



Strasbourg, 2014.3.11.
COM(2014) 158 final

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

A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret

TARTALOMJEGYZÉK

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret

1.	Bevezetés.....	2
2.	Miért alapvető fontosságú a jogállamiság az Európai Unió számára?.....	4
3.	Miért van szükség a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretre?	5
4.	Hogyan működik az új uniós jogállamisági keret?	7
4.1.	Mi váltja ki az új uniós jogállamisági keret alkalmazását?	7
4.2.	Az új uniós jogállamisági keret három szakaszból álló eljárás.....	8
5.	Következtetés	10

1. BEVEZETÉS

A jogállamiság képezi minden korszerű alkotmányos demokrácia gerincét. A jogállamiság a tagállamok és az Unió közös alkotmányos hagyományából származó alapvető elvek egyike, és ekként az Unió alapját képező legfontosabb értékek egyike, amit az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikke, valamint a Szerződés és az Európai Unió Alapjogi Chartájának preambuluma is megerősítenek. Ezért az EUSZ 49. cikke szerint a jogállamiság tiszteletben tartása az uniós tagság előfeltétele. A demokrácia és az emberi jogok mellett a jogállamiság továbbá egyike az Európa Tanács azon három pillérének, amelyet belefoglaltak a az emberi jogok európai egyezményének (EJEE) preambulumaiba¹.

Az Unió alapja az uniós tagállamok és a megfelelő jogrendszerek közötti kölcsönös bizalom. A jogállamiság nemzeti szintű megvalósításának módja lényeges szerepet játszik ebben a tekintetben. Az uniós polgároknak és a nemzeti hatóságoknak a jogállamiság működésébe vetett bizalma különösen fontos ahhoz, hogy az Unió „belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggé”² fejlődjön tovább. E bizalom csupán akkor alakítható ki és tartható fenn, ha minden tagállamban betartják a jogállamiságot.

A uniós tagállamok eltérő alkotmányos és igazságszolgáltatási rendszerei elvben megfelelően vannak kialakítva és felszerelve ahhoz, hogy védelmet nyújtsanak a polgároknak a jogállamiságot érő bármely fenyegetéssel szemben. Ugyanakkor az egyes tagállamokban a közelmúltban bekövetkezett események azt tanúsítják, hogy súlyos aggodalomra okot adó problémává válhat, hogy nem tartják tiszteletben a jogállamiságot, és következésképpen a jogállamiság által védeni kívánt alapvető értékeket. Az említett események folyamán a közvélemény részéről világos igény jelentkezett az Unió, és különösen a Bizottság intézkedése iránt. Eredményeket értünk el, azonban a Bizottságnak és az Uniónak eseti megoldásokat kellett találnia, mivel a jelenlegi uniós mechanizmusok és eljárások nem minden esetben voltak megfelelőek ahhoz, hogy hatékony és gyors választ adjunk a jogállamiságot érő fenyegetésekre.

A Bizottság a Szerződések őre, és felelősséggel tartozik az Unió alapját képező értékek tiszteletben tartásának biztosításáért, valamint az Unió általános érdekeinek védelméért. Ezért aktív szerepet kell játszania ebben a vonatkozásban³. Barroso elnök az Európai Parlament előtt tartott, az Unió helyzetéről szóló 2012. szeptemberi éves beszédében kijelentette: „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.” Következő évi beszédében az elnök leszögezte, hogy „a tapasztalatok megerősítették a Bizottság független és objektív szerepkörének hasznosságát. Ezeket a tapasztalatokat meg kell szilárdítanunk egy általánosabb keret révén [...]. A Bizottság ezzel

¹ Lásd az EJEE preambulumaát és az Európa Tanács alapszabályának 3. cikkét (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

² Lásd az EUSZ 3. cikkének (2) bekezdését, valamint az EUMSZ 67. cikkét.

