

RECENZIO

CARLOS CLOSA – DIMITRY KOCHENOV (SZERK.): REINFORCING RULE OF LAW OVERSIGHT IN THE EUROPEAN UNION (CAMBRIDGE: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS 2018) 339.

A jogállamiság védelmének kérdése manapság az európai jog- és politikatudomány egyik legaktuálisabb, a tudományterület művelőit leginkább foglalkoztató témája. Az elmúlt évek krízisei, mint az eurozona válsága, vagy később a menekültválság számos olyan tagállami viselkedésmódot hozott felszínre, ami akár a jogállamiság érvényesülését, akár a demokratikus értékeket is veszélyeztetheti. Több uniós országban is születtek olyan belpolitikai döntések, melyek egyrészt teljesen átrajzolták az adott állam alkotmányos és/vagy jogrendszerének térképét, másrészt hatással vannak az adott ország külkapcsolataira is. A Carlos Closa és Dimitry Kochenov szerkesztésében megjelent „A jogállamiság felügyeletének erősítése” című kötet ezt a témakört járja körül, nemcsak elméleti háttérrel felvázolva, hanem konkrét javaslatokat is megfogalmazva egy olyan témában, melyről nem elhanyagolható mennyiségű tanulmány és egyéb tudományos publikáció született az elmúlt évek folyamán.

1. Maguk a szerkesztők és a könyv szerzői is számos korábbi publikációt jelentettek meg a tagállamok jogsértése korlátozásának és a jogállamiság védelmének témájában.¹ Closa jelenleg a European University Institute transznacionális kormányzással foglalkozó iskolájának (School of Transnational Governance) oktatója; fő szakterülete az európai polgárság, az EU alkotmányos felépítése, az európaizáció és az Unió viszonya tagállamaival. Kochenov a Groningeni Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének vezetője, és kutatásaiban összehasonlító európai joggal, az uniós külkapcsolatok jogával, és a jogállamiság kikényszeríthetőségével foglalkozik. A könyv előfutárának tekinthető az az azonos című working paper, melyet Closa, Kochenov és Joseph H. H. Weiler szerkesztésében adtak ki egy 2014. januári konferencia eredményeinek összefoglalójaként. Az eseményen, melyet az EUI Robert Schuman központja rendezett, a kötet szerzői fogalmazták meg javaslataikat a jogállamiságot veszélyeztető tagállami viselkedés elleni fellépéssel kapcsolatban.²

¹ Lásd pl.: András JAKAB – Dimitry KOCHENOV (szerk.): *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance* (Oxford: OUP 2017); Seán HANLEY – Milada Anna VACHUDOVA: „Understanding the Illiberal Turn: Democratic Backsliding in the Czech Republic” *East European Politics* 2018/3. 276–296; Bojan BUGARIČ: „Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge” *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series* 2014/79; Christophe HILLION: „Safeguarding EU Values in the Member States – Is Something Finally Happening?” *Common Market Law Review* 2015/3. 619–628; Kim Lane SCHEPPELE: „The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work” *Governance* 2013/26. 559–562; Jan-Werner MÜLLER: „Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law in Its Member States?” *European Law Journal* 2015/2. 141–160.

² Carlos CLOSA – Dimitry KOCHENOV – J. H. H. WEILER (szerk.): „Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union” *European University Institute Working Paper RSCAS 2014/25*. [Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-87.] cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS_2014_25_FINAL.pdf?sequence=3

