

CHRONOWSKI Nóra*

Jogállamiság válságban? Helyzetkép az Európai Unió látószögéből**

Az utóbbi években egyre többen, egyre hangosabban értekeznek trendfordulóról, a globalizáció megtorpanásáról, a második világháború után kialakult világrend és a *postwar* értékrend válságáról, vagyis arról, hogy a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok pilléreire nyugvó liberális alkotmányosságnak leáldozott.¹ Európában hetven éve, Közép-Európában pedig a *post-wall* első két évtizedében megingathatatlanak tűnő a konszenzus alakult ki abban, hogy a hatalom korlátozására két „tabu” a legalkalmasabb, az emberi méltóság és a jogállamiság eszménye. Az eszmények azután jogi értékke váltak, a jogállam-koncepció az alkotmányos demokrácia *sine qua non*ja lett, amely minden jogintézmény és jogi aktus mögöttes mércéje – a kortárs alkotmányjog-tudomány ebben a tekintetben egyetért.² Az elv tartalmát, összetevőinek súlyozását, fogalmi elemeit illetően természetesen számos megközelítés létezik.³ Újszerű tudományos törekvésként megjelent a különféle mutatókon alapuló jogállamiság-mérés lehetőségeinek a feltérképezése is, amely indexek segítségével egzakt és összehasonlítható empirikus adatokon nyugvó értékelést kíván adni e kiemelkedő alkotmányos alapelv gyakorlati érvényesüléséről.⁴ Ugyanakkor, ha egy követelmény tabuvá válik, akkor annak mindig akadnak kihívói is.⁵ A kérdés, hogy az új tabudöntőgetők kínálnak-e valamit a támadott értékrend helyett? Úgy gondolom, erre a kritikusoknak és a szkeptikusoknak kell választ adni. Ebben a rövid írásban inkább azzal érvelek a jogállamiság mellett, hogy felelevenítem a koncepció európai uniós fejlődését, jelentőségét a jogközösség szempontjából,

* CHRONOWSKI Nóra tanszékvezető, habilitált egyetemi docens, ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék.

** A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

¹ A trend kritikai elemzését lásd SAJÓ András: Alkotmányosság a bezárkózó társadalmakban. *Közjogi Szemle*, (2017) 4., 1–6. o., PAP, András László: *Democratic Decline in Hungary. Law and Society in an Illiberal Democracy*. London & New York, 2018. 1–4. o.

² Lásd pl. TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, 1995., HUTCHINSON, Allan C. – MONAHAN, Patrick (eds.): *The Rule of Law: Ideal or Ideology*. Toronto, 1987., CRAIG, Paul: Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework. *Public Law*, 21. (1997) 466–487. o., ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, 1998. 19–23. o., 41–42. o., DYZENHAUS, David (ed.): *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order*. Oxford/Portland, Oregon, 1999., SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, 2001. 141–156. o., 404–405. o., PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, 2009. 139–159. o., CHRONOWSKI Nóra: Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai jogfejlődésről. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, (2016) 4., 32–42. o.

³ Lásd pl. ÁDÁM Antal: Az alkotmányos jogállam újszerű feladatai és működése. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, 2008. 45–58. o., PETRÉTEI József: Fenntartható jogállam. In *Fenntartható fejlődés – fenntartható jogállam*. Budapest, 2005. 10–29. o.

⁴ JAKAB András: A jogállamiság mérése indexek segítségével. *Iustum Aequum Salutare*, (2016) 2., 187–211. o., SIMION, Kristina: Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research. h.n., 2016. inprol.org/publications/15582/qualitative-and-quantitative-approaches-to-rule-of-law-research

Példa az egyik jogállamiság-indexre, amely a jogállamiságot annak hatásai felől méri:

World Justice Project Rule of Law Index 2017–2018 (2017–2018 WJP RoL Index), worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition.pdf. A kiindulópontot jelentő definíció a jogállamiság széles, tartalmi értelemben vett felfogásából indul ki, amely figyelembe veszi a gazdasági és társadalmi hatásokat is: „Effective rule of law reduces corruption, combats poverty and disease, and protects people from injustices large and small. It is the foundation for communities of peace, opportunity, and equity – underpinning development, accountable government, and respect for fundamental rights. The rule of law is not just the rule of lawyers and judges: all members of society are stakeholders.” 2017–2018 WJP RoL Index 6. o. Érdekességként: az index 113 államot rangsorol, az 1. helyen Dánia áll, Magyarország az 50. helyet foglalja el (a 49. Szenegál és az 51. Mongólia között). 2017–2018 WJP RoL Index 3. o.

⁵ A jogállam-értelmezés szűkítését javasolja pl. VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, 2015.

valamint az elv bírói védelmének megszilárdulását (1.),⁶ röviden bemutatom a nemzetek feletti jogállamiság-kontroll útkeresését (2.), és végül áttekintem az aktuális kihívásokat, amelyeket éppen azért kell azonosítani, hogy kezelni lehessen (3.). Ez az alkotmányosság alapelvei közötti kölcsönös feltételezési viszony elismerésén alapul (4.).

