

A JOGÁLLAMISÁG PÁRBESZÉD ÚTJÁN TÖRTÉNŐ VÉDELMÉNEK BUKTATÓI*

BEVEZETÉS

Az EUSZ 7. cikkében foglalt mechanizmus eredeti célja az Unió alapértékei, köztük a jogállamiság védelme a tagállamok magatartásával szemben.

Az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti megelőzési eljárás megindítására akkor kerülhet sor, ha a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság úgy ítéli, hogy „fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti” az uniós értékeket, és ennek nyomán lépésre szánja el magát.¹ Jelenleg két ilyen eljárás van folyamatban.

A Bizottság 2017 decemberében indoklással ellátott javaslatot nyújtott be a Tanácshoz Lengyelországgal szemben.² 2018 márciusában az Európai Parlament „üdvözölte” a Bizottság javaslatát, és sürgette a Tanácsot, hogy „cselekedjen gyorsan” a 7. cikk (1) bekezdése alapján.³ Újabbán, 2018 szeptemberében az Európai Parlament lépett fel az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése alapján Magyarországgal szemben, miután elfogadta Judith Sargentini európai parlamenti képviselő jelentését.⁴ Egy 2018. decemberi zárónyilatkozat szerint az Általános Ügyek Tanácsában az érintett kormányok kifejezték álláspontjukat, a miniszterek pedig véleményt cseréltek az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárásokról.⁵ Az, hogy e tárgyalásokról egyéb részletek ezidáig nem láttak nyilvánosságot, sajtóértesülések szerint nemcsak a Soros elnökséget vezető román kormány tévovázásának köszönhető, hanem annak is, hogy a Tanács és a Parlament viszonya igen feszült.⁶ E hatásköri versengés fényében különösen figyelemreméltó, hogy a Bizottság 2019. április 3-án bejelentette, hogy nyilvánosan kívánja újraértékelni a jogállamiság vé-

delmére alkalmazott uniós eljárások hatékonyságát, nem titkoltan új megoldásokat keresve.⁷

Az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárások mindkét ország esetében közelmúltbeli, körültekintően megtervezett, több lépésben kivitelezett alkotmányos átalakításokra vonatkoznak. Az intézkedések sora mindkét országban az alkotmánybíróság intézményi átalakításával kezdődött, ezt követte a politikai ellenzék elhallgattatása (médiaszabályozás, a gyülekezési szabadság korlátozása és a civil társadalom zaklatása útján), valamint az ügyészség feletti irányítás megszerzése, végül pedig a bíróságok teljes körű átalakítása.

A „jogállamiság” hasznos hívószóvá vált az utóbbi években az alapvető emberi jogokra és az alkotmányos demokráciára leselkedő veszélyek és támadások taglalására ezekben az országokban és az Unióban egyaránt. A jogállam mint fogalmi keret alkalmazásának vitathatatlan előnye, hogy alkotmányos színezetet (jobb esetben: alapokat is) ad az eszmecserének, ám a jogállami nyelv használata az alkotmányos demokrácia jogi eszközökkel történő lebontását célzó közjogi átalakítások kritikájának csupán egyik lehetséges módja.⁸

A korai, 2012-es kötelezettség-szegési eljárások keretében a Bizottság másodlagos uniós joggal kívánt fellépni a problematikusnak ítélt magyarországi intézkedések ellen. A magyar bírók korai kényszernyugdíjazását a Tanács 2000/78/EK irányelve szerinti életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetésként kezelte mind a Bizottság, mind az EUB.⁹ Ezzel szemben 2018 őszén a lengyel legfelső bíróságot érintő friss reformokat – amelyek részeként az aktív bírókat kényszernyugdíjazták, a köztársasági elnök pedig jogköröket kapott a bírók jövőjének további alakítására – a Bi-

A JOGÁLLAM MINT FOGALMI KERET ALKALMAZÁSÁNAK VITATHATATLAN ELŐNYE, HOGY ALKOTMÁNYOS SZÍNEZETET (JOBBI ESETBEN: ALAPOKAT IS) AD AZ ESZMECSERÉNEK, ÁM A JOGÁLLAMI NYELV HASZNÁLATA AZ ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA JOGI ESZKÖZÖKKEL TÖRTÉNŐ LEBONTÁSÁT CÉLZÓ KÖZJOGI ÁTALAKÍTÁSOK KRITIKÁJÁNAK CSUPÁN EGYIK LEHETSÉGES MÓDJA

* Külön köszönet illeti a World Justice Project Duke Egyetemen rendezett konferenciájának résztvevőit, a Verfassungsblog (<https://verfassungsblog.de/>), az I-CONnect Blog (<http://www.iconnectblog.com/>) és az IACL-AIDC Blog (<https://blog-iacl-aidc.org/>) szerkesztőit, valamint Sturm Dánielt a magyar fordításért és a szöveg gondozásáért.

zottságnak az EUB-hoz benyújtott ellenvetései a bíróságok függetlenségére vonatkozó veszélyként értékelték [EUSZ 19. cikk (1) bekezdés, Charta 47. cikk].¹⁰ Az EUB ideiglenes intézkedése kifejezetten „mind az Unió, mind az érintett tagállam” érdekeinek védelmét szolgálja, egy „az uniós jog alapvető kérdéseivel kapcsolatos” ügyben.¹¹ Eszerint tehát alkotmányos jelentőségű kérdéssel állunk szemben.

A Bizottság 2019 április elején újabb kötelezettségszegési eljárást indított a lengyel bírósági reformok kapcsán, ezúttal a belső, fegyelmi tanácsok összetételével és működésével összefüggésben.¹² A Bizottság szerint a lengyel szabályok a független és pártatlan bírósághoz való jogot sértik [EUSZ 19. cikk (1) bekezdés, Charta 47. cikk], illetve veszélyeztetik az uniós előzetes döntéshozatali eljárás működését (EUMSZ 267. cikk).

A bizottsági sajtóközlemény szerint az új lengyel szabályok szerint a bírók egyedi ügyekben hozott döntésekért is fegyelmi felelősséggel tartoznak, ami jelentős dermesztő hatással ('chilling effect') jár. Az új kötelezettségszegési eljárás azt követően indult, hogy a lengyel legfelső bíróság fegyelmi tanácsának egyik tagja fegyelmi eljárás megindítását kérte a Varsói Egyetemen Wojciech Sadurski ellen, miután az utóbbi „vesztesek”-nek nevezte a fegyelmi tanács tagjait.¹³ Sadurski professzor a lengyel alkotmányos átalakítás kritikusaként ismert mind a lengyel, mint a nemzetközi szakértő közönség körében.

Bár sokan sürgetik az európai intézményeket, hogy húzzanak végre világos határvonalakat a jogállamiság védelmében,¹⁴ egyelőre úgy tűnik, hogy az európai alkotmányos szereplők inkább párbeszédet kívánnak folytatni a jogállamiságról a jogsértő tagállamokkal, azok önkéntes és konstruktív közreműködésével.¹⁵ A gyakorlat azonban azt látszik igazolni, hogy a jogállamiság hogylétéről való párbeszéd során az előrelátó tagállamok előnyt kovácsolnak a párhuzamosan futó jogi és politikai eljárások közötti hézagokból,¹⁶ és feltérképezik ezáltal azokat a határvonalakat, melyeket az európai szereplők nem képesek (vagy hajlandóak) átlépni az Unió alapvető értékeinek védelmében.

