

Kaponyi Erzsébet: Az emberi jogok védelme, mint az Európai Unió jövőjének biztosítója

1. Bevezető

Több évtized távlatából megállapítható, hogy az Európai Gazdasági Közösségeket (továbbiakban: EGK) létrehozó államok piacaik egyesítésével, nemzetgazdaságaik egymáshoz közelítésével és az e területen folytatandó politika alapelveinek és szabályainak megállapításával, valóban az Európa jövőjéért vállalt felelősségükről tettek tanúságot.¹ Az EGK elsősorban egy közös piacot hozott létre, egységes gazdasági térséget jelentett a vállalkozások közötti szabad verseny biztosításával.

Azt a felfogást, hogy az EGK csak a közös piac megvalósítását tekintette fő célkitűzésének, az 1970-es évektől kezdve, a Luxembourgi Bíróság (továbbiakban: a Bíróság, EUB) esetjoga fokról fokra megváltoztatta, kimondva, hogy az emberi jogok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek ezért azokat közösségi szinten is védeni kell. Az első ilyen bírósági döntést a Stauder-ügyben (1969) született, amelyben az EUB kimondta, hogy az alapvető emberi jogok a közösségi jog általános jogelveit képezik, amelyeket a bíróság védelemben részesít.² Az egy évvel későbbi Internationale Handelsgesellschaft ítéletében pedig a Bíróság kifejtette, az alapvető jogok közösségi intézmények valamely jogi aktusa általi esetleges megsértésének kérdését csak a közösségi jog keretében lehet megítélni. A Bíróság úgy vélte, hogy az adott tagállam jogszabályain vagy alkotmányos rendjén alapuló különleges értékelési szempontok bevezetése csorbítaná a közösségi jog anyagi egységét és hatékonyságát, ezáltal elkerülhetetlenül megbontaná a közös piac egységét, és veszélyeztetné a Közösség kohézióját.³ A Bíróság később a Nold-ügyben (1970) hozott ítéletben is hangsúlyozta, hogy az alapvető jogok azon általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja.⁴ E jogok védelmének biztosítása során a Bíróságnak a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból kell merítenie, és ezáltal a Közösségben nem engedhetőek meg az ezen államok alkotmányai által elismert alapvető jogokkal össze nem egyeztethető intézkedések. Az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi szerződések, amelyek kidolgozásában a tagállamok együttműködtek, illetve amelyekhez csatlakoztak, szintén tartalmazhatnak olyan iránymutatásokat, amelyeket a közösségi jog keretében figyelembe kell venni.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-overview.html> (Letöltve: 2019.04.14)

² 29/69. *Erich Stauder kontra Ville d'Ulm – Sozialamt* [1969] EBHT 00419. Verwaltungsgericht Stuttgart <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61969CJ0029> (Letöltve: 2019.04.14)

³ *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECJ case 11/70, [1970] ECR 1125 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61970CJ0011&from=EN> (Letöltve: 2019.04.14.)

⁴ *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, ECJ case 4/73. [1973] ECR, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en,T,F&num=C-4/73>; Bővebben ld.: Giuliano Amato and Nicola Verola: The long March of the fundamental values of the European Union, A. The beginnings, from the Case law of the Court of Justice to the Treaty of Amsterdam, In: Giuliano Amato, Enzo Moavero-Milanesi, Gianfranco Pasquino, Lucrezia Reichlin (ed.): *The History of the European Union: Constructing Utopia*, Bloomsbury Publishing, 2019, 58-61. o.

A Bíróság döntései mellett, említést érdemelnek a különböző politikai nyilatkozatok és állásfoglalások is. 1973-ban az „Európai Identitásról szóló Koppenhágai Nyilatkozat” (*The Copenhagen Declaration on European Identity*) aláírói azon meggyőződésüknek adtak hangot, hogy „az aláírók eltökélt szándéka, hogy megvédjék a képviselői demokrácia, a jogállamiság, a társadalmi igazságosság elveit - amely a gazdasági fejlődés végső célja - és az emberi jogok tiszteletben tartása. Mindezek az európai identitás alapvető elemei.”⁵ Azt, hogy az emberi jogokat a Közösségnek is védenie kell, később az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977. április 5-i együttes nyilatkozatával is elismerte. Ez az együttes nyilatkozat, a Luxembourgi Bíróság ítélezési gyakorlatára történő hivatkozást követően, egyrészt a tagállamok alkotmányai által biztosított jogoknak, másrészt az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-i Európai Emberi Jogi Egyezménybe (továbbiakban: EJEE) foglalt jogoknak a védelme mellett tett hitet.⁶ Bár a Parlament, a Tanács és ebben a közös nyilatkozatában elkötelezte magát amellett, hogy hatáskörük gyakorlása során biztosítják az alapvető jogok védelmét, ez nem hozott áttörést a Közösségek politikájában és jogában. 1979-ben az Európai Parlament valamint az Európai Bizottság is (a Bizottság 1979-ben, 1990-ben és 1993-ban) állásfoglalásában javasolta, hogy az Európai Közösség csatlakozzon az EJEE-hez, ami az Európai Közösséget az alapvető jogokkal kapcsolatos kötelezettségeivel összekapcsolhatta volna, de a Bíróság elutasító állásfoglalásai miatt, a csatlakozás még a mai napig sem valósult meg.⁷ Az Európai Parlament, az Európai Unió létrehozó szerződés 1984-es tervezete kapcsán is szorgalmazta, hogy az Uniónak védelmeznie kell az egyéni méltóságot és joghatósága alatt mindenki számára biztosítania kell az alapvető jogokat és szabadságokat, amelyek a nemzeti alkotmányok és az EJEE közös elveiben gyökereznek, de ennek a javaslatnak sem lettek kézzel fogható következményei.⁸ Ugyanez elmondható az 1989. április 12-i európai parlamenti állásfoglalásról is, amelyben a Parlament kihirdette az Alapvető Jogokról és Szabadságokról szóló Nyilatkozat elfogadását.⁹

⁵ vö. Bulletin of the European Communities. December 1973, No 12. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. Declaration on European Identity, 118-122. o. https://www.cvce.eu/obj/declaration_on_european_identity_copenhagen_14_december_1973-en (Letöltve: 2019.03.17.)

⁶ vö. Joint Declaration by the Parliament, the Council, and the Commission, Official Journal, C103/1, 1977. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31977Y0427\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31977Y0427(01)) (Letöltve: 2019.03.17.)
Bővebben ld.: Giuseppe Balducci: *The study of the EU promotion of human rights: the importance of international and internal factors*. University of Warwick and College of Europe GARNET Working Paper No. 61/08 October 2008 <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/garnet/workingpapers/6108.pdf> (Letöltve: 2019.03.11.)

⁷ A Lisszaboni Szerződés 6. cikk (2) bekezdése kimondja: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.” Annak ellenére, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió is megteremtette az ehhez szükséges jogi feltételeket, a csatlakozás sajnos nem valósult meg. Ld. még: Opinion 2/94 Accession to the ECHR [1996] ECR-1759, Opinion 2/13 of the Court. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf> (Letöltve: 2019.03.17.); Jean-Paul Jacqué: The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. *Common Market Law Review*, 2011/4, 995–1023. o.; Fisnik Korenica, Dren Doli: The CJEU likes to blame loudly and to applaud quietly: the co-respondent mechanism in the light of opinion 2/13. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2017/1, 86-107.o. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1023263X17693190> (Letöltve: 2019.03.11.)

⁸ vö. Declaration of fundamental rights, Doc. A2-3189, Official Journal of the European Communities, No C 120/51 http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf (Letöltve: 2019.03.11.)

⁹ Az Európai Parlament 1989. április 12-i állásfoglalása az alapvető jogokról és szabadságokról szóló nyilatkozat elfogadásáról, HL C 120, 1989.5.16. 51. o.

A fentiekre tekintettel elmondható, hogy bár a Bíróság joggyakorlata lépésről-lépésre megerősítette, hogy az Európai Közösségnek feladata az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme, és jóllehet az egyes közösségi intézmények többször is hitet tettek az emberi jogok közösségi szintű védelme mellett, egészen az 1990-es évekig nem történt meg ezen elveknek és kötelezettségeknek az elsődleges jogba való beemelése. A tagállamokban ekkor még nem volt meg a kellő politikai akarat az emberi jogok védelmének az alapszerződésbe való iktatásához, akkor még a Közösség céljainak eléréséhez megfelelőnek tartották az emberi jogok tagállami szintű védelmét.

2. Elmozdulás a politikai unió és a jogállamiság védelmének irányába

Tekintettel a bevezetőben leírtakra, az EUB joggyakorlatának következményeként illetve a tagállamok politikai akarata változásának eredményeként az 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés volt az első olyan alapszerződés, amely hitet tett a mellett, hogy 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.¹⁰ A Maastrichti Szerződés, mint valamennyi későbbi szerződés, az uniós tagállamok között létrejött, olyan kötelező erejű megállapodás volt, amely meghatározta az uniós célkitűzéseket, az uniós intézményekre vonatkozó szabályokat, a döntéshozatal módját és az EU és a tagállamai közötti viszonyt. A Maastrichti Szerződés aláírásával a tagállamok egyetértésüket adták ahhoz, hogy a Közösség hatásköreit a nem gazdasági jellegű területekre is kiterjesszék és létrehozzák az európai uniós polgárság intézményét, továbbá a Szociálpolitikai Jegyzőkönyvben és Megállapodásban több szociális jog is megfogalmazásra került.¹¹

A Maastrichti Szerződés első „pillére” az Európai Közösségekből állt, és olyan keretet teremtett, amelyen belül a tagállamok által átruházott hatásköröket (a szuverenitást) a Szerződés hatálya alá tartozó területeken, az Uniós intézmények gyakorolták. A második „pillér” a Szerződés V. címében meghatározott közös kül- és biztonságpolitika, míg a harmadik „pillér” a Szerződés VI. Címében meghatározott együttműködés a bel- és igazságügy területe volt, ahol a kormányközi együttműködést az uniós intézmények közreműködésével biztosította a Szerződés. A Maastrichti Szerződés a szerződés F cikkében kimondta, hogy *„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. 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 következnek.”*¹² Figyelmet érdemel még a Maastrichti Szerződés második „pillére” is, amely kimondta, hogy az Unió feladata, hogy kormányközi módszerekkel meghatározza és végrehajtsa a közös kül- és biztonságpolitikát. Ennek a politikának a céljai; az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek,

¹⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés *OJ C 191, 29.7.1992, 1–112.* o. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty> (Letöltve: 2019.03.11.)

