

Az uniós jogállamiság-politika koronavírustesztje

A jogállamiság kérdése a 2010-es évek elejétől folyamatosan az Európai Unió napirendjén szerepel, és jelentős megközelítésbeli változáson ment keresztül. Az Európai Unió jogtörténeti fejlődése azt mutatja, hogy kezdetekben a tagállamok kérték számon a jogállamisági garanciákat az európai uniós intézményeken. Ez a trend a 1990-es évek végén, 2000-es évek elején kezdett megváltozni, amikor az Amszterdami Szerződésbe bekerült a tagállamok feletti alapjogi kontroll gondolata és a mai EUSZ 7. cikk szerinti jogállamisági eljárás első változata. Az a diskurzus azonban, amely szerint az uniós intézmények feladata folyamatosan felügyelni a jogállamiság helyzetét a tagállamokban csak a 2010-es évek elejétől alakult ki, és uralta el egyre erőteljesebben az európai politikai agendát. Az elmúlt évtizedben az uniós intézmények folyamatosan bővítették a tagállamokat kontrolláló eszköztárukat. Néhány tagállam és az Európai Parlament felszólítását követően 2014-ben létrejött a Bizottság „jogállamiság erősítését szolgáló” keretmechanizmusa. Ugyanebben az évben a Tanács éves jogállamisági párbeszédet vezetett be. Az Európai Parlament 2016-ban minden tagállamot ellenőrző, éves jogállamisági jelentés létrehozására tett javaslatot. Az Európai Bizottság eleinte vonakodott az éves jelentés gondolatától, végül az elmúlt évben mégis bevezette. Az így kialakított európai uniós jogállamiság-politika azonban alapvető hiányosságoktól szenved, amelyek a koronavírus 2020. tavaszi első hulláma során is erőteljesen érzékelhetők voltak. A járványhelyzetben még szembetűnőbbé vált, hogy a jogállamiság-politika az Unió részéről jelentős hatáskörtúllépési problematikát vet fel és megkérdőjelezhető jogalapra épül. A járvány alatt Magyarországgal szemben megfogalmazott éles bírálatok rávilágítottak, hogy az uniós intézmények nem biztosítanak kellő garanciát a jogállamiság helyzetének objektív vizsgálatához. A koronavírus okozta helyzetben számos kérdés merült fel az uniós intézmények jogszerű működésével kapcsolatban is, ami felveti egy olyan jogállamisági mechanizmus szükségességét, amely képes ellenőrizni, hogy az EU intézményei is megfelelően betartják-e a jogállamiság garanciáit.

Bevezetés

A jogállam eredendően alkotmányos fogalom, amelynek nincs zárt, egyetemes definíciója, ugyanakkor meghatározó elemei közé sorolhatjuk a joghoz kötöttséget, a jogbiztonságot, az alapjogok tiszteletben tartását, valamint a montesquieu-i fékek és egyensúlyok meglétét. A jogállam olyan állam, amelyben a törvényt alkotó hatalomnak is vannak jogi, alkotmányos korlátai.¹ A jogállamiság fogalma köré az elmúlt

¹ Lásd pl. Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015. 22; A Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott jelentése a joguralomról. Strasbourg, 2011. március 28. Rapport sur la prééminence du droit adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011). 10.

évtizedben új, európai uniós közpolitika épült. A közpolitika „egy vagy több közigazgatási, illetve kormányzati hatóság saját cselekvési programja.”² Az európai jogállamisági viták által fémjelzett jelenségre alkalmazható ez a definíció, hiszen a különböző uniós intézmények, európai uniós politikusok, civil szervezetek és kutatók jelentős energiát fektetettek abba, hogy újabb és újabb olyan megoldásokat fejlesszenek ki, amelyeken keresztül az Unió felügyelni tudja a tagállamokat a jogállamiság érvényesülésére hivatkozva. Számos közlemény, jelentés, állásfoglalás, hivatalos dokumentum és tudományos cikk rögzíti azt a cselekvési programot, amelyet az Európai Unió ma is követ a jogállamiság tekintetében.³ Jelen tanulmány célja röviden áttekinteni az uniós jogállamiság-politikát mint közpolitikai jelenséget, speciális hangsúlyt fektetve a koronavírus-járvány vizsgált területre gyakorolt hatására.

Az Unió jogállamiság-fogalomhoz fűződő viszonyrendszere jelentős változáson ment keresztül. Kezdetben a tagállamok szólították fel az európai intézményeket, hogy megfelelő jogállamisági és alapjogi garanciákat nyújtsanak. Mára 180 fokos fordulat következett be, és az uniós intézmények ragadnak meg minden alkalmat arra, hogy ezeket a garanciákat számonkérjék a tagállamokon. Komplex, folyamatosan bővülő uniós eszközrendszert alakítottak ki, amellyel kapcsolatban az uniós intézmények között is párhuzamosságok, duplikációk figyelhetők meg. A koronavírus-járvány első, 2020. tavaszi szakasza lehetőséget nyújtott arra, hogy az Európai Unió viszonylag fiatalnak számító jogállamisági közpolitikájának működését rendkívüli körülmények között is megfigyelhessük. A koronavírus nemcsak a tagállamok, hanem az Európai Unió intézményrendszere számára is speciális kontextust teremtett, amelyben élesebben kirajzolódtak a jogállamiság-politikát alapvetően is jellemző hiányosságok.

Jogtörténeti szemlélődés: a jogállamiság szerepének megváltozása az Unióban

Az Európai Unió elődjét jelentő Európai Közösségek elsősorban nem értékalapú, hanem gazdasági együttműködést testesítettek meg.⁴ Míg a világháborúk után a tagállamok alkotmányos gyakorlatában alapvetésként jelent meg az alapjogok védelme, az Európai Unió elődjét alakító alapszerződésekbe az alapjogok és a jogállamiság védelmét csak sok évtizedes késéssel emelték be. Az Európai Közösségek első három évtizedében az alapító szerződések nem tettek említést az alapjogokról, csak néhány

² Patrick Hassenteufel: *Sociologie politique: l'action publique*. Paris, Armand Colin, 2011. 7.

³ Részletesebb elemzéshez lásd Gát Ákos Bence: *Küzdelem az Európai szinten – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései*. Budapest, Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásért Alapítvány, 2019. 90–110.

