter nagy szerepet játszott. A luxemburgi Szocialista Munkáspárt volt elnöke a Magyar Szocialista Pártot is tagjai közt tudó európai pártnak, az Európai Szocialisták Pártjának (PES) is alelnöke volt korábban. Egyébként a kormány vezetője, amelyben Asselborn külügyminiszteri és egyben miniszterelnök-helyettesi pozíciót töltött be, Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság későbbi elnöke volt. Asselborn az új magyar médiatörvény elfogadásának napján, 2010. december 21-én interjút adott a Reutersnek,¹⁷⁶

¹⁷³2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

¹⁷⁴A médiatörvénnyel kapcsolatos viták átfogó szakmai elemzéséhez lásd: Koltay András–Lapsánszky András: Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései. In: Iustum Aequum Salutare, VII. 2011/2. 31-141. o. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20112sz/02.pdf>

Letöltés ideje: 2021. július 30.

¹⁷⁵A Tanács elnöki tisztségét félévente más-más tagállam tölti be. E féléves időszak során minden szinten a soros elnökség vezeti az üléseket, így biztosítva a Tanácsban az Unió munkájának folytonosságát.

<https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/presidency-council-eu/>

Letöltés ideje: 2019. január 4.

¹⁷⁶Hungary passes law boosting government control of media. Reuters, 2010.december 21.

<http://www.reuters.com/article/2010/12/21/us-hungary-media-idUSTRE6BK6KF20101221>

Letöltés ideje: 2017. április 20.

amelyben kijelentette, hogy a magyar törvény „*egyértelműen megsérti az uniós szerződések szellemét és szabályait*”. Nyilatkozatában felvezette a jogállamiság-narratívát is, hiszen kemény vádat fogalmazott meg a magyar miniszterelnökkel szemben: „*eddig [Alexander] Lukasenkót tekintettük az utolsó diktátornak Európában. Ha ez a törvény hatályba lép, akkor már nem így lesz.*” Hozzátette, hogy a törvény „*közvetlen veszélyt jelent a demokráciára*”, mivel „*az állam ellenőrizni fogja a véleménynyilvánítást*”. Asselborn arra is ügyelt, hogy a médiatörvény kérdését összekösse az EU soros elnökségével, amelyet Magyarország néhány napon belül készült ellátni. Felvetette a kérdést, „*hogy egy ilyen ország megérdemli-e, hogy betöltse az EU soros elnökségét*”, és cselekvésre szólította fel az Európai Bizottságot, ezzel is elősegítve, hogy a magyar kérdés európai politikai ügygé váljon.

5.2. A MAGYAR VITA RÖGZÜLÉSE AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYI ÉS POLITIKAI NAPIRENDJÉN

A fenti előzmények után az Európai Parlament volt az első uniós intézmény, amely vitát indított a magyarországi jogállamiság helyzetéről. Orbán Viktor az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét ellátó tagállam vezetőjeként, az uniós szokásoknak megfelelően részt vett a Parlament 2011. január 18-i strasbourgi plenáris ülésén, hogy bemutassa az ország európai cselekvési tervét.

Az ülésen azonban kevés figyelem jutott a magyarok által előkészített programnak. Miután az európai baloldal képviselői erős támadássorozatot intéztek a magyar miniszterelnök ellen, az esemény a magyarországi jogállamiság és demokrácia helyzetéről szóló heves vitába torkollott. A Zöldek frakcióvezetője, Daniel Cohn-Bendit személyeskedő hangnemben bírálta a magyar miniszterelnököt, kijelentette, hogy Orbán Viktor „*jó úton jár ahhoz, hogy egy európai Chávez, egy, a demokrácia lényegét és strukturáját nem értő, nemzeti populista legyen belőle*”.¹⁷⁷ A rendkívül indulatos vitát már az is megalapozta, hogy több európai parlamenti képviselő leragasztott szájjal, kezében fehér lapot tartva fogadta az ülésteremben a magyar miniszterelnököt, amellyel azoknak az újságoknak a címlapjait kívánták szimbolizálni, amelyeket véleményük szerint Magyarországon cenzúra fenyegetett.

Egy, akkoriban az Európai Parlamentben dolgozó magyar politikai tisztviselő visszaemlékezése is rávilágít arra, hogy a magyar kormányzatot meglepetésként érte a felhevült hangulatú vita:

¹⁷⁷Daniel Cohn-Bendit 2011. január 18-i beszéde az Európai Parlamentben.
<https://www.youtube.com/watch?v=9eL0bE7EWro>
Letöltés ideje: 2017. október 11.

„A médiatörvényt érintő európai kritikákról néhány nappal 2010 karácsonya előtt értesültünk. Az egész teljesen abszurd volt, a törvényen még meg sem száradt a tinta, épp, hogy csak elfogadták. Ráadásul egy hosszú, szakmai szövegről beszélünk, amit nem lehet csak úgy, pár perc alatt hitelesen angolra fordítani. Kizárt volt még, hogy bárki is olvasta! Éppen ezért meglepődtünk, amikor különböző európai képviselők és az uniós hatóságok egyes tisztviselői idézni kezdtek a magyar törvényből. Világos volt, hogy az ügy mögött az otthoni ellenzék állt. Válaszul kemény munkába kezdtünk, be szeretnénk volna bizonyítani, hogy a kritikák megalapozatlanok, és elkezdtek összehasonlítani a magyar szabályozást más országok médiatörvényeivel. Az események azonban nagyon gyorsan követték egymást. Hamar rá kellett jönnünk, hogy az összehasonlító munka eredménye már senkit sem érdekelt. A kormányt is hidegzuhanyként érték a kritikák. A vitákban a jogállamiság kérdésére került az egyedüli hangsúly, ez lett a meghatározó narratíva. Martin Schulz, az EP elnöke például adott egy interjút, amiben kb. egy percet beszélt a törvény tartalmáról, amit nyilvánvalóan nem ismert, majd ezt követően tíz percen keresztül fejtegette, hogy hogyan kellene Európának a jogállamiságot és az alapvető jogokat megvédenie Magyarországon.”¹⁷⁸

A médiatörvény elleni tiltakozásként 2010 decemberében és 2011 januárjában több magyar újság üres címlappal vagy a médiaszabadságot követelő első oldallal jelent meg.¹⁷⁹ Ezzel párhuzamosan a nyugat-európai médiában is kritikus cikkek láttak napvilágot, például az alábbi címeikkel: „Nehéz teher a magyar elnökség számára”,¹⁸⁰ „Autoriter rothadás”,¹⁸¹ „Magyarország putyinizálódása”,¹⁸² „Magyarország: a hatalom által porba tiport szabadságjogok.”¹⁸³ A Le Monde bécsi tudósítója különösen aktívnak bizonyult a

¹⁷⁸A tisztviselővel folytatott személyes interjú alapján.

¹⁷⁹Üres címlapok tiltakoznak a médiatörvény-tervezet ellen. Médiafigyelő, 2010. december 1. <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&id=417>

Letöltés ideje: 2021. március 28.

Címlapon tiltakozik a médiatörvény ellen a Népszabadság és a Népszava. Origo, 2011. január 3.

<https://www.origo.hu/itthon/20110103-cimlapon-tiltakozik-a-mediatorveny-ellen-a-nepszabadsag-es-a-nepszava.html>

Letöltés ideje: 2021. március 28.

¹⁸⁰Das ist eine schwere Belastung für die Präsidentschaft Ungarns. Deutschlandfunk Kultur, 2010. december 23.

http://www.deutschlandradiokultur.de/das-ist-eine-schwere-belastung-fuer-die-praesidentschaft.954.de.html?dram:article_id=145886

Letöltés ideje: 2017. szeptember 10.

¹⁸¹„Autoritäre Fäulnis” in Ungarns Mediengesetz. Welt, 2010. december 22.

<http://www.welt.de/politik/ausland/article11788707/Autoritaere-Faeulnis-in-Ungarns-Mediengesetz.html>

Letöltés ideje: 2017. szeptember 10.

¹⁸²The Putinization of Hungary. The Washington Post, 2010. december 27.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/26/AR2010122601791.html>

Letöltés ideje: 2017. szeptember 10.

¹⁸³Hongrie: les libertés foulées par le pouvoir. Le Monde, 2011. július 7.

http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/07/16/hongrie-les-libertes-foulees-par-le-pouvoir_1549553_3214.html

Magyarországról szóló kritikus cikkek publikálásában. Olyannyira, hogy 2012-re egy egész könyvnyi is összegyűlt belőlük. A francia újságíró gyűjteményét több mint 200 oldalas kötet formájában, „*Magyarország, a nacionalizmus boszorkánytanonca*”¹⁸⁴ címmel ki is adták Franciaországban. A nagy nemzetközi NGO-k, mint az Amnesty International¹⁸⁵ vagy a Human Rights Watch,¹⁸⁶ valamint több magyar civil szervezet, mint például a Társaság a Szabadságjogokért¹⁸⁷ szintén bíralták az új jogszabályt.

Az események hatására 2011. január 25-én az európai uniós intézményrendszertől külön álló Európa Tanács is aktivizálta magát. A Parlamenti Közgyűlés huszonnégy képviselője javaslatot nyújtott be, amelyben Magyarországot megfigyelési eljárás alá akarták helyezni.

A hat hónapig tartó magyar soros elnökség, valamint az Európai Parlamentben készülő, magyar médiatörvényről szóló állásfoglalás-tervezet lehetővé tette, hogy a kérdés tartósan az Unió napirendjén maradjon. 2011. március 10-én elfogadott állásfoglalásában a Parlament közvetlenül hivatkozott a jogállamiságra: arra szólította fel „*a magyar hatóságokat, hogy vonjanak be valamennyi érdekelt felet a médiatörvény és az alkotmány felülvizsgálatába, ami egy jogállamiságon alapuló, megfelelő fékekkel és ellensúlyokkal rendelkező demokratikus társadalomban alapvető fontosságú a kisebbségek alapvető jogainak a többség esetleges önkényuralma elleni biztosítása érdekében*”.¹⁸⁸ A határozatot 316 igen, 264 nem és 33 tartózkodó szavazattal fogadták el.¹⁸⁹ Joseph Daul, az Európai Néppárt (EPP) akkori frakcióvezetője a plenáris ülésen tartott felszólalásában ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy az európai parlamenti állásfoglalás-tervezet nem vette figyelembe a kiigazításokat, amelyeket a magyar Országgyűlés időközben végrehajtott: „*Az Európai Néppárt*

Letöltés ideje: 2017. szeptember 10.

¹⁸⁴Stolz, Joëlle: *Hongrie: l'apprentie sorcière du nationalisme*. Editions du Cygne, Párizs, 2012.

¹⁸⁵Freedom of expression under fire. Amnesty International, 2011. március

http://www.amnesty.eu/content/assets/Doc2011/Freedom_of_Expression_Under_Fire_-_Hungarian_Media_Law.pdf

Letöltés ideje: 2017. szeptember 10.

¹⁸⁶Hungary: Media Law Endangers Press Freedom. Human Rights Watch, 2011. január 7.

<https://www.hrw.org/news/2011/01/07/hungary-media-law-endangers-press-freedom>

Letöltés ideje: 2017. szeptember 10.

¹⁸⁷A médiatörvény elemzése: első rész. TASZ, 2011. január 21.

<https://tasz.hu/politikai-szabadsagjogok/mediatorveny-elemzése-elso-resz>

Letöltés ideje: 2017. szeptember 10.

¹⁸⁸Az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalása a magyar médiatörvényről. Strasbourg, 2011. 5. bekezdés

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2016. december 20.

¹⁸⁹A szavazás eredménye az alábbi oldalon érhető el:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20110310+RES-VOT+DOC+WORD+V0//EN&language=EN>

Letöltés ideje: 2017. november 5.

*(Kereszténydemokraták) Képviselőcsoport úgy gondolja, hogy ez a Parlament elveszítené a hitelességét, ha olyan szövegeket fogadna el, amelyek nem felelnek meg a valóságnak. Tényleg szükség van arra, hogy a nemzeti politikai csatározások rendezésére szolgáló színház legyen belőlünk?”*¹⁹⁰ A Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (S&D) és a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért (ALDE) felszólalói válaszaikban az Európa Tanács képviselőjének, valamint az Európai Biztonsági Együttműködési Szervezet (EBESZ) médiaszabadságért felelős képviselőjének véleményére hivatkoztak. A magyar kormánypárti oldal fenntartásokkal fogadta, hogy mennyire tekinthető az EBESZ médiaszabadságért felelős képviselőjének véleménye semleges ítéletnek. Ezt a posztot 2004 és 2010 között ugyanis Haraszi Miklós, egykori magyar politikus töltötte be, aki egyben a 2009-ig az MSZP-vel közösen kormányzó liberális pártnak, a Szabad Demokraták Szövetségének (SZDSZ) alapítója is volt. Bár 2011 elején már nem ő töltötte be a pozíciót, a kutatáshoz készített mélyinterjúk során többen úgy vélték, hogy személyes kapcsolatai révén maga is hozzájárulhatott a nemzetközi szereplők médiatörvény elleni mozgósításához.

Az ügy ezt követően egy másik, az Európai Unióhoz nem kötődő intézményben, az Európa Tanácsban is újra napirendre került. Thomas Hammarberg, az Európa Tanács emberi jogi biztosja 2011. február 25-én kritikus véleményt fogalmazott meg a magyar médiatörvényről;¹⁹¹ majd az Európa Tanács Monitoring Bizottsága 2011. március 25-én megbízta Kerstin Lundgren svéd liberális képviselőt és Jana Fischerova cseh konzervatív képviselőt, hogy készítsenek jelentést a magyar helyzetről.

A 2011. tavaszi időszak másik meghatározó magyar belpolitikai eseménye az új Alaptörvény előkészítése és elfogadása volt. Az Alaptörvény felváltotta a korábbi Alkotmányt, amely preambulumban magát is „átmeneti alkotmányként” határozta meg. A médiatörvény keltette heves viták fényében aligha meglepő, hogy az Alaptörvény 2011. április 25-i kihirdetése tovább táplálta az európai vitát.

¹⁹⁰Joseph Daul, az Európai Néppárt elnökének felszólalása a képviselőcsoport nevében 2011. március 10-én Strasbourgban.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20110310&secondRef=ITEM-009-01&language=FR&ring=B7-2011-0191>

Letöltés ideje: 2017. november 5.

¹⁹¹Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának CommDH(2011) 10. számú, a magyar médiatörvényről készített véleménye a médiaszabadságra vonatkozó Európa tanácsi normák tükrében. Strasbourg, 2011. február 25.

Opinion n° CommDH(2011)10 of the Commissioner for Human Rights on Hungary's media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1751289>

Letöltés ideje: 2017. november 17.

Az Európai Parlament 2011. július 5-én újabb állásfoglalást fogadott el, amelyben felszólította „a Bizottságot, hogy alaposan vizsgálja felül és elemezze az új Alaptörvényt és a jövőben elfogadandó sarkalatos törvényeket annak ellenőrzése érdekében, hogy összhangban állnak-e a közösségi vívmányokkal, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájával, valamint a Szerződések szövegével és szellemével”.¹⁹² Arra is utasította „illetékes bizottságait, hogy a Velencei Bizottsággal és az Európa Tanáccsal együttműködve kövessék nyomon az ügyet és vizsgálják meg, hogy az ajánlásokat végrehajtották-e, és milyen módon hajtották végre”.¹⁹³

Ez az európai parlamenti állásfoglalás két szempontból is fontos. Egyrészt előírta a „nyomon követést”, így gondoskodott arról, hogy a magyar jogállamiság-ügy legalább középtávon az európai napirenden maradjon. Másrészt érdekes megfigyelni, hogy a szövegben a Parlament nemcsak az Európai Bizottságot hívta fel cselekvésre, hanem a Velencei Bizottságot és az Európa Tanácsot is, tehát két, nem az Európai Unió intézményi rendszerébe tartozó szervezetet is hivatalosan bevont a jogállamisági vitába. Az állásfoglalást a Parlament 331 igen, 274 nem és 54 tartózkodó szavazat mellett fogadta el,¹⁹⁴ amely ez esetben is a baloldal, a liberálisok és a zöldek képviselőcsoportjai közti szövetséget tükrözte.

2011 tavaszán a Velencei Bizottság is színre lépett, március 25-26-i plenáris ülésén két jelentést is elfogadott. Az egyik az az I. részben már említett jelentés volt, amely a jogállamiság („rule of law”) fogalmát általánosságban vizsgálta,¹⁹⁵ és megpróbálta összeegyeztetni a különböző európai országok jogi hagyományaiból származó eltérő jogállam-koncepciókat. A másik jelentés¹⁹⁶ már konkrétan a magyar alkotmányozással állt kapcsolatban, bár a célja még nem az volt, hogy az egész alkotmányozási folyamatot kielemezze, hanem, hogy megválaszolja azt a három alkotmányjogi kérdést, amelyben a magyar Kormány előzetesen kikérte a Velencei Bizottság véleményét. Az első kérdés arra

¹⁹²Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről. Strasbourg, 2011. 2. bekezdés

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2016. december 20.

¹⁹³Uo. 3. bekezdés

¹⁹⁴A szavazás eredményei az alábbi linken érhetők el:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=20377&l=fr>

Letöltés ideje : 2017. november 6.

¹⁹⁵A Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott jelentése a joguralomról. Strasbourg, 2011. március 28.

¹⁹⁶A Velencei Bizottság véleménye az új magyar alkotmány kidolgozásakor felmerült három jogi kérdéssel kapcsolatban, a Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott vélemény. Strasbourg, 2011. április 13.

Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle constitution hongroise - Adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)001-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)001-f)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

vonatkozott, hogy milyen módon lehetséges, illetve mennyire célszerű átültetni az Európai Unió Alapjogi Chartáját a magyar Alaptörvénybe. A másik két kérdés az alkotmánybíróságok előzetes normakontroll-eljárásainak európai gyakorlatára, valamint az actio popularis utólagos alkotmányossági vizsgálatban betöltött szerepére és jelentőségére vonatkozott. A Velencei Bizottság már ebben – az egyébként a magyar kormány által kezdeményezett – jelentésében is megragadta az alkalmat, hogy általános észrevételeket fogalmazzon meg a magyar alkotmányozási folyamatról, és említést tett „*a civil társadalom aggodalmairól, amelyeket az új alkotmány elfogadásának folyamatában az átláthatóság hiánya és a nem megfelelő társadalmi egyeztetés váltottak ki*”.

A Velencei Bizottság néhány hónappal később, a 2011. június 17-18-i plenáris ülésén elfogadott másik jelentésében¹⁹⁷ már a teljes magyar alkotmányt és alkotmányozási folyamatot elemezte. A vélemény több kritikát és kétséget fogalmazott meg a transzparenciára, a demokratikus vitára és az alapvető jogok védelmére vonatkozóan. A záró részben alkalmazott hangnem azonban még viszonylag optimista maradt:

„A Velencei Bizottság meggyőződése, hogy a fent említett aggályokat megfelelő módon – az alkalmazandó sztenderdekkel teljes összhangban – tisztázzák, illetve azokra megfelelő válaszokat adnak majd az új alkotmány jövőbeli értelmezése és alkalmazása során, vagy – adott esetben – annak módosításával. A sarkalatos törvények és a további végrehajtási jogszabályok előkészítése és elfogadása kiváló lehetőséget kínál erre.”

A jogállamiság magyarországi helyzetét európai politikai kérdéssé alakító folyamatban a következő mérföldkövet az Európai Bizottság 2012. január 11-i nyilatkozata jelentette. A Bizottság előirányozta, hogy a magyar hatóságokkal való megállapodás hiányában – az új Alaptörvény és a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvények miatt – kötelezettségszegési eljárást fog indítani Magyarországgal szemben. Fenntartásait fejezte ki többek között a Magyar Nemzeti Bank és a nemzeti adatvédelmi hatóság függetlenségével, valamint a bírói karra vonatkozó rendelkezésekkel – különösen a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentésével – kapcsolatban.¹⁹⁸ A Bizottság 2012. január 17-én be is jelentette, hogy gyorsított

¹⁹⁷A Velencei Bizottság 87. plenáris ülésén elfogadott véleménye Magyarország új alkotmányáról. Strasbourg, 2011. június 20. 150. bekezdés
Avis sur la nouvelle constitution de la Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 87e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)016-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)016-f)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

¹⁹⁸Statement of the European Commission on the situation in Hungary on 11 January 2012. Brüsszel, 2012. január 11.

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-9_%20en.htm?locale=FR

kötelezettségszegési eljárásokat indít Magyarország ellen az ország adatvédelmi hatóságának és központi bankjának függetlensége, valamint az igazságszolgáltatást érintő intézkedések kapcsán.¹⁹⁹

A fenti döntést egy nappal a strasbourgi Európai Parlamentben megrendezett, ismét hevesnek ígérkező magyar vita előtt jelentették be. Az Európai Parlament 2012. január 18-án Magyarország új Alaptörvényét tűzte napirendre, mely vitán a magyar miniszterelnök is részt vett. Orbán Viktor beszédében kijelentette, hogy *„Magyarország megújítása és átszervezése az európai elvek és az európai értékek alapján történt”*.²⁰⁰ A Zöldek frakcióvezetője, Daniel Cohn-Bendit ezzel szemben megismételte egy évvel korábbi kijelentését, amely szerint a magyar kormányfő *„olyan úton halad, mely Chávezhez, Castróhoz és az ebben a világban létező totalitárius és autoriter rendszerek vezetőihez teszi hasonlónak”*. Guy Verhofstadt, az ALDE képviselőcsoport belga frakcióvezetője felszólította a Parlamentet, hogy vizsgálja meg, *„fennáll-e vagy sem az egyértelmű veszély”*, hogy az EU demokratikus értékei sérülnek Magyarországon, utalva ezzel az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkében szereplő szóhasználatra. Hannes Swoboda, a szocialista képviselőcsoport vezetője azzal a gondolattal játszott el, hogy ha most akarna csatlakozni Magyarország az Európai Unióhoz, akkor már nem vennék fel a tagállamok közé. Joseph Daul, a néppárti képviselőcsoport elnöke ismét védelmébe vette a magyar miniszterelnököt, kijelentve, *„biztos abban, hogy Orbán Viktor bizonyítani fogja elkötelezettségét [a szabadságjogok és a demokrácia] értékei mellett”*. José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke üdvözölte, hogy a magyar hatóságok nyitottak a párbeszédre, de egyben fel is szólította őket, hogy *„tartsák tiszteletben a demokrácia és szabadság alapelveit, és a gyakorlatban is valósítsák meg azokat”*.²⁰¹

Az Európai Parlament 2012. február 16-án 315 igen, 263 nem és 49 tartózkodó szavazat mellett²⁰² újabb állásfoglalást fogadott el a magyar politikai eseményekről.²⁰³

Letöltés ideje: 2016. december 20.

¹⁹⁹Európai Bizottság sajtóközleménye. Az Európai Bizottság gyorsított jogsértési eljárásokat indít Magyarország ellen az ország adatvédelmi hivatalának és központi bankjának függetlensége, valamint az igazságszolgáltatást érintő intézkedések kapcsán. Strasbourg, 2012. január 17.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_hu.htm

Letöltés ideje: 2019. 01. 25.

²⁰⁰Orbán Viktor felszólalása az Európai Parlament plenáris ülésén 2012. január 18-án.

[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20120118%2bITEM-)

[021%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fHU&language=HU&query=INTERV&detail=3-182-000](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20120118%2bITEM-021%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fHU&language=HU&query=INTERV&detail=3-182-000)

[021%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fHU&language=HU&query=INTERV&detail=3-182-000](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20120118%2bITEM-021%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fHU&language=HU&query=INTERV&detail=3-182-000)

Letöltés ideje: 2017. április 20.

²⁰¹2012. január 18-i európai parlamenti vita

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2012-01-18-ITM-021_HR.html?redirect

Letöltés ideje: 2020. december 30.

²⁰²A szavazás eredményei az alábbi linken érhetők el:

Állásfoglalásában a Parlament „*súlyos aggodalmának adott hangot a demokrácia, a jogállamiság, az emberi és szociális jogok, a fékek és ellensúlyok rendszere, az egyenlőség és a megkülönböztetés tilalma terén fennálló magyarországi helyzet miatt*”. A Parlament ebben az állásfoglalásában említette meg először az EUSZ 7. cikkének lehetséges alkalmazását. Egyúttal utasította saját Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságát (LIBE Bizottság), hogy az Európai Bizottsággal, az Európa Tanáccsal és a Velencei Bizottsággal együttműködve kísérelje figyelemmel a Bizottság és az Európai Parlament ajánlásainak végrehajtását, és készítse azokról jelentést.

Néhány héttel később, 2012. március 16-17-i plenáris ülésén a Velencei Bizottság két újabb magyar jogszabályi változást bíráló jelentést is elfogadott.²⁰⁴ Az első jelentés a bírák jogi helyzetével és javadalmazásával, valamint a bíróságok újjászervezésével és irányításával foglalkozott. Ez párhuzamba állítható az Európai Bizottság pár hónappal korábban Magyarországgal szemben elindított kötelezettségszegési eljárásával. A második jelentés a lelkiismereti és vallásszabadság helyzetét, valamint az egyházak, felekezetek és vallási közösségek jogállását vizsgálta az új egyházügyi törvény fényében.

Az Európai Bizottság 2012. április 25-én olyan sajtóközleményt jelentetett meg, amely jelezte, hogy az európai jogállamiság-politika újabb mérföldkőhöz érkezett. A folyamatos párbeszédnek köszönhetően Magyarországnak sikerült megállapodnia az Európai Bizottsággal a Magyar Nemzeti Bank jogállásával kapcsolatos ügyben, így az erre vonatkozó

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20120216+RES-VOT+DOC+WORD+V0//EN&language=EN>

Letöltés ideje: 2017. november 10.

²⁰³Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről. Strasbourg, 2012.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP7-TA-2012-0053%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHU>

Letöltés ideje: 2016. december 20.

²⁰⁴A Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén elfogadott véleménye a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényről, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről. Strasbourg, 2012. március 19.

Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 90^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)001-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)001-f)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

A Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén elfogadott véleménye a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényről. Strasbourg, 2012. március 19.

Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 90^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)004-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)004-f)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

kötelezettségszegési eljárás megszűnt. Az adatvédelmi hatósággal és az igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatos másik két ügyben azonban a Bizottság úgy döntött, hogy az eljárást bírósági szakaszba lépteti.²⁰⁵ Ezzel a jogállamiság-politikában újabb szereplőként az Európai Unió Bírósága is megjelent.

Ahogy a disszertáció 9. fejezetében később részletesen kifejtem, a Bíróság mindkét ügyben elítélte Magyarországot és az Európai Bizottságnak adott igazat. A bírák és ügyészek nyugdíjkorhatárának általános nyugdíjkorhatárra történő csökkentését illetően már 2012. november 6-án ítéletet hozott,²⁰⁶ az adatvédelmi hatóságra vonatkozó ítélet csak később, 2014. április 8-án született meg.²⁰⁷

Mint láthattuk, 2011 és 2012 között rendkívül intenzív vita folyt Magyarországról. Az Európai Parlament és a Velencei Bizottság különösen aktívnak bizonyultak a Magyarországot elmarasztaló jelentések készítésében. A viták 2012 után sem szűntek meg. A Velencei Bizottság újabb jelentéseket fogadott el 2013-ban, 2015-ben, 2017-ben és 2018-ban. Az Európai Parlament – a 2014-es országgyűlési és európai parlamenti választási esztendő kivételével – szinte minden évben elfogadott egy elmarasztaló állásfoglalást Magyarországgal szemben.²⁰⁸ 2013 áprilisában az Európa Tanács Monitoring Bizottsága is előkészített egy, a magyar kormánnyal szemben rendkívül kritikus hangú jelentéstervezetet, miközben a két jelentéstevő közül az egyik le is mondott jelentéstevői posztjáról, arra hivatkozva, hogy a jelentés nem volt kiegyensúlyozott.²⁰⁹ A Monitoring Bizottság végül 2013. június 25-én, szoros szavazást követően (27/26 arányban) úgy döntött, nem indít eljárást Magyarországgal szemben. Más nemzetközi szervezetek szintén beavatkoztak a „magyar ügybe”. Az Amerikai Helsinki Bizottság például meghallgatást szervezett 2013. március 19-én, amelyen a bírálók között részt vett Kim Lane Scheppele, a Közép-Európai Egyetem (CEU) egykori professzora,

²⁰⁵Az Európai Bizottság Sajtóközleménye. Magyarország – jogsértések: az Európai Bizottság elégedett a jegybankról szóló törvény módosításaival, azonban a Bírósághoz fordul Magyarországgal szemben az adatvédelmi hatóság függetlensége, valamint az igazságszolgáltatást érintő intézkedések kapcsán, 2012. április 25. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_12_395

Letöltés ideje: 2020. november 21.

²⁰⁶Az Európai Unió Bírósága (Első Tanács) 2012. november 6-i ítélete, C-286/12. sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=131887&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15574336>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

²⁰⁷Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2014. április 8-ítélete, C-288/12. sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150641&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15576351>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

²⁰⁸A két intézmény által elfogadott jelentések pontos listája az értekezés irodalomjegyzékben található.

²⁰⁹Trócsányi László (2014): i. m. 127. o.

míg a magyar kormányzati álláspontot Szájer József, az EPP képviselőcsoport alelnöke és Gulyás Gergely fideszes országgyűlési képviselő mutatta be.

Ebben a fejezetben előbb a 2010-es magyarországi országgyűlési választások utáni speciális magyar kontextust mutattam be. Ezt követően precíz, kronologikus sorrendben tártam fel, azokat a 2010-es évek elején bekövetkezett történéseket, amelyeken keresztül a jogállamiság kérdése tartósan rögzült az Európai Unió politikai napirendjén, lehetővé téve, hogy a fogalom köré egy új, intézményesített európai politikai épüljön.

Mint tudjuk, a Magyarországról szóló európai viták 2012 után is tovább folytatódtak. A magyarországi politikai helyzet elemzése mellett ugyanakkor egyre hangsúlyosabban jelent meg az a tágabb kérdés is, hogy az Európai Unió általában véve milyen eszközökön keresztül tudná jogállamisági felügyelet alá vonni a tagországait. A következő részben részletesen vizsgálom az Európai Unió intézményei által az elmúlt évtizedben kialakított jogállamisági eszközrendszert, valamint annak háttérét és az egyes intézményi eszközök egymáshoz való viszonyát.

III. RÉSZ

AZ ÚJ JOGÁLLAMISÁGI MECHANIZMUS(OK) ÉS AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEK HATALMI VERSENGÉSE

A kialakulóban lévő európai jogállamiság-politikában 2013-ban jelentős fordulópont következett be. A magyar kormány egyes intézkedéseit érintő bírálatok mellett egyre hangsúlyosabban jelent meg az a kérdés, hogy az Európai Unió milyen eszközökkel tudna általános jogállamisági felügyeletet gyakorolni a tagállamok felett. Az Európai Bizottság akkori elnöke, José Manuel Barroso már 2012 szeptemberében utalt arra, hogy az Európai Uniónak egy „*jobban kidolgozott eszközrendszerre*” van szüksége ahhoz, hogy ellenőrizni tudja a jogállamiság érvényesülését a tagállamokban, „*nem elég, ha mindössze a politikai meggyőzés »puha hatalmi eszköze« és az EUSZ 7. cikkében szereplő »nukleáris opció« között*” választhat.²¹⁰ Az Európai Bizottság azonban csak néhány hónappal az európai parlamenti választások előtt, 2014 márciusában hozta nyilvánosságra azt a tervet, mely a „jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret” címet viselte. Ebben a részben bemutatom a bizottsági terv előzményét, az Európai Unióban létrehozott különböző jogállamisági mechanizmusokat és azokat a nézeteltéréseket, amelyeket ezek a mechanizmusok az uniós intézmények között eredményeztek. E rész utolsó, 8. fejezetében a költségvetési kondicionalitási rendeletet is részletesen elemzem az uniós jogállamiság-politika szemszögéből.

6. FEJEZET: AZ EURÓPAI JOGÁLLAMISÁG-TERV SZORGALMAZÓI

Az Európai Bizottság azután állt elő jogállamisági mechanizmusával, hogy több tagállam és az Európai Parlament is felszólította, találjon megoldást azokkal a tagállamokkal szemben, amelyek szerintük nem tartják tiszteletben a jogállamiságot.

6.1. TAGÁLLAMI NYOMÁSGYAKORLÁSOK

Tudományos publikációkban kevésbé tárgyalt, hogy Németország, Dánia, Finnország és Hollandia külügyminiszterei szorgalmazták legelőször az európai jogállamiság-politika kialakítását, amely érdekében 2013. március 6-án közös levélben fordultak az Európai

²¹⁰José Manuel Barroso 2012. szeptember 12-i beszéde az Unió helyzetéről.
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_hu.htm
Letöltés ideje: 2018. december 10.

Bizottság elnökéhez. A levelet aláíró külügyminiszterek között szerepelt Frans Timmermans holland szocialista politikus is, aki ezt követően jelentős európai karriert futott be: 2014 és 2019 között az Európai Bizottság jogállamiságért felelős biztosa és egyben elsőszámú alelnöke lett. A 2019-es európai parlamenti választási kampányban pedig az európai szocialisták őt nevezték meg az Európai Bizottság elnöki székéért pályázó csúcsjelöltjüként.²¹¹

A négy külügyminiszter levele számos olyan elemet tartalmaz, amelyek a mai napig visszaköszönnek az európai jogállamiság-politika különböző koncepcióiban, ezért érdemes a levél egyes részleteit idéznünk:

„Az Európai Uniónak hangsúlyosabban kellene hirdetnie a jogállamiság tiszteletén alapuló kultúrát a tagállamokban. [...] Az Unió alapító szerződésai és Alapjogi Chartája sem biztosítanak kifejezetten erre alkalmas eszközöket. Ezért úgy gondoljuk, hogy egy új, hatékonyabb mechanizmusra van szükség ahhoz, hogy az alapvető értékek védelme biztosítható legyen a tagállamokban. [...] Ennek a mechanizmusnak gyorsnak és mindenféle politikai számításoktól függetlennek kell lennie. Javasoljuk, hogy a Szerződések öreként működő Bizottság vállaljon ebben jelentősebb szerepet. Lehetővé kell tenni, hogy a Bizottság már egy korai szakaszban rámutathasson egy adott országban felmerülő hiányosságokra, és hogy – amennyiben erre a többi tagállamtól megfelelő támogatással rendelkezik – követelhesse az adott országtól a helyzet orvoslását [...] Többféle megoldás is elképzelhető lenne a szabályok betartására: például strukturált politikai párbeszédet lehetne kialakítani, a problémát már egy korai szakaszban napirendre lehetne tűzni a Tanácsban, vagy kötelező erejű megállapodásokat lehetne kötni a Bizottság és a kérdéses tagállam között. Végző megoldásként lehetővé kellene tenni az európai uniós pénzügyi támogatások felfüggesztését. [...] A mechanizmus célja az lenne, hogy megerősítsük az alapvető értékeket, amellett, hogy teljesen tiszteletben tartjuk a nemzeti alkotmányos hagyományokat. A mechanizmus nem lenne diszkriminatív, és valamennyi tagállamra azonos módon vonatkozna.”²¹²

²¹¹A „csúcsjelölt” (németül „Spitzenkandidat”) rendszer lehetővé teszi, hogy az Európai Bizottság vezetését összekössék az európai parlamenti választások eredményével. 2014-ben volt először példa arra, hogy a különböző európai pártok az európai parlamenti választási listájuk első helyén szereplő listavezetőjüket egyúttal a Bizottság elnöki tisztségére pályázó csúcsjelöltjüknek tekintették. A tagállamok politikai súlyát csökkentő módszer akkoriban számos vitát eredményezett, és jelenleg sem tekinthető megszilárdult gyakorlatnak tekintettel arra, hogy a 2019-es európai parlamenti választások után nem a csúcsjelöltek közül került ki a Bizottság elnöke.

²¹²A német, holland, finn és dán külügyminiszterek Európai Bizottság elnökéhez címzett levele, 2013. március 6. A szerző fordítása.

https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/_brief_nederland_duitsland/f=/vji8oh6slx9o.pdf

Letöltés ideje: 2019. január 3.

Az idézett levél nem csupán szimbolikus deklaráció, hanem négy kormány egyértelmű iránymutatása az Európai Bizottságnak. Egy vázlatos cselekvési terv, amely lefekteti az európai jogállamiság-politika alapjait. Ezen elképzelés alapján a Bizottságnak sokkal aktívabb és kezdeményezőbb szerepet kell vállalnia a tagállami jogállamiság-sértések felderítésében és megbüntetésében. A külügyminiszterek szerint ahhoz, hogy az alapvető értékeket ne csak szavakban hirdesse, az Uniónak olyan eszközökkel kell rendelkeznie, amelyek valós kényszerítő erővel ruházzák fel a tagállamok fölötti új ellenőrzési mechanizmust. A jogállamiság-politikának ezért véleményük szerint nemcsak politikai, hanem – az uniós támogatások felfüggesztésén keresztül – pénzügyi szankciókat is tartalmaznia kellene. A külügyminiszterek levelét követően az ír soros elnökség alatt a tagállamok minisztereit tömörítő Tanács több formációja is napirendre tűzte azt a vitát, hogy szükség van-e a jogállamisági kérdéseket vizsgáló szisztematikus módszerre.²¹³

6.2. AZ EURÓPAI PARLAMENT POLITIKAI NYOMÁSGYAKORLÁSA

Az európai jogállamiság-politika következő alapkövét az Európai Parlament tette le alig négy hónappal a német, dán, finn és holland külügyminiszterek fent idézett levele után. A Parlament 2013. július 3-án fogadta el a Rui Tavares európai parlamenti képviselő jelentésén alapuló, Magyarországot elítélő állásfoglalását.²¹⁴

Rui Tavares egy szélsőbaloldali portugál párt, a Baloldali Blokk tagjaként jutott be az Európai Parlamentbe. Bár neve hamar ismertté vált Magyarországon, az Európai Parlamentben betöltött gyenge hatalmi pozíciója miatt aligha tekinthetjük a jelentést saját, önálló politikai termékének. Tavares mindössze egy ciklust töltött az Európai Parlamentben (2009–2014), amely időszakon belül ráadásul egyszer képviselőcsoportot is váltott. Európai parlamenti képviselői karrierjét az Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal (GUE/NGL) képviselőcsoportjában kezdte, amelyet 2011-ben otthagyt, és átlépett a Zöldek/Európai Szabad Szövetség (Zöldek/ESS) képviselőcsoportba.²¹⁵ Tavares a fenti tényekből adódóan is csak csekély politikai befolyással bírt az Európai Parlamentben, ezért jelentése inkább az

²¹³Viviane Reding 2013. szeptember 4-i, „The EU and the Rule of Law – What next?” című beszéde.
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_hu.htm

Letöltés ideje: 2017. november 10.

²¹⁴Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján). Strasbourg, 2013.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2016. december 20.

²¹⁵Rui Tavares európai parlamenti képviselő bemutatása az Európai Parlament honlapján.
https://www.europarl.europa.eu/meps/en/96821/RUI_TAVARES/history/7

Letöltés ideje: 2017. november 10.

európai politikai baloldal, mintsem saját produktuma. Erre engednek következtetni az állásfoglalásról tartott szavazás arányai is, amelyet 370 igen, 249 nem és 82 tartózkodó szavazattal fogadtak el.²¹⁶

Ez az európai parlamenti állásfoglalás egyrészt Magyarországgal szembeni komplett politikai „vádirat” volt, másrészt jelentős politikai lépés a magyar ügyön túlmutató, általános európai uniós jogállamiság-politika irányába. Ennek megfelelően az állásfoglalás első részében a 2010 és 2013 közötti magyar politikai, jogalkotási és alkotmányos fejleményekről olvashatunk bírálatokat az alábbi tíz kérdéskört érintően:

- *Magyarországi reformok*
- *Az Alaptörvény és annak átmeneti rendelkezései*
- *A sarkalatos törvények széles körű alkalmazása*
- *A gyorsított jogalkotási eljárások, az egyéni képviselői indítványok gyakorlata, a parlamenti vita*
- *A fékek és ellensúlyok gyengülése: Alkotmánybíróság, Országgyűlés, Adatvédelmi Hatóság*
- *Az igazságszolgáltatás függetlensége*
- *A választási reform*
- *A médiaszabályozás*
- *A kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása*
- *A vallás- és lelkiismereti szabadság, valamint az egyházak elismerése*

A magyarországi politikai fejlemények bírálata után, az állásfoglalás második része már eltávolodott a konkrét magyarországi kérdésektől, és körvonalazni kezdte egy új, általános európai uniós jogállamisági mechanizmus gondolatát. Az Európai Parlament rögzítette, hogy „*állásfoglalása nemcsak Magyarországról, hanem elválaszthatatlanul az Európai Unió egészéről is szól*”.²¹⁷ Az állásfoglalás 70. bekezdése felszólította az Európai Bizottságot, hogy „*figyelmét ne csupán az uniós jogszabályok megsértésének egyedi, és így az EUMSZ 258. cikke alkalmazásával orvosolandó eseteire*”²¹⁸ összpontosítsa, hanem adjon megfelelő választ arra, ha valamely tagállam alkotmányos rendjét és jogrendszerét, valamint alkotmányos és

²¹⁶A szavazás eredményei az alábbi honlapon érhetők el:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=23165&l=fr>

Letöltés ideje: 2017. november 10.

²¹⁷Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján). Strasbourg, 2013. 59. bekezdés

²¹⁸Azaz azokra az esetekre, amelyekben kötelezettségszegési eljárások indíthatók.

joggyakorlatát rendszerszerűen alakítják át, miközben a halmozott és visszatérő szabálysértések sajnálatos módon a jogi bizonytalanság állapotához vezetnek, ami már nem felel meg az EUSZ 2. cikkében foglalt rendelkezéseknek". Ugyanebben a bekezdésben a Parlament azt is követelte, hogy a Bizottság *„fogadjon el átfogóbb megközelítést annak érdekében, hogy az alapvető jogok súlyos megsértésének egy adott tagállamban jelentkező bármely potenciális veszélyével már korai szakaszban foglalkozzon*". A Parlament a négy külügyminiszter levelére is hivatkozva indítványozta, hogy a Bizottság *„dolgozzon ki egy, az EUSZ 2. cikkére vonatkozó stratégiát, [...] azaz egy legmagasabb politikai szinten koordinált, uniós értékeket ellenőrző mechanizmust, [...], és készítsen részletes javaslatot egy gyors és független ellenőrzési mechanizmus és egy korai figyelmeztető rendszer létrehozására.*"²¹⁹

A Parlament javaslatokat fogalmazott meg azzal kapcsolatban is, hogy hogyan épüljön fel, és milyen résztvevőkből álljon az európai ellenőrzési mechanizmus. Eszerint a jogállamisági értékelést „rendszeresen”, „kettős mércék nélkül” kellene elvégezni. A mechanizmusban az Unió intézményeinek, az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének, valamint az olyan nemzetközi testületeknek kellene a főszerepet játszani, mint az Európa Tanács és a Velencei Bizottság.²²⁰

Az Európai Parlament az uniós országok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanácsra is megpróbált nyomást gyakorolni. Állásfoglalásában *„csalódottan állapította meg*”, hogy *„az Európai Tanács az EU egyetlen politikai intézménye, amely továbbra is hallgat, miközben a Bizottság, a Parlament, valamint az Európa Tanács, az EBESZ, sőt még az Egyesült Államok kormányzata is hangot adott a Magyarországon kialakult helyzettel kapcsolatos aggodalmainak*”.²²¹

A Tavares-jelentésen alapuló állásfoglalásból az is kiderül, hogy az Európai Parlament baloldali többsége a jogállamisági mechanizmus gondolatát megpróbálta minél szélesebb körben megismertetni. Az állásfoglalás rögzítette, hogy a Parlament még 2013 év vége előtt nagyszabású jogállamisági konferenciát szervez a tagállamok, az európai intézmények, az Európa Tanács, a nemzeti alkotmánybíróságok és legfelsőbb bíróságok, az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága képviselőinek részvételével.²²²

²¹⁹A jelentés francia és a magyar nyelvű hivatalos változatai között érdemi fogalmazásbeli eltérések voltak, a franciát tekintetem irányadóknak.

²²⁰Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján). Strasbourg, 2013. 71., 75., 77. és 80. bekezdések

²²¹Uo. 67. bekezdés

²²²Uo. 84. bekezdés

Ebben a fejezetben a dán, finn, holland és német külügyminiszterek 2013. március 6-i levelét és az Európai Parlament Tavares-jelentését elemezve bemutattam, hogyan szorgalmazták egyes európai politikai erők a magyar ügy margóján egy általános európai jogállamisági mechanizmus kialakítását.

A következő fejezetben bemutatom majd, hogy ezek a nyomásgyakorlások nem voltak eredménytelenek, hiszen az uniós intézmények sorra létrehozták saját jogállamiság-ellenőrző eszközeiket. Azt is kifejtem azonban, hogy ezek között az eszközök között jelentős eltérések vannak, ami jól tükrözi a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament felfogásbeli különbségeit és egymással szembeni érdekellentéteit.

7. FEJEZET: A KÜLÖNBÖZŐ JOGÁLLAMISÁGI MECHANIZMUSOK KIALAKULÁSA, JELLEMZŐI ÉS VISZONYRENDSZERE

Az előző fejezetben bemutatott nyomásgyakorlást követően az Európai Bizottság 2014. március 11-i közleményében bemutatta saját jogállamisági mechanizmusát, amely „*a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*”²²³ címet viselte. A közlemény vegyes reakciókat váltott ki.

2014. május 24-én a Tanács Jogi Szolgálata komoly jogi aggályokat fogalmazott meg a Bizottság által javasolt mechanizmussal kapcsolatban.²²⁴ A Tanács ezt követően hamarosan maga is létrehozta saját, alternatív jogállamiság-ellenőrző eszközét, amely a tagállamok között évente megvalósuló „jogállamisági párbeszéd” formáját öltötte.

A Parlament más okokból, de szintén nem értett egyet a Bizottság jogállamisági mechanizmusával. A Bizottság által javasolt eszközt egyrészt nem találta elég ambiciózusnak, másrészt arra hivatkozott, hogy az nem küszöböli ki kellőképpen a különböző országokkal szembeni kettős mérce kockázatát. Így a Parlament 2016. október 25-i állásfoglalásával megszületett immár a harmadik alternatív javaslat az uniós jogállamisági mechanizmusra.

Jelenleg tehát az Európai Unióban több egymással versengő jogállamisági mechanizmust, illetve mechanizmus-javaslatot különböztethetünk meg. Mivel az európai jogállamiság-politikának nincs az írott jogban, vagy az európai joggyakorlatban gyökerező szilárd jogi

²²³A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11.

²²⁴Az Európai Unió Tanácsa, Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződéssekkel való összeegyeztethetőség. Brüsszel, 2014. május 27.

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

Letöltés ideje: 2017. július 20.

alapja, az uniós jogállamiság-mechanizmusok folyamatosan változnak. A továbbiakban a jelenlegi status quo-t mutatom be, és egyben kitérek az Európai Bizottság legújabb jogállamisági mechanizmusára is. Az Európai Bizottság 2019. április 3-án a jogállamiság Európai Unióban való erősítését célzó konzultációt indított,²²⁵ amely eredményeképpen előállt a 2019. július 17-i közleményében részletezett éves jogállamisági jelentés gondolatával.²²⁶ A jelentéssel a 7.5. alfejezetben részletesen is foglalkozom.

7.1. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG JOGÁLLAMISÁGI KERETE

A Bizottság 2014. március 11-i közleményében felvázolt ún. „*jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*” (továbbiakban: a Bizottság jogállamisági kerete, vagy jogállamisági keret) az európai jogállamiság-politika mindmáig meghatározó eleme. A Bizottság szerint a jogállamisági keret „*az egyes tagállamokban a közelmúltban bekövetkezett események*”²²⁷ miatt vált szükségessé, amelyek „*azt tanúsították, hogy súlyos aggodalomra okot adó problémává válhat, ha nem tartják tiszteletben a jogállamiságot.*”²²⁸ A testület kommunikálja a „*közvéleményre*”, valamint a Tanács és az Európai Parlament korábban hozzá intézett „*kéréseire*” hivatkozott, a jogállamisági keretet ezekre az elvárásokra adott válaszként mutatta be.

Az előző fejezetben elemzett Tavares-jelentéshez és a német, dán, finn és holland külügyminiszterek közös leveléhez hasonlóan a Bizottság közleménye is azzal indokolta egy új mechanizmus szükségességét, hogy előfordultak Európában „*olyan helyzetek, amikor a jogállamiságot érő fenyegetések a meglévő eszközökkel nem voltak hatékonyan kezelhetők.*”²²⁹ A közlemény ilyen, meglévő eszközökként említette a kötelezettségszegési eljárásokat és az EUSZ 7. cikkét. A Bizottság az új jogállamisági kerettel ezeket az uniós eszközöket, valamint az „*Európa Tanács szintjén már meglévő mechanizmusokat*” akarta kiegészíteni olyan helyzetek kezelésére és megoldására, „*amikor rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot*”.²³⁰

²²⁵ Európai Bizottság sajtóközleménye. Rule of Law: The Commission opens a debate to strengthen the rule of law in the EU. 2019. április 3.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1912

Letöltés ideje: 2020. május 1.

²²⁶Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strengthening the rule of law within the Union. A blueprint for action, Brüsszel, 2019. július 17.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2019%3A343%3AFIN>

Letöltés ideje: 2020. május 1.

²²⁷A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11.

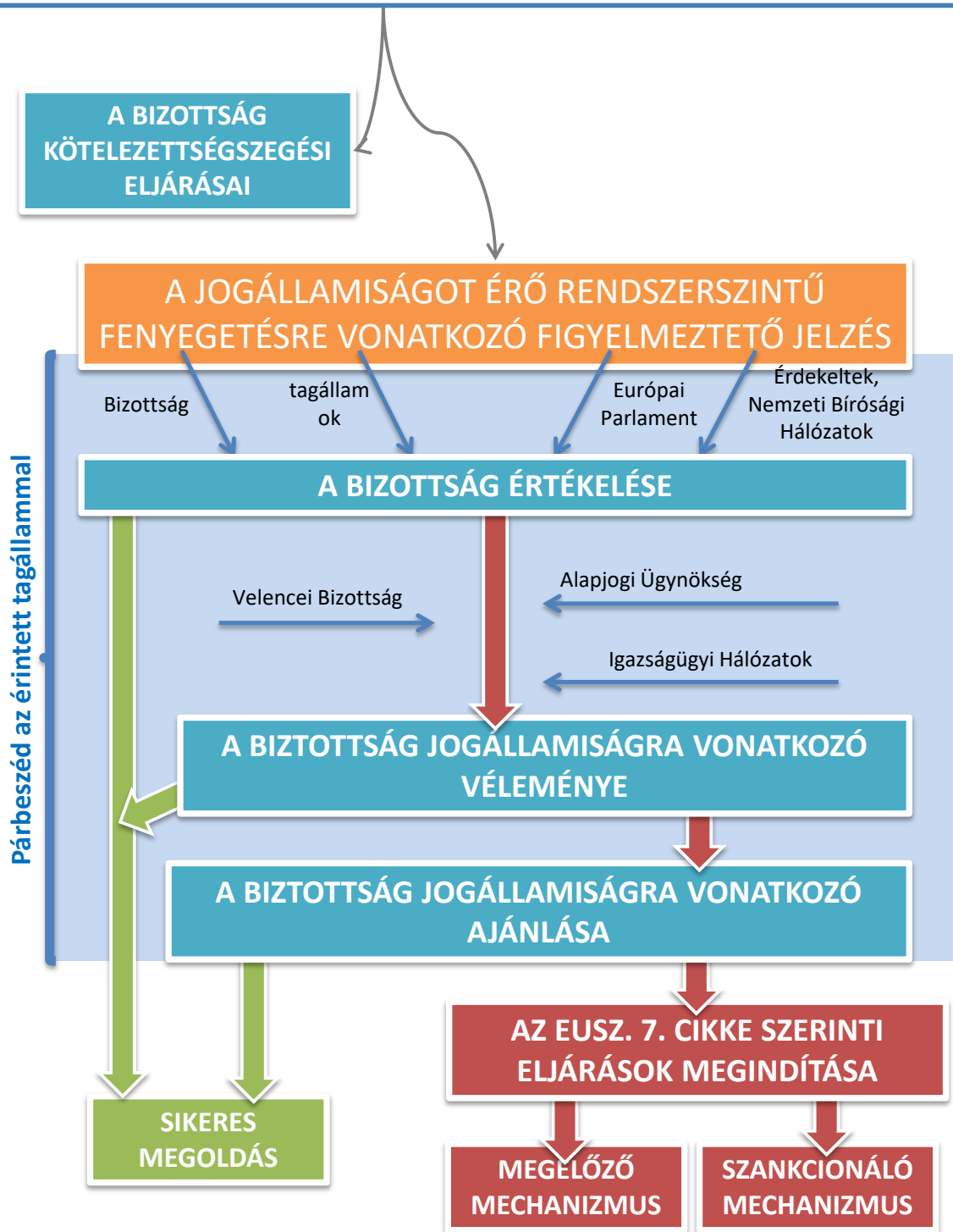
²²⁸Uo.

²²⁹Uo.

²³⁰Uo.

A Bizottság a következő ábra²³¹ segítségével illusztrálta jogállamisági keretét.

Az Európai Unió jogállamisági kerete



²³¹Mellékletek a következőhöz: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság erősítésére irányuló új uniós keret. Európai Bizottság, Strasbourg, 2014. március 11. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_2&format=DOC
Letöltés ideje: 2018. december 30.

Ahogy a fenti ábra is mutatja, a Bizottság jogállamisági kerete – amelyet ambiciózusan az egész Európai Unió jogállamisági keretének nevez – lényegében kétfajta eszközből áll.

Az első eszközt a klasszikus kötelezettségszegési eljárás jelenti, amelyet a Bizottság a jogállamisággal kapcsolatos kérdésekben is használni kíván. Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 258. cikke²³² lehetőséget nyújt a Bizottság számára, hogy kötelezettségszegési eljárást indítson egy tagországgal szemben, ha az megsérti az uniós jog egyes rendelkezéseit. A kötelezettségszegési eljárás az a szokásos jogi eszköz, amelyet az uniós alapszerződések biztosítanak a Bizottságnak, hogy a „szerződések őreként” betartathassa az európai jogot. Ha például a Bizottság úgy véli, hogy egy tagállam megsérti az uniós versenyjogot, vagy kereskedelmi szabályokat, a kötelezettségszegési eljárás az az eszköz, amelyen keresztül felléphet az adott tagállammal szemben.

Ehelyütt nem cél uniós eljárásjogi kérdéseket részletezni, a további elemzéshez azonban fontos megismerni és szem előtt tartani a kötelezettségszegési eljárások működését. A hivatkozott eljárástípus lényege, hogy ha a Bizottság úgy véli, egy tagállam megsérti az uniós jogot, megkeresi az adott tagállam kormányát és párbeszédet kezdeményez a helyzet tisztázására. A hivatalos eljárást egy félhivatalos szakasz előzi meg, amelyben a Bizottság értesíti a tagállamot, és megpróbálja strukturált párbeszéden keresztül rendezni a problémát. Abban az esetben, ha ez nem sikerül, elindul a hivatalos eljárás. A Bizottság felszólító levelet küld a felvetéseivel és megadott határidőn – általában két hónapon – belül tájékoztatást kér a tagállamtól. Amennyiben a Bizottság a tagállam válasza után is úgy véli, hogy utóbbi nem tartja be az uniós jogot, a tagállamnak megküldött, ún. indokolással ellátott vélemény formájában fejt ki újra álláspontját, és ismételten felszólít a helyzet orvosolására. Ha az adott határidőn – általában itt is két hónapon – belül nem érkezik kielégítő válasz a tagállam részéről, a Bizottság az Európai Unió Bírósága elé utalhatja az ügyet, hogy az eldöntse a jogvitát.²³³

Az ilyen típusú eljárások beletartoznak az Európai Unió napi rutinjába, a különféle uniós jogterületeken jelenleg is számos eljárás van folyamatban a különböző tagállamokkal

²³²Az EUMSZ 258. cikke értelmében „ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére.

Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat.”

²³³Lásd az EUMSZ 258. cikkét és a Bizottság hivatalos leírásait az alábbi honlapokon: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_hu
http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_hu.htm
Letöltés ideje: 2019. január 3.

szemben. Az eljárások többsége technikai jellegű, a közvélemény számára kevésbé érdekes kérdést érint, ezért a mindennapokban nem sokat hallunk róluk. Magyarország egyébként a kötelezettségszegési eljárások számát tekintve a többi uniós tagországgal összehasonlítva a 2010-es években a középmezőnyben helyezkedett el.²³⁴

A Bizottság azért tudta a kötelezettségszegési eljárást bizonyos esetekben a jogállamisággal kapcsolatos vitákban is bevetni, mert voltak olyan, a jogállamiság témájához is kapcsolható jogterületek, amelyek – legalább részben – az Európai Unió hatáskörébe tartoztak. Így például a Bizottság – egy meghatározott mozgástéren belül – kötelezettségszegési eljárásokon keresztül vizsgálódott 2012-ben a Magyar Nemzeti Bank függetlenségével, a bírói hatalommal és az adatvédelmi biztossal kapcsolatos ügyekben,²³⁵ vagy újabban a külföldről támogatott civil szervezetek átláthatóságával²³⁶ és a Közép-Európai Egyetemmel (CEU) kapcsolatos ügyekben is.²³⁷ Mint ismeretes, és ahogy azt már az előző részben is láttuk, ezek az ügyek mind jelentős figyelmet kaptak a Magyarországgal kapcsolatos jogállamiságvitákban.

Fontos kiemelni azonban, hogy a Bizottság a kötelezettségszegési eljárást kizárólag olyan kérdésekben alkalmazhatja, amelyekben az Unió hatáskörrel rendelkezik. Márpedig az Unió csak azokon a területeken rendelkezik hatáskörrel, amelyeket a tagállamok az uniós alapszerződésekben rögzítve kifejezetten átadtak neki. Minden olyan terület, amelyben az Unió nem kapott hatáskört, továbbra is tagállami hatáskörben maradt. Az ilyen esetekben pedig az Európai Bizottság nem indíthat kötelezettségszegési eljárást. Logikus és magától értetődő, hogy a Bizottság nem avatkozhat be olyan ügyekbe, amelyek amelyek nem tartoznak az Európai Unióra. A Bizottság maga is elismeri ezt a tényt. Szerinte ugyanis *„vannak olyan aggodalomra okot adó helyzetek, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, és ezért nem tekintendők a Szerződések szerinti kötelezettségek megsértésének”* – tehát

²³⁴Lásd például a 2016. december 31-én folyamatban lévő kötelezettségszegési ügyek számát „Az európai uniós jog alkalmazásának ellenőrzése” című, 2016. évi éves jelentésben. Európai Bizottság, Brüsszel, 2017. 29. o. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/HU/COM-2017-370-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF>, Letöltés ideje 2019. január 10.

vagy a Bizottság 2018-as Egységes Piac Eredménytáblájában található releváns statisztikákat. http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2018/infringements/2018-scoreboard-infringements_en.pdf Letöltés ideje: 2019. január 10.

²³⁵Európai Bizottság 2012. január 17-i IP/12/24. számú sajtóközleménye.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_hu.htm

Letöltés ideje: 2019. január 25.

²³⁶Az Európai Bizottság 2017. július 13-i IP/17/1982. számú sajtóközleménye.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1982_hu.htm

Letöltés ideje: 2019. január 28.

²³⁷Az Európai Bizottság 2017. július 13-i IP=17/1952. számú sajtóközleménye.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1952_hu.htm

Letöltés ideje: 2019. január 28.

nem alkalmazható rájuk kötelezettségszegési eljárás – „*mégis rendszerszintű fenyegetést jelentenek a jogállamra.*”²³⁸

A Bizottság tulajdonképpen ezt, a tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztási korlátot próbálta meg kikerülni a jogállamisági keret megalkotásával. Ebben a mechanizmusban találta meg annak a módját, hogy olyan kérdésekben is vizsgálódjon, amelyekben egyébként nem lenne jogosult eljárni. A tagállamokat kikerülve, és az uniós alapszerződést sajátosan értelmezve, kreált magának egy eszközt, amellyel immár nemcsak az uniós hatáskörbe tartozó kérdésekben, hanem tulajdonképpen bármely olyan kérdésben eljárhat, amelyet valamilyen módon a jogállamiság témájához tud kapcsolni.

A Bizottságnak azért volt erre szüksége, mert eddig az Unió hatáskörén kívül eső ügyekben kizárólag az EUSZ 7. cikke tette lehetővé számára, hogy a jogállamiságra hivatkozva fellépjen egy tagállammal szemben. Ez a cikk viszont csak azt engedte a Bizottságnak, hogy elindítsa a 4.2. alfejezetben részletesen tárgyalt 7. cikk szerinti politikai eljárások egyikét. Azaz, hogy kérje a tagállamokat, hogy a 7. cikk (1) bekezdése alapján állapítsák meg az európai értékek „súlyos sérülésének egyértelmű veszélyét”, vagy a 7. cikk (2) bekezdése alapján ugyanezen értékek „súlyos és tartós megsértését”. A 7. cikk értelmében a Bizottság szerepe ezzel hivatalosan le is zárult. A Magyarországgal és Lengyelországgal szemben folyamatban levő 7. cikkes eljárásokból ma már tudjuk, hogy a Bizottság elérte, hogy az említett cikk aktiválása után is jelen lehessen a Tanács előtt zajló eljárásokban. Ezen a ponton azonban már csak szakvéleményeivel befolyásolhatja a folyamatot, döntéshozási jogköre hivatalosan nincsen.

Az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének aktiválása esetén az Európai Parlament és legfőképpen a tagállamokat tömörítő, a kormányköziséget megtestesítő intézmények – az Európai Tanács és a Tanács – veszik át a főszerepet. Ahhoz, hogy egy, a Bizottság által „megvádolt” tagállamot a 7. cikkes eljárások végén ténylegesen elítéljenek, rendkívül magas szavazati küszöbököt kell elérni ezekben az intézményekben. Emiatt viszonylag alacsony annak az esélye, hogy a megindított eljárás végén rövid időn belül olyan döntés születik, amelyet a Bizottság valós sikerként könyvelhet el. A Bizottságnak ezért kezdetekben politikai szempontból elsősorban nem az volt az érdeke, hogy aktiválja az EUSZ 7. cikkét, hanem, hogy a 7. cikk aktiválását taktikusan, „Damoklész kardjaként” lebegtetve rákényszerítse az adott tagállami kormányzatot, hogy változtasson politikáján.

²³⁸A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11.

A Bizottság saját politikai mozgásterét kibővítendő hozta létre jogállamisági keretét, ami gyakorlatilag egy, a 7. cikk megindítását megelőző új eljárási szakaszt jelent. A 7. cikket sajátosan értelmezve levezette létjogosultságát a jogállamisággal kapcsolatos vitákban való aktív részvételére. Arra hivatkozva alakított ki teljesen új, a 7. cikk beindítását megelőző eljárást – amelyben már nem a többi európai intézmény, hanem saját maga játssza a fő szerepet –, hogy egyike azon intézményeknek, amelyek elindíthatják a 7. cikket. Az alábbiakban részletesen is bemutatom, hogy az új jogállamisági keret a Bizottság által dominált többlépcsős eljárás, amely kiválóan alkalmas az adott tagállammal szembeni politikai nyomásgyakorlásra.

A jogállamisági keret három szakaszból áll. Az elsőben a Bizottság felméri, vannak-e egyértelmű jelei annak, hogy egy tagállamban veszélyben van a jogállamiság. *„Ez az értékelés a rendelkezésre álló forrásokból és az elismert intézményektől – ideértve különösen az Európa Tanács szerveit és az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét – kapott jelzéseken alapulhat. Ha ezen előzetes értékelés eredményeként a Bizottság arra a véleményre jut, hogy valóban a jogállamiság rendszerszintű fenyegetését jelentő helyzet áll fenn, párbeszédet kezdeményez a tagállammal azáltal, hogy eljuttatja hozzá a „jogállamiságra vonatkozó véleményét”, és megindokolja az aggodalmait, lehetőséget adva az érintett tagállamnak a válaszadásra.”*²³⁹ A Bizottság tájékoztatja a közvéleményt az eljárás elindításáról, de az eljárás és a tárgyalások tartalmát ezen a ponton még bizalmasan kezeli, hogy könnyebb legyen kompromisszumra jutni és sikeres megoldást találni a tagállammal. Ha ebben a szakaszban nem sikerül a Bizottság számára kielégítő megoldást találni, az eljárás a második szakaszba lép.

A második szakaszban az Európai Bizottság már nagyobb nyilvánosságot ad a tagállammal fennálló vitának. A tagállam részére ún. *„jogállamiságra vonatkozó ajánlást”* küld, amelynek főbb elemeit nyilvánosságra is hozza. *„A Bizottság ajánlásában világosan megjelöli aggodalmainak indokait, és azt ajánlja, hogy a tagállam meghatározott határidőn belül oldja meg a körvonalazott problémákat és tájékoztassa a Bizottságot az ennek érdekében megtett lépésekről. Adott esetben az ajánlás konkrét utalásokat tartalmazhat a helyzet megoldásának módjaira és az ehhez szükséges intézkedésekre.”*²⁴⁰

A harmadik szakasz a *„Bizottság ajánlásának nyomon követése”*, amelyben *„a Bizottság figyelemmel kíséri, hogy az érintett tagállam miként követi nyomon [azaz miként hajtja végre]*

²³⁹Uo.

²⁴⁰Uo.

a hozzá intézett ajánlást. E figyelemmel kísérés alapulhat az érintett tagállammal folytatott további információcserén, és például arra helyezheti a hangsúlyt, hogy továbbra is előfordulnak-e aggodalomra okot adó gyakorlatok, illetve hogy miként hajtja végre a tagállam a helyzet megoldása érdekében időközben vállalt kötelezettségeit. Ha az érintett tagállam a kitűzött határidőn belül nem követi nyomon megnyugtatóan az ajánlást, a Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy aktiválja-e az EUSZ 7. cikkében meghatározott mechanizmusok egyikét.”²⁴¹

A létrehozott jogállamisági keret nem maradt kritika nélkül. Egy másik meghatározó uniós intézmény, a tagállamok minisztereiből álló Tanács jogi szakértői úgy vélték, a Bizottság a szükséges felhatalmazások nélkül, hatáskörét túllépve, új eljárást vezetett be az Európai Unióban.²⁴² A Bizottság azzal próbálta meg elejét venni a kritikáknak, hogy közleményében már előre rögzítette, nem új európai uniós eszközt hozott létre, hanem csak saját, belső eljárásrendjét egészítette ki, hogy eleget tehessen az EUSZ 7. cikkében foglalt kötelezettségeinek.

A fenti jogvitára a következő alfejezetben később még részletesebben visszatérek. A kérdést politikai nézőpontból vizsgálva azonban már most leszögezhető, hogy az új jogállamisági keret aligha tekinthető a Bizottság egyszerű, belső eljárási kérdésének. A jogállamisági keret felépítését elemezve hamar kiderül, hogy azzal a Bizottság valójában saját politikai nyomásgyakorlási képességét növelte meg olyan kérdésekben is, amelyekben az uniós jog alapján egyáltalán nincsen hatásköre.

A Bizottság a jogállamisági keretével gyakorlatilag magához ragadta az európai jogállamiság-politika irányítását.²⁴³ Ez annak ellenére is igaz, hogy jogilag a Bizottság az új jogállamisági kerete egyik szakaszában sem kényszerítheti rá akaratát egy tagállamra. Az ugyanis szabadon elfogadhatja vagy elutasíthatja a Bizottság jogállamisági véleményét, illetve jogállamisági ajánlásait. Látszólag az sem jelent nagyobb fenyegetést a tagállamok számára, hogy a Bizottság a jogállamisági keretben foglalt eljárás lefolytatása után elindíthatja a 7. cikket, hiszen ezt eddig is – a jogállamisági keret nélkül is – megtehetette. A jogállamisági keret a gyakorlatban mégis jelentősen megnövelte a Bizottság hatalmát, hiszen új politikai ütközőzónát hozott létre a tagállamokkal szemben, amely kialakításából adódóan kedvez a

²⁴¹Uo.

²⁴²Az Európai Unió Tanácsa, Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződéssekkel való összeegyeztethetőség. Brüsszel, 2014. május 27.

²⁴³Vesd össze: Lános Petra Lea: i. m. 5. o.

Bizottságnak. A Bizottság az új jogállamisági kereten keresztül immár képes olyan politikai küzdőtérre terelni a tagállamokat, ahol eleve neki kedvez a pálya.

Az új eljárás lehetővé teszi például, hogy a korábbi európai uniós gyakorlattól eltérően, a Bizottság vezényletével, elhúzódó európai és nemzetközi vita alakuljon ki arról, hogy egy tagállam megsérti-e az európai értékeket. Ez jelentős hatalmat jelent, hiszen az ilyen jellegű vita alkalmas lehet egy ország európai és nemzetközi elszigetelésére. A jogállamisággal kapcsolatban megfogalmazott vádak természetüknél fogva rendkívül károsak, hiszen közvetlenül a célkeresztbe került ország politikai megbízhatóságát próbálják meg aláásni. Hatásukra olyan előítéletek alakulhatnak ki egy országgal szemben, amelyek a jogállamiságtól független kérdésekben is nehezíthetik együttműködését az európai és nemzetközi partnerekkel.

A Bizottság egyébként kifejezetten igyekszik minél több nemzetközi szereplőt mozgósítani a jogállamisági kereten keresztül. A jogállamisági keretről szóló közlemény szerint a Bizottság például „*tanácsadásért és segítségért*” folyamodhat „*az Unió igazságügyi hálózataihoz, így az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózatához, az Európai Unió Államtanácsainak és Legfelső Közigazgatási Bíróságainak Szövetségéhez, illetve az igazságszolgáltatási tanácsokhoz*”.²⁴⁴ Ugyanígy bevonhatja az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét, valamint az Európa Tanácsot, a Velencei Bizottságot és más külső szakértőket is. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Bizottság pillanatok alatt kellemetlen nemzetközi láncreakciót indíthat egy uniós országgal szemben, ha nem ért egyet annak politikai vezetésével.

A jogállamisági keretben a Bizottság az „idő öre” is. Az időzítés akárcsak a versenysportban, a politikában is rendkívül fontos. A Bizottság számára ezért is kedvező a saját maga által létrehozott új küzdőtér, ahol hazai pályán, maga irányítja a napirendet. Szabadon eldöntheti, hogy elindítja-e a jogállamisági vizsgálódást egy tagállammal szemben, illetve hogy mikor, melyik szakaszba lépteti azt át. Mivel a jogállamisági keretet bemutató bizottsági közlemény nem szab meg pontos eljárási határidőket, azokat a Bizottság önkényesen határozhatja meg. Saját érdekei szerint hosszabb-rövidebb ideig napirenden tarthatja az adott tagállam jogállamisági mulasztásaival kapcsolatos vitát, kedvére alakíthatja a forogatókönyvet.

A jogállamisági keret felépítése sok hasonlóságot mutat a klasszikus kötelezettségzegési eljárásokkal. A strukturált párbeszédén keresztüli nyomásgyakorlás mindkettő közös

²⁴⁴Az Európai Unió Tanácsa, Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződéssekkel való összeegyeztethetőség. Brüsszel, 2014. május 27.

jellemzője, amelyben a Bizottság nagy rutinnal rendelkezik. A statisztikák azt mutatják, hogy a Bizottság a klasszikus kötelezettségszegési eljárások nagy részében már a tárgyalási szakaszban eléri, hogy a tagállamok változtassanak a kifogásolt intézkedéseiken.²⁴⁵ A kötelezettségszegési eljárásoknak csak töredéke jut el az Európai Bíróságig. Ahol tehát a Bizottság strukturált párbeszédet kezdeményezhet, ott jelentős befolyást szerez, és ez igaz a jogállamisági keretre is.

A jogállamisági keret és a kötelezettségszegési eljárások között azonban két fontos különbséget is ki kell emelni. Az első, hogy a kötelezettségszegési eljárásban a jogvitát bírósági szerv, az Európai Unió Bírósága dönti el, amennyiben a Bizottság és a tagállam nem tud egymással megegyezni. Ez az elem teljes mértékben hiányzik a Bizottság jogállamisági keretéből, amelyben az Európai Bíróságnak nincsen szerepe. A jogállamisági keret esetében, ha a Bizottság és az adott tagállam nem tud egyezsége jutni, a Bizottság nem az Európai Bírósághoz fordulhat, hanem aktiválhatja az EUSZ 7. cikkét. Azaz gyakorlatilag nem egy bírói szervnek, hanem a 7. cikk alapján a Tanácsnak, vagy az Európai Tanácsnak és részben az ilyen esetben egyetértési jogkörrel bíró Európai Parlamentnek továbbíthatja az ügyet. Az óriási különbség az, hogy míg az Európai Bíróságról mint bírói szerveről legalább elvben feltételezhető a függetlenség és a pártatlanság, a Tanács, az Európai Tanács és az Európai Parlament esetében ez még elviekben sem tehető fel, hiszen ezen szervek mindegyike egytől-egyig politikusokból álló, politikai intézmény. A jogállamisági keret tehát már emiatt sem tekinthető tárgyilagos, politikamentes eljárásnak.

A kötelezettségszegési eljárások és a jogállamisági keret közötti másik jelentős különbség azokban a szankciókban keresendő, amelyek az egyes eljárások végén alkalmazhatók. A kötelezettségszegési eljárás esetén az Európai Bíróság pénzbüntetést – átalányösszeget, vagy napi kényszerítő bírságot – szabhat ki,²⁴⁶ azaz az ilyen típusú eljárásoknak jelentős pénzügyi vonzata lehet. Az előző fejezetben már bemutattam, hogy a dán, a német, a holland és a finn külügyminiszter 2013. március 6-i levelében azt javasolta, hogy a kialakítandó uniós jogállamisági keret végén is kiszabható legyen pénzügyi szankció, fel lehessen például függeszteni egy országnak járó európai támogatások kifizetését. A Bizottság jogállamisági kerettel kapcsolatos 2014-es közleménye még nem említett ilyen típusú büntetést. A

²⁴⁵Az Európai Bizottság tájékoztatója a kötelezettségszegési eljárásról.

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_hu#financial-penalties

Letöltés ideje 2019. január 22.

²⁴⁶Uo.

jogállamisághoz köthető pénzügyi szankciók bevezetésére a Bizottság csak több év elteltével, 2018. május 2-án tett javaslatot, amelyet a 8. fejezetben elemzek részletesen.²⁴⁷

A jogállamisági kereten keresztül a Bizottság egyedül azzal fenyegethet meg egy tagállamot, hogy az eljárás végén aktiválja az EUSZ 7. cikkét. Az említett cikket a 4.2. alfejezetben már részletesen tárgyaltam, megállapítva, hogy annak végén akár felfüggeszthető egy tagállam uniós szavazati joga is. A 7. cikk (3) bekezdése szerint amennyiben az Európai Tanács egyhangúlag kimondta, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkében említett értékeket, a Tanács *„minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat”*. A szerződés kifejezetten csak a tagállam szavazati jogának felfüggesztését említi. Ugyanakkor a *„tagállamnak a szerződések alkalmazásából származó egyes jogait”* kifejezést egyesek megpróbálhatják akár a pénzügyi kifizetésekre is vonatkoztatni. Ez viszont bonyolult jogi kérdéseket vet fel. Mindenesetre leszögezhető, hogy a klasszikus kötelezettségszegési eljárásokkal ellentétben – a 7. cikkhez előírt rendkívül magas szavazati küszöbök miatt – a Bizottság 2014-es jogállamisági kerete esetében meglehetősen alacsony a pénzügyi szankciók esélye. A 2014-es jogállamisági keret ereje ezért nem a formális szankciókban, hanem az elhúzódó, európai és nemzetközi politikai nyomásyakorlásban rejlik.

²⁴⁷Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=COM%3A2018%3A324%3AFIN>
Letöltés ideje 2021. március 17.

7.2. A TANÁCS „JOGÁLLAMISÁGI PÁRBESZÉDE”

A Bizottság 2014. március 11-én bemutatott jogállamisági keretét a többi európai intézmény sem hagyta szó nélkül. A Tanács Jogi Szolgálat²⁴⁸ részletes jogi kritikát fogalmazott meg az új mechanizmussal kapcsolatban.²⁴⁹ A Jogi Szolgálat szerint a Bizottságnak sem jogalapja, sem hatásköre nem volt a fent bemutatott új jogállamisági keret létrehozására.

A Tanács Jogi Szolgálat rámutatott, hogy „*az EUSZ 5. cikke szerint az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó*”. Ebből következik, hogy „*minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad*”. (15. pont) A szakvélemény szerint „*az EUSZ 2. cikke nem ruház semmilyen hatáskört az Unióra, hanem a Charta rendelkezéseire hasonlóan felsorol bizonyos értékeket, amelyeket az Unió intézményeinek és tagállamainak tiszteletben kell tartaniuk, amikor a Szerződések révén az Unióra ruházott hatáskörökön belül járnak el. Ezért 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.* (16. pont) [...] *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 kivételt az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás jelenti.*” (17. pont)

A Tanács Jogi Szolgálat tehát egyértelműen megállapította, hogy a Bizottság az uniós jog alapjait megsértve hozta létre jogállamisági keretét, hiszen azzal olyan tárgykörben akar eljárni, amelyben az Európai Uniónak egyáltalán nincs is hatásköre. Ahogy az előző alfejezetben már megemlítésre került, ezzel szemben a Bizottság fő ellenérvként azt hozta fel, hogy nem egy új európai eljárást, hanem saját belső, döntéselőkészítő mechanizmust hozott létre, amely lehetővé teszi számára, hogy mérlegelje az EUSZ 7. cikkének aktiválását. A Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy az eljárás keretében megfogalmazott ajánlásai nem bírnak kötelező erővel. A Jogi Szolgálatot azonban ez az érvelés nem győzte meg. Utóbbi szerint

²⁴⁸A Tanács Főtitkárságához tartozó szerv szakvéleményével segíti a Tanács munkáját, hogy a Tanács jogi aktusai jogszerűek és mind formailag, mind tartalmilag jó minőségűek legyenek. A Jogi Szolgálat emellett a Tanács jogi képviselőjeként lép fel az Európai Unió Bírósága, a Törvényszék és a Közszolgálati Törvényszék előtt zajló bírósági eljárásokban.

<https://www.consilium.europa.eu/hu/general-secretariat/>

Letöltés ideje: 2019. január 24.

²⁴⁹Az Európai Unió Tanácsa, Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség. Brüsszel, 2014. május 27.

ugyanis egyrészt „attól még, hogy az ajánlások nem kötelező erejűek, az intézmények nem bocsáthatnak ki ajánlásokat olyan ügyben vagy tárgyban, amely kapcsán nem rendelkeznek a Szerződések révén rájuk ruházott hatáskörrel.” Másrészt pedig attól, „hogy az ajánlások ugyan nem hivatottak kötelező erőt kiváltani, és nem teremtenek olyan jogot, amelyre magánszemélyek hivatkozhatnak egy nemzeti bíróság előtt, nem biztos, hogy nincs semmilyen joghatásuk.”²⁵⁰ (19. pont) [...] A Jogi Szolgálat azt is hozzátette, hogy „ha létrejönne egy, a Bizottság által az EUSZ 7. cikkének és az EUMSZ 241. cikkének²⁵¹ kombinációja alapján működtetett – a jogállamisági vizsgálatra és javaslatételre vonatkozó eszközt szolgáló – állandó mechanizmus, az aláásná az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás egyedi jellegét, különösen, ami az eljárás kezdeményezésének módját illeti.” (21. pont)

A Jogi Szolgálat egyértelműen arra a Bizottság számára kínos következtetésre jutott, hogy „a Szerződések nem kínálnak jogalapot az intézmények számára sem ahhoz, hogy a jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartását ellenőrző új mechanizmust hozzanak létre azon eljárás kiegészítéseként, amelyet az EUSZ 7. cikke ír elő, sem pedig ahhoz, hogy megváltoztassák, módosítsák vagy kiegészítsék az e cikkben megállapított eljárást. Ha a Tanács mégis ilyen lépéseket tenne, az azzal a kockázattal járna, hogy jogkörével való visszaélés vádjával illetnék amiatt, hogy jogalap nélkül hozott határozatot.” (24. pont)

A Jogi Szolgálat csak egy jogi kikaput hagyott nyitva ahhoz, hogy az Unióban valamivel több hangsúlyt fektethessenek arra, hogy milyen helyzetben van a jogállamiság a tagállamokban. Szakvéleménye szerint az uniós alapszerződésekkel csak az állhat összhangban, ha „maguk a tagállamok – nem pedig a Tanács – megállapodnak [...] egy, a jogállamiságnak a tagállamokban való érvényesülésének ellenőrzését szolgáló felülvizsgálati rendszer kialakításáról, amely lehetővé tenné a Bizottság és szükség esetén más uniós intézmény bevonását is” (26. pont). A Jogi Szolgálat tehát nem a hatályos európai jog alapján, hanem egy új, kormányközi megállapodás keretében tartotta csak lehetségesnek, hogy bármiféle, a tagállamokat a jogállamiság szempontjából vizsgáló eljárás jöjjön létre az Európai Unióban.

