

Jelentés a jogállamiság helyzetéről az Európai Unió intézményeiben

Tartalom

Összefoglaló.....	2
Háttér	3
1. Demokráciadeficit az Európai Parlamentben.....	6
2. Az Európai Parlament szerződésellenesen bővítené hatáskörét.....	7
3. Korrupció és hatalommal való visszaélés az Európai Parlamentben	8
4. Az Európai Bíróság elfogult az Európai Bizottság irányába.....	9
5. Az Európai Bizottság a Szerződések őre helyett elfogult politikai szereplő.....	10
6. A jogállamiság-ellenőrző mechanizmusok sértik a jogbiztonság elvét.....	11
7. A nemzetek pluralizmusa helyett nemzetek fölötti univerzalizmus.....	12
8. Kettős mérce az egyenlőség elvének érvényesítése során	13
Jegyzetek	14

Összefoglaló

Miközben az utóbbi években egyre intenzívebben, egyre szélesebb eszköztárral és egyre elfogultabban kéri számon a jogállamiság elveit a tagállamokkal szemben, felmerül a kérdés, hogy mennyire működik maga az Európai Unió a jogállamiság elvei szerint. A Nézőpont Intézet a jogi és politikai fejleményeket figyelembe véve nyolc pontban értékelt a brüsszeli intézményhálózat jogállamisági helyzetét. Legfőbb megállapításaink a következők:

1. **Demokráciadeficit az Európai Parlamentben**

Az európai parlamenti választásokat a bő 40 éves hagyománya ellenére is alacsony részvétel jellemzi. Gyenge és aránytalan felhatalmazást biztosít, ezért nem alkalmas jelenlegi formájában a demokratikus népképviselőre.

2. **Az Európai Parlament szerződésellenesen bővítené hatáskörét**

A testület demokratikus felhatalmazás nélkül igyekszik elérni, hogy egy föderális államéhoz hasonló törvényhozó parlamentté válhasson. A csúcsjelölti rendszerrel el akarja venni az Európai Tanács jogát a Bizottság elnökének jelölésére, és transznacionális listákkal csökkentené a tagállamok szerepét.

3. **Korrupció és hatalommal való visszaélés az Európai Parlamentben**

Az Európai Parlament történetének legnagyobb korrupciós botránya rámutatott a büntetlenség kultúrájára, az ellenőrzés hiányára, a parlamenti viták komolytalanságára és a tagállamok ellen folytatott eljárások során gyakorolt kettős mércére.

4. **Az Európai Bíróság elfogult az Európai Bizottság irányába**

Az Európai Bíróság az ítélkezési gyakorlata alapján elfogult az Európai Bizottság irányába, ami csökkenti a tagállamok jogorvoslati esélyeit, és árnyékot vet a jogállamiság egyik fontos elemére, a tisztességes eljárás lehetőségére.

5. **Az Európai Bizottság a Szerződések őre helyett elfogult politikai szereplő**

Jean-Claude Juncker az Európai Unió ország- és pártpolitikától mentes jogalkalmazó szervét, a Bizottságot, „politikai bizottsággá” alakította. A politikai logika árt az egységes jogértelmezésnek, és megteremtette a politikailag motivált eljárások, a kettős mérce, valamint a szakmai helyett a politikai kommunikáció kultúráját.

6. **A jogállamiság-ellenőrző mechanizmusok sértik a jogbiztonság elvét**

A jogállamiság elvének általános megfogalmazása lehetőséget nyit az önkényes értelmezésre, amit bizonyít a tagállamok számonkérése során mutatott kettős mérce, ami súlyosan sérti a jogállamiság elveit.

7. **A nemzetek pluralizmusa helyett nemzetek fölötti univerzalizmus**

Az uniós intézmények és vezetőik minden esetben a pluralizmus elkötelezett hívének mutatkoznak, de a nemzetállamok vezetőinek, intézményeinek és a nemzetállami népszavazások véleményét figyelmen kívül hagyják.

8. **Kettős mérce az egyenlőség elvének érvényesítése során**

Miközben az Európai Unió intézményei a szexuális kisebbségek mozgalmait felkarolták, a nyelvi és etnikai kisebbségek ügyével nem foglalkoznak.

Háttér

A jogállamiság az Európai Unió egyik alapértéke¹, amelyet kivétel nélkül minden tagállam magáénak vall, ma már nem is csatlakozhat olyan állam, amely ne tartaná magára kötelező érvényűnek annak elveit.² A magyar Alaptörvény is rögzíti és ezáltal alkotmányjogi védelem alá helyezi, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam”.³ Az utóbbi évtizedben mégis az európai belpolitika egyik leggyakrabban emlegetett fogalmává vált, sokféle ügyben hivatkoznak rá, és sokféleképpen értelmezik. Bár a közös értékrend részét jelenti, nincs egyértelmű definíciója, általánosságban a jog uralmát foglalja magában. Ezzel együtt átlátható és demokratikus eljárásokat feltételez, megköveteli az emberi alapjogok védelmét, a jogbiztonságot, a független bíróságot és a hatalmi ágak szétválasztását.

Bár manapság leggyakrabban a tagállamokkal szemben állítják mérceként, a jogállamiság elve valójában nemcsak a kormányzatokkal szemben, hanem az uniós intézményekkel szemben is fontos követelmény. Ezt támasztja alá az alapjogok védelmének uniós története is.

