

Az európai közrendi minimum

A tagállamok autonómiájának korlátai a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása és a tisztán tagállami tényállások körében

LÁNCOS PETRA LEA

„[Az EUSz 2. cikkében foglalt értékek] azoknak a meghatározó tulajdonságoknak a kemény magját jelentik, melyekben valamennyi uniós polgár magára ismerhet, függetlenül azoktól a politikai vagy kulturális különbségektől, melyek a nemzeti identitásukból adódnak”.¹

A lisszaboni szerződés módosítással a szerződések urai sikeresen kodifikálták az Európai Bíróság joggyakorlatában kifejlesztett hatásköri szabályokat, és ezeket számos olyan hatáskör-elhatárolási és hatáskör-gyakorlási elvvel szerkesztették egybe, melyek egy valódi föderális politikai rendszer alapjait képezik (EUSz 5. cikk: hatáskör-átruházás elve, célhoz kötöttség elve, szubszidiaritás és arányosság elvei). Habár az alapító szerződésekből pontosan kitűnik a hatáskörök elhatárolása, az alábbiakban arra kívánok rámutatni, hogy az EUSz 2. cikke akkor is köti a tagállamokat, amikor azok nemzeti hatáskörben járnak el. Az EUSz 2. cikkének lakonikus megfogalmazása, a cikkhez kapcsolódó joggyakorlat hiánya, valamint a tagállam idevágó kötelezettségeinek kikényszerítése azonban számos nehézséget rejt, melyeket az alábbiakban elemzek.

E tanulmány² először áttekintést ad az Unió elveinek elsődleges jogi megalapozásáról, majd az uniós jogrendre fókuszálva körüljárja az elvek természetének kérdését. Ezt követően az EUSz 2. cikkét mint a tagállam-

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based. Brussels, 15.10.2003. COM(2003) 606 final; 3.

² E tanulmány az MTA Médiatudományi Kutatócsoport által indított, *Az európai médiajogi gondolkodás* című projekt keretein belül készült. Az írás egy korábbi változata megjelent a *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* (szerk.: Koltay András és Török Bernát. Wolters Kluwer, Budapest, 2014) című kötetben.

mok irányában megfogalmazott minimum-elvárásokat vizsgálja, továbbá a benne foglalt értékek tagállamokkal szembeni kikényszeríthetőségének mechanizmusait, esélyeit elemzi. Végül szóba kerül az EUSz 2. cikkében foglalt értékek tartalmának, a tagállamok irányában megfogalmazott elvárások szintje meghatározhatóságának problémája.

AZ UNIÓ ELVEINEK ÉS ÉRTÉKEINEK TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSE

A XX. század második felétől a kontinens államai olyan együttműködési formákat hoztak létre (Európa Tanács, OECD, Európai Közösségek), melyek a részt vevő államok jogrendszerének konvergenciájához járultak hozzá. Az európai integrációban részt vevő tagállamok fokozatos alapjogi közeledésével párhuzamosan – kötelező közösségi alapjogi katalógus híján – az Európai Közösségek Bírósága is kidolgozta az európai jog alapjogi garanciáit mint általános jogelveket. Az 1992-es maastrichti szerződésmódosítás egyelőre még csak a tagállamokkal szemben fogalmazott meg alapvető szintű elvárásokat,³ majd valódi fordulat az Amszterdami Szerződéssel következett be. Ugyanis az EUSz 6. cikkében foglalt elvek már nem csupán az Unió tevékenységeinek mércéjéül (korlátjául) szolgáltak, hanem az 1997-es szerződésmódosítás az új, uniós alkotmányos rend alapjául jelölte ki ezeket az elveket: „A pozitív jogban immár az európai alkotmányosságnak nem csupán a restriktív, de konstitutív formája is elismerést nyert.”⁴

A Lisszaboni Szerződés újabb mérföldkövét jelenti az európai integrációnak, hiszen a Maastrichti Szerződéssel útjára indított politikai unió az Európai Unió jogalanyiségének elnyerésével vált teljessé. Évtizedes várakozás után a lisszaboni módosítással az Alapjogi Charta is kötelező jogforrássá vált. Ezzel pedig kézzelfoghatóvá válnak azok a jogok és elvek, melyek az Unió értékeinek részletezéseként is felfoghatók, és az Európai Bíróság korábbi alapjogi joggyakorlatát kodifikálják.⁵ Végül, a

³ Bogdandy, Armin von : A Disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle, in: Kohler-Koch, Beate – Rittberger, Balthold (szerk.): *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2007, 34. o.

⁴ Bogdandy, Armin von: *Founding Principles*, in: Bogdandy, Armin von – Bast, Jürgen (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Hart Publishing, Oxford, 2009, 22. o. A továbbiakban: von Bogdandy–Bast: *i. m.* (2009a).

⁵ „[M]aguk mögött hagyják árnyéklétüket.” Bogdandy, Armin von – Kottmann, Matthias – Antpöhler, Carlino – Dickschen, Johanna – Hentrei, Simon – Smrkolj, Maja: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte. Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten, in: *ZaöRV*, Vol. 72. (2012) 46. o.

lisszaboni szerződésmódosítás az Unió alapelveit értékké nevezi át, miközben azok körét is jelentősen bővíti. Az EUSz lisszaboni szerződésmódosítással átalakított 2. cikke szerint:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

ÉRTÉKEK ÉS ELVEK AZ UNIÓS JOGRENDBEN⁶

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal egy többszintű kormányzási rendszer⁷ részévé váltunk, ahol a jogalkotási, végrehajtási és igazságszolgáltatási funkciók megoszlanak a nemzeti és uniós szintek között. Az eredmény egy „európai alkotmányos tér”, melyben az Unió alkotmányjoga a tagállami alkotmányok mellett afféle „részalkotmányként” jelenik meg. Az alábbiakban az e „részalkotmányban” foglalt értékeknek, elveknek az európai alkotmányos térben betöltött szerepét és hatásait vizsgáljuk.⁸