²⁵⁰A fordításban ezen a ponton az eredeti francia nyelvű szakvéleményt vettem alapul. Avis sur la compatibilité avec les traités de la Communication de la Commission intitulée „Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit”. Bruxelles, 2014. május 27.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/fr/pdf>
Letöltés ideje: 2017. július 20.

²⁵¹Az EUMSZ 241. cikke szerint a Tanács egyszerű többséggel felkérheti a Bizottságot, hogy végezze el a Tanács által a közös célkitűzések eléréséhez szükségesnek tartott vizsgálatokat, és terjesszen be hozzá megfelelő javaslatokat. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja a Tanácsot.

A Jogi Szolgálat szakvéleményét követően a Tanács kidolgozta saját jogállamiság-ellenőrző megoldását, amely a Bizottság jogállamisági keretéhez képest jóval mértéktartóbb. A Tanács 2014. december 16-i sajtóközleményében bejelentette, hogy ezentúl minden évben politikai párbeszédet szervez a tagállamok között, hogy előmozdítsa és védelmezze a jogállamiságot. Kihangsúlyozta, hogy *„ez a párbeszéd az objektivitás, a diszkriminációmentesség és valamennyi tagállam egyenlő bánásmódjának elvén alapul majd”*. Azt is leszögezte, hogy mechanizmusa *„nem sértheti a hatáskörök átruházásának elvét, valamint a tagállamok nemzeti identitásának (és a velejáró alapvető politikai és alkotmányos struktúráiknak [...]), valamint alapvető állami funkcióiknak a tiszteletben tartását [...]”*²⁵²

A Tanács közleményéből arra is következtethetünk, hogy a Tanács nem találta megfelelő jogállamiság-ellenőrző eszköznek a Bizottság jogállamisági keretét. A dokumentum szerint a Tanács által *„létrehozott párbeszéd kiegészíti azokat az eszközöket, amelyekkel az EU a jogállamiság területén már rendelkezik, nevezetesen az uniós jog megsértése esetén alkalmazandó kötelezettségszegési eljárást és a Lisszaboni Szerződés szerinti úgynevezett 7. cikk szerinti eljárást”*. Ebből kitűnik, hogy a Tanács a Bizottság új jogállamisági keretét nem sorolta az Európai Unió jogállamisági eszközei közé.

Nem meglepő, hogy az ambiciózusabb európai jogállamiság-politika hívei szkeptikusan fogadták a Tanács visszafogott, diplomatikus javaslatát.²⁵³ A tanácsi javaslat, amely szerint a tagállamok évről-évre általános tanácskozást folytatnak egymással a jogállamiságról, sokkal kevésbé alkalmas politikai nyomásgyakorlásra, mint a Bizottság egy-egy tagállamot célkeresztbe vevő, hosszabb ideig elhúzódó megoldása. Ugyanakkor a jogállamisági párbeszéd sem becülhető alá, hiszen általa a Tanács is beállt azon intézmények sorába, amelyek rendszeres, állandó mechanizmust vezettek be a jogállamisággal összefüggésben. A Tanács jogállamisági párbeszéde bármennyire is mérsékelt megoldásnak számít, további építőeleme a kialakulóban lévő, globális európai jogállamiság-politikának.

Ezt a megállapítást erősíti meg az is, hogy a jogállamisági párbeszéd az évek során átalakuláson ment keresztül. Kezdetekben a tagállamok nem egymás jogállamisági helyzetét vizsgálták, hanem egy kiválasztott témában folytattak általános eszmecserét. A Tanács az első

²⁵²Az Európai Unió Tanácsa 16936/14. számú sajtóközleménye, a Tanács 3362. ülése, Általános Ügyek. Brüsszel, 2014. december 16. 20-21. o.

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/hu>

Letöltés ideje: 2017. október 11.

²⁵³Lásd például Pech, Laurent–Kochenov, Dimitry: i. m.

jogállamisági párbeszédet 2015. november 17-én tartotta²⁵⁴ az alábbi témákban: a jogállamiság a digitális érában (2015 novemberében a luxemburgi soros elnökség alatt); a bevándorlók integrálása és az EU alapértékei (2016 májusában a holland soros elnökség alatt); a médiapluralizmus és a jogállamiság a digitális korban (2017 októberében az észt elnökség alatt); a közintézményekbe vetett bizalom és a jogállamiság (2018 novemberében az osztrák elnökség alatt).²⁵⁵

A 2019. második félévi finn soros elnökség alatt a korábban kialakult rendszer megváltoztatása körvonalazódott. A tagállamok nem tudtak egyhangú megállapodásra jutni a jogállamisági párbeszéd átalakítását illetően, de az ügyet kiemelt prioritásként kezelő finn elnökség 2019. november 19-én a jogállamisági párbeszédet értékelő elnökségi következtéseket tett közzé.²⁵⁶ A dokumentum szerint a jogállamisági párbeszédet erősebbé, strukturáltabbá, és eredményorientáltabbá kell tenni, a párbeszéd előkészítése rendszerezettebb kell, hogy legyen és megfelelő utókövetést szükséges biztosítani. Az elnökségi dokumentum kiemeli azt is, hogy a Bizottság által 2020-tól készítendő éves jogállamisági jelentést is használni lehetne az immár a tagállamok helyzetére fókuszáló éves jogállamisági leltár elkészítéséhez.²⁵⁷

A jogállamisági párbeszéd átalakítása a német soros elnökség alatt, 2020 második félévében következett be a gyakorlatban. Németország új megközelítést vezetett be, két részre bontotta a Tanácsban folytatandó politikai párbeszédet. A tagállamok előbb 2020. októberében a Bizottság éves jogállamisági jelentésében meghatározott négy kérdéskör alapján folytattak általános párbeszédet. A 2020. novemberi Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT) keretében ugyanakkor már meghatározott tagállamok fő jogállamisági fejleményei kerültek a napirendre. Ebben a körben elsőként Belgium, Bulgária, Csehország, Dánia és Észtország helyzetét vitatták meg a Bizottság 2020-as éves jogállamisági jelentése alapján.²⁵⁸ A sort Németország, Írország, Görögország, Spanyolország és Franciaország helyzetének

²⁵⁴Presidency non-paper for the Council (General Affairs) on 24 May 2016 - Rule of law dialogue
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8774-2016-INIT/en/pdf>

Letöltés ideje: 2021. augusztus 5.

²⁵⁵Pech Laurent: The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox. Reconnect, Working Paper No. 7, 2020. március 30.

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608661

Letöltés ideje: 2021. augusztus 4.

²⁵⁶Presidency Conclusions – Evaluation of the Annual Rule of Law Dialogue. Brüsszel, 2019. november 19.

<https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>

Letöltés ideje: 2021. augusztus 5.

²⁵⁷A Bizottság éves jogállamisági jelentéséről lásd a 7.5. alfejezetet.

²⁵⁸Wahl, Thomas: Council Launches Rule of Law Dialogue. Eucriim, 2020. december 8.

<https://eucriim.eu/news/council-launches-rule-law-dialogue/>

Letöltés ideje: 2021. augusztus 5.

megvitatásával folytatták az ÁÜT 2021. április 21-i ülésén.²⁵⁹ Ez a fejlemény mutatja, hogy a Tanács, amely kezdetekben kifejezetten szkeptikusan viszonyult a tagállamok jogállamisági helyzetének vizsgálatához, fél évtized után az egyre erősödő uniós jogállamiság-politikai trendeknek megfelelően elmozdulni látszik kezdeti, határozott álláspontjáról.

7.3. AZ EURÓPAI PARLAMENT JOGÁLLAMISÁGI MECHANIZMUS-JAVASLATA

Míg a Tanács Jogi Szolgálata szerint a Bizottság túl messzire ment jogállamisági keretével, addig az Európai Parlament arra hivatkozva látott neki a harmadik, alternatív jogállamisági mechanizmus kidolgozásának, hogy a Bizottság megoldása nem volt kellőképpen átfogó. A Parlament 2016. október 25-én elfogadott egy állásfoglalást, amely a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus²⁶⁰ létrehozását javasolta a Bizottságnak. Az állásfoglalást Sophia in 't Veld, az ALDE (Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért) alelnöke készítette elő.²⁶¹ A holland liberális képviselő jelentését a Parlament korábbi jogállamisággal kapcsolatos állásfoglalásaihoz képest nagyobb többséggel fogadta el, 405 igen, 171 nem és 39 tartózkodó szavazattal.

A Parlament ebben az állásfoglalásban fogalmazta meg saját elképzelését az európai jogállamiság-politikáról. A szöveg újdonsága, hogy a korábbi jelentésektől – például a Tavares-jelentéstől – eltérően nem az Európai Unió valamely tagállamát bírálja, hanem a tagállami politikai fejleményektől látszólag függetlenül egy általános, elviekben minden uniós országra vonatkozó európai jogállamisági mechanizmust vázol fel. A szöveg így nem említi név szerint sem Magyarországot, sem Lengyelországot, csak egy-egy indirekt utalást találhatunk benne „*az egyes tagállamokban tapasztalható fejleményekre*” és „*néhány tagállam kormányára*”. A szöveg kifejezetten hangsúlyozza, hogy az új mechanizmusnak lehetővé kell tennie, hogy a jogállamisági eszközöket „*ne tekintsék [...] politikai indíttatású vagy önkényes és egyes országokat méltánytalanul célzó eszközöknek*”.

Az állásfoglalás a konkrét országokra történő utalás elkerülésével azt tanúsította, hogy a jogállamiság öt évvel a 2011-ben kirobbant Magyarországgal kapcsolatos viták után önálló

²⁵⁹Informal video conference of European affairs ministers, 2021. április 20. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2021/04/20/>

Letöltés ideje: 2021. augusztus 5.

²⁶⁰Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Strasbourg, 2016.

²⁶¹Sophia In 't Veld: Jelentés a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Európai Parlament, Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, Brüsszel, 2016.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bREPORT%2bA8-2016-0283%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHU>

Letöltés ideje: 2016. október 30.

európai politikai témává nőtte ki magát. Az óvatosabb, konkrét országokkal szembeni frontális támadást elkerülő megközelítés hozzájárult ahhoz is, hogy a jelentést már nemcsak a baloldal, hanem az Európai Néppárt nagy része is támogatta.²⁶² A semlegesebb hozzáállás segített abban, hogy az európai baloldal által kitalált, felépített és a jobboldali kormányok ellen bevetett jogállamiság-tematikát a jobboldal is könnyebben befogadja. A 13.2. alfejezetben részletesen is bemutatom, hogy az Európai Néppárt (EPP) azzal, hogy teret engedett ennek a tematikának, a 2019-es európai parlamenti választási kampányra nehéz helyzetbe hozta magát. A baloldal ugyanis a jogállamiság-tematikán keresztül tudta állandó nyomás alatt tartani a Néppártot, ezzel az eszközzel volt képes megosztani a néppárti frakciót a választási kampány előszobájában.

A Parlament „*a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó átfogó uniós mechanizmust*” a „*Szerződések lehetséges módosításáig*” egy „*intézményközi megállapodás*” formájában képzelte el. Ezzel részben maga is elismerte, hogy a jelenleg hatályos uniós szerződések tükrében a mechanizmus kialakítása jogi korlátokba ütközik, ugyanakkor a kiskaput a mechanizmusra vonatkozó intézményközi megállapodásban látta.

A Bizottság által javasolt jogállamisági kerethez hasonlóan a Parlament mechanizmusa is az EUSZ 7. cikkét megelőző eljárás lenne. Ez az eljárás figyelembe venné és kiegészítené a Bizottság jogállamisági keretét, valamint a Tanács jogállamisági párbeszédét. Ugyanakkor az állásfoglalás szerint „*a Parlamentnek és a nemzeti parlamenteknek kulcsszerepet kellene játszaniuk az EUSZ 2. cikkében rögzített közös uniós értékek megvalósítási folyamatának számantartásában*” csakúgy, mint „*a demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról folytatott [...] folyamatos vita fenntartásában*”. A Bizottság jogállamisági keretével ellentétben a Parlament mechanizmusa elviekben nemcsak a tagállamokat vizsgálná a jogállamiság szempontjából, hanem az európai intézményeket, így a Parlamentet, a Bizottságot és a Tanácsot is. A képet viszont rögtön árnyalja, hogy az állásfoglalás továbbra is a tagállamokkal szembeni fellépésre helyezi a hangsúlyt, mivel ezt a típusú eljárást fejti ki részletesen.

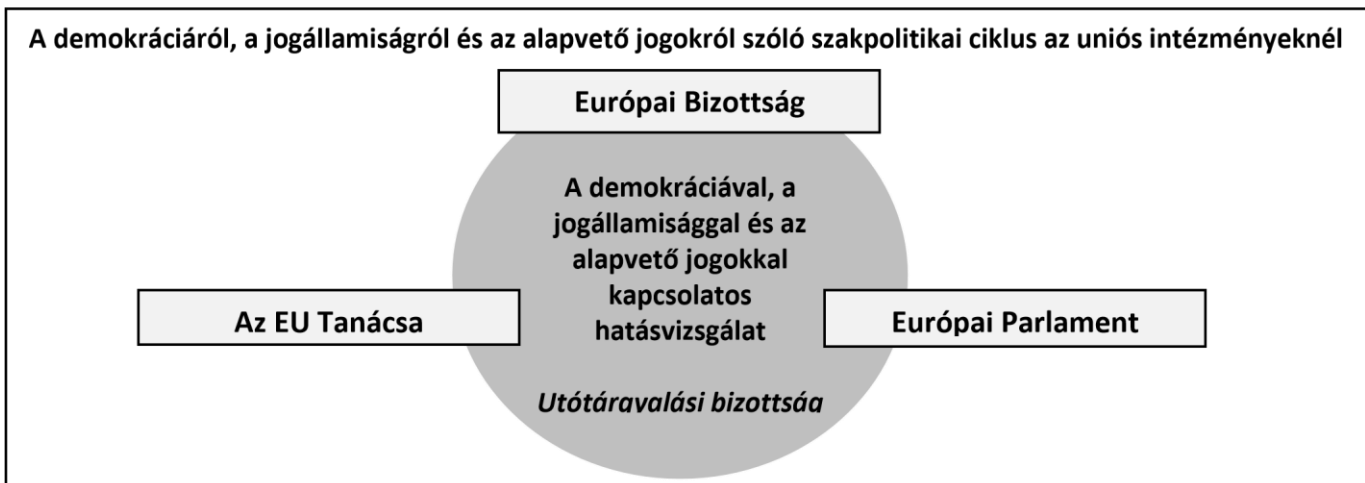
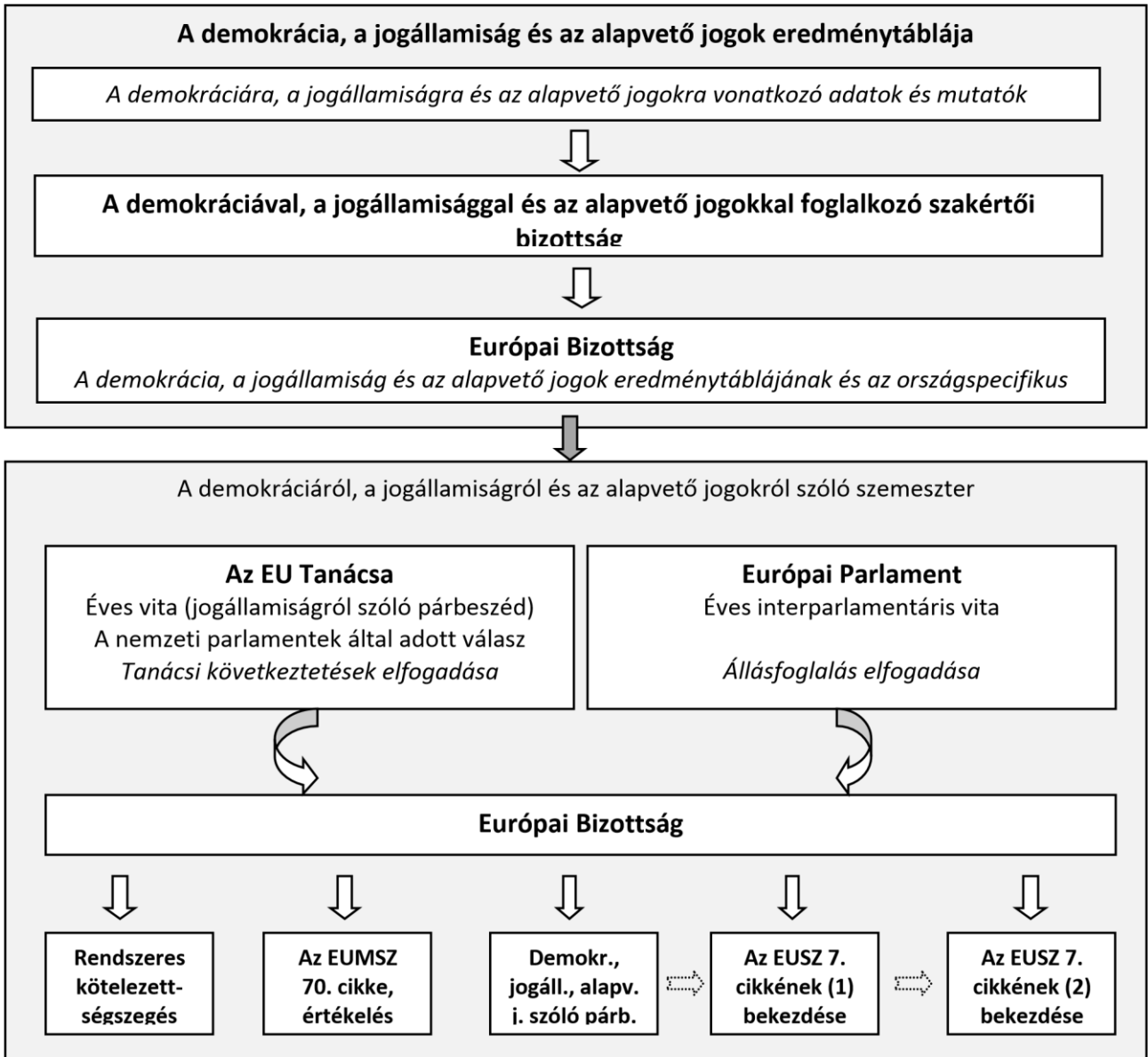
A Bizottság jogállamisági keretéhez képest további különbség, hogy a Parlament által javasolt jogállamisági mechanizmust nem csak „szükség esetén”, egyedi esetekben, egy-egy országgal szemben vetnék be, hanem minden tagállamot minden évben ellenőriznének. Azaz, a

²⁶²Lásd az A8-0283/2016 számú jelentés név szerinti plenáris szavazási eredményeit:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20161025+RES-RCV+DOC+WORD+V0//HU&language=HU>
Letöltés ideje: 2019. január 22.

Parlament elképzelése szerint az összes uniós tagállamot folyamatos megfigyelés alatt kellene tartani. A Parlament szerint így elkerülhető lenne, hogy egy tagállam úgy érezze, hátrányos megkülönböztetés áldozata lett. A Parlament a semlegesség garanciáját elsősorban „*a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó szakértői testület*” (továbbiakban: szakértői testület) felállításában látta. Az állásfoglalás szerint ez a testület készítené el a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó jelentésekhez és országspecifikus ajánlásokhoz szükséges elemzéseket.

A Parlament által elképzelt mechanizmust – amelyet a következő oldalon található ábra is szemléltet – az alábbiakban részletesen is bemutatom. Elöljáróban érdemes megjegyezni, hogy rendkívül robusztus mechanizmusról van szó, amely megvalósítása számottevő emberi és pénzügyi erőforrástöbbletet igényelne. A Parlament ugyanis azt tűzte ki célul, hogy egységesített és politikailag fajsúlyosabb jogállamiság-politika keretében fogja össze az Unió különböző, alapjogokkal és jogállamisággal foglalkozó eszközeit.

Európai uniós paktum a demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról



Ahogy a fenti ábra²⁶³ is mutatja, a Parlament által tervezett mechanizmus első szakasza – a Bizottság jogállamisági mechanizmusához hasonlóan – a helyzetértékelésből állna. A helyzetértékelésre azonban itt már nem csak abban az esetben kerülne sor, ha a Bizottság ezt szükségesnek látja egy adott ország esetében, hanem – az európai szemeszter²⁶⁴ mintájára – minden évben és minden tagállam esetében automatikusan el kellene végezni. A Bizottság ezzel elveszítené széleskörű mérlegelési autonómiáját a tagállamok politikai helyzetét illetően. Az értékelést ugyanis a független szakértői testület végezné el első körben, amelynek a Bizottság csak a titkársági feladatok ellátásában nyújtana segítséget.

A szakértői testületbe egyrészt a tagállamok nemzeti parlamentjei jelölnének ki egy-egy független szakértőt, méghozzá olyan személyeket, akik *„alkotmánybírói vagy legfelsőbb bírói tagságra jogosultak, de az adott időpontban nincsenek aktív szolgálatban”*. Másrészt az Európai Parlament jelölne ki további tíz szakértőt kétharmados többséggel, olyan módszerrel, amely valójában jelentős befolyást engedne a különböző nemzetközi szervezeteknek és civil hálózatoknak. Az állásfoglalás pontosan felsorolja azokat a szervezeteket, amelyek összeállíthatnák a Parlament számára a jelöltlistát. Jelölési jogkörrel rendelkezne az Európai Nemzeti Tudományos Akadémiák Szövetsége (ALLEA), a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI), valamint az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa (CCBE), az Európa Tanács Velencei Bizottsága, az Európa Tanács által létrehozott Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO), az Európa Tanács emberi jogi biztosa, az Európa Tanács Igazságszolgáltatás hatékonyságával foglalkozó Európai Bizottsága (CEPEJ), valamint az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD).

A nemzetközi és civil szervezetek befolyását növelné az is, hogy a szakértői testületnek az általuk készített anyagokra hagyatkozva kellene megítélnie a jogállamiság helyzetét a

²⁶³Sophia In 't Veld: Jelentés a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Európai Parlament, Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, Brüsszel, 2016.

²⁶⁴Az európai szemeszter a tagállami költségvetési és gazdaságpolitikák uniós koordinálására szolgáló rendszer. Középpontjában minden év első hat hónapja áll, innen a „szemeszter” elnevezés. A szemeszter keretében a tagállamok minden évben uniós szintű iránymutatásban részesülnek, ezek alapján elkészítik szakpolitikai terveiket, amelyeket aztán uniós szinten értékelnek. Az értékelést követően a tagállamok egyedi „országspecifikus ajánlásokat” kapnak a nemzeti költségvetési és reformpolitikáikra vonatkozóan. A tagállamoktól elvárják, hogy ezeket az ajánlásokat figyelembe vegyék a következő évi költségvetés tervezése során, valamint a gazdasági, foglalkoztatási, oktatási és más szakpolitikákat érintő döntések meghozatalakor.

<https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/european-semester/>

<https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/european-semester/how-european-semester-works/>, Letöltés ideje: 2019. január 3.

különböző országokban. A Parlament állásfoglalása szerint a szakértői testületnek egyrészt a civil társadalom tagjaira, például a szakértőkre, a tudósokra, a civil szervezetekre és többek között a bírák, ügyvédek és újságírók szakmai és ágazati szervezeteire kellene támaszkodnia. Másrészt a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) által kidolgozott mutatókat és referenciaértékeket kellene alapul vennie. Ezen kívül a Velencei Bizottság, a Korrupció Elleni Államok Csoportja, az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, az Európa Tanács Igazságszolgáltatás hatékonyságával foglalkozó Európai Bizottsága, az ENSZ, az EBESZ, valamint az OECD által készített dokumentumokat kellene felhasználnia. A testület munkaanyagai közül az európai intézmények által készített dokumentumok sem maradnának ki. Az állásfoglalás szerint a szakértői testületnek figyelembe kellene venni „*az Európai Parlament valamennyi állásfoglalását vagy egyéb vonatkozó megnyilvánulását*”, valamint az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) és az európai alapjogi információs rendszer (EFRIS) által kibocsátott dokumentumokat, csakúgy mint „*az Unió egyéb szakosított ügynökségei, különösen az európai adatvédelmi biztos, a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (EIGE), az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (Eurofound), valamint az Eurostat*” által kiadott hivatalos dokumentumokat. A testület emellett szem előtt tartaná „*az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága és más nemzetközi bíróságok, választottbíróságok és egyezmények alapján létrehozott testületek ítélkezési gyakorlatát is*”. Az állásfoglalás szintén a szakértői testület elemzéshez felhasználandó források között említi „*a tagállamok illetékes hatóságainak a hozzájárulásait a demokrácia, jogállamiság és alapvető jogok terén*”. Bár a megfogalmazás igen pontatlan, a jelzett hatóságok alatt valószínűleg inkább a különböző nemzeti emberi jogvédelmi intézményeket, mintsem a kifejezetten kormányzati álláspontot képviselő intézményeket, minisztériumokat kell érteni.

Mindez azt mutatja, hogy a meghatározó inputot a nemzetközi szervezetek és NGO-k szolgáltatnák a szakértői testület jogállamisági értékeléséhez. Ezzel szemben a vizsgált ország hivatalos kormányzati álláspontja gyakorlatilag nem kapna teret a mechanizmus kezdeti szakaszában. A tagállami kormányok tehát csak utólagosan védekezhetnének, mivel szempontjaik nem kerülnének be a kezdetektől a rendszerbe.

Bár a Parlament állásfoglalása több ponton is hangsúlyozza, hogy a jogállamisági mechanizmusnak semlegesnek kell lennie, a hivatalos nemzeti források mellőzése miatt ez aligha lenne megvalósítható. A mechanizmus politikai semlegességét az is megkérdőjelezi, hogy bár a klasszikus nemzeti politikai szereplők (például a tagállami kormányok, ellenzéki

képviselők, politikai pártok, stb.) hivatalosan nem vennének részt az értékelés első fázisában, több politikai intézmény már az első pillanattól kezdve befolyásolná az eljárást. A szakértői testület a jogállamisági helyzetértékelésnél a Parlament politikai állásfoglalásaira építene, és szorosan együttműködne a Bizottsággal is, amelyet saját korábbi elnöke, Jean-Claude Juncker is politikai testületnek titulált.²⁶⁵ Ugyanígy a mechanizmusban kulcsszerepet játszó, fentebb felsorolt szakmai és civil szervezetek sem tekinthetők semlegesnek, hiszen – ha klasszikus pártpolitikai értelemben véve nem is végeznek politikai tevékenységet – egytől-egyig érdekképviselőnek látnak el. A magyarországi jogállamisággal kapcsolatos vitákban ráadásul már láthattuk, hogy számos, az európai döntéshozatalt jelentősen befolyásoló hazai és nemzetközi NGO konzekvensen kormányellenes politikai álláspontot képvisel. Mindez azt eredményezi, hogy a Parlament javaslata alapján a nemzeti kormányzati politikát képviselő szereplők már a mechanizmus elejétől kezdve hátrányból indulnának.

A Bizottság az értékelési szakasz végén, a szakértői testület által készített tervezetek alapján készítené el a jelentését és az országspecifikus ajánlásait. Ezt követően párhuzamosan egy parlamentközi vita és egy tanácsi vita venné kezdetét. A parlamentközi vita végén az Európai Parlament állásfoglalást fogadna el. A Tanácsban folytatott vita a jogállamiságról szóló éves párbeszéd formáját öltené, amelyet tanácsi következtetésekkel zárnának le.

A mechanizmus a vizsgálat eredményétől függően különböző eljárásokhoz vezethetne. Ha egy tagállam a jelentés alapján megfelelne a jogállamisági követelményeknek, az eljárás lezárulna, és nem kerülne sor további intézkedésre. Amennyiben viszont hiányosságokat állapítanak meg, az eljárás többféleképpen folytatódhatna.

Egyrészt *„a demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról szóló európai jelentés alapján, az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal történt konzultációt követően a Bizottság úgy határozhat, hogy az EUMSZ 70. cikke értelmében javaslatot terjeszt elő a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos uniós politikák tagállamok általi végrehajtásának értékelésére”*.

Másrészt, a Bizottság ún. *„rendszerszintű kötelezettségzegési eljárást”* indíthatna *„az EUSZ 2. cikke és az EUMSZ 258. cikke értelmében, több kötelezettségzegési ügyet összefogva”*. Harmadrészt, ha a tagállam egy vagy akár több tekintetben hiányosságokat mutatna, a

²⁶⁵Lásd a részletes kifejtést a 13.1. alfejezetben, valamint Jean-Claude Juncker bizottsági elnök 2014-es székfoglaló beszédét. Jean-Claude Juncker: Új kezdet Európa számára. Nyitóbeszéd az Európai Parlament plenáris ülésén. Strasbourg, 2014. július 15.

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_hu.htm

Letöltés ideje: 2017. október 13.

Bizottság párbeszédet kezdeményezhetne vele. Negyedrészt, „amennyiben egy adott tagállamról készített országspecifikus jelentésben a szakértői testület megállapítaná, hogy egyértelműen fennáll annak kockázata, hogy súlyosan megsértik az EUSZ 2. cikkében említett értékeket, a Parlament, a Tanács és a Bizottság döntene arról, hogy az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdéséhez folyamodik-e”. Végül, ha a szakértői testület azt állapítja meg, hogy „fennáll – azaz fokozódik vagy legalább két éven keresztül változatlanul fennáll – az EUSZ 2. cikkében említett értékek megsértése”, az említett uniós intézmények a 7. cikk (2) bekezdésének aktiválásáról dönthetnének.

A Parlament állásfoglalása a tekintetben nem ad pontos tájékoztatást, hogy milyen szankciókat lehetne alkalmazni, ha a fenti procedura alapján megállapítják, hogy egyes tagállamok megsértik a jogállamiság elvét. Sőt, a Parlament tulajdonképpen maga is elismeri, hogy a jelenleg hatályos uniós alapszerződések nem teszik egyértelműen lehetővé a pénzügyi szankciókat. Az állásfoglalás kifejezetten kéri, hogy esetleges szerződésmódosítás esetén kerüljön pontosításra, hogy a jogállamiság veszélyeztetése esetén az adott tagállamnak a szavazati jogán kívül milyen további jogait lehet felfüggeszteni, különös tekintettel a pénzügyi szankciókra és az uniós finanszírozás felfüggesztésére.

A Parlament által előirányzott, fentiekben részletezett jogállamisági mechanizmus annak idején nem valósulhatott meg. Ennek oka, hogy a Bizottság – amelynek támogatása nélkül a Parlament nem hozhat létre ilyen mechanizmust – kifejezetten elhatárolódott a javaslattól. A következő alfejezetben részletesen bemutatom ennek hátterét, és felfedek más, az uniós jogállamiság-politikát meghatározó érdekes összefüggéseket is.

7.4. AZ ELSŐ JOGÁLLAMISÁGI JAVASLATOK UTÓÉLETE, AZ EURÓPAI INTÉZMÉNYEK VERSENYE

Az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament eltérő elvi szempontokból közelítették meg a tagállamok feletti uniós jogállamiság-kontroll kérdését. Az európai jogállamiság-politika emiatt jelenleg több egymással versengő, sőt gyakorlatilag egymással inkompatibilis eszközből áll. A Bizottság 2019-ben jelentős újítással állt elő. Bejelentette, hogy 2020-tól elindítja az éves jogállamisági jelentések rendszerét, amely értelmében évente vizsgálni fogja a jogállamiság helyzetét minden tagállamban. Az 5. alfejezetben ennek hatásaira is részletesen kitérek.

A Tanács Jogi Szolgálatát által megfogalmazott kritikus jogi szakvélemény és a Tanács hivatalos következtetései sem akadályozták meg a Bizottságot abban, hogy jogállamisági

keretét a gyakorlatban is alkalmazza. A bizottsági jogállamisági keret kapcsán felmerült komoly jogi aggályokat felülírta az az Unióban egyre terjedő politikai vélekedés, mely szerint mindenképpen el kell érni, hogy adott esetben fel lehessen lépni bizonyos tagállamokkal szemben.²⁶⁶

Ha figyelembe vesszük a Tanács jogi érvelését, a Bizottság az uniós jogot kiforgatva, tehát abszurd módon, éppen az uniós jogállamiságot megsértve hozta létre „jogállamiság-védő” eszközét. Ez a paradoxon egyébként többször is felszínre került már az uniós jogállamiság-politikával kapcsolatban. Magyarázata abban keresendő, hogy az uniós intézmények jogállamisági mechanizmusai elsősorban nem jogi, hanem politikai természetű eljárások. A XX. század második felétől kiépítés alatt álló, gyorsan változó európai uniós jogrend nem képes olyan mértékű korlátot képezni a politikai akarattal szemben, mint a több évszázados hagyománnyal rendelkező, kiforrott nemzeti alkotmányos jogrendek.²⁶⁷ Ezért az Unióban a 7. cikkhez hasonló, még értelmezés nélkül álló jogi rendelkezéseket (akár a leírt rendelkezések szellemével és betűjével szemben is) könnyedén formálja az aktuálisan felülkerekedő politikai akarat. 2018 szeptemberében a Sargentini-jelentés²⁶⁸ megszavazása körüli viták nyújtottak példát az Unióban fennálló jogi bizonytalanságra. Ellentétes értelmezések láttak napvilágot arról, hogyan kell kiszámítani a Parlamentben a szavazati arányokat a precedens nélküli 7. cikk szerinti eljárás alkalmazásakor. Az Európai Parlament szerint a 7. cikk szerinti eljárás megindításáról szóló szavazás szavazati arányainak számításakor nem kellett leadott szavazatként figyelembe venni a képviselők által leadott tartózkodó szavazatokat.²⁶⁹ Magyarország ezzel szemben azt az álláspontot képviselte, hogy a leadott tartózkodó szavazat az uniós alapszerződések és az EP eljárási szabályzata szerint is leadott szavazatnak minősül. Magyarországa jogvitát az Európai Unió Bírósága elé vitte, különös tekintettel arra, hogy a

²⁶⁶A kutatásaimhoz készített interjúk során az egyik meginterjúvult tisztviselő emlékezett arra, hogy a Bizottság javaslata jogilag problémás volt, és arra is, hogy a 2014-es jogállamisági keret kapcsán a Tanács Jogi Szolgálata kifogásolta a jogalap hiányát, amellyel az interjúalany is egyetértett. Ugyanakkor hozzátette, hogy a lépés politikailag érthető volt.

²⁶⁷Lásd például Szájer József európai parlamenti képviselő eszme-futtatását a jog Európai Unióban való érvényesüléséről. Szájer József: Szuverén nemzetek Európája. Magyar Idők, 2018. október 8.

<https://magyaridok.hu/velemenyt/szuveren-nemzetek-europaja-3548594/>

Letöltés ideje: 2019. január 3.

Szájer József: Ne bántsát a magyart! Gondolatok a bevándorlásról, a Fideszről, Magyarországról, Alaptörvényünkéről és Európáról. Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány Budapest, 2019. 425., 426. o.

²⁶⁸Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. Strasbourg, 2018.

²⁶⁹A leadott tartózkodó szavazat az üléssteremben jelen lévő képviselő által, tartózkodó szavazat leadására szolgáló gomb megnyomásával leadott szavazatot jelenti. Nem tévesztendő össze a szavazástól való távolmaradással, mely során a képviselő semmilyen szavazatot nem ad le.

szavazatszámítási módszeren múltott, hogy a Sargentini-jelentést elfogadták, és megindították Magyarországgal szemben a 7. cikk szerinti eljárást.²⁷⁰

Visszatérve a Bizottság jogállamisági keretére, Lengyelország példáján keresztül azt is láthattuk, hogy az a gyakorlatban miként valósult meg. A jogállamiság lengyelországi érvényesüléséről szóló vitákat a Jog és Igazságosság Párt (PiS) hatalomra kerülése után a lengyel Alkotmánybíróság összetétele körül kialakult konfliktus robbantotta ki.²⁷¹ A Bizottság biztosi kollégiuma 2016. január 13-án bejelentette, hogy orientációs vitát tartott a lengyel helyzetről. Ezt követően a Bizottság és a lengyel hatóságok között több konzultációra is sor került. Frans Timmermans, a Bizottság alelnöke több alkalommal is látogatást tett Lengyelországban. A Bizottság 2016. június 1-jén jelentette be, hogy jogállamiságra vonatkozó véleményt fogadott el Lengyelország vonatkozásában, amivel a Bizottság jogállamisági kerete formálisan is kezdetét vette.²⁷²

A lengyelországi jogállamiságra vonatkozó véleményében a Bizottság három témakörben emelt kifogást. Vizsgálta egyrészt az alkotmánybírók kinevezését, valamint azoknak a 2015. december 3-i és 2015. december 9-i ítéleteknek a végrehajtását, amelyeket a lengyel Alkotmánybíróság ezzel a kérdéssel kapcsolatban hozott. Másrészt elemezte a lengyel alkotmánybírósági törvény módosításáról szóló 2015. december 22-i törvényt, illetőleg az Alkotmánybíróság erre a törvényre vonatkozó 2016. március 9-i ítéletét, valamint, hogy hogyan jutnak érvényre azok az ítéletek, amelyeket az Alkotmánybíróság 2016. március 9. óta hozott. Végül vizsgálta az új törvények feletti alkotmányos kontroll hatékonyságát, és felszólította a lengyel hatóságokat, hogy ésszerű időn belül orvosolják a véleményben megfogalmazott aggályokat.

A Bizottság alig két hónappal a vélemény kibocsátása után úgy ítélte meg, Lengyelország nem orvosolta megfelelően a helyzetet, így 2016. július 26-án a második szakaszba léptette az eljárást, és jogállamiságra vonatkozó ajánlást fogadott el.²⁷³ Az ajánlás a bírói hatalom

²⁷⁰A kormány megtámadja a Sargentini-jelentésről szóló szavazást az EU Bíróságán. 2018. szeptember 17. <https://2015-2019.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-kormany-megtamadja-a-sargentini-jelentesrol-szolo-szavazast-az-eu-birosagan>

Letöltés ideje: 2019. január 3.

²⁷¹A lengyel alkotmánybíróság kialakulásának körölményeiről, jogállásáról és eljárási rendjéről tágabb történelmi megközelítésben lásd: T. Kovács Júlia–Téglási András: Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál. In: Pro Publico Bono, 2015/1. szám. 92-97. o.

²⁷²Az Európai Bizottság sajtóközleménye. A Bizottság véleménye a jogállamiság helyzetéről Lengyelországban. Brüsszel, 2016. június 1.

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2017_en.htm

Letöltés ideje: 2017. október 10.

²⁷³Az Európai Bizottság sajtóközleménye. Az Európai Bizottság fellép a lengyelországi jogállamiság fenntartása érdekében. Brüsszel, 2017. július 26.

függetlenségével összefüggésben lévő négy jogszabályra, és a Legfelsőbb Bíróságra, az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsra, a rendes bíróságok szervezetére, valamint a Nemzeti Bíró- és Ügyészképző Iskolára vonatkozó új jogszabályokat érintette, amelyek a Bizottság szerint fokozták a jogállamiság rendszerszintű fenyegetettségét. A Bizottság külön kiemelte a Legfelsőbb Bíróság bíráinak esetleges elbocsátásával kapcsolatos aggodalmait. Felszólította a lengyel hatóságokat, hogy kerüljék az ilyen jellegű intézkedéseket, máskülönben haladéktalanul elindítják Lengyelország ellen az EUSZ 7. cikk (1) bekezdésében foglalt eljárást. A lengyel hatóságok ez alkalommal egy hónapot kaptak arra, hogy teljesítsék a Bizottság kéréseit. A Bizottság emellett azt is bejelentette, hogy a rendes bíróságokra vonatkozó törvénnyel kapcsolatban klasszikus kötelezettségszegési eljárást indít.

Mivel a Bizottság és Lengyelország közötti nézeteltérések ezt követően sem szűntek meg, a Bizottság 2016. december 21-én egy második jogállamiságra vonatkozó ajánlást is elfogadott. A testület úgy értékelte, hogy bár bizonyos problémákra sikerült Lengyelországnak megoldást találnia, más ügyek továbbra is megoldatlanok, sőt, időközben a jogállamiságot érő új fenyegetések is felmerültek.

Érdeemes megjegyezni, hogy a Bizottság azzal, hogy második, „kiegészítő” jogállamisági ajánlást is kibocsátott, eltért attól az eljárásmenettől, amelyet a jogállamisági kerettel kapcsolatban a 2014-es közleményében saját maga előirányzott. Az említett dokumentum alapján a jogállamiságra vonatkozó véleményt, majd a jogállamiságra vonatkozó ajánlást a nyomon követési szakasz, és végül a 7. cikk aktiválása kellett volna, hogy kövesse. A Bizottság azonban láthatóan nem sietette a 7. cikk aktiválását. Ez a stratégia értékelhető a gyengeség jeleként, ha feltételezzük, hogy a Bizottság félt a 7. cikk beindításától. De létezhet olyan értelmezés is, mely szerint a Bizottság a végsőig meg kívánta adni az esélyt, hogy a Lengyelországgal kialakult nézeteltérést tárgyalásos úton lehessen megoldani. A procedúra elhúzása végül megerősítheti azt a 7.1. alfejezetben megfogalmazott észrevételt, mely szerint a Bizottságnak politikailag leginkább az állt érdekében, hogy a 7. cikk megindítását lebegtetve a jogállamisági vitát minél tovább a saját térfelén, a saját jogállamisági keretén belül tartsa. Ezen az eljáráson keresztül tudta ugyanis leginkább saját politikai befolyását érvényesíteni a lengyel kormányzattal szemben.

A Lengyelország és a Bizottság között kialakult vita azonban másfél évvel az első bizottsági orientációs vita után sem jutott nyugvópontra. Frans Timmermans, a Bizottság

jogállamiságért felelős alelnöke ezért 2017. július 19-én erős hangvételű beszédet intézett Lengyelországhoz, melyben hangsúlyozta, hogy világos politikai üzenetet kíván megfogalmazni, és azzal fenyegetett, hogy a legutóbbi fejlemények miatt a Bizottság „*nagyon közel került a 7. cikk aktiválásához*”.²⁷⁴ Végül bejelentette, hogy a Bizottság harmadik ajánlást is kibocsát a lengyelországi jogállamiságra vonatkozóan, amivel a procedura ismételten tovább húzódott.

A Bizottság végül 2017. december 20-án jelentette be, hogy „két év konstruktív párbeszédre tett erőfeszítéseit követően” úgy látja, fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy a jogállamiság súlyosan sérül Lengyelországban. Többek között arra hivatkozott, hogy a lengyel bíróságok a kormányzati többség irányítása alá kerültek. Ezért úgy döntött, elindítja Lengyelországgal szemben a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárást, s ezzel egy időben kiadta negyedik jogállamiságra vonatkozó ajánlását is. Megjegyezte azonban, hogy a lengyel kormánynak még mindig ad 3 hónapot a helyzet tisztázására, és az eredményektől függően hajlandó felülvizsgálni a 7. cikk elindítására vonatkozó döntését.

Jogi szempontból nem világos, hogy a Bizottság hogyan vonhatta volna vissza a 7. cikk elindítására vonatkozó döntését, hiszen a szerződések alapján ezen a ponton már a Tanács és az Európai Parlament hatáskörébe került az ügy. A Bizottságnak ez a kitétele demonstrálhatta a testület rugalmasságát, ugyanakkor azt is jelezte, hogy a Bizottság a 7. cikk elindítását követően is részese kívánt maradni a Lengyelországgal kapcsolatos jogállamisági folyamatnak. Ezt egyébként sikeresen el is érte, hiszen a Tanács rendszeresen meghívja azokra az üléseire, amelyeken a 7. cikk szerinti eljárás alapján Lengyelország a napirendre kerül. Mindez azonban csak részben tudható be a Bizottság lobbijének. Valójában az uniós tagállamokból álló Tanácsnak is megkönnyíti a helyzetét, hogy egy tagország átvilágításával kapcsolatos, diplomáciailag kellemetlen feladatok egy részét továbbra is rábízzhatja a Bizottságra. A végső döntést azonban ennek ellenére is a tagállamoknak kell majd meghozniuk.

Míg a Bizottság a lengyel ügyön keresztül a gyakorlatban is megvalósította jogállamisági keretét, a Parlament által javasolt jogállamisági mechanizmus nem jöhetett létre. Ennek oka, hogy az Európai Unió jogrendszerében kizárólag a Bizottság rendelkezik jogalkotás-kezdemenyvezési jogkörrel. Az Európai Parlament – a nemzeti jogrendszerekben

²⁷⁴Frans Timmermans 2017. július 19-i, „College readout on grave concerns about the clear risks for independence of the judiciary in Poland” című beszéde.
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-2084_en.pdf
Letöltés ideje: 2017. október 3.

megszokottaktól eltérően – nem kezdeményezhet jogalkotást. Csak azokat a javaslatokat tárgyalhatja, amelyeket a Bizottság előterjeszt. Ezen a főszabályon puhít valamelyest, hogy a Parlament az EUMSZ 225. cikke értelmében felkérheti a Bizottságot, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot. Az ilyen típusú (jogalkotás kezdeményező - INL) állásfoglalásokban a Parlament egészen pontosan meghatározhatja, hogy milyen javaslatot szeretne látni a Bizottság részéről. A Bizottságot azonban semmi sem kötelezi, hogy ilyen javaslatot ténylegesen elő is terjesszen. Az EUMSZ 225. cikke emiatt nem jelent a Parlament számára valódi kezdeményezési jogkört, csak annyit tesz lehetővé a Parlament számára, hogy politikai nyomást gyakoroljon a Bizottságra.²⁷⁵ A Parlament által javasolt jogállamisági mechanizmus is egy ilyen kezdeményezés formáját öltötte, emiatt sorsa teljes mértékben a Bizottságtól függött.

A Parlament 2016. október 25-i állásfoglalásában arra szólította fel a Bizottságot, hogy 2017 szeptemberéig terjessze elő az állásfoglalás mellékletében bemutatott jogállamisági mechanizmus-javaslatot. A Bizottság meg sem várta a határidő lejártát, hanem már jóval korábban, 2017. január 17-én bejelentette, hogy elutasítja a jogalkotási javaslatra irányuló kérést. A Bizottság válaszában alábbi részlete jól szemlélteti a két intézmény közötti feszültségeket:

„A Bizottság komolyan kételkedik abban, hogy szükséges lenne létrehozni egy „szakértői” testület által kidolgozott éves jelentést, illetve a demokráciát, a jogállamiságot és az alapvető jogokat támogató szakpolitikai ciklust, valamint az is komoly kétségeket vet fel, hogy ez megvalósítható lenne-e. Komolyan kételkedik abban is, hogy szükséges lenne egy intézményközi megállapodást kötni a témában, amelynek a megvalósíthatósága és hozzáadott értéke is komolyan megkérdőjelezhető. A javasolt eljárás néhány eleme – például a megállapodás-tervezet által a független szakértői testületnek szánt központi szerep – súlyos problémákat vet fel a jogszerűség, az intézményi legitimitás és az elszámoltathatóság terén.

²⁷⁵Az EUMSZ 225. cikke értelmében „az Európai Parlament tagjainak többségével felkérheti a Bizottságot olyan kérdésre vonatkozó megfelelő javaslat előterjesztésére, amely az Európai Parlament megítélése szerint a Szerződés végrehajtása céljából uniós jogi aktus kidolgozását teszi szükségessé. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja az Európai Parlamentet.

A jogalkotási hatáskörökre vonatkozó részletesebb információkhoz lásd még az Európai Parlament honlapját.

<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/powers-and-procedures/legislative-powers>

Letöltés ideje: 2017. november 10.

Valamint a Parlament Alkotmányügyi Bizottsága (AFCO) számára készített tanulmányt: Maurer, Andreas–Wolf, Michael C.: Parliament’s right of initiative. Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, Brüsszel, 2020. július

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU\(2020\)655134_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU(2020)655134_EN.pdf)

Letöltés ideje: 2021. augusztus 6.

Ezen kívül gyakorlati és politikai természetű aggályok is nehezítik, hogy az érintett intézmények közös nevezőre jussanak.

A Bizottság úgy véli, hogy először a már meglévő eszközökből kell a legtöbbet kihozni, elkerülendő a felesleges átfedéseket. Már így is számos eszköz és szereplő biztosít egymást kiegészítő és hatékony eszközrendszert a közös értékek előmozdításához és megőrzéséhez. A Bizottság ragaszkodik ezekhez az eszközökhöz, és továbbra is ezekkel fog dolgozni.”²⁷⁶

A Parlament jogállamisági mechanizmussal kapcsolatos terve tehát egyelőre kudarcot vallott.²⁷⁷ Ettől azonban a Parlament még nem mondott le arról, hogy befolyásolja az európai jogállamiság-politikát. 2017. május 17-én új állásfoglalást fogadott el a magyarországi helyzetről, melyben megbízta Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságát (LIBE), hogy készítsen olyan jelentést, amellyel a Parlament aktiválhatja az EUSZ 7. cikk (1) bekezdését Magyarországgal szemben.²⁷⁸ A jelentés előkészítésével a holland zöldpárti politikust, Judith Sargentinit bízták meg. Az Európai Parlament, miután a Bizottsággal szemben csatát vesztett, és nem sikerült elérnie, hogy a jogállamiság-politika az általa javasolt mechanizmus formáját öltse, visszatért a korábban használt megoldáshoz: újra napirendre tűzte a magyarországi jogállamiság helyzetét, mellyel ismételten az uniós jogállamiság-politikát övező figyelem középpontjába került. Miután Lengyelországgal szemben a Bizottság már elindította a 7. cikket, a Parlament bizonyos erői úgy gondolhatták, most rajtuk a sor, hogy a 7. cikket Magyarországgal szemben is elindítsák.

A 7. cikk szerinti eljárás Magyarországgal szembeni elindításával azonban a Parlament is kijátszotta fő politikai ütőkártyáját. A 7. cikk aktiválásával az ügy a Tanács asztalára került, ahol Magyarországgal kapcsolatban kizárólag a tagállamok hozhatnak majd döntést. A Parlament inentől kezdve már csak arra jogosult, hogy egyetértését adja a Tanács

²⁷⁶Suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux. Európai Bizottság, Brüsszel, 2017. január 17.

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=27630&j=0&l=fr>

Letöltés ideje: 2017. november 10.

²⁷⁷A Parlament 2018. november 14-én elfogadott állásfoglalásában újból felszólította a Bizottságot, hogy tegyen javaslatot egy átfogóbb jogállamisági mechanizmusra.

Az Európai Parlament 2018. november 14-i állásfoglalása a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmét szolgáló átfogó uniós mechanizmus szükségességéről

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0456+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2019. január 4.

²⁷⁸Az Európai Parlament 2017. május 17-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről. Strasbourg, 2017.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP8-TA-2017-0216%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHu>

Letöltés ideje: 2017. szeptember 10.

döntéséhez, melynek tartalmát hivatalosan már nem befolyásolhatja. A jogállamiság-politikát építő parlamenti képviselőknek ez nem feltétlenül előnyös, hiszen így elveszítették döntési pozíciójukat. A Parlament baloldala ezért erőteljes lobbiba kezdett a Tanácsnál, hogy a Magyarországgal kapcsolatos üléseken a Parlament képviselői is részt vehessenek.²⁷⁹ Ez azonban koránt sem magától értetődő kérés a Tanács felé, hiszen a Parlament a jelenlegi gyakorlat szerint nem vesz részt a Tanács ülésein. Az EUMSZ 230. cikke rögzíti, hogy „a Bizottság az Európai Parlament bármely ülésén részt vehet, és kérésére bármikor felszólalhat.” Ugyanez a cikk kimondja, hogy „az Európai Tanács, illetve a Tanács a saját eljárási szabályzatában megállapított feltételeknek megfelelően felszólalhat az Európai Parlamentben.” Sem az EUSZ, sem az EUMSZ nem említi azonban, hogy a Parlament képviselője részt vehetne a Tanács ülésein. Az EUMSZ 235. cikk (2) bekezdése csak az Európai Tanács esetében rögzíti, hogy „az Európai Parlament elnökét fel lehet hívni arra, hogy szólaljon fel az Európai Tanácsban.” A Tanács vonatkozásában az EUSZ 16. cikk (8) bekezdése ezzel szemben kimondja, hogy a Tanács ülései csak akkor nyilvánosak, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak vagy szavaznak. Ugyanez a bekezdés azt is rögzíti, hogy „a Tanács ülései két részre tagolódnak: egy uniós jogalkotási aktusokra vonatkozó döntéshozatallal foglalkozó és egy nem jogalkotási tevékenységgel foglalkozó részre.” Mindebből az következik, hogy a Tanács nem jogalkotási kérdéssel foglalkozó tanácskozásai nem nyilvánosak és semmi sem kötelezi a Tanácsot arra, hogy a 7. cikk szerinti, egyébként nem jogalkotási jellegű eljárásokra meghívja az Európai Parlament képviselőit. A Parlament azzal, hogy a Tanács 7. cikkes eljárásokat tárgyaló ülései vonatkozásában részvételi jogot követel magának, a Tanács munkájára kifejtett intézményi befolyását kívánja növelni. Nem véletlen, hogy a Tanács eddig nem engedett a Parlament követelésének, a Parlament képviselői legfeljebb a Tanács elnöksége által szervezett, a hivatalos tanácsi üléseket megelőző tájékoztató munkareggelin vehettek részt, amelyen a tagállamok egy része önkéntes alapon, általában alacsonyabb, nem politikai döntéshozói

²⁷⁹Lásd például Judith Sargentini 2019. január 30-i felszólalását az Európai Parlamentben a „Jogállamiság és alapvető jogok Magyarországon, fejlemények 2018. szeptember óta” című vitán, amelyben követeli, hogy a Tanács hívja meg őt a 7. cikkel kapcsolatos vitákra.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20190130+ITEM-020+DOC+XML+V0//HU&language=HU&query=INTERV&detail=1-099-000>

Letöltés ideje: 2019. január 31.

EU Observer összefoglalója: EU action on Hungary and Poland drowns in procedure, 2018. november 13.

<https://euobserver.com/political/143359>

Letöltés ideje: 2019. január 30.

A Tanács és a Parlament közötti feszültségről ír továbbá Uitz Renáta: i. m. 42. o.

szinten képviseltette magát.²⁸⁰ Ennek háttérében az áll, hogy a Tanács attól tart, hogy amennyiben beengedné a Parlamentet a 7. cikkes eljárásokkal foglalkozó ülésekre, a Parlament később erre a precedensre hivatkozva a Tanács más témában tartandó ülésein is részvételi jogot követelne magának. Ez a vita is jól szemlélteti az uniós jogállamiság-politika háttérében meghúzódó intézményi versengést. Kiválóan mutatja, hogyan próbálja a Parlament felhasználni az uniós jogállamiság-politikát saját hatalmának kiterjesztésére és ezzel együtt az Unió jelenlegi intézményi egyensúlyának felborítására.

A Magyarországgal szemben elindított 7. cikk szerinti eljárás újfent paradox helyzetet idézett elő az Európai Unióban, amely ismét arra enged következtetni, hogy utóbbi nem képes objektív, jogi mércével megítélni a jogállamiság helyzetét az egyes tagállamokban. Jelenleg azt tapasztaljuk, hogy a Bizottság és a Parlament is más-más tagállammal szemben látta indokoltnak aktiválni a 7. cikk szerinti eljárást. Igaz, hogy az Unió mindkét említett szerve jogosult volt a 7. cikket alkalmazni, azonban ha semleges kritériumrendszer alapján cselekedtek volna, akkor nem juthattak volna ellentétes eredményekre a tekintetben, hogy mely országgal szemben és milyen okból vetik be a 7. cikket. Így viszont az az ellentmondásos helyzet állt elő, hogy a Parlament úgy indította el Magyarországgal szemben a 7. cikk szerinti eljárást, hogy a Bizottság annak aktiválását nem látta megalapozottnak, sőt még a jogállamisági keretén keresztül sem vizsgálta előtte Magyarországot. Ezzel szemben a Bizottság Lengyelországot két éven keresztül monitorozta a jogállamisági keretén keresztül, mielőtt döntött volna a 7. cikk alkalmazásáról.

Jelenleg két különböző ország, két különböző módon került a 7. cikk szerinti eljárás alá. A kialakult politikai helyzetben a jogállamiság-politika „szorgalmazóinak” számolni kell azzal, hogy a két ország szolidárist vállalhat egymással. Ez főként abban az esetben meghatározó, ha valamilyen módon a későbbiekben úgy alakulna, hogy az Európai Tanács szavazna arról, hogy ezek a tagállamok súlyosan és tartósan megsértik a jogállamiságot. Ahhoz ugyanis, hogy a szavazás eredményes legyen és az Unió szankciókat vethessen ki, az összes tagállam egyetértésére lenne szükség a 7. cikk (2) bekezdése szerint. Tehát jogilag már egyetlen tagállam is elég ahhoz, hogy a szavazás elbukjon. Lengyelország megvétózhatná a Magyarországgal szembeni szavazást és vice-versa. Az EU-s jogállamiság-politikát szorgalmazó erők részéről emiatt már felmerült, hogy a két országgal szembeni eljárást

²⁸⁰Rule of law in Hungary: MEPs demand swift action from EU ministers. European Interest, 2018. november 12.

<https://www.europeaninterest.eu/article/rule-law-hungary-meps-demand-swift-action-eu-ministers/>
Letöltés ideje: 2021. augusztus 4.

valahogyan egybe kellene olvasztani azért, hogy a vétőjüket ne tudják alkalmazni. Ezt elképzelésük szerint úgy érnék el, hogy a két ügyet egyként kezelve egy körben, egyszerre szavaznának a két tagállamról.²⁸¹ Egy ilyen megoldás jogsértő lenne, tekintettel arra, hogy a szerződések ezt nem teszik lehetővé.²⁸² Ugyanakkor a már említett uniós jogállamiság-paradoxon miatt nem zárható ki, hogy a jövőben több támogatója is legyen a gondolatnak.

Az európai intézmények között a jogállamiság témájában zajló interakciók jól illusztrálják az Európai Unióra általában jellemző, összetett politikai viszonyrendszert is. Ebben a komplex politikai rendszerben sokszor nem világos, hogy éppen ki befolyásol kit. Az egyes tagállamoktól és az Európai Parlament részéről érkező politikai nyomásgyakorlás minden bizonnyal hatással volt arra, hogy a Bizottság felépítse saját jogállamisági keretét. A Bizottság azonban, miután kialakította az általa helyesnek vélt jogállamisági keretet, határozottan visszautasította a Parlament további iránymutatásait az uniós jogállamisági eszköztár bővítésére vonatkozóan. Ugyanígy, míg bizonyos tagállamok egyértelműen követelték a Bizottságtól a tagállamok feletti, hatékony uniós jogállamiság-kontroll bevezetését, a tagállamokból álló Tanács már nem akarta elismerni a Bizottság jogállamisági keretét. Ehelyett a jogállamisági párbeszéd formájában saját, visszafogottabb eszközt hozott létre.²⁸³

Mindebből arra lehet következtetni, hogy az Európai Uniót a 2009-es Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta jellemző intézményi versengés az uniós jogállamiság-politikát is erőteljesen áthatja. Bizonyos mértékben Magyarország és Lengyelország is ennek az uniós intézmények közötti hatalmi harcnak esett áldozatul. A jogállamiság-politika mögött meghúzódó érderendszer azonban még ennél is szövevényesebb, amelyre az értekezés V. részében részletesebben is kitérek.

A bemutatott jogállamisági eszközökben közös, hogy rajtuk keresztül politikai intézmények ellenőrzik, hogy a jogállamiság érvényesül-e a tagállamokban. Ez a gyakorlat lényegesen eltér a tagállamok alkotmánybíráskodása által végzett garanciális felülvizsgálattól. Az uniós jogállamiság-politika keretében a jogállam kritériumainak való megfelelést egyrészt nem

²⁸¹Lásd Alberto Alemanno előadása az „Enforcing the Rule of Law” c. 2021. február 22-i online konferencián. <https://twitter.com/i/broadcasts/1jMJgpYMWwWxL>

Letöltés ideje: 2021. február 25.

²⁸²Gát Ákos Bence: Jogellenes próbálkozás Magyarország és Lengyelország megbüntetésére, Európai Stratégia Kutatóintézet honlapja. 2021. március 9.

<https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/03/09/jogellenes-probalkozas-magyarorszag-es-lengyelorszag-megbuntetesere>

Letöltés ideje: 2021. április 8.

²⁸³„A Tanács megközelítéséhez viszonyítva a Bizottság által javasolt keret kifejezetten robusztusnak hat.” Uitz Renáta: i. m. 42. o.

függetlenségi attribútumokkal rendelkező alkotmánybírói testület végzi. Másrészt az I. részben részletezett jelenség, mely szerint a jogállam fogalmából képzett politikai jogállamiság-fogalomnak nincsen pontos definíciója, különösen széles, szinte korlátok nélküli teret biztosít az uniós politikai intézmények tagállamokkal szembeni politikai ellenőrzésének.

7.5. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÉVES JOGÁLLAMISÁGI JELENTÉSE

Az Európai Bizottság 2019-ben jelentette be az „éves jogállamisági felülvizsgálati ciklus” létrehozására vonatkozó tervét, amelynek középpontjában egy „éves jogállamisági jelentés” állt. A Bizottság első éves jogállamisági jelentését 2020 szeptemberében tette közzé. Ettől az időponttól kezdve a Bizottság hivatalos közleményei az éves felülvizsgálati ciklust „jogállamisági mechanizmusként” említik.²⁸⁴ Az európai jogállamiság-politika alakulásában ez meghatározó fejleményt jelentett, ami arra utalt, hogy a jogállamiságról szóló vita a 2019-2024-es jogalkotási ciklusban is az európai politikai napirend középpontjában marad. Az éves jogállamisági jelentés azt mutatja, hogy a Bizottság az európai intézményrendszerrel együtt készen áll a korábbiakhoz képest még több forrást és energiát fektetni a jogállamiság-politikába. Ezért fontos megérteni, hogy ez az új politikai eszköz honnan származik, milyen jellemzőkkel bír és hogyan illeszkedik az európai jogállamiság-politika alakulásába.

A 2020-as éves jogállamisági jelentés a Bizottság elnökének, Ursula von der Leyennek a programjából eredő kezdeményezésként aposztrofálja magát. Ezt alátámasztandó hivatkozik az új elnök politikai iránymutatására, amelyben megjelenik az a szándék, hogy „*a jogállamiság megerősítésére irányuló közös uniós és tagállami elkötelezettség érvényre juttatásának alapvető alkotóelemeként egy új, átfogó jogállamisági mechanizmus jöjjön létre*”.²⁸⁵ Bár az új elnök politikai programjában valóban megjelenik a fenti elköteleződés, az éves jogállamisági jelentés igazából az előző Juncker-bizottság politikai öröksége.

²⁸⁴Az Európai Bizottság sajtóközleménye. A jogállamiság megerősítése tájékoztatással, éves nyomonkövetési ciklus bevezetésével és hatékonyabb végrehajtással. Brüsszel, 2019. július 17.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_19_4169

Letöltés ideje: 2020. október 28.

Információ a jogállamisági mechanizmusról az Európai Bizottság honlapján.

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hu

Letöltés ideje: 2020. október 28.

²⁸⁵A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Szociális és Gazdasági Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. 2020. évi jogállamisági jelentés. A jogállamiság helyzete az Európai Unióban. Brüsszel, 2020. szeptember 30.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=HU>

Letöltés ideje: 2020. október 28.

Az új jogállamisági eszköz eredete az előző Bizottság megbízatásának végére nyúlik vissza. Frans Timmermans, a Bizottság korábbi első alelnöke 2019. április 3-án, a 2019-es európai parlamenti választási kampány célegyenesében nyilatkozta, hogy *„itt az ideje, hogy valamennyi uniós intézmény, a tagállamok, a különböző hatóságok és az érdekelt felek közösen végiggondolják, hogy miként lehet megőrizni és támogatni a jogállamiságot az Unióban.”*²⁸⁶ A Bizottság közleményt adott ki, amelyben értékelte az akkor elérhető, a jogállamiság kérdésének kezelésére európai szinten rendelkezésre álló eszközöket. Emellett a jövőbeli lehetséges cselekvési irányokról is kifejtette nézeteit, és a tagállamokra jellemző jogállamisági ismeretek elmélyítésének szükségességét is kiemelte.²⁸⁷ A Közlemény számos kérdéssel igyekezett irányt adni a gondolkodásnak, többek között azzal kapcsolatosan is, hogy *„miként erősíthetné az Unió azt a képességét, hogy a tagállamokban meglévő jogállamisági helyzetre vonatkozó összehasonlító tudásbázist alakítsa ki a párbeszéd hatékonyságának fokozása és a problémák korai felismerése érdekében? [...] Hogyan lehetne hatékonyabban megszervezni a Bizottság és a tagállamok között a jogállamisággal kapcsolatos kérdésekről folytatott párbeszédet?”* A Bizottság felkérte *„az Európai Parlamentet, az Európai Tanácsot, a Tanácsot és a tagállamokat, valamint az érdekelt feleket, köztük az igazságügyi hálózatokat, a civil társadalmat, és a közvéleményt, hogy mérlegeljék a közleményben ismertetett problémákat és kérdéseket.”* A közleményben az is rögzítésre került, hogy *„a Bizottság 2019 júniusában vissza fog térni erre a kérdésre, amikor megfogalmazza saját következtetéseit és javaslatait.”*²⁸⁸

A közlemény keletkezési körülményei jól mutatják a jogállamiságról folytatott európai vita politikai természetét. Az európai parlamenti választásokra 2019. május 23. és 26. között került sor, csupán másfél hónappal a közlemény közzététele után. *„Az Unión belüli jogállamiság további erősítése”* című közlemény tehát az európai választási kampány legkiéleztettebb időszakában látott napvilágot. A közleményt Frans Timmermans jelentette be, aki az Európai Bizottság első alelnöki tisztsége mellett az európai szocialisták csúcsjelöltje volt a választások során és a Bizottság elnöki székére aspirált.

²⁸⁶Az Európai Bizottság sajtóközleménye. Jogállamiság: A Bizottság vitát indít a jogállamiság Európai Unión belüli megerősítéséről., Brüsszel, 2019. április 3.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_19_1912

Letöltés ideje: 2020. október 28.

²⁸⁷A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak. Az Unión belüli jogállamiság további erősítése. Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések. Brüsszel, 2019. április 3.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52019DC0163>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

²⁸⁸Uo.

A kontextushoz szintén hozzátartozik, hogy a jogállamiság a 2019-es európai választási kampány egyik fő témája volt. A csúcsjelöltek között 2019. május 15-én megrendezett és az európai média által széles körben közvetített vita során például a záró kérdés az európai értékek Európai Unió belüli helyzetére vonatkozott. A moderátor a következő kérdést tette fel: *„Egyre több ember érzi úgy, hogy az Európai Unió már nem működik. A britek az Unióból való kilépés mellett szavaztak, Magyarországon Orbán Viktor „Állítsuk meg Brüsszelt” szlogennel nyerte meg a választásokat, és Matteo Salvini egyértelműen ugyanezt az irányt követi Olaszországban. Az európai értékeket pedig veszély fenyegeti. Lengyelország és Magyarország ellen már jogállamisági eljárások folynak, és még több ilyen is lesz, és a választási részvételi arány is folyamatosan csökkent az évtizedek során. Tehát az lenne a kérdésünk a jelöltekhez, hogy hogyan magyarázzák az euroszkepticizmus térnyerését és mennyiben érzik felelősnek magukat mindezért?”*²⁸⁹

A választási kampány során egyes politikai erők a jogállamiság témáján keresztül, az Európa-párti és Európa-ellenes csoportok ellenállásaként próbálták ábrázolni a fő törésvonalakat, a Fideszt utóbbiak közé sorolva. A jogállamiság témája politikai fegyvert jelentett a baloldal számára a kampány során, amelyet arra használt, hogy megossza az EPP-t a kampány legfontosabb szakaszában. Amint azt később a 13.2. alfejezetben részletesebben bemutatom, a Fidesz EPP-tagságát a választási kampány közben 2019. március 20-án felfüggesztették.²⁹⁰ A jobboldal legfőbb európai politikai pártjának megosztása az EP-választások hajrájában a baloldal érdekeit szolgálta. A fent említett csúcsjelölti vitában a Zöldek csúcsjelöltje, Ska Keller például fel is használta ezt az ütőkártyát, amikor kihangsúlyozta, hogy az európai pártoknak el kell dönteniük, *„együtműködnek-e a szélsőséges erőkkel.”* Azzal érvelt, hogy az EPP ezt teszi, melyet azzal támasztott alá, hogy *„az egész Orbán-kérdést még nem oldották meg”*. Végezetül kijelentette, hogy az európai pártoknak el kell dönteniük, *„határozottan kiállnak-e az európai értékek és emberi jogok mellett”* vagy sem.²⁹¹

Frans Timmermans szintén a jogállamiság témájával kampányolt Budapesten 2019. május 18-án a Magyar Szocialista Párt és a Párbeszéd közös kongresszusán. Rámutatott, hogy a Freedom House szervezet Magyarország „szabad demokrácia” státuszát „részben szabadra”

²⁸⁹A 2019-es csúcsjelöltek európai parlamenti vitája elérhető a Youtube-on: https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=IzCa_T8BZVI

Letöltés ideje: 2020. október 28.

²⁹⁰Felfüggesztették a Fidesz tagságát a Néppártban. 24.hu, 2019. március 20. <https://24.hu/belfold/2019/03/20/fidesz-epp-szavazas-felfuggesztes/>

Letöltés ideje: 2020. október 28.

²⁹¹Uo.

módosította, ami az EU tagállamok között kivételes jelenség.²⁹² Állítása szerint ennek okát „két szóval lehet összefoglalni: Orbán Viktor”.²⁹³ Hozzátette: „a Fidesz és Orbán Viktor történelmi kockázatot jelent Magyarországnak és Európának.”²⁹⁴

Mindez azt mutatja, hogy a Bizottság új jogállamisági eszközt előirányzó kommunikációja összefüggésben állhatott az európai választások bizonyos résztvevőinek politikai menetrendjével. Frans Timmermans a 2019-es európai parlamenti választások egyik főszereplőjeként aligha tudta elválasztani politikai ambícióit az európai jogállamiság-politikától, amelyért ő maga felelt. Ez a jelenség jól szemlélteti az európai intézményrendszer azon nehézségét, hogy semleges és objektív elemzést végezzen a jogállamiság helyzetéről a tagállamokban.

Az időzítéssel kapcsolatos kérdések azonban itt még nem érnek véget. Egy másik érdekes tény, hogy a leköszönő Bizottság a 2014–2019-es jogalkotási ciklus végén döntött egy ilyen mechanizmus bevezetése mellett. Az idézett 2019. április 3-i közleményben azt olvashatjuk, hogy a Bizottság fontolóra vette egy új jogállamisági eszköz létrehozását, és ezzel kapcsolatban 2019 júniusára fontos bejelentést tervezett. Ennek megfelelően a Bizottság az európai választási kampány során nyilvános konzultációba kezdett, majd néhány héttel a szavazás után, 2019. július 17-én bejelentette az éves jogállamisági jelentés bevezetését.²⁹⁵

Az időzítés összefüggésben állhat a 2019-es választások következtében előirányzott intézményi ciklusváltással. Az uniós jogállamiság-politika építői nem lehettek biztosak abban, hogy a választások után kik lesznek az uniós intézmények vezetői, ezért vélhetőleg biztosítani kívánták, hogy politikájuk a választások eredményétől függetlenül a következő intézményi ciklusban is folytatódjon. A Bizottság leköszönő vezetése 2019. július 17-i közleményével arra törekedhetett, hogy előre meghatározza a jogállamiság-politika új eszközének főbb vonalait, kevesebb mozgásteret hagyva ezáltal a következő vezetés számára.

Felmerül azonban a kérdés, hogy a leköszönő Bizottság, amelynek a választások után kvázi ügyvezető Bizottságként kellett volna működnie, legitim módon hozhatott-e ilyen jelentős

²⁹²Timmermans: Orbán és a Fidesz történelmi kockázat. Index., 2020. május 18.
https://index.hu/belfold/2019/05/18/mszp_kongresszus_frans_timmermans_ep_2019/
Freedom House: Freedom in the world 2019
<https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2019>
Letöltés ideje: 2020. október 28.

²⁹³Timmermans: Orbán és a Fidesz történelmi kockázat. Index., 2020. május 18.

²⁹⁴Uo.

²⁹⁵Az Európai Bizottság sajtóközleménye. A jogállamiság megerősítése tájékoztatással, éves nyomonkövetési ciklus bevezetésével és hatékonyabb végrehajtással. Brüsszel, 2019. július 17.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_19_4169
Letöltés ideje: 2020. október 28.

politikai döntést. Nemzeti szinten, a parlamenti választásokat követően a leköszönő kormányok általában az állami apparátus alapvető működésének fenntartására korlátozzák működésüket, és tartózkodnak a fontosabb politikai döntések meghozatalától.²⁹⁶ Az a tény, hogy európai szinten éppen ennek ellenkezője történt, arra utal, hogy a leköszönő Bizottság vagy megkérdőjelezhető legitimitációval járt el, vagy úgy vélte, akármilyen összetételű is lesz az intézmények új vezetése, nem akar majd változtatni azon a tendencián, mely szerint az uniós jogállamiság-politika egyre erősebbé kell, hogy váljon.

Azóta már tudjuk, hogy a Bizottság új vezetésének nem okozott jelentősebb problémát, hogy a jogállamiság-politika terén az elődje által kikövezett útra lépjen. Ursula von der Leyen „Politikai iránymutatás a hivatalba lépő következő Európai Bizottság számára” című programjában kifejtette, hogy támogatja az „*uniós hatókörű, átfogó, európai jogállamisági mechanizmust, amelyet az Európai Bizottság éves objektív jelentéstétele egészít ki*”.²⁹⁷ A Bizottság ennek megfelelően 2020. március 24. és május 4. között célzott konzultációt tartott az érdekelt felekkel. Ezenkívül felkérte az összes tagállamot, hogy nyújtsanak tájékoztatást országaik általános jogi és intézményi keretrendszeréről, valamint a 2019 óta bekövetkezett jelentősebb fejleményekről. Fontos megjegyezni, hogy a vizsgálat hatóköre a Bizottság által előre meghatározott négy területre: az igazságszolgáltatási rendszer, a korrupcióellenes keret, a médiapluralizmus, valamint a fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések témaköreire korlátozódott.²⁹⁸ A COVID-19 járvány speciális kontextusára tekintettel a járvánnyal kapcsolatos intézkedések jogállamisági vonatkozásai egyes esetekben szintén vizsgálat tárgyát képezték. A jogállamiságról szóló jelentés szerint „*a Bizottság szoroson nyomon követte a szükséghelyzeti intézkedések alkalmazását, és ez adott esetben az országfejezetekben is megjelenik*”.²⁹⁹

Az éves jogállamisági jelentés bizonyos témakörökre való korlátozása is azt mutatja, hogy a jogállam jogi fogalmából képezett politikai jogállamiság-fogalom tartalma nem egzakt. Az

²⁹⁶Magyarországon az Alaptörvény 22. cikk (1) bekezdés szerint: „A Kormány a megbízatása megszűnésétől az új Kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként gyakorolja hatáskörét, nemzetközi szerződés kötelező hatályát azonban nem ismerheti el, rendeletet csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.”

²⁹⁷Ambíciózusabb Unió. Programom Európa számára. Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnökjelöltje. Politikai iránymutatás a hivatalba lépő következő Európai Bizottság számára (2019-2024), 17. o. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hu.pdf
Letöltés ideje: 2020. október 28.

²⁹⁸European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report. https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en
Letöltés ideje: 2020. október 28.

²⁹⁹A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Szociális és Gazdasági Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. 2020. évi jogállamisági jelentés. A jogállamiság helyzete az Európai Unióban. Brüsszel, 2020. szeptember 30.

uniós jogállamiság-politika keretében az Európai Unió politikai intézményei, jelen esetben a Bizottság tetszés szerint választja meg, hogy mikor, mely kritériumokat kíván figyelembe venni, illetve figyelmen kívül hagyni a jogállamiság vizsgálatokor. Az I. részben kifejtésre került a jogállamiság fogalmát körülvevő bizonytalanság. Ugyanakkor bemutatásra került az is, hogy a szakirodalom megpróbálta megállapítani a jogállamfogalom főbb elemeit, amelyek sokrétűbbek, mint a Bizottság éves jelentésében vizsgált négy témakör. A Bizottság jogállamfogalomhoz való speciális hozzáállását jelzi továbbá, hogy a testület egyéves időszakokra bontva vizsgálja a jogállamiság érvényesülését. Az éves jelentési rendszerben így az a helyzet is előállhat például, hogy egy-egy tagállamról megállapításra kerül, hogy egyik évben megsértette a jogállamiságot, míg másik évben jogállamként működött.

A Bizottság honlapján elérhető információk szerint az éves jogállamisági jelentéshez minden tagállam elküldte írásos észrevételeit, az érdekelt felek közül több mint 200-an nyújtottak be írásos hozzászólást, a Bizottság pedig több mint 300 virtuális értekezletet tartott valamennyi tagállammal, az érdekelt felekkel és a civil társadalom résztvevőivel. A 2020. szeptember 30-án közzétett, jogállamiságról szóló jelentés ezeket az információkat volt hivatott összesíteni.

Az éves jogállamisági jelentés több dokumentumból áll. Az első „A jogállamiság helyzete az Európai Unióban” című, huszonhét oldalas közlemény.³⁰⁰ Ez a dokumentum a Bizottság első éves jogállamisági jelentésének kontextusát és célját mutatja be. Ezt követően áttekintést ad az Európai Unió helyzetével kapcsolatos értékeléséről a négy meghatározott területre vonatkozóan. A dokumentum témák szerint rendszerez, és az általános európai helyzetről próbál átfogó képet adni. A tagállami gyakorlatokból egy-egy példát emel ki illusztratív jelleggel. A második dokumentum egy harminckét oldalas kivonat, amely az országspecifikus jelentéseket foglalja össze.³⁰¹ Ez a dokumentum országonkénti bontásban, mindegyik ország esetében egy egyoldalas kivonatban foglalja össze a Bizottság főbb megállapításait. A harmadik dokumentumtípust a részletes országspecifikus jelentések képezik.³⁰² Ezek terjedelme a vizsgált ország függvényében jelentős mértékben változik. Luxembourgról például csak egy 14 oldalas, Franciaországról 15 oldalas, míg Lengyelországról és Magyarországról 26, illetve 28 oldalas jelentés készült, ami azt sugallja, hogy ezeket az országokat alaposabb vizsgálatnak vetették alá.

³⁰⁰Uo.

³⁰¹Rule of law country reports 2020, European Commission.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_2020_country_reports_2_web.pdf

Letöltés ideje: 2020. október 28.

³⁰²A 2020. évi jogállamisági jelentés – közlemény és országfejezetek

https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_hu

Letöltés ideje: 2020. október 28.

A Bizottságnak nagy mennyiségű információt kellett feldolgoznia az éves jelentés elkészítéséhez. A testület honlapján az összes tagállam kormányának hozzájárulása megtalálható.³⁰³ Hosszúságuk általában 30-50 oldal között változik, de van olyan ország is, amely több mint 110 oldalas anyagot adott be. Egyes országok eredeti hozzájárulásait több kiegészítő dokumentummal is kibővítették. A Bizottság weboldala tartalmazza a civil társadalom azon érdekeltjeinek véleményét is, akik kitöltötték a Bizottság online kérdőívét.³⁰⁴ Az „érdekelt felektől”, azaz a civil társadalom részéről beérkezett anyagok száma országonként változik. Három ország esetében (Luxemburg, Lettország és Szlovákia) a civil társadalom résztvevői nem adtak le külön írásbeli hozzájárulást, míg Litvánia és Ciprus esetében az érintettek például csak anonim űrlapokat nyújtottak be.³⁰⁵ A civil szervezetektől horizontális észrevételek is érkeztek, amelyek nem egy adott tagállamot érintettek, és nem követték az online kérdőív mintáját. Ezen kívül az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) is benyújtott egy, a saját felméréseire és jelentéseire, valamint más nemzetközi szervezetek megállapításaira hivatkozó, negyvenkét oldalas hozzájárulást.³⁰⁶ Végezetül a Bizottság honlapján megtalálhatjuk az Európa Tanács egyes tagállamokkal kapcsolatban beküldött hozzájárulásait is.³⁰⁷ Ezek a dokumentumok azonban nem írásos értékeléseket, hanem hosszú listákat tartalmaznak az Európa Tanács különböző szerveinek webhelyeire mutató linkekkel, amelyek sok esetben újabb százoldalas dokumentumokhoz irányítják az olvasót.

³⁰³A 2020. évi jogállamisági jelentés – tagállami információk.

https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_hu

Letöltés ideje: 2020. október 28.

³⁰⁴2020 Rule of law report - stakeholder contributions

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_rule_of_law_report_-_stakeholder_contributions.zip.7z

Letöltés ideje: 2020. október 28.

³⁰⁵A Bizottság a 2020. évi jogállamisági jelentés érdekelt felekkel folytatott célzott konzultációjának összefoglalóját („Summary of the targeted stakeholder consultation for the 2020 Rule of Law Report”) is közzétette, amelyben jóval magasabb számokat közöl. A különbség valószínűleg a módszertani különbségeknek tudható be. Jelen elemzéshez a Bizottság online kérdőívén keresztül az érdekelt felek által beküldött, és a Bizottság weboldaláról letölthető, nyilvános és anonim országspecifikus hozzájárulások alapján megadott számokat vettem figyelembe.