1. Joguralom az Európai Unióban: a jogközösség szervezőelve

A joguralom – avagy jogállamiság – a mai alkotmányos demokráciák gerince az Európai Bizottság olvasatában, s mára az uniós jogrend alapelvévé is vált. A hatalomgyakorlást hivatott szabályozni, azt biztosítja, hogy a közhatalom gyakorlása a jogi keretek között maradjon, a demokrácia és az alapvető jogok értékeivel összhangban, független és pártatlan bíróságok kontrollja alatt.

Nem véletlen, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 2. cikkének egyébként egyenrangú értékei közül miért éppen a jogállamiság emelhető ki, miért erről kapta a nevét az európai alkotmányosság fenntartását szolgáló, relatíve új, 2014-ben elfogadott mechanizmus.⁷ Ezt a politikai egyeztető eljárást a közép-kelet-európai alkotmányossági válságok inspirálták, és az a felismerés, hogy a csatlakozás utáni kondicionalitás fenntartását szolgáló EUSZ 7. cikk praktikus alkalmazhatatlan adott politikai szituációban.⁸

Az uniós jogállam-doktrína a bírói jogfejlesztés eredménye, az *Európai Unió Bírósága* alapozta meg, és fokról fokra a közösségi/uniós jog általános elvévé tette azt. A jogközösségeként felfogott integráció politikai láthatóságát már Walter *Hallstein* híres páduai beszéde megteremtette, ennek jogi tartalma a bíróság gyakorlatában vált láthatóvá.

A fontosabb precedensek közül közismert a *Les Verts*-ügy 1986-ból, amelyben a Bíróság először használja a jogállamiság kifejezést, és a szerződést alkotmánynak nevezi: az Európai Közösség „(...) 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.”⁹

A jogállamiság-elv különféle összetevői azonban már jóval korábban felbukkantak precedensértékű ítéletek érvelésben: a legalitás és a jogbiztonság az *Algera*-ügyben (1957),¹⁰ a bizalomvédelem – a jogi helyzet stabilitásába vetett bizalomként a *Klomp*-ügyben (1969),¹¹ az arányosság az *Internazionale Handelsgesellschaft*-ügyben (1970).¹² Az eljárási garanciák közül korán megjelent a meghallgatáshoz való jog,¹³ a védelemhez való jog,¹⁴ az iratbetekintési jog¹⁵ és az indokolási kötelesség.¹⁶ Új lökést adott az uniós jogállam-doktrína bírói fejlesztésének a terrorizmus elleni küzdelem, az „okos szankciók” bevezetése. A híres *Kadi*-ügyben (2008)

⁶ Az uniós jogállamiság fejlődésének részletes feldolgozásához az újabb hazai szakirodalomból lásd KARDOSNÉ KAPONYI Erzsébet: Az alapvető jogok és a jogállamiság védelmének aktuális kérdései az Európai Unióban I. *Köz-Gazdaság*, (2016) 3., 187–193. o., Az alapvető jogok és a jogállamiság védelmének aktuális kérdései az Európai Unióban II. *Köz-Gazdaság*, (2017) 1., 135–162. o., BOKROS Attila: A jogállamiság fogalma és a jogállamiság értékét védő eljárások az Európai Unió jogában. *Themis*, (2016) 16–46. o.

⁷ A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2014) 158final/2, ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

⁸ FEKETE Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle*, (2016) 2., 7–9. o.

⁹ C-294/83, *Les Verts v. Parliament*, 1986, 23. pont.

¹⁰ 7/56, 3–7/57, *Algera and others v. Common Assembly*, 1957.

¹¹ C-23/68, *Klomp v. Inspectie der Belastingen*, 1969.

¹² C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970.

¹³ 32/62, *Alvis v Council of the EEC*, 1963.

¹⁴ C-155/79, *AM and S v. Commission*, 1982.

¹⁵ C-85/76, *Hoffmann-La Roche v. Commission*, 1979.

¹⁶ C-42/01, *Portugal v. Commission*, 2004.

szögezte le a testület, hogy a jogállamiság követelménye akkor is köti az Unió intézményeit és tagállamait, amikor nemzetközi jogon alapuló intézkedést ültetnek át,¹⁷ és a hatékony bírói jogvédelem valamint az eljárási garanciák inentől újra hangsúlyossá váltak az államok biztonsági igényeinek mércéjeként (megerősítését lásd Kadi II. [2013] és a ZZ [2013] ügyekben).¹⁸ Mindeközben az uniós jogalkotó mozgástere és a bírói felülvizsgálat terjedelme is körvonalazódik a luxemburgi joggyakorlatban: bár a mozgástér széles, az uniós jogalkotó köteles a jogalkotói cél eléréséhez objektív kritériumokat mérlegelni, betartani az arányosság követelményét, figyelembe venni az érintettek érdekeit, a rendelkezésre álló információk alapján a lehető legalkalmasabb jogalkotói megoldást megkeresni, hatásvizsgálatot folytatni, valamint szükség szerint felülvizsgálni az aktusok hatékonyságát. Szintén a jogállamiságelv tartalmához kötődnek az alapjog-korlátozás arányosságának eldöntésére irányuló mérlegelések, amelyet még intenzívebbé tett az Alapjogi Charta hatálybalépése; továbbá az intézmények egymás közötti, illetve az unió és a tagállamok hatásköri vitáinak tisztázása.

