
Az Alapjogokért Központ észrevételei a Bizottság jogállamiságról kiadott vitairata kapcsán



2019 JÚLIUS 4.

ALAPJOGOKÉRT KÖZPONT



Az Alapjogokért Központ észrevételei a Bizottság jogállamiságról kiadott vitairata kapcsán

Bevezető

2019 áprilisában az Európai Bizottság vitaindító iratot adott közzé, melyben az Európai Unió alapértékei és a jogállamiság védelméhez szükséges rendelkezésre álló eszközöket mérte fel. A Bizottság álláspontja szerint Európában az elmúlt években a jogállamiság elve egyre nagyobb nyomás alatt áll. A Bizottság alelnöke, Frans Timmermans a vitairat kiadása kapcsán kifejtette¹, hogy a jogállamiság az európai identitás alapköve, hiszen az egész Európai Unió működése a jogállamiság elvét tiszteletben tartó tagállamokon alapul. Mindezek fényében szükséges a jogállamiság elvének fontosságát hangsúlyozni, és annak betartását erősíteni a tagállamokban, melynek keretében új fajta eljárások kidolgozása segítheti az Európai Unió hatékonyabb fellépését a jogállamiság elvének megsértése esetén.

Az Alapjogokért Központ már korábban is foglalkozott² a jogállamiság elvének megsértése kapcsán indítható eljárással, hiszen az Európai Unió történetében először Magyarországgal szemben alkalmazták az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke szerinti eljárást, mely a Szerződés 2. cikkében foglalt értékek, többek között a jogállamiság megsértése esetén úgynevezett megelőzési mechanizmust érvényesít és szankciókat helyez kilátásba. A jogállamisági mechanizmusokkal összefüggésben így az alábbi szempontokat ajánljuk megfontolásra.

A jogi keretek

Az Európai Unióban általánosan érvényesülő, egyik legfontosabb alapelv, a hatáskör-átruházás elve, melyről az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikke rendelkezik. Eszerint az Unió kizárólag a tagállamok által átruházott hatáskörök határain belül jár el az alapító szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Emellett a hatáskörgyakorlás során a szubszidiaritás és az arányosság elveinek is érvényesülniük kell.

Ehhez szervesen kapcsolódik Magyarország Alaptörvényének E) cikk (2) bekezdése, mely az ún. hatáskör-transzferről és annak korlátjáról rendelkezik. Eszerint Magyarország az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja, de ez nem korlátozhatja többek között az állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.

1 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1912_en.pdf

2 <http://alapjogokert.hu/2018/11/26/jogallamisag-vita-kontra-vilagnezetek-harca/>



Szintén ide kapcsolható az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkének (2) bekezdése, mely szerint „az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is”. E rendelkezés párhuzamba állítható az Alaptörvény R) cikkének (4) bekezdésével, mely szerint „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége”.

A jogállamiság elve alapvetően az állami, vagy alkotmányos berendezkedés rendezőelve, mellyel összhangban a magyar alkotmányozó hatalom az Alaptörvény szellemiségéből fakadóan megfelelő biztosítékokat alakított ki ezen elv érvényesülésére. Az állami szuverenitás szerves részét képezi az alkotmányos berendezkedés kialakítása, mely hatáskör gyakorlásáról az Európai Unió tagállamai a csatlakozással sem mondtak le, ami egyébként Magyarország esetében Alaptörvénybe is ütközne.

Álláspontunk szerint az Európai Bizottság a hatáskör-átruházás, a szubszidiaritás és az arányosság elvét megsértve, a tagállamok szuverenitását és alkotmányos identitását negligálva kísérel meg európai szintű kontrollt kialakítani a jogállamiság elvének a tagállamokban történő érvényesülése felett.

Jog vagy politika?

A vitairat központi problematikáját képező jogállamiság elvét, a Szerződés 2. cikke³ tartalmazza. Frans Timmermans nyilatkozatában ezen értékek egyikét az európai identitás alapköveként határozza meg. Ezzel tulajdonképpen azt juttatja kifejezésre, hogy az európai identitás olyan, a 2. cikkben meghatározott értékeken, jelen esetben kifejezetten a jogállamiság elvén alapul, melynek minden tagállamban egyformán kell érvényesülnie. Ebből tehát az is következik, hogy az Timmermans által elképzelt európai identitás a tagállamokban egyformán és egységesen érvényesülő alapértékeket feltételez, ami azt is jelenti, hogy ez az európai identitás a tagállamok különböző nemzeti, vagy alkotmányos identitása felett áll. Ez az elképzelés határozottan vitatható. Mindazonáltal egyértelműsíti, hogy a diskurzus valójában nem jogi kérdésekről, hanem világnézeti, ideológiai különbözőségekről folyik.

