

AZ ALAPVETŐ JOGOK ÉS A JOGÁLLAMISÁG VÉDELME NEK AKTUÁLIS KÉRDÉSEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN II.

KARDOSNÉ KAPONYI ERZSÉBET

Az emberi jogok és a jogállamiság a tagállamok és az Unió közös alkotmányos hagyományából származó alapvető elvek, valamint az Unió alapját képező olyan értékek, amelyeken az Európai Unió alapul. Kérdés, hogyan biztosítható ezeknek az alapelveknek a betartása? Ez a rövid tanulmány amellett érvel, hogy az Európai Unió nemcsak egy egységes közös piac, hanem egy közös elveken nyugvó közösség is, ezért az alapelveket, így a jogállamiság elvét is minden tagállamnak be kell tartania.

A tanulmány első részében a szerző megállapította, hogy a jogállamiság az Unió értelmezésben azt jelenti, hogy az Európai Unió tevékenysége minden esetben a tagállamai által önkéntes alapon és demokratikusan elfogadott szerződéseken alapul. Ennek egyik lehetséges megvalósítási eszköze volt a Maastricht-i Szerződés. Ez a szerződés egységbe foglalta az Európai Uniót, a közösségeket (I. pillér), a közös kül- és biztonságpolitikát (II. pillér), valamint a bel- és igazságügyi együttműködést (III. pillér). Ez azonban csak átmeneti jellegű együttműködési forma. Az Európai Unió kezdetektől fogva hol a föderáció, hol a konföderáció megvalósítása között ingadozott, jelenlegi formáját leginkább a hibrid föderációval lehet jellemezni. Az európai alkotmány ezt a vitát lezárta volna, de az elbukott referendumok miatt egyelőre holtpontra jutottak a viták.

AZ ALAPVETŐ JOGOK ÉS A JOGÁLLAMISÁG MEGFOGALMAZÁSA ÉS ÉRVÉNYESÍTÉSE A SZERZŐDÉSEK BEN

Az európai értékek megfogalmazása elsősorban az Európa Tanácshoz köthetőek. Az Európa Tanács (*Council of Europe*) Alapokmánya szerint a tagság alapfeltétele, hogy a csatlakozni kívánó állam, kötelezze el magát amellett, hogy őszintén és tevékenyen együttműködik az Európa Tanács célkitűzéseinek megvalósításában (*human rights, democracy and the rule of law*), és elismeri a jog uralmának az elvét, valamint azt az elvet, hogy a joghatósága alá tartozó minden személy részesül az emberi jogokban és az alapvető szabadságokban.¹ Tekintettel arra, hogy az Európai Unió valamennyi tagállama

¹ 1991. évi LXXI. törvény az Európa Tanács 1949. évi május 5-én, Londonban aláírt és az Európa Tanács Főtitkárának 1951. május 22-i, [...] módosított Alapszabályának kihirdetéséről. Az Alapokmány 4. cikke szerint, a Miniszterek Bizottsága meghívhat tagként az Európa Tanácsba minden olyan európai államot,

(sőt a tagjelöltek is) tagjai az Európa Tanácsnak, ezek az elvek általánosnak tekinthetők az Európai Unió vonatkozásában is.

Ezen elvekre való utalás az európai integráció során először 1986-ban az Egységes Európai Okmány preambulumban jelent meg, leszögezve, hogy a tagállamok célja az, hogy együtt munkálkodjanak a demokrácia előmozdításán a tagállamok alkotmányában és törvényeiben, az Európai Emberi Jogi Egyezményben (továbbiakban ECHR)², valamint az Európa Tanács 1961. évi Európai Szociális Chartában³ elismert alapvető jogok – így különösen a szabadság, az egyenlőség és a társadalmi igazságosság – alapján. Utalás történt arra is, hogy a tagállamok tudatában vannak az Európára háruló felelősségnek, és azon fáradoznak, hogy mindinkább egy hangon szólaljanak meg, egységesen és szolidárisan cselekedjenek közös érdekeik és függetlenségük eredményes védelmezése érdekében, és így különösképpen, hogy a demokrácia és a jog, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának elveit kifejezésre juttassák.⁴ A Maastrichti Szerződés F cikkében kimondta, hogy „az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban. Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló 1950. november 4-én Rómában aláírt Európai Egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek.”⁵

Fontos kiemelni, hogy először a Maastrichti Szerződés preambuluma utal a jogállamiságra. A Maastrichti Szerződés a közös kül- és biztonságpolitika kapcsán is kiemelte, hogy annak egyik célja a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása.⁶ Az Európai Unió

amely képes és hajlandó elfogadni a 3. cikk rendelkezéseit. A taggá váláshoz elégséges az érintett országnak az alapszabályhoz való csatlakozási okmányát a főtítkárnál letétbe helyezni. Az 5. cikk rendelkezik arról, hogy különleges esetekben a Miniszterek Bizottsága meghívhat társult tagként az Európa Tanácsba minden olyan európai országot, amely képes és hajlandó teljesíteni a 3. cikk rendelkezéseit. <http://www.1000ev.hu/index> [2016.04.14.]

2 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről. <http://net.jogtar.hu> [2016.04.12.]

3 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Charta kihirdetéséről <http://net.jogtar.hu> [2016.04.12.]

4 Treaties establishing the European Communities Treaties amending these Treaties, Single European Act Resolutions — Declarations, 1987

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act [2016.04.12.]

5 *Treaty on European Union 1992 ('TEU')* 'the Union is founded on principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law.' Fundamental rights are defined in terms of the *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ('ECHR')* and the principles common to the constitutional traditions of member states, as principles of European Community. [law.http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union_en.pdf) [2016.04.12.]

6 11. cikk (korábbi J.1. cikk) „ (1) Az Unió közös kül- és biztonságpolitikát határoz meg és hajt végre,

nemcsak a fent idézett valamennyi alapvető értéket kívánja védelemben részesíteni, hanem az uniós szerződésekből és nemzetközi jogból származó valamennyi jogot és kötelezettséget is.⁷

Az Amszterdami Szerződés megfogalmazásakor is felmerült, hogy nemcsak meg kell fogalmazni azokat az elveket és értékeket, amelyek meghatározzák a tagállamok együttműködését, valamint az Unió külkapcsolati rendszerét, hanem azoknak kikényszeríthetőségét is biztosítani kellene. Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának a követelményét kötelező erővel először az Amszterdami Szerződés fogalmazta meg, egyúttal megerősítve a szabadság és a jogállamiság elveit. Az Amszterdami Szerződés egyrészt megerősítette azokat az alapelveket, amelyeken az Európai Unió nyugszik (szabadság, demokrácia, emberi jogok és jogállamiság) és ezek betartását az uniós tagság előfeltételévé is tette (1. cikk 15. pont). Az Amszterdami Szerződés 6. cikkének (1) bekezdésében említett, a jogállamiságra vonatkozó megfogalmazást, a Lisszaboni Szerződés (EUSZ) 2. cikke is tükrözi. Komoly előrelépésként értékelhető, hogy az Amszterdami Szerződés felhatalmazást adott arra, hogy ha ezeket az elveket egy tagállam komolyan és tartósan megsérti – amennyiben azt az állam-, illetve kormányfői összetételű Tanács egyhangúan ezt meg is állapítja – akkor a Tanács minősített többséggel, az Európai Parlament meghallgatását követően határozzon az érintett tagállam szavazati jogának és egyéb jogainak a felfüggesztéséről, az érintett tagállam kötelezettségeinek a változatlanul hagyása mellett.⁸

Az Európai Bizottság álláspontja szerint súlyosnak akkor tekinthető a vétés, ha az például kiszolgáltatott csoportokat érint (nemzeti, etnikai és vallási kisebbségek), tartósan pedig akkor minősülhet a szerződésszegés, ha olyan kifogásolható jogszabályt fogadnak el egy tagállamban, amely nemzetközi egyezmények által védett emberi jogokat sért. Bár ez a mechanizmus létezett már akkor is, amikor 2000. február 3-án létrejött *Wolfgang Schäussel* pártjának, az Osztrák Néppártnak és *Jörg Haider* Osztrák Szabadságpártjának

amely a kül- és biztonságpolitika minden területére kiterjed, és amelynek célkitűzései a következők [...] a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása.” Op. cit p. 124.

7 J.H.H. Weiler (2016): „In Face of Crises: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration” in: Thomas Christiansen, Simon Duke (ed.): *The Maastricht Treaty: Second Thoughts After 20 Years* London: Routledge, pp. 141-159.

8 A tagállamok 1/3 vagy a bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament hozzájárulásával, az állam-, illetve kormányfői összetételű tanács, a tagállam kormányának észrevételei ismeretében egyhangúan megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a Szerződés F. Cikk (1) bekezdésében említett alapelveket. A tanács minősített többséggel, az Európai Parlament meghallgatását követően határozhat az érintett tagállam szavazati jogának és egyéb jogainak a felfüggesztéséről, az érintett tagállam kötelezettségeinek a változatlanul hagyása mellett (1. cikk 9. pont). A kérdéses tagállam e szerződés szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot. A tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit. A tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a hozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.

(FPO) a kormánykoalíciója, és az FPO idegenellenes programja⁹ széles körben aggodalmat keltett, az Unió, a vádat alátámasztó konkrét lépések hiányában mégsem indíthatott eljárást Ausztria ellen. Az Unió 14 tagállama először egyeztetett szankciókat vezetett be, majd 2000 júniusában, a Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság elnöke (*Luzius Wildhaber*) felkért három független szakértőt, hogy vizsgálja meg, sérültek-e az uniós értékek, a jogállamiság alapelvei Ausztriában. A tanács, a „három bölcs” jelentésének közzétételét követően hozta meg döntését a 2000 februárjában életbe léptetett büntető intézkedések feloldásáról.¹⁰ A jelentés szerint az osztrák kormány, az FPO koalíció ellenére elkötelezett volt a közös európai eredmények iránt, és tiszteletben tartotta a kisebbségek, valamint a menekültek és a bevándorlók jogait. A jelentés arra is utalt, hogy az osztrák kormány által a rasszizmus, az idegengyűlölet és az antiszemitizmus ellen kezdeményezett konkrét intézkedések arra engedtek következtetni, hogy a kormány tisztában volt az országban fennálló konkrét problémákkal.¹¹ Az osztrákok egyértelműen sikernek értékelték a jelentést, amely Európában azonban vegyes visszhangot váltott ki.¹²

Ahogy Ausztriával szemben nem próbálta meg az Unió a jogállamisági védőintézkedéseket alkalmazni, úgy Olaszországgal szemben sem fogantatosítottak intézkedéseket *Silvio Berlusconi* kormányfő médiabirodalma miatt sem. Mindenesetre a Haider-ügy tanúságait levonva merült fel az igény az Unióban a szóban forgó cikkely pontosítására. A 2003. február 1-én életbe lépett Nizzai Szerződés 7. cikkelye tovább finomította az eljárást, hozzáfűzve egy megelőzési mechanizmust arra az esetre, amikor fennáll az „egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti” a szerződés 2. cik-

9 Jörg Haider 2000. januárban kijelentette: az Európai Unió (EU) bővítésére a következő 20 évben nem kerülhet sor. <http://www.origo.hu/nagyvilag/20000202avalasztasoktol.html> [2016.05.02.]

10 The Report was prepared by: Martti Ahtisaari, former President of Finland; Jochen Frowein, Director of the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law at Heidelberg (former Vice-President of the European Commission of Human Rights); and Marcelino Oreja, President of the Institute of European Studies of the San Pablo-CEU University (former Spanish Minister of Foreign Affairs, former Secretary-General of the Council of Europe, former member of the Commission of European Communities).

Alison Duxbury: Austria and the European Union - The Report of the "Three Wise Men" [2000]. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MelbJIL/2000/10.html> [2016.05.02.]