Az értékek és elvek szerepének vizsgálata körében előzetesen arra kell választ kapnunk, hogy az értékek és elvek milyen viszonyban állnak egymással az uniós jogban. E tekintetben a Lisszaboni Szerződés nyújt fogalmi fogódzót, hiszen ezzel a szerződésmódosítással az uniós „alkotmányozó hatalom” az Európai Unióról szóló szerződés korábbi 6. cikkében foglalt elveket az EUSz hatályos szövegének 2. cikkében értékké nevezte át, egyben jelentősen kibővítette azok körét az eredeti elveket konkretizáló, további értékekkel. Ebből a szempontból az értékek csupán az Unió korábbi elveinek „átnevezéseiként” jelennek meg; az Unió új értékeinek jellege és szerepe a korábbi elvekhez képest nem változott. Ugyanakkor e fogalmi distinkció mögött az uniós alkotmányozó hatalomnak az a megfontolása is állhatott, hogy az eltérő megnevezéssel fogalmilag is kihasítja az Unió jogrendjében kiemelkedő szereppel bíró értékeket az Unió egyébként szélesebb kört átfogó elveinek sorából.⁹

⁶ Általánosságban lásd: von Bogdandy–Bast: *i. m.* (2009a) 14–18. o.

⁷ Marks, Gary – Nielsen, François – Ray, Leonard – Salk, Jane: *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*, in: Marks, Gary – Scharpf, Fritz W. – Schmitter, Philippe C. (szerk.): *Governance in the European Union*. Sage, London, 1996, 41–42. o.

⁸ Bogdandy, Armin von: *Grundprinzipien*, in: Bogdandy, Armin von – Bast, Jürgen (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Springer, Heidelberg, 2009, 30. o. A továbbiakban: von Bogdandy–Bast: *i. m.* (2009b).

⁹ A Lisszaboni Szerződést megelőző fogalmi állapotokra utal von Bogdandy, mikor azt írja: „Az alapvető elv fogalmába nem tartozik bele valamennyi olyan

Az értékek és elvek fogalmi elhatárolása kapcsán Armin von Bogdandy így ír: „A Lisszaboni Szerződés ebből a szempontból problematikusnak mondható. Ebben ugyanis az EU alapelveit értékként jelölik, és az uniós polgárok etikai meggyőződéséiként jelenítik meg. (...) Az értéklapú diskurzusok pedig gyakran paternalisztikus dimenziót öltenek.”¹⁰ Habár a szerző szerint a szóhasználat nagyon is félrevezető, hiszen az értékek „alapvető etikai meggyőzések kifejeződései”, a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett értékeket valójában jogi normáknak, alapvető elveknek kell tekintenünk, tekintettel kodifikációjuk módjára és lehetséges jogkövetkezményeikre.¹¹

Az értékek és elvek egymáshoz képest képviselt rangja és kikényszerítésük módja igen sokatmondó. Az értékek olyan alapvető elveket jelenítenek meg, melyek az egész integrációs folyamatot áthatják, egyszerűen kötik az Uniót és a tagállamokat jogalkotási tevékenységeik és a ráépülő gyakorlat tekintetében, sőt a csatlakozni kívánó (EUSz 49. cikk)¹² vagy az Unióval egyéb kapcsolatra lépni szándékozó államokat is kötelezik.¹³ A tagállamokkal szembeni kikényszerítésükre két eszköz is rendelkezésre áll: egyrészt egy formalizált politikai eszköz az EUSz 7. cikke alapján, másrészt jogi utat jelenthet az Európai Bíróság előtt lefolytatható kötelezettségzegési eljárás.¹⁴ Sőt, az alábbiakban bemutatásra kerül egy olyan javaslat is, mely az egyéni jogérvényesítés előtt is megnyitná az utat az EUSz 2. cikkének alapjogi értékeire nézve. Ehhez képest az EUSz 2. cikkén „kívül rekedt” elvek, így például az Uniót kötelező szubszidiaritás elve (EUSz 5. cikk (3) bekezdés)¹⁵ vagy a

norma vagy normaelem, melyet a Szerződések vagy az Európai Bíróság »elv-ként« határoz meg, ide csupán néhány rendelkezés tartozik, melyeket a nemzeti alkotmányokban egyébként alapvető elveknek vagy strukturális elveknek is szoktak nevezni.” Von Bogdandy: *i. m.* (2007) 21. o.

¹⁰ Von Bogdandy–Bast: *i. m.* (2009b) 25, 58. o.

¹¹ Von Bogdandy–Bast: *i. m.* (2009a) 22. o.

¹² COM(2003) 606 final; 3.

¹³ Von Bogdandy et al. (2012) *i. m.* 67.

¹⁴ Ladenburger, Clemens: FIDE 2012 – Session on „Protection of Fundamental Rights post-Lisbon – The interaction between the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and National Constitutions” (Institutional Report, Brussels, 2011).

http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=88,%20at%2048%20ff (letöltve: 2015. 01. 06.) 13. o.

¹⁵ A nemzeti parlamentek a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 7. cikke szerinti eljárásban a nemzeti parlamentek által a szubszidiaritás elve érvényesülésével kapcsolatban benyújtott kifogások nem vezetnek automatikusan a jogalkotási javaslatok visszavonásához, az ezzel kapcsolatos döntés az uniós jogalkotót illeti meg. A jegyzőkönyv 8. cikke azonban közvetve, a tagállamon keresztül a nemzeti parlamentek számára is lehetővé teszi a semmissé nyilvánítási eljárás kezdeményezését.

tagállamokra irányadó közösségi hűség elve (EUSz 4. cikk (3) bekezdés) csupán semmissé nyilvánítási, illetve kötelezettségzegési eljárás keretében kikényszeríthetők.