2. A jogállamiság védelmének, vagy akár kikényszerítésének kérdése egyre aktuálisabbá válik napjainkban, tehát tökéletes időzítéssel jelent meg az egyébként 2016-os kötet 2018-as, puhakötésű változata a Cambridge UP kiadásában. Bár az EU-ban a Koppenhágai Kritériumok formájában már a 90-es években megjelent egy eszköz arra, hogy a tagállamokból ki lehessen kényszeríteni egyfajta „EU-konform”, a demokratikus értékeket figyelembe vevő, jogkövető magatartást, ezek a kritériumok akkoriban még csupán a csatlakozás előtt álló államokra korlátozódtak. Hamar nyilvánvalóvá vált azonban, hogy egyes tagállamokban szükség lesz, vagy lehet az együttműködő magatartásra való ösztönzésre a csatlakozás után is. A közép- és kelet-európai országok kapcsán merült fel ez a kérdés (136. o.), ahol Bulgária és Románia esetében a korrupció területén (már közvetlenül a csatlakozás előtt), míg Magyarországon és Lengyelországban a jogállamiság és alkotmányosság terén (évekkel a csatlakozás után) jelentkeztek problémák a tagállamok gyakorlatában. Természetesen elvben az Uniónak rendelkezésére áll egy eszköz, mégpedig az EUSz. 7. cikke szerinti eljárás, melyet az EU alapvető értékeinek megsértése esetén életbe léptethet egy adott tagállammal szemben, azonban a hosszú és sokszereplős bürokratikus folyamat megindításától egészen eddig óvakodtak az európai döntéshozók és intézmények. A Magyarországon 2010 után zajló gyors és átláthatatlan alkotmányozási folyamatot, a bírák nyugdíjazásának kérdését és általánosságban az alapvető jogok helyzetét bíráló Tavares-jelentés³ indította el azt a folyamatot az EU-ban, melynek során az EU egyes intézményei megoldásokat próbálnak keresni az Unió alapértékeivel szembemenő, és a jogállamiságot veszélyeztető tagállami gyakorlatok szabályozására, kivédésére (24. o.). A Tavares-jelentés már említette Jan-Werner Müller javaslatát⁴ az ún. Koppenhágai Tanácsról, amely egy magas szintű szakértői testületként felügyelhetné a Koppenhágai Kritériumok csatlakozás utáni betartását a tagállamok részéről (90. o.). Ezt követte az Európai Bizottság 2014-es közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak „a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről”,⁵ majd a Tanács 2014. decemberi kezdeményezésére egy a tagállamok között zajló politikai párbeszédéről a jogállamiság védelmezése érdekében (145. o.). Mindezen próbálkozások ellenére az elmúlt években nem tett az EU drasztikus lépéseket alapértékeinek és a jogállamiság megóvása érdekében, hiszen nem indította el a nukleáris opcióként számon tartott 7-es cikk szerinti eljárást egyik tagállam ellen sem.

A jogállamiság védelmének hatékonyabbá tétele, vagy akár kikényszerítése azonban egyre égetőbbé vált az egyes tagállami kormányok alkotmányossági,

³ Lásd Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: a magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) 2013. június 25. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0//EN

⁴ Lásd Jan-Werner MÜLLER: *Protecting Democracy and the Rule of Law inside the EU, or: Why Europe Needs a Copenhagen Commission* (Verfassungsblog 2013. március 13.) verfassungsblog.de/protecting-democracy-and-the-rule-of-law-inside-the-eu-or-why-europe-needs-a-copenhagen-commission/

⁵ Lásd A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Brüsszel, 2014. március 12. register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%207632%202014%20INIT

vagy akár uniós jogi szempontból kétséges magatartása miatt. A legutóbbi példák erre Lengyelország, és Magyarország esete, ahol az előbbinél a Bizottság,⁶ míg az utóbbinál a Parlament⁷ javasolta a 7-es cikk szerinti eljárás megindítását. Mindkét ország esetében jelenleg a Tanács térfelén pattog a labda, hogy megállapítsa, fennáll-e az egyértelmű veszélye annak, hogy a két tagállam megsérti az EU alapító értékeit. Ebben a politikai-jogi környezetben született a jogállamiság felügyeletének erősítéséről szóló könyv, melynek szerzői konkrét megoldásokat kínálnak a fentebb felvázolt problémákra. Hillion és Scheppelle a kötelezettségszegési eljárások innovatív használatára buzdít, Scheinin és Jakab az Unió Alapjogi Kartájának kreatív alkalmazásában látja a megoldást, míg Müller és Tuori egy szakértői testület létrehozását szorgalmazná. A kötet szerzői hasonló normatív megközelítést alkalmaznak, és sok helyen hivatkoznak egymásra, mely egyrészt hozzájárul a könyv koherenciájához és egységes mondanivalójának közvetítéséhez, ugyanakkor az olvasónak akár hiányérzete is támadhat, hiszen más szemszögből nem ismerheti meg a problémát.

