

Trócsányi László²

Tagság, jogállamiság, Európai Unió

A tagság, a jogállamiság és az Európai Unió kérdésköréről való gondolkodás politikai és jogi aspektusokat egyaránt felvető összetett feladat, amelyben Magyarország is részt vállal. Napjaink feszült európai légkörére jellemző, hogy a különböző tagországok, mint például Nagy-Britannia, Franciaország vagy éppen Magyarország politikai szinterein jelen vannak az európai eszmét nyíltan bíráló szélsőséges pártok. Ezen kívül egyes tagállamok kétségbe vonják az Unió értékrendjének bizonyos elemeit. A britek az Unió egyik fő alapszabadságát, a munkaerő szabad áramlását kívánják megszüntetni. Franciaországban a schengeni szabályok felülvizsgálatának igénye merül fel időről-időre. A menekültügyek kezelését illetően szintén eltérő nézeteket figyelhetünk meg a tagállamok között, és az is tény, hogy a gazdasági válság a maastrichti kritériumok teljesítésére is kedvezőtlenül hat, holott a gazdasági konvergencia éppen a válság tovagyűrűzésének vehetné elejét.

A jogállamiság európai értékvitá tárgya. Az Európai Unióról szóló szerződés, EUSZ 2. cikke szerint „*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.*” Az említett európai értékeket először az 1993-as koppenhágai csúcs rögzítette a tagjelölt országok uniós csatlakozásainak feltételeiként. Az elvek megfogalmazásakor azonban a kategóriák fogalmi rendszerét nem bontották ki részletesen. A gyakorlatban az 1998 és 2002 közötti csatlakozási tárgyalások során a csatlakozó országokra mint fejlődő demokráciákra tekintettek, a koppenhágai értékeknek való megfelelés vizsgálata másodlagossá vált.

Különböző országok, azonos elvárások?

A jogállamiság mint érték kérdése nem csak az Európai Unió esetében jelenik meg. Az Európa Tanács, ahogyan ezt statútuma is rögzíti, szintén a demokrácia, az egyéni szabadságjogok és a jogállamiság értékein alapszik. Ám a jogállamiság fogalma, csakúgy, mint a demokráciáé, jogi és politikai tartalommal is bír. A fenti fogalmak pontos tartalmát illetően a 450 millió lakosú Európai Unióban vagy a 800 millió állampolgárt tömörítő Európa Tanácsban rendkívül nehéz konszenzusra jutni. Az Európa Tanács is alkalmazhat szankciókat abban az esetben, ha egy tagországában sérül a jogállamiság. Ugyanakkor aligha lehet egyenlő mércéről beszélni mind a negyvenhét tagállam esetében, amelyek között Franciaországtól és Angliá-

2 Trócsányi László, Magyarország igazságügyi minisztere, egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet, Alkotmányjogi Tanszék

tól kezdve, Magyarországon, Montenegrón át Azerbajdzsánt, Oroszországot és Grúziát egyaránt megtaláljuk. Az Európai Unió huszonnyolc tagállama között szintén nagyok a történelmi, politikai, jogi és kulturális különbségek. Ami jól működik az észak-európai országokban, nem biztos, hogy megfelelő Közép-Európa számára; ugyanazokról a fogalmakról másképpen gondolkozunk Európa különböző tájain. Az is egyértelmű, hogy egy olyan országban, ahol a demokrácia több száz éves múltra tekint vissza, a civil társadalom is másképpen fest, mint egy olyan államban, amelyik maholnap ünnepli demokratikus államberendezkedésének huszonötödik évfordulóját. Intézményeket viszonylag könnyen létre lehet hozni, de egy társadalom fejlődéséhez időre van szükség, azt nem lehet egyik pillanatról a másikra kialakítani, s főként nem mérnöki pontossággal. Ezért is problematikus összevetni és azonos elbírálás alá helyezni egy háromszáz és egy huszonöt éves demokráciát.