A legújabb kihívást az Európai Unió Bírósága számára is az jelenti, hogy miként kényszeríthető ki a jogállamiság elvének tagállami tisztelete, amely egyre szélesebb amplitúdón ingadozik nem is csupán a nyílt alkotmányos válságokba süllyedő közép-európai országokban, hanem a stabil alkotmányos demokráciákban is.¹⁹

A Bíróság röviden áttekintett jogfejlesztő tevékenysége ugyanis garanciát jelent a jogállamiság érvényesülésére az Unió intézményrendszerében, de nem következik belőle, hogy az Európai Unió Bírósága hatékonyan beavatkozhat akkor, ha valamelyik tagállamban sérülnek a jogállamiság követelményei, miközben tételes uniós norma közvetlen sérelme nem merül fel. Az uniós jog sérelme esetén azonban a Bíróságnak szélesebb a mozgástere a jogállamiság védelmében a tagállamokkal szemben is. 2017 novemberében előremutató döntés született a „Białowieża-erdő ügyben”:²⁰ mivel Lengyelország nem hajtotta végre a Bíróság ideiglenes intézkedésre²¹ vonatkozó korábbi végzését,²² az újabb végzés – szintén ideiglenes

¹⁷ C-402/05 P, C-415/05 P, Kadi and Al Barakaat v. Council and Commission, 2008. A döntés részletes bemutatására jelen írás keretei között nincs mód, az újabb elemzések közül lásd hozzá MOHAY Ágoston: A Kadi-doktrína és a nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogrendben. *Közjogi Szemle*, (2017) 4., 36–45. o.

¹⁸ C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi, 2013.; C-300/11, ZZ v. Secretary of State for the Home Department, 2013.

¹⁹ DANWITZ, Thomas von: The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ. *Fordham International Law Journal*, 37. (2014) 5., 1328–1333. o., BOGDANDY, A. von – IOANNIDIS, M.: Systemic deficiency in the rule of law. What it is, what has been done, what can be done. *Common Market Law Review*, (2014) 1., 59–96. o.

²⁰ European Commission v. Republic of Poland, C-441/17 R, Order of the Court (Grand Chamber) of 20 November 2017. A Bizottság álláspontja szerint a Natura 2000 területnek minősülő Białowieża-erdőben 2017 év elején megkezdett erdőgazdálkodási műveletek (fakivágás) negatív hatást gyakorolnak – helyrehozhatatlan és súlyos környezeti károkat okozhatnak – a természetes élőhelyek, valamint azon állat- és madárfajok élőhelyeinek kedvező védettségi állapotának fenntartására, amelyek megőrzése érdekében a Puszcza Białowieska Natura 2000 területet kijelölték. Ez sérti az uniós jogot, mert a tagállami intézkedések nem felelnek meg az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelvű eredő védelmi követelményeknek.

²¹ C-441/17 R, European Commission v. Republic of Poland. A végzés 94–97. pontja alapján: a Szerződés által létrehozott jogorvoslati rendszerben a felek nemcsak az alapeljárásban megtámadott aktus végrehajtásának felfüggesztését kérhetik az EUMSZ 278. cikk alapján, hanem ideiglenes intézkedések elrendelése érdekében az EUMSZ 279. cikkre is hivatkozhatnak. Az utóbbi rendelkezés értelmében az ideiglenes intézkedésről határozó bíró ideiglenes jelleggel többek között megfelelő kötelezettségeket írhat elő a másik féllel szemben. Az EUMSZ 279. cikk tehát hatáskört biztosít a Bíróság számára, hogy a végleges határozat teljes érvényesülésének biztosítása érdekében elrendelje az általa szükségesnek tartott ideiglenes intézkedéseket. Az ideiglenes intézkedés iránti eljárás célja a jövőbeli végleges határozat teljes érvényesülésének biztosítása annak elkerülése érdekében, hogy a Bíróság által nyújtott jogvédelemben hézag keletkezhesék. Következésképpen ez az eljárás járulékos jellegű az alapeljáráshoz képest. Az ideiglenes intézkedésről hozott határozat nem dönthet előre a jövőbeli érdemi határozat tekintetében.