Ugyan elterjedt az a nézet, miszerint az Európai Unió a jogállamiság egy magasabb szintű garanciáját jelenti a tagállami kormányzatokkal szemben, az Európai Közösség első negyven évében a tagállamok még nem a jogállamiság potenciális veszélyforrását, hanem annak garanciáját jelentették – nem véletlen, hogy a német alkotmánybíróság például nem fogadta el az uniós jog elsőbbségét a nemzettel szemben.⁴ Az Európai Unió sokáig, egészen 1999-ig, nem is rendelkezett saját alapjogvédő dokumentummal. Közel negyedszázada intézményközi megállapodásként hirdették ki, majd 2009-ben, már a szerződésekkel egyenértékű jogforrássá emelték az Alapjogi Chartát.⁵ Elsődleges címzettje az Európai Unió intézményrendszere, azaz az állampolgárok alapjogainak az unióval szembeni, s még mindig nem a tagállamokkal szembeni garanciáját jelentette.

Azóta azonban jelentősen megváltozott a jogállamiság-diskurzus Európában: ma már a jogállamisági elvek védelme alatt jellemzően nem az uniós intézményekkel szembeni elvi garanciákat, hanem a tagállamok feletti, uniós ellenőrzési jogkört értik.⁶ Az EU-szerződések korábban is lehetővé tették a kötelezettségszegési eljárás által a tagállamok ellenőrzését egyedi esetekben, ha a Bizottság saját vizsgálatai, illetve érdekeltek panaszai nyomán felmerült az uniós jog megsértése. A fordulatot azonban az jelentette, amikor a jogállamiság általános elveinek érvényesülését ellenőrző szankciós eszközöket hoztak létre.

Már az Amszterdami Szerződésben megjelent a jogállamiság-védelmi szankciós mechanizmus, amelyet a Nizzai Szerződés egészített ki egy megelőző mechanizmussal. A legismertebb, 7. cikk szerinti eljárás a Lisszaboni Szerződésben jött létre, amely két jogállamiság-védelmi eljárást is lehetővé tesz a tagállamokkal szemben. A 7. cikk (1) bekezdése foglalja magában az úgynevezett „megelőző mechanizmust”, amely alapján megállapíthatják az értékek veszélyeztetését, nem kötelező erejű ajánlásokat fogalmazhatnak meg, s rendszeresen ellenőrzik az okok további fennállását. A 7. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott úgynevezett „szankcionáló mechanizmus” alapján a Tanács felfüggesztheti a kérdéses tagállam egyes jogait, beleértve a Tanácsban megillető szavazati jogokat, amennyiben megállapítja az értékek súlyos és tartós megsértését.

A sokszor uniós „atombombaként” hivatkozott eszköz azonban nem elégítette ki az újonnan születő igényeket a tagállamokkal szembeni ellenőrzéssel kapcsolatosan. Az új elvárásoknak

jellemzően két forrása volt. Egyrészt az euróválság által kiváltott nagyobb ellenőrzésigény a szigorú költségvetési szabályokat rugalmasan kezelő tagállamokkal szemben, másrészt pedig a föderalista baloldal felelősségváltása a jogállamisági eszközökben rejlő nyomásgyakorlási lehetőség kapcsán. 2012-ben az Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso az unió helyzetét értékelő beszédében⁷ jelentette ki, hogy a jogállamiság vonatkozásában a politikai meggyőzés „puha ereje” és a Szerződés 7. cikke által biztosított „nehézfegyverzet” közötti alternatíva helyett az eszközök kidolgozottabb skálájára van szükség. 2013-ban Finnország, Hollandia, Luxemburg és Németország külügyminiszterei levélben jelezték az eurózóna adósságválságára hivatkozva az Európai Bizottság elnökének, hogy „az EU-nak nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a jogállamiság tiszteletének támogatására a tagállamokban”.⁸ Az eurózónát féltő szerzők szerint az alapértékek – köztük a jogállamiság elvének – tagállami megerősítése gazdasági előnyökkel jár, ezért szükség van „egy új és hatékonyabb mechanizmusra.”

2014-ben az Európai Bizottság „a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret” néven meg is fogalmazott egy újabb mechanizmust⁹, amely a kötelezettségszegési eljárásokat és a 7. cikk szerinti eljárást lett volna hivatott kiegészíteni. Akkor még a Jogi Szolgálat szakvéleménye kimondta, hogy az előrevetített folyamat nem egyeztethető össze a hatáskörök átruházásának elvével.¹⁰ Ezt követően az Európai Tanács és az Európai Parlament is megfogalmazta saját, jogállamisággal foglalkozó elképzeléseit: előbbi¹¹ kormányközi párbeszédet kezdeményezett, míg utóbbi¹² minden tagállamra kiterjedő, rendszeres megfigyelést javasolt.

Az Európai Parlament baloldali, föderalista többsége azóta is igyekszik nyomást helyezni az Európai Bizottságra, mivel egy új, saját érdekeiket érvényesítő eszközt talált a jogállamiságot ellenőrző eljárásokban. Tagállami jogállamisági helyzetekről kezdtek jelentéseket készíteni és határozatokat fogadtak el, amelyekre alapozva két jobboldali, szuverenista vezetésű ország, Lengyelország¹³ és Magyarország¹⁴ ellen indítottak jogi köntösben politikai támadásokat. Az Európai Parlament ezekre alapozva szólította fel a Bizottságot és a Tanácsot a további lépések megtételére. A 7. cikk (1) bekezdése szerinti mechanizmus azonban nem jár kötelező erejű, számonkérhető végeredménnyel, és a Tanács sem vitte tovább érdemben az ügyeket, habár az Európai Parlament több alkalommal sürgetőleg lépett fel. Ezért a baloldali parlamenti többség is érdekeltnek érezte magát a jogállamisági eszközök további szélesítésében.