11 The Report recommends that the measures taken by the XIV EU members should be lifted, particularly as they could become counterproductive as a result of the nationalist sentiments that have been aroused in Austria. Subsequently, the XIV EU members agreed to lift the measures imposed upon Austria, despite continued concern about the nature of the FPÖ. Op. cit.

12 [...]”The 14 consider that particular vigilance must be exercised toward this party and its influence on the government,” the statement read.

But taking their lead from an independent report tabled last Friday, the 14 countries lifted the sanctions on the grounds that they could start to become counterproductive. [...] France and Belgium, which both face far-right parties at home, likely were among those in favor of extending the sanctions, but Britain, Denmark and Luxembourg all announced over the weekend that they wanted a total suspension immediately.”

EU Countries Drop Sanctions against Austria after Report by Geoff Winestock Staff Reporter of The Wall Street Journal, Updated Sept. 13, 2000 12:01 a.m. ET <http://www.wsj.com/articles/SB96878209473741240> [2016.05.02.]

kében említett értékeket, amelyek betartatását az uniós intézmények és a tagállamok egyaránt kezdeményezhetik.

A Lisszaboni Szerződés több cikke is foglalkozik az Unió alapelveivel és értékeivel. A szerződés 2. cikke deklarálja, hogy „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” A 3. cikk (2) bekezdése és a 3. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy „az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára” és „[a] világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez”. A 6. cikk az Unió Alapjogi Chartájában foglalt jogokra, szabadságokra és elvekre hivatkozik, amelyek értelmezésének a kérdésében is állást foglal. A 6. cikk többek között megállapítja, hogy „az alapvető jogok [...] az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.” A 7. cikk meghatározza, hogy milyen lépéseket kell tenni abban az esetben, ha egy tagállam súlyosan megsérti a 2 cikkben említett értékeket vagy fennáll ennek a veszélye, ugyanakkor figyelemre méltó, hogy nem található egyetlen olyan rendelkezés sem a szerződésben arra az esetre, ha valamely uniós intézmény sértené meg ezeket az értékeket.

Érdekes fordulata a szerződésnek, amely kimondja, hogy az Unió csatlakozik az Európa Tanács által elfogadott, 1953 óta hatályos Európai Emberi Jogi Egyezményhez, az ECHR-hez.¹³ Az Európai Uniónak az ECHR-hez való csatlakozása, azt célozta, hogy biztosítsa az emberi jogok megfelelő védelmét mindenki számára az Unió fellépései és mulasztásai esetén is. Az ECHR-hez való csatlakozás előnyei közé sorolják a szakértők, hogy az nyomatékositáná az Európai Unió emberi jogi elköteleződését, válaszulna az Unió által alkalmazott kettős mércét ért kritikákra – miszerint minden tagállam csatlakozik az ECHR-hez, de maga az Unió nem – végül megkönnyítené az egyének helyzetét az ECHR Uniós intézmények általi megsértése esetén.¹⁴ Az ECHR egyaránt alkalmazandó lett volna (vagy lenne) az uniós aktusokra és az uniós jognak a tagállamok általi végrehajtására. Ez a lehetőség biztosította volna (biztosíthatná), hogy az uniós jog végrehajtása a Strasbourg Emberi Jogi Bíróság független és külső ellenőrzése alá kerülne, ami megerősítené az emberi jogok védelmét az Unióban. Azért ez a bizonytalan megfogalmazás, mert 2014. december 18-án az ECJ 2/13. sz. véleményében elutasította

13 The European Convention on Human Rights, Rome 4 November 1950, and its Five Protocols Paris 20 March 1952, Strasbourg 6 May 1963, Strasbourg 6 May 1963 Strasbourg 16 September 1963, Strasbourg 20 January 1966

14 Douglas-Scott, Sionaidh: *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice*, *VerfBlog*, 2014/12/24, <http://verfassungsblog.de/opinion-213-eu-accession-echr-christmas-bombshell-european-court-justice-2/>.

az ECHR-hez való csatlakozást.¹⁵ A Bíróság már 1996-ban a 2/94-es, azonos tárgyú véleményében utalt arra a veszélyre, hogy hatásköri problémák miatt ez a lépés ellentétes lenne a közösségi joggal. „az Egyezményhez való csatlakozás [...] jelentős változással járna az emberi jogok védelmének fennálló, közösségi rendszerében és azzal járna, hogy a Közösség egy eltérő nemzetközi intézményrendszerbe lépne bele, továbbá az ECHR valamennyi rendelkezése beépülne a közösségi jogrendbe. A közösség emberi jogvédelmi rendszerének ilyen módosítása, mely mind a közösség, mind pedig a tagállamok számára hasonló alapvető intézményi változásokkal járna, alkotmányos jelentőséggel bírna, és ezáltal túlmenne a 235. cikkben foglaltakon. Erre csak szerződésmódosítással volna lehetőség.” Ez a szerződésmódosítás a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével meg is történt, sőt az Európa Tanács 14. Módosító Jegyzőkönyve¹⁶ az Európa Tanács oldaláról is megteremtette a csatlakozás jogi előfeltételeit, de a csatlakozási kísérlet – a több éves előkészület ellenére – ismét elbukott.

Ugyan az ECJ érvelése más, mint a korábbi elutasító véleményének, lényegében az elutasítás okai az európai közösségi jog (uniós jog) autonómiáját fenyegető veszély, illetve az Európai Unió Bíróságának kizárólagos hatáskörének esetleges sérelme. A Bíróság megfogalmazása szerint „azon körülmény, hogy az Unió új, különleges jogrenddel, saját alkotmányos kerettel és alapelvekkel, különösen kidolgozott intézményi szerkezettel, valamint a működését biztosító jogszabályok teljességével rendelkezik, következményekkel jár az ECHR-hez való csatlakozási eljárásra és feltételekre nézve.”¹⁷ Voltak szakértők, akik egyenesen azt állították, hogy a döntés „inkább a Bíróság alkotmányos helyzetével kapcsolatos félelmeiről szól, nem pedig az emberi jogok védelmének teljességéről az EU-ban”, illetve, hogy a Luxembourgi Bíróság döntése „jelentős visszalépést jelent az emberi jogok európai védelmében” és „komoly kihívásként jelenik meg az EU emberi jogok európai védelmével szemben való elköteleződésére nézve.”¹⁸

15 Az Európai Bizottság az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdésére hivatkozással, *ex ante* eljárásban kérte az Luxembourgi Bíróságot, hogy véleményezze az Uniónak az ECHR-hez való csatlakozásáról szóló megállapodás-tervezet (CsMT) összeegyeztethetőségét az alapítószerződésekkel.

Reports of Cases before the Court of Justice and the Court of First Instance. 1996.

16 „This Protocol aims to make the changes such as the introduction of a new admissibility criterion, the treatment of repetitive cases or clearly inadmissible cases, for a more satisfactory operation of the European Court of Human Rights. Under the Protocol the Committee of Ministers will be empowered, if it decides by a two-thirds majority to do so, to bring proceedings before the Court where a State refuses to comply with a judgment. The Committee of Ministers will also have a new power to ask the Court for an interpretation of a judgment. This is to assist the Committee of Ministers in its task of supervising the execution of judgments and particularly in determining what measures may be necessary to comply with a judgment. Other measures in the Protocol include changing the judges' term of office to a single, nine year term, and a provision allowing the accession by the European Union to the Convention.”

Strasbourg, 13/05/2004 - Treaty open for signature by the member States signatories to Treaty ETS 5 (CETS No.194) <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/194> [2016.05.24.]

17 Lásd bővebben: Láncoș Petra Lea A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról, Pázmány Law Working Papers 2015/1, http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2015/2015-1_Lancos.pdf [2016.04.10.]

18 Aidan O'Neill QC: Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR: The CJEU as Humpty Dumpty <https://>

AZ ALAPVETŐ JOGOK ÉS A JOGÁLLAMISÁG AZ UNIÓ BŐVÍTÉSI FOLYAMATÁBAN

Az Európai Unió, mint partikuláris nemzetközi szervezet nem törekszik univerzális tagságra, a tagfelvételt szigorú ismérvek alapján szabályozza, melyeket a szerződések rögzítenek.¹⁹ A tagsági kérelmek benyújtásának, majd a csatlakozási tárgyalások megindításának a kritériumai fokozatosan alakultak ki, mondhatni az integráció mélyülésével, a bővítés előrehaladtával egyre bővültek és szigorodtak.²⁰ Lényegében két áramlat alakította a kritériumokat, az egyik az alapszerződés preambuluma és rendelkezései, a másik a szerződés részét képező sajátos bővítési klauzulák. Megállapítható, hogy a 1990-es években a demokratikus értékek és a jogállamiság kérdései – beleértve az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának a követelményét is – egyre inkább előtérbe kerültek a szerződések módosítását előkészítő szakértői anyagokban és a kormányközi konferenciák napirendjén.²¹

A legalapvetőbb bővítési kritérium, amely a Római Szerződéstől napjainkig létezik, az, hogy kizárólag európai állam kérheti felvételét az Európai Unióba. Első alkalommal a Maastrichti Szerződés F. cikkének (1) és (2) bekezdése fogalmazta meg a demokratikus berendezkedés szükségességét, azaz a tagjelölt országnak a „kormányzati rendszere demokratikus elveken alapul”.²² 1997-ben Helsinkiben az Európai Tanács egy további kritériummal egészítette ki a tagság feltételeinek katalógusát: a nukleáris biztonság magas szintjének kívánalmával, az ENSZ Alapokmányával összhangban a viták békés rendezésének elvével, amelyet kifejezetten a tagjelöltek közötti határviták rendezésére vonatkoztatott. A 2006-os megerősített bővítési konszenzussal további feltételek jelentek meg a csatlakozásra vonatkozóan; ez pedig a három „C”: (*consolidation*), az eredmények konszolidációja, elmélyítése, (*conditionality*) a feltételek teljesítésének megkövetelése, (*communication*) a közvéleménnyel való kommunikáció.²³ Horvátország csatlakozási el-

eutopialaw.com/2014/12/18/opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-the-cjeu-as-humpty-dumpty/ [2016.04.10.]

International Commission of Jurists: EU Court Opinion a major setback for human rights in Europe <http://www.icj.org/eu-court-opinion-a-major-setback-for-human-rights-in-europe/> [2016.04.10.]

Lásd bővebben: http://www.arsboni.hu/eu_accession_to_echr.html [2016.04.10.]

19 Blahó András - Prandler Árpád (2005) (szerk.): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest: AULA Kiadó

20 Lásd bővebben: Dr. Kertészné Dr. Váradi Szilvia (2011): *Az Európai Unió bővítésének jogi aspektusai*, PhD értekezés Szegedi Tudományegyetem, ÁJTK Doktori Iskola, www.juris.u-szeged.hu [2016.03.02.]

21 Például az Amszterdami Szerződést előkészítő Carlos Westendorp jelentése, amit 1999. decemberi madridi csúcstalálkozón mutattak be, illetve a torinói IGC következtetései. Reflection Group's report. [Intergovernmental Conference 1996: final report from the Chairman of the Reflection Group, Carlos Westendorp]. SN 520/95 (REFLEX 21), Messina 2 June 1995, Brussels 5 December 1995. [LOC - EC/MISC/1995/24]

European Council, Presidency conclusions, Turin 29 March 1996. [LOC - Dep/3 3136; Research IA Envelope: EC: European Council: March 1996: Turin]

22 http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf [2016.04.12.]

23 Consolidation, conditionality, communication – the strategy of the enlargement policy, IP/05/1392 Brus-

járásakor egy újabb technikát vezetett be az Európai Bizottság, az tárgyalási fejezetekhez konkrét *benchmark*-ot, azaz konkrét feltételt jelöl meg, mintegy adott fejezet megnyitásának vagy éppenséggel a lezárásának a feltételeként.

