

**Bokros Attila**

**Nemzetközi Jogi Tanszék**

**Témavezető: Lattman Tamás PhD, egyetemi adjunktus**

## **A jogállamiság fogalma és a jogállamiság értékét védő eljárások az Európai Unió jogában**

*„Jobban kidolgozott eszközrendszerre van szükségünk, nem elég, ha mindössze a politikai meggyőzés >>puha hatalmi eszköze<< és az EUSZ 7. cikkében szereplő >>nukleáris opció<< között választhatunk.”*

*(José Manuel Barroso)<sup>1</sup>*

### **1. A jogállamiság elve az Európai Unióban**

Az Európai Unió sajátos, nemzetközi jogalanyisággal rendelkező entitás, mely az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikke értelmében többek között a jogállamiság és a demokrácia elveire épül<sup>2</sup>. Ezek az elvek a közös tagállami alkotmányos hagyományokra tekintettel valamennyi tagállam alkotmányos rendszerének is alapját képezik, bár annak tartalmában eltérések tapasztalhatók<sup>3</sup>. Mint részben értékközösség, biztosításuk és védelmük az Európai Unió egyik fő érdeke és kötelezettsége. Továbbá a jogállamiság és demokrácia elvei szerint szervezett politikai berendezkedés valamennyi tagállam Szerződésekből eredő kötelezettsége.

*„Ugyanakkor az egyes tagállamokban nemrégiben lezajlott események<sup>4</sup> rávilágítottak arra, hogy a jogállamiság elvének figyelmen kívül hagyása, illetve ennek következtében az olyan elveknek a figyelmen kívül hagyása, melyek védelmére éppen a jogállamiság elve hivatott, valódi problémává*

---

<sup>1</sup> BARROSO (2012)

<sup>2</sup> EUSZ 2. cikk „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.”

<sup>3</sup> LÁNCOS (2014): 2.

<sup>4</sup> Ld. pl. C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország, C-518/07. sz. Bizottság kontra Németország, C-614/10. sz. Bizottság kontra Ausztria.

*változhat.*<sup>5</sup> A jogállamiság értékének sérelme olyan rendszerszintű problémákhoz vezet, amelyek a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét veszélyeztetik<sup>6</sup>. Mivel a 7. cikk szerinti eljárás gyors reakcióra képtelen, a kötelezettségszegési eljárás pedig többletfeltételeket tartalmaz a pusztán jogállamiság értékének veszélyeztetésén túl és csupán „pontoszerű” válasz adására képes egyes konkrét ügyekben, a Bizottság 2014. évi javaslata a rendszerszintű fenyegetések kialakulásának megakadályozására hivatott, gyors választ adni képes mechanizmust tartalmaz. Ezt a preventív szemléletet vallotta a korábbi és vallja a jelenlegi Bizottság is. Erre az Európai Bizottság alelnökének, Frans Timmermansnak Elnökök Értekezlete 2014. október 7-i meghallgatásán elhangzott beszéde is megfelelő példaként szolgál: *„Elsődleges feladatunknak tekintem, hogy a jogállamiság értékét veszélyeztető rendszerszintű fenyegetéseket megelőzzük. Őszintén hiszem, hogy a megelőzés jobb, mint a javítás. Az érintett tagállammal való gyors párbeszéd kezdeményezése pedig önmagában segítségünkre lehet ilyen problémás helyzetek megoldásában.”*

Céлом, hogy elemezzem a hatályos jogállamiság védelmi keretrendszerét, elsőként meghatározva, hogy a számos jogtörténeti és jogelméleti jogállamiság fogalom mellett az Európai Unió jogában milyen tartalmi elemekkel bír a jogállamiság értéke. Másrészt vizsgálom a jogállamiság értékét védő uniós eljárásokat, nagyobb hangsúlyt helyezve a 7. cikk szerinti eljárásra, illetve kitérve a Bizottság 2014. évi javaslatán alapuló, új jogállamiságvédelmi eljárásra.

## **2. A jogállamiság fogalma az Unió jogrendszerében**

A jogállamiság fogalma tagállamonként eltérő tartalmi elemekkel rendelkezik. Mint a tagállamok és az Unió alkotmányos hagyományainak tárgya alapvető tartalmában viszont meghatározható. Ehhez az Európai Unió Bíróságának, az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata, valamint a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (más néven: Velencei Bizottság) szakértői anyagai szolgálhatnak segítségül<sup>7</sup>. Ezek mind olyan intézmények, amelyek gyakorlatára az Európai Bizottság jogállamisági kérdésekben folyamatosan hivatkozik. Az EUSZ 2. cikke szerinti jogállamiság tartalma a következő elemeket öleli fel: „(...) a törvényesség elve, mely a jogalkotás átlátható, elszámoltatható,

---

<sup>5</sup> A Bizottság COM(2014)0158 final közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret [a továbbiakban: COM(2014)0158 final], 2. p.

<sup>6</sup> LÁNCOS (2014): 2. p.

<sup>7</sup> COM(2014)0158 final: 4. p.

demokratikus és plurális jellegét előfeltételezi; jogbiztonság; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; független és semleges bíróságok; hatékony bírói felülvizsgálat, beleértve az alapvető jogok tiszteletben tartását és a jog előtti egyenlőséget.”<sup>8</sup> A jogállamiság azt garantálja, hogy valamennyi közhatalmi aktus törvényes korlátok között, a demokrácia és az alapvető jogok értékeinek szem előtt tartásával, független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett valósuljon meg<sup>9</sup>.

Az Európai Unió Bíróságának a Les Verts-ügyben hozott döntése adja az alapját a jogállamiság uniós gyakorlat szerinti meghatározásának<sup>10</sup>, az uniós szintű jogállamiságvédelemnek, illetve az alkotmányos rendszer kiépítésének. A Bíróság ítélete alapján az Unió „(...) jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek.”<sup>11</sup>

A Bíróság gyakorlata a következő elveket tekinti a közös alkotmányos hagyományok elemének a jogállamiság kérdéskörében:

- (1) a törvényesség elve az átlátható<sup>12</sup>, számon kérhető, demokratikus és pluralista jogalkotási folyamatban<sup>13</sup>;
- (2) a jogbiztonság elve<sup>14</sup>, amely a kiszámíthatóságot és a visszamenőleges jogalkotás tilalmát foglalja magába amellett, hogy garantálja minden polgár számára, hogy a jogszabályokat még hatálybalépésüket megelőzően megismerhessék, hogy ezáltal magatartásukat azokhoz hozzáigazíthassák<sup>15</sup>;
- (3) a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, amelynek értelmében a polgárok magánéletébe a végrehajtó hatalom törvény által előírt indokkal avatkozhat csak be<sup>16</sup>, „(...) a végrehajtó hatalom csakis a hatályos törvények alapján, azoknak megfelelően gyakorolhatja hatalmát”<sup>17</sup>;
- (4) a független és hatékony bírói felülvizsgálat elve, mely szerint az Unió jogi unió, ahol minden polgár bírói jogvédelemre

<sup>8</sup> COM(2014)0158 final: 4. p.

<sup>9</sup> COM(2014)0158 final: 4. p.

<sup>10</sup> PECH (2012): 9. p.

<sup>11</sup> 294/83. sz. „Les Verts” kontra Európai Parlament ügyben hozott ítélet, EU:C:1986:166, 23. pont

<sup>12</sup> O'REILLY (2015)

<sup>13</sup> C-496/99 P. sz. Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta ügyben hozott ítélet, EU:C:2004:236, 63. pont

<sup>14</sup> ROOS (2008): 4. p.

<sup>15</sup> 212-217/80. sz. Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Salumi egyesített ügyben hozott ítélet, EU:C:1981:270, 10. pont

<sup>16</sup> 46/87. sz. és 227/88. sz. Hoechst kontra Bizottság egyesített ügyben hozott ítélet, EU:C:1989:337, 19. pont

<sup>17</sup> BESSELINK (2011): 56-57. p.

jogosult akár nemzeti jogból, akár uniós jogból ered jogosultsága vagy igénye<sup>18</sup>;

- (5) a tisztességes eljáráshoz való jog<sup>19</sup>;
- (6) a hatalmi ágak elválasztásának elve<sup>20</sup>;
- (7) a törvény előtti egyenlőség elve, amely az egyenlő bánásmódnak az Alapjogi Charta 20-21. cikkeiben meghatározott követelményeit tartalmazza.

A jogállamiság fogalmáról az Európai Unió Bírósága további konkrétabb fogalom-meghatározást nem kínál. A jogállamiság fogalma az elsődleges joganyag szintjén az Amszterdami Szerződéssel jelent meg, – a most hatályos állapothoz hasonló normakörnyezetben. E kései inkorporálás oka, hogy az európai integráció kezdeti szakaszaiban tisztán gazdasági integrációként indult, így nem volt érdekelt abban, illetve egyik tagállam sem tartotta szükségesnek, hogy a jogállamiság értékének védelmét szolgáló elveket és rendelkezéseket tartalmazzanak az alapító szerződések<sup>21</sup>.

Amint az integráció kiterjedt politikai területekre is, megjelent annak az igénye, hogy a jogállamiság és demokrácia elvei – mint közös európai értékek – is védelemben részesüljenek a gazdasági érdekek mellett. A Maastrichti Szerződés teremtette meg a politikai uniót, amelynek mint értékközösségnek nélkülözhetetlen alapeleme a jogállamiság mint jogi és politikai fogalom. Az Amszterdami Szerződéssel módosított EUSZ 6. cikke pedig már a következőképpen szól: *„Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok, a jogállamiság értékein alapul, melyek közösek a tagállamokban”*. Az Amszterdami Szerződés e módosítását, mint a keleti csatlakozó államokkal szembeni védelem egyik eszközét fogadták el. Az Unió és akkori tagállamainak célja az volt, hogy az újjólag csatlakozó keleti, és demokratikus hagyományokban kevésbé érett tagállamokban jelentkező esetleges alapvető értékeket veszélyeztető jelenségeket az Unió képes legyen kezelni, és a kisebb kohéziós erővel bíró tagállamok destruktív folyamatait idejekorán felderítse, valamint egy közös mércéhez igazítva szorítsa vissza.

A jogállamiság, a demokrácia és az alapvető jogok tiszteletben tartásának kötelezettségét az Unió együttesen kezeli<sup>22</sup>, és ezeket

<sup>18</sup> 46/87. sz. és 227/88. sz. Hoechst kontra Bizottság egyesített ügyben hozott ítélet, EU:C:1989:337, 19. pont

<sup>19</sup> C-174/98. P. és C-189/98. P. sz. Hollandia és Van der Wal kontra Bizottság egyesített ügyben hozott ítélet, EU:C:2000:1, 17. pont

<sup>20</sup> C-550/07. P. sz. Akzo Nobel Chemicals és Akros Chemicals kontra Bizottság ügyben hozott ítélet, EU:C:2010:512, 54. pont

<sup>21</sup> Promoting the rule of law in the European Union, FRA Symposium Report, 4th Annual FRA Symposium, Vienna, 2013.06.07. (a továbbiakban: FRA Symposium Report 2013): 4. p.