²² A Bizottság azt állította, hogy azok a tevékenységek, amelyek abbahagyását a Bíróság elnökhelyettesének 2017. július 27-i Bizottság kontra Lengyelország végzése (C-441/17 R, nem tették közzé, EU:C:2017:622) ideiglenesen

intézkedésként – bírságot helyezett kilátásba²³ arra az esetre, ha a tagállam továbbra is negligálja a bírói döntést, és a megfelelő végrehajtás ellenőrzésére nem tagállami szerv, hanem a Bizottság jogosultságát állapította meg. A bírság alkalmazása rendkívül árnyalt: az csupán feltételes, vagyis, ha a tagállami hatóságok mégis követik a bírósági intézkedést, akkor nem kell befizetni a károkozás arányában megállapított összeget. Ezért nem minősül szankciónak, másrészt azt szolgálja, hogy a tagállam ne hiúsítsa meg az alapeljárás célját. Az üzenet a végzés indokolásának 102. pontjában rejlik, ezt érdemes idézni: „az ideiglenes intézkedésről határozó bíró által elfogadott ideiglenes intézkedések tagállam általi tiszteletben tartásának oly módon történő biztosítása, hogy ennek elmaradása esetén kényszerítő bírság fizetését írják elő, az uniós jog hatékony alkalmazásának biztosítására irányul, ami az EUSZ 2. cikkben elismert, az Unió alapját képező jogállamiság értékének szerves részét képezi.”²⁴ Ezzel az Európai Bíróság egyértelműsíti: a bírósági döntéseknek nem lehet ellenszegülni, mert az pénzbeli hátrányt is okozhat. További jelentősége a döntésnek, hogy ebben az „eldugott” közbenső végzésben a jogállamiság uniós alapértéke normatív tartalmat kapott az uniós joggal szembe szegülő tagállam esetében. Látszólag kis előrelépés, de precedens értékű, hogy olyan tagállammal szemben került rá sor, ahol „tudottan” visszás helyzet alakult ki a bírói döntések tiszteletben tartása terén.²⁵

2. Kontroll a tagállami jogállamiság felett?

A magyar és a lengyel alkotmányos válságok egyértelmű jelei a jogállami standard visszaesésének. Az Európai Unió egyelőre alapvetően politikai mechanizmust alakított ki, puha eszközt talált a tagállami jogállamiság konszolidálására (*rule of law framework*), amelyet óvatosan alkalmaz.²⁶ Az utóbbi években a leggyakrabban Magyarországgal és Lengyelországgal összefüggésben merült fel az uniós intervenció eshetőleges lehetősége az uniós alapértékek veszélyeztetése miatt. Lengyelországgal szemben azért indult monitoringeljárás, mert ott a formális jogállamiságot sem tartják már tiszteletben, egyértelműen alkotmányellenes döntések születnek.²⁷ Magyarország ezt talán azért kerülte el, mert a formális

elrendelte, azután is folytatódta, hogy a végzést kézbesítették Lengyelországnak, amely ezzel megsértette az elrendelt ideiglenes intézkedéseket.

²³ Az EUMSZ 279. cikk alapján a Bizottság azt kérte a Bíróságtól, hogy a Lengyel Köztársaságot kötelezze kényszerítő bírság fizetésére abban az esetben, ha nem tartaná tiszteletben az újabb végzésben előírt kötelezettségeket. A Bizottság azt javasolta, hogy a bírság összegét az erdőterületben keletkezett károk figyelembevételével határozzák meg, jövőbeli időpontban, a Bizottság nyomon követési tevékenységének adatai alapján.

²⁴ A C-441/17. R ügyben hozott végzés 102. pontja. (Kiemelés CN).

²⁵ A végzést értékelő Sarmiento nagyon egyértelműen fogalmaz: „The showdown was inevitable. At some point, the Court of Justice had to show its teeth and remind the Polish government of its duty to comply with the rule of law and with the values enshrined in Article 2 TEU. For the Member States of the EU, the rule of law is not an option. You either take it or leave it (and thus leave the EU). However, Poland’s late attitude towards EU integration, happily accepting the money from EU funds but showing its back on the fundamental values of the EU, was inevitably going to be confronted, sooner or later, at the Court of Justice.” SARMIENTO, Daniel: Provisional (And Extraordinary) Measures in the Name of the Rule of Law, *VerfBlog*, 2017/11/24, verfassungsblog.de/provisional-and-extraordinary-measures-in-the-name-of-the-rule-of-law/. A lengyel alkotmányossági válsághoz lásd alább a 27. jegyzetben foglaltakat is.

²⁶ KOCHENOV, Dimitry – PECH, Laurent: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. *European Constitutional Law Review*, 11. (2015) 3., 512–540. o.

²⁷ A 2014-ben bevezetett jogállamiság-mechanizmust első alkalommal Lengyelországgal szemben alkalmazta a Bizottság, mégpedig az Alkotmánybíróság tagjainak jelölése és kinevezése, az alkotmánybírói eljárás szabályainak módosítása és határozatának negligálása, illetve a közmédia szabályozásának megváltoztatása miatt kialakult alkotmányossági válságtünetek kezelésére. Lásd az előzményekhez LUKONITS Ádám: A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon. *Közjogi Szemle*, (2016) 1., 34–41. o., CHRONOWSKI Nóra: Lapzárta után: a lengyel alkotmánybíróság a jogállamiság és az eljárási alkotmányosság védelmében. *Közjogi Szemle*, (2016) 1., 67–68. o.

kritériumokat nem sértette, viszont az alkotmányát gyakran, adott esetben az alkotmánybírósági döntéseket felülírva változtatta, az alkotmányi keretek instabilitása pedig a tartalmi értelemben vett jogállamiságot szintén veszélyezteti.²⁸

