

SZABÓ ATTILA

A Dassonville formula kiterjesztett értelmezése és európai értékek az Európai Unióban

ABSTRACT

As a starting point, the paper reviews the reasons for the emergence of European integration, recalls the most important European Court of Justice decisions arising from the economic cooperation dimension, and describes the conceptual scope of European values as they are increasingly interpreted. Through the example of the rule of law, this paper illustrates how the constitutional systems of the Member States have been overshadowed by the institutional systems of the European Union. Finally, the paper draws attention to the tendency for integration to extend beyond the framework of economic harmonisation, sometimes without a mandate, to the detriment of national specificities, which is the source of the common European values. This tendency gives way to a practice that uses the Dassonville formula, effectively transposing it to European values.

Keywords: economic harmonization ■ Court of Justice of the European Union
■ Dassonville formula ■ European values ■ rule of law ■ rule of law mechanism
■ national sovereignty

Az európai (tag)államok gazdaságainak egymáshoz közelítése, vagy ha úgy tetszik: egységesítése a második világháború után egyre sürgetőbbé vált annak érdekében, hogy az európai gazdaságok a nagy világgégek után talpra állhassanak. Ezek az országok kétségkívül rendelkeztek már akkor is és rendelkeznek ma is elegendő nyersanyaggal, széleskörű szolgáltatási palettával, valamint kellő mennyiségű pénzügyi és szellemi tőkével, mely – potenciálisan ugyan, de – alkalmassá tette őket arra, hogy felkerüljenek a gazdasági világtérképre.^[1] Az azonban a gazdasági és a politikai döntéshozók számára a második világháború után viszonylag hamar világossá vált, hogy ahhoz, hogy európai országai a világ meghatározó gazdasági tényezői legyenek (vagy lehessenek), egységesíteniük, illetve egyesíteniük kell gazdaságaikat. Franciaország külügyminisztere, Robert Schuman 1950. május 9-én, a német kapituláció

[1] Vö. Lavery, 2023.

ötödik évfordulóján javasolta a szén- és acélipar együttes felügyeletének megalósítását (Nyugat-)Németországgal közösen.^[2] Ilyen előzmények mellett született meg viszonylag gyorsan, nem egészen egy év alatt az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés, mely 1952-ben hatályba is lépett, kezdetben hat európai ország (Franciaország, Németország, Olaszország és a Benelux államok) részvételével. 2023-ban első olvasatra talán anakronisztikusnak hathat az Európai Unió és az európai integrációs folyamat kezdetének vizsgálata. Azonban az elmúlt években, illetve évtizedekben az európai integrációs folyamatot olyan intézményi, ideológiai és értékbéli válságok jellemzik, amelyek együttesen leginkább talán az önazonosság válságával írható körül. Mi sem szemlélteti ezt jobban, mint a sokat vitatott, Európa jövőjéről szóló konferencia sorozat,^[3] illetve az Európai Unió alapító szerződéseinek módosítása körül zajló heves viták.^[4]

Az Európai Parlament legfontosabb javaslatai többek között a kétkamaras rendszer és új szavazási rend létrehozása a Tanácsban; a jogalkotás kezdeményezésének joga, valamint társjogalkotói jogkör a Parlamentnek a hosszú távú költségvetés kialakításában; a Bizottság átnevezése „Európai Végrehajtó Testületnek”, illetve a tagságra vonatkozó szabályok teljes felülvizsgálata, ideértve a Bizottság elnökének megválasztását is (a jelölés joga a Parlamenté, a jóváhagyásé pedig az Európai Tanácsé lenne, vagyis éppen fordítva, mint jelenleg), valamint lehetőség a Bizottság elnöke számára, hogy a biztos kollégium tagjait politikai preferenciák alapján, ugyanakkor a földrajzi és demográfiai egyensúlyt szem előtt tartva válassza ki. Ezen kívül az Európai Parlament javaslata szerint lényegesen nagyobb átláthatóságra van szükség a Tanácsban azáltal, hogy jogalkotási kérdésekben közzéteszik az egyes tagállamok álláspontját.^[5]

Az Európai Unió intézményrendszerének reformja, illetve az integráció irányának meghatározása régóta, talán egészen a Schuman-nyilatkozat közzététele óta fennálló, folyamatos vita Európában. Úgy vélem, hogy egy olyan pillanatban, mikor küszöbön áll az Európai Unió alapító szerződéseinek revíziója, illetve módosítása, vissza kell térnünk a kezdetekhez és meg kell vizsgálnunk az európai integráció eredeti rendeltetését,^[6] ez pedig nem más, mint a minél hatékonyabb gazdasági együttműködés megteremtése az európai nemzetek között.

[2] Az úgynevezett Schuman-nyilatkozat teljes terjedelmében elérhető: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en.

[3] Bővebben lásd: European Commission: Conference on the Future of Europe, 2019.

[4] Az Európai Parlament többek között az Európa jövőjéről szóló konferenciasorozat eredményeinek összegzésére hivatkozással 2023. november 23-án ismét az uniós Szerződések módosítását sürgette, és felszólították a Tanácsot, hogy „haladéktalanul és vita nélkül terjessze az Európai Tanács elé javaslataikat”. Most az EU állam- és kormányfőin a sor, hogy egyszerű többséggel összehívják az Európai Konventet. Az erről szóló parlamenti sajtóközleményt lásd: REF: 20231117IPR12217.

