

Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje

2020. március 30. - Gát Ákos Bence

Az Európai Unió intézményei az elmúlt évtizedben módszeresen építették ki a tagállamok fölötti általános uniós politikai kontrollt elősegítő jogállamiság-politikát. Az alábbi elemzés logikus sorrendbe helyezi a főbb mérföldköveket és röviden vizsgálja a kialakult trendet.

Az Európa Stratégia Intézet oldalára látogató olvasó elképzelhető, hogy felteszi magában a kérdést: nem lóg ki a jogállamiság kérdése a „szakpolitikai figyelő” címet viselő rovatból? Ha ebben a rovatban az Európai Unió digitális politikájáról, a Green Deal-ről, közös agrárpolitikájáról vagy éppen közös védelempolitikai célkitűzéseiről olvasunk, bizonyára mindenki érti, hogy az Unió egyes szektorális, vagy éppen horizontális, ágazatokon átívelő szakpolitikáival foglalkozunk. A jogállamiság azonban klasszikus esetben az alkotmányjogi tankönyvekben kap helyet, s mint abszolút, idealizált, a modern európai országok számára irányadó, követendő elvként szokás elemezni. Az alábbi rövid összefoglaló elemzés célja bemutatni, hogy melyek azok a fő változások az elmúlt évtizedben, amelyek miatt a jogállamiságra mint újkeletű uniós közpolitikára tekinthetünk.

A közpolitika „egy vagy több közigazgatási, illetve kormányzati hatóság saját cselekvési programja”.^[1] A definíció alkalmazható a jogállamiság és az Európai Unió viszonyára is, hiszen 2011-től kezdve számos jelentés, állásfoglalás, hivatalos dokumentum és tudományos cikk alakította azt a cselekvési programot, amelyet az Európai Unió ma is követ a témában.^[Gát, 2019] A 2010-es években gomba módra szaporodtak el az Európai Unió döntéshozó és vitafórumain azok a viták, akciótervek, politikai és intézményi dokumentumok, amelyek egyes, jellemzően az Unióhoz 2004 után csatlakozott tagállamaiban firtatják a jogállamiság helyzetét.

Az Európai Parlament 2011. január 18-i strasbourgi plenáris ülése e tekintetben fontos kiindulópontot jelentett. Az ülés egyik napirendi pontjaként Magyarország miniszterelnöke mint az Európai Unió soros elnökségét ellátó ország vezetője hivatalos volt az Európai Parlamentbe, hogy az uniós szokásoknak megfelelően bemutassa Magyarország féléves európai uniós prioritásait. A baloldali európai parlamenti képviselők azonban eltérítették az ülést a kezdeti tárgytól, és a magyarországi jogállamiság és demokrácia helyzetéről szóló vitává alakították. A „casus bellit” a 2010 decemberében elfogadott magyar médiatörvény szolgáltatta, amelyet az európai baloldal diktatórikusnak minősített, így európai parlamenti képviselők egy csoportja tüntetőleg leragasztott szájjal, üres újságcímlapokat lebegtetve vett részt az ülésen.

A látványos politikai akció után sorra születtek a hasonló húrokat pengető, s a jogállamiságot egyre gyakrabban hivatkozó uniós dokumentumok. Az Európai Parlament baloldali többsége először 2011. március 10-én, majd röviddel utána 2011. július 5-én is állásfoglalást fogadott el Magyarországgal szemben a jogállamiságra hivatkozva. A sor innentől kezdve trendszerűen folytatódott, a témát más nemzetközi szervezetek, például az Európa Tanács, valamint annak Velencei Bizottsága is többször napirendre tűzték. Az ezzel kapcsolatos dokumentumokat

alaposan áttanulmányozva megfigyelhető, hogy eleinte a jogállamisággal kapcsolatos politikai értékezésekhez szükség volt valamilyen, az adott dokumentum szerzői szerint aggodalomra okot adó tagállami politikai fejleményre. Néhány év elteltével azonban a jogállamiság kérdése önálló, önjáró témává kezdett válni, e tekintetben a 2013-as és 2014-es évek hoztak érdekes fordulatokat.