A jogállamiság bizonytalan definíciója

A jogállamisággal kapcsolatos viták megnyitásával nehéz vizekre evez Európa. Bár a jogállamiság szót már a középiskolában megtanulják az állampolgárok, a fogalom napjainkban nem rendelkezik egységes, egyetemes definícióval. A „jogállamiság” kifejezés a XIX. századból ered. Olyan neves német jogtudósok, mint Otto Mayer vagy Paul Laband alkották meg a fogalmat, amelynek lényege, hogy a közigazgatás a joghoz kötött, ellentétben a szabad közigazgatással, amikor a közigazgatásnak semmi sem szab korlátot. E szerint a formális jogállam koncepció szerint, minden olyan állam jogállamnak tekinthető, amelynek joghoz kötötten működik a közigazgatása. A közigazgatás tehát nem járhat el *contra legem*, azaz a törvények ellenében. De nem cselekedhet *praeter* vagy *ultra legem* sem, vagyis nem avatkozhat be az egyének életjogviszonyaiba megfelelő törvényes alap nélkül. Ebből a szempontból a legfontosabb, hogy egy adott ország jól működő közigazgatási bíráskodással rendelkezzen, az államnak a cselekvéseit bíró ellenőrizze. Magyarországon a rendszerváltozás idején a közigazgatási bíráskodás kérdése nem kapott megfelelő hangsúlyt. A figyelem elsősorban az alkotmánybíráskodásra összpontosult annak ellenére, hogy az állam cselekvései fölötti, közigazgatási bírói kontroll biztosítása legalább ugyanilyen fontos szerepet kell, hogy betöltsön. Napjainkra az állami cselekvések körét kiteljesítő számos független szabályozó szerv jött létre, amelyek fölötti hatékony bírói felügyelet biztosítása, a nyugat-európai tendenciákat is figyelembe véve, nagy jelentőséggel bír.

A XX. század második felében és a XXI. században kialakult egy, a jogállamot erkölcsi tartalommal is megtöltő definíció. A hangsúly immár nem csak a formális elemeken van: morális szempontoknak is meg kell felelni. A jogállamiság fogalma szorosan összekapcsolódik a demokrácia elvével: egy jogállamnak biztosítani kell a demokratikus kormányzás feltételeit, valamint az ellenzéki jogosítványok sokszínűségét. Egyes országokban még szigorúbb a fogalommeghatározás: kiemelkedő szerepet kap az állam szociális jellege és

feladatköre, amely eredményeképpen megjelenik a szociális jogállam eszménye. A jogállamiság tehát politikai-ideológia fogalom is, amely erősen kötődik a demokrácia fogalmához.

Ugyanakkor a demokráciát szintén különbözőképpen lehet értelmezni, egyes országok a többségi, mások a konszenzuális demokrácia hagyományait követik és tartják mérvadónak. Példaként említhető Belgium, ahol a flamand-vallon együttélés miatt a konszenzuális demokrácia érvényesül, és Nagy-Britannia, amelynek államberendezkedése a többségi demokrácia alapjaira épül. Hasonlóképpen a jogállam fogalmak között is találunk eltéréseket attól függően, melyik ország terminológiáját vizsgáljuk. Nagy-Britanniában a „rule of law” nem jelenti ugyanazt, mint a francia „État de droit” vagy a német „Rechtsstaat”. A tagállamok eltérő hagyományai és az uniós szerződések szűkszavúsága miatt nem határozható meg egyértelműen, hogy az európai jog a formális vagy az erkölcsi jogállam biztosítását írja-e elő. Ezért abban az esetben, ha az Európai Unió számon kívánná kérni a jogállamot egyes tagországain, legelőször is meg kellene határozni, melyik jogállam fogalmat tekinti mérvadónak.