A Lisszaboni Szerződés tovább bővítette a tagság iránti kérelem benyújtása érdekében teljesítendő feltételek körét, amikor az EUSZ újonnan létrehozott 2. cikkében foglalt közös értékek tiszteletben tartását írta elő a tagság iránt folyamodó állam számára. A bővítési jogalapokban foglalt kritériumok kivétel nélkül a tagsági kérelem benyújtásához szükséges előfeltételek. Ezek lényege, hogy már a tagsági kérelem benyújtásának pillanatában teljesülniük kell a tagságra jelentkező állam részéről, és természetesen azokból ezt követően sem lehet engedni. Ezek olyan előírások, amelyek alól nem adható semmiféle felmentés vagy átmeneti eltérési lehetőség, továbbá nem fogadható el a harmadik állam részéről olyan nyilatkozat sem, hogy majd azoknak a jövőben fog eleget tenni. Az közép- és kelet európai országok esetén inkább a gazdasági kritériumoknak való megfelelés került előtérbe, míg a nyugat-balkáni országoknál a politikai kritérium is fokozottan hangsúlyossá vált. Az eddigi bővítési tapasztalatok azt mutatják, hogy több olyan ország felvételére is sor került, amelyek esetében a mai napig komoly problémák mutatkoznak a jogállamiság normáinak betartása terén, és megállapítható a fékek és ellensúlyok gyengülése.

Több új tagállamban is történtek olyan politikai döntések, amelyek negatív hatással vannak a jogalkotás, akár igazságszolgáltatás függetlenségére, és a korrupció, szervezett bűnözés olyan szintet ért el, amely már rendszerszerű alkotmányos és intézményi torzuláshoz vezethet. A szabályok már ezen országok felvételekor is világosak voltak, ennek ellenére 2004-ben (majd 2007-ben és 2013-ban) a bővítés megtörtént, de a negatív jelenségek ellen azóta sem képes az Unió gyorsan és határozottan fellépni. Kérdés, hogy a következő új tagállam felvételekor meglesz-e az Európai Unióban a kellő politikai akarat ahhoz, hogy az uniós szerződésekbe foglalt értékeknek és alapelveknek érvényt szerezzen? Ez azért is égetően fontos lenne, mert mihelyt egy ország az EU tagjává válik, az Uniónak nincs mechanizmusa ugyanazoknak az alapértékeknek a számonkérésére, amelyeknek a tagjelölteknek meg kell felelniük.

AZ ALAPVETŐ JOGOK ÉS A JOGÁLLAMISÁG VÉDELME AZ UNIÓ GYAKORLATÁBAN

Már az Amszterdami Szerződés is egy részletes mechanizmust tartalmazott arra az esetre, ha bármely tagállam súlyosan és tartósan megsértene a szerződésbe foglalt elveket, de az EUSZ 7. cikkének, a prevenció és szankcionálási mechanizmusnak az alkalmazására, nem került sor. Miközben a hatályos szerződésekben, a szerződés szabályainak megsértése esetére kidolgozott kikényszerítési eljárásokat²⁴ a kezdetektől fogva tucatjára

sels, 9 November 2005, Brussels, 9 November 2005, MEMO/O5/410, MEMO/05/411 and MEMO/05/412 and <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm> [2016.04.12.]

24 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

val folytatták le az európai intézmények a tagállamokkal szemben, az ún. közös értékek súlyos és folyamatos megsértése miatt egy esetben sem indult eljárás. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy az EUMSZ 258. cikkére épülő kötelezettségszegési eljárásokat nem csak a belső piac működésével kapcsolatban, hanem egyes jogállamiságot érintő kérdések esetén is alkalmazták. Ilyen esetek például az egyenlő bánásmód, a bírók és ügyészek szolgálati viszonyának kötelező megszüntetése témakörében hozott C-286/12. sz., Bizottság kontra Magyarország ügy ítélete, a C-518/07. sz., Bizottság kontra Németország, valamint a C-614/10. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítéletek.²⁵ Ezekben az esetekben a kötelezettségsértési eljárások bírósági szakaszba kerültek, és amint azt a fenti ítéletek mutatják, a bíróság elmarasztaló, azaz, a közösségi jog megsértését deklaráló ítéleteket hozott. Figyelemre méltó a magyar bírák nyugdíjazásaként elhíresült ügy menete és következtetései.²⁶

2011. december 31-ig a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 57. §-ának (2) bekezdése lényegében megengedte a bírácoknak, hogy a 70. életévük betöltéséig hivatalban maradjanak. Az új Alaptörvény – amelyet 2011. április 25-én fogadtak el és 2012. január 1-jén lépett hatályba (a továbbiakban: Alaptörvény) – 26. cikkének (2) bekezdése szerint „[a] Kúria elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn”. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 90. §-ának a) pontja értelmében a bírót fel kell menteni, „ha a rá irányadó nyugdíjkorhatárt [...] – a Kúria elnöke kivételével – betöltötte”.²⁷ Az idézett jogszabály alapján továbbá a felső korhatárt 2013. január 1-jét megelőzően betöltött bírák közül azok esetében, akik 2012. január 1-jét megelőzően betöltik 62. életévüket, a bírói tisztség 2012. június 30. napjával szűnik meg, míg azok esetében, akik a 2012. január 1-je és 2012. december 31. közötti időszakban töltik be 62. életévüket, a bírói tisztség 2012. december 31. napjával szűnik meg. Ez a megoldás ellentétes volt a közel százéves gyakorlattal. Amint arra a későbbiekben az Alkotmánybíróság is utalt, „Már a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény cikk kimondta: „a bíró, miután 70-ik évét betöltötte, nyugalomba lép, kivéve, ha

25 <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hu&num=C-518/07> [2016.04.15.]

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hu&num=C-614/10> [2016.04.16.]

26 Nemcsak az Európai Unió, hanem az Európa Tanács és az EBESZ sőt az ENSZ (OHCHR) is megfogalmazott aggályokat az új magyar alaptörvénnyel és egyéb sarkalatos törvényekkel kapcsolatban. Többek között 2011. december 16-án az Európa Tanács akkori emberi jogi biztosa, Thomas Hammarberg Martonyi János külügyminiszternek írt levelében aggodalmakat fogalmazott meg a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló új magyar törvényvel kapcsolatban. <http://www.coe.int/et/web/portal/news-2012> [2016.05.03.]

27 Másrészt a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi pályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény 34. §-a d) pontjának megfelelően „[az] ügyész ügyészségi szolgálati jogviszonya megszűnik [...] a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár megszűnésével”. Ezenfelül az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 45. §-ának (4) bekezdése 2014. január 1-jei hatállyal módosította a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 22. §-ának d) pontját. Ez utóbbi cikk az új változata szerint úgy rendelkezik, hogy „[a] közjegyzői szolgálat megszűnik [...] a közjegyzőre irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltésének [...] napján”.

az igazságügy miniszter által hivatalának folytatására felszólítottatik és szolgálni kíván.”²⁸ Hozzáfüzték azt is, hogy „a 70. életév már a XIX. században az ember aktív szellemi teljesítőképeségének felső határa volt, amely napjainkban még feljebb tolódott.”²⁹

A bírák 62 éves korban történő kötelező érvényű nyugdíjazásáról szóló jogszabály annak ellenére lépett életbe, hogy azt az Európai Bizottság, és az Európa Tanács égisze alatt működő Velence Bizottság (A Jog a Demokráciáért Európai Bizottság – az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó szerve (*Venice Commission*)³⁰ is komoly kritikákat fogalmazott meg, a magyar rendelkezéseket diszkriminatívnak tartva. A Velence Bizottság, az akkori magyar külügyminiszter *Martonyi János* kérésére véleményezte a bíróságok függetlenségével, a vallásszabadsággal és a választásokkal kapcsolatos magyar jogszabályokat.³¹ A Velence Bizottság jelentésében többek között arra kérte az illetékes magyar hatóságokat, hogy átgondoltabban és fokozatosabban oldják meg a bírák felső korhatárának csökkentését. „Miközben lehet jó oka annak, hogy rögzített nyugalomba vonulási életkort írjanak elő a bírák számára, kizárva a kivételek lehetőségét, a jelenlegi magyarországi helyzetben legalábbis ajánlott, hogy az átmeneti időszakot hosszabbítsák meg, a jelenlegi bírák jogos érdekeinek védelmében.”³² A magyar kormány álláspontja mindvégig az volt, hogy mivel a kötelezettség nem csak a bírókat érinti, ezért nem tar-

28 <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0D0C4A0C9BF49CC4C1257ADA00524F96?OpenDocument> [2016.04.16.]

29 Op. cit

30 The Opinion on the new constitution on Hungary, adopted by the Venice Commission at its Plenary Session in June 2011(CDL-AD(2011)016) Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e) [2016.04.16.]

31 In reply to a letter by the Secretary General of the Council of Europe Mr Jagland, on 20 January 2012 the Minister for Foreign Affairs of Hungary Mr Martonyi, requested the Venice Commission to provide *inter alia* an opinion on legislation relating to the judiciary, namely Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts.

On 20-21 February 2012, a delegation of the Commission's rapporteurs visited Budapest. On 16 March 2012 the Commission discussed and adopted the relevant opinion. On 21 March 2012 Secretary General Jagland met with the Hungarian authorities to discuss the implementation of the recommendations of the Commission.

http://www.venice.coe.int/Newsletter/Newsletter_2012_2_E.htm [2016.04.16.]

32 A nagy presztízsű szakértői testület tizenhat pontban javasolt változtatásokat a magyar igazságszolgáltatási rendszer reformja kapcsán. A testület szerint, amennyiben a tervezett változtatásokat hatályba léptetné a magyar kormány, akkor a szabályozás nemcsak az igazságszolgáltatás szervezetére vonatkozó európai normáknak - különösen a bírói függetlenség követelményének - mondanak ellent, hanem a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából is kifogásolhatók. Ilyennek nevezte a testület, hogy számos szervezeti kérdést sarkalatos törvényi szinten szabályoznak. Kifogásolták, az Országos Bírói Hivatal (OBH) elnökének kinevezését és hatáskörét, valamint a bírák foglalkoztatására és munkáját érintő egyéni kérdéseket is.

Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) Vélemény a Bíróságokról szóló A Cdl-Ad (2012) 001 számú Vélemény elfogadása után módosított magyar sarkalatos törvényekről

Elfogadva a Velencei Bizottság 92. plenáris ülésén (Velence, 2012. október 12–13.)

CDL-AD (2012)020, 683/2012. sz. vélemény, Strasbourg, 2012. október 15.

talmaz hátrányos megkülönböztetést, és a nyugdíjazás ügye egy költségvetési kérdés. A törvény elfogadása után többen, köztük az akkori ombudsman is az Alkotmánybírósághoz fordult, miközben *Schmitt Pál* akkori államfő március 29-én már aláírta 194 bírói felmentő határozatát.³³ Ugyanakkor a felmentett bírák közül többen munkaügyi pert indítottak, és 2012 szeptemberében Zalaegerszegen a bíróság két kaposvári bírót vissza is helyezett hivatalába, kimondva a felmentések jogellenességét. Időközben az új köztársasági elnök, *Áder János* további mintegy 40 bírót mentett fel, így 2012-ben a nyugdíjkorhatár elérése miatt a 2996 fős bírói karból 236 bíró jogviszonya szűnt meg. Amint erre már utalás történt, az intézkedéseket az Alkotmánybíróság előtt is többen megtámadták, és ezeket az ügyeket az Alkotmánybíróság egyesítette. A beadványok alapja többek között az volt, hogy „A bíró foglalkozásának gyakorlását pályaválasztása óta folyamatosan kettős törvényi védelem biztosítja. Törvény garantálja a 70 éves felső korhatár eléréséig a jogviszony fenntartásának kötelezettségét, és a bírót ugyancsak törvényben biztosított mértékű jövedelem illeti meg. (...) Ezekre alapozhatja emberi méltóságát, és azok létformáit (attribútumait), mint a rendelkezési jogát, az önazonossághoz, a magánszférához való jogát, a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogát. Az állam önkényes jogalkotással nem sértheti meg a bírók személyiségi jogait, nem hozhat létre olyan élethelyzeteket, amelyek magán- és családi életüket szétzilálja, kapcsolataikat felbontja, jó hírnevüket erodálja, törvényben garantált tulajdoni várományukat elvonja.”

Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: Ab) 2012. július 16-án formai és tartalmi okok alapján is az Alaptörvénnyel ellentétesnek minősítette a jogszabályt, azt 2012. január 1-jére visszaható hatállyal megsemmisítette.³⁴ Az Ab kimondta, hogy az Alaptörvényt a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Ab az érvelését elsősorban a bírói függetlenség sérelmére alapozta („A bírói függetlenség elve, ennek elemeivel együtt, minden kétséget kizáróan vívmány”[...]) „a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alávetve. A bírói függetlenség az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciája.”) Az Ab többek között megállapította, hogy „Minél távolabb van az új korhatár a bírói szolgálati viszony korábbi felső korhatárától,

33 <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0D0C4A0C9BF49CC4C1257ADA00524F96?OpenDocument> 14. pont, [2016.04.16.]

34 33/2012. (VII. 17.) AB határozat. A napirend a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. (LXII. törvény 90. § ha) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszok vizsgálata volt (IV/2096/2012.). Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés (Abtv. 29. §); alkotmányegységének és zártságának elve; hatékony bírói jogvédelem; bírói szolgálati jogviszonyának megszűnése; bírói nyugdíjkorhatár; bírói függetlenség garanciarendszere; bírói függetlenség, mint elmozdíthatatlanság; érintettség (alkotmányjogi panasz eljárásban); jogorvoslat kimerítése; közvetlenül hatályosuló norma; nyugdíjkorhatár; szolgálati jogvita; történeti alkotmány vívmányai; törvényes bíróhoz való jog (törvényes bírótól elvonás tilalma).

Az Ab határozata minimális többséggel született meg. A 15 tagú testületből 7-en – Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Lenkovich Barnabás, Pokol Béla, Stumpf István, Szalay Péter és Szívós Mária alkotmánybírák – különvéleményt fűztek a döntéshez, azaz nem értettek egyet a határozat érdemi részével.

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0D0C4A0C9BF49CC4C1257ADA00524F96?OpenDocument> [2016.04.16.]

a 70. életévtől, annál hosszabb időre van szükség a bevezetéséhez, ellenkező esetben sérül a bírói függetlenség lényeges elemét jelentő elmozdíthatatlanság követelménye”. Az Ab döntése megállapította, hogy a bírák elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája, és a jogalkotónak erre tekintettel a bírói hivatás felső korhatárát oly módon kell meghatározni, hogy az egyértelmű és előre kiszámítható legyen. Sajátossága volt az Ab döntésének, hogy nem tartalmazott olyan rendelkezést, miszerint a bírákat vissza is kell helyezni eredeti pozíciójukba („az alkotmányellenesség nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati jogviszonya nem áll helyre az alkotmánybírói döntés erejénél fogva”). Az Országos Bírói Hivatal (OBH) elnöke az Ab döntésének bejelentésekor nyomban közölte is, hogy az nincs közvetlen kihatással a bírák már megszűnt, illetve az év második félévében megszűnő szolgálati viszonyára; a nyugdíjazott bírókat nem helyezik vissza. Hozzáfűzte azt is, hogy az (akkor) hatályos szabályok szerint sem a nyugalmazott bírák ismételt bírói kinevezését, sem a 2012-ben már kinevezett bírákat, sem a kinevezett bírósági vezetők jogállását nem érintheti.³⁵ 2011. szeptember elején, az akkori közigazgatási és igazságügyi miniszter parlamenti előterjesztésében javasolta a bírák nyugdíjkorhatárának 62-ről 65 évre emeléséről szóló alkotmány- és törvénymódosító törvény tervezetét, majd 2011. október 9-én vissza is vonta azt azzal, hogy a kormány lehetővé szeretné tenni a további parlamenti vitát.

Az Európai Bizottság 2012. január 17-én felszólító levelet intézett Magyarországhoz, amelyben úgy ítélte meg, hogy e tagállam a bírákra, ügyészekre és közjegyzőkre alkalmazandó, a szolgálati jogviszonyuk kötelező megszűnésével járó korhatárra vonatkozó jogszabályi rendelkezések elfogadásával nem teljesítette a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmódról szóló 2000/78 EK irányelvből eredő kötelezettségeit.³⁶ Bár a magyar Alkotmánybíróság időközben visszamenőleges hatállyal megsemmisítette a bírák nyugdíjkorhatárát 70 évről 62-re leszállító intézkedéseket, a Bizottság mégis fenntartotta keresetét, mert nem történt meg azoknak a bírácoknak és ügyészeknek az állásukba való visszahelyezése, akiket a megsemmisített intézkedések alapján nyugdíjba küldtek, és továbbra is érvényes volt az a rendelkezés, amely szerint a 62 évesnél idősebb bírák nem tölthettek be vezető pozíciót.³⁷

35 Budapest, 2012. július 16. hétfő (MTI) <http://www.mti.hu/> [2016.04.16.]

36 A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról. Az irányelv célja, hogy biztosítsa; vallás vagy meggyőződés, fogyatékoság, életkor vagy szexuális irányultság alapján, a munkahelyeken mindenki egyenlő bánásmódban részesüljön, és ne szenvedjen hátrányos megkülönböztetést. Az irányelv hatálya kiterjed mind a közvetlen és a közvetett diszkriminációra (bármely olyan rendelkezés, kritérium vagy gyakorlat, amely látszólag semleges, de a fenti kategóriákba tartozó személyeket másokhoz képest hátrányosabb helyzetbe hozza). A zaklatás, amely ellenséges, megfélemlítő, megalázó környezetet teremt. Az irányelvet minden, akár a köz-, akár a magánszférában dolgozó személyre alkalmazni kell.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=URISERV:c10823&from=HU> [2016.04.16.]

37 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállami kötelezettségesség meglétének kérdését a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott időtartam lejártakor fennálló helyzet figyelembevételével kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe (lásd többek között a Bíróság C-209/02. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2004.

Magyarország 2012. február 17-i válaszában vitatta a neki felrótt kötelezettségszegést, ezért 2012. március 7-én a Bizottság indokolással ellátott véleményyt (*reasoned opinion*) adott ki, amelyben felhívta Magyarországot, hogy a kézbesítéstől számított egy hónapos határidőn belül tegye meg a kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. Erre Magyarország 2012. március 30-i levelében válaszolt, amit a Bizottság nem talált kielégítőnek, ezért 2012. június 7-én a Luxembourgi Bírósághoz fordult.³⁸ A Bizottság egyidejűleg az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23a. cikke szerinti gyorsított eljárás alkalmazása iránti kérelmet terjesztett elő, amelynek a Bíróság elnöke 2012. július 13-i végzésében helyt is adott. Ez lehetővé tette az eljárás tartamának öt hónapra történő csökkentését. A gyorsított eljárás iránti kérelmét azzal támasztotta alá a Bizottság, hogy a normál eljárás súlyos és nem helyrehozható következményekkel járna az érintettek számára, nem lenne anyagi jogi lehetőség az időközben tömegesen nyugdíjazott bírák eredeti munkakörükbe való visszahelyezésére, továbbá a magyar Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszra is utalt, kifejtve, hogy a gyorsított eljárás már a nemzeti alkotmányossági vizsgálat lezárulta előtt biztosíthatná az uniós jog egységes értelmezését és alkalmazását.³⁹

Az első meghallgatást 2012. október 1-jén tartották. A Bíróság 2012. november 6.-án hozta meg a jogsértés tényét megállapító ítéletét. Kimondta, hogy „Magyarország a bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonyának 62 éves korban történő megszüntetését előíró nemzeti szabályozás elfogadásával – amely életkoron alapuló, az elérni kívánt célokkal arányban nem álló eltérő bánásmódot eredményez – nem teljesítette a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv 2. cikkéből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.”⁴⁰ Az ítélet helyt adott a Bizottság érvelésének, miszerint: a magyar bírák kötelező nyugdíjkorhatárának 70-ről 62 évre történő leszállítása az érintett bírákkal szemben életkoron alapuló eltérő bánásmódot jelent, ami ütközik a diszkrimináció uniós tilalmával. A Bíróság a bírák, az ügyészek és a közjegyzők (részben végrehajtott, részben tervezett) kényszernyugdíjazását az életkor

január 29-én hozott ítéletének [EBHT 2002., I-1211. o.] 16. pontját és a C-565/10. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2012. július 19-én hozott ítéletének 22. pontját). InfoCuria - A Bíróság ítélkezési gyakorlata [2016.04.16.]

38 IP/12/24, IP/12/222 és IP/12/395

39 Vincze Attila: Az Európai Unió Bírósága a bírói nyugdíjazásról, JeMa 2012/4 Luxembourgi joggyakorlat. Az írás az European Public Law-ban megjelenő elemzés átdolgozott magyar nyelvű változata. <https://jema.hu/article.php?c=205> [2016.06.06.]

40 C-286/12. sz., Bizottság kontra Magyarország ügy ítélet,

A Bíróság (első tanács) 2012. november 6-i ítélete. Európai Bizottság kontra Magyarország.

Tagállami kötelezettségszegés - Szociálpolitika - A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód - 2000/78/EK irányelv - A 2. cikk és a 6. cikk (1) bekezdése - A bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonyának 62 éves korban történő megszüntetését előíró nemzeti szabályozás - A 62 évesnél fiatalabb munkavállalókhöz képest eltérő bánásmódot igazoló jogszerű célok - Az átmeneti időszak tartamának arányos jellege. InfoCuria-A Bíróság ítélkezési gyakorlata <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-286/12&language=HU> [2016.05.02]

alapján való indokolatlan megkülönböztetésnek minősítette.⁴¹ A Bíróság szerint Magyarország nem teljesítette a foglalkoztatás során alkalmazott egyenlő bánásmódról szóló uniós irányelvből eredő kötelezettségeit, mivel a nemzeti szabályozás olyan eltérő bánásmódot eredményezett, amely nem alkalmas a magyar jogalkotó által elérni kívánt, a közszolgálatba tartozó foglalkozásokra vonatkozó nyugdíjkorhatár egységesítésére és az igazságszolgáltatáson belül kiegyensúlyozottabb korstruktúra kialakítására irányuló célokkal, és ellentétes az arányosság általános jogelvével is. A bírók korhatárának nyolc évvel történő leszállítása a Bíróság szerint nem minősült olyan intézkedésnek, amely a közszolgálatban dolgozók nyugdíjkorhatárának egységesítését célozta volna meg. A Luxemburgi Bíróságnak joggyakorlata szerint az életkoron alapuló eltérő bánásmódot igazolhatja a jogszerű cél, amennyiben azt arányos eszközökkel érik el. Mindez azt jelenti, hogy a tagállamok csak objektív és arányos indoklás alapján rögzíthetik a szolgálati viszony kötelező felső határát. A Bíróság elfogadta a Bizottság azon érvelését, miszerint a „*jogszerű cél*” fennállását illetően – a Bíróság ítélezési gyakorlatával összhangban – miszerint kizárólag a szociálpolitikai célok, például a foglalkoztatáspolitikai, munkaerő-piaci vagy szakképzési célok alkalmasak az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvétől való eltérés igazolására. Márpedig egyrészt a szóban forgó magyar szabályozásból egyetlen ilyen cél sem tűnt ki, másrészt erre a szóban forgó szabályozás általános háttéréből sem lehetett következtetni. A Bíróság érvelése szerint az ilyen jogszerű cél hiánya önmagában ellentétes a 2000/78 irányelvvel, mivel akadály a szabályozás jogszerűsége és arányossága bármilyen bírósági felülvizsgálatának.⁴² A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a 62 évesnél idősebb bírák (ügyészek, közjegyzők) kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek, mint a fiatalabbak, vagyis ez közvetlenül az életkoron alapuló megkülönböztetésnek minősül. A korhatár leszállítása által érintettek érdekeit a Bíróság érvelése szerint nem ugyanolyan súllyal vették figyelembe a magyar jogalkotók, mint a közszolgálatban foglalkoztatott többi munkavállaló érdekeit, akikre vonatkozóan a nyugdíjkorhatárt megemelték.

