



Brüsszel, 2019.4.3.  
COM(2019) 163 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI  
TANÁCSNAK ÉS A TANÁCSNAK**

***Az Unión belüli jogállamiság további erősítése  
Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések***

## I. BEVEZETÉS

A jogállamiság az Európai Unió egyik alapvető értéke<sup>1</sup>, valamint közös identitásunk és közös alkotmányos hagyományaink kifejeződése. Minden tagállam demokratikus rendszerének alapja, amely elengedhetetlen az alapvető jogok védelmének szavatolásához. Emellett központi szerepet játszik az Európai Unió megfelelő működésének biztosításában. Az Unió ugyanis olyan, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség és belső piac, ahol hatékonyan és egységesen alkalmazzák a jogszabályokat, és az alkalmazandó szabályoknak megfelelően használják fel a költségvetési forrásokat. A jogállamiság biztosítja, hogy a tagállamok és polgáraik képesek a kölcsönös bizalom szellemében együttműködni; az állami intézmények, így az igazságszolgáltatási rendszer iránti bizalom alapvetően fontos a demokratikus társadalmak zavartalan működéséhez. A jogállamiság emellett az EU külső tevékenységének egyik vezérlő elve<sup>2</sup>. Összességében véve megszilárdult elvről van szó, amelynek lényegi tartalma pontosan meghatározott és amely tárgyilagosan értékelhető, így megbízható és szilárd alapon azonosíthatók érvényesülésének hiányosságai.

### ***Mi a jogállamiság?***

Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében foglalt jogállamiság az Unió egyik alapvető értéke. A jogállamiság értelmében valamennyi közhatalmi jogosítványt kizárólag törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek és az alapvető jogoknak megfelelően, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett alkalmazzák. A jogállamiság többek között olyan elveket foglal magába, mint a törvényesség, ami az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást hordozza magában; a jogbiztonság; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem<sup>3</sup>, ideértve az alapvető jogok tiszteletben tartását is; a hatalmi ágak szétválasztása és a törvény előtti egyenlőség<sup>4</sup>. Ezeket az elveket az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága is elismerte<sup>5</sup>.

Az Európai Unió maga is a jogállamiságra épül, és valamennyi uniós intézkedés a Szerződéseken alapul, amelyeket az összes tagállam önként és demokratikusan hagyott jóvá. A jogállamiság központi jelentőséggel bír Európa jövője szempontjából, mivel fontos szerepet játszik az Unió polgárai bizalmának fenntartása, és az uniós politikák hatékony megvalósítása tekintetében. Egyre jobban tudatosul, hogy a jogállamiság kiemelt fontosságú az EU működése szempontjából, és általános egyetértés alakult ki számos különböző szereplő között arról, hogy megfelelőbb módon kell biztosítani a jogállamiság tiszteletben tartását az Európai Unióban<sup>6</sup>. Ezenfelül az Európai Unió Bíróságának közelmúltbeli

<sup>1</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke.

<sup>2</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 21. cikke.

<sup>3</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke kötelezi a tagállamokat a hatékony jogvédelem biztosítására. Amint a Bíróság kifejtette, maga a hatékony bírói jogvédelem fennállása „a jogállamiság létének velejárója”, C-72/15., *Rosneft*-ügy.

<sup>4</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (2014. március 11.): *A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*, COM(2014) 158 final.

<sup>5</sup> Az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz címzett, *A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret* című, 2014. március 11-i COM(2014) 158 final bizottsági közlemény melléklete, valamint a Bíróság közelmúltbeli ítélezési gyakorlata, C-64/16., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas* ügy; C-216/18. PPU., *LM*-ügy, C-619/18., *Bizottság kontra Lengyelország* ügy (2018. december 17-i végzés).

<sup>6</sup> A jogállamiság szerepet kapott az Európa jövőjéről zajló aktuális vitában, például a különböző európai politikai csoportok, és a tagállamok fontos hozzászólásaiban.

ítélkezési gyakorlata nélkülözhetetlen hozzájárulást nyújtott a jogállamiság megerősítéséhez, ismételten hangsúlyozva, hogy az Unió értékközösség<sup>7</sup>. E közlemény célja, hogy adalékul szolgáljon a jogállamiság Unión belüli további megerősítéséről szóló vitához, és az összes érdekelt felet felkérje elképzeléseinek és észrevételeinek előterjesztésére. Ennek alapján a Bizottság júniusban fogalmazza meg saját következtetéseit.

Az európai integráció önmagában véve is jelentős és tartós hozzájárulást jelentett a szabályokon alapuló európai rend kialakításához. Az Unió fokozatosan kiépítette a szabadságon, az együttműködésen és a stabilitáson alapuló térséget, amelyben a tagállamok, a polgárok és a vállalkozások kiszámítható és méltányos szabályokon alapuló keretre és hatékony bírósági jogorvoslati rendszerre támaszkodhatnak. Egy ilyen térségben biztosított a béke, felvirágozhat a demokrácia és a vállalkozások is boldogulhatnak. Mindazonáltal az elmúlt években egyre szélesebb körben ismerik el, hogy az Unió alapvető értékei és elvei – köztük a jogállamiság elve – nyomásgyakorlásnak vannak kitéve, és ezért kiemelt figyelmet igényelnek. Tehát egyértelművé vált, hogy többet kell tenni annak érdekében, hogy az egész Unióban megszilárdítsuk és érvényesítsük a jogállamiság elvét.

Ha a jogállamiságot nem minden tagállamban védik megfelelően, akkor sérül az Unió alapját képező szolidaritás, kohézió és a nemzeti határok kölcsönös elismeréséhez szükséges bizalom, valamint a belső piac egészének működése. A jogállamisággal kapcsolatos hiányosságok a gazdaságra is hatással lehetnek, mivel a hatékony igazságszolgáltatási rendszerek és a szilárd korrupcióellenes keretek a jól működő üzleti környezet és a rendezett államháztartás szempontjából ugyanígy elengedhetetlenek<sup>8</sup>.

A jogállamisággal kapcsolatban az egyik tagállamban felmerülő probléma az Unió egészére hatással van, és ezért – bár az elsődleges megoldást mindig a fékek és ellensúlyok nemzeti rendszerének kell jelentenie – az Unió közös érdeke a jogállamisággal kapcsolatos problémák megoldása, bárhol is jelenjenek meg azok. Az egyes tagállamokban a közelmúltban a jogállamiság tekintetében jelentkező kihívások aggodalmat keltettek a tekintetben, hogy az Unió képes-e kezelni az ilyen helyzeteket. A hiányosságok orvosolhatósága iránti bizalom elősegítené a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és az uniós intézmények közötti bizalom erősítését.

Ezért az EU számos eszközt dolgoz ki a jogállamiság érvényre juttatásának elősegítése érdekében. Ezek túlmutatnak az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkén, amely a közös értékek védelmére szolgáló legfontosabb, habár csak kivételesen alkalmazott mechanizmus. 2014 óta létezik a megelőzési keret<sup>9</sup>. Jelenleg tárgyalási szakaszban vannak további elképzelések, köztük a Bizottság azon javaslata, amely az EU pénzügyi érdekeinek védelmét szolgálja a jogállamisággal kapcsolatosan fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén<sup>10</sup>, továbbá az Európai Ügyészség létrehozása, ami minden bizonnyal elősegíti az ilyen kockázatokkal szembeni összehangolt igazságügyi válaszlépéseket valamennyi

---

<sup>7</sup> C-64/16., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses kontra Tribunal de Contas* ügy; C-284/16., *Achmea* ügy; C-216/18. PPU., *LM* ügy; C- 621/18., *Wightman* ügy; C-619/18., *Bizottság kontra Lengyelország* ügy, 2018. december 17-i végzés.