[5] Az Európai Parlament 2023. november 22-i állásfoglalása az Európai Parlamentnek a Szerződések módosítására irányuló javaslatairól (2022/2051(INL)) az alábbi linken érhető el magyar nyelven: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_HU.html.

[6] Gondolatmenetem alapját az amerikai jogelméletben ismert originalizmus koncepciója ihlette. Vö. Solum, 2011.

Az EGK Szerződés 2. cikke a következőket tartalmazza: „A Közösség feladata, hogy közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamai közötti kapcsolatokat szorosabbá tételét.”

Az ebből fakadó konkrét feladatokat a Szerződés 3. cikke tartalmazza, melynek értelmében az együttműködés kiterjed a tagállamok között az áruk behozatalára és kivitelére vonatkozó vámok és mennyiségi korlátozások, valamint minden más, azokkal azonos hatású intézkedés eltörlésére. Emellett az együttműködés kiterjed a közös vámtarifa létrehozására és a harmadik országokkal szemben közös kereskedelempolitika kialakítására, a mezőgazdaság és a közlekedés területén közös politika elfogadására, a közös piaci verseny torzulásának megakadályozására, valamint a tagállamok jogszabályainak közelítésére a közös piac megfelelő működéséhez szükséges mértékben.

A fenti felsorolásból egyértelműen kiolvasható, hogy az EGK Szerződés alapvetően a tagállamok együttműködésének gazdasági dimenzióit rögzíti. Olyan szabályokat tartalmaz, melyek célja egy egységes európai gazdasági térség létrehozása annak érdekében, hogy Európa gazdasági potenciálja és ezáltal pénzügyi stabilitása növekedjen. Ebben a gazdasági együttműködésre irányuló környezetben született meg az Európai Bíróság egy korai ítélete a van Gend & Loos ügyben.^[7] Ítéletében a Bíróság megfogalmazta az európai uniós jog egyik alapelvét: a közvetlen hatályt.^[8] Ezen elv értelmében az uniós jog nem csupán a tagállamok között hoz létre kölcsönös kötelezettségeket, hanem közvetlen hatállyal bír a polgárookra és a vállalkozásokra nézve, olyan egyéni jogokat biztosítva számukra, amelyeket a nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak védelemben kell részesíteniük. Ugyanebben a gazdasági együttműködést a középpontba helyező környezetben született az a sokat vitatott döntése az Európai Unió Bíróságának, amely az elmúlt évtizedekben az ún. lopakodó föderalizmus jelenségének alapjául szolgál:^[9] a Costa vs. E.N.E.L. ügyben a bíróság többek között akként fogalmazott, hogy a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező.^[10]

Az Európai Bíróság a határozatában a következő tételmondatban megállapítja, hogy saját intézményekkel és jogi személyiséggel bíró, jogképes, nemzetközi képviseleti joggal, és különösen az államok hatáskörének korlátozásából vagy

[7] ECLI:EU:C:1963:1 van Gend & Loos kontra Holland Adóhatóság. A van Gend & Loos döntés részletes ismertetését lásd: Blutman, 2013, 338-341.

[8] A közvetlen hatályról bővebben lásd: Blutman, 2013, 338-358.; Karoliny, 2009, 131-133.

[9] Vö. Trócsányi – Sulyok, 2020, 226-235.

[10] ECLI:EU:C:1964:66, Flaminio Costa kontra E.N.E.L. Az ügy ismertetését és az uniós jog elsőbbségét lásd: Blutman, 2013, 366-375.

az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával ugyanis az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra alkalmazandó joganyagot hoztak létre.^[11]

Maga a határozat is akként fogalmaz tehát, hogy a korlátozás szűk területekre vonatkozik, mely – különösen a 60-as években – a fenti, 3. cikk felsorolást figyelembe véve kizárólag gazdasági harmonizációs tárgyú lehetett.

A van Gend & Loos, illetve a Costa vs. E.N.E.L. ügyeket követően figyelhető meg annak a tendenciának a kibontakozása, mely az egyéni alapjogvédelem közösségi jogi megalapozását célozza. Az Európai Bíróság egy tisztán gazdasági tárgyú ügyben (közösségi forrásból támogatott áron árult vaj igénylőinek kuponjára fel kell vezetni az igénylő nevét), a Stauder esetben^[12] kimondta, hogy az alapvető jogok a közösségi jog általános jogelveinek részét képezik. Később az Internationale Handelsgesellschaft ügyben^[13] a Bíróság megállapította, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása a közösségi jog általános jogelveinek integráns részét képezik, amelynek védelmét az Európai Bíróság biztosítja^[14]. Ezt követően a Nold esetben^[15] kimondta a Bíróság, hogy az alapvető jogok védelmének biztosításakor köteles a tagállamok alkotmányos hagyományaiából^[16] inspirációt nyerni, és nem tarthat hatályban olyan intézkedéseket, amelyek a tagállamok alkotmányaiban elismert és védett alapvető jogokkal összeférhetetlenek. Sőt, a Bíróság álláspontja szerint a tagállamok alkotmányos tradíciói mellett azok az emberi jogokat védő nemzetközi egyezmények is irányadóak, melyek kidolgozásában a tagállamok nem vettek részt.^[17]

A fenti határozatok alapján mindenképpen megállapítható, hogy az integráció azon szakaszában születtek és formáltak a tagállamok jogrendszerét, amikor a hangsúly a tagállamok közötti gazdasági együttműködés kibontakozására, illetve annak erősítésére helyeződött. Az európai integrációban a 60-as, 70-es éveket követően kezdett kialakulni az a hárompilléres szerkezet is, amely alapjaiban határozta meg a gazdasági együttműködés mindennapjait. Ebben a rendszerben maga az Unió, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés is alapvetően kereskedelempolitikai aspektusú volt.^[18] Az integrációs folyamatban meghatározó jelentőséggel bírt, hogy a tagállamok

[11] Vö. Arena, 2019, 1017-1037,

[12] ECLI:EU:C:1969:57, Erich Stauder kontra Stadt Ulm - Sozialamt.