AZ UNIÓ ÉRTÉKEINEK JELLEGE, KIKÉNYSZERÍTHETŐSÉGE ÉS MEGHATÁROZHATÓSÁGA

Az EUSz 2. cikke mint közrendi minimum

Milyen szerepet játszanak az Unió értékei a nemzeti hatáskörök gyakorlásának területén? Az uniós értékek az uniós jogrendszer egészének alapját és értelmezési keretét adják. Ez utóbbi állítás azonban nem teljes. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint ugyanis az Unió értékeit deklaráló EUSz 2. cikke „tartalmazza a közös standardokat, többek között az emberi jogok és demokrácia tárgyában, méghozzá az európai jogi térségben gyakorolt *valamennyi* főhatalom tekintetében – akár az Unió, akár a tagállamok gyakorolják azt. Ebben az értelemben az EUSz 2. cikke egy *közrendi* elemet rögzít mind az Unió, mind pedig a tagállamok számára.”¹⁶ Ingolf Pernice szerint a közös értékek révén létrejön a tagállamok „minimális alkotmányos homogenitása”, kijelölve egyben a tagállamok „alkotmányos autonómiájának európai korlátait” is.¹⁷

Ennek megfelelően az EUSz 2. cikkében foglalt értékek a tagállami hatáskörök gyakorlása során is irányadóak. Ezzel pedig az Unió értékei áttörnek az uniós jog végrehajtása – tagállami hatáskör hagyományos dualizmusát, igaz, a szerzőtársak szerint az EUSz 2. cikke által garantált alapvető jogi standard a tagállami hatáskörök tekintetében „sokkal kevésbé szigorú, mint az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos ügyekben” érvényesülő uniós mérce. Von Bogdandy és szerzőtársai rámutatnak, hogy noha az Alapjogi Charta 51. cikkének (1) bekezdése alapján a Charta rendelkezései csupán az uniós jog végrehajtása során alkalmazandók, a Charta egyben „az EUSz 2. cikkében foglalt emberi jogok tartalmát jeleníti meg”.¹⁸ Mindezek alapján két esetet különböztethetünk

¹⁶ Bogdandy, Armin von – Antpöhler, Carlino – Dickschen, Johanna – Hentrei, Simon – Kottmann, Matthias – Smrkolj, Maja: *Opinion on the Compatibility of the Hungarian Media Acts with the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 2011. április 19.

¹⁷ Pernice, Ingolf: *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in: *Common Market Law Review*, Vol. 36. (1999) 726. o.

¹⁸ Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 20. o. A Charta és az EUSz 2. cikkének viszonyában másik érdekes pontra hívja fel a figyelmet a FIDE 2011-es gyűlése: eszerint a Chartán kívül rekedt olyan vitatott emberi jogok esetében, mint amilyenek például a kisebbségek jogai is tekinthetők, az EUSz 2. cikke nyújthat ala-

meg; egyrészt az uniós jog végrehajtásának eseteit az uniós hatáskörgyakorlás, illetve az uniós jog tagállami végrehajtása formájában, melyekre az Alapjogi Charta teljes mértékben irányadó, másrészt a tagállami hatáskörgyakorlást (beleértve akár a tisztán tagállami tényállások¹⁹ eseteit is), melyekre a tagállami alkotmányos rendelkezések és az Emberi Jogok Európai Egyezménye irányadó. E két nagy esetkör tekintetében azonban egyaránt irányadó az EUSz 2. cikkében foglalt közrendi minimum, melyet alapjogi tekintetben az Alapjogi Charta tesz kézzelfoghatóvá. Mind ez a szerzőtársak okfejtését továbbgondolva egyben azt is jelenti, hogy a tagállamok számára fenntartott – vagy másként fogalmazva: a tagállamoknál megmaradt – hatáskörök tekintetében az EUSz 2. cikke gyakorlatilag „visszacsempészi” az Alapjogi Charta mércéjét, igaz, kevésbé szigorú formában,²⁰ afféle homályos, közrendi minimumként.²¹

Az EUSz 2. cikkének vegyes jellege

Érdekes problémát vet fel az Unió értékeinek nagyon is vegyes jellege. Egyes értékek (elvek) ugyanis egy az egyben megfeleltethetők az Alapjogi Chartában foglaltaknak (például az emberi méltóság tiszteletben tartása), míg más értékek olyan horizontális jellegű elvekként jelennek meg, melyek akár több alapjoggal is kapcsolatba hozhatók (így a szabadság), vagy akár az alapjogokon túlmutatnak (ekként a demokrácia). Az alapjogoknak az értékek (korábbi elvek) körében való elhelyezése egy érdekes folyamat tükröződése, mely egyébként nem korlátozódik az uniós jogrendre: Alexy a Bundesverfassungsgericht *Lüth*-döntését elemezve hasonló tendenciára mutat rá.²² Ez pedig azt jelenti, hogy „az alkotmányos

pot a jogvédelemre. Ladenburger: *i. m.* (2011) 5. o. Igaz, a Charta 21. és 22. cikke is értelmezhető oly módon, mint ami a kisebbségek alapjogi védelmét garantálja, lásd Láncoș Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Doktori értekezés, kézirat. Budapest, 2012, 211–216. o.

¹⁹ Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 48. o.

²⁰ „Az EUSz 2. cikke elég nagy mozgási szabadságot enged a tagállamok részére a demokratikus jogállami keretek kialakításában.” Léteznek egyetemes emberi jogi standardok, amelyeket mindenképpen be kell tartani – Armin von Bogdandy német európa-jogász professzorral Halmi Gábor és Salát Orsolya beszélget, in: *Fundamentum*, 2011/2. szám, 43. o.

²¹ Von Bogdandy azonban kifejezetten úgy foglal állást: „egy tagállam által elkövetett súlyos emberijog-sértés esetére más standardnak kell érvényesülnie, nem a kartának. Az Alapjogi Charta ugyanakkor a magyar médiatörvény szabályainak jelentős részét átfogja, mivel azok az EU-jog átültetéseként értelmezhetők, ezáltal meg kell felelniük a karta követelményeinek. Ez azonban nem minden aspektusra áll; különösen a nyomtatott sajtó területén érzékeny lyukak tátonganak.” Halmi-Salát: *i. m.* (2011) 41. o.