⁴ Téglási András: Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere. In Bende Zsófia – Halász Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014. 154.

speciális jog védelméhez létezett jogalap. Ilyen jogok voltak például az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma, a munkaerő-áramlás szabadsága, a szolgáltatásnyújtás szabadsága, a munkavállalók munka- és életkörülményeinek javítása, valamint a férfiak és nők közötti jövedelemegyenlőség.⁵

Kezdetben az alapjogok csak szimbolikus erejű nyilatkozatokban jelentek meg. Az 1973-as koppenhágai európai csúcstalálkozó után az Európai Közösségek kilenc tagállama elfogadta a Nyilatkozatot az Európai Identitásról.⁶ A dokumentum megállapítja, hogy a tagországok „egy olyan közös életfelfogás bizonyosságában, amely az embereket szolgáló társadalmi rend megteremtésére törekszik, akarják a gazdasági haladás célját képező képvisleti demokrácia, a joguralom és a szociális igazságosság, valamint az emberi jogok betartását, mint az európai identitás alapelemeinek a védelmét”. A Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977-ben fogadott el egy mindössze két bekezdésből álló szimbolikus nyilatkozatot az alapjogokról, amelyben aláhúzták, hogy „rendkívül fontosnak tartják azoknak az alapjogoknak a tiszteletben tartását, amelyek a tagállami alkotmányokból és az emberi jogok és alapvető szabadságok európai egyezményéből következnek”.⁷

Ahogy a Közösség jogi, politikai és gazdasági relevanciája erősödött, egyre fontosabbá vált, hogy a tagállamaihoz hasonlóan az új európai politikai entitás is jogi garanciát nyújtson az alapjogok védelmére az európai intézmények potenciális túlkapásaival szemben. A tagállamok részéről megfogalmazott ilyen jellegű igény legfontosabb mérföldköve a német Alkotmánybíróság 1974. május 29-i, úgynevezett „Solange” ítélete, amelyben a karlsruhei bíróság leszögezte, hogy mindaddig nem fogadja el a közösségi (uniós) jog nemzeti joggal szembeni elsőbbségét, amíg az Európai Közösségekben nem ugyanolyan mértékben biztosított az alapjogok védelme, mint Németországban. Az alkotmánybíróság ítéletére reagálva az Európai Unió Bírósága (korábbi nevén Európai Közösségek Bírósága, továbbiakban: Bíróság), igyekezett kialakítani az alapjogvédelmi garanciákat. A mai európai uniós jogállamisági viták tükrében talán már feledésbe merült, ezért nyomatékosan kell megjegyezni, hogy a Bíróság – csakúgy, mint a Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977-es nyilatkozata – a tagállamok alkotmányos hagyományaira hivatkozott, és ezekre támaszkodva mondta ki, hogy az alapjogok védelme része a közösségi jog általános elveinek. Később tovább szélesítette az alapvető jogok érvényesítését szolgáló jogalapot, a nemzetközi egyezmények, különösképpen az Emberi Jogok Európai Egyezménye további inspirációs forrássá váltak.

A joggyakorlat fejlődés ellenére az Európai Közösségek eredendő alapjogi hiátusát támasztja alá az a tény, hogy az Európai Unió hosszú ideig nem rendelkezett

⁵ Francesca Ferraro – Jesús Carmona: *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne. Le rôle de la Charte après le traité de Lisbonne*. Brussels, Parlement européen, 2015. 3.

⁶ Déclaration sur l'identité européenne (Copenhague, 14 décembre 1973). Magyar nyelven lásd J. Nagy László: *Az európai integráció politikai története*. Szeged, JATEPress, 2005.

⁷ Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös nyilatkozata az alapvető jogokról, 1977. április 27.

saját alapjogvédő dokumentummal. 2000. december 7-én, a Nizzai Szerződéssel egy időben hirdették ki az úgynevezett Alapjogi Chartát, amely csak alig több mint egy évtizeddel ezelőtt, a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépésével emelkedett a szerződések szintjére, és rendelkezik ennek megfelelően tényleges jogi kötőerővel az európai uniós intézményekkel szemben.

Az alapszerződéseket vizsgálva megállapítható, hogy a jogállamiságra történő első szó szerinti utalások csak 35 évvel az Európai Közösségek megalapítása után, az 1992-es Maastrichti Szerződésben jelentek meg. Itt is fontos megjegyezni, hogy a jogállamiság-védelem kérdése még nem az uniós tagállamok, hanem alapvetően a harmadik országok vonatkozásában merült fel. A Bíróság joggyakorlatához hasonlóan a Maastrichti Szerződés F. cikke azt is rögzítette, hogy 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 erednek”.⁸

A fentiekhez képest az 1997-es Amszterdami Szerződés hozott jelentős megközelítésbeli változást. Az új szerződéssel a Maastrichti Szerződés F. cikk (1) bekezdése helyébe a következő szöveg lépett: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közősek a tagállamokban.”⁹ A megfogalmazásban megfigyelhető, hogy az unió itt már saját elveiként utal az alapvető jogokra, és elmarad az utalás arra, hogy ezek a jogelvek a tagállami alkotmányos hagyományoknak köszönhetően váltak az uniós jogrend részévé.

Az Amszterdami Szerződés vezette be a mai európai politikai közlétkben elhíresült „hetedik cikk” elődjét is. A Szerződés F. 1. cikke rögzíti, hogy „a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság javaslata alapján, és az Európai Parlament hozzájárulásának elnyerését követően az állam-, illetve kormányfői összetételben ülésező Tanács, miután a kérdéses tagállam kormányát felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti az F. cikk (1) bekezdésében említett alapelveket”. Ezt a tagállamokkal szembeni jogállamisági szankciós eljárást erősítették meg és egészítették ki a Nizzai és Lisszaboni szerződések is.

Az alapszerződések jogfejlődése alapján megállapítható, hogy a jogállamiság védelmének kérdése viszonylag új keletű kérdéskör az Európai Unióban. Azt is fontos leszögezni, hogy eredendően a tagállamok követelték az Európai Uniótól, hogy a jogrendjében nyújtson minimális alapjogi garanciákat. Innen jutottunk el mára oda, hogy az uniós intézmények kéri számon a jogállamiság betartását a tagállamokon. A tagállamokkal szembeni uniós jogállamisági kontroll írmagja az Amszterdami Szerződésben jelent meg, és a jelenleg hatályos Európa Unióról szóló szerződés 7. cikkelyében is szigorú feltételekhez kötött, rendkívüli eljárás formáját ölti. A 7. cikk (1) bekezdése

⁸ Maastrichti Szerződés, F. cikk.