Minden előzmény eredményképpen 2019-ben a Bizottság újabb intézkedéseket határozott meg, amelynek végeredményeként létrejött az úgynevezett jogállamisági mechanizmus, amelynek alapja az éves jogállamisági jelentés.¹⁵ Az Európai Bizottság ezekben a hetekben kezdte el készíteni, immáron negyedik alkalommal, a minden tagállamra kiterjedő éves jelentését a jogállamisági mechanizmus keretében. Ez a jelentés azonban nem független azoktól a politikai állásfoglalásoktól, amelyek az Európai Parlamentben is gyakran elhangzanak.

Miután az éves ellenőrzési mechanizmust elfogadták, az európai baloldal igyekezett szigorú, az egyes tagállamokat ellehetetlenítő ajánlásokat rendelni az értékelésekhez. 2021. január 1-je óta hatályban van az úgynevezett kondicionalitási rendelet, amely alapján a Bizottság akár azt is javasolhatja, hogy függesszék fel az egy tagállamnak folyósított uniós forrásokat, ha a jogállamisági elvek vélt megsértése közvetlen hatást gyakorol az uniós költségvetés vonatkozásában.¹⁶ Az eredeti, a baloldal által is támogatott javaslat alapján ehhez a jogállamisági elvek általános megsértésének

megállapítása is elegendő lett volna. Az Európai Parlament ennek alkalmazásában is a kezdetektől igyekezett nyomást gyakorolni az Európai Bizottságra.¹⁷

A jogállamiság elveinek számonkérése jól láthatóan egyre intenzívebben, egyre szélesebb eszköztárral és egyre elfogultabban történik a tagállamokkal szemben az Európai Unióban. Mindez jelentős változás annak fényében, hogy az európai polgárok alapjogainak elsődleges őrzői éppen az állandó gyanúban élő tagállamok.

Felmerül azonban a kérdés, hogy nem lenne-e szükség annak ellenőrzésére, hogy mennyire működik maga az Európai Unió jogállami módon, vagy hogy maga a tagállami jogállamiság ellenőrzésének gyakorlata mennyire felel meg a jogállamiság elveinek. A Nézőpont Intézet nyolc pontban gyűjtötte össze a legfontosabb megállapításokat a brüsszeli jogállamiság helyzetéről.

1. Demokráciadeficit az Európai Parlamentben

Az Európai Unióval szemben egyik leggyakrabban megfogalmazott kritika, s egyben a reformjavaslatok mögött leggyakrabban meghúzódó érv az unió demokráciahiánya. Az Európai Parlament (EP) képviselőit közvetlenül választják valamennyi tagállamban abból a célból, hogy képviseljék az emberek érdekeit az uniós jogalkotás során, és hogy előmozdítsa a demokratikus döntéshozatalt Európában. Az európai véleménynyilvánítás gyakorlata azonban arra mutat rá, hogy az európai polgárok számára továbbra is a nemzeti választások az elsődlegesek, valamint az európai parlamenti választásokkal szemben a helyi választások is nagyobb érdeklődést váltanak ki. 1979-ben, az első EP-választáson az akkori teljes „unióban” még közel 62 százalékos volt a részvétel, ami 2014-ig fokozatosan csökkent 43 százalék alá, s csak 2019-ben emelkedett ismét 50 százalék fölé. Mivel az állampolgárok az EP-választások bő 40 éves hagyománya ellenére is a nemzeti szintű választásokon keresik elsősorban képviselőiket, felmerül a kérdés, hogy az Európai Parlament jelenlegi formájában megfelel-e a demokratikus népképviselés elvének. A kettős mandátum elvének tiltása jelentősen csökkentette a tagállamokban ismert személyek befolyását az európai ügyekre, s közvetítő szerepük is jelentősen korlátozódott.

Mindemellett az ingadozó érdeklődés miatt aránytalanságok is felfedezhetők a felhatalmazás mértékét illetően. Jelenleg 705 képviselőt választanak az európai polgárok az Európai Parlamentbe, az egyes országok küldöttségeinek létszáma pedig a 6 főtől (Málta, Luxemburg, Ciprus) a 96 fősig (Németország) terjed a tagállam lakosságát figyelembe véve. Bár a képviselői helyek elosztását az európai uniós szerződések úgy határozzák meg, hogy a nagyobb és a kisebb országok közötti aránytalanságot az úgynevezett „csökkenő aránytalanság” elvével mérséklék, az EP-választások iránti eltérő mértékű érdeklődés mégis aránytalanságokhoz vezet. Ha a hasonló méretű és azonos európai parlamenti mandátumszámmal rendelkező országokat összehasonlítjuk, jelentős különbségek láthatók az egy mandátumhoz szükséges szavazatszámok között. 21 EP-képviselővel rendelkezik például Csehország, Görögország, Magyarország és Portugália is, a négy országban azonban jelentős mértékben eltért a választói részvétel 2019-ben: ugyanebben a sorrendben 29 százalék, 59 százalék, 43 százalék és 31 százalék volt. Ennek köszönhetően azonban 2019-ben egy cseh képviselő megválasztásához 113 741 szavazat volt elegendő, míg egy görögéhez 281 945, egy magyaréhoz 165 353, egy portugáléhoz pedig 157 939. Az eltérő részvételi arány akár 2,5-eszeres különbséget eredményezhet a felhatalmazás mértékei között az egymással összehasonlítható országok esetében.

2. Az Európai Parlament szerződésellenesen bővítené hatáskörét

A parlamentarizmus klasszikus hagyománya szerint a végrehajtó hatalom vezetőjének kiválasztása valamilyen módon a népképviselőket megjelenítő parlamenti többség támogatásához van kötve. Az Európai Parlament azonban nem hagyományos parlament, a tagállamok hozták létre, mégis intenzív nyomásgyakorlással igyekezik az uniós szerződésekben meghatározottól eltérő jogkörökre szert tenni. Célja, hogy egy föderális államéhoz hasonló törvényhozó parlamentté válhasson.