³ Lásd Reding alelnök, uniós jogérvényesülési biztos „The EU and the Rule of Law – What next?” (Az Unió és a jogállamiság – Melyek a következő lépések?) című beszédét: (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

kapcsolatban közleményt fog előterjeszteni. Úgy vélem, ez a vita kulcsfontosságú az Európáról alkotott képünk szempontjából.”⁴

A 2013. júniusi Bel- és Igazságügyi Tanács hangsúlyozta, hogy „a jogállamiság tisztelete előfeltétele az alapvető jogok védelmének”, és felkérte a Bizottságot, hogy „folytassa a vitát – a Szerződések szellemében – arról, hogy a szóban forgó kérdések kezeléséhez szükség van-e egy együttműködésen alapuló, szisztematikus módszerre, és ha igen, milyenre”. Az Általános Ügyek Tanácsa 2013 áprilisában átfogó vitát folytatott a kérdéstről.⁵

Az Európai Parlament 2013 júliusában azt kérte, hogy „a tagállamokat rendszeresen értékeljék abból a szempontból, hogy folyamatosan tiszteletben tartják-e az Unió alapvető értékeit, és megfelelnek-e a demokrácia és a jogállamiság követelményeinek”⁶.

Ez a közlemény e kéréseknek tesz eleget. A Bizottság tapasztalatai, az intézményközi vita, és széles körű konzultációk⁷ alapján a közlemény új keretet határoz meg, hogy minden tagállamban hatékony és következetes védelmet biztosítson a jogállamiság számára. A keret az olyan helyzetek kezelésére és megoldására szolgál, amikor rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot.⁸

A keret arra irányul, hogy még az EUSZ 7. cikkében előírt mechanizmusok aktiválására vonatkozó feltételek teljesülése előtt megoldja a tagállamokban a jogállamiságot érő fenyegetéseket. Tehát egy joghézag megszüntetését jelenti. Nem alternatívája az EUSZ 7. cikke szerinti mechanizmusoknak, hanem inkább megelőzi és kiegészíti azokat. Továbbá a Bizottság azon jogkörét sem érinti, hogy az uniós jog hatáskörébe tartozó konkrét helyzeteket az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 258. cikke szerinti kötelezettségzegési eljárások segítségével kezeljen.

⁴ Lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_hu.htm és http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_hu.htm

⁵ 2013 márciusában Dánia, Finnország, Németország és Hollandia külügyminiszterei sürgették az Unió és a tagállamok alapvető értékei betartásának biztosítására szolgáló európai biztosítékok bővítését. Az Általános Ügyek Tanácsának vitája, lásd: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf. A Bel- és Igazságügyi Tanács következtetései, lásd: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf

⁶ Lásd az Európai Parlament állásfoglalásait, amelyek különböző ajánlásokat fogalmaznak meg az uniós intézmények számára arra vonatkozóan, hogy miképpen kell erősíteni az EUSZ 2. cikkének védelmét (Rui Tavares 2013. évi jelentése, valamint Göncz Kinga 2014. évi jelentései – <http://www.europarl.europa.eu/committees/hu/libe/reports.html>).

⁷ Az Unió igazságszolgáltatásának jövőjéről szóló, 600 érdekelt és érdeklődő részvételével tartott 2013. novemberi, Assises de la Justice elnevezésű magas szintű konferencia egyik – „Towards a new rule of law mechanism” (Az új jogállamisági mechanizmus felé) című – ülését kifejezetten ennek a témának szentelték. A konferencia előtt és után megszervezett tájékoztató felhívásra számos írásbeli észrevétel érkezett (lásd: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm).

⁸ Amint Barroso elnök az Unió helyzetéről szóló 2013. szeptemberi beszédében kiemelte, a keretnek „a tagállamok közötti egyenlőség elvén kell alapulnia, és [...] csak olyan helyzetekben aktiválódott, amelyekben súlyos, rendszerszintű kockázat fenyegeti a jogállamiságot, és amelyet előre meghatározott referenciaértékek alapján hoztak létre.” (lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_hu.htm).

Tágabb európai szemszögből tekintve a keret célja, hogy hozzájáruljon az Európa Tanács célkitűzéseinek eléréséhez, többek között a Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) szakismereteire alapozva⁹.