⁹ Amszterdami Szerződés, 1. cikk (8) bekezdés.

szerinti eljárásban a súlyos jogsértés egyértelmű veszélyének megállapításához a Tanács négyötödös többségére és az Európai Parlament egyetértésére van szükség. A 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárásban az értékek súlyos és tartósan fennálló sérelmének megállapítása a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek egyhangú szavazatához és a Parlament egyetértéséhez kötött.

A 7. cikk szerinti eljárás, rendkívüli jellege miatt, önmagában nem lett volna alkalmas arra, hogy a tagállamok feletti jogállamisági ellenőrzés a mindennapi európai politika egyik fő kérdésévé váljon. A tagállamok feletti jogállamiság kontroll-jelensége azért maradhatott fenn tartósan, mert a különböző uniós intézmények és politikai szereplők új uniós közpolitikává alakították. A 2010-es években gomba módra szaporodtak el az Európai Unió döntéshozó és vitafórumain azok a viták, akciótervek, politikai és intézményi dokumentumok, amelyek egyes, jellemzően az Unióhoz 2004 után csatlakozott tagállamaiban firtatják a jogállamiság helyzetét. Az elmúlt évtizedben folyamatosan bővült az uniós jogállamisági eszköztár.

Uniós jogállamiság-politika közléről: egyre bővülő intézményi eszköztár

Az elmúlt évtizedben a különböző uniós politikai szereplők és intézmények részéről számos kezdeményezés látott napvilágot, amely az Unió tagállamai feletti jogállamisági kontroll megvalósítását tűzte ki célul.

Négy uniós tagállam – Németország, Finnország, Luxemburg és Hollandia – külügyminiszterei 2013. március 6-án levélben fordultak az Európai Bizottság elnökéhez, amelyben kérték egy európai uniós jogállamisági mechanizmus kialakítását.¹⁰ A levélben szerepelnek azok az irányvonalak, amelyeket a jogállamiság-politika terén az uniós intézmények a mai napig követnek, a jogállamisági mechanizmus gondolatától kezdve egészen a 2020-as MFF-tárgyalásokon vita tárgyát képező, jogállamisági témához kapcsolt pénzügyi szankciók kérdéséig.

Az Európai Parlament 2013. július 3-án fogadta el a Tavares-jelentésen alapuló állásfoglalását.¹¹ Az állásfoglalás azzal vált közismertté, hogy tételesen foglalkozott az európai baloldal által kifogásolt magyar politikai fejleményekkel. A külügyminiszterek leveléhez hasonlóan már ez a parlamenti állásfoglalás is utalt egy legmagasabb politikai szinten koordinált, uniós értékeket ellenőrző, korai figyelmeztető rendszert kialakító gyors és független mechanizmusra, de az ezzel kapcsolatos elképzeléseket nem pontosította.

Az uniós jogállamisági kontroll első, legkézzelfoghatóbb eszközét az Európai Bizottság hozta létre a 2014. március 11-én kiadott, úgynevezett „jogállamiság meg-

¹⁰ A német, holland, finn és dán külügyminiszterek Európai Bizottság elnökéhez címzett levele, 2013. március 6.

¹¹ 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, 2013.

erősítésére irányuló új uniós keretről” szóló közleményével.¹² A dokumentumban felvázolták azt a mechanizmust, amelyet a Bizottság alkalmazni kíván azokra az esetekre, amikor felmerül, hogy egy uniós tagállamban sérül a jogállamiság helyzete. A mechanizmus az érintett tagállammal folytatott strukturált párbeszédén alapul, és három szakaszból áll. Az elsőben a Bizottság felméri, vannak-e egyértelmű jelei annak, hogy egy tagállamban veszélyben van a jogállamiság. Ha előzetes értékelése alapján arra a véleményre jut, hogy a jogállamiság rendszerszintű fenyegetését jelentő helyzet áll fenn, párbeszédet kezdeményez a tagállammal, és eljuttatja hozzá a „jogállamiságra vonatkozó véleményét”. Abban az esetben, ha az első szakasz eredménytelen, a második szakaszban az Európai Bizottság úgynevezett „jogállamiságra vonatkozó ajánlást” küld a tagállamnak, amelynek főbb elemeit nyilvánosságra is hozza. A Bizottság ajánlásában világosan megjelöli aggodalmainak indokait, és felszólítja a tagállamot, hogy meghatározott határidőn belül oldja meg a körvonalazott problémákat. A harmadik szakasz a „Bizottság ajánlásának nyomon követése”, amelyben a Bizottság figyelemmel kíséri, hogy az érintett tagállam miként hajtja végre a hozzá intézett ajánlást. Ha az érintett tagállam a kitűzött határidőn belül nem követi nyomon megnyugtatóan az ajánlást, a Bizottság elindíthatja az EUSZ 7. cikkében meghatározott mechanizmusok egyikét.

A Bizottság által kialakított jogállamisági mechanizmus szerkezete a kötelezettségszegési eljárásokból ismert eljárási struktúra analógiájára épül. A strukturált párbeszéd hasonlóan valósul meg: az érintett tagállam és a Bizottság kommunikál, tárgyal egymással, és csak akkor következnek további lépések, ha nem sikerül megállapodásra jutniuk az egyes szakaszokban. A további lépések tekintetében azonban jelentős eltérések figyelhetők meg a két esetben. A kötelezettségszegési eljárások esetében a tagállam és a Bizottság közötti megállapodás hiányában a Bizottság az Európai Unió Bírósága elé utalhatja az ügyet, míg a jogállamisági mechanizmus esetében a bírósági szakasz teljes mértékben hiányzik. Emiatt a kilátásba helyezhető szankciók is jelentősen eltérnek egymástól. A kötelezettségszegési eljárások esetében a Bíróság elmarasztalhatja a tagállamot, kötelezheti arra, hogy a Bizottság elvárásainak megfelelően változtasson a nemzeti szabályozásán vagy gyakorlatán, és pénzbírságra ítéelheti. A jogállamisági eljárás tekintetében nincs hasonló jogi szankció, ennek híján a Bizottság csak azzal gyakorolhat nyomást, hogy megindítja az EUSZ 7. cikk szerinti eljárások egyikét.

