



---

Pázmány Law Working Papers  
2014/5

**Láncos Petra Lea**

**A Bizottság közleménye a  
jogállamiság erősítésének új,  
uniós keretéről**

---

Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

# A Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésének új, uniós keretéről<sup>1</sup>

*Láncos Petra Lea*

## 1. Bevezetés

Az Európai Bizottság 2014. március 11-én tette közzé Közleményét a jogállamiság erősítésének új, uniós keretéről (Közlemény). A Közlemény háttérében többek között az Uniónak a Magyarországon végrehajtott rendszerszintű, az igazságszolgáltatás, alkotmánybíráskodás rendszerét, a médiafelügyeletet és a jogrendszer egészét érintő változások állnak. A Közlemény az alapvető uniós értékek (EUSZ 2. cikk) tagállamokkal szembeni kikényszerítésére, így különösen a jogállamiság elvének érvényre juttatására rendelkezésre álló uniós eszközök (kötelezettségzegési eljárás, EUSZ 7. cikk szerinti eljárás) kiegészítéseképpen egy új uniós eszköz bevezetését irányozza elő.

## 2. A közlemény létrehozásának célja és háttere

A közlemény célja egy olyan eszköz létrehozása, mellyel a jogállamiságot veszélyeztető, tagállami rendszerszintű problémák feloldhatók még azelőtt, hogy az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás megindításának feltételei megvalósulnának.

A közlemény rámutat arra, hogy a jogállamiság elve az alkotmányos demokrácia pillére, melyet az Európa Tanács és az Emberi Jogok Európai Egyezménye egyaránt elfogadnak, a jogállamiság elve egyben a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak alapelve és az Unió alapvető értéke, melynek betartása az uniós csatlakozás előfeltétele (EUSZ 49. cikk).<sup>2</sup> A Közlemény szering a tagállamok közötti, valamint a jogrendszereikbe vetett kölcsönös bizalom kulcsfontosságú az Unióban, különösen a határok nélküli térség és annak továbbfejlesztése tükrében.

Az egyes tagállamok eltérő alkotmányos és igazságszolgáltatás rendet tettek magukévé, ám ezek az eltérő megoldások egyaránt alkalmasak a jogállamiság elvének érvényre juttatására. „Ugyanakkor az egyes tagállamokban nemrégiben lezajlott események 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 válhat.” A közlemény szerint az Uniót és különösen a Bizottságot a nyilvánosság és az Európai Parlament<sup>3</sup> is arra szólította fel, hogy határozottan lépjen fel a jogállamiságot lerontó tagállami eseményekkel szemben, ugyanakkor az uniós

---

<sup>1</sup> Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law (magyar nyelven nem elérhető). A problémával kapcsolatban összefoglalóan ld.: Láncos Petra Lea: Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája, In medias res 2013/1. , 153-170. o.  
<http://media-tudomany.hu/laparchivum.php?ref=39>

<sup>2</sup> Közlemény, 2. o.

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/reports.html>., Közlemény, 3. o.

intézményrendszer hatékony mechanizmusok híján képtelen volt hatékonyan és időben reagálni a jogállamiságot érintő veszélyekre. José Manuel Barroso többször is felhívta a figyelmet arra,<sup>4</sup> hogy egy olyan hatékony eszköz kidolgozására volna szükség, mely alternatívát jelenthet a politikai meggyőzés puha eszközei és az EUSZ 7. cikke szerinti eljáráshoz képest.

Az a tény, hogy a Bizottság szükségesnek tartotta a tagállamok jogállamiságot veszélyeztető lépéseivel szembeni fellépésre vonatkozó uniós hatáskör igazolását, arról árulkodik, hogy a Bizottság számára még mindig kétséges, mennyiben ragadható meg az Uniónak az EUSZ 2. cikkének tagállamokkal szembeni érvényesítésére vonatkozó hatásköre. Így a Bizottság szerint mivel a jogállamiság tagállami garanciáinak leépülése olyan rendszerszintű problémákhoz vezet, mely a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségét veszélyezteti, az Uniónak fel kell lépnie a jogállamiság, mint alapvető uniós érték védelmé érdekében.<sup>5</sup>