2. MIÉRT ALAPVETŐ FONTOSSÁGÚ A JOGÁLLAMISÁG AZ EURÓPAI UNIÓ SZÁMÁRA?

A jogállamiság elve fokozatosan a modern alkotmányjognak és a nemzetközi szervezeteknek (ideértve az Egyesült Nemzeteket és az Európa Tanácsot) a közhatalom gyakorlásának szabályozására irányuló domináns szervezeti mintájává vált. A jogállamiság biztosítja, hogy valamennyi közhatalmi aktus törvényes korlátok között, a demokrácia és az alapvető jogok értékeinek megfelelően, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett valósuljon meg.

Nemzeti szinten a jogállamiságból származó elvek és normák pontos tartalma elérhet egymástól, az egyes tagállamok alkotmányos rendszerétől függően. Mindazonáltal az Európai Bíróság (a továbbiakban: a Bíróság) és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata, valamint az Európa Tanács által összeállított – különösen a Velencei Bizottság szakismeretére építő – dokumentumok megadják ezen elvek nem teljes körű felsorolását, és ezáltal meghatározzák az EUSZ 2. cikkének megfelelően az Unió közös értékének minősülő jogállamiság lényegi jelentését.

Az említett elvek közé tartozik 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**; az **alapvető jogok tiszteletben tartására is kiterjedő hatékony bírósági jogorvoslat**; valamint a **törvény előtti egyenlőség**¹⁰.

A Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága egyaránt megerősítette, hogy az említett elvek nem pusztán formális és eljárási követelmények, hanem a demokrácia és az emberi jogok betartásának biztosítására szolgáló eszközök. Ezért a jogállamiság olyan alkotmányos elv, amely alaki és anyagi összetevőkkel egyaránt rendelkezik¹¹.

Ez azt jelenti, hogy a jogállamiság tisztelete elválaszthatatlanul összekapcsolódik a demokrácia és az alapvető jogok tiszteletben tartásával: a demokrácia, valamint az alapvető jogok tisztelete nem képzelhető el jogállamiság nélkül, és fordítva. Az alapvető jogok csupán akkor hatékonyak, ha jogilag érvényesíthetők. A demokrácia akkor részesül védelemben, ha a

⁹ A Velencei Bizottság – hivatalos nevén a Jog a Demokráciáért Európai Bizottság – az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó szerve (lásd: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation).

¹⁰ A jogállamiságra és az abból következő elvekre vonatkozó ítélkezési gyakorlat áttekintése megtalálható az I. mellékletben.

¹¹ A Bíróság nem egyszerűen formális és eljárási követelményként utal a jogállamiságra, hanem kiemeli annak anyagi jogi értékét, rámutatva, hogy az „Unió olyan jogközösség”, amelyben az uniós intézmények jogi aktusainak összeegyeztethetősége nem csupán a Szerződés, hanem „alapvető jogokat magában foglaló általános jogelvek” tekintetben is bírósági felülvizsgálat alá tartozik (lásd többek között a C-50/00. P. sz., Unión de Pequeños Agricultores ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., I-06677. o.] 38. és 39. pontját; a C-402/05 P. és C-415/05. sz., Kadi egyesített ügyek [EBHT 2008., I-06351. o.] 316. pontját. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szintén megerősítette a jogállamiság anyagi jogi jellegét, megállapítva, hogy a fogalom az EJEB valamennyi cikkének szerves részét képezi (lásd például az EJEE Stafford kontra Egyesült Királyság ügyben hozott 2001. május 28-i ítéletének 63. pontját). Hangsúlyozni kell, hogy a francia változatban az EJEB nemcsak a „pre-eminence du droit” (a jog elsődlegessége), hanem az „Etat de droit” (jogállam) kifejezést is használja.

bíróságok – köztük az alkotmánybíróságok – alapvető szerepük révén biztosítani tudják a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési szabadságot, valamint a politikai és választási eljárásokra irányadó szabályok tiszteletben tartását.