Nem sokkal a bizottsági mechanizmus bejelentése után a Tanács, amelynek Jogi Szolgálat a 3. pontban részletesen kifejtett jogi aggályokat fogalmazott meg a Bizottság eljárásával kapcsolatban, saját jogállamisági eszközt dolgozott ki. 2014. december 16-i sajtóközleményében bejelentette, hogy minden évben politikai párbeszédet szervez a tagállamok között, hogy előmozdítsa és védelmezze a jogállamiságot. Hangsúlyozta, hogy „ez a párbeszéd az objektivitás, a diszkriminációmentesség és valamennyi tagállam egyenlő bánásmódjának elvén alapul majd”. Azt is leszögezte,

¹² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11.

hogyan mechanizmusa „nem sértheti a hatáskörök átruházásának elvét, valamint a tagállamok nemzeti identitásának (és a velejáró alapvető politikai és alkotmányos struktúráiknak [...]), valamint alapvető állami funkcióiknak a tiszteletben tartását”. A Tanács így a Bizottság jogállamisági mechanizmusával párhuzamosan létrehozott egy saját, jogállamisággal foglalkozó eszközt. Ezzel egyrészt mutatta, hogy nem kívánja a jogállamiság kérdését teljes mértékben levenni az európai politikai napirendről, ugyanakkor a vizsgálódást a tagállamok egyenlőségét és szuverenitását tiszteletben tartó kormányközi párbeszédre szűkítve jelezte azt is, hogy az Európai Unió tagállamokkal szembeni jogállamisági vizsgálódásait szigorú határok között kell tartani.

A Tanács nem az egyetlen uniós intézmény, amely kritikával illette a Bizottság jogállamisági mechanizmusát. Igaz, teljesen más szempontból, de az Európai Parlament is elégedetlenségének adott hangot. Az intézmény arra hivatkozva látott neki immár egy harmadik, alternatív jogállamisági mechanizmus kidolgozásának, hogy a Bizottság megoldását nem tartja kellőképpen átfogónak. A Parlament megoldási javaslatát a 2016. október 25-én elfogadott állásfoglalása tartalmazza, amely a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozását javasolta a Bizottságnak.¹³

A Bizottság jogállamisági mechanizmusával ellentétben azonban a Parlament által javasolt jogállamisági mechanizmust nemcsak „szükség esetén”, egyedi esetekben, egy-egy országgal szemben vetnék be, hanem minden tagállamot minden évben rendszeresen ellenőriznének, az összes uniós tagállamot folyamatos megfigyelés alatt tartanák. Az állásfoglalás olyan mechanizmus struktúráját vázolta fel, amelyben a Bizottság mechanizmusához képest a Parlament, valamint a különböző NGO-k és civil szervezetek sokkal hangsúlyosabb szerepet kaptak volna.

A tagállamok feletti uniós jogállamiság-kontroll területén a különböző uniós intézmények eltérő megoldásokat javasoltak, amelyek egymással is versenyben állnak. A Bizottság például elutasítóan reagált a Parlament 2016. októberi javaslatára, kifejtve, hogy „komolyan kételkedik abban, hogy szükséges lenne létrehozni egy »szakértői« testület által kidolgozott éves jelentést, illetve a demokráciát, a jogállamiságot és az alapvető jogokat támogató szakpolitikai ciklust, valamint az is komoly kétségeket vet fel, hogy ez megvalósítható lenne-e”. Kifejtette, hogy „a javasolt eljárás néhány eleme – például a megállapodás-tervezet által a független szakértői testületnek szánt központi szerep – súlyos problémákat vet fel a jogszerűség, az intézményi legitimitás és az elszámoltathatóság terén”. Úgy vélte, hogy „először a már meglévő eszközökből kell a legtöbbet kihozni, elkerülendő a felesleges átfedéseket”.¹⁴

¹³ 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, 2016.

¹⁴ 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. Brüsszel, Európai Bizottság, 2017. január 17.

A Bizottság néhány év alatt mégis változtatott az álláspontján. A 2019. július 17-i közleményében bejelentette, hogy az éves jogállamiság ellenőrző ciklust (*annual rule of law review cycle*) vezet be, amelyen keresztül immár minden évben, rendszeresen, minden tagállamban értékeli a jogállamiság helyzetét.¹⁵ A Parlament által 2016-ban javasolt mechanizmushoz képest lényegi eltérés azonban, hogy ebben az éves jogállamisági ellenőrzésben a Bizottság játssza a kulcsszerepet. Az új bizottsági jogállamisági ciklus erős elvi üzenetet hordoz: a Bizottság feljogosítva érzi magát, hogy minden tagállamot folyamatos politikai kontroll alá vonjon. Ugyanakkor gyakorlati szempontból kétség merülhet fel a tekintetben, hogy a rendszeres vizsgálódás minden tagállamot ugyanolyan mélységig érint-e majd. Az elmúlt évek példái is azt mutatták, hogy míg az Unió egyes nyugat-európai országokban akár hónapokig tartó tömeges tüntetéssorozatok és állampolgárokkal szembeni folyamatos rendőri erőszak alkalmazása felett is szemet hunyt, addig más, újonnan csatlakozott tagállamban szinte minden egyes kormánykritikus felvetést hajlandó napirendre tűzni. Az uniós jogállamiság-politikával számos ehhez hasonló dilemma merül fel, amelyeket érdemes közelebbről is megvizsgálni.