¹¹ Protocol on Social Policy the High Contracting Parties, and Agreement on Social Policy concluded between the Member States of the European Community with the exception of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. http://www.hri.org/docs/Maastricht92/mt_protocols.html (Letöltve: 2019.04.27.)

¹² vö. *A Maastrichti Szerződés angol nyelvű szövege.* http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union_en.pdf (Letöltve: 2019.04.10.)

függetlenségének és integritásának védelme az ENSZ Alapokmányának elveivel összhangban; az Unió biztonságának minden módon erősítése; a nemzetközi együttműködés előmozdítása; a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megszilárdítása, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása. A Maastrichti Szerződésbe foglalt értékek és elvek az Unió tagságának alapvető tesztjévé váltak, és a Szerződés tartalmi változásait az integráció elnevezése is követte. Amint azt már 1984-ben, a James Dooge íráskövetség vezetőjével, az európai integráció további menetének és a közösség további célkitűzéseinek megvitatására létrehozott szakértői testület (az ún. Dooge bizottság) javasolta, az Európai Közösség, Európai Unióvá alakult át.¹³

Megállapítható, hogy az Európai Unió a Maastrichti Szerződés hatályba lépését követően egy sajátos nemzetközi szervezetté vált, amely egyaránt célkitűzései közé sorolja a gazdasági fejlődést és a jogállamiság tiszteletben tartását is.¹⁴ Az Európai Unió kifejezés, már politikai uniót fed, bár ez a fogalom, mint az integráció legmagasabb fokozata, többféle értelmezésre ad lehetőséget. A politikai unió a gyakorlatban különböző szinteken megvalósuló államszövetséget fed, megfelelően *Sir Gerald Fitzmaurice* definíciójának; az „*államok társulása nemzetközi szerződés révén, amely alkotmánnyal, közös szervekkel és saját, a tagállamokétól elkülönült jogalanyisággal bír.*”¹⁵ Ennek az integrációs formának a különböző fokozatai az együttműködés különböző formáit fedik, mert végül is nem egy közös államról van szó, nem arról, hogy a tagállamok teljesen lemondanak szuverenitásukról, hanem arról, hogy azt az uniós tagság érdekében, a szuverenitásukat önkéntes alapon, a szükséges mértékben korlátozzák.¹⁶

A Maastrichti Szerződés hatályba lépése óta az Európai Unió mindenképpen több mint a közös politikákat megvalósítására törekvő integráció, abba a közös értékek és alapelvek, mint az emberi jogok védelme, demokrácia és jogállamiság is beletartoznak. Az Maastrichti Szerződés felülvizsgálatakor felmerült, hogy nem csak meg kell fogalmazni azokat az elveket és értékeket, amelyek meghatározzák a tagállamok együttműködését, valamint az Unió külkapcsolati rendszerét, hanem azok kikényszeríthetőségét is biztosítani kellene az Unió belső viszonylatában is. Az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferencia elé terjesztett ún. Westendorp-jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy vannak olyan európai közös értékek, amelyeket az Uniónak meg kell védenie és támogatnia kell. Ilyen értékek az alapvető jogok tiszteletben tartása, a megkülönböztetés mentesség és az Unió polgárai jogainak a védelme.¹⁷ A Westendorp-jelentés egy olyan rendelkezést is javasolt, amely lehetővé tette szankciók alkalmazását is, ha egy tagállam súlyosan megsértene a demokrácia alapvető szabályait, az

¹³ vö. *A Dooge-bizottság jelentése*. http://aei.pitt.edu/997/1/Dooge_final_report.pdf (Letöltve: 2019.04.10.)

¹⁴ Amint azt Bodnár megfogalmazta: „*[Az] EU kétségkívül nemzetközi szervezetnek minősíthető, de olyan eltérő sajátosságokkal rendelkezik, amelyek egyetlen más, máig létező nemzetközi szervezetre sem jellemzőek; a szervezet szupranacionális jellegéből adódóan (vagy azt is mondhatnánk, hogy a funkcióképesség biztosítása okán), olyan sajátos sui generis jogrendszerrel bíró szervezetről van szó, amely jogrendszer sajátosságai nem kizárólagos jellemzői sem a belső jognak, sem a hagyományos nemzetközi jognak.*” (ld. Bodnár László: *Az Európai Unió, mint különleges nemzetközi szervezet*, In: Pánovics Attila (szerk.): *Együtt Európában – múlt, jelen, jövő*. Az Európai Bizottság Magyarországi Képvisellete, 2009, 56.o.)

¹⁵ J. G. Merrills: *Judge Sir Gerald Fitzmaurice and the discipline of international law*, Kluwer Law International, 1998. http://legal.un.org/ilc/guide/1_1.htm (Letöltve: 2019.04.15.)

¹⁶ vö. Sebastian Dullien and José Ignacio Torreblanca: *What is political union?* ECRF/70 December 2012 https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR70_POLITICAL_UNION_BRIEF_AW.pdf (Letöltve: 2019.04.18.)

¹⁷ vö. *Reflection Group's Report, Messina 2nd June 1995, Brussels 5th December 1995*. <http://aei.pitt.edu/49155/1/B0015.pdf> (Letöltve: 2019.04.15.)

emberi jogokat. Figyelembe véve a Westendorp-jelentés megállapításait és javaslatait, az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferencia módosította a Szerződést, létrehozva az alapvető jogok védelmének új mechanizmusát. Az Amszterdami Szerződés egyrészt megerősítette azokat az alapelveket, amelyeken az Európai Unió nyugszik (szabadság, demokrácia, emberi jogok és jogállamiság) és ezek betartását az uniós tagság előfeltételévé is tette.¹⁸ Felhatalmazást adott arra, hogy ha ezeket az elveket egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti – amennyiben azt az állam-, illetve kormányfői összetételű Tanács egyhangúan ezt meg is állapítja - akkor a Tanács minősített többséggel, az Európai Parlament meghallgatását követően határozza meg az érintett tagállam szavazati jogának és egyéb jogainak a felfüggesztéséről, érintett tagállam kötelezettségeinek a változatlanul hagyása mellett.¹⁹ Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a 7. cikk hatálya nem korlátozódik az uniós jog által lefedett területekre, hanem feljogosítja az Uniót arra, hogy olyan területeken is fellépjen a jogállamiság védelmében, ahol a tagállamok önállóan járnak el.²⁰

Bár az eljárás meglehetősen bonyolult volt, a megcélzott irány mindenképpen helyeselhető. Hosszú fejlődés eredményeként, az Európai Unió eljutott odáig, hogy már nem csak a tagjelöltekkel szemben fogalmazott meg jogállamisági, emberi jogi követelményeket, már nem csak a külkapcsolataiban hangoztatta ezeknek a fontosságát, hanem az Unió történetében először, a tagállamai kapcsán is megfogalmazta, sőt szankcionálta is azok tiszteletben tartását. Ezzel megteremtették a tagállamok az Unión kívüli és belüli területeken alkalmazott elvek összhangját és növelték az Unió, az emberi jogok melletti elkötelezettségének hitelességét is. Ez a jogi mechanizmus, az úgynevezett „nukleáris opció” komoly szankciókat helyezett kilátásba a jogsértő tagállammal szemben, de a bonyolult és végső soron a jogsértést deklaráló döntést egyhangúsághoz kötő szabályok ismeretében, már a mechanizmus elfogadásakor kétséges volt, hogy egy eljárás valaha is eljut a szankciókig. Ezt igazolhatta az a tény is, hogy bár ez az új mechanizmus része volt a hatályos Amszterdami Szerződésnek, 2000 januárjában, az osztrák konzervatív koalícióval kapcsolatos aggodalmakra, csak az Európai Parlament részéről merült fel, hogy válaszként esetleg a 7. cikk szerinti eljárást alkalmazzák. A tagállamok (és más országok pl. Kanada, Izrael) felháborodását az váltotta ki, hogy az 1999-es osztrák parlamenti választásokat követően, egy hosszadalmas kormányalakítási folyamat végén, a rasszista retorikájáról elhíresült Jörg Haider vezette jobboldali-populista Osztrák Szabadságpárt (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ), az Unió történetében először, kormányzati pozícióba került. Bár 2000 február elsején Jörg Haider és Wolfgang Schüssel az Osztrák Néppárt (ÖVP) elnöke bejelentették, hogy elkészült a közös programjuk, és azt is, hogy a leendő FPÖ-ÖVP kormány igenli Európát és az Európai Unió keleti bővítését is, a koalíciót éles kritikákkal illeték a tagállamok.²¹

¹⁸ https://www.parlament.hu/irom37/9171/alapszerzodes/xv_11997d-hu.pdf (Letöltve: 2019.04.19.)

¹⁹ Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, F.1. cikk (1) bek. https://www.parlament.hu/irom37/9171/alapszerzodes/xv_11997d-hu.pdf 7. o. (Letöltve: 2019.03.18.)

²⁰ COM(2014)158: A Bizottság Közleménye az Európai parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló uniós keretről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=HU> (Letöltve: 2019.04.19.)

²¹ Franz Fischler, az EU akkori mezőgazdasági biztosa, az FPÖ eddigi eltökélt ellenfele kijelentette „bár a világ megdöbbenéssel tekintene egy Haiderrel megalakuló kormányra, minden demokratikus úton születő kormányt el kell fogadni.” *A választásoktól a koalíciós tárgyalásokig*. Origo. www.origo.hu/nagyvilag/20000202avalasztasoktol.html (Letöltve: 2019.03.18.); Kiss J. László: *Bécsben felállt a jobboldali koalíció*, Magyar Idők, 2017. december 27. szerda <https://www.magyaridok.hu/velemen/becsben-felallt-jobboldali-koalicio-2613475/> (Letöltve: 2019.03.18.)