Link a Bizottság összefoglalójához:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_rule_of_law_report_-_summary_of_the_stakeholder_consultation_en.pdf

Letöltés ideje: 2020. október 28.

Link az érdekelt felek nyilvános és anonim országspecifikus hozzájárulásaihoz:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_rule_of_law_report_-_stakeholder_contributions.zip.7z

Letöltés ideje: 2020. október 28.

³⁰⁶2020 Rule of law report - stakeholder contribution - Fundamental Rights Agency

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_rule_of_law_report_stakeholder_contribution_-_fundamental_rights_agency.pdf

Letöltés ideje: 2020. október 28.

³⁰⁷2020 Rule of law report - stakeholder contribution - Council of Europe

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/stakeholder_contribution_-_council_of_europe_0.zip

Letöltés ideje: 2020. október 28.

Kétségtelen, hogy a Bizottság számos, széles skálán mozgó dokumentumot gyűjtött össze az első éves jogállamisági jelentés alátámasztására. Ugyanakkor figyelembe véve a hatalmas mennyiségű információt, amelyet értékelni kellett, több kérdés is felmerül. Például nem világos, hogy a Bizottságnak volt-e elegendő adminisztratív kapacitása nagyon rövid idő alatt, a 2020-as nyári időszakban minden információt alaposan elemezni. Az információk megfelelő feldolgozása a Bizottság személyi állományának számottevő növelését, és főként számos magasan képzett jogász szakember felvételét feltételezi, akik alapos ismeretekkel és összehasonlító alkotmányjogi perspektívával rendelkeznek a különböző európai tagállamok politikai és intézményi rendszereiről. A metodika tekintetében kérdésként merül fel az is, hogy ellentétes információk esetén ki és milyen alapon döntötte el, mely információk milyen súllyal jelenjenek meg végül a jelentésben. Még ha a Bizottság ezúttal meg is vizsgálta az összes országot, semmi jel nem utal arra, hogy a korábbi jogállamiság-politikai eszközökhöz képest bármilyen kiegészítő garanciát bevezettek volna az elemzés objektivitását biztosítandó. A Bizottság honlapja több száz virtuális konzultációra is hivatkozik, de ezek tartalmát nem tették közzé.

Jelen értekezésnek nem célja a jogállamisági jelentés tartalmának részletes vizsgálata. Ez külön elemzés vagy elemzések tárgyát képezheti, amelyeknek meg kellene vizsgálniuk az összes beküldött információt, és össze kellene azokat hasonlítaniuk az Európai Bizottság következtetéseivel. Az ilyen munkák során ellenőrizni kellene például, hogy a pozitív és negatív fejleményeket megállapító inputokat minden ország esetében egyformán, egyenlő súllyal vették-e figyelembe. Érdeemes lenne megvizsgálni azt is, hogy az éves jogállamisági jelentés fent említett négy kiválasztott témára való korlátozása mennyiben befolyásolta a végeredményt. Az elemzés hatókörének időbeli és tematikai korlátozásával például könnyen a látószögön kívül kerülhetett egy-egy ország elmúlt években tapasztalt érzékenyebb politikai kérdése.

Az országokról készített összefoglalók alapján megállapítható, hogy a Magyarországról és Lengyelországról szóló fejezetek tartalmazzák a legtöbb negatív megállapítást. E tekintetben az elmúlt évtized trendjében nem következett be változás; egyértelműen a két ország áll továbbra is az európai jogállamiság-politika középpontjában. Erre a jelenségre több nemzetközi sajtóorgánus is felhívta a figyelmet. A jelentés minden tagállammal kapcsolatban megfogalmazott észrevételeket, de azok jellege és súlya nem hasonlítható össze a két említett országra vonatkozó megjegyzésekkel. A korrupció, a média és az igazságszolgáltatás helyzete kapcsán a jelentés a legtöbb aggályt Magyarországgal és Lengyelországgal, valamint kisebb

mértékben néhány egyéb, 2004-ben vagy azután csatlakozott tagállammal szemben fogalmazta meg.³⁰⁸ A Magyarországról szóló fejezet összefoglalója csak egy pozitív észrevételt tartalmaz, amely elismeri, hogy „*ami a hatékonyságot és a minőséget illeti, az igazságszolgáltatási rendszer jól teljesít az eljárások hossza tekintetében, és magas szintű a digitalizáció*”.³⁰⁹ Az összes többi megállapítás kizárólag negatív értékelést és aggályokat fogalmaz meg.

A Bizottságnak vélhetően nem állt érdekében, hogy minden tagállam esetében felszínre hozza a legérzékenyebb belpolitikai kérdéseket. Ha minden tagállamot olyan súlyosan kritizált volna, mint egyes közép-kelet-európai tagállamokat, könnyen veszélybe kerülhetett volna az éves jelentésen alapuló új jogállamisági eszköz jövője, hiszen jelentős tagállami ellenállásokat válthatott volna ki.

Az országjelentések összefoglalóinak figyelmes olvasása során megállapítható, hogy a megfogalmazáson is sok múlik. Szembeötlő például, hogy a Magyarországról szóló országfejezet aggodalmát fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy „*a független Országos Bírói Tanács számára kihívást jelent a bíróságok igazgatásáért felelős Országos Bírói Hivatal elnöke hatásköreinek ellensúlyozása*.”³¹⁰ Eközben az előtte található oldalon, a Luxemburgról szóló országfejezet összefoglalója, annak ellenére, hogy Luxemburgban egyáltalán nem is létezik országos bírói tanács, pozitív fejleményként mutatja be, hogy az egyébként is jó függetlenségi mutatókkal rendelkező országban „*a Parlamentben alkotmányreformról folyik a vita a bírói függetlenség Alkotmányban való rögzítéssel és igazságszolgáltatási tanács létrehozásával való további erősítése érdekében*.”³¹¹

A Bizottság kihangsúlyozza, hogy az éves jogállamisági jelentés célja a jogállamiságról folytatott konstruktív párbeszéd kialakítása a különböző intézmények és a tagállamok közötti kölcsönös bizalom megerősítése érdekében. Ennek ellenére az összes tagállam szisztematikus jogállamisági elemzése könnyen ahhoz vezethet, hogy a tagállamok egyre többet foglalkoznak

³⁰⁸Lásd például: Bruxelles sonne l’alerte sur l’Etat de droit dans l’UE. Le Figaro, 2020. szeptember 30.
<https://www.lefigaro.fr/international/bruxelles-sonne-l-alerte-sur-l-etat-de-droit-dans-l-ue-20200930>
Letöltés ideje: 2020. október 28.

Commission report finds many EU nations fall short on rule of law. Politico, 2020. szeptember 30.
<https://www.politico.eu/article/european-commission-report-finds-many-eu-nations-hungary-poland-malta-bulgaria-falling-short-rule-of-law/>
Letöltés ideje: 2020. október 28.

³⁰⁹Európai Bizottság, 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=HU>
Letöltés ideje: 2020. október 28.

³¹⁰Uo.

³¹¹Európai Bizottság, 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Luxemburgban
Letöltés ideje: 2020. november 28.

majd egymás belpolitikai kérdéseivel. Az európai együttműködés hagyományosan a tagállamok közötti kölcsönös bizalomra épült. Majd ezt követően az elmúlt évtizedben egy új tendencia alakult ki, amelynek során az európai intézmények és néhány ország más tagállamok belpolitikai intézkedéseinek bírálataiba kezdett. Az éves jogállamisági jelentés létrehozása minden tagállamot erre bátoríthat és ösztönözheti őket, hogy szoros figyelemmel kísérjék egymás belpolitikáját. Így egyre nagyobb a kockázata annak, hogy az európai politika középpontjába a közös pontok helyett a tagállamok közötti megosztottság kerül.

A 7.4. alfejezetben a különböző jogállamisági eszközök közötti interakciókat és az európai intézmények közti ezzel kapcsolatos versenyt vizsgáltam. Felmerül a kérdés, hogy a Bizottság új éves jogállamisági jelentésének bevezetése hogyan befolyásolja ezt a viszonyrendszert.

A Bizottság által létrehozott jogállamisági mechanizmus, amely éves jelentés formájában rendszeresen értékeli az összes tagállam helyzetét, egyértelmű hasonlóságot mutat az Európai Parlament által 2016-ban javasolt, a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmussal.³¹² Mindkét mechanizmus lényegi eleme, hogy a tagállamokat folyamatos jogállami megfigyelés alá vonja. Fontos felidézni, hogy 2017-ben a Bizottság kategorikusan elutasította ezt az eredetileg a Parlamenttől származó ötletet. A Bizottság azzal vetette el az EP javaslatát, hogy az EU-n belül „a meglévő eszközök és szereplők skálája már jelenleg is egy sor hatékony kiegészítő eszközt biztosít a közös értékek előmozdításához és fenntartásához. A Bizottság folytatja ezen eszközök értékelését, és továbbra is ezekre épít.”³¹³

Néhány év alatt a Bizottság gyökeresen megváltoztatta véleményét. Első éves jogállamisági jelentésében ugyanis már úgy fogalmaz, hogy az általa kezdeményezett új „jogállamisági mechanizmus tovább erősíti és kiegészíti azokat az egyéb uniós eszközöket, amelyek a hatályuk alá tartozó területeken arra ösztönzik a tagállamokat, hogy hajtsanak végre strukturális reformokat. Ilyenek többek között az uniós igazságügyi eredménytábla és az európai szemeszter, valamint az új Next Generation EU eszköz. [...] Az uniós jogállamisági eszköztár egyéb elemei szükség esetén továbbra is hatékony és arányos reagálást biztosítanak a jogállamiságot érő kihívásokra.”³¹⁴

³¹²Lásd a 7.3. alfejezetet.

³¹³Suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux. Európai Bizottság, Brüsszel, 2017. január 17..

³¹⁴A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Szociális és Gazdasági Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. 2020. évi jogállamisági jelentés. A jogállamiság helyzete az Európai Unióban. Brüsszel, 2020. szeptember 30.

Elhamarkodott lenne azonban az a következtetés, hogy az éves jogállamisági jelentés megvalósításával a Bizottság eleget tett az Európai Parlament követeléseinek. Ha közelebbről megvizsgáljuk a Parlament által korábban javasolt éves jogállamisági vizsgálati rendszert és a Bizottság éves jogállamisági jelentési rendszerét, akkor megfigyelhetünk néhány alapvető különbséget. Ahogy a 7.3. alfejezetben kifejtettem, a Parlament 2016-os (2018-ban újra benyújtott) javaslata olyan intézményközi megállapodás létrehozását szorgalmazta, amely sokkal több teret biztosított volna az EP számára. A Parlament által előirányzott intézményközi megállapodás jelentős szerepet biztosított volna egy független szakértői testületnek – amelynek több tagját a Parlament nevezte volna ki –, míg jelentősen kevesebb mozgásteret engedett volna a Bizottságnak. A Bizottság éves jelentési rendszerében nem szerepel ilyen szakértői testület. Ezen a ponton a Bizottság következetes maradt, és az értékelés feladatát megtartotta saját hatáskörben. Ily módon a Bizottság – immár egy még robusztusabb mechanizmussal felfegyverkezve – továbbra is központi szerepet játszik a tagállamok jogállamisági helyzetének értékelésében.

Ahogy a fentiek alapján feltételezhető volt, a Parlament nem volt teljesen elégedett a Bizottság új megoldásával. 2020. október 7-én, egy héttel a Bizottság első éves jogállamisági jelentésének közzététele után, az Európai Parlament ismét elfogadott egy állásfoglalást a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról.³¹⁵ A jelentéstevő ezúttal egy szlovák EP képviselő, Michal Šimečka, a Renew Europe pártcsoporthoz tartozó alelnöke volt. Az állásfoglalást 521 igen, 152 nem és 21 tartózkodó szavazat mellett fogadták el.³¹⁶

Ebben az állásfoglalásban az EP üdvözölte „a Bizottságnak a jogállamiságról szóló éves jelentéssel kapcsolatos munkáját”, valamint azt a tényt, hogy „a korrupció és a tömegtájékoztatás szabadsága is az éves értékelés részét [képezte]”. Megállapította azonban, hogy a Bizottság éves jelentése „nem fedi le a demokrácia és az alapvető jogok területeit”. A Parlament „különösen sajnálatosnak [tartotta], hogy az éves felmérésnek nem része az egyesülési szabadság és a civil társadalom zúgorodó mozgásteret; aggodalommal [hangsúlyozta], hogy a kiszolgáltatott csoportok, köztük a nők, a fogyatékkal élők, a

³¹⁵Az Európai Parlament 2020. október 7-i állásfoglalása a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Brüsszel, 2020.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_HU.html

Letöltés ideje: 2020. október 29.

³¹⁶Az Európai Parlament 2020. október 7-i plenáris ülésének szavazási eredményei.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2020-10-07-RCV_FR.pdf

Letöltés ideje: 2020. október 29.

romák, az LMBTI-személyek és az idősek egyes tagállamokban továbbra is azt tapasztalják, hogy az EUSZ 2. cikkébe foglalt uniós értékek megsértéseként mások nem tartják maradéktalanul tiszteletben a jogaikat, és ők maguk nem élveznek teljes körű védelmet a gyűlölettel és a megkülönböztetéssel szemben”. Ennek következtében „emlékeztet[ett] arra, hogy a Parlament ismételten kérte egy olyan nyomkövetési mechanizmus bevezetését, amely az EUSZ 2. cikkének teljes alkalmazási körét fedi”. Megismételte azt is, hogy „szükség van egy olyan jogi aktusban rögzített, objektív, bizonyítékokon alapuló ellenőrzési mechanizmusra, amely a három intézményt átlátható és rendezett folyamatra kötelezi, egyértelműen meghatározott felelősségekkel, annak érdekében, hogy az uniós értékek védelme és előmozdítása az uniós menetrend állandó és látható részévé váljon.” A Parlament azt is kiemelte, hogy az EU jogállamisági mechanizmusának „világos országspecifikus ajánlásokat kell tartalmaznia, a végrehajtásra vonatkozó határidőkkel és célokkal együtt, amelyeket a következő éves vagy sürgős jelentésekben nyomon kell követni”, és hogy „az ajánlások végrehajtásának elmulasztását konkrét uniós végrehajtási intézkedésekhez kell kötni.”

A Parlament egy olyan mechanizmus létrehozását javasolta, amelynek „meg kellene szilárdítania és a kettőződés elkerülése érdekében fel kell váltania a meglévő eszközöket, különösen a Bizottság éves jogállamisági jelentését és [sic] a Bizottság jogállamisági keretét [...]”. Nem mondott le egy független szakértői testület létrehozásának gondolatáról sem, amelynek tanáccsal kellene ellátnia a három intézményt és az általuk létrehozott munkacsoportot. A Parlament által javasolt intézményközi megállapodás tervezete szerint a szakértői testület „pártatlanul azonosítja az egyes tagállamokban történt főbb pozitív és negatív fejleményeket.” Amennyiben a Bizottság által készített éves jelentésben szereplő értékelés „eltér a független szakértőkből álló testület megállapításaitól, az Európai Parlament és a Tanács felkérheti a Bizottságot, hogy indokolja meg érvelését a munkacsoportnak”.

Még ha a 2020. szeptember 30-án közzétett éves jogállamisági jelentésében a Bizottság ki is jelentette, hogy várakozással tekint az Európai Parlament készülődésfoglalására is,³¹⁷ világos, hogy továbbra is jelentős eltérések vannak a két intézmény uniós jogállamisági mechanizmusra vonatkozó koncepcióiban.

Végül szükséges felhívni a figyelmet még egy, az EP 2016. évi állásfoglalásában említett érdekes javaslatra, amely a Bizottság éves jogállamisági jelentéséből és az Európai Parlament

³¹⁷A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Szociális és Gazdasági Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. 2020. évi jogállamisági jelentés. A jogállamiság helyzete az Európai Unióban. Brüsszel, 2020. szeptember 30.

legújabb állásfoglalásából is hiányzik. 2016-ban az EP azt javasolta, hogy „*a demokráciára, a jogállamiságra és az alapvető jogokra irányuló európai uniós paktum megelőző és korrekciós elemeket is tartalmazzon, és egyenlő mértékben érintse valamennyi tagállamot és az Unió három fő intézményét.*”³¹⁸ Még ha az állásfoglalás akkor nem is fejtette ki részletesen, a szövegben láthatóan megjelent az az elképzelés, hogy a három fő európai intézményt is jogállamisági ellenőrzés alá kellene vonni. 2020-ban sem az EP, sem a Bizottság nem említett ilyen javaslatot a vizsgált dokumentumokban. Márpedig, ahogy azt a Tanács Jogi Szolgálat is kihangsúlyozta 2014-ben, az EUSZ 2. cikkében rögzített értékek elsősorban az európai intézményeket kötik.³¹⁹ Következésképpen az európai jogállamiság-politikának mindenekelőtt a jogállamiság uniós intézmények általi tiszteletben tartását kellene ellenőriznie. Egy ilyen mechanizmusnak képesnek kellene lennie az európai szervek működésével kapcsolatosan felmerülő aggályok hatékony kezelésére.³²⁰ A Bizottság első éves jogállamisági jelentése előirányozza, hogy a jelentést „*egy sor jövőbeni kezdeményezés fogja kiegészíteni, köztük az európai demokráciáról szóló cselekvési terv, az Alapjogi Charta végrehajtására vonatkozó megújult stratégia.*”³²¹ Egyelőre még kérdés, hogy a Bizottság megragadja-e az alkalmat, hogy ezekben a kezdeményezésekben foglalkozzon az európai intézmények jogszerű működésével kapcsolatban felmerülő jogállamisági aggályokkal.

Ebben a fejezetben a különböző uniós intézmények által javasolt vagy felállított főbb jogállamisági mechanizmusok alakulását igyekeztem feltárni. Elemeztem a Bizottság 2014-es jogállamisági keretét, a Tanács jogállamisági párbeszédét, az Európai Parlament 2016. október 25-i jogállamisági mechanizmus-javaslatát és a Bizottság 2020-tól bevezetett éves jogállamisági jelentési rendszerét, valamint ezek egymáshoz való viszonyát. Rávilágítottam a különböző eszközök létrehozása mögött meghúzódó intézményi érdekekre és a jogállamisági eszközök egymással konkuráló jellegére. A következő fejezetben a 2020. év végén elfogadott költségvetési kondicionalitási rendeletet elemzem részletesen az uniós jogállamiság-politika szempontjából.

³¹⁸Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Strasbourg, 2016.

³¹⁹Lásd részletesebben a 7.2. alfejezetet.

³²⁰Lásd például a Szájer József által megfogalmazott aggályokat az Európai Parlament Covid-19 járvány idején folytatott rendkívüli működési módjával kapcsolatban.

Jogállamiság és az Európai Parlament működése a koronavírus-járvány idején – minként állítható helyre a jogszerű működés.

<https://fidesz-eu.hu/hu/jogallamisag-es-az-europai-parlament-mukodese-a-koronavirus-jarvany-idejen-minkent-allithato-helyre-a-jogszeru-mukodes/>

Letöltés ideje: 2020. október 28.

³²¹A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Szociális és Gazdasági Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. 2020. évi jogállamisági jelentés. A jogállamiság helyzete az Európai Unióban. Brüsszel, 2020. szeptember 30.

8. FEJEZET: A KÖLTSÉGVETÉSI KONDITIONALITÁSI RENDELET JOGÁLLAMISÁG-POLITIKAI VONATKOZÁSAI

8.1. AZ UNIÓS JOGÁLLAMISÁGI ESZKÖZTÁR POLITIKAI NYOMÁSGYAKORLÁSI POTENCIÁLJA

Az előző fejezetben részletesen bemutatásra kerültek azok az eszközök, amelyeket az Európai Unióban a jogállamiság védelmére hivatkozva hoztak létre a 2010-es évtizedben. Az értekezés az eddigiekben rávilágított, hogy bár az említett eszközök viszonyrendszere bonyolult és sokszor jogi ellentmondásokkal terhelt, mindegyikük hozzájárult az Unió új jogállamiság-politikájának kialakításához. E politika célja, hogy az Európai Unió számára lehetővé tegye, hogy a jogállamiság elvére hivatkozva széleskörű ellenőrzés alá tudja vonni a tagállami kormányok intézkedéseit.

Az előző fejezetben elemzett eszközök, illetve eszközjavaslatok közül a Bizottság 2014-ben bevezetett jogállamisági kerete és 2020-ban bevezetett éves jogállamisági jelentése különösen széles mozgásteret teremtett ahhoz, hogy a Bizottság kritikus vizsgálat alá vonhassa a tagállamok általa kiválasztott jogi, politikai és közigazgatási intézkedéseit. Az említett eszközök olyan intézményesített keretrendszert alakítottak ki, amelyen keresztül a Bizottság összesítheti és belátása szerint számon kérheti egyes tagállami kormányokon az azokat érő különböző politikai bírálatokat. Ez az intézményesítés jelentősen erősíti az egyes tagállami kormányokkal szembeni politikai nyomásgyakorlást.

A demokrácia természetéből következik, hogy a különböző nemzeti kormányok folyamatos politikai bírálatoknak vannak kitéve az ellenzéki pártok, egyes sajtóorgánumok és a politikával foglalkozó szakmai és civil szervezetek, szakértők részéről. A kormány a kormánypárti többségre támaszkodva kormányoz, a vele egyet nem értők pedig széleskörű fórumokon hangot adhatnak nézetkülönbségeiknek. Előfordul, hogy bizonyos ügyek mentén konszenzus, vagy konszenzus közeli állapot alakul ki a politikai térben. Utóbbi azonban a kivétel, az európai országok politikai rendszereinek dinamikáját alapvetően a kormány-ellenzék közötti ellentét határozza meg. A politikai viták a pluralizmusból, az eltérő politikai vélemények létezéséből és azok szabad kinyilvánításának lehetőségéből következnek. A demokrácia velejárója, hogy a mindenkori ellenzék vitában áll a mindenkori kormánnyal. Ugyanakkor a napi politikai vitákat az állandó változás is jellemzi: egyes kérdésekben megoldás születik, más ügyek politikai relevanciája csökken, míg újabb ügyek nagyobb prioritással kerülnek a politikai napirendre.

Az uniós jogállamiság-politika nyomásgyakorlási ereje egyrészt a fenti dinamika megbolygatásában rejlik. Az intézményesített és rendszeressé tett uniós jogállamisági állásfoglalások, jelentések azt eredményezik, hogy az egyes kormányokkal szemben megfogalmazott ellenzéki bírálatok az idő előrehaladtával, a nemzeti politikai diskurzus folyamatos alakulása során sem oldódnak fel. Helyette jelentések formájában tartósan rögzítésre kerülnek a politikai napirenden, ami az adott kormányokat folyamatos elszámolásra kötelezi olyan ügyekben is, amelyek már megoldódtak, vagy amelyeknek már egyébként megszűnt volna a politikai relevanciája. Mindezt kiválóan szemlélteti a Sargentini-jelentés, amellyel az Európai Parlament Magyarországgal szemben elindította az EUSZ 7. cikk szerinti jogállamisági eljárást. A jelentés a 7. cikk aktiválását részben olyan politikai és jogi ügyekkel indokolta, amelyekkel kapcsolatban Magyarország már rendezte vitáit az Európai Unióval. Az említett jelentés indokolásként hivatkozott például a bírák nyugdíjkorhatának csökkentésével, vagy az adatvédelmi hatóság függetlenségével kapcsolatos ügyekre, amelyekben az Európai Bíróság már ítéleteket hozott,³²² amelyeket Magyarország végrehajtott. Ugyanígy hivatkozott a médiatörvény kapcsán felmerült vitás kérdésekre, amelyeket a magyar kormány már korábban rendezett a Bizottsággal, így az nem is terjesztette az ügyet a Bíróság elé.

A bírálatok kumulatív kezelése és folyamatos napirenden tartása a bírált tagállamra nézve többletterhet, nagyobb nyomásgyakorlást eredményez, hiszen egyre nagyobb az az ügyszám, amellyel kapcsolatban magyarázkodásra szorul. Franciaországban például 2018-2019-ben hosszú hónapokon keresztül tüntetéseknek, a végrehajtó hatalommal szemben kritikus tömeg és a rendvédelmi erők közötti erőszakos összecsapásoknak lehettünk tanúi.³²³ Az ország később kilábal a nehéz helyzetből, a közfigyelem más kérdésekre hárult, a politika továbblépett. A francia elnök és a munkáját támogató kormányzat energiáit más ügyekre összpontosíthatta, 2018-2019-ben és azt követően sem kellett elszámolnia az országban kialakult helyzettel az európai politikai szintén úgy, ahogy azt a lengyel vagy magyar vezetésnek minden jelentősebb belpolitikai fejleménnyel kapcsolatban meg kell tennie. A Bizottság 2020-as éves jogállamisági jelentése sem tesz említést a korábbi franciaországi utcai összecsapásokról.³²⁴ Ezzel szemben a magyar és lengyel kormányzatnak folyamatosan

³²²Lásd a 9. fejezetet.

³²³Dossier: „Gilets jaunes”: le gouvernement face à la mobilisation. Le Figaro.

<https://www.lefigaro.fr/actualite-france/dossier/hausse-des-carburants-manifestation-des-gilets-jaunes>
Letöltés ideje: 2021. április 8.

³²⁴A Bizottság éves jogállamisági jelentése nem tárgyalja a sárgamellényes tüntetések kérdését. A jelentés egy ponton tesz csak említést bizonyos 2019-es tüntetésekről anélkül, hogy konkretizálná, mely tüntetésekre utal. Ekkor is kizárólag azt az aspektust húzza alá, hogy újságírók támadásokat szenvedtek el a tüntetések során. „In

jelentős energiákat kell csoportosítani az évek során velük szemben összegyűjtött, gondosan rendszerezett bírálatokkal szembeni védekezésre.

Az uniós jogállamisági eszközökön keresztül gyakorolható politikai nyomást az is fokozza, hogy ezek az eszközök egy adott ország esetében az egyébként különböző tényállású, kontextusú és háttérű esetekre vonatkozó bírálatok között kapcsolatot alakítanak ki, arra hivatkozva, hogy mindegyik eset visszavezethető a jogállamiság elvének megsértésére. Az így kialakított, folyamatosan bővülő bírálatgyűjtemény sajátossága, hogy benne az egyes bírálatok kölcsönösen erősítik egymást, függetlenül attól, hogy egy-egy bírálatra milyen válasz érkezett a bírálat címzettjétől, vagy éppen attól, hogy a bírálat tárgyát képező ügy korábban már megoldódott-e. A régi, esetlegesen már megválaszolt bírálatokat fel lehet éleszteni a folyamatosan érkező új bírálatok segítségével, míg az új bírálatokat beható vizsgálat nélkül is előre megalapozottnak lehet tekinteni arra hivatkozva, hogy az adott kormánnyal szemben már korábbi bírálatok hosszú sora került rögzítésre, az új bírálatok pedig illeszkednek az így kialakult összképbe.

Ezt jól szemléltette a koronavírus-válság is. A kialakult rendkívüli helyzetben a legtöbb európai ország rendkívüli intézkedéseket vezetett be, olykor szigorúan korlátozva az állampolgárok szabadságjogait. Az európai politikai színtéren mégis elsősorban a magyar intézkedéseket bírálták élesen, azt állítva, hogy azok súlyosan sértik a jogállamiság elvét. A koronavírus elleni védekezéstről szóló 2020. március 31-i törvény³²⁵ kapcsán a nemzetközi médiában rendkívüli gyorsasággal terjedt el a hír, mely szerint Magyarországon megszűnt a demokrácia.³²⁶ Az Európai Parlament 2020. április 17-i állásfoglalása például hivatalosan is

recent years, some cases of physical threats and attacks by state and non-state actors have been reported, especially during the various demonstrations in 2019.”

Európai Bizottság, 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Franciaországban
Letöltés ideje: 2020. november 28.

³²⁵2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezéstről

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwimrquhqO_vAhWrCRAlHdHIBIQFjAEegQIBRAD&url=https%3A%2F%2Fmagyarkozlony.hu%2Fdokumentumok%2F3477d9c93516700272f82802213f9ea025f95c6a%2Fletoltes&usq=AOvVaw0OI9iZF7XyMfiiqu1OXI3g

Letöltés ideje: 2021. április 8.

³²⁶Coronavirus kills its first democracy. Washington Post, 2020. március 31.

<https://www.washingtonpost.com/world/2020/03/31/coronavirus-kills-its-first-democracy/>

Letöltés ideje: 2021. április 8.

Hongrie: un „coup d’Etat” au nom de la lutte contre le coronavirus? La Presse, 2020. március 31.

<https://www.lapresse.ca/international/europe/2020-03-31/hongrie-un-coup-d-etat-au-nom-de-la-lutte-contre-le-coronavirus>

Letöltés ideje: 2021. április 8.

En cédant à l’autocratie, la Hongrie empoisonne les idéaux européens. Libération, 2020. április 19.

https://www.liberation.fr/debats/2020/04/19/en-cedant-a-l-autocratie-la-hongrie-empoisonne-les-ideaux-europeens_1785732/

Letöltés ideje: 2021. április 8.

rögzítette, hogy „*az európai értékekkel teljes mértékben összeegyeztethetetlennek tartja [sic] a magyar kormány azon döntését, hogy határozatlan időre meghosszabbítja a szükségállapotot, felhatalmazza a kormányt rendeleti kormányzásra határozatlan időre, és gyengíti az Országgyűlés rendkívüli felügyeletét*”,³²⁷ annak ellenére, hogy a törvény szövege is rögzítette, hogy az Országgyűlés a törvény hatályvesztését megelőzően is visszavonhatja a kormánynak adott rendkívüli felhatalmazást.³²⁸ A járványhelyzet javulásával Magyarországon 2020. június 18-án megszűnt a veszélyhelyzet,³²⁹ miközben több uniós tagállamban különleges jogrend maradt érvényben.³³⁰

A különböző bírálatok rendszerezésével az uniós jogállamisági eszközök a vitát a konkrét esetekről az összkép felé terelik. Ezeknek az eszközöknek kimondott célja lehetővé tenni, hogy a jogállamiság kérdésköréhez is kapcsolható jogi és politikai viták ne külön-külön, a vonatkozó konkrét jogi normák alapján kerüljenek rendezésre, hanem együttesen, elvontabb szinten. A 2014-es jogállamisági keret létrehozását bejelentő bizottsági közlemény is rögzíti, hogy a Bizottság véleménye szerint egy olyan eszközre van szükség, amely az európai jog hatálya alá eső konkrét ügyek kezelése helyett a „rendszerszintű” problémák orvosolását célozza.³³¹ Ezáltal a hangsúly az összképre kerül, ami lehetővé teszi a kép különböző részleteinek elnagyoltabb kezelését. Ebben a helyzetben az egyes bírálókat adott konkrét magyarázatoknak csökken a jelentősége, egy-egy bírálat jogi vagy politikai cáfolata nem

³²⁷Az Európai Parlament 2020. április 17-i állásfoglalása a COVID-19-világjárvány és annak következményei elleni küzdelemre irányuló összehangolt uniós fellépésről, Brüsszel, 2020. 46. pont
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_HU.html
Letöltés ideje: 2021. április 8.

³²⁸„Az Országgyűlés e törvény hatályvesztését megelőzően az (1) bekezdés szerinti felhatalmazását visszavonhatja.” 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről, 2. § (2)

³²⁹Varga Judit: az igazság mindig győzedelmeskedik. 2020. június 24.
<https://koronavirus.gov.hu/cikkek/varga-judit-az-igazsag-mindig-gyozedelmeskedik>
Letöltés ideje: 2021. április 8.

Varga Judit üzent a magyar demokráciáért és jogállamiságért aggódóknak. Origo, 2020. június 18.
<https://www.origo.hu/itthon/20200618-varga-judit-veszelyhelyzet.html>
Letöltés ideje: 2021. április 8.

³³⁰Franciaországban például 2020. július 10-én szűnt meg az egészségügyi veszélyhelyzet.
Coronavirus: fin prochaine de l'état d'urgence sanitaire en France, sauf pour certaines mesures. Le Monde. 2020. június 10.

https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/06/10/covid-19-l-executif-met-fin-a-l-etat-d-urgence-sanitaire-mais-prolonge-plusieurs-de-ses-mesures_6042314_3224.html
Letöltés ideje: 2021. április 8.

Loi du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire
<https://www.vie-publique.fr/loi/274501-loi-9-juillet-2020-organisant-la-sortie-de-letat-durgence-sanitaire>
Letöltés ideje: 2020. április 8.

³³¹„Vannak olyan aggodalomra okot adó helyzetek, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, és ezért nem tekintendők a Szerződés szerinti kötelezettségek megsértésének, mégis rendszerszintű fenyegetést jelentenek a jogállamra.” A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11.

változtathat a kialakult összképen. Olyan helyzet áll elő, amelyben az összkép alakítja a tények megítélését, ahelyett, hogy a tények alakítanák az összképet. Az egyes tagállamok jogállamisági helyzetét bíráló állásfoglalások, jelentések általában felsorolják azokat az ügyeket, amelyekben kifogásolják a tagállami kormányzat eljárását. Ezek a felsorolások azonban inkább az összkép illusztrálását, mintsem tényszerű alátámasztását szolgálják. Erre világít rá, hogy ezek az uniós dokumentumok nem tartalmazzak kontradiktóriumos tényállításokat a különböző érintett felek részéről, hanem megegyezően a bírálatok egyoldalú felsorolásával, amelyeket adott esetben a megegyező álláspontot képviselő civil és nemzetközi szervezetek véleményeivel támasztanak alá. Ez a módszer, bár alkalmas lehet arra, hogy egyfajta megalapozottságot sugalljon, valójában nem objektív szemléletet tükröz. Éppen ellenkezőleg, a szakirodalom által már kimutatott, az egyes uniós intézmények és a különböző nemzetközi és civil szervezetek, szakértők közötti összefonódásokra és érdekközösségekre világít rá.³³²

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy az uniós jogállamisági eszközök fő nyomásgyakorlási potenciálja arra vezethető vissza, hogy összegyűjtik, rendszerezik és hivatalos formába öntik a különböző nemzeti és nemzetközi politikai pártok, nemzetközi és civil szervezetek, szakértők, tudományos világ képviselői, médiaorgánumok által az egyes tagállami kormányokkal szemben megfogalmazott kritikákat. Az így kialakult végtermékkel intézményesített keretek között szembesítik és kötelezik elszámolásra az adott tagállami kormányzatot.³³³ Az adott tagállami kormányzatnak nemcsak elszórtan megfogalmazott kritikákkal kell foglalkoznia, hanem a jelentős bürokratikus erőforrásokkal rendelkező, fajsúlyos uniós intézmények rendszeres számonkéréseire is reagálnia kell.

Ugyanakkor – anélkül, hogy a fent bemutatott politikai nyomásgyakorlás ereje lebecsülendő lenne – megállapítható, hogy az eddig bemutatott uniós jogállamisági eszközök kényszerítő ereje korlátozott volt. A 7.1. alfejezetben már részletesebben is kifejtettem, hogy ha egy tagállam nem teljesítette a vele szemben a jogállamiságra hivatkozva megfogalmazott bizottsági elvárásokat, a kilátásba helyezett végső „szankciót” az EUSZ 7. cikk (1) vagy (2) bekezdése szerinti eljárások megindítása jelentette. Ez, bár nyomást helyezett a tagállamokra, mégsem tekinthető a tagállami kormányokkal szembeni közvetlen kényszerítő tényezőnek.³³⁴

³³²Az uniós jurisztokrácia NGO-bázisáról lásd: Pokol Béla: i. m. 107-132. o

³³³Lásd a 7.1. alfejezetet.

³³⁴Lásd a 7.1. alfejezetet.

A 7. cikk szerinti eljárások elindítása önmagában még nem jelenti azt, hogy az érintett tagállammal szemben biztosan szankciókat alkalmaznak. Ahogy a 4.2. alfejezetben korábban már bemutattam, a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás – mely alapján a Tanács megállapíthatja, hogy az érintett tagállamban fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek sérülnek – nem von maga után szankciókat. Szankciókat csak a 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás vonhat maga után, amely alapján az Európai Tanács megállapíthatja, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Ez esetben az EUSZ szerint felfüggeszthetők a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogai, beleértve az e tagállam képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Fontos azonban emlékeztetni arra, hogy a 7. cikk (2) bekezdése szerinti megállapításhoz a tagállamok egyhangúságára van szükség, amely szintén csökkenti a szankciók esélyét.

A 7. cikk szerinti eljárások elindítása mint az uniós jogállamiság-politika 2010-es évtizedben kialakított eszközeihez kötött végső szankció nem jelent a tagállamokkal szembeni közvetlen kényszerítő erőt. Ráadásul a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárástípus aktiválásra került 2017-ben Lengyelországgal, 2018-ban Magyarországgal szemben, és az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy ezek az eljárások éveken keresztül húzódnak anélkül, hogy konkrét következményekkel járnának az érintett tagállamokra nézve. Az uniós jogállamiság-politika építői ezért további megoldást kerestek arra, hogy elképzeléseiket nagyobb hatékonysággal kényszeríthessék rá a jogállamisági bírálatok tárgyát képező tagállamokra.

8.2. A POLITIKAI NYOMÁSGYAKORLÁS PÉNZÜGYI ESZKÖZÖKKEL TÖRTÉNŐ KIEGÉSZÍTÉSE

Az Európai Bizottság 2018. május 2-án az Unió 2021-től 2027-ig terjedő többéves költségvetési csomagjának (MFF-csomag) részeként terjesztette elő „a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló” rendeletre vonatkozó javaslatát (továbbiakban: kondicionalitási rendeletjavaslat, vagy rendeletjavaslat).³³⁵ E javaslat alapján fogadták el számos módosítást követően az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2020. december 16-án kihirdetett „az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló”

³³⁵Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata.

rendeletet (továbbiakban kondicionalitási rendelet, vagy rendelet).³³⁶ A köztudatban a fenti dokumentumok tartalmára „jogállamisági kondicionalitásként” hivatkoznak, ami abból ered, hogy ezeknek a dokumentumoknak a központi eleme az uniós költségvetési források és a jogállamiság valamilyen módon való összekötése. Jelen értekezésben a továbbiakban a semlegesebb „költségvetési kondicionalitás” kifejezést használom, tekintettel a fogalom értelemezése körüli, máig fennálló tartalmi bizonytalanságokra, amelyekre lentebb részletesen is rávilágítok.

A költségvetési kondicionalitás kérdése – a koronavírus járvány következtében a helyreállítási alappal is kiegészített – többéves költségvetési csomagról szóló tárgyalások egyik legmeghatározóbb elemévé vált. A csomag elfogadását megelőző végső viták is erről a kérdéséről szóltak 2020 év végén.³³⁷ Sőt mi több, a viták jelen disszertáció kutatási szakaszának lezárásáig sem szűntek meg maradéktalanul, mivel Magyarország és Lengyelország 2021. március 11-én keresetet nyújtott be a rendelettel szemben az Európai Unió Bíróságán.³³⁸ A kérdés jelentőségére való tekintettel a költségvetési kondicionalitás témakörét az alábbiakban részletesen elemzem.

8.2.1. A költségvetési kondicionalitás kettős olvasata

Előljáróban egy kulcsfontosságú elvi dilemmára kell felhívni a figyelmet, amely a költségvetési kondicionalitással kapcsolatos vitákat általában véve áthatja. A kondicionalitás célját tekintve kétféle elvi megközelítés állítható egymással szembe, amelyeket a vonatkozó rendelet, valamint az azt megelőző eredeti rendeletjavaslat különböző pontjaival kapcsolatos viták értelmezésekor szem előtt kell tartani. Nem mindegy ugyanis, hogy a költségvetési kondicionalitásra a jogállamiság-politika szankciós eszközeként, vagy az uniós költségvetés védelmében létrehozott eszközként tekintünk-e.

A költségvetési kondicionalitás szankciós eszközként felfogva az Unió már meglévő jogállamiság-politikai eszközeit egészíti ki. E logika szerint az uniós intézmények a korábban kialakított eszközökön keresztül bírálatokat és ezekhez kapcsolódó elvárásokat fogalmazhattak meg egyes tagállamokkal szemben, ezek végrehajtását azonban csak politikai

³³⁶Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>
Letöltés ideje: 2021. március 17.

³³⁷Hungary and Poland escalate budget fight over rule of law. Politico, 2020. november 26.
<https://www.politico.eu/article/poland-hungary-budget-democracy-rule-law-orban-morawiecki-merkel/>
Letöltés ideje: 2021. április 8.

³³⁸Magyarország és Lengyelország megtámadta a jogállamisági rendeletet. Mandiner, 2021. március 11.
https://mandiner.hu/cikk/20210311_magyarorszag_es_lengyelorszag_megtamadta_a_jogallamisagi_rendeletet
Letöltés ideje: 2021. április 7.

nyomásgyakorláson keresztül érhetőek el. Az ilyen jellegű nyomásgyakorlás hatékonysága korlátozott volt, ezért született meg a kondicionalitási rendeletjavaslat, amely már pénzügyi nyomásgyakorlást is lehetővé tesz. Ha ugyanis megállapításra kerül a különböző jogállamisági mechanizmusokon keresztül, hogy egy tagállam megsértette a jogállamiság elvét, akkor a kondicionalitási rendeletet erre hivatkozva aktiválva már uniós forrásokat is megvonhatnak az adott tagállamtól. A kondicionalitási rendelet e logika szerint azt a célt szolgálja, hogy Unió pénzügyi eszközökkel is kényszeríteni tudja a tagállamokat, hogy az elvárásainak megfelelő nemzeti politikát folytassanak. A költségvetési kondicionalitás ebben az értelemben a már létező jogállamisági eljárásokat egészíti ki pénzügyi kényszerítő eszközként.

A költségvetési kondicionalitás az Unió költségvetését védő eszközként felfogva ezzel szemben nem a korábbi jogállamisági eljárásokhoz kötődik, hanem az Unió költségvetését érő esetleges sérelmek orvoslására szolgál. Ahhoz, hogy aktiválható legyen, meg kell állapítani, hogy az adott tagállam milyen, az uniós költségvetést érintő, jogállamisági sérelmet követ el. Nem elegendő megállapítani, hogy az adott tagállamban általában jogállamisági problémák merülnek fel, hanem bizonyítani szükséges, hogy milyen jogállamisági anomáliák milyen káros következményt okoznak az unió költségvetésnek. A költségvetés sérelme nélkül nem alkalmazható semmilyen szankció. Ez azt jelenti, hogy a költségvetési kondicionalitás célja ebben az esetben nem a különböző politikai célokat szolgáló pénzügyi nyomásgyakorlás, hanem az uniós költségvetést ért jogsértések szankcionálása.

A kondicionalitási rendelettel kapcsolatban fennálló vitás kérdések lényegében a fenti két megközelítés összemosódásából adódnak. A vonatkozó rendelet értelmezése jelenleg is a két megközelítés között billeg. Az összemosódás azzal magyarázható, hogy a jogállamiság-politikához közvetlen pénzügyi szankciókat kapcsoló új eszköz bevezetése jogi problémákba ütközött volna, ezért azt kerülő úton, az Unió költségvetésének védelmére hivatkozva, más jogalapon keresztül próbálták meg bevezetni. Ez a kettősség tükröződik a rendelet különböző cikkeiben és szövegverzióiban, valamint a hozzá kapcsolt értelmezési megjegyzésekben és politikai nyilatkozatokban.

8.2.2. A költségvetési kondicionalitás mint jogállamisági szankciós politika nehézségei

A költségvetési kondicionalitás mögött rejlő eredeti szankciós szándékokat mutatja, hogy az uniós jogállamiság-politika szorgalmazói már a kezdetektől fogva előirányozták egy olyan eszköz bevezetését, amely a politikai nyomásgyakorláson túl lehetővé tette volna az egyes tagállamokkal szembeni pénzügyi nyomásgyakorlást is. Erre utal a jelen értekezés 6.1. alfejezetben már részletesen idézett 2013. március 6-i levél, amelyet a német, a holland, a dán és a finn külügyminiszterek a Bizottsághoz intéztek. A levél, amely előirányozta, hogy az Unióban különböző jogállamisági mechanizmusokat kell létrehozni már annak idején rögzítette azt is, hogy „végső megoldásként lehetővé kellene tenni az európai uniós pénzügyi támogatások felfüggesztését.”³³⁹

Ugyanakkor egy ilyen felvetés megvalósítása jogi és politikai nehézségekbe ütközött. A jogi aggályokat illetően emlékeztetni szükséges a Tanács Jogi Szolgálatának szakvéleményére, amely már a Bizottság 2014-es jogállamisági keretét is jogellenesnek találta, holott az még nem irányzott elő pénzügyi szankciókat.³⁴⁰ A Tanács Jogi Szolgálatának szakvéleménye szerint már az is sértette az uniós alapszerződéseket, hogy a Bizottság szankciók nélküli jogállamisági vizsgálóeszközt hozott létre, amely keretében nem kötelező erejű ajánlásokat bocsátott ki. Ebből a logikából kiindulva hatványozottan szerződésellenes az uniós jogállamisági eszköztár kiegészítése olyan eszközzel, amely az uniós intézmények jogállamisági „ajánlásait” pénzügyi szankciókon keresztül teszi kikényszeríthetővé.

Politikai szempontból a jogállamisághoz kapcsolódó pénzügyi szankciók bevezetése vélhetőleg kezdetekben túl hirtelen és drasztikus lépés lett volna. Erőltetésével a jogállamiság-politika szorgalmazói túl nagy kezdeti ellenállásba ütközhetek volna a különböző tagállamok és politikai szereplők részéről. Ez akár azt is eredményezhette volna, hogy az egész jogállamiság-politikára vonatkozó kezdeményezés már a kezdetekben megbukik. Ezzel szemben a jogállamiság fogalma köré épülő új uniós politika fokozatos felépítése politikai szempontból hatásosabb végeredményt tett lehetővé. Egyrészt, a jogállamiság-politika lépcsőzetes építése néhány év alatt lehetővé tette a politikai ingerküszöbök fokozatos kitolását, a jogállamisággal összekötött pénzügyi szankciók gondolatának köztudatba való fokozatos beemelését és a közvélemény egy részével való elfogadtatását. Másrészt, néhány év várakozás után a többéves uniós költségvetési tárgyalások

³³⁹A német, holland, finn és dán külügyminiszterek Európai Bizottság elnökéhez címzett levele, 2013. március 6. Lásd 6.1. alfejezet.

³⁴⁰Lásd 7.2. alfejezet.

kontextusa jó lehetőséget kínált a költségvetési kondicionalitásra vonatkozó javaslatok keresztülviteléhez. Az MFF-tárgyalások minden alkalommal hatalmas pénzüsszegekről szólnak, a különböző európai országok gazdasági érdekei versengenek egymással és minden ország igyekszik a lehető legtöbb forrást szerezni magának a közös költségvetésből a következő hétéves időszakra. Azáltal, hogy a jogállamisági feltételekhez kötött költségvetési kondicionalitás az MFF tárgyalási keret részévé vált, – tehát hogy az egyes országoknak jutó pénzüsszegekkel egy csomagban tárgyaltak róla – nemcsak politikai, hanem pénzügyi alkuk is segíthették elfogadtatását akár a kezdetekben vonakodó tagállamokkal is.

8.3. A KONDICIONALITÁSI RENDELET ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

A jogállamisági kondicionalitás céljával kapcsolatos, fentebb kifejtett kettősség a vonatkozó rendelet elfogadott szövegének és a Bizottság eredeti rendeletjavaslatának összehasonlításával részletesen kimutatható.

8.3.1. A rendelet címe

A két szöveg már a címében is jelentős eltérést mutat. A Bizottság eredetileg „*a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló*” rendeletre tett javaslatot. Az elfogadott normaszöveg azonban már „*az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről szóló*” rendelet címet viseli. Az első szembetűnő változás, hogy a címből eltűnt az utalás a jogállamiság kifejezésre. Még ennél is beszédesebb, hogy az eredeti cím nem csak, hogy utal a jogállamiságra, hanem „*a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságokat*” említ. Ez a szóhasználat párhuzamba állítható a jogállamiság-politika korábban kialakított eszközeivel. Mint az előzőekben már láttuk, az Unió intézmények által bizonyos tagállamokkal szemben megfogalmazott különböző jogállamisági vélemények, jelentések, állásfoglalások a jogállamiság rendszerszintű, általánossá vált megsértését állapították meg. Az „*általánossá vált hiányosságokra*” való utalás ezért szemantikai kapcsolatot teremt a jogállamisági kondicionalitásra vonatkozó javaslat és az Unió már korábban kialakított jogállamisági eszköztára között. E tekintetben az eredeti cím azt sugallja, hogy a kondicionalitás a korábbi jogállamisági eszközöket kiegészítő szankciós célokat szolgálhat. Az eredeti cím utal az „*uniós költségvetés védelmére*” is, ugyanakkor a kifejezés egy hosszabb címösszetételben jelenik meg. A végül elfogadott rendelet címe ezzel szemben rövidebben és egyértelműbben fejezi ki, hogy a rendelet célja az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszer rögzítése.

8.3.2. A rendelet jogalapja és a jogállamiság megjelenítése

A jogalap tekintetében a két szöveg között nem történt változás. Mindkét esetben az EUMSZ 322. cikk (1) a) bekezdése és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a. cikke jelenik meg jogalapként. Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euratom szerződés) 106.a. cikke az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egyes rendelkezéseinek Euratom szerződésre való alkalmazásáról rendelkezik. Így az érdemi elemzéshez a 322. cikk (1) a) bekezdését kell idézni, amely szerint *„az Európai Parlament és a Tanács a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárás keretében, rendeletekben megállapítja azokat a költségvetési szabályokat, amelyek meghatározzák különösen a költségvetés elkészítésére és végrehajtására, valamint az elszámolások végzésére és ellenőrzésére vonatkozó eljárást”* [322. cikk (1) a) bekezdés].³⁴¹ Az idézett cikkből kitűnik, hogy a rendelet a költségvetés végrehajtását, az elszámolások ellenőrzését kell, hogy szolgálja. Az Unió nem jogalkotási eljárások keretében létrehozott korábbi jogállamisági eszközei ezzel szemben az Európai Unió értékeit, köztük a jogállamiságot felsoroló EUSZ 2. cikket és a szerződésbe foglalt jogállamisági eljárásokat tartalmazó EUSZ 7. cikket jelölik meg hivatkozással. A kondicionalitási rendelet esetében megjelölt jogalap így a rendelet értelmezését a költségvetés védelme felé tereli. Ugyanakkor a két szöveg preambuluma árnyalja a képet, a rendeletjavaslat ugyanis hivatkozik az EUSZ 2. cikkre, míg az elfogadott rendeletben az EUSZ 2. cikkre és az EUSZ 7. cikkre is található hivatkozás.

Ezen kívül a rendeletjavaslat és a rendelet preambuluma is számos ponton utal a jogállamiságra és az Unió ehhez kapcsolódó, tagállamokkal szembeni elvárásaira.³⁴² A bizottsági rendeletjavaslat preambuluma (1) bekezdése szerint: *„A jogállamiság az Unió alapját képező alapvető értékek egyike. Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke szerint ezek az értékek közösek a tagállamokban.”* Az elfogadott rendelet (1) preambulumbekzdése szerint: *„Az Unió az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében rögzített értékeken, az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a*

³⁴¹Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euratom szerződés) 106.a. cikke az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egyes rendelkezéseinek Euratom szerződésre való alkalmazásáról rendelkezik.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016E322>

Letöltés ideje: 2021. március 17.

³⁴² Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata.1)-4), 8)-11), 14), 16) preambulumbekzdések

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről, 1)-3), 6), 7), 11)-19), 21) preambulumbekzdések

jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Amint arra az EUSZ 2. cikke emlékeztet, ezek az értékek közösek a tagállamokban, egy olyan társadalomban, ahol érvényesül a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség.” A két preambulum összevetéséből megállapítható, hogy míg az eredeti javaslat kizárólag a jogállamiság értékét emeli ki, az elfogadott rendeletben már az Unió többi alapvető értéke is megjelenik. Az elfogadott szövegben így kevésbé kiemelt elemként jelenik meg a jogállamiság értéke.

8.3.3. A rendelet tárgya

Hasznos tanulságokat lehet leszűrni a javaslat és az elfogadott rendelet normatív rendelkezései között található, a rendelet tárgyát meghatározó 1. cikkek összehasonlításából is. A rendeletjavaslat szerint *„e rendelet meghatározza a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméhez szükséges szabályokat.”* Az elfogadott rendelet azonban már így szól: *„E rendelet meghatározza a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértése esetén az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályokat.”* Míg a rendeletjavaslat a tagállamokban általánossá vált jogállamisági hiányosságokhoz kötötte volna a szabályrendszer alkalmazását, addig az elfogadásra került rendelet már a jogállamiság elveinek megsértéséhez köti azt. A két szöveget összehasonlítva az is megállapítható, hogy míg a rendeletjavaslatban tizenkét helyen hivatkoztak az „általánossá vált hiányosságokra”, az elfogadott rendeletben ez a fogalom már egyáltalán nem szerepel. Ez azt mutatja, hogy az eredeti rendeletjavaslatban még a jogállamisági kondicionalitás szankciós megközelítése dominált, míg az elfogadott rendelet elmozdult a költségvetés védelmének irányába. Az „általánossá vált hiányosságok” tág megfogalmazás, amely alapján a rendeletet értelmezni lehetett volna úgy, hogy egy tagállam automatikusan a rendelet hatálya alá esik, ha esetében az uniós intézmények a már meglévő jogállamisági eszközök keretében megállapították, hogy az érintett tagállamban fennállhat a jogállamiság megsértésének általános veszélye. Ahogy korábban bemutattam, a meglévő jogállamisági eszköztár a jogállamiság problémaköréhez kapcsolható egyes ügyeket nem külön-külön kezelte, hanem arra törekedett, hogy a jogállamisággal kapcsolatos „rendszerszintű”, „általános” hiányosságokat azonosítsa. A rendeletjavaslat eredeti szövege is ebbe a logikába illeszkedett, így a költségvetési kondicionalitás a korábbi jogállamisági eszköztárat kibővítő pénzügyi szankciós eszközzé válhatott volna. Ezzel szemben az elfogadásra került rendelet szövege elhagyja az általános hiányosságokra való utalást és a

szabályrendszert a „jogállamiság elveinek megsértéséhez” köti. A megfogalmazás azt mutatja, hogy a rendelet szövege a tárgyalások eredményeképpen az általánosságok felől a konkrétumok irányába mozdult el, így a rendelet távolabb került az eredeti javaslaton tetten érhető jogállamisági szankciós megközelítéstől.

8.3.4. A rendelet szerint alkalmazható intézkedések feltételei

Szintén a konkrétumok felé történő elmozdulásról tesz tanúbizonyságot az eredeti rendeletjavaslat 3. cikk 1. bekezdésének, és a rendelet ennek megfeleltethető 4. cikk (1) bekezdésének összevetése. A rendeletjavaslat 3. cikk 1. bekezdése értelmében: „*Megfelelő intézkedéseket kell hozni abban az esetben, amikor valamely tagállamban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosság sérti vagy veszélyezteti a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét...*” A rendelet 4. cikk (1) bekezdése ehhez képest a következőképpen fogalmaz: „*Megfelelő intézkedéseket kell hozni abban az esetben, ha a [sic] 6. cikkel összhangban megállapítást nyer, hogy a jogállamiság elveinek valamely 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.*”³⁴³ A rendelet az intézkedések alkalmazását egyrészt már nem általánossá vált jogállamisági hiányosságokhoz, hanem a jogállamiság elveinek megsértéséhez köti. Másrészt az intézkedések alkalmazásához előírja, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül kell, hogy érintse az uniós költségvetést, tehát szorosabb összefüggést követel meg a jogállamisági sérelem és a költségvetés védelme között. A közvetlenebb ok-okozati összefüggés megkövetelése a rendeletet a költségvetési kondicionalitás jogállamiság-politikai szankciós megközelítése felől, a költségvetés védelmére alapuló megközelítés irányába mozdítja el.

Mindkét fent idézett szövegverzió tartalmaz azonban a jogbiztonság szempontjából megkérdőjelezhető elemeket. Az eredeti rendeletjavaslat az intézkedések alkalmazását nemcsak abban az esetben tette volna lehetővé, ha a jogállamisági hiányosság sérti az uniós költségvetést, hanem már abban az esetben is, ha veszélyezteti azt. A szankciókat tehát nemcsak akkor lehetett volna alkalmazni, ha az uniós költségvetést bizonyítható, bekövetkezett sérelem érte, hanem már abban az esetben is, ha az intézkedésekről döntők úgy ítélték volna meg, hogy a jövőben bekövetkezhet ez a sérelem. Jogi szempontból a szankciók jövőbeli, potenciális jogsértésekhez kötése jelentős bizonytalanságot eredményez a jogalanyok számára, mivel az érintett tagállamot olyan jogsértésekért is szankcionálhatják,

³⁴³Kiemelés a szerző által.

amelyeket el sem követett. Az elfogadásra került rendelet szövege már más megfogalmazást alkalmaz, de hasonló bizonytalansághoz vezet. Az intézkedések alkalmazását nemcsak abban az esetben teszi lehetővé, ha a jogállamiság elveinek megsértése közvetlenül érinti a költségvetést, hanem abban az esetben is, ha „ennek a kockázata komolyan fennáll.”

A fentiekén túl mindkét szövegverzió tartalmaz egy több albekezdésből álló felsorolást arra vonatkozóan, hogy mit érint vagy érinthet a jogállamiság megsértése. A további elemzések megértését segítő, praktikus okokból célszerűnek tartom az elfogadott rendelet 4. cikk (2) bekezdését már a mellékletek előtt, e helyütt megjeleníteni.

A rendelet 4. cikk (2) bekezdése³⁴⁴

„E rendelet alkalmazásában a jogállamiság elveinek megsértése a következők közül egyet vagy többet érint:

a) az uniós költségvetést – beleértve az uniós költségvetés által garantált kölcsönöket és egyéb eszközöket is – végrehajtó hatóságok megfelelő működése, különösen a közbeszerzési eljárások vagy a vissza nem térítendő támogatásokkal kapcsolatos eljárások keretében;

b) a pénzügyi kontrollt, monitoringot és ellenőrzést végző hatóságok megfelelő működése, valamint a hatékony és átlátható pénzgazdálkodási és elszámoltathatósági rendszerek megfelelő működése;

c) a nyomozó és a vádhatóságok megfelelő működése az uniós költségvetés végrehajtását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő csalással – többek között adócsalással –, korrupcióval vagy az uniós jog ezzel összefüggő egyéb megsértésével kapcsolatos nyomozás és vádeljárás során;

d) az a), a b) és a c) pontban említett hatóságok intézkedéseinek vagy mulasztásainak független bíróságok általi hatékony bírósági felülvizsgálata;

e) az uniós költségvetés végrehajtását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő csalásnak – többek között adócsalásnak –, korrupciónak vagy az uniós jog ezzel összefüggő egyéb megsértésének megelőzése és szankcionálása, valamint a nemzeti bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok által hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabása a címzettekkel szemben;

f) a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetése;

³⁴⁴ Vesd össze: Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata, 3. cikk 1. bekezdés

g) az OLAF-fal és – az érintett tagállam részvételétől függően – az Európai Ügyészséggel folytatott hatékony és kellő időben történő együttműködés a nyomozásaik vagy a vádeljárásaik során az alkalmazandó uniós jogi aktusok szerint a lojális együttműködés elvével összhangban;

h) a hatóságoknál tapasztalt egyéb, az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns helyzetek vagy magatartások.”

Az eredeti javaslat és a rendelet szövege nagyvonalakban megegyezik, még ha a végleges rendeletben szereplő lista részelemei több esetben pontosításra kerültek is. A két szövegverzió közötti lényeges különbség abban áll, hogy míg az eredeti rendeletjavaslat a fenti felsorolást példálózó jelleggel sorakoztatja fel, addig a rendelet szövege már kifejezetten előírja, hogy a jogállamiság elveinek megsértése a lista elemei közül legalább egyet, vagy többet kell, hogy érintsen ahhoz, hogy a rendeletben foglalt intézkedések alkalmazhatók legyenek. Ebből a szempontból a rendelet szövege ismételtelen a konkrétumok irányába mozdult el az eredeti szöveghez képest, mivel a benne található felsorolás egyértelműbb, zártabb keretet ad az intézkedések kiváltására alkalmas tényezőknek. A lista egyik elemében meghatározott problémának kell felmerülnie ahhoz, hogy az intézkedések alkalmazhatók legyenek, nem elég csak a jogállamiság absztrakt, általános megsértésére hivatkozni. Ugyanakkor ehhez annyi pontosítást hozzá kell fűzni, hogy a rendeletben található lista végére bekerült egy kiegészítő elem, amely valamelyest kitér a felsorolást és bizonytalanabbá teszi a rendelet alkalmazását azzal, hogy a hatóságoknál tapasztalt „egyéb”, a rendelet tárgya szempontjából releváns helyzetekre vagy magatartásokra is alkalmazhatóvá teszi azt.

A rendeletjavaslat és a rendelet szövege is rögzít egy hármast a tekintetben, hogy mi minősül, vagy minősülhet a jogállamiság megsértésének. A két szövegverzió lényegében kisebb nyelvi változtatásokat leszámítva megegyezik, így itt is elegendő a rendelet szövegét megjeleníteni.

A rendelet 3. cikke³⁴⁵

„E rendelet alkalmazásában a jogállamiság elveinek megsértésére engedhetnek következtetni az alábbiak:

- a) az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetése;*
- b) 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, vagy az összeférhetetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása;*
- c) a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása, többek között korlátozó eljárási szabályok révén és az ítéletek végrehajtásának hiánya révén, vagy a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása.”³⁴⁶*

Az eredeti rendeletjavaslat és az elfogadásra került rendelet szövege között lényeges különbség a felsorolás jellegének meghatározásában van. Míg az eredeti javaslat alapján a felsorolt helyzetek „bizonyulhatnak különösen” a jogállamiság tekintetében általánossá vált hiányosságnak, addig a rendelet már úgy fogalmaz, hogy a felsorolt helyzetek „a jogállamiság elveinek megsértésére engedhetnek következtetni.” A jogalkotó tehát végül nem azt rögzítette, hogy a három felsorolt helyzet fennállása a jogállamiság megsértését jelenti, hanem azt, hogy ezek a jogállamiság elveinek megsértésére utaló indikátorokként szolgálhatnak. A szöveg így megint az automatizmusok, leegyszerűsített következtetések felől a konkrétabb bizonyítási kényszer előírása felé mozdult el. A két szövegrész összevetéséből kiderül, hogy az elfogadott rendelet értelmében az intézkedések alkalmazása előtt konkrétabban kell bizonyítani a jogállamiság megsértését és ennek a jogsértésnek a költségvetésre gyakorolt jogsértő hatását, mint azt az eredeti rendeletjavaslat megkövetelte volna.

A rendelet és az eredeti rendeletjavaslat ezen szakasza is rávilágít a jogállam és a belőle képzett jogállamiság-fogalom tartalmi bizonytalanságaira. Az I. részben bemutatásra kerültek a jogállam különböző, német, angol és francia koncepciói, valamint az egységes definíció megalkotására tett kísérletek. A rendelet 3. cikkével az uniós jogalkotó elismerte a jogállamiság-fogalom tartalmi bizonytalanságait azzal, hogy szükségesnek tartotta a

³⁴⁵Vesd össze: Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata, 3. cikk 2. bekezdés

³⁴⁶Kiemelés a szerző által.

rendeletben is pontosítani, hogy a jogállamiság-fogalom mely elemei bírhatnak a kondicionalitási rendelet szempontjából jelentőséggel. Látható, hogy e tekintetben a jogállamfogalom egyes, formális aspektusai kerültek kiemelésre (igazságszolgáltatás függetlensége, állami hatóságok joghoz kötöttsége, jogorvoslati lehetőségek megléte), míg más, a jogállamfogalom materiális megközelítéséhez tartozó elemeket (alapjogok védelme) jelen esetben kihagyott a jogalkotó.

8.3.5. A rendelet szerint alkalmazható intézkedések

A rendelet 5. cikke tartalmazza a rendelet alapján meghozható intézkedéseket. Az eredeti rendeletjavaslathoz képest itt is hangsúlyozásra került, hogy az intézkedéseknek a költségvetés védelmét kell szolgálniuk. További változás, hogy a rendeletjavaslathoz képest a rendelet 5. cikk a) bekezdése kibővítésre került a iii-v. albekezdésekben található három új, az uniós kölcsönfelvételre vonatkozó szankcióval.

A rendelet meghozható intézkedéseket felsoroló 5. cikk (1) bekezdése³⁴⁷

„Az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések

(1) Feltéve, hogy az e rendelet 4. cikkében foglalt feltételek teljesülnek, a következő megfelelő intézkedések közül egy vagy több fogadható el az e rendelet 6. cikkében foglalt eljárással összhangban:

a) amennyiben a Bizottság a költségvetési rendelet 62. cikke (1) bekezdésének a) és c) pontja szerinti közvetlen vagy közvetett irányítás keretében hajtja végre az uniós költségvetést, és ha kormányzati szerv a címzett:

i. a kifizetéseknek vagy a jogi kötelezettségvállalás teljesítésének felfüggesztése vagy a jogi kötelezettségvállalás megszüntetése a költségvetési rendelet 131. cikkének (3) bekezdése szerint;

ii. új jogi kötelezettségek vállalásának tilalma;

iii. a részletek folyósításának teljes vagy részleges felfüggesztése vagy az uniós költségvetés által garantált kölcsönök lejárat előtti visszafizetése;

iv. az uniós költségvetés által garantált eszközökből származó gazdasági előny felfüggesztése vagy csökkentése;

v. az uniós költségvetés által garantált kölcsönökre vagy egyéb eszközökre vonatkozó új megállapodások kötésének tilalma;

³⁴⁷Vesd össze: Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata, 4. cikk 1. bekezdés

b) amennyiben a Bizottság a költségvetési rendelet 62. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint a tagállammal megosztott irányítás keretében hajtja végre az uniós költségvetést:

- i. egy vagy több program jóváhagyásának felfüggesztése vagy annak módosítása;
- ii. kötelezettségvállalások felfüggesztése;
- iii. kötelezettségvállalások csökkentése, többek között pénzügyi korrekciók vagy a más kiadási programokhoz történő átcsoportosítások révén;
- iv. az előfinanszírozás csökkentése;
- v. a kifizetési határidők megszakítása;
- vi. kifizetések felfüggesztése.”

Az 5. cikk további bekezdései is jelentős kiegészítésre kerültek. Már a rendeletjavaslat is tartalmazta, hogy a szankcióknak arányosaknak kell lenniük,³⁴⁸ az új szöveg pedig tovább pontosítja, hogy „az intézkedéseket a jogállamiság elveinek megsértése által az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt tényleges vagy potenciális hatás figyelembevételével kell meghatározni.”³⁴⁹ A rendelet szövege így ezen a ponton is a rendeletjavaslathoz képest erőteljesebben hangsúlyozza, hogy az intézkedések meghozatalakor a költségvetésre gyakorolt tényleges hatást kell figyelembe venni.

8.3.6. A rendelet végső címzettekre, kedvezményezettekre vonatkozó rendelkezései

Az 5. cikk elemzésén keresztül az is kiderül, hogy az eredeti rendeletjavaslat végső kedvezményezettek védelmére szolgáló rendelkezése jelentős kibővítésre került.

A rendelet végső kedvezményezettekre vonatkozó 5 cikk (2), (4) és (5) bekezdései³⁵⁰

„(2) Amennyiben az intézkedéseket elfogadó határozat másként nem rendelkezik, a megfelelő intézkedések elrendelése nem érinti az (1) bekezdés a) pontjában említett kormányzati szervek vagy az (1) bekezdés b) pontjában említett tagállamok azon kötelezettségeit, hogy az intézkedés által érintett programot vagy alapot végrehajtsák, különös tekintettel a végső címzettek vagy kedvezményezettek felé fennálló

³⁴⁸Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata, 4. cikk 3. bekezdés

³⁴⁹Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről, 5. cikk (3) bekezdés

³⁵⁰Vesd össze: Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata, 4. cikk 2. bekezdés

kötelezettségeikre, beleértve a kifizetések teljesítésére irányuló, az e rendelet, valamint az alkalmazandó ágazatspecifikus vagy költségvetési szabályok alapján fennálló kötelezettséget is. Az uniós források megosztott irányítás keretében történő felhasználása során az e rendelet alapján elfogadott intézkedések által érintett tagállamok az említett intézkedések elfogadásától számítva háromhavonta jelentést tesznek a Bizottságnak az említett kötelezettségeknek való megfelelésükről.

[...]

(4) A Bizottság a (2) bekezdésben említett tagállami kötelezettségekről egy honlapon vagy egy internetes portálon keresztül tájékoztatást és iránymutatást nyújt a végső címzettek vagy kedvezményezettek részére. A Bizottság továbbá ugyanezen a honlapon vagy internetes portálon megfelelő eszközöket biztosít a végső címzetteknek vagy kedvezményezetteknek ahhoz, hogy tájékoztassák a Bizottságot az említett kötelezettségek minden olyan jellegű megszegéséről, amely – ezen végső címzettek vagy kedvezményezettek véleménye szerint – közvetlenül érinti őket. Ezt a bekezdést oly módon kell alkalmazni, hogy az az (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelvben (17) foglalt elvekkel összhangban biztosítsa az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmét. A végső címzettek vagy kedvezményezettek által e bekezdésnek megfelelően szolgáltatott információkhoz bizonyítékot kell csatolni arra vonatkozóan, hogy az érintett végső címzett vagy kedvezményezett hivatalos panaszt nyújtott be az érintett tagállam illetékes hatóságához.

(5) A végső címzettek vagy kedvezményezettek által az e cikk (4) bekezdésének megfelelően szolgáltatott információk alapján a Bizottság minden tőle telhetőt megtesz annak biztosítása érdekében, hogy az e cikk (2) bekezdésében említetteknek megfelelően a kormányzati szervek vagy a tagállamok által fizetendő minden esedékes összeget ténylegesen kifizessenek a végső címzettek vagy kedvezményezettek részére, különösen az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízügyeszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló (EU) 2020/... rendelet [63. cikkével, 68. cikke (1) bekezdésének b) pontjával és 98. cikkével] összhangban.”

A rendelethez képest a rendeletjavaslat eredetileg megelégedett azzal, hogy sommásan rögzítette, hogy az intézkedések elfogadása nem érinti a „tagállamok azon kötelezettségét,

hogy az intézkedés által érintett programot vagy alapot végrehajtsák, különös tekintettel a végső kedvezményezetteknek vagy címzetteknek történő kifizetések teljesítésére irányuló kötelezettségre.”³⁵¹ Ahogy a fenti idézet szemlélteti, ez a bekezdés a rendeletben jelentősen kibővült, a (4) és (5) bekezdések pedig teljesen új rendelkezésekként kerültek be a rendelet szövegébe. Megállapítható ezáltal, hogy a rendeletjavaslathoz képest a rendeletben jelentősen nagyobb hangsúlyt kap az uniós források végső kedvezményezettjeinek, címzettjeinek a védelme. Az elfogadott rendeletszöveg részletesebben kifejti a Bizottság e téren biztosítandó ellenőrzési kötelezettségét, valamint gyakorlatias szempontokat figyelembe véve előírja egy internetes honlap létrehozását. A honlap egyrészt a végső címzettek jogairól szóló tájékoztatást szolgálja, másrészt megkönnyíti a végső címzettek számára vélt vagy valós jogsérelmek közlését a Bizottsággal.

Az elfogadott szövegben található részletesebb kifejtés a rendelet körüli politikai vitákkal magyarázható és szintén összefüggésben áll a költségvetési kondicionalitás mögött meghúzódó szankciós megközelítéssel. A költségvetési kondicionalitás bevezetését szorgalmazó politikai erők nyilatkozataikban rendre hangsúlyozzák, hogy a kondicionalításra azért van szükség, hogy forrásmegvonással lehessen büntetni a jogállamiság terén vétkesnek tartott tagállamokat.³⁵² Ez a célkitűzés ugyanakkor politikai szempontból kétélű fegyver. A 8.1. alfejezetben tárgyalt kormány-ellenzék reláció konfliktusos jellegéből, valamint a kormányzati hatalomért folytatott politikai versenyből adódik, hogy egy tagállami kormányzat számára hátrányos intézkedés az ellenzék számára előnyös lehet. Ami rossz a kormánynak, az az ellenzék számára jó lehet, mert megkönnyítheti a politikai hatalom megszerzését. Az uniós források megvonása csökkenti a mindenkori tagállami kormányzat pénzügyi mozgásterét, hiszen *ceteris paribus* kevesebb lesz az a pénzmennyiség, amely a különböző kormányzati intézkedések, beruházások finanszírozására, a nemzetgazdaság működtetésére mozgósítható. A mindenkori kormány politikai riválisai ebből a szemszögből az uniós források csökkentésében eszközt láthatnak a kormányzattal szembeni társadalmi elégedetlenség növelésére, amely a nemzeti választások alkalmával elősegítheti a politikai hatalom

³⁵¹Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata, 4. cikk 2. bekezdés

³⁵²„A 2020. október 7-én elfogadott jelentésükben a képviselők egy olyan új mechanizmus létrehozására szólítottak fel, amely megerősíti a jogállamiságot Európa-szerte, és hatékony szankciók bevezetését kérték az azt megsértő tagállamokkal szemben.”

Jogállamiság: új mechanizmus az EU-s pénzek és értékek védelméért, 2021. március 29.

<https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/eu-affairs/20201001STO88311/jogallamisag-uj-mechanizmus-az-eu-s-penzek-es-ertekek-vedelmeert>

Letöltés ideje: 2021. április 8.

megszerzését. Ebből a logikából kiindulva az ellenzék számára előnyös, ha a politikai természetű jogállamisági eljárások alapján el tudják érni, hogy egy tagállam költségvetési forrásai csökkenjenek.

Az éremnek van azonban egy másik oldala is. A jogállamisági kondicionalitás szorgalmazóinak a gazdasági szereplők és végső soron a választópolgárok felé is el kell tudni számolni azzal, hogy politikájukkal az érintett országot nehezebb gazdasági helyzetbe hozhatják. Ha ugyanis az ország nehezebb gazdasági helyzetbe kerül, az nemcsak a kormány, hanem az állampolgárok számára is hátrányosabb helyzetet idéz elő. A jogállamisági kondicionalitás mint forrásmegvonó szankciós eszköz szószólói számára ez az állampolgárok felé nehezen kommunikálható célkitűzést jelenthet.

Ezt a dilemmát segít feloldani a végső címzettek, kedvezményezettek védelmének hangsúlyozása. A végső címzettek, kedvezményezettek védelméről szóló rendelkezések célja azt az üzenetet közvetíteni az állampolgárok, gazdasági szereplők felé, hogy attól még hogy egy tagállam számára folyósított uniós költségvetési források csökkennek, az ezekből a forrásokból finanszírozott projektek nem szenvedhetnek pénzügyi hátrányt, mert a kormányzatnak az uniós forrásmegvonásoktól függetlenül folytatnia kell a különböző projektek finanszírozását. Ez az érvelés azonban szükségszerűen korlátokba ütközik, mivel a pénzcsoökkentés végeredményben mindenképpen pénzcsoökkentést jelent, kivéve ha az adott tagállam más forrásokból növeli meg bevételeit.

8.3.7. A rendelet szerint alkalmazható intézkedések meghozatalát szabályozó eljárás

Az elfogadott rendeletben az intézkedések meghozatalához szükséges eljárásra vonatkozó szabályok jelentősen változtak az eredeti javaslatához képest.

A rendelet 6. cikke³⁵³

„(1) Amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy alapos oka van úgy megítélni, hogy a 4. cikkben foglalt feltételek teljesülnek, az érintett tagállamnak írásbeli értesítést küld – kivéve, ha úgy ítéli meg, hogy az uniós jogszabályokban foglalt más eljárások az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét tennék lehetővé a számára –, amelyben megjelöli a megállapításai alapjául szolgáló ténybeli elemeket és konkrét indokokat. A Bizottság

³⁵³Vesd össze: Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata, 5. cikk

haladéktalanul tájékoztatja a z Európai Parlamentet és a Tanácsot az ilyen értesítésről és annak tartalmáról.

(2) Az (1) bekezdés szerint kapott információk fényében az Európai Parlament felkérheti a Bizottságot, hogy a megállapításairól folytassanak strukturált párbeszédet.

(3) Annak értékelésekor, hogy a 4. cikkben foglalt feltételek teljesülnek-e, a Bizottság figyelembe veszi a rendelkezésre álló forrásokból származó releváns információkat, ideértve az uniós intézmények, egyéb releváns nemzetközi szervezetek és egyéb elismert intézmények határozatait, következtetéseit és ajánlásait is.

(4) A Bizottság az (1) bekezdés szerinti írásbeli értesítés megküldése előtt és után is bekérhet minden olyan további információt, amely a (3) bekezdésben említett értékelés elvégzéséhez szükséges.

(5) Az érintett tagállam megadja a szükséges információkat, és az (1) bekezdésben említett értesítésben foglalt megállapításokkal kapcsolatban észrevételeket tehet a Bizottság által meghatározandó határidőn belül, amely a megállapításokról szóló értesítés időpontjától számítva legalább egy hónap, de legfeljebb három hónap. Észrevételeiben a tagállam a Bizottság értesítésében foglalt megállapítások kezelése érdekében korrekciós intézkedések elfogadását javasolhatja.

(6) A Bizottság figyelembe veszi a kapott információkat és az érintett tagállam által tett bármely észrevételt, továbbá bármely javasolt korrekciós intézkedés megfelelőségét annak eldöntése során, hogy benyújt-e a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot. A Bizottság az érintett tagállam által nyújtott bármely információ vagy tett észrevételek kézhezvételének időpontjától, vagy ha sem információ, sem észrevétel nem érkezett, az (5) bekezdéssel összhangban meghatározott határidő lejártától számított egy hónapos indikatív határidőn belül, de minden esetben észszerű időn belül elvégzi az értékelését.

(7) Amennyiben a Bizottság a (9) bekezdés szerinti javaslatot szándékozik tenni, előzetesen lehetőséget biztosít a tagállamnak arra, hogy egy hónapon belül benyújtsa az észrevételeit, különösen a tervezett intézkedések arányosságával kapcsolatban.

(8) Az elrendelendő intézkedések arányosságának értékelésekor a Bizottság figyelembe veszi a (3) bekezdésben említett információkat és iránymutatást.

(9) Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a 4. cikkben foglalt feltételek teljesülnek, és hogy a tagállam által az (5) bekezdés szerint javasolt korrekciós intézkedések – ha vannak ilyenek – nem kezelik megfelelően a Bizottság értesítésében foglalt megállapításokat, a tagállam észrevételeinek kézhezvételétől számított egy

hónapon belül, vagy ha nem érkezik észrevétel, indokolatlan késedelem nélkül és minden esetben a (7) bekezdésben meghatározott határidőtől számított egy hónapon belül 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.

(10) A Tanács az e cikk (9) bekezdésében említett végrehajtási határozatot a Bizottság javaslatának kézhezvételétől számított egy hónapon belül elfogadja. Kivételes körülmények felmerülése esetén az említett végrehajtási határozat elfogadásának határideje legfeljebb két hónappal meghosszabbítható. A határozat kellő időben történő meghozatalának biztosítása érdekében a Bizottság – amennyiben ezt helyénvalónak ítéli – él az EUMSZ 237. cikke szerinti jogaival.

(11) A Tanács minősített többséggel módosíthatja a Bizottság javaslatát, és egy végrehajtási határozat útján elfogadhatja a módosított szöveget.”

A rendeletjavaslat és az elfogadott rendelet megegyezik abban, hogy mindkettő a Bizottság hatáskörébe utalja az intézkedések kezdeményezését. A rendelet 6. cikk (1) bekezdése azonban pontosabb, mint az eredeti javaslatban ezzel párhuzamba állítható 5. cikk 1. bekezdése volt. A rendelet hangsúlyozza, hogy a Bizottság, amennyiben úgy ítéli meg, hogy teljesülnek a rendelet alkalmazásának a feltételei, és ezért írásbeli értesítést küld az érintett tagállamnak, az értesítésnek tartalmaznia kell a megállapításai alapjául szolgáló ténybeli elemeket és konkrét indokokat. Az indokolás szükségessége a rendeletjavaslatban is szerepelt, a ténybeli elemekre és konkrét indokokra való hivatkozás megkövetelése azonban már csak a rendeletszövegben található meg. Ez ismételten mutatja, hogy a tárgyalások során a szöveg a tények és a konkrétumok irányába mozdult el.

A rendelet szövege új elemként azt is tartalmazza, hogy a Bizottságnak a rendeletben megjelölt feltételek teljesülése esetén nem kötelező elindítania az eljárást, ha úgy ítéli meg, hogy az uniós jogszabályokban foglalt más eljárások az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét tennék lehetővé a számára. A rendelet ezen pontja arra világít rá, hogy az Unió költségvetésének védelmére már léteznek egyéb mechanizmusok az uniós jogban. Ennek a pontnak azért van kiemelt relevanciája, mert rávilágít a rendelettel kapcsolatos alapvető ellentmondásra. Az uniós költségvetés védelme már a korábbi évtizedekben is biztosított volt, a költségvetésből részesülőeknek eddig is számos szabálynak kellett megfelelniük. A rendeletszöveg ezt maga is elismeri azzal, hogy utal az ilyen egyéb költségvetésvédelmi eljárásokra. Ha az uniós jogban már korábban is léteztek a költségvetést védő jogszabályok,

akkor logikus kételyként merül fel, hogy valóban a költségvetés védelme indokolta-e a vizsgálat tárgyát képező rendelet megalkotását, vagy valójában más célból, esetleg a korábban említett, jogállamiság-politikához kapcsolódó szankciós célból kívánták eredetileg lehetővé tenni az uniós pénzek egyes tagállamoktól való megvonását.