<sup>22</sup> PECH (2012): 8. p.

követelményként támasztja a tagállamok és saját szervezete, működése számára. Az együttes elvárás is a politikai unió terméke, bár az 1983. évi az Európai Unió létrehozásáról szóló ünnepélyes nyilatkozat például a jogállamiság értékét még nem említette külön: „(...) az *Európai Közösségekben tagállami részvétel elengedhetetlen feltétele a képviselői demokrácia és az emberi jogok tisztelete és fenntartása*”.

A hatályos elsődleges joganyag három helyen tartalmaz a jogállamiság értékére vonatkozó rendelkezést. Ezek a következők:

- (1) EUSZ 2. cikk *„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. (...)”*;
- (2) EUSZ 21. cikk (1) bekezdés *„Az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.”*
- (3) EUSZ 21. cikk (2) bekezdés b) *„Az Unió közös politikákat és tevékenységeket határoz meg és hajt végre, és a nemzetközi kapcsolatok minden területén magas szintű együttműködés kialakításán munkálkodik annak érdekében, hogy megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit; (...)”*

A jogállamiság értéke e jogszabályhelyek alapján kettős megítélésről<sup>23</sup> árulkodik.

- (1) Egyrészt az uniós jog a jogállamiságot, mint a tagállamok és az Unió belső viszonyában értelmezett értéket határozza meg (EUSZ 2. cikk). Mind az Unió, mind a tagállamok szervezeti felépítésének és működésének értékeként funkcionál.
- (2) Másrészt a jogállamiság az Unió külső cselekvéseiben megnyilvánuló elv és célkitűzés (EUSZ 21. cikk). Ilyenként szerepe van a Koppenhágai Kritériumok részeként a bővítéspolitikában<sup>24</sup>, illetve – a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta – mind a közösségi külpolitika, mind a közös kül- és biztonságpolitika

<sup>23</sup> PECH (2012): 9-10.

<sup>24</sup> BOKROS (2015): 54-55.

rendszerében. A Lisszaboni Szerződést megelőző külkapcsolati rendszerben a jogállamiság értékének tiszteletben tartása külön előírásként a közös kül- és biztonságpolitika, a fejlesztéspolitikai koordináció, valamint a harmadik országokkal való gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés területén szerepelt csupán.

Az Alapjogi Charta – mint a Lisszaboni Szerződés óta elsődleges joganyagként meghatározott alapjogi normakatalógus – is tartalmaz a jogállamiság értékére vonatkozó rendelkezést<sup>25</sup>.

### 3. Az Unió eszközei a jogállamiság értékének védelmében

A jogállamiság és a demokrácia védelmére az Unió kialakította sajátos eljárásait és eszközeit, de az utóbbi évek egyes tagállami tendenciái rámutattak arra, hogy e meglévő eszköztár nem feltétlenül képes hatékonyan ellátni feladatát. *„Vannak bizonyos, vita tárgyát képező értékek, amelyeket az EU-nak és tagállamainak mindig védelmezniük kell.”*<sup>26</sup> Ilyen érték a jogállamiság is, amelyre további értékek épülnek, így egységes védelmük elengedhetetlen. Az EUSZ 2. cikkében megjelölt jogállamiság értékének megsértése az Unió és tagállamai alkotmányos hagyományában gyökerező fő princípium megszűnését, és ezzel erre a princípiumra épülő valamennyi értéknek, rendszernek a megdőlését jelenti. A jogállamiság értékének sérelme megvonná valamennyi, a Szerződésekben és a nemzetközi jog normáiban meghatározott alapvető értékeknek az alapját, megszűnnének a jogállamiságot védő nemzeti és szupranacionális mechanizmusok, amely az Unió mint a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége végével fenyegetne. A jogállamiság védelme az Alapjogi Charta által garantál alapjogok biztosításának is az előfeltétele<sup>27</sup>.

A hatályos rendszerben az uniós jog három főbb, és több egyéb (pl. tagállamok közötti, Szerződések értelmezéséből eredő vitán alapuló eljárás az Európai Unió Bírósága előtt) lehetőséget biztosít arra, hogy ha a jogállamiság és a demokrácia értékei sérülnének az Európai Unióban valamely tagállami tevékenység eredményeként, akkor ezekkel szemben az Unió fellépjen. Ezek közül az „atomfegyverként”<sup>28</sup> emlegetett EUSZ 7.

<sup>25</sup> Alapjogi Charta Második Preambulumbekzdése: *„Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik. (...)”*

<sup>26</sup> BARROSO (2013)

<sup>27</sup> 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, 9. pont

<sup>28</sup> FEKETE (2015)

cikke szerinti eljárás a legerősebb lehetőség, amely akár az érintett tagállam egyes jogainak felfüggesztését is eredményezheti. A 7. cikk szerinti megelőző és szankcionáló mechanizmus<sup>29</sup> természetesen a jogállamiság értékén kívül minden az EUSZ 2. cikkében megfogalmazott, az Unió és tagállamai közös értékeinek védelmére is hivatott.

A „nukleáris opció” túl a hatályos jogállamiságvédelmi keret két másik jogállamiságvédelmi mechanizmust kínál: (1) a kötelezettségszegési eljárást és (2) az új, „7. cikket megelőző eljárást”. Mind a 7. cikk szerinti eljárásnak, mind a kötelezettségszegési eljárásnak megvannak a maguk hiányosságai és problémái, amelyek elvezetnek minket annak megállapításához, hogy a 2014 előtti jogállamiságvédelmi keret a jogállamiság értékének tényleges védelmére nem volt kellően megfelelő, és szükséges volt a jogállamiságvédelmi keret kiegészítése az új, „7. cikket megelőző eljárással”.

### **3.1. A „nukleáris opció” története**

Az európai integráció az 1950-es években kizárólag gazdasági közösségként indult. Nélkülözött minden politikai és/vagy védelmi együttműködésre irányuló elemet, így jogállamiságvédelmi rendszerrel sem rendelkezett. A Schuman-terv, levonva a következtetéseket az Európai Védelmi Közösség és a politikai integrációs tervek kudarcából, tisztán a gazdasági területek egységesítésére tett javaslatot. A korabeli elgondolás szerint a politikai, emberi jogi tárgyú integráció az Európa Tanács hatáskörében maradt.

A Schuman-terv értelmében a gazdasági területeken elért egységesítés a tagállamok között kölcsönös függést hoz létre, amely a hatáskör-kiterjesztés és spill-over Európai Közösségek Bírósága által kimunkált gyakorlata alapján elvezet egy, a gazdasági területeken túli, végső soron politikai és védelmi közösség, az Európai Egyesült Államok létrehozatalához. A gazdasági területek mellett az integráció politikai irányú kiterjesztésére az 1981-es Európai Egységes Okmánnyal került sor, de a jogállamiságvédelmi rendszer kezdetei a Maastrichti Szerződés aláírásának és az Európai Unió létrejöttének idejére tehető.

Két okból volt szükségszerű, hogy az 1993. november 1. napján hatályba lépett Szerződés az Európai Unióról a későbbi jogállamiságvédelmi keretrendszer alapjait már lefektesse:

---

<sup>29</sup> COM(2014)0158 final: 6.

- (1) egyrészt, mivel az integráció politikai irányt vett, nélkülözhetetlen volt a gazdasági területeken túl politikai, így jogállamiságvédelmi irányban is hatásköri szabályokat meghatározni; másrészt
- (2) a bipoláris világrend felbomlásával egyértelművé vált, hogy a kelet-közép-európai államok a nyugati világhoz, különösen az Európai Unióhoz kívánnak közeledni. A volt szocialista államok egy csoportja már a rendszerváltozást követően nem sokkal jelezte csatlakozási szándékát az európai integrációhoz. Mivel ezek az államok nem rendelkeztek szilárd demokratikus és jogállami hagyományokkal, az Unió szempontjából szükségszerű volt *a)* egyrészt egy csatlakozási eljárásrend (Koppenhágai Kritériumok) a tagjelölt; és *b)* a már tagságot szerzett államok körében egy jogállamiságvédelmi keret létrehozatala, hogy az új tagállamoknak a jogállamiság értéke melletti elkötelezettsége és annak szilárdsága megkérdőjelezhetetlen legyen.

A volt szocialista államok jogállami és demokratikus hagyományokkal nem rendelkeztek, a nyugati államokkal és az integrációval szemben kohéziós kockázatot jelentettek. Az Európai Unió számára szükséges volt, hogy ezt a kockázatot megszüntesse úgy, hogy amennyiben a volt szocialista államok egyszer csatlakoznak az Európai Unióhoz, a jogállamiság és a demokrácia melletti elkötelezettségük vitathatatlan legyen.

A Maastrichti Szerződés még nem tartalmazott jogállamiságvédelmi mechanizmust. Ilyenre egészen Amszterdami Szerződésig várnunk kellett. Az Amszterdami Szerződés szerinti szankciós mechanizmust egészítette ki később a Nizzai Szerződés egy megelőző mechanizmussal, amellyel létrejött a Lisszaboni Szerződésben is ismert 7. cikk szerinti jogállamiságvédelmi eljárás.

Az 1994. június 24-25-én, Korfun tartott csúcstalálkozón az Európai Unió állam- és kormányfői elhatározták, hogy a jogállamiságvédelmi mechanizmus kialakítása érdekében vitacsoportot állítanak fel. A csoport feladata az volt, hogy véleményezze, miként lehetne az alapító szerződéseket úgy módosítani, hogy az szolgálja a demokrácia védelmét és erősítését. A jelentés egyértelműen a politikai integráció mélyítését célzó három fő irányt határozott meg:

- (1) a polgárok számára Európa fontossá tétele;
- (2) az Európai Unió bővítésre való felkészítése;



(3) hatáskörbővítés az Európai Unió külpolitikai képességeinek növeléséhez<sup>30</sup>.