Négy uniós tagállam, Németország, Finnország, Luxemburg és Hollandia külügyminiszterei 2013. március 6-án [levélben](#) fordultak az Európai Bizottság elnökéhez, amelyben kérték egy európai uniós jogállamisági mechanizmus kialakítását. A levelet teljes terjedelmében érdemes megismerni, mert gyakorlatilag röviden és tömören szerepelnek benne azok az irányvonalak, amelyeket a jogállamiság-politika terén az uniós intézmények a mai napig követnek, a jogállamisági mechanizmus gondolatától kezdve egészen a legújabban vita tárgyát képező, jogállamisági témához kapcsolt pénzügyi szankciók kérdéséig.

Az Európai Parlament néhány hónappal később, 2013. július 3-án elfogadta a Tavares jelentésén alapuló [állásfoglalását](#) is. Az állásfoglalás egyrészt tételesen foglalkozik az európai baloldal által kifogásolt magyar politikai fejleményekkel, másrészt az említett külügyminiszterekhez hasonlóan előírnyoz egy legmagasabb politikai szinten koordinált, uniós értékeket ellenőrző, korai figyelmeztető rendszert kialakító gyors és független mechanizmust.

Az említett négy tagállam és az Európai Parlament nyomásgyakorlását követően az Európai Bizottság 2014. március 11-én [közleményt](#) adott ki az ún. „jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről”. A dokumentumban felvázolta azt a mechanizmust, amelyet alkalmazni kíván azokra az esetekre, amikor felmerül, hogy egy uniós tagállamban sérül a jogállamisággal helyzete. A mechanizmus az érintett tagállammal folytatott strukturált párbeszédre alapul és három szakaszból áll.

Az elsőben a Bizottság felméri, vannak-e egyértelmű jelei annak, hogy egy tagállamban veszélyben van a jogállamiság. Ha előzetes értékelése alapján arra a véleményre jut, hogy a jogállamiság rendszerszintű fenyegetését jelentő helyzet áll fenn, párbeszédet kezdeményez a tagállammal és eljuttatja hozzá a „jogállamiságra vonatkozó véleményét”. A Bizottság tájékoztatja a közvéleményt az eljárás elindításáról, de az eljárás és a tárgyalások tartalmát ezen a ponton még bizalmasan kezeli. Ha ebben a szakaszban nem sikerül a Bizottság számára kielégítő megoldást találni, az eljárás a második szakaszba lép.

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

A harmadik szakasz a „Bizottság ajánlásának nyomon követése”, amelyben a Bizottság figyelemmel kíséri, hogy az érintett tagállam miként hajtja végre a hozzá intézett ajánlást. Ha

az érintett tagállam a kitűzött határidőn belül nem követi nyomon megnyugtatóan az ajánlást, a Bizottság elindíthatja az EUSZ 7. cikkében meghatározott mechanizmusok egyikét.

A Bizottság által kialakított jogállamisági mechanizmus felépítése a kötelezettségszegési eljárásokból ismert eljárási struktúra analógiájára épül. A strukturált párbeszéd hasonlóan valósul meg, az érintett tagállam és a Bizottság folyamatosan kommunikál, tárgyal egymással, s csak akkor következnek további lépések, ha nem sikerül megállapodásra jutniuk. A további lépések tekintetében azonban jelentős eltérések figyelhetők meg a két esetben. A kötelezettségszegési eljárások esetében a következő szakasz az Európai Unió Bírósága elé utalás, míg a jogállamisági mechanizmus esetében a bírósági szakasz hiányzik. Emiatt a kilátásba helyezhető szankciók is jelentősen eltérnek egymástól. A kötelezettségszegési eljárások esetében a Bíróság elmarasztalhatja a tagállamot, kötelezheti arra, hogy a Bizottság elvárásainak megfelelően változtasson a nemzeti szabályozásán vagy gyakorlatán és pénzbírságra ítélheti. A jogállamisági eljárás tekintetében nincs hasonló jogi szankció, ennek híján a Bizottság csak azzal gyakorolhat nyomást, hogy megindítja az EUSZ. 7. cikk szerinti eljárások egyikét.

