



Brüsszel, 2014. november 14.  
(OR. en)

15206/14

FREMP 198  
JAI 846  
COHOM 152  
POLGEN 156

## FELJEGYZÉS

---

Küldi:	az elnökség
Címzett:	a Tanács
Tárgy:	A jogállamiság tiszteletben tartásának biztosítása az Európai Unióban

---

### I. BEVEZETÉS

1. Az Európai Unió és annak intézményei az uniós szerződéseknek és az Alapjogi Chartának megfelelően elkötelezettek az uniós értékek – köztük a jogállamiság tiszteletben tartásának – előmozdítása iránt.
2. A jogállamiság az uniós tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból származó alapvető elvek egyike, és ekként az Unió alapját képező legfontosabb értékek egyike.
3. Konkrétabban fogalmazva e kezdeményezés középpontjában a jogállamiság tiszteletben tartása áll, amely az Európai Unió identitásának egyik lényegi eleme.

## II. A HELYZET ÁLLÁSA

4. Az EUSZ 7. cikke eljárásokat állapít meg a jogállamiság és az EUSZ 2. cikkében említett alapértékek Unión belüli tiszteletben tartásának a biztosítására vonatkozóan.
5. A Tanács fontos szerepet játszik az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdésében foglalt eljárásban. Tagjainak négyötödös többségével eljárva „*megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket*”. A Tanács „*a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján*” és „*az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően*” járhat el. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács „*meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki*”.<sup>1</sup> A Tanács ezenkívül rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e. Abban az esetben, ha valamely tagállam súlyosan és tartósan megsérti az Unió értékeit, a Tanács végső eszközként, az EUSZ 7. cikkének (3) bekezdésében foglalt eljárás keretében felfüggesztheti a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat.
6. Számos nemzeti és nemzetközi szervezet vagy intézmény foglalkozik emberi jogi és jogállamisági normák kidolgozásával és végrehajtásával. Különösen az Európa Tanács és annak Velencei Bizottsága, az Egyesült Nemzetek Szervezete és az EBESZ játszik fontos szerepet a jogállamiságból eredő elvek meghatározásában, szinergiák koordinálásában és kialakításában, valamint ezen elvek nemzeti szintű érvényesülésének megfigyelésében. Az Európa Tanács és az EU közötti 2007. évi egyetértési megállapodás kimondja, hogy továbbra is az Európa Tanács marad az emberi jogok, a jogállamiság és a demokrácia mércéje Európában. Továbbra is e megállapodás szabja meg az Európa Tanács és az EU közötti, értékeken alapuló partnerség irányát, és képezi annak vázát.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése.

<sup>2</sup> [http://www.coe.int/t/der/docs/MoU\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf).

7. Dánia, Finnország, Hollandia és Németország külügyminiszterei 2013. március 6-án levelet intéztek a Bizottság elnökéhez és az elnökséghez, és abban felvetették egy olyan új mechanizmus megvizsgálásának a lehetőségét, amely a jogállamiság és más alapvető értékek védelmét szolgálná az Európai Unióban. Erről a kérdésről az első átfogó megbeszélésre az Általános Ügyek Tanácsának 2013. április 22-i ülésén került sor.<sup>3</sup>
8. A Bel- és Igazságügyi Tanács a 2013. június 6-i ülésén kijelentette, hogy „*a jogállamiság tisztelete előfeltétele az alapvető jogok védelmének*”, és felkérte a Bizottságot, hogy „*folytassa a vitát – a Szerződések szellemében – arról, hogy a szóban forgó kérdések kezeléséhez szükség van-e egy együttműködésen alapuló, szisztematikus módszerre, és ha igen, milyenre*”.<sup>4</sup>
9. Az Európai Parlament 2013 és 2014 folyamán több alkalommal felkért minden uniós intézményt arra, hogy indítson együttgondolkodási folyamatot és közös vitát arról, hogy miként lehetne felvértezni az Uniót az ahhoz szükséges eszközökkel, hogy teljesítse a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal kapcsolatban a Szerződésekben meghatározott kötelezettségeit úgy, hogy elkerülje a tagállamai között a kettős mérce alkalmazásának a kockázatát, valamint hangsúlyozta annak fontosságát, hogy továbbra is biztosítani kell az Unió alapvető értékeinek, valamint a demokrácia és a jogállamiság követelményének az érvényesülését.<sup>5</sup>
10. A Bizottság 2014. március 11-én közzétette a jogállamiság megerősítését szolgáló új uniós keretről szóló közleményt<sup>6</sup>. A keret leírja, hogy a Bizottság miként szándékozik a kiindulási szakaszban megvizsgálni, hogy indokolt-e élni azzal a hatáskörével, hogy az EUSZ 7. cikkének (1) vagy (2) bekezdése értelmében indokolással ellátott javaslatot tegyen. A közlemény nem érinti a Bizottság azon hatáskörét, hogy az EUMSZ 258. cikkének értelmében kötelezettségszegési eljárást indítson az uniós jog hatálya alá tartozó kötelezettségszegések esetén.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Sajtóközlemény, A Tanács 3235. ülése, Általános Ügyek, Luxembourg, 2013. április 22.

<sup>4</sup> 10168/13.

<sup>5</sup> Több 2013-as és 2014-es európai parlamenti állásfoglalás is megfogalmaz különböző ajánlásokat az uniós intézmények számára arról, hogy miként lehetne erősíteni az EUSZ 2. cikkének a védelmét – lásd még [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7\\_TA-PROV\(2014\)0231\\_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV(2014)0231_HU.pdf)

<sup>6</sup> 7632/1/14 REV 1; 7632/14 ADD 1.