„[Az Európai Unió] egyedi entitás, amely közös értékekre épül. Szükséges, hogy e közös értékeket erősítsük, és hogy valamennyi tagjelölt állam is osztozzon bennük.”<sup>31</sup> A jelentés elkészítésében részesek között felvetődött egy olyan szankciós mechanizmus ötlete, amely tagállami jogok felfüggeszthetőségét eredményezte volna e közös értékeket, különösen az emberi jogokat és a demokráciát sértő tagi magatartások esetén. A jelentés elkészítése során felvetődött egy ennél is drasztikusabb megoldás: nem felfüggesztenék a tagsági jogokat, hanem egyenesen kizárnák a közös értékeket megsértő tagállamot az Európai Unióból. Ez a megoldás végül – természetesen – nem került bele a jelentés végleges szövegébe, két okból: (1) egyrészt a jelentést készítő többsége úgy vélte, hogy a tagsági jogok felfüggesztése kontraproduktív lenne a jogsértő tagállammal szemben. Ha egy tagállamot kizárnak, az Unió kisebb hatással lesz az adott államra, kisebb mértékben lesz képes pozitív irányba terelni a jövőbeli állami magatartásokat, és a radikalizálódás és az uniós értékektől való eltávolodása erősödik. (2) Másrészt – ehhez kapcsolódóan – a mechanizmus célja nem elsődlegesen a büntetés, hanem a helyes magatartásra szorítás, ez pedig úgy érhető el a legkönnyebben, ha a tagállami jogokat, illetve azok egy részét az Unió felfüggeszti (mellette a tagsági kötelezettségek fennmaradnak), és a tagállam lehetőséget kap arra, hogy megfelelő magatartás révén e felfüggesztés megszüntetését elérje. A tagság fenntartásával könnyebben kényszeríthető egy állam az Unió közös értékeinek megfelelő magatartásra, mint az Unióból való kizárás révén.

A jelentést az Európai Tanács pozitívan fogadta, a későbbi kormányközi konferencia számára mindenképpen használhatónak ítélte azt. Egyes tagállamok a javasolt szankciós mechanizmus és a küszöbön álló bővítés között párhuzamot vontak. Ausztria nyilatkozata volt a legegységesebb ebből a szempontból: „[a]z emberi jogok iránti magas szintű tiszteletnek a jövőben is az Unióhoz való csatlakozás szigorú követelményének kell maradnia. Azokra az esetekre, amikor valamely uniós tagállamban súlyos emberi jogi jogsértések történnek, vagy a demokratikus jogok súlyosan csorbulnak, helyesnek tűnik olyan EU-szerződésbeli rendelkezések beiktatása, amelyek az érintett tagállam elleni politikai és gazdasági szankciókat tesznek lehetővé.”<sup>32</sup> Ausztria a szankció alkalmazására a

<sup>30</sup> Reflection Group's Report, 1995.12.05. (a továbbiakban: Reflection Group's Report), forrás: [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2\\_en.htm#](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2_en.htm#), letöltve: 2016.03.26.

<sup>31</sup> Reflection Group's Report: I. pont

<sup>32</sup> SADURSKI (2012): 10. p.

jelentés által javasolt egyhangúság helyett az Európai Tanács minősített többségének szavazatát javasolta. Az osztrák nyilatkozat egyértelmű különbséget tesz az akkori tagállami státuszban lévő demokratikus jogállamok, valamint a csatlakozás előtt álló demokratikus hagyományokban szegény, kohéziós kockázatot jelentő országok között. A történelem fintora, hogy szankciót éppen Ausztriával szemben alkalmazták először az Európai Unió tagállamai, ám bár ez még nem a javasolt, uniós szintű jogállamiságvédelmi mechanizmus keretében történt.

1999-ben általános törvényhozási választásokat tartottak Ausztriában<sup>33</sup>. A hagyományosan stabil politikai rendszerben új politikai erő jelent meg, az osztrák Szabadságpárt. Szélsőjobboldali ideológiára épülő pártprogramot hirdettek, a párt elnöke, Jörg Haider például a közép-európai államok csatlakozása elleni küzdelemre hívott fel. A párt tagjai, illetve aktivistái nem egyszer pozitív színben tüntették fel a nemzetiszocialista múltat. A választásokon a Szabadságpárt nagy sikert ért el, az ország második legerősebb pártja lett a szociáldemokraták után. Végül – sikertelen szociáldemokrata kormányalakítási kísérleteket követően – a Szabadságpárt, és a harmadik helyre befutó, osztrák Néppárt alakított kormányt. A kancellár a centrista Néppárt jelöltje lett, de a tárcák többségét (10-ből 7-et) a Szabadságpárt szerezte meg. Jörg Haider maga nem kapott kormányzati szerepet, de a Szabadságpárt elnökeként jelentős hatással volt a kormány politikájára. Az Európai Unió tagállamainak vezetői ijedten néztek szembe azzal a ténnyel, hogy Európában egy szélsőjobboldali párt kormányképes erővé vált. Tartottak attól, hogy az Európa szerte megerősödő szélsőjobboldali pártok (pl. Front National, Alleanza Nazionale) hasonló sikereket érnel el saját hazájukban. Ezen államok (melyeket a szakirodalom együttesen csak EU-14-ként emleget) végül 2000. január 31-én közös nyilatkozatot adtak ki. A nyilatkozatban az EU-14 tagjai kétoldalú szankciókat vezettek be Ausztriával szemben a szélsőjobboldali kormányalakítás miatt. Ezek a szankciók a következők voltak:

- (1) az EU-14 tagjai és az osztrák kormányzati tisztségviselők közötti kapcsolattartás befagyasztása;
- (2) támogatásuk megvonása Ausztriától abban, hogy osztrák tisztségviselők nemzetközi szervezetekben magas pozíciót tölthessenek be;

---

<sup>33</sup> PEERS (2004): 73. p.

(3) az osztrák nagykövetségekkel való kapcsolattartás megszüntetése<sup>34</sup>.

A szankciók az új osztrák kormány eskütételének napján, 2000. február 4-én léptek hatályba. Fontos még egyszer kiemelni, hogy ezek a döntések nem az ekkor már létező jogállamiságvédelmi mechanizmus keretében születtek. Szankciók alkalmazására Ausztria és az Európai Unió viszonyában nem került sor. Az EU-14 tagjai Ausztriával fennálló kétoldalú kapcsolataikat megszüntették, de az Európai Unión belüli együttműködésüket, így többek között Európai Tanácson belüli kommunikációjukat fenntartották.

Ehelyütt három kérdést érdemes feltenni:

1. Miért kétoldalú kapcsolatok révén alkalmazták a szankciókat, és miért nem használták a tagállamok az uniós jogállamiságvédelmi mechanizmust?

Válasz: azért, mert a közös értékek „súlyos és tartós sérelme” nem állt fenn, vagyis Ausztria nem sértette meg az Európai Unió alapvető értékeit. A jogállamiságvédelmi mechanizmus alapja hiányzott, bár annak megléte esetén sem képzelhető el, hogy az egyhangúság követelménye miatt sikeres lett volna a döntéshozatal. A szélsőjobboldali Szabadságpárt programja, valamint a párt tagjai által tett egyes nyilatkozatok szükségessé tették valamilyen büntető jellegű intézkedés megtételét. Erre egyedüli mód a nemzetközi jog hatálya alatti kétoldalú kapcsolatok megszüntetése volt. A nemzetközi jog hatálya alatt nem tiltott, hogy egy aktor diplomáciai szankciókat helyezzen kilátásba egy másik aktozzal szemben<sup>35</sup>.

2. Az Európai Bizottság miért nem szüntette meg kétoldalú kapcsolatait Ausztriával, követve az EU-14 tagjait?

Válasz: A Romano Prodi által vezetett Európai Bizottság úgy vélte, hogy a kapcsolatot mindaddig fenntartja Ausztriával, ameddig az „súlyosan és tartósan” nem sérti meg az Európai Unió alapvető értékeit. Másrészt a Bizottság pragmatikusan belátta, hogy szükségszerű fenntartania a kapcsolatot Ausztriával, ugyanis amennyiben Ausztria végérvényesen elszigetelődik partnereitől, akkor a további radikalizálódás és az Európai Uniótól történő eltávolodás lehetősége sem kizárt. „[A] Bizottság nem látná el megfelelően a feladatát, ha megszakítaná eddig kialakított munkakapcsolatát Ausztriával”<sup>36</sup>. Az osztrák kormány szélsőjobboldali léte az uniós intézmények működését nem befolyásolta<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> SADURSKI (2012): 14. p.

<sup>35</sup> PEERS (2004): 76. p.

<sup>36</sup> PRODI (2000)

<sup>37</sup> PEERS (2004): 76. p.

### 3. Nem ütköztek az uniós jogba az EU-14-ek szankciói?

Válasz: az EUSZ 4. cikk (3) bekezdés értelmében a tagállamok lojális együttműködési kötelezettséggel tartoznak egymás és az Unió irányába. Ennek a kötelezettségnek az Európai Unió Bíróságának értelmezése alapján a tagállam nem csak akkor nem tesz eleget, ha együttműködési kötelezettségét a Szerződések hatálya alatt szegi meg, hanem ha annak körén kívül cselekedve közrehat az uniós szervek belső működésében oly módon, hogy az Unió céljainak elérését ezzel hátráltatja<sup>38</sup>. Közvetlenül nem állapítható meg, hogy a tagállamok fagyos diplomáciai viszonya kihatással volt-e az Unió céljainak elérésére, de az elmélet szintjén elképzelhető, hogy a nemzetközi jog hatálya alatt szabályozott kétoldalú kapcsolatok megszakítása az uniós jog hatálya alatti lojális együttműködési kötelezettségre, így az Unió céljainak teljesítésére is hatással lehetett.

Ausztria nem volt tétlen a szankciók hatálya alatt. Mivel tagsági jogait nem függesztették fel, azokat az EU-14 tagjaival szemben, megtorlásként tudta használni, például szavazati jogának a jogalkotást akadályozó gyakorlásával. A konfrontáció odáig vezetett, hogy az EU-14 tagjai 2000. június 29-én megállapodtak egy – Ausztria helyzetét és további sorsát vizsgáló – bizottság létrehozatalában. A bizottságot a „három bölcs”<sup>39</sup>: Martti Ahtisaari (volt finn köztársasági elnök), Jochen Frowein (a Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law professzora), valamint Marcelino Oreja (az Európai Emberi Jogi Bizottság alelnöke) alkotta. Feladatuk az volt, hogy jelentést készítsenek arról, hogy Ausztria veszélyt jelent-e az Európai Unió közös értékeire, illetve, hogy eleget tud-e tenni uniós kötelezettségeinek e téren.

Az osztrák kormány 2000. július 5-én népszavazási kezdeményezésre tett javaslatot, amelyben Ausztria és az Európai Unió viszonyára vonatkozóan kérte volna ki állampolgárai véleményét a következő kérdésben: *„a szövetségi kormány [...] biztosítsa-e minden eszközzel, hogy azonnal véget vessenek az Ausztriát igazságtalanul sújtó szankcióknak?”*<sup>40</sup> A kormány ezt a népszavazási kezdeményezést az Európai Unióval (illetve az EU-14 tagjaival) szembeni fenyegetésként alkalmazta. Állításuk szerint abban az esetben, ha megszüntetik az Ausztriával szembeni szankciókat, akkor az osztrák kormány eltekint az előre megjósolható eredményű népszavazás tényleges kiírásától. Ilyen politikai nyomás alatt alkotta meg a jelentését a „három bölcs” 2000.

