

BOKROS ATTILA

Nemzetközi Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Lattmann Tamás PhD, adjunktus

A JOGÁLLAMISÁG ÉRTÉKÉNEK VÉDELME AZ EURÓPAI UNIÓBAN – KORSZAKVÁLTÁS AZ UNIÓS JOGÁLLAMISÁGVÉDELEMBEN

1. Az uniós jogállamiságvédelem története

Az Európai Bizottság 2016. június 1. napján kibocsátotta első „jogállamiságra vonatkozó véleményét”, és azt megküldte Lengyelország részére¹. Történelmi pillanat, amit éppen átélünk, nem csupán az Európai Unió jogállamiságvédelmi keretének történelmi pillanata, de az európai egység szempontjából is jelentős fordulópontra. Ugyanis, ha az eljárás megszilárdul, és a tagállamok az Európai Bizottság által lefolytatott jogállamiságvédelmi eljárást elfogadják, úgy közelebb kerülhetünk az európai egységállam felé. Amennyiben Lengyelország megtámadja az Európai Bizottság eljárásának jogszerűségét, úgy ebben a folyamatban megtorpanunk.

De kezdjük az elején! A Maastrichti Szerződéssel létrehozott Európai Unió a korábbi gazdasági területek mellett politikai jellegű hatásköröket is kapott. Mint politikai unióban a jogállamiság kérdése is kulcsfontosságú lett: a hatályos jogszabályok értelmében az Európai Unió többek között a jogállamiság és a demokrácia értékeire épül². A 1990-es években a csatlakozás előtt álló keleti államok demokratikus hagyományokban szűkölködő csoportja az Európai Unió és tagállamai szemében veszélyt jelentettek a politikai értékek mentén szervezett közösségükre, így szükségesnek ítélték kettős jogállamiságvédelmi rendszer kialakítását: (1) egyrészt ennek eredményeként vezették be a Koppenhágai Kritériumokat a csatlakozási tárgyalások további lefolytatására³; (2) másrészt az Amszterdami Szerződés módosításai révén bevezették az ún. 7. cikk szerinti eljárást. A cél az volt, hogy egyrészt a keleti államok csatlakozásakor szoros vizsgálat alá vonják a tagjelölteket – többek között – jogállamisági szempontból, másrészt a már felvételt nyert keleti tagállamok tagsága alatt is vizsgálható legyen a közös értékek melletti elkötelezettségük⁴. A Koppenhágai

¹ European Commission – Fact Sheet. Commission Opinion on the Rule of Law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions and Answers, Brussels, 2016.06.01., forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-2017_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2017_en.htm) (2016.06.01.)

² Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikk

³ Ld. részletesebben: BOKROS 2015. 54-55.

⁴ A Bizottság COM(2003) 606 final közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikkéről. Az Unió alapvető értékeinek tisztelete és előmozdítása [a továbbiakban: COM(2003) 606 final], 3.

Kritériumok megfelelően működtek és működnek a mai napig is⁵, ugyanis az EU-tagság eddig valamennyi tagjelölt számára kellő motivációt jelentett arra, hogy az Unió által elvárt cselekvési tervet kövessék.

Probléma a már tagságot nyert egyes államokkal van. A 7. cikk szerinti eljárás Amszterdami Szerződés szerinti formája csupán egy szakaszból állt: a szankciós mechanizmusból. Ez az ún. Haider-ügy⁶ eredményeként egészült ki a megelőző mechanizmussal, amellyel így összeállt a hatályos rendszerben ismert 7. cikk szerinti eljárás: az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 7. cikk (1) bekezdése a megelőző mechanizmus, míg a 7. cikk (2), (3) és (4) bekezdései a szankciós mechanizmus szabályait részletezik. A 7. cikk szerinti eljárást a gyakorlatban sosem alkalmazták, több okból sem. Egyrészt mind a két mechanizmus sikeres lefolytatása számos intézmény támogatását igényli: a Tanács, az Európai Tanács, a Bizottság, a Parlament, adott esetben a tagállamok egy csoportjának támogatása szükséges ahhoz, hogy az eljárás egyik fázisból a másikba lépjen. Elméletben elképzelhető, de a valóságban lényegében kivitelezhetetlen, hogy az eljárás valamennyi szereplője esetenként minősített vagy egyhangú szavazatával hozzájáruljon a mechanizmus sikeres lefolytatásához. Másik szempont az, hogy az Európai Bizottság a Haider-ügy tanulságai nyomán tartózkodik olyan eszköz alkalmazásától, amely hatásában a tagállamok közötti erőviszonyokat olyan módon szétzilálja, és az egyensúlyt megbontja, mint a 7. cikk szerinti eljárás⁷.