3. A könyv – a bevezetést és az epilógust nem számítva – három részből és tizennégy fejezetből áll. Az első rész a normatív alapokat fekteti le, a második új megközelítéseket, sok esetben megoldásokat javasol a jogállamiság-problémára, míg a harmadik a „mélyebb” problémák feltárásával foglalkozik. A könyv szerkesztői egy rendkívül optimista felütéssel kezdik a bevezetést, ami szerintük egyben a könyv fő üzenete is: az EU-nak számos eszköze van a jogállamiság felügyeleti mechanizmusának megerősítésére, melyek szerződészmódosítás nélkül alkalmazhatók (4. o.). A későbbi fejezetekben azonban kiderül, hogy egyáltalán nem ilyen rózsás a helyzet a kötet egyes szerzői szerint, hiszen ami elvben könnyen megvalósíthatónak tűnik, az a gyakorlatban sokszor kivitelezhetetlen.

Az első fejezetet az egyik szerkesztő, Closa jegyzi, aki a jogállamiság felügyeletének normatív vetületeit veszi górcső alá, valamint néhány intézményi javaslatot és azok korlátait is felvázolja (15–35. o.). Itt jelenik meg először a kölcsönös bizalom (*mutual trust*) és kölcsönös elismerés (*mutual recognition*) mint az EU alapértékei, melyek felhatalmazzák a közösséget arra, hogy felügyelje, tagállamai betartják-e a jogállamiság kritériumait (16–17. o.). Palombella fejezete (36–58. o.) az EU kétszintű jogrendszerét (*gubernaculum és jurisdictio*) és az abból fakadó nehézségeket mutatja be, míg Hillion arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen jogi eszközökkel védelmezheti és támogathatja a jogállamiságot az EU (59–81. o.). A hűség (EUSz. 4(3)) elvére támaszkodva bizonyítja azt, hogy a tagállamok közös értékekre esküdtek fel a közösségbe való belépéskor, így tehát az Unió jogosan felügyeli ezek tiszteletben tartását a 7-es cikk szerinti eljárás és a kötelezettségszegési eljárások segítségével, hiszen azok elmulasztása az egész uniós döntés-hozatali és jogrendszer veszélyeztetné (60–61. o.). Bugarič fejezete valamelyest kilóg a sorból, hiszen a könyvben egyedülként, a fejezet címében is jelezve, egy adott ország jogál-

⁶ Lásd Rule of Law: European Commission Acts to Defend Judicial Independence in Poland. Brüsszel, 2017. december 20. europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm

⁷ Lásd Rule of law in Hungary: Parliament calls on the EU to act. 2018. szeptember 21. www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act

lamiságot veszélyeztető magatartására koncentrálnak, Magyarországra (82–101. o.). Részletesen elemzi, hogyan ellenkezik a magyar „autoriter” kormányzás az EUSz. 2. cikkében szereplő uniós értékekkel. Azzal érvel, hogy a jogi eszközök, például a kötelezettségszegési eljárások egészen eddig hatástalanok voltak Magyarországgal szemben. A 7-es cikket mint egy politikai eszközt apró finomításokkal alkalmasnak tartaná az országgal szembeni fellépésre, de a gyakorlati alkalmazást nehezíti, hogy a megfelelő szereplőkből hiányzik a politikai akarat (85. o.).