Jogállamiság-politika a koronavírus-járvány alatt: felerősödő dilemmák

A koronavírus első, 2020. tavaszi szakasza különleges kontextust teremtett a tagállami jogállamiságot módszeresen górcső alá vonó uniós intézményrendszer számára. Míg a jogállamiság egyik fontos eleme a kiszámítható állami működés, a járvány alatt a tagországok sorra hozták a rendkívüli intézkedéseket: Olaszországban településeket, egész régiókat zártak le hermetikusan, számos nyugat-európai országban szigorú kijárási korlátozásokat vezettek be, amely megszegését a rendőrség büntette, a tagországok sorra zárták le a belső uniós határokat. A különböző országok eltérő módon védekeztek a vírus ellen, de alapvetően mindenki a védekezésre rendezkedett be. A most már mintegy egy évtizede az uniós jogállamisági kritikák kereszttüzében álló Magyarország is megindult a védekezés. A kormány veszélyhelyzetet vezetett be az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján, majd 2020. március 30-án az Országgyűlés elfogadta a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt. A törvény lehetővé tette, hogy a kormány a vírussal szembeni védekezéshez rendkívüli intézkedéseket vezessen be, illetve fenntartsa a már korábban e célból meghozott rendkívüli intézkedéseit. A törvény a felhatalmazás határidejét nem konkrét dátumhoz, hanem a veszélyhelyzet megszűnéséhez kötötte, valamint ezen felül rendelkezett arról, hogy az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően is bármikor visszavonhatja a felhatalmazást. Az Országgyűlés ezen kívül a rendkívüli időszakban történő

¹⁵ Az Európa Bizottság 2019. július 17-i közleménye. Strengthening the rule of law within the Union. A blue print for action. Brüsszel, 2019. július 17.

rémhírtérjesztéssel kapcsolatban új törvényi tényállást állapított meg. A Btk. 337. § (2) bekezdése alapján egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel vált büntetendővé az, aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény vagy való tény oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa.

Az említett törvénytervezeteket 2020. március 20-án terjesztették az Országgyűlés elé, és szinte azonnal éles nemzetközi bírálatok tárgyává váltak. A vád két állításon alapult: Magyarországon a kormány korlátlan idejű felhatalmazást kapott rendeleti kormányzásra, megszüntetve az Országgyűlés ellenőrző szerepét, a hatóságok pedig drasztikusan korlátozzák a véleménynyilvánítás szabadságát. Március 23-án az egyik külföldi európai parlamenti képviselő már körlevelet küldött 704 európai parlamenti képviselőtársának, amelyben a demokrácia és a jogállamiság magyarországi helyzetével kapcsolatban fogalmazott meg aggályokat, és ahhoz a közös levélhez gyűjtött aláírásokat, amelyet másnap az Európai Bizottsághoz kívánt eljuttatni.¹⁶ A közösségi médiát elárasztották a különböző európai politikusok, civil szervezetek elítélő nyilatkozatai. Egyes nemzetközi szervezetek képviselői, köztük az Európa Tanács emberi jogi biztosa, az EBESZ Sajtószabadság Képviselője, az Európa Tanács főtitkára is sorra aggódalmuknak adtak hangot. A magyar törvénytervezetek elfogadásakor 13 uniós tagállam¹⁷ közös nyilatkozatban emelte ki a jogállam fontosságát a koronavírus-válság idején is, köztük olyan tagállamok, amelyekben egyébként a magyarországiaknál sokkal szigorúbb intézkedéseket vezettek be.¹⁸ Az Európai Bizottság ezúttal a szokásosnál óvatosabban nyilatkozott, jelezte, hogy vizsgálja az aggodalmat kiváltó kérdést. Az Európai Parlament a válság alatt távműködésen keresztül megvalósított csökkentett módra állt át, lényegében munkáját a koronavírussal kapcsolatos kérdésekre korlátozta. Ebben a kontextusban fogadta el 2020. április 17-i állásfoglalását a Covid-19-világjárvány és annak következményei elleni küzdelemre irányuló összehangolt uniós fellépésről, amelynek 46. bekezdését arra szánta, hogy egyedüli uniós tagországokként Magyarországgal és Lengyelországgal kapcsolatban éles bírálókat fogalmazzon meg.¹⁹ Az esetből számos tanulság vonható le az uniós jogállamiság-politikával kapcsolatban, amelyek ismét felszínre hozták a vizsgált uniós közpolitikát jellemző alapvető dilemmákat.

¹⁶ Mandiner: *Cseh EP-képviselő tiltakozik a magyar veszélyhelyzetet meghosszabbító törvényjavaslat ellen* (2020. március 23.).

¹⁷ Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Írorság, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország és Svédország. Lili Bayer: 13 countries 'deeply concerned' over rule of law. *Politico*, 2020. április 1.

¹⁸ Pierre de Combes de Nayves a *Dalloz* francia mértékadó jogi folyóiratban hívja fel például a figyelmet a franciaországi kijárási korlátozások megszegését sújtó szigorú szankciókra. Pierre de Combes de Nayves: Ne rajoutons pas l'arbitraire à la catastrophe sanitaire. *Dalloz.actualité*, 2020. március 22.

¹⁹ Az Európai Parlament 2020. április 17-i állásfoglalása a COVID-19-világjárvány és annak következményei elleni küzdelemre irányuló összehangolt uniós fellépésről. Brüsszel, 2020. április 17. 46. pont.

A jogalap és hatáskör kérdése

Az első és legalapvetőbb kérdés, hogy az európai uniós intézményrendszer milyen jogalappal rendelkezik ahhoz, hogy világméretű egészségügyi válság idején egyes tagállami kormányok védelmi intézkedéseit jogállamisági aggályokra hivatkozva megkérdőjelezze. A jogalap ebben az esetben a szó különböző jelentései szerint is érthető.

Morális értelemben a kérdés megfogalmazható úgy, hogy az európai szervezetek milyen alapon vindikálnak maguknak jogot, hogy bizonyos tagországok védelmi intézkedéseit a rendkívüli helyzet legsúlyosabb időszakában – amikor minden európai ország azzal van elfoglalva, hogy mentse a menthetőt – bírálják, és politikai nyomás alá helyezték, azt is megkockáztatva, hogy ezáltal nehezítik a tagállami védekezést. Ez az a megközelítés, amelyet az eseményeket szemlélő állampolgárok is a legkönnyebben érzékelnek.

Politikai értelemben a jogalap kérdése úgy merül fel, hogy a különböző európai intézmények, amelyek az egyes országok járványügyi védekezésével kapcsolatban semmilyen politikai felelősséget nem viselnek, nem elszámoltathatók, milyen alapon kívánják megmondani, hogy a döntéseikért az állampolgárok előtt felelősséggel tartozó kormányoknak milyen politikai intézkedéseket kellene meghozniuk.