Ez az írás a 2019. év első felének eseményeit áttekintve mutatja ki azokat a buktatókat, amelyeket a jogállamiság párbeszéd útján történő védelme rejt. Az elemzés nem titkolt célja arra ösztönözni a jogállamiság európai őreit, hogy illedelmes szavaiknak valódi változást hozó intézkedésekkel szerezzenek érvényt.

PÁRBESZÉD: A JOGÁLLAMISÁG VÉDELME NEK ESZKÖZE

Bár az EUSZ 7. cikkének aktiválása a tagállami jogszolgáltatások felfüggesztéséhez vezethet, az eljárás célja nem a tagállamok büntetése, hanem a jogállamiságot érintő veszélyek semlegesítése.

Ebben a szellemiségben vezette be a Bizottság 2014 márciusában a *jogállamiság megerősítésére irányuló új Unió keretét*,¹⁷ magára osztva az objektív és független bíró szerepét, aki indoklással ellátott vélemények segítségével téríti el a tagállamokat „visszafordíthatatlan intézkedések elfogadásától”. Ezen új, kiegészítő mechanizmus az egyenrangú tagállamok

együttműködésén alapul, mozgatórugója pedig a lojális együttműködés megfogalmazott elve [EUSZ 4. cikk (3) bekezdés]. Válaszában a Tanács Jogi Szolgálatában azonban úgy találta, hogy az Alapító Szerződések keretein belül maradván az egyetlen elképzelhető

megoldás egy kölcsönös vizsgálaton alapuló mechanizmus lenne.¹⁸ Ezt követően, 2014 decemberében a Tanács saját megoldás bevezetését határozta el, amelynek formája a jogállamiságról szóló évenkénti párbeszéd.¹⁹ Ez a lépés a Tanács „alig burkolt kísérletének” tűnt a bizottsági terv megakadályozására.²⁰ A Tanács megközelítéséhez viszonyítva a Bizottság által javasolt keret kifejezetten robusztusnak hat.²¹

Az Európai Uniót kívül az Európa Tanács Velencei Bizottsága szintén a kölcsönös párbeszédre hagyatkozik.²² A Velencei Bizottságot rendszerint az alkotmánymódosítást tervező tagállam keresi meg (tehát nem a Parlamenti Közgyűlés vagy a főtitkár), majd ugyanezen tagállam saját belátása szerinti mértékben követi a kézhez vett ajánlásokat.

Az Európai Bizottság jogállamiságot védő új, párbeszédalapú mechanizmusát először 2016 januárjában élesítették. A Bizottság így foglalta össze az eseményeket: „A Bizottság és a lengyel hatóságok képviselői számos alkalommal találkoztak és léptek kapcsolatba egymással Varsóban és Brüsszelben egyaránt, főként az első jogállamiságra vonatkozó ajánlás kiadását megelőzően. A Bizottság mindig egyértelművé tette, hogy kész konstruktív párbeszédet folytatni, és ennek érdekében több alkalommal további találkozókra hívta a lengyel hatóságokat. [...] A Bizottság megjegyzi, hogy a két év alatt egymást követően elfogadott több mint 13 törvény érinti a lengyelországi igazságszolgáltatás teljes szerkezetét: az alkotmánybíróságot, a legfelső bíróságot, a rendes bíróságokat, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Ta-

nácsot, az ügyészséget és az Országos Bírói Iskolát.”²³

A tapasztalatok fényében a Bizottság végül 2017 decemberben megindította Lengyelország ellen az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárást.²⁴ Addigra a lengyel kormány már átvette az irányítást az alkotmánybíróság felett, és megszelídítette a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsot. Innentől a rendes bíróságok és a legfelső bíróság váltak a közjogi átalakítás célpontjaivá.

Mindeközben a lengyel kormány párbeszédben állt a Velencei Bizottsággal, éppen az igazságszolgáltatási reformot illetően. A legfelső bíróság átalakítása kapcsán a Velencei Bizottság megjegyezte, hogy „a reform bizonyos elemei szembeötlően hasonlítanak a Szovjetunió és szatellitállamai egykori intézményeire”.²⁵ A megjegyzés egyértelműen Duda államfőnek szólt, aki szerint az intézkedések célja a bíróságok hatékonyságának növelése és a bírósági rendszer kommunista hagyatékának felszámolása volt.²⁶

E párbeszéd nem akadályozta a lengyel kormányt abban, hogy elfogadja a 2018 áprilisában hatályba lépett új törvényt a legfelső bíróságról. Ezt követően 2018 nyarán egy módosító javaslattal a legfelső bíróság bíróinak nyugdíjkorhatárát 70 évről férfiak esetében 65 évre, nők esetében pedig 60 évre tervezték csökkenteni.²⁷ A módosítás eredményeképpen a legfelső bíróság 72 bírójából 27-nek azonnal nyugdíjba kellett volna vonulnia. A munkájukat folytatni kívánó bíróknak egyéni felmentést kellett kérniük a köztársasági elnöktől.²⁸

E fejleményekkel egyidőben a Lengyelországgal szembeni jogállamisági eljárás már a Tanács előtt volt, noha valamelyest szunnyadó állapotban. A Bizottság ezután külön kötelezettségszegési eljárásban támadta meg a törvénymódosítást; röviddel azután, hogy a lengyel legfelső bíróság bátor, bár szokatlan előzetes döntési eljárást kezdeményezett saját sorsáról az EUB-nál, egyúttal felfüggesztve a törvény alkalmazását.²⁹ 2018. szeptember 26-án az EUB elnöke gyorsított eljárást rendelt el az ügyben.³⁰ Ezt követően, 2018. október 2-án a Bizottság ideigenes intézkedést kért a kötelezettségszegési eljárásra indult ügyében.³¹ Válaszul a lengyel igazságügy-miniszter jelezte, hogy Lengyelország hajlandó eleget tenni az ideigenes intézkedésnek.³²

Ez feltehetően egy tudatos politikai stratégia része volt, amelynek az volt a célja, hogy a lengyel fél számára kedvezően alakítsa az európai párbeszédet. 2018.

október 21-én, röviddel a Bizottság ideigenes intézkedésre vonatkozó kérelmének benyújtása után, a kormányzó PiS-nek önkormányzati választásokon kellett megmértenie magát, miközben becslések szerint a lengyel választásra jogosultak 70%-a támogatta az EU-tagságot. Az igazságügy-miniszter beleegyező nyilatkozata tehát legalább annyira szólt a lengyel választóknak, mint az EUB-nak és a Bizottságnak.

Idővel nyilvánvalóvá vált, hogy Lengyelország igencsak elkötelezte magát az európai alkotmányos szereplőkkel való szembeszegülés iránt. Az EUB előtt a lengyel kormány a védelemhez való jogra hivatkozva kifogásolta a Bizottság gyorsított eljárásra vonatkozó kérelmét.³³ 2018. november

16-án az EUB elnöke elutasította a lengyel kérelmet.³⁴ Míg 2018. november 21-én úgy tűnt, hogy a lengyel kormány kész meghátrálni, miután előterjesztett egy jogszabályt a nyugdíjazott legfelső bírósági bírók visszaállítására,³⁵ Duda államfő nem siette el a már elfogadott törvényszöveg aláírását. 2018. december 17-én végül megtette,³⁶ röviddel azután, hogy az EUB elutasította Lengyelország

fellebbezését az ideigenes intézkedéssel szemben.³⁷ A magyar kormány kiszámítható módon a lengyel fél oldalán avatkozott be a fellebbezés során, így az EUB végzése magyarul is azonnal elérhető volt.