A rendeletjavaslat és az elfogadott rendelet is lehetővé teszi, hogy a tagállam reagáljon a Bizottság által megfogalmazott megállapításokra és csak ezt követően engedik meg, hogy a Bizottság javaslatot nyújtson be a Tanácsnak a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási aktusra. A Tanács az eredeti javaslat és az elfogadott rendelet szerint is módosíthatja a Bizottság által javasolt intézkedéseket. Az intézkedések mindkét esetben a Tanács jogi aktusa alapján válnak hatályossá.

Az eljárás részleteiben és a vonatkozó határidőkben azonban jelentős eltérések figyelhetők meg a két szövegverzió között. A rendelet elfogadott szövegében pontosításra került például, hogy a Bizottság megállapításaira a tagállamnak legalább egy, de legfeljebb három hónapon belül reagálnia kell. A rendelet a Bizottság számára is pontosabb határidőt határoz meg az érintett tagállam észrevételeinek megvizsgálására.

A rendelet az eredeti javaslathoz képest kiegészítő elemként beiktat egy újabb eljárási fázist. A Bizottságnak, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a tagállam észrevételei ellenére, vagy ezek elmaradása esetén az intézkedések végrehajtására szolgáló határozati javaslatot terjeszt a Tanács elé, a javaslat benyújtása előtt lehetőséget kell biztosítani a tagállamnak arra, hogy egy hónapon belül (újabb) észrevételeket nyújtson be, különös tekintettel a tervezett intézkedések arányosságával kapcsolatban. A Bizottság legkésőbb a tagállam észrevételeinek kézhezvételét követő egy hónapon belül el kell, hogy döntse, hogy végrehajtási határozatra irányuló javaslatot terjeszt-e a Tanács elé. Összességében megállapítható tehát, hogy a rendelet a rendeletjavaslathoz képest több eljárási cselekményt rögzít, és pontosabban megszabja a határidőket. Az eljárás ezáltal hosszabbá vált, ugyanakkor a pontosan meghatározott véghatáridők miatt kizárásra került az eljárás tetszés szerinti elhúzásának lehetősége is.

A két szövegverzió közötti másik, politikai szempontból kiemelkedően fontos különbség az intézkedések végrehajtására vonatkozó tanácsi határozat elfogadásának módjára vonatkozóan állapítható meg. Az eredeti szövegverzió szerint: *„A határozatot a Tanács által elfogadottnak kell tekinteni, kivéve, ha a Tanács minősített többséggel úgy határoz, hogy a Bizottság általi elfogadását követő egy hónapon belül elutasítja a bizottsági javaslatot.”* Ez azt jelenti, hogy az eredeti javaslat alapján nem az intézkedések elfogadásához lett volna szükség minősített

többségre a Tanácsban, hanem ahhoz, hogy az intézkedések ne kerüljenek automatikusan elfogadásra. Ez a javaslat leszűkítette volna a Tanács mozgásterét. Főszabály szerint a Tanácsban akkor számít elfogadottnak egy döntés, ha a Tanács szavaz róla és a szavazás során a döntés többséget szerez. Az eredeti rendeletjavaslat szerint azonban a tanácsi határozat akkor is automatikusan elfogadásra került volna, ha a Tanács – egy hónapon belül – nem szavazott volna róla. Szavazás esetén pedig a határozat automatikus elfogadásának megakadályozásához kellett volna minősített többséget szerezni a Tanácsban.

A Tanácsban a minősített többséghez két feltételnek kell egyszerre teljesülnie. A tagállamok 55%-a (vagyis a gyakorlatban a 27 tagállamból 15 tagállam) kell, hogy azonos módon szavazzon, és a javaslatot támogató tagállamok az EU teljes népességének legalább 65%-át kell, hogy képviseljék.³⁵⁴ Az eredeti elképzelés, mely szerint ezt a többséget az intézkedések megakadályozásához kellett volna elérni, jelentősen megkönnyítette volna – politikai szempontból kvázi automatikussá tette volna – az adott tagállamot sújtó intézkedések elfogadását, ami az intézkedések alanyát képező tagállam védekezését számottevően megnehezítette volna. Egy ilyen rendelkezés éppen a jogállami elvek szempontjából lett volna megkérdőjelezhető: olyan helyzetet teremtett volna, amelyben a szankciók bevezetése könnyebb, mint a szankciókkal szembeni védekezés. Ez különösen aggályos lett volna, ha figyelembe vesszük azt is, hogy az érintett tagállam költségvetési forrásainak korlátozása az uniós jogrendben kiemelten erős büntetés. Az, hogy az eredeti javaslat az egyes tagállamokkal szembeni pénzügyi szankciók kiszabását ilyen mértékben megkönnyítette volna, szintén arra világít rá, hogy a költségvetési kondicionalitás eredeti célkitűzése a jogállamiság-politikához kapcsolódó, könnyen bevethető pénzügyi szankciós eszköz bevezetése volt.

Az elfogadott rendelet szövegéből a tárgyalások során kikerült a fent említett automatizmus, és az intézkedések elfogadásához megkövetelt többségre vonatkozó rendelkezések is megváltoztak. A rendeletszöveg alapján a Tanács a végrehajtási határozatot a Bizottság javaslatának kézhezvételétől számított egy hónapon belül fogadja el, amely határidő kivételes körülmények között további két hónappal meghosszabbítható. A rendeletszövegben nincs utalás arra, hogy szavazás hiányában a végrehajtási határozatot elfogadottnak kellene tekinteni, és az elfogadáshoz szükséges többség sincs explicite meghatározva, ezért a rendeletet úgy kell értelmezni, hogy arra a Tanács főszabály szerinti szavazási módját kell alkalmazni.

³⁵⁴A minősített többség szabálya
<https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/voting-system/qualified-majority/>
Letöltés ideje: 2021. március 17.

Végül, az elfogadott rendeletben rögzítésre került az is, hogy a Bizottságnak a végrehajtási határozatra vonatkozó javaslatában meg kell jelölnie azokat a „konkrét indokokat és bizonyítékokat, amelyek a Bizottság megállapításainak alapjául szolgáltak.” Ez ismételten azt mutatja, hogy a tárgyalások során a rendelet szövege a konkrétumok felé mozdult el, így csökkent annak az esélye, hogy általános megállapításokra hivatkozva lehessen szankcionálni egy tagállamot.

Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a kondicionalitási rendelet, az uniós jogállamisági eszköztár korábbi elemeihez hasonlóan, továbbra is politikai szervekre bízta a jogállamiság megítélését. Ezáltal a rendelet hatálya alatt megvalósuló jogállamisági ellenőrzés is politikai kontrollt jelent és nem a tagállamok alkotmányos rendszereire jellemző, alkotmánybíráskodás általi jogi ellenőrzést testesít meg.

8.3.8. A rendelet szerint alkalmazható intézkedések megszüntetése

Az eredeti javaslathoz képest a rendelet az intézkedések megszüntetésére vonatkozó rendelkezéseket is kibővítette.

A rendelet 7. cikke³⁵⁵

„(1) Az érintett tagállam bármikor elfogadhat új korrekciós intézkedéseket, és olyan írásbeli értesítést nyújthat be a Bizottságnak, amely bizonyítékot tartalmaz annak igazolására, hogy a 4. cikkben foglalt feltételek már nem teljesülnek.

(2) Az érintett tagállam kérésére, vagy saját kezdeményezésére és legkésőbb egy évvel az intézkedések Tanács általi elfogadását követően, a Bizottság az érintett tagállam által benyújtott minden bizonyítékot, valamint az érintett tagállam által elfogadott bármely új korrekciós intézkedés megfelelőségét figyelembe véve újból értékeli az érintett tagállamban fennálló helyzetet.

Amennyiben a Bizottság úgy véli, hogy a 4. cikkben foglalt feltételek már nem teljesülnek, az elfogadott intézkedések megszüntetéséről szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak.

Amennyiben a Bizottság úgy véli, hogy az intézkedések elfogadásához vezető helyzetet részben orvosolták, az elfogadott intézkedések kiigazításáról szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak.

³⁵⁵Vesd össze: Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata, 6. cikk

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.

Amennyiben az érintett tagállam az (1) bekezdés szerinti írásbeli értesítést nyújt be, a Bizottság az említett értesítés kézhezvételétől számított egy hónapon belül benyújtja javaslatát vagy elfogadja határozatát. Ez az időtartam kellően indokolt körülmények fennállása esetén meghosszabbítható, ilyenkor a Bizottság haladéktalanul tájékoztatja az érintett tagállamot a meghosszabbítás okairól.

A 6. cikk (3), (4), (5), (6), (9), (10) és (11) bekezdésében foglalt eljárás adott esetben analógia útján alkalmazandó. [...]

A rendelet 7. cikkét az eredeti javaslat vonatkozó 6. cikkével összehasonlítva megállapítható, hogy az eredeti javaslathoz képest bevezetésre került egy új rendelkezés, amely előírja a Bizottság számára, hogy legkésőbb évente újból értékelje az érintett tagállamban fennálló helyzetet. Az éves felülvizsgálat alkalmával a Bizottság megállapíthatja, hogy az elfogadott intézkedések részben vagy egészben már nem indokoltak, és ezek függvényében az intézkedések megszüntetéséről vagy kiigazításáról szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújthat be a Tanácsnak.

Szintén új elemként került beépítésre a szövegbe, hogy a Bizottság abban az esetben sem maradhat passzív, ha úgy ítéli meg, hogy a tagállamban fennálló helyzetet nem orvosolták. Ebben az esetben indokolással ellátott határozatot kell intéznie az érintett tagállamhoz, amelyről a Tanácsot is tájékoztatnia kell.

Az intézkedések által potenciálisan érintett tagállamok szempontjából kedvezőbb új elem az elfogadott rendeletben, hogy amennyiben a tagállam értesítést küld a Bizottságnak arról, hogy változtatott az intézkedéseket kiváltó helyzeten, a Bizottságnak az értesítéstől számított egy hónapon belül döntenie kell arról, hogy elfogadja-e a korrekciókat vagy sem. Az eredeti javaslathoz képest jobban biztosítottá vált, hogy a Bizottság nem húzhatja el tetszőleges ideig a folyamatot, azaz nem tarthatja fent bármilyen további eljárási cselekmény nélkül az érintett tagállammal szembeni intézkedéseket. A képet valamelyest árnyalja, hogy a rendelet azt is rögzíti, hogy ez a határidő kellően indokolt körülmények esetén meghosszabbítható.

Az eredeti rendeletjavaslat és az elfogadott rendelet alapos összevetése alapján általában véve megállapítható, hogy a tárgyalások során a normaszöveg számos helyen pontosításra került. Az eredeti szövegjavaslat általános megfogalmazásai egyértelműen arra engedtek

következtetni, hogy a jogalkotást kezdeményezők fő célja az volt, hogy az Unió jogállamiságpolitikáját új, pénzügyi szankciós eszközzel bővítsék ki. Az Unióban a jogállamiság nevében létrehozott új intézményi eszköztáron keresztül vizsgált tagállamok, Magyarország és Lengyelország joggal tarthattak attól, hogy a költségvetési kondicionalitás a már ellenük folytatott, vagy folyamatban lévő jogállamisági vizsgálódások eredményeként megfogalmazott uniós elvárások pénzügyi kikényszerítését szolgálhatja. A jogalkotási tárgyalások során a szövegbe beépített pontosításokkal ez a cél már nehezebben érhető el.

8.4. A KONDITIONALITÁSI RENDELET ÉRTELMEZÉSÉVEL ÉS ALKALMAZÁSÁVAL KAPCSOLATOS DILEMMÁK

A rendelet értelmezése és alkalmazása az MFF-tárgyalások kontextusában folytatott jogalkotási eljárás alatt és elfogadását követően is számos dilemma tárgyát képezte. Ezt mutatják az Európai Tanács MFF megállapodással kapcsolatban megfogalmazott 2020. július 21-i és 2020. december 11-i következtetései is.

8.4.1. A kondicionalitási rendelet az Európai Tanács 2020. július 21-i következtetései tükrében

Az uniós tagállamok állam- és kormányfői öt napig tartó európai tanácsi ülést követően 2020. július 21-én megállapodtak az Unió többéves költségvetéséről.³⁵⁶ A megállapodásról szóló európai tanácsi következtetések³⁵⁷ az Unió pénzügyi érdekeinek védelme és a jogállamiság vonatkozásában az alábbi megállapításokat tartalmazták:

„22. Az Unió pénzügyi érdekeit az uniós szerződésekben foglalt általános elvekkel, különösen az EUSZ 2. cikkében foglalt értékekkel összhangban kell védeni.

Az Európai Tanács hangsúlyozza az Unió pénzügyi érdekei védelmének fontosságát. Az Európai Tanács hangsúlyozza a jogállamiság tiszteletben tartásának fontosságát.

23. Mindezek fényében a költségvetés és a Next Generation EU védelmét szolgáló feltételrendszer kerül majd bevezetésre. Ezzel összefüggésben a Bizottság a jogsértések esetére intézkedéseket fog javasolni, amelyeket a Tanács minősített többséggel fogad el.

Az Európai Tanács rövidesen vissza fog térni a kérdésre.”

³⁵⁶Conseil européen extraordinaire, 17-21 juillet 2020.

<https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

Letöltés ideje: 2021. április 8.

³⁵⁷Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – Következtetések. Brüsszel, 2020.

<https://www.consilium.europa.eu/media/45139/210720-euco-final-conclusions-hu.pdf>

Letöltés ideje: 2021. március 17.

Az idézett szöveg többféle értelmezésnek engedett teret. A költségvetési kondicionalitás mint politikai szankciós eszköz ellenzői úgy értelmezték, hogy az Európai Tanács a jogállamiság tiszteletben tartásával és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatban is rögzítette, hogy mindkét ügy fontos számára. Ezen kívül külön paragrafusban rögzítette azt is, hogy a költségvetés védelme érdekében feltételrendszer kerül majd bevezetésre. Ugyanakkor úgy ítélték meg, hogy ezeket a megállapításokat nem lehet egymással összemosni, tehát az Európai Tanács nem döntött az uniós költségvetés jogállamisági feltételrendszerrel való összekapcsolásáról.³⁵⁸ Ezzel szemben a jogállamiság-politika szorgalmazói a szöveget úgy értelmezték, hogy a megállapodás értelmében az uniós költségvetési forrásokat jogállamisági feltételrendszerhez fogják kapcsolni.

A kondicionalitási rendelet szövege ekkor még nem alakult ki véglegesen. Az MFF csomag jóváhagyásához, amelynek ez a rendelet is a részét képezte, az Európai Parlament egyetértésére volt szükség, amely intézménnyel a Tanács német soros elnöksége kezdett tárgyalásokba.

Az Európai Parlament 2020. július 23-án állásfoglalást fogadott el,³⁵⁹ amelyben rögzítette, hogy „*nem fogadja el [sic] a 2021-2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló politikai megállapodást, annak jelenlegi formájában.*”³⁶⁰ A Parlament elutasításának egyik fő oka az volt, hogy nem látta kellően biztosítottak az uniós költségvetési források jogállamisági kritériumokhoz kötését. Az intézmény ezt az alábbiak szerint fejezte ki, egyben utasította tárgyalócsoportját, hogy ez alapján folytasson tárgyalásokat a Tanáccsal:

„[Az Európai Parlament] határozott sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy az Európai Tanács jelentősen gyengítette a Bizottság és a Parlament arra irányuló erőfeszítéseit, hogy a többéves

³⁵⁸Orbán Viktor és Mateusz Morawiecki magyar és lengyel miniszterelnökök közös sajtótájékoztatóján erősítették meg az Európai Tanács ülése után, hogy az uniós állam- és kormányfők megállapodása értelmében nincs kapcsolat a kifizetések és a jogállamiság között, a politikai és gazdasági kérdések elválnak egymástól.

Orbán Viktor az EU-csúcsról: Megvédtük nemzeti büszkeségünket, Magyar Nemzet, 2020. július 21.

<https://magyarnemzet.hu/kulfold/orban-viktor-nincs-kapcsolat-a-jogallamisag-es-az-unios-kifizetesek-kozott-8406456/>

Letöltés ideje: 2021. augusztus 3.

Vesd össze a Politico ellentétes értelmezést adó cikkével: What EU leaders really decided on rule of law, Politico, 2020. július 21.

<https://www.politico.eu/article/what-eu-leaders-really-decided-on-rule-of-law-budget-mff/>

Letöltés ideje: 2021. augusztus 3.

³⁵⁹Az Európai Parlament 2020. július 23-i állásfoglalása az Európai Tanács 2020. július 17–21-i rendkívüli ülésének következtetéseiről. Brüsszel, 2020.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206_HU.html

Letöltés ideje: 2021. március 17.

³⁶⁰Uo. 3. bekezdés

*pénzügyi keret és az Európai Unió Helyreállítási Eszköz keretében fenntartsák a jogállamiságot, az alapvető jogokat és a demokráciát; ismételten kéri a társjogalkotói munka teljesítését a Bizottság által javasolt mechanizmussal kapcsolatban, amelynek célja az uniós költségvetés védelme abban az esetben, ha az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket **rendszerszintű veszély fenyegeti**, és ha az Unió pénzügyi érdekei forognak kockán; hangsúlyozza, hogy az eredményesség biztosítása érdekében ezt a mechanizmust **fordított minősített többséggel kell aktiválni**; hangsúlyozza, hogy e mechanizmusnak nem szabad érintenie kormányzati szervek vagy tagállamok azon kötelezettségét, hogy a **végső kedvezményezettek** részére kifizetéseket teljesítsenek; hangsúlyozza, hogy a jogállamiságról szóló [sic] rendelet elfogadása együttdöntési eljárás keretében történik majd.*³⁶¹

A Parlament lényegében a többéves költségvetés és az időközben a koronavírus járvány miatt létrehozni tervezett Európai Unió Helyreállítási Eszköz megvétőzésével fenyegetett többek között abban az esetben, ha az uniós költségvetés és a jogállamisági feltételek közötti kapcsolatot nem iktatják rendeletbe az elképzelései szerint.³⁶² Az állásfoglalás jogállamisággal kapcsolatos idézett pontjából kitűnik, hogy mely kérdések voltak a Parlament számára kulcsfontosságúak.

A Parlament elvárásai között szerepelt, hogy a pénzügyi szankciókat nem tételes jogsértések megállapításához, hanem a jogállamiság rendszerszintű fenyegetésének megállapításához kell kötni. Az elfogadott rendelet szövegéből azonban, mint azt az előzőekben bemutattam, kiderül, hogy a Parlament ezen a téren nem járt sikerrel, legalábbis a rendelet szövege nem tartalmazza a rendszerszintű, vagy általános jogállamisági hiányosságokra való utalást.

A Parlament számára fontos kikötés volt az is, hogy a pénzügyi szankciókat tartalmazó intézkedéseket a Tanácsban fordított minősített többséggel lehessen elfogadni. Ez azt jelentette, hogy az intézmény ragaszkodott a Bizottság eredeti szövegjavaslatában megfogalmazott szavazási módhoz, mely szerint a Tanácsban nem az intézkedések elfogadásához, hanem az intézkedések elfogadásának megakadályozásához lett volna szükség minősített többségre. Mint fentebb már kifejtettem, a Parlament ezen a téren sem tudta érvényesíteni akaratát.

³⁶¹Uo. 9. bekezdés. Kiemelés a szerző által.

³⁶²Az Európai Parlament állásfoglalásában rögzítette, hogy „nem fogadja el [sic] a 2021-2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló politikai megállapodást, annak jelenlegi formájában”. Uo. 3. bekezdés

Végül, a Parlament számára fontos volt, hogy a rendelet szövegében megjelenjen az uniós források végső kedvezményezettjeinek védelme. Mint láttuk, ezen a téren a Parlament elégedett lehet, hiszen a rendelet viszonylag hosszan rendelkezik a kérdésről.

Az európai parlamenti vétó „belengetése” miatt az állam- és kormányfők által kitárgyalt, a 2020. július 21-i európai tanácsi következtetésekből közzétett megállapodás ellenére sem született meg az Unió többéves költségvetése. A következő hónapokban hosszantartó tárgyalások kezdődtek. 2020 év végén jutottak el odáig a folyamatok, hogy az uniós források és a jogállamiság összekötésével kapcsolatos kérdéskör kivételével mindenről sikerült megállapodni. Mint ismeretes, a tárgyalások utolsó szakaszában Magyarország és Lengyelország bejelentették, hogy vétójogukkal élhetnek, amennyiben az uniós költségvetést bizonytalan jogállamisági feltételrendszerrel kötik össze. A megállapodás végül a 2020. december 11-i Európai Tanácsi ülésen került véglegesítésre oly módon, hogy az említett két ország, valamint az Európai Parlament is támogatni tudta azt.

8.4.2. A kondicionalitási rendelet az Európai Tanács 2020. december 11-i következtetései tükrében

A kondicionalitási rendelet értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos dilemmák jelentőségét mutatja, hogy az Európai Tanács 2020. december 11-i, többéves költségvetésről és a helyreállítási eszközről szóló következtetései teljes mértékben a jogállamisági kondicionalitás kérdésével foglalkoztak.³⁶³ Az európai tanácsi következtetések az alábbiak szerint foglalták össze a 2020. decemberi helyzetet:

„I. TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET (MFF) / NEXT GENERATION EU (NGEU)

1. Az Európai Tanács emlékeztet arra, hogy az Európai Unió, annak tagállamai és intézményei egyaránt elkötelezettek az Unió alapját képező, a Szerződésekben lefektetett értékek – köztük a jogállamiság – előmozdítása és tiszteletben tartása mellett. Emlékeztet továbbá arra, hogy az EUSZ 7. cikke meghatározza az EUSZ 2. cikkében említett uniós értékek megsértése esetén követendő eljárást.

2. Annak érdekében, hogy kölcsönösen kielégítő megoldás szülessen és kezelni lehessen az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló renDELETETERVEZETT szembeli fenntartásokat, különös tekintettel a rendelet alkalmazásának módjára, az Európai Tanács hangsúlyozza, hogy a rendeletet az EUSZ 4. cikke (2) bekezdésének teljes körű

³⁶³Az Európai Tanács ülése (2020. december 10. és 11.) – Következtetések. Brüsszel, 2020.
<https://www.consilium.europa.eu/media/47331/1011-12-20-euco-conclusions-hu.pdf>
Letöltés ideje: 2021. március 17.

tiszteletben tartásával kell alkalmazni, különös tekintettel a tagállamok nemzeti identitására, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, a hatáskör-átruházás elvére, valamint az objektivitásnak, a megkülönböztetés tilalmának és a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmódnak az elvére.”

A szöveg hivatkozik az EUSZ 2. cikkére, amely az Európai Unió értékei között felsorolja a jogállamiságot, ugyanakkor azt is jelzi, hogy a jogállamiság megsértése esetén alkalmazandó eljárást az EUSZ 7. cikke tartalmazza. Ezután egyértelműen rögzíti, hogy az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelettervezettel kapcsolatban továbbra is komoly fenntartások vannak, különösen annak alkalmazását illetően. Ezért előljáróban is hangsúlyozza, hogy az nem sértheti az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését. A hivatkozott cikk szerint: *„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. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.*” Ez a cikk az Uniós alapszerződésben lefektetett egyik legfontosabb garancia arra, hogy a mind szorosabb európai integráció („*ever closer Union*”) kialakítása nem sértheti a tagállamok szuverenitásukból, alkotmányos identitásukból fakadó alapvető jogait. Az Európai Tanács a cikkben jelölt felsorolásból különösen kiemeli a tagállamok nemzeti identitásának védelmét.

Az Európai Tanács ezen kívül hozzáteszi, hogy a rendelet alkalmazása nem sértheti a hatáskör-átruházás elvét sem. Bár a szöveg az EUSZ vonatkozó cikkét nem jelöli meg pontosan, itt az EUSZ 5. cikk (2) bekezdéséről van szó, amely szerint *„a hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.*” Ez a hivatkozás mutatja, hogy, amint azt az értekezés 14. fejezetében részletesen is kifejtem, az európai jogállamiság-politikával kapcsolatos egyik fő dilemmát annak hatáskör-megosztásra gyakorolt hatása jelenti. Az uniós intézmények azon törekvése, hogy a jogállamiság elveire hivatkozva általános jelleggel, praktikusán bármilyen politikai

intézkedést számon kérhessenek a tagállamokon, hatásköreik jelentős, gyakorlatilag korlátok nélküli kiterjesztését jelentené.³⁶⁴

Végül az európai tanácsi következtetések előljáróban aláhúzzák az objektivitás, a megkülönböztetés tilalmának és a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmód elvének jelentőségét. Ez azt mutatja, hogy a rendelettel szemben aggályként merült fel, hogy azt az eljárásban részt vevő uniós intézmények politikai megfontolásokból önkényesen alkalmazhatnák egyes tagállamokkal szemben.

A következtetések további részei a fenti aggályokat próbálják meg eloszlatni azzal, hogy a rendelet gyakorlati alkalmazásához kiegészítő és értelmező rendelkezéseket fűznek.

Az Európai Tanács 2020. december 11-i következtetéseiben foglalt megállapodás

Az Európai Tanács megállapodik a következőkről:

a) Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelet célja az Unió költségvetésének – beleértve a Next Generation EU-t is –, hatékony és eredményes pénzgazdálkodásának és az Unió pénzügyi érdekeinek a védelme. Az Unió költségvetését, beleértve a Next Generation EU-t is, mindenfajta csalással, korrupcióval és összeférhetlenséggel szemben védeni kell.

b) A rendelet szerinti feltételrendszer-mechanizmus alkalmazása objektív, tisztességes, pártatlan és tényeken alapuló lesz, biztosítva a jogszerű eljárást, a megkülönböztetés tilalmát és a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmódot.”

c) A felsorolt elvek tiszteletben tartásának biztosítására a Bizottság a rendelet alkalmazási módjára vonatkozó – az értékelés módszerére is kiterjedő – iránymutatásokat kíván kidolgozni és elfogadni. Az iránymutatásokat a Bizottság a tagállamokkal folytatott szoros konzultáció keretében dolgozza ki. Amennyiben a rendelet megsemmisítése iránti keresetet nyújtanának be, az iránymutatások véglegesítésére csak a Bíróság ítéletét követően kerül sor, hogy az iránymutatásokba be lehessen építeni az ítéletből származó releváns pontokat. A Bizottság elnöke teljes körű tájékoztatást fog nyújtani az Európai Tanácsnak. Az iránymutatások véglegesítéséig a Bizottság nem javasol a rendelet alapján hozandó intézkedéseket.

d) A mechanizmus alkalmazásakor tiszteletben kell tartani annak szubszidiárius jellegét. Csak akkor kerülhet sor a mechanizmus keretébe tartozó intézkedések mérlegelésére, ha

³⁶⁴Lásd a 14. fejezetet.

az uniós jogban – többek között a közös rendelkezésekről szóló rendeletben, a költségvetési rendeletben vagy a Szerződés szerinti kötelezettségzegési eljárásokban – meghatározott egyéb eljárások nem tennék lehetővé az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét.

e) A mechanizmus keretében hozott intézkedéseknek arányban kell állniuk a jogállamiság megsértése által az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatással, továbbá megfelelően bizonyítani kell, hogy a jogsértések és az Unió pénzügyi érdekeit érintő negatív következmények között elégséges közvetlen ok-okozati összefüggés áll fenn. A jogállamiság megsértésének pusztá megállapítása nem elegendő a mechanizmus aktiválásához.

f) A rendeletben meghatározott kiváltó tényezőket homogén elemek zárt listájaként kell értelmezni és alkalmazni, és azok nem lehetnek nyitottak más jellegű tényezők vagy események előtt. A rendelet nem vonatkozik az általánossá vált hiányosságokra.

g) Az eljárás hivatalos megindítását az érintett tagállammal folytatott részletes párbeszéd előzi meg annak érdekében, hogy a tagállam lehetőséget kapjon a helyzet orvoslására.

h) A Bizottság függetlenül attól, hogy saját információira vagy harmadik felek információira támaszkodik-e, teljes felelősséget vállal annak önálló értékeléséért, hogy fennállnak-e az intézkedések elfogadásának feltételei. Teljes felelősséget vállal azon információk és megállapítások pontosságáért és relevanciájáért, amelyekre értékelését alapozza. Amennyiben ezeket az információkat és megállapításokat – függetlenül azok eredetétől – a rendelet céljára használják fel, a Bizottság biztosítja, hogy azok relevanciáját és felhasználását kizárólag a rendeletnek az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló célja fényében határozzák meg.

i) A mechanizmus keretében elfogadott intézkedéseket az érintett tagállam kezdeményezésére haladéktalanul, vagy a Bizottság által legkésőbb egy évvel az intézkedések Tanács általi elfogadását követően felül kell vizsgálni. Amennyiben a Bizottság úgy határoz, hogy nem terjeszt elő javaslatot az intézkedések megszüntetésére, döntését meg fogja indokolni, és az indokokról a Tanács valamely ülésén tájékoztatást nyújt.

j) Amennyiben az érintett tagállam a rendelet (26) preambulumbekzdésében meghatározott kérelmet nyújt be, az Európai Tanács elnöke az ügyet felveszi az Európai Tanács ülésének napirendjére. Az Európai Tanács törekedni fog arra, hogy az ügyben közös álláspontot alakítson ki.

k) A rendelet az új költségvetési ciklus szerves részeként került megtárgyalásra, és ezért 2021. január 1-jétől alkalmazandó, és az intézkedések csak azokra a költségvetési kötelezettségvállalásokra alkalmazandók, amelyeket az új többéves pénzügyi keret keretében tettek, ideértve a Next Generation EU-t is.

3. Az Európai Tanács üdvözli a Bizottság azon szándékát, hogy a rendeletről szóló határozathozatalakor a Tanács jegyzőkönyvében rögzítendő nyilatkozatot fogadjon el, amelyben kötelezettséget vállal arra, hogy a rendelet alkalmazása során figyelembe veszi a fenti 2. pontban említett, felelősségi körébe tartozó elemeket.

4. Az Európai Tanács egyetért abban, hogy a fenti 1-3. pontban foglalt elemek megfelelő és tartós választ jelentenek a megfogalmazott aggályokra, a tagállamok EUMSZ 263. cikke szerinti jogainak sérelme nélkül. Mindezek alapján felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy haladéktalanul tegyék meg a szükséges lépéseket a releváns eszközök teljes csomagjának elfogadása érdekében, ideértve a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletet és a saját forrásokról szóló határozatot is. A tagállamok minden tőlük telhetőt meg fognak tenni annak érdekében, hogy a saját forrásokról szóló határozatot – alkotmányos követelményeikkel összhangban – jóváhagyják, a határozat mielőbbi hatálybalépése céljából.”

Az európai tanácsi következtetések a) és b) pontjai a rendeletet a jogállamiság-politikához kapcsolódó szankciós megközelítés felől a költségvetés védelmét szolgáló célkitűzés felé mozdítják el. Egyértelműen rögzítik, hogy a rendelet célja az Unió pénzügyi érdekeinek védelme. Ezzel szemben nem tartalmaznak utalást arra, hogy a jogállamiság általános hiányosságainak tagállamokon való számonkérésére lehetne azt alkalmazni. Ez jelentős előrelépés ahhoz képest, hogy a rendeletjavaslat eredeti szövege a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságokhoz kötötte volna az intézkedések alkalmazását. A b) pont további garanciákat nyújt a rendelet önkényes, politikai célú alkalmazásával szemben azzal, hogy megerősíti, hogy a tagállamokkal szembeni eljárást a pártatlanság, a tényekre alapozottság, a jogszerű eljárás, a megkülönböztetés tilalma és a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmód elvei mentén kell alkalmazni.

A c) pont ismételten a konkrétumok irányába mozdítja el a rendeletet azzal, hogy a megállapodás részeként rögzíti, hogy a Bizottság részletesebb iránymutatásokat dolgoz ki alkalmazását illetően. Az alkalmazás körüli bizonytalanságot orvosló további garanciaként jelenik meg a szövegben, hogy amennyiben az Európai Unió Bírósága előtt a rendelet megsemmisítésére vonatkozó keresetet nyújtanak be, a Bizottság megvárja a Bíróság ítéletét az iránymutatások véglegesítése előtt, és addig semelyik tagállammal szemben sem tesz javaslatot intézkedésekre. A Bizottság ezzel a legmagasabb politikai döntéshozói szinten kötött megállapodással vállalta, hogy a rendeletet további pontosításig nem alkalmazza.

A d) pont hangsúlyozza, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét elsősorban a már meglévő költségvetésvédelmi eszközökön keresztül kell biztosítani.³⁶⁵ A rendeletet a szubszidiaritás elvének megfelelően csak akkor lehet alkalmazni, ha már létező eljárások nem tennék lehetővé a költségvetés hatékonyabb védelmét. Ez azt jelenti, hogy amennyiben felmerül annak a gyanúja, hogy az Unió pénzügyi érdekeit valamilyen jogsértés veszélyezteti, nem lehet egyből az új rendelethez folyamodni, előbb meg kell vizsgálni, hogy milyen lépéseket lehet tenni a helyzet orvoslására egyéb rendelkezésre álló eszközökön keresztül.

Az e) pont egyrészt megerősíti a rendelet (18) preambulumbekzdésében, valamint 6. cikk (7)-(8) bekezdéseiben szereplő arányosság elvét. Másrészt a 4. cikk (1) bekezdésében rögzítettekkel összhangban kimondja, hogy a jogállamisági egyik elvének megsértése kellően közvetlen hatást kell, hogy gyakoroljon a költségvetésre ahhoz, hogy az intézkedéseket alkalmazni lehessen. A következtetések szövege a rendeletszöveghez képest konkrétan kimondja, hogy a jogsértések és az Unió pénzügyi érdekeit érintő negatív következmények között ok-okozati viszonyt kell bizonyítani. Világosan rögzíti azt is, hogy a jogállamiság megsértésének pusztá megállapítása nem elegendő a mechanizmus aktiválásához. Mindez az eredeti javaslat jogállamisági szankciós jellege helyett a rendelet költségvetésvédelmi aspektusát erősíti.

A fentiekkel összhangban a konkrétumok irányába mozdítja el a szöveg értelmezését az is, hogy a következtetések f) pontja egyértelműsíti, hogy a rendeletben meghatározott kiváltó tényezőket homogén elemek zárt listájaként kell értelmezni. Ez a pont is világosan rögzíti,

³⁶⁵A már meglévő költségvetési eszközök alkalmazási lehetőségét a rendelet 6. cikk (1) bekezdése is rögzíti: „(1) Amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy alapos oka van úgy megítélni, hogy a 4. cikkben foglalt feltételek teljesülnek, az érintett tagállamnak írásbeli értesítést küld – kivéve, ha úgy ítéli meg, hogy az uniós jogszabályokban foglalt más eljárások az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét tennék lehetővé a számára –, amelyben megjelöli a megállapításai alapjául szolgáló ténybeli elemeket és konkrét indokokat.”

hogy a Bizottság eredeti javaslatával és a Parlament elvárásaival szemben a rendelet nem vonatkozik az általánossá vált hiányosságokra.

A g) pont megerősíti, hogy a hivatalos eljárás előtt a tagállammal részletes párbeszédet kell folytatni. A h) pontban az Európai Tanács jónak látta rögzíteni, hogy az Európai Bizottság teljes felelősséggel tartozik az érintett tagállamban fennálló helyzet értékelésért. Ez a megállapítás azért lehetett szükséges, mert a jogállamisági eljárásokban a Bizottság bevett gyakorlata, hogy különböző nemzetközi és civil szervezetek dokumentumaira támaszkodik. Ezek a dokumentumok információt szolgáltatnak a Bizottság részére és a jogállamiság megsértésével kapcsolatos számos állítást fogalmaznak meg. Ugyanakkor ezeknek a szervezeteknek a pusztán állításai még nem számíthatnak automatikusan bizonyított tényeknek. A következtetések h) pontja ezért arra ösztönzi a Bizottságot, hogy csak olyan információkra támaszkodjon, amelyet maga is bizonyítottnak talál, és amelyért maga is vállalja a felelősséget. A h) pont értelmében a Bizottságot egyértelműbb felelősség terheli a tényállításokkal kapcsolatban. Ez a rendelet alkalmazásakor mérsékelheti azt a jelenséget, amely egyébként a Bizottság különböző tagállamokkal szembeni jogállamisági véleményeit, jelentéseit jellemzi. Azaz, hogy utóbbiakban keverednek a Bizottság saját tényállításai és a civil szervezetek által megfogalmazott „aggályok”, amelyeket a Bizottság csak közvetít anélkül, hogy maga is alátámasztaná azok megalapozottságát.

Az i) pont megerősíti a Bizottságnak a rendelet 7. cikk (2) bekezdésében foglalt, korábban meghozott intézkedéseket érintő felülvizsgálati köteleességét.

A j) pont egyrészt a rendelet (26) preambulumbekendését erősíti meg. Másrészt a rendeletben foglaltaknál erősebb garanciát biztosít arra, hogy amennyiben egy tagállam kéri, hogy ügyét az Európai Tanács elé terjeszthesse, az Európai Tanács napirendre is tűzi a kérdést. A hivatkozott preambulumbekendésben ugyanis az szerepel, hogy a tagállamnak „kivételes esetben” lehetősége van kérelemmel fordulni az Európai Tanács elnöke felé, hogy ügyét vegyék fel az Európai Tanács napirendjére. A rendelet szövege azonban nem garantálja, hogy ennek a kérésnek az Európai Tanács elnöke eleget is kell, hogy tegyen. A következtetések j) pontja azonban ezt már garantálja. A potenciálisan érintett tagállamok számára további garanciát jelent, hogy a j) pont azt is rögzíti, hogy az Európai Tanács az ügyben törekszik közös álláspontot kialakítani.

A k) pont egyértelműsíti, hogy a rendeletben foglaltak nem érintik az Unió korábbi költségvetési ciklusaiban rendelkezésre bocsátott forrásokat, a rendelet csak azokra a

költségvetési kötelezettségvállalásokra alkalmazandó, amelyek az új többéves pénzügyi keretet – ideértve a Next Generation EU-t – érintik.

A következtetések 3. pontja utal arra, hogy a Bizottság a Tanács jegyzőkönyvében is nyilatkozik arról, hogy elfogadja a következtetésekből foglalt megállapodást.

A 4. pont megállapítja, hogy a következtetések megfelelő és tartós választ jelentenek a rendelettel kapcsolatban megfogalmazott aggályokra, ugyanakkor azt is rögzíti, hogy ez nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a tagállamok éljenek az EUMSZ 263. cikkében foglalt jogaikkal, mely szerint a rendeletet megtámadhatják az Európai Unió Bírósága előtt.

8.4.3. A kondicionalitási rendelet lezáratlan utóértelmezési problémái

Az ebben a fejezetben kifejtett elemzés rávilágított, hogy az uniós költségvetés és a jogállamiság elveire hivatkozó feltételrendszer összekötése hosszú viták és tárgyalások tárgyát képezte az európai uniós politikai szinten. Az Európai Bizottság rendeletre vonatkozó eredeti szövegjavaslata az uniós jogállamiság-politika építői által kezdetektől fogva hangoztatott célkitűzést tükrözte, mely szerint az uniós intézmények által a tagállamokkal szemben a jogállamiság elvére hivatkozva megfogalmazott politikai elvárásokat pénzügyi eszközökkel kell kikényszeríthetővé tenni. Mivel önmagában ez a célkitűzés az uniós jog alapján nem lett volna megvalósítható, az uniós költségvetés védelmére hivatkozva próbáltak meg létrehozni egy olyan jogi eszközt, ami a fenti politikai célokat szolgálhatja. A tárgyalások eredményeképpen azonban a rendeletjavaslat szövege számos helyen módosításra került, így az elfogadott rendeletben az uniós költségvetés védelmének célja hangsúlyosabbá vált. A rendelet jövőbeli alkalmazásával kapcsolatban még így is számos aggály fogalmazódott meg. Az Európai Tanács ezért úgy döntött, hogy következtetések formájában a legmagasabb uniós politikai döntéshozói szinten fogalmaz meg iránymutatásokat a rendelet értelmezésével kapcsolatban.

A viták és a nyitott kérdések azonban a kompromisszumos rendelet és a hozzá fűzött európai tanácsi megállapodás elfogadásával sem oldódtak meg maradéktalanul. Egyrészt, a megállapodás értelmében a Bizottságnak a rendelet alkalmazási módjára vonatkozó, az értékelés módszerére is kiterjedő további részletes iránymutatásokat kell kidolgoznia. Másrészt, Magyarország és Lengyelország a rendelet megsemmisítése iránti keresetet nyújtott be az Európai Unió Bíróságán.³⁶⁶ Az európai tanácsi megállapodás értelmében a bírósági

³⁶⁶2021. március 11-én benyújtott kereset – Magyarország kontra Európai Parlament, Európai Unió Tanácsa, C-156/21. sz. ügy.

döntésig a Bizottság nem véglegesíti az iránymutatásokat, és nem javasol a rendelet alapján hozandó intézkedéseket. Ez a gyakorlatban időben elnapolja a rendelet alkalmazását. Ugyanakkor egyes európai politikai formációk erős nyomást gyakorolnak a Bizottságra, hogy haladéktalanul alkalmazza a rendeletet. Az alkalmazás mellett érvelők arra hivatkoznak, hogy a rendelet már hatályba lépett és annak alkalmazását az Európai Tanácsban kötött magas szintű politikai megállapodás nem befolyásolhatja. Sőt az Európai Tanács rendelethez fűzött értelmező következtetéseit figyelembe sem kell venni, hiszen az uniós jog értelmezése nem az Európai Tanács, hanem az Európai Bíróság feladata. Ezek az érvek azonban megfelelnek arról, hogy a rendelet a többéves uniós költségvetésről szóló, szélesebb körű politikai alkut részét képezte, amelyet a tagállamok állam- és kormányfői a legmagasabb politikai döntéshozói szinten kötöttek meg. Az Európai Tanács nem az Unió szempontjából másodrangú, ad hoc tanácskozások színhelye, hanem az alapszerződésben rögzített intézmény, amely meghatározza az EU általános politikai irányait és prioritásait.³⁶⁷ Így az Európai Tanács, alapvető, kiélezett európai politikai kérdésekben megfogalmazott iránymutatásait figyelembe kell venni. Bár ez az intézmény nem lát el jogalkotási feladatokat, a kondicionalitási rendelet meg sem született volna az Európai Tanácsban kötött alku nélkül, amely alkut a fent idézett következtetések rögzítenek. A Tanácsi következtetések bármely más uniós intézmény általi figyelmen kívül hagyása súlyosan megkérdőjelezné a tagállamok és az uniós intézmények közötti kölcsönös bizalom fenntartásához szükséges, Unión belüli politikai következetességet, és a jogállamiság, jogbiztonság szempontjából is alapvető fontosságú kiszámíthatóságot. Más szavakkal, azzal a kockázattal járna, hogy az Uniót olyan közösségé válik, ahol az előző nap megkötött alkuk másnap már nem érvényesek.

A rendelet körüli viták erőteljes átpolitizáltságát mutatja az is, hogy az Európai Parlament 2021. március 25-én elfogadott állásfoglalásában³⁶⁸ kilátásba helyezte, hogy amennyiben a Bizottság 2021. június 1-jéig nem teljesíti a rendelet szerinti kötelezettségeit, a Parlament ezt mulasztásnak tekinti, és ezt követően az EUMSZ 265. cikke alapján eljárást indít a Bizottság ellen.³⁶⁹ Az állásfoglalás D és E preambulumbekzdései pedig hivatkoznak a Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítvány lehetőségére, valamint a Parlament költségvetési

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240021&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10124396>

Letöltés ideje: 2021. augusztus 3.

³⁶⁷EUSZ 13. cikk (1) bekezdés, 15. cikk (1) bekezdés

³⁶⁸Az Európai Parlament 2021. március 25-i állásfoglalása az (EU, Euratom) 2020/2092 rendeletről: a jogállamiságra vonatkozó feltételrendszer alkalmazása. Brüsszel, 2020.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0103_HU.html

Letöltés ideje: 2021. április 7.

³⁶⁹Uo. 14. bekezdés

mentesítési jogára. Ez azt jelenti, hogy az EP-állásfoglalás preambuluma utal arra, hogy az Parlamentnek politikai eszközei vannak a Bizottsággal szembeni nyomásgyakorlásra. Ez jelzésértékű, ugyanakkor jelentőségét árnyalja, hogy csak a preambulumban található meg ezek az utalások, anélkül, hogy a Parlament kimondaná, hogy ezekkel a lehetőségekkel élni is kíván.

Ebben a fejezetben részletesen elemeztem a költségvetési kondicionalitási rendeletet, mely során az elfogadott rendelet szövegét összevettem az eredeti rendeletjavaslattal, valamint az Európai Tanács e rendeletet érintő következtetéseivel. Az összehasonlítás eredményei alátámasztották, hogy a rendelet megalkotása és utóértelmezése során két megközelítés verseng egymással. Az egyik megközelítés szerint a költségvetési kondicionalitásnak az Unió költségvetés védelmét kell szolgálnia. A másik megközelítés alapján a kondicionalitási rendelet a költségvetés védelmére hivatkozó, de elsősorban az Unió eddigi jogállamiság-politikáját kiegészítő, szankciós eszköz.

A fentiekben arra is rávilágítottam, hogy a kondicionalitási rendelettel kapcsolatos viták nem zárultak le, a kérdéskörrel kapcsolatban további fejlemények várhatók. A rendelet sorsa jelenleg az Európai Unió Bírósága kezében van, amellyel a testület újabb lehetőséget kapott, hogy megnyilvánuljon az Unió jogállamiság-politikájával kapcsolatban. A kutatási szakasz zárásakor a bírósági ítélet tartalma még nem ismert. A következő részben azonban a Bíróság eddigi joggyakorlatának elemzésén keresztül bemutatom, hogyan alakult az elmúlt évtizedben a Bíróság jogállamiság-politikában betöltött szerepe.

Még mielőtt azonban erre a kérdéskörre rátérnék, hasznosnak tartom a dolgozat jelen III. részének végén az alábbi táblázattal segíteni az uniós jogállamiság-politika szempontjából vizsgált eszközök áttekintését.

Rövid áttekintés a dolgozatban vizsgált uniós jogállamisági eszközökről

Eszköz/ javasolt eszköz neve	EUSZ 7. cikk (1) bekezdés	EUSZ 7. cikk (2) bekezdés	A Bizottság jogállamisági kerete	A Tanács jogállamisági párbeszéde	Az Európai Parlament által javasolt mechanizmus	A Bizottság éves jogállamisági jelentése	Költségvetési kondicionalitási rendelet
Javaslat/ bevezetés éve	2003 (Nizzai Szerződés hatályba lépésével)	1999 (Amszterdami Szerződés hatályba lépésével)	2014	2014	2016	2019 (első jelentés 2020)	2018 (hatályba lépés 2021)
Kezdeményező/ leginkább szorgalmazó intézmény	Az uniós alapszerződésben rögzített eljárás.	Az uniós alapszerződésben rögzített eljárás.	Európai Bizottság	Tanács	Európai Parlament	Európai Bizottság	Európai Bizottság, Európai Parlament
Rövid leírás	Annak megállapítását teszi lehetővé, hogy egy tagállam esetében fennáll az egyértelmű veszélye, hogy súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkében foglalt uniós értékeket. Szankciót nem von maga után.	Annak megállapítását teszi lehetővé, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkében foglalt uniós értékeket. Szankcióként a tagállam Szerződések alkalmazásából származó egyes jogai felfüggeszthetők, beleértve a Tanácsban való szavazati jogát.	A Bizottság az általa kiválasztott tagállamot vizsgálja, strukturált párbeszéd keretében keresztül gyakorol rá nyomást.	A tagállamok párbeszédet folytatnak a Tanács keretében a jogállamiság helyzetéről.	Komplex mechanizmus. Független szakértőkből álló bizottság évente értékelné az összes tagállamot, ez alapján éves vitát rendeznének a Tanácsban és az Európai Parlamentben, mely után különböző eljárásokat lehetne indítani.	A Bizottság évente értékeli az összes tagállamot az általa előre meghatározott témák és szempontok alapján.	Ellentmondásos szabályrendszer, mely az uniós költségvetés védelmére épít jogalapként, ugyanakkor felhasználható a jogállamiság-politika pénzügyi szankciókkal való kiegészítésére.
Hatalom összpontosulási helye	Az Európai Parlament, az Európai Bizottság, vagy a tagállamok egyharmada kezdeményezheti. A kezdeményezést követő eljárási lépéseket a Tanács irányítja, a Tanács határozza meg, hogy mikor hoz döntést, a többi uniós intézménynek erre nincs ráhatása. Az uniós értékek súlyos sérelmének egyértelmű	Az Európai Bizottság, vagy a tagállamok egyharmada kezdeményezheti. Az Európai Parlamentnek nincs kezdeményezési joga. Az eljárási lépéseket az Európai Tanács irányítja, az Európai Tanács határozza meg, hogy mikor hoz döntést, a többi uniós intézménynek erre nincs ráhatása. Az uniós értékek súlyos és tartós megsértését	A hatalom egyértelműen a szupranacionalitást megtestesítő Európai Bizottság kezében összpontosul.	A hatalom a Tanács mint kormányköziséget megtestesítő intézmény kezében összpontosul.	A hatalom jelentős része a tagállamok jogállamisági helyzetét értékelő független szakértői testület, valamint a szupranacionalitást megtestesítő Európai Parlament kezében összpontosul.	A hatalom egyértelműen a szupranacionalitást megtestesítő Európai Bizottság kezében összpontosul.	Megoszlik az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács, valamint az Európai Tanács között. A Bizottságé a hivatalos kezdeményező szerep, de az Európai Parlament jelentős politikai nyomást gyakorolhat a Bizottságra. A Tanácsé a döntéshozói szerep. Az Európai Tanács is szerepet játszhat, az

Eszköz/ javasolt eszköz neve	EUSZ 7. cikk (1) bekezdés	EUSZ 7. cikk (2) bekezdés	A Bizottság jogállamisági kerete	A Tanács jogállamisági párbeszéde	Az Európai Parlament által javasolt javasolt mechanizmus	A Bizottság éves jogállamisági jelentése	Költségvetési kondicionalitási rendelet
	veszélyét a Tanács állapíthatja meg négyötödös többséggel, amelyhez az Európai Parlament egyetértése is szükséges. Ebben az eljárásban a hatalom jelentős része a Tanács mint kormányköziséget megtestesítő intézmény kezében összpontosul.	az Európai Tanács állapíthatja meg egyhangúlag, amelyhez az Európai Parlament egyetértése is szükséges. Szankciókat a Tanács hozhat minősített többséggel. Ebben az eljárásban a hatalom jelentős része az Európai Tanács és a Tanács mint a kormányköziséget megtestesítő intézmények kezében összpontosul.					érintett tagállam kérésére napirendre tűzheti az országnak járó források megvonására tett javaslatot.
Reakciók és alkalmazás	Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárást az Európai Bizottság 2017. december 20-án indította el Lengyelországgal szemben, míg az Európai Parlament 2018. szeptember 12-én indította el Magyarországgal szemben.	Az Európai Unió történetében eddig nem alkalmazták.	Az Európai Parlament nem találta elég teljeskörűnek. A Tanács Jogi Szolgálat jogellenesnek minősítette. Az Európai Bizottság 2016. június 1-én fogadta el első jogállamisági véleményét, amellyel formálisan is alkalmazni kezdte Lengyelországgal szemben a jogállamisági keretet.	A jogállamiság-politika szorgalmazói szerint nem tesz lehetővé elég erőteljes nyomásgyakorlást. Az első jogállamisági párbeszédre 2015. november 17-én került sor. Kezdetekben általános párbeszédet jelentett, 2020-tól azonban fordulat következett be, mely eredményeképpen a tagállamok fő jogállamisági fejleményeire is kiterjed.	Az Európai Bizottság visszautasította az Európai Parlament javaslatát, megkérdőjelezte egy új jogállamisági eszköz szükségességét, jogilag aggályosnak találta a javaslatot. Az Európai Parlament javaslata a Bizottság támogatása hiányában nem valósult meg.	Az Európai Parlament szerint nem fedi le az uniós értékek teljes körét. Az Európai Parlament továbbra sem a Bizottság, hanem külön erre a célra létrehozott független szakértői testület hatáskörébe utalná a vizsgálatot. Az Európai Bizottság 2020. szeptember 30-án tette közzé első éves jogállamisági jelentését.	Éles politikai vita jellemezte a rendeletalkotási folyamatot, utólagosan ellentétes értelmezések léteznek az alkalmazásával kapcsolatban. Magyarország és Lengyelország a rendelet megsemmisítését kérte az Európai Bíróságtól. Az Európai Parlament politikai és jogi fenyegetést fogalmazott meg a Bizottsággal szemben, hogy az minél hamarabb alkalmazza a rendeletet. Az Európai Tanács a rendelet elfogadása előtt értelmező rendelkezéseket fogalmazott meg.

IV. RÉSZ

AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG SZEREPVÁLLALÁSA A JOGÁLLAMISÁG-POLITIKÁBAN

Az Európai Unió intézményrendszerét és jogfejlődését elemző tudományos doktrínában közmegegyezés van arról, hogy az Európai Unió Bírósága nemcsak hétköznapi bírói fórum, hanem az európai integráció előmozdításának egyik élharcosa is.³⁷⁰ Az Európai Unió jogrendszere a Bíróság alapszerződéseket tágran értelmező joggyakorlata alapján nyerte el mai formáját. A Bíróság teremtette meg a közvetlen hatály elvét az 1963-as Van Gend en Loos döntéssel, amely alapján a magánjog jogalanyai az uniós jogból fakadó jogaikra közvetlenül hivatkozhatnak a nemzeti bíróságok és hatóságok előtt.³⁷¹ Ez az intézmény állapította meg 1964-ben a Costa kontra E.N.E.L. ügyben, hogy „az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok nemzeti jogával szemben, ebből következően pedig az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabály nem érvényesíthető, formális megsemmisítéstől függetlenül.”³⁷² Az 1970-es Internationale Handelsgesellschaft-ügyben kimondta, hogy az uniós jog elsőbbsége a tagállami alkotmányokkal szemben is érvényes. Az 1978-as Simmenthal ügyben pontosította, hogy a tagállami bíróságok az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályokat nem alkalmazhatják.³⁷³ Az elmúlt hat évtizedből tovább sorolhatóak lennének a példák, amelyek azt mutatják, hogy a Bíróság kulcsszerepet játszik a mind szorosabb európai integráció („*ever closer Union*”) megteremtésében.

Ezt a folyamatot a mainstream európai uniós jogi elemzések történelmi és jogi szükségszerűségként ábrázolják.³⁷⁴ Más nézőpontból tekintve azonban a jelenség úgy is

³⁷⁰ „Az uniós intézmények közé tartozó Európai Unió Bírósága bírói jogfejlesztő tevékenysége révén az egyik legerősebb befolyást gyakorolta az integráció fejlődéstörténetére.” Arató Krisztina–Bóka János–Koller Boglárka–Molnár Anna–Nyikos Györgyi–Raffai Katalin–Szegeci László–Varga András: Közigazgatási Szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. V. modul. Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2018. 52. o.

https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/tankonyv2018_5_modul.pdf

Letöltés ideje: 2020. november 21.

Magnette, Paul: Le régime politique de l'Union européenne. Presses de Sciences Po, Párizs, 2006., 197-204. o.

Vaucher, Antoine: Droit et politique dans la construction européenne. Science politique de l'Union européenne, Economica, 2008, Etudes politiques. 9. o.

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00384025/document>

Letöltés ideje: 2021. augusztus 3.

³⁷¹Gárdos-Orosz Fruzsina, Halász Iván (szerk.): i. m. 367-368. o.

³⁷²Uo.

³⁷³Uo.

³⁷⁴Az Európai Bíróság integrációban betöltött politikai szerepéről lásd:

felfogható, hogy a Bíróság fokozatos jogfejlesztésével olyan elemi jelentőségű kérdésekben hoz döntést a föderálisabb Európa felé mutató irányba, amelyre a tagállamok részéről nem mutatkozott politikai akarat, hiszen azokat nem foglalták az alapító szerződésekbe.

Az uniós intézményrendszer komplex kölcsönhatásában előfordul, hogy a Bíróság által megállapított jogelveket később a tagállamok is szentesítik azzal, hogy azokat a szerződésekbe foglalják. Az első alapjogi garanciákat például a Bíróság vezette be a közösségi jogba, majd az alapjogok védelme fokozatosan megjelent az alapszerződésekben és a különböző uniós dokumentumokban.³⁷⁵ Erre való tekintettel üzenetértékűnek tekinthető, hogy a szerződések továbbra sem deklarálják az uniós jog elsőbbségét, amely Trócsányi László értelmezésében azt jelezheti, hogy a tagállamok a mai napig vonakodnak elismerni az uniós jog nemzeti joggal szembeni abszolút elsőbbségét.³⁷⁶ Arra már Pokol Béla hívja fel a figyelmet, hogy az uniós jog tagállami jogrendekkel szembeni térnyelésével kapcsolatos nemzetállami szkepticizmus nem újkeletű dolog. A szerző 2019-ben megjelent könyvében arra a kevésbé ismert történeti tényre világít rá, hogy az 1963-as Van Gend en Loos ügyben a bírósági eljárás során Németország, Belgium és Hollandia – azaz az Európai Közösségek akkori hat tagállamából három – előzetes véleményt nyújtott be, melyben a közvetlen hatály kimondásával szemben foglalt állást. A szerző azt is hozzáteszi, hogy Franciaország egy évvel a Van Gend en Loos döntés előtt az Európai Bíróság korlátozott jogköre mellett érvelt egy hasonló ügyben. Franciaország nem akarta, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárások által megkerülhesse az európai politikai döntéshozatali folyamatokat, valamint, hogy beavatkozhasson az európai jog tagállamokon belüli alkalmazásába. Helyette amellet érvelt,

Barani, Luca: The Role of the European Court of Justice as a Political Actor in the Integration Process: The Case of Sport Regulation After the Bosman Ruling. In: Journal of Contemporary European Research, 2005/1.

<https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/6/5>

Letöltés ideje: 2021. április 2.

Costa, Olivier: La Cour de justice et le contrôle démocratique de l'Union européenne. In: Revue française de science politique, 2001/6 881-902. o.

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2001-6-page-881.htm>

Letöltés ideje: 2021. április 2.

Saurugger, Sabine; Terpan, Fabien: La Cour de justice au cœur de la gouvernance européenne. In: Pouvoirs 2014/2.59-75. o.

<https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2014-2-page-59.htm>

Letöltés ideje: 2021. április 2.

Vauchez, Antoine: Droit et politique dans la construction européenne. In: Science politique de l'Union européenne, Economica, 2008. 53-80. o.

<https://hal.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/384025/filename/Droit-Politique-FINAL.pdf>

Letöltés ideje: 2021. április 2.

³⁷⁵Lásd a 4.1. alfejezetet.

³⁷⁶Trócsányi László: Válogatott miniszteri beszédek. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 297. o.

hogy a Bíróság kizárólag általános, elvi szinten értelmezhesse csak az európai jogot.³⁷⁷ Tekintettel az akkori tagállamok szkepticizmusára, Pokol Béla a „bírói puccs” kifejezést is helytállónak találja az 1963-as ítélettel kapcsolatban.³⁷⁸ A szerző szerint „kezdetektől a Bíróság hajtotta előre a föderáció felé az európai integrációs képződményt, és a későbbiekben az uniós alapszerződésekben is megerősített integrációs összefonódásban még inkább megkapta ezt a szerepet.”³⁷⁹

A III. részben részletesen bemutatásra kerültek az uniós intézmények által a 2010-es évtizedben kialakított jogállamisági eljárások, melyeken keresztül az Unió a tagállamok felett egyre szélesebb ellenőrzési lehetőséget vindikál magának. Mint láthattuk, az Unió föderális jegyeit erősítő jogállamiság-politika kiépítésében az Európai Parlament és az Európai Bizottság, kisebb mértékben pedig a Tanács játszották a főszerepet.

Az uniós jogállamiság-politika mai formáját az EU politikai intézményei alakították ki, időszerű azonban a Bíróság szerepét is közelebről megvizsgálni. Egyrészt érdemes megvizsgálni, hogy a Bíróság, amely kezdetektől fogva aktívan részt vett az európai építkezés alakításában, hogyan viszonyul a tagállamokat általános politikai kontroll alá helyezni törekvő uniós jogállamiság-politikához. Másrészt a vizsgálódást az is indokolja, hogy a Bíróság egyre gyakrabban hivatkozik a jogállamiság fogalmára. Az elmúlt években több ítéletből is arra lehetett következtetni, hogy a Bíróság immár aktívan is alakítani kívánja az Unió jogállamiság-politikáját.

A dolgozat ezen részének célja, hogy az Európai Unió jogállamisági vitái fényében bemutassa, hogyan alakult az Európai Unió Bírósága jogállamisággal kapcsolatos joggyakorlata. Az 9. és 10. fejezet arra mutat rá, hogy a jogállamiság-politika építésében a Bíróság eleinte a többi intézmény mellett kevésbé látható, közvetett módon vett csak részt. Már a 2010-es évek elején is fontos döntéseket hozott olyan ügyekben, amelyek kapcsolódtak a Magyarországot a jogállamiság nevében kérdőre vonó európai politikai vitákhoz. Ezekben a döntésekben azonban figyelemre méltó módon elkerülte a jogállamiság fogalmára való tételes hivatkozást, helyette az Európai Unió másodlagos jogára alapozta érvelését. Mindez abból a szempontból is különös, hogy más, az uniós jogállamisági politikai vitához nem köthető ügyekben a Bíróság már többször érdemben hivatkozott a jogállamiság fogalmára.

³⁷⁷Pokol Béla: i. m. 141-142. o.

³⁷⁸Uo. 140. o.

³⁷⁹Uo. 66-68. o.

A 11. és 12. fejezet arra mutat majd rá, hogy a Bíróság a kezdeti óvatosságot követően, a 2010-es évek második felében új gyakorlatot alakított ki. Több olyan ítéletet hozott, amelyen keresztül közvetlenül állást foglalt a lengyel bíróságok függetlenségével kapcsolatos uniós politikai vitában. Ezekben az ítéletekben már tételesen hivatkozik a jogállamiság fogalmára, amelyről hosszas, elvi fejtegetéseket fogalmaz meg. Mielőtt ezt az érvelést kifejteném, az alábbi táblázat segítségével is szemléltetem az ebben a részben feldolgozott európai bírósági döntések klasszifikációját.

A dolgozatban alkalmazott klasszifikáció

Az európai jogállamiság-politikához kapcsolódó, de a jogállamiságra nem hivatkozó ítéletek	A jogállamiság fogalmára hivatkozó, de tartalmukban nem a jogállamiság-politikához kapcsolódó ítéletek	A jogállamiság fogalmát hivatkozó és a jogállamiság-politikához köthető első ítéletek	A jogállamiság fogalmát hivatkozó, egyértelműen a jogállamiság-politikához kapcsolódó ítéletek
Bizottság kontra Magyarország - a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentésével kapcsolatos ügy, C-286/12 (2012. november 6.)	Köllensperger és Atzwanger ügy, C-103/97 (1999. február 4.)	Painer végzés, C-145/10 (2011. december 1.)	LM ügy, C-216/18 (2018. július 25.)
Bizottság kontra Magyarország - az adatvédelmi hatóság függetlenségével kapcsolatos ügy, C-288/12 (2014. április 8.)	C-232/02. sz. végzés (2002. október 18.)	Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP) ügy, C-64/16 (2018. február 27.)	A lengyel Legfelsőbb Bíróság függetlenségével kapcsolatos ügy, C-619/18 (2019. június 24.)
	C-185/02 sz. ítélet (2004. október 28.) Gestoras Pro Amnistía és Segi ügyek, C-354/04. P. és 355/04. P. (2007. február 27.) Advocaten voor de Wereld ügy, C-303/05 (2007. május 3.) Evonik Degussa ügy, C-266/06 P. (2008. május 22.) Schrems ügy, C-362/14 (2015. október 6.) „H” ügy, C-455/14. P. (2016. július 19.) Rosneft ügy, C-72/15 (2017. március 28.)		A lengyel Legfelsőbb Bíróság fegyelmi tanácsával kapcsolatos ügy, C-585/18., C-624/18. ÉS C-625/18 (2019. november 19.)

9. FEJEZET: AZ EURÓPAI JOGÁLLAMISÁG-POLITIKÁHOZ KAPCSOLÓDÓ, DE A JOGÁLLAMISÁGRA NEM HIVATKOZÓ ÍTÉLETEK

Az Európai Bíróságnak a 2010-es évek elejétől olyan ügyekben kellett döntést hoznia, amelyeket más EU-s intézmények a jogállamiság kérdéséhez kapcsoltak. A bírák nyugdíjkorhatárának csökkentésével és az adatvédelmi hatóság függetlenségével kapcsolatos magyar vonatkozású kötelezettségszegési ügyeket az alábbiakban részletesen bemutatom. A hivatkozott ítéletek jellegzetessége, hogy míg a különböző politikai és intézményi szereplők a jogállamiság kérdéséhez kapcsolják őket, egyikükben sem jelenik meg konkrét hivatkozás a jogállamiságra.

9.1. BIZOTTSÁG KONTRA MAGYARORSZÁG – A BÍRÁK NYUGDÍJKORHATÁRÁNAK CSÖKKENTÉSÉVEL KAPCSOLATOS ÜGY (C-286/12)

Magyarországon a 2010-es évtized elején a bírák nyugdíjkorhatárát 70 évről az általános nyugdíjkorhatárra csökkentették, amely bírálatokat váltott ki a különböző európai uniós intézmények részéről. A bírálók az intézkedésekben a bírói függetlenség és a jogállamiság sérelmét látták. Ezt mutatja többek között az Európai Parlamentnek a felülvizsgált magyar Alaptörvényről szóló 2011. július 5-i állásfoglalása, melyben az intézmény felszólította a magyar hatóságokat, hogy „erősítsék meg a bírói testület függetlenségét oly módon, hogy [...] felülvizsgálják a bírák kötelező nyugdíjkorhatárának csökkentésére vonatkozó rendelkezést.”³⁸⁰ Az EP 2012. február 16-i, „a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről” szóló állásfoglalásában is „súlyos aggodalmának adott hangot a demokrácia, a jogállamiság, az emberi és szociális jogok, a fékek és ellensúlyok rendszere, az egyenlőség és a megkülönböztetés tilalma terén fennálló magyarországi helyzet miatt”, amelyet részben azzal indokolt, hogy „az új alkotmány előírja a bírák és ügyészek kötelező nyugdíjkorhatárának 70 évről 62 évre való csökkentését”.³⁸¹ Az Európai Parlament 2013. július 3-i, Tavares-jelentésként ismertté vált állásfoglalása részletes lajstromot állított fel azokról a magyar intézkedésekről, amelyek véleménye szerint sértik a jogállamiságot, és ezek között nevesítette azt, hogy „az Alaptörvény, annak átmeneti rendelkezései, valamint a bírák

³⁸⁰Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről. Strasbourg, 2011.

³⁸¹Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről. Strasbourg, 2012. G, O és 1. bekezdések

jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. sarkalatos törvény hatálybalépése óta a bírák kötelező nyugdíjkorhatára 70-ről 62 évre csökkent.”³⁸²

Végül a Sargentini-jelentés néven híressé vált 2018. szeptember 12-i EP állásfoglalás, amelyben az Európai Parlament felszólította a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására szintén nevesítette a bírakkal kapcsolatos intézkedést. A Sargentini-jelentés egyrészt kijelentette, hogy a Parlament aggályai többek között az „igazságszolgáltatás és más intézmények függetlenségére, valamint a bírák jogaira vonatkoznak.”³⁸³ A Magyarországot a jogállamiság nevében elítélő tanácsi határozatra tett javaslatában pedig emlékeztetett, hogy „az Európai Unió Bírósága [...] által a C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet kimondta, hogy Magyarország megsértette az uniós jogból eredő kötelezettségeit azzal, hogy a bírák, ügyészek és közjegyzők esetében 62 éves életkorban kötelező nyugdíjazást előíró nemzeti rendszert vezetett be.”³⁸⁴

A fenti politikai értelmezés tükrében érdemes közelebbről is megvizsgálni a Bíróság magyar bírák nyugdíjkorhatárával kapcsolatban hozott ítéletét.³⁸⁵ A Bizottság 2012. június 7-én indított keresetet Magyarországgal szemben,³⁸⁶ amely vonatkozásában a Bíróság 2012. november 6-án, a keresetindítástól számítva viszonylag rövid időn belül hozott ítéletet.

A Bíróság a kifogásolt magyar szabályozást a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv alapján vizsgálta. Az ítéletet tanulmányozva megállapítható,

³⁸²Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján). Strasbourg, 2013. BA. és 72. bekezdések.

³⁸³Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. Strasbourg, 2018. 1. bekezdés.

³⁸⁴Uo. Az állásfoglaláshoz mellékelte „Tanácsi határozatra irányuló javaslat az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról” c. dokumentum (15) bekezdése.

³⁸⁵A kérdéses ügygel kapcsolatban szintén kritikus, de más szemszögű politikai olvasathoz lásd: Prugberger Tamás: Szociális jogok és környezetvédelem az új Alaptörvényben. In: Kubovicsné Borbély Anett–Virányi András–Téglási András (szerk.): Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011.

A bírák nyugdíjkorhatárának kérdését a magyar Alkotmánybíróság is vizsgálta. 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban megsemmisítette a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény bírói nyugdíjkorhatárra vonatkozó 90. § ha) pontját és 230 §-át.

³⁸⁶2012. június 7-én benyújtott kereset - Európai Bizottság kontra Magyarország, C-286/12. sz. ügy
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=124788&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15574336>
Letöltés ideje: 2020. november 21.

hogy a Bíróság klasszikus európai jogi vizsgálati technikáját alkalmazta. Megvizsgálta, hogy a magyar intézkedések szembe mennek-e az irányelv rendelkezéseivel, azaz életkoron alapuló diszkriminációt eredményeznek-e. Ezután megvizsgálta, hogy van-e olyan legitim cél, amellyel az intézkedés magyarázható, majd feltette a kérdést, hogy ezen cél eléréséhez az intézkedések megfelelőek és szükségesek voltak-e.

A Bíróság megállapította, hogy a „vitatott rendelkezéseket, amelyek alkalmazása miatt a bennük megállapított nyugdíjkorhatár elérése a szolgálati jogviszony automatikus megszűnéséhez vezet, úgy kell tekinteni, hogy az ezen életkort elérő személyek vonatkozásában a hivatalban maradó összes többi személyhez képest kedvezőtlenebb bánásmódot ír elő.”³⁸⁷ A Bíróság szerint tehát megvalósult az irányelvben meghatározott, közvetlenül az életkoron alapuló eltérő bánásmód.

Ezt követően a Bíróság azt vizsgálta, hogy az eltérő bánásmódot megvalósító intézkedés tekinthető-e az irányelv 6. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezésnek, mely értelmében „az életkoron alapuló eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha – a nemzeti jog keretein belül – jogszerű céllal, például jogszerű foglalkoztatáspolitikai, munkaerő-piaci, vagy szakképzési céllal, objektív és ésszerű módon igazolható”.³⁸⁸ Megállapította, hogy „a szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatár közzszolgálati hivatások tekintetében történő egységesítése jogszerű foglalkoztatáspolitikai célnak minősülhet.”³⁸⁹ Kimondta, hogy például „jogszerű foglalkoztatáspolitikai és munkaerő-piaci célnak lehet tekinteni a fiatal és idősebb köztisztviselők közötti kiegyensúlyozott korstruktúra annak érdekében történő kialakítására irányuló célt, hogy elősegítsék a fiatalok felvételét és előléptetését.”³⁹⁰

A Bíróság ezt követően azonban megállapította, hogy „a szóban forgó rendelkezések nem szükségesek a Magyarország által felhozott egységesítési cél megvalósításához, [...] és nem megfelelőek a kiegyensúlyozottabb „korstruktúra” kialakítására vonatkozó cél eléréséhez.”³⁹¹ Mindezekre tekintettel megállapította, hogy „Magyarország a bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonyának 62 éves korban történő megszüntetését előíró nemzeti szabályozás elfogadásával – amely életkoron alapuló, az elérni kívánt célokkal arányban nem álló eltérő

³⁸⁷Az Európai Unió Bírósága (Első Tanács) 2012. november 6-i ítélete, C-286/12. sz. ügy, 51. pont <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=131887&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15574336>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

³⁸⁸Uo. 55. pont

³⁸⁹Uo. 61. pont

³⁹⁰Uo. 62. pont

³⁹¹Uo. 75. és 79. pontok

bánásmódot eredményez – nem teljesítette a 2000/78 irányelv 2. cikkéből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.”³⁹²

Az ítélet elemzésekor szembevetendő, hogy a Bíróság érvelését a 2000/78 irányelvre alapozta. Ez természetesen magyarázható azzal, hogy a Bizottság erre a jogalapra hivatkozva nyújtotta be Magyarországgal szembeni keresetét. Ugyanakkor a 2010-es évek elejétől az európai politikai agendán egyre erőteljesebben megjelenő jogállamisági viták kontextusában ki kell emelni, hogy a Bíróság ebben az ítéletében gondosan került a jogállamiság kifejezést. Ugyanígy, szintén nem tett említést az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékekről, holott a Bíróság is tudatában lehetett annak, hogy döntése a Magyarországgal kapcsolatban felmerülő általánosabb jogállamisági viták kontextusába illeszkedik. A Bíróság ebben az ítéletében nem hivatkozott az alapjogokra, a magasztos eszmék és jogelvek felidézése helyett praktikus, technikai szinten tartotta érvelését. A Magyarországot végső soron elmarasztaló ítélet azonban, mint láthattuk, alkalmasnak bizonyult arra, hogy az országot a jogállamiság nevében bírálók érvrendszerét erősítse. A Bíróság szociálpolitikai kérdésként kezelte a bírák nyugdíjkorhatárának kérdését, amelyet az EU politikai intézményei fordítottak le a jogállamiság politikai nyelvezetére.

9.2. BIZOTTSÁG KONTRA MAGYARORSZÁG – AZ ADATVÉDELMI HATÓSÁG FÜGGETLENSÉGÉVEL KAPCSOLATOS ÜGY (C-288/12)

Az Európai Bizottság ugyanazon a napon fordult az Európai Bírósághoz a magyarországi adatvédelmi hatóság ügyében, mint a bírák nyugdíjkorhatárával kapcsolatban. Az ítélet ebben az ügyben azonban csak másfél évvel később, 2014. április 8-án született meg.

Hasonlóan a bírák nyugdíjkorhatárának kérdéséhez, az adatvédelmi hatóság ügye is a Magyarországgal kapcsolatos jogállamisági viták kezdeti, kiváltó elemei közé tartozik. Az Európai Parlament Magyarországot bíráló, fentebb már idézett 2012. február 16-i állásfoglalása közvetlenül hivatkozott a magyarországi adatvédelmi hatóság ügyére. A 2013. július 3-i Tavares-jelentés szintén hivatkozott „az Európai Bizottság által Magyarországgal szemben a volt adatvédelmi biztos megbízatása megszűnésének jogszerűségével kapcsolatban indított [...] kötelezettségszegési eljárásra”.³⁹³ A jelentés európai értékekre vonatkozó részében külön címszóban jelenik meg az adatvédelmi hatóság kérdése a „fékek és

³⁹²Uo. 81. pont

³⁹³Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján). Strasbourg, 2013. Bevezető rész.

ellensúlyok gyengülésének” kontextusában.³⁹⁴ A 2018. szeptember 12-i Sargentini-jelentés a Magyarországot a jogállamiság nevében elítélő tanácsi határozattervezetben szintén részletesen hivatkozott az ügyre,³⁹⁵ így megállapítható, hogy az adatvédelmi hatóság függetlenségének kérdése, hasonlóan a bírák nyugdíjkorhatárának kérdéséhez a Magyarországgal kapcsolatos jogállamisági viták visszatérő hivatkozási eleme volt az elmúlt évtizedben. A Bíróság ítéletét ebben az esetben is érdemes közelebbről megvizsgálni.³⁹⁶

Az ügy tárgyát az képezte, hogy az Országgyűlés által 2008. szeptember 29-én hat évre (2014 szeptemberéig) választott adatvédelmi biztosnak az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek 16. cikke alapján 2011. december 31-én megszűnt a megbízatása. Ez azért következett be, mert az új Alaptörvényhez igazodva, a 2011. évi CXII. törvény az adatvédelmi biztos intézménye helyett létrehozta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot. A Hatóság 2012. január 1-jén kezdte meg tevékenységét, és a köztársasági elnök nem a korábbi adatvédelmi biztost nevezte ki a Hatóság elnökévé.

Hasonlóan a bírák nyugdíjkorhatárával kapcsolatos esethez, a Bizottság ebben az esetben is a másodlagos jogra alapozta Magyarországgal szemben indított keresetét. Az új magyar szabályozást az Európai Parlament és a Tanács a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK (1995. október 24.) irányelvvel találta összeegyeztethetetlennek. A rendelet 28. cikke kimondja, hogy „minden tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy az ezen irányelv értelmében a tagállam által elfogadott nemzeti rendelkezéseknek a területén történő alkalmazását valamely hatóság vagy hatóságok felügyeljék. E hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el.”

A Bíróság az ügyet ez alapján a rendelet alapján mérlegelte, valamint összehasonlítás végett segítségül hívta még az európai adatvédelmi biztos intézményét létrehozó és szabályozó 2000. december 18-i 45/2001/EK rendeletet. Az ügy érdemével kapcsolatos álláspontjának kifejtésére vonatkozó legelső bekezdésben azt is leszögezte, hogy „a természetes személyek személyes adataik kezelése tekintetében történő védelmére vonatkozó uniós szabályok tiszteletben tartásának független hatóság általi felügyeletére vonatkozó követelmény az elsődleges uniós jogból, nevezetesen az Európai Unió Alapjogi Chartája 8. cikkének (3)

³⁹⁴Uo. AT. bekezdés

³⁹⁵Uo. A Tanács határozatára tett javaslat (18) bekezdése.

³⁹⁶Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2014. április 8-ítélete, C-288/12. sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150641&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15576351>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

bekezdéséből és az EUMSZ 16. cikk (2) bekezdéséből is következik.”³⁹⁷ Azaz, ebben az ítéletben a Bíróság érvelésének elején már utal az adatvédelmi hatóság függetlenségének alapjogi vonatkozásaira. Ugyanakkor az ítélet további pontjaiban – a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentésével kapcsolatos ügghöz hasonlóan – már nem az alapjogokra építette az érvelést, hanem a másodlagos uniós jog vonatkozó rendelete alapján végezte el a vizsgálódást.

A kereset megalapozottságának értékelése során megvizsgálta, hogy „a 95/46 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében foglalt azon követelmény, amely szerint biztosítani kell, hogy a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során minden egyes hatóság teljes függetlenségben járjon el, magában foglalja-e azt a kötelezettséget – amint azt a Bizottság állítja –, hogy az érintett tagállamnak e hatóság megbízását az eredetileg megállapított időtartam leteltéig tiszteletben kell tartania.”³⁹⁸ E tekintetben korábbi joggyakorlatára hivatkozva megállapította, hogy „önmagában az a kockázat, hogy az adatkezelést ellenőrző hatóságok döntéseire az őket felügyelő állami hatóságok politikai befolyást gyakorolhatnak, már elegendő akadályát jelenti annak, hogy az előbbieket független módon láthassák el feladatkörüket.”³⁹⁹ Kifejtette, hogy „ha valamennyi tagállam számára megengedett lenne, hogy a felügyelő hatóság megbízását az eredetileg megállapított megbízási idő lejárta előtt megszüntessék, anélkül hogy tiszteletben tartanák az alkalmazandó jogszabályok által e célból előzetesen meghatározott szabályokat és garanciákat, akkor e hatóság fölött megbízásának gyakorlása közben végig ott lebegne a megbízás idő előtti megszüntetésének fenyegetése, ami e hatóság politikai hatalomnak való megfeleléséhez vezetne, és ez ellentétes az említett függetlenségi követelménnyel.”⁴⁰⁰ Ilyen helyzetben ugyanis „nem tekinthető úgy, hogy a felügyelő hatóság a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától mentesen működhet.”⁴⁰¹ Ebből következően megállapította, hogy „Magyarország úgy szüntette meg a biztos megbízását, hogy nem tartotta tiszteletben a megbízás védelme érdekében törvényben létrehozott garanciákat, és ezzel megsértette a biztos 95/46 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében vett függetlenségét. Az, hogy erre az idő előtti megszüntetésre intézményi modellváltás eredményeként került sor, nem teheti azt összeegyeztethetővé a felügyelő hatóságok vonatkozásában e rendelkezés által megkövetelt függetlenséggel.”⁴⁰² Ez

³⁹⁷Uo. 47. pont

³⁹⁸Uo. 50. pont

³⁹⁹Uo. 53. pont

⁴⁰⁰Uo. 54. pont

⁴⁰¹Uo. 55. pont

⁴⁰²Uo. 59. pont

alapján arra a konklúzióra jutott, hogy „Magyarország, mivel idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízatását, nem teljesítette a 95/46 irányelvből eredő kötelezettségeit.”⁴⁰³

Mivel ebben az ügyben a Bíróság az adatvédelmi hatóság politikai hatalomtól való függetlenségének kérdését mérlegelte, itt is lehetősége nyílt volna megnyilvánulni az európai politikai színtéren akkor már negyedik éve zajló jogállamisági vitában. Az ítélethozatalra majdnem egy évvel a magyarországi jogállamiság helyzetét vizsgáló Tavares-jelentés elfogadása után került sor, amely maga is jogállamisági problémaként utalt az adatvédelmi hatósággal kapcsolatban folyamatban lévő európai bírósági ügyre. Az Európai Bizottság egy hónappal korábban, 2014. március 11-én jelentette meg közleményét a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről. A Bíróság ugyanakkor vélhetőleg továbbra is bölcsőbbnek látta elkerülni a jogállamiságra történő utalást, az ítélet még általánosságban véve az EUSZ 2. cikkében felsorolt közös európai értékeket sem említette.⁴⁰⁴ Csakúgy, mint a bírák nyugdíjkorhatárával kapcsolatos ügyben, az ítéletet ismételten csak az Unió politikai intézményei kötötték a jogállamiság kérdésköréhez.