Végül a megfelelő jogalap meglete jogi szemszögből is felmerül. E kérdés felett érdemes hosszabban elidőzni, hiszen ez az uniós jogállamiság-politika a kialakulása kezdete óta jelentős dilemmákat vet fel. Az uniós jogállamiság-politika eredendő ellentmondása, hogy a tagállamokon a jogszerűséget kéri számon, miközben önmaga nem rendelkezik megfelelő uniós jogi alappal. Az EUSZ 2. cikke rögzíti az európai unió értékeit, a 7. cikk pedig lefekteti azt az eljárást, amelyet az Unióban használni lehet, ha felmerül eme értékek esetleges sérelme egy tagállam esetében. Az uniós intézmények által ezen felül kialakított többi eszköz nem rendelkezik megfelelő uniós jogi alappal. Ezt a megállapítást fogalmazta meg szakvéleményében a Tanács jogi szolgálata²⁰ is 2014-ben, amely szerint a Bizottságnak sem jogalapja, sem hatásköre nem volt a 2014-ben bevezetett jogállamisági keret létrehozására.²¹

A Tanács Jogi Szolgálata rámutatott, hogy „az EUSZ 5. cikke szerint az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó”. Ebből következik, hogy „minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad” (15. pont). A szakvélemény szerint „az EUSZ 2. cikke nem ruház semmilyen hatáskört az Unióra, hanem a Charta rendelkezéseihez hasonlóan felsorol bizonyos értékeket, amelyeket az Unió intézményeinek és tagállamainak

²⁰ A Tanács Főtitkárságához tartozó szerv szakvéleményével segíti a Tanács munkáját, hogy a Tanács jogi aktusai jogszerűek és mind formailag, mind tartalmilag jó minőségűek legyenek. A Jogi Szolgálat emellett a Tanács jogi képviselőjeként lép fel az Európai Unió Bírósága, a Törvényszék és a Közszolgálati Törvényszék előtt zajló bírósági eljárásokban.

²¹ Az Európai Unió Tanácsa, Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség. Brüsszel, 2014. május 27.

tiszteletben kell tartaniuk, amikor a Szerződések révén az Unióra ruházott hatáskörökön belül járnak el. Ezért az Unió értékeinek, így a jogállamiságnak a megsértésére hivatkozva csak abban az esetben lehet fellépni egy tagállammal szemben, ha az olyan tárgyban jár el, amelyre vonatkozóan a Szerződésekben foglalt konkrét hatáskör-meghatározási rendelkezések alapján az Unió rendelkezik hatáskörrel” (16. pont). „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” (17. pont).

A Jogi Szolgálat azt is rögzítette, hogy „attól még, hogy az ajánlások nem kötelező erejűek, az intézmények nem bocsáthatnak ki ajánlásokat olyan ügyben vagy tárgyban, amely kapcsán nem rendelkeznek a Szerződések révén rájuk ruházott hatáskörrel”. Hozzátette, hogy „ha létrejönne egy, a Bizottság által az EUSZ 7. cikkének és az EUMSZ 241. cikkének kombinációja alapján működtetett – a jogállamisági vizsgálatra és javaslattevésre vonatkozó eszközt szolgáló – állandó mechanizmus, az aláásná az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás egyedi jellegét, különösen, ami az eljárás kezdeményezésének módját illeti” (21. pont). A Jogi Szolgálat egyértelműen arra a következtetésre jutott, hogy „a Szerződések nem kínálnak jogalapot az intézmények számára sem ahhoz, hogy a jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartását ellenőrző új mechanizmust hozzanak létre azon eljárás kiegészítéseként, amelyet az EUSZ 7. cikke ír elő, sem pedig ahhoz, hogy megváltoztassák, módosítsák vagy kiegészítsék az e cikkben megállapított eljárást. Ha a Tanács mégis ilyen lépéseket tenne, az azzal a kockázattal járna, hogy jogkörével való visszaélés vádjával illetnék amiatt, hogy jogalap nélkül hozott határozatot” (24. pont).

Az elmúlt években az uniós jogállamiság-politika a Tanács jogi szolgálata által megfogalmazott alapvető jogi aggályok ellenére jelentősebb akadályok nélkül fejlődhetett. Azt a jogi szempontot, hogy az Uniónak nincsen hatásköre vizsgálni az uniós jogot nem érintő tagállami belpolitikai kérdéseket, képes volt felülírni azt az európai politikai fórumokon és nemzetközi médiában folyamatosan hangoztatott politikai narratíva, miszerint egyes európai uniós tagországokban olyan súlyos veszélyben van a jogállamiság, hogy az Uniónak, mint az emberi jogokat és egyetemes értékeket mindenek felé helyező szervezetnek, mindenképpen reagálnia kell. Rendre születhettek az egyes kelet-közép-európai tagállami kormányok intézkedéseit sorozatosan elítélő nyilatkozatok, állásfoglalások. Több, a nemzetállamokat az európai integrációban is fontosnak tartó alkotmányjogász és politikatudományi szerző már ekkor felhívta a figyelmet a hatáskörmegosztások jelentőségére. Bertrand Mathieu francia alkotmányjogász például levezette, hogy a demokrácia a nemzetállamokban fejlődött ki, így közvetlenül a demokráciára jelent veszélyt, ha a tagállami szuverenitást megsértve, a valós döntések jogát elveszük a tagállami kormányoktól, és áthelyezzük szupranacionális, nemzetközi entitásokhoz, mert ezáltal gyakorlatilag a választópolgárok jogai csorbulnak.²²

²² Bertrand Mathieu: *A jog a demokrácia ellen?* Budapest, Századvég, 2018. 214–225.

Az objektivitás kérdése

A koronavírus-járvány alatt, miközben minden tagállam rendkívüli intézkedéseket vezetett be, a vizsgálódások és bírálatok fő fókuszába ismét Magyarország és Lengyelország került. Az Európai Parlament fentebb hivatkozott 2020. április 17-i állásfoglalásában Magyarország és Lengyelország esetében adott hangot jogállamisági aggályainak. Magyarországról 2020. május 14-én vitát is folytatott az Európai Parlament plenáris ülése „Vészhelyzeti kormányzás Magyarországon és annak hatása a jogállamiságra és az alapvető jogokra” címmel. A jelenség ismételten ráirányította a figyelmet arra a kérdésre, hogy a kialakított uniós jogállamisági eszközrendszer mennyire alkalmas a tagállamok jogállamisági helyzetével kapcsolatos objektív vizsgálatok lefolytatására.