A Bizottság által 2014-ben meghirdetett mechanizmus egy köztes megoldás, ami alapvetően azt a helyzetet próbálja feloldani, hogy bár az Európai Uniónak a tagállamok alapvető alkotmányos rendszerei és az ezekhez kötődő belpolitikai intézkedések kapcsán nincsen hatásköre, mégis több uniós intézményben megvan a politikai akarat az ezekkel kapcsolatos vizsgálódásra. A bizottsági jogállamisági mechanizmusnak, csakúgy, mint általában véve az európai jogállamiság-politikának ez egy eredendő dilemmája: az Unió a jog nevében kíván olyan kérdésekben vizsgálódni, amelyekben a jog tiszteletben tartásával nem vizsgálódhatna. Ez a jelentős ellentmondás jogilag nem oldható fel, így a jogállamisági mechanizmusokat csak a politika képes fenntartani és táplálni. Ezt jól bizonyítja az is, hogy az Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálat 2014. május 27-én karakán jogi [szakvéleményben](#) figyelmeztetett a bizottsági mechanizmus jogellenességére, amelyben kimondta, hogy a Bizottságnak sem jogalapja, sem hatásköre nem volt a jogállamisági mechanizmus létrehozására.

A Jogi Szolgálat szakvéleményét követően a Tanács kidolgozta saját jogállamiság-ellenőrző megoldását: 2014. december 16-i sajtóközleményében bejelentette, hogy minden évben politikai párbeszédet szervez a tagállamok között, hogy előmozdítsa és védelmezze a jogállamiságot. Hangsúlyozta, hogy „ez a párbeszéd az objektivitás, a diszkriminációmentesség és valamennyi tagállam egyenlő bánásmódjának elvén alapul majd.” Azt is leszögezte, hogy mechanizmusa „nem sértheti a hatáskörök átruházásának elvét, valamint a tagállamok nemzeti identitásának (és a velejáró alapvető politikai és alkotmányos struktúráiknak [...]), valamint alapvető állami funkcióiknak a tiszteletben tartását [...]”. A Tanács így a Bizottság jogállamisági mechanizmusával párhuzamosan létrehozott egy saját, jogállamisággal foglalkozó eszközt. Ezzel egyrészt mutatta, hogy nem kívánja a jogállamiság kérdését teljes mértékben levenni az európai politikai napirendről, ugyanakkor a vizsgálódást a tagállamok egyenlőségét és szuverenitását tiszteletben tartó kormányközi párbeszédre szűkítve jelezte azt is, hogy az Európai Unió tagállamokkal szembeni jogállamisági vizsgálódásait szigorú határok között kell tartani.

A Tanács nem az egyetlen uniós intézmény, amely kritikával illette a Bizottság jogállamisági mechanizmusát. Igaz, teljesen más szempontból, de az Európai Parlament is elégedetlenségének adott hangot. Az intézmény arra hivatkozva látott neki immár egy harmadik, alternatív jogállamisági mechanizmus kidolgozásának, hogy a Bizottság megoldását nem tartja kellőképpen átfogónak. A Parlament megoldási javaslatát a 2016. október 25-én elfogadott [állásfoglalása](#) tartalmazza, amely a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozását javasolta a Bizottságnak.

A Bizottság által javasolt jogállamisági mechanizmushoz hasonlóan a Parlament is az EUSZ. 7. cikkét megelőző eljárásra tett javaslatot. A Bizottság jogállamisági mechanizmusával ellentétben azonban a Parlament által javasolt jogállamisági mechanizmust nem csak „szükség esetén”, egyedi esetekben, egy-egy országgal szemben vetnék be, hanem minden tagállamot minden évben rendszeresen ellenőriznének, az összes uniós tagállamot folyamatos megfigyelés alatt tartanák. Az állásfoglalás felvázolja a mechanizmus struktúráját, amelyben a Bizottság mechanizmusához képest a Parlament és a különböző NGO-k, civil szervezetek sokkal hangsúlyosabb szerepet kapnának.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az uniós jogállamiság-politika alakulását nemcsak az európai uniós intézmények és a tagállamok közötti hatásköri harc dinamikája alakítja, hanem az egyes intézmények közötti hatásköri és politikai harcok is. Ezt jól mutatja, hogy a Bizottság rövid határidőn belül elutasítóan reagált a Parlament 2016. októberi [javaslatára](#) kifejtve, hogy „komolyan kételkedik abban, hogy szükséges lenne létrehozni egy „szakértői” testület által kidolgozott éves jelentést, illetve a demokráciát, a jogállamiságot és az alapvető jogokat támogató szakpolitikai ciklust, valamint az is komoly kétségeket vet fel, hogy ez megvalósítható lenne-e.” Kifejtette, hogy „a javasolt eljárás néhány eleme – például a megállapodás-tervezet által a független szakértői testületnek szánt központi szerep – súlyos problémákat vet fel a jogszerűség, az intézményi legitimitás és az elszámoltathatóság terén.” Úgy vélte, hogy „először a már meglévő eszközökből kell a legtöbbet kihozni, elkerülendő a felesleges átfedéseket. Már így is számos eszköz és szereplő biztosít egymást kiegészítő és hatékony eszközrendszert a közös értékek előmozdításához és megőrzéséhez.”