[13] ECLI:EU:C:1970:114, Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

[14] 11/70 [1970] ECR, 1125.

[15] ECLI:EU:C:1974:51, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra az Európai Közösségek Bizottsága.

[16] Vö. Paczolay, 2010, 11-12.; Lánkos, 2020.

[17] A Nold-ügyben született döntés elérhető angol nyelven: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61973CJ0004>.

[18] Vö. Bartels, 2007, 715-756.

az egymás között fennálló minden olyan akadályt, mely a tagállamok közötti kereskedelem akadályát képezi, lebontanak. A tagállamok közötti kereskedelmi akadályoktól való megszabadulás éppen, hogy olyan szükséges feltétele volt az együttműködésnek, mely nélkül egységes gazdasági térség, majd később a belső vámok nélküli egységes belső piac létre sem jöhetett volna.

Kiindulópontként el kell fogadnunk tehát, hogy az európai integráció koncepciója maga is válságban született: a II. világháborút követően Európa nemzeteinek nem volt más választásuk, mint egy működőképes békeprojektet létrehozni, mivel nem kockáztathatták a további háborúk lehetőségét.^[19] Ugyanakkor nem létezett olyan közös európai identitás, amely lehetővé tette volna egy európai föderális rendszer kiépítését. Voltak azonban olyan közös gazdasági érdekek, amelyek elég erősek voltak ahhoz, hogy az integrációs folyamat középpontjába kerüljenek. Az európai integrációt tehát gyakorlatilag a félelem és a közös gazdasági érdekek hívták életre.

A nemzetközi, technológiai és politikai környezet természetesen jelentősen megváltozott az elmúlt hetven évben, létrejött az általunk ma ismert Európai Unió, amely komoly fejlődési folyamaton ment keresztül, de az integrációs folyamat mögött mélyen, legbelül még mindig ott húzódnak azok a megfontolások, amelyek életre hívták azt. Egyrészt a félelem, hogy Európa nemzetei a globalizált nemzetközi környezetben csak egységesen jelenthetnek versenytényezőt, és persze az egyes tagállamok nemzeti gazdasági érdekei, hiszen az egységes piac továbbra is az Európai Unió egyik legfontosabb vívmánya. Amikor az Európai Unión belül egy olyan, meghatározó jelenséget kívánunk vizsgálni, mint az európai integráció jövője, intézményi és strukturális keretei, illetve a közös európai értékek, úgy vélem, mindezt szem előtt kell tartanunk, mert csak így érthetjük meg az európai politikai folyamatok mögött meghúzódó érdekeket és törekvéseket, és csak ezt követően érthetjük meg az európai értékek és egyúttal a tagállamok szuverenitásának védelméért folytatott küzdelmet is.^[20]

Meg kell ismernünk és meg kell értenünk tehát azokat a folyamatokat, amelyek az integrációt életre hívták, és azokat a folyamatokat is, amelyeken hetven éves fennállása során az integráció keresztülment. Úgy vélem, látnunk kell, hogy az integráció fejlődése során semmi sem volt fekete vagy fehér: az elmúlt hetven év konfliktusokkal és kompromisszumokkal teli volt. Olyan ellentétes érdekekkel találkozunk, amelyek látszólag kizárták egymást, de a felek egymás nélkül nem tudtak továbblépni a fejlődés irányába, így végül a szükséges kompromisszum volt az, amely kimozdította a vitákat a nyugvópontról. Elég, ha magára a luxemburgi kompromisszumra gondolunk, amikor Franciaország feladta az „üres székek» politikáját, és hét hónap után visszatért a Tanácsba, azzal a feltétellel, hogy az egyhangúság elve továbbra is érvényesüljön, ha egy tagállam alapvető érdekei forognak kockán.^[21] Az európai kompromisszum természetére talán egy

[19] Vö. Schuman-nyilatkozat.

[20] Vö: Kruzslicz, 2021; Berkes, 2023, 66-86.

[21] Vö. Orbán, 2021, 177-199.; Reestman – Beukers, 2017, 1-12.

másik, kiváló példaként szolgálhat az Alkotmányszerződés, amely nem alkotmányként született, de főbb rendelkezései gyakorlatilag azonos tartalommal – kompromisszumos megoldásként – bekerültek a Lisszaboni Szerződésbe.^[22]

A tagállamok célja tehát az integráció kezdetén az volt, hogy a tagállamok az egymás közötti vámokat és mennyiségi korlátozásokat eltöröljék. Ez a folyamat a belső vámok vonatkozásában 1968. július 1-jére lényegében megvalósult. A vámmal azonos hatású intézkedések eltörlése tekintetében azonban ezt a határidőt már nem sikerült tartani. A vámokkal azonos hatású díjak tilalmát ugyanis az EUMSZ 28. cikkének (1) bekezdése és 30. cikke alapján az ítélkezési gyakorlat alakította ki. Az Európai Unió Bírósága szerint elnevezésétől vagy alkalmazási módjától függetlenül minden olyan díj, „amely amikor azt egy valamely tagállamból behozott termékre kivetik, egy hasonló hazai termékre azonban nem, a termék árának megváltoztatása miatt a vámmal azonos hatást gyakorol az áruk szabad mozgására”, természetétől vagy formájától függetlenül azonos hatású díjnak tekinthető.^[23]