Az objektivitás alapvető eleme kellene, hogy legyen egy olyan eszközrendszernek, amely a politikai önkénnyel szemben a jog uralmát hivatott védelmezni. Ennek ellenére az uniós jogállamiság-politikát az objektivitás hiánya jellemzi. A strukturális probléma abból adódik, hogy a jogállamisági vizsgálódásokat az uniós intézmények jogelvekre hivatkozva folytatják le, azonban az eljárások politikai természetűek. Ennek oka egyrészt a vizsgálódások tárgyában keresendő, amely minden esetben politikai: az uniós intézmények az egyes tagállami kormányzati politikai intézkedéseket, parlamenti döntéseket vonják vizsgálat alá. Másrészt az is megfigyelhető, hogy az egy-egy intézkedésről folytatott vita mindig valamilyen mélyebb, politikai világnézeti kérdésre vezethető vissza. A jogállamisági viták javarészt visszavezethetők a demokrácia és a liberalizmus viszonyrendszerét övező szélesebb alkotmányjogi és politikaelméleti vitákra vagy a föderalista és nemzetállami Európa-koncepciók versenyére.²³ Harmadrészt a jogállamiság-politika főszereplői nem semleges bírói fórumok, hanem politikai intézmények, ebből pedig következik, hogy döntéseikben sem az objektivitás, hanem a politikai megfontolások játsszák a kulcsszerepet. Az Európai Bizottsággal kapcsolatban Jean-Claude Juncker korábbi bizottsági elnök mondta ki székfoglaló beszédében, hogy a Bizottság politikai szerepet tölt be, és nagyon erős politikai szerepet szán neki.²⁴ Az Európai Parlament választott képviselőkől áll, akik pártpolitikai alapon tömörülve hozzák döntéseiket. A tagállamok minisztereiből álló Tanács szintén nem semleges intézmény, hanem az uniós politika és diplomácia egyik legfőbb színtere.

Mindebből logikusan adódik a kérdésfelvetés, hogy az uniós jogállamiság-politika nem válhat-e maga is a politikai önkény eszközévé. Varga Zs. András alkotmányjogász professzor az idézett könyvében hosszasan elemezte a jogállamiság-fogalom totalitárius felhasználásának elvi veszélyeit.²⁵ Rámutatott, fennáll a veszélye annak, hogy az eredendően a politikai önkényt korlátozni hivatott jogállamiság

²³ Gát (2019): i. m. 200–234.

²⁴ Jean-Claude Juncker: *Új kezdet Európa számára. Nyitóbeszéd az Európai Parlament plenáris ülésén.* (2014. július 15.).

²⁵ Varga Zs. (2015): i. m.

eszméje az önkény megvalósításának eszközévé válik. A magyar szerző, csakúgy, mint a francia alkotmányjogász, Bertrand Mathieu, a politikába egyre inkább beavatkozó bírói fórumok tekintetében vizsgálta a kérdést. Megállapításai azonban végeredményben ugyanúgy érvényesíthetők azokra a politikai intézményekre is, amelyek a jogra hivatkozva egyfajta bírói szerepkörbe helyezik magukat.

Az uniós intézmények nyújtotta jogállami garanciák kérdése

Ahhoz, hogy az uniós jogállamiság-politika ne válhasson a politikai önkény eszközévé, nem csak a fent bemutatott strukturális kérdéseket (jogalap, objektivitás) kell átgondolni. Az is rendkívül fontos, hogy a jogállamisági kritérium, azaz az egyes politikai intézkedések joghoz kötöttsége az intézmények mindennapi működésében is biztosítva legyen.

Az uniós intézményrendszer tekintetében már a koronavírus előtti időszakban is tapasztalhatók voltak ezen a téren diszfunkciók. Az Európai Parlamenttel kapcsolatban például éppen a 7. cikk szerinti jogállamisági eljárást Magyarországgal szemben elindító Sargentini-jelentés szavazása körül alakult ki vita arról, hogy mily módon kell az eljárás megindításához szükséges rendkívüli többséget számítani. Magyarország vitatja a Parlament azon eljárását, hogy a szavazati arányok megállapításakor nem vette figyelembe a leadott tartózkodó szavazatokat. Egy másik esetben, a magyar kormány 2019-es biztosjelölésekor, zavaros módon mosódtak össze a politikai és jogi eljárások. Az egyes országok biztosjelöltjeit 2019 őszén sorra hallgatták meg nyilvánosan az Európai Parlament adott biztosjelölt portfóliójával kapcsolatban illetékes szakbizottságai. A magyar biztosjelölt nyilvános meghallgatására a tervek szerint a Külügyi Bizottságban került volna sor. Az EP Jogi Bizottságának képviselői az összeférhetetlenség formális jogi tényére hivatkozva azonban, zárt ülés keretében, előre leszavazták a jelöltet, ily módon ellehetetlenítették, hogy a nyilvános meghallgatásra sor kerüljön.

A koronavírus-járvány 2020. tavaszi kitörésekor a Parlament működésével kapcsolatban több jogállamisági dilemma is felmerült. A Parlament Eljárási Szabályzata nem volt felkészülve a rendkívüli helyzetre, az EP a megfelelő jogi környezet kialakítása nélkül, gyakorlatilag ad hoc működésre állt át. Szájer József európai parlamenti képviselő tudományos igényű jogi elemzésben hívta fel a figyelmet az ezzel kapcsolatos anomáliákra.²⁶ Megállapította, hogy „hiányzik a jogi alap, amely mentesítené az intézményeket az EU hatályos szabályainak és eljárásainak betartására vonatkozó kötelezettsége alól. [...] Az Európai Parlament esetében a személyes fizikai jelenlét az egész működés immanens, alapvető feltétele és lényegi eleme, mivel az Eljárási Szabályzat (EJSZ, az EP házszabálya) minden rendelkezése a Képviselő

²⁶ Szájer József: Jogállamiság és az Európai Parlament működése a koronavírus-járvány idején – miként állítható helyre a jogszerű működés? *Fidesz-eu*, 2020. április 7.

fizikai jelenlétét feltételezi. A jelenlét egy jogi tény, amelynek az EJSZ-ben számos jogkövetkezménye van, sok esetben éppen a tevékenység érvényességére vonatkozóan.” A tanulmány részletesen kifejti az így kialakult jogi bizonytalanságokat a határozatképesség, parlamenti küszöbértékek, felszólalási jog gyakorlása és szavazási eljárások tekintetében.