Ezen túlmenően az ítéletből az is következik, hogy nemcsak a diszkrimináció tilalmának elve sérült, hanem a jogos elvárás elve is, hiszen az érintett bírók „*megalapozottan számíthatnak arra*”, hogy 70 éves korukig hivatalban maradhatnak. A korhatár leszállítása viszont „*hirtelen és jelentősen*” változtatott ezen, olyan átmeneti rendelkezések nélkül, amelyek biztosították volna az érintettek „*jogos bizalmának védelmét*”.⁴³ A Bíróság rámutatott arra is, hogy amíg az általános nyugdíjkorhatárt (az emelését) 2014-től, nyolc év alatt vezetik be, addig a bírók korhatárát váratlanul és drasztikusan egy év alatt nyolc évvel csökkentették, ami nyilvánvalóan sérti az arányosság elvét is. A Bíróság annak a meggyőződésének adott hangot, hogy a magyar szabályozás nem alkalmas annak a célnak az elérésére sem, hogy „*kiegyensúlyozottabb korstruktúra*” jöjjön létre a bírói

41 A 2012. évben nyugdíjazásra figyelemmel 231 bíró szolgálati jogviszony szűnt meg. Az érintettek között 65 tanácselnök és 59 igazgatási vezető volt. Az érintettek közül 168 bíró indított peres eljárást. A jogerősen lezárt pereket követően 45 bíró ismételt kinevezésére került sor.

42 Az ítélet 27. pontja [http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid \[2016.06.06.\]](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=[2016.06.06.])

43 Op. cit.

és ügyészi pályán, hiszen a fiatalabb jogászok csak 2012-ben léphetnek be tömegesen ezekbe a munkakörökbe.⁴⁴

Még az ítélet meghozatala előtt egy berlini konferencián 2012 októberében – amelynek témája a magyar Alaptörvény volt – *Klaus Tolkdorf*, a német szövetségi legfelső bíróság (BGH) akkori elnöke összegezte a várható ítélettel kapcsolatos aggodalmakat. *Klaus Tolkdorf*, azt nyilatkozta, hogy „megdöbbentő, hogy a Bizottság az életkori alapú megkülönböztetés miatt kifogásolja a szabályozást, hiszen a diszkrimináció csak „a legkisebb gond”, az igazán nagy baj pedig az, hogy a szabályozás alapjaiban érinti a bírói függetlenséget [...]”. További probléma az OBH elnökének rendkívül széles felhatalmazása, mindent egybevetve pedig az látható, hogy a magyar igazságszolgáltatási rendszerben véghezvitt „nagyon radikális változások” kikezdték a rendszer hitelességét és a belé vetett bizalmat külföldön és belföldön egyaránt. Ez pedig igen nagy gond, mert az igazságszolgáltatás éppen a hitelességen és a bizalmon alapul, és mindkettőnek az a természete, hogy „könnyen odavész és nehezen építhető fel újra.”⁴⁵

Az ítéletet követően 2013. március elején a magyar parlament elfogadta a kormány erre vonatkozó törvényjavaslatát,⁴⁶ amely fokozatosan, 10 év alatt csökkenti 70-ről 65 évre a bírák, az ügyészek és a közjegyzők nyugdíjkorhatárát, így az 2023. január 1-jétől lesz egységesen 65 év.⁴⁷ A kormány arról is rendelkezett, hogy milyen megoldásokat kínálnak azoknak a bírácoknak, akiket az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabály alapján nyugdíjaztak. Három megoldási javaslattal álltak elő: az érintett bírák kérhették szolgálati jogviszonyuk visszaállítását és az eredeti beosztásukba való visszahelyezésüket, vagy rendelkezési állományba kerülhettek vissza, illetve akik ezzel sem kívánnak élni, azok az átalány-kártérítést, választhatták, amely egyévnnyi illetményük összegével lehetett egyenlő. A bírák ezt meghaladó vagyoni kárukat bíróság előtt érvényesíthették.⁴⁸

Az Európai Bizottság hivatalosan 2013 novemberében zárta le ezt az ügyet, amely

44 Vincze Attila: Az Európai Unió Bírósága a bírói nyugdíjazásról, JeMa 2012/4 Luxembourggi joggyakorlat, Az írás az European Public Law-ban megjelenő elemzés átdolgozott magyar nyelvű változata.

<https://jema.hu/article.php?c=205> [2016.06.06.]

45 Az év vége előtt dönthet az EB a magyar bírák ügyében, HVG 2012. OKTÓBER. 19. 17:45, MTI, http://hvg.hu/vilag/20121019_Ev_vege_elott_donthet_az_EB_a_magyar_bira [2016.06.16.]

46 T/9598. számú törvényjavaslat az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvény módosításokról. 2013. évi CXXXI. törvény egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról

<http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1300131.TV> [2016.06.16.]

47 Az ismételten kinevezett bírókra új összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak majd, ami kizárja az illetmény és a nyugellátás egyidejű felvételét. Nyugellátásban csak azok a bírók részesülhetnek, akik a rendelkezési állományt választják. A rendelkezési állományban lévő bíró, nem csupán ítélkező munkát végezhet, hanem bírósági közvetítői tevékenységet is folytathat, vagy a központi igazgatást segítheti.

48 A 229 jogeljesen felmentett bíró nagy többsége a kártérítést választotta, de voltak, akik az újra-kinevezés mellett döntettek. 173 bíró választotta az átalány kártérítést, 20-an az ismételt bírói kinevezésüket kérték, összesen 56-an folytatták bíróként a munkájukat. 101 ügyész nyújtott be nyilatkozatot, de közülük csak 19 kérte visszahelyezését.

egyben egy igen viharos, élénk politikai vitákkal terhes időszakot lezárását is jelentette.⁴⁹ Ennek során megmutatkozott az Európai Unió Bíróságának szerepe a jogállamiság védelme terén, és ráirányította a figyelmet arra, hogy a leginkább kirívó, a jogállamiság elvét érintő jogsértések esetén van lehetőség a korrekcióra, a közösségi joggal való összhang megteremtésére. A döntést az MNB, valamint az adatvédelmi biztos idő előtti elmozdítása stb. körüli viták előzték meg.⁵⁰ Több kisebb-nagyobb probléma már megmutatkozott a magyar jogállamisággal kapcsolatban, de nyilvánvalóan az Európai Unió nem léphette át hatásköri korlátait és nem cselekedhetett a tagállamok politikai akarata ellenére. Egyértelmű, hogy a bírósági eljárás csak a végső eszköz a Bizottságnak – mint a törvényesség őrének – a kezében, amit csak megfontoltan, a legvégső esetben alkalmaz.

MEGOLDÁSI JAVASLATOK A JOGÁLLAMISÁG MEGERŐSÍTÉSÉRE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A jogállam eszméje a polgári átalakulás időszakára nyúlik vissza, amikor a feltörekvő polgárság a feudális önkény ellen alapvető garanciák kiépítésére törekedett. Ebben az időszakban fogalmazódtak meg azok az elvek, amelyeket Angliában a „*rule of law*” fogalmával, az Egyesült Államok Alkotmányában „*due process*” klauzulájával, a német jogirodalomban a „*Rechtsstaat*” kifejezéssel, míg Franciaországban az „*État de droit*”-val írták le.⁵¹

A részletes jogelméleti fejtegetéseket mellőzve is megállapítható, hogy a demokrácia⁵² és az emberi jogok mellett a jogállamiság egyike az európai államok és európai regioná-

49 Press release, European Commission closes infringement procedure on forced retirement of Hungarian judges, Brussels, 20 November 2013 „The European Commission has today formally closed the legal proceedings launched against Hungary on 17 January 2012 over the country’s forced early retirement of around 274 judges and public prosecutors (IP/12/24).

50 Press release, European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary, MEM0/12/12 [2016.05.03.]

51 Trócsányi László, Schanda Balázs (2014) (szerk): Bevezetés az alkotmányjogba Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. pp. 31-35.

Lásd még: “Although the terminology is similar, it is important to note at the outset that the notion of “Rule of law” is not always synonymous with that of “Rechtsstaat”, “Estado de Direito” or “Etat de droit” (or the term employed by the Council of Europe: “prééminence du droit”). Nor is it synonymous with the Russian notion of “Rule of the laws/of the statutes”, (verkhovenstvo zakona), nor with the term “pravovoe gosudarstvo (“law governed state”).”

REPORT ON THE RULE OF LAW Strasbourg, 4 April 2011 Study No. 512 / 2009 CDL-AD(2011)003rev, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e) [2016.04.18.]

52 Valamennyi közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimáció alapján kerüljön sor, és ez a követelmény minden olyan szervvel szemben fennáll, amely közhatalmat, közhatalmi jellegű jogosítványt gyakorol. 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 18/2000. (VI. 6.) AB határozat

lis nemzetközi szervezetek alapelveinek.⁵³ Amint erre a fentiekben már utalás történt, a jogállamiság, amelyet a tagállamok és az Unió közös alkotmányos hagyományáiból eredeztetnek, az Unió alapját képező legfontosabb értékek egyike, amit a jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés preambuluma és első része, a Lisszaboni Szerződés (EUSZ) 2. cikke⁵⁴ és az Európai Unió Alapjogi Chartájának preambuluma is megerősítenek.⁵⁵ Mivel az idézett jogforrások kötelező erejűek, elmondható, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása minden tagállamnak a kötelessége, és összhangban a Lisszaboni Szerződés 49. cikkével az uniós tagság egyik előfeltétele is. Az Európai Közösségek Bírósága 1986-ban kimondta, hogy „[A] Közösségek egy jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktsaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek”⁵⁶.

Az emberi jogok és a jogállamiság szorosan összefüggő fogalmak, a jogállamiságnak való megfelelés magába foglalja az emberi jogok tiszteletben tartását és védelmét is. Az emberi jogok nemzetközi védelmének kialakulása során, elsősorban a II. világháborút követően, több univerzális és regionális egyezmény is született, amelyek katalogizálták az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat, így ezek tartalmát illetően bőséges szakirodalmat találhatunk, beleértve a különböző szintű bíróságok joggyakorlatát is.⁵⁷ A jogállamiság elvét, pontosabban az azt alkotó fogalmakat elsősorban az alkotmány-jog jeles képviselői és a bírói joggyakorlat alakította ki, amelyek egyrészt az egyes államoknak, másrészt a nemzetközi szervezeteknek a közhatalom gyakorlásával összefüggő vezérelvévé váltak. A jogállamiság a demokráciának és az alapvető jogoknak az érvényesüléséhez elengedhetetlen, azokkal szorosan összefüggő elv, amely felöleli a törvényességet, a jogbiztonságot, a végrehajtó hatalom önkényességének tilalmát, a független és pártatlan bíróságok működését, a hatékony bírósági jogorvoslatot, valamint a törvény

53 „Respect for the rule of law and respect for human rights are not necessarily synonymous. However, there is a great deal of overlap between the two concepts and many rights enshrined in documents such as the ECHR also expressly or impliedly refer to the rule of law.” Op. Cit. p.12.

54 „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_hu.pdf p. 18. [2016.04.16.]