²² Alexy, Robert: Constitutional Rights, Balancing, and Rationality, in: *Ratio Juris*, Vol. 16, No. 2. (2003) 133. o.

jogokban foglalt értékek vagy elvek nem csupán az állampolgár és az állam viszonylatában érvényesülnek, *szubjektív jogokként*, hanem azon túl is, »a jog valamennyi területén«. Ennek köszönhetően az alkotmányos jogok a teljes jogrendre »kiszugároznak«. Az alkotmányos alapjogok így mindenütt jelenvalóvá válnak.²³

Ezzel egy időben azonban nem zajlik az alkotmányos elvek „alapjogiasodása”, ezen elvek megsértése nem keletkeztet az egyének oldalán szubjektív jogokat. „A »demokráciát« vagy a »jogállamiságot« illető szubjektív jogokat azonban nehéz volna igazolni, (...) az Unió szintjén legalábbis még úgy tűnik, nem érett meg a helyzet egy ilyen lépésre, tekintettel arra, hogy az Európai Bíróság sem hozott még ez irányú ítéletet.”²⁴ Ezzel a megközelítéssel egyébként egybevágh az Alapjogi Chartában foglalt elvek és jogok elhatárolásával kapcsolatos jogtudományi álláspont is: szemben a Chartában foglalt szubjektív jogokkal, az „elveknek nincs közvetlen hatálya, azokat [önmagukban] nem lehet felhívni a tagállami bíróság előtt”.²⁵

Az EUSz 2. cikkének vegyes jellege, az alapjogok és alkotmányos elvek egymásmellettsége azzal jár, hogy a rendelkezésben foglaltak kikényszerítésére eltérő módon kerülhet sor. Az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogok kikényszerítésének eszközeül von Bogdandy és szerzőtársai elsősorban a „fordított Solange” szerinti eljárást javasolják, a közrendi minimum szűkebb szeletére, az alapjogi minimumra koncentrálva, míg az alkotmányos alapelvek érvényre juttatására kizárólag az alapító szerződésekben foglalt eljárások irányadók. Ezzel a szerzőtársak *kettéhasítják* az EUSz 2. cikkét az alapjogok, valamint az egyéb „alkotmányos alapelvek” mentén. Ez utóbbi elvek megsértése nem egyéni alapjogsérelemmel, hanem az alkotmányos alapelveket konkretizáló alkotmányos értékek megsértésével járhat.

A közrendi minimum kikényszerítésének lehetőségei

A fentiekkel összhangban eltérő szankcionálási lehetőségek kapcsolódnak az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi minimum, illetve az alkotmányos elvekkel kapcsolatos, szélesebb értelemben vett közrendi minimum kikényszerítéséhez. Az EUSz 2. cikke szerinti alapjogi minimum kikény-

²³ Alexy: *i. m.* (2003) 133. o. Habermas arra figyelmeztet, hogy az alapjogok elvesítésével e jogok „felhigulnak”, és azok veszítenek normativitásukból. Idézi: Alexy: *i. m.* (2003) 134. o. Ezzel azonban nem feltétlenül értünk egyet: Jakab érvelésével összhangban csupán a feloldási szabályok alkalmazásában lehet eltérés, mely az elv normativitását nem érinti, lásd Jakab András: A norma szerkezetének vizsgálata, in: *Jogelméleti Szemle*, 2001/4. szám. <http://jesz.ajk.elte.hu/jakab8.html> (letöltve: 2015. 01. 06.)

²⁴ Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 60. o.

²⁵ Ladenburger: *i. m.* (2011) 33. o.

szerítésére hivatottak egyéni jogérvényesítés keretében a tagállami bíróságok, kötelezettségsgései eljárásban pedig az Európai Bíróság (bírói út), emellett nyitva áll a jogállamiság erősítésének új, uniós eszközének bevetése, valamint az EUSz 7. cikke szerinti politikai szankció lehetősége is (politikai út).²⁶ Ehhez képest a közrendi minimumot megtestesítő alkotmányos elvek tiszteletben tartásának kikényszerítésére nem kerülhet sor egyéni jogérvényesítés keretében, ilyen esetekben csupán az Európai Bíróság előtti eljárás, valamint az EUSz 7. cikk szerinti eljárás vehető igénybe. Az alábbiakban az EUSz 2. cikkében foglaltak tagállamokkal szembeni kikényszerítésének lehetőségeit tekintjük át.

A közrendi minimum megsértének bírói szankcionálási lehetőségei

a) *Az alapjogi minimum kikényszerítése: eljárás a tagállami bíróság előtt.* Ami az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi elvárások tagállamokkal szembeni érvényesítését illeti, von Bogdandy és szerzőtársai szerint analógiául a Bundesverfassungsgericht Solange-gyakorlata szolgál, immár „fordított Solange” formájában. Az analógia alapja, hogy az az EUSz 2. cikkében foglalt közrendi minimum az EUSz 7. cikkével is összhangban csupán az uniós értékek súlyos megsértését szankcionálja. A szerzőtársak szerint tehát „mindaddig, amíg a tagállamok az alapjogoknak az EUSz 2. cikke által garantált lényeges tartalmát biztosítják, addig az Alapjogi Charta alkalmazási körén kívül eső kérdésekben” önállóan gyakorolhatják hatásköreiket.²⁷ Ez az „önállóság” annyit jelent, hogy a „tisztán tagállami tényállások” körében a tagállamok alapjogsértéseire a nemzeti alkotmány és az Emberi Jogok Európai Egyezménye irányadó.²⁸

A von Bogdandy szerzőtársai által javasolt fordított Solange-doktrína értelmében az uniós értékek (EUSz 2. cikk) tagállamok által történő súlyos megsértése esetén elsősorban a tagállami bíróságok hivatottak eljárni.²⁹ A doktrína alkalmazásához azonban meg kell határoznunk, miben is áll az uniós értékek súlyos megsértése, illetve mire alapozható az uniós polgár uniós jogon alapuló kereseti igénye a tagállami bíróságok előtt tisztán tagállami tényállásokban. A fordított Solange-doktrína keretében fennáll az a vélelem, hogy a tagállamok biztosítják az alapjogvédelemnek az EUSz 2. cikke szerinti minimumát. Ahhoz, hogy a fordított Solange-doktrína értelmében az egyén az uniós jogra hivatozással tisztán tagállami tényállásokban fel tudjon lépni a tagállami alapjogsértésekkel szemben, meg kell tudnia dönteni a doktrína értelmében fennálló vé-

²⁶ COM(2003) 606 final. 6.

