



AZ EURÓPAI UNIÓ  
TANÁCSA

Brüsszel, 2014. május 27.  
(OR. en)

10296/14

LIMITE

JUR 321  
JAI 368  
POLGEN 75  
FREMP 104

## A JOGI SZOLGÁLAT VÉLEMÉNYE<sup>1</sup>

Tárgy: A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről:  
– a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség

### I. BEVEZETÉS

1. A Bizottság a fent említett közleményt a Tanács (Általános Ügyek) 2014. március 18-i ülésén terjesztette elő. A Tanács Jogi Szolgálatára felkérést kapott, hogy tisztázza a közleményben javasolt új mechanizmussal összefüggő releváns intézményi és eljárási kérdéseket, mielőtt a Tanács megkezdené a közlemény további vizsgálatát.

<sup>1</sup> Ez a dokumentum olyan jogi véleményt tartalmaz, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében védett, és amelyet az Európai Unió Tanácsa nem hoz nyilvánosságra. Jogosulatlan közzététel esetén a Tanács minden jogot fenntart.

## **II. A JOGÁLLAMISÁG ÚJ KERETE**

2. A közlemény a jogállamiságra vonatkozó új uniós keretet határoz meg azzal a céllal, hogy az Unió még jobban gondoskodhasson arról, hogy az egyes tagállamokban biztosított legyen a jogállamiság hathatós és azonos mértékű védelme.

### *a) A jogállamiság a Szerződésekben*

3. A jogállamiságra az EUSZ 2. cikke mint olyan értékre hivatkozik, amelyen az Unió alapul. Ilyen alapértékek még az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és az emberi jogok, így a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása. A jogállamiságot az EUSZ preambuluma is említi, csakúgy, mint az Európai Unió Alapjogi Chartája.

4. A jogállamiságra továbbá közvetetten hivatkozik az EUSZ 7. cikke is, amely meghatározza azt az eljárást, amely azt hivatott biztosítani, hogy a tagállamok tiszteletben tartsák az EUSZ 2. cikkében említett értékeket.

5. Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás eredményeképpen egy adott tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogai felfüggeszthetők, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat is. Az eljárás három szakaszból áll. Elsőként, a Tanács – a tagállamok egyharmadának, az Európai Parlamentnek vagy az Európai Bizottságnak az indokolással ellátott javaslata alapján – tagjainak négyötödös többségével<sup>2</sup> megállapíthatja, hogy „fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket”. A Tanács ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat intézhet a szóban forgó tagállamhoz.

---

<sup>2</sup> Az EUMSZ 354. cikke értelmében az Európai Tanácsnak vagy a Tanácsnak az érintett tagállamot képviselő tagja nem vesz részt a szavazásban, és az érintett tagállamot nem lehet figyelembe venni a tagállamok négyötödének kiszámításakor.

6. A második szakaszban – amelynek nem feltétele az első szakasz lezárása – a tagállamok egyharmadának vagy a Bizottságnak a javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően az Európai Tanács, „miután az érintett tagállamot felkérte észrevételei benyújtására”, egyhangúlag megállapíthatja, hogy „a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket”.
7. Ezt követően a Tanács minősített többséggel úgy határozhat, hogy az érintett tagállam egyes jogait felfüggeszti.
  - b) *A Bizottság közleményének benyújtását megelőzően folytatott vita*
8. 2013 márciusában a dán, a finn, a holland és a német külügyminiszter levelet juttattak el a Bizottság elnökének, amelyben nyomatékosan hangsúlyozták, hogy az EU alapvető értékeit – a demokráciát, a jogállamiságot és az emberi jogokat – határozottan védelmezni kell. Véleményük szerint az alapvető értékeknek a tagállamokban való védelme érdekében egy új mechanizmusra van szükség. A Tanács a 2014. március 18-i ülésén megvizsgálta ezt az elképzelést. Az ülés alkalmával a Tanács tagjai számos jogi kérdést vetettek fel – ez a vélemény e kérdések megválaszolására törekszik.
9. Az Unió helyzetét értékelő beszédében 2012-ben az Európai Bizottság elnöke kifejtette abbéli véleményét, hogy az Európai Uniónak a jogállamiság vonatkozásában a politikai meggyőzés „puha ereje” és a Szerződés 7. cikke által biztosított „nehézfegyverzet” közötti alternatíva helyett az eszközök kidolgozottabb skálájára van szüksége.
10. 2013 márciusában a Bizottság elkészítette az EU igazságügyi eredménytábláját, amely statisztikákat tartalmaz a tagállamokbeli igazságszolgáltatási rendszereket illetően, és utal arra, hogy a jogállamiság működése meghatározó a belső piac szempontjából is.
11. 2013 júniusában a Tanács (Bel- és Igazságügy) kijelentette, hogy „a jogállamiság tiszteletben tartása 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”.