Milyen eszköz áll még a Bizottság rendelkezésére? Jogállamiságvédelem céljára a Bizottság alkalmazhatja még az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárást is. Viszont a kötelezettségszegési eljárás jogállamiságvédelem céljára két okból sem tökéletes. Egyrészt a kötelezettségszegési eljárás megindításának a feltétele, hogy a tagállam valamely konkrét jogszabályhely rendelkezését megsértve szegje meg Szerződések adta kötelezettségét. Ilyen a jogállamiságvédelem területére eső ügyek egy részénél nincs, ugyanis a tagállam jogállamiság értékét rendszerjellegetően fenyegető magatartása „csupán” az EUSZ 2. cikk rendelkezéseit érinti: „[v]annak olyan aggodalomra okot adó helyzetek, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, és ezért nem tekinthetők a Szerződések szerinti kötelezettségek megsértésének, mégis rendszerszintű fenyegetést jelentenek a jogállamra.”⁸ Másrészt a kötelezettségszegési eljárás nem képes a jogállamiság értékét érő rendszerjellegetű fenyegetésekre választ adni, ugyanis az eljárás egyedi ügyek elbírálására használható, a rendszerjellegetű, a teljes tagállami szervezetrendszeret érintő fenyegetésekre nem tud megfelelően és gyorsan reagálni. Ugyanakkor a

⁵ Természetesen kisebb módosítások, illetve adott tagjelölt államokra való egyéniesítési javaslatok folyamatosan felvetődnek.

⁶ PEERS (2004): 73-77.

⁷ Az Európai Bizottság 7. cikk szerinti eljárás alkalmazásáról tett nyilatkozatához ld. COM(2003) 606 final: 12.

⁸ A Bizottság COM(2014)0158 final közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret [a továbbiakban: COM(2014)0158 final], 6.

kötelezettségszegési eljárás az egyetlen jogállamiságvédelmi eljárás, amelyet ténylegesen alkalmaztak is, és amelynek ezáltal gyakorlata is van⁹.

2. A „7. cikket megelőző eljárás” hatályos szabályai és összehasonlító elemzése

Sem a 7. cikk szerinti eljárás, sem a kötelezettségszegési eljárás nem tekinthető megfelelő eszköznek a Bizottság kezében a jogállamiságot érő rendszerjellegű fenyegetések kezelésére. *„Jobban kidolgozott eszközrendszerre van szükségünk, nem elég, ha mindössze a politikai meggyőzés >>puha hatalmi eszköze<< és az EUSZ 7. cikkében szereplő >>nukleáris opció<< között választhatunk.”*¹⁰ A Bizottság a hiányosságot – az Európai Bizottság korábbi elnökének 2012. évi beszédéből is kiolvashatóan – észlelte, és 2014. március 11. napján javaslatot tett egy új, középszintű eljárástípusra¹¹. Ez az ún. „7. cikket megelőző eljárás”, és ez az, amelyet napjainkban aktiváltak Lengyelországgal szemben.

