

## Az uniós jogállamiság-politika kritikai elemzése: tények, kihívások, dilemmák

Jelen tanulmány célja áttekinteni, hogyan, milyen lépéseken keresztül vált a jogállamiság az uniós intézményi és politikai szakzsargon központi elemévé, amely köré új uniós politikát építettek fel. A 2011-es magyar uniós soros elnökség alatt nem létezett még uniós jogállamiság-politika, ugyanakkor a sajátos magyar és európai politikai környezet miatt ez az időszak megágyazott a későbbi, folyamatosan bővülő uniós jogállamisági eszköztárnak. Az uniós „jogállamisági” eszközök ma már jelentős hatást gyakorolnak az unió hatalmi szerkezetére és hatáskörmegosztására. A kondicionalitási rendelet alkalmazási tapasztalatai, valamint a Helyreállítási Alapból Magyarországnak járó források körüli elhúzódo tárgyalások is rávilágítanak a jogállamiság-politika jelentőségére, amelyen keresztül az EU központi intézményi és politikai erői egyre növekvő befolyást kívánnak gyakorolni többek között a tagállamok gazdasági és társadalompolitikájára. Magyarország az uniós jogállamiság-politika célkeresztjében álló egyik fő tagállamként közvetlenül érintett a jogállamiság-politika jövőbeni fejlődése által, ugyanakkor nemcsak hazánknek, hanem az egész Európai Uniónak is érdekében állna a jogállamiság-politika gyökeres reformja.

### Bevezetés

A jogállamiság fogalmával az Európai Unió különböző, elsősorban szupranacionális intézményei és mainstream politikai erői, valamint bizonyos tagállamok közötti viták során találkozunk. A kérdéskört sokszor áthatja a túlfűtött, mindenkori párt- és aktuálpolitikai kontextus. Emiatt mára az európai közvélemény, a tudományos és szakmai élet képviselői általában tisztában vannak azzal, hogy az EU-ban jogállamisági viták léteznek, viszont az már kevésbé ismeretes, hogy a jogállamiság fogalma köré az elmúlt évtized során pontosan hogyan épült új uniós közpolitika.

Bár a közpolitika megnevezés – különösen a magyar terminus etimológiája által sugallt „szakmaiság” miatt – első ránézésre nehezen egyeztethető össze egy erősen átpolitizált témakörrel, a jogállamiság fogalma körül zajló uniós intézményi és politikai építkezés magán hordozza a szakpolitikai vagy közpolitikai építkezés (*policy building*) klasszikus jegyeit, amelyre korábbi tudományos munkák során részletesen is rámutattam. A közpolitika „egy vagy több közigazgatási, illetve kormányzati hatóság saját cselekvési programja”.<sup>1</sup> A definíció alkalmazható a jogállamiság-politikára is, hiszen 2011-től kezdve

<sup>1</sup> HASSENTEUFEL 2011: 7.

számos jelentés, állásfoglalás, hivatalos dokumentum és tudományos cikk alakította azt a cselekvési programot, amelyet az Európai Unió intézményei a jogállamisággal kapcsolatban ma is követnek.<sup>2</sup>

E program mentén pedig számos olyan új eszköz intézményesült az Európai Unióban, amelyen keresztül az uniós intézmények jogállamisági hiányosságokra vagy azok potenciális felmerülésére hivatkozva egyre szélesebb körű felügyelet alá vonhatják, és újabb szankcionálhatják a tagállamokat.

## A jogállamiság-politika történeti fejlődése

A jogállamiság-politika történeti fejlődése során két jól elkülönülő szakaszt lehet megkülönböztetni egymástól. Egyrészt a múltban messzebbre visszatekintve levezethető, hogyan jelent meg a jogállamiság fogalma az uniós alapszerződésekben, és nyert teret elvi szinten a gondolat, hogy a jogállamiság érvényesülése a tagállamokban az EU által vizsgálandó kérdéssé válhat. Másrészt az elmúlt tizenhárom évet felölelő közelmúltat vizsgálva képet kaphatunk arról, hogyan kelt életre és intézményesült az uniós jogállamiság-politikája.

### *Az alapjogvédelem és a jogállam fogalmának megjelenése az uniós alapszerződésekben*

Ami az uniós alapszerződéseket illeti, a jogállamiságra történő első szó szerinti utalások csak harmincöt évvel az Európai Közösségek megalapítása után, az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződésben<sup>3</sup> jelentek meg.<sup>4</sup> A Maastrichti Szerződés három alkalommal tesz említést a jogállamiságról. Először a Preambulumban erősíti meg, hogy a tagállamok elkötelezettek többek között a jogállamiság elve mellett.<sup>5</sup> Ezt követően, már a szerződés normatív részében, az unión kívüli harmadik országok vonatkozásában jelenik meg utalás a jogállamiságra. Az alapszerződés értelmében az ezeknek az országoknak biztosított fejlesztési együttműködések célja többek között hozzájárulni a jogállamiság fejlesztéséhez és megerősítéséhez.<sup>6</sup> Végül, a jogállamiság elvére való hivatkozás a szerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó cikkében is megjelenik, amely rögzíti, hogy a kül- és biztonságpolitika egyik célja „a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása”.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Az európai jogállamisági viták köré épített uniós intézményi cselekvés közpolitikai jellegéről lásd részletesebben GÁT 2021: 9–10, 31–33, 255–261.

<sup>3</sup> Aláírás időpontja: 1992. február 7., a hatálybalépés időpontja: 1993. november 1.

<sup>4</sup> Hasonló értelemben lásd PÓCZA 2019.

<sup>5</sup> Maastrichti Szerződés: Preambulum.

<sup>6</sup> Maastrichti Szerződés: 130 U. cikk, 2. bekezdés.

<sup>7</sup> Maastrichti Szerződés: J.1. cikk.

Mindez jól mutatja, hogy az 1990-es évek elején, a Maastrichti Szerződés megalkotásakor a jogállamiság-védelem kérdése még nem az uniós tagállamok, hanem a harmadik országok vonatkozásában merült fel.

Az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződésben<sup>8</sup> jelenik meg először tételesen a jogállamiság fogalma a tagállamok viszonylatában. A szerződés a jogállamiságot már az unió egyik alapelveként sorolja fel, amely közös a tagállamokban.<sup>9</sup>

Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett még ennél is fontosabb változás, hogy a szerződésben az unió történetében először megjelent az a gondolat, hogy az EU vizsgálhatja, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e a szerződésben lefektetett alapelveket, köztük a jogállamiságot.<sup>10</sup> Az Amszterdami Szerződés azt is előírja, hogy amennyiben az említett területeken hiányosságokat állapítanak meg, az érintett tagállam egyes jogai, végső soron szavazati joga is felfüggeszthető. E passzus az Európai Unióról szóló szerződés jelenlegi 7-es cikkének az őse, amely negyven évvel az Európai Közösségek megalapítása után került be először az alapszerződésbe.

Az Amszterdami Szerződés ily módon történő módosítására az Európai Unió kelet-közép-európai bővítési perspektívái miatt került sor. Az akkori vélekedés szerint a kommunista diktatúra elnyomása alól nemrégiben felszabadult kelet-közép-európai országokban a demokratikus értékek és a jogállamiság nem rendelkeztek olyan szilárd alapokkal, mint Nyugat-Európában. Erre a felfogásra utal az Európai Bizottság által a 7. cikk alkalmazásával kapcsolatban 2003-ban kiadott közlemény, amely az unió közelgő bővítését jelöli meg első helyen olyan okként, amely szükségessé teszi vizsgálni a demokrácia és az alapvető jogok tagállamok általi tiszteletben tartását.<sup>11</sup> A szakirodalomban is találunk ezt a megállapítást megerősítő levezetéseket. Példaként említhető Hermann-Josef Blanke és Stelio Mangiameli alapszerződés-kommentárjának az EUSz 7. cikk eredetét vizsgáló fejezete,<sup>12</sup> valamint Bertrand Mathieu *A jog a demokrácia ellen?* című műve. Utóbbiban a szerző rámutat például arra, hogy Nyugat-Európában még mindig érvényben van a kelet-közép-európai tagállamokkal szembeni szkeptikus megközelítés.<sup>13</sup> Ellentmondásos helyzet állt elő: az „új” tagállamokkal szembeni gyanakvó hozzáállás totalitárius múltjukban gyökerezik, amely során azonban figyelmen kívül hagyják, hogy a diktatórikus rezsimeket kívülről erőltették rá ezekre az országokra, miközben jelenlegi alkotmányos berendezkedésük nem tesz lehetővé hasonló „elhajlást”. Sőt, Magyarországon a jogállam megszilárdítása a rendszerváltás után az egyik legfontosabb célkitűzés volt. A célkitűzést az Alkotmánybíróság prioritásként kezelte, ami olykor már-már a jogállamfogalom omnipotenciájához vezetett.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Aláírás időpontja: 1997. október 2., hatálybalépés időpontja: 1999. május 1.

<sup>9</sup> Amszterdami Szerződés: 1. cikk (8) bekezdés.

<sup>10</sup> Amszterdami Szerződés: F.I. cikk.

<sup>11</sup> European Commission 2003: 4.

<sup>12</sup> BLANKE–MANGIAMELI 2013: 356.

<sup>13</sup> MATHIEU 2017: 131.

<sup>14</sup> A jogállam megerősítésének korhű elemzéséhez lásd VARGA 2021. A jogállam-fogalom túlzásokba eső alkalmazásáról lásd bővebben VARGA Zs. 2015.