A *rule of law framework* eredője az EUSZ 7. cikk szerinti eljárások feltételeivel kapcsolatos nagyfokú bizonytalanság.²⁹ Félretéve most az eljárások politikai kitettséget, az uniós alapértékek „sérelmének veszélye” vagy „súlyos és tartós sérelme” jogilag igazolandó, és a szerződésekből jelenleg hiányzik az eljárás megindításához szükséges tárgyi alap. Voltaképpen ilyen bizonyítékok gyűjtése érdekében, de elsősorban preventív cézzal és szubszidiárius igénnyel³⁰ dolgozta ki az Európai Bizottság a mechanizmust, hogy a renitens tagállamok lehetőleg formális eljárás nélkül térjenek vissza a jogállamiság útjára.³¹ A háromszakaszos eljárás³² első fázisában a Bizottság informálódik, vagyis adatokat gyűjt a jogállam-elv sérelmével kapcsolatban változatos forrásokból (tagállami hatóságoktól, bírósági döntésekből, a Velencei Bizottság állásfoglalásaiból, az Unió Alapjogi Ügynökségétől stb.). Ezt követően nem nyilvános jogállamiság-vélemény megküldésével párbeszédet kezdeményez az érintett tagállammal. A tagállam reagálhat – ez pusztán lehetőségénél annyiban több (vagyis kötelezettség irányába mutat), hogy ha a tagállam nem válaszol, nem kooperál, akkor az a lojális együttműködés (EUSZ 4. cikk (1) bekezdés) sérelmeként értékelhető, és a további eljárásban a Bizottság ezt is a tagállam terhére rója. Ha a tagállam a vélemény alapján nem végzi el a szükséges korrekciókat, akkor a második szakasz folytatásaként a Bizottság jogállamiság-ajánlást küld, amelyben megoldási tervet javasol a tagállamnak. Végül a harmadik fázisban a Bizottság nyomon követi, hogy a tagállam az ajánlásban foglaltakat követi-e. Amennyiben nem, akkor a Bizottság megvizsgálhatja a 7. cikk szerinti eljárások megindításának szükségességét.

Kétségtelen érdeme a nemzetek feletti *rule of law* procedúrának, hogy bevezetése nyilvános és a tagállamok szempontjából kiszámítható eljárási keretet teremtett a Bizottság a 7. cikkben alapuló indítványozási jogának gyakorlásához.

A mechanizmus azonban összességében nem hatékony a 7. cikk szerinti eljárások indításához szükséges előkészítő lépések jogiasításaként,³³ mert nem a szerződésen alapul, csupán a 7. cikk értelmezésén, és a Bizottság a tagállamot jogilag kötelező döntést nem hoz.

²⁸ Erre maga az Alkotmánybíróság is rámutatott az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit közjogi érvénytelenség címén megsemmisítő döntésében, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [49], [76–78].

²⁹ FEKETE: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. 8–9. o.

³⁰ Vagyis elsődlegesen a tagállami intézményektől várja el a problémák kezelését, és csak a nemzeti konfliktusmegoldó mechanizmusok működésképtelensége esetén lép fel. FEKETE Balázs: Új bizottsági eszközrendszer a jogállamiság tagállami megerősítésére és védelmére. *Lendület-HPOPs Blog*, hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/uj-bizottsagi-eszkozrendszer-a-jogallamisag-vedelmere

³¹ Várnay Ernő arra hívja fel a figyelmet, hogy „az új mechanizmusnak kettős célja van: Az elsődleges cél, hogy a tagállam érdemi lépéseket tegyen a feltételezett hiányosságok felszámolására. A másodlagos cél a jogállamiság elve sérelmének tisztázása, »bizonyítása«, illetve ha úgy tetszik a 7. cikk szerinti eljárásra való felkészülés mindkét tárgyaló fél részéről. A jogállamiság elvének szisztémás sérelme felől a Bizottság voltaképpen már meggyőződött, amikor megindítja az eljárást.” VARNAY Ernő: Optimista megoldási kísérlet a jogállamiság megvédésére az EU-ban – a Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésére szolgáló új mechanizmusról. *Lendület-HPOPs Blog*, hpops.tk.mta.hu/blog/2014/05/optimista-megoldasi-kiserlet-a-jogallamisag-megvedesere

³² Részletesen elemzi BOKROS Attila: A jogállamiság értékének védelme az Európai Unióban – korszakváltás az uniós jogállamiság-védelemben. *Jogi Tanulmányok – az ELTE ÁJDI folyóirata*, (2016) 457–466. o.

³³ Ennek ellenére lehet amellett érvelni, hogy a működési hatékonyságot szolgálják bizonyos garanciák, így Fekete Balázs a következőket emeli ki: „(i) a megoldást a tagállammal folytatott párbeszéd segítségével közösen kell megtalálni; (ii) a felmerült problémát objektíven és alaposan meg kell vizsgálni; (iii) tiszteletben kell tartani az egyenlő bánásmód alapelvét a tagállamok vonatkozásában is; (iv) gyors és konkrét megoldásokat kell találni a problémákra.” Lásd FEKETE: Új bizottsági eszközrendszer a jogállamiság tagállami megerősítésére és védelmére.