Bár az Európai Parlament 406-53 arányban, 60 tartózkodás mellett fogadta el azt a határozatot, amelyben elítélte Jörg Haider „sértő, idegengyűlölő és rasszista” kijelentéseit és határozatban szólította fel az Európai Uniót, álljon készen arra, hogy a Szerződéssel összhangban intézkedéseket foganatosítson, amennyiben Ausztria súlyosan megsérti az EU alapelveit, tényleges rendszabályokat nem határozott meg.²² Az Európai Unió 14 tagállama végül is Ausztria ellen hozott kétoldalú megszorító intézkedéseivel adott hangot a nemtetszésének.²³ Miután a három bölcs, azaz az Európai Unió által felkért három szakértő Martti Ahtisaari (korábbi finn elnök), Marcelino Oreja (korábbi spanyol külügyminiszter az Európa Tanács korábbi főtitkára), és Jochen Frowein (a heidelbergi Max Planck Intézet igazgatója, az Európai Emberi Jogi Bizottság alelnöke) 2000 szeptember 8-án Párizsban elfogadott jelentésükben a szankciók feloldását javasolta, 2000 szeptemberében az amúgy is kontra produktív kétoldalú szankciókat megszüntették a tagállamok.²⁴ A soros elnökséget adó Franciaország a szankciók feloldása kapcsán hangsúlyozta, hogy „[a]z FPÖ természete és jövőbeli alakulásának bizonytalansága továbbra is súlyos aggodalom forrása. A határozat meghozói egyetértenek abban, hogy erőfeszítéseiket egyesítve fenntartják az éberséget.”²⁵

A szankciók feloldásakor a tagállamok a bölcsek jelentéséből azt emelték ki, hogy a meghozott intézkedések hasznosnak bizonyultak, az osztrák kormány nem tagadta meg a közös európai értékek iránt vállalt elkötelezettségét, a 14 tagállam intézkedései, fenntartásuk esetén, céljukkal ellentétes eredményt hoztak volna, az FPÖ-t szélsőséges jellemzőkkel rendelkező jobboldali populista pártnak lehet tekinteni, amelynek jövőbeli alakulása bizonytalan.²⁶ Már ekkor megjelentek a sajtóban olyan vélemények, hogy az Európai Unió elszalasztott egy páratlan alkalmat arra, hogy bebizonyítsa ragaszkodását a demokratikus értékekhez.²⁷

A mechanizmust a 2003. február 1-én hatályba lépett Nizzai Szerződés kicsit árnyalta, kiegészítette a súlyos jogsértés egyértelmű kockázatának (*a clear risk of a serious breach*) megállapítására vonatkozó eljárással.²⁸ Így az eleve bonyolult eljárás, egy újabb, megelőző szakasszal bővült, mivel a tagállamok el akarták kerülni, hogy nem kellően megalapozott vizsgálat alapján kerülhessen sor a komoly szankciókat is kilátásba helyező eljárás megindítására.²⁹ A 7. cikk szerinti eljárás megelőző mechanizmusa a Nizzai Szerződést követően

²² vö. *European Parliament resolution on the result of the legislative elections in Austria and the proposal to form a coalition government between the ÖVP (Austrian People's Party) and the FPÖ (Austrian Freedom Party)*. Thursday, 3 February 2000 – Brussels <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0045+0+DOC+XML+V0//EN> (Letöltve: 2019.03.18.)

²³ Kiss J. László: *Bécsben felállt a jobboldali koalíció*, Magyar Idők, 2017. december 27. szerda <https://www.magyaridok.hu/velemen/becsben-felallt-jobboldali-koalicio-2613475/> (Letöltve: 2019.03.18.)

²⁴ <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HOSI-1.pdf> (Letöltve: 2019.03.18.)

²⁵ Report. Op.cit.

²⁶ <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HOSI-1.pdf> (Letöltve: 2019.03.18.)

²⁷ *La Libre Belgique: C'eût été pire sans bug de l'an 2000*. www.lalibre.be/economie/libre-entreprise/c-eut-ete-pire-sans-bug-de-l-an-2000 (Letöltve: 2019.03.18.)

²⁸ vö. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001. *Official Journal C 080, 10/03/2001 P. 0001 – 0087*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML> (Letöltve: 2019.04.18.)

²⁹ The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values. This research paper was requested by the European Parliament's Committee on Constitutional Affairs and commissioned, overseen and published by the Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs. January 2019 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608856/IPOL_STU\(2019\)608856_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608856/IPOL_STU(2019)608856_EN.pdf) p.7. (Letöltve: 2019.03.18.)

tehát csak abban az esetben aktiválható, ha fennáll az értékek megsértésének „egyértelmű veszélye”, a szankcionáló mechanizmus pedig csak akkor, ha „a tagállam súlyosan és tartósan megsérti” a Szerződésbe foglalt értékeket.

A 2009 decemberében hatályba lépett Lisszaboni Szerződés célja annak biztosítása volt, hogy az Unió alapjogi politikája világos szabályokon és mechanizmusokon alapuljon; a demokrácia és a jogállamiság jegyében, objektív mutatók, adatok és bizonyítékok alapján, átlátható, tisztességes és kiszámítható eljárások védjék az egyének jogait.³⁰ Az EUSZ 2. cikke, 3. cikke (1) bekezdése, 3. cikke (3) bekezdésének második albekezdése, valamint 6. és 7. és 11. cikke, valamint az EUMSZ-nek a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok Unión belüli tiszteletben tartásával, és előmozdításával és védelmével kapcsolatos (többek között 70., 258., 259., 260., 263. és 265.) cikkei mind azt a vélekedést erősítik, hogy a Lisszaboni Szerződés megfelelő jogalapot szolgáltat mindezen elvek védelmére.

Az Európai Unió a jogállamiság elvén alapul, ami azt jelenti, hogy valamennyi uniós intézkedés alapjául olyan szerződések szolgálnak, amelyeket minden uniós tagállam – önkéntesen és demokratikusan – jóváhagyott. Magán a jogállamisági eljáráson a Lisszaboni Szerződés érdemben nem változtatott, de az eljárás szövegében fontos módosítások történtek. A teljes cikkben a „hozzájárulásának” szövegrész helyébe az „egyértelmű” szöveg került, a „megsérti a 6. cikk (1) bekezdésében említett alapelveket” szövegrész helyébe a „megsérti az 1a. cikkben említett értékeket” szöveg lépett. Változott a korábbi „a Bizottság” szövegrész helyébe az „az Európai Bizottság” elnevezés került, továbbá „és megfelelő ajánlásokat tehet ennek a tagállamnak” szövegrész kimaradt, helyette az „és – ugyanezen eljárásnak megfelelően – független személyeket kérhet fel arra, hogy ésszerű határidőn belül készítsenek jelentést a kérdéses tagállamban fennálló helyzetről” záró szövegrészt került. A szóhasználat már más testületet jelöl, mikor a Lisszaboni Szerződés az „állam-, illetve kormányfői összetételben üléselő Tanács” szövegrész helyébe az „Európai Tanács” kifejezést illesztette. Ezek közül a változtatások közül, a tanulmány szempontjából leginkább a független személyekből álló bizottság felállításának lehetősége érdemel figyelmet, mert ez az, amit már 2000-ben, az osztrák koalícióval szembeni aggályok során alkalmaztak, és amit a jelenlegi, a mechanizmus hatékonyabbá tételére irányuló – alább ismertetett – javaslatok is tartalmaznak.

2.1. Az Unió új keretszabálya a jogállamiság megerősítésére

A jogállamisággal kapcsolatos újabb javaslatokra, csak később, amikor az Unióban a jogállamisággal kapcsolatos nemkívánatos jelenségek és emberi jogi jogsértések megszorodtak, került sor. Németország, Dánia, Finnország és Hollandia külügyminiszterei által a Bizottság elnökének küldött, 2013. március 6-i levél következményeként, 2013 áprilisában az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT) átfogó vitát tartott a jogállamiság védelméről.³¹ Ezt követően, 2013 júniusában a Bel- és Igazságügyi Tanács „tiszteletben tartva” a jogállamiság az alapvető

³⁰ vö. Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Közösséget létrehozó Szerződés módosításáról, (2007/C 306/01) 6. cikk (2) bek. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU> (Letöltve: 2019.03.21.)

³¹ vö. General Affairs Council of 22 April 2013. Initiative on democracy, human rights and rule of law, 8577/13 (OR. en) press release. 3235th Council meeting General Affairs Luxembourg, 22 April 2013, 8.o. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf (Letöltve: 2019.04.11.)

jogok védelmének előfeltételeit” felkérte a Bizottságot, hogy „folytassa a vitát – a Szerződések szellemében – arról, hogy a szóban forgó kérdések kezeléséhez szükség van-e egy együttműködésen alapuló, szisztematikus módszerre, és ha igen, milyenre?”³² Az Európai Parlament először 2012. február 16-án, majd 2013. július 3-án elfogadott álláspontjában, a magyarországi helyzetet elemezve, szintén hangsúlyozta, hogy az európai integrációnak ebben a szakaszában meg kell erősíteni a jogállamisággal kapcsolatos fenyegetések kezelésének képességét az Unióban. Egyúttal az Európai Parlament kérte a Bizottságot, hogy „a tagállamokat rendszeresen értékeljék abból a szempontból, hogy folyamatosan tiszteletben tartják-e az Unió alapvető értékeit, és megfelelnek-e a demokrácia és a jogállamiság követelményeinek.”³³ 2013. szeptember 4-én a Viviane Reding, a Bizottság akkori alelnöke, igazságügyi biztos, egy új „a jogállamiság megerősítésére irányuló eljárásra” tett javaslatot, egy olyan korai figyelmeztető eszközre, amely elsődlegesen egy strukturált párbeszéd megkezdésére irányult az érintett tagállammal, hogy megakadályozza a jogállamiság rendszeres veszélyének fokozódását. Viviane Reding hangsúlyozta, hogy ennek érdekében, egyrészt jobban ki kellene használni a Szerződésekbe foglalt lehetőségeket, másrészt szerződésmódosításra lenne szükség. A Bizottság akkori elnöke José Manuel Barroso az Unió helyzetéről szóló 2013. szeptember 11-i beszédében kiemelte, hogy „a politikai unió azt is jelenti, hogy meg kell erősítenünk az Unió alapjait: az alapvető értékek tiszteletben tartását, a jogállamiságot és a demokráciát. Szükségünk van egy fejlettebb eszközkészletre – hogy nemcsak a politikai meggyőződés „puha hatalma” és a Szerződés 7. cikkében szereplő „nukleáris lehetőség” között választhassunk.”³⁴ Az új jogállami keret kapcsán hangsúlyozta, hogy annak „a tagállamok közötti egyenlőség elvén kell alapulnia, és [...] csak olyan helyzetekben aktiválódhat, amelyekben súlyos, rendszerszintű kockázat fenyegeti a jogállamiságot, és amelyet előre meghatározott referenciaértékek alapján hoztak létre”.³⁵

2014. március 19-én az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács kérésének eleget téve „Az EU új keretszabálya a jogállamiság megerősítésére” című közleményében (továbbiakban: Közlemény) új eszközt (továbbiakban: a jogállamisági keretrendszer) fogadott el a jogállamiság rendszeres fenyegetéseinek kezelésére, a nélkül, hogy az, a Szerződés módosítás iránti kezdeményezésnek lenne minősíthető, vagy a tagállamok jogi helyzetét megváltoztatná.³⁶ Arra, hogy miért volt szükség erre az *optimista megoldási kísérletre a jogállamiság megvédésére érdekében*,³⁷ a Közlemény lényegében deklarálta az eddigi mechanizmus lassúságát és nem megfelelő hatékonyságát, és hangsúlyozta, hogy Bizottság, mint a Szerződések öre, és

³² vö. Tanácsi következtetések az alapjogokról és a jogállamiságról. (Council conclusions on fundamental rights and rule of law and on the Commission 2012 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Justice and Home Affairs Council meeting Luxembourg, 6 and 7 June 2013) www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf (Letöltve: 2019.04.11.)