²⁷ Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 46. o.

²⁸ Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 65. o.

²⁹ Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 46. o.

elmet, és bizonyítania kell az *uniós értékek súlyos megsértését* a tagállam által. Miben áll azonban az uniós értékek súlyos megsértése?

Pernice szerint a közös értékek „kölcsonös garanciát nyújtanak az európai polgárok számára, hogy mind európai, mind nemzeti szinten tiszteletben tartják azokat az alapvető értékeket, melyekben megállapodtak”.³⁰ Ez pedig megalapozza azt a vélelmet, hogy a tagállamok tiszteletben tartják az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi minimumot. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint tehát: amíg a tagállamok garantálják az uniós polgárok számára az őket megillető jogok *lényeges tartalmát*, addig nem lehet szó az uniós értékek súlyos megsértéséről. Amennyiben azonban az alapjogsérelmet szenvedett uniós polgárnak sikerül a tagállami bíróság előtt bizonyítania, hogy a tagállam az alapjogok lényeges tartalmát nem biztosítja, így például „nem hajtja végre az Emberi Jogok Európai Bíróságának valamely jogerős, az alapvető jogok lényeges tartalmának megsértésével kapcsolatos ítéletét,³¹ megkerüli, megfélemlíti vagy figyelmen kívül hagyja a tagállami bíróságokat hasonló esetekben,³² akkor a sértett előtt megnyílik az út az EUSz 2. cikke által garantált alapjogi minimum érvényesítésére a tagállami bíróság előtt. A szerzőtársak szerint ugyanis, amennyiben az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi minimum tagállam részéről való garantálásának vélelme megdől, „a tagállami bíróságok az uniós alapjogok lényeges tartalmát bármely tagállami intézkedéssel szemben érvényesíthetik, melyhez az egyes személyeknek uniós polgári mivoltukból fakadóan szubjektív jogok kapcsolódnak”.³³

Pontosan min alapul az uniós polgár uniós jogon alapuló igénye? Az Európai Bíróság a Grzelczyk-ügyben kimondta, hogy „az uniós polgári jogállásnak (...) az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető státusza legyen”.³⁴ Az uniós polgárok státuszát rögzítő alapvető rendelkezés a lisszaboni szerződésmódosítás óta az EUMSz 20. cikkében található. Az EUMSz 20. cikke által megalapozott uniós polgársági státusszal kapcsolatban a Bíróság a Ruiz Zambrano-ügyben kinyilvánította, hogy az uniós joggal „ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az *uniós polgárként meglévő jogállás* révén biztosított jogok *lényegének*

³⁰ Pernice: *i. m.* (1999) 726. o. A Bizottság által az EUSz 7. cikkével kapcsolatban kiadott közleménye alapján „a közös elvek (...) a személyt helyezik az európai integrációs projekt középpontjába”. COM(2003) 606 final. 3.

³¹ Vö. a Bizottságnak az EUSz 7. cikkével kapcsolatos közleményének a közös értékek súlyos megsértésének folyamatosságát érintő fejtegetéssel: COM(2003) 606 final. 8.

³² Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 72. o.

³³ Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 49. o.

³⁴ C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-6193.], 31. pont.

tényleges élvezésétől”.³⁵ Az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi minimum be nem tartása, azaz az alapjogok lényeges tartalmának megsértése az uniós polgárokat megfosztja a közös jogállásuk révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől,³⁶ így az alapjogsérelmet elszenvedett uniós polgár a tagállami bíróság előtt az EUMSZ 20. cikkére és ezzel összefüggésben az EUSz 2. cikkére hivatkozhat alapjogainak a tagállammal szembeni érvényesítése céljából. A tagállami bíróságok az elöttük zajló eljárás keretében pedig előzetes döntéshozatali eljárásban kérdést intézhetnek az Európai Bírósághoz az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi minimum egységes értelmezése és alkalmazása céljából.³⁷

b) A közrendi minimum kikényszerítése: eljárás az Európai Bíróság előtt. A tagállamoktól elvárt közrendi minimum tekintetében biztos fogódzót nyújthatna az Európai Bíróság idevágó joggyakorlata – ugyanakkor az EUSz 2. cikkére alapozott ítélet mind ez idáig még nem született. A Bizottság új Közleménye³⁸ alapján úgy tűnik, a Bizottság nagyon is ódzkodik attól, hogy az Alapjogi Charta alkalmazási körén kívül eső területeken az Európai Bíróság előtt kérje számon a tagállamok „alapjogi bizonyítványát”.³⁹ Pedig az alapító szerződés *sehol nem zárja ki* az Európai Bíróság joghatóságából az EUSz 2. cikkét, így az ugyanúgy alapját képezi igazságszolgáltatási tevékenységének, mint az alapító szerződések egyéb rendelkezései (leszámítva a közös kül- és biztonságpolitikát, valamint a közrend fenntartásával és tagállami bűnüldöző szolgálatok intézkedéseivel kapcsolatos felülvizsgálatot).⁴⁰ Ennek ellenére a Bizottság Közleményében kifejezetten megállapítja, hogy kötelezettségzegési eljárást csak akkor indíthat, ha az EUSz 2. cikkének sérelme mellett a tagállam egy konkrét uniós jogszabályt is megsért.⁴¹

³⁵ C-34/09 sz. Ruiz Zambrano-ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-1177.) 42. pont, idézi: von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 65. o.; Ladenburger: *i. m.* (2011) 16. o.

³⁶ Vö. COM(2003) 606 final. 5.

³⁷ Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 73. o.

³⁸ Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law* (a továbbiakban: Közlemény).

³⁹ Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 47, 54. o.

⁴⁰ EUSZ 24. cikk (1) bekezdés; EUMSZ 276. cikk.

⁴¹ Közlemény, 4. o.