A Közleményben a Bizottság kifejezetten kiemeli azon álláspontját, hogy kötelezettségszegési eljárást csak akkor indíthat, ha az EUSZ 2. cikkének sérelme mellett a tagállam egy konkrét uniós jogszabályt is megsért.<sup>6</sup> A Bizottság szerint „vannak olyan aggályos helyzetek, melyek az uniós jog hatályán kívül esnek és ezért nem tekinthetők a szerződéses kötelezettségek megsértésének, ugyanakkor mégis rendszerszintű veszélyt jelentenek a jogállamiságra nézve.”<sup>7</sup> Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárásra azonban a Bizottság csak annyiban tehet javaslatot, amennyiben az uniós értékek súlyos sérelmének valódi veszélye áll fenn, mely követelmény nagyon magasra helyezi a léceket az eljárás beindításához és nem teszi lehetővé, hogy az intézmények gyorsan reagáljanak a jogállamiságot veszélyeztető tagállami helyzetekre.<sup>8</sup>

A javasolt eszköz ezért az európa tanácsi, valamint az uniós kötelezettségszegési és a 7. cikk szerinti eljárásokat kiegészítő eszközt jelent, mely egyben kiszámíthatóvá teszi a Bizottság jogállamiságot veszélyeztető helyzetekben való fellépését. Az eszköz alkalmazása tiszteletben tartja a tagállamok szerződések előtti egyenlőségének elvét,<sup>9</sup> és nem érinti a Bizottság azon hatáskörét, hogy kötelezettségszegési eljárást indítson az érintett tagállammal szemben a szerződéses kötelezettségeinek megszegéséért.<sup>10</sup>

### **3. A jogállamiság elvének tartalma és az új eszköz szempontjából releváns sérelme**

Fontos eleme a Közleménynek, hogy kísérletet tesz arra, hogy meghatározza a jogállamiság elvének tartalmát az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata, valamint a Velencei Bizottság szakértői anyagai alapján elkészített európa tanácsi

<sup>4</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm); [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm), Közlemény, 2. o.

<sup>5</sup> Közlemény, 5. o.

<sup>6</sup> Uo..

<sup>7</sup> Uo.

<sup>8</sup> Közlemény, 6. o.

<sup>9</sup> Uo.

<sup>10</sup> Uo.

dokumentumokból kiindulva.<sup>11</sup> A Bizottság elismeri, hogy a jogállamiság elvének tartalma és megvalósítása tagállamonként eltérhet, azonban a fenti források alapján az EUSZ 2. cikke értelmében vett jogállamiság alapvető tartalma az alábbiakban határozható meg: „törvényesség elve, mely a jogalkotás átlátható, elszámoltatható, 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>12</sup>

A Közleményben foglalt új eszköz olyan jogállamiságot veszélyeztető helyzetek esetén vethető be, melyek egy tagállam politikai, intézményi rendjét és/vagy jogrendszerét érintik, annak alkotmányos struktúráját, a hatalmi ágak elválasztását, az igazságszolgáltatás semlegességét vagy a bíróságok felülvizsgálati jogkörét, esetleg az alkotmánybírói kontrollt érintik, amennyiben a rendelkezésre álló tagállami garanciák képtelenek bizonyulni e helyzetek kezelésére.<sup>13</sup>

#### 4. A jogállamiság védelmét szolgáló új eszköz működése

Az új eszköz olyan esetekben kerül bevetésre, amikor „egy tagállam hatóságai olyan intézkedéseket hoznak vagy olyan helyzeteket néznek el, melyek nagy valószínűséggel rendszerszinten és hátrányosan érintik azon nemzeti intézmények és garanciális mechanizmusok integritását, stabilitását vagy azok helyes működését, melyek a jogállamiság védelmére hivatottak.”<sup>14</sup> Így az EU Jogállamisági Kerete csupán a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzetek kezelésére szolgál, míg az egyéni jogsérelmek elbírálására továbbra is a nemzeti bíróságok hivatottak.

Az új eszköz egy három lépcsős eljárást irányoz elő, melynek lefolytatása az Európai Bizottság feladata és hatásköre, ugyanakkor a Bizottság az eljárás egyes szakaszaiban rendszeresen tájékoztatja az Európai Parlamentet és Tanácsot az eljárás eredményeiről. Az eszköz három szakasza: a bizottsági értékelés, a bizottsági javaslat és a javaslat végrehajtásának felülvizsgálata. Amennyiben nyilvánvaló jelei mutatkoznak annak, hogy egy tagállamban a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzet lépett fel, a Bizottság minden szükséges információt begyűjt a helyzet értékelésére.<sup>15</sup> Amennyiben a Bizottság az előzetes értékelése alapján úgy találja, hogy a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzet állt elő, párbeszédet kezdeményez az érintett tagállammal egy nyilvános, ún. „jogállamisági vélemény” megküldésével, melyre a tagállam reagálhat (maga a tagállammal folytatott bizottsági párbeszéd bizalmas). A tagállam a lojalitás elve alapján köteles együttműködni a Bizottsággal a párbeszéd során (EUSZ 4. cikk (3) bekezdés). Amennyiben a Bizottság szerint a jogállamisággal ellentétes helyzet nem rendeződött megnyugtató módon, a Bizottság kiadja a „jogállamisági javaslatát”, melyben világosan megjelöli az általa aggályosnak tartott pontokat (esetleg a javasolt megoldásokat), egyben javasolja, hogy a

<sup>11</sup> Közlemény, 4. o.