Az EUB részletes indokolással ellátott végzésében úgy találta, hogy a lengyel államfő jogköre a kötelező nyugdíjkorhatárt elért legfelső bírósági bírók további alkalmazásáról lehetőséget teremtett a bíróság külső befolyásolására.³⁸ Ez az eshetőség olyan mértékben veszélyezteti a tisztességes eljáráshoz való jogot [Charta 19. cikk (1) bekezdése és 47. cikk], ami indokolja az ideigenes intézkedést. Az uniós jog alapjai azért kerültek a képbe, mert a nemzeti bíróságok függetlensége elengedhetetlen az uniós előzetes döntéshozatali eljárás (EUMSZ 267. cikk) működéséhez, valamint a bíróságok uniós együttműködéséhez.³⁹ A gyors bírósági közbeavatkozás indoklásában az EUB alaposan felmérte az uniós jogot érő lehetséges jogsértések kockázatát. Az azonnali intézkedés mellett szólt többek között, hogy a lengyel kormány nem volt hajlandó válaszolni a Bizottság kérdéseire a törvénnyel kapcsolatban.⁴⁰

E fejlemények fényében kitüntetett figyelmet érdemel az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a *J. B. és mások Magyarország elleni ügyében* hozott, 2018. december 20-i végzése.⁴¹ Az EJEB nem találta befogadhatónak több tucat olyan magyar bíró és ügyész panaszát, akit a magyarországi igazságszol-

gáltatás közelmúltbeli átalakítása kényszerített nyugdíjba. Az EJEB szerint a kérelmezők nem kellő pontossággal határozták meg a törvénymódosítás hatását a magánéletükre (8. cikk). A szakmai életbe mint a magánélet egy szegletébe való beavatkozás hatásának megállapítására alkalmazott tesztet az EJEB a *Denisov Ukrajna elleni ügyében* 2018. szeptemberében hozott döntésében alakította ki.⁴² A magyar beadványok elutasításának alapja azért különösen érdekes, mert a kérelmezők beadványukban nem a magánélet sérelmét, hanem a magántulajdonhoz való jog (Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk a 14. cikkkel együtt olvasva) és az eljárási jogaik (6. és 13. cikk) sérelmét nehezményezték.⁴³ Az EJEB az ügy uraként a kérelmeket a 8. cikk alapján vizsgálta,⁴⁴ vagyis olyan alapon ítélte a beadványokat elfogadhatatlannak, amelyekre a kérelmezők nem hivatkoztak.

Szembeötlő, hogy a *J. B.*-ügyben az EJEB nem vizsgálta a kérelmezők azon állítását, mely szerint a korai nyugdíjazásukat előíró jogszabályok (amelyek miatt panaszt emeltek) „súlyos támadást jelentenek a magyar bíróságok függetlensége ellen”.⁴⁵ Ehelyett az EJEB azt hangsúlyozta, hogy a bírói és ügyészi nyugdíjazásra vonatkozó aktuális szabályokat a magyar kormány az Alkotmánybírósággal, a Velencei Bizottsággal, az EUB-val, valamint az Európai Bizottsággal folytatott párbeszéd során alakította ki.⁴⁶ E párbeszéd eredményeként a 2013-ban elfogadott törvény kártérítésre vonatkozó és átmeneti rendelkezéseket is tartalmazott, így formálisan megfelelt a jogbiztonság követelményeinek. Az EJEB tartózkodott az alaposabb vizsgálatól, inkább az Európai Bizottság által a kötelezettségzegési eljárás keretében kialakított értékelésre hagyatkozott.⁴⁷ Az Unión belüli politikai párbeszéd tehát a bírói vizsgálat helyébe lépett Strasbourgban.

A *J. B.*-határozat tipikus példája az EJEB által újabban gyakorolt, „eljárásközpontú” bíraskodásnak.⁴⁸ A szubszidiaritás elvének hódolva az EJEB a keresetek tartalmi vizsgálata helyett a sérelmezett intézkedés meghozatalához vezető nemzeti eljárás minőségét vizsgálja, erősítendő a tagállamok demokratikus döntéshozatali folyamatait. Sajnálatos módon e megközelítés figyelmen kívül hagyja, hogy Magyarországon a demokratikus döntéshozatali folyamatok egy ideje a parlamenti ellenzék és a szélesebb társadalmi nyilvánosság kizárásával zajlanak. Míg korábban az EJEB hajlandó volt megállapítani az egyezményes jogok megsértését az alkotmányos testületekkel és (látszólag) demokratikus döntéshozatali folyamatok-

kal való rendszeres és rendszerszintű visszaélés miatt,⁴⁹ a *J. B.*-végzés vállaltan lelépett erről az útról.

PÁR BESZÉD A JOGÁLLAMISÁGRÓL: LEHETETLEN KÜLDETÉS?

Ahogy a magyarországi jogállamiság helyzetéről szóló Sargentini-jelentés és az EJEB *J. B. és mások Magyarország elleni ügyében* hozott végzése is mutatja, a jogállamiságról folytatott európai párbeszédnek összefonódnak. A biztató fejlemények ellenére (úgy mint az EUB ideiglenes intézkedése a lengyel legfelső bíróság ügyében), a jogállamiságnak az európai alkotmányos szereplők által előnyben részesített, párbeszéd útján történő védelme komoly módszertani aggályokat vet fel.

Az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének szövegére építő 2014-es bizottsági javaslat célja az Unió alapértékeire, köztük a jogállamiságra leleselkedő rendszerszintű fenyegetések elhárítása. A „rendszerszintű” fenyegetések természetének leírásakor a Bizottság először a tagállamok alkotmányos felépítésének alapjait (vagyis a hatalmi ágak szétválasztását) érintő fenyegetéseket említette. Azon kívül, hogy emlékeztetett a rendszerszintű fenyegetés és a sorozatos egyéni jog sértések közötti különbségre, valamint arra, hogy az egymástól független esetek összekapcsolása nélkül lehetetlen azonosítani a rendszerszintű fenyegetéseket, a Bizottság nem mondott (vagy nem tudott mondani) semmi egyebet. Jobb híján – egy lábjegyzetben – hivatkozott az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2004-ben elfogadott, az EJEB rendszerszintű problémákra vonatkozó határozatainak végrehajtásáról szóló állásfoglalásra.⁵⁰

A technikai jellegű és önmagukban nehezen értelmezhető, fokozatosan kialakuló tagállami közjogi reformok sűrű erdejében eleve nem egyszerű kimutatni az egyedi esetek és egy általános minta vagy jelenség közötti összefüggéseket. A helyzetet tovább nehezíti, hogy a 2014-es jogállamisági keret szerint a Bizottságnak előrejelzést kell készítenie a tagállami intézkedés várható jövőbeni hatásáról: azt kell elemeznie, hogy a tagállami kormány által elfogadott vagy tervezett jogszabály vagy intézkedés szélesebb összefüggéseiben milyen fenyegetést vagy veszélyt jelenthet az uniós alapértékekre. Ez a kockázatelemzés művészete.

