Jogállamiság és uniós kötelezettségszegési eljárások az Európai Unió tagállamaiban

Összehasonlító országtanulmányok

Deák Ferenc Műhely

Szöllősi-Baráth Szabolcs

kutató munkatárs

Tartalomjegyzék

Bevezetés ... 3

I. Ausztria ... 4

II. Belgium ... 15

III. Bulgária ... 18

IV. Ciprus ... 21

V. Csehország, Hollandia és Luxemburg ... 28

VI. Olaszország ... 42

VII. Dánia ... 56

VIII. Észtország ... 71

IX. Finnország ... 83

X. Franciaország ... 96

XI. Görögország ... 111

XII. Horvátország ... 129

XIII. Románia ... 146

XIV. Írország ... 161

XV. Lengyelország ... 173

XVI. Lettország ... 187

XVII. Litvánia ... 202

XVIII. Magyarország ... 216

XIX. Málta ... 232

XX. Németország ... 244

XXI. Portugália ... 260

XXII. Spanyolország ... 274

XXIII. Svédország ... 285

XXIV. Szlovákia ... 299

XXV. Szlovénia ... 313

Záró következtetések 326

Bibliográfia 330

Bevezetés

A kötet célja annak vizsgálata, hogy az Európai Bizottság milyen jogi mércékre támaszkodik a jogállamisággal összefüggő kötelezettségszegési eljárásokban, és ezek a mércék mennyiben teszik ellenőrizhetővé az uniós fellépést. Az elemzés négy kérdés köré szerveződik. Feltárja az eljárásokban hivatkozott standardokat, azonosítja az azokat rögzítő jogforrásokat, értékeli a kevésbé pontosan meghatározott követelmények mellett megjelenő intézményi indokokat, továbbá összeveti az eljárási gyakorlatot a tagállami kormányok politikai irányultságával.

A vizsgálat külön kezeli a szűk értelemben vett jogállamisági ügyeket és azokat az ágazati kötelezettségszegéseket, amelyeknek jogállami összefüggésük is van. Az előbbi csoportba elsősorban a bírói függetlenséget, a hatékony bírói jogvédelmet és a bírósági döntések végrehajtását érintő ügyek tartoznak. Az utóbbi körben az adatvédelem, a menekültügy, a közbeszerzés, a környezetvédelem, az uniós polgárság, a belső piac és a büntető igazságügyi együttműködés szabályai adnak konkrét jogi kapcsolópontot. Az eljárási keretet az EUMSZ 258. és 260. cikke biztosítja. A jogállami tartalom az EUSZ 2. és 19. cikkéből, az Alapjogi Charta 47. cikkéből, valamint az egyes szakpolitikai rendeletekből és irányelvekből vezethető le.

Az országtanulmányok az Európai Unió Bíróságának ítéleteire, az Európai Bizottság hivatalos dokumentumaira és tudományos szakirodalomra épülnek. Az összehasonlítás nem a tagállamok politikai minősítésére irányul. Azt vizsgálja, hogy az azonos vagy hasonló jogsértéseket milyen jogalapon, milyen bizonyítékok mellett és milyen intézményi helyzetben követi uniós fellépés. A puszta ügyszám önmagában nem alkalmas a politikai szelektivitás igazolására, mert a tagállamok mérete, jogalkotási aktivitása, a feltárt jogsértések jellege, a megfelelési hajlandóság és az uniós joggal való kapcsolódás erőssége eltér.

A kötet ezért a jogi mércék tartalmát és az intézményi mérlegelés szerepét együtt értékeli. E megközelítés alapján különíthető el a tételes uniós kötelezettségek érvényesítése, a jogállami elvek bírói konkretizálása és a Bizottság eljárási prioritásainak kialakítása. Az országtanulmányokból levont következtetések arra adnak választ, hogy a rendszer mennyiben tekinthető előre meghatározott normákon alapuló jogérvényesítésnek, és hol marad tér olyan mérlegelésnek, amelynek indokait az uniós intézményeknek átláthatóan kell bemutatniuk.

I. Ausztria

Bevezetés

Ausztria a 2010 utáni uniós kötelezettségszegési gyakorlatban nem tartozik azok közé a tagállamok közé, amelyekkel szemben a Bizottság a „kemény" jogállamisági, illetve bírói függetlenségi standardokat közvetlenül, az EUSZ 2. cikkére, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdésére vagy az Alapjogi Charta 47. cikkére alapított, rendszerszintű Art. 258 TFEU eljárásokban érvényesítette volna. Ez az osztrák fejezet központi megállapítása. Az osztrák esetet ezért nem „hiányként", hanem analitikai értelemben negatív kontrollként érdemes olvasni – megmutatja, hogy a Bizottság a jogállamisági kötelezettségszegési eljárásokat nem pusztán politikai szimpátiák vagy antipátiák mentén indítja, hanem akkor, amikor a bírói függetlenség sérelme közvetlenül, kellően meghatározott és bíróságilag kezelhető uniós normakapcsolattal mutatható ki. Ezzel együtt Ausztriával szemben is indult több, az igazságügy, az AFSJ, a hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz, illetve a kölcsönös bizalom működése szempontjából releváns kötelezettségszegési eljárás – különösen a közös európai menekültügyi rendszer irányelveinek átültetése, az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat nem megfelelő átvétele, továbbá a környezeti ügyekben biztosítandó „access to justice" követelményei körében. Ezekben a Bizottság mindig konkrét, operacionalizált standardokra támaszkodott, vagyis másodlagos jogi aktusokra, illetve azokhoz kapcsolódó ítélkezési és végrehajtási követelményekre.