„Elsődleges feladatomnak tekintem, hogy a jogállamiság értékét veszélyeztető rendszerszintű fenyegetéseket megelőzzük. Őszintén hiszem, hogy a megelőzés jobb, mint a javítás. Az érintett tagállammal való gyors párbeszéd kezdeményezése pedig önmagában segítségünkre lehet ilyen problémás helyzetek megoldásában.” Az Európai Bizottság első alelnökének, Frans Timmermansnak az Elnökök Értekezlete 2014. október 7. napján elhangzott beszédében már felfedezhetjük azt a két elemet, amely az új eljárás sajátossága lesz: a megelőzés és a párbeszéd. Az új eljárás lényegében nem is új eljárás, hanem – az Európai Bizottság értelmezése alapján – a „7. cikket megelőző eljárás” – nevéből is következően – korai megelőző szakasza a 7. cikk szerinti eljárásnak. Mint ilyen nem igényel a Bizottság számára új hatásköröket, mivel nem másról van szó, mint az eddigi hatásköri szabályok tisztázásáról és részletezéséről. Mivel nem új hatáskörrel van szó, így nem szükséges a Szerződések módosítása és a tagállamok jóváhagyása. Ezt erősíti a Bizottság azon álláspontja is, miszerint a „7. cikket megelőző eljárás” nem terheli a tagállamokat újabb kötelezettségekkel. Eredményeként az Európai Bizottság nem hoz kötelező döntést az eljárás alá vont tagállammal szemben. Az eljárás egyedüli következménye az lehet, hogy a Bizottság megvizsgálja annak a lehetőségét, hogy megindítsa a 7. cikk szerinti eljárást. Ugyanakkor, mint láthattuk a Bizottságnak éppen az a célja az új eljárással, hogy a probléma még azelőtt megszűnjön, mielőtt a 7. cikk szerinti eljárás ténylegesen megindíthatóvá válna. A cél, hogy megállítsa a hibás tagállami magatartást azon az intenzitási szinten, amikor még nem okoz komolyabb károkat a jogállamiság értékében.

⁹ Lásd pl. C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország, C-518/07. sz. Bizottság kontra Németország, C-614/10. sz. Bizottság kontra Ausztria

¹⁰ BARROSO 2012.

¹¹ Jogállamiság értékét védő eljárásra már korábban is érkezett javaslat az Európai Unió intézményeihez. 2013. április 22-i Általános Ügyek Tanácsán napirenden volt egy demokrácia-, alapjog- és jogállamiságvédelmi mechanizmus, melyet Dánia, Finnország, Németország és Hollandia kezdeményezett.

Milyen tagállami magatartás váltja ki a „7. cikket megelőző eljárás” megindítását? Erre a kérdésre a 7. cikk szabályainak egyidejű ismertetésével érdemes válaszolni, ugyanis ennek mentén válik ténylegesen érzékelhetővé az, hogy az új eljárás bevezető szakasza (kíván lenni) a 7. cikk szerinti megelőző és szankciós mechanizmusnak.

- (1) A 7. cikk szerinti megelőző mechanizmus megindításának a feltétele a következő: „(...) fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.”¹² A „súlyos sérelem” alatt a Bizottság COM(2003) 606 final közleménye olyan sérelem bekövetkezését érti, amely egyrészt a tagállam által szándékosan végrehajtott értéksérelem, illetve eredményében a 2. cikkben említett értékek alapvető sajátosságait érinti. A „súlyos sérelem” egyértelműen arra utal, hogy bármilyen, a jogállamiság értékét érő sérelem nem alkalmas a 7. cikk szerinti eljárás beindítására, ennél magasabban határozza meg a küszöböt a Szerződés. A „súlyos sérelem” alapeleme, hogy egyedi jogsérelmek helyett szisztematikus¹³, rendszerjellegű sérelmet ír elő az eljárás megindításához; nem csupán egyes egyének jogsérelme, hanem a tagállami jogrendszer elemi sajátossága alapján a teljes társadalom (vagy kisebb-nagyobb csoportja) jogsérelmére kell, hogy sor kerüljön.

A megelőző mechanizmus ennek a „súlyos sérelemnek” az „egyértelmű veszélyét” kívánja meg. „Egyértelműség” alatt a Bizottság a tagállami szándék összetéveszthetetlen célirányosságát érti, vagyis hogy a tagállam a „súlyos sérelem” bekövetkezése érdekében cselekszik. A „veszély” pedig jelzi, hogy ennek a tényleges sérelemnek nem szabad materializálnia, vagyis az értéksérelemnek csupán reális lehetőség szintjén kell megmaradnia. A veszély tényleges sérelem formájában történő megjelenése már a szankciós mechanizmus aktiválását vonja maga után.