2018 márciusában egy ír bíróság váratlan lehetőséget kínált az EUB számára a kockázatelemzés mi-

kéntjének bemutatására egy európai elfogatóparancs (EEP) keretében benyújtott kiadási kérelem kapcsán.⁵¹ Az ír bírónő azért fordult az EUB-hoz, mert ódzkodott attól, hogy visszaküldjön egy kábítószerral való visszaéléssel gyanúsított lengyel férfi a szülőhazájába. Attól tartott, hogy a frissen végrehajtott igazságszolgáltatási reformok olyan mértékben aláásták a tisztességes eljárásához való jogot és a bírói függetlenséget Lengyelországban, hogy annak eredményeképp „Lengyelország jelentősen elhanyagolja azt, amit az EUSZ az EU és a tagállamok fontos közös értékének tart” (129. §). Emlékeztetőül: a Bizottság ugyanezen igazságszolgáltatási reform miatt indította el 2017 decemberében az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárást Lengyelország ellen, a jogállamiság védelmében. Így nem csoda, hogy a lengyel bíróságok függetlenségét aláaknázó rendszer szintű elégtelenségek részletezéséhez az ír bírónő az Európai Bizottság indoklással ellátott véleményére hagyatkozott.⁵²

A bizakodás akkor tört csak ki igazán,⁵³ amikor 2018 februárjában az EUB a portugál *AJSP*-ügyben megállapította,⁵⁴ hogy a tagállamoknak kötelessége az EUSZ 19. cikke (1) bekezdésének és az EUSZ 2. cikkének együttes olvasata szerint biztosítani a bíróságok függetlenségét a „tagállamok közötti kölcsönös bizalom” keretében és a lojális együttműködés elve okán [EUSZ 4. cikk (3) bekezdés].⁵⁵ Úgy tűnt, hogy elérkezett az ideális pillanat azoknak a bizonyos határvonalaknak a meghúzására.

Az EUB azonban nem egészen ezt tette az ír–lengyel kiadási ügyben.⁵⁶ Miután megismételte az *AJSP*-ügy alapvetését, miszerint a tagállamok kötelesek megvédeni és tiszteletben tartani a bírói függetlenséget,⁵⁷ az EUB megerősítette, hogy a független bírósághoz való alapvető jog megsértésének valódi veszélye elfogadható ok egy EEP végrehajtásának megtagadásához a 2002/584 keretirányelv 1. cikkének (3) bekezdése alapján;⁵⁸ feltéve, hogy a nemzeti bíróság képes az egyéni esetben megállapítani a valódi veszély fennállását.⁵⁹ Az EUB így visszatért az *Aranyosi*- és *Căldăraru*-ügyekben kijelölt útra:⁶⁰ a kölcsönös bizalom követelményére hivatkozva a nemzeti bíróságra bízta annak felderítését és megállapítását, hogy fennáll-e a kiadási kérelemben jelölt személy alapvető jogai sérelmének kockázata. Az EUB szerint a vizsgálatnak a nemzeti bíróságok közötti párbeszédre kell alapulnia, és abba szükség esetén a kiadási kérelmet benyújtó állam egyéb nemzeti hatóságait is be kell vonni.⁶¹

Az EUB tehát meg sem kísérelte a kockázatelemzést,⁶² inkább elegánsan lepasszolta a feladatot az elő-

zetes kérdést feltevő ír bíróságnak. Így lett egy ír bírónő házi feladata, hogy saját elemzést készítsen a lengyel igazságszolgáltatási reform hatásáról – beleértve az új fegyelmi jogkörök által jelentett lehetséges kockázatokat – egy konkrét lengyel bíróság által a jövőben tárgyalandó konkrét ügyről egy konkrét vádlott vonatkozásában. 2018 novemberében az ír bíróság úgy találta, hogy a lengyel vádlott nem tudta kellően alátámasztani, hogy fennáll vele szemben a tisztességes eljárás nyilvánvaló megsértésének kockázata.⁶³

OKOK A KOMOLY AGGODALOMRA: BIZONYTALAN ALAPOK ÉS KIALAKULÓBAN LÉVŐ GYAKORLATOK

A bizonytalan jogi alapokon innen és túl

A kockázatelemzésből fakadó módszertani nehézségeken túl az európai alkotmányos szereplőknek továbbra is meg kell küzdeniük a beavatkozásuk jogalapját érő ellenvetésekkel.⁶⁴ Az első látásra is feltűnik, hogy amikor az uniós alapérték védelmére kerül sor, az európai alkotmányos szereplők viselkedését változatlanul az óvatosság, az udvariaskodás és az európai szereplők közötti intézményes versengés jellemzi.⁶⁵

A jogállamisághoz kapcsolódó nyilvános uniós dokumentumok alapos átolvasása nyugtalanító felfedezéshez vezet. Bár a jogállamiságot következetesen alapvető, közös elvként és értékként említik, a jogállamiság nem része az EU intézményi ideáljának:⁶⁶ a jogállamiságot az uniós

intézmények eszközként használják az uniós jogrend autonómiájának védelmében. Ezzel összefüggésben az EUB a jogállamiságnak egy olyan formalista felfogását alkalmazza, amely a jogállamiságot a jogszerűséghez, vagyis az uniós jognak való megfelelés követelményéhez köti.⁶⁷ Ezt meghaladóan nehéz megmondani, hogy pontosan mit is jelent a jogállamiság az EU-ban.

Ez a felfedezés kellemetlen meglepetésként érheti azokat, akik az Unió illiberális tagállamokkal folytatott szüntelen küzdelmét tanulmányozva úgy gondolták, hogy a jogállamiság valódi uniós alapérték. És különösen rossz hír mindazoknak, akik arra számítottak, hogy az uniós intézmények a jogállamiság védelmében egyértelmű határvonalat fognak húzni. Ehelyett a további vizsgálat azt jelzi, hogy noha az EU a külkapcsolatok terén nagyon szívesen támogatja a jog-

államiságot, valódi tartalmat nem rendel a fogalomhoz.⁶⁸ az EU külkapcsolataiban a jogállamiság hasznos eleme az együttműködést építő (és a konfliktusokat messze elkerülő) párbeszéd eszköztárának.⁶⁹

Így érkezünk meg a tények objektív elemzésén alapuló kockázatelemzéshez, majd az azon alapuló párbeszédhez a jogállamiság védelmében. Egy olyan őszinte párbeszédhez, amely feltételezi a tagállamok önkéntes és lojális együttműködését [EUSZ 4. cikk (3) bekezdés], és tiszteletben tartja a tagállamok egyenlőségét [EUSZ 4. cikk (2) bekezdés]. A lojalitás kötelessége és a lojális együttműködés elve nagyszerű kiindulópont az uniós külkapcsolatok alakításához,⁷⁰ és még a differenciált integráció⁷¹ során is hasznos lehet; annak ellenére, hogy bevallottan homályos normatív alapokon nyugszik.⁷² Kérdéses azonban, hogy ez a bizonytalan létesítmény hogyan is működhet a jogállamiság védelmében az Unió belső viszonyait illetően.