A közrendi minimum megsértének politikai szankcionálási lehetőségei

Az Európai Bizottság 2014. március 11-én tette közzé közleményét a jogállamiság erősítésének új, uniós keretéről. A közlemény az alapvető uniós értékek (EUSz 2. cikk) tagállamokkal szembeni kikényszerítésére, így különösen a jogállamiság elvének érvényre juttatására rendelkezésre álló uniós eszközök (kötelezettségszegési eljárás, EUSz 7. cikk szerinti eljárás) kiegészítéseképpen egy új uniós eszköz bevezetését irányozza elő, mely nem érinti a Bizottság azon hatáskörét, hogy kötelezettségszegési eljárást indítson az érintett tagállammal szemben a szerződéses kötelezettségeinek megszegéséért.⁴²

Fontos eleme a Közleménynek, hogy kísérletet tesz arra, hogy meghatározza a jogállamiság elvének tartalmát az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata, valamint a Velencei Bizottság szakértői anyagai alapján elkészített európa tanácsi dokumentumokból kiindulva.⁴³ A Bizottság elismeri, hogy a jogállamiság elvének tartalma és megvalósítása tagállamonként eltérhet, azonban a fenti források alapján az EUSz 2. cikke értelmében vett jogállamiság alapvető tartalma az alábbiakban határozható meg: „törvényesség elve, mely a jogalkotás átlátható, elszámoltatható, demokratikus és plurális jellegét előfeltételezi; jogbiztonság; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; független és semleges bíróságok; hatékony bírói felülvizsgálat, beleértve az alapvető jogok tiszteletben tartását és a jog előtti egyenlőséget”.⁴⁴

Az EU Jogállamisági Kerete csupán a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzetek kezelésére szolgál, míg az egyéni jogsérelmek elbírálására továbbra is a nemzeti bíróságok hivatottak. Az új eszköz egy háromlépcsős eljárást irányoz elő, melynek lefolytatása az Európai Bizottság feladata és hatásköre.⁴⁵ Amennyiben az eljárás ered-

⁴² Közlemény, 4. o.

⁴³ Közlemény, 4. o.

⁴⁴ Közlemény, 4. o.

⁴⁵ Az eszköz három szakasza: a bizottsági értékelés, a bizottsági javaslat és a javaslat végrehajtásának felülvizsgálata. Amennyiben nyilvánvaló jelei mutatkoznak annak, hogy egy tagállamban a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzet lépett fel, a Bizottság minden szükséges információt begyűjt a helyzet értékelésére. Amennyiben a Bizottság az előzetes értékelése alapján úgy találja, hogy a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzet állt elő, párbeszédet kezdeményez az érintett tagállammal egy nyilvános, ún. „jogállamisági vélemény” megküldésével, melyre a tagállam reagálhat (maga a tagállammal folytatott bizottsági párbeszéd bizalmas). A tagállam a lojalitás elve alapján köteles együttműködni a Bizottsággal a párbeszéd során (EUSz 4. cikk (3) bekezdés). Amennyiben a Bizottság szerint a jogállamisággal ellentétes helyzet nem rendeződött megnyugtató módon, a Bizottság kiadja a „jogállamisági javaslatát”, melyben világosan megjelöli az általa aggályosnak tartott pontokat (esetleg a

ményeként a Bizottság nem elégedett a tagállam erőfeszítéseivel, a Bizottság megvizsgálja az EUSz 7. cikk szerinti eljárás megindításának lehetőségét.

Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás

Habár az EUSz 7. cikke szerinti eljárást az alapító szerződés részletesen szabályozza, „aktiválására” igencsak homályos feltételeket szab. Ennek megfelelően a közrendi minimumnak a 7. cikk szerinti eljárás keretében történő kikényszerítése kapcsán a legfontosabb kérdést az értékek „súlyos és folyamatos megsértésének” megállapítása jelenti. Az Európai Bizottságnak az EUSz 7. cikkével kapcsolatban kiadott közleménye szerint ennek megállapításához a nemzetközi jogból jól hasznosítható példát jelenthet az ENSZ Alapokmányának 6. cikke, valamint az Európa Tanács Statútumának 8. cikke.⁴⁶ A Bizottság azonban nem tér ki arra, hogy a hivatkozott cikkek, valamint az Alapokmányban és a Statútumban tartalmazott, hasonlóan nyitott megfogalmazású értékek miként segíthetnek az értékek „súlyos és folyamatos megsértésének” megállapításában. A Bizottság mindenestre rögzíti, hogy az egyes alapjogsérelmek önmagukban nem alapozzák meg a 7. cikk szerint eljárást, annak valamilyen „rendszerszintű problémán” kell alapulnia.⁴⁷ Ami a 7. cikk szerinti preventív eljárás küszöbét illeti, a Bizottság hangsúlyozza, hogy az értékek súlyos megsértése veszélynek tényleges veszélyt kell jelentenie: „a veszélynek testet kell öltenie”, például valamilyen közös érték érvényesülését kétségbe vonó nemzeti szabályozás formájában.⁴⁸ A közös értékek súlyos megsértésének megállapítása során tekintettel kell lenni az értéksérelem céljára és hatására. Miközben egyetlen érték súlyos megsértése alapot adhat a 7. cikk szerinti eljárásra, több érték sérelme már megfelelő bizonyítékkul szolgálhat az értéksérelem súlyosságára.⁴⁹ A súlyos értéksérelem folyamatosságának megállapítása kapcsán a Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a folyamatosság megnyilvánulhat az értékek megsértésének huzamosságában, rendszerességében és visszatérő jellegében. A fordított Solange-javaslat szerinti vélelem megdöntéséhez

javasolt megoldásokat), egyben javasolja, hogy a tagállam a megjelölt határidőn belül hárítsa el a nevezett problémákat, és a megtett intézkedésekről a Bizottságot is tájékoztassa. A Bizottság a nyilvánosságot tájékoztatja a „jogállamisági javaslat” megküldéséről és annak alapvető tartalmáról. Végül, az eljárás harmadik lépcsőjeként a Bizottság megvizsgálja, hogy a tagállam milyen lépéseket tett a javaslat végrehajtására a javaslatban foglalt határidőn belül. Lásd *Közlemény*, 6–9. o.