A jogállamiság rendkívüli fontosságú az Unión belül. A jogállamiság betartása nem csupán annak az előfeltétele, hogy az EUSZ 2. cikkében meghatározott valamennyi alapvető értéket védelemben részesítsük, hanem annak is, hogy fenntartsuk a Szerződésekből és nemzetközi jogból származó valamennyi jogot és kötelezettséget. Az uniós polgároknak és a nemzeti hatóságoknak az összes többi tagállam jogrendszerébe vetett bizalma alapvető ahhoz, hogy az Unió egésze „belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségként” működjön. Jelenleg a nemzeti bíróságok polgári és kereskedelmi ügyekben hozott ítéletét automatikusan el kell ismerni és végre kell hajtani a többi tagállamban, továbbá a bűncselekmény elkövetésével vádolt személyekkel szemben egy tagállamban kiadott európai elfogatóparancsot ténylegesen végre kell hajtani a többi tagállamban¹². Ezek világos példái annak, hogy miért van minden államnak oka aggodalomra amiatt, ha az egyik tagállam nem tartja maradéktalanul tiszteletben a jogállamiság elvét. Ezért az Uniónak komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy Unió-szerte megóvja és megerősítse a jogállamot.

3. MIÉRT VAN SZÜKSÉG A JOGÁLLAMISÁG MEGERŐSÍTÉSÉRE IRÁNYULÓ ÚJ UNIÓS KERETRE?

Azokban az esetekben, amikor megszűnik a jogállamiságot biztosító, nemzeti szinten létrehozott mechanizmusok hatékony működése, rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot és így az Unió, mint belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség működését. Ilyen helyzetekben az Uniónak fel kell lépnie az Unió közös értékét jelentő jogállamiság védelmében.

A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a tagállamokban a jogállamiságot érő rendszerszintű fenyegetések nem minden körülmények között kezelhetők hatékonyan a jelenleg meglévő uniós szintű eszközök segítségével.

A Bizottság azon intézkedései, amelyek az **EUMSZ 258. cikkére** épülő **kötelezettségszegési eljárások** megindítására irányultak, fontos eszköznek bizonyultak egyes jogállamiságot érintő aggodalmak kezeléséhez¹³. A Bizottság azonban csak akkor indíthat kötelezettségszegési eljárásokat, ha a szóban forgó aggodalmak egyidejűleg az uniós jog valamelyik konkrét előírására vonatkoznak.¹⁴

¹² Lásd a C-168/13. sz., Jeremy F kontra Premier Ministre ügyben hozott (még nem közzétett) ítélet 35. és 36. pontját.

¹³ Lásd például a C-286/12. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítéletet, még nem tették közzé (egyenlő bánásmód, a bírók és ügyészek szolgálati viszonyának kötelező megszüntetése tekintetében); a C-518/07. sz., Bizottság kontra Németország [EBHT 2010., I-01885. o.], valamint a C-614/10. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítéletet, még nem tették közzé (az adatvédelmi hatóságok függetlensége).

¹⁴ A Bizottságnak az Alapjogi Charta betartására irányuló fellépése szemlélteti ezt a magából a Szerződésből eredő jogi korlátot. Amint ezt „Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról” szóló 2010. október 19-i közleményében (COM(2010) 573 végleges) kifejtette, a Bizottságnak eltökélt szándéka, hogy valamennyi rendelkezésére álló eszközt felhasználjon annak érdekében, hogy a tagállamok maradéktalanul tiszteletben tartsák a Chartát. Ez különösen a Charta 47. cikkére vonatkozik, amely úgy rendelkezik, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait megsértették, joga van a független bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. A

Vannak olyan aggodalomra okot adó helyzetek, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, és ezért nem tekintendők a Szerződések szerinti kötelezettségek megsértésének, mégis rendszerszintű fenyegetést jelentenek a jogállamra. Ezekben a helyzetekben **az EUMSZ 7. cikkében előírt megelőző és szankcionáló mechanizmusok** alkalmazhatók. A Bizottság azon szereplők egyike, amelyeket a Szerződés feljogosít arra, hogy az említett mechanizmusok aktiválása érdekében indokolással ellátott javaslatot adjon ki. Az EUSZ 7. cikkének célja annak biztosítása, hogy valamennyi tagállam tiszteletben tartsa az Unió közös értékeit, így a jogállamiságot. E rendelkezés hatálya nem korlátozódik az uniós jog által lefedett területekre, hanem feljogosítja az Uniót arra, hogy olyan területeken is fellépjen a jogállamiság védelmében, ahol a tagállamok önállóan járnak el. Amint a Bizottságnak az EUSZ 7. cikkéről szóló közleménye kifejtette, ezt az indokolja, hogy „ha valamely tagállam az alapvető értékeket olyan súlyosan megsérti, hogy az már kiválthatja a 7. cikk alkalmazását, akkor ez valószínűleg az Unió alapjait és a tagállamok egymás iránti bizalmát rendíti meg, bármely területen történjék is a közös értékek megsértése”¹⁵.