Az utóbbi tíz évben igyekezett például megerősíteni az úgynevezett csúcsjelölti („Spitzenkandidat”) rendszert, amelyben az egyes képviselőcsoportok csúcsjelölteket állítanak, akiket az EP-kampányban a Bizottság elnöki pozíciójára ajánlanak. Az Európai Parlament már 2012-ben határozatban sürgette az európai pártokat, hogy nevezzenek meg jelölteket a Bizottság elnöki posztjára, sőt felszólított, hogy „az új Bizottság lehető legtöbb tagja a 2014-ben megválasztandó Európai Parlament tagjai közül kerüljön ki, ezáltal tükrözve a két jogalkotó szerv közötti egyensúlyt.”¹⁸ 2018-ban már ennél is továbbment, mikor a Parlament és a Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás felülvizsgálatáról fogadott el zsaroló határozatot kijelentve, hogy „készen áll arra, hogy a Bizottság elnökének beiktatási eljárása során elutasítson majd minden olyan jelöltet, aki nem volt ún. Spitzenkandidat az európai szintű választásokat megelőzően.” 2022-ben az európai parlamenti választásokkal kapcsolatos jogszabályokat módosító javaslatokat fogadtak el a képviselők.¹⁹ A nemzeti listák mellé be akarták emelni a transznacionális pártlistákat is, amelyek szintén a centralizáció irányába és az Európai Parlament kiemelt szerepe felé tett lépést jelentenének a kis és közepes tagállamok képviselete kárára.

A Spitzenkandidat rendszere és a mögötte húzódó, a Parlament jogköreit növelni akaró politikai szándék ellentétesek az uniós szerződések eredeti szándékával, mivel a Parlamentnek a valóságban nincs jelölési, csak vétőjoga. Az Európai Bizottság elnökjelöltjének megnevezése a Tanács, a jelölt megválasztása pedig a Parlament jogköre. Bár a szerződések 17. cikkének (6) bekezdése alapján „az európai parlamenti választások figyelembevételével és a megfelelő egyeztetések lefolytatása után” tesz csak javaslatot az Európai Tanács a Bizottság elnökének jelölt személyére a Parlamentnek, ez nem jelenti azt, hogy a Spitzenkandidat-rendszernek bármilyen kötelező ereje lenne.

A transznacionális listák ötlete nemcsak növeli a választók és képviselők közötti távolságot, de mögötte az a rejtett szándék is felsejlik, hogy az Európai Parlament és ne a tagállamok legyenek a szuverenitás hordozói.

3. Korrupció és hatalommal való visszaélés az Európai Parlamentben

A jogállamiság elvének elvitathatatlan része a korrupció elleni védelem biztosítása. Az Európai Parlament jogállamisági deficitjét ezért jól szimbolizálja, hogy saját korrupciós ügyeit egészen tavaly év végéig nem azonosította, ezért nem is tudta megakadályozni. November óta korrupció, pénzmosás és szervezett bűnözés gyanújával folytatnak nyomozást több volt és jelenlegi európai parlamenti képviselővel szemben, amely során 1,5 millió euró készpénzt foglaltak le a hatóságok. 2022. december 9-én letartóztatták Eva Kailit, az Európai Parlament egyik alelnökét és három társát, akik közül Pier Antonio Panzeri, volt olasz szocialista EP-képviselő most is börtönben van, s azóta őrizetbe vették Marc Tarabella képviselőt is. Több mint 60 uniós politikus lehet érintett a korrupciós bűntényben.²⁰

A botrány kirobbanása előtt az Európai Unió által is finanszírozott és gyakran hivatkozott Transparency International nem hozott nyilvánosságra egyetlen egy súlyos brüsszeli korrupciós esetet sem, azonban a botrány kitörését követően az európai ügyekkel foglalkozó iroda igazgatóhelyettese, Nick Aiossa már visszamenőleg be tudott számolni kirívó esetekről az EP külföldi beavatkozásokkal foglalkozó különbizottságának meghallgatásán. Saját nyilvántartását felmutatva azt állította, hogy a Parlamentben a korrupciós jellegű esetekben a leggyengébb szankciókat alkalmazzák, hiányzik a komolyság és az elkötelezettség, és a képviselők között a „büntetlenség kultúrája” uralkodik.²¹ 2014 és 2019 között 26 feltárt etikai szabálysértést, és az is előfordult, hogy megsértették a képviselőkre vonatkozó magatartási kódexet, ugyanakkor egyetlen esetben sem alkalmaztak szankciót velük szemben. A büntetések kiszabásának joga az Európai Parlament elnökét illetik meg, és a Transparency szakértője szerint politikai megfontolásból nem élhetett ezen jogával. Felmerül azonban a kérdés, hogy a nyilvántartás megléte ellenére, a korrupciót az uniós finanszírozásból is nyomozó szervezet miért nem lépett fel erélyesen a nyilvánosság előtt az eset kapcsán.

Az eddig egyetlen korrupciós botrány arra is rávilágít, hogy egyes politikusok Katar és Marokkó ügyeinek kedvezőbb elbírálása érdekében szólaltak fel az Európai Parlamentben, ugyanakkor ezek a felszólalások elhangzásukkor visszhangtalanul maradtak, ami megkérdőjelezi a parlamenti munka komolyságát és a nyilvánosság előtti hasznosságát.

A korrupciós botrány és további korrupciós ügyek gyanúja jelentősen csorbítja az Európai Parlament jogállamiság-védelmi eljárásainak hitelességét is, hiszen a botrányban tényszerűen érintett, más államok által megvásárolt szereplők is megszavazták például a Magyarországot elítélő parlamenti határozatot 2022 őszén.²²

4. Az Európai Bíróság elfogult az Európai Bizottság irányába

Az Európai Unió Bírósága az uniós szerződések szerint „biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.”²³ Az intézmény azonban több ponton sem tesz eleget a független igazságszolgáltatás követelményének.