A 2001-ben aláírt Nizzai Szerződés<sup>15</sup> tovább folytatta az Amszterdami Szerződés által elindított tendenciát. A Nizzai Szerződés többek között azzal egészítette ki az Amszterdami Szerződésben megalkotott eljárást, hogy bevezetett egy előrejelzési mechanizmust is, amely lehetővé tette, hogy az Európai Unió nemcsak a súlyos jogsértés megállapítása esetén, hanem már az említett jogok megsértésének „egyértelmű veszélye” esetén is felléphessen egy tagállammal szemben, egyszerűbb eljárás keretében. Ez az újabb, kiegészítő eljárás nem nyújt lehetőséget szankciókra, csak annyit tesz lehetővé, hogy a Tanács „ajánlásokat” fogadjon el annak érdekében, hogy a szóban forgó tagállam megszüntesse a jogállamiságot veszélyeztető helyzetet.<sup>16</sup>

A 2007-ben aláírt lisszaboni szerződésmódosítást követően az EUSz jelenleg hatályos 7. cikke lényegében megtartotta az Amszterdami és Nizzai Szerződések által rögzített megoldásokat, és két eljárástípust alakított ki. Az első típusú, a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás lehetővé teszi annak megállapítását, hogy fennáll az EUSz 2. cikkében felsorolt értékek súlyos sérelmének egyértelmű veszélye, valamint lehetőséget nyújt nem kötelező erejű ajánlások megfogalmazására. Az eljárás az Európai Bizottság, az Európai Parlament vagy a tagállamok egyharmadának kezdeményezésére indítható el. Ezután a súlyos jogsértés egyértelmű veszélyének megállapításához a Tanács négyötödös többségére és az Európai Parlament egyetértésének elnyerésére van szükség.

A második típusú, a 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás alapján már az EUSz 2. cikkében felsorolt értékek súlyos és tartósan fennálló sérelmét lehet megállapítani. Ezt az eljárást már csak a Tanács vagy a Bizottság indíthatja el, a Parlament nem. A végleges határozat elfogadásához – amely már szankciókat is vonhat maga után az adott tagállammal szemben – a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek egyhangú szavazatára (leszámítva az érintett tagállamot) és a Parlament egyetértésére van szükség.

Az unió történetében eddig két alkalommal indítottak 7. cikk szerinti eljárásokat, és mindkettő esetében az 1) bekezdés szerinti eljárásról van szó. Lengyelországgal szemben az Európai Bizottság indította el 2017. december 20-án az eljárást,<sup>17</sup> egy évvel később pedig az Európai Parlament kezdeményezte azt Magyarországgal szemben 2018. szeptember 12-i Sargentini-állásfoglalásával.<sup>18</sup> Az immár öt, illetve hat éve tartó eljárások keretében több alkalommal szerveztek az érintett tagállamokkal kapcsolatos meghallgatásokat a Tanácsban, ugyanakkor ügydöntő szavazásra még egyik esetben sem került sor.

Az elmúlt több mint egy évtizedben a brüsszeli intézményrendszer jól érzékelhetően más módszereken keresztül próbált fogást találni az érintett tagállamokon. Az uniós intézmények a szerződéses rendelkezések alkalmazása helyett alternatív eszközök létrehozásában keresték a megoldást, amelyeken keresztül megteremtették maguknak a lehetőséget arra, hogy a jogállamiságra hivatkozva felügyelet alá vonják a tagállamokat. A következő pontban a tanulmány ezeket – a jogállamiság-politika intézményesüléséhez vezető – eszközöket tekinti át röviden.

<sup>15</sup> Aláírás időpontja: 2001. február 26., hatálybalépés időpontja: 2003. február 1.

<sup>16</sup> Nizzai Szerződés: 1. cikk

<sup>17</sup> European Commission 2017.

<sup>18</sup> Európai Parlament 2018.

## *Az európai uniós jogállamiság-politika intézményesülése*

### A Bizottság jogállamisági kerete

Az első „jogállamisági” eszközt a Bizottság hozta létre 2014-ben, amely a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret (a továbbiakban: jogállamisági keret) néven vált ismertté. A Bizottság március 11-i közleményében jelentette be, hogy olyan új eszköz létrehozását tartja szükségesnek, amely képes kezelni az uniós jog hatályán kívül eső, mégis „aggodalomra okot adó” eseteket is, amelyekre vonatkozólag nem indíthat az EUSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárást.<sup>19</sup> Az új eszköz kialakítása során azonban a testületnek láthatóan nem sikerült jelentősen elszakadnia a kötelezettségszegési eljárások mintájától. A jogállamisági keret értelmében ugyanis a Bizottság a kötelezettségszegési eljárások analógiáját követve, ugyanúgy strukturált párbeszéd keretében vonhatja kérdőre a különböző tagállami kormányzatokat.

Ami a kötelezettségszegési eljárásoktól mégis megkülönbözteti a jogállamisági keretet, az az, hogy utóbbi esetében hiányzik a bírósági szak, azaz a Bizottság nem citálhatja az Európai Unió Bírósága elé azokat a tagállamokat, amelyekkel a párbeszéd lezárultával is fennállnak nézeteltérései. A bírósági komponens hiányában az eljárás szankcionálhatósága is elmarad. Míg a kötelezettségszegési eljárások esetében a Bíróság elmaraszthatja a tagállamot, és kötelezheti arra, hogy a Bizottság elvárásainak megfelelően változtasson a nemzeti szabályozásán vagy gyakorlatán, és pénzbírságra ítélteti, a jogállamisági keret tekintetében nincs mód hasonló, kényszerítő erővel bíró szankció kivetésére.

A Bizottság jogállamisági kerete bár úttörőnek számít a tagállamok feletti szupranacionális „jogállamisági” felügyelet műfajának megteremtésében, az eszközt a Bizottság eddig csak egyszer alkalmazta. Ezen mechanizmus keretében 2016. január 13-án Lengyelországot vonta vizsgálat alá elsősorban a lengyel bírói függetlenséggel kapcsolatban megfogalmazott aggályaira hivatkozva.<sup>20</sup> Miután a jogállamisági kereten keresztül nem sikerült elérnie, hogy az érintett tagállam változtasson az általa kifogásolt gyakorlaton, a Bizottság a korábban említettek szerint 7-es cikkés eljárást indított Lengyelországgal szemben.

### A Tanács jogállamisági párbeszéde

A Tanács néhány hónappal a Bizottság jogállamisági keretéről szóló közlemény után vezette be az úgynevezett éves jogállamisági párbeszédet. Az erről szóló 2014. december 16-i sajtóközlemény alapján a Tanács a tagállamok szuverenitásának megőrzése és az uniós alapszerződésekbe foglalt hatáskörmegosztási szabályok maradéktalan betartása mellett kívánt csak a jogállamiság kérdésével foglalkozni egy évente megrendezett, általános politikai párbeszéd keretében.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Európai Bizottság 2014.

<sup>20</sup> European Commission 2016.

<sup>21</sup> Európai Unió Tanácsa 2014b.

A Tanács jogállamisági párbeszéde az évek során azonban jelentős átalakuláson ment keresztül. Míg kezdetekben – például a 2015-ös jogállamisági párbeszéd során – a tagállamok nem egymás jogállamisági helyzetét vizsgálták, hanem egy kiválasztott jogállamisági témakörön belül folytattak általános eszmecserét,<sup>22</sup> 2020 második felétől kezdve, a német soros elnökség közbenjárására az általános párbeszéd mellett újabb komponensként meghatározott tagállamok fő jogállamisági fejleményeit is elkezdték megvitatni az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT) keretében.<sup>23</sup> A Tanács eredetileg különutasnak szánt jogállamisági eszköze láthatóan igazodni kezdett az unió szupranacionális intézményeiben megfigyelhető trendhez, és teret engedett a tagállamokkal szembeni jogállamisági monitoring gondolatának.

#### Az Európai Parlament javaslata a jogállamisági mechanizmusra

Az Európai Parlament baloldali többsége a jogállamiság-politika egyik legfőbb szorgalmazójaként nem volt elégedett sem a Bizottság, sem a Tanács jogállamisági eszközeivel. Az Európai Parlament a Sophia in' t Veld liberális képviselő (ALDE/Renew Europe) által jegyzett jelentés nyomán állásfoglalást fogadott el 2016. október 25-én, amelyben a bizottsági és tanácsi mechanizmusoknál sokkal átfogóbb jogállamisági monitoringrendszerre tett javaslatot. A Bizottság által javasolt jogállamisági mechanizmushoz hasonlóan a Parlament is az EUSz 7. cikkén kívüli, gyakorlatilag annak előszobáját képező vizsgálati eljárás kereteit kívánta megteremteni. A Bizottság jogállamisági mechanizmusával ellentétben azonban a Parlament által javasolt úgynevezett demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmust<sup>24</sup> nemcsak „szükség esetén”, egyedi esetekben, egy-egy országgal szemben kívánta alkalmazni, hanem előírányozta minden tagállam rendszeres, éves ellenőrzését. Az állásfoglalás felvázolta a mechanizmus struktúráját, amelyben a Bizottság mechanizmusához képest a Parlament és a különböző NGO-k, civil szervezetek sokkal hangsúlyosabb szerepet kaptak volna. A mechanizmus keretében tett megállapításoktól függően többféle kimenetelt vázolt fel, amelyek között a bizottsági jogállamisági kerethez hasonlóan megtalálható volt a 7. cikk megindításának lehetősége is.

Mivel a Parlament javaslata jogalkotási eljárást igényelt volna, ezzel kapcsolatban pedig az Európai Unió intézményrendszerében kizárólag a Bizottság rendelkezik kezdeményezési jogkörrel, a Bizottság támogatásának hiányában a Parlament javaslata nem valósult meg. A Bizottság 2017. január 17-én hivatalos közleményben válaszolt a Parlament felvetésére, és kijelentette, hogy jelentős kételyei vannak a mechanizmus

<sup>22</sup> Council of the European Union 2016.

<sup>23</sup> WAHL 2020.

<sup>24</sup> Európai Parlament 2016.

szükségessége és megvalósíthatósága kapcsán. Sőt, a javaslat bizonyos elemeivel kapcsolatban egyenesen megkérdőjelezte a felvetések jogszerűségét, és aggályokat fogalmazott meg az intézményi legitimitás és elszámoltathatóság terén.<sup>25</sup>

A Bizottságnak az európai parlamenti javaslatra adott válasza jól mutatja, hogy az uniós intézmények egymás közt is versenyt folytatnak a jogállamisági viták margóján. Az uniós intézmények célja, hogy ezt a témakört is felhasználva magukat erősítsék. Ezért a jogállamisági vizsgálódások során az Európai Bizottság és a Parlament is ki-ki a maga hatásköreit kívánja erősíteni, míg a konkurens intézmény hasonló terveit ellenzi.<sup>26</sup> Erre mutat rá a következő pontban tárgyalt éves jogállamisági jelentés esete is.