A 2016-ot követő néhány éves időszakban az uniós intézmények közötti párhuzamosságok nem csak elvi, hanem gyakorlati szinten is folytatódtak, ki-ki a maga útját járta, olykor abszurd, inkoherens szituációkat teremtve. A Bizottság például 2016. június 1-jén elindította Lengyelországgal szembeni jogállamisági mechanizmusát, több mint másfél évig tartó eredménytelen tárgyalás után 2017. december 20-án pedig bejelentette, kezdeményezi Lengyelországgal szemben az EUSZ. 7. cikk szerinti eljárás megindítását. Az Európai Parlament mindeközben Magyarországot állította keresztútba, és 2018. szeptember 12-én megindította az országgal szemben az EUSZ. 7. cikk szerinti eljárást úgy, hogy Magyarországot a Bizottság még csak jogállamisági mechanizmusán keresztül sem vizsgálta előzetesen. Kialakult az az inkoherens helyzet, hogy a magát a jogállamiság független és objektív őreként aposztrofáló két uniós intézmény, a Bizottság és a Parlament eltérő következtetésre jutott a tekintetben, hogy mely európai országokban sérül a jogállamiság helyzete, ami jól mutatja a jogállamisági eljárások abszolút politikai jellegét.

Az EUSZ. 7. cikkére csak „7. cikk szerinti eljárásként” szoktunk utalni, de fontos megjegyezni, hogy e cikkben belül is két különböző eljárás különböztethető meg. Az első típusú, a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás lehetővé teszi annak megállapítását, hogy fennáll az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek súlyos sérelmének egyértelmű veszélye, valamint lehetőséget nyújt nem kötelező erejű ajánlások megfogalmazására. Ez az eljárás indítható el könnyebben, az Európai Bizottság, az Európai Parlament, vagy a tagállamok egyharmadának kezdeményezésére. Ezután a súlyos jogsértés egyértelmű veszélyének megállapításához a Tanács négyötödös többségére és az Európai Parlament egyetértésének elnyerésére van szükség. A második típusú, a 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás alapján már az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek súlyos és tartósan fennálló sérelmét lehet megállapítani. Ezt az eljárást már csak a Tanács vagy a Bizottság indíthatja el, a Parlament nem. A végleges határozat elfogadásához – amely már szankciókat is vonhat maga után az adott tagállammal szemben – a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek egyhangú szavazatára (leszámítva az érintett tagállamot) és a Parlament egyetértésére van szükség. Az eljárás kudarcához tehát már az is elegendő, hogy egyetlen tagállam kiálljon a vizsgálat alá vett ország mellett.

Lengyelországgal és Magyarországgal szemben is az EUSZ. 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás került elindításra, s azok jelenleg is folyamatban vannak. Az elmúlt években az uniós intézmények közötti versengés ezekben az eljárásokban is megfigyelhető volt. Az eljárás a Tanácsban zajlik, ami azt jelenti, hogy a magyar és a lengyel jogállamiság megítélése jelen fázisban a szerződések szerint erre, a tagállamok minisztereit tömörítő testületre tartozik. A Bizottság és a Parlament azonban továbbra is próbál „játékban maradni”. A Tanács lengyel jogállamiságra vonatkozó ülésein a Bizottság rendre részt vesz, a Parlament pedig ugyanezt a jogot vindikálja magának a magyarországi jogállamiságot vizsgáló ülések esetén. A Bizottság és a Parlament európai intézményrendszerben betöltött eltérő szerepe miatt azonban a Parlament nem vehet részt a Tanács ülésein, amellyel kapcsolatban folyamatosan elégedetlenségének ad hangot. Az európai parlamenti képviselők egy része makacsul küzd azért, hogy a Parlament részt vehessen a Tanács ülésein, de eddig csak néhány tagállamot mozgósító informális munkareggelig jutott. A Tanács vonakodását az okozza, hogy jól tudja, ha a Parlament akárcsak „mellső lábát beteszi” a tanácsi ülések ajtaján, olyan precedenst teremthet, amely miatt később nem csak a jogállamisággal, hanem bármely más ügygel foglalkozó tanácsi ülésre bejárást szerezhet magának, súlyosan megsértve ezzel a Tanács intézményi autonómiáját.