A jogállamisággal kapcsolatos terminológiai és tartalmi eltéréseket az Európa Tanács is konstata³, ugyanakkor egységes meghatározást is igyekezett kialakítani, amely szerint jogállam az az állam, amelyben a jog uralma és a törvényesség biztosítása megvalósul. A Velencei Bizottság egyfajta katalógust⁴ is összeállított azokról a jogállamiságot alkotó fogalmi elemekről, amelyekről konszenzus állapítható meg. Ilyen a törvényesség, az átlátható, felelős és demokratikus törvényalkotás, a jogbiztonság, a korlátlan hatalom és önkény tilalma, a bírósághoz való jog, a független és pártatlan bíróságok létezése, a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálata, az emberi jogok tiszteletben tartása, a diszkrimináció tilalma és a jog előtti egyenlőség.

A jogállam fogalmának meghatározásában a nemzeti alkotmánybíróságok is lényeges szerepet játszottak. Magyarországon 1992-ben alkotmánybírósági határozat⁵ foglalkozott a jogállamisággal, amely kimondta, hogy a jogállamiság elvének lényeges elemét képezi a jogbiztonság, a jogerő intézménye és polgári ügyekben a felek rendelkezési joga. De a jogállamisági garanciák között említhetjük a normavilágosság⁶ és a kellő idő⁷ elvét is. Értelmezésem szerint a jogállamiságnak a demokráciával erőteljesen összekapcsolódó fogalmában a pluralizmusnak, a többpártrendszernek is meghatározó helyet kell adni. Az az ország, ahol egypártrendszer uralkodik, nem tekinthető demokráciának. Hasonlóképpen szorosan köthető a jogállamisághoz a rendszeres szabad választások megrendezése. Egy olyan ország, ahol nincs időről időre megrendezett szabad választás, nem tekinthető jogállamnak és demokráciának sem. Szintén ide tartozik a hatalommegosztás elvének érvényesülése. Ter-

3 Az Európa Tanács 1594-es (2007) határozatában.

4 A Velencei Bizottság 2011. március 26-án elfogadott jelentése.

5 9/1992 (I. 30.) ABH.

6 (11/1992 (III. 5.) ABH, 26/1992 (IV. 30.) ABH).

7 28/1991 (IV. 30.) ABH.

mészetesen nem a tradicionális, montesquieu-i definíció pontos számonkérését kell célul kitűzni. Korunk valósága azt mutatja, hogy a legtöbb államban a törvényhozó hatalomnak nem annyira a végrehajtó hatalom ellenőrzése, mint inkább a törvényhozó hatalom kormánypárti parlamenti többsége éppen a végrehajtó hatalom védelmének és hatékony működésének biztosítása a feladata. A hangsúly így a bírói hatalom által gyakorolt kontrollra tevődik át, amely a XXI. században jelentősen felértékelődik. Ezt jól mutatja, hogy míg a XIX. században elképzelhetetlen volt, hogy állam- és kormányfők üljenek a vádlottak padján, ma a különböző európai országokban számos vezető politikus elleni eljárásnak lehetünk tanúi. A megerősödött bírói hatalmat fémjelzi a nemzeti alkotmánybíróságok államszervezetben betöltött fontos szerepe is. Ugyanakkor a szereptévesztéseket el kell kerülni: az alkotmánybíróságoknak ügyelniük kell arra, hogy ne érhesse őket az a vád, miszerint bírói kormányzást kívánnak kialakítani. Egy demokratikus jogállamban az alkotmánybíróság nem a kormánnyal párhuzamos döntéshozó szervként kell, hogy működjön, hanem a végrehajtó hatalom hatékony fékeként.