Kialakulóban lévő gyakorlatok

Ahogy a lengyel és magyar példákon kiválóan látszik, a jogállamiságot aláásó nemzeti kormányok hosszú távra tervező stratégiai szereplők (bár csak addig vannak biztonságban, amíg a választók is támogatják őket). Ez komoly kihívás elé állítja mindazokat, akit a jogállamiságot párbeszéd útján kívánják megvédeni. Messze nem elég annak firtatása, hogy a tagállami politikusok vajon őszintén elkötelezettek-e a jogállamiság iránt. Függetlenül attól, hogy végső soron valóban meg kívánják-e felelni az európai minimumkövetelményeknek, vagy csak tettetik az együttműködést, az vitán felül áll, hogy e tagállami szereplők európai eljárásokat alkalmaznak saját politikai céljaik eléréséhez. Egyszerűbben szólva: a lengyel és a magyar kormány pillanatnyilag európai alkotmányos szereplők szakértő közreműködésével épít illiberális demokráciát az Unió határain belül.

A párbeszéd formátum természetéből fakadóan számos alkalmat teremt a jogsértő tagállamoknak az időhúzásra, illetve saját politikai céljaik megvalósítására. Az európai intézmények kérésére tett tagállami kiigazítások bevallottan e játszma részei. 2019 januárjában jutott el a sajtóhoz egy belső feljegyzés a magyar közigazgatás berkeiből, miszerint: „*Tekintettel számos tagállam eltökéltségére és további uniós intézmények alternatív javaslataira, megfontolandó Magyarországon óvatos részvétele a szakértői szintű egyeztetéseken, mivel így biztosítható a hatékony információ-áramlás a*

javaslat részleteinek kidolgozásáról, illetve ekkor hazánk hitelesebben ignorálhatja az EP és a Bizottság alternatív javaslatait.”⁷³

Míg az európai alkotmányos szereplők szimbolikus vagy stratégiai győzelmeikkel büszkélkednek, a jogsértő nemzeti szereplők újabb jogi megoldásokat találnak politikai céljaik megvalósítására.

Feltételezhető, hogy 2018 nyarán a lengyel kormány tisztában volt azzal, hogy a legfelső bírók korai kényszernyugdíjazása egyértelműen sérti az uniós jogot: az EUB ugyanezre a következtetésre jutott 2012-ben egy hasonló magyar intézkedés kapcsán.⁷⁴ A kényszernyugdíjazással a lengyel kormány olyan lépésre szánta magát, amelyről tudta, hogy idővel kénytelen lesz visszavonni. Ezt meg is tette, akkor és úgy, amikor és ahogyan a saját érdekeit legjobban szolgálta a visszavonulás. Az Európai Bizottság szemszögéből a lengyel hátraarc egyértelmű sikerként volt elkönnyvelhető: a véget nem érő nyilatkozatháború és az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás kudarcát követően az egyszerű, régimódi kötelezettségszegési eljárás hozta meg a győzelmet. E siker azonban keserűnek bizonyult: Lengyelország visszavont egy intézkedést, melynek uniós jogot sértő mivoltával a kezdetektől tisztában volt; mindeközben a folyamatban lévő európai párbeszéd jó eséllyel képtelen lesz visszaállítani az igazságszolgáltatási reformot megelőző állapotokat a Lengyel Köztársaságban. A lengyel kormány így szabadon megteheti a következő lépést az illiberális rezsim kiépítésének útján.

Ahogy azt a fenti idézet is jól példázza, a jogállamiságról folytatott európai párbeszéd kiváló lehetőségeket teremt a nemzeti szereplőknek az európai intézmények tőrés határainak kipuhatolására. A párbeszéd nemcsak azt tárja fel, hogy mely intézkedések számítanak tabunak, hanem azt is jelzi, hogy mikor és miért nem képesek vagy hajlandónak fellépni az európai intézmények a tagállami intézkedésekkel szemben. Az európai alkotmányos szereplők által kialakított biztonságos tanulópályán a nemzeti kormányok nyílt konfrontáció nélkül tehetik „Európa-biztossá” illiberális alkotmányos rendjüket.

Mire 2018 tavaszán harmadszorra is újjavaslatot tettek, a magyar kormány magabiztosan beazonosíthatta: az európai alkotmányos szereplők nem fogják megakadályozni olyan intézkedések elfogadását, amelyekkel kapcsolatban sem az EJEB, sem a Velencei Bizottság nem tud európai minimumkövetelményt megállapítani. Kiváló példa erre a felsőoktatási törvény „lex CEU”-ként emlegetett módosítása.⁷⁵

Az európai emberi jogi rendszerben az oktatási szabadság a véleménynyilvánítás szabadságából fakadó egyéni jog; miközben intézményi vonatkozásai legalábbis homályosak.⁷⁶ A Velencei Bizottság „lex CEU”-val kapcsolatos véleménye elsősorban a törvény elfogadásának módját sérelmezte.⁷⁷ Bár az EU bőkezű oktatási, kutatási és mobilitási támogatást nyújt az egyetemeknek, ez nem egyenlő az oktatás szabadságának védelmével, és nem eredeztethető belőle további iratlan uniós jogkör. Sokatmondó, hogy a kötelezettségszegési eljárással kapcsolatos legutóbbi (2017. decemberi) bizottsági közlemény szerint a kötelezettségszegési eljárás párbeszédessé szakaszában módosított törvény a Bizottság szerint a szolgáltatásnyújtás szabadságát (EUMSZ 56. cikk) és a letelepedés szabadságát (EUMSZ 49. cikk) sérti. Bár az oktatás szabadsága, az oktatáshoz való jog, valamint a vállalkozás szabadsága – mint az Európai Unió Alapjogi Chartája (13., 14. és 16. cikk) által védett jogok – említés szintjén szintén szerepelnek a Bizottság sajtóközleményében,⁷⁸ az EUB adatbázisa szerint a folyamatban lévő ügy tárgya a vállalkozás szabadsága (a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága).⁷⁹

A magyar kormány hasonló határozottsággal épít az összehasonlító alkotmányjog tanulságaira is: az ilyen vagy olyan módon számos tagállamban alkalmazott megoldásokat könnyű megindokolni és nehéz kifogásolni a párbeszéd keretében. Az Alaptörvény 2018 júniusában elfogadott Hetedik Módosítása megteremtette az új közigazgatási bírósági rendszer alapját; a Kúriával egyenrangú, saját Közigazgatási Felsőbírósággal díszítve.⁸⁰ Vagyis a Hetedik Módosítás lehetővé teszi egy új, a Kúria fellebbviteli felügyelete alól mentes bírósági szervezeti egység létrehozását. Ez kétségtelenül a bíróságok joghatóságának újrafelosztásával fog járni, potenciálisan tovább csorbítva a Kúria alkotmányos ellensúlyozó szerepét.