### A Bizottság éves jogállamisági jelentése

Az Európai Parlament eredetileg hamvába holt javaslata később mégis hatást gyakorolt az uniós intézményrendszer, különösen a Bizottság gondolkodására. Alig két évvel az előzőekben felvázolt elutasító vélemény megfogalmazását követően a Bizottság 2019-ben mégis előállt egy olyan javaslattal, amely minden tagállamra vonatkozó, szisztematikus, éves jogállamisági ellenőrzést irányzott elő. Az első éves jogállamisági jelentés 2020 szeptemberében jelent meg, amelyben a Bizottság a különböző tagállamokat egyesével értékelte négy előre meghatározott, jogállamisághoz kötődő tématerületen.<sup>27</sup>

Bár a Bizottság éves jelentési rendszere nagyban hasonlít ahhoz a javaslathoz, amelyet a Parlament 2016-ban megfogalmazott, jelentős különbségek is megfigyelhetők a kettő között. Míg a Parlament 2016-os javaslatában hangsúlyos szerepet kívánt biztosítani saját magának és egy úgynevezett független szakértői testületnek, a Bizottság éves jogállamisági jelentési rendszerében a főszerepet a Bizottság játssza. A parlamenti javaslattal ellentétben az éves jogállamisági jelentés során a Bizottság munkatársai értékelik a különböző tagállamokat. Az értékelés spektruma is jóval szűkebb, az igazságszolgáltatási rendszerre, a korrupcióellenes fellépésre, a médiapluralizmusra, valamint a fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi ügyekre korlátozódik. Mindez arra világít rá, hogy a Bizottság meg kívánta őrizni mozgásterét a tagállamok jogállamisági értékelése kapcsán, és nem kívánt lemondani erről a nyomásgyakorlási lehetőségről más testületek, különösképpen az Európai Parlament javára. A Bizottság, függetlenül attól, hogy éves jogállamisági jelentése még mindig nem felel meg teljes mértékben a Parlament elvárásainak,<sup>28</sup> 2020 óta évente elkészíti jogállamisági jelentését.

<sup>25</sup> Commission 2017.

<sup>26</sup> Lásd részletesebben GÁT 2021: 96–106.

<sup>27</sup> European Commission 2020a.

<sup>28</sup> Európai Parlament 2020b.

### „Jogállamisági” kondicionalitási rendelet

Az uniós jogállamiság-politika további eszközei közé sorolható a jogállamisági kondicionalitási rendelet is, amely alapján a Bizottság javaslatára a Tanács felfüggesztheti a tagállamoknak járó európai uniós források folyósítását. Az Európai Bizottság 2018. május 2-án az unió 2021-től 2027-ig terjedő többéves költségvetési csomagjának (MFF-csomag) részeként terjesztette elő „a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről szóló” rendeletre vonatkozó javaslatát.<sup>29</sup> E javaslat alapján fogadták el számos módosítást követően az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2020. december 16-án kihirdetett „az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló” rendeletet (a továbbiakban: kondicionalitási rendelet vagy rendelet).<sup>30</sup> A rendelethez szokatlan módon az Európai Tanács „értelmező rendelkezéseket” fűzött 2020. december 16-i következtetéseiben. Az elfogadott szöveg erősen vitatott jellegét mutatja az is, hogy Magyarország és Lengyelország utólag kezdeményezte megsemmisítését az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) előtt. Bár a Bíróság végül elutasította a magyar és lengyel kereseteket, a rendelet kapcsán máig jelentős dilemmák merülnek fel, amelyeket e tanulmány későbbi részében mutatok be.

Előljáróban azt szükséges megjegyezni, hogy a kondicionalitási rendelettel a tagállamok feletti uniós jogállamisági kontrollt szorgalmazó politikai és intézményi erők jelentős diadalt könyvelhettek el maguknak. Régóta kitűzött céljuk volt ugyanis, hogy az uniós intézmények számára lehetővé tegyék azt, hogy ne csak politikai, de pénzügyi eszközökkel is nyomást gyakorolhassanak a tagállamokra. Bár a jogállamisághoz kapcsolódó pénzügyi szankciók gondolata a 2010-es évek elején még igen merész elképzelésnek számított, és ezért az első jogállamisági eszközök nem is tartalmaztak ilyen elemeket, a felvetés a jogállamisági viták kezdetétől jelen volt a politikai szintéren. Erre utal például az a levél is, amelyet Németország, Dánia, Finnország és Hollandia külügyminiszterei címeztek az Európai Bizottság elnökének 2013. március 6-án.<sup>31</sup> Az említett külügyminiszterek – köztük Frans Timmermans is, aki később a jogállamiságért felelős uniós biztosi pozíciót is betöltötte, majd az európai szocialisták csúcsjelöltjeként indult az EP-választásokon – szorgalmazták, hogy az EU mielőbb vezessen be a tagállamokkal szemben alkalmazható jogállamisági mechanizmust. A levél azt is tartalmazza, hogy „végső megoldásként lehetővé kellene tenni az európai uniós pénzügyi támogatások felfüggesztését”. Ezt az elképzelést valósította meg a 2020-as kondicionalitási rendelet.

A rendelet lehetővé teszi, hogy a Bizottság kezdeményezésére a Tanács intézkedéseket hozzon abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy „a jogállamiság elveinek valamely

<sup>29</sup> Európai Bizottság 2018.

<sup>30</sup> Európai Parlament és Tanács 2020.

<sup>31</sup> A német, holland, finn és dán külügyminiszterek Európai Bizottság elnökéhez címzett levele, 2013. március 6.



tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az uniós pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll”.<sup>32</sup> A rendelet keretében a Bizottság aggályokat fogalmazhat meg egy adott tagállam tekintetében, és kérheti a tagállamot az általa problémásnak vélt kérdések orvoslására. Ha a Bizottság és a tagállam nem tud megállapodni a felvetett ügyekben, a Bizottság a rendelet alapján intézkedésekre tehet javaslatot, amelyet a Tanács elé terjeszt. A Tanács minősített többséggel dönt a Bizottság intézkedési javaslatairól, azokat elfogadhatja, elutasíthatja vagy módosíthatja.

A mechanizmust az EU történetében egyetlen alkalommal indították el. Ursula von der Leyen bizottsági elnök két nappal a magyar országgyűlési választásokat követően, 2022. április 25-én jelentette be, hogy a kondicionalitási rendeletet alkalmazni kezdi Magyarországgal szemben.<sup>33</sup> Az eljárás keretében tárgyalások kezdődtek a Bizottság és Magyarország között. Bár a magyar kormány számos intézkedést tett az uniós testület aggályainak kezelésére, a Bizottság mégis bizonyos uniós források részleges felfüggesztésére tett javaslatot, amelyet a Tanács 2022. december 12-én meg is szavazott.<sup>34</sup> A különböző eljárási lépéseket komplex politikai és diplomáciai tárgyalások előzték meg.<sup>35</sup> A felek közötti tárgyalások továbbra is zajlanak, de egyelőre nem jutottak nyugvópontra. Az európai parlamenti választások közeledtével egyre nagyobb az esélye annak, hogy a probléma teljes körű megoldása a következő intézményi ciklusra tolódik át, még ha időszakosan a részleges megállapodás körvonalazódására utaló sajtóhírek is látnak napvilágot.

### **Az uniós jogállamiság-politika a 2011-es magyar EU-elnökség kontextusában**

Az Európai Unió jogállamiság-politikája és a 2011. első félévi soros magyar EU-elnökség viszonyrendszere összetett. Egyrészt kijelenthető, hogy az uniós jogállamiság-védelem nem jelent meg a magyar elnökség szakpolitikai prioritásai között. Az ok egyszerű, és nem a magyar elnökség gondolkodására, hanem az adott időszak politikai kontextusára vezethető vissza. A 2010-es évek elején ugyanis a tagállamok feletti jogállamisági ellenőrzés kérdése egészen egyszerűen még nem szerepelt az európai uniós politikai és intézményi napirenden. A manapság számos európai parlamenti vitát és állásfoglalást átható, az intézmények gondolkodásában mindennapos „mainstream” témaként megjelenő jogállamiság kérdése nem képezte olyan szintű politikai gondolkodás tárgyát, amely indokolhatta volna, hogy bármely EU-s elnökség foglalkozzon a kérdéssel.

Ez nem azt jelenti, hogy korábban sosem merült volna fel a dilemma, hogy mit tehet az Európai Unió abban az esetben, ha aggályai merülnek fel egy tagállam politikai

<sup>32</sup> Európai Parlament és Tanács 2020: 4. cikk (1) bekezdés.

<sup>33</sup> JUDI 2022.

<sup>34</sup> Az Európai Unió Tanácsa 2022.

<sup>35</sup> GÁT 2022a; 2022b; 2022c; 2022d.

irányultságával kapcsolatban. Nyugat-Európában ugyanis korábban már nagy port kavart az az eset, amikor Jörg Haider szélsőjobboldaliként számontartott pártja (FPÖ) az 1999. októberi ausztriai parlamenti választásokat követően bejutott az osztrák kormánykoalícióba. Az európai uniós tagállamok ugyanakkor ebben az ominózus esetben uniós szintű eszközök helyett hagyományos, bilaterális diplomáciai úton nyilvánították ki nemtetszésüket, és próbáltak nyomást gyakorolni Ausztriára. A Haider-féle epizód így nem vezetett el a jogállamisági kérdés uniós intézményi politizálásáig.

