

Napirendre kerülhet az EU intézményei feletti jogállamisági ellenőrzés

Fontos kezdeményezést jelentett be a kormányzat az EU kapcsán. A magyar elnökség alatt napirendre tűzhetik az unió intézményeit ellenőrző jogállamisági mechanizmus ügyét.

Az Európai Unió magyar soros elnökségét övező európai politikai viták közepette Varga Judit igazságügyi miniszter jelezte, jövő év második felében a kormányzat napirendre kívánja tűzni a Tanácsban egy olyan jogállamisági mechanizmus létrehozását, amely azt ellenőrizné, hogy az európai intézmények saját maguk tiszteletben tartják-e a jogállamiság elveit.

Az ötlet forradalminak tűnhet a jelenlegi kontextusban, amelyben az unió szupranacionális intézményei hatásköreiket folyamatosan bővítve próbálnak teljesen kicsúszni a tagállamok ellenőrzése alól. A felvetés valójában azonban 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.

Az Európai Közösségek első három évtizedében az alapító szerződések nem tettek említést az alapjogokról, csak néhány speciális jog védelméhez létezett jogalap. Ilyen jogok voltak például az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma, a munkaerő-áramlás szabadsága, a letelepedés szabadsága, a munkavállalók munka- és életkörülményeinek a javítása, valamint a férfiak és nők közötti jövedelemegyenlőség.¹

Az uniós alapjogvédelem alapvető hiányosságaira a német alkotmánybíróság is rávilágított a „Solange” néven híressé vált 1974. május 29-i ítéletében. Ebben leszögezte, mindaddig nem fogadja el a közösségi (uniós) jog tagállami joggal szembeni elsőbbségét, amíg az Európai Közösségekben nem ugyanolyan mértékben biztosított az alapjogok védelme, mint Németországban.²

¹ FERRARO-CARMONA 2015: 3.

² FERRARO-CARMONA 2015: 4.

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”.³ 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 értékekként 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.

Az EU Bírósága a tagállamok alkotmányos hagyományaira hivatkozva igyekezett feloldani azt a dilemmát, hogy a 20. század második felében létrejött, egyre több hatáskörrel rendelkező, nemzetek feletti intézményrendszerrel szemben a polgárok alapjogainak védelme nem volt megfelelően biztosított. Olyan jogok védelmét tudta így kimondani, mint az emberi méltóság, a személyi sérthetetlenség, a szólásszabadság, a törvény előtti egyenlőség, a kontradiktórius közigazgatási eljárás elvei vagy a gondos ügyintézés elve.⁴ A Bíróság ezután új eszközöket talált ki, hogy kiszélesítse az alapvető jogok érvényesítését szolgáló jogalapot; így például a nemzetközi egyezmények – többek között az Emberi Jogok Európai Egyezménye – további inspirációs forrássá váltak számára.

A német Alkotmánybíróság 1986. október 22-i, úgynevezett „Solange II.” ítéletében,⁵ azaz majdnem harminc évvel az európai integrációt megalapító Római Szerződés után kezdte csak megnyugtatónak találni az európai alapjogvédelmet. Ekkor puhított korábbi joggyakorlatán azzal, hogy vélelmezte, az Európai Bíróság által biztosított védelem egyenértékűnek tekinthető a német alkotmányos védelemmel.

Időközben az uniós alapszerződésekben is fokozatosan megjelentek különböző alapelvek, amelyeket a lisszaboni szerződésmódosítás után az EUSz már „értékekként” aposztrofál. Fontos azonban leszögezni, hogy a fenti jogfejlődésből egyértelműen az következik, ezek az értékek azért kerültek az alapszerződésbe, hogy az uniós intézmények működésével szemben teremtsenek alapjogi garanciákat, nem pedig azért, hogy a tagállamokkal szemben váljanak számonkérési alappá.

³ TÉGLÁSI 2010.

⁴ FERRARO–CARMONA 2015: 6.

⁵ A Bíróság 1974. május 29-i ítélete a 2 BvL 52/71. sz., Solange I-ügyben.

Másik fontos tény, amelyet ebben a kontextusban meg kell említeni, hogy az Európai Közösségek hosszú ideig a fent bemutatott bírósági joggyakorlat-fejlődés ellenére sem rendelkeztek saját alapjogvédő dokumentummal. A Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977-ben elfogadott egy nagyon rövid, mindössze két bekezdésből álló nyilatkozatot, 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”.⁶ A nyilatkozat azonban csak szimbolikus deklarációként volt értékelhető. Egy alapjogokat tartalmazó dokumentum megalkotására tett első, de elvetélt kísérlettel csak jóval később, a Maastrichti Szerződés 1989-es előkészítésekor találkozhattunk. Ugyanakkor csak egy újabb évtizeddel később, 2000. december 7-én Nizzában hirdették ki az úgynevezett Alapjogi Chartát. A Charta azonban még ekkor is csak egy intézményközi megállapodás formáját öltötte, amelyet így nem lehetett a szerződésekkel egyenértékűnek tekinteni. Csak 2009-ben következett be lényeges fordulat azzal, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésekor a Chartát a szerződések szintjére emelték.⁷