A fejezet két alapvető tanulmánya eltérő, de egymást kiegészítő olvasatot kínál. Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz szerint az uniós értékek „jogok", nem puszta politikai jelszavak; ezért a klasszikus kötelezettségszegési eljárás rendszerszintűvé alakítható, ha a Bizottság több különálló, de összefüggő normatörést egyetlen mintázatként mutat be, és azt az EUSZ 2. cikk értékeivel, valamint az EUSZ 19. cikk alapján fennálló tagállami kötelezettségekkel kapcsolja össze (Scheppele/2021/3-121). Bonelli ehhez képest jóval óvatosabb – szerinte ugyan valóban létrejött az „infringement actions 2.0" új generációja, amelyben a Bizottság már nemcsak technikai, hanem közvetlenül az uniós értékvédelemhez kapcsolódó pereket is indít, de az Art. 258 TFEU hatóköre nem tágítható korlátlanul; a központi kérdés mindig az marad, hogy megvan-e a kapcsolókapocs valamely konkrét, bíróságilag kikényszeríthető uniós kötelezettséghez, és e ponton fontos az EUSZ 19. cikk és a Charta használata, míg az EUSZ 2. cikk önmagában továbbra is problematikus alap (Bonelli/2022/30-58).

Ausztriára alkalmazva a két keretet a következő eredmény adódik. Egyrészt az osztrák igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatban a Bizottság saját jogállamisági országjelentései 2024-ben és 2025-ben is nagyon magas észlelt bírói függetlenséget rögzítettek, miközben valós, de nem rendszerszintű vagy nem kellően justiciábilis problémákat azonosítottak – a közigazgatási bírósági elnökök kinevezésében a bírói kar nem kellően erős szerepét, az önálló szövetségi ügyészségi hivatal reformjának elmaradását, valamint azt, hogy az igazságügyi miniszter egyedi ügyekben továbbra is adhat utasítást az ügyészségnek (Commission/2024/1, 3-4; Commission/2025/1, 3-4). Másrészt ezek a kérdések – noha európai standardokkal mérve kényesek – nem jutottak el oda, hogy a Bizottság EUSZ 19. cikkre alapított kötelezettségszegési pert indítson. Ahol viszont világos, objektív norma állt rendelkezésre, ott a Bizottság fellépett, akár Ausztriával szemben is. A 2015-ös menekültügyi átültetési ügyekben a standardok teljesen konkrétak voltak; a 2020–2024 közötti európai elfogatóparancs-ügyben hasonlóképpen pontosan meghatározható volt, hogy Ausztria nem megfelelően ültette át az opcionális megtagadási okokra és a privilégiumokra, mentességekre vonatkozó szabályokat. A 2023-as Aarhus-ügyben a Bizottság kifejezetten „environmental rule of law” nyelvezetet használt, de itt is teljesen konkrét, hozzáférési és jogorvoslati standardokra épített.

A politikai motiváció kérdésére így differenciált választ kell adni. Az osztrák példa nem támasztja alá azt az erős állítást, hogy a Bizottság önmagában attól indítana több jogállamisági kötelezettségszegési eljárást, hogy egy tagállamban konzervatív vagy szuverenista kormány van hatalmon. Az ÖVP–FPÖ 2017–2019 közötti koalíció idején az osztrák politika jobbra tolódott, különösen migrációs és redisztribúciós ügyekben; ennek ellenére a Bizottság nem indított Ausztriával szemben olyan, az EUSZ 19. cikkére épülő bírói függetlenségi eljárást, amely a Lengyelországgal vagy Magyarországgal szemben indított ügyekhez hasonló tárgyú lett volna. Ugyanakkor más területeken – például a családtámogatások indexálása miatt – igenis fellépett Ausztriával szemben, és az ügy végül a EUB Ausztriát elmarasztaló ítéletével zárult. Ez arra utal, hogy az ideológiai színezet legfeljebb közvetett magyarázó változó – a döntő tényező inkább az, hogy az adott kormányzati politika létrehoz-e olyan, kellően meghatározott és strukturálisan súlyos uniós jogsértést, amelyhez az Art. 258 TFEU alatt biztos jogi kapaszkodó kapcsolható.

Kiindulópont és módszer

E fejezet célja nem az osztrák jogrendszer teljes leírása, hanem annak bemutatása, hogy a Bizottság milyen típusú Art. 258–260 TFEU eljárásokat indított Ausztriával szemben a jogállamiság, a bírói függetlenség, illetve az AFSJ működése szempontjából, és mit árul el az

osztrák eset a Bizottság által alkalmazott standardokról. A két alapvető tanulmány bibliográfiai adatai a kiadói nyilvántartások alapján a következők. Az Oxford Academic oldala szerint Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz tanulmánya a Yearbook of European Law 39. kötetében, 2020-as évfolyam-megjelöléssel, 3–121. oldalon jelent meg, online publikációja 2021. március 29., DOI-ja 10.1093/yel/yeaa012. A Cambridge Core szerint Bonelli tanulmánya az European Constitutional Law Review 18. évfolyam 1. számában, 2022 márciusában, a 30–58. oldalakon jelent meg, DOI-ja 10.1017/S1574019622000049 (Scheppele/2021/3-121; Bonelli/2022/30-58).

A módszer e fejezetben háromszintű. Először elméleti-doktrinális elemzés készül a két kötelező tanulmányról. Másodszor, a Bizottság és a Bíróság hivatalos dokumentumai alapján az elemzés rekonstruálja az Ausztriával szembeni releváns eljárásokat. Harmadszor, ezek fényében az elemzés választ ad a négy kutatási kérdésre – milyen standardokat használ a Bizottság; ezek hol vannak lefektetve; ha a standardok hiányosak, mi motiválja a Bizottságot; végül, kimutatható-e ideológiai mintázat a konzervatív/szuverenista kormányokkal szembeni fellépésben. Fontos módszertani megjegyzés, hogy Ausztria esetében a „jogállamisági kötelezettségszegési eljárás” és az „igazságügyi/AFSJ tárgyú kötelezettségszegési eljárás” nem esik egybe. A Lengyelországgal és Magyarországgal szembeni, EUSZ 19. cikkére alapított bizottsági keresetek tárgya közvetlenül az igazságszolgáltatás szerkezetét érintő intézkedés volt; Ausztriában a vizsgált ügyek döntően szektorális és végrehajtási jellegűek. Ez a különbség önmagában is elemzési eredmény.