³³ vö. *European Parliament resolution of 3 July 2013 on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012)* <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do> (Letöltve: 2019.04.11.)

³⁴ vö. José Manuel Barroso EU Bizottsági elnök 2012. szeptember 12-i „*State of the Union*” beszéde. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm

³⁵ Az Unió helyzete, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_hu.htm (Letöltve: 2019.04.11.)

³⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM(2014)158 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=HU> (Letöltve: 2019.04.11.)

³⁷ Várnay Ernő: *Optimista megoldási kísérlet a jogállamiság megvédésére az EU-ban - - a Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésére szolgáló új mechanizmusról* <https://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/05/optimista-megoldasi-kiserlet-a-jogallamisag-megvedesere> (Letöltve: 2019.04.11.)

felelősséggel tartozik az Unió alapját képező értékek tiszteletben tartásának biztosításáért, valamint az Unió általános érdekeinek védelméért. A fentebb idézett Közlemény – annak bevezetésében – azt is elismerte, hogy a Bizottságnak és az Uniónak a jogállamiság által védeni kívánt alapvető értékeket sérelme esetén, eddig eseti megoldásokat kellett találnia, tekintettel arra, hogy a jelenlegi uniós mechanizmusok és eljárások nem minden esetben voltak megfelelőek ahhoz, hogy hatékony és gyors választ adjanak a jogállamiságot érő fenyegetésekre. Javaslatában a Bizottság leszögezte, hogy a *jogállamisági keretrendszer* nem alternatívája a 7. cikk szerinti eljárásnak, hanem inkább megelőzi és kiegészíti azt, ami azt is jelenti, hogy alkalmazhatósága csak önkéntes alapon, az érintett tagállam közreműködésével lehetséges. A Bizottság értelmezése szerint, a *jogállamisági keretrendszer*, egy joghézag megszüntetését jelenti, anélkül, hogy az uniós jog hatáskörébe tartozó konkrét helyzeteket az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárások segítségével kezelje. Bár a kötelezettségszegési eljárások is időigényesek és bonyolultak, de kellő jogalap esetében, ha utólag is, de képesek az uniós jog és a tagállami jog összhangját biztosítani.³⁸ Ugyanakkor ez az eszköz a jogállamiság betartatása szempontjából korlátozott, mivel a Bizottság csak akkor indíthat kötelezettségszegési eljárásokat, ha a szóban forgó jogsértések egyidejűleg az uniós jog valamelyik konkrét előírására vonatkoznak.

A *jogállamisági keretrendszer* deklarált célja az volt, hogy az érintett tagállammal folytatott párbeszéd útján megakadályozza, hogy a jogállamiságot fenyegető rendszerszintű fenyegetés következtében a Bizottságnak alkalmaznia kelljen a 7. cikk szerinti eljárást. Másképpen, a *jogállamisági keretrendszer* arra irányul, hogy még az EUSZ 7. cikkében előírt mechanizmusok aktiválására vonatkozó feltételek teljesülése előtt megoldást találjanak a tagállamokban a jogállamiságot érő fenyegetésekre. Az eljárás főszabály szerint - a Parlament és a Tanács rendszeresen és pontosan tájékoztatása mellett, három szakaszból áll: a Bizottság értékelése, a Bizottság ajánlása, valamint az ajánlás nyomon követése. A Bizottság strukturált információcserére törekszik, és megoldást próbál találni a felmerült jogállamisági problémákra az érintett tagállammal folytatott párbeszéd útján. Ennek során a Bizottság, a tagállamokkal való egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása mellett közli a tagállammal azokat a gyors és konkrét intézkedéseket, amelyek a jogállamiság rendszerszintű fenyegetés kezelésére, a 7. cikk szerinti mechanizmusok alkalmazásának elkerülésére, a Bizottság megítélése szerint alkalmasak. Ebben a szakaszban a Bizottság bizalmasan kezeli a tagállammal folytatott információcserék tartalmát annak megkönnyítése érdekében, hogy gyorsan megoldást érjenek el. A Bizottság vizsgálódásai során felhasználhatja az Európa Tanács és az Európai Unió Alapjogi Ügynökség adatait is és igénybe veheti az Unió igazságügyi hálózatait is.³⁹ A Bizottság főszabály szerint megfelelő esetekben tanácsot kér az Európai Tanácstól és/vagy a Velencei Bizottságtól, és

³⁸ Az eljárás a Bizottság felszólító levélével indul, amelyben rámutat, bizonyos általa észlelt – és az uniós alapszerződéssel ellentétesnek vélelmezett – tagállami jelenségre, és magyarázatot kér azok mibenlétéről. Ha a tagállam részről két hónap után sem érkezik válasz, vagy azt Bizottság nem tartja kielégítőnek, akkor a Bizottság ún. indokolással ellátott véleményben fejtheti ki a tagállami intézkedésekkel szembeni kifogásait, kérve azok adott határidőre történő orvoslását. Ha erre sem születik Bizottság által elfogadhatónak tekinthető válaszlépés, akkor a Bizottság az Európai Bíróság elé viheti az ügyet. (ld. pl. a C-286/12. sz., *Bizottság kontra Magyarország* ügyben, a C-518/07. sz., *Bizottság kontra Németország*, valamint a C-614/10. sz., *Bizottság kontra Ausztria* ügyben hozott ítéleteket)

³⁹ Ilyen hálózatok: az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózata, az Európai Unió Államtanácsainak és Legfelső Közigazgatási Bíróságainak Szövetsége, illetve az igazságügyi tanácsok. <http://www.networkpresidents.eu>, <http://www.aca-europe.eu/index.php/en>, <http://www.encyj.eu> (Letöltve: 2019.04.27.)

minden olyan esetben összehangolja velük az elemzését, amikor az ügy e szervezetek mérlegelésének és elemzésének is tárgyát képezi.⁴⁰ Amennyiben időközben nem születik megnyugtató megoldás egy ügyben, ha a Bizottság kénytelen megállapítani, hogy jöllehet a rendszerszintű fenyegetést objektív bizonyítékok támasztják alá, az említett tagállam hatóságai mégsem orvosolják azokat, az eljárás második szakaszba lép, amely során a Bizottság az érintett tagállamnak szóló, „*jogállamiságra vonatkozó ajánlást*” bocsát ki. Ekkor már Bizottság nyilvánosságra hozza ajánlásának megküldését és az ajánlás lényegi tartalmát is. A harmadik szakaszban a Bizottság figyelemmel kíséri az ajánlás végrehajtását, és ha az érintett tagállam a Bizottság által kitűzött határidőn belül nem követi nyomon megnyugtatóan az ajánlást, akkor a Bizottságnak nyilvánvalóan meg kell vizsgálnia a Szerződés 7. cikkében meghatározott mechanizmusok alkalmazási lehetőségeit.⁴¹ A *jogállamisági keretrendszer*t mint *ultima ratio*-t ezidáig kevésszer alkalmazták. Először, amikor a Bizottság 2016. januárjában párbeszédet kezdett Lengyelországgal, amely 2017. decemberig tartott, és amelynek során a Bizottság egy véleményt és négy ajánlást fogadott el. Az eljárás azonban, nagyrészt a lengyel fél tárgyalási hajlandóságának hiánya miatt nem hozott feltárt jogállamisági hiányosságokra megoldást, így a Bizottság 2017. decemberében elindította az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárást Lengyelországgal szemben.⁴² Az Európai Parlament határozata alapján⁴³ azóta, 2018. szeptemberében Magyarországgal szemben is az EUSZ 7. cikkére épülő jogállamisági mechanizmus indult, amelynek további sorsa a Tanácsban dől el.⁴⁴

2.2. A jogállamiság értelmezése és védelme az Európai Unióban

A Közlemény részletesen foglalkozik a jogállamiság kérdésével, deklarálva, hogy „*a jogállamiság képezi minden korszerű alkotmányos demokrácia gerincét. A jogállamiság a tagállamok és az Unió közös alkotmányos hagyományaiból származó alapvető elvek egyike, és ekként az Unió alapját képező legfontosabb értékek egyike, amit az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikke, valamint a Szerződés és az Európai Unió Alapjogi Chartájának preambuluma is megerősítenek. Ezért az EUSZ 49. cikke szerint a jogállamiság tiszteletben tartása az uniós tagság előfeltétele. A demokrácia és az emberi jogok mellett a jogállamiság továbbá egyike az*

⁴⁰ A Bizottság Közleménye, 4.2. A keret három szakaszból álló eljárás

⁴¹ Uo.

⁴² Bizottság Közleménye Az Unión belüli jogállamiság további erősítése, Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések, Brüsszel, 2019.4.3. COM(2019)163 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN> (Letöltve: 2019.04.11.)

⁴³ vö. European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_EN.html?redirect (Letöltve: 2019.04.30.)