<sup>38</sup> Rt. Hon. Lord Bruce of Donington v Eric Gordon Aspden ügyében kezdeményezett C-208/80. számú előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélet, EU:C:1981:194, 14. pont

<sup>39</sup> SADURSKI (2012): 16.

<sup>40</sup> SADURSKI (2012): 17.

szeptember 8-án. A jelentés a következő megállapításokat és javaslatokat tartalmazta:

- (1) A „három bölcs” – a mandátum kereteit követve – hangsúlyozta, hogy Ausztria megfelelően teljesíti nemzetközi jogi kötelezettségeit az emberi és kisebbségi jogok területén. Ez utóbbi területen több európai államhoz mérten is kielégítőbb volt az osztrák szabályozás. A „három bölcs” Ausztria menekültügyi és bevándorlási politikáját is az EU közös értékeivel konform módon szabályozottnak találta<sup>41</sup>.
- (2) Az antiszemitizmus és rasszizmus elleni kormányzati intézkedések vizsgálata kapcsán a jelentés megállapította, hogy ugyan az Európai Unió közös értékei nem sérültek, de aggodalomra adott okot, hogy egyes, magasabb pozícióban lévő szabadságpárti politikusok és aktivisták „kétértelmű nyelvezetet” használtak. A Szabadságpárt a bölcsök megállapítása szerint továbbra is jobboldali populista párt volt, szélsőséges kijelentéseket tevő tagokkal, de az Unió közös értékeit a Szabadságpárt ténylegesen nem sértette meg<sup>42</sup>.
- (3) A tényleges sérelemtől függetlenül a jelentés elismerte az EU-14 kormányainak arra való törekvését, hogy az „(...) idegengyűlölő és rasszista diszkrimináció minden közvetlen vagy közvetett formája ellen harcoljanak, és reagáljanak minden olyan kétértelmű beszédre, amely bizonyos szempontból trivialisálná vagy negatív értelemben >> normalizálná << a nemzeti szocialista múltat.”<sup>43</sup> A bölcsök leszögezték, hogy ilyen kétértelmű beszédre a szabadságpárti kormánytagok részéről nem került sor.
- (4) A jelentés összességében az Ausztriával szembeni szankciókat és azok hatását pozitívnak tekintette, ugyanis ezek hiányában a szélsőjobboldali hatás alatt álló Ausztria kisebb erőfeszítéseket tett volna annak érdekében, hogy megfeleljen az Európai Unió elvárásainak. Másrészt az Ausztriával szembeni szankciók a később csatlakozó közép-európai államok számára is kellő figyelmeztetést jelentettek: az EU-14 tagjai megmutatták, hogy az Európai Unió tagállamai akár nyugati, demokratikus hagyományokkal rendelkező tagállammal szemben is hajlandóak szankciót alkalmazni, nem kizárólagosan a volt szocialista blokk államainak csatlakozása adta az alapot a jogállamiságvédelmi rendszer bevezetéséhez és működéséhez.

---

<sup>41</sup> DUXBURY (2000)

<sup>42</sup> Uo.

<sup>43</sup> SADURSKI (2012): 18. p.

A három bölcs jelentésében javaslatot tett a jogállamiságvédelmi mechanizmus továbbfejlesztése, illetve kiegészítésére. A Haider-ügy azt eredményezte, hogy az Amszterdami Szerződéssel bevezetett szankciós mechanizmust a Nizzai Szerződés révén kiegészítették egy megelőző mechanizmussal. A Haider-ügy és az uniós lépés hiánya egyben az Amszterdami Szerződéssel bevezetett szankciós mechanizmus de facto bukását is jelentette<sup>44</sup>. A megelőző mechanizmus feladata egy, az osztrák esethez hasonló helyzet kezelése volt. A mechanizmus eltolta a hangsúlyt a direkt és gyors szankció lehetőségétől - ahogyan az az új bizottsági eljárás esetén is megfigyelhető - az érintett tagállammal való folyamatos párbeszéd fenntartása irányába, a konfrontáció bármely lehetőségének elkerülése érdekében. Ezt a hangsúlyeltolódást Ausztria is támogatta: *„(...) bármely [a vizsgálat alatt álló] tagállamnak meg kell adni a lehetőséget álláspontjának elmagyarázására az eljárás minden szakaszában.”*<sup>45</sup> A Haider-ügy következménye, hogy a ma létező 7. cikk szerinti jogállamiságvédelmi eljárás két szakaszból áll: egyrészt egy megelőző, másrészt egy szankcionáló mechanizmusból. Ezt a részletezést viszi tovább az Európai Bizottság új, 2014. évi „7. cikket megelőző eljárása”, mely a 7. cikk szerinti megelőző eljárás bevezető szakasza.

2003. október 15-én az Európai Bizottság, a közeledő keleti csatlakozás okán kiadott egy közleményt az Unió alapvető értékeinek tisztelete témájában. A bővítést és a 7. cikk szerinti jogállamiságvédelmi mechanizmust e közlemény együtt kezeli, kimondván, hogy a csatlakozás feltétele az Unió közös értékeinek tiszteletben tartása<sup>46</sup>. A jogállamiságvédelmi mechanizmus célja e közös értékek sérelme vagy veszélyeztetése esetén az adott tagállam megbüntetése, illetve a veszély elhárítása.

### **3.2. Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás hatályos szabályai**

A „nukleáris opció” megindításának szigorú feltételeit határozza meg a Szerződés. A megelőző szakasz megindításához a következő feltételek teljesítése szükséges:

- (1) *„(...) fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket”;*

---

<sup>44</sup> PEERS (2004): 78. p.

<sup>45</sup> SADURSKI (2012): 19. p.

<sup>46</sup> A Bizottság COM(2003) 606 final közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikkéről. Az Unió alapvető értékeinek tisztelete és elmozdítása [a továbbiakban: COM(2003) 606 final], 3. p.

- (2) a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság az eljárás megindítására vonatkozó indokolással ellátott javaslatot tesz;
- (3) a tagállamot a Tanács meghallgatja és a tagállam számára ajánlásokat tehet;
- (4) a Tanács négyötödös többsége az Európai Parlamenttel egyetértésben megállapítja az eljárás indokoltságát, vagyis az EUSZ 2. cikkében meghatározott értékek súlyos sérelmének egyértelmű veszélyét.<sup>47</sup>

Amennyiben a megelőző eljárás alatt a tagállami magatartás normsértő foka emelkedik, vagyis a tagállam már nemcsak veszélyezteti, hanem ténylegesen sérti is a jogállamiság értékét, akkor megindulhat a szankciós mechanizmus. Fontos hangsúlyozni, hogy a jogállamiságvédelmi mechanizmus második szakaszának beindítása az első szakasz teljesítését követően nem automatikus, és alapul fekvő – megfelelő intenzitású – tagállami magatartás hiányában nem is feltétlenül megalapozott lehetőség<sup>48</sup>. A szankciós mechanizmus keretében

- (1) a tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslatot tehet az eljárás megindítására;
- (2) az Európai Tanács kérésére az Európai Parlament az eljárás megindításához egyetértését adja;
- (3) az Európai Tanács felkéri a tagállamot észrevételei benyújtására, majd
- (4) egyhangúlag megállapítja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikk szerinti értékeket<sup>49</sup>;
- (5) ha az Európai Tanács megállapítja a 2. cikkben meghatározott értékek súlyos és tartós sérelmét, a Tanács minősített többséggel dönthet úgy, hogy a tagállam egyes Szerződésekből eredő jogait, például a Tanácsban gyakorolható szavazati jogát felfüggeszti<sup>50</sup>.

Ilyenkor természetesen a tagállamot a Szerződésekből eredő kötelezettségei továbbra is terhelik<sup>51</sup>. A Tanács intézkedését – amennyiben elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be – szintén minősített többséggel megváltoztatja, illetve visszavonja<sup>52</sup>.

Az Európai Bizottság COM(2003) 606 final közleményének 1.1. alpontja nagyon fontos megállapítást tesz a 7. cikk szerinti jogállamiságvédelmi eljárás alkalmazhatóságáról. Az eljárás nem kizárólag az Európai Unió

<sup>47</sup> EUSZ 7. cikk (1) bekezdés

<sup>48</sup> COM(2003) 606 final: 4. p.

<sup>49</sup> EUSZ 7. cikk (2) bekezdés

<sup>50</sup> EUSZ 7. cikk (3) bekezdés

<sup>51</sup> EUSZ 7. cikk (3) bekezdés

<sup>52</sup> EUSZ 7. cikk (4) bekezdés

hatáskörébe tartozó területeken bekövetkező értéksérelmek esetén indítható, hanem általában bármely olyan esetben, amikor fennáll a közös értékek sérelmének veszélye, vagy súlyosan és tartósan sérülnek a 2. cikkben meghatározott értékek. Érdekes különbségtételre vezet ez az alapjogok és a jogállamiság viszonyában. A jogállamiság egyik fő pillére az alapvető jogok tiszteletben tartása. Az Unió Alapjogi Chartájában foglalt alapvető jogokat mind az Unió, mind a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani. Viszont az Alapjogi Charta csak az uniós jog végrehajtása során tett tagállami cselekedetekre alkalmazandó. Uniós jog végrehajtása körén kívül az Alapjogi Charta tárgyi hatálya megszűnik. Nem úgy, mint a 7. cikk szerinti eljárás hatálya. Ugyanis az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek tiszteletben tartása minden tagállami magatartás esetén követendő szabály, függetlenül uniós vagy nem uniós hatáskörű területen történő végrehajtástól.

Nézzük részletesebben a jogszabályhelyek szövegezését először a szakaszok kezdeményezése, az eljárási szereplők jogállása, majd a jogkövetkezmények alkalmazása körében!

#### (1) Az eljárás kezdeményezése

A megelőző mechanizmus kezdeményezésének feltétele a kezdeményezésre jogosultak (tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság) által indokolással ellátott javaslat. A javaslatot a Tanács megvizsgálja, majd minősített (négyötödös) többséggel megállapíthatja a közös értékek sérelmének egyértelmű veszélyét. A Tanács a javaslat beérkezését követően köteles az eljárás lefolytatására, de a javaslat tartalma semmilyen formában nem köti a Tanácsot, e körben teljes mértékben szabad mérlegelési jogkör illeti meg.