A szakirodalmi háttér és az elemzés szempontjai

Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz tanulmányának alaptétele az, hogy az EUSZ 2. cikkében szereplő uniós értékek – különösen a jogállamiság – nem puszta aspirációk, hanem jogi jelentőségű és kikényszeríthető normák. A szerzők a cikk egészén át azt a gondolatot bontják ki, hogy az EU eddigi reakciói azért bizonyultak elégtelennek, mert vagy tisztán politikai mechanizmusokra támaszkodtak, mindenekelőtt az EUSZ 7. cikkre, vagy pedig túl szűk, „darabolt” kötelezettségszegési keresetekkel próbálták kezelni a strukturális visszalépést. A szerzők szerint az EU „veszít úgy, hogy közben nyer” – a Bíróság egyes ügyekben ugyan elmarasztalja a tagállamot, de a rezsim egészének logikája érintetlen marad. Erre a problémára a „systemic infringement action” javaslatát adják – több jogsértés összekapcsolva, egyetlen mintázatként, éppen azért, hogy a bírósági megállapítás ne egyetlen részletszabály hibájára, hanem az uniós értékek rendszerszintű sérelmére fókuszáljon (Scheppele/2021/3-121). A tanulmány legerősebb része a történeti és intézményi diagnózis –

meggyőzően mutatja be, hogy a kölcsönös bizalomra, kölcsönös elismerésre és decentralizált végrehajtásra épülő uniós modell csak akkor működik, ha a tagállamok valóban jogállami demokráciák maradnak. E ponton a szerzők különösen élesen kapcsolják össze az értékvédelmet az uniós jog hatékony érvényesülésével, vagyis nem morális, hanem szerkezeti szükségszerűségként jelenítik meg a jogállamiságot.

Módszertanilag a cikk alapvetően átfogó doktrinális és intézményi elemzés. Nem empirikus számlálásra, hanem a jogi architektúra újraértelmezésére épít. Erőssége, hogy a magyar és a lengyel ügyeket nem elszigetelt perek, hanem az EU alkotmányos önfenntartási képességének tesztesetei felől olvassa. A szerzők erősen támaszkodnak a portugál bírák ügyétől induló EUSZ 19. cikkes ítélkezési vonalra, de úgy vélik, ez nem elegendő; a Bíróság és a Bizottság kezében ennél több van. A tanulmány fontos ötlete a „systemic compliance" fogalma is – ha a jogsértés rendszerszintű, akkor a megfelelésnek sem lehet pusztán formálisnak vagy részlegesnek lennie, hanem a tagállamnak a hatások visszafordítására kell törekednie. Innen érthető az Art. 260 TFEU és az uniós forrásokkal való összekapcsolás hangsúlya (Scheppele/2021/3-121). A koncepció korlátja ugyanakkor éppen ambíciójában rejlik. A tanulmány feltételezi, hogy a Bíróság és a Bizottság politikailag és alkotmányelméletileg egyaránt készen áll az EUSZ 2. cikk közvetlenebb bírói operacionalizálására. Ez a feltételezés azonban nem teljesen támasztható alá az ítélkezési gyakorlatból. A tanulmány ezért erős normatív program, de kevésbé erős leírása annak, amit a Bíróság ténylegesen hajlandó tenni. E korlát Ausztria szempontjából fontos – éppen az osztrák eset mutatja meg, hogy a Bizottság még jól dokumentált, de nem rendszerszintű vagy nem kellően uniós „kampóval" rendelkező problémák esetén is tartózkodik az értékalapú Art. 258-as perek megindításától.

Bonelli írása ezzel szemben a „2.0" fordulatot realisztikusabban és intézményi önkorlátozással együtt értelmezi. Kiindulópontja, hogy a Bizottság valóban elmozdult az első magyar ügyek „közvetett" vagy „piecemeal" megközelítésétől a közvetlenebb, az EUSZ 19. cikkre és a Chartára épülő jogállamisági perek felé. A cikk azonban hangsúlyozza, hogy ez az elmozdulás nem jelenti az Art. 258 TFEU funkciójának teljes újraírását. Bonelli szerint az infringement action az értékvédelmi eszköztár kulcseleme, de nem „militant democracy" korlátlan hordozója. A szerző az Article 19 TEU-ra épülő bírósági függetlenségi ügyek és a Chartára épített CEU/NGO típusú ügyek tanulságait abból a szempontból elemzi, hogy ezek miként teremtettek közvetlenebb jogi belépési pontot a jogállamiság védelmére. Ugyanakkor a tanulmány egyik legfontosabb állítása, hogy az EUSZ 2. cikk önmagában nem tekinthető olyan kellően precíz és önállóan végrehajtható kötelezettségnek, amelyre az Art. 258 TFEU automatikusan ráépíthető volna (Bonelli/2022/30-58).