Mindazonáltal az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti megelőző mechanizmus csak abban az esetben aktiválható, ha fennáll az értékek megsértésének „egyértelmű veszélye”, az EUSZ 7. cikkének (2) bekezdése szerinti szankcionáló mechanizmus pedig csak akkor, ha „a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket”. A 7. cikk szerinti mindkét mechanizmus aktiválásával kapcsolatos küszöbérték rendkívül magas, ami kiemeli a mechanizmusok végső eszköz jellegét.

Az egyes tagállamokban a közelmúltban bekövetkezett fejlemények azt mutatják, hogy az említett mechanizmusok nem minden esetben megfelelőek ahhoz, hogy gyorsan reagáljunk a tagállamokban a jogállamiságot érő fenyegetésekre.

Tehát vannak olyan helyzetek, amikor a jogállamiságot érő fenyegetések a meglévő eszközökkel nem kezelhetők hatékonyan¹⁶. Az Unió alapvető közös értékét jelentő **jogállamiság megerősítésére szolgáló új uniós keretre** a kötelezettségi eljárások és az EUSZ 7. cikke szerinti mechanizmusok kiegészítéséhez van szükség. A keret kiegészíti majd a jogállamiság védelmére szolgáló, az Európa Tanács szintjén már meglévő mechanizmusokat¹⁷. A keret tükrözi az Unió mindkét célkitűzését: az alapvető uniós érdekek védelmét, valamint a belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli kölcsönös bizalom és integráció magasabb szintre emelését.

Bizottság azonban csak annyiban léphet fel a tagállamokkal szemben, „amennyiben az Unió jogát hajtják végre”, amint azt a Charta 51. cikke kifejezetten megállapítja. Lásd például a C-87/12. sz., Kreshnik Ymeraga és társai kontra Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration ügyben hozott ítéletet (még nem tették közzé), a C-370/12. sz., Thomas Pringle kontra Government of Ireland, Ireland and The Attorney General ügyben hozott ítéletet (még nem tették közzé), valamint a C-617/10. sz., Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson ügyben hozott ítéletet (még nem tették közzé).

¹⁵ A Bizottság 2003. október 15-i közleménye: Az Unió alapját képező értékek tisztelete és előmozdítása – COM(2003) 606 final.

¹⁶ Egyes esetekben a jogállamisággal kapcsolatos rendszerszintű hiányosságok a Románia és Bulgária csatlakozási okmányán alapuló együttműködési és ellenőrzési mechanizmusok (CVM) alkalmazása révén is megszüntethetők. Ezek a közvetlenül az elsődleges uniós jogon alapuló mechanizmusok azonban a csatlakozást megelőző és így átmeneti helyzetek kezelésére szolgálnak. Ezért nem alkalmasak arra, hogy *minden* tagállamban kezeljék a jogállamisággal kapcsolatos fenyegetéseket.

¹⁷ Az Európa Tanács alapszabályának 8. cikke úgy rendelkezik, hogy felfüggeszthetik annak a tagállamnak a képviselői jogait, amely „súlyosan megsérti” a jogállamiság elvét és az emberi jogokat, és az érintett tagállamot akár ki is zárhatják az Európa Tanácsból. Az EUSZ 7. cikkében meghatározott mechanizmusokhoz hasonlóan e mechanizmust sem aktiválták soha.

A jogállamiság megerősítésére szolgáló új keret létrehozása révén a Bizottság arra törekszik, hogy egyértelművé és kiszámíthatóbbá tegye, hogy milyen intézkedések meghozatalára kérhetik fel a jövőben, miközben biztosítja, hogy minden tagállamot azonosan kezeljenek. E közlemény alapján a Bizottság további megbeszéléseket kíván folytatni ezekről a kérdésekről a tagállamokkal, a Tanáccsal és az Európai Parlamenttel.