- (2) A 7. cikk szerinti szankciós mechanizmus megindításának a feltétele a következő: „(...) a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.”¹⁴

A szankciós mechanizmus a „súlyos sérelem” tartósságát várja el, ez két dolgot jelenthet: egyrészt azt, hogy „súlyos sérelem” huzamosabb ideig fennáll, vagy hogy a „súlyos sérelem” szisztematikusán ismétlődik. A megelőző eljárásnál említettek itt is megfelelően alkalmazandók, vagyis a sérelemnek a társadalom egészét vagy egy részét kell, hogy érje, nem elegendő egyszeri, egyedi – ámbár a 2. cikkben említett értékeket sértő – jogsérelem. Amennyiben az egyedi jogsértések ismétlődése kellően huzamos ideig fennáll, teljesül a tartósság kritériuma. Amennyiben a tagállami jogsérelem szándékos, nyíltan a 2. cikkben említett értékek ellen tör, és a társadalom egészét vagy részét éri tényleges jogsérelem formájában, akkor aktiválható a szankciós mechanizmus¹⁵.

¹² EUSZ 7. cikk (1) bekezdés

¹³ COM(2003) 606 final: 7. p.

¹⁴ EUSZ 7. cikk (2) bekezdés

¹⁵ COM(2003) 606 final: 8. p.

(3) A „7. cikket megelőző eljárás” megindításának a feltétele a következő: „*a jogállamiságot érő rendszerjellegű fenyegetés*”.

A „7. cikket megelőző eljárás” célja, hogy a 7. cikk szerinti eljárás mindkét mechanizmusa megindításához szükséges küszöböt lejjebb hozza, és jogállamiságvédelmi eljárás alá vonjon tagállamot akkor is, ha a jogállamiság értéke nem sérül súlyosan és tartósan, továbbá nem áll fenn annak az egyértelmű veszélye sem. Ez az alacsonyabb küszöb „*a jogállamiságot érő rendszerjellegű fenyegetés*”. A jogállamiságot akkor éri rendszerjellegű fenyegetés az Európai Bizottság szerint, ha egy adott tagállamban megszűnik a jogállamiságot biztosító, nemzeti szinten létrehozott mechanizmus hatékony működése. A keret olyan helyzetekben aktiválódik, amikor „*(...) a tagállami hatóságok olyan intézkedéseket hoznak vagy olyan helyzeteket tolerálnak, amelyek valószínűleg rendszeresen és hátrányosan befolyásolják a jogállamiság garantálása céljából létrehozott nemzeti szintű intézmények és biztosítékul szolgáló mechanizmusok sértetlenségét, stabilitását és megfelelő működését.*”¹⁶ A „7. cikket megelőző eljárás” formálisan nem a jogállamiság értékét, hanem a jogállamiság értéke épségét biztosító nemzeti intézményeket érő fenyegetés esetén kezdeményezhető.

A „*rendszerjellegű fenyegetettség*” nehezen értelmezhető tartalommal bír. Annyi bizonyos, hogy a Bizottság elvárása szerint a 7. cikk szerinti eljárás két mechanizmusa által megkívánt intenzitási foknál alacsonyabb szintet követel meg¹⁷. Továbbá a Bizottság külön kiemeli a rendszerjellegű elemet, ugyanis semmilyen feltételekkel sem szeretne egyedi ügyekben eljárni vagy bírósági döntéseket felülbírálni¹⁸. A szakirodalom alapján a „rendszerjellegű fenyegetettség” szintjét az a szándékos tagállami magatartás érheti el, amely ugyan megfelel a formális jogállamra előírt elvárásoknak, a demokratikus értékekkel ugyanakkor nehezen összeegyeztethető (pl. kétértelmű vagy kirekesztést támogató beszéd politikai vezetők részéről¹⁹).