<sup>8</sup> A jól teljesítő állami intézmények hozzájárulnak a nagyobb növekedéshez, és más reformok sikeres végrehajtásának előfeltételei közé tartoznak. Az empirikus elemzések azt mutatják, hogy az intézményi minőség általában a magasabb termelékenységgel jár együtt – lásd: *2019. évi éves növekedési jelentés*, COM(2018) 770 final.

<sup>9</sup> Lásd a fenti 4. lábjegyzetet.

<sup>10</sup> Rendeletjavaslat a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről - COM(2018) 324.

tagállamban<sup>11</sup>. Mindezen jogi aktusok annak közös értelmezésén alapulnak, hogy mit jelent a jogállamiság elve, melyek a legfontosabb jellemzői, és hol jelenhetnek meg hiányosságok.

Tömören: a jogállamiság az Európa jövőjére vonatkozó elképzelésünk központi pillére. Az Európai Tanács 2019. május 9-i nagyszabású informális üléséhez és az Európai Tanács következő stratégiai menetrendjéhez kapcsolódó mérlegelési folyamat részeként ez a közlemény számba veszi az elmúlt évek tapasztalatait, és felvázolja a jövőbeni fellépés mérlegelésének lehetséges módjait. A közlemény az Európai Unióban a jogállamiságról jelenleg folyó nyilvános vitára támaszkodik, továbbá felkéri az uniós intézményeket és a tagállamokat, valamint az egyéb érdekelt feleket, hogy elképzeléseikkel járuljanak hozzá annak mérlegeléséhez, hogy miként lehet továbbfejleszteni a jövőben a jogállamiság eszköztárát.<sup>12</sup>

## II. A JELENLEGI JOGÁLLAMISÁGI ESZKÖZTÁR

### 1. Az EUSZ 7. cikke és a jogállamisági keret

Az EUSZ 7. cikke továbbra is kivételes, bár a leginkább emblemikus uniós eszköz arra, hogy fel lehessen lépni, ha valamely tagállamban súlyos jogállamisági hiányosságok jelentkeznének.<sup>13</sup> Mostanáig két esetben indították el az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdésén alapuló, a súlyos jogsértés egyértelmű veszélyének megállapítására irányuló eljárást: a Bizottság 2017 decemberében Lengyelország<sup>14</sup>, az Európai Parlament pedig 2018 szeptemberében Magyarország vonatkozásában<sup>15</sup> kezdeményezte azt. Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás teljes körű alkalmazása rendkívül messzemenő következményekkel jár és az EUSZ 7. cikkének keretén belül az érintett tagállammal folytatott párbeszéd önmagában véve is valós értéket képvisel, a Tanács mindazonáltal észszerűbben is eljárhatott volna ebben a két ügyben. A Tanácsnak új eljárásokat kellett kidolgoznia a cikk gyakorlati alkalmazására, amelyek teljes körű hatékonysága még nem bizonyított.

A Bizottság 2014-ben<sup>16</sup> alakította ki a **jogállamisági keretet**, amelynek szerepét a Bíróság is elismerte<sup>17</sup>. A keret az adott tagállammal folytatott, több szakaszból álló párbeszédet ír elő, amelyet a Bizottság véleményei és ajánlásai tagolnak. A cél annak megelőzése, hogy jogállamiságot érő olyan rendszerszintű fenyegetés alakuljon ki, amely esetén az EUSZ 7. cikke szerinti eljárásra lenne szükség. A jogállamisági keret első – és mostanáig egyetlen – alkalmazását azt jelentette, amikor a Bizottság 2016. januárjában párbeszédet kezdett

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en).

<sup>12</sup> Ez a kezdeményezés a jogállamiság megerősítésére összpontosít, nem terjed ki azonban a demokrácia és az alapvető jogok szélesebb területére. A jogállamiság ugyanakkor szervesen kapcsolódik az alapvető jogokhoz és a demokráciához: noha a jogállamiság elve a közhatalom gyakorlásának korlátozását és független felülvizsgálatát helyezi előtérbe, egyúttal a demokráciát is előmozdítja azáltal, hogy elszámoltathatóvá teszi a közhatalmat gyakorló személyeket, valamint elengedhetetlen az alapvető jogok védelméhez.

<sup>13</sup> Lásd még a Bizottság 2003. október 15-i közleményét: *Az Unió alapját képező értékek tisztelete és előmozdítása*, COM(2003) 606 final.

<sup>14</sup> Javaslat – A Tanács határozata a jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról (COM(2017)835 final, 2017. december 20.).

<sup>15</sup> Az Európai Parlament állásfoglalása (2018. szeptember 12.) az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására a Tanácsot felszólító javaslatról (2017/2131(INL)).

<sup>16</sup> Lásd a fenti 4. lábjegyzetet.

<sup>17</sup> Lásd a C-619/18., *Bizottság kontra Lengyelország* ügy, 2018. december 17-i végzés.

Lengyelországgal<sup>18</sup>. Noha a párbeszéd elősegítette a problémák azonosítását és az eszmecsere keretbe foglalását, nem oldotta meg a feltárt jogállamisági hiányosságokat, és a Bizottság 2017. decemberben elindította az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárást.

## 2. Kötelezettségszegési eljárások és előzetes döntések

A Bizottság számos **kötelezettségszegési eljárást** indított az uniós jog megsértéséhez kapcsolódó súlyos jogállamisági problémákra reagálva, és az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: a Bíróság) közelmúltbeli ítéletei nyomán egyre jobban kihasználta az uniós fellépés ezen lehetőségét.

Az EUSZ 19. cikkének (1) bekezdése a jogállamiság értékének konkrét kifejezéseként előírja a független bíróságok általi **hatékony jogvédelmet**. Számos esetben erre a rendelkezésre épülnek a nemzeti bíróságoktól érkező előzetes döntéshozatalra utalások és a Bizottság által a Bíróság előtt indított kötelezettségszegési eljárások. A Bíróság már 2006-ban kimondta, hogy a „bírói függetlenség” az uniós jog önálló fogalma, ami azt jelenti, hogy a bírácoknak védettnek kell lenniük minden olyan külső beavatkozással szemben, amely veszélyeztetheti ítéletalkotásuk függetlenségét<sup>19</sup>. Ezt 2018-ban több fontos ítélet követte. Először is a Bíróság megállapította, hogy az uniós jog annak biztosítására kötelezi a tagállamokat, hogy bíróságaik megfeleljenek a hatékony bírói jogvédelem követelményeinek, amelyek a jogállamiságot konkretizálják, továbbá hogy a nemzeti bíróságok függetlensége alapvető fontosságú e jogi védelem biztosításához<sup>20</sup>. Más ítéletekben a Bíróság részletesen meghatározta a függetlenség és pártatlanság biztosítékaira vonatkozó követelményeket, megállapítva, hogy azok kiemelkedő jelentőségűek az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali mechanizmus által megtestesített igazságügyi együttműködési rendszer megfelelő működése, valamint a kölcsönös bizalom elvén alapuló másodlagos jogi eszközök szempontjából<sup>21</sup>. A Bíróság ideiglenes intézkedéseket is elrendelt a bírói függetlenséget érintő nemzeti reformok felfüggesztése érdekében<sup>22</sup>. A Bíróságon folyamatban vannak további, a nemzeti bíróságok és a Bizottság által indított további ügyek.