A szankciós mechanizmus nem szükségszerű folytatása a megelőző eljárásnak. A két eljárás egymástól független, külön kezdeményezendő és a megelőző eljárás pozitív befejezése – értelemszerűen – nem jelenti a szankciós mechanizmus megindulását. A szankciós eljárást szintén kezdeményezni kell, ugyanúgy akár csak a megelőző eljárásnál, ezt az Európai Bizottság vagy a tagállamok egyharmada teheti meg, az Európai Parlament itt nem jut jogosultsághoz. Az eljárás formai kezdeményezése javaslattal lehetséges. A megelőző eljárástól eltérően nem szükséges indokolni a javaslatot. Az eljárás elmarasztaló befejezésének alapfeltétele, hogy az érintett tagállam „*súlyosan és tartósan megsértse a 2. cikkben említett értékeket.*” Ennek megállapítására – eltérően a megelőző mechanizmustól – nem a Tanács, hanem az Európai Tanács jogosult, még hozzá egyhangú döntéssel.



## (2) Az eljárási szereplők jogállása

A megelőző mechanizmus megindítására szupranacionális intézmények (vagy a tagállamok) jogosultak. A jogállamiságvédelmi mechanizmus tervezeteinek kidolgozása során felvetődött annak a lehetősége, hogy a szupranacionális intézmények kiemelt szerepet kapjanak az eljárásban. Végül a tagállamok szuverenitásfélése és a föderális tendenciákkal szembeni óvatosságuk ennek normaszövegben való megjelenését megakadályozta<sup>53</sup>. Ezért lehet az, hogy az Európai Parlament és az Európai Bizottság gyengébb hatáskörök birtokában szerepelhet csak a jogállamiságvédelmi eljárásban<sup>54</sup>, a Tanács pedig lényegében az eljárás minden szakaszában kiemelt, kizárólagos döntéshozatali pozíciót tudhat magáénak. Ugyan gyengének ható, de az Európai Parlament a Bizottsághoz képest kiemeltebb szerepet kap: egyetértése nélkül nem állapítható meg, hogy fennáll-e az EUSZ 2. cikkében meghatározott értékek súlyos sérelmének egyértelmű veszélye. Ez lényegében vétőjogot biztosít a Parlamentnek abban az esetben, ha a Tanács meg kívánja állapítani a jogállamiság értéke sérelmének egyértelmű veszélyét egy adott tagállammal szemben. Ellenkező esetben, vagyis amennyiben a Tanács nem kívánja ennek megállapítását, – a jogszabályhely megfelelő értelmezését követve – a Parlament egyetértésére sincs szükség. A Tanács az eljárás központi szereplője; a tagállamok a Bizottságtól még annak lehetőségét is elvonták, hogy az érintett tagállammal politikai párbeszédet folytathasson, vagy számára ajánlásokat tegyen. Ezek a jogkörök is a Tanácsot illetik, ellentétben az új, 2014. évi „7. cikket megelőző eljárással”. A Nizzai Szerződés politikailag is jelentős módosítását e helyütt is érdemes felidézni: a jogállamiságvédelmi eljárás lényeges eleme az érintett tagállammal való folyamatos párbeszéd és kooperáció. A jogszabályhely ezt a Tanács egyértelmű kötelezettségévé teszi, vagyis a megelőző mechanizmus hatálya alatt nem diszrekcionális jogköre a Tanácsnak a tagállam meghallgatása és a folyamatos párbeszéd fenntartása.

<sup>53</sup> COM(2003) 606 final: 6. p.

<sup>54</sup> A 7. cikk szerinti eljárás tervezeteinek kidolgozása során felmerült az a lehetőség, hogy a „2. cikkben említett értékek súlyos és tartós megsértését” az Európai Unió Bírósága mondja ki. A föderális kontroll elutasítása végül az Európai Unió Bírósága szerepét elvetette. Így lehet az, hogy a hatályos rendszerben az Európai Parlamenttel, az Európai Bizottsággal együtt az Európai Unió Bíróságának is gyengébb hatáskörök jutnak a jogállamiságvédelem területén. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 269. cikke a 7. cikk szerinti jogállamiságvédelmi mechanizmus eljárási megfelelőségének vizsgálata tárgyában ruházza fel hatáskörrel a Bíróságot. Mind a megelőző mechanizmus, mind a szankciós mechanizmus esetén, az érintett tagállamnak a döntés meghozatalát követő 1 hónapon belül beadott kérelmére a Bíróság megvizsgálja, hogy a 7. cikk szerinti eljárás során betartották-e az eljárási szabályokat. A 269. cikk megfogalmazása egyértelművé teszi, hogy a Bíróság nem jogosult a Tanács vagy az Európai Tanács döntésének tartalmi vizsgálatára, kizárólag az eljárás jogi megfelelőségét vizsgálhatja. Amennyiben a Bíróság úgy találja, hogy az eljárási szabályokat megsértve hozták meg a döntést, úgy a döntést megsemmisíti.

A szankciós mechanizmusban az Európai Parlament szűkebb jogkört kap, mint a megelőző mechanizmusban, eljáráskezdeményező joga nincs, de egyetértési jogosultsága megmarad. Ennek terjedelme a megelőző eljárásban ismertetettel azonos. Az érintett tagállammal való folyamatos párbeszéd a szankciós mechanizmusnak is sajátjává vált. A jogszabályhely szerint a tagállamot kötelező felkérni az üggyel kapcsolatos *„észrevételei benyújtására”*. Mi történik, ha ezt nem teszi meg? A szövegezés egyértelmű: az eljárásban a tagállam észrevételeit kötelező kikérni, de annak elmaradása az eljárást nem hátráltatja, a tagállam észrevételei megtételére nem kötelezhető.

### (3) *A jogkövetkezmények alkalmazása*

A megelőző mechanizmus végeztével lehetséges, de korántsem kötelező jogkövetkezmény a közös értékek egyértelmű veszélyeztetésének megállapítása. A jogkövetkezmény alkalmazása a Tanács diszkrecionális hatáskörébe tartozik, ugyanis a Tanács számára széles mérlegelési jogkör biztosított – hivatalos értelmezés hiányában – arra, hogy eldöntse mikor áll fenn *„az egyértelmű veszélye annak, hogy (...) [a] tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.”*

A szankciós mechanizmus elsődleges jogkövetkezménye azonos a megelőző mechanizmuséval: a közös értékek *„súlyos és tartós megsértésének megállapítása”*. A döntést az Európai Tanács hozza meg, a döntés meghozatalában és a döntés tartalmában egyaránt – akárcsak a megelőző mechanizmus esetén – a Tanácsot teljes diszkrecionális jogkör illeti meg. A szankciós mechanizmus lényege ezután következik: a Tanácshoz kerül az ügy, amely dönthet úgy, hogy szankciót alkalmaz a közös értékeket *„súlyosan és tartósan megsértő”* tagállammal szemben. A döntéshez minősített többség szükséges, de a döntés meghozatalában és annak tartalmában a Tanács szabad kezdet kap. A diszkrecionális jogkört az EUSZ 7. cikkének (3) bekezdése annyiban korlátozza, hogy meghatározza a szankciók lehetséges körét: *„(...) a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat.”* Az, hogy mely jogokat függeszti fel a Tanács, szabad belátásának függvénye.

### (4) *Utánkövetés*

A megelőző mechanizmus megállapítással történő lezárását követően a Tanács – szintén nem diszkrecionális jogkörben – köteles ellenőrizni, hogy a jogkövetkezmény elrendelésének alapja a továbbiakban is fennáll-e.

A szankciós mechanizmus két része közül csak az egyik utánkövetését szabályozza az EUSZ 7. cikkének (4) bekezdése, méghozzá a szankció fenntartását. Az Európai Tanács megállapító döntése alapjának vizsgálatáról – eltérően a megelőző mechanizmustól – a Szerződés nem rendelkezik. A szankció mindaddig fennmarad, amíg a Tanács minősített többséggel nem határoz úgy, hogy azt megváltoztatja, vagy vissza nem vonja. A döntésben teljeskörű mérlegelési jogkör illeti meg a Tanácsot, azzal a megkötéssel, hogy szankciók visszavonására csak akkor kerülhet sor, ha *„az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.”* A homályos megfogalmazás nyilvánvalóan arra utal, hogy szankciót megszüntetni abban az esetben lehet, ha a korábbi tagállami magatartás megváltozott és már nem sérti súlyosan és tartósan a közös értékeket. E változás tartósságára nem utal a Szerződés, a döntés meghozatala, az alapjául szolgáló körülmények figyelembe vétele és mérlegelése a Tanács kizárólagos hatásköre.

A fentiek alapján úgy tűnhet, hogy az *„egyértelmű veszély”* és a *„súlyos és tartós sérelem”* fogalmak határozatlansága a Szerződésekben, szabad mérlegelési jogkört biztosít a Tanácsnak, illetve az Európai Tanácsnak. E fogalmak – nem hivatalos – értelmezéséhez ugyanakkor segítségünkre lehet a nemzetközi közjog<sup>55</sup>. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya az alapvető értékek *„tartós”* megszegésére, az Európa Tanács Alapszabályának kihirdetéséről szóló Egyezmény az értékek *„súlyos”* megszegésére tartalmaz rendelkezéseket. Az ENSZ Alapokmány 6. cikke a következőképpen fogalmaz: *„[a] Biztonsági Tanács ajánlására a Közgyűlés kizárhatja a Szervezetből azt a tagot, amely tartósan megsérti azon alapelveket, amelyeket jelen Alapokmány tartalmaz.”*

Az Európa Tanács Alapszabályának 8. cikke a következőképpen szól: *„[a]mennyiben az Európa Tanács egy tagállama súlyosan megsérti a 3. Cikk rendelkezéseit, képviseleti joga felfüggeszhető, és a Miniszterek Bizottsága felkérheti, hogy a 7. Cikkben foglaltak szerint jelentse be kilépését. Ha az illető tagállam a felszólításnak nem tesz eleget, a Bizottság elhatározhatja, hogy az illető állam tagsága a Bizottság által megállapított időpontban megszűnt.”* Az Alapszabály 3. cikke többek között a jogállamiság értékének tiszteletben tartására hívja fel a tagállamokat a következőképpen: *„[a]z Európa Tanács valamennyi tagállama elismeri a jog uralmának (a jogállamiságnak) az elvét és azt az elvet, hogy a joghatósága alá tartozó minden személy részesül az emberi jogokban és az alapvető szabadságokban. Minden tagállam kötelezi*

---

<sup>55</sup> COM(2003) 606 final: 6. p.

*magát, hogy őszintén és tevékenyen együttműködik az I. Fejezetben meghatározott cél megvalósításában."*

(1) A „súlyos sérelem” fogalom értelmezése.