55 Az Bizottság „Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról” szóló 2010. október 19-i közleményében (COM(2010) 573 végleges) hangsúlyozta, hogy a Bizottság minden rendelkezésére álló eszközt fel fog használni azért, hogy a tagállamok tiszteletben tartsák a Chartát. A Bizottság hatásköre azonban korlátozott, mert csak annyiban léphet fel a tagállamokkal szemben, „amennyiben az Unió jogát hajtják végre”.

[http://www.europarl.europa.eu/sides/\[2016.06.16.\]](http://www.europarl.europa.eu/sides/[2016.06.16.])

56 [T]he European Economic Community is a Community based on the rule of law, inasmuch as neither the Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty.” A 294/83. sz., „Les Verts” kontra Európai Parlament ügyben hozott ítélet [EBHT 1986., 01339. o.] 23. pontja.

57 The Core International Human Rights Instruments and their monitoring bodies <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx> [2016.06.18.]

előtti egyenlőséget.⁵⁸ A már fent említett Velence Bizottság értelmezésében a jogállam hat fogalmi elemet ölel fel: a jog uralmát, a törvényesség biztosítását, a jogbiztonság követelményét, az önkényesség tilalmát, a független bírói szervekhez való fordulása jogát, az emberi jogok védelmét, végül, de nem utolsósorban a diszkrimináció tilalmát, a törvény előtti egyenlőség elvét.⁵⁹ Ahogy azt a magyar Alkotmánybíróság is megfogalmazta: „[A] jogállamiság hagyományosan formai és tartalmi megközelítésből is értelmezhető. A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. Azaz az állam is a jog szerint kell, hogy működjék, a jogi szabályok betartásával.”⁶⁰ A Bíróság ítélkezési gyakorlata ezt követően is több ítéletben fogalmazta meg és értelmezte az Unió alapértékeit a jogállamiság egyes elemeit, mint a törvényesség elve, a jogbiztonság elve, a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, a független és hatékony bírósági felülvizsgálat, a tisztességes eljáráshoz való jog és a törvény előtti egyenlőség elve.⁶¹

A jogállamiság szorosan összefügg a jogbiztonság követelményével, amely felöleli

58 Trócsányi László, Schanda Balázs (2014) (szerk): *Bevezetés az alkotmányjogba Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. pp. 31-35.

59 “[...]all persons and authorities within the state, whether public or private, should be bound by and entitled to the benefit of laws publicly made, taking effect (generally) in the future and publicly administered in the courts”

It seems that a consensus can now be found for the necessary elements of the rule of law as well as those of the Rechtsstaat which are not only formal but also substantial or material (materieller Rechtsstaatsbegriff). [...]

These are: (1) Legality, including a transparent, accountable and democratic process for enacting law (2) Legal certainty (3) Prohibition of arbitrariness (4) Access to justice before independent and impartial courts, including judicial review of administrative acts (5) Respect for human rights (6) Non-discrimination and equality before the law. REPORT ON THE RULE OF LAW Strasbourg, 4 April 2011 Study No. 512 / 2009 CDL-AD (2011)003rev, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011) p.9. [2016.06.10.] [2016.06.12.]

60 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 18/2000. (VI. 6.) AB határozat

61 A C-496/99 P. sz., Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta ügyben hozott ítélet [EBHT 2004., I-03801. o.] 63. pontja. A 212–217/80. sz., Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Salumi ügyben hozott ítélet [EBHT 1981., 2735. o.] 10. pontja. A 46/87. és 227/88. sz., Hoescht kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 1989., 02859. o.] 19. pontja. A C-583/11 P. sz., Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet (még nem tették közzé) 91. pontja; A C-550/09. sz., E és F ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., I-06213. o.] 44. pontja; A C-50/00 P. sz., Unión de Pequeños Agricultores ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., I-06677. o.] 38. és 39. pontja. A C-174/98 P. és C189/98 P. sz., Hollandia és Van der Wal kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2000., I-00001. o.] 17. pontja. A C-279/09. sz., DEB ügyben hozott ítélet [EBHT 2010., I-13849. o.] 58. pontja. A C-550/07. P. sz., Akzo Nobel Chemicals és Akros Chemicals kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., I-00001. o.] 54. pontja.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council

A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Brussels, 19.3.2014 COM(2014) 158 final/2 http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf [2016.06.12.]

az átlátható, jól átgondolt jogalkotást, amely figyelembe veszi a jogszabály címzettjeinek számára is érthető normák követelményét, a visszamenőleges hatály tilalmát és a jogszabályok hatálybalépésének időpontjára vonatkozó ésszerűségi követelményeket.⁶² Az egyes uniós tagállamok, alkotmányos rendszerüktől függően, eltérően határozhatják meg az elveket, de ezeknek mind formailag, mind tartalmilag összhangban kell állniuk az EUSZ 2. cikkébe foglalt, az Unió közös értékének minősülő jogállamiság lényegi jelentésével. Ezt az ECJ több ítéletében is megfogalmazta⁶³ és a Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság is kimondta, hogy jogállamiság az ECHR valamennyi cikkének szerves részét képezi.⁶⁴ Az unió egyes tagállamaiban előforduló jelenségek miatt, 2013 márciusában Dánia, Finnország, Németország és Hollandia külügyminiszterei javaslatot tettek arra, hogy az Unió és a tagállamok alapvető értékei betartásának biztosítására szolgáló európai biztosítékokat minél előbb bővítsék.⁶⁵ A jelzett tagállamok kérésére először 2013 áprilisában az Általános Ügyek Tanácsa vitatta meg a felvetett kérdéseket,⁶⁶ majd 2013 júniusában a Bel- és Igazságügyi Tanács is véleményt nyilvánított, hangsúlyozva, hogy „a jogállamiság tisztelete előfeltétele az alapvető jogok védelmének.” Az Általános Ügyek Tanácsa egyúttal felkérte a Bizottságot, hogy „folytassa a vitát – a Szerződések szellemében – arról, hogy a szóban forgó kérdések kezeléséhez szükség van-e egy együttműködésen alapuló, szisztematikus módszerre, és ha igen, milyenre”.⁶⁷

A Bizottság 2014 márciusában előterjesztett Közleménye leszögezte, hogy „[...] A jogállamiság rendkívüli fontosságú az Unión belül.” és hogy „az Uniónak komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy Unió-szerte megóvja és megerősítse a jogállamot.” Arra is utalt a Közlemény, hogy „az egyes tagállamokban a közelmúltban bekövetkezett események azt tanúsítják, hogy súlyos aggodalomra okot adó problémává válhat, hogy nem tartják tiszteletben a jogállamiságot, és következképpen a jogállamiság által védeni kívánt

62 „Ezek egyrészt a normavilágosság követelménye, azaz a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. A jogállamiság-jogbiztonság értelmezési irány alapján alkotmányi szintűnek tekinthetjük továbbá azt a követelményt, hogy a jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, azt nem teheti terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Harmadrészt az ún. „kellő felkészülési idő” követelményét is, amely szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.”

5/1999. (III. 31.) AB határozat, 18/2000. (VI. 6.) AB határozat

63 Például a C-50/00. P. sz., Unión de Pequeños Agricultores ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., I-06677. o.] 38. és 39. pontját; a C-402/05 P. és C-415/05. sz., Kadi egyesített ügyek [EBHT 2008., I-06351. o.] 316. pontját.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, 2. Why the rule of law is of fundamental importance for the EU? COM/2014/0158 final p.4.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2014:0158:FIN> [2016.06.12.]

64 Lásd: Stafford kontra Egyesült Királyság ügyben hozott 2001. május 28-i ítéletének 63. pontját).

Op. cit. p.4

65 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf [2016.06.16.]

66 Op. cit.

67 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf [2016.06.17.]

alapvető értékeket. Az említett események folyamán a közvélemény részéről világos igény jelentkezett az Unió, és különösen a Bizottság intézkedése iránt.⁶⁸ 2013 júliusában az Európai Parlament azt a kérést fogalmazta meg, hogy „a tagállamokat rendszeresen értékeljük abból a szempontból, hogy folyamatosan tiszteletben tartják-e az Unió alapvető értékeit, és megfelelnek-e a demokrácia és a jogállamiság követelményeinek.”⁶⁹ Ennek az európai parlamenti megnyilvánulásnak egyik előzménye minden bizonnyal a *Rui Tavares* portugál zöldpárti képviselő által benyújtott jelentés volt, amelyben idézte *José Manuel Barroso* korábbi kijelentését, miszerint „a jogállam megvédése a legnagyobb kihívás, ami az EU előtt áll a következő években.”⁷⁰ Ezeknek a vitáknak eredményeképpen a Bizottság javaslatot dolgozott ki egy, a jogállamiság megerősítésére szolgáló új uniós keretre, amelynek használata alkalmas lehet olyan helyzetek kezelésére és megoldására, amikor rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot. Ennek lényege egy olyan mechanizmus, amely a kötelezettségsértési eljárásokat nem érintve, kiegészíti az EUSZ 7. cikke szerinti mechanizmusokat, és feljogosítja az Uniót arra, hogy olyan területeken is fellépjen a jogállamiság védelmében, ahol a tagállamok önállóan járnak el. A Bizottságnak az EUSZ 7. cikkéről szóló közleménye tartalmazta ennek indokait, miszerint „ha valamely tagállam az alapvető értékeket olyan súlyosan megsérti, hogy az már kiválthatja a 7. cikk alkalmazását, akkor ez valószínűleg az Unió alapjait és a tagállamok egymás iránti bizalmát rendíti meg, bármely területen történjék is a közös értékek megsértése”.⁷¹ A Bizottság az új eszköz elfogadtatása mellett azzal érvelt, hogy

68 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, 2. Why the rule of law is of fundamental importance for the EU? COM/2014/0158 final p.4.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2014:0158:FIN> [2016.06.19.]

69 Az Európai Parlament 2013. évi nagy port felvert ún. Tavares jelentése, már ráirányította a figyelmet azokra a magyarországi intézkedésekre, melyek Európa-szerte aggodalmat keltettek. A vita óhatatlanul politikai színezetet kapott, így annak tartalmát az egyes politikai pártok, saját politikai táborukon belül másként értékelték. A magyar kormány vitatta a jelentés tartalmát és a parlamenti határozat két sarkalatos pontjában megfogalmazott ajánlás jogszerűségét. Az egyik Magyarország intézményközi monitoring alá helyezését szorgalmazta, míg egy másik egy „koppenhágai bizottság” létrehozására szólította fel a tagállamokat az alapvető európai alapértékek érvényesülésének monitoringára az Unión belül.

„Motion for a European Parliament Resolution on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012)(2012/2130(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+-DOC+XML+V0//en> [2016.06.19.]

70 The EU and the Rule of Law – What next?

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_hu.htm [2016.06.19.]

71 *“If a Member State breaches the fundamental values in a manner sufficiently serious to be caught by Article 7, this is likely to undermine the very foundations of the Union and the trust between its members, whatever the field in which the breach occurs.”*

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, Brussels, 15.10.2003 COM (2003) 606 final.