4. HOGYAN MŰKÖDIK AZ ÚJ UNIÓS JOGÁLLAMISÁGI KERET?

A keret célja, hogy lehetővé tegye a Bizottság számára, hogy megoldást találjon az érintett tagállamokkal annak érdekében, hogy megelőzze a jogállamiságra vonatkozó olyan rendszerszintű fenyegetés megjelenését az adott tagállamban, amely az EUSZ 7. cikke értelmében az értékek súlyos megsértésének olyan „egyértelmű veszélyévé” fejlődhet, ami szükségessé tenné az említett cikkben előírt mechanizmusok elindítását.

A tagállamok egyenlősége érdekében a keret azonos módon alkalmazandó majd minden tagállamra, továbbá a jogállamiságot érő rendszerszintű fenyegetés tartalmára vonatkozó azonos teljesítménymutatók alapján fog működni.

4.1. Mi váltja majd ki az új keret alkalmazását?

A keret olyan helyzetekben lesz aktiválva, 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 biztosítékek szolgáló mechanizmusok sértetlenségét, stabilitását vagy megfelelő működését.

Az új uniós jogállamisági keretet nem abból a célból alakították ki, hogy az alapvető jogok megsértésének egyedi esetei vagy az igazságszolgáltatás egyedi esetekben elkövetett tévedései is kiváltsák annak alkalmazását. Az ilyen eseteket a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereknek lehet és kell kezelniük azoknak az ellenőrzési mechanizmusoknak a keretében, amelyeket az emberi jogok európai egyezménye alapján hoztak létre. Minden uniós tagállam részes fele az egyezménynek.

A keret fő célja (a 2. szakaszban szereplő meghatározás szerinti) **jogállamiságot érő rendszerjellegű fenyegetések kezelése**¹⁸. Magának a tagállamnak a politikai, intézmény- és/vagy jogrendszerét, alkotmányos szerkezetét, a hatalmi ágak szétválasztását, a bíróságok függetlenségét és pártatlanságát, illetve bírósági felülvizsgálati rendszert – így, amennyiben létezik, az alkotmánybíráskodást – érő fenyegetésnek kell jelentkeznie, például új intézkedések elfogadásának vagy a hatóságok széles körű gyakorlatának és a belföldi jogorvoslati lehetőségek hiányának következtében. A keretet akkor fogják aktiválni, ha a nemzeti „jogállami biztosítékok” nem látszanak alkalmasnak a szóban forgó fenyegetések hatékony alkalmazására.

¹⁸ Az uniós jog hatályán belüli intézkedés során, az alapvető jogok betartásával kapcsolatos rendszerszintű hiányosságok fogalma tekintetében lásd például a C-411/10. és 493/10. sz., N.S. egyesített ügyekben hozott ítélet (még nem tették közzé) 94. és 106. pontját; valamint a C-4/11. sz., Németország kontra Kaveh Puid ügyben hozott ítélet (még nem tették közzé) 36. pontját. Az emberi jogok európai egyezményének összefüggésében a „rendszerszintű”, illetve „szerkezeti” kifejezések jelentése tekintetében lásd még az Emberi Jogok Európai Bíróságának szerepét a háttérben meghúzó rendszerszintű problémák azonosításában, a háttérben meghúzó rendszerszintű problémákra rávilágító ítéletekről szóló, 2004. május 12-i Res(2004)3. miniszteri bizottsági állásfoglalás meghatározása szerint (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

A keret nem akadályozza meg a Bizottságot abban, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben éljen az EUMSZ 258. cikke szerinti jogkörével. Továbbá annak sem jelenti akadályát, hogy közvetlenül aktiválják az EUSZ 7. cikkében megállapított mechanizmusokat, amennyiben a tagállami helyzet hirtelen romlása határozottabb reakciót igényel az Unió részéről¹⁹.