⁴⁴ Terjedelmi okokból a tanulmány nem foglalkozik részletesen a folyamatban levő lengyel, illetve a magyar jogállamisági eljárással, de az események jól feldolgozott és ismert kronológiájából megállapítható, hogy az eljárások vonatottan haladnak és egyáltalán nem tűnnek hatékonyaknak. Egyelőre a román elnökség nem vette napirendre a kérdést, bár ezen egy cseppet sem lehet csodálkozni, hiszen Románia az európai választások miatt egy sajátosan rövid elnökséget tölt be 2019 első félévében, és jó esélye van arra, hogy a jövőben ellene is megkezdik a jogállamisági helyzet vizsgálatát. [ld. *EU Warns Romania of Legal Steps over moves to weaken Rule of Law*. <https://www.rferl.org/a/eu-warns-romania-of-legal-steps-over-moves-to-weaken-rule-of-law/29938077.html> (Letöltve: 2019.05.14.)]

*Európa Tanács azon három pillérének, amelyet belefoglaltak az Emberi Jogok Európai Egyezményének preambulumaiba.*⁴⁵

A jogállamiság tehát nem csak az EUSZ 2. cikkében meghatározott valamennyi alapvető értéket védelemben részesítését, hanem a Szerződésekből és az Európai Unió Alapjogi Chartájából (továbbiakban: Charta), valamint a nemzetközi jogból származó valamennyi jogot és kötelezettséget magába foglalja. A Közlemény utal arra, hogy Unió alapja az uniós tagállamok és a megfelelő jogrendszerek közötti kölcsönös bizalom, és a jogállamiság nemzeti szintű megvalósításának módja lényeges szerepet játszik ebben a tekintetben. Mivel a jogállamiság és az emberi jogok gyengülése komoly fenyegetést jelent az Unióra, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló közös térségre, valamint az Unió egészére nézve, az Uniónak mindent meg kell tenni, ezeknek a fenyegetéseknek az elhárítására, olyan pozitív politikai környezet létrehozására, amely képes visszaszerezni a közvélemény intézmények iránti bizalmát. Különösen fontosnak nevezi a Közlemény az uniós polgároknak és a nemzeti hatóságoknak a jogállamiság működésébe vetett bizalmát, hangsúlyozva, hogy a bizalom csupán akkor alakítható ki és tartható fenn, ha minden tagállamban betartják a jogállamiságot. Amint azt, a Bizottságnak az EUSZ 7. cikkéről szóló 2003. október 15-i Közleménye kifejtette, „*ha valamely tagállam az alapvető értékeket olyan súlyosan megsérti, hogy az már kiválthatja a 7. cikk alkalmazását, akkor ez valószínűleg az Unió alapjait és a tagállamok egymás iránti bizalmát rendíti meg, bármely területen történjék is a közös értékek megsértése*”.⁴⁶ Az előbbieken említett pozitív politikai környezetnek a megteremtéséhez hozzájárul a demokrácia működését és az alapvető jogok védelmét lehetővé tevő alapvető értékek és elvek fogalmának meghatározása is. A Bizottság Közleménye külön fejezetben, „*Miért alapvető fontosságú a jogállamiság az Európai Unió számára?*” címszó alatt rövid elemzését adja a jogállamiság témakörének, tisztázva, milyen értékek védelme érdekében született meg a *keretrendszer*. „*A jogállamiság elve fokozatosan a modern alkotmányjognak és a nemzetközi szervezeteknek (ideértve az Egyesült Nemzeteket és az Európa Tanácsot) a közhatalom gyakorlásának szabályozására irányuló domináns szervezeti mintájává vált. A jogállamiság biztosítja, hogy valamennyi közhatalmi aktus törvényes korlátok között, a demokrácia és az alapvető jogok értékeinek megfelelően, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett valósuljon meg.*” - fogalmaz a Közlemény.⁴⁷ Arra is felhívja a figyelmet, hogy nemzeti szinten a jogállamiságból származó elvek és normák pontos tartalma elérhet egymástól, az egyes tagállamok alkotmányos rendszerétől függően, de az EUB és az EJEB ítélezési gyakorlata, valamint az Európa Tanács ott – különösen a Velencei Bizottság – egyezményei, ajánlásai, határozatai és jelentései, megadják az Unió közös értékének minősülő jogállamiság lényegi jelentését. A Velencei Bizottság 2011-ben közzétett jelentésében akként említi a jogállamiságot, mint „*a demokratikus hatalomgyakorlást korlátozó, és arra nézve*

⁴⁵ A Velencei Bizottság értelmezése szerint a jogállamisággal kapcsolatos idegen nyelveken használt eltérő terminusok (*Rule of law, Rechtsstaat, Estado de Direito vagy Etat de droit, prééminence du droit*) nem mindig használhatóak szinonimaként, tovább az orosz nyelvben használt *verkhovenstvo zakona* (törvények uralma) és *pravovoe gosudarstvo* (jog által irányított állam) kifejezésekkel sem. ld. A Velencei Bizottság jelentése a jogállamiságról. *CDL-AD(2011)003rev Venice Commission Report on the Rule of Law*. 10. o. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx> (Letöltve: 2019.04.21.)

⁴⁶ A Bizottság 2003. október 15-i közleménye: Az Unió alapját képező értékek tisztelete és előmozdítása – COM(2003) 606 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU> (Letöltve: 2019.04.11.)

⁴⁷ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM/2014/0158 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=HU> (Letöltve: 2019.04.11.)

irányadó közös és alapvető európai normát”, továbbá mint amely „minden demokratikus társadalom szerves részét képezi”, és „megköveteli, hogy a döntéshozók mindenkit méltósággal, egyenlően, ésszerűen és a törvényeknek megfelelően kezeljenek, valamint mindenkinek lehetőséget biztosítsanak arra, hogy független és pártatlan bíróság előtt vitassa a döntéseket.”⁴⁸

A jogállamiság elveiként nevesíti a Közlemény; a törvényességet, ami az átláthatóságot, elszámoltatható demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást hordozza magában; a jogbiztonságot; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalmát; a független és pártatlan bíróságokat; az alapvető jogok tiszteletben tartására is kiterjedő hatékony bírósági jogorvoslatot; valamint a törvény előtti egyenlőséget. Mindezen fogalmak kimunkálása a Bíróság több évtizedes tevékenységének eredményei, az egyes bírósági döntések, még az Unió létrejötte előtt deklarálták a jogállamiság jelentőségét és védelmének szükségességét. Még a Maastrichti Szerződés hatályba lépése előtt, a Bíróság a Les Verts ügyben hozott 1986-os ítéletében kimondta, hogy az Unió „jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktsaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek”.⁴⁹

A törvényesség elvével kapcsolatban, amely egy átlátható, számon kérhető, demokratikus és pluralista jogalkotási folyamatot fed, a Bíróság, a CAS Succhi di Frutta SpA ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy a törvényesség elve az Unió alapvető elve, és kimondta, hogy „jogközösségben a jogszerűség tiszteletben tartását megfelelően biztosítani kell.”⁵⁰ A jogbiztonságról, amely többek között magába foglalja az egyértelmű és kiszámítható jogalkotást, valamint deklarálja a visszamenőleges hatály tilalmát, a Bíróság már 1981-ben, a Salumi ügyben hangsúlyozta a jogbiztonság fontosságát. Többek között ebben az ítéletében is megállapította, hogy a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvéből következően a „(közösségi) jog hatásának, világosnak és kiszámíthatónak kell lennie azok számára, akik a hatálya alá tartoznak.” A Bíróság kimondta azt is, hogy „a jogbiztonság elve általában nem teszi lehetővé, hogy valamely (közösségi) aktus időbeli hatályának kezdő időpontját az aktus megjelenése előtti időpontban állapítsa meg, kivételesen ettől eltérő megoldás is lehetséges, ha azt közérdekű cél követeli meg, és ha az érdekeltek jogos elvárását megfelelően tiszteletben tartják.”⁵¹

A jogállamiság egyik sarokköve a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, amelynek kapcsán a Bíróság a Hoechst ügyben hozott ítéletében megállapította: „Mindazonáltal, valamennyi tagállam jogrendszerében bármely személy - legyen szó természetes vagy jogi személyről - magántevékenységeibe történő közhatalmi beavatkozásnak jogilag megalapozottnak kell lennie, és azt törvény által előírt indokokkal kell igazolni, és következésképpen ezek a

⁴⁸ A Velencei Bizottság jelentése a jogállamiságról. CDL-AD(2011)003rev. Venice Commission Report on the Rule of Law. para. 41. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx> (Letöltve: 2019.04.21.)

⁴⁹ Affaire C-294/83 - Parti écologiste "Les Verts" contre Parlement européen. Arrêt de la Cour du 23 avril 1986. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:61983CJ0294&from=EN> (Letöltve: 2019.04.28.)

⁵⁰ C-496/99 - Commission of the European Communities v CAS Succhi di Frutta SpA. Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 29 April 2004. ECR 2004 I-03801 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2004:236> (Letöltve: 2019.04.28.)

⁵¹ Joined cases C-212 to C-217/80. Amministrazione delle finanze dello Stato v Srl Meridionale Industria Salumi and others; Ditta Italo Orlandi & Figlio and Ditta Vincenzo Divella v Amministrazione delle finanze dello Stato. Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 November 1981. ECR 1981 -02735 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61980CJ0212> (Letöltve: 2019.04.28.)

rendszerek bár különböző módon, de előírják az önkényes vagy aránytalan beavatkozásokkal szembeni védelmet. Az ilyen védelem követelményét tehát az [közösségi] jog általános elveként kell elismerni”.⁵² A független és hatékony bírósági felülvizsgálat elve, nem csak a polgári, közigazgatási és büntetőjogi szabályoknak, hanem az alapvető jogok tiszteletben tartására is kiterjed. A Bíróság megerősítette, hogy az „az Unió olyan jogi unió, amelyben az intézmények jogi aktusai ellenőrzés alá esnek a tekintetben, hogy azok különösen a Szerződésekkel, az általános jogelvekkel, valamint az alapvető jogokkal összeegyeztethetők-e”.⁵³ A Bíróság több ítéletében is rámutatott, hogy ez különösen azt jelenti, hogy „a magánszemélyek hatékony bírói jogvédelemre jogosultak azon jogaikat illetően, amelyeket az uniós jogrendből származtatnak”.⁵⁴

A Bíróság világosan kifejtette, hogy „a védelemhez fűződő jog a tagállamok közös alkotmányos hagyományából eredő általános jogelvek részét képezi. Ezt a jogot az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. és 13. cikke is megerősítette.”⁵⁵ A Bíróság még ezen túl a tisztességes eljáráshoz való jog és a hatalmi ágak szétválasztása közötti kapcsolat tekintetében megállapította, hogy „az EJEE 6. cikkéből merített – azon [uniós] jogi alapelv, amely szerint mindenkinek joga van a tisztességes eljáráshoz, [...] magában foglalja a [...] a végrehajtó hatalomtól – független bírósághoz való jogot.”⁵⁶ A hatalmi ágak szétválasztásának elve különböző formákat ölthet, tekintettel a tagállamok különféle államszervezeti felépítésére és kormányformáira. A Bíróság 2010-ben a hatalmi ágak működésének szétválasztása kapcsán a DEB ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy az magába foglalja a független és hatékony bírósági felülvizsgálatot is, és „[...] az uniós joggal nem ellentétes az, ha egy tagállam egyszerre jogalkotó, ügyintéző és bíró is, amennyiben e feladatköröket a jogállam működését jellemző, a hatalmi ágak szétválasztása elvének tiszteletben tartása mellett gyakorolja.”⁵⁷ A törvény előtti egyenlőség elvével kapcsolatban a Bíróság az Akzo Nobel ügyben hozott ítéletében egyértelművé tette, hogy „emlékeztetni kell arra, hogy az

⁵² Joined Cases 46/87 and 227/88 *Hoechst AG v Commission of the European Communities*. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf>. (Letöltve: 2019.04.29.)