A Bíróság folyamatosan bővülő ítélkezési gyakorlata arra is rámutat, hogy a jogállamisággal kapcsolatos rendszerszintű problémák miként gyakorolhatnak konkrét **hatást az uniós pénzügyek terén**<sup>23</sup>.

## 3. Egyéb mechanizmusok és keretek

A jogállamisággal kapcsolatos tagállami problémák kezelését számos más mechanizmus és keret is segíti, akár átfogó módon tematikus eszközök révén, akár a nemzeti politikák vagy az uniós jog alkalmazásának felügyeletére irányuló egyéb lépések által. Ezek az eszközök fontos korai figyelmeztető és megelőző szerepet töltenek be, mivel még azelőtt kezelni

<sup>18</sup> A párbeszédre 2016. január és 2017. december között került sor. A Bizottság egy véleményt és négy ajánlást fogadott el.

<sup>19</sup> C-506/04., *Wilson* ügy.

<sup>20</sup> C-64/16., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügy; C-49/18., *Escribano Vindel* ügy.

<sup>21</sup> Az igazságügyi hatóság összetételét, és a kinevezést, a megbízatás időtartamát, valamint az elfoglaltsági okokat, a kizárási okokat és a tagok elmozdítását, valamint a bírácokra vonatkozó fegyelmi rendszert érinti a C-216/18. PPU., *Ireland kontra LM* ügy és a C-8/19. PPU., *RH* ügy.

<sup>22</sup> C-619/18. R., *Bizottság kontra Lengyelország* ügy, 2018. december 17-i végzés.

<sup>23</sup> Ez magában foglalja az adócsalások és az uniós forrásokat érintő csalások hatékony vizsgálatának szükségességére vonatkozó előzetes döntéseket (lásd például a C-617/10., *Åkerberg Fransson*; C-105/14., *Taricco*; C-42/17., *M.A.S.*; és C-612/15., *Kolev* ügyet).

tudják a jogállamisággal kapcsolatos tagállami problémákat, hogy szükségessé válna a 7. cikk alkalmazása.

- Az **európai szemeszter** – a gazdaságpolitikai, költségvetési és szociálpolitikai koordináció ciklusa – országspecifikus elemzéseket nyújt, és ajánlásokat fogalmaz meg a növekedést ösztönző strukturális reformokra vonatkozóan. Az ezen eszköz keretében végzett elemzés a korrupció elleni küzdelemre, a hatékony igazságszolgáltatási rendszerekre és a közigazgatás reformjára is kiterjed. Amennyiben az egyes országjelentések komoly kihívásokat tárnak fel ezeken a területeken, a Tanács célzott országspecifikus ajánlásokat fogad el.
- Az éves **uniós igazságügyi eredménytábla** számos különféle mutatót vizsgál a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek függetlenségének, minőségének és hatékonyságának értékelése céljából. Ezt az összehasonlító eszközt az országjelentésekben ismertetett országspecifikus értékelések egészítik ki, amelyek mélyebb elemzést tesznek lehetővé a nemzeti jogi és intézményi háttér alapján.
- Az **együttműködési és ellenőrzési mechanizmust** Bulgária és Románia számára hozták létre a két ország 2007-es uniós csatlakozásakor olyan különleges mechanizmusként, amely arra hivatott, hogy segítse a két tagállamot az igazságügyi reform, a korrupció elleni küzdelem és Bulgária esetében a szervezett bűnözés elleni küzdelem területén továbbra is fennálló hiányosságok kezelésében<sup>24</sup>. Ez a mechanizmus átmeneti intézkedés, amelynek az a célkitűzése, hogy a meghatározott referenciaértékek kielégítő teljesítését követően lezárásra kerüljön. A megszerzett tapasztalatok az összes tagállamban felmerülő jogállamisági kihívások kezelése tekintetében relevánsak.
- A Bizottság **Strukturálisreform-támogató Szolgálata** technikai támogatást nyújt a tagállamok strukturális reformjaihoz, többek között a jogállamiság tiszteletben tartásának megerősítéséhez szükséges területeken, például a közigazgatás, az igazságszolgáltatás és a korrupció elleni küzdelem terén. A támogatást a tagállamok kérésére nyújtják, és hozzáigazítják azt a meghatározott reformprioritásokat tükröző igényekhez<sup>25</sup>.
- Az **európai strukturális és beruházási alapok**, valamint a **jogérvényesülési és biztonsági szakpolitikákat** támogató alapok is segítik a tagállamokat a közigazgatás és az igazságszolgáltatás megerősítésében, valamint javítják a tagállamok korrupció elleni küzdelemre irányuló képességét<sup>26</sup>. Az alapok azzal is elősegítették a hatóságok

---

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en).

<sup>25</sup> A 2017. május 17-i (EU) 2017/825 rendelet létrehozta strukturálisreform-támogató programot, amely a 2017–2020-as időszakban 142,8 millió euróval rendelkezik. A 2018. október 23-i (EU) 2018/1671 rendelet a strukturálisreform-támogató program pénzügyi keretösszegének növelése és a program általános célkitűzésének kiigazítása érdekében módosította a (EU) 2017/825 rendeletet, 222,8 millió euróra emelve a pénzügyi keretösszeget. A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló javaslatok részeként a Bizottság azt javasolta, hogy 840 millió eurót különítsenek el a technikai támogatás céljából, továbbá hogy a technikai támogatási eszközt építsék be a reformtámogató programra irányuló javaslatba, amelyben szintén szerepel egy „reformösztönző eszköz” és egy „konvergenciatámogató eszköz”.

<sup>26</sup> A Bizottság csalás elleni stratégiájára vonatkozó felülvizsgálat célja, hogy megerősítse a Bizottság elemzési kapacitását annak érdekében, hogy értékelni lehessen a tagállamok csalás elleni küzdelemre való képességét, valamint a tagállamoknak nyújtott támogatás eredményességét és hatékonyságát. Emellett a Bizottság az Unió pénzügyi érdekei védelmének megerősítése érdekében iránymutatást nyújt a tagállamoknak nemzeti csalás elleni stratégiájuk kialakításához azzal a céllal, hogy feltárják és orvosolják a

intézményi kapacitásának javítását és a hatékony közigazgatást, hogy előzetes feltételrendszert alkalmaztak (a 2014–2020-as finanszírozási időszakban, a 2021–2027 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keret értelmében pedig az „előfeltételek” váltják fel ezt a feltételrendszert)<sup>27</sup>. Ez erősíti a jogállamiság alkalmazásának keretét.

- A Bizottság a következő többéves pénzügyi keretre irányuló javaslatok részeként olyan **új mechanizmust** javasolt, amely az uniós költségvetésre szolgál, amennyiben a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok érintik ezt a költségvetést vagy ennek a kockázata áll fenn.<sup>28</sup> A jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlen előfeltétele annak, hogy biztosítsák a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek betartását és az uniós költségvetés védelmét. A javasolt rendelet lehetővé tenné az Unió számára, hogy megfelelő és arányos intézkedéseket hozzon e kérdések kezelése érdekében.
- Az **Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)** felderíti és kivizsgálja az EU pénzügyi érdekeit érintő csalást, korrupciót és egyéb bűncselekményeket, és olyan ajánlásokat bocsát ki, amelyek lehetővé teszik a nemzeti hatóságok számára, hogy közigazgatási vagy bírósági eljárásokat indítsanak. Az **Európai Ügyészség** létrehozása alapvető előrelépést jelent majd az uniós szintű intézményi keret, valamint az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni küzdelem terén. Az Európai Ügyészség 2020 végén kezdi meg működését, és hatáskörrel fog rendelkezni arra, hogy az Unió költségvetését sértő bűncselekmények ügyében nyomozásokat folytasson le és vádat emeljen. Az Európai Ügyészség szorosan együttműködik majd az OLAF-fal.
- Az uniós külpolitika központi elemeként a jogállamiság fokozatosan egyre lényegesebb szerepet kap az **uniós csatlakozási folyamatban** és a **szomszédságpolitikában**. A koppenhágai csatlakozási kritériumok teljesítését célzó reformok előmozdítására irányuló uniós erőfeszítések során egyre inkább az válik kulcstémává, hogy megerősítsék a legfontosabb intézményeket, így például az igazságszolgáltatást, és fokozzák a korrupció elleni küzdelemre irányuló tevékenységet<sup>29</sup>. A jogállamiság kérdése a csatlakozási tárgyalásoknak is szerves részét képezi, és a tárgyalások általános sebessége az e területen elért előrehaladástól függ<sup>30</sup>. A 2018. februári nyugat-balkáni stratégia<sup>31</sup> egyre nagyobb hangsúlyt fektet a jogállamiságot érintő reformokra, valamint kiemeli, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása az uniós csatlakozás alapvető feltétele.