2018 végén az Országgyűlés elfogadta a vadonatúj közigazgatási bíróságok felállításához szükséges törvényeket, jelentős jogköröket biztosítva az igazságügy-miniszternek az új bíróságok felügyelete tekintetében.⁸¹ A jogszabályok első ránézésre eléggé Európa-biztosak: számos európai országban működik különálló közigazgatási bíróság (akár miniszteri felügyelet alatt), a magyar törvény célja pedig elvben a közigazgatási ítélezés történelmi modelljének visszaállítása. Aprólékos átmeneti rendelkezések biztosítanak temérdek időt a bíraskodás ezen új oszlopának felállítására.⁸² A választási vagy éppen közbeszerzési

ügyek különböző nemzeti bíróságok közötti mozgását valójában nem akadályozza európai korlát; kiváltképp akkor nem, ha nagyszabású igazságszolgáltatási átalakítás keretében történik. A magyar kormány tisztában van az e téren fennálló mérlegelési hatáskörével. Az európai alkotmányos párbeszéd szellemét követve az igazságügy-miniszter kikérte a Velencei Bizottság véleményét a jogszabálytervezetről, noha a törvényt végül még a Velencei Bizottság válasza előtt elfogadták. A Velencei Bizottság 2019 márciusának végén így már annak örülhetett, hogy a magyar kormány még a vélemény nyilvánosságra hozatala előtt benyújtott egy módosító javaslatot, megszívlelve egy-két szakértői észrevételt.⁸³

A Velencei Bizottság több ponton is aggodalmát fejezte ki az igazságügy-miniszter szokatlanul széles felügyeleti jogköreivel kapcsolatban,⁸⁴ különösen a bírói kinevezéshez szükséges rangsor miniszteri felülértékelése kapcsán.⁸⁵ Mivel a Velencei Bizottság hiányolta a miniszter döntése elleni jogorvoslat hiányát, a friss módosító javaslat lehetővé teszi, hogy a miniszter által újrarangsorolt bírók kifogást nyújtsanak be a miniszter döntése ellen magánál a miniszternél,

aki azután – hivatali kézbesítőként – automatikusan továbbítja a levelet az elsőfokú szolgálati bíróságnak.⁸⁶ Azt, hogy a Velencei Bizottság ilyen jogorvoslatot képzelt volna el a miniszter döntése ellen, talán sohasem fogjuk megtudni: attól függ, hogy lesz-e az európai alkotmányos párbeszédnek újabb

fordulója. Ha nem, akkor a kormány büszkén mutogathat a Velencei Bizottság szavaira, amelyek a kormány készséges módosító javaslatait üdvözlöik.

Az, hogy a törvény szerinti új közigazgatási bírói kart már hivatalban lévő bírók és jelenleg változatos munkaköröket betöltő köztisztviselők közül fogják feltölteni, nem zavarta a Velencei Bizottságot: a kiadott vélemény szerint a közigazgatási bírói kar változatos szakmai háttere kifejezett pozitívum.⁸⁷ Európai viszonylatban nem probléma tehát, hogy az új törvény azt üzeni a magyar bíróknak, hogy eldobhatók, és szabadon közszolgákra cserélhetők a politikai döntéshozók kénye-kedve szerint.

A Velencei Bizottság véleményét a magyar közigazgatási bíróságok felállításáról a magyar kormány mellett az Európai Bizottság várta csak igazán. Legalábbis ezt mondta Frans Timmermans, az Európai Bizottság első alelnöke 2019. március 21-én azon a meghallgatáson, amelyet az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE) hívott össze azért, hogy tájékoztatást kapjon a

Tanácsból a Magyarországgal szemben folyó, EUSZ 7. cikk alatti eljárás állásáról.⁸⁸ A képviselőket elsősorban az érdekelte, hogy a román elnökség pontosan miért nem hajlandó meghívni a Parlamentből a Sargentini-jelentés készítőit az Általános Ügyek Tanácsának ülésére, hogy ott személyesen is ismertethessék a Parlament álláspontját. A Tanács a képviselők meghallgatása helyett inkább a Bizottságtól kért összefoglalót a jogi helyzetről. A vita során Sargentini képviselő hangsúlyozta, hogy a parlamenti jelentés jóval átfogóbb képet nyújt a magyar helyzetről, mint ami a kötelezettségszegési eljárások ismertetéséből kiolvasható.

A parázs vita során az is kiderült, hogy a román elnökség szerint a képviselők tanácsi meghívására a Tanács működési szabályzata nem ad lehetőséget. A LIBE-ülést vezető Claude Moraes bizottsági elnök meglepetten hallotta, hogy a román elnökség ezt az álláspontot a parlamenti meghallgatás nyilvánossága előtt is nyíltan vállalja. A bizottsági vita során az is tisztázódott, hogy ez nem a Tanács Jogi Szolgálatának formális álláspontja, csupán egy informális jogi vélemény. A LIBE ülést vezető Moraes bizottsági elnök ezirányú kérdésére Timmermans alelnök sarkosan megjegyezte, hogy a Tanács működési szabályzatát nem lehet az Alapító Szerződésekben foglalt eljárások akadályozására használni. Emellett leszögezte, hogy a Bizottság nem kíván semmilyen módon – különösen nem kézbesítői vagy békéltetői szerepben – eljárni a Tanács és a Parlament hatásköri vitájában.

A LIBE ülést követően két hét sem telt el, és 2019. április elején a Bizottság új kötelezettségszegési eljárást indított a lengyel bírósági reform egy újabb eleme ellen, majd bejelentette a jogállamiság védelmére szolgáló uniós eljárások hatékonyságának nyilvános felülvizsgálatát. Nem egészen két hónappal az aktuális Európai Parlamenti választások előtt.

BEFEJEZÉSKÉPP

2018 látszólag a jogállamiságról szóló folyamatos európai párbeszéd éve volt. E párbeszéd egyik fontos terepe az Általános Ügyek Tanácsa: itt zajlik jelenleg Lengyelországgal és Magyarországgal szemben az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti megelőzési eljárás. A magasszintű társalgás tartalmáról a köznép keveset tudhat, mivel a lényegét az üléseket követően kiadott pársoros összefoglalók rejtik el a közvélemény elől.

A jogállamiság párbeszéd útján történő védelme már a kezdetektől gyenge lábakon állt: természetéből fakadóan együttműködést feltételez, az EUSZ 7. cikke szellemében a megelőzést szolgálja, és kockázatelemzésére épül. Mint ilyen, az eljárás azon alapul, hogy a felek a birtokukban lévő információk alapján (vagyis információk hiányában) egyetértenek egyes közjogi megoldások jövőbeni veszélyeit illetően.

Az eddigi gyakorlat kiábrándító mintázatot mutat: az udvarias párbeszéd szellemében mindenki elzárkózik a rendszerszintű jogsértések megállapításától. Miközben a politikai szereplők bírósági határozatokra hagyatkoznak a jogállamiságot fenyegető rendszerszintű kockázatok beazonosításához, a bíróságok az utóbbi időben elkezdték megkövetelni, hogy a keresetet

benyújtó felek támasszák alá a rendszerszintű kockázatok egyénekre gyakorolt hatását. Az egyéni kereseteket szélesebb összefüggésben értelmezni képes (és hajlandó) európai bíróságok nélkül az európai politikai folyamatok – akár a Bizottság, akár az Európai Parlament előtt zajlók – fontos viszonyítási alaptól és információforrástól esnek el.

A jogállamiság védelmének leghatékonyabb uniós eszköze jelenleg a Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárás – azon kevés ügyben, melyben azt egyáltalán elrendelik, és kiváltképp akkor, ha a Bizottság ellenvetései nehezen egyeztethetők össze a jogsértő tagállam tágabb politikai célkitűzéseivel. Ellenkező esetben a kötelezettségszegési eljárás politikai szakaszában a tagállam a Bizottság útmutatásával és segítségével alakítja át alkotmányos rendjét európai mércével elfogadható illiberális demokráciává. Ennek a jelenlegnek jó pedálja az EJEB végzése a *J. B.*-ügyben.