⁴⁶ COM(2003) 606 final. 6.

⁴⁷ COM(2003) 606 final. 7.

⁴⁸ COM(2003) 606 final. 7.

⁴⁹ COM(2003) 606 final. 8.

hasonlóan a Bizottság szerint a folyamatosság megállapítását megalapozhatja, ha a tagállamot más nemzetközi fórumok (Emberi Jogok Európai Bírósága, Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága) elmarasztalták valamely jogsértésért, melynek kiküszöbölésére a tagállam nem tett lépéseket.⁵⁰

A Bizottság idézett közleménye nem kötelező erejű dokumentum, mégis hasznos szempontokat tartalmaz az EUSz 7. cikke alkalmazásának lehetséges kereteire nézve. Ennek ellenére nem valószínű, hogy a 7. cikk szerinti eljárásra a közeljövőben sor kerül. A tagállamok ugyanis hagyományosan óztkodnak a „politikai atombombaként”⁵¹ is aposztrofált 7. cikk szerinti eljárás⁵² alkalmazásától, kodifikálása óta nem is került sor annak érvényesítésére. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint azonban nem is az a gond, hogy az EUSz 7. cikke szerinti eljárást „a gyakorlatban még sohasem vetették be; hiszen azt jó okkal csupán kivételes és kirívó esetekre szabták. [A probléma inkább abban áll], hogy az eljárás kialakítása azt a várakozást kelti a tagállamokban, hogy azt soha nem is fogják bevetni. [Ez pedig] a gyakorlatban azzal a jelentős veszéllyel járhat, hogy a tagállamok között megszokássá válik, hogy kölcsönösen »félrenéznék«” egymás közrendi minimumot sértő gyakorlatai esetén.⁵³

⁵⁰ COM(2003) 606 final. 8.

⁵¹ <http://www.presseurop.eu/de/content/news-brief/3692231-eu-druck-auf-regierung> (letöltve: 2015. 01. 06.), von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 47. o.

⁵² Az EUSz 7. cikke alapján: „(1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapítja, hogy *fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket*. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki. A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e. (2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, *egyhangúlag megállapítja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket*. (3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. (...) A kérdéses tagállam a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot. (4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott *intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be (...)*” (kiemelés általam).

⁵³ Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 54. o.

A KÖZRENDI MINIMUM MEGHATÁROZÁSÁNAK NEHÉZSÉGEI

Nem vitatható, hogy az EUSz 2. cikke olyan közrendi minimumot tartalmaz, mely hatáskörei gyakorlása során mind az Uniót, mind pedig a tagállamokat köti, ugyanakkor az EUSz 2. cikkének tartalmával kapcsolatos bizonytalanságok és a kikényszerítésére rendelkezésre álló politikai szankció lehetősége súlyos kihívást jelent a közrendi minimum értelmezése és érvényesítése szempontjából.⁵⁴ A tagállamokra is irányadó alapjogi minimum kapcsán elmondható, hogy minekutána az Alapjogi Charta rendelkezései tisztán tagállami tényállások, és a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása során közvetlenül nem alkalmazandók, nehéz megállapítani, hogy pontosan miben is áll a tagállamok idevágó kötelezettsége. Ami pedig a szélesebb értelemben vett közrendi minimumot illeti, von Bogdandy szerint kapaszkodót jelenthet maga a kissé „kiáltványszerű”, Európai Unióról szóló szerződés: „az EUSz 2. cikkében foglalt alapító elvek az EUSz rendelkezéseinek fényében öltének konkrét formát, míg az EUMS-ben foglalt, eltérő szabályokat kivételekként kell felfognunk”.⁵⁵ Mindazonáltal a Charta kevésbé szigorú formában történő érvényesítésére, valamint az alapító szerződésekre tett általános utalás nem nyújt biztos eligazítást a tagállamok részére az uniós közrendi minimum hatékony érvényre juttatása tekintetében.

Az EUSz 2. cikke szerinti közrendi minimum meghatározhatósága szempontjából az EUSz 7. cikke szerinti politikai eljárás kevés haszonnal kecsegtet. Hiszen éppen az eljárás politikai jellege, valamint a konkrét ügyben való alkalmazásának „politikai kitettsége”, a tagállamok konszenzusához kötése kérdőjelezi meg azt, hogy az eljárás következtében esetlegesen kikristályosodó közrendi minimum valóban irányadó lehet-e a tagállami jogsértések megítélésére. Ráadásul a 7. cikk ismét csak politikai jellegű felülvizsgálati lehetőséget tartalmaz a jogsértés megszűnésének megállapítására, mely ugyanolyan bizonytalan politikai feltételeken alapul, mint magának az értékek súlyos megsértésének a megállapítása. Végül, problémát jelent, hogy az EUSz 7. cikke szerinti eljárás lefolytatását nem zárja ki egy, az Európai Bíróság előtt folyamatban lévő, esetleg azt követő eljárás, így fennáll az elvi lehetősége annak, hogy egyszerre születik politikai és jogi döntés arról, hogy egy adott tagállam megsértette-e az EUSz 2. cikkében foglalt értékeket.

⁵⁴ Még sok tekintetben nem tisztázott, hogyan ragadható meg az uniós jog eszközeivel egy tagállam viselkedése az uniós jog tulajdonképpeni alkalmazási területén kívül. Annyi biztos, hogy az EUSz 7. cikke erre az esetre fenntart egy eljárást, amely azonban nehézkessége és következményei miatt nem képes kezelni a problémát.” Halmái-Salát: *i. m.* (2011) 41–42. o.

⁵⁵ Bogdandy, Armin von: *Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch*, in: *European Law Journal*, Vol. 16., No. 2. (2010) 110. o.