Az Európai Bizottság és az Európai Bíróság között erős politikai alapú együttműködés alakult ki többek között annak köszönhetően, hogy a két intézmény jogkörei egymást kiegészítve hatékony politikai érdekérvényesítő eszközt jelentenek az egyes tagállamokkal szemben.²⁴ Miközben az Európai Bíróság felülbírálhatatlan alapszerződés-értelmezési jogkörrel rendelkezik, a Bizottság képes a kötelezettségszegési eljárások segítségével a számonkért tagállamot visszakényszeríteni a Bíróság elé. Szembeötlő az Európai Bizottság 90 százalék felett pernyertességi esélye²⁵ a kötelezettségszegési eljárások tekintetében, ami a tagállamok számára is előrevetíti a Bizottsággal szembeni esélytelenségüket. A számonkért tagállam, és sok esetben akár más, magukat közvetetten érintettnek tekintő tagállamok is inkább végrehajtják a követelt jogszabályváltoztatást annak érdekében, hogy ne az Európai Bíróság hozzon ítéletet, amely várhatóan még nagyobb változtatást követelne meg.

Másrészt nem azonos eséllyel érvényesülnek a különböző bírói álláspontok az Európai Bíróságban. A régi tagállamok, föderális elvekkel rokonszenvező bírói kétféleképpen is dominálták a szervezet működését, és marginalizálták az új tagállamok bíróit. Egyrészt belső kört alkotva képesek háttérbe szorítani a 2004 után csatlakozott országok által küldött bírókat úgy, hogy az egyes ügyeket tárgyaló bírói formációban jellemzően a régi tagállamok föderalista bírói dominálnak.²⁶ Az új tagállamok bíróit, akik még szükségét érezték a nemzeti autoritás védelmének, „szétszórták” különböző tanácsokba, így a régiók testületi szerveződése érvényesül.²⁷

A Bíróságon formálódó belső kör kialakulását segíti az intézmény nyelvi csapdája is. Az Európai Unió Bíróság bíróinak munkáját saját, három fős szakmai csoportja segíti, amelyek tagjait a bírók maguk választják ki. A bírói függetlenséget korlátozza azonban a francia munkanyelv alkalmazása: a Bíróság gyakorlatában az első lépés, hogy a kérelmeket franciára fordítják.²⁸ Mivel az utóbbi évszázadban háttérbe szorult a francia nyelv az angol nyelvvel szemben, a tagállamok kinevezett bírói kisebb nyelvyakorlattal érkeznek, valamint hazájukból nehezebben tudnak francia nyelven is felkészült szakmai munkatársat kiválasztani, ezért legalább egy olyan kabinettagot a Bíróságból választanak, hogy értsék az intézmény működését.²⁹ A luxemburgi „bírósi zsargon” miatt egyes bíróknak sokkal nagyobb nyelvi és szakmai kihívást jelent önálló döntésük megvédése, míg a helyi bírók jelentős információs előnnyel rendelkeznek.³⁰

5. Az Európai Bizottság a Szerződés óre helyett elfogult politikai szereplő

Az Európai Bizottság az Európai Unió politikailag független végrehajtó szerve. Elfogulatlan imázsra azonban jelentősen megkopott az elmúlt évtizedben. A Bizottság sokáig inkább egy technokrata szereplő volt, amely a politikai kérdések eldöntésétől távol maradva, a szerződésekben foglalt jogköréhez hűen jogszabályjavaslatokat dolgozott ki, valamint érvényt szerzett a már elfogadott uniós jogszabályoknak, és végrehajtotta az Európai Tanács és a Parlament által elfogadott szakpolitikai döntéseket.

Jean-Claude Juncker 2014-ben kezdődő bizottsági munkája alatt azonban jelentősen megváltozott a Bizottság imázsra. Ő volt az első bizottsági elnök, akit először csúcsteljesítményes (Spitzenkandidat), majd csúcsteljesítményesként a Bizottság elnökének választották. A független Bizottságot politikailag számonkérhetővé tette az Európai Parlament irányába, ami a Parlament Bizottságot számonkérő határozataiból azóta is tükröződik. Programbeszédében azt fejtette ki, hogy a 2014-es Parlament volt „az első, amely a szó minden értelmében megválaszt egy biztost”.³¹ Az Európai Bizottság a korábbiaknál közvetlenebb választópolgári legitimitációra hivatkozhatott, s ezt aktívabb politikai szerepvállalásra is felhasználta. Ugyanebben a beszédében azt ígérte, „politikai Bizottságot” hoz létre, amely szerepfelfogás ellentétes a szerződésekből kirajzolódó semleges szerepkörével, s önkényes felhatalmazást jelentett jogköreinek politikai célú felhasználására. Juncker elnöki kommunikációja is csorbította a Bizottság elfogulatlan imázsát, miután több tagállami vezető minősített megbélyegző módon.³²

Ursula von der Leyen programbeszédében már minden parlamenti képviselőcsoportnak tett valamilyen ígéretet megválasztása reményében. Ráadásul az ő elnökségével szemben is azok a kritikák jelentkeztek, amik arról szólnak, hogy eltér a megszokott szerepkörtől. Autonóm politikai szereplőként kezdett el viselkedni: például még azelőtt bejelentette az Európai Parlamentnek a szankciók hatodik fordulóját, beleértve az orosz olaj behozatalának tiltását, mielőtt a képviselők azt megvitatták volna.³³ A Bizottság elfogultságát jól mutatja, hogy sajátos politikai preferenciák szerint jár el, például az uniós helyreállítási források kiosztása esetében. Miközben a finanszírozási projekt eredeti célja a világválság okozta károk mihamarabbi helyreállítása lett volna, amely mögött közös hitelfelvétel is áll, politikai indokokkal tartották vissza a Magyarországnak és Lengyelországnak járó forrásokat. A forrásosztásnak vannak egyértelmű kedvezményezettjei is, hiszen az eurózóna stabilitása szempontjából fontos déli államok, Spanyolország, Olaszország, Görögország, Horvátország és Franciaország már megkapta a nekik ítélt források 35-45 százalékát.