Bonelli érvelésének erénye az, hogy elválasztja egymástól a „jogi lehetségest” és a „normatív kívánatost”. A szerző elfogadja, hogy az EUSZ 19. cikk és a Charta jelentősen kibővítette a Bizottság mozgásterét, de figyelmeztet arra, hogy a Charta alkalmazhatóságát továbbra is az 51. cikk korlátai szabják meg, az EUSZ 2. cikk pedig legfeljebb interpretatív, megerősítő szerepet játszik, és nem autonóm peralap. A tanulmány szerint az uniós értékvédelemnek nem egyetlen „egyetlen megoldásra”, hanem eszközkombinációra van szüksége; ebben az infringement action fontos, de nem kizárólagos és nem is önmagában elégséges elem (Bonelli/2022/30-58). E megközelítés Ausztriára vetítve alkalmazható. Az osztrák jogállamisági országjelentésekben szereplő aggályok – ügyészi utasítási jog, közigazgatási bírósági elnökök kinevezése, a reformok lassúsága – európai standardokkal mérve problematikusak, de a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ezekből jelenleg nem formálható olyan, kellően szoros uniós jogi kapcsolattal bíró, bírói úton is fenntartható EUSZ 19. cikkes kötelezettségszegési kereset, mint amilyen a lengyel ügyekben lehetséges volt. Bonelli óvatos modellje tehát az osztrák esetet jobban magyarázza, mint Scheppele és szerzőtársai maximalista rendszerszemlélete. Mindez nem a Scheppele-féle javaslat ellen szól, hanem arra mutat rá, hogy Ausztria az a tagállam, ahol leginkább látszik az Art. 258 TFEU „küszöbproblémája” – a kihívás nem az értéksértés intuitív megnevezése, hanem annak uniós jogi lefordíthatósága.

Ausztria uniós ügyei a jogállamiság és az igazságügy metszetében

Az első, közvetlenül az AFSJ működéséhez kapcsolódó osztrák ügycsoport a 2015-ös menekültügyi átültetési hullám. A Bizottság 2015. szeptember 23-án negyven kötelezettségszegési döntést fogadott el a közös európai menekültügyi rendszer működőképességének kikényszerítésére. Az osztrák vonatkozás lényege az volt, hogy Ausztria a Bizottság szerint nem közölte teljes körűen az átdolgozott Menekültügyi Eljárási Irányelv (2013/32/EU), illetve a Befogadási Feltételekről szóló Irányelv (2013/33/EU) átültetési intézkedéseit. A standardok itt maximálisan „objektívek” voltak – a 2013/32/EU közös eljárási szabályokat állapít meg a nemzetközi védelem megadására és visszavonására; a 2013/33/EU közös minimumszabályokat ír elő a befogadásra, beleértve a lakhatást, élelmezést, egészségügyi ellátást, munkavállalást és a sérülékeny személyek fogva tartásának korlátozását (Commission/2015/1-2). Itt a Bizottság motivációja nem valamiféle szelektív politikai büntetés volt, hanem az, hogy a 2015-ös migrációs válság közepette a közös rendszer csak akkor működhet, ha a közös standardokat minden érintett állam ténylegesen átülteti. Fontos, hogy Ausztria ebben az ügycsoportban sok más tagállammal együtt szerepelt; vagyis maga az eljárás horizontális, nem országspecifikus értékharc volt. Ez már önmagában megcáfolja azt a

leegyszerűsítő olvasatot, hogy az AFSJ-ben indított kötelezettségszegési ügyek szükségképpen politikailag válogatottak.

A második, az igazságügyi együttműködés szempontjából lényegesen fontosabb osztrák ügy az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat átültetéséhez kötődik. A Bizottság 2020 decemberében levelet küldött Ausztriának, mert álláspontja szerint Ausztria az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásról szóló 2002/584/IB kerethatározatot hiányosan vagy hibásan ültette át. 2023 novemberében a Bizottság kiegészítő felszólító levelet küldött, és kifejezetten arra jutott, hogy Ausztria hibásan ültette át az opcionális megtagadási okokra vonatkozó rendelkezést. 2024 júliusában aztán a Bizottság indokolással ellátott véleményt adott ki Ausztriával szemben, mert az osztrák szabályozás továbbra sem ültette át teljes körűen a privilégiumokra és mentességekre vonatkozó szabályokat, valamint nem megfelelően ültette át az opcionális megtagadási okokra vonatkozó rendelkezéseket (Commission/2023/6; Commission/2024/6-7). A standardok itt is világosak. Maga a kerethatározat szűk körben és taxatíve határozza meg a kötelező és opcionális végrehajtási megtagadási okokat; az uniós másodlagos jog tehát azt a kölcsönös bizalmon alapuló modellt védi, amelyben a tagállamok nem tehetik önkényesen szélesebbé az átadás megtagadásának okait. A privilégiumokról és mentességekről szóló 20. cikk ugyancsak konkrét eljárási kötöttséget állít fel. Mivel az európai elfogatóparancs a kölcsönös elismerés és az uniós büntető igazságügyi együttműködés sarokköve, az osztrák átültetési hiba nem technikai bagatell, hanem a rendszer működését veszélyeztető deformáció. E ponton azonban döntő különbséget kell tenni – ez az ügy nem bírói függetlenségi vagy „capture of the judiciary” ügy, hanem a kölcsönös elismerési rezsim pontos átültetésének ügye. Ausztriával szemben tehát a Bizottság nem azért lépett fel, mert a bíróságok függetlensége rendszerszinten sérült volna, hanem azért, mert az osztrák átültetés eltért a kerethatározat zárt eljárási logikájától.

Épp ez az ügy teszi lehetővé, hogy az osztrák esetet a jogállamisági ítélkezés európai fejlődésével összekapcsoljuk. Az európai elfogatóparancs világa az a tér, ahol a Bíróság az LM-ügytől kezdve először szembesült élesen azzal, hogy a kölcsönös bizalom csak addig tartható fenn, amíg a kibocsátó tagállam bíróságai ténylegesen függetlenek. A kölcsönös elismerés tehát nem „értéksemleges” technika, hanem olyan intézmény, amelynek alkotmányos előfeltétele a jogállamiság és a tisztességes eljárás minimumának fenntartása (Konstadinides/2019/743-770; Bonelli/2024/egész tanulmány). Ausztria ügye azonban a másik oldalról mutatja ugyanennek a rendszernek a működését – itt nem a kölcsönös bizalom lebomlása miatt emelkedik be a jogállamiság, hanem a kölcsönös bizalom „üzemszerű” fenntartása miatt szükséges a pontos átültetés. Ezért Ausztria kapcsán a Bizottság által

hivatkozott standard elsődlegesen nem az EUSZ 19. cikk, hanem a 2002/584/IB kerethatározat maga; az EUSZ 19. cikk és a Charta 47. cikke csak közvetett alkotmányos háttérként jelenik meg. A Bonelli-féle óvatos modell pontosan ezt a különbséget ragadja meg – amikor az EU-nak van konkrét másodlagos jogi kapcsa, a Bizottság használja; amikor nincs, vagy a kapcsolat túl laza, akkor nem csinál „ál-Article 19" pert.