Jelen formájában a jogállamiság védelmében folytatott európai párbeszéd legfőbb eredménye, hogy túpontosan tudatja a jogsértő nemzeti kormányokkal, hogy miképp építhetik le saját jogrendjükben a jogállamisággal összefüggő alkotmányos biztosítókat anélkül, hogy ezzel megsértenék az európai alkotmányos rendszer játékszabályait. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a jogsértő tagállamok intézkedései kompatibilisek lennének a jogállamisággal. Csupán arról van szó, hogy az európai jogállamiság őrei nem készek (vagy hajlandók) megálljt parancsolni a jogsértőknek. Nyolc évvel e probléma megjelenése után az európai alkotmányos szereplőknek is feltűnhetne: a kétes közjogi reformokat kivitelező kormányokkal való trafikálás során ők maguk is az illiberális demokrácia építőmestereivé váltak.

JEGYZETEK

1. Ha „a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket”, akkor egy másik, az EUSZ 7. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás és szankció lép életbe.
2. Európai Bizottság: Javaslat. A Tanács határozata a jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról. COM (2017) 835. 2017. december 20.
3. Európai Parlament: Az Európai Parlament 2018. március 1-jei állásfoglalása a Lengyelországban fennálló helyzetre vonatkozóan az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének alkalmazásáról szóló bizottsági határozatról. (2018/2541(RSP)).
4. Európai Parlament: Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. (2017/2131(INL)).
5. Általános Ügyek Tanácsa: A Tanács ülésének eredménye, a Tanács 3663. ülése. 15396/18. 2018. december 11.
6. Eszter ZALÁN: Sluggish Procedure Against Hungary Back on the Table, *EU Observer*, 2019. február 19. <https://euobserver.com/political/144183>.
7. Európai Bizottság: Protecting and strengthening the Rule of Law in Europe. 2019. április 3., https://ec.europa.eu/commission/news/protecting-and-strengthening-rule-law-europe-2019-apr-03_en.
8. Leonard BESSELINK: Talking about European Democracy, *European Constitutional Law Review*, 2017/2, 207–220.
9. EUB: C-286/12. sz. ügy, Európai Bizottság kontra Magyarország. A Bizottság keresetlevele.
10. EUB: C-619/18. sz. ügy, Bizottság kontra Lengyelország.
11. Bizottság kontra Lengyelország, (2. végzés). ECLI: EU:C:2018:910. 25. §.
12. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm
13. Erről ld. Armin VON BOGDANDY – Luke Dimitrios SPIEKER: *Countering the Judicial Silencing of Critics: Novel Ways to Enforce European Values*, *Verfassungsblog*, 2019. március 6., <https://verfassungsblog.de/countering-the-judicial-silencing-of-critics-novel-ways-to-enforce-european-values/>.
14. Lásd pl. Armin VON BOGDANDY – Piotr BOGDANOWICZ – Iris CANOR – Maciej TABOROWSKI – Matthias SCHMIDT: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines, *Common Market Law Review*, 2018, 983–995.
15. Carlos CLOSA: The Politics of Guarding the Treaties: Commission Scrutiny of Rule of Law Compliance, *Journal of European Public Policy*, 2018/5, 696–716.
16. Lásd kül. Michael BLAUBERGER – R. Daniel KELEMEN: Can Courts Rescue National Democracy? Judicial Safeguards Against Democratic Backsliding in the EU, *Journal of European Public Policy*, 2017/3, 321–336; Ulrich SEDELMEIER: Political Safeguards Against Democratic Backsliding in the EU: The Limits of Material Sanctions and the Scope of Social Pressure, *Journal of European Public Policy*, 2017/3, 337–351.
17. Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új keret /*COM/2014/0158 final*/.
18. Lásd Európai Unió Tanácsa: A Jogi Szolgálat véleménye a Bizottsági közleményéről a jogállamiság megerősítésére irányuló új keretről. 10296/14. 2014. május 27., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/hu/pdf>.
19. Az Európai Unió Tanácsa: Sajtóközlemény. A Tanács 3362. ülése. 16936/14., 2014. december 16., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/hu/pdf>.
20. Dimitry KOCHENOV – Laurent PECH: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality, *European Constitutional Law Review*, 2015/3, 512–540, 533–534.
21. A Bizottság és a Tanács között fennálló feszültség hatásáról, és különösen arról, hogy a Bizottság számított a Tanács támogatásának elmaradására lásd: CLOSA (15. vj.).
22. Általánosabb kritikái áttekintésért lásd: Maartje DE VISSER: A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform, *American Journal of Comparative Law*, 2015, 963–1008.
23. Európai Bizottság: Commission action on the Rule of Law in Poland: Questions & Answers, IP/17/5367. 2017. december 20.
24. Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács határozata a jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról. COM (2017)835. 2017. december 20.
25. Velencei Bizottság: CDL-AD(2017)031, Opinion No. 904 / 2017. 2017. december 11. 89. §.
26. Velencei Bizottság: CDL-REF(2017)052, Poland – Explanatory Memorandum to the Presidential Draft Act amending the Act on the Supreme Court. 2017. november 20.
27. Robert GRZESZCZAK – Ireneusz Pawel KAROLEWSKI: *The Rule of Law Crisis in Poland: A New Chapter*, *Verfassungsblog*, 2018. augusztus 8., <https://verfassungsblog.de/the-rule-of-law-crisis-in-poland-a-new-chapter/>.
28. Wojciech SADURSKI: *Polish Chief Justice of the Supreme Court Under Pressure: What Now?*, *Verfassungsblog*, 2018. július 5., <https://verfassungsblog.de/polish-chief-justice-of>