A súlyos sérelem alatt – mind a megelőző, mind a szankciós mechanizmus esetében – a Bizottság COM(2003) 606 final közleménye olyan sérelem bekövetkezését érti, amely egyrészt (1) szándékosan végrehajtott értéksérelem, illetve (2) eredményében a 2. cikkben említett értékek alapvető sajátosságait érintő jogellenes behatás.

A 2. cikkben említett értékek „súlyos sérelme” egyértelműen arra utal, hogy bármilyen értéksérelem alkalmával a jogállamiságvédelmi mechanizmus nem aktiválható. Egyedi esetben történő, adott állampolgárral szemben elkövetett olyan szándékos tagállami jogsértés, amely formálisan sérti a 2. cikkben említett értékeket, nem elegendő a mechanizmus aktiválásához. A Bizottság COM(2003) 606 final közleménye az egyedi jogsértések helyett a 2. cikkben említett értékek szisztematikus<sup>56</sup>, vagyis rendszerszintű sérelmét kívánja meg az eljárás megindításához; nem csupán egyes egyének jogsérelme, hanem a tagállami jogrendszer elemi sajátossága alapján valamennyi személy (vagy egy nagyobb társadalmi csoport) jogsérelmére kell, hogy sor kerüljön. A 2. cikket érintő egyedi jogsérelem elbírálására nem a 7. cikk szerinti eljárás, hanem tagállami, uniós vagy nemzetközi bírósági eljárások szolgálnak. Amennyiben az egyedi jogsértések olyan méretet öltenek, hogy azokban már nehezen érzékelhető a jogsérelmet szenvedett egyén, és helyébe a teljes társadalom vagy annak nagyobb része mint egységes egész kerül, a jogsérelem szisztematikusnak tekinthető és a 7. cikk szerinti eljárás megindításának feltétele teljesül.

(2) Az „súlyos sérelem egyértelmű veszélye” fogalom értelmezése.

A megelőző mechanizmus aktiválásához szükséges fogalom több elemből tevődik össze: a „súlyos sérelem”, az „egyértelműség” és a „veszély” egységeiből. Mindhárom együttesen szükséges a mechanizmus működésbe hozatalához.

A bizottsági közlemény alapján az „egyértelműség” a tagállami szándék összetéveszthetetlen célirányosságát takarja, vagyis elvárja, hogy a tagállam a „súlyos sérelem” bekövetkezése érdekében cselekedjen.

A „veszély” arra utal, hogy tényleges sérelem nem következik be, a veszély nem materializálódik. A veszély csupán a tényleges értéksérelem

---

<sup>56</sup> COM(2003) 606 final: 7. p.

bekövetkezésének reális lehetősége. A veszély tényleges sérelemként való megjelenése már – annak tartóssága esetén – a szankciós mechanizmus aktiválását vonhatja maga után.

(3) *A „súlyos és tartós sérelem” fogalmának értelmezése.*

A szankciós mechanizmus a „súlyos sérelem” tartósságát várja el. A tartósság lényege, hogy egyrészt (1) a „súlyos sérelem” huzamosabb ideig fennálljon, vagy (2) szisztematikusan ismétlődjön. A „súlyos sérelem” értelmezésénél korábban megjelöltük azt a sajátosságot, hogy nem közvetlenül egyéneket, hanem a társadalom egészét vagy kisebb-nagyobb egységeit érinti a sérelem. Ez az értelmezés a „tartósságra” is kellőképpen értelmezendő, ugyanis a szisztematikus jogsértés egyedi jogsértések sorozata, egyes egyénekekkel szembeni jogsértések ismétlődő folyamata. Amennyiben az egyedi jogsértések ismétlődése kellően huzamos ideig fennáll, teljesül a tartósság kritériuma; amennyiben a tagállami jogsértés szándékos, nyíltan a 2. cikkben meghatározott értékek ellen tör és a társadalom egészét vagy részét éri tényleges értéksérelem formájában, akkor aktiválható a szankciós mechanizmus<sup>57</sup>.

Az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése a következőképpen szól: *„[a] Tanács (...) minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti (...).”* Az „egyes jogok” felfüggesztése kellően széles mérlegelési jogkör lehetőségét nyújtja a Tanács számára, ugyanakkor korlátozó tényezőként is jelentkezik. Az „egyes jogok” felfüggeszthetősége egyértelműen kizárja „valamennyi jog” felfüggeszthetőségét. Egy értéksértő tagállamtól valamennyi tagsági jogosultsága nem vonható el, a 7. cikk szerinti eljárás nem eredményezheti a tagállam de facto kizárását az Unióból<sup>58</sup>. A mérlegelési jogkör további korlátozását tartalmazza az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése, amikor kimondja: *„Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit.”* Ez kellően tág megszorítás, ugyanis nem csupán az uniós polgárok, hanem valamennyi személy jogainak és kötelezettségeinek figyelembevételére hívja fel a Tanácsot szankció alkalmazása során<sup>59</sup>.

Mind a két mechanizmus a *„2. cikkben említett értékek”* fordulattal operál. Mind a megelőző mechanizmus, mind a szankciós mechanizmus abban az esetben kezdeményezhető, ha fennáll ezen értékek sérelmének

<sup>57</sup> COM(2003) 606 final: 8. p.

<sup>58</sup> PEERS (2004): 72. p.

<sup>59</sup> Uo.

egyértelmű veszélye, illetve a tagállam súlyosan és tartósan megsérti ezen értékeket. A megfogalmazás azt vonná maga után, hogy az EUSZ 2. cikkében megjelölt értékek közül, ha csak egy kerül veszélybe vagy sérül, akkor egyik mechanizmus sem indítható el. Ez helyesnek tűnő értelmezés lehet, de az EUSZ 2. cikkében említett értékek egymással összefüggnek és interdependens rendszert alkotnak. Ha egy tagállam veszélyezteteti vagy sérti a demokrácia értékét, az egyértelműen maga után vonja a jogállamiság értékének veszélyeztetését vagy sérelmét is; ha az emberi jogokat szisztematikusan sértik egy tagállamban, az a demokrácia és jogállamiság értékének sérelmét is jelenti egyben.

### **3.3. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás alkalmazása**

A 7. cikk szerinti eljárást eddig egyszer sem alkalmazták, sem annak megelőző, sem szankcionáló mechanizmusát. Ennek alapvetően két okát azonosíthatjuk:

- (1) Az eljárás sokszereplős és igen bonyolult rendszerben működik. Formálisan lehetséges, hogy a 7. cikk szerinti eljárás valamelyik mechanizmusa lefolytatható legyen, a valóságban viszont lényegében elképzelhetetlen, hogy az eljárás minden szereplője minősített többséggel vagy egyhangúság mellett egységesen támogassa jogkövetkezmény alkalmazását. Még ha meg is indul egy 7. cikk szerinti eljárás, lehetetlen, hogy minden eljárási szereplő támogassa azt. Különösen elképzelhetetlen, hogy az eljárás őreként funkcionáló Tanács, illetve az Európai Tanács rábólintson a tagállam szuverenitását jelentős körben érintő döntés meghozatalára.
- (2) Az eljárás elmaradt alkalmazásának másik indoka az, hogy az eljárás túlságosan súlyos következményekkel jár, a tagállamok közötti erőviszonyokat olyan mértékben felborítaná egy esetleges szankció, amelyet senki sem kíván. Az eljárás megindításának és sikeres lefolytatásának abban az esetben lenne létjogosultsága, ha egy tagállam olyan mértékben és szisztematikusan sértené a közös értékeket, amely alapjaiban kérdőjelezné meg a tagállam Unió melletti elkötelezettségét. Mivel a rendszer eddig ilyen tagállami magatartással nem szembesült, a „nukleáris opció” alkalmazásától eltekintett, és inkább a politikai meggyőzés puha eszközéhez nyúlt, amely viszont több esetben is gyengének bizonyult.

A 7. cikk szerinti eljárás a jogszabály szintjén emegfelelően kidolgozott jogállamiságvédelmi mechanizmus, amelynek tényleges alkalmazására kevés esély mutatkozik. A Bizottság COM(2003) 606 final közleményében

hangsúlyozza abbéli bizalmát, hogy a 7. cikk szerinti eljárás alapján szankció kiszabására soha nem kerül sor<sup>60</sup>; vagyis maga a Bizottság is inkább „*nukleáris elrettentő eszközként*”, sem mint ténylegesen alkalmazott szankciós eszközként tekint a 7. cikk szerinti eljárásra. De a közelmúlt eseményei mégis szükségessé tették valamilyen használhatóbb jogállamiságvédelmi eszköz létét. A jogállamiság értékének olyan szintű sérelme esetén, amellyel a közelmúltban meg kellett és kell birkóznia az Uniónak, a 7. cikk szerinti eljárás nem megoldás, sem annak súlyos következményei, sem eljárási nehézkessége, sem a Bizottság politikai akaratának hiánya miatt. A Bizottság eddig, ha a jogállamiság értékét egy tagállami magatartás fenyegette, akkor a kötelezettségszegési eljárás adta lehetőségekhez nyúlt. A kötelezettségszegési eljárás viszont a rendszerjellegű fenyegetésekkel szemben nem bizonyult teljes körben hatékonynak; az ilyen, rendszerjellegű fenyegetések orvoslására a Bizottság 2014. évi „7. cikket megelőző eljárása” a javasolt megoldást, amely első tényleges alkalmazásának napjainkban lehetünk szemtanúi.

### **3.4. A kötelezettségszegési eljárás**

A 7. cikk szerinti eljárás mellett, a jogállamiságvédelem területén biztosított az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárás lehetősége is, annak politikai meggyőzést lehetővé tevő eszközeivel. Jogállamiságvédelmi célú kötelezettségszegési eljárás megindításának a feltétele, hogy a tagállam az EUSZ 2. cikke mellett konkrét uniós jogszabályt is megsértsen. A Bizottság új uniós jogállamiságvédelmi keretről szóló közleményében úgy fogalmaz, hogy „*[v]annak olyan aggodalomra okot adó helyzetek, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, és ezért nem tekintendők a Szerződések szerinti kötelezettségek megsértésének, mégis rendszerszintű fenyegetést jelentenek a jogállamra.*”<sup>61</sup>

Jogállamiság értékének védelmére irányuló uniós eljárás 2015-ig csak kötelezettségszegési eljárás keretében indult, így jelentősebb gyakorlati példával csak ez az eljárástípus tud szolgálni. Jogállamiság értékét védő kötelezettségszegési eljárás volt pl. a C-286/12. sz. Európai Bizottság kontra Magyarország ügy (EU:C:2012:687), amelyben Magyarország által közvetlenül sértett jogszabályhelyek a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról

<sup>60</sup> COM(2003) 606 final: 12. p.