6. A jogállamiság-ellenőrző mechanizmusok sértik a jogbiztonság elvét

A jogállamiság szorosan összefügg a jogbiztonság követelményével, vagyis azzal a feltétellel, hogy az egyes jogszabályok egyértelműek, működésüket tekintve pedig kiszámíthatók legyenek. A jog uralma csak akkor érvényesül, ha a jog tartalma világos, egyértelmű és értelmezése, ha nem is változatlan, de legalábbis stabil. A jogbiztonság feltétele éppen a jogállamisági mechanizmusok során alkalmazott eljárásokban sérül. A szerződések 2. cikkében felsorolásban említett jogállamiság mint érték meghatározása csak korlátozottan elégséges az értékek számonkérhetősége szempontjából. Mivel nem rendelkezik egzakt meghatározással, a jogállamiság elveinek idézése egyedi esetekben jogi visszaélésre ad lehetőséget, vagyis a szerződés szándékától eltérő módon és céllal használják fel. Az utóbbi években politikai haszonszerzés céljából számos példa mutatkozott erre.

Az Európai Unió által alkalmazott kettős mérce világít rá leginkább az e féle önellentmondásokra. Az Európai Parlament által készített, nyomásgyakorló jogállamisági jelentések vádpontjai is kettős mércéről tesznek tanúbizonyságot.³⁴ Legújabbban a spanyol igazságügyi reformmal kapcsolatban derült fény erre, ahol egyértelműen szemet hunyt a Bizottság olyan események felett, amelyeket más országok esetében a kiszabott szankciók okaként említ. Miközben hosszú politikai patthelyzetet követően a spanyol kormány kinevezte korábbi igazságügyi miniszterét és a miniszterelnöki hivatalban dolgozó korábbi tisztségviselőjét alkotmánybírónak, az Európai Unió nem kezdeményezett sem kötelezettségszegési eljárást, sem külön jogállamisági jelentést vagy vitát az ügyben, s éppen Spanyolország kapta meg ez idáig legnagyobb arányban (45 százalék) a neki járó forrásokat a helyreállítási alapból. Miközben a spanyol kormányt védi az EP baloldali többsége, a jobboldali vezetésű Lengyelország és Magyarország forrásait jogállamisági vonatkozású vádakkal tartották vissza.

Nemcsak az európai belpolitikában, de a külpolitikájában is megjelenik ez a kettős mérce. Amennyiben az Európai Unió vezetésének pillanatnyi érdeke úgy kívánja, szemet huny idegen országok korrupciós és jogállamisági helyzete felett. Ukrajna például 2021-ben mindössze 122. volt a jogállamisági jelentésekben gyakran hivatkozott korrupciós ranglistán³⁵, és látványosan megsérti a kisebbségek jogait³⁶, az EP elnöke mégis a liberális demokráciák szimbólumává emelte az országot.³⁷

7. A nemzetek pluralizmusa helyett nemzetek fölötti univerzalizmus

Miközben az Európai Unió jelmondata az „egység a sokféleségben”, és intézményei gyakran hivatkoznak a pluralizmus fontosságára, a gyakorlatban a brüsszeli főszoborban hallható vélemények monopóliuma tapasztalható.

Vannak ugyan olyan kezdeményezések, amelyek látszólag az európai közvélemény megismerését hivatottak szolgálni, valójában azonban egy politikai oldal álláspontjának és terveinek legitimálását szolgálják. Ilyen például az Európa Jövője Konferenciasorozat³⁸, amely egy önszerveződő rendezvénysorozatot jelentett, ahol az európai polgárok elmondhatták véleményüket az EU jövőjéről. Az esemény azonban szelektálta az előre eldöntött következtetésektől eltérő véleményeket, a Konferencia Közös Titkársága megfelelő indoklás nélkül megtagadta a magyar vitacsoportok elismerését.³⁹ A föderalista vélemény nagyobb hangsúllyal jelenhetett meg összességében a szelektálásnak köszönhetően.⁴⁰

Szemben az Európa Jövője kezdeményezéssel, a demokratikus véleménynyilvánításnak voltak a demokratikus szabályoknak megfelelő formái is, ilyen volt például Magyarországon 2016-ban az úgynevezett „kvóta” népszavazás, illetve 2022-ben az úgynevezett „gyermekvédelmi” népszavazás. Bár a szigorú szabályozásnak köszönhetően jogi kötelező erővel nem bírtak, előbbi esetében az érvényesen szavazók 98 százaléka, utóbbi esetében a feltett négy kérdés esetében átlagosan 95 százaléka támogatta a kormány álláspontját. A migránsok kötelező betelepítéséről szóló szavazás esetében az Európai Bizottság először bevallotta, milyen jelentősége van ennek az uniós döntéshozatalra nézve⁴¹, majd előre kijelentette, hogy az Európai Unió már kötelező érvényű döntést hozott⁴², végül Magyarország pert vesztett az Európai Unió Bíróságán, mivel visszautasították a menekültkvótáról szóló döntést. A gyermekvédelmi népszavazás esetében a gyermekvédelmi törvény elveit kívánta megvédeni a kormány, amelynek megfogalmazása összhangban áll a Charta 14. cikkével, amely így szól: „szülők azon jogát, hogy gyermekeik számára vallási, világnézeti vagy pedagógiai meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak, tiszteletben kell tartani az e jogok és szabadságok gyakorlását szabályozó nemzeti törvényekkel összhangban.” Annak ellenére, hogy az Európai Unió egyik intézményének sincs joga a nemzeti kompetenciába tartozó, egyébként a uniós alapjogokkal összhangban álló szabályozás minősítésére, az Európai Parlament napirenden tartotta az ügyet, és ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság visszatartotta a Magyarországnak járó helyreállítási forrásokat.