### III. A JOGÁLLAMISÁGGAL KAPCSOLATOS SZÉLESEBB KÖRŰ VITA

Az általános érdekű területnek minősülő jogállamiság fokozódó jelentősége az uniós intézmények és szervek<sup>32</sup>, valamint más fórumok<sup>33</sup> szélesebb körű vitáiban is tükröződik.

---

nemzeti rendszerek meglévő gyengeségeit, valamint erősítsék a koordinációt a nemzeti szervek között, és uniós szinten, többek között az OLAF-fal.

<sup>27</sup> A közös rendelkezésekről szóló rendeletjavaslat (COM/2018/375) 11. cikke.

<sup>28</sup> Lásd a fenti 10. lábjegyzetet.

<sup>29</sup> Lásd [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en).

<sup>30</sup> Különösen az Igazságszolgáltatás és alapvető jogok című 23. fejezet és A jog érvényesülése, szabadság és biztonság című 24. fejezet.

<sup>31</sup> COM(2018) 65 final.

<sup>32</sup> Mint például a Régiók Bizottsága.

<sup>33</sup> Így az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet/ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala.

2016 októberében az **Európai Parlament** a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmusról szóló állásfoglalást fogadott el<sup>34</sup>. Az állásfoglalás felszólította a Bizottságot, hogy hozzon létre valamennyi tagállamra és uniós intézményre kiterjedő, átfogó nyomonkövetést, valamint éves jelentéstételi ciklust és ajánlási ciklust. Ezt a felhívást 2018-ban megismételték<sup>35</sup>. Ezenfelül az Európai Parlament állásfoglalásokat fogadott el több tagállam vonatkozásában a jogállamisági helyzettel kapcsolatban.

A **Tanács** – az EUSZ 7. cikke szerinti egyértelmű intézményi szerepe mellett – az Általános Ügyek Tanácsa keretében éves jogállamisági „párbeszédet” alakított ki, amely minden évben egy adott témával foglalkozik. E folyamat felülvizsgálatára a tervek szerint 2019 őszén, a finn tanácsi elnökség alatt kerül sor.

Több **nemzeti parlament** szintén hozzájárult a jogállamisággal kapcsolatos mérlegelési folyamathoz azáltal, hogy állásfoglalásokat fogadott el és vitákat folytatott erről a témáról<sup>36</sup>.

Az uniós kereteken túl az **Európa Tanács** játszott meghatározó szerepet a jogállamiság szempontjából lényeges fogalom meghatározások és normák kidolgozásában. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény preambuluma a közös örökség egyik elemeként említi a jogállamiság elvét. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei jelentős mértékben hozzájárultak a jogállamiság meghatározásához, előmozdításához és megerősítéséhez, valamint kiemelték a jogállamiság és a demokratikus társadalom közötti szoros kapcsolatot. Az Európa Tanács Velencei Bizottsága 2016-ban „jogállamisági ellenőrzőlistát” tett közzé<sup>37</sup>. Az Európa Tanács a tagállamokat érintő konkrét esetekben is alkalmazta ezt a megközelítést a Velencei Bizottság és az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) szakismeretének mozgósítása, valamint célzott nyomon követés révén.

**Az európai igazságügyi hálózatok, szakértői csoportok és jogászegyesületek, valamint civil társadalmi szervezetek** is elősegítették az európai és nemzeti szintű közös értelmezés kialakulását, valamint kulcsszerepet játszottak a közös normák és a bevált gyakorlatok megismertetésében.

#### IV. AZ EDDIGI TAPASZTALATOK ÉRTÉKELÉSE

Az eddigi tapasztalatok során körvonalazódtak egyes közös jellemzők, amelyek adalékkul szolgálhatnak a számos alapvető elvre épülő jövőbeni mérlegeléshez. Először is mind az Uniónak, mind a tagállamoknak jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy minden tagállamban megfelelően működjön a jogállamiság. Másrészt az egyes tagállamoknak kell viselniük az

<sup>34</sup> Az Európai Parlament állásfoglalása (2016. október 25.) a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról (2015/2254(INL))

<sup>35</sup> Az Európai Parlament állásfoglalása (2018. november 14.) a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmét szolgáló átfogó uniós mechanizmus szükségességéről (2018/2886(RSP))

<sup>36</sup> Például „Résolution relative au respect de l'état de droit au sein de l'Union européenne” című francia parlamenti állásfoglalás; a holland parlament uniós ügyekkel foglalkozó bizottságának 2019. február 14-i vitája; vagy a belga képviselőház Külügyi Bizottságának 2019. március 12-i vitája. A nemzeti parlamentek érdeklődése az Európai Unió parlamentjei uniós ügyekkel foglalkozó bizottságainak konferenciáján is tükröződött.

<sup>37</sup> Jogállamisági Ellenőrzőlista, Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság), CDL-AD(2016)007.



elsődleges felelősséget a jogállamság biztosításáért, és először mindig a nemzeti jogorvoslati mechanizmusokat kell igénybe venni, mivel nemcsak az uniós, hanem a nemzeti jogrendet is tiszteletben kell tartani. Harmadrészt az Uniónak objektív szerepet kell vállalnia ezen a területen, és mindegyik tagállamot hasonlóan kell kezelnie, továbbá az összes uniós intézménynek hozzá kell járulnia ehhez a szerepvállaláshoz megfelelő intézményi szerepével összhangban. Végezetül pedig nem szabad, hogy a célt a szankció kiszabása jelentse, hanem olyan, a jogállamiságot védelemben részesítő megoldást kell találni, amelynek az együttműködés és a kölcsönös segítségnyújtás áll a középpontjában.

#### *A jogállamisági normák előmozdításának szükségessége*

Az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata meghatározza azokat az alapvető uniós követelményeket és normákat, amelyeket az Uniónak és tagállamainak tiszteletben kell tartaniuk a jogállamiság megóvása érdekében. Az Európa Tanács továbbá olyan normákat dolgozott ki, illetve olyan véleményeket és ajánlásokat fogalmazott meg, amelyek megalapozott iránymutatással szolgálnak a jogállamiság előmozdításához és fenntartásához<sup>38</sup>. Minden tagállamban ezek a követelmények és normák jelentik a jogállamiság tiszteletben tartásának alapját, függetlenül az országok alkotmányos berendezkedésétől.

Be kell építeni a tagállamok politikai kultúrájába a kulcsfontosságú elveket, mint amilyen az igazságszolgáltatás függetlensége és a hatalmi ágak szétválasztása. Amennyiben általános európai norma alakítható ki, az referenciamutatónak tekinthető az esetleges hiányosságok értékeléséhez, és ugyanakkor iránymutatásul szolgálhat a megoldás megtalálásához.