Az is csak tévhit, hogy az uniós tagállamok ebből az esetből okulva rögzítették volna az alapszerződésben a 7-es cikkes eljárás ővét. A kronológiát figyelembe véve ugyanis megállapítható, hogy Haider hatalomra kerülése nem befolyásolhatta a 7. cikk elődjének számító jogállamisági eljárás bevezetését, mivel azt az 1997. október 2-án – tehát két évvel a kérdéses osztrák választások és kormányalakítás előtt – aláírt Amszterdami Szerződés vezette be. Ez az epizód csak a Nizzai Szerződést befolyásolhatta, amely mint fentebb láttuk, a jogállamisági eljárást egy olyan elemmel egészítette ki, amely már nemcsak a jogsértés megállapítására, hanem annak egyértelmű veszélyének kimondására is lehetőséget nyújtott a tagállamoknak.

Az Amszterdami Szerződés tagállamok feletti jogállamisági ellenőrzésre vonatkozó passzusa csak azt bizonyítja, hogy – mint azt fentebb részletesen kifejtettem – a kelet-közép-európai tagállamokkal kapcsolatos alapjogi, értékrendbeli vagy politikai aggályok lehetősége már korábban is felmerült az Európai Unióban. A történelmi kontextust alaposabban megvizsgálva megállapítható, hogy a jelenség leginkább a kelet-közép-európai tagállamok iránti bizalmatlansággal függhet össze, amelyek uniós csatlakozási perspektívái az 1990-es évek végén és 2000-es évek elején, azaz az Amszterdami Szerződés megalkotásának időszakában már meghatározó kérdésként szerepeltek az európai politikai napirenden.<sup>36</sup>

A tagállamokkal kapcsolatos jogállamisági kontroll írmagja ily módon már jelen volt a 2011-es magyar uniós elnökséget megelőzően is, anélkül azonban, hogy a téma különösebb közfigyelem és politikai cselekvés tárgyát képezte volna.

Ami miatt mégis fontos a 2011. első félévi magyar EU-elnökség és a jogállamiság-politika kapcsolatáról értekezni, az az, hogy a jogállamisági kérdés a magyar elnökség kontextusában, lényegében az elnökséget ellátó Magyarországgal szembeni politikai támadás részeként került fel először és tartósan az európai politikai napirendre.

A jogállamisági kérdést az európai baloldali politikai erők kezdték el átpolitizálni a 2011-es magyar elnökség első napjaitól kezdve. Orbán Viktor az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét ellátó tagállam vezetőjeként, az uniós szokásoknak megfelelően részt vett a Parlament 2011. január 18-i strasbourgi plenáris ülésén, hogy bemutassa az ország európai cselekvési tervét. Az ülésen azonban kevés figyelem jutott az elnökségi programnak, az Európai Parlament balliberális képviselői ugyanis a 2010 decemberében

<sup>36</sup> GÁT 2021.

elfogadott új magyar médiatörvényre<sup>37</sup> hivatkozva erőteljes támadássorozatot intéztek a magyar miniszterelnök ellen azt állítva, hogy az új törvény súlyosan sérti a szólás-szabadságot és a demokratikus elveket. Így az eredetileg a magyar elnökség programjának bemutatására dedikált napirendi pont hamar a „magyarországi helyzetről” szóló heves vitába torkollott.

A Zöldek akkori frakcióvezetője, Daniel Cohn-Bendit személyeskedő hangnemben bírálta például a magyar miniszterelnököt, és kijelentette, hogy Orbán Viktor „jó úton jár ahhoz, hogy egy európai Chávez, egy, a demokrácia lényegét és struktúráját nem értő, nemzeti populista legyen belőle”.<sup>38</sup> A rendkívül indulatos vitát már az is megalapozta, hogy több európai parlamenti képviselő leragasztott szájjal, kezében fehér lapot tartva fogadta az ülésteremben a magyar kormányzati delegációt, amellyel azoknak az újságoknak a címlapjait kívánták szimbolizálni, amelyeket véleményük szerint Magyarországon cenzúra fenyegetett. A magyar elnökség kezdetét ugyanis az is beárnyékolta, hogy a médiatörvény elleni tiltakozásként 2010 decemberében és 2011 januárjában több magyar újság üres címlappal vagy a médiaszabadságot követelő első oldallal jelent meg.<sup>39</sup> Ezzel párhuzamosan a nyugat-európai médiában is kritikus cikkek láttak napvilágot, például az alábbi címekkel: *Nehéz teher a magyar elnökség számára*,<sup>40</sup> *Autoriter rothadás*,<sup>41</sup> *Magyarország putyinizálódása*,<sup>42</sup> *Magyarország: a hatalom által porba tiport szabadságjogok*.<sup>43</sup> A nagy nemzetközi NGO-k, mint az Amnesty International<sup>44</sup> vagy a Human Rights Watch,<sup>45</sup> valamint több magyar civil szervezet, mint például a Társaság a Szabadságjogokért<sup>46</sup> szintén bírálták az új jogszabályt.

A 2011-es magyar uniós elnökség alatt az Európai Parlament baloldala<sup>47</sup> által napirendre tűzött politikai viták adták meg az indító löketet a jogállamiság fogalmának európai uniós szintéren történő átpolitizálásához. Az ezek nyomán sorra elfogadott európai parlamenti állásfoglalások<sup>48</sup> gondoskodtak arról, hogy a kérdéskör tartósan az európai politikai napirenden maradjon, és nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy az előző pontban bemutatottak szerint intézményesüljön.

<sup>37</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról. A médiatörvénnyel kapcsolatos viták átfogó szakmai elemzéséhez lásd KOLTAY–LAPSÁNSZKY 2011.

<sup>38</sup> Daniel Cohn-Bendit 2011. január 18-i beszéde az Európai Parlamentben.

<sup>39</sup> Üres címlapok tiltakoznak a médiatörvény-tervezet ellen 2010; Címlapon tiltakozik a médiatörvény ellen a Népszabadság és a Népszava 2011.

<sup>40</sup> BÜRGER 2011.

<sup>41</sup> BOLZEN–JUNGHOLT 2010.

<sup>42</sup> The Putinization of Hungary 2010.

<sup>43</sup> STOLZ 2011.

<sup>44</sup> Amnesty International 2011.

<sup>45</sup> Hungary: Media Law Endangers Press Freedom 2011.

<sup>46</sup> TASZ 2011.

<sup>47</sup> Lásd például az Európai Parlament 2011. március 10-i, magyar médiatörvényről szóló állásfoglalásának szavazati eredményeit.

<sup>48</sup> Európai Parlament 2011a; 2011b; 2012; 2013; 2015a; 2015b; 2017; 2018; 2020a.

## A jogállamiság-politika aktuális helyzete és kihívásai

Miközben az uniós jogállamiság-politika az intézményesülésen keresztül mára robusztus politikává lépett elő, számos olyan elvi és gyakorlati dilemmát vet fel, amelyek megkérdőjelezik hosszú távú fenntarthatóságát.

Bár az objektivitás alapvető eleme kellene hogy legyen egy olyan eszközrendszernek, amely – legalábbis nevében – a politikai önkénnyel szemben a jog uralmát hivatott védelmezni, a jogállamiság-politikával kapcsolatos elsődleges kihívás mégis az, hogy ez a politika rendkívül kitett a mindenkori politikai többség akaratainak.

A jogállamisági vizsgálódásokat az uniós intézmények jogelvekre hivatkozva folytatják le, azonban az eljárások politikai természetűek. Egyrészt az uniós intézmények a jogállamisági eszköztár alkalmazása során minden esetben a tagállami kormányzati politikai intézkedéseket, parlamenti döntéseket vonják vizsgálat alá, azaz már a vizsgált kérdések is javarészt politikai természetűek. Másrészt a jogállamisági eszközök keretében kialakított eljárások főszereplői, az Európai Bizottság, az Európai Parlament és Tanács nem semleges intézményi fórumok, hanem politikai testületek. Ebből pedig az következik, hogy döntéseikben sem az objektivitás, hanem a politikai megfontolások játsszák a kulcsszerepet.

Az objektivitás hiánya különböző eszközök alkalmazásakor a gyakorlatban tapasztalható ellentmondásokon keresztül is megmutatkozik. Nem világos például, hogy mi alapján döntötte el a Bizottság, hogy csak Lengyelországgal szemben alkalmazza jogállamisági keretét, miközben más országokat kihagyott a vizsgálódás alól? Hogyan lehetséges, hogy az Európai Parlament Magyarországgal szemben elindította a 7. cikk szerinti eljárást, míg a Bizottság ezt nem tette meg, holott módjában állt volna? Mivel magyarázandó, hogy ezt követően a Bizottság mégis Magyarország uniós forrásainak egy részét függesztette fel, míg Lengyelországgal szemben nem indította el a kondicionálási eljárását? A példaként említett dilemmák mind azt mutatják, hogy a jogállamiság-politikában szerepet játszó politikai testületek nem objektív, koherens jogi logika mentén, hanem diszkrecionális politikai mérlegelés alapján döntenek a különböző eszközök alkalmazásáról egy-egy tagállammal szemben.

E ponton említésre méltó, hogy a Parlament maga is kifogásolta a Bizottság diszkrecionális jogkörét a jogállamisági keret alkalmazása kapcsán. A Parlament fentebb említett 2016-os állásfoglalásában éppen azzal indokolta a minden országra kiterjesztendő éves jogállamisági vizsgálatra tett javaslatát, hogy a 2014-es jogállamisági keret túlságosan nagy mérlegelési szabadságot biztosított a Bizottságnak a tekintetben, hogy melyik tagországot vonja vizsgálat alá.