A jelen fejezetben a bírák nyugdíjkorhatárával és az adatvédelmi hatóság függetlenségével foglalkozó ítéleteket elemeztem. Megállapítottam, hogy bár az ítéletek tárgyukat tekintve kapcsolódtak az Unió politikai intézményeiben folyó jogállamiság-vitákhoz, a bíróság ezekben nem hivatkozott a jogállamiság elvére. Az, hogy a jogállamiság kérdése egyik ítéletben sem jelent meg explicit módon azért is különleges, mert a Bíróság joggyakorlatában ekkor már nem volt példa nélküli a jogállamiság elvére való hivatkozás. A következő fejezetben több esetet is bemutatok, amelyekben a Bíróság hivatkozott a jogállamiságra, igaz, akkoriban még nem a tagállamok feletti jogállamisági kontroll olvasatában.

⁴⁰³Uo. 62. pont

⁴⁰⁴Az ítélettel kapcsolatban további kuriózum, hogy két nappal a 2014. április 6-i magyarországi országgyűlési választások után látott napvilágot. Feltehetően ezzel az időzítéssel a Bíróság el akarta kerülni, hogy a Magyarországot elmarasztaló ítélete a parlamenti választási kampány témájává váljon.

10. FEJEZET: A JOGÁLLAMISÁGRA HIVATKOZÓ, DE TARTALMUKBAN NEM A JOGÁLLAMISÁG-POLITIKÁHOZ KAPCSOLÓDÓ ÍTÉLETEK

Laurent Blatière, európai uniós jogi szakértő 2019-ben megjelent cikkében⁴⁰⁵ megállapította, hogy az Európai Bíróság internetes keresőrendszere francia nyelven a „jogállamiság” („État de droit”) címszóra több mint százötven esetet listáz. Ezeknek a túlnyomó többsége azonban kizárható a jelen cikk tárgyát is képező uniós jogállamiság-vitával kapcsolatos vizsgálódások során, mert bennük az „état de droit” kifejezés nem a „jogállamiságra”, hanem a jog akkori állapotára, utal, amikor a Bíróság az adott ügyet vizsgálta („l'état de droit au moment où la Cour de Justice s'est prononcée”).⁴⁰⁶ Ezt támasztja alá az is, hogy a „jogállam”, vagy „jogállamiság” kifejezésre magyar nyelven keresve már kevesebb ítéletet találunk.⁴⁰⁷

A jogállamiság szóra kapott keresési eredmények száma azonban még így is viszonylag magas, ami azért lehetséges, mert – ahogy az említett francia szerző is írja – sok ítélet szövegébe a peres felek érvelésének részeként, vagy egy alkalmazott jogszabály szövegelemeként került be a jogállamiság kifejezés anélkül, hogy az jelentős tartalmi relevanciával bírt volna az adott ítéletben. Tovább szűkítve a kutatást elérkezünk azokhoz az ítéletekhez, amelyekben a jogállamiság már a Bíróság lényegi érvelésében jelenik meg. Azonban ezeknek is csak egy része köthető konkrétan az uniós jogállamiság-politikához. Ebben a fejezetben azok az ügyek kerülnek bemutatásra, amelyekben a Bíróság hivatkozik a jogállamiság fogalmára, de nem olyan vonatkozásban, amely összekapcsolható lenne a jelen dolgozatban tárgyalt uniós jogállamisági vitával.

⁴⁰⁵Blatière, Laurent: La protection évolutive de l'Etat de droit par la Cour de Justice de l'Union européenne. In: Revue des droits et libertés fondamentaux. 2019, chron. n° 39
<http://www.revuedlf.com/droit-ue/la-protection-evolutive-de-letat-de-droit-par-la-cour-de-justice-de-lunion-europeenne/>

Letöltés ideje: 2020. november 7.

⁴⁰⁶Blatière, Laurent: i. m. I. A pont.

<http://www.revuedlf.com/droit-ue/la-protection-evolutive-de-letat-de-droit-par-la-cour-de-justice-de-lunion-europeenne/>

Letöltés ideje: 2020. november 7.

⁴⁰⁷Kecsmár Krisztián a jogállamiság fogalmára vonatkozó európai bírósági joggyakorlat elemzésekor a jogközösség fogalmával is hosszabban foglalkozik.

Kecsmár Krisztián: A jogállamiság fogalma az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, avagy a jog került a politika vagy a politika a jog csapdájába? In: Európai Tükör, 2020/2. szám. 31-51. o. 37. oldaltól

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/4544/4139>

Letöltés ideje: 2021. február 7.

10.1. A KÖLLENSPERGER ÉS ATZWANGER ÜGY (C-103/97)

Az 1999. február 4-i, C-103/97 sz. *Köllensperger és Atzwanger* ítéletben a jogállamiság kifejezés már a Bíróság érvelésében jelenik meg. Ebben az ügyben a Bíróságnak elsőként arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy a Tiroli Közbeszerzési Hivatal (Tiroler Landesvergabeamt) tagjai teljesítik-e a bírói testületekben előírt függetlenségi garanciát.⁴⁰⁸ A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az osztrák jogszabályi rendelkezések együttes olvasata nem támasztja alá azt a következtetést, mely szerint a kérdéses jogszabálycikk nem biztosítja a hivatal tagjainak függetlenségét. Az ítéletben a Bíróság kimondta, hogy nem tisztje feltételezni, hogy a kérdéses cikket az osztrák alkotmánnyal és a jogállam elveivel ellentétes módon alkalmazzák.⁴⁰⁹ A jogállamiságra való hivatkozással a Bíróságnak itt már érdemi mondanivalója volt, viszont a napjainkban megszokott jogállamisági vitáktól eltérően a megfogalmazásból éppen az derül ki, hogy a Bíróság feltételezte, hogy a tagállamokban megfelelően érvényesül a jogállami rendszer.

10.2. A C-232/02. SZ. VÉGZÉS

A Bíróság 2002. október 18-i, C-232/02 sz. *végzése* szintén tartalmaz utalást a jogállamiságra.⁴¹⁰ A Bíróság ebben kimondta, hogy „a Bizottságnak [...] egyértelműen kötelessége, hogy pártatlanul viselkedjen a hivatalos vizsgálati eljárásban részt vevő valamennyi féllel szemben. Az érintett felek közötti megkülönböztetésmentesség kötelezettsége a megfelelő ügyintézéshez való jog megnyilvánulása, amely a Bizottság által tiszteletben tartandó, [és] amely része a tagállamok alkotmányos hagyományaiban közös általános jogállamisági jogelveknek. [...]”⁴¹¹

Az eset érdekessége, hogy a Bíróság ebben az ítéletben nem egy tagállam vonatkozásában, hanem egy európai uniós intézménnyel, az Európai Bizottsággal szemben fogalmazott meg követelményeket a jogállamiság elvére hivatkozva. Egy versenyjogi esetben kötelezte a Bizottságot a jogállamiság elvéből levezethető kötelezettségek tiszteletben tartására. Ez az

⁴⁰⁸Az Európai Unió Bírósága (6. Tanács) 1999. február 4-i ítélete, C-103/97. sz. ügy
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44407&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15578251>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴⁰⁹Uo. 24. pont. A szerző fordítása. Francia eredeti nyelven: „La lecture combinée de ces règles s'oppose ainsi à la conclusion selon laquelle l'article 6, paragraphe 4, du Tir VergG ne garantirait pas l'indépendance des membres du Landesvergabeamt. Il n'appartient pas à la Cour de supposer qu'une telle disposition serait appliquée de manière contraire à la Constitution autrichienne et aux principes d'un état de droit.”

⁴¹⁰Az Európai Unió Bírósága elnökének 2002. október 18-i végzése, C-232/02. P(R). sz. ügy
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47794&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15578710>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴¹¹Uo. 85. pont. A szerző fordítása francia nyelvből.

ügy is rávilágít arra a manapság kevésbé hangoztatott tényre, hogy a jogállamiság – csakúgy mint a többi alapjog – uniós szerződésbe és Alapjogi Chartába foglalása eredendően az uniós intézményekkel, és nem a tagállamokkal szemben volt hivatott garanciákat biztosítani.⁴¹²

10.3. A C-185/02. SZ. ÍTÉLET

A Bíróság 2004. október 28-i C-185/02 számú ítéletében egy kötelezettségszegési eljárásban hozott döntést.⁴¹³ Az ítélet, hasonlóan a *Köllensperger és Atzwanger* ítélethez a jogállamiság tekintetében a tagállamokba vetett bizalomról tanúskodik. A Bizottság Portugáliát idézte a testület elé, mert úgy vélte, a tagállam nem tartotta be a poliklórozott bifenilek és a poliklórozott terfenilek (PCB/PCT) ártalmatlanításáról szóló 1996. szeptember 16-i 96/59/EK sz. tanácsi irányelvben foglalt kötelezettségeket. A Bíróság azonban emlékeztetett arra, hogy állandó ítélkezési gyakorlata alapján „a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset keretében a Bizottság feladata az állítólagos jogsértés fennállásának igazolása. A Bizottság köteles a Bíróság rendelkezésére bocsátani azokat az elemeket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy ellenőrizték a jogsértés fennállását, anélkül, hogy bármiféle vélelemre támaszkodhatna. [...]”⁴¹⁴ Megállapította, hogy amennyiben az érintett gazdasági társaságok betartják a portugál nemzeti jog rendelkezéseit, Portugália megfelel az uniós irányelv rendelkezéseinek. „Egy jogállamban ugyanis nem vélelmezhető, hogy egy jogi kötelezettséget nem tartanak be.”⁴¹⁵

10.4. A GESTORAS PRO AMNISTIA (C-354/04. P.) ÉS A SEGI ÜGYEK (C-355/04. P.)

A Bíróság később két ítéletben is deklarálta, hogy az Európai Unió a jogállamiság elvén alapszik. A 2007. február 27-i C-354/04. P. számú ítéletéhez kapcsolódó ügyben a *Gestoras Pro Amnistia* szervezet mint felperes, azt állította, hogy sérül a hatékony jogorvoslathoz való joga.⁴¹⁶ Az ügy tárgyát a Tanács által 2001. december 27-én elfogadott a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló 2001/931 közös álláspon

⁴¹²Ebből a szempontból jelen dolgozat szerzője nagyobb jelentőséget tulajdonít a hivatkozott végzésnek, mint Laurent Blatière, aki szerint ez az eset elhanyagolható, mert a Bíróság ítélkezési gyakorlatában későbbiekben nem jelent meg a jogállam ebben a megfogalmazásban. Vesd össze: Blatière: i. m. II. A. pont

⁴¹³Az Európai Unió Bírósága (6. Tanács) 2004. október 28-i ítélete, C-185/02. sz. ügy
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49272&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15580286>
Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴¹⁴Uo. 20. pont. A szerző fordítása francia nyelvből.

⁴¹⁵Uo. 26. pont. A szerző fordítása francia nyelvből.

⁴¹⁶Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2007. február 27-i ítélete, C-354/04. sz. ügy
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61240&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15581699>
Letöltés ideje: 2020. november 15.

képezte, amely a Gestoras Pro Amnistía szervezetet a terrorszervezetek listáján rögzítette. A felperes lényegében úgy érvelt, hogy semmilyen lehetősége nincs arra, hogy vitassa a 2001/931 közös állásponthoz mellékelt listára való felvételét, ami sérti a hatékony jogorvoslathoz való jogot.⁴¹⁷ Ezzel szemben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a fellebbezők „nem állíthatják jogosan, hogy semmilyen jogorvoslathoz való joggal nem rendelkeznek. Az EU 6. cikkéből következően az Unió a jogállamiság elvén alapul, és a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat. Következésképpen az intézmények felülvizsgálatnak vannak alávetve, hogy a jogi aktusaik megfelelnek-e a Szerződéseknek és az általános jogelveknek, akár csak az Unió jogának végrehajtása során a tagállamok.”⁴¹⁸ A Bíróság ugyanazon a napon a Gestoras pro Amnistía ügygel szinte teljesen megegyező tényállású C-355/04. P. sz. *Segi ügyben* ugyanezt az ítéletet hozta.⁴¹⁹

10.5. AZ ADVOCATEN VOOR DE WERELD ÜGY (C-303/05)

A jogállamisággal kapcsolatos fenti megfogalmazás néhány hónappal később a 2007. május 3-i C-303/05 sz. *Advocaten voor de Wereld* ügyben is megjelent.⁴²⁰ A Bíróság itt már azonban arra használta a jogállamiság alapszerződésben rögzített elvét, hogy megalapozza hatáskörét az ügy tárgyát képező kerethatározat vizsgálatára. Laurent Blatière szerint míg a *Gestoras Pro Amnistía* és *Segi* ügyekben a Bíróság csak mellékes utalást tett a jogállamiság elvére, az *Advocaten voor de Wereld* ügyben jelentős újítás, hogy a jogállamiság elvét tartalmazó akkor hatályos 6. cikk (1) bekezdést már saját hatásköre megalapozására használta fel, annak ellenére, hogy a Bíróság nem rendelkezett hatáskörrel a hivatkozott cikk betartatására.⁴²¹

10.6. AZ EVONIK DEGUSSA ÜGY (C-266/06 P.)

A jogállamiság kifejezés a 2008. május 22-i C-266/06 P. számú ügyben is megjelent érintőlegesen.⁴²² Az ügy alapját az *Evonik Degussa GmbH* által a Törvényszék ítélete ellen

⁴¹⁷Uo. 49. pont.

⁴¹⁸Uo. 51. pont

⁴¹⁹Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2007. február 27-i ítélete, C-355/04 P. sz. ügy.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0355> (2020. november 15.)

⁴²⁰Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2007. május 3-i ítélete, C-303/05. sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61470&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15582396>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴²¹Blatière: i.m. II. A. 1.

Ez egyébként alátámasztja, hogy a jogállamiság-fogalom alkalmas arra, hogy rá hivatkozva az uniós szervek szélesítsék hatáskörüket.

⁴²²Az Európai Unió Bírósága (4. Tanács) 2008. május 22-i ítélete, C-266/06 P. sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67744&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15583145>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

benyújtott fellebbezés adta. A felperes szerint a 17. rendelet⁴²³ 15. cikk (2) bekezdése nem határozta meg kellő világossággal a Bizottság által kiszabható bírsággal kapcsolatban a Bizottság mérlegelési jogkörét. Mivel a Tanács nem határozta le kellőképpen ezt a mérlegelési jogkört, a bírság mértéke nem volt kellően előre kiszámítható a jogalany által, holott ez a jogállam követelménye lenne. A Bíróság szerint azonban a „Törvényszéknek nem lehet felróni, hogy nem vizsgálta meg, hogy a 17. rendelet 15. cikke (2) bekezdésének szövege garantálta-e a jogállamiság által előírt kiszámíthatóság mértékét. Azon kívül, hogy – amint az a jelen ítélet 40. pontjából kitűnik – a törvény világosságát mind a vonatkozó rendelkezés megfogalmazása, mind az állandó és közzétett ítélkezési gyakorlat által nyújtott részletek tekintetében kell értékelni, elengedő megállapítani, hogy a Törvényszék elvégezte a kérdéses vizsgálatot. [...]”⁴²⁴

10.7. A SCHREMS ÜGY (C-362/14)

A 2015. október 6-i C-362/14. sz. *Schrems* ügyben a Bíróság egy előzetes döntéshozatali eljárás formájában a Bizottság 2000/520 határozata érvényességét vizsgálta.⁴²⁵ Az ügy háttérében a XXI. század talán legmeghatározóbb alapjogi kihívása, a személyes adatok digitális világban való védelme állt. A Bíróság ebben az ítéletben rendkívül világosan foglalja össze a Facebookkal kapcsolatban felmerült adatvédelmi aggályokat. „Az Unió területén lakó és a Facebookot használni kívánó valamennyi személynek a regisztráció során alá kell írnia egy szerződést az Egyesült Államokban letelepedett Facebook Inc. leányvállalatával, a Facebook Irelanddel. A Facebook Ireland Unió területén lakóhellyel rendelkező felhasználóira vonatkozó személyes adatokat részben vagy egészben a Facebook Inc. Egyesült Államokban található szervereire továbbítják, és ott kezelik azokat.”⁴²⁶ 2013. június 25-én M. Schrems panaszt nyújtott be az [ír] adatvédelmi biztoshoz, amelyben lényegében azt kérte, hogy gyakorolja a jogszabályban rögzített hatásköreit, és tiltsa meg a Facebook Ireland számára a személyes adatai Egyesült Államokba való továbbítását. Azzal érvelt, hogy ezen ország hatályos joga és gyakorlata nem biztosít a területén tárolt személyes adatok számára elégséges védelmet a hatóságok által folytatott megfigyelési tevékenységekkel szemben. M. Schrems e tekintetben az Edward Snowden által az Egyesült Államok hírszerző

⁴²³Első rendelet a Szerződés 85. és 86. cikkének végrehajtásáról

⁴²⁴Az Európai Unió Bírósága (4. Tanács) 2008. május 22-i ítélete, C-266/06 P. sz. ügy 58. pont. A szerző fordítása francia nyelvből.

⁴²⁵Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2015. október 6-i ítélete, C-362/14. sz. ügy.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=169195&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15583557>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴²⁶Uo. 27. pont

szolgálatának, és különösen a National Security Agency-nek (Nemzetbiztonsági Ügynökség, a továbbiakban: NSA) a tevékenységére vonatkozóan kiszivároztatott információkra hivatkozott.⁴²⁷ Az adatvédelmi biztos, mivel úgy ítélte meg, hogy nem köteles az M. Schrems által a panaszában megjelölt tényeket kivizsgálni, elutasította azt mint jogilag megalapozatlant. E biztos ugyanis úgy ítélte meg, hogy nincsenek bizonyítékok arra, hogy az NSA hozzáfért az érintett személyes adataihoz. Az adatvédelmi biztos hozzáfűzte, hogy M. Schrems nem hivatkozhat eredményesen a panaszában felhozott kifogásokra, mivel a személyes adatok Egyesült Államokbeli védelmének megfelelőre vonatkozó minden kérdést a 2000/520 határozattal összhangban kell vizsgálni, és hogy a Bizottság e határozatban megállapította, hogy az Amerikai Egyesült Államok megfelelő védelmi szintet biztosít.⁴²⁸

A Bíróság ugyanakkor úgy vélte, hogy az „olyan szabályozást, amely lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy általános jelleggel hozzáférjenek az elektronikus kommunikációk tartalmához, úgy kell tekinteni, hogy az a magánélet tiszteletben tartásához való, a Charta 7. cikkében biztosított alapvető jog lényegét sérti.⁴²⁹ Ehhez hasonlóan az olyan szabályozás, amely nem biztosít a jogalany számára semmilyen jogorvoslati lehetőséget abból a célból, hogy a rá vonatkozó személyes adatokhoz hozzáférést kapjon, vagy azokat helyesbítse, illetve töröltesse, nem tartja tiszteletben a hatékony bírói jogvédelemhez való jog lényegét, amelyet a Charta 47. cikke mond ki. A Charta 47. cikkének első bekezdése ugyanis megköveteli, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, a hivatkozott cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslatához. Az uniós rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló bírói felülvizsgálat fennállása e tekintetben a jogállamiság létének velejárója.”⁴³⁰ A Bíróság végül arra hivatkozva döntött a kérdéses határozat érvénytelenségéről, hogy az „nem állapította meg, hogy az Amerikai Egyesült Államok belföldi joga, vagy vállalt nemzetközi kötelezettségei alapján ténylegesen megfelelő védelmi szintet biztosít.”⁴³¹ A tárgyalt bírósági ítélet tehát megint a hatékony bírói jogorvoslat szempontjából hivatkozott a jogállamiság elvére.

⁴²⁷Uo. 28. pont

⁴²⁸Uo. 29. pont

⁴²⁹Uo. 94. pont

⁴³⁰Uo. 95. pont

⁴³¹Uo. 97. pont

10.8. A „H” ÜGY (C-455/14. P.)

A Bíróságnak a 2016. július 19-i C-455/14. P. számú H ítéletében arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy a Bíróságnak van-e hatásköre vizsgálni azt az Európai Unió rendfenntartó missziója (EUPM), személyzeti vezetője által aláírt, 2010. április 7-i határozatot (és esetlegesen az azt követő kapcsolódó határozatokat), amely(ek) a fellebbezőt a „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” munkakörbe csoportosították át a Banja Luka-i (Bosznia Hercegovina) regionális irodába.⁴³² A Tanács és a Bizottság a kereset elfogadhatatlansága mellett érveltek kijelentve, hogy a vitatott határozatok a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében elfogadott és foganatosított operatív intézkedések. Az intézkedéseket megtámadó H felperes ezzel szemben azt állította, hogy a vitatott határozatok nem a KKBP-vel kapcsolatos politikai vagy stratégiai aktusok, ezért a Bíróság hatáskörének hiánya megfosztaná őt a hatékony jogorvoslathoz való jogától. A Törvényszék végzésében úgy ítélte meg, hogy nem rendelkezik hatáskörrel a kereset elbírálására, ezért mint elfogadhatatlant elutasította. A Bíróság ezzel szemben megállapította, hogy bár a „Bíróság főszabály szerint nem rendelkezik hatáskörrel a KKBP-re vonatkozó rendelkezéseket és az ezek alapján elfogadott aktusokat illetően,⁴³³ [...] e rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni.⁴³⁴ [...] E tekintetben ki kell emelni, hogy amint az az EU Szerződés közös rendelkezéseiben foglalt EUSZ 2. cikkeből és az Unió külső tevékenységére vonatkozó EUSZ 21. cikkeből – amelyre a KKBP-re vonatkozó EUSZ 23. cikk visszautal – következik, az Unió többek között az egyenlőség és a jogállamiság értékein alapul. [...] Márpedig az uniós jogi rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló bírói felülvizsgálat fennállása már önmagában a jogállamiság létének velejárója.”⁴³⁵

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy bár az érintett „misszió hatáskörrel rendelkező hatóságai által elfogadott, a tagállamok és az uniós intézmények által kirendelt humán erőforrásoknak a műveleti területen végzett tevékenységek elvégzése érdekében történő elosztására vonatkozó határozatok a KKBP-be tartozó operatív vetülettel bírnak, lényegüknél fogva személyzeti igazgatási aktusoknak is minősülnek, az uniós intézmények által a hatásköreik gyakorlása során elfogadott valamennyi ilyen határozathoz hasonlóan.”⁴³⁶ Következésképpen a Bíróság

⁴³²Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2016. július 19-i ítélete, C-455/14. P. sz. ügy <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=181843&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15584315>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴³³Uo. 39. pont

⁴³⁴Uo. 40. pont

⁴³⁵Uo. 41. pont

⁴³⁶Uo. 54. pont

megállapította a Törvényszék, illetve fellebbezés esetén saját hatáskörét az adott jogi aktusok vizsgálatára, és egyúttal hatályon kívül helyezte a Törvényszék megfellebbezett végzését.

10.9. A ROSNEFT ÜGY (C-72/15)

A 2017. március 28-i C-72/15. sz. *Rosneft* ítéletben a Bíróság ismételten saját hatáskörének alátámasztására, KKBP-re való kiterjesztésére használta a jogállamiságra való hivatkozást.⁴³⁷

Az ügy háttérében az állt, hogy a Tanács, miután az uniós tagállamok állam, illetve kormányfői, 2014. március 6-án elítélték, hogy „az Oroszországi Föderáció indokolatlanul megsértette Ukrajna szuverenitását és területi integritását”, a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében korlátozó intézkedéseket fogadott el Oroszországgal, és oroszországi vállalatokkal szemben.⁴³⁸ Az intézkedések hátrányosan érintették az Oroszországban bejegyzett, olaj és gázipari ágazatokra szakosodott Rosneft társaságot. Egy Egyesült Királyságban folyó per keretében a brit bíróság előzetes döntéshozatali eljárás formájában többek között azt a kérdést tette fel az Európai Unió Bíróságának, hogy utóbbi rendelkezés-e hatáskörrel arra, hogy előzetes döntést hozzon a 2014/512 határozat rendelkezéseivel kapcsolatban. A szóban forgó kérdésben az Egyesült Királyság kormánya, továbbá a cseh, az észt, a francia és a lengyel kormány és a Tanács is a Bíróság hatásköre ellen érvelt.⁴³⁹

A Bíróság azonban a *H* üggyhöz hasonlóan megállapította, hogy „mind az EU Szerződés közös rendelkezéseiben foglalt EUSZ 2. cikkből, mind pedig az Unió külső tevékenységére vonatkozó EUSZ 21. cikkből – amelyre a KKBP-re vonatkozó EUSZ 23. cikk visszautal – az következik, hogy az Unió többek között a jogállamiság értékein alapul.⁴⁴⁰ [Márpedig] az uniós jogi rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírói felülvizsgálat fennállása a jogállamiság létének velejárója.”⁴⁴¹ Következésképpen a Bíróság a *Schrems* és *H* ügyekre visszautalva, a jogállamiság elvére hivatkozva kiterjesztően értelmezte hatáskörét.

⁴³⁷Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2017. március 28-i ítélete, C-72/15. sz. ügy <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191170&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15585059>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴³⁸Az intézkedéseket jogszabályba foglalta: a Tanács az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2014. július 31-i 2014/512/KKBP határozata és annak módosításai, valamint a Tanács szintén 2014. július 31-én elfogadott, az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 833/2014 rendelete.

⁴³⁹Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2017. március 28-i ítélete, C-72/15. sz. ügy, 58. pont

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191170&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15585059>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴⁴⁰Uo. 72. pont

⁴⁴¹Uo. 73. pont

A 9. és 10. fejezetekben a jogállamisággal kapcsolatos európai bírósági döntések két csoportját mutattam be részletesebben. A 9. fejezetben megállapítottam, hogy a Bíróság joggyakorlatában található olyan ítéletek, amelyek témájukat tekintve az Európai Unióban a 2010-es évtizedben meghatározóvá váló jogállamisági vitákhoz köthetők, mégsem tartalmaznak utalást a jogállamiság fogalmára. A 10. fejezetben kilenc bírósági ügy elemzésén keresztül bemutattam, hogy a Bíróság joggyakorlatában több olyan döntést is találni, amely explicite hivatkozik és épít a jogállamiság fogalmára, ugyanakkor tartalmát tekintve nem kapcsolódik az egyes uniós tagállamok jogállamisági bírálatát középpontba helyező európai politikai vitákhoz.

Mindez arra világít rá, hogy a Bíróság kezdetekben óvatosan közelített a tagállamok ellenőrzését célzó uniós jogállamiság-politikához. Amennyiben a jogállamiság-politikához kötődő, politikai színezetű ügyekben állást kellett foglalnia, óvakodott a jogállamiság kifejezés használatától elkerülendő, hogy a jogállamiság-politika aktív szereplőjeként tekintsenek rá. Amennyiben pedig a jogállamiság kifejezést használta, ezt olyan ügyekben tette, amelyek tartalmukat tekintve nem kapcsolódtak az uniós jogállamiság-politikához.

A következő fejezetekben bemutatom, hogy a Bíróság fenti hozzáállása a 2010-es évtized második felében jelentősen megváltozott. A testület több olyan ítéletet is hozott, amely arra utal, hogy joggyakorlatán keresztül aktív bírói támogatást kíván nyújtani a tagállamokat górcső alá vonó uniós jogállamiság-politika fejlesztéséhez.

11. FEJEZET: A JOGÁLLAMISÁG FOGALMÁNAK JOGÁLLAMISÁG-POLITIKÁHOZ KÖTHETŐ MEGJELENÉSE A BÍRÓSÁG JOGGYAKORLATÁBAN

Ebben a fejezetben olyan ítéleteket elemzek, amelyekben a Bíróság hivatkozik a jogállamiság fogalmára oly módon, amely már köthető a szélesebb értelemben vett európai jogállamisági viták mentén kialakított jogállamiság-politikához.

11.1. A PAINER VÉGZÉS (C-145/10)

A Bíróság 2011. december 1-i *C-145/10* sz. végzése közvetett módon köthető az EU-ban napirenden lévő jogállamiság-vitához.⁴⁴² A hivatkozott ügy tárgyát a tízéves korában elrabolt Natascha K.-ról korábban E. M. Painer fényképész által készített fényképes portrék képezték. Miután Natascha K.-t 1998-ban tízévesen elrabolták, az illetékes közbiztonsági hatóságok nyomozási felhívást tettek közzé, amelyhez felhasználták a vita tárgyát képező fényképeket.⁴⁴³ 2006-ban Natascha K. elszökött elrablójától, szökését követően és első nyilvános megjelenését megelőzően az említett újságok úgy jelentették meg a kérdéses fényképeket, hogy nem nevezték meg a fényképek szerzőjét, arra hivatkozva, hogy a fényképeket egy hírügynökségtől kapták, és ezeken nem volt megjelölve az eredeti fotós neve. A fényképekből számítógépes program segítségével fantomképet is készítettek, ami Natascha K. feltételezett arcképét ábrázolta. A fényképész szerzői jogára hivatkozva díjfizetést követelt az érintett újságoktól.⁴⁴⁴

Az ügy középpontjában tehát szerzői jogi kérdések álltak, azzal a különleges vetülettel, hogy felmerült, hogy az elrabolt személy fotójának közzétételével az újságok a közbiztonság védelmét szolgálhatták. Ítéletében a Bíróság előbb leszögezte, hogy „nem engedhető meg a média – a jelen esetben egy újságkiadó vállalat – számára, hogy kisajátítsa magának a közbiztonság védelmét. Kizárólag az állam – amelynek illetékes hatóságai megfelelő eszközökkel és szervezett felépítéssel rendelkeznek tekinthető ugyanis alkalmasnak és felelősnek arra, hogy megfelelő intézkedésekkel, például nyomozási felhívás közzétételével – biztosítsa egy ilyen közérdekű cél elérését.”⁴⁴⁵ Egy újságkiadó vállalat ezért nem használhat fel

⁴⁴²Az Európai Unió Bírósága (3. Tanács) 2011. december 1-jei ítélete, C-145/10. sz. ügy.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=115785&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15586001>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴⁴³Uo. 30. pont

⁴⁴⁴Uo. 30-38. pontok

⁴⁴⁵Uo. 111. pont

saját kezdeményezésére, a közbiztonság érdekében hivatkozva egy szerzői jogi védelemben részesülő művet.”⁴⁴⁶ A Bíróság ugyanakkor azt is hozzátette, hogy „tekintettel [...] arra, hogy a demokratikus társadalomban és jogállamban a sajtónak az a feladata, hogy a feltétlenül szükséges korlátozást leszámítva korlátozás nélkül tájékoztassa a nyilvánosságot, nem zárható ki, hogy egy sajtókiadó vállalat egy keresett személy fényképének közzétételével éppen a közbiztonságra vonatkozó cél elérését segítheti. Meg kell követelni, hogy ez a kezdeményezés egyrészt illeszkedjen az illetékes nemzeti hatóságok közbiztonság biztosítására irányuló döntéséhez vagy eljárásához, másrészt pedig hogy az említett hatóságokkal egyetértésben és együttműködésben történjen, elkerülendő ezáltal annak veszélyét, hogy keresztezze az e hatóságok által hozott intézkedéseket. Nem szükséges azonban a közbiztonsági hatóságok arra irányuló konkrét, aktuális és kifejezett felhívása, hogy egy fényképet nyomozás céljából nyilvánosságra hozzanak.”⁴⁴⁷

Tekintettel az ügy – szerzői jogi szempontból kétségkívül érdekes, mégis – alapjában véve technikai jellegére, a sajtószabadság „demokratikus társadalomban és jogállamban” betöltött szerepére való hangzatos utalás kitér a szöveggörnyezetből. A tényállás ismeretében a szerzői jog és a közbiztonság közötti mérlegelés jogilag elegendő eszközt kellett, hogy biztosítson a Bíróságnak az előzetes döntéshozatali eljárás keretében részére feltett kérdés megválaszolására. A fent idézett, demokráciára, jogállamiságra és sajtószabadságra vonatkozó szövegrészek ezért akár szimbolikus, deklaratív jelleg is tulajdonítható. Az a mondat, mely szerint a „demokratikus társadalomban és jogállamban a sajtónak az a feladata, hogy a feltétlenül szükséges korlátozást leszámítva korlátozás nélkül tájékoztassa a nyilvánosságot” értelmezhető általában a sajtószabadság védelmében megfogalmazott állításként, amely különleges színezetet nyer amiatt, hogy a hivatkozott ítélet a magyar médiatörvényről folyó európai politikai viták idejében látott napvilágot.

Az ítélet 2011. december 1-jén született, alig egy évvel azután, hogy a magyar médiatörvény körüli európai uniós és nemzetközi viták kiobbantak. A jogállamiságra történő hivatkozás a kérdéses mondatrészben ezért értelmezhető a sajtószabadság korlátozásával megvádolt magyar hatóságoknak megfogalmazott közvetett üzenetként, amelyben a Bíróság, még ha alig észrevehetően is, de jelzést kívánt küldeni az uniós politikai színtérre. Természetesen nem ismerhetjük biztosan a Bíróság szándékait. Ugyanakkor a fenti feltételezést nagyban megerősíti az a kronológiai egybeesés is, hogy a magyar Alkotmánybíróság mindössze

⁴⁴⁶Uo. 112. pont

⁴⁴⁷Uo. 113. pont

néhány nappal később, 2011. december 20-án hozta meg azt a határozatát, amellyel a vitatott magyar médiatörvény több pontját megsemmisítette.⁴⁴⁸

11.2. AZ ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUÍZES PORTUGUESES (ASJP) ÍTÉLET (C-64/16)

A 2018. február 27-i C-64/16 sz. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben⁴⁴⁹ a Bíróságnak alkalma nyílt megnyilvánulni a tagállami bíróságok függetlenségével kapcsolatban.⁴⁵⁰ Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a portugál bírák szakszervezeteként működő Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP) és a portugál Számvevőszék között folyamatban levő eljárásban terjesztette elő a portugál legfelsőbb közigazgatási bíróság. Portugáliában az időszakos illetménycsökkentésre irányadó eljárásokat és a visszaállításukra vonatkozó feltételeket megállapító 75/2014. sz. 2014. szeptember 12-i törvény arról rendelkezett, hogy az országban jelentkező túlzott költségvetési hiány miatt csökkenteni kell a közszférában dolgozók, beleértve a számvevőszék tagjainak illetményét. A közszférában az illetménycsökkentés megszüntetéséről szóló 2015. december 30-i 159 A/2015. sz. törvény 2016. január 1-jétől fokozatosan megszüntette az illetménycsökkentést. Az ASJP szerint az illetménycsökkentésre vonatkozó intézkedések sértették EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében és a Charta 47. cikkében foglalt bírói függetlenség elvét.

A Bíróságnak lényegében arra kellett választ adnia, hogy az „EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését akként kell-e értelmezni, hogy a bírói függetlenség elvével ellentétes az olyan, túlzott költségvetési hiány megszüntetésére irányuló, feltétlenül érvényesítendő követelményekhez és egy uniós pénzügyi támogatási programhoz kapcsolódó, bércsökkentést célzó általános intézkedéseknek, mint amelyek az alapügy tárgyát képezik, a tagállami igazságszolgáltatási szervek tagjai tekintetében történő alkalmazása.”⁴⁵¹

A Bíróság megállapította, hogy az, hogy a Számvevőszék tagjai „olyan szintű illetményben részesüljenek, amely összhangban áll az általuk ellátott feladatok jelentőségével, a bírói

⁴⁴⁸165/2011. (XII. 20.) AB határozat

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A11H0165.AB&txtreferer=A1000185.TV>

Letöltés ideje: 2020. november 27.

⁴⁴⁹Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2018. február 27-i ítélete, C-64/16. sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199682&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15587059>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴⁵⁰Az ítélet elemzéséhez lásd még: Kecsmár Krisztián: i. m. 42-47. o.

⁴⁵¹Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2018. február 27-i ítélete, C-64/16. sz. ügy 27. pont

függetlenség lényegi biztosítékát alkotja.”⁴⁵² Ugyanakkor azt is megállapította, hogy a kérdéses bércsökkentési intézkedések nem csak a Számvevőszék tagjaira, hanem a közzsférában dolgozó számos személyre kiterjedtek, azokat nem kifejezetten a számvevőszék tagjai tekintetében hozták, és a bércsökkentést célzó intézkedések időszakos jellegűek voltak.⁴⁵³ Ennélfogva pedig nem sértették a számvevőszék tagjainak függetlenségét.⁴⁵⁴ A portugál legfelsőbb közigazgatási bíróság kérdésére adott érdemi válasz szerint „a bírói függetlenség elvével nem ellentétes [a] [...] túlzott költségvetési hiány megszüntetésére irányuló feltétlenül érvényesítendő követelményekhez és egy uniós pénzügyi támogatási programhoz kapcsolódó, bércsökkentést célzó általános intézkedéseknek [...] a számvevőszék tagjai tekintetében történő alkalmazása.”⁴⁵⁵

A konkrét ügyben a tényállás nem volt bonyolult, a Bíróság könnyen mérlegelhette a helyzetet, és hozhatta meg fenti logikus döntését. Az viszont szembetűnő, hogy a Bíróság Nagytanácsban hozott ítéletében viszonylag kevés helyet szentelt a döntését alátámasztó érveknek, amely szerint a konkrét ügyben nem sérült a bírói függetlenség. Ehhez képest sokkal hosszabban elidőzött a bírói függetlenség elvi kérdésén, és e tekintetben lényeges üzeneteket fogalmazott meg.

Először is rögzítette, hogy „az EUSZ 2. cikk értelmében az Unió olyan értékeken, például a jogállamiság értékén alapul, amelyek közösek a tagállamokban, az egyebek mellett – az igazságosság társadalmában. E tekintetben ki kell emelni, hogy a tagállamok, és különösen bíróságaik közötti kölcsönös bizalom azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló számos közös értékben, amint azt az EUSZ 2. cikk kimondja.”⁴⁵⁶ [...] Az EUSZ 19. cikk, amely az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értékét konkretizálja, az uniós jogrendben a bírósági felülvizsgálat biztosításának feladatát nem egyedül a Bíróságra, hanem a nemzeti bíróságokra is ruházza. [...]”⁴⁵⁷ E bíróságok tehát a Bírósággal együttműködve közösen rájuk ruházott feladatot töltenek be annak érdekében, hogy a Szerződések alkalmazása és értelmezése során biztosítsák a jog tiszteletben tartását. [...]”⁴⁵⁸ Következésképpen, különösen az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt lojális együttműködés elve alapján a tagállamok kötelesek biztosítani területükön az uniós jog alkalmazását és tiszteletben tartását. [...] Ennek

⁴⁵²Uo. 45. pont

⁴⁵³Uo. 48-50. pontok

⁴⁵⁴Uo. 51. pont

⁴⁵⁵Uo. 52. pont

⁴⁵⁶Uo. 30. pont

⁴⁵⁷Uo. 32. pont

⁴⁵⁸Uo. 33.pont

címén, és amint azt az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése előírja, a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a jogalanyok hatékony bírói jogvédelemhez való jogának a biztosításához szükségesek. [...] ⁴⁵⁹ A jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elve, amelyre az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése utal, a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugvó uniós jogi alapelv. [...] ⁴⁶⁰ Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója. [...] ⁴⁶¹ Következésképpen minden tagállamnak biztosítania kell, hogy jogorvoslati rendszerében, az uniós jog hatálya alá tartozó területeken az uniós jog értelmében vett »bíróságnak« minősülő fórumok teljesítik a hatékony bírói jogvédelem követelményeit. ⁴⁶² E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az annak értékeléséhez tekintetbe vett tényezők sorában, hogy valamely szerv a „bíróság” jellemzőivel rendelkezik-e, szerepel az, hogy a szerv [...] független-e. [...] ⁴⁶³ Következésképpen, amennyiben a Tribunal de Contas (számvevőszék) a jelen ítélet 38. pontjában említett értelemben vett »bíróság« minőségében határozhat az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdések tárgyában [...], az érintett tagállamnak biztosítania kell, hogy e fórum, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének megfelelően, teljesítse a hatékony bírói jogvédelemhez kapcsolódó követelményeket. ⁴⁶⁴ E jogvédelem biztosítása érdekében az ilyen fórum függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú, amint azt a Charta 47. cikkének második bekezdése megerősíti, amely a hatékony jogorvoslatihoz való alapvető joghoz fűződő követelmények sorában említi a »független« bírósághoz való fordulást. ⁴⁶⁵ A nemzeti bíróságok függetlensége különösen alapvető azon igazságügyi együttműködési rendszer megfelelő működése szempontjából, amelyet az EUMSZ 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali mechanizmus megtestesít, amennyiben, a jelen ítélet 38. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, e mechanizmust csak olyan, az uniós jog alkalmazásáért felelős fórum hozhatja működésbe, amely többek között ezen, függetlenségre vonatkozó feltételt teljesíti. ⁴⁶⁶ A függetlenség fogalma többek között azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja bírói feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy

⁴⁵⁹Uo. 34. pont

⁴⁶⁰Uo. 35. pont

⁴⁶¹Uo. 36. pont

⁴⁶²Uo. 37. pont

⁴⁶³Uo. 38. pont

⁴⁶⁴Uo. 40. pont

⁴⁶⁵Uo. 41. pont

⁴⁶⁶Uo. 43. pont

bárhonnan utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja.”⁴⁶⁷

A Bíróság fenti érvelésében egyrészt visszautalt a 2017-es Rosneft ítéletre, amennyiben kimondta, hogy „az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója.” Ugyanakkor szembetűnő, hogy a Bíróság korábbi ítéleteihez képest az ASJP ügyben jóval részletesebben értekezett a bírói függetlenség jelentőségéről, megvalósulásának kritériumairól és mindezt a jogállamiság fogalmából vezette le. Az ügy tényállása nem tette szükségessé, hogy a Bíróság ilyen alapossággal taglalja a bírói függetlenség kérdését és ilyen gyakorisággal hivatkozzon a jogállamiság kifejezésre.

A jogállamiság és a bírói függetlenség kérdésének ilyen alapos tárgyalása minden bizonnyal a Lengyelország és az uniós intézmények között a lengyel bíróságok függetlenségével kapcsolatban fennálló jogállamisági vitákkal függ össze. Minden jel arra utal, hogy a Bíróság kézzelfogható üzenetet kívánt megfogalmazni, mely szerint kiemelt figyelmet szentel a tagállami bíróságok függetlenségének. E ponton emlékeztetni szükséges arra, hogy a Bizottság a jogállamiság megerősítésére irányuló keretén keresztül 2016. június 1-jétől vizsgálta a bírói függetlenség érvényesülését Lengyelországban. A bírói függetlenség hiányára hivatkozva a Bizottság 2017. december 20-án elindította az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást Lengyelországgal szemben. A Bíróság jelen esetben vizsgált 2018. február 27-i ítélete így ebben a szélesebb kontextusban értelmezendő.

Egyes szerzők arra is felhívják a figyelmet, hogy az ítélet 32. pontja a Bíróság joggyakorlatában először mondta ki tételesen, hogy „az EUSZ 19. cikk, amely az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értékét konkretizálja, az uniós jogrendben a bírósági felülvizsgálat biztosításának feladatát nem egyedül a Bíróságra, hanem a nemzeti bíróságokra is ruházza.”⁴⁶⁸ Szintén kiemelik, hogy a Bíróság az ítélet 29. pontjában az EUSZ bírói függetlenségre vonatkozó 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatályával kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy „e rendelkezés »az uniós jog által szabályozott területekre vonatkozik«, függetlenül attól a helyzettől, amelyben e jogot a tagállamok a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében végrehajtják.”

⁴⁶⁷Uo. 44. pont

⁴⁶⁸Blatière, Laurent, i.m. III. A. 2. pont

Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdésre való ilyen jellegű hivatkozásnak azért lehet jelentősége, mert az Alapjogi Charta hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogot rögzítő 47. cikke – csakúgy mint a Charta összes cikke általában – a Charta 51. cikk (1) bekezdésének értelmében csak az Unió intézményeire, szerveire és hivatalaira vonatkozik, a tagállamokra csak annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Azaz az Alapjogi Charta 47. cikke csak akkor teszi számonkérhetővé az Európai Bíróság számára egy tagállami bíróság függetlenségét, ha utóbbi uniós jogot hajt végre.

Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésére a fent idézett 29. pont szerinti hivatkozással a Bíróság vélhetőleg már ebben az ügyben azt az üzenetet kívánta közvetíteni, hogy ezentúl a nemzeti bíróságok függetlenségének ellenőrzését nem korlátozza azokra az esetekre, amikor ezek a bíróságok uniós jogot hajtanak végre.

Emellett az értelmezés mellett foglalt állást az uniós jogállamisági vitákban gyakran szakértőként megszólaló Laurent Pech és Sébastien Platon is. Úgy fogalmaztak, hogy amennyiben a fenti értelmezés helyes, az ítélet forradalminak tekinthető, hiszen ezáltal az Európai Bíróságnak hatalma nyílik „a legtöbb, ha nem az összes tagállami bíróság” függetlenségét vizsgálni.⁴⁶⁹ Mindez stratégiai jelentőségű fejleményként volt értékelhető azok szempontjából, akik arra számítottak, hogy az Európai Bíróság aktívan fel kíván lépni a Lengyelországot érintő, bírói függetlenséggel kapcsolatos jogállamisági vitákban. Az ASJP ügy lengyel bírói függetlenséggel kapcsolatos jogállamisági vitákra való kisugárzását erősíti meg az a tény is, hogy Koen Lenearts, az Európai Bíróság elnöke külön felhívta a figyelmet az ítélet jelentőségére egy, a lengyel Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság által szervezett konferencián.⁴⁷⁰

Ebben a fejezetben két bírósági ügyet elemeztem. A Painer végzésen keresztül bemutattam, hogy már a 2010-es évek elejéből is találni olyan ítéletet, amely hivatkozik a jogállamiságra oly módon, amely az uniós jogállamiság-vitákkal is kapcsolatba hozható. Az első kifejezetten jelentős jogállamisági hivatkozás, amely köthető az uniós politikai jogállamiság-vitához azonban a 2018-as ASJP ítéletben jelent meg, előrevetítve, hogy a Bíróság a következő

⁴⁶⁹ „Article 19(1) TEU may from now on be relied upon to challenge any national measure which may undermine the independence of any national court which may hear ‘questions concerning the application or interpretation of EU law’ (para. 40). The key ‘test’ is therefore whether the relevant national court has jurisdiction (or not) over potential questions of EU law. If this understanding is correct, the Court’s approach may be viewed as groundbreaking as most if not all national courts are, at least theoretically, in this situation.” Pech, Laurent–Platon, Sébastien: Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses. In : EU Law Analysis. Idézi: Blatière: i. m. III. A. 2. pont

⁴⁷⁰ The Court of Justice and National Courts: a Dialogue Based on Mutual Trust and Judicial Independence című bevezető előadás a 2018. március 19-én az Application of the European law in jurisprudence című konferencián. Idézi: Blatière: i. m. III. A. 2. pont

időszakban fokozottabb szerepvállalásra készülhet a jogállamisággal kapcsolatos európai politikai viták eldöntésében.

Az AJSP ítélet közvetett lengyel vonatkozásaival kapcsolatban azonban kezdetekben lehettek még kételyek. A következő fejezetben vizsgált ítéletek viszont már kétséget kizáróan rámutatnak arra, hogy a Bíróság egyre mélyrehatóbban foglalkozik az uniós jogállamisági viták sarokkövét képező lengyel bírói függetlenség kérdésével.

12. FEJEZET: A JOGÁLLAMISÁG-POLITIKÁHOZ KÖTHETŐ JOGÁLLAMISÁGI JOGGYAKORLAT KIBONTAKOZÁSA A LENGYEL ÜGYEK MENTÉN

12.1. Az LM ÜGY (C-216/18)

A Bíróság 2018. július 25-i *C-216/18 számú* ítéletében⁴⁷¹ az LM ellen a lengyel hatóságok által kibocsátott európai elfogatóparancsok írországi végrehajthatóságát vizsgálta.⁴⁷²

A Tanács 2002. június 13-i az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002/584 kerethatározata 1. cikke alapján „(1) Az európai elfogatóparancs egy tagállamban kibocsátott igazságügyi hatósági határozat, amely azt a célt szolgálja, hogy egy másik tagállam a büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása végett a keresett személyt elfogja és átadja. (2) A tagállamok minden európai elfogatóparancsot a kölcsönös elismerés elve alapján és e kerethatározat rendelkezéseinek megfelelően hajtanak végre.”

A kerethatározat lényegében a tagállamok közötti igazságügyi együttműködést segítő automatizmusokat vezet be a keresett személyek elfogása és uniós tagállamok közötti átadása kapcsán. Főszabály szerint az elfogatóparancs végrehajtását a végrehajtó hatóságok a kibocsátó hatóságok felé csak korlátozott esetekben tagadhatják meg.

Az európai elfogatóparancsokkal kapcsolatban a Bíróság a magyar érintettségű *C-404/15 és C-659/15 PPU Aranyosi és Căldăraru* ügyben 2016. április 5-én már fontos ítéletet hozott.⁴⁷³

Az Aranyosi ügyben az elfogató parancs hatálya alá eső magyar személy, Aranyosi Pál a

⁴⁷¹Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2018. július 25-i ítélete, C-216/18. sz. ügy <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15589556>
Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴⁷²Az ítélet elemzéséhez lásd még: Kecsmár Krisztián: i. m. 43-47. o.

⁴⁷³Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2016. április 5-i ítélete, C-404/15 és C-659/15. sz. ügyek <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175547&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15589966>
Letöltés ideje: 2020. november 15.

magyarországi rossz fogva tartási körülményekre (börtönzsúfoltságra) hivatkozva kérte a német hatóságoktól, hogy tagadják meg a magyar hatóságoknak való átadását. A Bíróság ebben az ítéletben kétlépéses eljárást írt elő arra az esetre, ha felmerülne, hogy az érintett személy jogai sérülnének az elfogató parancsot kibocsátó tagállamnak való átadásával. A Bíróság a konkrét ügyben kimondta, hogy a végrehajtó hatóságnak egyrészt meg kell vizsgálnia, hogy a kibocsátó tagállamban a fogva tartási körülményekre vonatkozó objektív, megbízható, pontos és kellően aktuális adatok rendszerszerű vagy általánossá vált zavarról tanúskodnak-e. Másrészt a végrehajtó hatóságnak meg kell konkrétan és pontosan vizsgálnia, hogy komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető-e, hogy az érintett személy az átadás következtében ténylegesen ki lenne téve az embertelen vagy megalázó bánásmód veszélyének. Ehhez pedig a kibocsátó igazságügyi hatóságtól további információk szolgáltatását kell kérnie.⁴⁷⁴

Az *LM* ügy abban az értelemben hasonlít az Aranyosi ügghöz, hogy az elfogató paranccsal érintett személy ez esetben is azt kérte a végrehajtó tagállami hatóságoktól, hogy tagadják meg átadását arra való tekintettel, hogy a kibocsátó tagállamban egyik alapvető joga sérülne. Ez esetben azonban az érintett személy nem az embertelen bánásmód veszélyét kifogásolta, hanem azt, hogy az elfogató parancsot kibocsátó tagállamban sérülne a tisztességes eljáráshoz való joga, mivel a kérdéses országban a bíróságok függetlensége nem biztosított.

A bírói függetlenségre való hivatkozás miatt a vizsgált ítélet számos közös pontot mutat a néhány hónappal korábban, 2018. február 27-én a *C-64/16 sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben hozott ítélettel is. Ebben az ügyben az elfogató parancsot kiadó tagállam azonban nem más, mint Lengyelország, azaz az uniós jogállamiság-viták keresztüzében álló egyik ország. Ebből adódóan az *LM* ügyben a Bíróságnak alkalma nyílt közvetlenül is megnyilvánulnia a lengyelországi bírói függetlenség kérdéskörében. Ez az ítélet ezért jelen cikk szempontjából különösen releváns és mint olyan, részletes elemzést igényel.

Az *LM* ügyben az ír felsőbbíróság az alábbi kérdéssel fordult a Bírósághoz: „A Bíróság 2016. április 5-i Aranyosi és Căldăraru ítéletében (C-404/15 és C-659/15 PPU) tett megállapításaitól függetlenül, amennyiben a nemzeti bíróság azt állapítja meg, hogy meggyőző bizonyítékok vannak arra, hogy a kibocsátó tagállamban uralkodó körülmények összeegyeztethetetlenek a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal, mivel a kibocsátó tagállamban maga az igazságszolgáltatási rendszer nem a jogállamiság keretében működik, szükséges-e az, hogy a végrehajtó igazságügyi hatóság konkrétan és pontosan értékelje, hogy az érintett személy a

⁴⁷⁴Uo. 104. pont

nem tisztességes eljárás veszélyének van-e kitéve, amennyiben a tárgyalásra magára is egy nem a jogállamiság keretében működő rendszer keretében kerül sor?”⁴⁷⁵

Már a kérdésfeltevésből is kitűnik, hogy az ír felsőbíróság (High Court) tényként állapítja meg, hogy Lengyelországban sérül a jogállamiság. A Bíróság maga is felidézi, hogy a High Court arra a következtetésre jutott, hogy „a Lengyel Köztársaságban 2015 óta véghez vitt, különösen a Trybunał Konstytucyjny (Alkotmánybíróság), a Sąd Najwyższy (Legfelsőbb Bíróság), a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsot, a rendes bíróságok szervezetét, az Országos Bírói Iskolát és az ügyészséget érintő jogalkotási változtatások együttes hatása miatt sérült a jogállamiság e tagállamban.”⁴⁷⁶ E körülményekre tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy fennáll a valós veszélye annak, hogy az érintett személlyel szemben önkényesen járnak el tárgyalása során a kibocsátó tagállamban, mivel a Lengyel Köztársaságban az igazságszolgáltatási rendszer »széles körű és ellenőrizetlen« jogkörei nem felelnek meg egy demokratikus jogállam követelményeinek.”⁴⁷⁷ A High Court ezen megállapításait egyrészt a Velencei Bizottság Lengyelországgal kapcsolatos megállapításaira, másrészt az Európai Bizottságnak arra a 2017. december 20-i indokolással ellátott javaslatára alapozta, amellyel a testület Lengyelországgal szemben elindította az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárást.

A fentiekből kiderül, hogy az ír felsőbíróság a Velencei Bizottság elvileg nem kötelező érvényű, a puha jog kategóriájába tartozó véleményére, és a Bizottság politikai állásfoglalására támaszkodva eldöntött tényként kezelte, hogy Lengyelország nem demokratikus jogállam. Önmagában is kérdéses, hogy egy tagállami bíróság ilyen jellegű dokumentumokra támaszkodva hogyan kezelheti tényként, hogy egy másik tagállam bíróságai nem függetlenek. Ezek a dokumentumok a Lengyelországgal szemben állást foglaló kritikus tábor álláspontját tükrözik, amelyeket Lengyelország vitat. Ugyanígy kérdéses, hogy az ír felsőbíróság hogyan mondhat ítéletet egy másik tagállammal kapcsolatban, különösen a másik érdekelt fél, Lengyelország megkérdezése nélkül. Bár az ír bíróságok nyilvánvalóan nem rendelkeznek joghatósággal ahhoz, hogy Lengyelországot maguk elé idézzék, az ír felsőbíróság állásfoglalása kapcsán mégis elvi szintű hiányérzet keletkezhet a tekintetben, hogy ezt az állásfoglalást egy bírói fórum a másik fél megkérdezése nélkül, azaz a kontradiktórius eljárás követelményeinek figyelmen kívül hagyásával alkotta meg. Az hogy, az ír bíróság ezt az ítéletet ráadásul a Bizottság azon indokolással ellátott javaslatára alapozta,

⁴⁷⁵Uo. 25. pont

⁴⁷⁶Uo. 21. pont

⁴⁷⁷Uo. 22. pont

amellyel ez utóbbi a 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárást elindította Lengyelországgal szemben további elvi, logikai problémákat vet fel. Egyrészt a hivatkozott indokolással ellátott bizottsági javaslat nem a jogállamiság megsértését megállapító, hanem csak a jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyét megállapító határozatra tett javaslatot. Azaz az ír bíróság a Bizottság javaslatára alapozva úgy állapította meg, hogy Lengyelország nem felel meg a demokratikus jogállam követelményeinek, hogy azt maga a Bizottság sem állította, hiszen a hivatkozott dokumentumban csak ennek a jogsérelemnek a súlyos veszélyét kívánja megállapíttatni a Tanáccsal. Másrészt, az ír bíróság, azzal, hogy a Bizottság indokolással ellátott javaslatát már önmagában elegendőnek tartotta ahhoz, hogy egyértelmű ítéletet mondjon a jogállamiság lengyelországi helyzetéről, kétségbe vonta a 7. cikk szerinti eljárás további szakaszainak jelentőségét. A Bizottság indokolással ellátott javaslata ugyanis csak az első lépést jelenti a jogállamiság esetleges sérülése megállapítására irányuló eljárásban. Magát a veszélyt ténylegesen a tagállamoknak kell megállapítaniuk négyötödös többséggel. Emiatt az *LM* ügy háttérben álló, ír felsőbbíróság által megfogalmazott kérdésfeltevés már önmagában is jogi aggályokat vet fel, „előítéleti” jellege pedig paradox módon magának az ír felsőbbíróságnak a Lengyelországot érintő uniós jogállamiság-vitákkal kapcsolatos pártatlanságát és függetlenségét kérdőjelezi meg.

Visszatérve az ítéletre, úgy tűnik, hogy az Európai Bíróság is érzékelte, hogy az ír felsőbbíróság kissé „előre szaladt” a lengyelországi jogállamiság helyzetének megítélésében. A Bíróság nem értett egyet azzal, hogy a végrehajtó hatóság az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárásra hivatkozva automatikusan elutasíthatja az érintett személy átadását az elfogadó parancsot kibocsátó hatóságnak. Megállapította, hogy „amennyiben a büntetőeljárás lefolytatása céljából kibocsátott európai elfogatóparanccsal érintett személy átadásáról döntenet hivatott végrehajtó igazságügyi hatóság olyan bizonyítékokkal rendelkezik, mint amelyek a Bizottság által az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott indokolással ellátott javaslatban szerepelnek, amelyek alkalmasak annak alátámasztására, hogy a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságok okán fennáll a Charta 47. cikkének második bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való alapvető jog megsértésének valós veszélye, akkor az említett hatóságnak [továbbra is] konkrétan és pontosan értékelnie kell, hogy – e személynek a személyes helyzetére, valamint az eljárás alapjául szolgáló bűncselekmény jellegére és az európai elfogatóparancs ténybeli háttérére tekintettel, illetve az említett kerethatározat 15. cikkének (2) bekezdésének megfelelően a kibocsátó tagállam által szolgáltatott információkra

figyelemmel – komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető-e, hogy az érintett személy az e tagállamnak történő átadása esetén ennek a veszélynek ki lenne téve.”⁴⁷⁸

A Bíróság tehát a 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárás alatt álló tagállam esetében is előírta a végrehajtó hatóság számára az *Aranyosi ügyben* lefektetett teszt alkalmazását és nem engedte meg, hogy az elfogató parancs végrehajtását az ír felsőbíróság automatikusan megtagadja.

Bár a Bíróság kétségkívül visszafogottabb álláspontot vett fel, mint a kérdésfeltevő ír felsőbíróság, az ítélet így is számos leckét ajánlott Lengyelország figyelmébe a bírói függetlenséggel kapcsolatban. Egyrészt megismételte, immár egy konkrétan Lengyelországot érintő ügyben, az *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben tett megállapításait. „A bírák függetlenségére vonatkozó követelmény a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegéből következik, amely döntő jelentőségű a jogalanyok uniós jogból eredő valamennyi joga védelmének biztosítása és a tagállamok közös hagyományáiból eredő, az EUSZ 2. cikkben felsorolt alapvető értékek, különösen pedig a jogállamiság megőrzése szempontjából.”⁴⁷⁹ Az EUSZ 19. cikkel összhangban a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladata biztosítani az uniós jog teljes körű alkalmazását valamennyi tagállamban, valamint azoknak a jogoknak a bírói védelmét, amelyek a jogalanyokat e jog alapján megilletik. [...]”⁴⁸⁰ Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója. [...]”⁴⁸¹ Márpedig e jogvédelem biztosítása érdekében az említett fórum függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú, amint azt a Charta 47. cikkének második bekezdése megerősíti, amely a hatékony jogorvoslathoz való alapvető joghoz fűződő követelmények sorában említi a »független« bírósághoz való fordulást. [...]”⁴⁸² A nemzeti bíróságok függetlensége különösen alapvető azon igazságügyi együttműködési rendszer megfelelő működése szempontjából, amelyet az EUMSZ 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali mechanizmus megtestesít, amennyiben – a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően – e mechanizmust csak olyan, az uniós jog alkalmazásáért felelős fórum hozhatja működésbe, amely többek között ezen, függetlenségre vonatkozó feltételt teljesíti.”⁴⁸³

Másrészt a Bíróság ezután továbbfejlesztette korábbi joggyakorlatát és kijelentette, hogy „a tagállamok még az olyan büntetőeljárás [...] esetében is, amelyek a 2002/584 kerethatározat

⁴⁷⁸Uo. 79. pont

⁴⁷⁹Uo. 48. pont

⁴⁸⁰Uo. 50. pont

⁴⁸¹Uo. 51. pont

⁴⁸²Uo. 53. pont

⁴⁸³Uo. 54. pont

és az uniós jog hatályán kívül maradnak, kötelesek tiszteletben tartani az EJEE-ben⁴⁸⁴ vagy a nemzeti jogukban biztosított alapvető jogokat, köztük a tisztességes eljáráshoz való jogot és az abból eredő garanciákat. [...] ⁴⁸⁵ Így az európai elfogatóparancs szabályozásának alapját képező, a tagállamok közötti nagy fokú bizalom tehát azon az előfeltevésen nyugszik, amely szerint a [...] tagállami büntetőbíróságok megfelelnek a hatékony bírói jogvédelem követelményeinek, amelyek között szerepel különösen a bíróságok függetlensége és pártatlansága.”⁴⁸⁶

Az Aranyosi ítéletben lefektetett gyakorlat analógiájára a Bíróság jelen ügyben is kettős teszt alkalmazását írta elő. Amennyiben „az érintett személy a kibocsátó igazságügyi hatóságnak történő átadása ellen arra hivatkozik, hogy olyan rendszerszintű vagy legalábbis általános hiányosságok észlelhetők, amelyek véleménye szerint érinthetik a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét, [...] a végrehajtó igazságügyi hatóságnak [...] vizsgálnia kell, hogy fennáll-e annak valós veszélye, hogy az érintett személy ezen alapvető joga sérül. [...] ⁴⁸⁷ Ehhez a végrehajtó igazságügyi hatóságnak először is a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatási rendszerének működésére vonatkozó objektív, megbízható, pontos és kellően aktuális adatokra támaszkodva [...] értékelnie kell, hogy fennáll-e annak valós veszélye, hogy az említett állam bíróságainak függetlenségét érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságok okán sérül a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog. A közelmúltban a Bizottság által az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján a Tanácshoz intézett indokolással ellátott javaslatban szereplő információk különösen releváns tényezőknek bizonyulnak ezen értékelés szempontjából. ⁴⁸⁸ Amennyiben [...] a végrehajtó igazságügyi hatóság azt állapítja meg, hogy a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságok okán e tagállamban fennáll a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényeges tartalma megsértésének valós veszélye, ami veszélyeztetheti e tagállam bíróságainak függetlenségét, akkor e hatóságnak ezt követően konkrétan és pontosan értékelnie kell, hogy a jelen ügy körülményei között komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető-e, hogy a keresett személy ennek a veszélynek ki lenne téve az e tagállamnak történő átadása esetén. [...] ⁴⁸⁹ Ez a konkrét értékelés akkor is elvégzendő, ha egyfelől – mint a jelen esetben – a kibocsátó tagállam vonatkozásában a Bizottság az EUSZ 7.

⁴⁸⁴Emberi Jogok Európai Egyezménye

⁴⁸⁵Uo. 57. pont

⁴⁸⁶Uo. 58. pont

⁴⁸⁷Uo. 60. pont

⁴⁸⁸Uo. 61. pont

⁴⁸⁹Uo. 68. pont

cikk (1) bekezdése alapján indokolással ellátott javaslatot fogadott el annak érdekében, hogy a Tanács állapítsa meg, hogy fennáll annak egyértelmű veszélye, hogy különösen a nemzeti bíróságok függetlenségét fenyegető veszélyek miatt az említett tagállam súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkben hivatkozott értékeket, így a jogállamiságot, másfelől pedig, ha a végrehajtó igazságügyi hatóság úgy értékeli, hogy különösen egy ilyen javaslat alapján olyan bizonyítékok állnak rendelkezésre, amelyek az említett értékek vonatkozásában alátámaszthatják az e tagállam igazságszolgáltatását érintő rendszerszintű hiányosságok fennállását.”⁴⁹⁰

Már a fentiek alapján is megállapítható, hogy a Bíróság jól láthatóan maga is érzékelte, hogy problémás volt az ír felsőbíróság azon érvelése, amely szerint már az EUSZ 7. cikk (1) bekezdés elindításából kifolyólag teljes biztonsággal megállapítható, hogy Lengyelországban sérül a jogállamiság elve, illetve az igazságszolgáltatás függetlensége. A Bíróság rávilágított arra, hogy a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárást megindító javaslatot „különösen releváns tényezőként” figyelembe lehet venni a kibocsátó tagállam igazságügyi rendszerének értékelésekor, azonban a 7. cikk (1) bekezdésének megindítására hivatkozva nem lehet automatikus következtetéseket levonni a lengyel igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatban. E tekintetben a Bíróság különbséget tesz a 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljáráshoz képest, amely alapján a Tanács egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben értékeket. A Bíróság szerint az európai elfogatóparancs „végrehajtása csak abban az esetben függeszthető fel, ha a tagállamok egyike súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkében rögzített alapelveket, és ezt a Tanács az EUSZ 7. cikkének (2) bekezdése szerint, az EUSZ 7. cikk (3) bekezdésében rögzített következményekkel megállapítja.”⁴⁹¹ A Bíróság implicit módon utal arra is, hogy nem a végrehajtó tagállami hatóság feladata előzetes ítéletet mondani a 7. cikk szerinti eljárások kimeneteléről. „Az Európai Tanács feladata annak megállapítása, hogy a kibocsátó tagállamban sérültek az EUSZ 2. cikkben meghatározott elvek, köztük a jogállamiság elve, ahhoz hogy e tagállam tekintetében az európai elfogatóparancs szabályozásának alkalmazása felfüggesztésre kerüljön.”⁴⁹² Ennélfogva a végrehajtó igazságügyi hatóság csakis abban az esetben köteles automatikusan megtagadni a kibocsátó tagállam által kibocsátott valamennyi európai elfogatóparancs végrehajtását, anélkül hogy konkrétan vizsgálnia kellene, hogy fennáll-e a valós veszélye annak, hogy az érintett személy tisztességes eljáráshoz való

⁴⁹⁰Uo. 69. pont

⁴⁹¹Uo. 70. pont

⁴⁹²Uo. 71. pont

alapvető jogának lényeges tartalma sérül, ha az Európai Tanács az EUSZ 7. cikk (2) bekezdésében meghatározott feltételek mellett megállapítja, hogy a kibocsátó tagállamban súlyosan és tartósan sérültek az EUSZ 2. cikkben rögzített elvek, így a jogállamisággal együtt járó elvek, és a Tanács ennek következtében e tagállam tekintetében felfüggeszti a 2002/584 kerethatározat alkalmazását.”⁴⁹³

A Bíróság fenti érvelését nemcsak a jogi logika, hanem a 2002/584 kerethatározat szövege is segítette. A kerethatározat (10) preambulumbekzdése ugyanis tételesen rögzíti, hogy az európai elfogatóparancs szabályozásának végrehajtása csak abban az esetben függeszthető fel, ha a tagállamok egyike súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkben rögzített alapelveket, és ezt a Tanács az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése szerint az EUSZ 7. cikk (3) bekezdésében rögzített következményekkel megállapítja.⁴⁹⁴ Tekintettel arra, hogy a kerethatározat egyértelműen és nem hiába rögzíti, hogy a 7. cikk (2) bekezdése értelmében hozott döntés lehet csak hatással az európai elfogatóparancsok végrehajtására, még inkább kérdéses, hogy az ír felsőbíróság miért akarta ezt mégis a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás elindítása kapcsán is alkalmazni. A jogbiztonság szempontjából legalább részben megnyugtató, hogy a Bíróság nem asszisztált az ír felsőbíróság *contra legem* értelmezéséhez és kimondta, számára a jogállamiság sérelmének gyanúja, a veszély fennállásának lehetősége nem keletkeztet automatikus jogkövetkezményeket.

Bár az ügygel kapcsolatban kétség kívül érdekes és tanulságos, hogy a Bíróság milyen módon fogta vissza az ír felsőbíróság aktivista jogértelmezését, az ítélet mégis elsősorban azért jelentős, mert abban a Bíróság félreérthetetlen, konkrét üzeneteket fogalmazott meg az Unió politikai napirendjén szereplő, Lengyelországot érintő jogállamisági vitában. Először is, a Bíróság láthatóan jelentőséget tulajdonított a 7. cikk szerinti eljárás elindításának, hiszen, ahogy az fentebb idézésre került, a Bizottság indokolással ellátott javaslatában foglaltakat „különösen releváns tényezőknek” minősítette a lengyel jogállamiság helyzetének felméréséhez. Másodszor, az ítéletben részletes leckét adott arról, hogy mit jelent a bírói függetlenség: „[...] a bíróságok függetlenségére vonatkozó követelményt illetően emlékeztetni kell arra, hogy ez az ítélethozatali tevékenységtől elválaszthatatlan, és két aspektusa van. Az első – külső – szempont azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban

⁴⁹³Uo. 72. pont

⁴⁹⁴Uo. 7. pont. Megjegyzés: A 2002/584. sz. kerethatározatot a Lisszaboni szerződés előtt alkották meg, így a 10) preambulumbekzdés eredeti szövege a 7. cikk szerződésmódosítás előtti szövegére és számozására hivatkozik. A Bíróság azonban a 7. cikk idézésekor maga is aktualizálja a számozást és a továbbiakban a hatályos EUSZ. szerinti formátumot hivatkozza.

lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja [...] ⁴⁹⁵ Ez az ilyen külső tényezőkkel szembeni nélkülözhetetlen szabadság megkövetel bizonyos olyan megfelelő garanciákat, mint az elmozdíthatatlanság, amelyek az ítélethozatal feladatával megbízott személyek védelmére szolgálnak. [...] Az, hogy e tagok olyan szintű illetményben részesüljenek, amely összhangban áll az általuk ellátott feladatok jelentőségével, a bírói függetlenség lényegi biztosítékát alkotja. [...] ⁴⁹⁶ A második – belső – szempont a pártatlanság fogalmával áll összefüggésben, és arra vonatkozik, hogy egyenlő távolságot kell tartani a jogvitában részt vevő felektől, illetve e feleknek a jogvita tárgyához fűződő mindenkori érdekeitől. E szempont megköveteli az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során a jogszabály szigorú alkalmazásán kívül semmilyen más érdek ne érvényesüljön [...]. ⁴⁹⁷ Ezek a függetlenségi és pártatlansági garanciák olyan szabályok meglétét igénylik – különösen, ami a fórum összetételét, a kinevezést, a megbízatás időtartamát, valamint az elfoglaltsági okokat, a kizárási okokat és a tagok elmozdítását illeti –, amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett fórum külső tényezők általi befolyásolhatóságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességére vonatkozó jogos kétség kizárását. Az érintett fórum függetlenségére vonatkozó feltétel teljesüléséhez az ítélkezési gyakorlat többek között megköveteli, hogy e fórum tagjainak elmozdítását kifejezett jogszabályi rendelkezések rögzítsék. [...] ⁴⁹⁸ A függetlenség követelménye azt is feltételezi, hogy az ítélethozatal feladatával megbízott személyekre vonatkozó fegyelmi felelősségi rendszer tartalmazza az ahhoz szükséges garanciákat, hogy elkerülhető legyen annak veszélye, hogy ezt a rendszert a bírósági határozatok tartalmának politikai felülvizsgálatát szolgáló rendszerként alkalmazzák. E tekintetben az olyan szabályok megalkotása, amelyek egyaránt meghatározzák – többek között – a fegyelmi vétségnek minősülő magatartásokat és a konkrétan alkalmazandó szankciókat, illetve amelyek egy független fórum olyan eljárását írják elő, amely maradéktalanul biztosítja a Charta 47. és 48. cikkében rögzített jogokat, különösen a védelemhez való jogot, és amely biztosítja a fegyelmi testület határozatainak bíróság előtti megtámadhatóságát, az igazságszolgáltatás függetlenségének megőrzéséhez elengedhetetlen garanciáknak minősülnek.” ⁴⁹⁹

⁴⁹⁵Uo. 63. pont

⁴⁹⁶Uo. 64. pont

⁴⁹⁷Uo. 65. pont

⁴⁹⁸Uo. 66. pont

⁴⁹⁹Uo. 67. pont

Kétségkívül már önmagában az is üzenetértékű, hogy a Bíróság Lengyelországgal kapcsolatos ítéletében ennyire részletekbe menően elemezte a bírói függetlenség jellemzőit. Ezen túlmenően azonban megállapítható, hogy a felsorolt kitételek reflektálnak azokra a kritikákra, amelyeket a jogállamisági vitákban Lengyelországgal szemben általában felsorakoztatnak. Az, hogy a Bíróság értekezik arról, hogy a bírói függetlenség feltételezi a bíró hierarchikus alárendeltségének hiányát, illetve hogy sehonnan sem kaphat utasításokat, rezonál a lengyel igazságügyi miniszter bírósági elnökök feletti fegyelmi jogköreivel kapcsolatos vádakra. A bírák elmozdíthatatlanságával és pártatlanságával kapcsolatos fejtegetések pedig utalnak a lengyel Legfelsőbb Bíróság bíráinak nyugdíjazásával és helyükre történő új kinevezésekkel kapcsolatban felmerült lengyelországi vitás kérdésekre.

12.2. A LENGYEL LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG FÜGGETLENSÉGÉVEL KAPCSOLATOS ÜGY (C-619/18)

A Bíróság az elé került korábbi ügyekben egyre egyértelműbben fogalmazott a lengyel igazságszolgáltatás helyzetével kapcsolatban, 2019. június 24-én azonban közvetlenül is ítéletet mondhatott a lengyel Legfelsőbb Bíróságot érintő átalakításokkal kapcsolatban.⁵⁰⁰ A C-619/18. sz. a Legfelsőbb Bíróság függetlenségére vonatkozó kötelezettségszegési ügyben az Európai Bizottság annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy „a Lengyel Köztársaság – mivel egyrészt a Sąd Najwyższy (Legfelsőbb Bíróság, Lengyelország) bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentette, és ezt az intézkedést az e bíróságra 2018. április 3. előtt kinevezett, hivatalban lévő bírákra alkalmazta, másrészt az említett bíróság bírái aktív szolgálatának az újonnan megállapított nyugdíjkorhatáron túli meghosszabbítására vonatkozóan a köztársasági elnök számára diszkrecionális jogkört biztosított – nem teljesítette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének és az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének együttesen értelmezett rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit.”⁵⁰¹

A Bizottság 2018. július 2-án indított kötelezettségszegési eljárást Lengyelországgal szemben, és miután a strukturált párbeszéden keresztül nem sikerült a tagállammal megállapodnia, 2018. október 2-án keresetet indított ellene a Bíróság előtt.⁵⁰² Az ügy körülményeihez hozzá

⁵⁰⁰Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2019. június 24-i ítélete, C-619/18. sz. ügy <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15592762>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁵⁰¹Uo. 1. pont

⁵⁰²2018. október 2-án benyújtott kereset – Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, C-619/18. sz. ügy

tartozik, hogy Lengyelország 2018. november 21-én törvénymódosítást hajtott végre, amellyel hatályon kívül helyezte a vitatott nemzeti rendelkezéseket és orvosolta hatásukat. Mivel ez a per elindítása után történt, a Bíróság ennek figyelmen kívül hagyásával határozott a kérdésben.

Az ügy komoly hatásköri kérdéseket vet fel az Európai Unió és a tagállamok között. Bár a hivatkozott ítéletben nem jelenik meg egyértelműen, de az igazságszolgáltatási szervezetrendszer kialakítása tagállami hatáskör,⁵⁰³ így nem magától értetődő, hogy ebben a kérdésben az Európai Bíróság eljárjon. Mint ahogy az fentebb is kifejtésre került, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdése értelmében „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.” Az Associação Sindical dos Juizes Portugueses és az LM ügyeken keresztül már láthattuk, hogy a Bíróság az idézett cikket felhasználva hogyan terjesztette ki folyamatosan a hatáskörét a tagállami bíróságok függetlenségével kapcsolatos vizsgálódásokra. Először is láttuk, hogy az Alapjogi Charta 47. cikke – legalábbis eleinte – nem szolgáltatott kellő jogalapot a Bíróságnak arra, hogy a tagállami bíróságok függetlenségét vizsgálja, hiszen a Charta alkalmazási körre vonatkozó 51. cikke kimondja, hogy a Chartát az uniós intézmények vonatkozásában kell alkalmazni, a tagállamokkal szemben főszabály szerint nem, kivéve, ha azok uniós jogot alkalmaznak. Láttuk, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését alapul véve a Bíróság az Associação Sindical dos Juizes Portugueses ügyben lerázta magáról ezt a Chartában rögzített hatásköri megkötést, és utalt arra, hogy azokban az esetekben is foglalkozhat a tagállami bírói fórumok függetlenségével, amikor azok nem az uniós jogot hajtják végre. Fentebb már kifejtésre került, hogy ezt a döntést akkor Laurent Pech és Sébastien Platon úgy értékelték, hogy a Bíróság a függetlenséget ezentúl minden olyan nemzeti bíróságon számon kérheti, amely potenciálisan foglalkozhat az uniós jogot érintő kérdésekkel, ami gyakorlatilag az összes tagállami bíróságra igaz lehet.⁵⁰⁴ Mivel azonban az Associação Sindical dos Juizes Portugueses ügyben a Számvevőszék tagjai illetményének csökkentését Portugália uniós kötelezettségeiből fakadó

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208060&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15592762>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁵⁰³ EUSZ 5. cikk:

„(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.

(2) A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

Az Unió hatásköreinek típusairól lásd EUMSZ 2)-6) cikkeket.