Az EUSz 2. cikkében foglalt közrendi minimum meghatározhatóságát nagyban elősegítené egy, az Európai Bíróság előtt az EUSz 2. cikkére alapított kötelezettségszegési eljárás, illetve egy, az egyéni jogérvényesítés nyomán zajló tagállami eljárás keretében feltett, a közrendi minimumot érintő kérdés. Ebből megtudhatnánk, hogy az EUSz 2. cikkében foglalt értékek közvetlenül és önállóan felhívhatók-e a tagállammal szemben, és amennyiben igen, annak a konkrét esetben mik a pontos kontúrajai. Ennek híján azonban mind az uniós intézmények, mind a tagállamok nehéz helyzetben vannak: az intézmények csupán politikai nyomásgyakorlásra használhatják fel az Unió értékeit a tagállamokkal szemben, míg a tagállamok nem lehetnek biztosak abban, hogy szabályozásukkal, közigazgatási gyakorlatukkal nem sértik-e meg a közös uniós értékeket. A bírói út igénybevételére azonban kevés esély mutatkozik.

Ami ugyanis az EUSz 2. cikkében foglalt értékeknek a Bizottság (esetleg tagállam) által kezdeményezett kötelezettségszegési eljárásban történő érvényesítését illeti, elgondolkodtató, hogy az Európai Bizottság eddig szigorú önmérsékletet gyakorolt az értékekre alapozott keresetek tekintetében. A FIDE 2011-es gyűlésében megfogalmazottakkal összhangban ugyanis egyelőre nem világos, hogy meddig terjed pontosan az Unió hatásköre a tagállamközi elemeket nélkülöző, az uniós jog végrehajtásán kívül eső ügyekben.⁵⁶ Mindezek alapján kérdéses, hogy mikor kerül majd sor – ha egyáltalán – egy, az EUSz 2. cikkére alapozott kötelezettségszegési eljárásra a tagállamok ellen.

De még az EUSz 2. cikkében foglalt közrendi minimumnak az egyéni jogérvényesítés „melléktermékeként” való megjelenése is bizonytalan. Kérdéses, hogy a tagállami bíróságok, majd az előzetes kérdéssel megkeresett Európai Bíróság elfogadja-e a fordított Solange-doktrínában megfogalmazott konstrukciót. Így például gyenge pontját jelentheti a javaslatnak az alapjogi minimum tagállami betartása vélelmének megdöntése. Kidolgozatlan a javaslat a tekintetben, hogy a vélelem megdőlésének megállapítása melyik bíróságra hárul majd. Hiszen az EUMSz 20. cikkével összefüggésben az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi minimumra csak e vélelem megdőlte után lehetne hivatkozni a tagállami bíróságon – ehhez azonban a tagállami bíróságnak már meg kell tudnia határozni a megsértett alapjogi minimum kontúrajait. Amennyiben az előzetes kérdés már a vélelem megdöntését illető értelmezési kérelmet tartalmaz, még mindig bizonytalan, hogy az Európai Bíróság úgy határoz-e, hogy a fordított Solange-doktrína irányadó, és a joghatósága kiterjed ilyen irányú kérdések megválaszolására. A Bizottságnak az EUSz 7. cikkével kapcsolatos közleménye alapján ugyanis az EUSz – legalábbis az 7. cikk szerinti eljárás keretében – „nem ad felülvizsgálati jogot az Európai Bíróságnak arra nézve, hogy a közös értékeket súlyosan és fo-

⁵⁶ Ladenburger: *i. m.* (2011) 11–13. o.

lyamatosan megsértették-e”.⁵⁷ Másfelől érdemes emlékeztetni arra is, hogy az alapító szerződés nem zárja ki az Európai Bíróság joghatóságát az EUSz 2. cikkének értelmezésére, a fordított Solange-doktrína szerinti „közvetlen hatályának” kimondására, így egy ilyen jövőbeli döntés meghozatala nem kizárható.

Végül, az EUSz 2. cikkét érintő, a tagállami bíróságok által esetlegesen feltett előzetes kérdések nyomán kikristályosodó, értelmező jellegű döntések is felemás eredményt hoznának. A fordított Solange-javaslat ugyanis kizárólag az alapjogi minimum egyéni érvényesítésére terjed ki, s mint ilyen, nem járul hozzá az EUSz 2. cikkében foglalt alkotmányos elvek, a szélesebb értelemben vett közös közrendi minimum megvilágításához.

A bizottság által javasolt új eszközt elemezve egyértelmű, hogy az Unió értékeinek tagállamokkal szembeni kikényszerítése eddig kevésbé bizonyult hatékonynak. Ugyanakkor kérdéses, hogy az új eszközt valóban vívmányként ünnepelhetjük-e, vagy az sokkal inkább az uniós fellépés kudarcának tekintendő. Megfontolandó, hogy nem volna-e érdemes inkább az Unió számára jelenleg is rendelkezésre álló eszközöket (kötelezettségzegési eljárás, EUSz 7. cikk) továbbfejleszteni ahelyett, hogy krízisről krízisre botladozva újabb eszközöket hoznak létre a meglévő, „szunnyadó” eszközök kiegészítésére.

ZÁRSZÓ

Nem vitás, hogy az EUSz 2. cikkében foglalt értékek (elvek) normatív rendelkezések, melyek az Uniót és tagállamait egyaránt kötik. Az értékek nyitottsága, általános megfogalmazása lehetővé teszi, hogy az EUSz 2. cikkében foglaltakkal a nagyon is eltérő alkotmányos berendezkedésű államok azonosuljanak – azonban az értékek éppen abban az esetben nehezen „bevethetők”, amikor valamely tagállam esetlegesen eltér a közös közrendi minimumtól. Hiszen, bár a közrendi minimum kikényszerítésére többféle lehetőség is kínálkozik – az alapszerződés szövege, az Európai Bíróság joghatósága vagy az eddig csak javaslatként létező fordított Solange-doktrína és a jogállamisági erősítésének új jogi eszköze alapján –, továbbra is kétséges, hogy ezeket az eszközöket valóban igénybe veszik majd a tagállamokkal szemben. Ennek híján pedig nem tudhatjuk biztosan, miben is áll az EUSz 2. cikkében foglalt közrendi minimum, mi az a végső határ, amelyhez a tagállamoknak főhatalmuk gyakorlása során tartaniuk kell magukat.

⁵⁷ COM(2003) 606 final. 6.