*c) Az Európai Bizottság közleménye*

12. A Bizottság arra törekszik, hogy a jogállamiság megerősítését szolgáló új uniós keretet állapítson meg. Az új mechanizmus segítségével a Bizottság az érintett tagállammal közösen megoldást találhat a problémára, és ezzel megelőzheti a jogállamiságot veszélyeztető olyan rendszerszintű fenyegetések jelentkezését az adott tagállamban, amelyek az EUSZ 7. cikke értelmében az értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélyével járhatnak. Az új mechanizmus kiegészítené a már meglévő olyan eljárásokat, mint a jogsértési eljárások és az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás.
13. Az új uniós jogi keretben megállapított eljárás akkor veszi kezdetét, ha a Bizottság úgy értékeli, hogy a jogállamiságot rendszerszintű veszély fenyegeti. Az értékelést a Bizottság közzéteszi, és az érintett tagállammal indított párbeszéd útján megpróbálja kielégítő módon rendezni az ügyet. Amennyiben a rendszerszintű veszély objektív bizonyítékokkal igazolható, és a helyzetet nem sikerül orvosolni, a Bizottság „jogállamisági ajánlást” intéz az érintett tagállamhoz, és határidőt állapít meg az azonosított problémák megoldására.
14. A Bizottság nyilvánosságra hozza az ajánlás megküldésének tényét és az ajánlás lényegi tartalmát. Ha az érintett tagállam a kitűzött határidőn belül nem tesz kielégítő intézkedéseket az ajánlásban foglaltak teljesítésére, a Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy az EUSZ 7. cikkében meghatározott mechanizmusok egyikét alkalmazza.

### **III. JOGI ELEMZÉS**

15. Az EUSZ 5. cikke szerint „az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó”. Következésképpen „minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad”.

16. Az EUSZ 2. cikke nem ruház semmilyen hatáskört az Unióra, de a Charta rendelkezéseire hasonlóan<sup>3</sup> felsorol bizonyos értékeket, amelyeket az Unió intézményeinek és tagállamainak tiszteletben kell tartaniuk, amikor a Szerződések révén az Unióra ruházott hatáskörökön belül járnak el. Ezért az Unió értékeinek, így a jogállamiságnak a megsértésére hivatkozva csak abban az esetben lehet fellépni egy tagállammal szemben, ha az olyan tárgyban jár el, amelyre vonatkozóan a Szerződésekben foglalt konkrét hatáskör-meghatározási rendelkezések alapján az Unió rendelkezik hatáskörrel.
17. A jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartása a Szerződések értelmében nem lehet tárgya az uniós intézmények intézkedéseinek, függetlenül attól, hogy ezen intézkedés vonatkozásában fennáll-e konkrét hatáskör; ez alól az egyetlen kivételt az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás jelenti. Egyedül ez a jogalap ír elő uniós hatáskört a jogállamiság mint uniós érték érvényesülésének ellenőrzésére olyan összefüggésben, amely nem kapcsolódik egy adott konkrét hatáskörhöz, vagy amely túlmutat e hatáskörön.
18. Az EUSZ 7. cikke szándékosan pontos ellenőrzési keretrendszert hoz létre, amelynek különböző szakaszai vannak, és amelyben az eljárások megindításához nagyarányú többségre, a határozathozatalhoz pedig a Tanács és az Európai Tanács minősített többségére van szükség, továbbá amely az érintett tagállam számára eljárási garanciákat biztosít, ideértve azt a lehetőséget is, hogy az érintett tagállam az Európai Unió Bíróságához forduljon. E cikk azonban nem rendelkezik az említett eljárás további alakításáról vagy módosításáról.
19. Az, hogy a Bizottság a fellépés formájaként ajánlásokat alkalmazna, nem teszi lehetővé a számára, hogy figyelmen kívül hagyja az imént vázolt korlátozást. A Jogi Szolgálat két fontos észrevételt kíván tenni. Az első az, hogy ugyan az ajánlások nem kötelező erejűek, nem teszik lehetővé az intézmények számára, hogy kibocsátásukkal olyan ügyben vagy tárgyban lépjenek fel, amely kapcsán nem rendelkeznek a Szerződések révén rájuk ruházott hatáskörrel.<sup>4</sup> A második pedig ugyanakkor az, hogy még ha az ajánlások nem is hivatottak kötelező erőt kiváltani, és nem teremtenek olyan jogot, amelyre magánszemélyek hivatkozhatnak egy nemzeti bíróság előtt, ez nem jelenti azt, hogy semmilyen joghatással nem bírnának.<sup>5</sup> Következésképpen az ajánlások jogszerűsége és értelmezése – előzetes döntéshozatal vagy kártérítési keresetek útján – a Bíróság előtt folyó eljárások tárgyát képezheti.