A lengyelországi alkalmazási tapasztalat³⁴ sajnos azt mutatja, hogy a tagállam különösebb következmények nélkül ellenállhat a puha bizottsági intervenciónak, és a 7. cikk szerinti szankciós eljárás indítása továbbra is politikai szintéren dől el.³⁵ Fontos tanulság lehet majd az Unió számára, hogy a jogállamiságot jogi eszközökkel kell érvényre juttatni, ezért a megoldás a bírósági hatáskör kiterjesztése³⁶ az EUSZ 7. cikkére és a Charta tagállami általános kötelező hatályának megállapítása lehet.³⁷ Mindez azonban kizárólag szerződés módosítással oldható meg, és a szerződések urai, a tagállamok körében a populista szuverenitásvédelem tendenciája erősödik a nemzetek feletti jogállamiság-kontroll elfogadása helyett. A helyzetet nehezíti, hogy az uniós intézmények között sem mutatkozik egyetértés a *rule of law framework* első alkalmazási kudarcát követően hatékonyabb megoldás keresése érdekében.³⁸

3. Tagállami válaszok: az identitásvédelem mint pajzs és kard, avagy a szuverenitás új ruhája

A jogállamiság elvét sértő uniós jogi aktusok a Bíróság előtt megtámadhatók – a tagállamok kifogásolhatják a döntés jogalapját, *ultra vires* jellegét. Vannak azonban a normatív nemzetekfelettség elvét megkerülni szándékozó megoldások is, amikor a tagállam szabadulni próbál valamely uniós kötelezettségvállalás teljesítésétől. Két veszélyes konstrukció tűnt fel az utóbbi időben: az egyik a népszuverenitás elvével támogatott tagállami népszavazás uniós jog által szabályozott tárgykörben, a másik a jogszuverenitás és a nemzeti alkotmány elsőbbsége mentén értelmezhető alkotmányos identitáskontroll, szembe szegezve az uniós jog primátusával. Az elsőre példa a magyar „kvótanépszavazás”,³⁹ amelynek érvénytelensége miatt a konfliktus más dimenzióba helyeződött. Világos azonban, hogy a normatív nemzetekfelettséggel – amely az integrációs szervezet lényegi sajátossága – nem egyeztethető össze a népszuverenitás utólagos felhívása egyes jogi aktusok alkalmazásának

³⁴ A jogállamiság-mechanizmus 2016 januárjában indult, és a Bizottság a júniusi nem nyilvános jogállamiság-véleményt követően két alkalommal is ajánlást fogalmazott meg 2016 júliusában és decemberében. Az ajánlásoknak azonban a tagállam nem tett eleget. 2017 februárjában a lengyel kormány visszautasította a további uniós kifogásokat a lengyel Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás miatt, és felszólította a Bizottságot a tagállami szuverenitás és a lojális együttműködés követelményének tiszteletben tartására. A helyzetet a „süketek párbeszédének” jellemzi BÁRD, Petra – CARRERA, Sergio: The Commission’s Decision on ‘Less EU’ in Safeguarding the Rule of Law: A play in four acts. *CEPS Policy Insights*, No. 2017/08, March 2017, www.ceps.eu/system/files/PI%202017-08_PBAndSC_RoL.pdf 5–6. o. A lengyel kormány közleményét lásd [www.ms.gov.pl/en/news/mfa_statement_on_poland_s_response_to_european_commission_s_complementary_recommendation_of_21_december_2016_\(2017.02.20.\)](http://www.ms.gov.pl/en/news/mfa_statement_on_poland_s_response_to_european_commission_s_complementary_recommendation_of_21_december_2016_(2017.02.20.))

³⁵ Lengyelország esetében 2017 decemberében a Bizottság visszakozni látszik: a bírói függetlenséget veszélyeztető lengyel igazságszolgáltatási „reform” (2017) miatt a szerződészegési eljárás megindítását választja, vagyis nem próbálkozik újabb jogállamiság-mechanizmussal. Lásd ehhez TABOROWSKI, Maciej: The Commission takes a step back in the fight for the Rule of Law, *VerfBlog*, 2018/1/03, verfassungsblog.de/the-commission-takes-a-step-back-in-the-fight-for-the-rule-of-law/

³⁶ Bokros Attila utal rá, hogy már korábban is felmerült a Bíróság hatáskörének kiterjesztése a 7. cikkre, azonban azt végül a tagállamok elvetették: „Több javaslat is született arra, hogy a jogállamiság értéke sérelmének tényét az Európai Unió Bírósága mondja ki, és az eljárásban az Európai Parlamentnek is jelentős szerep jusson, mint demokratikus kontrollnak. A tagállamok szuverenitásféléte miatt az Európai Unió Bíróság hatáskörének bővítésére vonatkozó javaslatot elutasították. Az Európai Parlament hatásköre pedig az eljárás kezdeményezésére és egyetértésre terjed ki.” BOKROS: A jogállamiság értékének védelme az Európai Unióban – korszakváltás az uniós jogállamiság-védelemben. 463. o.