A Charta eredeti célja egyértelmű: elsődleges címzettjei az európai intézmények, a tagállamokra annyiban terjed ki, amennyiben azok az európai jogot hajtják végre.⁸ Még ha az „európai jog végrehajtása” kitéltelt a Bíróság kiterjesztően is értelmezi,⁹ világos, hogy a Charta elsősorban nem a tagállami kormányzatokkal, hanem az európai intézményekkel szemben hivatott védelmezni az alapjogokat, ezzel pótolva az európai integráció során felmerült történelmi hiányosságokat.¹⁰

Az EU-t sajnálatos módon a 2010-es évek elejétől letérítették a fenti logikát követő fejlődési útról. Az Európai Parlamentben egyre sűrűbben kezdték napirendre tűzni egyes tagállamok, köztük Magyarország „jogállamisági” helyzetét,

⁶ Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös nyilatkozata az alapvető jogokról, 1977.

⁷ TÉGLÁSI 2014: 158.

⁸ Az Alapjogi Charta 51. cikke szerint: „(1) E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre [...]. (2) Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”

⁹ HAMULAK–MAZÁK 2017: 168.

¹⁰ A Charta alkalmazási köre egyre inkább viták tárgyát képezi, amelyre a szakirodalom „implementation dilemmaként” hivatkozik. Lásd HAMULAK–SULYOK–KISS 2019.

így a figyelem fokozatosan arra a kérdésre terelődött, hogy a tagállamokban megfelelően érvényesülnek-e az alapjogok, és hogy hogyan tudnák mindezt az EU szupranacionális intézményei ellenőrizni. Mindeközben feledésbe merültek az unió intézményeivel szembeni kívánatos garanciák. Sőt, újabban az uniós intézmények túlkapásaival szembeni védőeszközként megalkotott Alapjogi Chartát is a tagállamokkal szemben próbálják meg felhasználni.¹¹

Úgy tűnik, az uniós intézményrendszer egyre inkább elzárkózik minden olyan kezdeményezéstől, amely saját hatalmát korlátok közé terelhetné. Annak ellenére, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy az „Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez”, a csatlakozás a mai napig nem történt meg, miután az Európai Bíróság 2014. december 18-án, 2/13-as állásfoglalásában¹² a csatlakozás ellen foglalt állást.

A magyar kormányzat felvetése, amely hosszú idő után újra napirendre tűzné az uniós intézmények jogszerű működésének kérdését, rendkívül időszerű. Az EU-s intézményeket ellenőrző jogállamisági mechanizmus tervének megvitatása és hatékony megvalósítása fontos lenne az egész európai integráció kiegyensúlyozott működéséhez.

2023. június 22.

Felhasznált irodalom

A Bíróság 1974. május 29-i ítélete a 2 BvL 52/71. sz., Solange I-ügyben.

Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös nyilatkozata az alapvető jogokról (1977). Online: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977Y0427\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977Y0427(01)&from=FR)

FERRARO, Francesca – CARMONA, Jesús (2015): *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne. Le rôle de la Charte après le traité de Lisbonne*. Brüsszel: Európai Parlament Kutatószolgálat. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554168/EPRS_IDA%282015%29554168_FR.pdf

GÁT Ákos Bence (2021): Az EU Alapjogi Chartája – a kiforgatott instrumentum? *Ludovika.hu*, 2021. február 9. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/02/09/az-eu-alapjogi-chartaja-a-kiforgatott-instrumentum/

HAMULAK, Ondrej – MAZÁK, Ján (2017): The Charter of Fundamental Rights of the European Union vis-à-vis the Member States – Scope of its Application in the View of the CJEU. In *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, 2017(8).

¹¹ GÁT 2021.

¹² POPOV 2015.

Napirendre kerülhet az EU intézményei feletti jogállamisági ellenőrzés

- HAMULAK, Ondrej – SÜLYÖK, Márton – KISS, Lilla Nóra (2019): Measuring the 'EU'clidean Distance Between EU Law and the Hungarian Constitutional Court – Focusing on the Position of the EU Charter on Fundamental Rights. In *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, 2019(10).
- POPOV, Athanase (2015): L'avis 2/13 de la CJUE complique l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. In *La Revue des Droits de l'Homme*. Online: <https://revdh.revues.org/1065>
- TÉGLÁSI András (2010): A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. *Kül-Világ*, 7(4), 22–47.
- TÉGLÁSI András (2014): 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 Közszerzési Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 149–164.