⁵³ Ld. különösen 2015. október 6-i Schrems ítéletet (C-362/14, Maximilian Schrems v. Data Protectino Commissioner, EU:C:2015:650, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=26829F7C9A58F4C8955E9DBBEA257FCE?text=&docid=210244&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=944640> (Letöltve: 2019.04.29.)

⁵⁴ Ld. T-174/11, *Modelo Continente Hipermercados, SA. kontra Európai Bizottság*, ítélet, 32. pont. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=14E88D64FDA0C6D86C2ED6716C5698A3?text=&docid=121383&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13962400> (Letöltve: 2019.04.29.)

⁵⁵ 583/11 P. sz., *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács* ügyben hozott ítélet 91. pontja; <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-583/11&language=HU> (Letöltve: 2019.04.29.); C-550/09. sz., *E és F* ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., I-06213. o.] 44. pontja. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hu&num=C-550/09> (Letöltve: 2019.04.29.); C-50/00. P. sz., *Unión de Pequeños Agricultores* ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., I-06677. o.] 38. és 39. pontjára (Case T-173/98. *Unión de Pequeños Agricultores (UPA) v Council of the European Union. Order of the Court of First Instance (Third Chamber) of 23 November 1999*) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61998TO0173> (Letöltve: 2019.04.29.)

⁵⁶ Joined cases C-174/98 P and C-189/98 P. *Kingdom of the Netherlands and Gerard van der Wal v Commission of the European Communities*. Judgment of the Court of 11 January 2000. 17.o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0174> (Letöltve: 2019.04.29.)

⁵⁷ C-279/09 - *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v Bundesrepublik Deutschland*. Judgment of the Court (Second Chamber) of 22 December 2010. ECR 2010 I-13849 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0279> (Letöltve: 2019.04.28.)

*egyenlő bánásmód elve az uniós jog általános jogelve, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának 20. és 21. cikke rögzít”.*⁵⁸

A jogállamiság elveinek kikényszeríthetősége kapcsán, a Közlemény emlékeztet arra, hogy jelenleg a nemzeti bíróságok polgári és kereskedelmi ügyekben hozott ítéletét a tagállamoknak automatikusan el kell ismerni és végre kell hajtani, továbbá a bűncselekmény elkövetésével vádolt személyekkel szemben egy tagállamban kiadott európai elfogatóparancsot ténylegesen végre kell hajtani a többi tagállamban. Mivel a nemzeti bírák – akik egyben „uniós bírák” is – ahhoz, hogy el tudják látni az uniós jog alkalmazásának biztosításával kapcsolatos szerepkörüket, és megfelelően együtt tudjanak működni az Európai Unió Bíróságával az előzetes döntéshozatali eljárás keretében, fontos ennek az elvnek az érvényre juttatása.

*„Ezek világos példái annak, hogy miért van minden államnak oka aggodalomra amiatt, ha az egyik tagállam nem tartja maradéktalanul tiszteletben a jogállamiság elvét. Ezért az Uniónak komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy Unió-szerte megóvja és megerősítse a jogállamot.”*⁵⁹ A Közlemény mellékleteiben részletezi, hogy az EUB és az EJEB joggyakorlatát, hogy az említett elvek nem pusztán formális és eljárási követelmények, hanem a demokrácia és az emberi jogok betartásának biztosítására szolgáló eszközök. A jogállamiság anyagi jogi értékét kiemelve hangsúlyozza a Közlemény, hogy az „Unió olyan jogközösség”, amelyben az uniós intézmények jogi aktusainak összeegyeztethetősége nem csupán a Szerződés, hanem „alapvető jogokat magában foglaló általános jogelvek” tekintetben is bírósági felülvizsgálat alá tartozik.⁶⁰

Ezért a jogállamiság olyan alkotmányos elv, amely alaki és anyagi összetevőkkel egyaránt rendelkezik, azaz, *„Ez azt jelenti, hogy a jogállamiság tisztelete elválaszthatatlanul összekapcsolódik a demokrácia és az alapvető jogok tiszteletben tartásával: a demokrácia, valamint az alapvető jogok tisztelete nem képzelhető el jogállamiság nélkül, és fordítva. Az alapvető jogok csupán akkor hatékonyak, ha jogilag érvényesíthetők. A demokrácia akkor részesül védelemben, ha a bíróságok – köztük az alkotmánybíróságok – alapvető szerepük révén biztosítani tudják a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési szabadságot, valamint a politikai és választási eljárásokra irányadó szabályok tiszteletben tartását.”*⁶¹

2.3. Újabb uniós eszközök a jogállamiság védelme érdekében

⁵⁸ C-550/07 P. - *Akzo Nobel Chemicals Ltd and Akros Chemicals Ltd v European Commission*. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 14 September 2010. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-550/07> (Letöltve: 2019.04.21.)

⁵⁹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM(2014)158 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=HU> (Letöltve: 2019.04.21.)

⁶⁰ A Közlemény utal: 1. az Unión de Pequeños Agricultores ügyben hozott ítélet 38. és 39. pontjára, 2. a C-402/05 P. és C-415/05. sz., Kadi ügyben egyesített ügyekben hozott ítélet 316. pontjára [EBHT 2008., I-06351. o.], <https://kuria-birosag.hu/hu/eu/c-40205-p-es-c-41505-p-sz-egyesített-ügyek> (Letöltve: 2019.04.21.), 3. az EJEB döntései közül a Stafford kontra Egyesült Királyság ügyben hozott 2001. május 28-i ítéletének 63. pontjára. <https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/stafford-egyesult-kiralysag-elleni-ugye-4629599-1> (Letöltve: 2019.04.21.)

⁶¹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről, COM/2014/0158 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=HU> (Letöltve: 2019.04.21.)

A jogállamisággal kapcsolatos rendszerszintű problémák kezelésére, a már fent említett 7. cikk szerinti eljárás és jogállamisági kereten túl számos más eszköz is létezik, amely, ha kifejezetten nem is erre a célra lett létrehozva, közvetve segítheti a jogállamisági hiányosságok és jogsértések megelőzését, kivizsgálását és kezelését. Ezek a mechanizmusok az ún. *early warning*, a korai figyelmeztető és esetenként megelőző szerepet töltenek be. Ezek közé sorolható a magyar soros elnökség alatt 2011-ben elfogadott *európai szemeszter* az Unió gazdaságpolitikai, költségvetési és szociálpolitikai koordináció ciklusa, az *éves uniós igazságügyi eredménytábla*, amely számos különféle mutatót vizsgál a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek függetlenségének, minőségének és hatékonyságának értékelése céljából.⁶² Véra Jourová a jogérvényesülésért, a fogyasztópolitikáért és a nemek közötti esélyegyenlőségért felelős biztos, a 2018-as eredménytábla kapcsán a következőket nyilatkozta: „A 2018. évi uniós igazságügyi eredménytábla olyan időszakban lát napvilágot, amikor a jogállamiság fenntartását az EU kiemelten fontos feladatként kezeli. Ha nem érvényesülnek a polgári jogok, a jogállamiság és a demokrácia, akkor veszélybe kerül az uniós forrásokkal való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás. Az eredménytábla segítségével a helyes igazságügyi reformokat ösztönözzük és példákat nyújtunk azokra. E reformok szempontjából az a lényeg, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó magas szintű európai normák nélkül nem létezik jogállamiság. Az új eredménytábla a legfontosabb mutatókat veszi figyelembe és segítséget nyújt a tagállamoknak az említett normák alkalmazásához.”⁶³ Ideiglenes jelleggel, Bulgária és Románia számára hozták létre, az ún. *együtműködési és ellenőrzési mechanizmust*, amely segíti e két tagállamot az igazságügyi reform, a korrupció és szervezett bűnözés elleni küzdelemben. Bár ez a mechanizmus kifejezetten Bulgária és Románia számára lett intézményesítve, annak tapasztalatai valamennyi tagállamban felmerülő jogállamisági kihívások kezelése esetében használhatók.⁶⁴

Említést érdemel a Bizottság *Strukturálisreform-támogató Szolgálata*, amely technikai támogatást nyújt a tagállamok strukturális reformjaihoz, többek között a jogállamiság tiszteletben tartásának megerősítéséhez szükséges területeken, például a közigazgatás, az igazságszolgáltatás és a korrupció elleni küzdelem terén.⁶⁵ Az *európai strukturális és beruházási alapok*, valamint a

⁶² Az európai szemeszter a gazdaságpolitikák uniós szintű összehangolásának éves ciklusa. A koordinációs folyamat lehetőséget teremt arra, hogy az uniós tagországok megvitassák gazdasági és költségvetési terveiket, és meghatározott menetrend alapján figyelemmel kísérjék az év folyamán az elért eredményeket. Az *éves uniós igazságügyi eredménytábla* az igazságszolgáltatási rendszerek kulcsszerepet játszanak a jogállamiság fenntartásában. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3932_hu.htm (Letöltve: 2019.04.28.)

⁶³ Id. 2018. évi uniós igazságügyi eredménytábla.