³⁷ Lásd CHRONOWSKI, Nóra: Fully Binding EU Bill of Rights for the Member States – A Potential Tool in Constitutional Crisis Management. In MOTOC, Iulia – de ALBUQUERQUE, Paulo Pinto – WOJTYCZEK, Krzysztof (eds.): *New Developments in Constitutional Law. Essays in Honour of András Sajó*. The Hague, 2018. 41–57. o.

³⁸ BÁRD–CARRERA: The Commission’s Decision on ‘Less EU’ in Safeguarding the Rule of Law: A play in four acts.

³⁹ SZENTE, Zoltán: The Controversial Anti-Migrant Referendum in Hungary is Invalid. constitutional-change.com/the-controversial-anti-migrant-referendum-in-hungary-is-invalid/

megakadályozása érdekében. Ez a demokrácia-elv és a jogállam-elv egymásnak fordítása. Az európai integrációval összefüggésben a népszavazás a mindent vagy semmit típusú kérdésekre szolgál: csatlakozás vagy kilépés, esetleg szerződésmódosítás ratifikálása.

A második eset a némileg ezoterikus alkotmányos identitás toposzának használata. Az alkotmányos identitás védelme elsősorban az uniós és a tagállami hatáskörmegosztás dimenziójában, vagy az uniós jog és a tagállami jog közötti normakonfliktusok zónájában kapott különös hangsúlyt az utóbbi évtizedben Európában. Az identitáskontroll funkciójára közkedvelt a „kard és pajzs” metafora.⁴⁰ A szakirodalmi álláspontok úgy összegezhetők, hogy amikor az alkotmányos önazonosság pajzs, akkor azzal védekezni lehet uniós jogi reformok folyamatában, amikor pedig kard, akkor zavart lehet vele kelteni az Unió kompozit alkotmányos rendszerében.⁴¹ Szerzőtársammal 2017-ben áttekintettük a német alkotmánybíróság identitás-érvelésének alakulását, és arra jutottunk, hogy „[a] német Szövetségi Alkotmánybíróság mindig is *óvatos* volt az integrációs ügyekben, és bár nagyokat mondott, de ezeket a fenyegetéseket soha nem váltotta be, és később mindig visszakozott attól a kijelentéstől, amelyre ragadtatta magát. Ahogyan kihátrált az alapjogvédelmi kontrollból, és bevezette helyette az *ultra vires*et, ugyanúgy szépen lassan kifarolt az *ultra vires* fogalmából is, és áttért az identitáskontrollra, de az eddigiek alapján várhatóan ez is fokozatosan kifulladásra kerül majd. Az újabbnál újabb toposzok bevezetése egyetlenegy dologra jó, mégpedig arra, hogy a tagállami és uniós jog viszonyában a *végző szó jogát fenntartsa* magának. De ez inkább lebegtetés, mintsem valódi igény, leginkább a szuverenitás élethazugsága.”⁴² Ebből a szempontból az alkotmány-identitásnak önmagában nincs jelentősége vagy magyarázó ereje – természetes, hogy minden alkotmányos berendezkedés más és más, vannak sajátos vonásai, tradíciói. Fegyverzetként, azaz pajzsként vagy kardként csak konfliktusban értelmezhető, és az identitáskontroll esetében lehet feltenni úgy, hogy az pajzs avagy kard, ha pedig kard, akkor egy- vagy kétélű.⁴³ Pajzsként szolgálhat akkor, ha az uniós hatáskörgyakorlás az alkotmányi felhatalmazás kereteit feszegeti – ilyenkor tulajdonképpen a sokkal technokratább, és ezért kevésbé hangzatos *ultra vires* ellenében lehet hivatkozási alap.⁴⁴ Kardként pedig akkor villanhat meg, amikor a tagállam valamely uniós köteleességvállalástól próbál szabadulni – ilyenkor voltaképpen újrhangolt, tágabb szuverenitás-érvelés sejtető mögötte. Viszont alkotmánystabilizátorként csak akkor szolgálhat, ha a kard kétélű – mert egyélű mindaddig, amíg csak az uniós hatalomgyakorlással szemben jelent ellenérvet. Amennyiben mindenfajta – külső és belső – hatalmi túlkapással szemben használható végző érv, *ultima ratio*, akkor kétélű alkotmányvédelmi eszköz.⁴⁵ Hozzá kell tenni, hogy az alkotmányos identitás kétségtelenül divatos trend, de magyarázó erejét illetően továbbra is vannak kétségek: valószínűleg nem futott volna be akkora karriert a közép-európai alkotmánybírósági érvelésben, ha a német alkotmánybíróság a Lisszabon-döntésében⁴⁶ le nem cseréli az uniós hatáskörgyakorlás ellenében addig használt, jogtechnikai *ultra vires* tesztet az identitáskontrollra. Azzal azonban

⁴⁰ Lásd KONSTADINIDES, Theodore: Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order Within the Framework of National Constitutional Settlement. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 13. (2010–11) 195–218. o., újabban FARAGUNA, Pietro: Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword? *German Law Journal*, 18. (2017) 7., 1617–1640. o.