A harmadik releváns osztrák ügy a környezeti ügyekben való igazságszolgáltatáshoz jutás, vagyis az Aarhus-konvenció és az uniós környezetvédelmi jog kapcsolatának világa. 2023 novemberében a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött Ausztriának, mert álláspontja szerint Ausztria nem ültette át maradéktalanul a környezeti információhoz jutásról, a döntéshozatalban való részvételről és a környezeti ügyekben a bírósághoz fordulásról szóló Aarhus-követelményeket. A Bizottság ebben a dokumentumban kifejezetten azt írta, hogy elkötelezett az „environmental rule of law" megerősítése mellett, és a konvenciót az „environmental democracy" intézményi biztosítékának tekinti (Commission/2023/3-4). Ezt az ügyet azért kell komolyan venni egy jogállamisági fejezetben, mert kiválóan mutatja a standardok természetét. Amikor a Bizottság „jogállamiság" nyelvezetet használ itt, valójában nem az EUSZ 2. cikk általános, nyitott normatartalmát peresíti, hanem három nagyon is jól operacionalizált követelményt – a hozzáférést az információhoz, a részvételt a döntéshozatalban és a bírósághoz fordulás lehetőségét. Ebből két fontos következtetés adódik. Egyrészt a Bizottság a „rule of law" kifejezést szektorális kontextusban is használja, ha a tagállami jogrendszer bizonyos területeken nem biztosít valós jogorvoslati és ellenőrzési garanciákat. Másrészt viszont az ilyen ügyekben is mindig láthatóan törekszik arra, hogy a vitát lehetőleg konkrét, jól meghatározható normákhoz kapcsolja. Ebben az értelemben az Aarhus-ügy sokkal inkább Bonelli óvatos keretéhez, mint Scheppele tág „militant democracy" felfogásához illeszkedik.

A negyedik, a kutatás negyedik kérdése szempontjából fontos osztrák ügy a családtámogatások indexálása volt. Ez az ügy ugyan nem igazságügyi vagy bírói függetlenségi ügy, de azért érdemel helyet ebben a fejezetben, mert jól teszteli azt a hipotézist, hogy a Bizottság ideológiai alapon „szelektálna". 2019 januárjában a Bizottság felszólító levelet küldött Ausztriának, majd 2019 júliusában indokolással ellátott véleményt adott ki, mert Ausztria 2019. január 1-jétől a más tagállamban élő gyermekek után fizetett családi támogatást és adókedvezményt a gyermek lakóhelye szerinti tagállam megélhetési költségeihez igazította. A Bizottság szerint ez sértette az uniós szociális biztonsági koordinációs szabályokat és a munkavállalók egyenlő bánásmódját. Az ügy végül a C-328/20. sz. Commission v Austria (Indexation of family benefits) ügyben 2022. június 16-án hozott ítélettel zárult, amelyben a

Bíróság kimondta, hogy ez a rendszer uniós jogellenes (Commission/2019/4; EUB/2022/press release). Az ügy politikai jelentősége az, hogy a vitatott szabályozás az ÖVP–FPÖ kormány migráció- és redisztribúció-politikai fordulatának környezetében született. A Bizottság tehát Ausztriával szemben egy jobboldali-bevándorláskritikus koalíció idején is kész volt Art. 258 TFEU eljárást indítani és végigvinni. Ez fontos ellenbizonyíték azzal az állítással szemben, hogy a Bizottság kifejezetten kímélné a „régi" vagy „nyugati" konzervatív kormányokat. Ugyanakkor a Bizottság ebben az ügyben is kifejezetten konkrét, operacionalizált szabályokra épített; nem valamiféle politikai értékvitát vitt a Bíróság elé.

Az osztrák eset elméleti értelmezése és rövid összevetése

Ausztria esetében tehát a négy kutatási kérdésre adott válaszok egymásba fonódnak. Az első kérdésre – milyen standardokra hivatkozik a Bizottság – az a válasz, hogy Ausztriával szemben elsősorban nem „nagy", alkotmányos jogállamisági standardokra, hanem konkrét másodlagos jogi standardokra hivatkozik. Ilyen volt a 2013/32/EU és a 2013/33/EU irányelv, a 2002/584/IB kerethatározat az európai elfogatóparancsról, illetve az Aarhus-konvencióhoz kapcsolódó környezeti igazságszolgáltatási követelmények. Az EUSZ 19. cikk, a Charta 47. cikke és az EUSZ 2. cikke osztrák ügyekben legfeljebb háttérnorma vagy összehasonlítási pont, nem pedig közvetlen peralap. Ez élesen megkülönbözteti Ausztriát Lengyelországtól és részben Romániától, ahol a Bizottság a bírósági függetlenség sérelmeit egyenesen az EUSZ 19. cikk és a Charta alapján vitte Luxemburgba (Bogdanowicz–Schmidt/2018/1061-1100; Scheppele/2021/3-121; Bonelli/2022/30-58).