A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy nemzeti szinten nem minden esetben ismerik kellőképpen az említett ítélkezési gyakorlatot, valamint a szóban forgó elveket és normákat. Ha a normák nem kellőképpen ismertek, akkor nem játszhatnak fontos szerepet a nemzeti politikák formálásában, és a nemzeti reformokkal kapcsolatos vitákba sem csatornázhatók be megfelelő módon, továbbá az uniós intézményekkel folytatott párbeszéd során is megkérdőjelezhetővé válnak.

#### *A figyelmeztető jelek felismerése*

Számos előnye lehet annak, ha korán felismerik a jogállamisággal kapcsolatos figyelmeztető jeleket. Egy esetlegesen uniós aggályokhoz vezető fejlemény korai feltárása és az érintett tagállam általi elismerése esetén a szóban forgó aggályoknak hatékonyabban lehet hangot adni uniós szinten, és ez elegendő lehet a nemzeti fékek és ellensúlyok rendszerének működésbe hozásához anélkül, hogy uniós szinten hivatalosabb lépéseket kellene tenni. Ez a korai figyelmeztetés többféleképpen is megvalósulhat.

A visszatérő problémákat könnyebb gyorsan azonosítani. A jogállamiságnak az a legfontosabb eleme, hogy a közhatalmi jogosítványokat mindenkor a megszilárdult értékeknek, szabályoknak és eljárásoknak megfelelően kell gyakorolni. Ha egy tagállamban a közhatalmat gyakorlók és a választott többség figyelmen kívül hagyják az alkalmazandó jogot vagy eljárásokat, az nagyon nyilvánvaló figyelmeztető jel. Például a közelmúltban számos olyan ügy váltott ki uniós szintű visszhangot, amelyek központi kérdése a bírósági

---

<sup>38</sup> Pl. a „Bírák: függetlenség, hatékonyság és felelősségi kör” című CM/Rec(2010)12 ajánlás; Velencei Bizottság, „Jogállamisági ellenőrzőlista”, CDL-AD(2016)007; az Európa Tanácsnak a bírói függetlenség és pártatlanság megerősítéséről szóló cselekvési terve; valamint a Velencei Bizottság véleményei és a Korruptió Elleni Államok Csoportja (GRECO) értékelései.

eljárás függetlensége volt. Az igazságszolgáltatás központi szerepet tölt be a jogállamiságban, és a politikai szereplők gyakran próbálkoznak azzal, hogy aláássák az igazságszolgáltatás függetlenségét és határozatainak kötelező erejét oly módon, hogy politikai vagy egyéb nyomást gyakorolnak az egyes bírókra, beavatkoznak egyes konkrét ügyekbe, nem tartják tiszteletben a bírósági határozatokat, vagy újból megnyitják a jogerős bírósági határozatokkal lezárt ügyeket. A közelmúltbeli példák között olyan esetek is vannak, ahol gyengítették az alkotmánybíróságok vagy egyéb szervek parlamenti törvények vagy kormányzati intézkedések feletti ellenőrzési jogkörét, illetve egyre gyakrabban folyamodtak végrehajtási rendeletek alkalmazásához. A nem átlátható törvényhozási eljárás megkönnyítheti a politikai többség számára a fékek és ellensúlyok rendszerének gyengítését vagy megkerülését. A hatalmi ágak egyikének egy másik hatalmi ág elleni ismételt nyilvános támadásai aláássák a hatalmi ágak szétválasztásának alapelvét. Ezért az e területeket érintő kérdések figyelmeztető jelzésként szolgálnak arra nézve, hogy esetleges jogállamisági probléma van kialakulóban, és lehetőséget nyújtanak a párbeszédre, valamint arra, hogy lehetőség szerint korai szakaszban orvosolják a problémát.

Általánosabban szólva, a magas szinten elkövetett korrupció és hivatali visszaélés olyan helyzetekhez kapcsolódik, amikor a politikai hatalom a jogállamiság felülírására törekszik. A strukturális gyengeségek szintén olyan környezetet teremthetnek, ahol megnő a jogállamisággal kapcsolatos problémák kockázata. Az igazságszolgáltatás strukturális gyengeségei, például a bírói függetlenség biztosítékainak elégtelensége következtében emelkedik a bírói karra történő nyomásgyakorlás kockázata. A közigazgatás általános hiányosságai hasonlóképpen alapot nyújthatnak az önkényes döntésekre, és lehetőségeket teremthetnek a korrupcióra, valamint olyan körülmények kialakulására, amelyek között a tisztviselők nehezebben tudnak ellenállni a nyomásnak. Az ilyen fejlemények esetleges jogállamisági problémákat jeleznek.

A jogállamisági hiányosságokkal kapcsolatos aggályokra utaló első jelzések általában a tagállamon belüli szereplőktől érkeznek. A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága, valamint a médiaszabadság és a pluralizmus szintén az Európai Unió alapértékei közé tartozik. A civil társadalom és a független média a jól működő demokrácia éber őreként kulcsszerepet játszik a hatalmon lévők elszámoltatásában, a nyilvános viták lefolytatásában és az állami döntések megkérdőjelezésében. Ezért az e szereplők gyengítésére vagy nyomás alá helyezésére irányuló kísérletek szintén a figyelmeztető jelzések közé tartoznak.

#### *A tagállam-specifikus ismeretek elmélyítése*

Az, hogy mennyire ismerik fel az ilyen jeleket, és ennél fogva az Unió képes-e arra, hogy kellő időben kezelje azokat, a Bizottság, a többi intézmény és más tagállamok ismereteinek szintjétől függ. Bizonyos figyelmeztető jelzéseket csak úgy lehet felismerni, ha a Bizottság a hatóságokkal és az érdekelt felekkel folytatott párbeszéd révén alapos ismereteket szerez a tagállami gyakorlatokról. Ezek az országspecifikus ismeretek rendkívül lényegesek annak elősegítéséhez, hogy megelőzzék a lehetséges jogállamisági fenyegetéseket és szükség esetén hatékonyan reagáljanak azokra. Fontos annak biztosítása is, hogy a tagállamok által végrehajtott reformok maradéktalanul megfeleljenek az uniós jogi követelményeknek és a jogállamisággal kapcsolatos európai normáknak. Végezetül annak eldöntéséhez is az adott országgal kapcsolatos ismeretek elmélyítése szükséges, hogy az uniós források és a technikai segítségnyújtás miként támogathatja a leghatékonyabban a jogállamiságot a tagállamokban. A méltányosságnak, a tárgyilagosságnak és az egyenlő bánásmódnak minden olyan rendszerben helyet kell kapnia, amely az Unión belüli jogállamiság

fenntartását szolgálja. Az uniós szintű technikai szakismeret és elemzési kapacitás alapvető fontosságú annak szavatolásához, hogy az értékelések maradéktalanul figyelembe vegyék a nemzeti hagyományokat, mégis egyértelműen jelezni tudják, ha problémák állnak fenn.

Az uniós igazságügyi eredménytáblával kiegészített európai szemeszter megfelelő keretnek bizonyult a jogállamisággal kapcsolatos országismeretek fejlesztéséhez, és megfontolás tárgyát képezhetné, hogy jobban is ki lehetne-e használni az ebben rejlő lehetőségeket.