A három mechanizmus egymásra épül, ugyanis azok a jogállamiság értékét negatívan érintő, egyre intenzívebb tagállami magatartások esetén kezdeményezhetők. A Bizottság COM(2014)0158 közleménye hangsúlyozza, hogy a „7. cikket megelőző eljárás” célja, hogy megelőzze az „egyértelmű veszély” kialakulását a tagállamban, ezzel a „7. cikket megelőző eljárást” a 7. cikk szerinti megelőző mechanizmus elé helyezi. A Haider-ügy eredményeként megszülető 7. cikk szerinti megelőző mechanizmusnak pedig kimondott célja az volt, hogy a szankciós mechanizmust párbeszédre épülő, kisebb intenzitási fokon aktiválódó mechanizmus előzze meg²⁰. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a „7. cikket megelőző eljárás” megindítása nem jelenti akadályát annak, hogy a 7. cikk szerinti eljárást megindítsa akkor, ha a tagállam a jogállamiságot biztosító nemzeti

¹⁶ COM(2014)0158 final: 7.

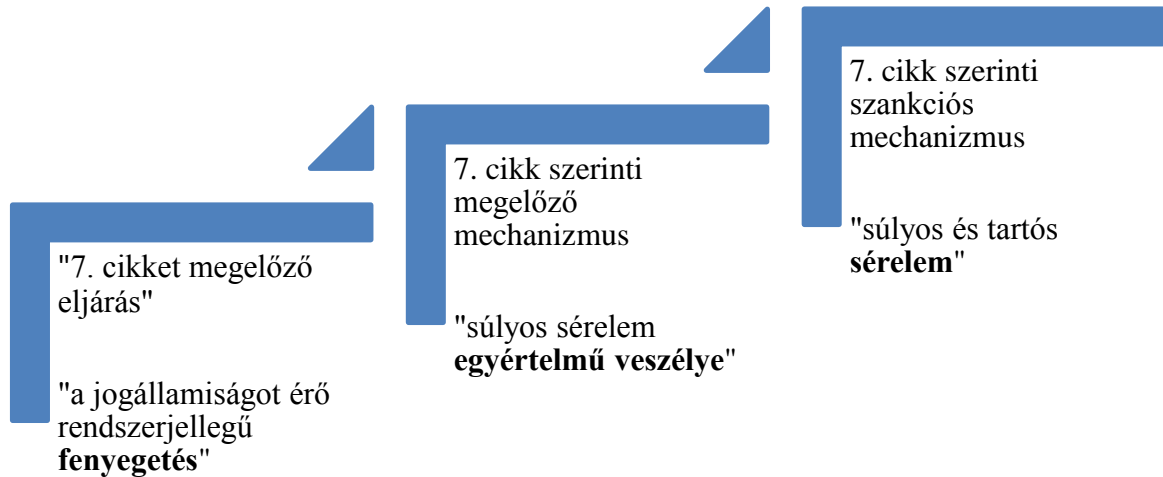
¹⁷ WENNERSTRÖM 2014. 620.

¹⁸ CLOSA 2015. 3.

¹⁹ WENNERSTRÖM 2014. 612.

²⁰ PEERS 2004. 78.

intézményrendszert érő fenyegetésen túl a jogállamiság értéke sérelmének egyértelmű veszélyeztetését jelentő magatartást kezd tanúsítani. A Bizottság által kialakított fokozatos jogállamiságvédelmi keretet a következő ábra szemlélteti.



Az új eljárás három szakaszból és egy előzmény eljárásból áll.

(1) Strukturált információcsere

Az Európai Bizottság előzményként értesül arról, hogy egy tagállamban a jogállamiság értékét érő rendszerjellegű fenyegetettség lehetősége fennáll. A Bizottság összegyűjt és megvizsgál minden olyan adatot, információt, amely ahhoz szükséges, hogy megállapítsa: valóban egyértelműek a jelek arra, hogy fennáll a jogállamiság rendszerjellegű fenyegetettsége az adott tagállamban. A Bizottság szabad kezet kap abban, honnan szerzi be információit (pl. tagállami hatóságok, Európa Tanács, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége).

(2) Értékelés – „Jogállamiságra vonatkozó vélemény”

Az Európai Bizottság párbeszédet kezdeményez a tagállammal²¹. Ennek formája – a strukturált információcserét követően – az ún. „jogállamiságra vonatkozó vélemény” megküldése a tagállamnak. Ebben a Bizottság leírja észrevételeit a rendszerjellegű fenyegetéssel kapcsolatban, indokolja aggodalmait. A tagállam számára válaszadási lehetőség adott, vagyis reagálhat a Bizottság által felvetett aggodalmakra. A Bizottság felkészült arra az esetre is, ha egy tagállam megtagadná az együttműködést (megsértve lojális együttműködési kötelezettségét²²). Ilyen esetben a jogállamiságot érintő negatív tagállami magatartás intenzitásának értékelésénél a Bizottság a tagállam e magatartását megfelelően figyelembe veszi.