Később az Unió Bírósága a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések tilalmának doktrínáját is kimondta az EUMSZ 34. és 35. cikke alapján. Az Európai Unió Bírósága a Dassonville ügyben hozott ítéletében arra az álláspontra jutott, hogy a tagállamok által elfogadott minden olyan kereskedelmi előírás, amely képes – közvetlen vagy közvetett módon, ténylegesen vagy potenciálisan – akadályozni a Közösségen belüli kereskedelmet, a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek tekintendő.^[24]

A Cassis de Dijon ítéletben az Európai Bíróság továbbfejlesztette a joggyakorlatát, megállapítva, hogy a tagállamok valamelyikében az adott ország méltányos és hagyományos szabályaival és gyártási eljárásaival összhangban, jogszerűen gyártott és forgalomba hozott bármely terméket minden más tagállam piacán engedélyezni kell. A kölcsönös elismerés elvével összhangban tehát a tagállamok kötelesek engedélyezni a tagállamok valamelyikében jogszerűen előállított és forgalomba hozott áruk szabad áramlását és forgalomba hozatalát saját piacukon. A Keck ügyben hozott ítélet azonban az EUMSZ 34. cikkének alkalmazási körét korlátozza, amelyben az Unió Bírósága kimondja, hogy az értékesítés egyes módjai nem tartoznak a cikk hatálya alá, amennyiben azok megkülönböztetéstől mentesek.^[25]

A fenti ügyekből (mely nyilvánvalóan egy, a teljesség igénye nélküli válogatásnak tekintendő) látszódik, hogy az Unió a tagállamok gazdaságainak harmonizálására törekedett ebben az időszakban és ezen törekvésekkel összhangban hivatkozott az Unió értékeinek fontosságára és az azokkal kapcsolatos harmonizációs kötelezettségekre. Az úgynevezett európai értékek tehát elsősorban gazdasági célt szolgáltak.

[22] Angyal, 2007, 175-190.

[23] ECLI:EU:C:1962:45 Commission of the European Economic Community v Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium. Joined cases 2/62 and 3/62.

[24] ECLI:EU:C:1974:82 Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville.

[25] ECLI:EU:C:1993:905 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard.

Egyúttal az is megfigyelhető, hogy az Európai Unió Bíróságának fentebb ismertett döntéseivel^[26] szorosan kapcsolódnak a négy szabadság – az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad áramlásának – érvényesüléséhez, és az Európai Unió Bírósága nem hivatkozott gazdasági indokok vagy gazdasági érintettség nélkül ezek feltétlen érvényesüléséhez. Az Európai Unió Bíróságának esetjogából tehát kirajzolódik azon tendencia, miszerint az Európai Unió értékeire (vagy azok megsértésére) való hivatkozás önállóan nem jelenik meg egyetlen bírósági érvelésben sem. Megjegyzendő, hogy a későbbi joggyakorlat során is az Unió pénzügyi érdekei jelentik azt a vezérfonalat, amely mentén az úgynevezett „európai értékek”^[27] érvényesülését az Unió elvárja a tagállamoktól.^[28]

Alapfeltehető tehát, hogy a tagállamok együttműködése az európai integráció céljainak megfelelően az első évtizedekben (és vélhetően napjainkban is) egy jól körülhatárolt területre, nevezetesen a gazdasági harmonizációra koncentrált, és ennek megvalósításának szolgálatába állította az ún. európai értékekre történő hivatkozást. Álláspontom szerint az „egymásra utaltság” (négy szabadság megvalósulása, illetve az ún. „európai értékek”) elengedhetetlen részét képezik az integrációs folyamatnak, és az Unió fejlődése szempontjából nem is lehet ezektől eltekinteni, ugyanakkor véleményem szerint ezek nem szakíthatók el az Unió lényegét meghatározó célkitűzésektől, vagyis az európai integrációban részes tagállamok kereskedelmi, gazdasági érdekeitől.

Az elmúlt években azt láthatjuk, hogy megjelent az igény Európában, hogy egy alapvetően alkotmányjogi természetű terminológiát, az úgynevezett „európai értékek” politikai jellegű konfliktusok megoldására is felhasználjuk.^[29] Ezzel azonban a politikai szféra egy olyan jogi fogalmat, pontosabban fogalmakat próbál supranacionális szinten tartalommal megtölteni, amelyeknek tartalma általános jelleggel nem határozható meg minden kétséget kizáróan: az kizárólag esetről esetre és jogrendszerről jogrendszerre lehetséges. Az ún. európai értékek forrása elsősorban az Európai Unióról Szóló Szerződés, amelynek 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.” Ezek az értékek azonban a tagállamokban működő alkotmány- és legfelsőbb bíróságok gyakorlatában formálódtak az elmúlt évtizedek alatt. Ezek az értékek olyan célt kell, hogy jelentsenek, amelynek az elérésére a tagállamoknak törekedni-

[26] Miután széles körben ismert és az Európai Unió működését alapjaiban meghatározó döntésekről van szó, az ítéletek részletes bemutatásától eltekintek.