Európai jogállamisági mechanizmus

Az elméleti kérdések rövid felvázolása után érdemes közelebbről megvizsgálni a jogállamisági mechanizmussal kapcsolatos európai vitákat. Úgy tűnik, az Európai Unióban pragmatikusan és nem elméleti alapon közelítik meg a kérdést. 2013. március 6-án a német, holland, finn és dán külügyminiszterek levélben fordultak az Európai Bizottság akkori elnökéhez, José Manuel Barrosohoz, amelyben az európai alapértékek védelmében a jogállamiság érvényre juttatását célzó új mechanizmus létrehozását sürgették. A külügyminiszterek között volt a holland Frans Timmermans is, aki a 2014. november 1-jén megalakult új Európai Bizottság alelnöke és egyben a jogállamiságért felelős biztos. A négy kezdeményező tagállam egytől-egyig gazdaságilag stabil, nagy költségvetési feyelmet mutató ország. A kezdeményezéshez a latin országok nem csatlakoztak, a francia diplomácia kifejezetten veszélyesnek találta a témát. A dosszié tárgyalása azonban 2013-2014-ben felgyorsult, miután az Európai Parlament nyomás alá helyezte az Európai Bizottságot.

Az Európai Bizottság 2014. március 11-én közleményt jelentetett meg a „jogállamiság Európai Unió belüli megóvására szolgáló keretről”. A kötelező jogi erővel még nem rendelkező dokumentumban a Bizottság leírta, milyen belső eljárásrend szerint kíván eljárni abban az esetben, ha érzékeli, hogy egy országban rendszerszintű, súlyos veszély fenyegeti az EU által védett értékeknek számító jogállamiságot és demokráciát. A Bizottság szándéka szerint az új mechanizmus kiegészítené a kötelezettségszegési eljárásokat, valamint a 7. cikk szerinti eljárást, amennyiben annak megsértése felmerül. Kiemelendő, hogy az Európai Bizottság közleménye alapján az eljárásra nem csak az Unió hatáskörébe tartozó kérdésekben kerülhetne sor, hanem a jogállamiság vagy a demokrácia sérülése esetén bármely, akár tagállami

hatáskörbe tartozó területen is. A mechanizmus három szakaszból állna. Első lépésként az Európai Bizottság adatokat gyűjtene a kifogásolt jelenséggel kapcsolatban, melyeket értékelve véleményt alkotna. Az adatok a legkülönbözőbb forrásokból érkezhetnek, úgy a civil társadalom szereplőitől, mint az Európa Tanácstól. A Bizottság álláspontjára a tagállamok nyilatkozatban reagálhatnak. Amennyiben nem rendeződik megnyugtatóan a kérdés, a Bizottság olyan ajánlást fogalmazhatna meg a tagország számára, amely már konkrét javaslatokat és határidőket is tartalmaz. Utolsó lépésként a Bizottság ellenőrizné a tagállam által a probléma orvoslása érdekében tett lépéseket. Amennyiben a válaszlépések nem kellőképpen megnyugtatóak, a Bizottság javaslatot tehetne az EUSZ 7. cikkelyében leírt eljárás alkalmazására. A Bizottság ezzel egy formalizált eljárás mellett tette le voksát.

2014. május 27-én az Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálat a jogi szakvéleményt hozott nyilvánosságra az Európai Bizottság által javasolt új mechanizmusról. A megfogalmazott jogi álláspont szerint az uniós jogban jelenleg nem létezik megfelelő jogalap arra, hogy az Európai Unió egyik intézménye vizsgálhassa, egy tagállam megfelel-e a jogállamiság követelményének. Egy ilyen típusú vizsgálat ugyanis sértené a hatáskörök átruházásának elvét, illetve a 7. cikk eljárási kereteit sem lehet a szerződések módosítása nélkül kiegészíteni. A Tanács Jogi Szolgálat a vélemény megfogalmazásával nyíltan szembehelyezkedett a Bizottság elképzelésével, s egyben rávilágított: maga az Európai Bizottság sértené meg az uniós jogot abban az esetben, ha a felvázolt mechanizmust érvényesítené. A Jogi Szolgálat ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy kormányközi megállapodás keretében a tagállamok természetesen létrehozhatnak jogállamisági mechanizmust.