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-606-EN-F1-1.Pdf> p.5.[2016.06.19.]

olyan fejlemények történtek, amelyekre nem tudott az Unió gyorsan reagálni, *amikor a jogállamiságot érő fenyegetések a meglévő eszközökkel nem kezelhetők hatékonyan.*⁷² A már idézett Közlemény szerint, az új keret célja az, hogy lehetővé tegye a Bizottság számára, „[...]” hogy megoldást találjon az érintett tagállamokkal annak érdekében, hogy megelőzze a jogállamiságra vonatkozó olyan rendszerszintű fenyegetés megjelenését” az adott tagállamban, amely már kiválthatja az EUSZ 7. cikkében leírt mechanizmus alkalmazását.⁷³ Amennyiben egyértelművé válik, hogy egy adott tagállamban rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot, akkor a Bizottság strukturált információcserét kezd a tagállammal. Az eljárási főszabály – a Parlament és a Tanács rendszeresen és pontosan tájékoztatása mellett – három szakaszból áll: a Bizottság értékelése, a Bizottság ajánlása, valamint az ajánlás nyomán követése.⁷⁴ A Bizottság arra törekszik, hogy minden rendelkezésre álló forrást figyelembe véve fogalmazza meg véleményét. A mechanizmus a lojalitás elvén alapulva elvárja az érintett tagállamtól, hogy megfelelőképpen együttműködjön az eljárás folyamán és tartózkodjon visszafordíthatatlan intézkedések elfogadásától. Amennyiben az érintett tagállam előzetes meghallgatása után az eljárás első szakasza nem hozná meg a várt eredményt, a rendszerszintű fenyegetést objektív bizonyítékok támasztják alá, akkor lehetősége van a Bizottságnak egy címzett „*jogállamiságra vonatkozó ajánlás*” kibocsátására. A harmadik szakaszban a Bizottság figyelemmel kíséri az ajánlásba foglaltak végrehajtását. Amennyiben ez sem vezet eredményre, a Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy aktiválja-e az „atombombának” is nevezett EUSZ 7. cikkében meghatározott mechanizmusok egyikét.⁷⁵ A jogállamiság-mechanizmus 2014 márciusában került ismét az Általános Ügyek Tanácsa elé, ahol több kérdés is megfogalmazódott a mechanizmus alkalmazásával kapcsolatban. Felmerült a kérdés például, hogy milyen információk alapján indíthatna a Bizottság ilyen eljárást, melyek az eljárás megindításának pontos kritériumai, van-e fellebbezési lehetősége az érintett tagállamnak, ha igen, akkor hova és milyen módon?

2014 novemberében az olasz elnökségnek sikerült elfogadtatni a tagállamokkal az új politikai kezdeményezést, és 2014. december 16-án az Általános Ügyek Tanácsa következtetéseket fogadott el egy új jogállamisági párbeszéd kereteiről és elveiről. A tagállamok megállapodtak arról is, hogy évente egyszer az Általános Ügyek Tanácsának keretében párbeszédet folytatnak „*a jogállam tiszteletben tartásának biztosítása céljából*”, ami nem zárja ki egyes konkrét tematikus problémák megvitatását sem. A párbeszéd alapelveit is lefektették: az objektivitás, a diszkrimináció-mentesség és a tagállamokkal való egyenlő bánásmód, a politikai elfogulatlanságnak, valamint a bizonyítékon nyugvó

72 Op. cit. p. 7.

73 Op. cit.

74 Az eljárás alapelvei a következők: összpontosítás a megoldás megtalálására az érintett tagállammal folytatott párbeszéd révén; a szóban forgó helyzet objektív és alapos értékelésének biztosítása; a tagállamokkal való egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása; azoknak a gyors és konkrét intézkedéseknek a közlése, amelyek a rendszerszintű fenyegetés kezelése és a 7. cikk szerinti mechanizmusok alkalmazásának elkerülése érdekében hozhatók meg. Op. cit. p.8.

75 Op. cit. p.8.

megközelítésnek kell áthatnia. Nem sérülhet az átruházott hatáskörök elve, a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos struktúráiban gyökerező tagállami nemzeti identitás, az államok területi egysége, államrendjének és nemzetbiztonságának fenntartása és a tagállamok közötti lojális együttműködés elve sem.⁷⁶ 2015 novemberében került sor az első ilyen párbeszédre, amelyen választ kerestek arra, hogy miként lehetne a jogállamisági elveket – így mindenekelőtt a gyűlöletbeszéd kizárását – érvényesíteni a digitális adatforgalomban.⁷⁷ Az eseménnyel egyidejűleg az Európai Parlament plenáris ülésén 327 szavazattal, 293 ellenében és 61 tartózkodás mellett határozatot fogadott el, amelyben felszólítja az Európai Bizottságot, hogy „haladéktalanul kezdje meg a magyarországi demokrácia, jogállamiság és alapvető jogok mélyreható nyomon követési eljárását, ideértve számos intézkedés együttes hatását”.

2016 márciusában *Frans Timmermans* bizottsági alelnök bejelentette, hogy a lengyel alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása miatt – amely széles körű tiltakozást váltott ki Lengyelországban és külföldön egyaránt – beindítják a nemrég elfogadott jogállamisági mechanizmust, amelynek célja, hogy a Bizottság tényszerűen fel tudja mérni a helyzetet és tájékozódni tudjon. A Bizottság a döntését azzal indokolta, hogy a 2015. októberi lengyelországi választások nyomán abszolút többséghez jutott Jog és Igazságosság Párt (PiS), szorosabb ellenőrzés alá vonta a közmédiát és korlátozta az alkotmánybíróság hatáskörét. 2015. december végén a lengyel külügyminiszter, *Witold Waszczykowski* levélben fordult a Velence Bizottsághoz, annak állásfoglalását kérve a kialakult helyzetről. A Velence Bizottság 2016. március elején tette közzé 25 oldalas részletes véleményét a lengyelországi alkotmányos helyzetről, és állásfoglalásában többek között megállapította, hogy a 2015 decemberében Lengyelországban elfogadott alkotmánybírósági reform aláássa a demokráciát és az emberi jogokat, korlátozza a jogállamiságot és az alkotmánybíróság hatékonyságát.⁷⁸ A Velence Bizottság döntéséhez csak annak magyar tagja fűzött különvélemény, a határozat egyoldalúságát bírálva.⁷⁹ A Velence Bizottság felszó-

76 “[...] 1. commit themselves to establishing a dialogue among all Member States within the Council to promote and safeguard the rule of law in the framework of the Treaties; 2. underline that this dialogue will be based on the principles of objectivity, non discrimination and equal treatment of all Member States; 3. agree that this dialogue will be conducted on a non partisan and evidence-based approach” [...]

Conclusions of the Council of the European Union and the member states meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law General Affairs Council meeting Brussels, 16 December 2014 <http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/gac/2014/12/16/16862/14COR1> [2016.06.19.]

77 „A luxemburgi elnökség egyik prioritása a jogállamiságról szóló politikai párbeszéd elindítása volt. Örömmre szolgál, hogy a soron következő holland elnökségnek feltett szándéka, hogy mai véleménycserénkre építve tovább vigye ez irányú erőfeszítéseinket.” Jean Asselborn, Luxemburg külügyminisztere és Európa-ügyi minisztere

<http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/gac/2015/11/17/> [2016.06.19.]

78 Opinion on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016) Venice, 11 March 2016 Opinion no. 833/2015, CDL-AD(2016)001

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e) [2016.06.19.]

79 CDL-REF(2016)009 English 25/01/2016, Act of 25 June on the Constitutional Court of Poland and amend-

lította a lengyel kormányt a varsói alkotmánybíróság ítéleteinek tiszteletben tartására, és konszenzus keresésére bízta a lengyel belpolitika szereplőit. Az Európai Parlament nem kötelező érvényű állásfoglalásában 2016. április 13-án sürgette a lengyel kormányt, hogy maradéktalanul tegyen eleget a Velence Bizottság ajánlásainak, annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság képes legyen fenntartani az alkotmányt és garantálni a jogállamiság tiszteletben tartását. 2016. június 1-én az Európai Bizottság sajtóközleményben jelentette be, hogy kialakítja állásfoglalását a lengyelországi jogállamiság kérdésében.⁸⁰

A Velence Bizottság véleménye valóságos kincseshánya a téma iránt érdeklődő jogászoknak és szakembereknek, annak elemzése akár egy doktori értekezés alapja is lehetne, így a témát a jelen tanulmány nem elemezné. Aktualitásként megjegyeznénk, hogy 2016. július elején az Európa Tanács Főtitkára, *Thorbjørn Jagland* nyilatkozatban kérte a lengyel törvényhozást, hogy az új alkotmánybírósági törvény elfogadásakor tartsa szem előtt a Velence Bizottság véleményét is.⁸¹

KÖVETKEZTETÉSEK

A World Justice Project (WJP)⁸² Jogállamiság Index, 102 ország adatait elemzi, több mint 100.000 háztartás és 2400 szakértői felmérés alapján, hogy a jogállamiságról hogyan vélekednek mindennapi helyzetekben a hétköznapi emberek szerte a világon. A WJP 2015-ös listáján a legjobb eredményt Dánia mondhatja magáénak, majd egymás után Norvégia (0.87), Svédország (0.85), Finnország (0.85), Hollandia (0.83) következik

ments, CDL-REF(2016)015 English 22/02/2016, Position of the Government of Poland on matters related to the amendments to the Law on the Constitutional Court and Judgments of the Constitutional Tribunal of Poland of 3 and 9 December 2015 (Cases No. 34/15 and 35/15), CDL AD(2016)001 French 11/03/2016 -Public Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal Constitutionnel de Pologne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 106e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016). Op. cit.

80 Frans Timmermans: "*The rule of law is one of the foundations of the European Union. There have been constructive talks which should now be translated into concrete steps to resolve the systemic risk to the rule of law in Poland. The Opinion adopted today presents our assessment of the issues at stake, building on the dialogue which started in January. On this basis we stand ready to continue the dialogue with the Polish authorities.*" Commission adopts Rule of Law Opinion on the situation in Poland http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2015_en.htm [2016.05.07.]

81 "The draft Act on the Constitutional Tribunal was adopted yesterday at its second reading in the lower Chamber of the Polish Parliament (*Sejm*). I will ask the Venice Commission to rapidly examine whether this Act follows its Opinion provided in March 2016. I would urge the Senate, and the *Sejm* at its final reading, to take this assessment into consideration." Statement by Secretary General Jagland on adoption by *Sejm* of Poland of draft Act on Constitutional Tribunal <http://www.coe.int/et/web/portal/-/statement-by-secretary-general-jagland-on-the-adoption-by-the-sejm-of-poland-of-the-draft-act-on-the-constitutional-tribunal> -[2016.07.17.]

82 A WJP 8 osztaályban a 44 mutató alapján értékelték a válaszokat, figyelembe véve többek között a kormányzati hatalom általi megszorításokat, a korrupció mértékét, az alapvető jogok érvényesülését, a rendvédelmi és biztonsági szabályokat és azok végrehajtását, és a polgári és büntető eljárásokat. http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf [2016.06.23.]

a rangsorban. Ausztria a 6. helyen áll (0.82), azt követi Németország (0.81), az Egyesült Királyság a 11. (0.78), 14. Észtország (0.77), 15. Belgium (0.77), 17. Franciaország (0.74), 19. Cseh Köztársaság (0.72), 20. Lengyelország (0.71), 22. Portugália (0.7), 23. Spanyolország (0.68), 27. Szlovénia (0.66), 29. Olaszország (0.64), 31. Románia (0.62), 32. Görögország (0.60), 35. Horvátország (0.60). Magyarország a 36. a rangsorban (0.58), Bulgária a 44. (0.55).⁸³

Az idézett lista azt mutatja, hogy az Európai Unió tagállamai a jogállamiság terén az élvonalba tartoznak, és világviszonylatban előkelő helyet foglalnak el a ranglistán, de ez nyilván nem azt jelenti, hogy ne lennének adott esetben akár komoly problémák is a jogállamiság normáinak az érvényesülésével. Anélkül, hogy a WJP felmérésének túlzott jelentőséget tulajdonítanak, mégis egyfajta látletnek tekinthető. Az új tagállamok közül Észtország az előkelő 14. helyen áll, de a felmérésben szereplő valamennyi közép- és kelet európai ország a fenti listán hátrább található, mint az EU 15-k tagállamai. Magyarország 36. helyezése, illetve a tanulmányban említett magyar esetek között lehet összefüggéseket találni, de a 2015 év végén induló lengyel fejleményeket azonban még nem tükrözheti a felmérés. Az a következtetés mindenestre levonható, hogy a WJP rangsorában az új uniós tagállamok kevésbé jól szerepelnek, mint a korábbi tagállamok. Ezek az eredmények azt mutatják, hogy a 2004 után taggá vált országokban az emberek kedvezőtlenebbül ítélik meg a kormányzati hatalom általi intézkedéseket (megszorításokat), a korrupciót, az alapvető jogok érvényesülését, a rendvédelmi és biztonsági szabályokat és azok végrehajtását, valamint a polgári és büntető eljárásokat. A jogállamiság követelménye, a közös és alapvető európai normák érvényesülése terén még további erőfeszítések szükségesek az érintett országok részéről, hogy a relatíve jó helyezéseiket megtartsák, illetve tovább javítsák. Ennek érdekében fokozni kellene az Európai Unió intézményeivel való együttműködést, alaposabban tanulmányozni kellene az ún. *best practice*-t a jogállamiság terén is. Minél több Európa, minél szorosabb együttműködés valósulna meg a Schumann-i értelemben, annál nagyobb esélye lenne a pozitív változásoknak.