[27] Vö. EUSZ 2. cikk.

[28] A EUB C-811/19 és a C-840/19 számú egyesített ügyek esetén az EUB az unió pénzügyi érdekeinek megsértésére hivatkozott, de még a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP döntésében is (2 BvR 859/15) Németország pénzügyi érdeke képezte a jogvita központi elemét.

[29] Vö. Crego – Manko, 2022; Tárnok, 2021, 100-103.

ük kell. Az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek tartalma azonban tagállamról tagállamra eltérő, hiszen maguk a társadalmak és jogrendszerek, alkotmányos és jogi kultúrák is különbözőek, amelyekben ezeknek az értékeknek az érvényesülnie kell.^[30]

Ezek az értékek, mint például a jogállamiság azonban – jogtechnikai eszközként – alapvetően egy olyan jogi kritérium (vagy sokkal inkább kritériumrendszer), amely ma ismert formájában az évtizedek során valamennyi tagállam legfelsőbb és alkotmánybírói fórumának esetjogában, tagállamonként forrott ki. Minden tagállamnak saját bírói gyakorlata és alkotmányos szabályai vannak az európai értékek fogalmával kapcsolatban, illetve arra vonatkozóan, hogy ezeket milyen módon és milyen eszközökkel teremti meg.^[31] Figyelembe kell vennünk tehát, hogy a közös európai értékek nemcsak a nemzetközi szervezetek (például az Európa Tanács és az Európai Unió) alapidokumentumaiban, hanem a nemzeti alkotmányokban is megjelennek. Sőt, a tagállamokban, a tagállamok alkotmányaiban születtek meg először, autentikus és elsődleges forrásaik tehát a tagállamok alkotmányai, illetve a tagállamokban működő alkotmány- és felsőbb bíróságok gyakorlata.

A közös európai értékek közül kiemelkedő és az utóbbi időben a leggyakrabban hivatkozott érték a jogállamiság követelménye.^[32] Ennek ez értéknek a kifejlődésén és tartalommal történő megtöltésén keresztül láthatjuk, hogy az Unió szervezetrendszerre hogyan próbálja uniformizálni az egyes tagállamok érték-tartalmát.^[33]

Ami az Európai Unió által alkalmazott jogállamiság-fogalmat, mint közös értéket illeti, az Európai Unió az elmúlt években egy egységes követelményrendszer kíván kialakítani, amelynek célja, hogy megeremtsen általa egy kvázi föderalisztikus állapotot, amelynek elérését a tagállamok számára kötelezettségként rögzíti, amelyhez a jogállamiság fogalmát pedig eszközként kívánják használni^[34] az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeken keresztül.^[35]

A jogállamiság mint érték és/vagy (!) elv csak a Lisszaboni Szerződéssel vált az Európai Unió egyik alapvető értékévé. Ezt követően az igazi uniós dimenzió a jogállamiság megerősítését célzó uniós keretrendszer volt, amelyet az Európai Bizottság dolgozott ki és kommunikált. A Bizottság szerint „a jogállamiság minden modern alkotmányos demokrácia gerince. Ez az egyik alapelv, amely az EU valamennyi tagállamának közös alkotmányos hagyományából ered, és mint ilyen, az Unió alapját képező egyik fő érték. Erre emlékeztet az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikke, valamint a Szerződés és az EU Alapjogi Chartájának preambuluma.”^[36]

[30] Vö. Láncoş, 2013, 153-170.; Trócsányi, 2014, 12-16.

[31] Vö. Trócsányi, 2008, 49-51.

[32] Vö. Blutman, 2021, 261-270.

[33] Vö. Gát, 2021, 41-68.

[34] Vö. Pócz, 2019, 153-155.

[35] Vö: Gát, 2021, 74-106.; Sulyok, 2021, 207-227.

[36] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről (COM/2014/0158 final).

Az Európai Bizottság tehát a jogállamiságot már csak eredezteti: a tagállamok közös alkotmányos örökségéből fakadó jogelvként tekint rá, amelynek uniós jogi forrása elsősorban az EUSZ 2. cikke. Az Európai Unió jogállamisági keretrendszerének kidolgozásakor a Bizottság abból indult ki, hogy ő az Alapító Szerződések őre, és ezzel kapcsolatban felelőssége az EU alapját képező értékek tiszteletben tartásának biztosítása és az Európai Unió általános érdekeinek védelme. Ebben a pillanatban tehát az uniós értékek tartalmának meghatározása elvált a tagállamoktól, az autentikus tagállami alkotmányértelmezőktől és átkerült egy szupranacionális politikai döntéshozó testület, az Európai Bizottság hatókörébe.

Ezt követően a Bizottság létrehozta a jogállamisági keretrendszert, hogy kezelje és megoldja azt a helyzetet, amelyben a tagállamokban a jogállamiságot rendszerszintű veszély fenyegeti. A Bizottság szerint a keretrendszer célja, hogy a tagállamokban a jogállamiságot fenyegető potenciális jövőbeli veszélyeket megoldja, mielőtt az EUSZ 7. cikkében előírt mechanizmusok aktiválásának feltételei teljesülnének. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a keretrendszer nem alternatívája az EUSZ 7. cikk szerinti mechanizmusoknak és jogsértési eljárásoknak, sokkal inkább megelőző/kiegészítő jellegű.