A gyakorlatban azonban kiderült, hogy az éves jogállamisági jelentési rendszer sem képes önmagában orvosolni az objektivitás hiányával kapcsolatos aggályokat. Az a tény, hogy a Bizottság évente immár minden tagállamot megvizsgál, még nem jelenti azt, hogy feltétlenül ugyanolyan mérce szerint, ugyanolyan szigorral teszi ezt mindenki esetében. Erre emblemikus például szolgál az, hogy a Bizottság első, éves jogállamisági jelentésében aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy Magyarországon az Országos Bírósági Tanács hatáskörei nem elég szélesek, miközben Luxemburnak nem róttá fel,

hogy az országban egyáltalán nem is létezett ilyen intézmény, sőt kifejezetten pozitívumként tüntette fel, hogy a luxemburgi parlamentben gondolkodnak egy bírói tanács felállításán.<sup>49</sup> A gyakorlati tapasztalatok alapján erőteljesen megkérdőjelezhető, hogy a Bizottságnak szándékában áll-e egyáltalán egyenlő mércével mérni. De még ha meg is volna ehhez a politikai és intézményes akarat, akkor is kérdéses, hogy a Bizottság tisztviselői hogyan tudnak eltérő alkotmányos rendszereket azonos követelmények szerint sikerrel vizsgálni. Ez még a Velencei Bizottsághoz hasonló, széles körű közjogi szaktudással és hosszú szakmai múlttal rendelkező szakemberekből álló testületeknek is komoly kihívást jelent.

Problémás helyzetet teremt az európai integráció számára az is, hogy a jogállamiság-politikán keresztül a tagállami belpolitikai vitákat az Európai Parlamentbe exportálták. Más a következménye ugyanis a tagállami és az európai politikai szintéren zajló vitáknak.

Tagállami szintéren a mindenkori kormányt és a kormánypártokat az ellenzékben helyet foglaló hazai képviselők bírálják, akik erre a hazai választóktól felhatalmazást kaptak. Ez a demokrácia legalapvetőbb, természetszerű velejárója. Ezzel szemben, amennyiben egy tagállami kormány intézkedéseiről az Európai Parlamentben folyik vita, az adott ország kormánytöbbsége más európai országok politikusaival, adott esetben más országok kormányzati többségéhez tartozó politikusaival is szembekerül. Ez pedig azt jelenti, hogy az Európai Parlamentben közvetett módon a különböző európai országok vezetési is szembekerülhetnek egymással az egyik ország belpolitikai ügyeivel kapcsolatban. Ez a helyzet egyrészt felveti a kérdést, hogy külföldi országok politikusai milyen legitimitáció alapján szólnak bele más országok belpolitikájába. Másrészt pedig az egymás belpolitikájáról való folyamatos véleményalkotás feszültségeket eredményez a tagállamok között, ami ellentétes az Európai Unió alap gondolatával, amely szerint az uniós intézményrendszernek az európai nemzetek közötti békés együttműködést kellene elősegítenie.

Jelenleg az európai jogállamisági viták tárgyát általában főként a kelet-közép-európai, azon belül is lengyel és magyar kormányzati intézkedések képezik. Ugyanakkor a jogállamiság-politika általánosítása és kiterjesztése minden tagállamra, például az éves jogállamisági jelentési rendszeren keresztül, magában hordozza a veszélyt, hogy a jövőben egyre fokozódik a tagállamok közötti egymásra mutogatás. „Tényleg szükség van arra, hogy nemzeti politikai csatározások rendezésére szolgáló színház legyen belőlünk?” – tette fel a kérdést Joseph Daul francia politikus, az Európai Néppárti Frakció akkori elnöke 2011 márciusában az egyik első, Magyarországgal kapcsolatos európai parlamenti vitán. Elgondolkodtató, hogy az egykor költőinek szánt kérdésben felvázolt képmára valósággá, mindennapi gyakorlattá vált, olyannyira, hogy egyes európai parlamenti képviselők más országok belpolitikai fejleményeinek kommentálására szakosodtak.<sup>50</sup>

A fenti elvi problémákon kívül az uniós jogállamiság-politika jelentős jogi aggályokat is felvet. Ezt mutatja az is, hogy a Bizottság 2014-es jogállamisági keretét a Tanács annak idején jelentős szkepticizmussal fogadta. Máig elérhető az interneten az Európai

<sup>49</sup> Európai Bizottság 2020a; 2020b.

<sup>50</sup> Lásd például Daniel Freund német zöldpárti képviselő Twitter-bejegyzéseit. FREUND.

Unió Tanácsának Jogi Szolgálatával 2014. május 27-én kiadott, rendkívül kritikus jogi szakvélemény, amely kimutatta, hogy a Bizottságnak sem jogalapja, sem hatásköre nem volt a jogállamisági keret létrehozására.<sup>51</sup> A jogi szolgálat szerint ugyanis a Bizottság jogállamisági keretével olyan eszközt hozott létre, amely megkerüli az EUSz 7. cikk szerinti eljárást.

A Bizottság az intézményközi jogvitában azzal a fő érveléssel védekezett, miszerint a jogállamisági keret nem a 7. cikk megkerülését jelenti, hanem a Bizottság belső eszközét, amely segít számára felmérni, hogy egy tagállammal szemben szükséges-e megindítani a 7. cikk szerinti eljárást. A Tanács Jogi Szolgálatával szerint azonban „a jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartása a Szerződések értelmében nem lehet tárgya az uniós intézmények intézkedéseinek, függetlenül attól, hogy ezen intézkedés vonatkozásában fennáll-e konkrét hatáskör; ez alól az egyetlen kivételt az EUSz 7. cikke szerinti eljárás jelenti”. A szakvélemény azt is hozzáteszi, hogy „attól még, hogy a [bizottsági] ajánlások nem kötelező erejűek, az intézmények nem bocsáthatnak ki ajánlásokat olyan ügyben vagy tárgyban, amely kapcsán nem rendelkeznek a Szerződések révén rájuk ruházott hatáskörrel”.<sup>52</sup>

A hivatkozott szakvélemény fundamentális jogi problémára mutatott rá a tagállamok feletti uniós jogállamisági ellenőrzés kapcsán. A későbbiekben létrehozott jogállamisági eszközöknek – a Tanács jogállamisági párbeszédének kezdeti formáján kívül – nem sikerült ezt a dilemmát feloldaniuk. Sőt azzal, hogy egyre szélesebb körű jogállamisági vizsgálatokat irányoztak elő, a probléma csak súlyosabbá vált.

Ez a helyzet különösen fennáll a kondicionalitási rendelet kapcsán, amely már kézzelfogható joghatásokkal, mi több, jelentős pénzügyi és gazdasági következményekkel sújtja az eljárás alá vont tagállamot. Mint azt már említettem, Magyarország és Lengyelország az Európai Unió Bírósága előtt megtámadta a rendeletet. Az is tény, hogy a Bíróság 2022. február 16-i ítéletében<sup>53</sup> nem adott helyt a két ország kereseteinek. Ugyanakkor a döntés tudományos szempontból megkérdőjelezhető, különös tekintettel akkor, ha figyelembe vesszük azt a politikai kontextust, amelyben a rendelet megszületett, és amelyről a Bíróság egyszerűen nem vett tudomást.

Ahogy korábbi tanulmányokban részletesen is kifejtettem, a Bíróság csak úgy tudott a rendelet érvényessége mellett döntenit, hogy a mérlegelése során nem vette figyelembe a rendelet valódi politikai célját.<sup>54</sup> Az ítéletben ugyanis a kondicionalitási rendeletet kizárólag az uniós költségvetését védő eszközként értelmezi, miközben a politikai arénában és a nyilvánosság előtt a rendelet pártfogói nyíltan sikerként könyvelték el, hogy immár pénzügyi módszerekkel is megbüntethetővé váltak a szerintük a jogállamiság elvét megsértő tagállamok. A Bíróság ennek ellenére figyelmen kívül hagyta, hogy a rendeletet kifejezetten azzal a politikai céllal alkották meg, hogy az uniós korábbi jogállamisági eszköztárát pénzügyi szankciókat is lehetővé tevő eszközzel egészítsék ki.

<sup>51</sup> Az Európai Unió Tanácsa 2014a.

<sup>52</sup> A fordításban ezen a ponton a szakvélemény eredeti francia nyelvű változatát vettem alapul.

<sup>53</sup> Az Európai Unió Bírósága: C-156/21. sz. Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet.

<sup>54</sup> GÁT 2023.

A Bíróság ítéletét megelőző főtanácsnoki vélemény erénye, hogy – bár végül maga is a rendelet költségvetés-védelmi jellege, és ily módon a lengyel–magyar keresetek elutasítása mellett tett hitet – tárgyalta a rendelet lehetséges kettős olvasatának kérdését. Ehhez kapcsolódóan pedig megállapította, hogy amennyiben a rendelet jogállamisági szankciós eszköz, úgy nincsen megfelelő jogalapja. Ennek tükrében még érdekesebb, hogy a Bíróság ítéletében nem járta körül a lehetséges kettős olvasat kérdését.

## A jogállamiság-politika gazdasági és társadalmi hatásai

Az utóbbi években a jogállamiság-politika szorgalmazói gazdasági jellegű érveket is felhoztak politikájuk mellett. Az érvrendszer azonban legfeljebb csak elvontabb elvi síkon értelmezhető. A valóságban ugyanis a jogállamiság-politika éppen hogy súlyos veszélyekkel fenyeget a tagállamok és az unió gazdaságára nézve, ahelyett, hogy hozzájárulna azok építéséhez.

A jogállamiság-politika szorgalmazói azzal érvelnek, hogy a gazdaság helyes működéséhez jól működő, szilárd jogrendszer és megfelelő jogállami adottságok szükségesek. Amennyiben ezek a feltételek nem valósulnak meg egy tagállamban, az a gazdaság erodálódásához vezet. Emiatt is szükséges, hogy az unió jogállamisági kontrollt gyakoroljon a tagállamok felett. Bár az uniós tagállamok csatlakozásuk pillanatában szigorú átvilágításon estek át, és megfelelték ezeknek a feltételeknek, a későbbiekben rendszereik erodálódhattak, ezért is fontos az állandó jogállamisági vizsgálat.