Az elmúlt évtizedekben az európai integráció fejlődését több válság is nehezítette, de a tagállamokban megvolt a folyamat továbbviteléhez szükséges politikai akarat, szolidaritás, beleértve az új tagállamokat is. Ez a lendület a bővítés 2004-es nagy hullámát követően ellaposodott, a sokféle érdek összeegyeztetése egyre nehezebbé vált. Úgy tűnik, a korábbi szolidaritás megroppant és az új tagállamok figyelmüket elsősorban az uniós források megszerzésére összpontosították. Már a csatlakozás szakaszában és azóta is az új tagállamok hajlanak arra, hogy a közösségi jog harmonizációjával járó kelleltlenségeket is elviselve, az Uniót elsősorban egy jelentős pénzforrásnak tekintsék, ugyanakkor gyakran szem elől tévesztik, hogy az Unió több mint egy egységes belső piac, annak vannak kötelezően betartandó alapelvei is. A jogharmonizációs kötelezettségeiket a tagállamok többnyire betartják, hiszen ott jól működő kikényszerítési mechanizmus

83 A tagjelöltek közül Szerbia az 59. (0.50), Törökország a 79. (0.46) (Érdekeséggként megemlíthető, hogy az USA a 18. (0.73), Oroszország pedig a 74. (0.47) a rangsorban.) Op. cit.

van, de a jogállamisági kritériumok betartatásának jelenlegi rendszerében rengeteg a kiskapu, lehetővé téve, hogy a kisebbnek tűnő eltérések következmények nélkül maradhassanak. A Bizottság által 2014-ben kidolgozott új jogállamisági keret már számol azzal a jelenséggel, hogy a tagállamok részéről megnyilvánuló több, kisebb horderejű jogsértés összességében kikezdheti a demokratikus, jogállami berendezkedés alapjait, és rendszerszintű problémát generálhat. Ezekre a típusú kisebb-nagyobb eltérésekre eddig nem tudott az Európai Unió megfelelően reagálni, és a tanulmány arra a következtetésre hajlik, hogy a jelenlegi mechanizmus biztató, de nem biztos, hogy alkalmas lesz az ilyen jellegű kérdések kezelésére. Az Unió új jogállamisági kerete egyfajta elmozdulás a cselekvés irányába, de nem szabad hiú reményeket táplálni annak hatékonyságát illetően, hiszen egyedül a Luxembourgi Bíróság tekinthető ebből a szempontból független és pártatlan testületnek. Minden más intézményt a politika erősen befolyásol, a döntések többsége kényszerű kompromisszumokat tükröz.

A jelen tanulmánynak nem célja a Brexit előzményeinek és következményeinek a komplex elemzése, de az leírható, hogy az Egyesült Királyság kilépése mind az Európai Uniót, mind az Egyesült Királyságot meggyengíti és a Brexitnek több negatív mellékhatása lehet a jogállamiság védelmére. A komoly demokratikus hagyományokkal rendelkező Egyesült Királyság jövőbeni távozása rengeteg időt és energiát fog elvonni az Uniótól, így a tanulmányban említett jogállamisággal összefüggő problémákra kevesebb figyelem fog irányulni. Úgy tűnik, mindig a gazdasági nehézségek megoldása kerül előtérbe, míg az európai értékek, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok kérdései csak retorikai szinten maradnak fontosak. Ez azzal a következménnyel járhat, hogy meggyengülhet az Európai Unió kohéziója, a tagállamok közötti szolidaritás, ami aztán visszaüt a gazdasági kérdések megoldására is. Jelen tanulmány szerzőjének meggyőződése, hogy az Európai Unió fejlődése nagyrészt az európai értékek védelmének megerősítésétől függ, és továbbra is szükséges betartatni, valamint betartatni a szerződésekben megfogalmazott alapelveket, köztük az emberi jogok és alapvető szabadságok és a jogállamiság védelmét. Ennek hiányában az európai integráció gyengülni fog és az Unió egyre kevésbé lesz képes a globalizált világ kihívásaival megbirkózni.

KÖNYVEK, KÖNYVFEJEZETEK

- Blahó A. – Prandler Á. (2005)(szerk.): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest: AULA Kiadó
- Blahó A. (2004) (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Budapest: AULA Kiadó
- Bóka É. (2001): *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Budapest: Napvilág kiadó
- Christiansen, T – Duke, S. (2016) (Ed.): *The Maastricht Treaty: Second Thoughts After 20 Years*. London: Routledge
- Cloots, E. – De Baere Geert Sottiaux, S. (2012) (Ed.): *Federalism in the European Union*. Oxford: Hart Publishing
- Gordos Á. – Ódor B. (2004): *Az Európai Alkotmányos szerződés születése*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

- Hermann-Josef, B. – Stelio Mangiameli, S. (2013): *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*. Springer Science & Business Media
- J. Nagy L. (2003): *Az európai integráció politikai története*. Budapest: Maxim Könyvkiadó
- Kertészné Dr. Váradi Sz. (2011): *Az Európai Unió bővítésének jogi aspektusai*. Szegedi Tudományegyetem, ÁJTK Doktori Iskola: PhD értekezés
- Merrills, J. G. (1998): *Judge Sir Gerald Fitzmaurice and the discipline of international law*. The Hague, London: Kluwer Law International
- Pánovics A. (2009) (szerk.). *Együtt Európában – múlt, jelen, jövő*. Budapest: Európai Közösségek Hivatalos Kiadványának Hivatala: 41-56.
- Trócsányi L. – Schanda B. (2014) (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

FOLYÓIRAT CIKKEK

- Angyal Z. (2007): „Az Európai Alkotmányszerződés ratifikációs válsága, avagy a közvetlen demokrácia és az integráció kollíziója” *Sectio Juridica et Politica, Miskolc* 25(1): 179-183.
- Douglas-Scott, S. (2014): “*Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice*” *VerfBlog* 2014/12/24
- Duxbury, A. (2000): Austria and the European Union - The Report of the “Three Wise Men” *Melbourne Journal of International Law* 10
- Láncos P. L. (2015): „A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról” *Pázmány Law Working Papers* 1
- Marhold, H. (2001): „Le débat politique sur la constitutionnalisation de l’Europe: enjeux et controversies” *L’Europe En Formation* N° 321 : 18.
- O’Neill QC, A. (2014): “Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR: The CJEU as Humpty Dumpty” *Eutopia law* 18.12.2014
- Palánkai, T. (2005): „Európai egyesülés – integrációelmélet” *Magyar Tudomány* 10: 1221-1235.
- Stefanova, B. (2006): “The “No” Vote in the French and Dutch Referenda on the EU Constitution: A Spillover of Consequences for the Wider Europe” *PSOnline* April 2006: 255.
- Vincze, A.(2012): „Az Európai Unió Bírósága a bírói nyugdíjazásról, JeMa 2012/4 Luxembourg joggyakorlat” *Az írás az European Public Law-ban megjelenő elemzés átdolgozott magyar nyelvű változata: 65-73*

UNIÓS DOKUMENTUMOK

Kötelező erejű dokumentumok

- A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

- Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés szövege, ahogyan azt Rómában aláírták 2004. október 29-én, és kihirdették az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2004. december 16-án (C sorozat, 310. szám).
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, C 202, 7 June 2016
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, O.J. C 202 (2016)
- Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe (CONV 820/1/03 REV 1.; CONV 847/03., CONV 848/03)
- The Treaty of Maastricht, Treaty on European Union, O.J. C 191, Volume 35, 329 July 1992
- Treaties amending these Treaties Single European, O.J. L 169, Volume 30, **29 June 1987**
- Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities, O.J. C 340., Volume 40, 10 November 1997
- Treaty of Nice amending the Treaty of the European Union, O.J. C 80, Volume 44, 10 March 2001

Nem kötelező erejű dokumentumok

- A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Brussels, 19 March 2014
COM(2014) 158 final/2
- “Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról” szóló 2010. október 19-i közlemény (COM(2010) 573 végleges)
- 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, Brussels, 15 October 2003 COM (2003) 606 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law: 2 “Why the rule of law is of fundamental importance for the EU?” COM/2014/0158
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council
- Conclusions of the Council of the European Union and the member states meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law General Affairs Council meeting Brussels, 16 December 2014
- Consolidation, conditionality, communication – the strategy of the enlargement policy, IP/05/1392 Brussels, Brussels, 9 November 2005, MEMO/O5/410, MEMO/05/411 and MEMO/05/412
- European Council, Presidency conclusions, Turin 29 March 1996. [LOC - Dep/3 3136; Research IA Envelope: EC: European Council: March 1996: Turin]
- Motion for a European Parliament Resolution on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012)(2012/2130(INI)
- Presidency Conclusions European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001, SN 300/1/01 REV 1

Reflection Group's report. [Intergovernmental Conference 1996: final report from the Chairman of the Reflection Group, Carlos Westendorp]. SN 520/95 (REFLEX 21), Messina 2 June 1995, Brussels, 5 December 1995. [LOC - EC/MISC/1995/24]
 Reports of Cases before the Court of Justice and the Court of First Instance. 1996.

VELENCE BIZOTTSÁG DOKUMENTUMAI

- Act of 25 June on the Constitutional Court of Poland and amendments CDL-REF(2016)015 English 22/02/201622 February 2016,
 Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal Constitutionnel de Pologne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 106e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016)
 Position of the Government of Poland on matters related to the amendments to the Law on the Constitutional Court and Judgments of the Constitutional Tribunal of Poland of 3 and 9 December 2015 (Cases No. 34/15 and 35/15), CDL AD(2016)001 , French 11/03/11 November 2016
 Report on the Rule of Law Strasbourg, 4 April 2011, Study No. 512 / 2009 CDL-AD(2011)-003rev, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)
 The Opinion on the new constitution on Hungary, adopted by the Venice Commission at its Plenary Session in June 2011(CDL-AD(2011)016) Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011)
 Vélemény a Bíróságokról szóló A Cdl-Ad (2012) 001 számú Vélemény elfogadása után módosított magyar sarkalatos törvényekről, Elfogadva a Velencei Bizottság 92. plenáris ülésén (Velence, 2012. október 12–13.) CDL-AD (2012)020, 683/2012. sz. vélemény, Strasbourg, 2012. október 15.

EGYÉB DOKUMENTUMOK

1991. évi LXXI. törvény az *Európa Tanács* 1949. évi május 5-én, Londonban aláírt és az Európa Tanács Főtitkárának 1951. május 22-i, (...) módosított Alapszabályának kihirdetéséről
 1993. évi XXXI. törvény az Emberi jogok és az Alapvető Szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv
 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Charta kihirdetéséről
 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 18/2000. (VI. 6.) AB határozat
 A World Justice Project (WJP) Jogállamiság Index
 Address given by Tony Blair on the work of the European Convention (28 November 2002) Cardiff A World Justice Project (WJP) Jogállamiság Index
 Federalism, Stanford Encyclopedia of Philosophy, First published Sun Jan 5, 2003; substantive revision Tue Mar4, 2014