²¹ LÁNCOS 2014. 3.

²² EUSZ 4. cikk (3) bekezdés

Az eljárás egyik legfontosabb sajátossága a bizalmasság. A Bizottság az eljárás minden szakaszában bizalmas tárgyalásokat kezdeményezhet, illetve bizalmas tárgyalásokban vehet részt a tagállammal. A bizalmasságot jelzi az is, hogy a Bizottság „jogállamiságra vonatkozó véleményét” nem hozza nyilvánosságra, csupán az érintett tagállam részére történő megküldéséről tájékoztatja a nyilvánosságot.

(3) Ajánlás – „Jogállamiságra vonatkozó ajánlás”

Amennyiben a tagállam a „jogállamiságra vonatkozó véleményben” megfogalmazott aggodalmakat nem oszlatja el megfelelően, és a Bizottság objektív bizonyítékok birtokában megállapítja, hogy a jogállamiságot rendszerjellegetű fenyegetés éri, úgy kibocsátja az ún. „jogállamiságra vonatkozó ajánlást”. Ebben – a véleménytől eltérően – a Bizottság határidőt tűz a tagállam számára azért, hogy a Bizottság indokolt aggodalmait megszüntesse a Bizottság által adott konkrét utalások mentén²³. A Bizottság lényegében megoldási tervet nyújt ajánlásával.

(4) A harmadik szakasz a nyomonkövetés, amikor a Bizottság vizsgálja, hogy az eljárás alá vont tagállam követi-e az ajánlásban meghatározottakat. Amennyiben a tagállam nem szünteti meg a jogállamiság értékének rendszerjellegetű fenyegetését, a Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy megindítsa a 7. cikk szerinti mechanizmusok valamelyikét.

3. A „7. cikket megelőző eljárás” alkalmazása

Az új eljárást nem minden tagállam fogadja pozitívan. Kétségtelen, hogy szuverenitást csökkentő tényező egy szupranacionális szerv által végzett jogállamisági kontroll. A rendszer ezért kompromisszumos alapon épül fel: (1) nem teljesen új eljárás jön létre, hanem a 7. cikk szerinti eljárás részletesebb rendszere működik tovább, mintegy a korábbi két szakaszhoz kiépül egy, eddig is a Szerződésekbe beleírható megelőző szakasz; (2) az eljárás politikai érdekérvényesítési eszköz (szerzésére tett bizottsági próbálkozás), nem pedig jogilag kötelező döntéshozatali forma; (3) az eljárás nem jelent tagállamok feletti döntéshozatalt, ugyanis a Bizottság az eljárás végével a tagállam számára kötelező döntést nem hoz; az eljárás egyedüli eredménye az lehet, hogy a Bizottság a 7. cikk szerinti eljárás megindításának lehetőségét megvizsgálja. A 7. cikk szerinti eljárás pedig már kormányközi kontroll alatt áll²⁴.

²³ COM(2014)0158 final: 9.

²⁴ A szupranacionális kontroll engedélyezésétől a tagállamok már a 7. cikk szerinti eljárás tervezetének kidolgozásakor is tartottak. Több javaslat is született arra, hogy a jogállamiság értéke sérelmének tényét az Európai Unió Bírósága mondja ki, és az eljárásban az Európai Parlamentnek is jelentős szerep jusson, mint demokratikus kontrollnak. A tagállamok szuverenitásfélése miatt az Európai Unió Bíróság hatáskörének bővítésére vonatkozó javaslatot elutasították. Az Európai Parlament hatásköre pedig az eljárás kezdeményezésére és egyetértésre terjed ki. Ilyen szabályokkal a tagállamok garantálták, hogy a 7. cikk szerinti eljárás kizárólagosan kormányközi együttműködés hatálya alatt működjön.