⁶⁴ A Románia esetében meghatározott referenciaértékek az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságára és átláthatóságára, az integritással és más kérdésekkel foglalkozó alapintézményekre, a korrupció ellen minden szinten folytatott küzdelemre, valamint a korrupció megelőzésére vonatkoznak. A Bulgária esetében meghatározott referenciaértékek többek között az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségével, szakmai tevékenységének színvonalával, hatékonyságával, a korrupció elleni küzdelemmel és a szervezett bűnözéssel szemben hozott intézkedésekkel kapcsolatosak. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_hu (Letöltve: 2019.04.21.)

⁶⁵ A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről (MFF) szóló javaslatok részeként a Bizottság javasolta, hogy 840 millió eurót különítsenek el a technikai támogatás céljából, továbbá, hogy a technikai támogatási eszközt építsék be a reformtámogató programra irányuló javaslatba, amelyben szintén szerepel egy „reformösztönző eszköz” és egy „konvergencia-támogató eszköz”. (Id. A Bizottság közleménye: Az Unión belüli jogállamiság további erősítése, Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések, Brüsszel, 2019.4.3. COM(2019)163 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN> (Letöltve: 2019.04.28.)

jogérvényesülési és biztonsági szakpolitikákat támogató alapok is alkalmasak arra, hogy a tagállamokat megerősítsék a közigazgatás és az igazságszolgáltatás terén, illetve javítsák a tagállamok korrupció elleni küzdelemét azzal, hogy ezekhez az alapokhoz való hozzáférést, meghatározott előfeltételekhez kötik. A Bizottság a következő 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre irányuló javaslatok részeként olyan *új mechanizmust javasolt, amely az uniós költségvetéssel összekapcsolja a jogállamiság kérdését*, feltéve, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok érintik a költségvetést vagy ennek a kockázata fennáll. Ennek hátterében az Unió pénzügyi érdekeinek védelme áll, az a felismerés, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált tagállami hiányosságok az Uniónak pénzügyi veszteséget okoznak, ezért Uniónak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy ilyen esetekben megfelelő intézkedéseket fogadjon el. Ehhez a témakörhöz kapcsolódik az *Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)* felderíti és kivizsgálja az EU pénzügyi érdekeit érintő csalást, korrupciót és egyéb bűncselekményeket, és olyan ajánlásokat bocsát ki, amelyek alapján a tagállamok megfelelő adatokat kapnak egy esetleges büntetőjogi eljárás megindításra.

Mivel az OLAF-nak nincs vádemelési jogköre, az Unióban, több évtizedes előkészítés után, megerősített együttműködés keretében, az *Európai Ügyészség (EPPO)*.⁶⁶ Az Európai Ügyészség létrehozásának egyik indoka az volt, hogy az uniós költségvetést károsító csalás és egyéb bűncselekmények ügyében folytatott nyomozásokat gyakran hátráltatja a tagállamokban tapasztalható eltérő szabályozás és az egyenlőtlen bűnüldözési erőfeszítések, és e miatt jelenleg az Unió pénzügyi érdekei védelmének szintje tagállamonként jelentősen eltérő, sok esetben nem kielégítő. Az a tény, hogy az uniós költségvetést károsító bűncselekményekkel kapcsolatos sikeres vádemelések arányát illetően az Unión belül tagállamonként jelentős eltérések mutatkoznak (19%-tól 91%-ig) azt mutatja, hogy a jelenlegi védelmi mechanizmusok hiányosak, és korrekciós intézkedésekre van szükség. Az OLAF éves statisztikái azt bizonyítják, hogy a nemzeti nyomozó és igazságügyi hatóságoknak átadott ügyekben történő vádemelési tevékenység hatékonysága és eredményessége nem azonos az Unión belül.⁶⁷ Az Európai Ügyészség 2020 végén kezdi meg működését, és hatáskörrel fog rendelkezni arra, hogy az Unió költségvetését sértő bűncselekmények ügyében (a csalás, korrupció, pénzmosás és a határokon átnyúló az uniós hozzáadottérték-adó csalás) nyomozásokat folytasson le és vádat is emeljen az együttműködésben, résztvevő tagállamokban.⁶⁸ Amint arra a fentiekben már egy rövid összefoglalásban említést történt, a jogállamiság fokozatosan egyre nagyobb szerepet kap az uniós külpolitikájában, az uniós csatlakozási folyamatban (Nyugat-Balkán) és a szomszédságpolitikában és az eszköztára az Uniónak ezeken a területeken is folyamatosan bővül.⁶⁹

⁶⁶ A Tanács október 12-én elfogadta az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló 2017/1939 rendeletet, és az 2017. november 20-án hatályba lépett. Az EPPO 22 résztvevő tagállama: Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország.

⁶⁷ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_fr.pdf (Letöltve: 2019.04.28.)

⁶⁸ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eppo/> (Letöltve: 2019.04.28.)

⁶⁹ A 2018. februári nyugat-balkáni stratégia is hangsúlyozza a jogállamiságot érintő reformok szükségességét, valamint a jogállamiság tiszteletben tartását. (vö. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final) https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf (Letöltve: 2019.04.28.)

2.4. Az Európai Parlament jelentése „A demokráciával, jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmusról”

Amint arra már a fentiekben utalás történt, az uniós tagállamok alkotmányos és igazságszolgáltatási rendszerei eltérőek, és bár elviekben azok megfelelően vannak kialakítva a jogállamiság biztosításához, a beépített biztosítékok nem minden esetben megfelelőek ahhoz, hogy védelmet nyújtsanak a polgároknak a jogállamiságot érő fenyegetéssel szemben. Több tagállam, pl. Magyarország, Lengyelország példája is azt mutatja, hogy a Szerződésbe foglalt jelenlegi mechanizmusok és a Bizottság által javasolt jogállamisági keret egyike se hatékony eszköz a „jogállamisági jogsértésekkel” szemben.⁷⁰ Az uniós intézmények, elsősorban az Európai Parlament fogalmazott meg a Tanács felé kritikákat és javaslatokat a belső és a külső demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal kapcsolatban, hangsúlyozva, hatékony eszközök nélkül ezen értékek védelme csorbát szenved. A Bizottság a Szerződésekben megadott keretein belül ugyan számos kötelezettségzegési eljárást indított az uniós jog megsértéséhez kapcsolódó súlyos jogállamisági problémák miatt, de ezen eljárások nem voltak alkalmasak a gyors reagálásra, hatásuk csak késleltetve érzékelhető. Ugyanakkor egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a jogállamisággal kapcsolatos rendszerszintű problémák, a fékek és ellensúlyok rendszerének meggyengülése, hatást gyakorolhatnak az uniós pénzügyekre is, ezért újabb megoldások irányába mozdult el az Unió.

Bár nem valószínű, hogy a javaslatok mostanában meg is valósulnak, külön figyelmet érdemel az Európai Parlament, 2016 október 25-én elfogadott, „*A demokráciával, jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmusról*” szóló, jelentése (továbbiakban: Jelentés). Ebben az Európai Parlament hangsúlyozta, hogy az olyan esetekben, amikor valamely tagállam nem garantálja többé a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok tiszteletben tartását, illetve a megsérti jogállamiság elveit, az Uniónak és tagállamainak kötelessége, hogy megvédje a Szerződések integritását és alkalmazását, és védelmezze a joghatósága alá tartozó valamennyi személy jogait.⁷¹ Az Európai Parlament azon véleményének adott hangot, hogy az Uniónak nem sikerült megfelelően megelőzni a jogállamiság és az alapvető értékek tiszteletben tartásának elmulasztását, ezért a meglévő mechanizmusok felülvizsgálatára és integrálására, valamint hatékony mechanizmus kialakítására van szükség. Javaslatuk, az EUSZ 7. cikke (1) és (2) bekezdésének közvetlen alkalmazásának sérelme nélkül, egy olyan, a demokráciára, a jogállamiságra és az alapvető jogokra irányuló, új európai uniós paktum létrehozására irányult, amely a szubszidiaritás, a szükségesség és az arányosság elvét tiszteletben tartva, a tagállamokra és az uniós intézményekre egyaránt alkalmazandónak lenne. Fel is szólították a Bizottságot, hogy 2017 szeptemberéig az EUMSZ 295. cikke alapján, intézményközi megállapodás formájában, terjesszen elő javaslatot, *a demokráciára, a jogállamiságra és az alapvető jogokra irányuló európai uniós paktum* megkötésére, amely megelőző és korrekciós elemeket valamint hatáson visszatarató erővel rendelkező lehetséges szankciókat egyaránt tartalmaz, és amely figyelembe

⁷⁰ European Parliament resolution of 15 November 2017 on the situation of the rule of law and democracy in Poland (2017/2931(RSP)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0442> (Letöltve: 2019.04.29.) European Parliament resolution of 17 May 2017 on the situation in Hungary (2017/ 2656 (RSP)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//> (Letöltve: 2019.04.29.)