Az is erre utal, hogy a vitairat kiadásának idején, 2019 áprilisában javában folyt az európai parlamenti képviselők választási kampánya, melyben Timmermans az Európai Szocialisták Pártjának csúcsjelöltjeként aktívan közreműködött, s így – a Bizottság alelnökeként tett – nyilatkozata kampánytevékenységként is felfogható, tehát valójában politikai üzenetet fogalmazott meg. Fokozza a helyzet visszáságát, hogy a biztosoknak világosan el kellett különíteniük hivatalos minőségükben történő megszólalásukat a kampány során tett nyilatkozataiktól⁴, ami jelen esetben nem történt meg.

³ EUSZ 2. cikk: Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

⁴ A Timmermans által folytatott kampány hatására maga a Bizottság adott ki közleményt, miszerint Juncker elnök módosította a Bizottság Magatartási kódexét, és iránymutatást adott ki a biztosok kampánytevékenységével kapcsolatban (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-854_hu.pdf).



A vita tárgyának politikai jellegét erősíti, hogy a Szerződés 2. cikkében foglalt értékeket, mint a szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság, vagy igazságosság valójában nem definiálták, nem töltötték meg jogi, normatív tartalommal és erre utaló egyéb jogforrás sem lelhető fel. A vitairatban is hivatkozott bizottsági közlemény⁵ kísérletet tesz a jogállamiság elvének pontos meghatározására, mellyel összefüggésben az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezési gyakorlatára, valamint az Európa Tanács által összeállított dokumentumokra hivatkozik. Eszerint a jogállamiság lényegi jelentését adó elvek közé tartozik a törvényesség, a jogbiztonság, a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, a független és pártatlan bíróságok, a hatékony bírósági jogorvoslat, valamint a törvény előtti egyenlőség. Ezen elvek azonban szintén absztrakt fogalmak. A 2. cikk szerinti uniós értékek tehát valójában politikai-filozófiai kategóriák, melyek további értelmezésre szorulnak. Ebből az is következik, hogy ideológiai meggyőződések mentén könnyedén megtölthetők politikai tartalommal, és így az Európai Unióban aktuálisan érvényesülő véleményformálók interpretációjában válnak számon kérhetővé a tagállamokon. A jogállamiságról szóló vita esetében tehát valójában jogi köntösbe bújtatott politikai vitáról van szó, mely a tagállami szuverenitásba történő beavatkozásban csúcspontot ér el. Ráadásul az eddigi tapasztalataink azt mutatják, hogy az Európai Unióban jelenleg rendelkezésre álló eszközök alkalmazását is a politikai indíttatás hatotta át a valódi párbeszédre, vagy a jogi és szakmai érvek figyelembevételére vonatkozó minden igényt nélkülözve.

A jogállamisági mechanizmussal kapcsolatos tapasztalataink

A Magyarország elleni 7. cikk szerinti jogállamiság eljárás megindítását megelőzően készült Sargentini-jelentés előzménye volt, hogy a baloldali-liberális pártok folyamatosan bíralták a magyar jogalkotási tevékenységet, majd ezt követte egy zöldpárti képviselő, Rui Tavares által a magyar jogállamiság helyzetéről készített jelentés. Végül a holland zöldpárti Judith Sargentini készítette el a 7. cikk szerinti eljárás megindítását megelőző jelentését, melynek előkészítése során nem biztosított lehetőséget arra, hogy Magyarország kifejtse álláspontját, és nem is törekedett a valós helyzet feltárására.

A Sargentini-jelentés számos olyan területet érintett, mely alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik, így annak vizsgálatára a jelentés nem is terjedhetett volna ki. Ezek közé sorolható például a magyar Alkotmánybíróság hatásköre, vagy az országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása. A tagállami szuverenitás megsértését Sargentini a jelentésében egy Európai Bizottság által 2003-ban kiadott közleményre⁶ hivatkozva küszöbölte ki, mely szerint a 7. cikk szerinti eljárás alkalmazása során az Unió alapvető értékeinek megsértése az uniós hatáskörön kívüli területeken is vizsgálható.