⁴¹ FARAGUNA: Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword? 1621. o.

⁴² CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? In CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások*. Budapest, 2017. 100. o.

⁴³ A kérdésfelvetésnek ez a része Vincze Attilától származik.

⁴⁴ CHRONOWSKI–VINCZE: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? 97. o.

⁴⁵ CHRONOWSKI–VINCZE: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? 111–112. o.

⁴⁶ BVerfGE 123, 267.

adós maradt későbbi határozataiban is,⁴⁷ hogy meghatározza, mi az a speciális, különleges, sajátágosan német alkotmányos identitás, ami nem szerepel az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében részletezett értékek között.

Az „alkotmányosidentitás-vitákban” a többszintű uniós jogállamiság-elv fenntartása szempontjából a legjobb, ha az Európai Bíróság mondja ki a végső szót az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés kereteit konkretizálva. Érthető módon azonban kerüli az identitáscsapdát, és kiszámíthatóbb a jogállam-elv, valamint az alapjogvédelmi szabályok alapján oldja fel a konfliktusokat.⁴⁸ Ez az a – ha úgy tetszik, a tagállami identitásvédelem kivédését szolgáló – trend, amelyet szerzőtársammal szintén azonosítottunk: nagyon szűk körben képzelhető csak el, hogy az uniós tagállamok alkotmányainak lenne bármi sajátos, az EUSZ 2. cikkében felsorakoztatott alapértékek és a Chartában kifejezett alapjogok által le nem fedhető lényegi magja vagy identikus eleme.⁴⁹

4. Összegzés: az alkotmányosság alapelvei egymást feltételezik

Bár tagállamonként változhat, hogy pontosan milyen standardok és követelmények adják a jogállamiság lényegét, mégis, a luxemburgi és a strasbourgi bírói fórumok esetjoga, valamint a Velencei Bizottság szakértői tevékenysége⁵⁰ körvonalazzák a jogállamiság európai tartalmát. Főbb összetevők (i) a törvényesség, amely az átlátható, számon kérhető, demokratikus és plurális eljárást feltételez a jogalkotásban, (ii) a jogbiztonság, (iii) a végrehajtó hatalom önkényének a kizárása, (iv) a független és pártatlan bírászkodás, (v) a hatékony bírói felülvizsgálat, beleértve az alapvető jogok védelmét, (vi) az arányosság, valamint (vii) a jogegyenlőség.

Mindkét európai bírói fórum egyértelművé tette, hogy az említett elvek nem pusztán formális eljárási természetűek, hanem a demokrácia és az emberi jogok tiszteletével való összhang eszközei. Ezért a jogállamiság olyan alkotmányos alapelv, amely formális és tartalmi összetevőkkel is rendelkezik. Ez a luxemburgi bíróság értelmezésében azt jelenti, hogy az uniós intézmények aktusainak bírói kontrollja nem pusztán a szerződésekkel való összhangra vonatkozik, hanem az általános jogelvek érvényesülésének a vizsgálatára is, amelyekbe beleértendőek az alapjogok.⁵¹ Hasonlóan, a strasbourgi bíróság is szubsztantív természetűnek tekinti a jogállamiságot, amelynek koncepciója benne foglaltatik az Emberi Jogok Európai Egyezményének minden egyes cikkében.⁵²

Mindebből az következik, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása eredendően kapcsolatban áll a demokrácia és az alapjogok tiszteletével: *demokrácia és alapjogvédelem nem lehetséges a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül.*⁵³ Az alapjogok csak akkor érvényesülnek, ha bíróság által kikényszeríthetők. A demokrácia csak akkor tartható fenn, ha a bíróságok – beleértve az alkotmánybíróságokat is – képesek biztosítani a véleményszabadságot, a gyülekezési szabadságot, az információszabadságot, valamint a politikai döntéshozatal és a választások

⁴⁷ OMT, 2 BvR 2728/13, európai elfogatóparancs, 2 BvR 2735/14.

⁴⁸ Példa erre az Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10) vagy a Taricco II. döntés (C-42/17), amelyekben a Bíróság nem ment bele az alkotmányosidentitás-magyarázatokba, hanem a Charta értelmezéséhez (és az Åkerberg-ügyben alkalmazási körének óvatos tágításához) folyamodott.

⁴⁹ CHRONOWSKI–VINCZE: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? 99-100. o.

⁵⁰ CDL-AD(2016)007-e, Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).

⁵¹ Lásd pl. C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, 2002. 38-39. pont; C-402/05 P, C-415/05 P, Kadi, 2008. 316. pont.

⁵² Lásd *Stafford v United Kingdom*, Judgment of 28 May 2001. 63. pont.

⁵³ A két elv szétválasztását tarthatatlannak nevezi WEILER, J. H. H.: Epilogue: Living in a Glass House: Europe, Democracy and the Rule of Law. In CLOSA, Carlos – KOCHENOV, Dimitry (eds.): *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge, 2016. 316. o.

szabályainak tiszteletben tartását. *Azaz nemcsak a jogállamot, a demokráciát sem lehet a jogállam ellenében megvalósítani.*