A 2014-es jogállamisági keretrendszer szükségességét indokolva a Bizottság kifejtette, hogy a jogállamiság elve „fokozatosan a modern alkotmányjog és a nemzetközi szervezetek (beleértve az Egyesült Nemzetek Szervezetét és az Európa Tanácsot) meghatározó szervezeti modelljévé vált a közhatalom gyakorlásának szabályozására. Ez biztosítja, hogy minden közhatalom a törvény által meghatározott korlátok között, a demokrácia és az alapvető jogok értékeivel összhangban, valamint független és pártatlan bíróságok ellenőrzése alatt járjon el.”^[37]

Azt ugyan maga a Bizottság is elismerte, hogy a jogállamiságból fakadó elvek és normák pontos tartalma nemzeti szinten az egyes tagállamok alkotmányos rendszerétől függően eltérő lehet – ahogyan azt a Velencei Bizottság korábban már hangsúlyozta –, azonban az elmúlt évek fejlődési iránya alapján azt láthatjuk, hogy az Európai Bizottság ezt a tényt sokkal kevésbé tartja jelentősnek, mint azt tette korábban a Velencei Bizottság.^[38]

Az Európai Bizottság 2014-ben lényegében a nemzetközi igazságszolgáltatási fórumok és testületek értelmezését fogadta el egyedüli iránymutatásként, tovább távolodva a tagállami alkotmányos rendszerek gyakorlatától, amely megközelítés egyúttal a 2020-as jogállamisági mechanizmus alapját képezi.

A Bizottság szerint az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata, valamint az Európa Tanács által kidolgozott dokumentumok – „különösen a Velencei Bizottság szakértelmére építve – kime-

[37] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről (COM/2014/0158 final).

[38] CDL-AD(2011)003rev-e: Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011).

rító felsorolást nyújtanak ezekről az elvekről, és így az EUSZ 2. cikkével összhangban meghatározzák a jogállamiság mint az EU közös értékének központi jelentését”. A jogállamiság tartalmának megállapítása során tehát a tagállami alkotmányértelmezők és a fennálló tagállami gyakorlat a háttérbe szorult. Az idézett források alapján a Bizottság a jogállamiság tartalmát a következőkben határozta meg: i) jogszerűség, „ami a jogszabályok megalkotásának átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista folyamatát jelenti”, ii) jogbiztonság, iii) a végrehajtó hatalom önkényének tilalma, iv) független és pártatlan bíróságok, v) hatékony bírósági felülvizsgálat, beleértve az alapvető jogok tiszteletben tartását és vi) a törvény előtti egyenlőség.^[39]

Az Európai Bizottság azonban azt már nem vállalta, hogy meghatározza ezen elvek tartalmát – hiszen ezek alapvetően jogi, döntően alkotmányjogi fogalmak –, ehelyett az EUB és az EJEB ítélkezési gyakorlatára támaszkodik, amely szerint ezek az elvek nem pusztán formai és eljárási követelmények, hanem „a demokrácia és az emberi jogok betartásának és tiszteletben tartásának eszközeit jelentik”. A tagállami alkotmányértelmező testületek évtizedes gyakorlata tehát ezúttal is csak áttételesen játszik szerepet a jogállamiság európai uniós tartalmának megállapítása során.

Az Európai Bizottság továbbá megállapította, hogy a jogállamiság „alkotmányos elv, amelynek mind formális, mind anyagi jogi összetevői vannak”.^[40] Érdemes figyelembe vennünk azonban, hogy az Európai Bizottság számos alkalommal nem foglalkozik a jogállamiság tartalmának érdemi nehézségeivel és lényegében úgy alakítja ki a keretrendszer, hogy figyelmen kívül hagyja annak a megállapításnak következményeit, hogy a jogállamiság elemei az egyes nemzeti gyakorlatok szerint eltérő tartalommal bírhatnak. A Bizottság a problémát az EUB és az EJEB gyakorlatának abszolút elsőbbségével oldotta meg a tagállamok joggyakorlatával szemben. Az Európai Unió által alkalmazott jogállamiság felfogásban, illetve a jogállamisági mechanizmusokban tehát elenyésző szerep jut, ha egyáltalán jut, azoknak a tagállami alkotmányértelmező testületeknek, akik az elmúlt évtizedekben esetről esetre, évtizedes gyakorlaton keresztül alakították és fejlesztették saját alkotmányos berendezkedésükön belül a jogállamiságot.

Az Európai Unió mindeközben a folyamat közben olyan értékközösséggé vált, melynek során a Bizottság és maga a Bíróság is egy alapvetően gazdasági együttműködés keretében született határozatcsomagra hivatkozással igyekszik a saját hatáskörét kiterjeszteni, értéktartalmú kérdésekre és a gazdasági alapon meghozott határozatokra hivatkozással igyekszik ezen értékalapú kérdésekben is a nemzeti alkotmányok rendelkezését háttérbe szorítani. Ha mindezt összevetjük a 60-es, 70-es években hozott, az egységes belső piac kialakítása érdekében hozott piaci jellegű döntésekkel, akkor abból az alábbi következtetés vonható le:

A korábban idézett Dassonville-formula alapján a tagállamok minden olyan kereskedelmi szabályozását, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy

[39] COM/2014/0158.

[40] COM/2014/0158.

potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet, mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek tekintenek, és ezeket a szabályokat a jogrendszereikből a tagállamok eliminálnak. Ennek a formulának a közös európai értékekre való átraszformálását figyelhetjük meg az utóbbi évtizedben.