<sup>7</sup> COM(2014) 158 final, 5. o.

11. Az Általános Ügyek Tanácsa 2014. március 18-án tudomásul vette a jogállamiságról szóló közlemény Bizottság általi ismertetését. A Tanács előzetes véleménycserét folytatott, és megállapodott abban, hogy később visszatér a kérdésre.<sup>8</sup>
12. A Tanács Jogi Szolgálata 2014. május 27-én jogi véleményt<sup>9</sup> adott ki, amelyben egyrészt válaszolt a Tanácsban feltett számos jogi kérdésre, másrészt feltérképezte az EU jogállamisági mechanizmusával kapcsolatos jogi korlátokat. Véleménye szerint a jogállamiság mint uniós alapérték lényegében azokon a területeken érvényesíthető, amelyek az EU hatáskörrel rendelkezik és tiszteletben tartását uniós ellenőrzési mechanizmusokkal lehet felügyelni. A Tanács Jogi Szolgálata emlékeztetett arra, hogy *„a Szerződések nem kínálnak jogalapot az intézmények számára [...] ahhoz, hogy a jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartását ellenőrző új mechanizmust hozzanak létre azon eljárás kiegészítéseként, amelyet az EUSZ 7. cikke ír elő”*. A Tanács Jogi Szolgálata azt is kimondta, hogy amennyiben a tagállamok nemzetközi megállapodással mégis létrehoznának egy mechanizmust, a megállapodás *„nem érintené annak lehetőségét, hogy az Unió az EUSZ 7. cikkében és az EUMSZ 258., 259. és 260. cikkében előírt hatásköreit alkalmazza”*.
13. Az olasz elnökség, az utána következő lett és luxemburgi elnökség, valamint a főképviselő által közösen kidolgozott és az Általános Ügyek Tanácsa által jóváhagyott, 2014. június 17-i tizenhét hónapos munkaprogram<sup>10</sup> értelmében *„az Uniónak kulcsszerepet kell játszania az új egyetemes keret kidolgozásában, melynek a fenntartható fejlődés három (gazdasági, társadalmi és környezeti) dimenziójára kell épülnie, és a kormányzással, a jogállamisággal, az emberi jogokkal, a nemek közötti egyenlőséggel és a békés társadalmakkal kapcsolatos kérdésekkel [...] is foglalkoznia kell [...]”*<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Sajtóközlemény, A Tanács 3306. ülése, Általános Ügyek, Brüsszel, 2014. március 18.

<sup>9</sup> 10296/14.

<sup>10</sup> 11258/1/14.

<sup>11</sup> 11258/1/14.

A Tanács megerősítette különösen, hogy a nemzetközi kapcsolatok dimenzióját tekintve az EU továbbra is a jogállamiság és az alapvető jogok területén zajló reformok referenciapontja marad számos harmadik ország tekintetében. Annak érdekében, hogy e tekintetben hiteles legyen, mindenekelőtt az EU-n belül kell biztosítani a jogállamiság maradéktalan tiszteletben tartását. Munkaprogramjában ezért is mondja ki, hogy „[a] Tanács szorosán figyelemmel fogja kísérni a jogállamiság megerősítését célzó új uniós kerettel kapcsolatos jövőbeli fejleményeket. A keret célja, hogy még az EUSZ 7. cikke szerinti mechanizmus életbe léptetéséhez szükséges feltételek teljesülése előtt megoldja a tagállamokban a jövőben felmerülő, jogállamiságot érintő rendszerfenyegetéseket”.<sup>12</sup>

### III. MEGVITATANDÓ PONTOK

14. A fentiek alapján az olasz elnökség tovább kívánja folytatni a megbeszéléseket arról, hogy a Tanács milyen szerepet tölt be a jogállamiság tiszteletben tartásának biztosításában a Szerződések keretén belül. Ez a megközelítés nem sértheti az átruházott hatáskörök elvét, sem a tagállamok politikai és alkotmányos struktúráiban kifejezésre jutó nemzeti identitások tiszteletben tartását, és azt a lojális együttműködés elvére figyelemmel kell megfogalmazni.
15. Célszerű, hogy a Tanács játsszon központi szerepet annak érdekében, hogy hozzájárulhasson a jogállamiság Szerződések szerinti tiszteletben tartásával kapcsolatos közös értelmezés kialakításához.
16. Ebből a célból a Tanács a tagállamok közötti konstruktív párbeszédén keresztül ösztönözni kívánja „a jogállamiság tiszteletben tartásának” kultúráját. Ez történhetne a pártatlanság, a megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elvéről a Tanácson belül folytatott politikai párbeszéd előmozdításával, együttműködésen és bizonyítékokon alapuló megközelítés révén.

A párbeszédet szinergiákra alapozva, az ezen a területen meglévő eszközök és szakértelem figyelembevételével kellene kialakítani.

---

<sup>12</sup> 11258/1/14.

**Ebből a célból az olasz elnökség felkéri a minisztereket, hogy folytassanak véleménycserét a következő pontokról:**

- a) Egyetértenek-e a miniszterek a fentiekben szereplő megfontolásokkal (14., 15. és 16. pont)?
  - b) Hogyan lehetne biztosítani a 16. pontban említett elvek tiszteletben tartását? Hogyan lehetne ezeket az elveket a gyakorlatban ténylegesen érvényesíteni?
  - c) Mely információforrások tekinthetők hasznosnak és megbízhatónak?
  - d) Milyen módon kellene lefolytatni e párbeszédet (pl. évente egy alkalommal, a Coreper általi előkészítés után az Általános Ügyek Tanácsának keretében)?
-