<sup>61</sup> COM(2014)0158 final: 6. p.

szóló 2000/78/EK tanácsi irányelv (2000. november 27.) 2. és 6. cikkei voltak.

Az eljárásjog oldaláról vizsgálva az ügyet láthatjuk, hogy a C-286/12. sz. ügy mindenben követte a kötelezettségszegési eljárásokra vonatkozó, az EUMSZ 258. cikkében meghatározott rendelkezéseket. A kötelezettségszegési eljárás alapját csak konkrét jogszabályhely, vagyis Szerződésből eredő kötelezettség elmulasztása vagy megsértése képezheti. Az eljárás kezdeményezője az Európai Bizottság. Ez a C-286/12. sz. ügyben is teljesült, az eljárás a Bizottság kezdeményezésére indult, a 2012. január 17-i keltezésű felszólító levelével. A bizottsági értesülést követően megküldött hivatalos levélben a Bizottság megfogalmazta Magyarország intézkedéseivel szembeni észrevételeit. Magyarország vitatta a Bizottság által felrótt kötelezettségszegést, így a Bizottság 2012. március 7-én indokolással ellátott véleményt adott ki, amelyben felhívta a magyar tagállamot a jogsértés megszüntetésére. Mivel Magyarország a Bizottság kérésének nem tett eleget, így megindult a kötelezettségszegési eljárás bírósági szakasza, amelynek eredménye a C-286/12. sz. ügyben hozott és hivatkozott ítélet. Az Európai Unió Bíróságának ítélete kötelező a magyar tagállamra nézve, és a benne foglalt intézkedések megtételére a tagállam kényszeríthető.

Az anyagi jog oldaláról vizsgálva az ügyet láthatjuk, hogy a Bizottság véleménye szerint Magyarország megsértette az irányelv hivatkozott, a foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazandó egyenlő bánásmódra vonatkozó cikkeit. Ugyanis a bírákra, az ügyészekre és a közjegyzőkre alkalmazandó, a szolgálati jogviszonyuk kötelező megszűnésével járó korhatárra vonatkozó jogszabályi rendelkezések elfogadásával a magyar tagállam nem teljesítette az irányelvben foglalt kötelezettségét<sup>62</sup>. A szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatár 70 évről 62 évre történő, a bírákra, az ügyészekre és a közjegyzőkre vonatkozó leszállítása az adott hivatásrendhez tartozó személyekkel szemben eltérő bánásmódot valósít meg. Az eltérő bánásmód pedig az irányelv 6. cikkében meghatározott szempontok alapján nem igazolható, hiányzik a jogszerű cél és az intézkedés az elérni kívánt céllal sem áll arányban<sup>63</sup>. A Bizottság Magyarországgal szemben megfogalmazott kritikája viszont jóval túlmutatott az irányelv meghatározott szakaszainak megsértésén, és a jogállamiság értékére vonatkozó megjegyzéseket is tartalmazott. A Bizottság a jogállamiság értékének fenyegetettségét látta a magyar tagállam magatartásában, ugyanis a bírák jogállásának ilyen módosítása a

---

<sup>62</sup> C-286/12. számú Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélet 18. pontja

<sup>63</sup> C-286/12. számú Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélet 26. pontja



független és pártatlan bíróság elvének, így a jogállamiság értéke egyik alkotóelemének rendszerjellegű fenyegetettségét is jelentette egyben.

A kötelezettségszegési eljárás sajátosságaira, hatályos szabályozására és jogállamiság-védelmi gyakorlatára tekintettel két dolgot érdemes megállapítani: (1) ez az egyetlen, eddig sikeresnek bizonyult jogállamiságvédelmi eljárás, de (2) nem képes a jogállamiság rendszerjellegű fenyegetéseire megfelelő és gyors választ adni.

### **3.5. A „7. cikket megelőző eljárás”**

Az Európai Parlament régóta javasolta egy olyan korai figyelmeztető és monitoring mechanizmus létrehozását, amely a 2. cikkben meghatározott értékek tiszteletben tartását fokozottabban garantálja, és amely kiegészíti a nukleáris opció és az egyedi kötelezettségszegési eljárás alkotta jogállamiságvédelmi keretet. 2014. március 11-én az Európai Bizottság egy új védelmi eljárás lehetőségét vázolta<sup>64</sup>, arra hivatkozással, hogy a meglévő 7. cikk szerinti eljárás és a politikai meggyőzés a Bizottság számára két végletes eszközt nyújtanak érdekei érvényesítésére, így szükségesnek tart egy ezek közé ékelődő harmadik, „középszintű” mechanizmusrendszert, az ún. „7. cikket megelőző eljárást”. Ez az új rendszer közelebb áll a politikai meggyőzés eszközához, de eredményében a 7. cikk szerinti eljárásba torkollhat. A Bizottság javasolt eljárásának a célja, hogy olyan helyzetek kialakulását akadályozza meg, amikor fennáll a 7. cikk szerinti eljárás alkalmazásának a lehetősége, de annak következményeit a Bizottság túlzottnak, illetve a tagállamok közötti politikai viszonyokat indokolatlan mértékben felborító intézkedésnek véli. Vagyis célja nem más, mint hogy a problémák megoldhatóak legyenek még azelőtt, hogy az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás tényleges megindításának feltételei teljesülnének<sup>65</sup>, illetve, hogy a Bizottság a 7. cikk szerinti eljárás lefolytatásánál nélkülözhetetlen, de politikai konszenzus kialakításában akadályt képező uniós intézmények szerepvállalása nélkül képes legyen tagállamokkal szembeni jogállamisági intézkedéseket tenni<sup>66</sup>.

Az új eljárás három fázisból áll. Az első fázist megelőző szakasz az információgyűjtés, vagyis amikor a Bizottság ismereteket szerez arra vonatkozóan, hogy egy tagállam esetén lehetőségként tételvezhető-e a „7. cikket megelőző eljárás” megindítása. A Bizottság számos helyről

---

<sup>64</sup> Jogállamiság értékét védő eljárásra javaslat már korábban is érkezett az Európai Unió intézményeihez. 2013. április 22-i Általános Ügyek Tanácsának napirendjén volt egy demokrácia-, alapjog- és jogállamiságvédelmi mechanizmus, melyet Dánia, Finnország, Németország és Hollandia kezdeményezett.

<sup>65</sup> LÁNCOS (2014): 1. p.

<sup>66</sup> LÁNCOS (2014): 4. p.

szerezhet releváns információkat, a tagállamoktól, az Európa Tanácstól vagy az Európai Unió Alapjogi Ügynökségétől.

Amennyiben a Bizottság a jogállamiság és a demokrácia elveinek rendszerjellegű fenyegetését észleli, értékeli a tagállam helyzetét, és ún. „jogállamiságra vonatkozó véleményt” fogalmaz meg a tagállammal szemben, amelyre az érintett kifejtheti észrevételeit. *„A keret olyan helyzetekben lesz aktiválva, amikor a tagállami hatóságok olyan intézkedéseket hoznak vagy olyan helyzeteket tolerálnak, amelyek valószínűleg rendszeresen és hátrányosan befolyásolják a jogállamiság garantálása céljából létrehozott nemzeti szintű intézmények és biztosítékul szolgáló mechanizmusok sértetlenségét, stabilitását vagy megfelelő működését.”*<sup>67</sup> Vagyis az eljárás nem egyedi esetek felülvizsgálatára szolgál, hanem rendszerjellegű fenyegetések kezelésére törekszik, és olyan esetekben alkalmazható, ha – a szubszidiaritás elvének is megfelelően – a nemzeti szintű jogállamiságvédelmi mechanizmusok és intézmények nem képesen a fenyegetettség kezelésére.<sup>68</sup> A Bizottság arra vonatkozóan, hogy fennáll-e a tagállam részéről a jogállamiság értékének rendszerjellegű fenyegetettsége, illetve hogy milyen megoldási javaslatokkal éljen, külső szakértőket vagy az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét, az Európai Unió igazságügyi hálózatának valamely tagját, vagy akár az Európa Tanács valamely szervezetét is bevonhatja munkájába<sup>69</sup>.

Ha a tagállam hajlandó a bizalmas tárgyalások<sup>70</sup> során magát olyan cselekvési terv mellett elkötelezni, amely a Bizottság szerint megfelelő a jogállamiság és a demokrácia elveinek biztosítására, akkor az eljárás befejeződik. Ennek hiányában a második szakaszba lép az eljárás, ahol a Bizottság ún. *„jogállamiságra vonatkozó ajánlást”* fogalmaz meg. Ebben egyrészt megállapítja a jogállamiság rendszerjellegű fenyegetettségét, illetve határidő tűzése mellett konkrét megoldási javaslatot határoz meg a tagállam számára, vagyis a Bizottság útmutatást nyújt konkrét problémák megoldására<sup>71</sup>.

Harmadik lépésként a Bizottság követi a tagállami végrehajtást, és amennyiben úgy tapasztalja, hogy a jogállamiság értéke továbbra is rendszerszinten fenyegetett, lehetőségként tételezi a 7. cikk szerinti eljárás megindítását.

---

<sup>67</sup> COM(2014)0158 final: 7. p.

<sup>68</sup> Uo.

<sup>69</sup> COM(2014)0158 final: 9-10. p.

<sup>70</sup> LÁNCOS (2014): 3. p.

<sup>71</sup> COM(2014)0158 final: 9. p.

A Bizottság közleménye szerint az eljárás a következő alapelveken nyugszik:

- (1) érintett tagállammal folytatott párbeszéd;
- (2) helyzet objektív és alapos értékelése;
- (3) a tagállamokkal szemben érvényesülő egyenlő bánásmód követelménye;
- (4) gyors és konkrét intézkedések meghozatala.<sup>72</sup>

A „7. cikket megelőző eljárás” a tagállammal folytatott párbeszédén, valamint az uniós és a tagállami érdekek egyeztetésén alapul, biztosítva e meghatározott elvek mentén azt, hogy a Bizottság minden esetben objektíven, és a tagállamokkal szemben az egyenlő bánásmód követelményének tiszteletben tartásával folytassa le az új eljárást. Ez hivatott biztosítani azt, hogy a hagyományos tanácsi döntéshozataltól – így pl. 7. cikk szerinti eljárástól – eltérően az érintett tagállamon kívüli egyéb tagállam érdekérvényesítő ereje kisebb jelentőséghez jusson, és ezáltal a helyzetet ne más tagállamok eltérő fogalom-meghatározásokkal, hanem egy szupranacionális szereplő, egységesített uniós jogállamfogalom alapján ítélje meg.