Az Európai Bizottság 2016. január 13. napján határozott arról, hogy megindítja a „7. cikket megelőző eljárást” Lengyelországgal szemben²⁵. Lengyelországban 2015. október 25. napján általános törvényhozási választásokat tartottak, amelyen a konzervatív Jog és Igazságosság párt szerezte meg a legtöbb mandátumot. A törvényhozás és a kormány működésének e rövid ideje alatt hozott olyan döntéseket, amelyeknek uniós értékek melletti elkötelezettségét többen, így az Európai Bizottság is kétségbe vonták²⁶. A Bizottság a lengyel törvényhozás három intézkedését kritizálta:

- (1) az Alkotmánybíróság tagjainak vitatott jelölése és kinevezése;
- (2) az alkotmánybírágról szóló törvény módosítása; végül
- (3) a közmédiáról szóló új törvény elfogadása.

A választásokat megelőzően a lengyel alkotmánybíróság három, illetve a választásokat követve további két tagjának mandátuma járt le. A korábbi lengyel törvényhozás mind az öt helyre jelölt új alkotmánybírókat. Maga a lengyel alkotmánybíróság mondta ki a jelölésekkel kapcsolatban véleményét²⁷: azoknak az alkotmánybíróknak a jelölése, akiknek a mandátuma az előző törvényhozás idején járt le, jogszerű volt; azoknak az alkotmánybíróknak a jelölése, akiknek a mandátuma már az új törvényhozás idején járt le, jogszerűtlen volt. Az új lengyel törvényhozás a korábbi jelöléseket elvetette, és öt új alkotmánybírókat jelölt, akiket a lengyel köztársasági elnök – a lengyel alkotmánybíróság döntésének figyelmen kívül hagyásával – kinevezett.

Az új lengyel törvényhozás módosította az alkotmánybírágról szóló törvényt akként, hogy a lengyel alkotmánybíróság elnökének és alelnökeinek megbízatását a korábbi kilenc évről három évre csökkentette. A hivatalban lévő elnök és alelnökök megbízatását – függetlenül mandátumuk határozott idejének hátralevő tartamától – törvény erejénél fogva 3 hónapon belül megszüntette. A lengyel alkotmánybíróság eljárási szabályaiban az új törvényhozás akként változtatta meg az alkotmánybíróság határozathozatali rendszerét, hogy a minősített többséget igénylő törvények normakontrollja alkalmával a lengyel alkotmánybíróság tagjainak minősített többsége szükséges a határozat meghozatalához.

A közmédia szabályait lefektető új törvényt fogadott el az új lengyel törvényhozás, amely két vitatott változtatást vezetett be a korábbi rendszerhez képest:

- (1) a közszolgálati műsorszolgáltatók igazgatósága és felügyelőbizottsága közvetlenül a pénzügyekért felelős miniszter felügyelete alá került; illetve
- (2) a hivatalban lévő igazgatósági és felügyelőbizottsági tagokat a törvény erejénél fogva elbocsátották.

Az Európai Bizottság érvelése alapján az új lengyel törvényhozás e magatartása egyértelmű jele a jogállamiság rendszerjellegetű fenyegetésének. Az alkotmánybíróságra vonatkozó joganyag bármely módosítása óvatosságot, és az alkotmányos értékek,

²⁵ BAUME 2016.

²⁶ European Commission – Fact Sheet. College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions and Answers, Brussels, 2016.01.13., forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm (2016.03.30.)

²⁷ Uo.

különösen a jogállamiság értékének kétségbevonhatatlan tiszteletben tartását követeli meg a jogalkotótól. A közszolgálati mősorszolgáltatókra vonatkozó joganyag módosítása pedig a sajtószabadság, illetve tágabban a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos értékét fenyegetik, amely alapjogként a jogállamiság egyik pillére.