Az Unió szervei – elsősorban a Bizottság – a közös európai értékeket is egységes, uniformizált tartalommal töltik meg és kényszerítik rá a tagállamokra, anélkül, hogy maga az Európai Unió (és a nevében eljáró Bizottság) önálló szuverenitással rendelkezne. A Dassonville-formula illetően, kiterjesztő alkalmazásával az Unió szervei lényegében lebontanak minden olyan nemzeti sajátosságot, mely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozná az Unió által (egyoldalúan és közvetlen felhatalmazás nélkül) tartalommal megtöltött fogalmak korlátlan érvényesülését.

Álláspontom szerint sem az Európai Bizottság, sem pedig az Európai Bíróság nem rendelkezik korlátlan felhatalmazással abban a tekintetben, hogy a tagállamok közös értékei tartalmának egyoldalú meghatározásáról vagy értelmezési tartományának kialakításáról rendelkezessen. Máshogy megfogalmazva, egyetlen uniós szerv sem mondhatja azt, hogy a nemzeti alkotmányokban gyökerező közös európai értékek tartalmának minden esetben teljességgel meg kell felelniük az Unió szervei által meghatározott tartalomnak. Ez ugyanis oda vezet, hogy a nemzeti karaktert, a hagyományos társadalmi viszonyokat, végső soron pedig a nemzeti identitást erodáljuk, mivel olyan kiterjesztő értelmezést engedünk az uniós szervek által értelmezett jogi kritériumoknak, amelyek a tagállamok sajátosságaiból adódó különbségeket tüntetik el.

A nemzeti sajátosságok – egy bizonyos szintig – nem véletlenül sajátosságok, hanem azért egyediek, mert azok egy-egy nemzet életében, kultúrájában, történelmi emlékezetében érlelődtek és fejlődtek ki, és ez képeződik le a tagállamok jog- és alkotmányos rendszerében (alkotmányos önazonosságában), amelynek azonban a megjelenési formája maga az alkotmány.

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy maguk az uniós dokumentumok is olyan közös értékekről tesznek említést, melyek a tagállamokkal közösek, nem pedig az Unióval. Az Európai Uniónak ugyanis önállóan – szuverenitásának hiányából adódóan – nincsenek saját, eredeti értékei, hanem azokat a tagállamok hagyományaiából „eredeztetni”, származtatott módon.

Az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek a tagállamok társadalmainak és alkotmányos berendezkedésének olyan, immanens részét képezik, amelyek minden kétséget kizáróan szimbiotikus kapcsolatban áll a tagállamok szuverenitásával, hiszen olyan értékalapú és meghatározó társadalmi jelentőségű kérdések (pl. család fogalom, házasság stb.) meghatározásáról van szó, amelyek a társadalmi viszonyok, a társadalom szerkezetének és működésének meghatározó elemét képezik. Mikor az EUSZ 2. cikkében foglalt úgynevezett európai értékekre tekintünk, akkor valójában a tagállamok társadalmainak szerkezetére, értékrendszerére, az alkotmányos berendezkedés alapjaira tekintünk, amelyek, mint ismeretes, a terület, népesség, főhatalom („jellineki hármas tézis”) vonatkozásában a tagállamok szuverenitásának egyik meghatározó eleme, és mint ilyen,

államalkotó tényező. Ezért tehát az ezekről a viszonyokról szóló döntés átadása is szuverenitási kérdés lesz, így alapvetően azt a kérdést kell feltennünk, hogy ilyen (értékalapú) kérdésekben a tagállam átengedheti-e egy az állami szuverenitáson túl létező szervezet számára ezen társadalmi és alkotmányos viszonyok tartalmának meghatározását.^[41]

Összegzőképpen, álláspontom szerint egy olyan folyamatnak vagyunk egyfelől szemtanúi, másfelől részesei, melyben az Unió intézményei, a gazdasági együttműködés keretei közül kibújva, egy annál szélesebb és mélyebb integrációra törekszenek – nem egyszer szándék nélkül vagy éppen szándékosan –, figyelmen kívül hagyva a nemzeti sajátosságokat, következtésképpen a közös európai értékek forrásait. A tagállamok feladata és felelőssége ebből a szempontból kettős: egyfelől figyelemmel az európai integrációra, a tagállamok a tagállami mivoltukból fakadóan együttműködési kötelezettséggel tartoznak egymás és az unió felé, másfelől védeniük kell azokat a nemzeti sajátosságokat, melyek megőrzik a nemzetek karakterét és hozzájárulnak Európa lényegének, a „Egység a sokféleségben” elvének megőrzéséhez.

IRODALOM

- Angyal Zoltán (2007): Az európai Alkotmány szerződés ratifikációs válsága, avagy a közvetlen demokrácia és az integráció kollíziója. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*. 2007/25. sz.
- Arena, Amedeo (2019): From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of Costa v. ENEL. In: *The European Journal of International Law*. Vol. 30/2019.
DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chz056>.
- Bartels, Lorand (2007): The Trade and Development Policy of the European Union. In: *European Journal of International Law*. Issue 18, Vol. 4/2007.
DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chm042>.
- Berkes Lilla (2023): Az Európai Unió joga és a tagállami jog viszonya a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában: identitás, szuverenitás, történeti dimenziók. In: *Külügyi Műhely*. 2023/1-2. sz.
DOI: <https://doi.org/10.36817/km.2023.1-2.3>.
- Blutman László (2013): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG–Orc Lap- és Könyvkiadó, Budapest.