A fenti logika elvi szempontból megállja a helyét. Viszont erre a logikára támaszkodva a magyar gazdaság fejlődési mutatói éppen hogy arról tanúskodnak, hogy 2010-et követően a magyar jogrendszer kiegyensúlyozottabb állami működést tett lehetővé. A magyar gazdaság teljesítménye ugyanis folyamatosan javult, a korábbi időszakhoz képest kiemelkedő eredményeket produkált nemcsak a GDP-növekedés és az államadósság tekintetében, hanem többek között a munkanélküliség, a szegénységi kockázat és a demográfia terén is.<sup>55</sup>

További kérdés, hogy a jogállamiság-politika keretében felhozott, általában pártpolitikai és ideológiai indíttatású ügyek mennyiben befolyásolják valójában a gazdasági környezetet. Így például nem világos, hogy a magyar jogállamiság helyzetét felmérni hivatott és a 7-es cikk szerinti eljárást elindító Sargentini-jelentésben kifogásolt magyar migrációs politika például mennyiben függ össze az unió pénzügyi és gazdasági kérdéseivel.<sup>56</sup> Az is jelentős kérdéseket vet fel, hogy a Bizottság mi alapján hozta összefüggésbe az unió pénzügyi és gazdasági érdekeivel a genderideológiát, amikor Magyarország uniós forrásokhoz való hozzáféréseinek további horizontális feljogosító feltételeként szabta meg a magyar gyermekvédelmi törvény körüli aggályok eloszlatását.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Lásd a következő cikkben hivatkozott adatok: GÁT 2022e.

<sup>56</sup> Európai Parlament 2018.

<sup>57</sup> Európai Bizottság 2022.

A jogállamisági jelentésekben felhozott korrupció témaköre az, ami még értelmezhető módon összefüggésbe hozható a gazdaság kérdésével. E tekintetben azonban nem világos, hogy a kondicionalitási rendelethez hasonló jogállamisági eszközök mennyiben tudnak erősebb garanciát biztosítani az uniós költségvetés kárára elkövetett csalásokkal szemben, mint az EU már korábban is létező, az OLAF (Európai Csalás Elleni Hivatal) által működtetett pénzügyi ellenőrző mechanizmusai.

Az uniós jogállamiság-politika gazdaságra gyakorolt negatív következményei ezzel szemben sokkal kézzelfoghatóbbak. A kondicionalitási rendeletben eszközként használt forrásmegvonásoknak egyértelműen számosítható, negatív hatása van arra a tagállamra nézve, amelynek uniós költségvetési forrásait részben felfüggesztik. Magyarország vonatkozásában a Bizottság 2022. szeptember 18-i közleményében a kötelezettségvállalások 65%-ának felfüggesztését javasolta három, a kohéziós politika keretébe tartozó operatív program esetében. A 2022. őszi tárgyalások, a magyar fél által tett engedmények hatására és a Tanács kérésére a Bizottság év végére mérsékelte a javasolt forrásfelfüggesztés mértékét. Ez azonban még mindig mintegy 6,3 milliárd euró költségvetési kötelezettségvállalást tesz ki.<sup>58</sup> Az említett számok önmagukért beszélnek, és azt bizonyítják, hogy a kondicionalitási rendelet alkalmazása valójában jelentős károkat okoz a célkeresztbe vett tagállam – jelesül Magyarország – gazdaságának, mintsem hogy bármilyen szempontból hozzájáruljon annak fejlődéséhez.

Mindezt tetézi az a történelmi kontextus, amelyben a forrásmegvonásokat alkalmazták: az uniós például akkor döntött Magyarországgal szembeni pénzmegvonásról, amikor az országok Európa-szerte energiaválsággal és rekordinflációval küzdenek. Hasonló a helyzet a koronavírus-válságból való kilábalást segíteni hivatott Helyreállítási Alap ügyében is. Morális szempontból megkérdőjelezhető módon ugyanis az Európai Bizottság a mai napig nem fizette ki a Magyarországnak és Lengyelországnak járó forrásokat, holott ezek a tagállamok ugyanúgy megszenveték a világjárványt, mint a többi uniós tagállam.

Az uniós jogállamiság-politika pénzügyi szankciós rendszere ráadásul eltérő mértékben jelent fenyegetést az uniós különböző tagállamaira. Mivel az uniós támogatásokból főként az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országok részesülnek, így a támogatások megvonása is elsősorban ezeket az országokat érintheti. A jogállamiság-politikához kötött ilyen típusú szankció emiatt aszimmetrikus, azaz a gyakorlatban a közép-európai tagállamokra sokkal nagyobb fenyegetést jelent, mint a nyugati tag-országokra.

A jogállamiság-politika és az uniós források kifizetésének összekötése ezenfelül jelentős veszélyt jelent az uniós belüli bonyolult gazdasági egyensúlyokra. Jelenleg az uniós olyan pénz- és piacelosztási mechanizmusokra épül, amelyek miatt mindegyik országnak (a gazdaságilag fejlettebb és a feltörekvő országoknak is) érdekében áll az uniós kereteiben történő gazdasági együttműködés. Ennek értelmében a fejletlenebb országok vállalták, hogy megnyitják piacukat a fejlettebb, jellemzően nyugat-európai tagállamok tőkeerős vállalatai előtt. Ezzel párhuzamosan az uniós *acquis communautaire*-t magukévé téve számos olyan állami gazdaságfejlesztési eszközről lemondtak, amelyek segíthetnének

<sup>58</sup> Az Európai Unió Tanácsa 2022.



a saját vállalataikat megerősíteni. Cserébe viszont az Európai Unió kohéziós politikát hozott létre, amelynek lényege, hogy támogatásokon keresztül igyekszik elősegíteni, hogy a gazdaságilag kevésbé fejlett tagországok is belátható időn belül utolérjék a többieket, és így fair egyensúly alakuljon ki az EU-n belül.

Azzal azonban, hogy az uniós támogatások a jogállamiság-politika eredményeként, a kondicionalitási rendelet keretei között új, fegyelmező funkciót kaptak, a fent bemutatott eredeti funkciójuk ellátása veszélybe került. Ha ugyanis egy tagállam huzamosabb ideig nem kapja meg uniós forrásainak egészét vagy egy részét a jogállamiság-politika keretein belül megfogalmazott kifogásokra hivatkozva, előbb-utóbb nem áll majd érdekében fenntartani az ezekért cserébe tett gazdasági engedményeit. Az uniós forrásmegvonások ilyen jellegű elvi veszélyei már a kondicionalitási rendelet bevezetése előtt is fennálltak, a forrásmegvonások bekövetkeztével pedig várhatóan egyre inkább megjelennek majd a közéleti diskurzusban is.<sup>59</sup>

Az uniós jogállamiság-politika már gazdasági következményein keresztül is jelentős hatást gyakorol az egyes országok társadalmi fejlődésére. Ehhez adódnak még hozzá azok, a tagállamok társadalmi és politikai berendezkedésére vonatkozó követelések, amelyeket a jogállamiság-politika mozdító ereje megfogalmaznak a tagállamokkal szemben. Korábban részletesen értekeztem már arról, hogy a jogállamiság-politika a tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztási szabályokat de facto felülírva megváltoztatja az unión belüli hatalmi egyensúlyt.<sup>60</sup> Míg korábban az EU az „egyesülve a sokféleségben” mottójára épült, mára egyre erőteljesebbek a társadalmi uniformizáció irányába mutató törekvések.

Ez a helyzet például a jogállamisági viták kapcsán is rendszeresen megjelenő migrációs törekvések tekintetében is. Az Európai Unió jelenleg hegemon pozícióban lévő politikai erői igyekeznek kötelezni a tagállamokat, hogy kvótarendszer alapján rendszeresen fogadjanak be területükre bevándorlókat. Az állandósuló bevándorlási folyamatok ugyanakkor előbb-utóbb a társadalmi szerkezet átalakulásával járnának. Ahogy a nyugat-európai országok példája is mutatja, a tömeges bevándorlás multikulturális társadalmi berendezkedést eredményez.

Márpedig a bevándorlással kapcsolatos politikai elvárás a jogállamisági diskurzus nyelvezetére lefordítva az uniós jogállamisági követelésekben is megjelenik. A jogállamisági nyelvezet a bevándorlást elősegítendő a befogadást, a társadalmi inkluzivitást, valamint a menekültek és bevándorlók jogait maximálisan előtérbe helyező sokszínű és nyílt társadalmat kér számon a tagállamokon. Ezen követelések teljesítése azonban a multikulturális társadalmi szerkezet általánosításához vezetne Európában.

Hasonló a helyzet a rendkívül szenzitív, ugyanakkor az unió politikai és intézményi erőcentrumaiban kiemelt prioritásként kezelt genderkérdésekben is. Míg korábban ezekben a kérdésekben a nemzetközi és szupranacionális intézmények hagyományosan széles mozgásteret engedtek az államoknak, napjainkra a család fogalmának progresszív

<sup>59</sup> Lásd például Schiffer András ügyvéd, az LMP korábbi elnökének 2023. augusztus 3-i nyilatkozatát. Schiffer András: Magyarország nem teheti meg, hogy nem fizet, de a bizottság sem 2023.

<sup>60</sup> GÁT 2021: 244–254.

értelmezése alapvető elvárássá lépett elő. Függetlenül attól, hogy a tagállamok az uniós alapszerződésekben e téren nem ruházták fel az EU-t hatáskörrel, egyre erőteljesebb politikai nyomásgyakorlásnak lehetünk szemtanúi az unió intézményei részéről, amely nagyrészt a jogállamiság-politikán keresztül valósul meg.

### **Az uniós jogállamiság-politika szükséges reformja**

Magyarország az egyik fő célzottja az unió jogállamiság-politikájának, amiből kifolyólag első látásra úgy tűnhet, hogy a kérdéskörben speciális érdekekkel rendelkezik. Azonban a helyzetet mélyebben megvizsgálva Magyarország érdekei könnyen egybeeshetnek az összeurópai érdekekkel is.

Nemcsak Magyarország, hanem az egész EU szempontjából alapvető fontosságú lenne, hogy az unió ne politikai szemüvegen keresztül tekintszen a jogállamiság eredendően alkotmányjogi fogalmára. A jogállamisági vitákban az objektivitás kritériuma elsődleges kellene hogy legyen. Ezzel párhuzamosan ki kellene vezetni minden olyan komponenszt a rendszerből, amely a jogállamisági kérdések megítélésében a politikumnak enged teret.