5 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_1&-format=PDF A jogállamiság megerősítésére irányuló uniós keret, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, 2014.03.11.

6 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-606-EN-F1-1.Pdf>



A közlemény azonban nem tartozik az uniós jogforrások közé, és nem képezi az uniós jogrend részét, tehát gyakorlatilag a Szerződés 2. cikke szerinti értékek megsértésének megakadályozására hivatkozással maga Sargentini sértette meg az 5. cikke szerinti hatáskör-átruházás, szubszidiaritás és arányosság elveit.

Emellett a jelentés olyan megállapításokat is tartalmazott, melyek inkább minősültek politikai indíttatású vádaskodásoknak, mint valós jogi érveket felvonultató szakmai anyagnak. A jelentés például antiszemitizmussal, rasszizmussal és azzal vádolta Magyarországot, hogy nem szabályozza a szexuális irányultság és a nem alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mely vádaknak semmiféle valóságalapja nincsen.

A Lengyelország esetében indult 7. cikk szerinti jogállamisági eljárás kapcsán is olyan területeket vizsgáltak, melyek alapvetően tagállami hatáskörbe tartoznak. A Bizottság többek között az lengyel alkotmánybíróságról szóló törvény, és a lengyel igazságügyi reform keretében elfogadott törvények kritikáját fogalmazta meg, melyek a lengyel igazságszolgáltatási rendszert alakították át. A Bizottság kifogásolta a független és jogszerű alkotmányossági felülvizsgálat hiányát, és azt is megállapította, hogy az „új igazságszolgáltatással kapcsolatos szabályozás komoly aggályokat vet fel a bírói függetlenséget illetően, mely jelentősen növeli Lengyelországban a jogállamiság rendszerszintű fenyegetettségét”⁷.

Az európai gondolat, avagy a vita valódi tárgya

Az Unió alapértékei megsértésének vizsgálatát célzó eszközök a fent leírtak alapján a tagállami szuverenitás megsértésének problematikáját vetik fel, mely a soft law eszközeivel nem orvosolható. A kérdés megnyugtató rendezéséhez elkerülhetetlen lenne a szerződések módosítása, mely tagállami konszenzust feltételez. Az Európai Unió sokszínűségéből, a tagállamok földrajzi, geopolitikai elhelyezkedésének különbözőségéből, és az egyes tagállamok különböző történelmi gyökereiből fakadóan azonban nem lehet egységes zsinórmértéket alkalmazni a Szerződés 2. cikke szerinti értékek vizsgálatához. A jogállamiság elvének meghatározását tartalmazó, korábban hivatkozott 2014-es bizottsági közlemény, maga is úgy fogalmaz, hogy „Nemzeti szinten a jogállamiságból származó elvek és normák pontos tartalma elérhet egymástól, az egyes tagállamok alkotmányos rendszerétől függően”. Elég csak arra gondolnunk, hogy mennyi különböző államformával, vagy kormányformával rendelkező állam tagja az Európai Uniónak.

Az Európai Unió létrejöttének célja a közös belső piac⁸ létrehozatala volt, az alapítók eredeti szándéka kizárólag a gazdasági együttműködés kialakítására terjedt ki. Az integráció története során számos és sok esetben sikeres kezdeményezés volt az integráció mélyítésére. Ez a folyamat az Alkotmányszerződés létrejöttével kulminálódott, ami azonban tagállami ratifikációk hiányában nem lépett hatályba. Ennek ellenére az

⁷ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2017/0835/COM_COM\(2017\)0835_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2017/0835/COM_COM(2017)0835_EN.pdf)

⁸ Az EUSZ 3. cikkében megfogalmazott célok között továbbra is számos olyan cél kerül megfogalmazásra, mely a gazdasági fejlődés előmozdítását segíti elő.



integráció mélyítésére irányuló törekvések továbbra is fennállnak, ami az Európai Unió hatáskörének a tagállami hatáskörök rovására történő folyamatos kiterjesztésében is megmutatkozik. Ennek újabb jele a Bizottság által 2019 áprilisában kiadott vitairat is. Az Alapjogokért Központ szerint azonban a vitairat kiadását egy másik vita lefolytatásának kellett volna megelőznie. Frans Timmermans a vitairat kiadásához fűzött közleményében tényként kezeli, hogy az európai identitás alapköve a jogállamiság. Az európai identitás meghatározása körüli vita azonban a jogállamiságtól függetlenül valójában nem jutott nyugvópontra.