A könyv második fejezete új megközelítéseket javasol a jogállamiság dilemmájának kezelésére. Kim Lane Scheppele (105–132. o.) úgynevezett „rendszerezett” kötelezettségszegési eljárásokat alkalmazna az értékeket megsértő tagállamok ellen. Ezek abban különböznének a jelenlegi kötelezettségszegési eljárásoktól, hogy a Bizottság több tagállami jogsértést vonna össze, melyek együtt már egy új, magasabb szintű jogsértést hoznak létre, és ezzel az „ügycsoporttal” fordulna az Európai Bírósághoz. Amennyiben a Bíróság rendszerszintű sérelmet állapítana meg, a Bizottság akár az uniós források megvonásában megnyilvánuló szankciókat is kiszabhatna a vétkes tagállamra (110. o.). Scheppele épp Magyarország esetén keresztül demonstrálja, hogy például a bírák nyugdíjazásának esetében mennyivel hatásosabb lett volna egy ilyen rendszerezett kötelezettségszegési eljárás, mint a jelenlegi (116–117. o.). Ezzel szemben Ernst Hirsch Ballinn (133–146. o.) a Closa által már tárgyalt kölcsönös bizalom és elismerés kérdése felől közelíti meg a problémát, mely alapján a tagállamok politikai párbeszédét tekinti a járható útnak a jogállamiság fenntartásához (146. o.). Toggenburg és Grimheden a hetedik fejezetben (147–171. o.) egy minimális alkotmányos kohézióért érvelnek (147. o.), melynek megvalósulása esetén az alapvető jogok szempontjából lehetne betartatni az EUSz.2. cikkében szereplő uniós alapértékeket (152. o.). Ennek megvalósításához „alapvető jogi indikátorokat” (*fundamental rights indicators*) kellene bevezetni (155. o.). Ezzel a könyv rá is kanyarodik arra a pár fejezetre, mely az EU Alapjogi Kartájának hasznosságát és felhasználhatóságát latolgatja a jogállamiság ügyében. Scheinin (172–186. o.) a már említett indikátorok használatát javasolja, melyek alapján a Karta szolgálna. Szerinte az EU jelenleg nem tulajdonít elég nagy jelentőséget a Kartának mint a jogállamisági mechanizmus normatív forrásának, melynek oka abban rejlik, hogy nem érti az indikátorok szerepét, így nem fordít elég figyelmet rájuk (172. o.). Az egyéni, jogsértés-alapú megközelítés helyett tehát egy indikátor-alapú megközelítést szorgalmaz, ami a Karta alapján állapítaná meg, hogy milyen állapotban van a jogállamiság az adott tagállamban (175. o.). Jakab folytatja az Alapjogi Karta méltatását (187–205. o.): szerinte ez tökéletesen alkalmas a jogállamiság védelmére, amennyiben az 51(1). cikket kreatívan alkalmazva kiterjesztjük a tagállamok „belügyére” is (187. o.). Így egy alapjogokra épített bírói felügyelet jönne létre Európában (194. o.).

Mindezidáig olyan megoldásokat vettünk sorra, melyek nagyobb szerződésmódosítások nélkül, akár azonnal, vagy rövid időn belül is megvalósíthatók. Ezzel szemben Jan-Werner Müller ötlete a Koppenhágai Bizottságról (206–224. o.) csupán távlati terv lehet, hiszen mindenképp szerződésmódosítást igényelne, kivéve abban az esetben, ha azt egy kormányközi szerződés hozná létre (210. o.). Szerinte kizá-

rólág egy szakértőkből, volt bírakból, jelentős állami tisztségeket betöltött személyekből álló testület szolgálhat hiteles aktorként arra, hogy politikai-jogi döntéseket hozzon azzal kapcsolatban, hogy egy tagállam eltér-e az EU normatív *acquis*-jától (211. o.). A Koppenhágai Bizottság kiegészítené a jelenleg rendelkezésre álló jogállamiság-védő mechanizmusokat, melyeket viszont itt-ott módosítana Müller; a 7-es cikk szerinti eljárást például kibővítené az EU-ból való kizárás lehetőségével (212. o.). A fejezet egyik nagy erénye, hogy elismeri korlátait, és Müller maga veti fel azokat a problémákat, melyek jelenleg kivitelezhetetlenné teszik ötlete megvalósítását (például, hogy maguk a vétő tagállamok nem egyeznének bele a szerződés módosításba) (219. o.). Tuori szerint a Koppenhágai Bizottság csak duplikálna egy már létező testületet, mégpedig a Velencei Bizottságot, amely tökéletesen elláthatná a jogállamiság védelmének feladatát, amennyiben szerepkörét kissé kibővítenék (225–246. o.).