Mivel azonban a jogállamiság-politikát mind szereplői, mind eljárási módszerei, mind pedig eredményei tekintetében eredendően és mélyen áthatja a politikum, kérdéses, hogy a rendszer megreformálható-e még egyáltalán, vagy célravezetőbb lehet a mostani eszköztár megszüntetése és amennyiben szükséges, egy teljesen új módszertant követő rendszer kialakítása.

Ez nem jelenti azt, hogy a jogállamiság eszménye ne lenne fontos az Európai Unióban. Éppen ellenkezőleg, ennek az alapvető jelentőségű alkotmányjogi elvnek a presztízsét lehetne visszaállítani azzal, ha kiegyensúlyozottabb, igazságosabb és objektívebb módon közelítenék meg a kérdést. Az Európai Unió értékközösségében helye van a jogállamiság eszményének. Annak tartalmáról, megvalósításáról, kihívásairól a tagállamoknak képesnek kell párbeszédet folytatniuk amellet, hogy tiszteletben tartják egymás speciális történelmi és kulturális hagyományait, nemzeti identitását, valamint alapvető politikai és alkotmányos berendezkedését az EUSz 4. cikkével összhangban.

A fentiekén túl fontos lenne, hogy az uniós jogállamisági diskurzus új vetülettel egészüljön ki. Az EUSz 2. cikkében foglalt értékeket, köztük a jogállamiság eszményét az Európai Unió intézményrendszerének is tiszteletben kell tartania. Emiatt el kell gondolkozni egy olyan jogállamisági mechanizmus létrehozásán, amely az uniós intézmények jogállamisági működését vizsgálja. Bár a jelenlegi uniós jogállamiság-politika a jelen tanulmányban is bemutatott politizálódáson keresztül kizárólag a tagállamok jogállamisági helyzetére koncentrál, az uniós intézményeket is ellenőrzés alá vonó jogállamisági mechanizmus összhangban lenne az EU eredeti történelmi fejlődésével.

A felvetés valójában nem reformot jelentene, hanem visszatérést az uniós alapszerződésekhez és az európai integráció megkezdett, de időközben kisiklatott alapjogvédelmi fejlődéséhez. Az Európai Unióban (és jogelődjében, az Európai Közösségekben) ugyanis

évtizedeken keresztül az képezte vita tárgyát, hogyan lehetne elérni, hogy az uniós intézmények működése során is ugyanúgy biztosított legyen az alapjogok védelme, mint a tagállami alkotmányos rendszerekben.

Ezzel kapcsolatban emblemikus bírósági ítéletek is születtek. Az uniós alapjogvédelem alapvető hiányosságaira a német alkotmánybíróság is rávilágított a „Solange I” néven híressé vált 1974. május 29-i ítéletében.<sup>61</sup> Az ítéletre reagálva az alapjogok szerződéses védelmének hiányát első ízben az Európai Unió Bírósága (korábbi nevén Európai Közösségek Bírósága) igyekezett kompenzálni azzal, hogy kimondta, az alapjogok védelme része a „közösségi jog általános elveinek”. Fontos részlet azonban, hogy az Európai Bíróság ezt a következtetést a tagállamok alkotmányos hagyományaira támaszkodva vezette le. Már önmagában ez is mutatja, hogy a ma uniós értékeként emlegetett jogelvek, amelyeket az unió szupranacionális intézményei egyre gyakrabban és egyre hevesebben kérnek számon a tagállamokon, egytől egyig a tagállamok alkotmányos rendszereiből erednek, és nem felette állnak azoknak.

A német alkotmánybíróság 1986. október 22-i, úgynevezett Solange II. ítéletében majdnem harminc évvel az európai integrációt megalapító Római Szerződés után kezdte csak megnyugtatónak találni az európai alapjogvédelmet.<sup>62</sup> Ekkor puhított korábbi joggyakorlatán azzal, hogy vélelmezte, az Európai Bíróság által biztosított védelem egyenértékűnek tekinthető a német alkotmányos védelemmel.

Mint láttuk, időközben az uniós alapszerződésekben is fokozatosan megjelentek különböző alapelvek, amelyeket a lisszaboni szerződésmódosítás után az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) már „értékeként” aposztrofál. Fontos azonban leszögezni, hogy a fenti jogfejlődésből egyértelműen az következik, hogy ezek az értékek eredetileg azért kerültek az alapszerződésbe, hogy az uniós intézmények működésével szemben teremtsenek alapjogi garanciákat, nem pedig azért, hogy a tagállamokkal szembeni számonkérési alapot teremtsenek. Az uniós intézmények jogállamisági működését ellenőrző jogállamisági mechanizmus kialakítása emiatt szervesen következne az unió korábbi történeti fejlődéséből.

## Összegzés

A tanulmányban áttekintettem azt a folyamatot, amelyen keresztül kialakult az Európai Unió jogállamiság-politikája. Láttuk, hogy a jogállamiság fogalma az unió történeti fejlődése során viszonylag későn, a Maastrichti Szerződéssel jelent meg az uniós alapszerződések szövegében. A tagállamok jogállamisági ellenőrzésének írmagját még ennél is később, az Amszterdami Szerződés vetette el. A jogállamiság köré azonban még így is csak a 2010-es években kezdett el uniós közpolitika épülni.

<sup>61</sup> BVerfG (1974): Solange I (2 BvL 52/71), a BVerfG 1974. május 29-i ítélete.

<sup>62</sup> BVerfG (1986): Solange II (2 BvR 197/83), a BVerfG 1986. október 22-i ítélete.

A jogállamiság uniós politikai napirendre tűzése speciális módon függ össze a 2011-es magyar uniós elnökséggel. A témakör nem szerepelt az elnökség akkori prioritásai között. Az Európai Parlament baloldali erői azonban megragadták a magyar uniós elnökség által jelentett alkalmat arra, hogy a magyar belpolitikai fejleményeket élesen bírálják, többek között a jogállamiság helyzetére hivatkozva. A kérdéskör ezt követően rögzült az uniós intézményi és politikai napirenden. Az évek folyamán sorra születtek meg a különböző uniós intézmények „jogállamisági” eszközei, ezáltal pedig a jogállamiság-politika napjainkra intézményesült.

A jogállamiság-politika inherens ellentmondásai azonban kihívások elé állítják az Európai Uniót. Az új közpolitika erőteljesen szubjektív elemekre épül, holott mindenemű jogállamisági vizsgálat természeténél fogva magas fokú objektivitást követelne meg. Kérdéses ezen túl az egyre robusztusabbá váló politika jogalapja is. A felmerülő dilemmákat fontos lenne tisztázni amiatt is, mert az immár több mint egy évtizede tartó jogállamisági viták és ezek nyomán megszülető mechanizmusok egyre jelentősebb hatást gyakorolnak gazdasági és társadalmi szempontból nemcsak a jogállamisági vizsgálódások alá vont tagállamokra, hanem az egész Európai Unióra is. A jogállamiság-politika teljes átgondolása és reformja ezért nemcsak Magyarország érdeke lenne, hanem az Európai Unió hosszú távú egységének megőrzéséhez és harmonikus működéséhez is alapvető feltétel.

### Felhasznált források

- ALEMANN, Alberto et al. (2021): 6 Reasons why the EU should Use the Approval of National Recovery and Resilience Plans to Enforce the Rule of Law in Hungary and Poland. *The Good Lobby Profs*, 2021. augusztus 30. Online: [www.thegoodlobby.eu/6-reasons-why-eu-should-use-the-approval-of-national-recovery-and-resilience-plans-to-enforce-the-rule-of-law-in-hungary-and-poland/](http://www.thegoodlobby.eu/6-reasons-why-eu-should-use-the-approval-of-national-recovery-and-resilience-plans-to-enforce-the-rule-of-law-in-hungary-and-poland/)
- Amnesty International (2011): *Freedom of Expression Under Fire*. 2011. március. Online: [www.amnesty.org/en/documents/eur27/004/2011/en/](http://www.amnesty.org/en/documents/eur27/004/2011/en/)
- BLANKE, Hermann-Joseph – MANGIAMELI, Stelio szerk. (2013): *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*. Heidelberg: Springer.
- BOLZEN, Stefanie – JUNGHOLT, Thorsten (2010): „Autoritäre Fäulnis” in Ungarns Mediengesetz. *Welt*, 2010. december 22. Online: [www.welt.de/politik/ausland/article11788707/Autoritaere-Faeulnis-in-Ungarns-Mediengesetz.html](http://www.welt.de/politik/ausland/article11788707/Autoritaere-Faeulnis-in-Ungarns-Mediengesetz.html)
- BÜRGER, Britta (2011): Das ist eine schwere Belastung für die Präsidentschaft Ungarns. Gespräch mit Martin Schulz. *Deutschlandfunk Kultur*, 2010. december 23. Online: [www.deutschlandradiokultur.de/das-ist-eine-schwere-belastung-fuer-die-praesidentschaft.954.de.html?dram:article\\_id=145886](http://www.deutschlandradiokultur.de/das-ist-eine-schwere-belastung-fuer-die-praesidentschaft.954.de.html?dram:article_id=145886)
- Címlapon tiltakozik a médiatörvény ellen a Népszabadság és a Népszava. *Origo*, 2011. január 3. Online: [www.origo.hu/itthon/20110103-cimlapon-tiltakozik-a-mediatorveny-ellen-a-nepszabadsag-es-a-nepszava.html](http://www.origo.hu/itthon/20110103-cimlapon-tiltakozik-a-mediatorveny-ellen-a-nepszabadsag-es-a-nepszava.html)