<sup>12</sup> Uo.

<sup>13</sup> Közlemény, 7. o.

<sup>14</sup> Közlemény, 6. o.

<sup>15</sup> Közlemény, 7. o. „[A] rendelkezésre álló forrásoktól és elismert intézményektől, beleértve különösen az Európa Tanács szerveit és az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét.”

tagállam a megjelölt határidőn belül hárítsa el a nevezett problémákat és a megtett intézkedésekről a Bizottságot is tájékoztassa.<sup>16</sup> A Bizottság a nyilvánosságot tájékoztatja a „jogállamisági javaslat” megküldéséről és annak alapvető tartalmáról.<sup>17</sup> Végül, az eljárás harmadik lépcsőjeként a Bizottság megvizsgálja, hogy a tagállam milyen lépéseket tett a javaslat végrehajtására a javaslatban foglalt határidőn belül. Amennyiben a Bizottság nem elégedett a tagállam erőfeszítéseivel, a Bizottság megvizsgálja az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás megindításának lehetőségét.

## 5. Az új eszköz rövid kritikája

A Bizottság Közleménye alapján egyértelmű, hogy az Unió értékeinek tagállamokkal szembeni kikényszerítését szolgáló eddigi eszközök nem voltak kellően hatékonyak. Ugyanakkor kérdéses, hogy az új eszközt valóban vívmányként ünnepelhetjük-e, vagy az sokkal inkább az uniós fellépés kudarcának tekintendő.

Az eljárás a kötelezettségszegési eljárás és a 7. cikk szerinti eljárás elemeit vegyíti és valójában az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás „előszobájának” tekinthető. A Bizottság saját jogkörében eljárva (mint a 7. cikk szerinti eljárás egyik lehetséges kezdeményezője) immár az új eszköz három lépcsőjével hosszabbítja meg a 7. cikk szerinti politikai eljárás menetét. Mindezek alapján olybá is tűnhet, hogy a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzet tehát esetleg az uniós értékek súlyos megsértésének veszélyét, illetve súlyos és folyamatos megsértését megelőző állapotot jelent. A Bizottság azonban sajnos nem határolja el a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzetet a 7. cikk szerinti eljárást kiváltó helyzetektől, hiszen „az Unió alapjául szolgáló értékek tiszteletben tartásáról és előmozdításáról” szóló közleményében<sup>18</sup> ugyanúgy rendszerszintű problémákról ír a 7. cikk szerinti eljárás megindításának kiváltó okaként, mint az új eszközt részletező Közleményben.

Az új eszköz kimondatlan előnye, hogy az uniós érdekeket képviselő, szupranacionális Bizottság irányítása alá helyezi az eljárást, kiiktatván ezáltal a 7. cikk szerinti eljárás megindításában és lefolytatásában rejlő politikai nehézségeket. A fentiek alapján felmerül a gyanú, hogy az új eszköz alkalmazását kiváltó helyzet nem különbözik élesen a 7. cikk szerinti eljárás kiváltó okaitól; létrehozását sokkal inkább az motiválhatta, hogy a Bizottság kikerülje a többi uniós intézmény által a politikai atombombaként is aposztrofált 7. cikk szerinti eljárás elébe gördített akadályokat.

Mindezek ellenére megfontolandó, hogy nem volna-e érdemes inkább az Unió számára jelenleg is rendelkezésre álló eszközöket (kötelezettségszegési eljárás, EUSZ 7. cikk) továbbfejleszteni ahelyett, hogy krízisről-krízisre botladozva újabb eszközöket hoznak létre a meglévő, „szunnyadó” eszközök kiegészítésére. Felmerül a kérdés, hogy a Közleményben előírányzott új eszköz valóban beváltja-e a hozzáfűzött reményeket, és ha nem, várható-e,

---

<sup>16</sup> Közlemény, 8. o.

<sup>17</sup> Uo.

<sup>18</sup> Brussels, 15.10.2003. COM(2003) 606 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based (magyar nyelven nem elérhető); 6. o.

hogy újabbakkal terhelik az EUSZ 2. cikkének kikényszerítését szolgáló komplex uniós eszközrendszert?