Fel kell tennünk a kérdést, hogy létezik-e egyáltalán európai identitás, vagy csak olyan európai közös értékek léteznek, melyek az Európai Unió tagállamai nemzeti, vagy alkotmányos identitásának részét képezik? Amennyiben létezik európai identitás, ki az alanya? Elmondható-e, hogy az Európai Unió európai identitással rendelkezik? Az utóbbi évek tendenciája az, hogy az alapító, vagy nyugati tagországok e kérdések megválaszolása nélkül a saját meggyőződésünknek megfelelően, önkényesen határozzák meg az európai identitás alapját képező értékeket, oly módon, hogy a Szerződésekben található absztrakt fogalmakat töltik meg a saját értelmezésük szerinti tartalommal. Mindennek pedig közleményekkel és a jelen dokumentumban is tárgyalt vitairatokkal kívánnak érvényt szerezni.

Emellett figyelmen kívül hagyják azokat az elveket is, melyek szerint minden tagállam egyenlő, vagy a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartására vonatkozó elvet. Azzal kapcsolatban pedig nincs egységes álláspont, hogy hol húzódik a határ a nemzeti és az európai identitás között, ha utóbbi létezik egyáltalán. Úgy véljük, hogy a 7. cikk szerinti eljárás és hasonló kényszerítő eszközök alkalmazása helyett ezeket a világnézeti vitákat szükséges lefolytatni.

Konklúzió

A többször is citált sajtóközleményben Frans Timmermans úgy nyilatkozott, hogy a jogállamiság kérdése az Európai Unióban ma fontosabb, mint valaha. Valóban az integráció történetének egyik fordulópontjához érkeztünk, ám az Alapjogokért Központ szerint az Európai Unió jövőjének alakításában nem a jogállamisági mechanizmusok politikai eszközként történő bevetésével szankcionált tagállamok leckéztetése kellene, hogy kulcsszerepet játsszon. Ennél égetőbb, és az Európai Unió történetében eddig példa nélküli ügyek vannak napirenden. Ezek közé tartozik az Egyesült Királyság Európai Unióból történő kilépése, vagy a bevándorlással kapcsolatos kihívások, melyek nem csak a schengeni határokon fekvő tagállamokat érintik. Jelenleg Európa identitásválságban van, ami a belső törésvonalak megjelenésében is megmutatkozik.

A Bizottság pedig mindezt valódi párbeszéd lefolytatása nélkül, az általa alapvetőnek vélt értékek közvetítésével, mesterséges eszközök és mechanizmusok útján kívánja kezelni.



A jogállamiságról szóló vita tehát nem az európai közös identitást erősíti, a jelenség mögött valóban ideológiai, felfogásbeli különbségek állnak. Ezért semmilyen módon nem támogatunk olyan javaslatokat, melyek az absztrakt jogi kategóriák megsértésén alapuló támadások lehetőségét bővíti. Nem kívánunk újabb eszközöket adni az Európai Unióban jelenleg meghatározó baloldali-liberális véleményformálók kezébe ahhoz, hogy egyes tagállamok alkotmányos berendezkedését világnézeti meggyőződésüknek megfelelően saját szájízükhöz igazítsák, és azokra az uniós értékek megsértése címén aktuálpolitikai kérdésekben újabb fronton politikai nyomást gyakoroljanak. Zárásképpen hangsúlyozzuk, mennyire visszás, amikor e politikai eszközöket kettősmércét alkalmazva vetik be, hiszen ez növeli a tagállamok közötti egyenlőtlenséget. Gondoljunk csak a Franciaországban zajlott sárgamellényes tüntetések visszaszorítására, vagy a katalán függetlenségi népszavazás során alkalmazott rendőri túlkapásokra, amelyek kapcsán egyszer sem merült fel a jogállamiság elve megsértésének vádja. Meggyőződésünk tehát, hogy az ilyen és ehhez hasonló viták lefolytatása, valamint az Unió alapértékei megsértésének megelőzésére kialakított újabb eljárások messze túlmutatnak az integráció eredeti céljain, így azok csupán politikai csatározások eszközeiként szolgálnak.