A 7. cikk szerinti eljárást beindító intézmények nehezen mondanak le a jogállamisági vizsgálódások terén betöltött szerepükről. A Parlament a Tanácsban való részvételi lehetőség hiányában újabb parlamenti [állásfoglalásokban](#) igyekszik értékkelni a 7. cikk szerinti eljárások állását, míg a Bizottság tovább akarja bővíteni jogállamisági repertoárját. Utóbbi 2019. július 17-i [közleményében](#) bejelentette, hogy éves jogállamiság ellenőrző ciklust (rule of law review cycle) vezet be, amelyen keresztül immár minden évben, rendszeresen, minden tagállamban értékeli a jogállamiság helyzetét. Az uniós intézmények politikai taktikázását jól fémjelzi, hogy a bejelentett intézkedéstervezet hasonlít ahhoz a tervhez, amely bevezetésére még 2016-

ban az Európai Parlament tett javaslatot, s amelyet akkoriban a Bizottság még rendkívül aggályosnak tartott.

Az új bizottsági jogállamisági ciklus erős elvi üzenetet is tartalmaz: a Bizottság feljogosítva érzi magát, hogy minden tagállamot folyamatos politikai kontrol alá vonjon. Ugyanakkor gyakorlati szempontból kétség merülhet fel a tekintetben, hogy a rendszeres vizsgálódás minden tagállamot ugyanolyan mélységig érint-e majd. Az elmúlt évek példái is azt mutatták, hogy míg az Unió egyes nyugat-európai országokban akár hónapokig tartó tömeges tüntetéssorozatok és állampolgárokkal szembeni folyamatos rendőri erőszakalkalmazás felett is szemet hunyt, addig más, újonnan csatlakozott tagállamban szinte minden egyes kormánykritikus felvetést buzgón kivizsgál.

Az első jogállamiság ellenőrző jelentést 2020-ban teszi közzé a Bizottság, de az idei év nem csak ebből a szempontból tartogat érdekes kérdéseket a jogállamiság-politika tekintetében. Jelenleg is zajlanak az Európai Unió többéves költségvetéséhez kapcsolódó tárgyalások, s vannak arra irányuló törekvések, hogy a jogállamiság kérdését összekapcsolják az európai uniós költségvetési forrásokkal, azaz hogy a jogállamiság sérelmére hivatkozva egyes tagállamoktól uniós forrásokat vonhassanak meg. A Bizottság még 2018. május 2-án tett [javaslatot](#) az úgynevezett „jogállamisági kondicionalitás” bevezetésére. A pénzügyi szankciós elem kétség kívül még hiányzik abból az elmúlt évtizedben kialakított intézkedéscsomagból, amelyet 2013-ban a fentebb említett négy külügyminiszter levele előirányzott. Kérdés azonban, hogy a költségvetési tárgyalássorozatban, amelyben minden tagállam befizető, és minden tagállam vétőjoggal rendelkezik, sikerülhet-e bármilyen pénzügyi szankciós mechanizmust összekötni egy, az elmúlt évtized tapasztalatai alapján láthatóan politikai szempontokat követő, jogilag kiszámíthatatlan uniós jogállamiság-politikával.

Az elmúlt évtized trendje világos, a jogállamiságra hivatkozva egyre inkább nőtt az uniós intézmények tagállamok feletti kontrollját lehetővé tevő uniós eszköztár. De vajon meddig folytatódhat a trend? Létezik-e olyan jogi, politikai, lélektani határ, amelyet az Európai Unió nem léphet át?

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

Gát Ákos Bence, Küzdelem az Európai szintén – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései, Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásért Alapítvány, 2019, Budapest