[41] A kérdést a Magyar Alkotmánybíróság részletesen a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban vizsgálta. Az Alkotmánybíróság e határozata szerint Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésakor (fenntartott szuverenitás vélelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Vö. 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [60].

- Blutman László (2021): A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. In: *Jogtudományi Közlöny*. 2021/6. sz.
- Crego, Maria Díaz – Manko, Rafal (2022): Protecting EU shared values – How the European Parliament is responding to citizens' expectations. In: *EPRS | European Parliamentary Research Service*. PE 729.391 – April 2022.
- Gát Ákos Bence (2021): *Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikatudományi elemzése*. PhD-értekezés.
DOI: 10.17625/NKE.2022.016.
- Karoliny Eszter (2009): A közvetlen hatály; az alapszerződések, a rendeletek, az irányelvek vertikális és horizontális közvetlen hatálya; a közvetett hatály. In: Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Az Európai Unió joga*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Kruzslíc Péter Pál (2021): *A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai – a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged.
DOI: <https://doi.org/10.14232/phd.10156>.
- Láncoz Petra Lea (2013): Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája. In: *In Medias Res*. 2013/1. sz.
- Láncoz Petra Lea (2020): A „tagállamok közös alkotmányos hagyományai” mint az európai alkotmányos dialógus sarokkövei. In: *Pázmány Law Working Papers*. 2020/9. sz.
- Lavery, Scott (2023): Rebuilding the fortress? Europe in a changing world economy. In: *Review of International Political Economy*. 31(1).
DOI: doi.org/10.1080/09692290.2023.2211281.
- Orbán Balázs (2021): Új luxemburgi kompromisszum felé – az európai egyensúly elmélete és gyakorlata. In: Karácsony András – Téglási András – Tóth J. Zoltán (szerk.): *Philosophus trium scientiarum. Tanulmányok a 70 éves Pokol Béla tiszteletére*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Paczolay Péter (2010): Az Európai Unió tagállamainak közös alkotmányos hagyományai. In: *Európai Tükör*. 15. évf., 2010/11-12. sz.
- Pócza Kálmán (2019): Politikai rezsimek és a jogállamiság problémája. In: Böcskei Balázs – Szabó Andrea (szerk.): *Hibrid Rezsimek. A politikatudomány X-aktái*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Reestman, JH – Beukers, T. (2017): Editorial: Not dead yet. Revisiting the 'Luxembourg Veto' and its Foundations. In: *European Constitutional Law Review*. 13(1).
DOI: [10.1017/S1574019617000013](https://doi.org/10.1017/S1574019617000013).
- Solum, Lawrence B. (2011): What is Originalism? The Evolution of Contemporary Originalist Theory. In: *SSRN Electronic Journal*. Georgetown University Law Center.
DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1825543>.
- Sulyok, Márton (2021): Compromise(d)? – Perspectives of Rule of Law in the European Union. In: *Central European Journal of Comparative Law*. Vol. 2/2021.
DOI: <https://doi.org/10.47078/2021.1.207-227>.
- Tárnok Balázs (2021): Újabb pofon a nemzeti kisebbségeknek és az európai értékekbe vetett hitnek az Európai Bizottságtól. In: Bagi Nikolett Dóra – Pató Viktória Lilla – Schmidt Laura – Tóth Bettina (szerk.): *EUSTRAT Műhelytanulmányok 2021. I. félév*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest.
- Trócsányi László – Sulyok Márton (2020): Felvetések és feltevések hatásköréről, szerepfelfogásról és egyensúlyról az Európai Unió „intézményi háromszöge” kapcsán. In: *Tiszteltetés a 70 éves Dezső Márta előtt*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Trócsányi László (2008): A közös európai alkotmányos örökség: Polner Ödönre emlékezve. In: Kiss Barnabás (szerk.): *Tudományos előadókülönlet Polner Ödön egyetemi tanárrá történt kinevezésének 85. évfordulóján*. 2008. október 10, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged.

- Trócsányi László (2014): Tagság, jogállamiság, Európai Unió. In: Jakó Mira Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában, Nemzetközi és Regionális Tanulmányok 10.* Generál Nyomda és Kiadó Kft., Szeged.

JOGFORRÁSOK

- 11/70 [1970] ECR.
- 22/2016. (XII. 5.) AB határozat.
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről (COM/2014/0158 final) (elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52014DC0158>).
- Az Európai Parlament 2023. november 22-i állásfoglalása az Európai Parlamentnek a Szerződés módosítására irányuló javaslatairól (2022/2051(INL)). (Elérhető: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_HU.html).
- CDL-AD(2011)003rev-e: Report on the rule of law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011). (Elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)).
- COM/2014/0158.
- ECLI:EU:C:1962:45 Commission of the European Economic Community v Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium. Joined cases 2/62 and 3/62.
- ECLI:EU:C:1963:1 van Gend & Loos kontra Holland Adóhatóság.
- ECLI:EU:C:1964:66, Flaminio Costa kontra E.N.E.L.
- ECLI:EU:C:1969:57, Erich Stauder kontra Stadt Ulm – Szialamt.
- ECLI:EU:C:1970:114, Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.
- ECLI:EU:C:1974:51, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra az Európai Községek Bizottsága.
- ECLI:EU:C:1974:82 Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville.
- ECLI:EU:C:1993:905 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard.
- European Commission: Conference on the Future of Europe, 2019. (Elérhető: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en).
- EUSZ 2. cikk.
- REF: 20231117IPR12217.