8. Kettős mérce az egyenlőség elvének érvényesítése során

A Charta 21. cikke rendelkezik a megkülönböztetés tilalmáról, azaz „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.” A 22. cikk pedig kimondja, hogy az „Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.”

Mindennek ellenére az Európai Unió eltérő súllyal gyakorolja különböző kisebbségi csoportok képviseletét. Jellemzően kiemelt jelentőségű a szexuális kisebbségek ügye, sőt mi több, ideologizált küzdelmet folytat az LMBTQ-mozgalmat pártfogolva. Az LMBTQ-jogok kapcsán például az Európai Bíróság aktivizmusának köszönhetően történt jelentős jogkiterjesztés az utóbbi évtizedekben a tagállami kompetenciák rovására.⁴³ Az Európai Bizottság is aktívan fellépett, kötelezettségszegési eljárást indított például Magyarország és Lengyelország ellen az LMBTQ-személyek alapvető jogainak megsértése miatt.⁴⁴

Míndeközben a nyelvi és etnikai kisebbségek jogainak védelmében kevés fejlemény történt, annak ellenére, hogy jelentős belpolitikai feszültségeket okoznak a baszk és katalán függetlenségi törekvések vagy éppen a székely autonómatörekvések. Spanyolországra irányult Európa figyelve 2017-ben, mikor utcai összecsapásokba torkollott a függetlenségi népszavazás, amelyet a spanyol legfelsőbb bíróság alkotmányellenesnek minősített, majd a katalán kormányfővel szemben nemzetközi elfogató parancsot adtak ki. Két évvel később 3 katalán vezető is európai parlamenti mandátumot nyert, majd mentelmi jogukra hivatkozva nem tértek haza Brüsszelből. 2021-ben azonban az Európai Parlament megfosztotta őket mentelmi joguktól. A Székely Nemzeti Tanács szervezésében európai polgári kezdeményezés keretében indult aláírásgyűjtés a nemzeti régiók támogatásáról, amelynek célja az volt, hogy az Európai Parlament napirendre tűzze a nemzeti régiók jogairól és uniós támogatásáról szóló vitát. A kezdeményezés sikeresen zárult, az összegyűjtött aláírások hitelesítése 2018 nyarán történt meg, majd előzetes egyeztetést kértek a Bizottság elnökétől, aki azt visszautasította. 2020 februárjában bemutatták a kezdeményezés alapján kidolgozott javaslatokat. Az Európai Bizottság azonban úgy döntött, hogy nem teszi meg a számára lehetséges jogalkotási lépéseket, mivel indoklása szerint az eddig megtett intézkedések elegendők a kezdeményezés céljának eléréséhez. A kezdeményezők megtámadták a döntést az Európai Unió Törvényszékén, amely megállapította, hogy az Európai Bizottság eleget tett kötelezettségeinek.

Jegyzetek

- ¹ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUSZ). 2. cikk https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- ² EUSZ, 49. cikk <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016M049>
- ³ Alaptörvény B) cikk 1)
- ⁴ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1974-ben kimondta, hogy az EGK joga és a német alkotmány alapjogokat biztosító normáinak ellentéte esetén a német alkotmányos szabályok élveznek elsőbbséget. „Solange I” <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv037271.html>
- ⁵ Alapjogi Charta 51. cikk: „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétel mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.”
- ⁶ Vö.: GÁT, Ákos Bence 2020, Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje. EUSTRAT műhelytanulmányok, 28-36.
- ⁷ BARROSO, José Manuel 2012, az Európai Unió helyzetét értékelő beszéde 2012. szeptember 12-én, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596
- ⁸ A finn, a holland, a luxemburgi és a német külügyminiszter levele Manuel Barroso-nak 2013. március 6-án. https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/brief_nederland_duitsland/f=/vji8oh6slx9o.pdf
- ⁹ Európai Bizottság 2014, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. 2014. március 11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52014DC0158>
- ¹⁰ Jogi Szolgálat 2014, Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálatának véleménye a Bizottság „jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről” című javaslatára 2014. május 27-én: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf>
- ¹¹ Európai Tanács 2014, Európai Tanács sajtóközleménye 2014. december 16-án <https://www.consilium.europa.eu/media/24763/146348.pdf>
- ¹² Európai Parlament 2016, Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016IP0409>
- ¹³ Az Európai Parlament 2017. november 15-én fogadott el kritikus állásfoglalást a jogállamiság és a demokrácia helyzetéről. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0442_HU.html?redirect
- Az Európai Bizottság 2017. december 20-án javasolta a 7. cikk (1) bekezdésben foglalt eljárás elindítását Lengyelországgal szemben https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367
- Az Európai Parlament 2018. március 1-jén szólította fel az Európai Tanácsot, hogy a 7. cikk (1) bekezdése szerint tegyen lépéseket
- ¹⁴ Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-én fogadta el az úgynevezett Sargentini-jelentést, és felkérte a Tanácsot, hogy a 7. cikk (1) bekezdése értelmében tegyen további lépéseket
- ¹⁵ Európai Bizottság 2019. július 17-i közleménye, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az Unión belüli jogállamiság megerősítése. Intézkedési terv <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=HU>
- ¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L.L.2020.433.01.0001.01.HUN&toc=OJ.L.:2020:433:TOC>
- ¹⁷ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20210527STO04908/rule-of-law-meps-press-commission-to-defend-eu-funds>
- ¹⁸ Az Európai Parlament 2012. november 22-i állásfoglalása a 2014. évi európai parlamenti választásokról https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0462_HU.html
- ¹⁹ Jelentés az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról, a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom tanácsi határozat és az e határozathoz csatolt, az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány hatályon kívül helyezéséről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról 2022. május 3-án https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0083_HU.html
- ²⁰ focus.de 2022. december 13., Plötzlich stehen mehr als 60 EU-Politiker im Visier der Fahnder https://www.focus.de/politik/ausland/skandal-um-eu-vize-kaili-ploetzlich-stehen-mehr-als-60-eu-politiker-im-visier-der-fahnder_id_180453641.html
- ²¹ euobserver.com 2023. január 26., Official: EU parliament’s weak internal rule-making body leads to ‘culture of impunity’ <https://euobserver.com/eu-political/156648>
- ²² Többek között Eva Kaili, az EP szocialista alelnöke, Marc Tarabella szocialista EP-képviselő, Marie Arena, az EP emberi jogi albizottságának elnöke, Andrea Cozzolino, a szocialista képviselőcsoport koordinátora. Lásd: Az Európai Parlament 2022. szeptember 15-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1)

bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű kockázatának megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_HU.html

²³ EUSZ, 19. cikk

²⁴ A jelentésben felsorolt jelenségek részletes elemzéséhez lásd: POKOL Béla 2019, Európai jurisztokrácia. Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései. Dialóg Campus

²⁵ CHALMERS, Damien & CHAVES, Mariana 2011, The Reference Points of EU Judicial Politics. LEQS Paper No. 43/2011, 4.o. <http://eprints.lse.ac.uk/53210/1/LEQSPaper43.pdf>

²⁶ RASMUSSEN, Hjalte 2007,

²⁷ DUMBROVSKY, Tomas 2013, The European Court of Justice after The Eastern Enlargement: An Emerging Inner Circle of Judges. EUSA Conference Paper. Boston

²⁸ MCAULIFFE, Karen 2017, Behind the Scenes at the Court of Justice: Drafting EU Law Stories. EU Law Stories, 35-57., 38.o.

²⁹ Uo. 46.

³⁰ POKOL Béla 2019 i.m.

³¹ JUNCKER, Jean-Claude 2014. július 15., A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, 15.o. https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf

³² Orbán Viktort szélsőjobboldalinak nevezte 2021-ben, euobserver.com 2021. január 4.

<https://euobserver.com/20th-anniversary/149951>

³³ Politico 2022. október 6., Europe's American president: The paradox of Ursula von der Leyen,

<https://www.politico.eu/article/europe-american-president-paradox-ursula-von-der-leyen/>

³⁴ Nézőpont Intézet 2018. szeptember 6., Kettős mérce a Sargentini-jelentésben, <https://nezopont.hu/wp-content/uploads/2018/09/elemez%C3%A9s.pdf>

³⁵ Transparency International 2021, Korruptió Érzékelési Index <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

³⁶ Telex 2022. december 6., Ukrajna látványosan megsérti a kisebbségek jogait, de az EU-t ez valószínűleg egyáltalán nem fogja érdekelni, <https://telex.hu/kulfold/2022/12/06/ukrajna-eu-csatlakozas-kisebbségi-jogok-kulugy>

³⁷ METSOLA, Roberta, az Európai Parlament elnöke, 2022. július 28.: „... meg akarom erősíteni, hogy Ukrajna hozzánk tartozik. A nemzetekhez, amelyek nagyra tartják a szabadság, függetlenség, demokrácia, jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartásának eszméjét.” <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220728IPR36622/president-metsola-an-opportunity-to-transform-ukraine>

³⁸ <https://futureu.europa.eu/hu/>

³⁹ Igazságügyi Minisztérium: „Éljen a magyar szabadság, éljen a hazánk!” Magyar javaslatok az Európai Unió jövőjéről; Konferencia Európa Jövőjéről <https://futureu.europa.eu/hu/pages/hungary>

⁴⁰ origo.hu 2022 május 12., Varga Judit: A magyarok erős Magyarországot akarnak

<https://www.origo.hu/itthon/20220512-polgari-magyarorszagert-alapitvany-konferencia-europa-jovojerol.html>

⁴¹ index.hu 2016. február 25., Európai Bizottság: nem értjük, hogyan illik bele a népszavazás az EU-s döntéshozatalba <https://index.hu/kulfold/eurologus/2016/02/25/europai-bizottsag-legalis-e-a-nepszavazas/>

⁴² 24.hu 2016. május 10., Az Európai Bizottság is megszólalt a magyar kvótaellenes népszavazásról

<https://24.hu/belfold/2016/05/10/az-europai-bizottsag-is-megszolalt-a-magyar-kvotaellenes-nepszavazasrol/>

⁴³ VÁRNAY, Ernő 2017, Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja, Állam- és Jogtudomány, LVIII.

Évfolyam, 2017. 2. szám, 85-113. 90. o.; KISSZELY Zoltán: Brüsszel LMBTQ-kártyája,

<https://jog.tk.hu/uploads/files/2017-02-Varnay.pdf>; https://mozgasterblog.hu/brusszel_lmbtq_kartyaja.html

⁴⁴ Európai Bizottság 2021. július 15., Sajtóközlemény: Az Európai Unió alapvető értékei: a Bizottság jogi lépéseket tesz Magyarország és Lengyelország ellen a LMBTIQ-személyek alapvető jogainak megsértése miatt

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_3668?fbclid=IwAR1VvQdt4h_kJ6WxavRyuD51qZubm3wVL8pvy9vfum9lNZ6M5U88O8RWqo