A második kérdésre – e standardok mely instrumentumokban vannak lefektetve – az osztrák eset alapján nagyon tiszta kép rajzolódik ki. A „keményen peresíthető" standardok legfőbb forrásai a másodlagos jogi aktusok, illetve ott az elsődleges jog, ahol a Bíróság már azonosíthatóan konkretizált kötelezettséget olvasott ki belőle. Az EUSZ 19. cikk második albekezdése ilyen norma lett a portugál bírák ügyétől, a lengyel legfelsőbb bírósági ügytől és a lengyel fegyelmi rezsim ügyétől kezdve; az EUSZ 2. cikk ezzel szemben – a Repubblika ítéletben megfogalmazott non-regression elv ellenére – még mindig túlságosan nyitott ahhoz, hogy önálló Art. 258-as peralapként kockázatmentesen működjön (ASJP C-64/16; Commission v Poland C-619/18; Commission v Poland C-791/19; Repubblika C-896/19). Ausztriában a Bizottság láthatóan ezt a dogmatikai helyzetet követi – ahol a normatartalom teljesen világos, ott eljár; ahol az uniós mérce inkább „európai standardokból", soft law-ból és Rule of Law Report ajánlásokból áll össze, ott monitoroz, ajánl, nyomást gyakorol, de nem indít Art. 19-es pert (Commission/2024/1-4; Commission/2025/1-4).

A harmadik kérdés – ha nincsenek ilyen objektív standardok, milyen motiváció érhető tetten – az osztrák anyag egyik legérdekesebb része. A Bizottság 2024-es és 2025-ös jogállamisági jelentései jeleznek olyan problémákat, amelyek egy szigorúbb alkotmányos optikában a bírói és ügyészi függetlenség érzékeny pontjai – a közigazgatási bírósági vezetők kinevezése körüli végrehajtói túlsúly, az ügyészség feletti miniszteri utasítási jog, valamint a reformok elakadása. Mégsem következett ezekből kötelezettségszegési per. Ennek legvalószínűbb oka nem egyszerűen „politikai akarat hiánya", bár az intézményi önkorlátozást és prioritásképzést nem szabad alábecsülni. Inkább arról van szó, hogy e kérdések egy része még nem ültethető át kellő bizonyossággal az Art. 258 TFEU által megkövetelt „obligation under the Treaties" nyelvére. Az osztrák rendszer problémái valósak, de inkább szürkezónásak – nem azonnali és nyílt bírósági kisajátításról van szó, hanem olyan szerkezeti sajátosságokról, amelyeket a Bizottság jobbára monitoringgal, ajánlásokkal és „naming and shaming" eszközökkel kezel. Másként fogalmazva – ahol nincs elég erős operacionalizáltság, ott a Bizottság nem a peres, hanem az intézményi-politikai nyomásgyakorlás logikájára vált. Ez pontosan megfelel Bonelli megfigyelésének, hogy az infringement action fontos, de nem korlátlan eszköz, és csak ott működik jól, ahol a jogi kapcsolókapocs kellően szilárd (Bonelli/2022/30-58).

A negyedik kérdésre – kimutatható-e, hogy a konzervatív vagy szuverenista politikát folytató államok ellen több ilyen eljárás indul – az osztrák eset alapján óvatos, de nem semmitmondó választ lehet adni. Ausztria mintázata nem támasztja alá a nyers, ideológiai determinizmust. Igaz, hogy a 2017–2019 közötti ÖVP–FPÖ kormány idején a menekült- és migrációs politika, valamint egyes jóléti jogosultságok terén erős korlátozó fordulat ment végbe, amit a szakirodalom az FPÖ jóléti sovinizmusával és az osztrák demokratikus visszalépés kockázataival összefüggésben vizsgált (Rathgeb 2024.57–80; Konrath–Praprotnik 2025.103–128). Mégsem indult olyan, az EUSZ 19. cikkére alapított kötelezettségszegési per, amely a Lengyelországgal vagy Magyarországgal szembeni ügyekhez hasonló tárgyú lett volna. Ugyanakkor a Bizottság nem maradt passzív – a családtámogatások indexálása ügyében jogsértési eljárást indított és megnyerte a pert. Az osztrák negatív kontrollból így az következik, hogy az ideológiai irányultság önmagában nem elég az eljárásszám magyarázatához. A Bizottság és az EUB gyakorlatában akkor jelent meg több jogállamisági tárgyú eljárás, amikor a szuverenista kormányzati politika nem csupán retorikai vagy szektorális korlátozásban, hanem az uniós jog működéséhez kapcsolódó intézményi garanciákat érintő intézkedésekben jelent meg. A hivatalos uniós eljárások alapján Lengyelország és Magyarország esetében eltérő tárgyú és nagyobb számú intézményi ügycsoport azonosítható; Ausztria viszont azt mutatja,

hogy egy jobbra tolódott vagy bevándorlásellenes kormányzati periódus önmagában nem generál automatikusan „rule of law infringementet”. E ponton érdemes Blauberger és Kelemen klasszikus megállapítását is felidézni – a bíróságok és az uniós jogi mechanizmusok a demokratikus visszalépés ellen csak ott tudnak hatékonyan fellépni, ahol a probléma bíróságilag megragadható normává fordítható át (Blauberger–Kelemen/2017/321-336).

Nyitott kérdések és korlátok

A rendelkezésre álló hivatalos források alapján nagy bizonyossággal állítható, hogy Ausztriával szemben nem azonosítható a Lengyelországgal szemben indított ügyekhez hasonló, az EUSZ 19. cikkére alapított, bírói függetlenséget közvetlenül érintő kötelezettségszegési per. Ugyanakkor egyes osztrák, pre-litigációs szakaszban maradt ügyek végleges lezárásáról a nyilvánosan hozzáférhető bizottsági sajtóanyagon túlmenően nem minden esetben állt rendelkezésre ugyanilyen részletes, egységes hivatalos nyom. Ennek megfelelően ott, ahol nem találtam kifejezett bírósági referral- vagy closure-bejelentést, ezt a fejezetben nem állítottam tényként, csak a fellelhető hivatalos anyagokból levont óvatos következtetésként kezeltem. A fejezet fő téziseit ez nem érinti – Ausztria esetében a Bizottság fellépése főként ott erős, ahol a standardok másodlagos jogban részletesen kodifikáltak; ahol a standard inkább intézményi ajánlásokból és tágabb európai elvárásokból áll, ott a Bizottság egyelőre nem peres, hanem monitorozó logikát követ.