#### *A jogállamisági problémákra történő uniós reagálási képesség javítása*

Az elmúlt évek tapasztalatai, valamint a kérdésről folytatott szélesebb körű párbeszéd egyértelműen jelezte, hogy javítani kell az Unió reagálási képességét a jogállamiságot érő komoly kihívások esetén. Például az EUSZ 7. cikkén alapuló, folyamatban lévő eljárások során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy alaposabban át kell gondolni, hogyan lehet a leghatékonyabban lefolytatni ezt az eljárást. Ezenfelül a jogállamisági kihívások szerteágazó jellege miatt is sokféle uniós szintű válaszlépésre van szükség.

Tehát helyénvaló, hogy az uniós beavatkozás különféle formákat ölt. Az esetleges problémák korai szakaszban való nem hivatalos jelzése is lehetőséget teremthet arra, hogy a nemzeti hatóságok újragondolják a helyzetet, vagy működésbe lépjen a nemzeti fékek és ellensúlyok rendszere.

A párbeszéd alapvető fontosságú, ám ha ez egy strukturált eljárás részét képezi, nagyobb az esély arra, hogy ennek nyomán kellőképpen célzott és megfelelő irányú intézkedés születik. A jogállamisággal kapcsolatos problémák sok esetben időérzékenyek, és minél hosszabb időt vesz igénybe a megoldásuk, annál nagyobb a kockázata, hogy a probléma akuttá válik, és kárt okoz az Uniónak, valamint az érintett tagállamnak. Megvannak az előnyei azoknak a köztes lépéseknek is, amelyek arányosak a probléma súlyosságával, és elindításuk küszöbértéke alacsonyabb az EUSZ 7. cikke keretében történő fellépésnél. Ilyen lépések végrehajtása esetén a felülvizsgálat vagy utólagos nyomon követés is hasznos lehet: a tapasztalatok azt mutatják, hogy az uniós alapokra vonatkozó előzetes feltételrendszer fontos ösztönzőként működött, viszont a zöld jelzés megadását követően fennállt a politikai vagy szerkezeti visszalépés kockázata.

Az uniós fellépés tekintélye is növekszik akkor, ha sajátos szerepének megfelelően minden intézmény felelősséget vállal a folyamatban. A válság idején történő uniós beavatkozás politikailag érzékeny lépés, és mindig erőteljesebb hatást gyakorol, ha azt közös megközelítés támasztja alá. Az Európai Parlament és a Tanács részéről a Bizottság fellépéséhez nyújtott támogatás, valamint a tagállamokon belüli jogállamisági aggályokkal foglalkozó intézmények belső eljárásainak megerősítése hatásos módja lehet annak, hogy ráirányítsák a figyelmet a tagállami reagálás szükségességére, és megfelelőbben ösztönözzék a megoldáskeresést.

#### *A hiányosságok hosszú távú kezelése strukturális reformok révén*

Az Unió egyre jelentősebb mértékben járul hozzá a nemzeti fékek és ellensúlyok rendszerében szerepet játszó nemzeti hatóságok és intézmények kapacitásának és működésének megerősítéséhez is.

Az uniós alapok jelentősen elősegítették a jogállamiság támogatására szolgáló közintézmények kapacitásépítését. A 2014–2020-as programozási időszakban a tagállamok közel fele igénybe vette a strukturális alapokat az igazságszolgáltatást és a közigazgatást

megerősítő, vagy a korrupció elleni küzdelmet szolgáló reformok támogatása érdekében. Ez a tevékenység azt is megmutathatja, hogy az Unió gyakorlati megoldásokat is kínál az aggályok kinyilvánítása mellett. Például a Bizottság Strukturálisreform-támogató Szolgálata – a strukturálisreform-támogató program keretében – együttműködhet a nemzeti intézményekkel, hogy elősegítse a jogállamiság szempontjából lényeges reformokat.

Az uniós alapoknak és programoknak a jogállamiság megerősítésére való alkalmazása azáltal is hatékonyabbá válik, ha ezt az európai szemeszter keretében megfogalmazott, strukturális reformokra vonatkozó ajánlások szintén támogatják.

Általánosabban fogalmazva, az uniós politikák hozzájárulhatnak a jogállamiság szempontjából lényeges európai normák következetes alkalmazásának biztosításához olyan területeken, mint a közbeszerzés, a jogalkotás minőségének javítása, a büntető- és polgári igazságszolgáltatási együttműködés.

## V. LEHETSÉGES JÖVŐBENI ELJÁRÁSMÓDOK

Úgy tekinthetjük, hogy az Unióban a jogállamiság hatékony érvényesítése három pilléren nyugszik. Először is a jogállamiság **előmozdításán**, ami a jogállamisággal kapcsolatos ismeretek európai terjesztésére irányuló közös munka elmélyítését jelenti. Másodsorban a jogállamisági problémák **megelőzésén**, vagyis a korai szakaszban történő beavatkozás és az eszkalációs kockázat elkerülésének képességén. Végül a hatékony közös **reagálás** megvalósításának képességén, ha megállapítást nyert, hogy eléggé jelentős problémáról van szó.

*Előmozdítás: Az ismeretek bővítése és a közös jogállamisági kultúra kialakítása*

A jogállamiság legmegfelelőbb biztosítója az, ha minden tagállamban szilárd politikai és jogi kultúra támasztja alá a jogállamiságot. Bár az Unió tiszteletben tartja a tagállamok politikai és alkotmányos berendezkedését, az uniós tagsággal járó kötelezettségek és Európa demokratikus öröksége értelmében a nemzeti szabályoknak és struktúráknak tükrözniük kell az Unió közös értékét jelentő jogállamiságra vonatkozó uniós előírásokat és normákat, valamint meg kell felelniük a jogi biztosítékokra vonatkozóan az uniós elsődleges és másodlagos jogba foglalt szabályoknak.

Emellett hasznos lehet, ha felhívják a közvélemény figyelmét arra, hogy a jogállamiság milyen fontos szerepet játszik a demokráciában, és támogatni lehetne azokat a tájékoztatói tevékenységeket, amelyek eljuttatják ezeket az ismereteket a polgárokhoz.

Annak érdekében, hogy minden tagállamban elmélyítsék és fenntartsák ezt a politikai és jogi kultúrát, fontos, hogy előmozdítsák a vonatkozó ítélkezési gyakorlat és normák ismeretét, hogy például nemzeti szinten megvitassák az olyan testületek, mint a Velencei Bizottság és a GRECO által adott értékeléseket és véleményeket. Ez elősegíti majd, hogy minden fél tisztában legyenek az elvárt magatartással, valamint azzal, hogy az intézményeknek és a jogszabályoknak hogyan kell megjeleníteniük az alapvető elveket. Az e területeken alkalmazott közös megközelítések hozzájárulhatnak ahhoz, hogy előmozdítsák a szilárd jogállamiság kultúra meghonosodását valamennyi fontos intézmény és szakma körében.

A közös megközelítések, előírások és normák nem feltétlenül járnak együtt azok egyöntetű érvényesítésével. Egyértelmű közös megközelítés esetén azonban egyszerűbben mérhető az

adott nemzeti rendszerek teljesítménye, és könnyebb megbizonyosodni arról, hogy azok megfelelnek a célnak.