Az eljárás most lépett be az első hivatalos szakaszába. A következőkben várhatjuk, mit lép Lengyelország. Három lehetséges út közül választhat: (1) követi a „7. cikket megelőző eljárás” menetét, és a Bizottság részére megfelelő választ ad, megpróbálva eloszlatni a Bizottság aggodalmait. (2) Lengyelország megtagadja az együttműködést és a válaszadást is. Ekkor a Bizottság az eljárást tovább folytatja, és Lengyelország magatartását megfelelően értékeli a jogállamiság rendszerjellegű fenyegetése intenzitásának vizsgálatakor. (3) Lengyelország megkérdőjelezi az eljárás jogalapját²⁸. Távlati kimenetelét tekintve az ügy kétféle eredménnyel zárulhat: részben megszilárdul a „7. cikket megelőző eljárás”, amely elvezethet minket egy kölcsönösen elfogadott és működőképes szupranacionális jogállamiságvédelmi kerethez és egységesen definiált uniós jogállamfogalomhoz, vagy a „7. cikket megelőző eljárás” megbukik és vele a szupranacionális jogállamiságvédelmi keret is, a továbbiakban pedig az EUSZ 2. cikkében meghatározott értékek tiszteletben tartása kormányközi együttműködés tárgya lesz.

Felhasznált irodalom

A Bizottság COM(2003) 606 final közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: *Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikkéről. Az Unió alapvető értékeinek tisztelete és elmozdítása*

A Bizottság COM(2014)0158 final közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. *A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*

BARROSO, José Manuel: *State of the Union*. Strasbourg (2012.09.12.), forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_hu.htm (2015.11.24.)

BAUME, Maia De La: *EU launches 'rule of law' probe of Poland, The Commission announced it would open a 'preliminary assessment' of moves by the Polish government*. Politico, 2016.01.13., forrás: <http://www.politico.eu/article/poland-probe-rule-of-law-eu-commission-timmermans/> (2016.03.21.)

BOKROS Attila: Kelet és nyugat a bővítésben? Az Európai Unió bővítési és „európaizálási” folyamatának vizsgálata, Bosznia-Hercegovina és Izland csatlakozási lehetőségének tükrében. In: Pogácsás Anett, Szilágyi Pál, Lános Petra Lea, Ádány Tamás (szerk.): *Értékek mentén rendet tartani: Válogatott tanulmányok joghallgatók tollából*. Pázmány Press, Budapest, 2015.

CIENSKI, Jan; BAUME, Maia de La: *Commission ramps up pressure on Poland. Timmermans says talks with Warsaw have 'not come close' to addressing rule of law*

²⁸ CIENSKI 2016.

concerns. Politico, 2016.06.01., forrás: <http://www.politico.eu/article/commission-ramps-up-pressure-on-poland-in-rule-of-law-probe/> (2016.06.16.)

CLOSA, Carlos: *The EU needs a better and fairer scrutiny procedure over Rule of Law compliance*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Policy Briefs. Issue 2015/01, May 2015.

European Commission – Fact Sheet. Commission Opinion on the Rule of Law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions and Answers, Brussels, 2016.06.01., forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-2017 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2017_en.htm) (2016.06.01.)

European Commission – Fact Sheet. College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions and Answers, Brussels, 2016.01.13., forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-62 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm) (2016.03.30.)

LÁNCOS Petra Lea: A Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésének új uniós keretéről. In: *Pázmány Law Working Papers*. Budapest, 2014/5.

PEERS, Steve; Dr. WARD, Angela: *The European Union Charter of Fundamental Rights. Politics, law and policy*. Hart Publishing, Oxford, 2004.

WENNERSTRÖM, Erik O.: *The EU Commission Defines the Rule of Law and a Mechanism for applying it inside the EU*. Europarättslig tidskrift, Vol. 3, 2014.

THE PROTECTION OF THE RULE OF LAW IN THE EUROPEAN UNION – A NEW ERA

Historical moment we are living in, a new era not just for the European framework for the protection of Rule of Law, but also for the whole European integration project. Rule of Law is one of the founding values of the European Union: the Member States are obliged to keep up a legal system conforming to the value; the European Union itself is obliged to maintain mechanisms that provide protection for the value. Before 2014 the European Union had two main mechanisms: (1) the Article 7 TEU procedure; and (2) the infringement proceedings. Since both of them had their shortcomings, the European Commission proposed the new Rule of Law Framework on 11 March 2014. This is the framework that has just been initiated against Poland on 1 June 2016.