Következtetések

Ausztria fejezete alapján az első kutatási kérdésre adott tömör válasz az, hogy a Bizottság Ausztriával szemben a jogállamisági vagy igazságügyi vonatkozású kötelezettségszegési ügyekben főként szektorális, precízen meghatározott standardokat használ. A közös európai menekültügyi rendszer irányelvei, az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat, valamint a környezeti ügyekben való igazságszolgáltatáshoz jutásra vonatkozó szabályok mind ilyen standardok. Központi, bár közvetett háttérként jelen vannak az EUSZ 2. cikke, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a Charta 47. cikke is, de nincs olyan hivatalosan azonosítható osztrák bizottsági eljárás, amely ezekre a bírói függetlenségi standardokra a lengyel ügyek mintájára közvetlenül épült volna. Ez önmagában nem cáfolja a jogállamisági kockázatok létét, csak azt mutatja meg, hogy a Bizottság az osztrák problémákat egyelőre nem ugyanabba a peres kategóriába sorolja.

A második kérdésre az a végkövetkeztetés, hogy az objektív standardok fő forrása Ausztria esetében a másodlagos uniós jog. A „kemény” uniós jogállamisági mérce – EUSZ 19. cikk, Charta 47. cikk, ASJP, Commission v Poland, Repubblika – inkább hivatkozási horizont,

mint konkrét osztrák peralap. A Bizottság akkor mozdul az Art. 258 felé, ha a standardot normatív szempontból kellően pontosan és bizonyíthatóan rá lehet kötni egy konkrét kötelezettségre. Ez a tanulság összhangban áll Bonelli óvatosabb modelljével, és korlátozza Scheppele rendszerszintű víziójának tényleges osztrák alkalmazhatóságát.

A harmadik kérdésnél Ausztria azt bizonyítja, hogy a standardhiányos vagy standardszegény területeken a Bizottság inkább monitoring-, ajánlás- és jelentéslogikával dolgozik, semmint peres úton. Az osztrák ügyészségi szervezet függetlenségének hiányosságai, a miniszteri utasítási jog, illetve a közigazgatási bírósági kinevezési rendszer körüli problémák visszatérően szerepelnek a Rule of Law Reportokban, de nem alakultak át peresített EUSZ 19. cikkes üggyé. Az eljárási gyakorlat alapján a Bizottság ezekben az ügyekben nem azonosított olyan közvetlen uniós normakapcsolatot és intézményi összefüggést, amelyre a lengyel ügyekben indított kereseteket alapította. Ebben az értelemben az osztrák eset a „küszöbprobléma" vizsgálati példája – meddig mehet el a Bizottság az értékvédelemben ott, ahol az uniós standard csak részben konkretizált.

A negyedik kérdésre a fejezet lezáró megállapítása a következő. Ausztria esete nem igazolja azt az állítást, hogy a konzervatív vagy szuverenista kormányok ellen a Bizottság önmagában politikai okból több jogállamisági kötelezettségszegési eljárást indítana. Az osztrák anyag alapján szűkebb összefüggés vizsgálható. Ha a kormányzati intézkedés konkrét uniós normát érint, és a Bizottság intézményi garanciák sérelmét is állítja, nagyobb valószínűséggel kerül sor közvetlen jogérvényesítésre. Lengyelország és részben Magyarország a vizsgált ügykörben magas esetszámú összehasonlítási pont; Ausztria pedig arra példa, hogy a jobbra tolódás, a migrációellenes politika vagy a szuverenista retorika önmagában nem automatikus perindítási trigger. A Bizottság szelektivitása létezik, de az osztrák anyag alapján ez inkább jogi operacionalizálhatóságban, bizonyíthatóságban és intézményi prioritásképzésben ragadható meg, nem pedig egyszerű ideológiai címkézésben.

II. Belgium

Bevezetés

Belgium nem tartozik azok közé a tagállamok közé, amelyekkel szemben az Európai Bizottság az EUSZ 19. cikkére épülő, a bírósági rendszer egészét érintő kötelezettségszegési keresetet indított. A belga ügyek mégis alkalmasak annak bemutatására, hogy a jogállamiság egyes követelményei ágazati uniós szabályokon keresztül is érvényesülhetnek. Az adatvédelmi hatóság függetlensége, valamint a büntetőeljárásban részt vevő gyermekek eljárási jogai olyan tárgykörök, amelyekben a Bizottság pontosan meghatározható rendeleti vagy irányelvi kötelezettséget kért számon.

A fejezet különbséget tesz a szűk értelemben vett jogállamisági eljárás és a jogállami vonatkozású ágazati kötelezettségszegés között. Ez a megkülönböztetés azért szükséges, mert egy függetlenségi vagy tisztességes eljárási követelmény megsértése nem teszi automatikusan rendszerszintűvé az ügyet. A jogalapot, a bizonyítandó tényeket és az alkalmazható jogkövetkezményt minden eljárásban külön kell azonosítani.

A szakirodalmi háttér és az elemzés szempontjai

Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz szerint az EUSZ 2. cikkében rögzített értékek a kötelezettségszegési eljárásban akkor tehetők hatékonyan érvényesíthetővé, ha a Bizottság az értéksérelmet konkrét szerződéses vagy másodlagos jogi kötelezettséggel kapcsolja össze (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2021.3–75). Bonelli ezt az eljárási fejlődést az értékvédelmi kötelezettségszegések újabb nemzedékeként írja le, ugyanakkor hangsúlyozza a kereseti jogalap és a bizonyítás pontosságának szükségességét (Bonelli 2022.30–58). A belga ügyek e megközelítés korlátozott, ágazati alkalmazását mutatják.