Ez különösen fontos, mivel a jogállamiság tiszteletben tartása nemcsak a jogszabályok és intézményi struktúrák meglététől, hanem az intézményi gyakorlattól is függ. A Velencei Bizottság például felhívta a figyelmet az intézmények közötti lojális együttműködés fontosságára, ugyanis a jogállamiság egyik alapkövét jelenti, hogy az egyes állami intézmények elfogadják azt, hogy más intézményeknek is vannak olyan törvényes funkciói, amelyeket tiszteletben kell tartani. E lojális együttműködés még abban az esetben is nyomás alá kerülhet, ha azt törvényekbe vagy alkotmányokba foglalják. A különböző tagállamok szakemberei – például a bírák, az ügyészek és a korrupcióellenes szakértők – közötti tapasztalatcserék elősegíthetik a fentiek gyakorlati alkalmazására vonatkozó elképzelések kialakítását. A jogállamiság és a tiszteletteljes kormányzás gyakorlati megvalósulásának további fontos elemei közé tartozik a politikai döntéshozatal átláthatósága. Ezen elemek lényegük szerint egyöntetűen elismerik, hogy a hatalmi ágak elszámoltathatósággal tartoznak, és vannak olyan korlátok, amelyeket tiszteletben kell tartani egy demokratikus társadalomban.

Az Unió egyedülálló platformot kínál a jogállamisággal kapcsolatos kihívások tudatosításának fejlesztésére és előmozdítására. Ennek során – az Európai Parlament javaslatának megfelelően – túl lehetne lépni az uniós intézményeken, és bevonhatnák a nemzeti parlamenteket és más fontos nemzeti szintű résztvevőket is. A civil társadalom – regionális és helyi szinten is – különösen fontos. A Bizottság már javaslatot tett az erős civil társadalom, valamint a médiapluralizmus és a jogállamiság területén működő érdekelttek közötti hálózatépítés finanszírozásának és támogatásának növelésére, valamint a jogérvényesülés és a jogállamiság területén általános európai érdeket képviselő, Unió-szerte működő szervezetek, szervek és jogalanyok támogatására<sup>39</sup>.

Az Unió és az Európa Tanács közötti kapcsolat kiváltképpen fontos a jogállamiság előmozdítása szempontjából. Az uniós intézmények és a tagállamok is továbbfejleszhetnék ezt azzal a céllal, hogy előmozdítsák a közös jogállamisági kultúrát Európán belül.

---

<sup>39</sup> Rendeletjavaslat a Kreatív Európa program (2021–2027) létrehozásáról és az 1295/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (COM(2018)366 final, 2018.5.30.); Rendeletjavaslat a Jogok és értékek program létrehozásáról (COM(2018) 383 final, 2018. május 30.); Rendeletjavaslat a Jogérvényesülés program létrehozásáról (COM(2018) 384 final, 2018. május 30.). Az új Kreatív Európa program is támogatni fogja az arra irányuló fellépéseket, hogy megerősítsék Európa új médiaszektorát, az újságírói szabadságot, a sajtótermékek sokszínűségét és pluralizmusát, valamint a médiaműveltség kialakítása révén a sajtótermékekkel kapcsolatos kritikus szemlélet terjesztését.

Az Unió azt is megvizsgálhatná, miként lehet a legmegfelelőbben elősegíteni az Európa Tanácsnak a közös jogállamisági normák kidolgozására irányuló munkáját. A jogállamiság előmozdítását a partneri felülvizsgálat irányába is lehetne fejleszteni, ahogy azt néhány tagállam kifejezetten javasolta.

#### ***További megfontolásra érdemes kérdések***

- Miként tudná az Unió jobban előmozdítani a jogállamisággal kapcsolatos meglévő uniós jogi követelményeket és európai normákat, különösen nemzeti szinten?
- Miként tudná az Unió a legmegfelelőbben ösztönözni a legfontosabb hálózatokat és a civil társadalmat, valamint a magánszektorra, hogy helyi szintű vitákat alakítsanak ki a jogállamisággal kapcsolatos kérdésekről, beleértve annak gazdasági dimenzióját, és megismertessék a jogállamiság alapjául szolgáló normákat?
- Tehetnek-e többet a tagállamok a jogállamisággal kapcsolatos nemzeti szintű viták előmozdításáért, többek között például a nemzeti parlamentekben tartott viták, szakmai és lakossági fórumok, valamint a lakosságnak szóló tájékoztató tevékenységek révén?
- Az Unió és tagállamai hogyan erősíthetik az együttműködést – többek között az Európa Tanács munkájának támogatása révén – az Európa Tanáccsal és a jogállamiság biztosításával foglalkozó más nemzetközi szervezetekkel, valamint az Európa Tanács értékeléseivel és ajánlásaival kapcsolatosan?
- Hogyan építhet az Unió az Európa Tanács munkájára, és miként mozdíthatja elő a közös uniós megközelítéseket? A tagállamok közötti partneri felülvizsgálat elősegítheti-e ezt a folyamatot?
- Miként javíthatók és fejleszthetők tovább az Európai Parlament és a Tanács által hozott meglévő intézkedések? Vállalhatnak-e nagyobb szerepet a politikai csoportok és a nemzeti parlamentek?

*Megelőzés: A jogállamiság nemzeti szintű megerősítésére irányuló együttműködés és támogatás*

A jogállamiság nemzeti szinten való biztosításáért a tagállamok viselik az elsődleges felelősséget. Az Unió azonban jelentős támogatást nyújthat a tagállamoknak olyan hosszú távú megközelítés kialakításához, amely elősegíti annak biztosítását, hogy a nemzeti fékek és egyensúlyok rendszere meg tudja felelni ennek a kihívásnak – és végső soron annak elkerülését, hogy az Unió legyen kénytelen kezelni egy jogállamisággal kapcsolatos tagállami válsághelyzetet. Ezt azt jelenti, hogy elősegíti a kulcsfontosságú rendszerek és intézmények ellenálló képességének megszilárdítását, hogy azok politikai feszültségek idején kezelni tudják a helyzetet.

A tagállami fejlemények alaposabb megértése elősegítené e támogatás célirányossá tételét és a jogállamisággal kapcsolatos kockázatok korai azonosítását. A releváns területek közé tartozhat a nemzeti fékek és ellensúlyok rendszere, az igazságszolgáltatás függetlensége, a közigazgatás minősége, a korrupcióellenes politikák, a jogalkotási eljárás átláthatósága, és a jogalkotás minőségének javítása. Ez az információgyűjtés általános keret biztosíthat a tagállamokkal folytatott rendszeres együttműködéshez és párbeszédhez, valamint az Európai Parlament és a Tanács folyamatos tájékoztatásához. Bár valamennyi tagállamra ki kellene terjednie, intenzívebb lehet azokban a tagállamokban, ahol hiányosságokat vagy különleges kockázatokat azonosítottak. Végül pedig egyensúlyt kell teremteni a nemzeti sajátosságok

kellő mélységű megismerésének igénye, valamint a pénzügyi és emberi erőforrások figyelembevételének szükségessége között. E tevékenység célja az lenne, hogy szilárdabb alapot biztosítson az olyan politikai kezdeményezésekre vonatkozó korai párbeszédhez, amelyek a jogállamiságot érintő következményeket vonnak maguk után. A mérlegelési folyamatnak ki kell terjednie arra, hogy tovább lehet-e fejleszteni a meglévő eszközök felhasználását – beleértve az európai szemesztert és az uniós igazságügyi eredménytáblát – a jogállamisággal kapcsolatos kérdések megfelelőbb kezelése érdekében.

Az együttműködés és a gyakorlati támogatás elmélyítése további kiegészítő módszer lehet annak érdekében, hogy a problémák korai megoldása céljából maximalizálják az Unió konstruktív hozzájárulását és elősegítsék fenntartható megoldások kidolgozását az aktuális reformfolyamatok során. Ez a tagállamok kérésére történhetne, és megfelelő cselekvési tervek kísérhetnék. Az Európai Parlament és a Tanács részt vehetne e kezdeményezések meghatározásában és előmozdításában. Ennek során különleges figyelmet fordíthatnának a jogállamisági dimenzióval rendelkező uniós jogszabályok végrehajtására is. A strukturálisreform-támogató program keretében technikai támogatást is nyújthatnának a tagállamoknak.