4.2. A keret három szakaszból álló eljárás

Amennyiben egyértelmű jelei vannak annak, hogy rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot az egyik tagállamban, akkor a Bizottság strukturált információcserét kezd a tagállammal. Az eljárás alapelvei a következők:

- összpontosítás a megoldás megtalálására az érintett tagállammal folytatott **párbeszéd** révén;
- a szóban forgó helyzet **objektív és alapos értékelésének** biztosítása;
- a tagállamokkal való **egyenlő bánásmód** elvének tiszteletben tartása;
- azoknak a **gyors és konkrét intézkedéseknek** a közlése, amelyek a rendszerszintű fenyegetés kezelése és a 7. cikk szerinti mechanizmusok alkalmazásának elkerülése érdekében hozhatók meg.

Az eljárás főszabály szerint az alábbi három szakaszból áll: a Bizottság értékelése, a Bizottság ajánlása, valamint az ajánlás nyomon követése.

A Bizottság értékelése

A Bizottság összegyűjt és megvizsgál valamennyi vonatkozó információt, és értékeli, hogy egyértelmű jelei vannak-e a jogállamiságot érő – a fentiekben ismertetett – rendszerszintű fenyegetésnek. Ez az értékelés a rendelkezésre álló forrásokból és az elismert intézményektől – ideértve különösen az Európa Tanács szerveit és az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét – kapott jelzéseken alapulhat²⁰.

Ha ezen előzetes értékelés eredményeként a Bizottság arra véleményre jut, hogy valóban a jogállamiság rendszerszintű fenyegetését jelentő helyzet áll fenn, párbeszédet kezdeményez a tagállammal azáltal, hogy eljuttatja hozzá a „jogállamiságra vonatkozó véleményét”, és megindokolja az aggodalmait, lehetőséget adva az érintett tagállamnak a válaszadásra. A vélemény az érintett hatóságokkal való levélváltások és találkozók eredményeként születhet meg, és adott esetben további információcsere követheti.

A Bizottság azt várja az érintett tagállamtól, hogy – az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésébe foglalt **lojális együttműködési kötelezettségnek** megfelelően – tanúsítson együttműködést az eljárás folyamán és tartózkodjon visszafordíthatatlan intézkedések elfogadásától a Bizottság által felvetett, aggodalomra okot adó kérdésekkel kapcsolatban, amíg a Bizottság vizsgálata folyamatban van. Amennyiben egy tagállam nem működik együtt ebben az eljárásban, vagy akár akadályozza azt, ezt a fenyegetés súlyosságának értékelése során figyelembe fogják venni.

Jóllehet a Bizottság nyilvánosságra hozza vizsgálatának megindítását és véleményének elküldését, az eljárásnak ebben a szakaszban bizalmasan fogja kezelni a tagállammal folytatott információcsere tartalmát annak megkönnyítése érdekében, hogy gyorsan megoldást érjenek el.

¹⁹ Lásd még a Bizottság 2003. október 15-i közleményét (15. lábjegyzet).

²⁰ Lásd elsősorban az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról szóló 168/2007/EK tanácsi határozat (HL L 53., 1. o.) 4. cikke (1) bekezdésének a) pontját.

A Bizottság ajánlása

A második szakaszban – amennyiben időközben nem születik megnyugtató megoldás az ügyben –, a Bizottság az érintett tagállamnak szóló, „jogállamiságra vonatkozó ajánlást” bocsát ki, ha megállapítja, hogy a rendszerszintű fenyegetést objektív bizonyítékok támasztják alá, és az említett tagállam hatóságai nem tesznek megfelelő intézkedéseket annak orvoslására.

A Bizottság ajánlásában világosan megjelöli aggodalmainak indokait, és azt ajánlja, hogy a tagállam meghatározott határidőn belül oldja meg a körvonalazott problémákat és tájékoztassa a Bizottságot az ennek érdekében megtett lépésekről. Adott esetben az ajánlás konkrét utalásokat tartalmazhat a helyzet megoldásának módjaira és az ehhez szükséges intézkedésekre.

A Bizottság értékelése és megállapításai az érintett tagállammal folytatott párbeszéd eredményein és bármely további bizonyítékon alapulnak. Utóbbiak tekintetében a tagállam előzetes meghallgatására is szükség van.