⁵⁰⁴Blatière: i. m. III. A. 2. pont

költségvetési hiányának csökkentésével indokolták, az ügy érzékelhetően kapcsolódott egy európai uniós szabályozáshoz. Ezért az ítélet értelmezésekor felmerülhetett, hogy ez az uniós kapcsolódás hatással volt arra, hogy a Bíróság kiterjesztően értelmezte hatáskörét a tagállami bírói fórumok függetlenségével kapcsolatos vizsgálódási lehetőségeit illetően. Az LM ügynek, amelyben az ügy tárgyát szintén a tagállami bíróságok függetlenségének kérdése képezte, szintén volt európai uniós jogszabályi kapcsolódása, hiszen a kérdés a lengyel hatóságok által kibocsátott európai elfogatóparancsok írásbeli felsőbbbíróság általi végrehajthatósága kapcsán merült fel. Minderre tekintettel a lengyel Legfelsőbb Bírósággal kapcsolatos perben Lengyelország, és a védelmében beavatkozó Magyarország érthető módon érvelhetett azzal, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdése nem alkalmazható a per tárgyát képező jogszabályok esetében „mert azok nem állnak semmilyen kapcsolatban az uniós joggal és e tekintetben különböznek a 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses [...] ítéletben érintett nemzeti szabályozástól.”⁵⁰⁵

A Bíróság azonban úgy döntött, egyszer és mindenkorra egyértelműsíti, hogy korábbi ítéletein keresztül valóban jelentősen kiterjesztette a bíróságok függetlenségére vonatkozó vizsgálódási hatáskörét. Először is az Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélethez hasonlóan az EUSZ 19. cikkében foglalt bírói jogvédelmet szorosán összekapcsolta az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értékével.⁵⁰⁶ „Ezen, a bíróságok függetlenségére vonatkozó követelmény – amely a bírói hivatás velejárója – a hatékony bírói jogvédelemhez való jog és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegéből következik, amely döntő jelentőségű a jogalanyok uniós jogból eredő valamennyi joga védelmének biztosítása és a tagállamok EUSZ 2. cikkben felsorolt közös értékeinek, különösen pedig a jogállamiság értékének a megőrzése szempontjából. [...]”⁵⁰⁷ Majd rögzítette, hogy „a Lengyel Köztársaság és Magyarország [...] állításával ellentétben az a tény, hogy a 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet [...] tárgyát képező bércsökkentésre irányuló nemzeti intézkedéseket az érintett tagállam túlzott költségvetési hiányának megszüntetéséhez kapcsolódó követelmények miatt és az e tagállamnak nyújtott uniós pénzügyi támogatási program keretében fogadták el, nem játszott szerepet [...] azon értelmezésben, amely alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó esetben az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alkalmazandó. E következtetés ugyanis azon körülményen alapul, hogy az adott ügyben érintett nemzeti szerv, vagyis a Tribunal de Contas (számvevőszék, Portugália) – fenntartva

⁵⁰⁵2018. október 2-án benyújtott kereset – Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, C-619/18. sz. ügy, 40. pont

⁵⁰⁶Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2019. június 24-i ítélete, C-619/18. sz. ügy, 47. pont

⁵⁰⁷Uo. 58. pont

az említett ügyben kérdést előterjesztő bíróság értékelését – bíróságként határozhatott az uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó, és így e jog által szabályozott területeket érintő kérdésekről. [...]”⁵⁰⁸ Egyébiránt, jóllehet – ahogy arra a Lengyel Köztársaság és Magyarország emlékeztet – a tagállamok igazságszolgáltatási szervezete ez utóbbiak hatáskörébe tartozik, e hatáskör gyakorlása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogból [...] és különösen az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből [...] eredő kötelezettségeiket.”⁵⁰⁹ Mivel pedig a lengyel Legfelsőbb Bíróság „uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekről határozhat, és az uniós jog szerinti »bíróságként« az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése értelmében vett »uniós jog által szabályozott területeken« alkalmazandó lengyel jogorvoslati rendszerbe tartozik, így e bíróságnak teljesítenie kell a hatékony bírói jogvédelem követelményeit.”⁵¹⁰

Tehát, mivel a lengyel Legfelsőbb Bíróság elé kerülhetnek olyan ügyek, amelyek az uniós jogot érintik, az Európai Bíróság általában véve is vizsgálhatja, hogy a lengyel Legfelsőbb Bíróság teljesíti-e a függetlenség kritériumait. Ez, akárhogy is nézzük, jelentős hatalommal ruhazza fel az Európai Bíróságot. Gyakorlatilag bármely tagállam bármely bíróságával kapcsolatban dönthet úgy, hogy annak szervezetére, működésére, eljárásaira vonatkozó nemzeti jogszabályok nem biztosítanak kellő függetlenségi garanciákat. Ebből kifolyólag pedig rákényszerítheti a tagállami jogalkotót az érintett törvények megváltoztatására azáltal, hogy az uniós joggal ellentétesnek ítéli azokat. E tekintetben nehezen értelmezhető a Bíróság azon kijelentése, hogy „az Unió annak megkövetelésével, hogy a tagállamok ekképpen tartsák tiszteletben e kötelezettségeket, egyáltalán nem kívánja maga gyakorolni az említett hatáskört, sem pedig – ellentétben a Lengyel Köztársaság állításával – magához vonni azt.”⁵¹¹

A Bíróság, miután a hatásköri kérdést tisztázta, azt vizsgálta, hogy a lengyel bírák nyugdíjkorhatárának csökkentése megfelel-e a korábbi ítélkezési gyakorlatában már lefektetett és az LM ügyben is alkalmazott belső (bírói fórum autonóm működése) és külső (bírák pártatlansága) szempontjainak. Megállapította, hogy „az elmozdíthatatlanság elve megköveteli többek között, hogy a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízatásuk lejártáig, ha az határozott időre szól.”⁵¹² [...] A vitatott reformnak – amely a [...] Legfelsőbb Bíróság bírúinak nyugdíjkorhatárát csökkentő intézkedés alkalmazását előírta az e bíróságon már hivatalban lévő bírákra – az a

⁵⁰⁸Uo. 51. pont

⁵⁰⁹Uo. 52. pont

⁵¹⁰Uo. 56. pont

⁵¹¹Uo. 52. pont

⁵¹²Uo. 76. pont

következménye, hogy ez utóbbiak igazságszolgáltatási feladatainak ellátása idő előtt megszűnik, és így az jogos aggályokat vethet fel a bírák elmozdíthatatlanságának elvének tiszteletben tartása tekintetében. [...] A Legfelsőbb Bíróságról szóló új törvény tervezetének indokolása olyan elemeket tartalmaz, amelyek súlyos aggályokat vethetnek fel azzal kapcsolatban, hogy a [...] Legfelsőbb Bíróság hivatalban lévő bírái nyugdíjkorhatárának reformját e célkitűzések vezérelték, és nem az a szándék, hogy e bíróság bíráinak bizonyos csoportját eltávolítsák.⁵¹³ [...] [A Legfelsőbb Bíróság] hivatalban lévő bírái nyugdíjkorhatárának öt évvel való csökkentése kétséget ébreszthet azzal kapcsolatban, hogy a reform ténylegesen az e bírókra és a munkavállalók összességére alkalmazandó nyugdíjkorhatár harmonizálására, és e bíróság állománya korösszetételének optimalizálására irányul. [...] A bírák hivatali idejének ebből eredő megrövidülése azonnal érintette az e bíróság hivatalban lévő tagjainak közel egyharmadát, többek között az első elnököt, akinek az alkotmány által biztosított hatéves megbízatása is megrövidült ezáltal. [...] Valamely felsőbíróság összetételének ilyen jelentős [...] átalakítása kételyeket ébreszthet az ilyen reform valódi jellegét és az általa ténylegesen követett célokat illetően.”⁵¹⁴ Következésképpen megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróság bíróinak nyugdíjkorhatárát csökkentő lengyel intézkedés megsértette az uniós jogot.

Ezután a Bíróság a köztársasági elnök azon jogkörét vizsgálta, amely szerint dönthet a nyugdíjkorhatár csökkentésével érintett bírák szolgálati idejének meghosszabbításáról. „Az a körülmény, hogy az olyan szerv, mint a köztársasági elnök, rendelkezik azon hatáskörrel, hogy engedélyezze vagy megtagadja az esetleges ilyen meghosszabbítást, önmagában kétségtelenül nem elegendő az említett elv sérelme fennállásának megállapításához. Mindazonáltal biztosítani kell, hogy az ilyen határozatok elfogadására vonatkozó érdemi feltételek és eljárási szabályok olyanok legyenek, hogy az egyénekből ne merüljön fel észszerű kétség az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát illetően.”⁵¹⁵ Ugyanakkor azt is megállapította, hogy a meghosszabbítás „immár a köztársasági elnök döntésétől függ, amely diszkrecionális jellegű, amennyiben a meghozatalára nem vonatkozik objektív és ellenőrizhető kritérium, és azt nem kell indokolni.”⁵¹⁶ Azt is kimondta, hogy az a tény, hogy az igazságszolgáltatási tanácsnak állásfoglalást kell kiadnia a köztársasági elnöknek a döntés meghozatala előtt főszabály szerint hozzájárul az eljárás objektívvé tételéhez. Ez azonban csak akkor igaz, ha az említett fórum megfelel bizonyos feltételeknek

⁵¹³Uo. 82. pont

⁵¹⁴Uo. 86. pont

⁵¹⁵Uo. 111. pont

⁵¹⁶Uo. 114. pont

és maga független a jogalkotó és végrehajtó hatalomtól. Megállapította azonban, hogy az igazságszolgáltatási tanács által kiadott állásfoglalások általában nem tartalmaztak indokolást, vagy csak formális indokolást tartalmaztak így nem járultak hozzá ahhoz, hogy a köztársasági elnök objektív tájékoztatást kapjon.⁵¹⁷ Mindez „észszerű kétségeket ébreszt nevezetesen a jogalanyokban az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az előtte esetlegesen ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességét illetően.”⁵¹⁸ Ezáltal a Bíróság a Bizottság második kifogásának is teljes mértékben helyt adott.

A Bíróság a vizsgált ítéletben egyértelműen arra a következtetésre jutott, hogy Lengyelországban sérült a Legfelsőbb Bíróság függetlensége. Ugyanakkor a lengyel igazságszolgáltatás vonatkozásában az ítéletben vizsgált két kérdésen túl, más kérdésekkel kapcsolatban is felmerültek kritikák. Amint azt a következő ítéletből látni fogjuk, a Bíróság sem tekintette még lezártnak a lengyel igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos vizsgálódást.

12.3. A LENGYEL LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG FEGYELMI TANÁCSÁVAL KAPCSOLATOS ÜGY (C-585/18., C-624/18. ÉS C-625/18)

A Bíróság 2019. november 19-én a C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz., a lengyel Legfelsőbb Bíróság Fegyelmi Tanácsával kapcsolatos ítéletében több előzetes döntéshozatali eljárást vont össze.⁵¹⁹ Az ügyek szervesen kapcsolódnak a Legfelsőbb bíróság függetlenségével kapcsolatban 2019. június 24-én hozott ítélethez, amennyiben az ügy háttere ez esetben is a lengyel bírák korai nyugdíjazásához kötődik, valamint azért, mert a Bíróság ismételen a bírói függetlenséggel kapcsolatban kellett, hogy megnyilvánuljon. A lengyel legfelsőbb közigazgatási bíróság és a Legfelsőbb Bíróság több bírása korai nyugdíjazásuk miatt keresetet indított a Legfelsőbb Bíróság előtt arra hivatkozva, hogy a nyugdíjazás megsértette a 2000/78 irányelvben foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az Alapjogi Charta 47. cikkét és az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdését. A Bíróság elé került ügy ezúttal lényegében nem a nyugdíjkorhatár csökkentésére vonatkozott, amelyben – mint azt fentebb láthattuk – a Bíróság egyébként már néhány hónappal korábban

⁵¹⁷Uo. 115-117. pontok

⁵¹⁸Uo. 118. pont

⁵¹⁹Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2019. november 19-i ítélete, C-585/18., C-624/18. és C-625/18 sz. egyesített ügyek

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15595550>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

döntött, hanem arra a bírói fórumra, amely elbíráhatja a Legfelsőbb Bíróság bírói nyugdíjkorhatárának csökkentésével kapcsolatos ügyeket Lengyelországban.

Az érintett tagállamban a Legfelsőbb Bíróságot érintő törvénymódosítás előtt az ilyen kérdésekben a Legfelsőbb Bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsa járhatott el. A Legfelsőbb Bíróságról szóló új törvény azonban a Legfelsőbb Bíróság bíráit érintő munkaügyi, társadalombiztosítási és nyugállományba helyezési ügyeket a Legfelsőbb Bíróságon belül újonnan létrehozott bírói tanács, a fegyelmi tanács hatáskörébe utalta. A nyugdíjazás által érintett bírák a keresetüket még az előtt nyújtották be, hogy a fegyelmi tanács ténylegesen megkezdte volna működését. Ezért esetükben még a Legfelsőbb Bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsa előtt kezdődött meg az eljárás. Mivel azonban időközben felállt a Legfelsőbb Bíróság új fegyelmi tanácsa, felmerült a kérdés, hogy a hivatkozott keresetek ügyében mely bírói tanács járhat el. A lengyel törvények alapján a hatáskör immár az új fegyelmi tanácshoz tartozott. A korábban illetékes munkaügyi és társadalombiztosítási tanács azonban nem akarta átadni az ügyeket, arra hivatkozva, hogy a fegyelmi tanács esetében nem érvényesülnek a bírói függetlenség kritériumai. Ez az ügy tehát nemcsak jogi relevanciája miatt érdekes, hanem azért is, mert betekintést enged a lengyel Legfelsőbb Bíróság különböző tanácsai közötti hatalmi harcba. Sőt mi több, arra is rávilágít, hogy az Európai Bíróság hogyan vesz részt ebben a hatalmi harcban.

A Bíróságnak a következő kérdésekre kellett választ adnia: „Az EUSZ 2. cikket, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, az EUMSZ 267. cikket, valamint a Charta 47. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy valamely tagállam Legfelsőbb Bíróságának a tanácsa – mint a fegyelmi tanács –, amelynek az uniós jog hatálya alá tartozó ügyekben kell döntenie, a létrehozását és tagjai kinevezését jellemző feltételekre tekintettel teljesíti-e a függetlenségnek és a pártatlanságnak az említett uniós jogi rendelkezések értelmében előírt követelményét? Amennyiben nem ez az eset áll fenn, az uniós jog elsőbbségének elvét úgy kell-e értelmezni, hogy annak alapján [a kérdést előterjesztő bíróságnak, azaz a Legfelsőbb Bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsának] mellőznie kell azoknak a nemzeti rendelkezéseknek az alkalmazását, amelyek az ilyen ügyek eldöntésére vonatkozó hatáskört az említett bírósági tanács számára tartják fenn?”⁵²⁰ A Bíróságnak tehát arra kellett válaszolnia, hogy az új fegyelmi tanács függetlennek tekinthető-e és ha nem, akkor a korábban illetékes munkaügyi és társadalombiztosítási tanács a lengyel törvényeket figyelmen kívül hagyva magánál tarthatja-e azt a hatáskört, ami a törvény alapján már nem illeti meg.

⁵²⁰Uo. 72. pont

A Bíróság hatásköre megalapozása és a fegyelmi tanács függetlenségének vizsgálata során egyrészt az előző alfejezetekben részletesen bemutatott ügyekben megalkotott joggyakorlatára hivatkozott és összekapcsolta a kérdést a jogállamisággal. A bírói függetlenséggel kapcsolatban azonban új elemként segítségül hívta az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) joggyakorlatát is. Egészen pontosan az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 6. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó EJEB ítélezési gyakorlatra hivatkozott, „amely szerint ez utóbbi rendelkezés megköveteli, hogy a bíróságok mind a felektől, mind pedig a végrehajtótól és a jogalkotótól függetlenek legyenek.”⁵²¹ Hozzátette, hogy ugyanezen Bíróság állandó ítélezési gyakorlata értelmében „annak megállapításához, hogy valamely bíróság az említett 6. cikk (1) bekezdése értelmében »független-e«, figyelembe kell venni különösen tagjai kijelölésének módját és hivatali idejét, a külső nyomással szembeni védelem meglétét és azt a kérdést, hogy az érintett szerv a függetlenség látszatát kelti-e [...], pontosítva ez utóbbi tekintetben, hogy maga a bizalom forog kockán, ugyanis egy demokratikus társadalomban minden bíróságnak bizalmat kell keltenie a jogalanyokban.”⁵²² Folytatva az EJEB-re való utalást, a Bíróság megállapította, hogy „a »pártatlanság« feltételét különböző módon lehet értékelni, azaz egy szubjektív megközelítés szerint, figyelembe véve a bíró személyes meggyőződését és magatartását, azaz annak megvizsgálásával, hogy a bíró a konkrét esetben mutatott-e elfogultságot vagy személyes előítéletet, valamint egy objektív megközelítés alapján, amely annak meghatározására irányul, hogy a bíróság – különösen összetételére tekintettel – a pártatlanságára vonatkozó bármiféle jogos kétség kizárása érdekében megfelelő biztosítékokat nyújt-e. Az objektív megközelítés azon kérdés felvetését jelenti, hogy a bíró személyes magatartásától függetlenül bizonyos ellenőrizhető tények alapján megkérdőjelezhető-e a pártatlansága. E kérdéskörben még a látszat is jelentőséggel bírhat.”⁵²³

Ezután a Bíróság kimondta, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata eldönteni,⁵²⁴ hogy „tekintettel a fegyelmi tanácshoz hasonló különös fórum létrehozására vonatkozó olyan nemzeti szabályokra, amelyek többek között az e fórumnak biztosított hatásköröket, annak összetételét, az abban eljáró bírák kinevezésének feltételeit és szabályait, valamint a fórum

⁵²¹Uo. 126. pont

⁵²²Uo. 127. pont

⁵²³Uo. 128. pont

⁵²⁴Uo. 132. pont

említett létrehozásának és a kinevezéseknek a hátterét érintik, az ilyen fórum és az azt alkotó tagok megfelelnek e a függetlenség és pártatlanság [...] követelményeinek.”⁵²⁵

A Bíróság tehát megerősítette a lengyel Legfelsőbb Bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsát abban, hogy vizsgálhatja a vele megegyező bíróságon belül létrehozott fegyelmi tanács függetlenségét, amely önmagában véve is figyelemre méltó. Az ítélet további része is tartalmaz azonban fontos megállapításokat. A Bíróság ugyanis konkrét támpontokat nyújtott ahhoz, hogy a munkaügyi és társadalombiztosítási tanács milyen tényezőkre támaszkodhat a vizsgálat során. Mivel a fegyelmi tanácsba kinevezendő bírák személyére a nemzeti igazságszolgáltatási tanács (KRS) tesz javaslatot, a Bíróság arra is feljogosította a munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsot, hogy a fegyelmi tanács függetlenségének vizsgálata során magát a nemzeti igazságszolgáltatási tanácsot is vizsgálja.

A Bíróság megállhatott volna ezen a ponton azzal, hogy a konkrét esetben való további mérlegelést a munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsra bízta. Azonban az ítélet szövegéből kiderül, hogy a Bíróság ezúttal határozott jelzéseket akart küldeni a kérdéses bírói tanácsnak a tekintetben, hogy helyesen kérdőjelezi meg a fegyelmi tanács és a kinevezésben részt vevő nemzeti igazságszolgáltatási tanács függetlenségét. Abból lehet leszűrni ezt a következtetést, hogy a Bíróság pontosan megjelölte, hogy a konkrét ügyben mely tényezők mutatkoznak relevánsnak a függetlenség megkérdőjelezéséhez.

Ezek a következők: „Először is az a körülmény, hogy az új összetételű KRS-t úgy hozták létre, hogy az e fórumot eddig alkotó tagok folyamatban lévő négyéves hivatali idejét lerövidítették, másodsor az a körülmény, hogy miközben a KRS-nek a bírák közül megválasztott tizenöt tagját korábban maguk a bírák választották, azokat immár a jogalkotó hatalom egy ága választja azon jelöltek közül, akiket többek között kétezer polgár vagy huszonöt bíró csoportja javasolhat, és az ilyen reform olyan kinevezésekhez vezet, amelyek alapján a KRS-nek a közvetlenül a politikai hatalomból vagy az utóbbi által választottakból származó tagjai számát – az e szervet alkotó huszonöt tagból – huszonháromra növelte, harmadszor pedig az a körülmény, hogy esetleges szabálytalanságok jellemezheték az új összetételű KRS egyes tagjainak a kinevezési folyamatát, amelyekre a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik.”⁵²⁶ A Bíróság ezen kívül azt is megállapította, hogy „a kérdést előterjesztő bíróság azt is megalapozottan figyelembe veheti, ahogyan az említett szerv a bíróságok és bírák függetlenségének védelmével kapcsolatos alkotmányos feladatát betölti, és ahogyan

⁵²⁵Uo. 131. pont

⁵²⁶Uo. 143. pont

számos hatáskörét gyakorolja, különösen, hogy oly módon jár-e el, amely megkérdőjelezheti a jogalkotó és a végrehajtó hatalommal szembeni függetlenségét.”⁵²⁷ A fegyelmi tanács függetlenségének vizsgálata során ezen kívül az azt „közvetlenebbül jellemző különböző más tényezőket is figyelembe [lehet venni].”⁵²⁸ Például, hogy a fegyelmi tanácsnak kizárólagos hatáskört biztosítottak a munkaügyi és társadalombiztosítási, valamint Legfelsőbb Bíróság bíráinak nyugdíjazásával kapcsolatos ügyekben,⁵²⁹ vagy hogy a bírák nyugdíjazása kapcsán a Bíróság már korábban elítélte Lengyelországot.⁵³⁰ Ugyanígy számításba kell venni, hogy „a fegyelmi tanács tagjai kizárólag újonnan kinevezett bírák lehetnek, kizárva ezzel a Legfelsőbb Bíróság már hivatalban lévő bíráit.”⁵³¹ Ezen kívül figyelembe kell venni azt is, hogy a fegyelmi tanács a Legfelsőbb Bíróságon belül „különösen nagymértékű autonómiával rendelkezik.”⁵³² Még ha ezekre a rendelkezésekre más tagországokban is találhatunk példákat, a kérdést előterjesztő bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy ezek kombinációja a fegyelmi tanács függetlensége vagy pártatlansága látszatának a hiányához vezethet-e.⁵³³

Végül a Bíróság emlékeztetett az 1960-as, 70-es években lefektetett joggyakorlatára, mely szerint „az uniós jog elsőbbségének elve szentesíti az uniós jog elsődlegességét a tagállamok jogával szemben”.⁵³⁴ Ebből következően pedig megállapította, hogy „ha valamely nemzeti rendelkezés az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló jogvita elbírálására vonatkozó hatáskört olyan fórumnak tart fenn, amely nem felel meg a függetlenség vagy a pártatlanság uniós jog, különösen pedig a Charta 47. cikke értelmében vett követelményeinek, az ilyen jogvitában eljáró másik fórum köteles [...] mellőzni e nemzeti rendelkezés alkalmazását oly módon, hogy e jogvitát [...] az ugyanezen követelményeket teljesítő és az érintett területen hatáskörrel rendelkező bíróság dönthesse el, azaz főszabály szerint az a bíróság, amely a hatályos jogszabályoknak megfelelően hatáskörrel rendelkezett, mielőtt jogszabályi módosításra került sor, amely ezt a hatáskört az említett követelményeket nem teljesítő fórumnak biztosította.”⁵³⁵

A Bíróság ezen ítéletével lényegében lehetővé tette a Legfelsőbb Bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsának, hogy ne vegyen tudomást a lengyel jogalkotó által újonnan

⁵²⁷Uo. 144. pont

⁵²⁸Uo. 146. pont

⁵²⁹Uo. 147. pont

⁵³⁰Uo. 149. pont

⁵³¹Uo. 150. pont

⁵³²Uo. 151. pont

⁵³³Uo. 153. pont

⁵³⁴Uo. 157. pont

⁵³⁵Uo. 166. pont

létrehozott bírói tanácsról és az ennek a tanácsnak a jogalkotó által meghatározott hatásköréről. Lengyelországban az igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatos viták egyértelműen politika természetűek, amely még a vizsgált 2019. november 19-i ítéletből is kiderül, a politikai jellegű fontolgatások ugyanis a kérdést előterjesztő bíróság érvrendszerében is megjelennek. A Legfelsőbb Bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsa például kifejezésre juttatja, hogy véleménye szerint a KRS újonnan kinevezett tagjai közül többen nem megfelelő álláspontot képviseltek a lengyelországi jogállamisági vitákban: „a fegyelmi tanácsban a köztársasági elnök által 2018. május 24-én betöltetlennek nyilvánított tizenhat bírói álláshely betöltése érdekében a KRS általi kiválasztás feltárta, hogy a KRS által sikeresnek ítélt tizenkét jelölt – azaz hat ügyész, két bíró, két jogtanácsos és két egyetemi oktató – olyan személy volt, aki vagy a kiválasztásig a végrehajtó hatalomnak alárendelt szerepben járt el, vagy Lengyelországban a jogállamiság válságának időszakában a politikai hatalom utasítása alapján, illetve e hatalom elvárásainak megfelelően cselekedett.”⁵³⁶

12.4. A BÍRÓSÁG JOGGYAKORLAT-FEJLESZTÉSÉVEL KAPCSOLATOS KONKLÚZIÓK

Dolgozatom IV. részében igyekeztem bemutatni az Európai Bíróság különböző ítéletein keresztül, hogy a Bíróság a 2010-es évtizedben az uniós jogállamiság-politika egyre aktívabb és meghatározóbb szereplőjévé vált. Láthattuk, hogy a Bíróság már a 2010-es évek elején is foglalkozott olyan ügyekkel, amelyek a tágabb európai politikai kontextust ismerve kötődtek az uniós a jogállamiság-politikához. A bírák nyugdíjkorhatárának magyarországi csökkentésével és az adatvédelmi biztos körül Magyarországon felmerült jogvitákon keresztül a Bíróság kezdetektől fogva részt vett, még ha eleinte közvetett módon is, a jogállamiság kérdéséhez kötődő egyes viták eldöntésében. Ezekben az ítéletekben azonban szembetűnő, hogy a Bíróság nem utalt szó szerint a jogállamiság kérdésre. Ez annál inkább figyelemre méltó, hogy a Bíróság korábban már több ítéletben hivatkozott a jogállamiság elvére. A Magyarországot érintő, az európai politikai színtéren a jogállamiság témájához kapcsolt két ítéletben a Bíróság feltehetően óvatosságból kerülte a jogállamiságra való explicit hivatkozást, elkerülendő, hogy az uniós jogállamiság-politikai egyik politikai szereplőjeként tekintsenek rá. Az uniós jogállamisági vitában a Bíróság eleinte az Unió politikai intézményeinek hagyta meg a főszerepet.⁵³⁷

⁵³⁶Uo. 45. pont

⁵³⁷Blatière: i. m. I. B. pont

A Bíróság ezen hozzáállása a 2010-es évtized utolsó éveiben, a lengyel bírói függetlenséggel kapcsolatos viták élesedésekor látványosan megváltozott. Az Európai Unió Bírósága úgy döntött, azon lengyel bírák pártjára áll, akik függetlenségük csorbulására hivatkozva kifogásolták a lengyel törvényhozó hatalom döntéseit. Erre a fordulatra utalt a Lengyelországot tárgyában nem érintő Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet. Ezután a Bíróságnak lehetősége nyílt immár egy lengyel elfogatóparancs végrehajtását érintő ügyben is megnyilvánulni a bírói függetlenség jelentőségéről. A Bíróság végül a lengyel Legfelsőbb Bíróság függetlenségével kapcsolatos és a lengyel Legfelsőbb Bíróság fegyelmi tanácsát érintő ügyekben frontálisan is állást foglalt a lengyel törvényhozással szemben.

Az így kialakult joggyakorlat következtében a Bíróság a tagállami törvényhozó hatalmakkal szemben széles „védőhálót” épített ki az összes tagállami bíróság számára. A lengyel Legfelsőbb Bíróság függetlenségével kapcsolatos ítélet megmutatta, hogy a Bíróság a bírói függetlenségre hivatkozva felülbírálhatja a tagállami bírák nyugdíjba helyezésére vonatkozó tagállami jogszabályokat. Az ezt követő, 2019. november 19-i ítéletéből kiderült, hogy a Bíróság a tagállami bíróságok szerkezetére, működésére és eljárása vonatkozó egyéb jogszabályok érvényesülését is megakadályozhatja a bírói függetlenségre való hivatkozással. Ezt gyakorlatilag úgy is lehet értelmezni, hogy az Európai Unió Bírósága felhatalmazást adott minden tagállami bíróságnak, amely úgy ítéli meg, hogy a rá vonatkozó nemzeti szabályok sértik a bírói függetlenség elvét, hogy az ilyen a jogszabályokat ne tartsák be. A 2019. november 19-i ítéletben ez még talán nem okozott akkora gyakorlati problémát, hiszen a kérdés lényegében az volt, hogy a bírák tiszteletben tartás-e a törvényhozás által megalkotott új szabályozást, vagy tekintsenek-e el attól és továbbra is a korábban érvényben lévő régi szabályozást alkalmazzák. Kérdésként merül fel azonban, hogy mi történne, ha egy tagállami bíróság egy már régóta hatályban lévő nemzeti jogszabályról állapítaná meg utólagosan, hogy az nem nyújt kellő garanciát a bírói függetlenség biztosításához. Ez esetben kérdéses, hogy az adott bíróság milyen más, alternatív jogszabályt kell, hogy irányadónak tekintsen. Tekintettel arra, hogy a bírói függetlenségre való hivatkozással a tagállami bíróság megtagadhatja a rá vonatkozó jogszabályok alkalmazását, hipotetikusán olyan helyzet is előállhat, hogy az adott bíróságok a rájuk vonatkozó jogszabályok figyelmen kívül hagyásával, vagy azzal ellentétes módon kezdenek el működni. Ez a logika akár a bíróságok önkényes működéséhez is vezethet, hiszen a bíróságok szabályozása ily módon akár teljes mértékben kikerülhet a törvényhozó, és – mivel az uniós jog elsőbbségét a Bíróság a tagállami alkotmányjogra is kiterjesztette – az alkotmányozó hatalom kezéből. A jogállamiság fogalmának részét képező

hatalmi ágak szétválasztásának elve ugyanakkor nem azt jelenti, hogy egyes hatalmi ágak egymástól teljesen függetlenül működhetnek, hanem éppen azt, hogy ezeknek a hatalmaknak szükségszerűen korlátozniuk kell egymást.⁵³⁸ A jogállam szempontjából is fontos, hogy a bíróságok ne legyenek teljesen önszabályozók, hanem mint minden állami intézmény, az alkotmányozó és törvényhozó hatalom által hozott jogszabályok szerint működjenek.

Az Európai Bíróság lengyel bíróságok függetlenségével kapcsolatban hozott ítéletei nyomán jelentős kérdést vet fel az a módszer is, amellyel a Bíróság megállapította hatáskörét a tagállami bíróságok függetlenségének ellenőrzésére. Mint láthattuk, a szerződésekben nincs egyértelmű, explicit jogszabályi rendelkezés, amely ezzel a hatáskörrel a Bíróságot felruházná. Sőt, az Alapjogi Charta alkalmazási szabályai között éppen olyan explicit rendelkezés szerepel, amely a Bíróság vizsgálódási jogkörét leszűkíti az uniós intézményekre, a tagállamok esetében pedig legfeljebb csak akkor tesz lehetővé kontrollt, ha azok az uniós jogot hajtják végre. Ennek ellenére, a Bíróság az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdésére alapozva hatáskört állapított meg magának minden olyan bíróság függetlenségének vizsgálatára, amely potenciálisan foglalkozhat uniós jog által szabályozott ügyekkel.

Amennyiben az uniós joggal való ilyen laza kapcsolat is elegendő a Bíróság számára, hogy hatáskörét kiszélesítse a hagyományosan egyértelműen tagállami hatáskörbe tartozó területekre, felmerül a kérdés, hogy ennek analógiájára, a szerződés más pontjait nem tudja-e majd felhasználni arra, hogy gyakorlatilag az összes tagállami jogszabályt felülbírálja. A jelenlegi komplex európai uniós és tagállami jogrendszerek kölcsönhatását ismerve ugyanis a tagállami jogszabályokkal kapcsolatban általában véve be lehet azonosítani uniós vonatkozást. A jogállamisághoz hasonló alapértékekre való hivatkozás pedig még könnyebbé teszi a lehetséges kapcsolódási pontok beazonosítását.

A Bíróság uniós jogállamiság-politikában, különösen a bírói függetlenségre vonatkozó vitás kérdésekben való karakán szerepvállalása utalhat arra a jelenségre, amelyet Pokol Béla jurisztokráciának nevez.⁵³⁹ A 14. fejezetben részletesen is kitérek majd arra, hogy a jogállamiság-vitákban milyen szerepet játszik az, hogy az Európai Unióban a demokratikus legitimitáción túl más politikai legitimitációs források is dominánsan megjelennek. Az Unió jurisztokratikus jellege alatt azt kell érteni, hogy intézményrendszerében jelentős hatalom,

⁵³⁸Mathieu, Bertrand (2017): i. m. 185-207. o.

Varga Zs. András: i. m. 142-143. o.

⁵³⁹Pokol Béla, i.m.

akár a politikai főhatalom is a bírák kezében és nem a demokratikus hatalom letéteményeseinél összepontosul. A Bíróság bírói függetlenséggel kapcsolatos jogállamisági ítéletei ennek tükrében különleges jelentőséggel bírhatnak. Egyrészt, az ítéletekből nyilvánvalóvá válik, hogy a Bíróság is fontos szerepet játszhat a jogállamiság körüli uniós és tagállami politikai viták eldöntésében. Másrészt látható, hogy a különböző tagállami és európai uniós szintű bírói fórumok képesek összehangoltan fellépni egymás érdekeinek védelmében. E tekintetben elég arra utalni, hogy a lengyel Legfelsőbb Bíróság egyik tanácsa az ugyanezen bíróság keretében a törvényhozó hatalom által létrehozott másik tanáccsal szembeni küzdelmében az Európai Unió Bíróságától kért védelmet. Harmadrészt az ítéletek elemzéséből és kronológiájából kirajzolódik, hogy az Európai Bíróság ítéleteivel megtámogatta az Európai Bizottság álláspontját a lengyelországi bírói függetlenséggel kapcsolatos vitában. Pokol Béla az ilyen jellegű együttműködést szintén az Unió jurisztokratikus szerkezetének jellemzőjeként írja le. A Bíróság jogállamiság-politikában való szerepvállalási tendenciái alátámaszthatják az említett szerző megállapítását, mely szerint az Európai Unió Bírósága és az Európai Bizottság összehangoltan terelik az Európai Unió jogrendjét az általuk helyesnek vélt irányba.⁵⁴⁰

Azzal, hogy a Bíróság is aktívan színre lépett a jogállamisággal kapcsolatos uniós vitában, a jogállamiság-politika különböző szereplői között immár egy bírói fórum is megjelent. Ez jelentős fordulat, hiszen az uniós jogállamiság-politikával szembeni, jelen disszertációban is kifejtett egyik fő kritika az, hogy keretében politikai testületek értelmezik és kéri számon a jogállamiságot a különböző tagállamokon. Ugyanakkor a Bíróság színre lépése további problematikus kérdéseket vet fel. A Bíróság feladata, hogy az uniós jog egységét és betartását biztosítsa, nem pedig az, hogy a tagállamok intézkedései felett egyfajta európai super-alkotmánybíróságként általános normakontrollt gyakoroljon. A tagállamok jogállami berendezkedésének vizsgálata márpedig utóbbi kategóriába tartozik, amelyre a Bíróságnak nincs hatásköre. Vélhetően ezzel is magyarázható, hogy a Bíróság jogállamisági joggyakorlata egyelőre csak a jogállam fogalmának egyik alkotóelemére, a bírói függetlenségre koncentrál. Kérdéses, hogy a testület az elkövetkező időszakban a jogállamiság elvére való további hivatkozással felfedez-e majd hatáskört magának a jogállam további kritériumaival kapcsolatos vizsgálódásra is.

A disszertáció ezen része a Bíróság joggyakorlatán keresztül részletesen bemutatta, hogy a Bíróság az uniós jogállamiság-politika egyre fontosabb szereplőjévé válik. A következő

⁵⁴⁰Pokol Béla, i.m. 87-92. o.

részben azt elemzem, hogy a jogállamiság-politika mentén megjelenő különböző klasszikus politikai szereplők hogyan rendeződnek két egymással versengő táborba az Uniót meghatározó alapvető politikai, világnézetbeli törésvonalak mentén.

V. RÉSZ

MOZGÁSBAN LÉVŐ ELLENTÁBOROK, ÁLLANDÓ IDEOLÓGIAI TÖRÉSVONALAK

A jogállamiság-politikát, csakúgy, mint általában véve az európai politikát, nagyszámú politikai szereplő szövevényes viszonyrendszere alakítja. A Magyarországgal kapcsolatos európai jogállamiság-viták mentén két fő ellentábor körvonalazódott. Az egyik a tagállamok feletti európai jogállamiság-kontroll ügyét mindenképpen napirenden akarja tartani, ezt a témát használja fel arra, hogy politikai lépéseit igazolja a közvélemény számára. A másik tábor szkeptikus ezzel a törekvéssel szemben, és az európai politikát más szemszögből, más témákon keresztül közelíti meg. Politikatudományi szakkifejezéssel élve, a két tábor eltérően „keretezi” az európai politikai eseményeket, azaz különböző kommunikációs narratívákon keresztül igyekszik bemutatni ugyanazt az európai politikai valóságot. Az alábbiakban szemléltetem, hogyan néznek ki belülről a folyamatosan alakuló ellentáborok. Később arra is rávilágítok, hogy az egymással versengő kommunikációs narratívák háttérben milyen mélyebb politikai törésvonalak, alapjaiban eltérő Európa-víziók húzódnak meg.

13. FEJEZET: AZ ELLENTÁBOROK BELÜLRŐL

A jogállamiság-politika mentén felrajzolható két ellentábor összetételében rendkívül sokszínű. A két csoportot többek között különböző országok, európai parlamenti képviselők, uniós tisztviselők, állami politikai vezetők, civil szervezetek, szakértők, nemzetközi szervezetek, országos és európai szintű pártok, médiaszereplők alkotják. Egyrészt ebből az összetettségéből adódik, hogy a táborok belülről is folyamatosan változnak, hiszen szinte egy év sem telik el anélkül, hogy valamelyik országban, vagy éppen az Európai Unióban ne tartanának választásokat, amelyek mind-mind hatással vannak a táborok alakulására. Másrészt az egyes táborokon belül is számos eltérő érdek, politikai kalkuláció és egyéni ambíció verseng egymással, ami szintén befolyásolja az összképet. A következőkben ezekbe a folyamatokba nyújtok betekintést. Mivel a csoportok állandó változásban vannak, az elemzés sem lehet teljes körű. Ezért inkább szemléltető jelleggel mutatok rá néhány érdekes összefüggésre és az európai politikát jellemző sajátosságra.

13.1. AZ EURÓPAI JOGÁLLAMISÁG-POLITIKA TÁMOGATÓI

A jogállamiság-politikát támogató táboron belül először az Európai Bizottságot érdemes alaposabban szemügyre venni. A Bizottság ugyanis a jogállamiság-politika szempontjából is jelentős változáson ment keresztül José Manuel Barroso és Jean-Claude Juncker elnöksége között. A két elnök mandátumai alatt végbement átalakulás jelentősen behatárolja az Ursula von der Leyen által vezetett új Európai Bizottság politikai mozgásterét is.

José Manuel Barroso két egymást követő elnöksége alatt, 2004 és 2009, valamint 2009 és 2014 között a Bizottság elsősorban nem politikai, hanem szakértői intézményként viselkedett. Egyrészt ez felel meg az uniós jognak és az uniós intézményrendszer hagyományainak. Másrészt, különösen a második Barroso-bizottság időszaka egybeesett a gazdasági és pénzügyi világválsággal, ami még inkább csökkentette a Bizottság mozgásterét és politikai kezdeményező képességét. Az uniós tagországok vezetői, különös tekintettel Németországra, közvetlenül kezükbe vették az európai politika irányítását miután rájöttek, hogy a gazdasági válságra európai szintű választ kell adni. A Bizottság munkáját, amely ahhoz volt szokva, hogy az Uniót a háttérből, viszonylag kevés közérdeklődés mellett „menedzseli”, hirtelen megnövekedett közfigyelem kísérte, ami szintén nagyobb politikai óvatosságra intette a testületet.⁵⁴¹

A Barroso-bizottság technikai mivoltát eleinte a Magyarországgal kapcsolatos jogállamisági vitákra adott reakciói is tükrözték. A Bizottság az európai baloldal által hevesen kritizált magyar politikai intézkedéseket szakpolitikai szinten, az Unió hatásköreit szem előtt tartva kezdte el kezelni.⁵⁴² Ezt mutatják a magyar médiatörvény egyes pontjaival kapcsolatban 2011-ben kezdeményezett tárgyalások, valamint a már az előző részekben említett, a Magyar Nemzeti Bankot, az adatvédelmi hatóságot és a bírák nyugdíjkorhatárát érintő kötelezettségszegési eljárások is. Barroso elnök csak 2012 végén, az Európai Unió helyzetéről tartott beszédében vetette fel röviden, hogy a Bizottságnak új politikai cselekvési eszközökre lenne szüksége a jogállamisággal kapcsolatos kérdésekben. A Bizottság jogállamisági mechanizmusát bemutató közleményt azonban csak a leköszönőben lévő Barroso-elnökség végén – 2014 márciusában, alig néhány héttel az európai parlamenti választások előtt – tették közzé. Ez szintén árulkodó jele annak, hogy a kérdés Barroso elnök számára nem jelentett abszolút politikai prioritást. Az uniós jogállamiság-politika elsősorban a 6. fejezetben

⁵⁴¹Didier Georgakakis professzor a Paris I – Panthéon Sorbonne Egyetem képzésének keretében tartott előadása az École Nationale d'Administration (ENA) hallgatói számára. Strasbourg, első szemeszter, 2017.

⁵⁴²Hasonló megállapításhoz lásd: Uitz Renáta: i. m. 42. oldal

részletesen elemzett, holland, dán, német és luxemburgi külügyminiszterek levele és az Európai Parlament Tavares-jelentése miatt haladt előre. A Bizottságon belül az ügyet nem maga Barroso elnök, hanem Viviane Reding, az akkori igazságügyért, alapvető jogokért és állampolgárságért felelős biztos és bizottsági alelnök pártfogolta.⁵⁴³ A Bizottságon belül tehát a jogállamiság-politika akkoriban még egy szektorális, ágazati politikát alkotott, nem egy magasabb szintű, átfogó, horizontális politikai célkitűzést.

E tekintetben a 2014. májusi európai parlamenti választások fontos fordulópontot jelentettek. A választásokat követően a Bizottság kilépett szakmai köntöséből, és nyíltan politikai Bizottságnak aposztrofálta önmagát. Ennek előzménye, hogy 2013-2014-ben heves viták folytak az Európai Parlamentben arról, hogy az esedékes európai parlamenti választások milyen mértékben határozzák meg azt, hogy ki legyen a Bizottság új elnöke. A 2009-es Lisszaboni Szerződést követően az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikk (7) bekezdése úgy fogalmaz, hogy az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács *„az európai parlamenti választások figyelembe vételével [...] javaslatot tesz az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökének jelölt személyre vonatkozóan. Ezt a jelöltet az Európai Parlament tagjainak többségével választja meg.”* A vita *„az európai parlamenti választások figyelembe vételével”* meghatározás pontos értelmezése körül alakult ki. Hagyományosan az uniós tagországok állam- és kormányfői közösen, szabad mérlegelés alapján döntöttek arról, hogy kit jelölnek a Bizottság elnökének, akiről ezután az Európai Parlament szavazott. Felmerült azonban, hogy a Szerződést úgy kell értelmezni, hogy az állam- és kormányfőknek immár a legtöbb szavazatot kapott európai párt listáját vezető ún. csúcjelöltet (németül „Spitzenkandidat”) kell automatikusan jelölniük a Bizottság elnökének. Végül az Európai Tanács engedett azoknak az erőknek, amelyek erre az értelmezésre hivatkozva az Európai Néppárt listavezető politikusát, az Angela Merkel kancellár támogatását is megszerző Jean-Claude Junckert akarták a Bizottság elnökeként látni. Ez az epizód két szemszögből is figyelemre méltó. Egyrészt újabb ékes bizonyítéka annak, hogy a Parlament a 2009-es Lisszaboni Szerződés után minden lehetőséget megragadott, hogy a többi uniós intézmény és a tagállamok rovására még nagyobb hatalmat szerezzen magának. Ezúttal az Európai Tanácstól, azaz az európai országok állam- és kormányfőitől vont el nagyon fontos hatáskört. Másrészt azzal, hogy a Bizottság elnöke kinevezésétől kezdve függetlenítette magát az állam- és kormányfőktől, a Bizottság a korábbinál nagyobb politikai önállóságra tett szert a tagállamokkal szemben. Jean-Claude Juncker ráadásul első hivatalos bizottsági elnöki beszédében bejelentette, szakít

⁵⁴³Lásd például: Viviane Reding 2013. szeptember 4-i, „The EU and the Rule of Law – What next?” című beszédét.

elődjei szakmai megközelítésével és politikai alapokon működő Bizottságot állít fel: „A Bizottság nem szakmai testület, amelynek jól képzett, magas beosztású tisztviselői valamely másik intézmény utasításaira cselekszenek. A Bizottság politikai szerepet tölt be, és szeretném, ha a jövőben ez a politikai szerepe megerősödne. Sőt, nagyon erős politikai szerepet szánok neki.”⁵⁴⁴

Ennek az új, immár nyíltan politizáló Bizottságnak a jogállamiság-politika kiváló fegyvert jelent azokkal a tagállamokkal szemben, amelyek kormányával politikailag nem ért egyet. Ahogy a III. részben is bemutattam, a Bizottság jogállamisági kerete lehetővé teszi, hogy a Bizottság a hatáskörébe tartozó szakpolitikai kérdéseken túl, általános politikai kérdésekben is véleményt alkothasson, és tetszés szerint a „vádlottak padjára” ültessen tagállami kormányokat.

A politikai Bizottságot kikiáltó Jean-Claude Juncker és a jogállamiság-politika kapcsolata elemzésekor, arról sem szabad megfeledkezni, hogy Juncker korábban azt a luxemburgi kormányt vezette, amelynek külügyminisztere, Jean Asselborn elsőként vádolta meg Orbán Viktort a jogállamiság megsértésével 2010 decemberében. De a jogállamiság-politikával kapcsolatban más erős luxemburgi kötődést is találunk. Viviane Reding, aki 2011 és 2014 között a Bizottságon belül a jogállamisággal kapcsolatos ügyek zászlóvivője és Magyarország egyik fő bírálója volt, szintén luxemburgi, és mellesleg Jean-Claude Juncker pártjának, a Keresztényszociális Néppártnak (CVS) a tagja. Mindezek tükrében nem meglepő, hogy a magyar kormány fenntartásokkal fogadta Jean-Claude Juncker bizottsági elnöki jelölését, és Orbán Viktor miniszterelnök végül a volt luxemburgi miniszterelnök ellen szavazott, annak ellenére, hogy mindketten az Európai Néppárt pártcsaládjához tartoznak.

Az európai jogállamiság-politika azonban nem csak a luxemburgi politikusoknak köszönhető. A német külpolitika stratégiai változása nagy mértékben közrejátszott abban, hogy a tagállamok belügyeibe beavatkozó uniós jogállamiság-politika teret nyerhetett. A Brüsszelben folytatott mélyinterjúk is felhívták arra a figyelmet, hogy Németország, amely korábban rendkívül érzékeny volt a nemzeti előjogokra és ellenezte, hogy az Unió beavatkozzon a tagállamok politikájába, 2004 után, Angela Merkel hatalomra kerülésével szemléletet váltott. A német vezetés úgy látta, a német nemzeti érdekeket jobban érvényre tudja juttatni más tagállamokkal szemben az Európai Unióban, ha azokat közvetlenül a Bizottságon keresztül csatornázza be az uniós döntéshozatalba. Innentől kezdve Németország számára már nem

⁵⁴⁴Jean-Claude Juncker: Új kezdet Európa számára. Nyitóbeszéd az Európai Parlament plenáris ülésén. Strasbourg, 2014. július 15.

számított tabutémának, hogy a Bizottság beavatkozzon az egyes tagállamok belpolitikájába. A Bizottságban jelen lévő erős német befolyásra egyébként a francia politikai és közigazgatási vezetőréteg is érzékeny. Amikor Franciaországban a kormány európai stratégiáját elemzik, módszeresen összehasonlítják, hogy hány német és hány francia tisztviselő tölt be kulcspozíciót az Európai Bizottságban. A brüsszeli folyosókon egyébként sokan Martin Selmayrt, a Bizottság volt német főtitkárát, Jean-Claude Juncker bizottsági elnök korábbi kabinetfőnökét még magánál az elnöknel is befolyásosabbnak tartották.

Az is igaz, hogy Németország korántsem ellenezte az alapvető jogok térnyerését az Európai Unióban. Ahogy a II. részben is rámutattam, 1999-ben a Tanács német soros elnöksége segítette elő az Alapjogi Charta elfogadását. A 6.1. alfejezetben pedig rávilágítottam, hogy Németország egyike – sőt gazdaságilag és politikailag legbefolyásosabb tagja – volt annak a négy országnak, amelyek 2013-ban felszólították az Európai Bizottság elnökét, hogy dolgozzon ki egy európai jogállamisági mechanizmust a tagállamok megfigyelésére. A Bizottság 2020-as éves jogállamisági jelentése szintén hangsúlyozza, hogy a német politikai szereplők milyen nagy jelentőséget tulajdonítanak a jogállamiság témájának. A jelentés szerint „a jogállamisági témák – belföldi és európai szempontból történő – rendszeres megvitatása támogatást élvez [Németországban], beleértve a „jogállamisági paktum” összefüggésében 2019 során lefolytatott országos információs és tömegtájékoztatási kampányt is, amely a jogállamiság jelentőségének és az egyes polgárok és a demokratikus társadalom számára nyújtott garanciáinak közvetítésére összpontosított.”⁵⁴⁵ 2020. szeptember 18-án a német parlament állásfoglalást fogadott el, amelyben felszólította a szövetségi kormányt, hogy a német EU-elnökség keretében is tartsa erőteljesen az európai politikai napirenden a jogállamiság kérdését.⁵⁴⁶ Végül, de nem utolsó sorban a migrációs válság is rámutatott arra, hogy a magyar és német politikai vezetés Európa-víziói között olyan lényegi eltérések vannak, amelyek miatt érthető, hogy a két ország az erősen föderalista jegyeket hordozó jogállamiság-politika terén sincs egy platformon.

Hollandia szerepét szintén érdemes kihangsúlyozni. Holland külügyminiszterként 2013-ban személyesen Frans Timmermans volt az egyik aláírója az előbb említett, uniós jogállamisági mechanizmust szorgalmazó levélnek. A holland Munkáspárt (PvdA) tagjaként politizáló

⁵⁴⁵Európai Bizottság, 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Németországban <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0304&from=EN> Letöltés ideje: 2020. november 28.

⁵⁴⁶Bundestag dringt auf EU-weiten Dialog über Rechts-staatlichkeit (A Bundestag európai uniós párbeszédet sürget a jogállamiságról) <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw38-de-rechtsstaatlichkeit-europa-791800> Letöltés ideje: 2020. október 31.

baloldali politikus ezt követően 2014-ben a Juncker-bizottságban a „minőségi jogalkotásért, az intézményközi kapcsolatokért, a jogállamiságért és az Alapjogi Chartáért” felelős biztos, s egyben a Bizottság „első alelnöke” lett. Az „első alelnöki” titulus egy újonnan létrehozott pozíció volt, amely Timmermanst megkülönböztette a többi alelnöktől, s arra utalt, hogy példátlan hatalmat kapott Jean-Claude Junckertől.⁵⁴⁷ Az, hogy a legnagyobb hatalommal bíró biztos portfóliójának megnevezése szó szerinti utalást tartalmazott a jogállamiságra, jól mutatja, hogy a Juncker-bizottság kezdetektől fogva kulcsszerepet szánt a jogállamiság-politikának. Míg Barroso elnök ideje alatt a jogállamiság-politika csupán a Bizottság ágazati politikáinak egyike volt, a Juncker elnök vezette Bizottság már a többi ágazati politika közül kiemelt, átfogó politikai eszközként használta az uniós jogállamiság-kontrollt.

A holland szál ezzel nem ér véget. Az Európai Parlament által 2016-ban javasolt, és a 7.3. alfejezetben részletesen bemutatott jogállamisági mechanizmusról szóló jelentést egy holland liberális politikus, Sophia In't Veld dolgozta ki.⁵⁴⁸ A 2018-ban Magyarországgal szemben a 7. cikk szerinti eljárást elindító jelentés megalkotója szintén egy holland, ezúttal a zöldekhez tartozó politikus, Judith Sargentini volt. Az Európai Néppárt tagjai közül pedig a holland Kereszténydemokrata Tömörülés (CDA) volt az, amely már 2018 júniusában a Fidesz Európai Néppártból való kizárására felszólító határozatot fogadott el.⁵⁴⁹ Mark Rutte holland miniszterelnök egyik 2020. szeptemberi kijelentése pedig azzal kapcsolatban váltott ki gondolkodást, hogy hogyan lehetne Magyarországot és Lengyelországot kizárni az Európai Unióból az ellenük felhozott jogállamisági vádakra tekintettel.⁵⁵⁰

Általánosságban véve az európai jogállamiság-politikát építő tábor keménymagjába sorolhatjuk Németországot, a Benelux államokat, Finnországot és Svédországot. Ezeknek az országoknak a képviselői a Tanácsban és az Európai Parlament egyes képviselőcsoportjaiban aktívan szállnak ringbe az uniós jogállamiság-politika mellett. Kiszélesítve a kört, a Tanácsban létezik egy „Jogállamiság Barátai” nevet viselő informális csoportosulás is, amely

⁵⁴⁷Didier Georgakakis professzor a Paris I – Panthéon Sorbonne Egyetem képzésének keretében tartott előadása az École Nationale d'Administration (ENA) hallgatói számára. Strasbourg, első szemeszter, 2017.

⁵⁴⁸Sophia In 't Veld: Jelentés a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Európai Parlament, Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, Brüsszel, 2016.

⁵⁴⁹Dutch CDA and Hungary's Fidesz in war of words over 'lies' and Europe. Dutch News, 2018. június 5. <https://www.dutchnews.nl/news/2018/06/dutch-cda-and-hungarys-fidesz-in-war-of-words-over-lies-and-europe/> Letöltés ideje: 2019. január 31.

⁵⁵⁰Could we found a new EU without Hungary and Poland? Euobserver 2020. szeptember 21.

<https://euobserver.com/opinion/149470>
Letöltés ideje: 2020. október 30.

tizenöt, főként régi tagállamból áll.⁵⁵¹ A Juncker Bizottság politikai vezetése szintén a jogállamiság-politikát szorgalmazó keménymaghoz tartozott. Az Európai Parlamenten belül a Zöldek, a Liberálisok (ALDE),⁵⁵² valamint az Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal (GUE-NGL) és a Szocialisták (S&D) támogatták leginkább az új politikát. Amint azt az I. részben tett szakirodalmi körütekintés is mutatta, az uniós jogállamiság-politikát szorgalmazók közt találunk több, európai hírnevű kutatót, professzort, valamint különböző országos és nemzetközi civil szervezetet és NGO-t. A szakértői csoportok elsősorban a Bizottság vonzáskörzetében szerveződnek, annak jogállamiság-javaslatait igyekeznek tudományos eszközökkel alátámasztani, de vannak olyanok is, akik a Parlament által ambicionált megoldások mellett törnek lándzsát.

Egyes NGO-k különösen jelentős szerepet játszottak a jogállamiság-viták elindításában. Mára már megszokottá vált, hogy az EP-képviselők körleveleket küldenek képviselőtársaiknak, amelyekben elpanaszolják, hogy milyen fenyegetések érik a demokráciát például Magyarországon. Az Európai Parlamentben dolgozó különböző politikusok és tisztviselők elmondása szerint ez viszonylag újkeletű gyakorlat. A mélyinterjúk során kiderült, hogy a Magyarországgal kapcsolatos viták első éveiben sosem közvetlenül a képviselők címéről érkeztek az ilyen jellegű e-mailek, inkább NGO-k voltak a feladók. A képviselők helyett tehát a civil szervezetek vállalták magukra a „politikai feljelentő” szerepét, amelyek nyomán az európai parlamenti viták kiobbantak.

Az NGO-k, különböző politikatudományi szakemberek, illetve szakértői csoportok sokat tesznek azért is, hogy a jogállamiság-politikát intellektuálisan legitimálják. Rendszeresen megjelenő cikkekben próbálnak szellemi háttérrel biztosítani a különböző európai intézmények intézkedéseire. Időről-időre más, az alapvető jogok védelmét hirdető nemzetközi szervezetek, mint például az EBESZ vagy az ENSZ egyes szervei is megtámogatják a jogállamiság-párti csoportot.

Az Európai Unió intézményeitől megkülönböztetendő Európa Tanács keretében működő Velencei Bizottságról is érdemes néhány szót ejteni. A Velencei Bizottság már számos kritikus hangvételű jelentést készített Magyarországról, helyzete mégis bonyolultabb, mint amilyennek elsőre tűnik. A Strasbourgban működő testülettel kapcsolatos beszélgetésekből

⁵⁵¹Jean Asselborn „A Jogállamiság Barátai” csoport találkozója Rómában 2016. október 3-án.

<https://euobserver.com/institutional/137346>

https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2016%2B10-octobre%2B03-asselborn-rome1.html

Letöltés ideje: 2017. november 10.

⁵⁵²A képviselőcsoport a 2019-es európai parlamenti választásokat követően Renew Europe néven alakult újjá.

kiderült, hogy a Velencei Bizottság nem feltétlenül érzi magát kényelmesen az európai jogállamiság-politikában neki szánt szerepben. A Velencei Bizottságot eredetileg a szovjet uralom alól felszabadult államokkal való pozitív együttműködés szellemében hozták létre 1990-ben. Miután megkezdődött a közép-kelet-európai államok gyors ütemű uniós integrációja, a Velencei Bizottság szerepe is megváltozott, és a testület figyelme azoknak az országoknak a jogfejlődésére terelődött, amelyek továbbra is az Európai Uniót kívül maradtak. A Magyarországgal kapcsolatos jogállamiság-viták során azonban a Velencei Bizottság 2011-ben újabb szerepváltáson ment keresztül. A Velencei Bizottságnak főként az Európai Bizottság politikai nyomása miatt – amely egyébként személyesen is képviselteti magát a Velencei Bizottság ülésein – egy uniós tagországot kellett politikai szempontból igen érzékeny vizsgálat alá vonnia. A testületet emiatt olyan bírálatok érték, amelyeket maga is szeretett volna elkerülni, s emellett sokat veszített korábban független, szakmai testületként szerzett tekintélyéből.

Az uniós jogállamiság-kontrollt szorgalmazó európai tábor helyi összekötőként számíthat a górcső alá vett kormányok ellenzékére is. Magyarországon például elsősorban a balliberális ellenzéki pártok működnek együtt azokkal az európai erővel, amelyek úgy vélik, az Európai Unió fel kell lépnie Magyarországgal szemben. Ahogyan az Európai Parlamenten belül köröztetett nyílt levelekből is kiderül, sokszor ezeknek a pártoknak a képviselői lobbiznak a többi európai parlamenti képviselőnél, illetve az európai intézmények vezetőinél annak érdekében, hogy az Unió avatkozzon be Magyarországon a jogállamiság védelmében. Ugyanez az együttműködés a Sargentini-jelentésről folytatott vita során is egyértelművé vált, ahol az egyik MSZP-s politikus nyíltan szorgalmazta, hogy indítsák el Magyarországgal szemben a 7. cikk szerinti eljárást.⁵⁵³ 2019. január 8-án pedig több magyar ellenzéki párt európai parlamenti képviselője tüntetett együtt Brüsszelben Judith Sargentinivel a magyar kormány politikájával szemben.⁵⁵⁴ Ezeknek a pártoknak az uniós jogállamiság-politikában játszott szerepe nem becsülhető alá, fontos szerepet játszanak ugyanis az EU felé történő információáramoltatásban. Első kézből képesek például felhívni a figyelmet Brüsszelben a legfrissebb magyar politikai vitákra, illetve idegen nyelvre tudják fordítani az egyébként csak

⁵⁵³Lásd Ujhelyi István 2018. szeptember 11-i felszólalását az Európai Parlamentben, amelyben úgy fogalmazott, hogy a magyar miniszterelnök egy „bűnös, bűzös” rezsime „akar védeni a jogtól és az európai szabályoktól, az európai közösségtől”, majd kijelentette, hogy a hetes cikkelyes Sargentini-jelentést meg kell szavazni. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20180911&secondRef=ITEM-011&language=HU&ring=A8-2018-0250>

Letöltés ideje: 2019. január 20.

⁵⁵⁴Sargentini a brüsszeli tüntetésen: „Sokan cikinek tartják Orbánnal egy asztalhoz ülni”. HVG, 2018. január 8. https://hvg.hu/vilag/20190108_Sargentinivel_tuntetnek_a_kormany_politikaja_ellen_Brusszelben Letöltés ideje 2018. január 20.

magyarul elérhető forrásokat. 2020 októberében az ellenzéki Momentum körül robbant ki vita arról, hogy a párt Vera Jourová bizottsági alelnökkel ápolt közvetlen kapcsolatai milyen szerepet játszanak a Magyarországgal szembeni jogállamiság-vádak táplálásában.⁵⁵⁵ A cseh politikusnak a belga Didier Reynders biztossal együtt az európai jogállamiság-politika alakításában betöltött szerepe arra is rávilágít, hogy a kezdetekben nyugat-európai politikusok által épített jogállamiság-politikában a V4-es országokból érkező politikai szereplők is megjelennek. Ezt a jelenséget szemlélteti az is, hogy Michal Šimečka, a szlovák EP-képviselő volt az előadója az Európai Parlamentnek a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal kapcsolatos mechanizmusának létrehozásáról szóló 2020. október 7-i állásfoglalását előkészítő jelentésnek.⁵⁵⁶

A befolyásos nyugati és nemzetközi médiaszereplők szintén meghatározó elemei a jogállamiság-politikát építő tábornak. A negatív kép, amelyet ezek az orgánusok Magyarországról festenek, nemcsak a nyugati közvéleményre van hatással, hanem azokra a szakértőkre is, akik feladatuk kapják, hogy vizsgálják ki a jogállamiság szempontjából kifogásolt egyes eseteket. A brüsszeli és strasbourgi kulisszák mögött egyesek meglepő őszinteséggel beszélnek arról, hogy mekkora mértékben befolyásolja még a szakmainak szánt tanulmányaikat is a napi sajtó, vagy akár egy-egy, általuk megbecsült közszereplő személyes véleménye, „hiszen nincs mód minden részletnek alaposan utána nézni, mindent leellenőrizni”.

Végül érdemes megjegyezni, hogy bármilyen erős is a jogállamiság-politika támogatói közötti kapcsolat, a tábor mégsem mondható teljesen egységesnek, mert a felszín alatt számos különböző érdek verseng egymással. A korábbiakban már többször utaltam arra, hogy a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépésével fokozódott a különböző uniós intézmények közötti rivalizálás. Ez a jogállamiság-politika kapcsán is egyértelműen megfigyelhető. A Parlamentben például számos kritikát lehetett hallani a Bizottságról, amelynek jogállamisági keretét sokan nem tartották elég átfogónak, vagy éppen úgy vélték, hogy a Bizottság nem megfelelően mérlegeli, hogy mely tagállamokkal szemben kell a mechanizmust bevetni. A Bizottságban meg sokszor csak legyintenek a Parlament által javasolt jogállamisági mechanizmusra, amelyet 2017-ben hivatalosan is mindenféle jogalap nélkülözőnek, a kulisszák mögött pedig komolytalannak tituláltak. A Magyarországgal szemben elindított 7.

⁵⁵⁵Fidesz MEP queries Jourová ties to Donáth, 2020. október 16.
<http://abouthungary.hu/news-in-brief/fidesz-mep-queries-jourova-ties-to-donath/>
Letöltés ideje: 2020. október 30.

⁵⁵⁶Az Európai Parlament 2020. október 7-i állásfoglalása a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Brüsszel, 2020.

cikk szerinti eljárás mezsgyéjén eközben a Tanács és a Parlament néz farkasszemet egymással, ugyanis nem értenek egyet abban, hogy az eljárás elindítását követően a Parlament milyen mértékben vehet részt a további folyamatokban.

A táboron belül zajló versengés az új jogállamiság-politikát hirdető egyes személyek szintjén is megfigyelhető. Példaként említhetjük, hogy Sophia In't Veld, az ALDE képviselőcsoport korábbi alelnöke dolgozta ki a Parlament által javasolt jogállamisági mechanizmust, amely célja az volt, hogy felülírja a sokáig szintén holland, de munkáspárti politikus, Frans Timmermans bizottsági alelnök által irányított bizottsági jogállamisági eljárásokat. Nem lehet elmenni amellett a tény mellett, hogy a két politikus saját országában két különböző párthoz tartozik, és ezáltal egymás politikai riválisai. Az európai szintre exportált holland politikai rivalizálást tovább erősíti, hogy a Magyarországgal szembeni jogállamisági jelentést koordináló Judith Sargentinivel egy harmadik holland, ezúttal zöldpárti politikai rivális is színre lépett az előző parlamenti ciklusban.

A táboron belül mindenkinek megvan a saját politikai érdeke, és azzal is számolni kell, hogy idővel más szereplők is érkeznek, akik a csoport élére akarnak állni. Az új francia elnök, Emmanuel Macron például megválasztása után csakhamar felvette kedvenc szófordulatai közé a jogállamiság védelmét. 2017. szeptember 26-i Európa jövőjéről szóló beszédében a jogállamiságot az Európai Unió legfontosabb vívmányaként emelte ki, majd idővel a közép-kelet-európai tagállamokat a jogállamiság tekintetében bírálók egyik élharcosává vált.⁵⁵⁷

Az eredetileg alapvetően baloldali táboron belül az is zavart okozhat, ha az uniós jogállamiság-politikát baloldali kormányok vezette országok ellen kell alkalmazni. A romániai jogállamiságról szóló 2018. október 3-i európai parlamenti vitában már láthattunk erre példát.⁵⁵⁸ Az európai szocialistákhoz tartozó Frans Timmermans kényes helyzetben volt, amikor a Bizottság jogállamiságért felelős alelnökeként a szintén a szocialistákhoz tartozó román kormánypárt ellen kellett felszólalnia. Beszédében magyarázkodásra szorult, több ponton is igyekezett bizonyítani, hogy a Bizottság semleges, a román politikai vezetés pártpolitikai színezetét figyelmen kívül hagyva járt el.⁵⁵⁹ A vitában az Európai Néppárt

⁵⁵⁷Kezdeményezés Európáért – Emmanuel Macron beszéde 2017. szeptember 26-án egy szuverén, egységes és demokratikus Európáért.

⁵⁵⁸„Jogállamiság Romániában” című, 2018. október 3-i vita az Európai Parlamentben.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20181003+ITEM-003+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2018. január 20.

⁵⁵⁹Frans Timmermans beszéde az Európai Parlament 2018. október 3-i plenáris ülésén a „Jogállamiság Romániában” című vitán

nevében felszólaló Esteban González Pons mégsem hagyta ki, hogy rámutasson azoknak a baloldali politikusoknak a „*cinkos hallgatására*”, akik „*egyres országok esetében aggódnak a jogállamiság miatt, de másokéban nem*”.⁵⁶⁰

Az említett, Romániával kapcsolatos vitában egyébként a román miniszterelnök kifogásolta, hogy olyan dolgokat kérnek számon a román vezetésén, amelyek felett más, nyugat-európai tagállamok esetében szemet hunynak. Ezután több felszólaló is igyekezett cáfolni, hogy különbségtétel lenne a keleti és a nyugati tagállamok között. Mivel egyre több közép-kelet-európai tagállam kerül az uniós jogállamiság-politika célkeresztjébe, az európai jogállamiság-vitában a baloldal-jobboldal törésvonal mellett egyre inkább felerősödik az Uniót egyébként is jellemző keleti-nyugati megosztottság. Ugyanezt a szembeállást fokozzák azok a próbálkozások is, amelyek a jogállamiság-politika pénzügyi szankciójaként lehetővé akarják tenni, hogy az érintett tagországtól meg lehessen vonni az uniós támogatásokat. Az uniós támogatásokból főként az újonnan csatlakozott közép-kelet-európai országok részesülnek, így a támogatások megvonása is elsősorban ezeket az országokat érinthetné. A jogállamiság-politikához kötött ilyen típusú szankció tehát aszimmetrikus lenne, azaz a gyakorlatban a közép-európai tagállamokra sokkal nagyobb fenyegetés jelentene, mint a nyugati tagországokra. Európai uniós szakzsargonnal élve, a nyugat-európai államok által szorgalmazott, jogállamisági kritériumokhoz kötendő költségvetési szankciók közvetett diszkriminációt valósíthatnak meg a közép- és kelet-európai országokkal szemben. Ez pedig még inkább azt a benyomást kelthetné, hogy a jogállamiság-politika egyfajta politikai fegyverkezési eszköz az Unió vezetőinek és a nyugati országoknak a kezében az újonnan csatlakozott tagállamokkal szemben. Mindez a jövőben tovább alakíthatja az uniós jogállamiság-politikáért küzdő tábor összetételét, átrajzolhatja az egyes táborok körvonalait.

https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/timmermans/announcements/remarks-first-vice-president-frans-timmermans-european-parliament-plenary-debate-rule-law-romania_en

Letöltés ideje: 2018. január 20.

⁵⁶⁰„Jogállamiság Romániában” című, 2018. október 3-i vita az Európai Parlamentben.

13.2. AZ UNIÓS JOGÁLLAMISÁG-POLITIKÁT ELLENZŐ TÁBOR

Az uniós jogállamiság-politikát szorgalmazó tábor európai és nemzetközi kiterjedtségéből logikusan következik, hogy az ezzel szemben létrejött csoport szerényebb nemzetközi dimenziókkal rendelkezik. Az uniós jogállamiság-politikát ellenző tábor középpontjába Magyarországot helyezhetjük, mivel hazánk állt 2010 és 2015 között a jogállamisági kritikák célkeresztjében, és a jogállamiság-politika főbb elemei ezalatt az időszak alatt alakultak ki.

A Tanácson belüli tagállami megnyilvánulások azonban jelzik, hogy nem Magyarország az egyetlen ország, amely szkeptikus az európai jogállamiság-politikával kapcsolatban. Miután a Tanács Jogi Szolgálat 2014-ben közzétette a Bizottság jogállamisági mechanizmusával kapcsolatos, kritikus hangvételű jogi szakvéleményét,⁵⁶¹ Nagy-Britannia egyértelműen a Bizottság által javasolt mechanizmussal szemben foglalt állást. Csehország, Litvánia, Észtország, Ciprus és Málta szintén fenntartásokkal fogadta az új mechanizmust. Bár kisebb mértékben, de Lengyelország és Szlovénia is aggályokat fogalmazott meg akkoriban a Bizottság jogállamisági mechanizmusával kapcsolatban.

Azóta Lengyelország az uniós jogállamiság-politikával szemben Magyarország fő szövetségesevé lépett elő. A 2015-ös kormányváltást követően ugyanis a lengyel politikai vezetés is csakhamar kemény jogállamisági bírálatokat kapott az Uniótól. A Sargentini-jelentés megszavazása utáni diplomáciai megnyilvánulásokból azt is tudjuk, hogy nemcsak Lengyelország, hanem Csehország⁵⁶² és Bulgária⁵⁶³ is szkeptikusak az uniós jogállamiság-politika tekintetében. Ezeknek az országoknak a vezetése mind elítélte, hogy az Európai Parlament elindította Magyarországgal szemben a 7. cikk szerinti jogállamisági eljárást.

Bulgária és Románia egyébként sajátos helyzetben vannak. Példájuk jól szemlélteti, hogy mennyire összetett az az érderendszer, amely a jogállamiság-politika mentén létrejött egyes

⁵⁶¹Az Európai Unió Tanácsa, Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség. Brüsszel, 2014. május 27.

Lásd a részletes kifejtést a 7.2. alfejezetben.

⁵⁶²Lásd például: Elítélte a Sargentini-jelentést a cseh Képviselőház. Mandiner, 2018. október 3.

https://mandiner.hu/cikk/20181003_elitelte_a_sargentini_jelentest_a_cseh_kepviselohaz

Letöltés ideje: 2018. december 20.

Kiállt Orbán Viktor és Magyarország mellett Andrej Babis cseh kormányfő. Mandiner, 2018. szeptember 13.

https://mandiner.hu/cikk/20180913_kiallt_orban_viktor_mellett_andrej_babis_cseh_kormanyfo

Letöltés ideje: 2018. december 20.

⁵⁶³Bulgária is beáll Orbánék mögé: megvétőzza Magyarország megbüntetését. HVG, 2018. szeptember 19.

https://hvg.hu/vilag/20180919_bulgaria_lengyelorszag_veto_magyarorszag_unios_szankciok

Letöltés ideje: 2018. december 20.

A bolgár miniszterelnök-helyettes kijelentését árnyalja, hogy a miniszterelnök cáfolta, hogy létezne a vétóra vonatkozó hivatalos határozat. Ugyanakkor a bolgár kiállást erősíti az a tény, hogy a hét bolgár kormánypárti EP-képviselő közül csak egy szavazta meg a Sargentini-jelentést.

táborokat jellemzi. Az Európai Unió ugyanis az említett két ország demokratikus rendszereit a 2007-es uniós csatlakozásuk óta speciális, kizárólag őket érintő mechanizmuson keresztül tartja megfigyelés alatt. A bolgárok és a románok csatlakozási feltételként elfogadták, hogy az igazságügyi reform, a korrupció, valamint Bulgária esetében a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén is egy specifikus ellenőrzési mechanizmusnak vessék alá őket.⁵⁶⁴ A két ország szempontjából tehát létezhet olyan számítás is, hogy egy általános, minden tagállamot ellenőrző jogállamisági mechanizmus leválthatná a velük szemben alkalmazott speciális mechanizmust. Ezért legalább eleinte fogékonyak lehettek arra az érvre, amelyet az Európai Parlament a saját jogállamisági mechanizmusa mellett hozott fel, azaz hogy az összes tagállamot érintő, globális jogállamiság-kontroll segíthet elkerülni az egyes tagállamokkal szembeni kettős mércét. Emiatt az Európai Parlament által 2016-ban javasolt jogállamisági mechanizmus, vagy a Bizottság által 2020-ban bevezetett éves jogállamisági jelentés elfogadhatóbb lehet Bulgária és Románia számára, mint más Közép-Kelet-Európai országok számára. Ugyanakkor a bolgárok és a románok számára is árnyalhatja a képet az a tapasztalat, hogy az uniós jogállamiság-politika rendre csak a közép-kelet-európai tagállamokat vonja kérdőre. Bár a két tábor küzdelme nem egyszerűsíthető le teljes mértékben közép-kelet-európai és nyugat-európai tagállamok, vagy újonnan csatlakozott és régi tagállamok közötti szembenállásra, az élükön álló országok egyértelműen ilyen törésvonalat tükröznek. Az uniós politikai tendencia is azt mutatja, hogy ez a megközelítés egyre relevánsabb.

Az uniós jogállamiság-politikát hirdető szövetséghez hasonlóan a jogállamiság-politikával szemben szkeptikus ellenszövetség is folyamatosan változik. Súlya és tagjainak száma nagy mértékben függ a nemzeti és európai politikai eseményektől. A Brexit miatt például egyik legbefolyásosabb tagját, Nagy-Britanniát veszítheti el. Ugyanakkor a Jog és Igazságosság Párt (PiS) 2015-ös lengyelországi hatalomra kerülésével fontos szövetségest nyert magának. Lengyelország Közép-Európa legnagyobb országa, amely már összeurópai szinten is jelentős súlyt képvisel. Ráadásul Magyarország és Lengyelország összefogása megnyitotta az utat a közép-kelet-európai országok közti egyre szorosabb együttműködése és a Visegrádi Csoport megerősítése és bővítése előtt. A 2017-es csehországi választások ugyanezt a dinamikát fokozták. Sőt, eleinte úgy tűnt, a 2017-es osztrák választások is a közép-európai régiót fogják erősíteni. Ezért is hatott meglepetésszerűen, amikor az utolsó pillanatban Sebastian Kurz osztrák kancellár arra szólította fel pártjának európai parlamenti képviselőit, hogy szavazzák

⁵⁶⁴A Bulgáriával és Romániával kapcsolatos együttműködési és ellenőrzési mechanizmus.

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_hu

Letöltés ideje: 2017. június 10.

meg a 7. cikk szerinti eljárás megindítását Magyarországgal szemben.⁵⁶⁵ Azzal azonban, hogy az Északi Ligát vezető és a korábbi jogállamiság-vitákban Magyarország mellett felszólaló Matteo Salvini 2018-ban az olasz kormánykoalíció meghatározó alakja lett, az uniós jogállamiság-politikát ellenző tábor tovább erősödött. Ezt mutatja egyrészt Orbán Viktor és Matteo Salvini 2018. augusztus 28-i baráti hangvételű milánói találkozója.⁵⁶⁶ Másrészt szintén ezt jelzi, hogy az Északi Liga képviselői a Sargentini-jelentés⁵⁶⁷ ellen szavaztak és negatívan voksoltak⁵⁶⁸ az Európai Parlamentnek arra a 2019. január 17-i állásfoglalására is, amely lehetővé kívánja tenni, hogy a jogállamiság megsértésére hivatkozva az EU megvonhassa egyes tagállamoktól az uniós támogatásokat.⁵⁶⁹ Az, hogy az Északi Liga 2019-ben kilépett az olasz kormánykoalícióból szintén hatással volt a jogállamiság-politikával szemben szkeptikus táborra.

Az erőviszonyok felmérésekor figyelembe kell venni azt is, hogy a Fidesz–KDNP európai parlamenti képviselői 2021. március 3-ig az Európai Parlament legnagyobb frakciójában, az Európai Néppártban (EPP) foglaltak helyet. A Fidesz 2004 óta folyamatosan kimagasló eredményt ér el az európai parlamenti választásokon, ezért a Néppártnak stabil és meghatározó tagja volt. A 2014 és 2019 közötti ciklusban huszonegy magyar EP-képviselőből tizenkettő tartozott az EPP-hez, míg a többiek szétszórtaan helyezkedtek el a többi képviselőcsoportban. Négy magyar EP-képviselő tartozott a Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetségéhez (S&D), kettő a Zöldek/Európai Szabad Szövetségéhez (Greens/EFA), a maradék három képviselő pedig függetlenként politizált. A Fidesz erejét tovább növelte, hogy több szomszédos ország listáján bejutott határon túli magyar képviselőt

⁵⁶⁵7-es cikk: Kurzék Orbán ellen szavaznak. Azonnali, 2018. szeptember 11.

https://azonnali.hu/cikk/20180911_7-es-cikk-kurzek-orban-ellen-szavaznak

Letöltés ideje 2019. január 21.

⁵⁶⁶Orbán Viktor: Salvini sikerén múlik Európa biztonsága. Magyar Idők, 2018. augusztus 29.

<https://magyaridok.hu/kulfold/orban-viktor-salvini-sikeren-mulik-europa-biztonsaga-3429152/>

Letöltés ideje: 2019. január 3.

⁵⁶⁷Lásd Mara Bizzotto, Mario Borghezio, Danilo Oscar Lancini, Giancarlo Scotta, Marco Zanni képviselők szavazatait az A8-0250/2018 számú jelentés név szerinti szavazási eredményeiben.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20180912+RES-RCV+DOC+PDF+V0//HU&language=HU>

Letöltés ideje: 2019. január 21.

⁵⁶⁸Lásd Mara Bizzotto, Mario Borghezio, Danilo Oscar Lancini, Giancarlo Scotta, Marco Zanni képviselők szavazatait az A8-0469/2018 számú jelentés név szerinti szavazási eredményeiben.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20190117+RES-RCV+DOC+PDF+V0//HU&language=HU>

Letöltés ideje: 2019. január 21.

⁵⁶⁹Az Európai Parlament 2019. január 17-én elfogadott állásfoglalása a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatához. Strasbourg, 2019.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2019-0038&language=HU&ring=A8-2018-0469>

Letöltés ideje 2019. január 21.

is képes mozgósítani a Néppárton belül. Az EPP így gyakorlatilag sokáig a magyar európai parlamenti képviselő-kvóta nettó haszonélvezője volt.

Közvetlenül a 2019-es európai parlamenti választások után az összes 751 európai parlamenti képviselőből 182 tartozott az EPP-hez, ami csak 28-cal több, mint a második legnagyobb frakció, a szocialisták (S&D) képviselőinek a száma, akik 154 mandátummal rendelkeztek. 2019-ben az EPP képviselőcsoportja 39 mandátumot veszített a 2014. évi EP-választási eredményekhez képest. A helyek újraelosztása a Brexit után árnyalta ezt a képet, mivel a különbség a Brexit 2020. február 1-jei megvalósulása következtében bekövetkezett mandátum-újraelosztások után 41 mandátumra nőtt.⁵⁷⁰ Az elmúlt években tartott választások során tapasztalt tendencia azonban azt mutatja, hogy az EPP tagpártjai jelentősen meggyengültek a nagy nyugat-európai országokban. A Ciudadanos párt előretörése Spanyolországban, az En Marche győzelme Franciaországban és a CDU rekordalacsony németországi választási eredményei mind az EPP-t gyengítették. Ezek mind felértékelték a stabil magyar delegáció Néppárton belüli jelentőségét.

Az európai balliberális tömb érdekében állt elérni, hogy a Fideszt kizárják az Európai Néppártból. Ettől a stratégiától egyrészt azt remélte, hogy a Néppárt védőhálója nélkül a jogállamiság-politikát könnyebben alkalmazhatja majd Magyarországgal szemben. Másrészt a Fidesz kizárásától a Néppártot gyengülését is remélhette, hiszen a kizárás által az EPP frakció veszít számarányából, és még kevésbé tudja képviselni a baloldallal szemben a hagyományos keresztény-konzervatív értékeket. Az uniós jogállamiság-politika kiváló eszközt biztosított ahhoz, hogy a baloldal közelebb kerüljön ezekhez a politikai célkitűzéseikhez.