Az Európai Parlament koronavírus-járvány alatti működésével kapcsolatos másik jellegzetes ellentmondást az Európai Parlamentben 2020. május 14-én a „Vészhelyzeti kormányzás Magyarországon és annak hatása a jogállamiságra és az alapvető jogokra” címmel tartott vita testesítette meg.²⁷ A plenáris vita annak a fentebb bemutatott folyamatnak volt a következménye, amelyben Magyarországot többek között a szólásszabadság korlátozásával vádolták meg. Paradox módon azonban az EP elnöke többször is elutasította a magyar kormány ama kérését, hogy a Magyarországról szóló vitán az igazságügyi miniszter felszólalhasson a kormány képviselőjében.²⁸

Konklúzió

Az Európai Unió jogtörténeti fejlődése azt mutatja, hogy kezdetben a tagállamok kérték számon a jogállamisági garanciákat az európai uniós intézményeken. Ez a trend a 1990-es évek végén, 2000-es évek elején kezdett megváltozni, amikor az Amszterdami Szerződésbe a tagállamok feletti alapjogi kontrollnak bizonyos esetekben teret engedő rendelkezést foglaltak. A gyakorlatban azonban csak a 2010-es évek elejétől alakult ki, majd uralta el egyre erőteljesebben az európai politikai agendát az a diskurzus, amely szerint az uniós intézmények feladata felügyelni a jogállamiság helyzetét a tagállamokban. Az elmúlt évtizedben az uniós intézmények folyamatosan bővítették a tagállamokat kontrolláló eszköztárukat. Az így kialakított európai uniós jogállamiság-politika azonban alapvető hiányosságoktól szenved, amelyek a koronavírus 2019. tavaszi első hullámakor is erőteljesen érzékelhetők voltak. A jogállamiság-politika megkérdőjelezhető jogalapra épül, és hiányoznak belőle az objektivitás garanciái. Az uniós jogállamisági ellenőrzés mindig a tagállamokra irányul, az uniós intézményeket nem veszi vizsgálat alá, holott azok jogszerű működésével kapcsolatban számos dilemma merült fel a közelmúltban is.

²⁷ Az Európai Parlament 2020. május 14-i plenáris ülésének napirendje.

²⁸ Magyar Nemzet: Jött a válasz Brüsszelből: Varga Judit nem kap szót az EP-ben. *Hírtv*, 2020. május 12.

Felhasznált irodalom

- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=DOC
- Amszterdami Szerződés. Online: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>
- Az Európai Bizottság 2019. július 17-i közleménye. Strengthening the rule of law within the Union. A blue print for action. Brüsszel, 2019. július 17. Online: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-343-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
- 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, 2013. Online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU>
- 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, 2016. Online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//HU>
- Az Európai Parlament 2020. április 17-i állásfoglalása a COVID-19-világjárvány és annak következményei elleni küzdelemre irányuló összehangolt uniós fellépésről. Brüsszel, 2020. április 17. Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_HU.html
- Az Európai Parlament 2020. május 14-i plenáris ülésének napirendje. Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/OJQ-9-2020-05-14_HU.html
- Az Európai Unió Tanácsa, Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség. Brüsszel, 2014. május 27. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52014DC0158>
- A német, holland, finn és dán külügyminiszterek Európai Bizottság elnökéhez címzett levele, 2013. március 6. Online: https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/_brief_nederland_duitsland/f=/vji8oh6slx9o.pdf
- A Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott jelentése a joguralomról. Strasbourg, 2011. március 28. Rapport sur la prééminence du droit adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011). Online: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-f)
- Déclaration sur l'identité européenne (Copenhague, 14 décembre 1973). Online: https://www.cvce.eu/obj/declaration_sur_l_identite_europeenne_copenhague_14_decembre_1973-fr-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html
- Maastrichti Szerződés. Online: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
- Bayer, Lili: 13 countries 'deeply concerned' over rule of law. *Politico*, 2020. április 1. Online: <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-hungary-13-countries-deeply-concerned-over-rule-of-law/>
- Ferraro, Francesca – Jesús Carmona: *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne. Le rôle de la Charte après le traité de Lisbonne*. Brussels, Parlement européen, 2015. Online: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554168/EPRS_IDA%282015%29554168_FR.pdf
- Gát Ákos Bence: *Küzdelem az Európai szintén – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései*. Budapest, Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásért Alapítvány, 2019.
- Hassenteufel, Patrick: *Sociologie politique: l'action publique*. Paris, Armand Colin, 2011. Online: <https://doi.org/10.3917/arco.hasse.2011.01>

- J. Nagy László: *Az európai integráció politikai története*. Szeged, JATEPress, 2005. Online: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/3325>
- Juncker, Jean-Claude: *Új kezdet Európa számára. Nyitóbeszéd az Európai Parlament plenáris ülésén*. (2014. július 15.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_14_567
- Magyar Nemzet: Jött a válasz Brüsszelből: Varga Judit nem kap szót az EP-ben. *Hírtv*, 2020. május 12. Online: <https://hirtv.hu/hirtvkulfold/jott-a-valasz-brusszelbol-varga-judit-nem-kap-szot-az-ep-ben-2501170>
- Mandiner: *Cseh EP-képviselő tiltakozik a magyar veszélyhelyzetet meghosszabbító törvényjavaslat ellen* (2020. március 23.). Online: https://mandiner.hu/cikk/20200323_cseh_ep_kepviselo_tiltakozik_a_magyar-veszelyhelyzetet_meghosszabbito_torellen
- Mathieu, Bertrand: *A jog a demokrácia ellen?* Budapest, Századvég, 2018.
- Nayves, Pierre de Combles de: Ne rajoutons pas l'arbitraire à la catastrophe sanitaire. *Dalloz.actualité*, 2020. március 22. Online: <https://www.dalloz-actualite.fr/node/ne-rajoutons-pas-l-arbitraire-catastrophe-sanitaire-.YBg8CS2ZNE4>
- 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. Európai Bizottság, Brüsszel, 2017. január 17. Online: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=27630&j=0&cl=fr>
- Szájer József: Jogállamiság és az Európai Parlament működése a koronavírus-járvány idején – miként állítható helyre a jogszerű működés? *Fidesz-eu*, 2020. április 7. Online: <https://fidesz-eu.hu/jogallamisag-es-az-europai-parlament-mukodese-a-koronavirus-jarvany-idejen-minkent-allit-hato-helyre-a-jogszeru-mukodes/>
- Téglási András: Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere. In Bende Zsófia – Halász Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014.
- Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015.