2014. június 17-én az Általános Ügyek Tanácsa nyilatkozatot fogadott el, amellyel a jogállamiság mechanizmus kérdésének vizsgálatát az olasz-lett-luxemburgi elnökségi trió programjába emelte. Ettől kezdve egyértelművé vált, hogy a jogállamiság kérdése továbbra is az európai uniós fórumok napirendjén marad. A legfrissebb fejlemények alapján úgy tűnik, a Tanács és a Bizottság között verseny kezd kialakulni abban, melyik szervhez tartozzon a jogállamisági mechanizmussal kapcsolatos fő hatáskör. A Tanács úgy véli, megfelelő legitimitással rendelkezik ahhoz, hogy bármilyen ügyben politikai vitát folytasson. Eközben a Bizottság kutatja, miként tudná megalapozni saját hatáskörét.

A Bizottság jelenleg két eljárást alkalmazhat az uniós normáktól való eltérés esetén. Az egyik a kötelezettségszegési eljárás, amelyet a Bizottság az Unió hatáskörébe tartozó területeken folyamatosan alkalmaz a tagállamok ellen az uniós jog megsértésének gyanúja esetén. Ez az eljárás több szakaszból áll, csak a Bizottság és a tagállami kormányzat közötti formalizált információcsere után léphet a jogvita a kötelezettségszegési eljárási szakaszba. Amennyiben a Bizottság és az adott tagállam nem képes megegyezésre jutni, az Európai Unió Bírósága dönti el a jogvitát. A másik, jelenleg az Európai Bizottság rendelkezésére álló eszköz a 7. cikk alkalmazásának kezdeményezése.

A 7. cikkre azonban az Unióban egyfajta „nukleáris fegyverként” tekintenek, amelynek létezése elrettentő erejű, de alkalmazása meglehetősen nehéz feltételek teljesüléséhez kötött, következményeit és a kiszabható szankciókat tekintve pedig drasztikus megoldásnak számít.

Bizonytalan kimenetelű vita

A fentiek egyértelműen mutatják, hogy a jogállamisági mechanizmussal kapcsolatban jelenleg jelentős vita folyik az Európai Unióban. A kérdés több veszélyt is magában hordoz. Legelőször is nem világos, hogy a jogállamiság és a demokrácia témakörében az Európai Unió szervei jogi vagy politikai ellenőrzést kívánnak-e folytatni a tagállamok felett. A két megközelítés között jelentős az eltérés. A jogi értelmezés esetén a kiindulópontot a jogszabályok jelentik, a vitás kérdésekben pedig bíróság dönt. Amennyiben egy esetleges vizsgálat során politikai szempontok figyelembevétele is felmerül, féltő, hogy a politikai szempontok felülkerekednek a precíz, jogi érveken. Súlyos veszélyről van itt szó, elég csak belegondolni *sine ira et studio*, mi történne akkor, ha a Tanácsban az egyes tagállamok egymás elleni kölcsönös vádaskodásba fognának. Az egyik ország egy másik állam bevándorlókkal való bánásmódjában találhatna kivetnivalót, míg utóbbi rávilágítana arra, hogy a vádlónál a roma kisebbségek integrálása szenved csorbát. A Tanács keretein belül tehát megindulhat egy olyan vita, amely az egységesülő Európát nem a konstruktív dialógus irányába tereli, hanem éppen a tagállamok közötti széthúzást és parttalan vitát erősíti. Ez természetesen csupán feltevés. Ugyanakkor érdemes a kérdéssel foglalkozni, hiszen a Tanácsban, ahol politikusok foglalnak helyet, minden jogállamiságra vonatkozó új eszköz politikai eszközzé válhat. A Tanácsban helyet foglaló, kis, közepes és nagyméretű tagállamok eltérő érdekérvényesítő képessége szintén veszélyt hordoz magában. Amennyiben a jogállamisági mechanizmussal kapcsolatos fő hatáskör a Tanácshoz kerül, a jogállamisági viták nagy valószínűséggel az egyes tagállamok közötti alkalmi szövetségek alapján dőlhetnek el. A hasonló táborosodás pedig újfent a széthúzást erősítő, az európai integrációt veszélyeztető jelenség lenne. Ezzel szemben az Európai Bizottság tagjaival szemben elvárás a politikai semlegesség és a szakértői, jogi hozzáállás. Éppen ezért úgy tűnik, a jogállamisággal kapcsolatos viták lefolytatására megfelelőbb fórum az Európai Bizottság, mint az Európai Unió Tanácsa, annak ellenére, hogy a jelenleg folyó vitákból egyértelműen kiderül, a Tanács szertre meghatározó szerephez jutni.