⁷¹ vö. Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal, a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról (2015/2254(INL)) (2018/C 215/25) Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2018.6.19. C 215/162-170. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/> (Letöltve: 2019.04.28.)

veszi a civil társadalom javaslatait is.⁷² Az Európai Parlament felszólította a Bizottságot arra is, hogy 2018-tól kezdődően kösse össze a vonatkozó éves tematikus jelentéseit, a meglévő nyomon követési mechanizmusok eredményeit, valamint a rendszeres értékelési eszközöket, és ezeket mind ugyanazon a napon, a demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról szóló szakpolitikai ciklushoz illeszkedve tegye közzé, hogy a Szerződésekben és a Chartában rögzített közös értékek ez által is maradéktalanul átlátható és kézzelfogható módon védelemben részesítse.⁷³

A Jelentés hangsúlyozta a nemzeti parlamenteknek a szerepét is, és javasolja, hogy a demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról szóló parlamentközi vitákba vonják be a civil társadalmat is. A Jelentés a témakörhöz kapcsolva felkérte a Bizottságot arra is, hogy ismételten vizsgálja meg az EJEE-hez való csatlakozás lehetőségét, és arra is készítse javaslatot. A Charta 47. cikkére hivatkozással szorgalmazta az Európai Parlament, hogy a Bizottság biztosítson jogi segítségnyújtáshoz való általános hozzáférést azon magánszemélyek és szervezetek számára, akik, vagy amelyek a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok nemzeti kormányok vagy uniós intézmények általi megsértésével összefüggő ügyekben folytatnak pert. Általánosságban is javasolta a Jelentés, hogy Unió szintjén a Bizottság értékelje az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést is az abban megadott szempontok alapján.⁷⁴

Az Európai Parlament többek között azt is szorgalmazta, hogy az Unió ne csak az általa kötött nemzetközi megállapodásokban írjon elő rendelkezéseket az emberi jogok védelmének előmozdításáért, hanem azokat éppúgy érvényesítse valamennyi intézménye és tagállama tekintetében is. A jelentés megfontolás tárgyaként, a Szerződés felülvizsgálatának esetére konkrét javaslatokat is megfogalmazott, köztük utalva többek között a Charta státuszának erősítésére és a jogállamisági jogsértések esetén pénzügyi szankciókat vagy az uniós finanszírozás felfüggesztését eredményező intézkedésekre.⁷⁵ Az Európai Parlament úgy vélte, hogy egy új mechanizmus mind az Unió, mind tagállamai, valamint állampolgárai esetében lényeges költség- és időmegtakarítást eredményezhet, és elősegítheti a bizalmat, valamint a tagállami határozatok és intézkedések kölcsönös elismerését, így mind gazdasági, mind szociális szempontból előnyös lehet. 2019 januárjában az Európai Parlament 397 szavazattal, 158 ellenszavazat és 69 tartózkodás mellett fogadta el rendelet-tervezetét, „a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról”, a jogállamiságot pénzügyi szempontból veszélyeztető esetek szankcionálásáról. Ennek különböző formáit is megnevezi a tervezet, amely szerves része az Unió 2021 és 2027 közötti hosszú távú költségvetési csomagjának.

⁷² Uo. C 215/166

⁷³ Uo. C 215/167

⁷⁴ Mint például a bíróságok és bírák függetlensége és pártatlansága, a független jogi szakma, a jogállás, a peres eljárások időtartama és költsége, a költségmentességi rendszer megfelelése és hatékonysága, valamint az ehhez szükséges pénzforrások megléte, a bírósági ítéletek végrehajtása, az állampolgárok rendelkezésére álló bírósági felülvizsgálat és jogorvoslati lehetőségek köre, valamint a határokon átnyúló kollektív jogorvoslati lehetőségek.

⁷⁵ vö. Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal, a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról (2015/2254(INL)) (2018/C 215/25) Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2018.6.19. C 215/162-170. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/> (Letöltve: 2019.04.28.)

A tipikus tagállami hiányosságokat is nevesíti a javaslat, így: az uniós költségvetést végrehajtó tagállami hatóság nem működik megfelelően; a pénzügyi ellenőrzést végző tagállami hatóság nem működik megfelelően; az uniós költségvetés végrehajtását befolyásolja, hogy a csalások (beleértve az adócsalást), korrupció és az uniós jog egyéb megsértése ügyében nyomozó hatóság nem működik megfelelően; nem megfelelően működik a hatékony és független bírósági felülvizsgálat; a jogosulatlanul kifizetett összegeket nem fizetik vissza; az adóelkerülés és adóverseny megelőzése és büntetése nem működik megfelelően; és nincs megfelelő együttműködés az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF), és, amennyiben az adott tagállamra vonatkozik, az Európai Ügyészséggel (EPPO).

A tervezet szerint a hiányosságok pénzügyi veszteséget okoznak, az Európai Uniónak, ezért lehetőséget kell biztosítani arra, hogy ilyen esetekben megfelelő intézkedéseket fogadjon el. A javaslat értelmében a Bizottság munkáját egy alkotmányjogászokból és pénzügyi szakértőkből álló, független testület segíti majd, amelynek egy-egy tagját a nemzeti parlamentek, öt tagját pedig az Európai Parlament delegálja, tehát a mechanizmusnak a parlament is részesévé válik. A testület évente minden tagállamban értékelné a helyzetet, és nyilvánosan hozzáférhetően közzéteszi megállapításainak összegzését. A javaslat figyelembe veszi a kedvezményezettek érdekeit is, ezért a tagállami kormánynak, az esetleges elmarasztaló döntés ellenére folytatnia kell az adott uniós program végrehajtását és ki kell fizetnie a végső kedvezményezetteket, például kutatókat vagy civil szervezeteket.

3. Következtetések

A fentiekből végkövetkeztetésként az vonható le, hogy az Unióban a jogállamiság nem élvez olyan prioritást, mint gazdasági kérdések, és az Unió egyelőre nem mutat annyi eltökéltséget a jogállamiság és az emberi jogok védelme terén, mint gazdasági, versenyjogi vagy adóügyi szabályai végrehajtásakor. Az Unió rendíthetetlennek mutatkozik a tagjelölt államokkal szemben, ahol szigorú mércével méri az uniós értékek és demokratikus elvek betartását, a jogállamiságot. Így az uniós csatlakozásra mindaddig nem kerülhet sor, amíg a tagjelölt eleget nem tesz a politikai kritériumoknak. Ugyanakkor, ha valamely tagállam vagy uniós intézmény nem tartja tiszteletben ugyanezeket a normákat, az a gyakorlatban csekély következményekkel jár.

Jelenleg az Unió nem képes a jogállamiságot fenyegető veszélyekkel szemben hatékonyan fellépni, felkészületlen az olyan tagállami magatartásokkal és politikai taktikákkal szemben, mint amelyeket például több esetben a magyar vagy a lengyel kormány az elmúlt időszakban alkalmazott. Az Unió, a hatáskörök által behatárolva, egy nehézfegyverekkel felszerelt reguláris hadseregként jellemezhető, amely a jogállamiság és az emberi jogok terén sorozatosan kifogásolható gyakorlatot folytató tagállamokkal szemben vagy csak nagyon gyenge, vagy csak nagyon erős eszközöket tud bevetni. Mivel a puha eszközökkel (pl. strukturális párbeszéd Lengyelországgal) semmilyen eredményt nem ért el, a nukleáris opció érthető okokból nem igazán alkalmazható, a szankcionálás egyéb, kifinomultabb és hatékonyabb formáit kell megtalálnia.

A legbiztosabb megoldás, a Szerződés módosítása egy új hatékony és gyors mechanizmus kidolgozása lenne, de tekintettel arra, hogy a szerződésmódosításhoz egyhangúság kell, és nem valószínű, hogy arra mostanában sor kerül, más lehetőségeket kell az Uniónak és a jogállamiság

mellett elkötelezett tagállamoknak keresni. Hatékony, a Szerződésben rögzített eszközök híján, az Unió különböző „segédeszközökkel” próbálja felvértezni magát, amelyek közül nagy valószínűséggel, a pénzügyi szankciókkal, forrás megvonásokkal több eredményt is fog elérni, mint az eddigi strukturált párbeszédekkel. Ha a jogállamiság hatékony tiszteletben tartása előfeltétele lesz az uniós forrásokhoz való hozzáférésnek, akkor megvalósulhat egyúttal az is, hogy az uniós kiadások a tagállamokban biztosan megfelelő védelemben részesüljenek.

Az uniós értékek, a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok védelme sok évtizedes fejlődés eredményeként kerültek a Szerződésbe, és ha ezeknek nem fog nagyobb, komolyabb jelentőséget tulajdonítani a tagállamok, az Unió hanyatlása mind politikai, mind gazdasági szempontból elkerülhetetlen lesz. Jelenleg a probléma súlyosságát már érzékeli a tagállamok nagy része, ezt mutatja az Európai Ügyészség létrehozása, és a költségvetéshez kapcsolódó védelmi mechanizmusok elfogadása is. Biztató, hogy 2019. április 3-án a Bizottság helyt adott „Tiszteletet a jogállamiságnak” című európai polgári kezdeményezésnek. A szervezők arra kérik fel a Bizottságot, hogy „biztosítson az Európai Unió számára általános jogszabályi hátteret [...] a jogállamisághoz kapcsolódó nemzeti rendelkezések gyakorlati alkalmazásának ellenőrzése céljából”. A szervezők célja ezen felül „a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó európai jogszabályok (például az európai elfogatóparancs) érvényesítésének elősegítése” és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége szerepének megerősítése.⁷⁶ A folyamat jelenlegi szakaszában a Bizottság nem elemezte a kezdeményezés érdemi tartalmát, csak annak jogi elfogadhatóságát. A kezdeményezés nyilvántartásba vételére 2019. április 8-án megtörtént, ettől kezdve egyéves időszak áll a szervezők rendelkezésére a támogató aláírások összegyűjtésére.⁷⁷

2019. január 3-án a Bizottság közzétette, hogy vitát indít a jogállamiság Európai Unión belüli megerősítéséről,⁷⁸ világossá téve, hogy „[a]z Uniónak képesnek kell lennie fenntartani a jogállamiságot, ma még inkább, mint korábban bármikor. Egyrészt azért, mert ez szorosan kapcsolódik alapértékeinkhez és önmeghatározásunkhoz. Másrészt pedig azért, mert az EU egészének működése attól függ, hogy valamennyi tagállamban érvényesül-e a jogállamiság. Itt az ideje, hogy valamennyi uniós intézmény, a tagállamok, a különböző hatóságok és az érdekelt felek közösen végig gondolják, hogy miként lehet megőrizni és támogatni a jogállamiságot az Unióban. [...] Világossá vált, hogy többet kell tenni a jogállamiság egész Unióra kiterjedő védelmezése, megerősítése és fenntartása érdekében.”⁷⁹

Ezek a gondolatok jól tükrözik, hogy a változtatás szükségszerű, de azt csak közösen valamennyi tagállammal egyetértésben lehet majd kivitelezni. Bizonyára javítaná a jogállamiság és az emberi jogok védelmét, ha az Európai Unió újból megkísérelné az EJEE-hez való csatlakozást, amint azt az Szerződés 6. cikkének (2) bekezdése elő is írja. Így még egy ellenőrzési mechanizmussal lehetne megerősíteni a demokrácia, jogállamiság és az emberi jogok védelmét.

⁷⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1937_hu.htm (Letöltve: 2019.04.30.)

⁷⁷ Amennyiben a kezdeményezés egy éven belül egymillió támogató nyilatkozatot kap legalább hét különböző tagállamból, a Bizottságnak majd három hónapon belül meg kell vizsgálnia a kezdeményezést, és reagálnia kell rá.

⁷⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1912_hu.htm (Letöltve: 2019.04.30.)

⁷⁹ Uo.