A Bizottság nyilvánosságra hozza ajánlásának megküldését és az ajánlás lényegi tartalmát.

A Bizottság ajánlásának nyomon követése:

A harmadik szakaszban a Bizottság figyelemmel kíséri, hogy az érintett tagállam miként követi nyomon a hozzá intézett ajánlást. E figyelemmel kísérés alapulhat az érintett tagállammal folytatott további információcserén, és például arra helyezheti a hangsúlyt, hogy továbbra is előfordulnak-e egyes, aggodalomra okot adó gyakorlatok, illetve hogy miként hajtja végre a tagállam a helyzet megoldása érdekében időközben vállalt kötelezettségeit.

Ha az érintett tagállam a kitűzött határidőn belül nem követi nyomon megnyugtatóan az ajánlást, a Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy aktiválja az EUSZ 7. cikkében meghatározott mechanizmusok egyikét²¹.

Intézményi együttműködés

Az Európai Parlamentet és a Tanácsot rendszeresen és pontosan tájékoztatják az egyes szakaszokban elért eredményekről.

Harmadik fél szakismeretének hasznosítása

A jogállamisággal kapcsolatos tagállami helyzettel kapcsolatos konkrét kérdésekre vonatkozó szakismeretek igénybevétele érdekében a Bizottság – különösen a vizsgálati szakaszban – külső szakértőket vonhat be, ideértve az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének bevonását is²². E külső szakértők elősegíthetik a más tagállamokban meglévő szabályokkal és gyakorlatokkal való összehasonlító elemzések nyújtását annak érdekében, hogy az Unión belüli jogállamiság közös értelmezése alapján egyenlő bánásmódban részesítsék a tagállamokat.

A Bizottság a helyzettől függően dönthet arról, hogy tanácsadásért és segítségért folyamodik-e az Unió igazságügyi hálózataihoz, így az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózatához²³, az Európai Unió Államtanácsainak és Legfelső Közigazgatási Bíróságainak

²¹ Lásd még a Bizottság 2003. október 15-i közleményét (15. lábjegyzet).

²² Az Alapjogi Ügynökség tanácsot adhat az 1608/2007/EK tanácsi rendeletben meghatározott feladatkörén belül (lásd a 20. lábjegyzetet).

²³ Az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózata (lásd: <http://www.networkpresidents.eu/>).

Szövetségéhez²⁴, illetve az igazságszolgáltatási tanácsokhoz²⁵. A Bizottság az említett hálózatokkal együtt megvizsgálja, hogy hogyan lehet adott esetben gyorsan ilyen segítséget nyújtani, továbbá, hogy szükség van-e külön rendelkezésre ebből a célból.

A Bizottság főszabály szerint megfelelő esetekben tanácsot kér az Európai Tanácstól és/vagy a Velencei Bizottságtól, és minden olyan esetben összehangolja velük az elemzését, amikor az ügy e szervezetek mérlegelésének és elemzésének is tárgyát képezi.

5. KÖVETKEZTETÉS

E közlemény meghatározza a jogállamiság megerősítésére szolgáló új uniós keretet, amely a Bizottság hozzájárulása az Unió azon kapacitásának erősítéséhez, hogy hatékony és egyenlő védelemben részesítse a jogállamiságot minden tagállamban. E közleményt a Bizottság az Európai Parlament és a Tanács kérésének eleget téve dolgozta ki.. Bár e közlemény nem zárja ki a Szerződések e területre vonatkozó előírásainak jövőbeni fejlesztését – amelyet az Európa jövőjéről szóló tágabb eszmecsere keretében kell majd megvitatni – a keret a meglévő Szerződések által a Bizottság számára biztosított jogkörökön alapul. A Bizottság fellépése mellett az Európai Parlament és a Tanács szintén döntő szerepet játszik a jogállamiság fenntartása iránti uniós eltökéltség megerősítésében.

²⁴ Az Európai Unió Államtanácsainak és Legfelső Közigazgatási Bíróságainak Szövetsége (lásd: <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

²⁵ Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata (lásd: <http://www.ency.eu>).