### **3.6. Az új eljárás helye a hatályos rendszerben**

A jogállamiság értékét védő új eljárás illeszkedik a Bizottság és az Európai Unió azon eszközeinek rendszerébe, amelyeket olyan tagállamokkal szemben alkalmazhat, amelyek tevékenysége rendszerszinten fenyegetést, veszélyt vagy sérelmet jelent a jogállamiság értékére. A „7. cikket megelőző eljárás” megindítása nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az érintett tagállammal szemben kötelezettségszegési vagy akár 7. cikk szerinti eljárás is meginduljon. Az új eljárás a gyors válaszadási képesség, az érintett tagállammal való megegyezés és döntéshozatalba való minél fokozottabb bevonás elveire épül, bízva abban, hogy a lojális együttműködési kötelezettség mentén a tagállam hajlandó a Bizottsági cselekvési tervet követni. Az új eljárás bizonyítékgyűjtő eljárásnak is tekinthető, mert fókuszálhat arra is, hogy az esetlegesen megindítandó 7. cikk szerinti eljáráshoz megfelelő bizonyítékot, tárgyi alapot biztosítson a Bizottság számára<sup>73</sup>.

Az új eszköz nem igényel új hatásköröket a Bizottság számára, ugyanis lényében nem másról van szó, mint az eddigi hatásköri szabályok tisztázásáról és részletezéséről; az új eljárás korai megelőző eszköze a 7.

<sup>72</sup> COM(2014)0158 final: 8. p.

<sup>73</sup> CHRONOWSKI (2016)

cikk szerinti eljárásnak. Az új eljárás nem terheli a tagállamokat új kötelezettségekkel, ugyanis eredményében nem tartalmaz kötelező erejű döntést. Tagállamok számára új kötelezettséget csak a Szerződések módosításával lehet meghatározni, ennek hiányában – a Bizottság értelmezését követve – az elsődleges joganyag módosítása nem szükséges az új eljárás miatt. Ez az érvelés azonban támadható: a „7. cikket megelőző eljárás” kötelező döntésre vonatkozó rendelkezést ugyan nem tartalmaz, de a tagállam azon kötelezettsége, hogy a Bizottsággal bizalmas tárgyalásokba bocsátkozzon a „jogállamiságra vonatkozó ajánlás” kibocsátásának elkerülése érdekében, megalapozhatja a tagállamok szuverenitásféltését. Mivel ilyen eljárási kötelezettség is kötelezettség, és szerződési rendelkezés nincs róla, bármely eljárás alá vont tagállam hivatkozhat arra, hogy az eljárásban való részvételre nem kényszeríthető. Ezen az alapon az új eljárás – az eredeti tervekhez képest is – gyengébbnek fog bizonyulni<sup>74</sup>.

Az új eljárást nem minden tagállam fogadja pozitívan. Kétségtelen, hogy szuverenitást csökkentő tényező egy szupranacionális szerv által végzett jogállamisági kontroll. A rendszer ezért kompromisszumos alapon épül fel: (1) nem teljesen új eljárás jön létre, hanem a 7. cikk szerinti eljárás részletesebb rendszere működik tovább, mintegy a korábbi két szakaszhoz kiépül egy, eddig is a Szerződésekben lévő, korai megelőző szakasz; (2) az eljárás politikai érdekérvényesítési eszköz (szerzésére tett bizottsági próbálkozás), nem pedig jogilag kötelező döntéshozatali forma; (3) az eljárás nem jelent a tagállamok feletti döntéshozatalt, ugyanis a Bizottság az eljárás végén nem hoz kötelező döntést a tagállammal szemben. Az eljárás egyedüli eredménye az lehet, hogy a Bizottság a 7. cikk szerinti eljárás megindításának lehetőségét megvizsgálja. A 7. cikk szerinti eljárás pedig már kormányközi kontroll alatt áll<sup>75</sup>.

Az új eljárás éppen napjainkban esik át első kipróbálásán, ugyanis az Európai Bizottság 2016. június 1. napján kibocsátotta a „jogállamiság értékére vonatkozó véleményét” Lengyelországgal szemben<sup>76</sup>. Lengyelországban 2015. október 25-én általános törvényhozási választásokat tartottak, amelyen a konzervatív Jog és Igazságosság Párt

---

<sup>74</sup> LATTMANN (2016)

<sup>75</sup> Mint korábban említettük a szupranacionális kontroll engedélyezésétől a tagállamok már a 7. cikk szerinti eljárás tervezetének kidolgozásakor is tartottak. A tagállamok szuverenitásféltése miatt az Európai Unió Bíróságának hatáskörbővítésére vonatkozó javaslatot a tagállamok elutasítottak. Az Európai Parlament szerepénél pedig láthattuk, hogy hatásköre végül csupán az eljárás kezdeményezésére és egyetértésre terjedt ki. Ilyen szabályok mellett a tagállamok garantálták, hogy a 7. cikk szerinti eljárás kizárólagosan kormányközi ellenőrzés hatálya alatt működjön.

<sup>76</sup> European Commission – Fact Sheet. Commission Opinion on the Rule of Law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions and Answers, Brussels, 2016.06.01., forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-2017\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2017_en.htm), letöltve: 2016.06.01.

szerezte a legtöbb mandátumot, és alakíthatott kormányt. Az új lengyel törvényhozás és kormány működésének rövid ideje alatt olyan döntéseket hozott (alkotmánybírák vitatott jelölése és kinevezése, az alkotmánybírárságról szóló törvény módosítása, valamint a közmédiáról szóló új törvény elfogadása), amelyeknek uniós értékek melletti elkötelezettségét többen, így az Európai Bizottság is kétségbe vonták<sup>77</sup>. Az Európai Bizottság biztosi kollégiuma 2016. január 13-án<sup>78</sup> arról határozott, hogy megindítja a „7. cikket megelőző eljárást” Lengyelországgal szemben a vitatott jogalkotás miatt<sup>79</sup>. Az eljárás a napokban lépett a második szakaszába, így az eljárásnak még az elején járunk, de szemünk láttára íródik a történelem. Nem csupán az uniós jogállamiságvédelmi keret története, hanem az egész Európai Unióé; ugyanis az új jogállamiságvédelmi eljárás sikeres megszilárdulása az Unió politikai és jogi unió jellegének erősítését vonja maga után, amely közelebb vihet minket az európai egységállam felé vezető úton.

### Felhasznált irodalom

BARROSO, José Manuel: *State of the Union*. Strasbourg (2012.09.12.), forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_hu.htm) (letöltve: 2015.11.24.)

BAUME, Maia De La: *EU launches 'rule of law' probe of Poland, The Commission announced it would open a 'preliminary assessment' of moves by the Polish government*. Politico, 2016.01.13., forrás: <http://www.politico.eu/article/poland-probe-rule-of-law-eu-commission-timmermans/> (letöltve: 2016.03.21.)

BESSELINK, Leonard; PENNING, Frans; PRECHAL, Sacha (szerk.): *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, Wolters Kluwer, Bredfordshire (UK), 2011.

BOKROS Attila: Kelet és nyugat a bővítésben? Az Európai Unió bővítési és „európaizálási” folyamatának vizsgálata, Bosznia-Hercegovina és Izland csatlakozási lehetőségének tükrében. In: Pogácsás Anett, Szilágyi Pál, Lános Petra Lea, Ádány Tamás (szerk.): *'Értékek mentén rendet tartani': Válogatott tanulmányok joghallgatók tollából*. Pázmány Press, Budapest, 2015.

---

<sup>77</sup> European Commission – Fact Sheet. College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions and Answers, Brussels, 2016.01.13., forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm), letöltve: 2016.03.30.

<sup>78</sup> BAUME (2016)

<sup>79</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm), letöltve: 2016.03.30.

CHRONOWSKI Nóra előadása. Budapest (2016.04.13.): A jogállamiság értéke az Európai Unióban, Nemzetközi és EU Közjogi Tudományos Diákkör, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

DUXBURY, Alison: Austria and the European Union – The Report of the „Three Wise Men”. In: *Melbourne Journal of International Law*. 2000. forrás: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MelbJIL/2000/10.html> (letöltve: 2016.03.26.)

European Commission – Fact Sheet. College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions and Answers. Brussels, 2016.01.13., forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm) (letöltve: 2016.03.30.)

European Commission – Fact Sheet. Commission Opinion on the Rule of Law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions and Answers. Brussels, 2016.06.01., forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-2017\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-2017_en.htm) (letöltve: 2016.06.01.)

FEKETE Balázs: *Az EU szerződés 7. cikke – valóban atomfegyver?* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének blogoldala, forrás: <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/01/az-eu-szerzodes-7-cikke-valoban-atomfegyver> (letöltve: 2015.11.09.)

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

LATTMANN Tamás előadása. Budapest (2016.04.13.): *A jogállamiság értéke az Európai Unióban – kerekasztal beszélgetés*, Nemzetközi és EU Közjogi Tudományos Diákkör, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

O'REILLY, Emily: *Az Európai Ombudsman: egy átláthatóbb és elszámoltathatóbb Európai Unióért*. Budapest (2015.12.02.), Európai Parlament Tájékoztatási Irodája – Európa Pont

PECH, Laurent: Rule of law as a guiding principle of the European Union's external action. In: *Cleer Working Papers*. Hága, 2012/3.

PEERS, Steve; WARD, Dr. Angela: *The European Union Charter of Fundamental Rights. Politics, law and policy*, Hart Publishing, Oxford, 2004.

PRODI, Romano az Európai Parlament plenáris ülésén tartott beszéde. Brüsszel (2000.02.02.), forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-00-29\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-29_en.htm) (letöltve: 2016.03.26.)

Promoting the rule of law in the European Union, FRA Symposium Report, 4th Annual FRA Symposium, Vienna, 2013.06.07.

Roos, Stefanie Ricarda: *The „Rule of law“ as a requirement for accession to the European Union*, forrás: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_15604-544-1-30.pdf?090306091009](http://www.kas.de/wf/doc/kas_15604-544-1-30.pdf?090306091009)  
(letöltve: 2016.06.11.)

SADURSKI, Wojciech: Harapjon is, ha már ugat: a 7. cikk története, az EU-bővítés és Jörg Haider (fordította: Dr. Tóth Balázs és Salát Orsolya). In: *Fundamentum*. 2012. 3. szám

\*\*\*

### **The concept and the protection of the rule of law in the European Union Summary**

Rule of Law: one of the values the European Union is founded on. The Member States are obliged to keep up a legal system that conform with this value; the European Union is obliged to maintain mechanisms that provide protection for the value of the Rule of Law. Before 2014 the European Union had basically two mechanisms: (1) the Article 7 TEU procedure and (2) the infringement proceedings. Both of them had their shortcomings, thus in 11 March 2014 the Commission proposed a new Rule of Law Framework that shall be triggered by threats to the Rule of Law which are of a systematic nature. Recent developments in Poland have triggered the new mechanism; on 1 June 2016 the Commission decided to initiate the Framework for the first time ever.