- the-supreme-court-under-pressure-what-now/*. Tágabban a lengyel igazságügyi reformok hatásáról lásd: PIOTR BURAS – GERALD KNAUS: *Where the Law Ends: the Collapse of the Rule of Law in Poland – And What to Do*, Berlin–Warsaw, Stefan Batory Foundation – European Stability Initiative, 2018. május 29., http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/ESI-ideaForum_Batory%20-%20Poland%20and%20the%20end%20of%20the%20Rule%20of%20Law.pdf.
29. EUB: C-522/18. sz. ügy, D. S. kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
 30. D. S. kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ECLI: EU:C:2018:786.
 31. Bizottság kontra Lengyelország (1. végzés). ECLI: EU:C:2018:852.
 32. Andrew RETTMAN: Poland to respect EU injunction on judicial purge, *EU Observer*, 2018. október 19., <https://euobserver.com/justice/143169>.
 33. Bizottság kontra Lengyelország (2. végzés), 17. §.
 34. Bizottság kontra Lengyelország (2. végzés).
 35. Radio Poland: Poland's ruling conservatives move to reinstate Supreme Court judges, *Radio Poland*, 2018. november 21., <http://www.thenews.pl/1/9/Artykul/393123,Poland%E2%80%99s-ruling-conservatives-move-to-reinstate-Supreme-Court-judges>.
 36. Joanna BERENDT – Marc SANTORA: Poland Reverses Supreme Court Purge, Retreating From Conflict With E.U, *New York Times*, 2018. december 17., <https://www.nytimes.com/2018/12/17/world/europe/poland-supreme-court.html>.
 37. Bizottság kontra Lengyelország (2. végzés).
 38. Bizottság kontra Lengyelország (3. végzés). 56. §.
 39. Bizottság kontra Lengyelország (3. végzés). 65–67. §§.
 40. Bizottság kontra Lengyelország (3. végzés). 83–84. §§.
 41. J. B. és mások Magyarország elleni ügye, 45434/12. sz. kérelem, az EJEB 2018. december 20-án kelt ítélete [elfogadhatatlan] Spano bíró *ad hoc* bíróként vett részt, miután a Magyarország által delegált mindkét bíró kizárta magát az ügyből.
 42. Denisov Ukrajna elleni ügye [Nagykamara], 76639/11. sz. kérelem, az EJEB 2018. szeptember 25-én kelt ítélete.
 43. J. B. és mások Magyarország elleni ügye, 45. §.
 44. J. B. és mások Magyarország elleni ügye, 46. §.
 45. J. B. és mások Magyarország elleni ügye, 113. §.
 46. J. B. és mások Magyarország elleni ügye, 31., 40., 81., 92., 101. §.
 47. J. B. és mások Magyarország elleni ügye, 40., 92. §.
 48. Robert SPANO: The Future of the European Court of Human Rights: Subsidiarity, Process-based Review and the Rule of Law, *Human Rights Law Review*, 2018/3, 473–494.
 49. Baka Magyarország elleni ügye, 20261/12. sz. kérelem, az EJEB 2016. június 23-án kelt ítélete; Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, 42461/13. sz. kérelem, az EJEB 2014. szeptember 16-án kelt ítélete; Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások Magyarország elleni ügye. 0945/11, 23611/12, 26998/12 sz. és további kérelmek, az EJEB 2014. április 8-án kelt ítélete.
 50. DE VISSER (22. vj.).
 51. Ír Legfelső Bíróság: *Minister for Justice and Equality v. Artur Celmer*, 2013 295 EXT; 2014 8 EXT; 2017 291 EXT.
 52. Az ír bíró számára másodlagos volt, hogy a Tanács választott a Bizottság indoklással ellátott javaslatára az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás politikai döntéshozási folyamatában (lásd 115–116. §§).
 53. Lásd pl. Laurent PECH – Sébastien PLATON: Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses, *EU Law Analysis*, 2018. március 13., <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/03/rule-of-law-backsliding-in-eu-court-of.html>.
 54. EUB: C-64/16. sz. ügy, Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Conta [nagytanács]. 2018. február 27.
 55. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Conta. kül. 27., 30., 32., 34. §§.
 56. EUB: C-216/18. sz. ügy. LM [nagytanács]. 2018. július 25.
 57. LM. 49–54. §§.
 58. LM. 59. §.
 59. LM. 60. §.
 60. LM. 60. §. Hivatkozás a C-404/15. sz. és C-659/15. sz. egyesített ügyek, *Aranyosi Pál és Robert Căldăraru kontra Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, 2016. április 5.
 61. LM. 77–79. §§.
 62. Összehasonlításképp lásd: EUB: C-157/15. sz. ügy, Achbita kontra G4S Solutions NV, 2017. március 14. 36. pont: „bár végső soron a tényállás értékelésére kizárólag hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság feladata annak a meghatározása, hogy az alapügy tárgyát képező belső szabály megfelel-e követelményeknek, és ha igen, mennyiben, a nemzeti bíróságnak hasznos válaszokat adni hivatott Bíróság hatásköre kiterjed arra, hogy az alapügy iratain, valamint az elé terjesztett írásbeli és szóbeli észrevételeken alapuló iránymutatásokat nyújtson, amelyek lehetővé teszik e bíróság számára az elé terjesztett konkrét jogvitában történő határozathozatalt” [kiemelés a szerzőtől].
 63. Ír Legfelső Bíróság: *Minister for Justice and Equality v. Celmer* (No. 5) [2018] IEHC 639.

64. Ld. pl. Kim Lane SCHEPPELE: What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions, *Verfassungsblog*, 2013. november, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>; Jan-Werner MÜLLER: Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?. *European Law Journal*, 2015/2, 141–160; Christophe HILLION: Overseeing the Rule of Law in the European Union: Legal Mandate and Means, *Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis*. 2016/1, 1–16.
65. Kim Lane SCHEPPELE – Laurent PECH – R. Daniel KELEMEN: Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission’s EU Budget-Related Rule of Law Mechanism, *Verfassungsblog*, 2018. november 12., <https://verfassungsblog.de/never-missing-an-opportunity-to-miss-an-opportunity-the-council-legal-service-opinion-on-the-commissions-eu-budget-related-rule-of-law-mechanism/>.
66. Dimitry KOCHENOV: EU LAW without the Rule of Law: Is the Veneration of Autonomy Worth It?, *Yearbook of European Law*, 2015, 1–23.
67. KOCHENOV (66. vj.) 1.
68. Olga BURLYK: An Ambitious Failure: Conceptualizing the EU Approach to Rule of Law Promotion (in Ukraine), *Hague Journal of the Rule of Law*, 2014/6, 26–46., 26., 28.
69. BURLYK (68. vj.) 31.
70. Marise CREMONA: Structural Principles and the Role in EU External Relations Law, in *Structural Principles in EU External Relations Law*, ed. Marise CREMONA, Bloomsbury, Hart, 2018, 21.
71. Alberto MIGLIO: Differentiated Integration and the Principle of Loyalty, *European Constitutional Law Review*, 2018/3, 475–498.
72. Marcus KLAMERT: *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 1. fejezet.
73. KÁLMÁN Attila: Így kerülnék el Orbánék, hogy komoly következményei legyenek a demokrácia leépítésének, *24.hu*, 2019. január 29., <https://24.hu/belfold/2019/01/29/orban-viktor-sargentini-jelentes-7-cikkely/>.
74. EUB: C-286/12. sz. ügy, Bizottság kontra Magyarország, 2012. november 6.
75. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosítása.
76. Mustafa Erdogan Törökország elleni ügye, 346/04 és 39779/04. sz. kérelmek, az EJEB 2014. május 27-én kelt ítélete, Sajó bíró, Vucinic bíró és Kuris bíró párhuzamos véleménye.
77. Velencei Bizottság: CDL-AD(2017)022, Opinion 891/2017. 2017. október 9.
78. Európai Bizottság: A Bizottság keresetet indít Magyarországgal szemben az Európai Unió Bíróságán a felsőoktatási törvény miatt (sajtóközlemény), 2017. december 7., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5004_hu.htm.
79. EUB: C-66/18. sz. ügy, Bizottság kontra Magyarország.
80. Magyarország Alaptörvénye, 25. cikk (3) bekezdés, a módosítás szerint.
81. 2018. évi CXXX. törvény a közigazgatási bíróságokról.
82. 2018. évi CXXXI. törvény a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról.
83. Velencei Bizottság: Hungary: Opinion on the Law on Administrative Courts and on the Law on the Entry into Force of the Law on Administrative Courts and Certain Transitional Rules. Opinion no. 943/2018. 24. §., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)004-e).
84. Uo. 39. §.
85. Uo. 56 és köv. §§.
86. A közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról. Törvényjavaslat. T/5241. benyújtva: 2019. március 12., 13. §.
87. Uo. 34. §.
88. Európai Parlament: A LIBE bizottság 2019. március 21-i ülésének napirend-tervezete. LIBE(2019)0321_1., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+LIBE-OJ-20190321-1+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>. Az ülés videofelvétele: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20190321-1445-COMMITTEE-LIBE>.