- FREUND, Daniel [@daniel\_freund], *Twitter*. Online: [https://twitter.com/daniel\\_freund](https://twitter.com/daniel_freund)
- GÁT Ákos Bence (2021): *Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikatudományi elemzése*. PhD-disszertáció. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. Online: [https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/17785/gat\\_akos\\_bence\\_doktori\\_ertekezes.pdf?sequence=1&isAl](https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/17785/gat_akos_bence_doktori_ertekezes.pdf?sequence=1&isAl)
- GÁT Ákos Bence (2022a): Jogállamisági kondicionalitás: újabb levél Brüsszelnek. *Ludovika.hu*, 2022. augusztus 23. Online: [www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/08/23/jogallamisagi-kondicionalitas-ujabb-level-brusszelnek/](http://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/08/23/jogallamisagi-kondicionalitas-ujabb-level-brusszelnek/)
- GÁT Ákos Bence (2022b): Harc az uniós forrásokért – ki nyer a végén? *Ludovika.hu*, 2022. október 7. Online: [www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/10/07/harc-az-unios-forrasokert-ki-nyer-a-vegen/](http://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/10/07/harc-az-unios-forrasokert-ki-nyer-a-vegen/)
- GÁT Ákos Bence (2022c): Milyen jogállamisági eljárások vannak folyamatban Magyarországgal szemben? *Ludovika.hu*, 2022. november 23. Online: [www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/23/milyen-jogallamisagi-eljarasok-vannak-folyamatban-magyarorszaggal-szemben/](http://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/23/milyen-jogallamisagi-eljarasok-vannak-folyamatban-magyarorszaggal-szemben/)
- GÁT Ákos Bence (2022d): Véghajrában? *Ludovika.hu*, 2022. december 8. Online: [www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/12/08/veghajraban/](http://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/12/08/veghajraban/)
- GÁT Ákos Bence (2022e): Élections en Hongrie: le bastion conservateur de l'Europe est resté debout. *Atlantico*, 2022. április 22. Online: <https://atlantico.fr/article/decryptage/elections-en-hongrie-le-bastion-conservateur-de-l-europe-est-reste-debout-vote-resultats-fidesz-viktor-orban-majorite-budapest-akos-bence-gat>
- GÁT Ákos Bence (2023): Van kiút? Az uniós jogállamisági viták perspektívái. In NAVRACSICS Tibor – SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs (szerk.): *Úton a magyar elnökség felé*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 99–114.
- HASSENTEUFEL, Patrick (2011): *Sociologie politique: l'action publique*. Malakoff: Armand Colin, collection U Sociologie.
- Hungary: Media Law Endangers Press Freedom. *Human Rights Watch*, 2011. január 7. Online: [www.hrw.org/news/2011/01/07/hungary-media-law-endangers-press-freedom](http://www.hrw.org/news/2011/01/07/hungary-media-law-endangers-press-freedom)
- JUDI Tamara (2022): Ursula von der Leyen bejelentette, indul a jogállamisági mechanizmus hazánkkal szemben. *Magyar Nemzet*, 2022. április 5. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2022/04/ursula-von-der-leyen-bejelentette-indul-a-jogallamisagi-mechanizmus-hazankkal-szemben>
- KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András (2011): Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései. *Iustum Aequum Salutare*, 7(2), 31–141. Online: <https://real.mtak.hu/95760/>
- MATHIEU, Bertrand (2017): *Le droit contre la démocratie?* Issy-les-Moulineaux: LGDJ, collection Forum.
- PÓCZA Kálmán (2019): Politikai rezsimek és a jogállamiság problémája. In BÖCSKEI Balázs – SZABÓ Andrea (szerk.): *Hibrid rezsimek. A politikatudomány X-aktái*. Budapest: Napvilág.
- SCHIFFER András: Magyarország nem teheti meg, hogy nem fizet, de a bizottság sem. *HírTV*, 2023. augusztus 3.
- STOLZ, Joëlle (2011): Hongrie: les libertes foulées par le pouvoir. *Le Monde*, 2011. július 7. Online: [www.lemonde.fr/europe/article/2011/07/16/hongrie-les-libertes-foulees-par-le-pouvoir\\_1549553\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/07/16/hongrie-les-libertes-foulees-par-le-pouvoir_1549553_3214.html)
- TASZ (2011): *A médiatörvény elemzése: első rész*. 2011. január 21. Online: <https://tasz.hu/politikai-szabadsagjogok/mediatorveny-elemzese-első-resz>

- The Putinization of Hungary. *The Washington Post*, 2010. december 27. Online: [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/26/AR2010122601791.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/26/AR2010122601791.html)
- Üres címlapok tiltakoznak a médiatörvény-tervezet ellen. *Médiajogfigyelő*, 2010. december 1. Online: <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&id=417>
- VARGA, Csaba (2021): *Rule of Law: Contesting and Contested*. Budapest: Ferenc Mádl Institute of Comparative Law.
- VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest: Századvég.
- WAHL, Thomas (2020): Council Launches Rule of Law Dialogue. *Eucrim*, 2020. december 8. Online: <https://eucrim.eu/news/council-launches-rule-law-dialogue/>

### Egyéb források

- A német, holland, finn és dán külügyminiszterek Európai Bizottság elnökéhez címzett levele. 2013. március 6. Online: [www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/\\_brief\\_nederland\\_duitsland/f=vji8oh6slx9o.pdf](http://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/_brief_nederland_duitsland/f=vji8oh6slx9o.pdf)
- Amszterdami Szerződés. HL C 340., 1997. november 10., 1–144.
- Az Európai Parlament 2011. március 10-i, magyar médiatörvényről szóló állásfoglalásának szavazati eredményei. Online: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20110310+RES-VOT+DOC+WORD+V0//EN&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20110310+RES-VOT+DOC+WORD+V0//EN&language=EN)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről. HL L 433I., 2020. december 22., 1–10.
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
- Az Európai Unió Tanácsa (2014a): *A Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség*. 2014. május 27. Online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/hu>
- Az Európai Unió Tanácsa (2014b): *A Tanács 16936/14. számú sajtóközleménye. A Tanács 3362. ülése. Általános Ügyek*. 2014. december 16. Online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/hu>
- Az Európai Unió Tanácsa (2022): *Jogállamisági feltételrendszer: a Tanács 6,3 milliárd euró felülgesztéséről döntött, mivel Magyarország csak részleges korrekciós intézkedéseket hozott*. 2022. december 12. Online: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/)
- BVerfG (1974): Solange I (2 BvL 52/71), a BVerfG 1974. május 29-i ítélete.
- BVerfG (1986): Solange II (2 BvR 197/83), a BVerfG 1986. október 22-i ítélete.
- C-156/21. sz. Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélete.
- Commission (2017): *Suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux*. 2017. január 17. Online: [www.europarl.europa.eu/ocil/spdoc.do?i=27630&j=0&l=fr](http://www.europarl.europa.eu/ocil/spdoc.do?i=27630&j=0&l=fr)

- Council of the European Union (2016): *Presidency Non-Paper for the Council (General Affairs) on 24 May 2016 – Rule of Law Dialogue*. 2016. május 13. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8774-2016-INIT/en/pdf>
- Európai Bizottság (2014): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*. COM(2014) 158 végleges. 2014. március 11. Online: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aale-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0023.02/DOC\\_1&format=DOC](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aale-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=DOC)
- Európai Bizottság (2018): *Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az uniós költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata*. COM(2018) 324 végleges. 2018. május 2. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=COM%3A2018%3A324%3AFIN>
- Európai Bizottság (2020a): *2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon*. 2020. szeptember 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=HU>
- Európai Bizottság (2020b): *2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Luxemburgban*. 2020. szeptember 30.
- Európai Bizottság (2022): *Uniós kohéziós politika 2021–2027: beruházás a méltányos éghajlatvédelmi és digitális átállásba Magyarország közigazgatási kapacitásának, átláthatóságának és korrupció elleni küzdelmének megerősítése mellett*. 2022. december 22. Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip\\_22\\_7801](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_22_7801)
- Európai Parlament (2011a): *Az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalása a magyar médiatörvényről*. Strasbourg. Online: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//HU)
- Európai Parlament (2011b): *Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről*. Strasbourg. Online: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0//HU)
- Európai Parlament (2012): *Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről*. Strasbourg. Online: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP7-TA-2012-0053%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP7-TA-2012-0053%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHU)
- Európai Parlament (2013): *Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján)*. Strasbourg. Online: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU)
- Európai Parlament (2015a): *Az Európai Parlament 2015. június 10-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről*. Strasbourg. Online: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0227+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0227+0+DOC+XML+V0//HU)
- Európai Parlament (2015b): *Az Európai Parlament 2015. december 16-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről: az Európai Parlament 2015. június 10-i állásfoglalásának nyomán követése*. Strasbourg. Online: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0461+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0461+0+DOC+XML+V0//HU)
- Európai Parlament (2016): *Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról*. Strasbourg. Online: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//HU)

- Európai Parlament (2017): *Az Európai Parlament 2017. május 17-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről*. Strasbourg. Online: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP8-TA-2017-0216%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHu](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP8-TA-2017-0216%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHu)
- Európai Parlament (2018): *Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az uniós alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról*. Strasbourg. Online: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2018-0340%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fHU&language=HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2018-0340%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fHU&language=HU)
- Európai Parlament (2020a): *Az Európai Parlament 2020. január 16-i állásfoglalása az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése alapján Lengyelországgal és Magyarországgal kapcsolatban folyamatban lévő meghallgatásokról*. Strasbourg. Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014\\_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_HU.html)
- Európai Parlament (2020b): *Az Európai Parlament 2020. október 7-i állásfoglalása a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról*. Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251\\_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_HU.html)
- European Commission (2003): *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*. 2003. október 15. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0606>
- European Commission (2016): *College Orientation Debate on Recent Developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers*. 2016. január 13. Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_16\\_62](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_62)
- European Commission (2017): *Rule of Law: European Commission Acts to Defend Judicial Independence in Poland*. 2017. december 20. Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_17\\_5367](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_17_5367)
- European Commission (2020a): *European Rule of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report*. Online: [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en)
- Maastrichti Szerződés. HL C 191., 1992. július 29., 1–112.
- Nizzai Szerződés. HL C 80., 2001. március 10., 1–87.