Végül azt is figyelembe kell venni, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája magát az Európai Uniót is köti. Ezért bármely, esetlegesen bevezetendő ellenőrzési mechanizmus kapcsán rendkívül fontos ügyelni a jó közigazgatáshoz való jogból fakadó, tisztességes eljárás kialakítására. Biztosítani kell, hogy a megfelelő információkat időben átadják, a tagállamok válaszadási joga biztosított legyen, stb. Szintén az Alapjogi Chartából adódik az ártatlanság vélelmének tiszteletben tartása, amely nemcsak büntetőjogi garan-

cia, hanem a vélt szerződésszegés esetében is megilleti a tagállamot. A vizsgálat ezen kívül módszertani kérdéseket is felvet: az eljárás ugyanis attól függően is változik, hogy *ex post* vagy *ex ante* folytatják-e le.

A fenti rövid, a problémák felvázolását szolgáló reflexióból kiderül, hogy szorosan nyomon kell követni a jogállamisági mechanizmus körüli európai eszmecserét, mert olyan értékvitáról van szó, amely mind az Unió, mind a tagállamok jövője szempontjából meghatározó. Az alapértékek védelméről folytatott vita legitim, ugyanakkor fontos elgondolkodni azon, valóban pozitív hatást váltana-e ki egy uniós jogállamisági mechanizmus. Amennyiben Európa és a tagállamok a jogállamisági mechanizmus kialakítását egyáltalán szükségesnek találják, az eljárást és az abban részt vevő szervek szerepét csak alaposan átgondolva lehet meghatározni. Ellenkező esetben, a jelenlegi feszült európai légkörben féltő, hogy a kívánttal ellentétes hatást érnek el a döntéshozók.

Az Európa Tanács példája egy másik lényeges dilemmára is rávilágít: melyik az a mérce, amelyet a legkülönbébb tagállamokra is alkalmazni lehet, anélkül, hogy azok eltérő kulturális, politikai és történelmi vonásait figyelmen kívül hagynánk. Összetett, bonyolult világban élünk, amelyben egy szakértő, vagy szakértői csoport aligha tudja eldönteni önmagában, melyik országnak mi a legmegfelelőbb. A Velencei Bizottság egykori tagjaként Monaco és Luxemburg államszervezeti berendezkedését behatóan tanulmányozhattam. Mindkét ország alkotmánya sajátos vonásokat mutatott. Monacóban például nem létezik a hatalommegosztás elve. Ennek ellenére egyik ország elítélése sem tűnt reális lehetőségnek, hiszen az összképet szükséges vizsgálni, tiszteletben tartva, hogy minden országnak megvannak a maga sajátosságai.

Természetesen a tagállam tiszteletben kell, hogy tartsa a közösség alapvető értékeit, máskülönben aligha tudna abban hatékonyan részt venni. Ugyanakkor a közös értékek meghatározásánál óvatosnak kell lenni, mert a huszonöt, száz, vagy ötszáz éves demokrácia nem azonosképpen értéktelmentő. Éppen ezért mindannyiunk érdeke, hogy amennyiben az Európai Unió lépéseket kíván tenni a jogállamisági mechanizmussal kapcsolatban, a vitákat a pragmatikus, jogászai hozzáállás vezérelje és ne érzelmektől és politikától túlfűtött megfontolások.