A Fidesz kizáratására nem csak a baloldali képviselők törekedtek. A Bizottságnak is keringett olyan belső anyaga Brüsszelben, amely szerint mindaddig nehéz keményen fellépni Magyarországgal szemben, amíg a Fidesz a Néppárt tagja. Ezért elsődleges célként az említett dokumentum szerint is azt kell elérni, hogy kizárják a Fideszt a Néppártból. Egy tudományos publikáció már 2016-ban is javasolta ezt a stratégiát: „*A magyar esetben úgy lehetett volna, és*

⁵⁷⁰Az EP-képviselők száma 705-re csökkent, ebből 187 az EPP és 146 az S&D képviselőcsoport tagja. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200130IPR71407/redistribution-of-seats-in-the-european-parliament-after-brexit-and-data-gained-for-each-group-available-at-the-MEPs-research-portal>: <https://www.europarl.europa.eu/meps/en/search/advanced?name=&groupCode=2970&countryCode=&bodyType=ALL>

Letöltés ideje: 2020. augusztus 11.

*lehetne még ma is Orbánt egy életképes és viszonylag egyszerű megoldással szankcionálni, ha az Európai Néppárt (EPP) kezdeményezné, hogy tagjai közül zárják ki a Fideszt.*⁵⁷¹

A Néppárt sokáig ellentmondásosan reagált erre a taktikára. Manfred Weber, a néppárti képviselőcsoport német vezetője egyszerre próbált meg maga is a jogállamiság védelmében felszólalni és megőrizni képviselőcsoportja egységét. Ezt láthattuk a 2017. április 26-án a magyarországi helyzetről tartott európai parlamenti vitában is. A frakcióvezető előbb kritikákat fogalmazott meg egyes magyar kormányzati intézkedésekkel kapcsolatban, majd elismerő szavakkal is illette a magyar miniszterelnököt. Végül a baloldali képviselőket felszólította, hogy ne oktassák ki arról, „*ki lehet az EPP tagja és ki nem*”.⁵⁷²

A Néppárt csúcsteljesítményeként az Európai Bizottság elnöki tisztségéért induló Manfred Weber sokáig nem változtatott álláspontján. Politikai ellenfelei ugyanakkor továbbra is folyamatos nyomás alatt tartották, Weber pedig egyre keményebb álláspontot képviselt a jogállamiságvitákban, így például megszavazta a Sargentini-jelentést is, 2019-ben pedig elfogadta azt a kompromisszumos megoldást, hogy az európai parlamenti választásokig a Fidesz felfüggeszse jogainak gyakorlását az Európai Néppártban. Weber stratégiája az egyensúlykeresésről szólt, a 2019-es EP választások néppárti csúcsteljesítményeként igyekezett úgy egyensúlyozni, hogy 2019. nyár elején a Parlament többsége – azaz a néppárti képviselőkön kívül a baloldaliak és a liberálisok egy része is – támogassa elnöki ambícióiban. A stratégia sikertelennek bizonyult, hiszen az Európai Parlamentnek végül Ursula von der Leyen európai bizottsági elnökjelöltségéről kellett szavaznia, miközben Manfred Webernek nem sikerült elérnie, hogy az Európai Tanács őt jelölje.

A Néppárton belüli viszonyokat bonyolította az is, hogy a Magyarországot az uniós jogállamiság-politika elleni harcban legjobban támogató Lengyelországot a Jog és Igazságosság Párt (PiS) irányítja. Ez pártpolitikailag azért volt fontos, mert az Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR) képviselőcsoportjához tartozó PiS fő lengyel politikai ellenfele, a Polgári Platform (PO), a Fideszhez hasonlóan az Európai Néppártban foglalt helyet. Ez a paradox helyzet könnyen politikai konfliktusokat idézett elő a Néppárton belül, például abban az esetben, amikor a Fidesz EP-képviselői nem szavazták meg a PO által szorgalmazott, a PiS-es lengyel kormányt bíráló európai parlamenti állásfoglalásokat, vagy

⁵⁷¹Schlipphak, Bernd–Treib, Oliver: i. m. 361. o.

⁵⁷²A magyarországi helyzetről 2017. április 26-án tartott plenáris vita az Európai Parlamentben.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20170426+ITEM-014+DOC+XML+V0//FR>
Letöltés ideje: 2017. június 10.

amikor a PO képviselői a Fideszt és Magyarországot bíráló jelentéseket szavazták meg. Az, hogy 2019. december 1-jén, néhány hónappal a lengyelországi elnökválasztás előtt Donald Tusk, a PO színeiben politizáló korábbi lengyel miniszterelnök lett az Európai Néppárt elnöke, tovább fokozta a PiS és a PO közötti politikai verseny EPP-re gyakorolt hatását.

A Néppárt megosztottságát növeli az is, hogy a Magyarországgal szemben számos kritikát megfogalmazó Viviane Reding egykori uniós biztos és a szintén kormánykritikus volt bizottsági elnök, Jean-Claude Juncker is az EPP tagja. A Néppárton belüli zavarra a Sargentini-jelentéssel kapcsolatos szavazás is világosan rámutatott. A néppárti képviselők többsége ugyanis 2018 szeptemberében megszavazta a Magyarországgal szembeni jelentést. Ugyanakkor alig néhány héttel a 7. cikk megindítását követően a Néppárt csúcsteljesítményért folytatott előválasztási kampányban a jogállamisággal és a Fidesz kizárásával kampányoló finn politikus, Alexander Stubb már nagyarányú vereséget szenvedett a Fideszt a Néppárton belül tartani kívánó Manfred Weberrel szemben. Ugyanígy süket fülekre talált az az indítvány is, amelyet Jean-Claude Juncker a Fidesz Néppártból való kizárására tett a párt 2018 szeptemberi, salzburgi csúcstalálkozóján.⁵⁷³ A pártcsaládon belüli feszültségek ismét felszínre törtek 2019 márciusában, amikor az Európai Néppárt nyolcvan tagpártjából tizenhárom kezdeményezte a Fidesz kizárását, de mint ismeretes, a kizárásra ekkor még szintén nem került sor.

Az Európai Néppárton belül keletkezett zavar jól mutatja a jogállamiság-tematika politikai erejét. A kulisszák mögött több néppárti politikus is elmondta, hogy bár nem értett egyet a Sargentini-jelentés tartalmával, azt mégis megszavazta, hogy elkerülje azokat a kritikákat, amelyeket ellenkező esetben a hazai és nemzetközi médiától kapott volna. Ha valaki nem szavazza meg „a jogállamiság védelmében készült” jelentést, könnyen rásüthetik a bélyeget, hogy számára nem fontos érték a jogállamiság. A jogállamiság-tematika mára olyan meghatározó lett Brüsszelben, hogy az uniós elit egyébként távolságtartóbb tagjai sem merik azt megkérdőjelezni saját reputációjukat féltve. Aki a jogállamiság-politikát kritizálni próbálja, vagy jogállamiság-sértéssel vádolt tagállamot vesz a védelmébe, könnyen gyanússá válhat az Unió hatalmi központjaiban.

A csoport dinamikájával kapcsolatos legfrissebb fejlemény, hogy a Fidesz 2021. március 3-án kilépett az Európai Néppárt EP frakciójából, majd a pártot is elhagyta. Ez további

⁵⁷³Juncker megpróbálta kizárni a Fideszt a Néppártból, de nem sikerült. Mandiner, 2018. szeptember 30.
https://mandiner.hu/cikk/20180920_juncker_megprobalt_a_kizaratni_a_fideszt_a_neppartbol_de_leszavaztak
Letöltés ideje: 2019. január 30.

átrendeződéshez vezet a jogállamiság-politikával szemben szkeptikus csoport összetételét illetően. Közvetlen hatása, hogy jelenleg a Fidesz EP képviselői függetlenként folytatják európai parlamenti munkájukat. A kilépés közép-távon az egész EP pártpolitikai összetételére hatással lehet, amelyet a PiS, az Északi-Liga és a Fidesz között a közelmúltban megkezdett egyeztetések is jeleznek.

Mindent egybevetve megállapítható, hogy az európai politikai színtéren a jelenlegi erőviszonyok az uniós jogállamiság-politikát támogató tábor számára kedveznek. A jogállamiság-politikával szemben szkeptikus tábornak, mint azt láthattuk, az elmúlt tíz év során nem sikerült megakadályoznia, hogy ez a politika kifejlődjön és megerősödjön. Az a különös helyzet állt elő, hogy a Magyarországot kétharmados többséggel irányító Orbán-kormány az európai politikai színtéren kvázi „kisebbségi kormányként” kell számot adnia, hiszen Európában a jelenlegi status quo szerint a hazai ellenzék mellett felsorakozó erők vannak többségben.

Az uniós jogállamiság-politika támogatói a fenti erőviszonyok ellenére sem arattak győzelmet. A győzelemhez ugyanis nem elegendő az európai politikai színtéren felülkerekedni, nemzetállami szinten is meg kell nyerni a küzdelmet. Mivel az Unió a jogállamiság-politikán keresztül a tagállamok kormányzati politikáját akarja befolyásolni, csak akkor tekintheti magát sikeresnek, ha ezt valóban sikerül elérnie.

Márpedig nemzeti szinten az erőviszonyok másképp alakulnak, amiben az állampolgárok kulcsszerepet játszanak. Az egyes országok lakossága általában keveset lát abból, ami a tőlük távol eső, bonyolult európai politikai színtéren zajlik. Az európai politika fő mozgatói az uniós bürokraták, a különböző országok EU-s diplomatái és a sok esetben az uniós intézményekben bürokratikus karrierálmokat dédelgető politikusok. A brüsszeli „buborékban” viszonylag elzártan élő döntéshozók már csak földrajzi okokból is meglehetősen távol esnek az állampolgárok által megélt valóságtól. Ehhez képest egy ország lakossága közvetlenül is részese a nemzeti politikának. Még ha nem is követi a mindennapi közéleti eseményeket, a társadalom részeként megélt tapasztalatai alapján képet tud azokról alkotni. A nemzeti politikát alakító kormányok és az azokat támogató pártok emiatt sokkal közvetlenebb kapcsolatban állnak az állampolgárokkal, mint az európai intézmények. Márpedig egy kormány sorsáról a végső döntést mindig az állampolgárok hozzák meg. Az Európai Unió hiába fogadja el sorra a különböző kormányokat elítélő döntéseket, ha a választópolgárok nem az Unióval, hanem a tagállami kormányokkal értenek egyet. Az alábbi ábra is segít

A 2014-es országgyűlési, európai és önkormányzati választások, valamint a 2018-as országgyűlési választások azt bizonyították, hogy a magyar választópolgárok a 2011 óta tartó folyamatos európai kritikák ellenére is támogatták a Fidesz-kormányt. Politikai szempontból tehát a magyar kormány tekinthette magát győztesnek, hiszen az uniós kritikák ellenére többször is nagy fölénnyel újraválasztották. Ezzel szemben az az európai uniós jogállamiság-politika, amely célul tűzte ki, hogy megváltoztassa a magyar kormány politikáját, gyakorlati hatását tekintve nem volt ugyanannyira sikeres.

Az uniós jogállamiság-politikát támogató tábor ezért igyekszik olyan megoldásokat találni, amelyek segíthetnek neki nemzeti szinten is győzelmet aratni. Az ötletelésben politikatudományi szakértők is próbálnak segíteni. A *Journal of European Public Policy* című tudományos lap egyik cikke például arra hívta fel a figyelmet, hogy egy ország lakossága az európai kritikákat az ország elleni külső támadásként értékelheti, ami tovább növelheti az adott kormány népszerűségét.⁵⁷⁵ A cikk szerzői szerint ezt az Európai Unió úgy orvosolhatná, hogy az adott országban megtámogat bizonyos helyi civil szervezeteket. Az ily módon megerősített szervezetek ezután már az országon belülről kérhetnék az Uniót, hogy avatkozzon be a kormánnyal szemben a jogállamiság nevében. Az országon belülről érkező kérésekre reagáló európai intézmények ezt követően reményeik szerint az állampolgárok szemében nagyobb legitimitással léphetnének fel a tagállami kormányzattal szemben.

Ez a harcmező nemcsak elméletben létezik. A magyar Országgyűlés például éppen a hasonló jellegű külföldi befolyásolási kísérletek csökkentésére és átláthatóvá tételére hivatkozva fogadta el az ún. „civiltörvényt” 2017. június 13-án.⁵⁷⁶ A törvény arra kötelezi a civil szervezeteket, hogy kommunikációs dokumentumaikban tüntessék fel, részesülnek-e egy meghatározott küszöbértéket meghaladó külföldi finanszírozásban. Az európai jogállamiság-politikát támogató európai tábor különösen érzékenynek mutatkozott ebben a civil szervezeteket érintő kérdésben. Az Európai Parlament 2017. április 26-án a magyarországi helyzetről tartott plenáris vita keretében többek között ennek a törvénynek a tervezetét is napirendre tűzte. Az Európai Bizottság az ügyben 2017. július 13-án kötelezettségszegési eljárást is indított Magyarországgal szemben.⁵⁷⁷ Az Európai Bíróság 2020. június 18-i

⁵⁷⁵Schlipphak, Bernd–Treib, Oliver: i. m. 361. o.

⁵⁷⁶2017. évi LXXVI. törvény a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról.

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700076.TV×hift=ffffff4&txreferer=00000001.TXT>

Letöltés ideje: 2019. január 4.

⁵⁷⁷Az Európai Bizottság sajtóközleménye. A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indít a külföldről támogatott szervezetekről szóló törvénnyel kapcsolatban. Brüsszel, 2017. július 13.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1982_hu.htm

Letöltés ideje: 2019. január 3.

ítéletében megállapította, hogy a Magyarországon a civil szervezetek külföldi finanszírozásával kapcsolatban bevezetett szabályozás ellentétes az európai joggal.⁵⁷⁸ A civil szervezetekhez hasonlóan az országos médiatermékek is kulcsszerepet játszanak a két tábor közötti nemzeti szintű erőviszonyok alakításában, mert közvetlen hatással vannak a helyi közvéleményre. A médiakérdéseket érintő uniós kritikákat emiatt fenntartással kell kezelni, hiszen ezen a területen az azt megfogalmazó szereplők semmivel sem elfogulatlanabbak, mint a tagállami kormányzatok. Mivel az Unió a jogállamiság-politikán keresztül mindig az adott ország kormányát veszi célba, általában az ellenzéki média az, amelyre ebben a csatában támaszkodhat. Emiatt, ha egy ellenzéki médiatermék megszűnik, vagy megváltozik a politikai irányvonala, az adott kormány ellen fellépő uniós intézmények stratégiai érdekei közvetlenül is sérülnek, hiszen tulajdonképpen a saját médiabefolyásuk csökken. Ilyenkor az uniós bíróságok, függetlenül attól, hogy tartalmuk mennyire megalapozott vagy megalapozatlan, nem tekinthetők objektív észrevételeknek, mert maguknak az uniós szereplőknek is egyértelmű politikai érdekei fűződnek a médiakérdésekhez.

Mivel a két tábor közötti erőviszonyok eltérően alakulnak az európai és a nemzeti politikai szintereken, ha valamelyik tábor meg akarja nyerni a jogállamiság-csatát, mindkét harctéren győzelmet kell aratnia. Ez annál is inkább igaz, mivel az egyik csatatéren zajló események könnyedén kihathatnak a másik szintérre is. A nemzeti szintű politikai változások gyakran befolyásolják az uniós politikát. A különböző országokban zajló választásoktól függ például a Tanács, az Európai Tanács és az Európai Parlament összetétele. Sőt, a Brexit esetében azt is láttuk, hogy egy uniós tagállamban tartott népszavazás akár az Unió határait is átrajzolhatja, megváltoztatva annak gazdasági és geopolitikai súlyát. Ugyanígy az uniós politika is hatással van a nemzeti politikai szintérre. Az uniós politikai döntések, az európai szinten alkotott jogszabályok kihatással vannak a tagállamok jogrendszerére. Egy-egy tagállam Európán belüli elszigetelése, vagy uniós támogatásainak esetleges felfüggesztése szintén olyan tényezők, amelyekre az országos politikának reagálnia kell. Az uniós és nemzeti szintű harcterek egymásra utaltsága miatt mindegyik tábor arra törekszik, hogy olyan ideológiai kereteket dolgozzon ki, amelyekkel mindkét csatatéren győzhet. A 14. fejezetben részletesebben bemutatom ezeket a törekvéseket és a mögöttük meghúzódó mélyebb elvi megfontolásokat.

⁵⁷⁸Az Európai Unió Bírósága (Nagytanács) 2020. június 18-i ítélete C-78/18. sz. ügy
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=229904&text=&dir=&doclang=EN&part=1&occ=first&mode=req&pageIndex=1&cid=11700476>
Letöltés ideje: 2020. október 31.

Jelen fejezetben a jogállamisági vitákban egymással szemben álló két ellentábor összetételét, belső dinamikáit, erőviszonyait és hatalmi pozícióit vizsgáltam. Ráműtattam, hogy az uniós jogállamiság-politika alakulását a háttérben szövevényes érdekrendszer befolyásolja. Az ellentáborok erőviszonyai a vizsgált, európai vagy tagállami szintér függvényében változnak.

14. FEJEZET: A VITA NEVE VÁLTOZIK, DE A LÉNYEGE VÁLTOZATLAN

A jogállamiság-viták mentén körvonalazódó, az előző fejezetben részletesen bemutatott két erőcsoport eltérő politikai világnézettel rendelkezik, és más víziót alkot az Európai Unióról. Az uniós jogállamiság-politikát kialakító erőcsoport tagjai az ebből adódó alapvető politikai és értékvitákat „jogállamiság-vitaként” mutatják be. Az ő olvasatukban az európai politikai küzdelem a „jogállamiság-párti” és a „jogállamiságot veszélyeztető” erők között folyik, ahol ők alkotják a „jogállamiság-párti” csoportot. A másik tábor igyekszik megdönteni ezt a számára eredendően hátrányos megközelítést, és helyette alternatív értelmezési narratívákat kínál. Az alábbiakban ezeket a narratívákat vetem össze, és feltárom, hogy mögöttük milyen mélyebb, az Unió alapvető kérdéseit érintő ellentétek állnak.

14.1. VERSENGŐ NARRATÍVÁK

A „jogállamiság-pártiak” a jogállamiságra hivatkozva legitimálják politikai vetélytársaikkal szemben indított akcióikat, amit a magyar ügy is kiválóan illusztrál. Az Orbán-kormány politikai riválisai – ahogy azt többek között a korábban vizsgált európai parlamenti állásfoglalások, külföldi újságcikkek és elemzések is szemléltetik – rendszeresen egyfajta „diktatúraként” mutatják be Magyarországot. Olyan ország képét festik le, ahol megszűnt a szabadság, az alkotmányos rend és a jogállamiság, és amely értékrendszerét tekintve szembe megy az Európai Unió „modern és haladó” politikai eszmerendszerével. Az ország új Alaptörvényét „antimodern” alkotmányként jellemzik, amely erős „nacionalista” jegyeket tükröz. Rendre kijelentik, hogy Magyarországon megszűnt a szólásszabadság, és az újságírók már nem oszthatják meg szabadon a véleményüket. Szerintük a Fidesz–KDNP kétharmados parlamenti többsége megszüntette a nyugati típusú demokráciákban jól működő fékek és ellensúlyok rendszerét, az ombudsman, az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok is elveszítették függetlenségüket. Ezen narratíva szerint a kormány ellehetetlenítette a civil szervezetek és NGO-k munkáját, valamint elüldözte a „filantróp milliárdos”, Soros György budapesti egyetemét. Az Orbán-kormány kontójára írják azt is, hogy idegengyűlölő nézeteket vall, és „Németország erőn felüli európai példamutatása” ellenére sem enged egy humánus és

szolidáris európai bevándorlás-politikának. A jogállamiságra hivatkozó narratíva állandó visszatérő eleme az is, hogy a Brüsszellel szemben „gyűlöletet szító”, „euroszeptikus”, „populista”, „illiberális” magyar modell „megfertőzheti” a többi, még egészséges európai országot. Ezen helyzetábrázolás alapján az Európai Uniónak nincs más választása, fel kell lépnie Magyarországgal szemben az európai politikai közösség védelme érdekében. Bővítenie kell eszköztárát, hogy kivizsgálhassa és szankcionálhassa a sorozatos, rendszerszintű magyarországi jogsértéseket, és visszaterelhesse az országot a jogállamiság „helyes útjára”.

A jogállamiság-narratíva tehát a Magyarország és az Európai Unió jelenlegi hatalmi központjai közötti politikai küzdelemnek olyan ábrázolási keretet ad, amely a „helyes útról letért” magyar vezetéssel szemben erkölcsi fölénybe helyezi a „jogállamiságért küzdő” európai erőket. A „jogállamiság” kifejezés pozitív kognitív és alkotmányos jelentéstartalma miatt a jogállamiság-vitákban a „jogállamiság-pártiak” küzdenek a „nemes célért”. Ezen az értelmezési kereten belül nehéz velük szembeszállni, mivel bárkire, aki kifogást emel ellenük, rásüthetik, hogy nem tartja fontosnak a jogállamiságot.

A jogállamiság-vitákban az ellentáborok nem egyenlő pozíciókból indulnak. Az ilyen viták ugyanis struktúrájukból adódóan annak a tábornak kedveznek, amelyik az uniós jogállamiság-politikát felépítette, s amelyik az ilyen típusú vitákat általában napirendre tűzi az Európai Unióban. Ez a tábor van offenzívában, míg a másik oldal taktikai szempontból sokkal kedvezőtlenebb, defenzív pozícióból indul. Míg az uniós jogállamiság-politikát kialakító tábor szabadon támadhat, a védekezésre kényszerített csoport energiáját felemészti, hogy az ellene felhozott vádak alól kimagyarázza magát.⁵⁷⁹ Ebben a felállásban csak a védekező felet érheti sérelem. A támadó fél legfeljebb nem teljesíti sikeresen akcióját, amiből azonban kára nem származhat. A két tábor tehát nem ugyanazzal a tétellel és politikai kockázattal vág neki a jogállamiság-vitáknak. Olyan ez, mintha egy kézilabda-meccs elején kikötnék, hogy az egyik csapat legfeljebb csak a döntetlenért játszhat, míg a másik a döntetlennél nem érhet el rosszabb eredményt.

A jogállamiság-viták az említett aszimmetria miatt jobban hasonlítanak egy „politikai bűnvádi eljárásra”, mint egy kiegyensúlyozott európai vitára. Adott egy politikai erőcsoport (a vádló), amely a jogállamiság megsértésével vádol meg egy tagállamot, vagy tagállami kormányzatot

⁵⁷⁹Magyar szempontból ezek a támadások a nemzeti érdekképviselőt Európai Unióban való megnehezítésére tett kísérleteknek tűnhetnek. Míg más országok energiáikat a különböző európai politikai területeken a nemzeti érdekeikért való lobbizásra fordíthatják, az elmúlt évtizedben kialakult jogállamiság-politika által érintett tagállamoknak erőforrásaik egy részét át kell csoportosítaniuk a folyamatos jogállamisági vádaskodások elleni védekezésre.

(vádlott). A vádló vádiratot készít (lásd például az Európai Parlament Magyarországot elítélő jelentéstervezetei, vagy a Bizottság Lengyelországgal szembeni jogállamisági véleménye), amelyre a vádlottnak felelnie kell. Amennyiben a vádlott nem ad kielégítő válaszokat, a fenti vádiratokat hivatalosan is átültetik politikai ítélet formájába (lásd például az Európai Parlament Tavares-jelentésen és Sargentini-jelentésen alapuló állásfoglalásait, vagy a Bizottság által Lengyelországgal szemben elindított 7. cikk szerinti eljárást). A procedura sajátossága, hogy a jelenlegi európai erőviszonyok miatt ugyanazok a politikai erők készítik el a vádiratokat, mint amelyek később az ítéletet is meghozzák. Tehát a jogállamiság-vitákban abszurd módon az a jogállamiság szempontjából megkérdőjelezhető helyzet áll elő, hogy a „vádló” egyúttal a „bíró” szerepét is magára ölti. Ezzel párhuzamosan, részben a politikai erőviszonyokból, részben pedig a jogállamisági viták struktúrájából adódóan a „vádlónak” sokkal több lehetősége van álláspontját kifejteni, mint a „vádlottnak”, aki úgy érezheti, hogy nem biztosítottak számára a megfelelő védekezési garanciák. A Magyarországgal szemben a 7. cikk szerinti eljárást elindító Sargentini-jelentésről szervezett két és fél órán keresztül tartó európai parlamenti plenáris vitán például a magyar miniszterelnök csak öt percben fejthette ki álláspontját az ülés elején, az ülés végén pedig még kevesebb idő állt rendelkezésére, hogy megválaszolja a Magyarországgal szemben megfogalmazott vádakat.⁵⁸⁰ Az Európai Parlament 2020 áprilisában, a koronavírus okozta válsághelyzet első hullámában újabb plenáris vitát szervezett Magyarországról, amelyen a magyar igazságügyi miniszter nem vehetett részt, hogy bemutassa a magyar álláspontot.⁵⁸¹ Természetesen ezt a hasonlatot csak képletesen kell érteni, mert nem hivatalos bírósági eljárásról van szó. Mivel azonban az európai intézmények gyakran hivatkoznak arra, hogy ők az objektív, független szakértők, érdemes ezeket az összefüggéseket is szem előtt tartani.

A jogállamiság-viták tárgyukban is jelentősen különböznek a többi európai vitától. Egy európai uniós politikai vita tárgya alapesetben olyan jogszabály-, vagy programtervezet, amely elfogadása után minden tagállam számára kötelezettségeket ír elő, ezért minden tagállam legitim érdeke véleményt alkotni róla és befolyásolni a tartalmát. A tervezet mentén egymással versengő politikai szövetségek alakulnak ki, amelyek mind-mind alakítani akarják

⁵⁸⁰Orbán csak 5 percet beszélhet a Sargentini-jelentés vitájában. Mércse, 2018. szeptember 11.

<https://merce.hu/pp/2018/09/11/a-sargentini-jelentesrol-vitazik-az-europai-parlament-pecrol-percre/orban-csak-5-percet-beszelhet-a-sargentini-jelentes-vitajaban/>

Letöltés ideje: 2019. január 20.

⁵⁸¹EU Parliament denies Hungarian request to speak at debate on Orbán's corona law. Politico. 2020. május 12.

<https://www.politico.eu/article/eu-parliament-denies-hungarian-request-to-speak-at-debate-on-viktor-orban-coronavirus-law/>

Letöltés ideje: 2020. október 23.

a megszületendő politikai döntést. Az érvek és álláspontok ütköztetése után az a tábor győz, amelyik nagyobb politikai erőt képes mozgósítani, és megszerzi a kellő politikai többséget az Unió különböző döntéshozatali szerveiben. Az Európai Unióban ráadásul sokszor a pozitív együttműködés jegyében arra törekszenek, hogy a döntéseket kompromisszumok segítségével hozzák meg, hogy a lehető legtöbb érdekelt fél megtalálhassa a számítását.

Az európai jogállamiság-viták radikálisan eltérnek ettől a modelltől. Az ilyen típusú viták tárgyát nem egy semleges, mindegyik felet ugyanúgy érintő politikai kérdés képezi, hanem egy adott tagállami kormányzat politikája kerül górcső alá. Azaz a jogállamiság-vitákban az európai viták egyik résztvevője, egy tagállam kormánya válik a vita tárgyává. Az ellentáborok emiatt többnyire nem racionális érvek, hanem pártpolitikai preferenciák és személyes szimpátiák mentén alakulnak ki. A jogállamiság-vitákban a felek nem egy közös európai ügyről, hanem a vitában részt vevő egyik kormányzati erő saját országában folytatott politikájáról mondanak véleményt. A nemzetek közötti békés együttműködés égisze alatt létrehozott Európai Unió ezáltal korábban még példátlan, agresszív pártpolitikai csaták és veszélyes nemzetközi küzdelmek színterévé válik.

A jogállamiság-narratíva jelentősége azért sem becsülhető alá, mert az a magyarok és a többi európai polgár számára is értelmezhető üzenetet hordoz. Magyarországon ez az üzenet képes mozgósítani a kormányellenes választókat, akik az Unió egyes szerveiben a kormánnyal szembeni szövetségest láthatnak. A különböző európai országok állampolgárai szintén tudnak azonosulni egy „diktatúra” elleni, a „demokrácia és a jogállamiság megóvása” érdekében folytatott, ezáltal erkölcsileg és politikailag is legitimált küzdelemmel. Nem véletlen, hogy a nyugati országok sokszor az általuk indított fizikai háborúkat is hasonló értelmezési keretbe helyezik. Az európai állampolgárok szemében az Unió csak akkor léphet fel legitim módon egy tagországgal szemben, ha megmagyarázható, hogy ez az ő érdekeiket, sőt még a „rossz útra tért” ország lakóinak érdekeit is szolgálja.

Ahhoz, hogy az uniós jogállamiság-politika célkeresztjében lévő politikai szereplők ezzel a nagy erejű nyomással szemben érvényre tudják juttatni saját politikai elképzeléseiket, ki kell lépniük az ellenfél által felépített értelmezési keretből. Olyan alternatív narratívát kell kidolgozniuk, mely lehetővé teszi számukra, hogy saját gondolataikat rendszerbe foglalva, mind a nemzeti politikai küzdőtéren, mind az európai politikai ringben érvényre tudják juttatni. Mivel a jogállamiság-narratíván keresztül az európai intézmények korábban példa nélküli módon és mértékben próbálják a tagállamok belpolitikáját befolyásolni, kézenfekvő,

hogy az ezzel szemben védekező tagállamok nemzeti identitásuk és szuverenitásuk védelmét – a külföldi befolyásolás logikai ellenpárját – helyezik stratégiájuk középpontjába.

A magyar kormány első ízben egy nemzeti függetlenség megőrzéséért folytatott „szabadságharcként” tudta választói számára koherensen összefoglalni politikája lényegét. A „szabadságharc” képe a kormányt sorozatosan érő, sokszor teátrális keretek közt előadott európai és nemzetközi bírálókat miatt is könnyen kialakulhatott. A magyar emberek például 2011 óta élő televíziós közvetítéseken keresztül követhették az Európai Parlamentben Magyarországgal kapcsolatban tartott plenáris vitákat. A lakosság láthatta, ahogy számos külföldi európai parlamenti képviselő, vagy éppen a Bizottság felszólalói az országot egyfajta „autoriter diktatúráként” mutatva be éles bírálókat fogalmaztak meg a magyarországi helyzettel kapcsolatban. Példaként említhetjük Daniel Cohn-Bendit francia zöldpárti EP-képviselő, vagy Guy Verhofstadt belga liberális frakcióvezető felszólalásait, akik olyan agresszív hangvételű beszédekben támadták a magyar miniszterelnököt, amely még a heves belpolitikai csatározásokhoz szokott magyaroknak is szokatlan volt. Más az, ha egy kormányt az országon belül bírál az ellenzéke, és más, ha külföldi országok politikusai akarják móresre tanítani Magyarországot vezetését. Utóbbi esetben – a diplomáciai szabályok alapos ismerete nélkül is – kialakul az az érzés, hogy a magyar miniszterelnökkel szembeni tiszteletlen viselkedés az országgal szembeni tiszteletlenség jele is. Ez a jelenség a 2011. január 18-án megrendezett Európai Parlamenti vitában hatványozottan érezhető volt. A magyar miniszterelnök ünnepélyes, és egyben szimbolikus alkalomból járult az európai plénum elé, hogy megnyissa Magyarország történetének első, európai uniós soros elnökségét. Az európai frakciók egy része azonban ahelyett, hogy konstruktívan véleményezte volna azt a programot, amellyel Magyarország féléves elnöksége alatt hozzá kívánt járulni a közös európai feladatokhoz, inkább az ország belpolitikai kérdéseivel kapcsolatban fogalmazott meg éles bírálókat. A szóczata váratlanul érte a magyar közönséget, mivel korábban nem volt példa hasonló jellegű európai vitára, és ráadásul a vita eredeti tárgya nem is a magyar belpolitika volt.

Történelmi okokból az ország függetlenségéért folytatott küzdelem nem ismeretlen a magyar emberek számára, akik az Európai Unió és Magyarország küzdelmét is könnyen, szinte automatikusan értelmezni tudták ezen a narratíván keresztül. Az 1848–1849-es forradalomra és szabadságharcra emlékező március 15-i, illetve az 1956-os forradalomra emlékező október 23-i nemzeti ünnepek minden évben alkalmat nyújtanak arra, hogy e forradalmak szemüvegén keresztül értékeljük politikai helyzetünket. A magyar miniszterelnök 2011. március 15-i

ünnepi beszédében kijelentette: „nem túrtük el (18)48-ban, hogy Bécsből diktáljanak nekünk, nem túrtük el 56-ban és 1990-ben sem, hogy Moszkvából diktáljanak. Most sem hagyjuk, hogy Brüsszelből vagy bárhonnán bárki is diktáljon nekünk.”⁵⁸² Ugyanerre a gondolatmenetre fűzhető fel a miniszterelnök által többször használt, „Brüsszel nem Moszkva”⁵⁸³ kifejezés is. A Tavares-jelentés kapcsán az internetes kommentelők között elterjedt „Tovaris Tavares” („Tavares elvtárs”) szójáték⁵⁸⁴ szintén azt mutatja, hogy a magyarok könnyen asszociálnak a korábbi, elnyomó rezsimekre, ha országhatárokon kívüli politikai befolyásolási kísérletet érzékelnek.

Az új Alaptörvény körül kirobbant európai viták különösen hangsúlyosan illeszkedtek a szabadságharcos narratívába, hiszen az alkotmány egy ország függetlenségének legfontosabb jogi és szimbolikus fundamentuma. A 2011-ben elfogadott új Alaptörvény kapcsán a nemzeti függetlenség kérdése több szempontból is a felszínre került. Először is, a korábbi alkotmány az 1949. évi XX. törvény nevet viselte, amely szimbolikus erővel idézte meg azt a II. világháború utáni kommunista diktatúrát, amelyben az eredeti szöveg elfogadásra került. A magyar alkotmányozó a rendszerváltoztatás után mintegy 22 évvel jutott el odáig, hogy az átmeneti helyett új alkotmány fogadjon el. Másodsor, az új Alaptörvény tartalmában is több ponton megerősíti a magyar önállóságot és nemzeti identitást. Egyértelműen elítéli a korábbi kommunista rendszert, és meghatározza a magyar alkotmányos identitás fő elemeit. Harmadszor, az Alaptörvény az Európai Unióból érkező bírálatok miatt is még inkább „szabadságharcos” szimbólummá válhatott. Magyarország legfontosabb belügyeibe való beavatkozásként volt értékelhető, hogy egyes európai politikai erők meg akarták szabni a magyar alkotmányozónak, hogy milyen rendelkezések kerülhetnek az ország új alkotmányába, és melyek azok a részek, amelyeket ki kell abból venni.

A szabadságharcos narratíva, különösen a Magyarországgal kapcsolatos uniós jogállamiságviták első éveiben a magyar gazdaságpolitika leírására is kiválóan alkalmas volt. Az Orbán-

⁵⁸²Orbán Viktor miniszterelnök ünnepi beszéde 2011. március 15-én Budapesten.

<http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/1848-es-2010-is-megujulast-hozott>

Letöltés ideje: 2017. november 10.

⁵⁸³Lásd például az alábbi cikkekben:

Orbán Viktor: Brüsszel nem Moszkva. Index, 2011. december 22.

http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/12/22/orban_barroso/

Letöltés ideje: 2017. november 3.

Orbán: Brüsszel nem Moszkva. Origo, 2012. május 29.

<http://www.origo.hu/itthon/20120529-orban-haladunk-az-otmillios-magyarorszag-fele.html>

Letöltés ideje: 2017. november 3.

⁵⁸⁴Lásd például az Index online fórumain megjelenő kommenteket:

http://forum.index.hu/Article/showArticle?na_start=2877&na_step=30&t=9215633&na_order=

Letöltés ideje: 2017. november 3.

kormány egyik fő feladatának tekintette, hogy a 2000-es évek végére rendkívül eladósodott, ezáltal a külföldi befolyásnak és a pénzügyi spekulánsoknak jelentősen kitett, rossz gazdasági állapotban lévő országnak nagyobb gazdasági és pénzügyi önállóságot teremtsen. Így például visszautasította a Nemzetközi Valutaalap (IMF) lakossági megszorításokat követelő, klasszikus gazdasági ajánlásait, és több éven keresztül küzdött azért, hogy az ország végre kikerüljön a nemzetközi szervezet gyámsága alól. A manővert végül a második Orbán-kormány (2010–2014) vége előtt sikerült lezárni, miután Magyarország idő előtt vissza tudta fizetni a 2009-ben a Bajnai-kormány által felvett rendkívüli hitelesomagot. Az ország gazdasági önállóságát megnövelendő, a kormány nekilátott az államadósság csökkentésének, valamint jelentős részesedéseket vásárolt vissza a rendszerváltoztatás után külföldi tulajdonba került stratégiai közszolgáltatási (például energia- és vízszolgáltatási) szektorokban. Az országot emiatt is heves bírálatok érték. Azok az európai országok, amelyeknek érdekelttségbe tartoztak az ezekben a szektorokban működő, korábban jól jövedelmező, Magyarországra telepedett külföldi leányvállalatok, „gazdasági ámokfutással” és kiszámíthatatlansággal vádolták a magyar kormányzatot. Utóbbi azonban arra hivatkozott, hogy az ország szuverenitását érintő stratégiai érdekek miatt kellett ezeket a lépéseket megtennie.

Ahogy a 2014-es országgyűlési választási eredmény is mutatta, a nemzeti függetlenségért folytatott „szabadságharc” narratívája Magyarországon belül koherens értelmezési keretet tudott adni a kormány különböző politikai intézkedéseinek. Sőt, akár más európai polgárok is megérthették a „magyarok szabadságharcát”, és szimpatizálhattak is vele. Ugyanakkor ez a megközelítés nyilvánvalóan nem hordozott magában olyan politikai üzenetet, amelyet a többi európai állampolgár is közvetlenül átélhetett volna. A „nemzeti függetlenségért vívott küzdelem” narratívájának külföldön nem volt esélye olyan mértékben mozgósítani az állampolgárokat, mint Magyarországon, hiszen a külföldieknek egy ilyen jellegű küzdelem nem lehetett annyira érdekes, mint a magyaroknak. Ezért ezen a narratíván keresztül a kormányzat Európában nem tudta hatékonyan kifejteni szélesebb, az Európai Uniót is érintő politikai vízióját. A narratíva másik jelentős korlátja az volt, hogy még mindig alapvetően defenzív, védekező felállást jelenített meg a külső hatalmi befolyásolási kísérletekkel szemben. Márpedig ahhoz, hogy az egyébként Magyarországra is visszaható európai politikai döntéseket is befolyásolni lehessen, olyan politikai narratíva szükséges, amely nemcsak Magyarországon, hanem Európa-szerte is képes mozgósítani az állampolgárokat.

A 2015-ben kirobbant migrációs válság teremtett arra lehetőséget, hogy Magyarország minden európai számára értelmezhető és rendkívül aktuális kérdésen keresztül jelenítse meg az Európai Unióval kapcsolatos politikai vízióját. A migráció olyan téma, amely nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem minden európai polgárt érint és érdekel. Egy, az Európai Unió akkori 28 tagállamában készített felmérés alapján a migráció kérdése Európa-szerte komoly aggodalmat vált ki az állampolgárokból.⁵⁸⁵ Az Európai Bizottság 2018-as felmérései is azt mutatják, hogy az európaiak a bevándorlás és a terrorizmus kérdését jelölték meg az Európai Unió előtt álló legfőbb kihívásokként.⁵⁸⁶ Magyarország ezért ezen – az európai közérdeklődés középpontjában álló – témán keresztül úgy tudja elmagyarázni saját álláspontját az európai politikával kapcsolatban, hogy arra mindenki felfigyeljen. A magyar kormány azzal, hogy a déli határon felépítette a fizikai határzárát, és ellenezte az Európába érkezők kötelező kvóták szerinti szétosztását, már a migrációs válság kezdetétől fogva tudatosította álláspontját az európai politikai elit és közvélemény felé. Azt a markáns álláspontot vette fel, mely szerint Európának védekeznie kell a bevándorlással szemben, és semmiképpen sem szabad ellenőrizetlenül hagynia határait, illetőleg olyan intézkedéseket hoznia, amelyek a kontinensre nehezedő migrációs nyomást növelhetik.⁵⁸⁷ Ez a határozott állásfoglalás elindított egy lényegi, európai vitát, amely nem csupán a bevándorlásról, hanem Európa jövőjéről is szól. A magyar kormány felfogásában az európai politikát a „bevándorlás párti” és a „bevándorlásellenes” erőcsoportok szembenállása határozza meg. Az egyik oldalon állnak azok az erők, amelyek egy, a nemzeti önrendelkezést és nemzeti kulturális identitásokat háttérbe szorító, föderális Európát, központi irányítású „európai birodalmat” akarnak létrehozni. Ezeknek kifejezetten jól jön, ha Európa népessége az Európán kívülről érkező bevándorlásokon keresztül „felhígul” és így fokozatosan elveszíti nemzeti karakterét. Az identitásukban meggyengült országokat ugyanis könnyebb lenne térdre kényszeríteni egy brüsszeli hatalmi központ előtt. A másik oldalon állnak azok, akik a keresztény hagyományokon és a demokratikus, független nemzetek önkéntes

⁵⁸⁵A felmérés az alábbi honlapon érhető el:

<http://project28.eu/migrants-2017/>

Letöltés ideje: 2017. november 4.

⁵⁸⁶Immigration most important issue facing the EU, Eurobarometer says. Európai Bizottság, 2018. június 15.

<https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/europe-immigration-most-important-issue-facing-the-eu-eurobarometer-says>

Letöltés ideje: 2019. január 3.

⁵⁸⁷A bevándorlás okozta kihívásokat jól szemlélteti Franciaország példája. Részletes elemzéshez lásd: Fábrián Emese–Gát Ákos Bence: Bevándorlás Franciaországban. In: Besenyő János–Miletics Péter–Orbán Balázs (szerk.): Európa és a migráció: tanulmánykötet. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2019. 402-434. o.

Gát Ákos Bence: Bevándorlás: Miért vannak a franciák nehéz helyzetben? In: Nemzeti Érték 13-14. szám, 2015, 46-49. o.

együttműködésén alapuló, „Nemzetek Európájában” hisznek. Ezek az erők el akarják kerülni, hogy Európa népessége külső hatásokra drasztikusan megváltozzon, ezért a bevándorlást nem elősegíteni, vagy „menedzselni”, hanem korlátozni akarják.

A „bevándorlásellenes” narratíva átfedésben van a korábban kialakult „nemzeti függetlenségi” narratívával, mert ennek is a nemzeti szuverenitás védelme áll a középpontjában. Egy állam csak akkor tekinthető szuverénnek, ha a saját maga ura, és nem más államok vagy nemzetközi szervezetek irányítják. Ehhez kapcsolódik a nemzeti függetlenségért vívott „szabadságharc” gondolata. Az állam szuverenitása azt is feltételezi, hogy saját területe és a területén élő népesség felett maga gyakorolja a főhatalmat. Ebből a szempontból a „bevándorlásellenes” narratíva válik relevánssá. A tömeges bevándorlás ugyanis közvetlenül érinti az ország területét (amelyre a bevándorlók belépnek) és az ország népességét (hiszen idegen állampolgárok lépnek a területére, amelyek a bevándorlás mértékétől függően a lakosság összetételét is megváltoztathatják). Ebből következik, hogy ha az állam nem maga dönthet a bevándorlás kérdéséről, erőteljesen csorbul a szuverenitása. Ez egyrészt abban az esetben lehetséges, ha az állam nem képes kontrollálni, hogy kik lépnek be a területére. Egy ilyen feltevés 2015 előtt abszurdnak tűnhetett volna, azóta viszont megtapasztalhatóvá vált, hogy hirtelen százezres embertömegek is érkehetnek az országhatárra, amely miatt a határvédelem már nem csak hétköznapi rutinfeladat, hanem adott esetben jelentős többleterőforrásokat igénylő kihívás. A másik eset, amelyben a tömeges bevándorlás sértheti az ország szuverenitását az, ha nem engedik a magyar államot dönteni a saját bevándorláspolitikájáról. Ez az eset állna elő, ha például az Európai Unió döntéshozói átvonnák Magyarországtól a bevándorláspolitikai feletti rendelkezés jogát, és egy uniós mechanizmus keretében, Brüsszelből határoznák meg, hogy kiket, illetve hány embert kell Magyarországnak a területére befogadnia.

A bevándorlás témája rendkívüli mozgósító erővel bír. Ezt először a 2016. október 2-i, bevándorlással kapcsolatos népszavazás mutatta meg, amely bár a pártpolitikai csaták miatt nem érte el az 50%-os érvényességi küszöböt, több mint három millió embert mozgósított a kormány által képviselt álláspont mellett.⁵⁸⁸ Ezt követően a 2018-as országgyűlési kampány fő témája is a bevándorlás volt, ahol a „bevándorlásellenes” kormánypártok szintén nagyarányú győzelmet arattak. A 2019-es európai parlamenti választási kampányban pedig

⁵⁸⁸A 2016. október 2-i népszavazás eredménye.

<http://www.valasztas.hu/20>

Letöltés ideje: 2019. január 3.

azt látjuk, hogy a bevándorlás témája már nemcsak Magyarországon, hanem más európai országokban is meghatározó kampánytéma lett.

A „bevándorlás-ellenes” narratíva és a „jogállamisági” narratíva versenyben van egymással. A tét az, hogy melyik tábor megközelítését fogadják el relevánsabbnak az emberek az európai politika meghatározó kérdéseivel kapcsolatban. Megfigyelhető volt például, hogy amikor megépült a határvédelmi „kerítés” Magyarország déli határán, az intézkedést az ezzel egyet nem értő európai erők „nacionalista”, „xenofób” és a „migránsok alapjogait” (így közvetve a jogállamiságot) sértőnek titulálták. Ugyanígy, a jogállamiság magyarországi helyzetével foglalkozó Sargentini-jelentésben az Európai Parlament részben azzal indokolta a 7. cikk szerinti eljárás megindítását Magyarországgal szemben, hogy aggályai merültek fel a *„migránsok, menedékkérők és menekültek alapvető jogaival”* kapcsolatban. Felrótta azt is, hogy a magyar kormány olyan törvényjavaslatokat terjesztett elő, amelyek nem felelnek meg *„az egyesülési szabadságnak, különösen a migránsokkal foglalkozó nem kormányzati szervezetekkel összefüggésben”*. Az európai jogállamiság-politikát létrehozó tábor tehát a jogállamiságra hivatkozva bírálja Magyarország migrációval kapcsolatos intézkedéseit, miközben a magyar kormányzat a jogállamisággal foglalkozó jelentésre az Európai Parlament bevándorlaspárti többségének produktumaként tekint.

A 2019-es európai parlamenti választások alkalmával a két tábor közötti ellentét még inkább kiéleződött. Az ellentétes európai vízióval rendelkező magyar miniszterelnök és a francia köztársasági elnök kölcsönösen egymást jelölték meg fő ellenfelükként. Orbán Viktor miniszterelnök szerint Emmanuel Macron vezette az európai bevándorlaspárti erőket, Macron elnök pedig az európai értékek őreként Orbán Viktor nacionalizmusától akarta megvédeni Európát.⁵⁸⁹ A Macron-párti többségű francia Nemzetgyűlés 2018. november 27-én egy diplomáciai szempontból szokatlan állásfoglalást is elfogadott, amelyben nyíltan kéri az Európai Uniót, hogy pénzügyi szankciókkal is lépjen fel a jogállamiságot megsértő, és az európai politikai közösséget veszélyeztető országokkal, köztük Magyarországgal szemben.⁵⁹⁰ A migrációs válság, a 2019-es európai parlamenti választások és a 2020-as MFF-tárgyalások

⁵⁸⁹ L’Europe face au clivage Macron-Orban. Le Monde, 2018. szeptember 6.

https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/09/06/l-europe-face-au-clivage-macron-orban_5351142_3214.html

Letöltés ideje: 2019. január 3.

A migrációt támogató Macron elismerte, ő Orbán Viktor fő ellenfele. Magyar Idők, 2018. augusztus 29.

<https://magyaridok.hu/kulfold/a-migraciot-tamogato-macron-elismerte-o-orban-viktor-fo-ellenfele-3431537/>

Letöltés ideje: 2019. január 3.

⁵⁹⁰Résolution européenne relative au respect de l’État de droit au sein de l’Union européenne. Assemblée Nationale, 2018. november 27.

[http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/ta/ta0194/\(index\)/ta](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/ta/ta0194/(index)/ta)

Letöltés ideje: 2019. január 28.

alkalmával is felfokozott európai hangulat volt tapasztalható. A 14.1. alfejezetben arra világítok rá, hogy ez nemcsak az elmúlt évek kiemelt kontextuselemeinek tulajdonítható, hanem annak is, hogy a két tábor az európai együttműködés természetét alapvetően meghatározó lényegi kérdésekben sincs közös állásponton.

14.2. ELTÉRŐ EURÓPA-VÍZIÓK

A Magyarországgal kapcsolatban kialakult európai jogállamiság-viták háttérében az áll, hogy az uniós jogállamiság-politikát felépítő erők és a magyar kormány, illetve a körülötte kialakuló politikai csoport eltérő politikai világnézettel és Európa-vízióval rendelkezik. Az említett politikai szereplők olyan alapvető, elméleti kérdésekben nem értenek egyet, mint például hol húzódnak meg az Európai Unió és a nemzetállamok közötti hatásköri választóvonalak, mely szinteken kell meghozni az állampolgárok életét érintő legfontosabb politikai döntéseket, vagy mi a politikai hatalom legfőbb legitimációs forrása.

A 2010-et követő magyar alkotmányozási folyamat és az új Alaptörvény körül kialakult európai csaták szemléltetik talán a legjobban, hogyan mosódnak el a jogállamiság-viták keretében a nemzeti és az európai hatáskörök közötti alapvető választóvonalak. Az uniós jogállamiság-politikát kialakító tábor a jogállamiság nevében jogot formált arra, hogy beleszóljon egy ország szempontjából legfontosabb, alkotmányos kérdésekbe, amely nemcsak gyakorlati, hanem szimbolikus értelemben is a tagállami belpolitikát célzó, példátlan befolyásolási kísérlet.

Az európai jogállamiság-politikán keresztül az Európai Unió, pontosabban a döntéshozatalát befolyásoló erőcsoportok képesek az uniós hatásköröket átlépve általános politikai ellenőrzés alá helyezni a különböző uniós tagországokat. Mivel minden európai uniós ország jogrendje az alapjogokra és a jogállamiságra épül, az összes tagállami politikai intézkedést közvetve vagy közvetlenül vissza lehet vezetni egy alapjogi vagy jogállamisági kérdésre. Elég tehát megtalálni az adott intézkedés alapjogi, illetve jogállamisági vonatkozásait ahhoz, hogy az uniós jogállamiság-politikát be lehessen ellene vetni. Innentől kezdve az Európai Unió már nemcsak azokba a kérdésekbe szólhat bele, amelyekben hivatalosan hatáskörrel rendelkezik, hanem gyakorlatilag korlát nélkül, bármilyen tagállami politikai intézkedésről vitát gerjeszthet, és követelheti annak megváltoztatását. Az uniós jogállamiság-politika emiatt képes felborítani az Európai Unión belüli érzékeny hatalmi egyensúlyokat.

Amennyiben az uniós jogállamiság-politika érvényesül, a valódi hatalom az Európai Unió azon erőcsoportjainak a kezében összpontosul, amelyek politikailag eldönthetik, hogy melyik

alapjogot, milyen esetben, hogyan kell értelmezni. Márpedig a gyakorlatban mindig az az erőcsoport rendelkezik a jogállamisági kérdések értelmezési monopóliumával, amelyik az uniós jogállamiság-politikát az elejétől kezdve kialakította. Mint láttuk, a jogállamiság-vitákban a szálakat a „jogállamiságért küzdők” mozgatják. Mivel ők a kezdeményezők, ők vannak helyzeti előnyben, ők mondhatják meg, hogy mi sérti a jogállamiságot és mi nem. Ezt erősítik a 13. fejezetben részletesen tárgyalt, jelenlegi európai politikai erőviszonyok is, amelyek következtében a jogállamisággal kapcsolatos politikai ítéleteket mindig ugyanazok a politikai szereplők hozzák meg, akik ezeket a jogállamiság-vitákat gerjesztették.

Az uniós jogállamiság-politika már így is jelentős politikai nyomásgyakorlást tesz lehetővé. A rendszer azonban csak akkor válhatna teljessé, ha a jogállamisággal kapcsolatos bírálatokat megfogalmazó és egyben a jogállamisági ítéleteket meghozó erőcsoport valódi szankcionálási jogkörrel rendelkezne. Ezért van az, hogy az uniós jogállamiság-politikát kialakító tábor egyre erőteljesebben követel az Uniónak jogot arra, hogy a „jogállamiság ellen vétő” tagállamoktól meg lehessen vonni az európai uniós pénzügyi forrásokat. Erről szóltak a 8. fejezetben bemutatott, költségvetési kondicionalitási viták is. A politikai nyomásgyakorlás mellett erőteljes gazdasági nyomásgyakorlással akarják elérni, hogy a bírált tagállamok változtassák meg politikai nézeteiket. Az uniós források megvonásával történő „fegyelmezés” azonban nem csak a célkeresztbe vett tagállamra nézve lenne kellemetlen. Ez az egész Európai Unióra veszélyes lenne, mert megbillenthetné az Európai Unión belüli, bonyolult gazdasági egyensúlyokat. Jelenleg az Unió olyan pénz- és piacelosztási mechanizmusokra épül, ami miatt mindegyik országnak (a gazdaságilag fejlettebb és a feltörekvő országoknak is) érdekében áll az uniós együttműködés. Ennek az egyensúlynak a felborulása mindegyik félre, tehát a szankciókat bevetőkre is visszahathat, és hosszú távon az európai együttműködés sikerét, az Európai Unió egységét is veszélyeztetheti.

A hatáskörmegoszlási viták mögött egy még mélyebb elvi kérdés is meghúzódik. Azok az erők, amelyek az uniós jogállamiság-politikát szorgalmazzák, föderális rendszer irányába terelik az Európai Uniót, amelyben a főhatalom nem a nemzetállamoknál, hanem a tagállamokon kívüli közös hatalmi centrumban összpontosul. A föderális Európa gondolata Brüsszelben korántsem számít tabutémának. Sőt, az európai uniós intézmények működését kimondva vagy kimondatlanul áthatja a föderalista típusú gondolkodás, hiszen minél több hatáskörrel rendelkezik az Európai Unió, az uniós intézmények annál erősebbnek érezhetik magukat. A mélyinterjúk során is világossá vált, hogy vannak, akik szerint ebben a jelenségben nincsen semmi rendkívüli, hiszen az „Európai Unió fő célkitűzése már a

megalapítása óta a föderalizmus volt”. A föderalista felfogás szerint ezért teljesen elfogadható, sőt szükséges módszer, hogy az Európai Bizottság mindig újabb és újabb, a szerződésekben le nem fektetett hatásköröket felfedezve, fokozatosan átveszi a hatalmat a tagállami kormányzatoktól. Ebből a nézőpontból abban sincs semmi kivetnivaló, hogy az Európai Bizottság az EUSZ 7. cikkének sajátos értelmezést adva építette ki a tagállamokat ellenőrző jogállamisági mechanizmusát. Arra az aggályra, mely szerint egy föderális berendezkedés tovább erősítené a nagy és a kis tagállamok között már jelenleg is tapasztalható hatalmi egyenlőtlenséget, sokszor érkezik olyan válasz, hogy „ez az élet rendje”, és az Európai Unió belüli politikai csaták „még mindig jobbak, mint a korábban tapasztalt háborúskodás.” A békére és a háború elkerülésére való hivatkozás egyébként az egyik leggyakoribb érv az európai együttműködés erősítésére.

A „nemzetek Európájának” hívei ezzel szemben nem tartják sem szükségesnek, sem elfogadhatónak a föderális célkitűzéseket, és nem értenek egyet azzal az elképzeléssel sem, hogy az európai együttműködést kezdetektől fogva a föderalizmusra predesztinálták volna. Bár az európai alapszerződésben megjelenik az „*Európa népei közötti egyre szorosabb egység* („*ever closer Union*”) létrehozásának”⁵⁹¹ gondolata, a szerződés azt is rögzíti, hogy „*az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét*”⁵⁹², és főként, egyik cikkében sem kötelezi el az európai nemzeteket a föderalizmus mellett. A nemzetek Európájának hívei kifogásolják, hogy a föderalisták „euroszeptikusnak” bélyegzik őket csupán azért, mert ők ragaszkodnak az alapszerződésekben lefektetett jogi status quo-hoz. A jogi érveken kívül a föderalizmus ellen hozzák fel azt is, hogy a föderalista jegyeket hordozó Európai Alkotmányról szóló szerződéstervezet 2005-ben több európai népszavazáson is elbukott, így sosem lépett hatályba. A Brexit-népszavazás 2016-ban pedig megmutatta, hogy milyen félelmeket és elutasítást gerjeszthet egy olyan Európai Unió eszméje, amelyben a nemzetek nem érzik magukat elég szabadnak. A nemzetek Európájának hívei a történelemben messzebbre visszanyúlva, a XX. század legmeghatározóbb francia történelmi alakjára, Charles de Gaulle-ra is hivatkozhatnak, aki már az Unió megalapítása óta küzdött a föderalista törekvésekkel szemben, és „*szabad emberekből és önálló államokból álló Európát képzelt el*”.⁵⁹³ A „Nemzetek Európája” mellett érvelők emlékeztetnek arra is, hogy az európai intézmények hatalma a tagállamoktól ered, mivel a tagállamok ruházták fel azokat bizonyos hatáskörökkel. Ebből a viszonyrendszerből az következik, hogy a tagállamoknak áll jogában

⁵⁹¹Az EUSZ Preambuluma és az EUSZ 1. cikke

⁵⁹²Az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése

⁵⁹³Charles de Gaulle tábornok 1947. június 29-én Lille-ben tartott beszéde. Idézi Anfrol, Michel: De Gaulle Európa-képe: a Nemzetek Európája. In: Nemzeti érdekek, 2015/13-14. 20-25. o.

ellenőrizni az európai intézményeket, és nem fordítva. Azaz a hatáskörátruházások ellenére is csak a tagállamok rendelkeznek szuverenitással, szemben az Európai Unióval, amely nem tekinthető szuverénnek. A legfontosabb politikai kérdésekben pedig magától értetődően a szuverén tagállamok politikai akarata kell, hogy érvényesüljön.

Mivel a szuverenitás jogi és politikai koncepciója erős hivatkozási alapot és védőbástyát jelent azoknak, akik a Nemzetek Európájában hisznek, a föderalisták érthető módon megpróbálják fellazítani ezt a fogalmat. Erre Macron elnök is látványos kísérletet tett a 2018. április 18-án, az Európai Parlamentben tartott beszédében.⁵⁹⁴ A francia elnök az EP-képviselők előtt egy új, „európai szuverenitás” felépítését, a szuverenitás teljes fogalmának újragondolását javasolta. A francia elnök ezt az új szuverenitást a liberális demokráciával, az alapjogokért folytatott küzdelemmel és a nacionalizmus elleni harccal kötötte össze. Egy másik ponton pedig a szuverenitás alapfogalmát relativizálta azzal, hogy jelzős szerkezetek segítségével különböző, „specifikus szuverenitásokról” kezdett el beszélni. Említést tett „gazdasági és kereskedelmi szuverenitásról”, „klíma-szuverenitásról”, „energetikai szuverenitásról”, „digitális szuverenitásról”, sőt, még „élelmiszer-szuverenitásról” is. Bár az új szuverenitás-koncepció részletei nem teljesen világosak, annyi biztos, hogy az már távol esik a szó eredeti jogi és politikai jelentésétől.

A jogállamiság-vitákban egymással versengő táborok között a politikai értékek szintjén is komoly nézeteltérés mutatkozik. A mélyinterjúkból az is kiderült, hogy az uniós jogállamiság-politikát létrehozó táboron belül nemcsak a különböző politikai formációk tagjai, hanem a magukat egyébként „politikailag semlegesnek” tartó intézményi tisztviselők is gyakran a nacionalizmust tekintik fő ellenségüknek. Egyesek ugyan elismerik, hogy létezhet egyfajta „egészséges patriotizmus”, ez azonban nem írja felül abbéli aggályaikat, hogy a nemzetben való gondolkodás potenciálisan „súlyos veszélyforrás” lehet. Felfogásuk szerint az Európai Unió a megfelelő eszköz arra, hogy a nemzeteket kordában lehessen tartani, és ezzel meg lehessen előzni „a történelem legsötétebb időszakaira emlékeztető” nacionalista elhajlásokat. Ez a megközelítés homlokegyenest ellentétben áll a magyar kormány felfogásával, amely szerint „erős tagállamok nélkül nincs erős Európai Unió”.⁵⁹⁵ Magyar szemszögből a nemzeti

⁵⁹⁴Emmanuel Macron 2018. április 17-i beszéde az Európai Parlament strasbourggi plenáris ülésén.
<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/04/17/discours-du-president-de-la-republique-au-parlement-europeen-a-strasbourg>

Letöltés ideje: 2018. december 19.

⁵⁹⁵Lásd például Trócsányi László igazságügyi miniszter a „Gaullizmus: az állam, a jog és a nemzeti szuverenitás szerepe a modern európai demokráciákban” című, 2016. március 3-i konferencián elhangzott beszédét.

<https://www.youtube.com/watch?v=chQ5L3wC1AA>

Letöltés ideje: 2017. november 3.

sokszínűség nem fenyegetést jelent Európa számára, hanem annak egyik legfontosabb, megóvandó értékét. A nemzetben gondolkodók szerint minden országnak joga van saját érdekeit képviselni, mely teljes mértékben összeegyeztethető az Európai Unión belüli civilizált, békés együttműködéssel.

A két tábor közötti másik fontos értékkülönbség a politikai liberalizmushoz való hozzáállásukban fedezhető fel. Míg az uniós jogállamiság-politikát szorgalmazó erőcsoport a politikai értékek közül a liberalizmust tartja a legfontosabbnak, addig az ellentábor konzervatívabb vonásokkal rendelkezik. Erre utalt az a 2014. július 25-i tusnádfürdői beszéd is, amelyben a magyar miniszterelnök kifejtette, hogy az az új állam, ami Magyarországon épül *„egy illiberális állam, nem liberális állam”, amely „nem tagadja a liberalizmus alapvető értékeit, mint a szabadság [...] de nem teszi ezt az ideológiát az államszerveződés központi elemévé, hanem egy attól eltérő sajátos, nemzeti megközelítést tartalmaz.”*⁵⁹⁶ Mint tudjuk, a miniszterelnök által használt „illiberális demokrácia” kifejezés jelentős visszhangot váltott ki. Az uniós jogállamiság-politikát szorgalmazó tábor egyenesen a diktatúra szinonimáját, a magyarországi demokrácia végét látta benne. Mások arra hívják fel a figyelmet, hogy a liberális kifejezés Magyarországon erőteljesen kötődik a politikai baloldalhoz, ezért a szó magyar és nyugat-európai jelentéstartalma eltérő lehet.

A liberalizmus és a demokrácia viszonyrendszerét elemzésünk szempontjából a legjobban talán Bertrand Mathieu alapgondolatán keresztül közelíthetjük meg. Eszerint a „liberális demokrácia” kifejezésében a „demokrácia” szó a legitimitás forrására, a „liberális” jelző pedig a hatalomszervezés módjára utal. A demokrácia azt jelenti, hogy a politikai hatalom forrása a nép, amely hatalmát megválasztott képviselőin keresztül gyakorolja. A demokrácia gondolata feltételezi a népet, és ezáltal a népet képviselő politikai többség teljes cselekvőképességét. Ha azonban a demokratikus hatalomnak nem lennének korlátjai, a nép, pontosabban az őt képviselő többség bármit megtehetne. Ezért a liberalizmus, mint a demokráciát korrigáló eszme, a hatalommal való visszaélések elkerülése érdekében korlátokat állít fel a politikai többség, és ezáltal a nép cselekvési szabadságával szemben. Egyrészt szétválasztja a hatalmi ágakat, és olyan rendszert alakít ki, amelyben az egyes hatalmi ágak kölcsönösen ellenőrzik egymást, mivel, ahogy Montesquieu is írta, *„a hatalomnak csak a*

⁵⁹⁶A munkaalapú állam korszaka következik. Orbán Viktor beszéde a XXV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban, 2014. július 26.

<http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/a-munkaalapu-allam-korszaka-kovetkezik>

Letöltés ideje: 2019. január 3.

hatalom tud határt szabni”.⁵⁹⁷ Másrészt, a demokráciával szembeni további korlátozásként előírja, hogy a politikai hatalomnak kötelező tiszteletben tartania az egyének alapvető szabadságjogait. A „liberális demokrácia” kifejezés tehát bizonyos szempontból megtévesztő, mert arra lehet belőle következtetni, hogy a liberalizmus a demokrácia alkotóeleme, egyfajta alapfeltétele. Holott a liberalizmus nem hogy nem alapfeltétele a demokráciának, hanem éppen egy azt korlátozó, korrekciós elv.⁵⁹⁸ Mathieu ezért úgy látja, az európai demokráciák akkor működnek helyesen, ha a demokrácia és a liberalizmus között egyensúly van. Azaz a demokráciának nem szabad teljes mértékben eltávolodni a klasszikus értelemben vett liberalizmustól, de ugyanúgy, a liberalizmus nevében sem lehet elnyomni a demokratikus népakaratot.⁵⁹⁹

Ha a fenti logikát tovább visszük, még világosabbá válik a liberalizmus körüli európai értékharc. A fő nézeteltérés ugyanis éppen abból adódik, hogy az uniós jogállamiság-politikát szorgalmazó csoport a liberalizmust a demokrácia alapfeltételeként kezeli. Ebből adódóan azt állítja, hogy a demokrácia csak liberális lehet. Ha tehát egy országban a liberalizmus nem érvényesül maradéktalanul, véleménye szerint a demokrácia is veszélybe kerül. A másik tábor ezzel szemben a demokráciát nem tartja elválaszthatatlannak a liberalizmustól, és a demokráciát önmagában többre tartja, mint a liberalizmust. Emiatt megteheti, hogy a „liberális demokráciából” a liberális jelzőt elhagyja, vagy más jelzőre cseréli. A magyar miniszterelnök például felvetette a „liberális demokráciától” különböző, pozitív jelentéstartalommal bíró, „kereszténydemokrácia” gondolatát.⁶⁰⁰ A meghatározás egyértelműen jelez egyfajta értékrendbeli különbséget, főként annak tükrében, hogy – amint az a magyar Alaptörvény körül kialakult vitákban is látható volt – a jogállamiság-politikát szorgalmazó tábor erős fenntartásokkal kezel minden kereszténységre történő utalást.

A Magyarországgal kapcsolatos jogállamiság-vitákban a demokrácia és a liberalizmus közötti feszültség azzal is kézzelfoghatóvá vált, hogy a különböző európai szervek a jogállamiságra és az alapjogokra hivatkozva megkérdőjelezték a magyar parlamenti többség (sőt adott

⁵⁹⁷Montesquieu: i. m.

⁵⁹⁸Vesd össze: a Velencei Bizottság Jogállamisági kritériumokat tartalmazó 2016-os jelentése, mely szerint a „jogállamiság előmozdítja a demokráciát azzal, hogy elszámoltathatóvá teszi a közhatalom gyakorlóit és védi az alapjogokat, amely megvédi a kisebbségeket az önkényes többségi szabályokkal szemben. „The Rule of Law promotes democracy by establishing accountability of those wielding public power and by safeguarding human rights, which protect minorities against arbitrary majority rules.”

⁵⁹⁹Mathieu, Bertrand (2017): i. m. 131. o. vagy Mathieu, Bertrand (2018): i. m. 111. o.

⁶⁰⁰Orbán Viktor beszéde a XXIX. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban, 2018. július 28.

<http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-a-xxix-balvanyosi-nyari-szabadegyetem-es-diaktaborban>

Letöltés ideje: 2019. január 3.

esetben az alkotmányozó többség) által hozott döntéseket. Az Európai Unió tehát a demokratikus nemzeti döntések ellen szólalt fel a liberalizmus nevében.

Az Unió azért részesíti előnyben a liberalizmust a demokráciával szemben, mert maga is súlyos demokratikus deficittel küzd. Az uniós intézmények ugyanis az európai együttműködés legelső pillanataitól fogva nem demokratikus logika szerint működnek, legitimitásukat nem a népakaratból merítik. Az Európai Unió jogelődjének számító Európai Gazdasági Közösség 1957-es megalapításakor nem rendelkezett közvetlenül a választópolgárok által felhatalmazott testülettel, és az Unió egyetlen demokratikus intézményét, az Európai Parlamentet is csak 1979 óta választják közvetlenül a választópolgárok. Ez nem azt jelenti, hogy az Európai Unió működését segítő intézményrendszernek ne lett volna, vagy ne lenne létjogosultsága, csupán azt, hogy azok legitimitása alapvetően nem demokratikus jellegű.

Valószínűleg mindez közrejátszott abban, hogy a Bizottság a 2014-ben kialakított, tagállamokat ellenőrző rendszerét „jogállamisági mechanizmusnak” és nem „demokrácia-mechanizmusnak” nevezte el. Az EUSZ 2. cikke, a demokrácia és a jogállamiság értékét egyenrangú értékeként sorolja fel egymás mellett, tehát a Bizottság előtt elviekben mindkét lehetőség nyitva állt. A jogállamiság-viták középpontjában álló magyar kormány intézkedéseit azonban az Európai Unió nehezen tudta volna megkérdőjelezni a klasszikus értelemben vett demokrácia nevében, hiszen a Fidesz mögött – főként a nyugat-európai pártokhoz viszonyítva – kiemelkedően magas társadalmi támogatottság áll. Sőt, az európai intézmények számára akár kontraproduktív is lehetett volna a vitát a demokrácia kérdéskörére kihegyezni, mivel, mint láttuk, a demokrácia terén leginkább magában az Unióban lehet kivetnivalót találni.⁶⁰¹

Az uniós intézmények az Európai Unió fejlődése során több módszert is kidolgoztak arra, hogy demokratikus deficitjüket kompenzálják. Egyrészt szoros kapcsolatokat alakítottak ki a különböző érdekképviselői és civil szervezetekkel.⁶⁰² Ezáltal, ha az állampolgárokkal való kapcsolatuk nem is olyan erős, mint a nemzeti politikai testületeknek, mégis elmondhatják, hogy a társadalom egyes rétegeit képviselő szervezeteket beveszik az európai

⁶⁰¹Lásd Antoine Vauchez demokratikus deficittel kapcsolatos okfejtése.

Vauchez, Antoine (2014): i. m. 61. o.

⁶⁰²A Bizottság 2001-ben fehér könyv formájában mutatta be a civil társadalmat képviselő szervezetek hatékonyabb bevonására vonatkozó tervét. Európai Bizottság: Gouvernance européenne – un livre blanc.. Brüsszel, 2001.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=FR>

Letöltés ideje: 2021. augusztus 4.

Az Unió demokratikus deficitjével kapcsolatban napvilágot látott, a nemzetállami demokráciákra jellemző parlamentarizmustól eltérő, alternatív megoldási javaslatokról bővebben lásd: Magnette, Paul: i. m. 247-259. o.

döntéshozatalba.⁶⁰³ Erre a jelenségre utalnak a „képviselési demokrácia” kifejezés analógiájára megalkotott európai „asszociatív demokrácia” vagy „részvételi demokrácia” kifejezések. Az európai intézmények ezen kívül még szakértelmükre és objektív, független, technokrata megközelítésükre hivatkozva próbálják legitimálni politikai cselekvésüket.⁶⁰⁴ A III. részben egyébként éppen a Bizottság és a Parlament jogállamisági mechanizmusa kapcsán kaphattunk részletes példát arról, hogy a civil társadalom szervezetei és a különböző szakértők milyen kulcspozíciót foglalnak el az európai döntéshozatali mechanizmusokban.

Az európai intézményrendszer fentiekben felsorolt, alternatív legitimitásforrásokhoz való kötődése kiélezi a két tábor közötti nézeteltéréseket. Az Unió ugyanis saját természetéből adódóan többre tartja ezeket az új legitimitástípusokat, mint a demokratikus legitimitást. A Magyarország körül kialakult viták jól mutatják, hogy az Európai Unió nehezen tudja értelmezni azt a számára idegenszerű, egyértelmű demokratikus felhatalmazást, amelyet a magyar állampolgárok immár három egymást követő országgyűlési választáson megszavaztak az Orbán-kormánynak. Az uniós intézmények hajlamosak a magyar kormány választói támogatottságát nem erényként, hanem a kormány populizmusára való bizonyítékként értékelni. Ezért a magyar kormánypártok kiemelkedő választási eredményei az Európai Uniót paradox módon abbéli vélekedésében erősítik meg, hogy Magyarországon súlyos veszélybe került a jogállamiság. Részben ebből ered az az ellentmondás is, hogy a magyar demokráciát és jogállamiságot féltő erők 2018 szeptemberében, alig néhány hónappal a Fidesz országgyűlési választásokon elért nagyarányú győzelme után látták elérkezettnek az időt arra, hogy a jogállamiság védelmében (elviékben a magyar emberek érdekében), Magyarország ellen elindítsák a 7. cikk szerinti eljárást.

Az európai intézmények egy erősen liberális felfogásból kiindulva nem azzal mérik egy kormányzat demokratikusságát, hogy mekkora választói felhatalmazás áll mögötte, hanem azt vizsgálják, hogy a kialakult rendszerben az ellenzéki pártok, a rétegérdekeket képviselő civil szervezetek és a politikai kisebbséghez tartozó egyéb szereplők milyen mértékben tudják érvényre juttatni az akaratukat. Az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalásában például óva int „a többség esetleges önkényuralmától” és a magyar médiatörvénnyel kapcsolatban megjegyzi, hogy „minden fontos érdekelt fél, így az ellenzéki pártok és a civil társadalom számára is lehetőséget kell biztosítani arra, hogy ténylegesen részt vehessenek azoknak a jogszabályoknak a felülvizsgálatában, amelyek a demokratikus társadalom

⁶⁰³Didier Georgakakis professzor a Paris I – Panthéon Sorbonne Egyetem képzésének keretében tartott előadása az École Nationale d'Administration (ENA) hallgatói számára. Strasbourg, első szemeszter, 2017.

⁶⁰⁴Vauchez, Antoine (2014): i.m. 61. o.

működésének ilyen alapvető vonatkozását szabályozzák".⁶⁰⁵ Ez valójában azt jelenti, hogy az európai intézmények egészen pontosan nem a demokráciát, hanem annak az imént bemutatott korlátozó elvét, a liberalizmust védik.

Mivel az Európai Unió egyik alternatív megoldásként a civil és lobbiszervezetekkel való együttműködéssel kompenzálja saját demokratikus deficitjét, különösen érzékeny ezeknek a szervezeteknek a tagállami helyzetére. Az Európai Parlament már több alkalommal foglalkozott a magyarországi civil szervezetek helyzetével: 2015. december 16-i állásfoglalásában például megállapította, hogy „*a gyülekezési és egyesülési szabadság, a civil szervezetek tevékenységének korlátozása és akadályozása [...] tekintetében*” Magyarországon „*rendszerszinten romlott a helyzet*”.⁶⁰⁶ Az Európai Parlament 2017. április 27-én tartott plenáris vitájának középpontjában részben szintén a civil szervezetekre vonatkozó új törvény állt.

Hasonló módon, a legitimitásukat részben függetlenségükkel és objektivitásukkal igazoló európai intézmények szorosán nyomon követik a független tagállami intézmények helyzetét is. Nem véletlen, hogy a Bizottság első konkrét, a magyarországi jogállamisághoz köthető intézkedései a Magyar Nemzeti Bank, a bíróságok és Nemzeti Adatvédelmi Hatóság függetlenségére vonatkoztak. Ugyanerre a jelenségre nyújt szemléletes példát az is, ahogyan az Európai Unió állást foglalt a 2010-es évek elején a magyar alkotmányozó és az Alkotmánybíróság közt folyó küzdelemmel kapcsolatban. Mint ismeretes, az Alkotmánybíróság érvénytelenítette az új Alaptörvény alkotmányozó országgyűlés által elfogadott átmeneti rendelkezéseit, arra hivatkozva, hogy azok nem képezik részét az Alaptörvénynek.⁶⁰⁷ A legitimitását közvetlenül a népképviselőkből származtató alkotmányozó országgyűlés úgy értékelte, hogy az Alkotmánybíróság ezzel túllépte hatáskörét. A kialakult dilemma középpontjában az a kérdés állt, hogy kié az utolsó szó joga az alkotmány tartalmát illetően: a demokratikus alkotmányozó hatalomé, vagy a legitimitását függetlenségéből levezető Alkotmánybíróságé. Az Alkotmánybíróság, igaz gondos alkotmányjogi indokolás mellett, de lényegében felülírta az alkotmányozó döntését, és megváltoztatta az Alaptörvény alkotmányozó által elfogadott szövegét. Az alkotmányozó erre válaszul egy új szavazás

⁶⁰⁵Az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalása a magyar médiatörvényről. Strasbourg, 2011. F. preambulumbekkezdés.

⁶⁰⁶Az Európai Parlament 2015. december 16-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről. Strasbourg, 2015. F. preambulumbekkezdés.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0461+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2017. január 18.

⁶⁰⁷45/2012. (XII. 29.) AB határozat

keretében újra az Alaptörvény szövegébe emelte az Alkotmánybíróság által korábban érvénytelenített elemeket. Az Európai Parlament ebben a kérdésben is többre tartotta a független Alkotmánybíróság véleményét a demokratikus legitimitással rendelkező alkotmányozó hatalom akaratánál. 2013. július 3-i állásfoglalásában kijelentette, hogy *„határozottan bírálja az Alaptörvény negyedik módosításának rendelkezéseit, amelyek aláássák az Alaptörvény felsőbbségét azáltal, hogy több olyan szabályt foglalnak újra bele annak szövegébe, melyeket az Alkotmánybíróság korábban alkotmányellenesnek – eljárási vagy tartalmi okokból az Alaptörvénybe ütközőnek – nyilvánított”*.

Az európai jogállamiság-vita háttérében tehát kimutatható a tagállamok klasszikus demokratikus legitimitása és az Európai Unió más típusú politikai legitimitásai közötti verseny. Ez a jelenség nemcsak jogelméleti és politikaelméleti kérdéseket vet fel, hanem fontos gyakorlati jelentősége is van. Amikor ugyanis az Európai Unió egyes intézményei önkényesen magukhoz vonnak hatásköröket a nemzetállamok rovására, tulajdonképpen a nép által megválasztott nemzetállami testületek és ezáltal a nép döntési jogkörét csorbítják.⁶⁰⁸ Óvatosan kell tehát kezelni azokat a kísérleteket, amelyek a liberalizmus nevében a tagállamok demokratikus önállóságát akarják korlátozni.

Az, hogy az Unió politikai legitimitációját elsősorban nem a nép általi felhatalmazásból, hanem más forrásokból meríti, önmagában még nem jelent problémát, ha tiszteletben tartja a tagállamok által közösen megállapított hatásköri korlátokat. Léteznek ugyanis olyan területek, ahol az európai együttműködés nagy fontossággal bír, de a 27 tagállam érthető okokból nem tudna a nemzetállamokéhoz hasonló, demokratikus eljárásokon keresztül dönteni. Az ilyen jellegű kérdéseket utalták a tagállamok az alapszerződésekkel uniós hatáskörbe, ezekben a kérdésekben szükséges és legitim az Unió speciális döntési mechanizmusán keresztül eljárni. A probléma akkor merül fel, ha ezt a speciális, demokratikus deficittel rendelkező uniós döntési mechanizmust olyan kérdésekben is alkalmazni akarják, amelyek nem tartoznak uniós hatáskörökbe. Vannak olyan, a tagállamok szuverenitását, illetve belpolitikáját érintő kérdések, amelyek nem hiába maradtak a mai napig nemzeti hatáskörben. A nemzetállam

⁶⁰⁸François-Xavier Bellamy francia filozófus és európai parlamenti képviselő (EPP) hasonló következtetésre jutott a 2020. szeptember 21-én megrendezett „Dialogue on the Future of Europe: how to build a more effective and genuinely strong Union?” című online konferencián. Véleménye szerint az Európai Uniónak meg kellene erősítenie az állampolgárokat, nem pedig azt az érzést kelteni bennük, hogy elveszi tőlük a hatalmat. Megállapította, hogy jelenleg a polgárok úgy érzik, Európa az ő szuverenitásuk ellenében épül. Bólya Boglárka–Gát Ákos Bence–Kiss Lilla Nóra–Traser Julianna Sára: Konferencia-összefoglaló: Dialogue on the Future of Europe – How to Build a More Effective and Genuinely Strong Union? A koronavírus-válság európai uniós intézményi kihívásokkal kapcsolatos tanulságai. A szubszidiaritás és a tagállamok alkotmányos identitásának szerepe az EU demokratikus rendszerében. In: Fontes Iuris, 2020/3. 59-62. o.

ugyanis az az egyedüli keret, amely képes biztosítani, hogy az állampolgárok a saját sorsukat érintő kardinális kérdésekben demokratikus úton, maguk hozhassák meg a döntéseket.

Disszertációm 14. fejezetében bemutattam, hogy az Európai Unióban jelenleg zajló vita nem csak „jogállamiság”-vitaként értelmezhető. Ez csak a vitában részt vevő egyik tábor megközelítését tükrözi, és lényegében ugyanez a politikai vita más szemszögből a nemzeti szuverenitás jelentőségéről, vagy a bevándorlásról szóló vitaként is leírható. A vita megközelítése alapvetően befolyásolja annak kimenetelét, ezért a különböző ellentáborok narratívái versenyben állnak egymással. A versengő narratívák háttérben azonban nemcsak kommunikációs, stratégiai megfontolások, hanem alapvetőbb, mélyebb, elvi, politikai törésvonalak állnak. A két ellentábor másként vélekedik Európai Unió és a nemzetállamok közötti hatáskörmegosztásról, valamint a politikai hatalom legfőbb legitimációs forrásairól.