---

<sup>3</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 51. cikke kimondja, hogy „a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára [...]”.

<sup>4</sup> Lásd a C-233/02. sz. *Franciaország kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletet (EBHT 2004., I-2781. o., 40. pont).

<sup>5</sup> Lásd a C-207/01. sz. *Altair* ügyben hozott ítéletet (EBHT 2003., I- 8894. o., 41. pont).

20. Megfelelő hivatkozásként az EUMSZ 70. cikkét lehetne említeni. Ez a rendelkezés lehetővé teszi a Tanács számára, hogy szabályokat állapítson meg az EUMSZ harmadik részének V. címében említett uniós politikák tagállami hatóságok általi végrehajtásának objektív és pártatlan értékelésére vonatkozóan. Ezek a szabályok azonban nem terjednek ki a tagállamok azon intézkedéseinek vagy mulasztásainak vizsgálatára, amelyek olyan ügyhöz kapcsolódnak, amely nem tartozik az V. cím rendelkezéseinek vagy az intézmények által e rendelkezések értelmében elfogadott aktusoknak a hatálya alá.
21. Az EUMSZ 241. cikke felhatalmazza a Tanácsot arra, hogy felkérje a Bizottságot, hogy végezze el a közös célok eléréséhez szükséges vizsgálatokat, és terjesszen elő megfelelő javaslatokat. Természetesen az ilyen vizsgálatok és javaslatok nem haladhatják meg az Unió hatásköreit. Ezért amennyiben a Tanács az EUMSZ 241. cikke értelmében felkérné a Bizottságot, hogy végezzen vizsgálatot és tegyen javaslatot a jogállamiság tárgyában, a kérés jogalapja csak az EUSZ 7. cikke lehetne, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a kérés eredményeképpen kizárólag egy indokolással ellátott bizottsági javaslat születhetne, és azt, hogy fennáll az egyértelmű a veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az Unió értékeit, egyedül a Tanács állapíthatná meg, az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően. Nem lehet kizárni, hogy konkrét körülmények fényében a Tanács élni kíván ezzel a lehetőséggel. Ha létrejönne egy a Bizottság által az EUSZ 7. cikkének és az EUMSZ 241. cikkének kombinációja alapján működtetett – egy a jogállamisági vizsgálatra és javaslattételre vonatkozó eszközt szolgáló – állandó mechanizmus, az aláásná az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás egyedi jellegét, különösen ami az eljárás kezdeményezésének módját illeti.
22. Az EUMSZ 337. cikke felhatalmazza a Bizottságot, hogy a rábízott feladatok teljesítéséhez szükséges információt megszerezze és ellenőrzést lefolytassa (az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdésében előírt, indokolással ellátott javaslat megtétele e feladatok részét képezi); ez azonban nem kínál jogalapot a 7. cikktől független új keret létrehozására.
23. Ugyanez a probléma merül fel az EUMSZ 352. cikkének vonatkozásában, amely abban az esetben teszi lehetővé az Unió fellépését, ha a Szerződésekben foglalt célok teljesítéséhez nincsen más jogalap – az Unió fellépésére azonban csak a Szerződésekben meghatározott politikák keretében van lehetőség. Nyilvánvaló, hogy az Unió értékeinek, így a jogállamiságnak a tiszteletben tartása nem minősül az Szerződésekben meghatározott uniós politikának.