A könyv harmadik, leginkább elméleti fejezete kijózanítja az olvasót, és minden olyan teoretikus problémát prezentál, mely gátolhatja az előző rész javaslatainak megvalósíthatóságát. Blokker (249–269. o.) szociológiai megközelítésében számos olyan területet említ, melyek nagyobb figyelmet igényelnének a demokrácia felügyeletének folyamatában: az alkotmányos keret szociológiai legitimitását, tehát annak létjogosultságát, hogy a jogállamiságra egy politikai és szociális kötelességként tekintünk; a társadalom szerepét a jogállamiság védelmében; valamint a helyi társadalmi aktorok fontosságát (253. o.). Vachudova a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolja össze a jogállamiság védelméért folytatott harcot (270–289. o.). Szerinte a korrupció nagyban hozzájárul ahhoz, hogy egy állam olyan helyzetbe kerüljön, amelyben a jogállamiság már veszélyben van. Így tehát a korrupció elleni hatékony fellépés a jogállamiság megvédését is szolgálja (270. o.). Amellett érvel, hogy egy a Romániával és Bulgáriával szemben bevezetett együttműködési és ellenőrzési mechanizmushoz hasonló rendszert kellene bevezetni, ami kitölthetné azt az űrt, amely jelenleg az EU csatlakozás utáni feltételrendszerében található (289. o.). Kochenov fejezete (290–312. o.) magának az uniós jogállamiságnak a létezését vonja kétségbe, azt állítva, hogy az uniós szerződések nem feltétlenül tekinthetők a „közösség jogállamiságon alapuló alkotmányos kartájának” (292. o.). A fejezet két szinten lát problémát az ügyben: az egyik a jogállamiság értelmezésének szintje (*design problem*), a másik pedig a jogállamiság, mint EUSz. 2. cikk szerinti érték, tagállami kikényszeríthetőségének kérdése (*functionality problem*) (292. o.). Az ezeken a szinteken fellelhető problémákat kellene felismernie és kezelnie az EU-nak és a hozzáértő szakértőknek. Az epilógusban Weiler felhívja a figyelmet arra, hogy talán már a probléma megfogalmazásával baj van, ugyanis a jogállamiság helyett hasznosabb lett volna az európai demokrácia problémája köré építeni az egész kérdést (214. o.). A demokrácia és a jogállamiság pedig nem elválaszthatók egymástól (317. o.), együtt kellene őket kezelni, és akkor talán választ kaphatnánk az EU politikai és demokratikus deficitje kiküszöbölésének mikéntjére.

4. Első ránézésre teljesen logikusnak tűnik a kötet három része, hiszen az első részben szereplő összes tanulmány valóban arra szolgál, hogy normatív szempontból bemutassa a jogállamiságot övező konfliktusokat az EU-ban. A második rész

hét fejezete ugyanígy megfelel annak, amit a rész címe ígér, ugyanis egytől egyig különféle megoldási javaslatokkal állnak elő az Unión belüli tagállamoktól történő jogállamiság- és demokrácia-védelemre. A harmadik rész azonban kissé kilóg a sorból, ugyanis a benne szereplő mindhárom tanulmány olyan alapvető problémákat és mély elméleti kérdéseket tár fel, melyek utólag mintha az összes eddigi fejezetet megkérdőjeleznék, és inkább összezavarják az olvasót ahelyett, hogy tisztább képet festenének a könyv mondanivalójáról. Vajon miért pont az utolsó részre hagyták a szerkesztők az ilyen jelentős elméleti és fogalmi fejtegetéseket tartalmazó fejezeteket, melyek a már felvázolt pragmatikus megoldási javaslatokhoz kapcsolódnak ugyan, de helyenként alá is ássák azokat? Amennyiben az utolsó rész kétségei és koncepcionális problémafelvetései a kötet elején jelentek volna meg, mint a könyvben bemutatott kutatások korlátai, akkor egyrészt jobban kontextusban helyezték volna a második fejezet pragmatikus javaslatait, másrészt kevésbé kilátástalan és pesszimista hangvétellel ért volna véget a könyv. Feltűnő ugyanis a kontraszt az első két rész optimista, ambiciózus, innovatív javaslatai, és az utolsó rész valóságba visszarángató, már-már kiábrándítóan kritikus szemléletmódja között. Természetesen a mostani szerkezetben is van ráció, hiszen nehéz az elméleti és fogalmi problémákkal azonosulni, ha előbb nem tudunk meg valamit a meglévő és felmerülő javaslatokról, de a könyv dinamikájának jót tett volna egy másfajta struktúra.

5. A fenti apró kritikai észrevétel ellenére a könyv hiánypótló és rendkívül értékes olvasmány a mai európai jogászság és a nemzetközi kapcsolatok tudományát művelő szakértők számára. A szerzők sokszor utalnak egymásra, ezáltal kerek, koherens egészként próbálva átadni a könyv üzenetét. A könyv nem egy olyan javaslatot tartalmaz, melyet továbbgondolva a gyakorlatba is át lehetne ültetni, és az európai intézmények sikeresen alkalmazhatnák a tagállamok elleni fellépésük során. Ezenkívül a könyv számos olyan fogalmat és elméleti összefüggést tisztáz, melyek megértése elengedhetetlen a jogállamiság és a demokrácia megóvásához az Európai Unióban.

*Czina Veronika**

* Doktorandusz, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Marton Géza Doktori Iskola, 4028 Debrecen, Kassai út 26.; Óraadó, ELTE Társadalomtudományi Kar, 1117 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/A.

E-mail: veronika.czina@tatk.elte.hu