VI. RÉSZ

ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

15. FEJEZET: A DISSZERTÁCIÓBAN IGAZOLT HIPOTÉZISEK

Jelen doktori értekezésben a jogtudomány és a politikatudomány interdiszciplináris eszközeivel átfogóan elemeztem az Európai Unió politikai és intézményi napirendjét napjainkban is meghatározó jogállamisági vitát. A vizsgálódások eredményeképpen igazolást nyert hipotézisek az alábbiak szerint foglalhatók össze.

A bevezető I. részben meghatározott hipotéziseket részletesen vizsgálva bebizonyítottam azt az alaptézist, hogy a különböző európai uniós politikai és intézményei szereplők a jogállamiság körüli politikai, jogi vitákon keresztül célzatosan egy új európai politikát hoztak létre. A jogállamiság-politikán keresztül az uniós intézmények és az ezek működését befolyásoló érdekcsoportok szoros ellenőrzés alá kívánják vonni a különböző tagállamokat olyan kérdésekben is, amelyek nem tartoznak az Európai Unió hatáskörébe, és ezért az Unió meglévő eszközei nem lennének alkalmazhatók rájuk.

1. hipotézisemet, mely szerint az uniós jogállamiság-kontroll nem az Unió alapvető jogtörténeti célkitűzésére vezethető vissza, hanem a jelen kor politikai és intézményi manővereinek eredménye a 4. és 5. fejezetekben igazoltam. A 4. fejezetben bemutattam, hogy bár a jogállamiság-politika kialakítói a jogállamiságot az Unió alapvető, történelmi fundamentumaként aposztrofálják, a jogállamiságra való hivatkozás csak viszonylag később került be az uniós alapszerződésekbe. A jogállamiságra történő első utalások a Maastrichti Szerződéssel jelentek meg, de még akkor sem olyan formában, amely utalt volna arra, hogy az Unió hivatott lenne ellenőrizni a jogállamiság helyzetét a tagállamokban. A jogtörténeti vizsgálódáson keresztül arra is rávilágítottam, hogy az alapjogvédelem tekintetében a Római Szerződést követő évtizedekben a tagállami intézmények fogalmaztak meg követelményeket az európai intézményrendszerrel szemben. A 1990-es évekig az uniós alapjogvédelem fő kérdése az volt, hogy az uniós intézmények kellően biztosítják-e az állampolgárok alapvető jogainak tiszteletben tartását. A dilemmát egyrészt az Európai Unió Bírósága oldotta fel azzal, hogy joggyakorlatán keresztül az alapjogvédelmet az uniós jog részévé tette. Másrészt, a szerződésekben megjelentek az uniós értékekre, alapvető jogelvekre történő utalások és megszületett az Európai Unió Alapjogi Chartája. Az uniós alapjogvédelem kérdéskörében

jelentős fordulatot az Amszterdami Szerződés hozott. Az Unió alapszerződésébe ekkor került először beillesztésre olyan rendelkezés, amely lehetővé tette annak vizsgálatát, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e az EU alapvető értékeit. Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett mechanizmust, amely lehetővé tette annak megállapítását, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az Unió alapelveit, a Nizzai Szerződés is megtartotta, valamint olyan eljárással bővítette ki, amely már abban az esetben is alkalmazható, ha az értékek súlyos megsértésének a veszélye fennáll. Ezek az eljárások találhatók meg a jelenleg hatályos EUSZ 7. cikkben is.

Az 5. fejezetben részletesen bemutattam, hogy a 7. cikk szerinti eljárások alapszerződésbe foglalása önmagában még nem vezetett volna a jogállamiság-politika kialakulásához. Utóbbihoz arra volt szükség, hogy a jogállamisági vitákat tartósan az európai politikai és intézményi napirendre tűzzék. Ehhez a 2010-es magyarországi országgyűlési választásokat követő, speciális politikai és közjogi kontextus szolgáltatott ürügyet. A Fidesz-KDNP pártszövetség a választásokon kétharmados felhatalmazást kapott a választóktól és gyorsütemű gazdasági és jogi reformokba kezdett, melynek egyik legszemléletesebb példája az Alaptörvény elfogadása volt. A változtatásokat a magyarországi ellenzék és az európai baloldal éles kritikákkal illette, az európai intézmények, nemzetközi és civil szervezetek pedig szintén szkeptikusan fogadták. Az európai politikai és intézményi térben, valamint a nemzetközi médiaorgánumban folyamatossá váltak a Magyarországgal kapcsolatos viták. Utóbbiak tárgyát először egy-egy olyan kormányzati intézkedés képezte, amellyel kapcsolatban az Unió politikai intézményei aggályokat fogalmaztak meg. Később már olyan vitáknak lehettünk szemtanúi, amelyek általában véve vitatták, hogy Magyarországon (később pedig Lengyelországban) érvényesül-e a jogállamiság. A jogállamiságra való hivatkozás a két ország tagállami kormányzataival szemben megfogalmazott általános politikai bírálatok állandó elemévé vált, a jogállamisági viták ezáltal rögzültek az Unió politikai napirendjén és lehetővé tették, hogy a jogállamiság fogalma köré építve egy új európai politikai jöjjön létre.

2. hipotézisemet, mely szerint az Európai Unió politikai és intézményi szereplői 2010-től folyamatosan napirenden tartották a tagállamok feletti uniós jogállamiság-kontroll kérdését és lépésről lépésre építették ki az e célt szolgáló intézményi eszköztárat, a már fent bemutatott 5. fejezeten túl a 6., 7. és 8. fejezetekben igazoltam. A 6. fejezetben rávilágítottam arra, hogy előbb négy tagállam, majd az Európai Parlament fogalmazott meg először javaslatokat a jogállamiság fogalmára építő, a tagállamokat ellenőrzés alá vonó európai politikára. Dánia, Hollandia, Finnország és Németország külügyminiszterei 2013. március 6-án levélben

fordultak az Európai Bizottság elnökéhez, melyben kérték a jogállamiság rendszeres ellenőrzését lehetővé tevő új eljárások kialakítását, és végső esetben pénzügyi szankciós eszközöket is előírányoztak a „jogállamiságot sértő” tagállamokkal szemben. Az Európai Parlament nem sokkal később, 2013. július 3-án fogadta el a Magyarországot bíráló Tavares-jelentésen alapuló állásfoglalását, amely szintén felszólította a Bizottságot, hogy hozzon létre egy, a jogállamiságot ellenőrző új mechanizmust.

A 7. fejezetben részletesen bemutattam, hogy ezt követően milyen jogállamiság-ellenőrző mechanizmusok és tervek jöttek létre és ezek milyen viszonyrendszerben állnak egymással. A 7.1. alfejezetben a hagyományos kötelezettségszegési eljárásokkal összevetve elemeztem az Európai Bizottság 2014. március 11-én bevezetett jogállamisági keretét. Jogi és politikatudományi szempontból levezettem, hogy a Bizottság jogállamiságra hivatkozó új eszköze által hogyan terjesztette ki a tagállamok feletti nyomásgyakorlási képességét olyan területekre, amelyek nem tartoznak az Európai Unió hatáskörébe. A 7.2. alfejezetben bemutattam a Tanács Jogi Szolgálatának szakvéleményét, amely szerint a Bizottság a jogállamisági keret létrehozásával megsértette az uniós jog alapjait, mert olyan vizsgálati mechanizmust alakított ki, amelyre az Alapszerződések nem biztosítanak jogalapot. Ezt követően elemeztem a Tanács által 2014. december 16-án, a bizottsági jogállamisági kerettel szembeni alternatívaként bevezetett, jogállamisági párbeszédet. Bemutattam, hogy ez az eszköz eredetileg nagy hangsúlyt fektetett a tagállamok szuverenitásának tiszteletben tartására, mielőtt a 2010-es évek általános jogállamiság-politikai tendenciáit követve elmozdult volna az egyes tagállamok mélyrehatóbb vizsgálata felé. A 7.3. alfejezetben elemeztem az Európai Parlament 2016. október 25-én elfogadott állásfoglalását, amely a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozását javasolta a Bizottságnak. Az Európai Parlament ezzel egy minden országot minden évben folyamatosan vizsgáló, robosztus jogállamisági mechanizmus létrehozását kezdeményezte. A Parlament által javasolt mechanizmus a jogállamisági kerethez képest kisebb hatalmat biztosított volna a Bizottságnak, míg jelentősen növelte volna a Parlament jogállamisági vizsgálódásokban játszott szerepét. A 7.4. alfejezetben elemeztem a három intézmény által bevezetett, vagy bevezetni kívánt jogállamisági mechanizmusok viszonyrendszerét, valamint azok gyakorlati megvalósulását, illetve a megvalósulás hiányának okait. Rávilágítottam például arra az ellentmondásra, hogy a Bizottság 2017. január 17-én kategorikusan elutasította az Európai Parlament által javasolt éves jogállamisági ellenőrző mechanizmus gondolatát, később azonban, 2019. július 17-én mégis hasonló elven

alapuló éves jogállamisági jelentési rendszer létrehozását jelentette be. Az új mechanizmus, amely minden évben minden tagállamot vizsgálat alá von, erőteljes hasonlóságot mutat a Parlament által korábban követelt mechanizmussal, azzal a különbséggel, hogy a bizottsági éves jelentés a hatalmat továbbra is a Bizottság kezében összpontosítja. A Bizottság éves jogállamiság jelentési rendszerét a 7.5. alfejezetben vizsgáltam részletesen, bemutatva azt is, hogy keletkezési körülményei hogyan függenek össze egyes politikai erők 2019-es európai parlamenti választási érdekeivel. A 8. fejezetben jogi és politikatudományi szempontból is részletesen elemeztem a költségvetési kondicionalitási rendeletet mint lehetséges uniós jogállamisági eszközt. Az elfogadott rendeletet a Bizottság eredeti rendeletjavaslatával összevetve, valamint az ezzel kapcsolatos európai tanácsi következtetéseket is elemezve, rámutattam a rendelettel kapcsolatos értelmezési dilemmákra. Rávilágítottam, hogy a rendelet elviekben az uniós költségvetés védelmét hivatott szolgálni, egyes politikai erők azonban a 2010-es években kialakult uniós jogállamiság-politika további kiegészítő, pénzügyi szankciós eszközöként kívánják felhasználni. A disszertációban ezáltal részletesen tárgyaltam az uniós jogállamiság-politika kialakulásának fő mérföldköveit.

A 3. hipotézist, mely szerint az uniós jogállamiság-politika kialakításában jelentős szerepet játszottak a klasszikus, jobb és baloldal közötti politikai törésvonal, a nemzeti és szupranacionális szint érdekütközései, valamint az egyéni politikai és intézményi érdekek, hatalmi harcok, részben már a 6., 7. és 8. fejezetek is alátámasztották. A 13. fejezetben további, főként politikatudományi vizsgálódásokat végeztem, amelyek keretében részletesen felvázoltam a jogállamiság-politika körül kialakult két ellentétes erőcsoport felépítését, főbb szereplőit, belső dinamikáit és működési logikáit. Megállapítottam, hogy a jogállamiság-politika alakulására és megvalósulásának módjára nemcsak a jogállamiság-politikát támogató és az azt ellenző két erőcsoport szembenállása volt hatással, hanem azt az egyes erőcsoportokon belüli politikai, intézményi szereplők közötti konkurencia is jelentősen befolyásolta. Bemutattam, hogy az erőcsoportok belső összetétele és hatalmi pozíciói folyamatosan változnak. Ábrával is illusztrálva rámutattam, hogy az egyes erőcsoportok erőviszonyai eltérőek a nemzeti és az európai szintéren, ami arra ösztönzi az ellentáborokat, hogy olyan eszközöket találjanak, amelyek segítségével mindkét szintéren növelhetik befolyásukat.

A 4. hipotézist, mely szerint az Európai Unió Bírósága jogállamisági vitákhoz való hozzáállása jelentősen megváltozott az elmúlt években, és a Bíróság is a jogállamiság-politika egyre aktívabb szereplőjévé vált, a 9., 10., 11. és 12. fejezeteken keresztül igazoltam,

melyekben elemeztem és rendszereztem a Bíróság jogállamisággal kapcsolatos joggyakorlatát. A 9. és 10. fejezetben rávilágítottam arra, hogy a Bíróság kezdetekben távol maradt a jogállamiság körül kialakult európai politikai vitáktól. Ezt bizonyítják a 9. fejezetben vizsgált, Magyarországhoz kapcsolódó, a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentésével és az adatvédelmi hatóság függetlenségével kapcsolatban hozott ítéletek. Ezek az ügyek tartalmukat tekintve kapcsolódtak az Unió politikai színterein zajló jogállamisági vitákhoz, a Bíróság vonatkozó ítéleteiben azonban került a jogállamiságra való hivatkozást. Ez annál is inkább jelentőségteljes, hogy – ahogy azt a 10. fejezetben bemutattam – a Bíróság számos más esetben, amelyek nem kapcsolódtak a jogállamisági vitákhoz, már hivatkozott a jogállamiság elvére. A 11. és 12. fejezetekben bemutattam, hogy a Bíróság joggyakorlata a 2010-es évek második felében ment keresztül számottevő változáson. Ekkor több olyan ítélet született, amelyben a Bíróság egyre egyértelműbben fogalmazott meg politikai szempontból is releváns üzeneteket a tagállamok jogállamisági helyzetével kapcsolatban. Az AJSP ítéletben a Bíróság korábbi ítéleteihez képest részletesebben értekezett a bírói függetlenség jelentőségéről, megvalósulásának kritériumairól és mindezt a jogállamiság fogalmából vezette le. A 12. fejezetben bemutatott ítéletek pedig már azt bizonyítják, hogy a Bíróság a 2010-es évek végén egyre közvetlenebbül kezdett el fellépni a többi európai uniós intézmény oldalán a lengyel bírói függetlenség körül zajló uniós jogállamisági vitában. Joggyakorlatát ráadásul úgy fejlesztette ebbe az irányba, hogy közben jelentősen kiterjesztette hatáskörét a hagyományosan a tagállami szuverenitáshoz kapcsolódó területekre.

Az 5. hipotézist, mely szerint az Európai Unióban jelenleg zajló vita „jogállamiság”-vitaként történő ábrázolása csak a vitában részt vevő egyik tábor megközelítését tükrözi, és lényegében ugyanez a politikai vita más szemszögből a nemzeti szuverenitás jelentőségéről, vagy a bevándorlásról szóló vitaként is leírható a 14.1. alfejezetben bizonyítottam be. Bemutattam, hogy a jogállamisági narratíva miként biztosít versenyelőnyt az európai politikai vitában részt vevő egyik erőcsoport számára és hogyan kényszerül folyamatos védekező pozícióba az ezen a narratíván keresztül támadott másik politikai csoport. Ezt követően rávilágítottam, hogy a jogállamisági narratíván keresztül megtámadott csoport akkor tudja hatékonyan képviselni álláspontját az európai politikai színtéren, ha kilép a számára eredendően hátrányos jogállamisági narratívából és üzeneteit más narratíva mentén közvetíti a tagállami és az európai színtéren. Levezettem, hogy a tagállamok politikája felett mind szorosabb ellenőrzést követelő jogállamisági narratívának kézenfekvő ellenpontját képezi a tagállami nemzeti függetlenség és szuverenitás megőrzésére építő politikai diskurzus. A tagállami és európai

szinten is jelentős közfigyelmet kiváltó 2015-ös bevándorlási válsággal olyan kérdés került az európai viták középpontjába, mely alkalmasnak bizonyult a szuverenitásra építő diskurzus konkrét, az európai állampolgárok által is megtapasztalható jelenségen keresztüli érzékeltetésére. Ezáltal lehetőség nyílt a jogállamisági narratíva hatékony ellensúlyozására, az európai vitákban a felek egyenlőbb eséllyel állhattak ki meglátásaik mellett.

A 6. hipotézist, mely szerint a jogállamisági, nemzeti függetlenségi, vagy bevándorlási narratívák által leírt európai vita az Európai Uniót megosztó mélyebb elvi, világnézetbeli és értékrendi különbségekre vezethető vissza, a 14.2. alfejezetben bizonyítottam. Itt mutattam be azokat az Európai Uniót általában jellemző, mélyebb elvi vitákat, amelyek a jogállamisági viták mögött is meghúzódnak. Alapvető, általános elvi vita tárgyát képezi, hogy az Európai Uniónak a szuverén nemzetek együttműködését kell-e megtestesítenie, vagy a föderális elképzeléseken alapuló Európai Egyesült Államok eszméje felé kell-e haladnia. Bemutattam, hogy a tagállamokat egyre teljesebb és egyre szorosabb ellenőrzés alá vonó jogállamiság-politika építése a föderális elképzeléseknek kedvez. Rávilágítottam arra a jelenségre is, hogy az Európai Unió, amely legitimitását a demokratikus felhatalmazás helyett elsősorban más forrásokból származtatja (technokrata szakértelem, „függetlenség”, civil szervezetekkel való szoros együttműködés), a jogállamiság-politikán keresztül a tagállamok demokratikus legitimitációval rendelkező intézményei (nemzeti parlamentek, felelős kormányok) által hozott intézkedéseket kérdőjelezi meg. Ezáltal a jogállamisági vitákban közvetetten a különböző politikai legitimitációs források is konkurálnak egymással. Végezetül megállapítottam, hogy a jogállamisági viták felszínre hozzák a modern európai országok alkotmányos berendezkedését egyszerre meghatározó demokratikus és liberális elv közötti ellentétet. Míg a jogállamiság-politika keretében bírált tagállamok a demokratikus elv érvényesülését részesítik előnyben, addig az európai intézmények a demokráciát korlátozni hivatott liberális elvre helyezik a hangsúlyt, amit a jogállamiság elvének abszolút előtérbe helyezése is jelez.

A dolgozatban többször visszatértem a jogállamiság alapfogalmára és a különböző fejezeteken keresztül bemutattam, hogy az uniós jogállamiság-politika nem a jogállam klasszikus alkotmányos védelmét szolgálja, hanem az Európai Unión belüli hatáskör- és hatalommegosztással összefüggő politikai harcok eszköze. A jogállamiság kifejezés bár „alkotmányos színezetet biztosít” a jelenleg is zajló politikai vitáknak, ez önmagában nem elegendő ahhoz, hogy az uniós jogállamisági kontrollt megalapozott jogi, alkotmányos vizsgálódásnak tekinthessük.

16. FEJEZET: TÉZISEK

Kutatásom fő tudományos eredményei röviden az alábbiak szerint foglalhatók össze:

1. Az európai uniós jogállamisági viták egy új európai politika létrehozásával állnak összefüggésben, mely arra törekszik, hogy szoros ellenőrzés alá vonja a tagállamokat olyan kérdésekben is, amelyek nem tartoznak az Európai Unió hatáskörébe, ezért az Unió meglévő eszközei nem lennének alkalmazhatók rájuk.
2. Az uniós jogállamiság-kontroll nem az Unió alapvető jogtörténeti célkitűzésére vezethető vissza, hanem a jelen kor politikai manővereinek eredménye.
3. Az Európai Unió politikai és intézményi szereplői 2010-től folyamatosan napirenden tartották a tagállamok feletti uniós jogállamiság-kontroll kérdését és lépésről lépésre építették ki az e célt szolgáló intézményi eszköztárat.
4. Az uniós jogállamiság-politika kialakítását komplex politikai és intézményi érdekrendszerek befolyásolták.
5. Az Európai Unió Bírósága jogállamisági vitákhoz való hozzáállása jelentősen megváltozott az elmúlt években, melynek eredményeképpen a Bíróság is a jogállamiság-politika egyre aktívabb szereplőjévé válik.
6. Az Európai Unióban jelenleg zajló vita „jogállamiság”-vitaként történő ábrázolása csak a vitában részt vevő egyik tábor megközelítését tükrözi. Ugyanez a politikai vita más, a nemzeti függetlenséget és szuverenitást a középpontba helyező olvasatból is megközelíthető.
7. Az uniós jogállamisági vitában elfoglalt álláspontot alapvetően meghatározza a felek nemzeti szuverenitáshoz, föderalizmushoz, demokráciához, liberalizmushoz és a politikai cselekvés legitimációs forrásaihoz való hozzáállása.
8. Az uniós jogállamiság-kontroll nem független, objektív, alkotmányjogi vizsgálatot jelent, hanem az európai uniós intézmények és a működésüket befolyásoló politikai erők számára szolgáltat eszközt ahhoz, hogy minél szélesebb körű politikai felügyelet alá vonhassák a tagállamokat.

17. FEJEZET: A KUTATÁSI EREDMÉNYEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA ÉS AJÁNLÁSOK

17.1. GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁG

Doktori értekezésemben a jelen kor egyik kiemelt magyarországi és európai uniós közéleti kérdését dolgoztam fel tudományos igénnyel. Az egyes uniós tagállamok – különösen Magyarország – és az Európai Unió közötti kapcsolatokat meghatározó jogállamisági vitákat vizsgáló elemzés hasznos lehet a politikai és közigazgatási döntéshozók, valamint a tagállami diplomáciai testületekben és az európai uniós intézményekben tisztséget betöltők számára. Tekintettel arra, hogy a téma napi szinten és fokozódó intenzitással jelenik meg a médiában is, az elemzés reményeim szerint a közélet iránt érdeklődő minden állampolgár számára tanulságosnak bizonyulhat.

Dolgozatom elkészítésekor kifejezett célkitűzésem volt, hogy tudományos, elvi szintű elemzéseim, megfigyeléseim a gyakorlatban is hasznosíthatók legyenek. Különösen ügyeltem arra, hogy értekezésem segítsen eligazodni a 2010-es évtizedet és immár a 2020-as évtized elejét is meghatározó, sokszor fűtött hangvétellű európai jogállamisági vitákban. Többéves, folyamatos kutatómunkán keresztül összegyűjtöttem, értelmes, logikus rendbe helyeztem és kritikus szemmel elemeztem az Európai Unió jogállamisággal kapcsolatos eseményeit és törekvéseit. Igyekeztem felkutatni és tényekkel alátámasztva megvilágítani a háttérben meghúzódó jelenségek okait és lényegét. Különös hangsúlyt fektettem arra, hogy a jogállamisággal kapcsolatban meghozott európai intézményi és politikai döntéseket elhelyezzem az európai jog és politika tágabb összefüggéseiben, és rámutassak a legfontosabb tendenciákra.

A dolgozatban kézikönyvszerűen visszakereshetők az uniós jogállamiság-politikával kapcsolatos főbb jogszabályok, puha jogi dokumentumok, intézményi és uniós bírósági döntések, jogállamisági mechanizmusok elemzései. Az így megfogalmazott megállapítások és érvrendszer adott esetben forrásként segítheti, inspirálhatja nemcsak a tudományos világban dolgozó szakembereket, hanem a jogállamisági vitákban résztvevő szereplőket is.

Disszertációm reményeim szerint abban is segíthet, hogy a magyarok jobban megismerjék az Európai Unió komplex érdekrendszereinek működését. Idegen nyelvű fordítás esetén pedig hozzájárulhat ahhoz is, hogy a külföldi országok polgárai kiegyensúlyozottabb képet kaphassanak a nyugati-európai sajtó címlapjain gyakran szereplő, Magyarországot érintő európai vitákról.

Végezetül, dolgozatomban azt is igyekeztem bizonyítani, hogy a tagállamok feletti uniós jogállamisági kontroll kérdésköre nemcsak az európai fősodor által meghatározott keretek között vizsgálható, hanem az ettől eltérő, kreatív, önálló, újszerű megközelítés is érdemi tudományos eredményekhez vezethet. A jelen disszertáció ezáltal remélhetőleg további kutatásokhoz is kiindulópontot, inspirációs forrást szolgáltat.

17.2. AJÁNLÁSOK

Disszertációból általában következik, hogy az Európai Unióban a jogállamiság nevében hozott intézkedéseket ajánlott kellő jogi és politikatudományi távolságtartással kezelni. A jogállamiságra hivatkozó újabb és újabb vitákat, valamint a tagállamokat érő kritikákat érdemes mindig szélesebb kontextusban elhelyezni. A tagállamokat a jogállamiság nevében bíráló uniós intézmények gyakran úgy tüntetik fel magukat a jogállamisági vitákban, mintha képesek lennének objektíven vizsgálni a tagállamok politikai folyamatait, holott ezen intézmények működését, jogállamiságra hivatkozó militáns fellépését szövevényes mögöttes érdekrendszer határozza meg. Ez a megállapítás nem csak az Unió politikai (vagy politikaiként működő) intézményeire, azaz az Európai Tanácsra, a Tanácsra, a Parlamentre és a Bizottságra igaz. Adott esetben szintén releváns lehet az Európai Unió Bírósága tekintetében, amely politikatudományi szempontból egyes esetekben politikai szerepet tölthet be.

A jogállamisági vitákban különös figyelemmel kell vizsgálni a különböző döntéseknek az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásra gyakorolt hatását. A hatáskör-átruházás elve az összes uniós intézményt köti, amelyre a tagállamok a jogállamisági vitákban is megalapozottan hivatkozhatnak. Ez alól az Európai Unió Bírósága sem képez kivételt. A Bíróság autoritásának és döntéseinek tiszteletben tartása – amely kiemelten fontos az európai jogrend koherenciája szempontjából – nem zárja ki, hogy a tagállamok esetleges szerződésmódosítás esetén olyan korrekciós elemeket javasoljanak, amelyek erősebben garantálnák, hogy a Bíróság tiszteletben tartsa a tagállamok uniós Alapszerződésekben rögzített hatásköreit és szuverenitását.

Az uniós intézmények tagállamokkal szemben megfogalmazott jogállamisági bírálataiban rendszeresen összekeveredő jogi és politikai megfontolások szükségessé teszik, hogy a bírált tagállam védekezésében egyaránt mozgósítsa a jog és a politika eszközeit. Az egyes kritikák tételes, precíz jogi érveléssel történő cáfolata alapvető fontosságú, hiszen segíthet a tények felé terelni a vitákat. Bár sokszor úgy tűnhet, hogy az egyes bírálatok tételes cáfolata nem

képes változtatni az egyes országokkal kapcsolatban kialakított összképen, a tények, valamint a vitás kérdések különböző olvasatainak rögzítése sohasem hasztalan eljárás. Fontos üzenetet közvetíthet azok felé, akik nem elégszenek meg az egyoldalú megállapítások feltétel nélküli elfogadásával. Ugyanakkor ahogyan a bírálatok sem korlátozódnak a jog területére, az erre adott válaszoknak is szükségszerűen mobilizálni kell a politika eszköztárát is. Az uniós jogállamisági vitákkal kapcsolatban például fontos, hogy a bírált fél is megtalálja azt a módot, amelyen keresztül hatékonyan közvetítheti álláspontját a nemzeti és európai szintéren egyaránt. Ez szükségszerűen magában foglalja az uniós intézmények által diktált jogállamisági diskurzus megkérdőjelezését, vagy árnyaltabb megközelítését. Az egyes tagállamokkal szembeni jogállamisági bírálatok megfogalmazása és hatása nagyban függ a mindenkori politikai erőviszonyoktól, amely politikai szövetségépítéssel alakítható.

Az EUSZ 2. cikkben rögzített értékek, köztük a jogállamiság elve az európai uniós intézményekre nézve kötelezők. Ugyanakkor az uniós jogállamisági vitákból szembetűnően hiányzik az a kérdésfeltevés, hogy az uniós intézmények tiszteletben tartják-e a jogállamiság elveit. Maradéktalanul megvalósul-e például az uniós intézmények működésének és döntéshozatalának joghoz kötöttsége? Milyen mértékben képesek az uniós jogszabályok biztonságot teremteni az uniós politikai szereplők önkényével szemben? Ennek ellenőrzésére elképzelhető lenne egy, az uniós intézmények működését a jogállamiság szempontjából ellenőrző monitoring testület felállítása. Az uniós jogállamiság-politikát működtető intézmények is hitelesebben tűnhetnének fel, amennyiben a tagállamok jogállamisági helyzetének vizsgálata mellett, a reciprocitás jegyében vállalnák, hogy alávetik magukat a tagállamok által működtetett, folyamatos jogállamisági ellenőrzésnek.

IRODALOMJEGYZÉK

1. SZAKIRODALOM

Ablonczy Bálint: *Az alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel.* Elektromédia, Budapest, 2011.

Ablonczy Bálint: *Sur les traces de la constitution hongroise. Entretiens avec József Szájer et Gergely Gulyás.* Elektromédia, Budapest, 2012.

Ádám Antal–Kiss László: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban.* Lukács György Alapítvány – Goethe Intézet, Budapest, 1991.

Anfrol, Michel: *De Gaulle Európa-képe: a Nemzetek Európája.* In: *Nemzeti érdek*, 2015/13-14. 20-25. o.

Apelle, Philippe: *La loi fondamentale de la Hongrie.* In: *La Revue administrative*, 386. szám, 2012. 129-141. o.

Arató Krisztina: *Az Európai Unió és a tagállami demokráciák védelme.* In: Sipos Balázs–Szatmári Péter (szerk.): *Sokszínű politikatudomány. Bayer József 70. születésnapjára.* L'Harmattan, Budapest, 2016. 141-150. o.

Bánkuti Miklós–Halmai Gábor–Scheppele, Kim Lane: *From Separation of Powers to Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions.* In: Gábor Tóth (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law.* Central European University Press, Budapest, 2012. 237-268. o.

Bánkuti Miklós–Halmai Gábor–Scheppele, Kim Lane: *Hungary's Illiberal Turn: Dismantling the Constitution.* In: *Journal of Democracy*, 2012. 138-145. o.

Barani, Luca: *The Role of the European Court of Justice as a Political Actor in the Integration Process: The Case of Sport Regulation After the Bosman Ruling.* In: *Journal of Contemporary European Research*, 2005/1., <https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/6/5>, letöltés ideje: 2021. április 2.

Bátory Ágnes: *Defying the Commission: creative compliance and respect for the Rule of Law in the EU.* In: *Public Administration*, 2016/3. 685-699. o.

Baudet, Thierry: *A határok jelentősége.* Századvég Kiadó, Budapest, 2015.

Bencsik András–Horváth Csaba: *Demokrácia, jogállam, közigazgatás: ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc 70. születésnapjára.* Pécs-baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2017.

Bihari Mihály: *A jogállam az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatai alapján.* In: Patyi András–Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére.* Wolters Kluwer, Budapest, 2014. 53-63. o.

Blanke, Hermann–Joseph, Mangiameli, Stelio (szerk.): *The Treaty on European Union (TEU), A Commentary.* Springer, 2013.

Blatière, Laurent: *La protection évolutive de l'État de droit par la Cour de Justice de l'Union européenne*. In: *Revue des droits et libertés fondamentaux*. 2019, chron. n° 39, <http://www.revuedlf.com/droit-ue/la-protection-evolutive-de-letat-de-droit-par-la-cour-de-justice-de-lunion-europeenne/>, letöltés ideje: 2020. november 7.

Boda Zsolt: *Nem, ennél még nem találtak ki jobbat: a demokrácia kultúrájának megerősítése*. In: Jakab András–Urbán László (szerk.): *Hegymenet: társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2017. 86-110. o.

Bourdieu, Pierre: *Propos sur le champ politique*. Presses universitaires de Lyon, Lyon, 2000.

Brack, Nathalie–De Waele, Jean-Michel–Pilet, Jean-Benoît (szerk.): *Les démocraties européennes: institutions, élections et partis politiques*. Armand Colin, Collection U, Párizs, 3. kiadás, 2015.

Bujon, Anne-Lorrain: *La bataille des droits de l'homme*. In: *Esprit*, 435. szám, 2017. 30-129. o.

Chaltiel, Florence: *Le Traité de Lisbonne: la réforme du système contentieux européen: l'Etat de droit européen renforcé*. In: *Petites affiches*, 44. szám, 2008. 4-9. o.

Chevallier, Jacques: *L'Etat de droit*. LGDJ, Collection Clefs politiques, Issy-les-Moulineaux, 6. kiadás, 2017.

Chopin, Thierry–Foucher, Michel (szerk.): *L'Etat de l'Union, Rapport Schuman sur l'Europe 2017*. Éditions Lignes de Repères, 2017.

Chronowski Nóra–Varju Márton: *Two Eras of Hungarian Constitutionalism: From the Rule of Law to Rule by Law*. In: *Hague Journal of the Rule of Law*, 8:2, 271-289. o.

Chronowski Nóra–Zeller Judit: *Az alapjogok védelme az Európai Unióban*. In: Tóth Judit–Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 411-456. o.

Chronowski Nóra: *Az alaptörvény európai mérlegen*. In: *Fundamentum* 15:2, 68-80. o.

Chronowski Nóra: *Az Unió értékei és az alaptörvény*. In: Chronowski, Nóra (szerk.) *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok*. HVG-ORAC, Budapest, 2011.

Chronowski Nóra: *Constitution and Constitutional Principles in the EU*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2005.

Chronowski Nóra: *Jogállamiság - Gondolatok a magyar és az európai uniós jogfejlődésről*. In: *Pro Publico Bono*, 4:4, 32-42. o.

Chronowski Nóra: *Jogállamiság válságban? Helyzetkép az Európai Unió látószögéből*. In: Menyhárd Attila–Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai (I.-II. kötet)*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018.

Chronowski Nóra: *Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üveggyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján*. In: *Jogtudományi Közlöny*, 75:9.

Chronowski Nóra: *The Case of Hungary: Beyond the Rule of Law*. In: Antonis, Metaxas (szerk.): *The Crisis of the Rule of Law in the EU*. Eurasia Publications, Athén, 2019.

- Costa, Olivier: *La Cour de justice et le contrôle démocratique de l'Union européenne*. In: *Revue française de science politique*, 2001/6. 881-902. o <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2001-6-page-881.htm>, letöltés ideje: 2021. április 2.
- Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam: tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. PTE ÁJK, Pécs, 2016.
- Cserny Ákos–Téglási András: *Certain Elements of the Transformed Hungarian Electoral System in the Light of the Experience of the 2014 Elections*. *Osteuropa-Recht*, 61:3, 2015. 335-362. o.
- Cserny Ákos: *A központi közigazgatás szervezete és működése*. In: Téglási András (szerk.): *Az állam szervezete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
- Cservák Csaba: *Jogalom a jogállam?* In: Varga Domokos György (szerk.): *Magyar nemzetstratégia*. Magyar Konzervatív Alapítvány, Püski Kiadó, Budapest, 2009. 343-359. o.
- Csink Lóránt. *Két világ közt, avagy van-e alternatívája a jogállamnak?* In: Pázmány Law Working Papers, 2011. <https://plwp.eu/evfolyamok/2011/132-2011-6>, letöltés ideje: 2019. december 5.
- Derosier, Jean-Philippe–Sacriste Guillaume (szerk.): *L'Etat, le droit, le politique: mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*. Dalloz, Párizs, 2014.
- Dicey, Albert Venn: *A jog uralma*. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam: antológia a rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Osiris-Századvég, Budapest, 1995.
- Dicey, Albert Venn: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Liberty Classics edition, 1982.
- Dobry, Michel: *Le jeu du consensus*. In: *Pouvoirs*, 38. szám, 1986. szeptember. 47-66. o., <http://www.revue-pouvoirs.fr/Le-jeu-du-consensus.html>, letöltés ideje: 2017. július 7.
- Drevet, Jean-François: *La Hongrie, la démocratie et l'Europe (tribune européenne)*. In: *Futuribles*, 373. szám, 2011. 109-114. o.
- Erdős Csaba: *A hatalommegosztás*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina–Halász Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba, Alapfogalmak*. Scientia Rerum Politicarum, Kiss György–Kis Norbert (sorozatszerk.), Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 61-81. o.
- Fabbrini, Sergio: *The constitutional conundrum of the European Union*. In: *Journal of European public policy*. 1. szám, 2016, 84-100. o.
- Fábián Emese–Gát Ákos Bence: *Bevándorlás Franciaországban*. In: Besenyő János–Miletics Péter–Orbán Balázs (szerk.): *Európa és a migráció: tanulmánykötet*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2019. 402-434. o.
- Fairgrieve, Duncan: *Etat de droit and Rule of Law: comparing concepts: a tribute to Roger Errera*. In: *Public law*, 1. szám, 2015. 40-59. o.
- Fekete Balázs: *Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez*. In: *Közjogi Szemle*, 2016/2. szám
- Ferraro, Francesca–Carmona, Jesús: *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne. Le rôle de la Charte après le traité de Lisbonne*. Európai Parlament Kutatószolgálat, Brüsszel, 2015., http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554168/EPRS_IDA%282015%29554168_FR.pdf, letöltés ideje: 2017. október 10.

Fleck Zoltán: *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban - Jogszociológiai vizsgálódások*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.

Füredi, Frank: *A célkeresztben: Magyarország*. Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, Budapest, 2017.

Gárdos-Orosz Fruzsina: *Jogállamiság* In: Gárdos-Orosz Fruzsina–Halász Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba, Alapfogalmak*. Scientia Rerum Politicarum, Kiss György–Kis Norbert (sorozatszerk.), Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 50-59. o.

Gát Ákos Bence: *Bevándorlás: Miért vannak a franciák nehéz helyzetben?* In: *Nemzeti Érdek* 13-14. szám, 2015, 46-49. o.

Georgakakis, Didier (szerk.): *Le champ de l'Eurocratie, Une sociologie politique du personnel de l'UE*. Economica, collection Études politiques, Párizs, 2012.

Giuliani, Jean-Dominique: *Pour quelques étoiles de plus... Quelle politique européenne pour la France?* Éditions Lignes de Repères, Párizs, 2017.

Gosalbo Bono, Ricardo: *Etat de droit et droit de l'Union européenne: première partie*. In: *Revue de l'Union européenne*, 544. szám, 2011. 13-35. o.

Gosalbo Bono, Ricardo: *Etat de droit et droit de l'Union européenne: deuxième partie*. In: *Revue de l'Union européenne*, 545. szám, 2011. 96-116. o.

Gosalbo Bono, Ricardo: *Etat de droit et droit de l'Union européenne: troisième partie*. In: *Revue de l'Union européenne*, 546. szám, 2011. 156-173. o.

Gosselin, Tania (szerk.): *Dossier: Les attitudes à l'égard de l'Union européenne dans les nouveaux Etats membres*. In: *Politique européenne*, 38. szám, 2012. 8-121. o.

Györfy Tamás–Jakab András–Kovács Mónika–Salát Orsolya–Sonnevend Pál–Sulyok Gábor–Tilk Péter: *Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog*. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. I. kötet*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 157-267. o.

Halmai Gábor: *A népköztársaságtól a köztársaságig. Útban a jogállamiság felé*. Társadalomtudományi közlemények. XX. évf. 1990/1-2. szám. 38-52. o.

Hamulak, Ondrej–Sulyok Márton–Kiss Lilla Nóra: *Measuring the 'EU'clidean Distance Between EU Law and the Hungarian Constitutional Court – Focusing on the Position of the EU Charter on Fundamental Rights*. In: *Check Yearbook of Public & Private International Law*, Volume 10, 2019. 130-150. o.

Homulak, Ondrej, Mazák, Ján: *The Charter of Fundamental Rights of the European Union vis-à-vis the Member States – Scope of its Application in the View of the CJEU*. In: *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, Volume 8, 2017, 161-172. o.

Hassenteufel, Patrick: *Sociologie politique: l'action publique*. Armand Colin, collection U Sociologie, Malakoff, 2. kiadás, 2011.

Hennette, Stéphanie–Piketty, Thomas–Sacriste, Guillaume–Vauchez, Antoine: *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*. Éditions du Seuil, Párizs, 2017.

Horváth Pál (szerk.): *Általános Jogtörténet II.: a jogállamiság útvesztései*. ELTE, Budapest, 1993.

Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG Orac, Budapest, 2011.

Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. I. kötet.* Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

Kardosné Kaponyi Erzsébet: *Az alapvető jogok és a jogállamiság védelmének aktuális kérdései az Európai Unióban 1.* In: *Köz-Gazdaság*, 2016/3. 187-195. o.

Kardosné Kaponyi Erzsébet: *Az alapvető jogok és a jogállamiság védelmének aktuális kérdései az Európai Unióban 2.* In: *Köz-Gazdaság*, 2017/1. 135-163. o.

Kecsmár Krisztián: *A jogállamiság fogalma az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, avagy a jog került a politika vagy a politika a jog csapdájába?* In: *Európai Tükör*, 2020/2. 31-51. o.,

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/4544/4139>

Letöltés ideje: 2021. február 7.

Kochenov, Dimitry–Magen, Amichai–Pech, Laurent: *Introduction: The Great Rule of Law Debate in the EU.* In: *Journal of Common Market Studies*, 2016/5. 1045-1049. o.

Kochenov, Dimitry–Pech, Laurent: *Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation.* In: *Journal of Common Market Studies*. 2016/5. 1062-1074. o.

Kochenov, Dimitry–Pech, Laurent–Platon, Sébastien: *Ni panacée, ni gadget: le 'nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit'.* In: *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, 2015/3. 1-26. o.,

https://papers.ssrn.com/sol3/Data_Integrity_Notice.cfm?abid=2688353, letöltés ideje: 2017. szeptember 23.

Kolláth György–Horváth Zoltán–Legény Krisztián: *A demokratikus jogállam.* Press Publica Kiadó, Budapest, 2005.

Koltay András–Lapsánszky András: *Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései.* In: *Iustum Aequum Salutare*, VII. 2011/2. 31-141.

Kubovicsné Borbély Anett–Virányi András–Téglási András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt.* Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011.

Kukorelli István: *A jogállamért!* Püski-Tit-Vita, Budapest, 1989.

Lacroix, Justine–Pranchère, Jean-Yves: *Le Procès des droits de l'Homme. Généalogie du scepticisme démocratique.* Éditions du Seuil, Párizs, 2016.

Láncos Petra Lea: *A Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésének új, uniós keretéről.* In: *Pázmány Law Working Papers*, 2014/5., <http://plwp.eu/docs/wp/2014/2014-05.Lancos.pdf>, letöltés ideje: 2021. április 3.

Mackó Mária–Szigeti Péter: *Jog és jogállam: állam- és jogelméleti alapismeretek: főiskolai jegyzet.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.

Magnette, Paul: *Le régime politique de l'Union européenne.* Presses de Sciences Po, Párizs, 2006.

Majtényi László: *Romok ormán: Magyarország legújabb történetei.* Magvető, Budapest, 2014.

Majtényi László–Szabó Máté Dániel: *Az elveszejtett alkotmány.* L'Harmattan, Budapest, 2011.

- Martonyi János: *Európa, nemzet, jogállam*. In: *Magyar Szemle-Európai Utas*, Budapest, 1998.
- Mathieu, Bertrand: *Le droit contre la démocratie?* LGDJ, collection Forum, Issy-les-Moulineaux, 2017.
- Mathieu, Bertrand: *A jog a demokrácia ellen?* Századvég Kiadó, Budapest, 2018.
- Maurer, Andreas–Wolf, Michael C.: *Parliament's right of initiative*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, Brüsszel, 2020. július., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU\(2020\)655134_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU(2020)655134_EN.pdf), letöltés ideje: 2021. augusztus 6.
- Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
- Mohl, Robert von: *Jogállam*. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam: antológia a rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*, Osiris-Századvég, Budapest, 1995.
- Montesquieu: *A törvények szelleméről*. XI. könyv, 4. fejezet. Osiris Kiadó-Attraktor Kft., Budapest, 2000.
- Müller, Jan-Werner: *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?* In: *European Law Journal*, 2015/2. 141–160. o.
- Oliver, Peter–Stefanelli, Justine: *Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council's Inaction*. In: *Journal of Common Market Studies*, 2016/5. 1075-1084. o.
- Parmentier, Florent: *Les chemins de l'Etat de droit. La voie étroite des pays entre Europe et Russie*. Presses de Sciences Po, Párizs, 2014.
- Patyi András: *A legfontosabb alkotmányos alapelvek*. In: Halász Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018., https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6906/web_PDF_EKM_Alkotmanyjog_.pdf?sequence=2, letöltés ideje: 2021. április 3.
- Pech, Laurent–Platon, Sébastien: *Menace systémique envers l'Etat de droit en Pologne: entre action et procrastination*. Policy Paper, Fondation Robert Schuman, Question d'Europe, 451. szám, 2017. november 13., <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0451-menace-systemique-envers-l-etat-de-droit-en-pologne-entre-action-et-procrastination>, letöltés ideje: 2017. november 13.
- Pech Laurent: *The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox*. Reconnect, Working Paper No. 7, 2020. március 30., https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608661, letöltés ideje: 2021. augusztus 4.
- Perrineau, Pascal–Rouban Luc (szerk.): *La politique en France et en Europe*. Presses de Sciences Po, Párizs, 2007.
- Petrétei József: *Magyar alkotmányjog I*. Dialóg Campus, Budapest, 2002.
- Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2011.
- Petrik Ferenc: *A jogállamiság és a közigazgatási bíráskodás*. In: Kozma György (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Petrik Ferenc 70. születésnapjára*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2003. 37-47. o.

Pócza Kálmán: *Politikai rezsimek és a jogállamiság problémája*. In: Böcskei Balázs–Szabó Andrea (szerk.): *Hibrid Rezsimek. A politikatudomány X-aktái*. Napvilág Kiadó, 2019

Pogány István: *The crisis of democracy in East central Europe: the 'new constitutionalism in Hungary'*. In: *European public law*, 2013/2. 241-367. o.

Pokol Béla, *Európai jurisztokrácia. Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019.

Pons, Françoise: *Hongrie: l'angoisse de la disparition*. Editions Nevicata, collection l'Ame des Peuples, Brüsszel, 2016.

Popov, Athanase: *L'avis 2/13 de la CJUE complique l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH*. In: *La Revue des Droits de l'Homme*, 2015. február, <https://revdh.revues.org/1065>, letöltés ideje: 2017. szeptember 20.

Prugberger Tamás: *Szociális jogok és környezetvédelem az új Alaptörvényben*. In: Kubovicsné Borbély Anett–Virányi András–Téglási András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011.

Révész Béla: *A jogállamiság értékeinek alkotmánybíróági paraméterei*. JATE, Szeged, 1995.

Sargentini, Judith–Dimitrovs, Aleksejs: *The European Parliament's Role: Towards New Copenhagen Criteria for Existing Member States?* In: *Journal of Common Market Studies*, 2016/5. 1085-1092. o.

Saurruger, Sabine–Surel, Yves (szerk.): *L'élargissement de l'Union européenne: un processus de transfert institutionnel?* In: *Revue internationale de politique comparée*. 2. szám, 2006, 177-342. o.

Saurruger, Sabine–Terpan, Fabien: *La Cour de justice au cœur de la gouvernance européenne*, In: *Pouvoirs* 2014/2. 59-75. o., <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2014-2-page-59.htm>, letöltés ideje: 2021. április 2.

Scheppele, Kim Lane: *On the Unconstitutionality of Constitutional Change: An Essay in Honor of László Sólyom*. In: Sonnevend Pál–Schanda Balázs–Csehi Zoltán (szerk.): *Liber Amicorum in Honor of László Sólyom*. Budapest, 2012.

Schlipphak, Bernd–Treib, Oliver: *Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding*. In: *Journal of European Public Policy*, 2016/3. 352-365. o.

Schöpflin György: *Politika, illúziók, téveszmék*. Századvég Kiadó, Budapest, 2015.

Sedelmeier, Ulrich: *Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure*. In: *Journal of European Public Policy*, 2016/3. 337-351. o.

Sidjanski, Dusan: *Le traité de Lisbonne sur la voie fédéraliste?* *L'Europe en Formation*, 2011/4. 5-29. o., <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2011-4-page-5.htm>, letöltés ideje: 2021. április 8.

Société Française pour le Droit Internationale: *Colloque de Bruxelles. L'Etat de droit en droit international. Actes du 42^e colloque organisé au 5 et 7 juin 2008 par la Société française pour le droit international*. Éditions A. Pedone, Párizs, 2009.

Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

- Stolz, Joëlle: *Hongrie: l'apprentie sorcière du nationalisme*. Editions du Cygne, Párizs, 2012.
- Stumpf István: *Erős állam - alkotmányos korlátok*. Századvég, Budapest, 2014.
- Sulyok Márton (szerk.): *Párbeszéd és identitás. Az alkotmányos identitás alapkérdései. Az Igazságügyi Minisztérium által 2015. április 23-24-én szervezett konferencia előadásait tartalmazó konferenciakötet*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015.
- Sulyok Márton: *Compromise(d)? – Perspectives of Rule of Law in the European Union*. In: *Central European Journal of Comparative Law*, 2021/1.
- Szájer József: *A magyar Alaptörvény államfelfogásáról*. In: Szájer József: *Ne bánts a magyart! Gondolatok a bevándorlásról, a Fideszről, Magyarországról, Alaptörvényünkről és Európáról*. Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, Budapest, 2019.
- Szájer József: *Hegymenet*. In: Szájer József: *Ne bánts a magyart! Gondolatok a bevándorlásról, a Fideszről, Magyarországról, Alaptörvényünkről és Európáról*. Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, Budapest, 2019.
- Szájer József: *Jogállam, szabadság, rendszerváltoztatás: beszédek, írások, dokumentumok, 1987-1997*, Osiris, Budapest, 1998.
- Szájer József: *Ne bánts a magyart! Gondolatok a bevándorlásról, a Fideszről, Magyarországról, Alaptörvényünkről és Európáról*. Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, Budapest, 2019.
- Szájer József: *Szabad Magyarország, szabad Európa. Újabb tizenöt év, beszédek, írások, dokumentumok, 1998–2013*. Budapest, 2014.
- Szigeti Péter, Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004.
- Takács Albert: *Az alkotmányos demokrácia elve és intézményei*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina–Halász Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba, Alapfogalmak*. Scientia Rerum Politicarum, Kiss György–Kis Norbert (sorozatszerk.), Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 34-48. o.
- Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam: antológia a rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Osiris-Századvég, Budapest, 1995.
- Téglási András: *A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása*. In: *Jogtudományi Közlöny* 63. 7-8. 361-374. o.
- Téglási András: *Hogyan védi Alkotmányunk a mezőgazdasági termelők tulajdonhoz való jogát?* In: *Agrár és Környezeti Jog*, 4:7. 18-29. o.
- Téglási András: *A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében*. In: *Kül-Világ*, VII. évfolyam, 2010/4.
- Téglási András: *A szociális állam "erodálása" vagy megmentése, avagy szociális biztonság az új Alaptörvényben*. In: *Jogelméleti Szemle*, 2011/4.
- Téglási András: *Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában*. In: Kubovicsné Borbély Anett–Virányi András–Téglási András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011.

Téglási András: *Termőföldvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában és az Alaptörvényben*. In: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban: Budapesten, 2013. júl. 11-én azonos címmel rendezett konferencia szerkesztett előadásai*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2013. 93-107. o.

Téglási András: *Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere*. In: Bende Zsófia, Halász Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.

Téglási András: *The constitutional protection of agricultural land in Hungary with special respect to the expiring moratorium of land acquisition in 2014*. In: *Jogelméleti Szemle* 2014/1. 155-175. o.

Téglási András: *Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta*. In: *MTA Law Working Papers* 1. (19), 1-34. o.

T. Kovács Júlia–Téglási András: *Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál*. In: *Pro Publico Bono* 2015/1.

Toggenburg, Gabriel–Grimheden, Jonas: *Upholding Shared Values in the EU: What Role for the EU Agency for Fundamental Rights?* In: *Journal of Common Market Studies*, 2016/5. 1093-1104. o.

Tóth J. Zoltán: *A jogállamisági tartalma*. In: *Jogtudományi Közlöny*, 2019/5. szám, interneten elérhető tanulmány, <http://real.mtak.hu/100573/1/A%20jog%C3%A1llamis%C3%A1g%20tartalma.pdf>, letöltés ideje: 2021. április 3.

Trócsányi László–Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-Orac, Budapest, 2013.

Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Hvg Orac Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, 2014.

Trócsányi László: *Constitutions nationales et intégration européenne. L'exemple hongrois*. Bruylant, Brüsszel, 2015.

Trócsányi László: *Válogatott miniszteri beszédek*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019.

Uitz Renáta: *A jogállamiság párbeszéd útján történő védelmének buktatói*. In: *Fundamentum*, 2019/1-2. szám, 42-52. o., <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-19-1-2-04.pdf>, letöltés ideje: 2021. április 3.

Varga Judit (szerk.): *(Elő)ítélet Brüsszelben: jogállami koncepciók egy vitatott eljárásban: Magyarország Kormányának tájékoztatója az Európai Unió Általános Ügyek Tanácsa részére az Európai Parlament által 2018. szeptember 12-én elfogadott, Magyarországról szóló állásfoglalásról*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2019.

Varga Zs. András–Patyi András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2013.

Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég Kiadó, Budapest, 2015.

Vaucher, Antoine: *Démocratiser l'Europe*. Éditions du Seuil et La République des Idées, Párizs, 2014.

Vaucher, Antoine: *Droit et politique dans la construction européenne*. In: Science politique de l'Union européenne. *Economica*, 2008. 53-80. o., <https://hal.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/384025/filename/Droit-Politique-FINAL.pdf>, letöltés ideje: 2021. április 2.

Végvári Réka: *Jogállam és büntetőeljárás*. In: *Állam- és Jogtudomány*, 2002/1-2. 137-166. o.

Von Bogdandy, Armin: *Protecting EU values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework*. In: *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law Research paper series*, 4. szám, 2016. 1-22. o.

2. KÜLÖNBÖZŐ EURÓPAI TESTÜLETEK DOKUMENTUMAI

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11.

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=DOC

Letöltés ideje: 2016. november 10.

Az Európai Unió Tanácsa, Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség. Brüsszel, 2014. május 27.

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

Letöltés ideje: 2017. július 20.

Az Európai Unió Tanácsa 16936/14. számú sajtóközleménye, a Tanács 3362. ülése, Általános Ügyek. Brüsszel, 2014. december 16.

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/hu>

Letöltés ideje: 2017. október 11.

Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=COM%3A2018%3A324%3AFIN>

Letöltés ideje 202118. december március 17.20.

Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – Következtetések. Brüsszel, 2020.

<https://www.consilium.europa.eu/media/45139/210720-euco-final-conclusions-hu.pdf>

Letöltés ideje: 2021. március 17.

Az Európai Tanács ülése (2020. december 10. és 11.) – Következtetések. Brüsszel, 2020.

<https://www.consilium.europa.eu/media/47331/1011-12-20-euco-conclusions-hu.pdf>

Letöltés ideje: 2021. március 17.

Az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalása a magyar médiatörvényről. Strasbourg, 2011.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2016. december 20.

Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről. Strasbourg, 2011.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2016. december 20.

Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről. Strasbourg, 2012.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP7-TA-2012-0053%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHU>

Letöltés ideje: 2016. december 20.

Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján). Strasbourg, 2013.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2016. december 20.

Az Európai Parlament 2015. június 10-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről. Strasbourg, 2015.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0227+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2017. január 18.

Az Európai Parlament 2015. december 16-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről: az Európai Parlament 2015. június 10-i állásfoglalásának nyomon követése. Strasbourg, 2015.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0461+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2017. január 18.

Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Strasbourg, 2016.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2016. október 30.

Az Európai Parlament 2017. május 17-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről. Strasbourg, 2017.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP8-TA-2017-0216%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHu>

Letöltés ideje: 2017. szeptember 10.

Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. Strasbourg, 2018.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2018-0340%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fHU&language=HU>

Letöltés ideje: 2019. január 3.

Az Európai Parlament 2019. január 17-én elfogadott állásfoglalása a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslathoz. Strasbourg, 2019.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2019-0038&language=HU&ring=A8-2018-0469>

Letöltés ideje 2019. január 21.

Az Európai Parlament 2020. január 16-i állásfoglalása az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése alapján Lengyelországgal és Magyarországgal kapcsolatban folyamatban lévő meghallgatásokról. Strasbourg, 2020.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_HU.html

Letöltés ideje: 2020. április 28.

Az Európai Parlament 2020. április 17-i állásfoglalása a COVID-19-világjárvány és annak következményei elleni küzdelemre irányuló összehangolt uniós fellépésről. Brüsszel, 2020.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_HU.html

Letöltés ideje: 2021. április 8.

Az Európai Parlament 2020. július 23-i állásfoglalása az Európai Tanács 2020. július 17–21-i rendkívüli ülésének következtetéseiről. Brüsszel, 2020.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206_HU.html

Letöltés ideje: 2021. március 17.

Az Európai Parlament 2020. október 7-i állásfoglalása a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Brüsszel, 2020.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_HU.html

LetöltésLetöltés ideje: 2020. október 29.

Az Európai Parlament 2021. március 25-i állásfoglalása az (EU, Euratom) 2020/2092 rendeletről: a jogállamiságra vonatkozó feltételrendszer alkalmazása. Brüsszel, 2020.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0103_HU.html

Letöltés ideje: 2021. április 7.

Az Európai Parlament állásfoglalása a magyar médiatörvényről. Az Európai Parlament EPP képviselőcsoportja (Szájer József, Weber Manfred, Busuttill Simon, Scurria Marco, Gál Kinga, Iacolino Salvatore) által benyújtott állásfoglalásra irányuló indítvány. 2011.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2011-0099+0+DOC+XML+V0//HU>

Letöltés ideje: 2017. szeptember 1.

A Velencei Bizottság véleménye Magyarország új Alkotmányának alapelveiről. Velence, 1995. november 24-25.

Avis sur les principes directeurs de la nouvelle Constitution de la République de Hongrie.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)002-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)002-bil)

Letöltés ideje: 2017. október 20.

A Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott jelentése a joguralomról. Strasbourg, 2011. március 28.

Rapport sur la prééminence du droit adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2011)003rev-f)

Letöltés ideje: 2017. január 4.

A Velencei Bizottság véleménye az új magyar alkotmány kidolgozásakor felmerült három jogi kérdéssel kapcsolatban. A Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott vélemény. Strasbourg, 2011. április 13.

Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle constitution hongroise - Adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)001-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)001-f)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

A Velencei Bizottság 87. plenáris ülésén elfogadott véleménye Magyarország új alkotmányáról. Strasbourg, 2011. június 20.

Avis sur la nouvelle constitution de la Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 87e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)016-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)016-f)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

A Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén elfogadott véleménye a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényről, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről. Strasbourg, 2012. március 19.

Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 90e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)001-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)001-f)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

A Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén elfogadott véleménye a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényről. Strasbourg, 2012. március 19.

Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 90ème session plénière (Venise, 16-17 mars 2012)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)004-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)004-f)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

A Demokratikus Választásokért Tanács 41. ülésén és a Velencei Bizottság 91. plenáris ülésén elfogadott közös véleménye a magyar Parlament tagjainak megválasztásáról szóló törvényről. Strasbourg, 2012. június 18.

Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie – Adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 41e réunion (Venise, 14 juin 2012) et la Commission de Venise à sa 91e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)012-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)012-f)

Letöltés ideje: 2017. január 21.

A Velencei Bizottság 91. plenáris ülésén elfogadott véleménye az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényről, valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvényről. Strasbourg, 2012. június 19.

Avis sur la loi CLXIII de 2011 relative aux services du Parquet et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du Procureur général, des Procureurs et des autres agents du Parquet, ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du Parquet de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 91e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)008-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)008-f)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

A Velencei Bizottság 91. plenáris ülésén elfogadott véleménye a magyar Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről. Strasbourg, 2012. június 19.

Avis sur la Loi CLI de 2011 relative à la Cour constitutionnelle de Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 91e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)011-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)011-f)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

A Velencei Bizottság 91. plenáris ülésén elfogadott véleménye a Magyarországon élő nemzetiségek jogairól szóló törvényről. Strasbourg, 2012. június 19.

Avis sur la loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise à sa 91ème session plénière (Venise, 15-16 juin 2012)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)011-e)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

A Velencei Bizottság 92. plenáris ülésén elfogadott véleménye a CDL-AD(2012)001. számú véleményt követően módosított, az igazságszolgáltatás rendszerére vonatkozó organikus törvényekről. Strasbourg, 2012. október 15.

Avis relatif aux lois organiques sur le système judiciaire modifiées à la suite de l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001 sur la Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 92e session plénière (Venise, 12-13 octobre 2012)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)020-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)020-f)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

A Velencei Bizottság 92. plenáris ülésén elfogadott véleménye az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényről. Strasbourg, 2012. november 21.

Avis relatif à la Loi CXII de 2011 sur l'Autodétermination informationnelle et la Liberté d'Information de Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 92e session plénière (12-13 octobre 2012)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)023-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)023-f)

Letöltés ideje: 2017. január 17.

A Velencei Bizottság 95. plenáris ülésén elfogadott véleménye a magyar Alaptörvény negyedik módosításáról. Strasbourg, 2013. június 17.

Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise à sa 95e session plénière (Venise, 14-15 juin 2013).

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)012-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-f)

Letöltés ideje: 2017. január 15.

A Velencei Bizottság magyar médiatörvényekre a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényre, valamint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvényre vonatkozó véleménye. Strasbourg, 2015. június 22.

Avis sur la législation relative aux médias (Loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, Loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)015-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)015-f),

Letöltés ideje: 2017. október 1.

A Velencei Bizottság 106. plenáris ülésén elfogadott, jogállamisági kritériumokat tartalmazó listája. Strasbourg, 2016. március 18.

Liste des critères de l'Etat de droit (Venise 11-12 mars 2016)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2016\)007-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2016)007-f)

Letöltés ideje: 2017. október 15.

A Velencei Bizottság előzetes véleménye a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvénytervezetről. Strasbourg, 2017. június 2.

Preliminary Opinion on the Draft Law on the Transparency of Organisations receiving support from abroad

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2017\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2017)002-e)

Letöltés ideje: 2017. október 1.

A Velencei Bizottság véleménye a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvénytervezetről. Strasbourg, 2017. június 20.

Avis concernant le Projet de Loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)015-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)015-f)

Letöltés ideje: 2017. október 1.

A Velencei Bizottság előzetes véleménye a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosítására vonatkozó 2017. április 4-i XXV. törvényről. Strasbourg, 2017. augusztus 11.

Avis préliminaire sur la loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2017\)005-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2017)005-f)

Letöltés ideje: 2017. október 26.

A Velencei Bizottság 112. plenáris ülésén jóváhagyott véleménye a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosítására vonatkozó 2017. április 4-i XXV. törvényről. Strasbourg, 2017. október 9.

Avis sur la loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national, approuvé par la Commission de Venise lors de sa 112ème session plénière (Venise 6-7 octobre 2017)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)022-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)022-f)

Letöltés ideje: 2017. október 26.

Az EBESZ Demokratikus Intézményekért és Emberi Jogokért Irodája és a Velencei Bizottság által a Velencei Bizottság 115. plenáris ülésén elfogadott közös vélemény az NGO-kat közvetlenül érintő úgynevezett „Stop-Soros” törvénytervezetről (különös tekintettel a Btk. jogellenes bevándorlás elősegítéséről szóló 353/A cikkjavaslatról). Strasbourg, 2018. június 25.

Hungary – Joint Opinion on the Provisions of the so-called “Stop Soros” draft Legislative Package which directly affect NGOs (in particular Draft Article 353A of the Criminal Code on Facilitating Illegal Migration).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)013-e)

Letöltés ideje: 2019. január 30.

Az EBESZ Demokratikus Intézményekért és Emberi Jogokért Irodája és a Velencei Bizottság által a Velencei Bizottság 117. plenáris ülésén elfogadott közös vélemény a bevándorlási adóról, valamint az egyes adótörvényeket és egyéb kapcsolódó törvényeket módosító különleges bevándorlási adóról szóló 2018. július 20-i XLI. törvény 253. §-ról. Strasbourg / Varsó, 2018. december 17.

Hungary – Joint Opinion on Section 253 on the special immigration tax of Act XLI of 20 July 2018 amending certain tax laws and other related laws and on the immigration tax, adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)035-e)

Letöltés ideje: 2019. január 30.

Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának CommDH(2011)10. számú, a Magyar médiatörvényről készített véleménye a médiaszabadságra vonatkozó Európa tanácsi normák tükrében. Strasbourg, 2011. február 25.

Opinion n° CommDH(2011)10 of the Commissioner for Human Rights on Hungary’s media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1751289>

Letöltés ideje: 2017. november 17.

A Velencei Bizottság 118. plenáris ülésén elfogadott véleménye a közigazgatási bíróságokról szóló törvényről és annak hatálybaléptetésére és átmeneti rendelkezéséről szóló törvényről. Strasbourg, 2019. március 19

Avis sur la loi relative aux juridictions administratives et la loi relative à l’entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires, adopté par la Commission de Venise à sa 118e session plénière (Venise, 15-16 mars 2018)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)004-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)004-f)

Letöltés ideje: 2019. március 19.

3. EGYÉB DOKUMENTUMOK

Maurer, Andreas–Wolf, Michael C.: Parliament’s right of initiative. Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, Brüsszel, 2020. július

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU\(2020\)655134_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU(2020)655134_EN.pdf)

Letöltés ideje: 2021. augusztus 6.

Dérapages en vue à l’Est: l’Europe saura-t-elle garantir le respect de la démocratie dans tous ses Etats membres? Entretien avec Cyrill Bret et Florent Parmentier. Atlantico, 2016. július 31.

<https://www.atlantico.fr/decryptage/2779130/derapages-en-vue-a-est-europe-saura-elle-garantir-le-respect-de-la-democratie-dans-tous-ses-etats-membres-cyrille-bret-florent-parmentier-michael-begorre-bret>

Letöltés ideje: 2017. november 5.

„Le sixième amendement” ou la fin de l’Etat de droit hongrois. Amnesty International, 2016.

<https://www.amnesty.be/infos/actualites/article/le-sixieme-amendement-ou-la-fin-de-l-etat-de-droit-hongrois?lang=fr>

Letöltés ideje: 2017. március 7.

Hungary: Rule of Law Under Threat, Government’s Damaging Changes to Legal Framework Require EU Action. Human Rights Watch, 2013. május 16.

<https://www.hrw.org/report/2013/05/16/wrong-direction-rights/assessing-impact-hungarys-new-constitution-and-laws>

<https://www.hrw.org/hu/news/2013/05/16/249699>

Letöltés ideje: 2017. március 7.

Hungary: Democracy under Threat. Six Years of Attacks against the Rule of Law. International Federation for Human Rights, 2016. november.

https://www.fidh.org/IMG/pdf/hungary_democracy_under_threat.pdf

Letöltés ideje: 2017. március 7.

Továbbra is veszélyben a bírói függetlenség és a jogállamiság Magyarországon. International Bar Association, 2012. október

<https://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=41989cca-574b-4193-b235-f0cd8df46dbc>

Letöltés ideje: 2017. július 20.

Alexova-Borissova, Simona: Politique/s des droits de l’Homme en Europe entre Strasbourg et Luxembourg: enjeux et perspectives. Szakdolgozat. Konzulens: Ralph Dassa. Közigazgatási mesterképzés, 2006.

<https://www.ena.fr/content/download/2794/45234/version/1/file/borissova.pdf>

Letöltés ideje: 2017. október 10.

Billout, Michel: *La Hongrie et l'Union européenne, quatre ans après la "révolution par les urnes": rapport d'information sur les relations entre la Hongrie et l'Union européenne*. Sénat, Commission des Affaires européennes, Párizs, 2014.

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-406-notice.html>

Letöltés ideje: 2017. július 13.

Eriksson, Aleksandra: *Poland rejects EU 'interferences' on rule of law*. EUobserver, 2016. október 28.

<https://euobserver.com/institutional/135716>

Letöltés ideje: 2017. október 20.

Bizet, Jean–Gattolin, André–Leconte, Jean-Yves (sénateurs): *Rapport d'information n° 146 fait au nom de la commission des affaires européennes sur les relations de la Hongrie avec l'Union européenne*. Sénat, 2020. <https://www.senat.fr/rap/r20-146/r20-1461.pdf>, Letöltés ideje: 2021. január 6.

Marini, Philippe: *Hongrie, la facture du mensonge politique: rapport d'information sur la situation économique de la Hongrie dans la perspective de son entrée dans la zone euro*. Sénat, Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Párizs, 2006.

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2005/r05-403-notice.html>

Letöltés ideje: 2017. július 13.

Novelli, Hadrien: *La capacité de l'Union Européenne à empêcher le recul démocratique dans ses pays membres. Les cas de la Hongrie et de la Pologne*. Az Actualités des études européennes című óra keretében írt dolgozat, l'Université Paris I – Panthéon Sorbonne, 2017. január 31.

Pál Norbert: *Fulfilling State's expectations in the Human Rights Council*. Central European University, Budapest, 2014.

www.etd.ceu.hu/2014/pal_norbert.pdf

Letöltés ideje: 2017. július 10.

Pech, Laurent–Kochenov, Dimitry: *Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE: Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil*. A Robert Schuman Alapítvány honlapján 2015. május 11-én megjelent cikk. <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0356-renforcer-le-respect-de-l-etat-de-droit-dans-l-ue-regards-critiques-sur-les-nouveaux>

Letöltés ideje: 2017. október 10.

Piras, Bernard: *Démocratie, finances, Europe: les déficits hongrois: rapport d'information*. Sénat, Commission des Affaires européennes, Párizs, 2012.

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-684-notice.html>

Letöltés ideje: 2017. július 13.

Schöpflin György: *EU Law and Politics: The rule of law framework*. Verfassungsblog, 2016. február 28.

<http://verfassungsblog.de/eu-law-and-politics-the-rule-of-law-framework/>

Letöltés ideje: 2017. június 6.

MELLÉKLETEK

1. SZÁMÚ MELLÉKLET: A TUDOMÁNYOS KUTATÁS SORÁN MEGINTERJÚVOLT SZEMÉLYEK LISTÁJA

	Név	Az interjú idejében betöltött tisztség	Dátum	Helyszín
1.	Bray, Robert (UK)	osztályvezető, Európai Parlament Főtitkársága, JURI bizottság titkársága	2017. január 24.	Brüsszel
2.	Colas, Diego (FR)	igazgatóhelyettes, Franciaország Európai Ügyekért és Külügyekért Felelős Minisztériuma, Jogi Ügyek Igazgatósága	2017. október 20.	Párizs
3.	Crabit, Emmanuel (FR)	osztályvezető, Európai Bizottság, DG JUST, Igazságügyi Politikáért és Jogállamiságért Felelős Osztály	2017. április 12.	Brüsszel
4.	Gál Kinga (HU)	európai parlamenti képviselő (Fidesz), LIBE bizottság tagja	2017. június 29.	telefonon
5.	Giuliani, Jean-Dominique (FR)	elnök, Robert Schuman Alapítvány	2017. november 15.	telefon
6.	In't Veld, Sophia (NL)	európai parlamenti képviselő, ALDE-képviselőcsoport alelnöke, Democraten 66, LIBE bizottság tagja	2017. július 4.	Strasbourg
7.	Jávor Benedek (HU)	európai parlamenti képviselő (Együtt-PM)	2017. október 24.	Strasbourg
8.	Kecsmár Krisztián (HU)	európai ügyekért felelős államtitkár, Igazságügyi Minisztérium	2017. október 2.	telefon
9.	Kendernay-Nagyidai Gertrúd (HU)	Schöpflin György európai parlamenti képviselő tanácsadója	2017. január 18.	Brüsszel
10.	Krämer, Hannes (DE)	jogi tanácsadó, Európai Bizottság, Jogi Szolgálat	2017. április 25.	Brüsszel
11.	Kruzslicz Péter (HU)	egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar	2017. augusztus 22.	Szeged
12.	Markert, Thomas (DE)	a Velencei Bizottság titkára	2017. október 16.	Strasbourg
13.	Mathieu, Bertrand (FR)	alkotmányjogász professzor, Paris 1 Panthéon-Sorbonne Egyetem	2017. október 23.	Párizs
14.	Pál Norbert (HU)	Gál Kinga Gál európai parlamenti képviselő tanácsadója	2017. január 26.	Brüsszel
15.	Panyi Miklós (HU)	az európai néppárt sajtófelelőse, magyar delegáció	2017. november 4.	telefonon

16.	Schirmann, Sylvain (FR)	egyetemi tanár, Strasbourgi Politikatudományi Intézet	2017. október 26.	Strasbourg
17.	Schöpflin György (HU)	európai parlamenti képviselő (Fidesz), AFCO és LIBE Bizottság tagja	2017. június 14.	Strasbourg
18.	Szájer József (HU)	európai parlamenti képviselő, EPP képviselőcsoport alelnöke (Fidesz)	2017. október 25.	Strasbourg
19.	Trócsányi László (HU)	Magyarország igazságügyi minisztere	2017. augusztus 28.	Budapest
20.	Vajna Márton (HU)	A Fidesz európai parlamenti delegációjának titkára	2017. július 3.	Strasbourg

2. SZÁMÚ MELLÉKLET: PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

Gát Ákos Bence: *Duel Amical: pour la citoyenneté européenne à travers le pluralisme d'idées et le débat respectueux*. In: *Dialogues et diversités francophones. Actes du colloque du 20 septembre 2013 organisé à l'occasion de l'inauguration du Centre universitaire francophone de l'Université de Szeged*. SZTE, Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet, Szeged, 2014. 56-59. o.

Gát Ákos Bence: *Bevándorlás: Miért vannak a franciák nehéz helyzetben?* In: *Nemzeti Érdek*, 13-14. szám, 2015. 46-49. o.

Anfrol, Michel: *De Gaulle Európa Képe: a Nemzetek Európája*. In: *Nemzeti Érdek*, 13-14. szám, 2015. 20-25. o. (sajtó alá rendezte: Gát Ákos Bence)

Gát Ákos Bence: *L'Union européenne et l'Europe centrale avec un regard hongrois*. In: Moreno, Laurent: *Regard croisés sur l'actualité européenne: contributions des étudiants du Master en études internationales. Cahiers du centre universitaire francophone*. Centre universitaire francophone de l'Université de Szeged, Innovariant, Algyő, 2016. 7-25. o.

Gát Ákos Bence: *Záró előadás. Az Értékek Európája konferenciasorozat keretében megrendezett, a Gaullizmus: az állam, a jog és nemzeti szuverenitás szerepe a modern európai demokráciákban c. konferencián elhangzott előadás összefoglalója*. Századvég Alapítvány, Budapest, 2016.

Gát Ákos Bence: *The Living Memory of de Gaulle, Michel Anfrol talks to Ákos Bence Gát*. In: *Hungarian Review*, Volume VII, numero 3. 2016. 22-30. o.

Gát Ákos Bence: *De Gaulle emlékezete: Beszélgetés Michel Anfrollal, a Charles de Gaulle Alapítvány Baráti Tagozatának elnökével*. In: *Magyar Szemle*, Új folyam XXV. 5-6. szám, 2016. 19-26. o.

Gát Ákos Bence: *Émergence d'une politique publique européenne de l'Etat de droit à travers le cas hongrois*. ENA/ Paris 1 Panthéon-Sorbonne mesterképzése keretében készített szakdolgozat, 2017.

Mathieu, Bertrand: *A jog a demokrácia ellen?* Századvég Kiadó, Budapest, 2018. 245 o. (szaknyelvi fordítás, lektorálás, magyar szöveg gondozása és magyarázó jegyzetek készítése)

Gát Ákos Bence: *Küzdelem az európai szintéren – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései*. Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásért Közalapítvány, Budapest, 2019. 264 o.

Fábián Emese–Gát Ákos Bence: *Bevándorlás Franciaországban*. In: Besenyő János–Miletics Péter–Orbán Balázs (szerk.): *Európa és a migráció: tanulmánykötet*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2019. 402-434. o.

Gát Ákos Bence: *La genèse et la relation des différents instruments de la politique publique européenne de l'État de droit*. In: *Jogelméleti Szemle*, 2020/1. 17-33. o.

Gát Ákos Bence: *Az alapjogok és a jogállamiság szerepének változása az európai integrációban.* In: *Acta Humana*, 2020/1. 83-95. o.

Bólya Boglárka–Gát Ákos Bence–Kiss Lilla Nóra–Traser Julianna Sára: *Konferencia-összefoglaló: Dialogue on the Future of Europe – How to Build a More Effective and Genuinely Strong Union? A koronavírus-válság európai uniós intézményi kihívásokkal kapcsolatos tanulságai. A szubszidiaritás és a tagállamok alkotmányos identitásának szerepe az EU demokratikus rendszerében.* In: *Fontes Iuris*, 2020/3. 59-62. o.

Gát Ákos Bence: *Analysing the new Rule of Law Mechanism of the European Commission: Origins, contexts and questions about of the first Annual Rule of Law Report.* In: *Jogelméleti Szemle*, 2020/4. 18-27. o.

Gát Ákos Bence: *Az Európai Unió Bírósága jogállamisággal kapcsolatos ítélezési tendenciái.* In: *Jogelméleti Szemle*, 2021/1. 112-145. o.

Gát Ákos Bence: *Az uniós jogállamiság-politika koronavírus tesztje.* In: Koltay András–Török Bernát (szerk.): *A járvány sújtotta társadalom.* Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021. 339-354. o.

Gát Ákos Bence: *The Covid-19 test of the EU's policy on the rule of law.* In: *Public Governance, Administration and Finances Law Review*, Vol. 6, No 1. (2021)

Megjelenés alatt:

Gát Ákos Bence: *The Genesis of the EU's Rule of Law Mechanisms Applied Against Central European Member States.* In: *Central European Papers.* (Várható megjelenés: 2021)

Egyéb, interneten megjelent tudományos, ismeretterjesztő cikkek:

Gát Ákos Bence: *Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje.* 2020. március 30. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/03/30/az-europai-unio-es-a-jogallamisag-az-elmult-evtized-trendje>

Gát Ákos Bence: *Késik az Európa Jövőjéről szóló konferenciasorozat.* 2020. június 24. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/06/24/kesik-az-europa-jovojerol-szolo-konferenciasorozat>

Gát Ákos Bence: *The rule of law debate and the Covid-19 pandemic: towards an ever divided Union?* 2020. június 26. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/06/26/the-rule-of-law-debate-and-the-covid-19-pandemic-towards-an-ever-divided-union>

Gát Ákos Bence: *Ami a State of the Union beszédből kimaradt: Hogyan garantálható a jogállamiság az uniós intézményekben?* 2020. szeptember 16. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/16/ami-a-state-of-the-union-beszedbol-kimaradt-hogyan-garantalhato-a-jogallamisag-az-unios-intezmenyekben>

Gát Ákos Bence: *Missing from the State of the Union speech: How can the rule of law be guaranteed in the EU institutions?* 2020. szeptember 16. <https://eustrat.uni->

nke.hu/hirek/2020/09/19/missing-from-the-state-of-the-union-speech-how-can-the-rule-of-law-be-guaranteed-in-the-eu-institutions

Gát Ákos Bence: *Európa a pártpolitika csapdájában*. 2020. október 27. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/10/27/europa-a-partpolitika-csapdajaban>

Gát Ákos Bence: *A koronavírus hatása az európai diplomáciára*. 2020. október 29. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/11/10/a-koronavirus-hatas-a-europai-diplomaciara>

Gát Ákos Bence: *Jogállamisági jelentés: egyre több fórumon vonhatják kérdőre egymást a tagállamok*. 2020. november 11. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/11/12/jogallamisagi-jelentes-egyre-tobb-forumon-vonhatjak-kerdore-egymast-a-tagallamok>

Gát Ákos Bence: *A jogállamiság-vita mögött meghúzódó uniós intézményi harcok*. 2020. december 4. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/04/a-jogallamisag-vita-mogott-meghuzodo-unios-intezmenyi-harcok>

Gát Ákos Bence: *Az Európai Unió 2020-ban VIII. – A jogállamiság-politika előretörése*. 2021. január 6. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/06/az-europai-unio-2020-ban-viii-a-jogallamisag-politika-eloretorese>

Gát Ákos Bence: *Az EU Alapjogi Chartája - kiforgatott instrumentum?* 2021. február 9. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/02/09/az-eu-alapjogi-chartaja-a-kiforgatott-instrumentum>

Gát Ákos Bence: *Jogellenes próbálkozás Magyarország és Lengyelország megbüntetésére*. 2021. március 9. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/03/09/jogellenes-probalkozas-magyarorszag-es-lengyelorszag-megbuntetesere>

Gát Ákos Bence: *Charter of Fundamental Rights of the European Union: a reinterpreted instrument?* 2021. március 31. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/03/31/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union-a-reinterpreted-instrument>

Gát Ákos Bence: *Az Európai Bíróság szerepvállalása az uniós jogállamiság-politikában*. 2021. május 11. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/05/11/az-europai-birosag-szerepvallalasa-az-unios-jogallamisag-politikaban>

Gát Ákos Bence: *Háttérinformációk a Bizottság éves jogállamisági jelentéséhez*. 2021. július 24. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/07/24/hatterinformaciok-a-bizottsag-eves-jogallamisagi-jelenteseshez>

Gát Ákos Bence: *Konferencia Európa jövőjéről: hogyan gondolkodjunk a távoli Európáról?* 2021. október 11. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/10/11/konferencia-europa-jovojerol-hogyan-gondolkodjunk-a-tavoli-europarol>

Gát Ákos Bence: *Az Európai Parlament szükséges reformjáról*. 2021. október 27. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/10/27/az-europai-parlament-szukseges-reformjarol>