24. Ebből következik, hogy a Szerződések nem kínálnak jogalapot az intézmények számára sem ahhoz, hogy a jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartását ellenőrző új mechanizmust hozzanak létre azon eljárás kiegészítéseként, amelyet az EUSZ 7. cikke ír elő, sem pedig ahhoz, hogy megváltoztassák, módosítsák vagy kiegészítsék az e cikkben megállapított eljárást. Ha a Tanács mégis ilyen lépéseket tenne, az azzal a kockázattal járna, hogy jogkörével való visszaélés vádjával illetnék amiatt, hogy jogalap nélkül hozott határozatot.
25. A Tanács Jogi Szolgálatára mindazonáltal úgy véli, hogy létezik olyan megoldás, amely összeegyeztethető a Szerződésekkel, és amely megerősítheti a jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartásának ellenőrzését.
26. Ez a megoldás pedig az, hogy maguk a tagállamok – nem pedig a Tanács – megállapodnak egyrészt egy a jogállamiságnak a tagállamokban való érvényesülésének ellenőrzését szolgáló felülvizsgálati rendszer kialakításáról, amely lehetővé tenné a Bizottság<sup>6</sup> és szükség esetén más uniós intézmény bevonását is, másrészt pedig azokról az intézkedésekről, amelyeknek a meghozatalát egy ilyen felülvizsgálat eredményeképpen a tagállamok vállalhatnák. A tagállamok közti említett megállapodás nem érintené annak lehetőségét, hogy az Unió az EUSZ 7. cikkében és az EUMSZ 258., 259. és 260. cikkében előírt hatásköreit alkalmazza.
27. Az intézmények ez irányú döntés alapján történő esetleges bevonásával zajló kölcsönös felülvizsgálat jogalapja pedig olyan kormányközi megállapodás lehetne, amely az uniós jog kiegészítésére és azon értékek tényleges tiszteletben tartásának biztosítására hivatott, amely értékekre építve a tagállamok megalkották az Uniót. A megállapodás nem ruházna az Unióra olyan hatáskört, amelynek átruházásáról a Szerződések nem rendelkeznek.

---

<sup>6</sup> „... a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a tagállamok, azokon a területeken, amelyek nem tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe, jogosultak az Unió keretein kívül feladatokat ruházni az intézményekre, mint például a tagállamok által történő kollektív cselekvés összehangolása”. (A C-370/12. sz. Pringle-ügyben hozott ítélet 158. pontja, EBHT 2012, az ítéletet még nem tették közzé.)

Korábban is volt már példa arra, hogy egy közös cél elérése érdekében az uniós jogot nemzetközi jogi eszközökkel együttesen alkalmazták, és a Bíróság megállapította, hogy ez a fajta megközelítés összhangban áll az uniós joggal mindaddig, amíg biztosított az uniós alapelvek, szabályok és intézmények, valamint az Unió kizárólagos hatásköreinek tiszteletben tartása.<sup>7</sup> Jelen esetben olyan érzékeny kérdésre kell megoldást találni, amely a tagállamokat legalább annyira érinti, mint az Uniót, és amely kapcsán az uniós intézményeknek a (másodlagos jogi eszközökkel nem kiigazítható) Szerződések értelmében csak csekély hatásköre van a fellépésre; ezért nyilvánvaló megoldásnak kínálkozik egy olyan megállapodás, amelynek megkötésére a Szerződéseken kívül, de azokkal összhangban kerül sor, és amely magában foglalja annak lehetőségét, hogy a szükséges mértékben az uniós intézmények, így a Bizottság is részt vegyenek a folyamatban.

#### IV. KÖVETKEZTETÉS

28. A Tanács Jogi Szolgálatára azon a véleményen van, hogy a Bizottság közleményében megállapított, a jogállamiságra vonatkozó új uniós jogi keret nem egyeztethető össze az Unió intézményeinek hatásköreire irányadó hatáskör-átruházási elvvel. Mindemellett fennáll annak a lehetősége, hogy a tagállamok egymás között megállapodnak a jogállamiságnak a tagállamokbeli érvényesülésének ellenőrzését szolgáló felülvizsgálati rendszer kialakításáról, és a felülvizsgálat eredményeképpen meghozandó intézkedésekről. Egy ilyen, a tagállamok által elfogadott felülvizsgálati rendszer rendelkezhet egyes feladatoknak az uniós intézmények általi ellátásáról.

---

<sup>7</sup> Lásd az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról szóló szerződés kapcsán a 6. lábjegyzetben hivatkozott Pringle-ügyben hozott ítéletet.