#### ***További megfontolásra érdemes kérdések***

- Miként erősíthetné az Unió azt a képességét, hogy a tagállamokban meglévő jogállamisági helyzetre vonatkozó összehasonlító tudásbázist alakítsa ki a párbeszéd hatékonyságának fokozása és a problémák korai felismerése érdekében? Miként lehet továbbfejleszteni a meglévő eszközöket a jogállamisági helyzet értékelése céljából?
- Hogyan lehetne hatékonyabban megszervezni a Bizottság és a tagállamok között a jogállamisággal kapcsolatos kérdésekről folytatott párbeszédet?
- Miként lehet a leghatékonyabban eljuttatni a tagállamokhoz az Unió szakismeretét és támogatását?
- Növelhető-e a megelőző intézkedések súlya a megközelítés intézményközi jellegének erősítése révén?

#### ***Reagálás: Uniós szintű érvényesítés a nemzeti mechanizmusok kudarca esetén***

Az Európai Unió Bírósága a kötelezettségszegési és előzetes döntéshozatali eljárások keretében egyre nagyobb mértékben vizsgálja azokat a jogállamisággal kapcsolatos kérdéseket, amelyek kihatnak az uniós jog alkalmazására. A Bizottság még inkább építeni fog a Bíróság közelmúltbeli, például a nemzeti bíróságok függetlenségével és az Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelmével kapcsolatos ítélezési gyakorlatára. Általánosabban fogalmazva, az uniós jog független hatóságok és nemzeti bíróságok általi érvényesítésének hatékonysága hozzájárul a jogállamiságnak a tagállamokban történő megerősítéséhez. Ezért a Bizottság szükség esetén továbbra is biztosítja az uniós jog megfelelő alkalmazását és érvényesítését a jogállamisággal kapcsolatos kötelezettségszegési eljárások révén.

Ha úgy látszik, hogy a jogállamiság nemzeti biztosítékai nem alkalmasak a tagállami jogállamiságot fenyegető veszélyek kezelésére, az uniós intézmények és a tagállamok közös felelőssége, hogy intézkedéseket hozzanak a helyzet orvoslása érdekében. Az uniós értékek védelmére vonatkozó közös kötelezettséghez hasonlóan általános érdek fűződik ahhoz is, hogy még azelőtt kezeljék az olyan kérdéseket, mint az alkotmánybíróságokat vagy a bírói

függetlenséget érő fenyegetések, hogy azok veszélyeztetnék az uniós jog, szakpolitikák vagy finanszírozás végrehajtását. Az ilyen intézkedések a körülményektől – például a kötelezettségesség fennállásától – függően vagy az arányosság biztosítása érdekében változhatnak. Konkrét szakpolitikai területeken egyéb megközelítések is megfelelőek lehetnek, mint amilyen például az Unió pénzügyi érdekeinek a jogállamiság terén mutatkozó hiányosságok kockázata miatti védelméről szóló bizottsági javaslat.

A Bizottság 2014-ben jogállamisági keretet hozott létre annak érdekében, hogy reagálhasson azokra az esetekre, amikor egyértelmű jelei vannak annak, hogy olyan rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot az egyik tagállamban, amely az EUSZ 7. cikkén alapuló, a jogállamiság súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására irányuló eljárás megindításához vezethet. A keretet eddig egy esetben alkalmazták, és köztes lépésként töltötte be a szerepét. Elősegítette a párbeszéd kialakítását, a részletes tényfeltárást, elemzéseket és ajánlásokat, valamint az Unió további fellépése során hasznosnak bizonyuló tudásbázis kidolgozását. Mindazonáltal meg lehetne vizsgálni bizonyos finomítások lehetőségét. Például az eljárás során intenzívebbé lehetne tenni a Tanács és az Európai Parlament számára nyújtott korai tájékoztatást, és a két intézmény által biztosított támogatást. További alternatívát jelenthetne, ha konkrét cselekvési tervekkel és a helyzet adott határidőn belüli orvoslására irányuló technikai segítségnyújtással támasztanak alá a párbeszédet és az ajánlásokat, vagy egyértelműbb korlátozásokat állapítanának meg a párbeszéd szakaszának időtartama tekintetében.

E változtatások során meg kellene őrizni azt a célt, hogy megoldást találjanak a válsághelyzetekre és megfelelő korrekciós intézkedéseket azonosítsanak. Ehhez hatékony párbeszédre és kommunikációs csatornákra van szükség. Mindazonáltal azt is mérlegelni lehetne, hogy célszerű volna-e szigorúbb következményeket bevezetni, ha a tagállam nem hajlandó orvosolni a helyzetet. Ezek abból is származhatnának, hogy fokozottan figyelembe veszik a tagállamokban tartósan fennálló jogállamisági hiányosságoknak az Unió működését érintő valós következményeit, amit már jelenleg is elismer az a javaslat, amely a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált tagállami hiányosságok esetén az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányul.

#### ***További megfontolásra érdemes kérdések***

- Hogyan lehet hatékonyan megismertetni a Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatát és maradéktalanul kihasználni az abban rejlő lehetőségeket?
- Hogyan képes biztosítani és hatékonyabban összehangolni a kellő időben történő és megfelelő reagálást a Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács abban az esetben, ha egy tagállamban jogállamisági válság alakul ki?
- Milyen módon lehetne tovább erősíteni a jogállamisági keretet? Célszerű volna-e jobban bevonni ebbe más intézményeket és nemzetközi partnereket (pl. Európai Tanács, Velencei Bizottság, Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet/Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala)?
- Az Unió pénzügyi érdekein kívül vannak-e más olyan területek, ahol célszerű volna az Uniónak egyedi mechanizmusokat kidolgoznia (beleértve a jogállamisággal kapcsolatos feltételeket) az uniós jog vagy szakpolitikák végrehajtását érintő konkrét kockázatok elkerülése vagy orvoslása érdekében?



## **VI. KÖVETKEZTETÉS**

A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet, az Európai Tanácsot, a Tanácsot és a tagállamokat, valamint az érdekelt feleket, köztük az igazságügyi hálózatokat, a civil társadalmat, és a közvéleményt, hogy mérlegeljék az közleményben ismertetett problémákat és kérdéseket. A felvetett kérdések számos olyan területet körvonalaznak, ahol fontolóra lehetne venni fejlesztéseket.

Ez a mérlegelési folyamat önmagában véve is elősegítené a jogállamiság érvényesítését azáltal, hogy előmozdítaná a vitát és folyamatosan az érdeklődés homlokterében tartaná a kérdést. A Bizottság meggyőződése szerint a jogállamiság érvényesítésének megerősítése lényegesen hozzájárulhat az Unió jövőjéhez. Lehetővé tenné az egyértelműség és a következetesség megszilárdítását, és elősegítené annak biztosítását, hogy valamennyi tagállam egyenlő bánásmódban részesüljön, valamint védelmet nyújtana minden szereplő közös érdekeinek azáltal, hogy valamennyi tagállamban hatékonyan alkalmazzák az uniós jogot.

A Bizottság 2019 júniusában fog visszatérni erre a kérdésre, amikor megfogalmazza saját következtetéseit és javaslatait. Ezekben figyelembe veszi majd az intézmények között és a társadalom egészében zajló vitát, valamint az Európai Bíróság folyamatosan bővülő ítélkezési gyakorlatát, továbbá a jelenleg hatályos Szerződések keretén belül meghatározza a jogállamiság Unión belüli megerősítésére irányuló megközelítést.