Az adatvédelmi hatóság függetlensége

A Bizottság 2021-ben azért indított eljárást Belgiummal szemben, mert álláspontja szerint a belga adatvédelmi hatóság egyes tagjainak külső megbízatásai és intézményi kapcsolatai nem feleltek meg a teljes függetlenség követelményének. A közvetlen jogalapot az általános adatvédelmi rendelet 52. cikke adta. A rendelkezés előírja, hogy a felügyeleti hatóság feladatai ellátása és hatáskörei gyakorlása során teljesen függetlenül járjon el. A Bizottság előbb felszólító levelet, majd indokolással ellátott véleményt bocsátott ki (Európai Bizottság 2021a; Európai Bizottság 2021b).

Az ügy jogállami jelentősége az intézményi függetlenségben áll, de a számonkért mérce nem az EUSZ 2. cikkének önálló alkalmazása volt. A Bizottság egy közvetlenül alkalmazandó

rendelet konkrét szervezeti garanciáját érvényesítette. A jogsértés vizsgálata ezért arra irányult, hogy a hatóság tagjainak helyzete és egyéb feladatai kelthetnek-e jogos kétséget a külső befolyástól való mentességükkel kapcsolatban.

Eljárási jogok és átültetési kötelezettségek

A 2016/800/EU irányelv átültetésével kapcsolatos eljárás más szerkezetű volt. Az irányelv a büntetőeljárásban gyanúsított vagy vádlott gyermekek tájékoztatását, jogi segítségét, képviseletét és más eljárási biztosítékait rendezi. A Bizottság a hiányos vagy pontatlan átültetést kifogásolta. A tisztességes eljáráshoz való jog ebben az ügyben értelmezési hátteret adott, a közvetlenül számonkért kötelezettséget azonban az irányelv rendelkezései határozták meg.

A standardok és jogforrásaik

A belga ügyekben alkalmazott standardok több szinten helyezkednek el. Az adatvédelmi hatóság függetlenségét a GDPR 52. cikke és a Charta 8. cikkének (3) bekezdése, az eljárási jogokat a 2016/800/EU irányelv és a Charta 47. cikke, a tagállami végrehajtási kötelezettséget pedig az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében rögzített lojális együttműködés támasztja alá. Az EUSZ 2. cikke értelmezési keretet biztosít, de az EUMSZ 258. cikke szerinti keresetben a Bizottságnak az állítólagosan megsértett kötelezettséget és a tagállami magatartást egyaránt pontosan meg kell jelölnie.

Az éves jogállamisági jelentések, bizottsági ajánlások és közlemények nem azonos jogi kötőerejűek a Szerződésekkel, a rendeletekkel vagy az irányelvekkel. Ezek a dokumentumok helyzetértékelést és politikai párbeszédet szolgálnak. Kötelezettségszegési kereset alapjává csak akkor válhat az általuk jelzett probléma, ha az egy kötelező uniós normához kapcsolható.

Intézményi motiváció és szelektivitás

A belgiumi eljárásokból nem vezethető le, hogy a Bizottság valamely kormány politikai önmeghatározását szankcionálta volna. A DPA-ügyben a független adatvédelmi felügyelet egységes uniós követelményének fenntartása, az irányelvi ügyben pedig az eljárási minimumszabályok teljes átültetése volt a közvetlen intézményi cél. A Bizottság eljárásindítási mérlegelése ettől még nem mechanikus. A probléma súlya, bizonyíthatósága, időtartama és a tagállami teljesítési hajlandóság befolyásolhatja az ügy kiválasztását és időzítését.

Belgium nem szolgáltat elegendő adatot a konzervatív vagy szuverenista kormányokkal szembeni eljárási többlet igazolásához. Az ágazati szabályok politikailag különböző kormányok alatt is azonos módon kötelezőek. Megbízható következtetéshez azonos

jogsértéstípusokat, az eljárás megindításáig eltelt időt, a tagállami együttműködést és a Bizottság által választott eljárási szakaszt kellene összevetni.

Következtetések

Belgium esetében a jogállami összefüggésű kötelezettségszegések közvetlen alapját pontos ágazati normák adták. Az adatvédelmi hatóság függetlenségét a GDPR, a gyermekek eljárási jogait a 2016/800/EU irányelv tette számonkérhetővé. Az EUSZ 2. cikke és a Charta a követelmények alkotmányos hátterét adta, de nem váltotta ki a konkrét jogalap megjelölését. Az ügyek nem igazolják az ideológiai alapon történő kiválasztás tételét, ugyanakkor megerősítik, hogy a Bizottság mérlegelése az ügyek kiválasztásában és időzítésében továbbra is vizsgálható.

III. Bulgária

Bevezetés

Bulgária jogállamisági helyzetét hosszú ideig az Együttműködési és Ellenőrzési Mechanizmus, majd az éves jogállamisági jelentések követték. E monitoring nem azonos az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárással. A Bizottság bírósági keresetéhez meghatározott uniós kötelezettség megsértését kell bizonyítani, míg az országjelentések szélesebb intézményi értékelést adhatnak az igazságszolgáltatásról, a korrupció elleni fellépésről, a médiáról és a fékek rendszeréről.

A bolgár eset ezért két kérdést választ el. Az egyik az, hogy mely ágazati uniós normák megsértése vezetett kötelezettségszegési eljáráshoz. A másik az, hogy a bírói függetlenséggel és a korrupcióval kapcsolatos, szélesebb jogállami aggályok miért maradtak gyakran a monitoring és a politikai párbeszéd körében.

A szakirodalmi háttér és az elemzés szempontjai

Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz az összefüggő értéksérelmek egyetlen, rendszerszintű kötelezettségszegési keresetben történő bemutatása mellett érvelnek (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2021.3–75). Bonelli szerint az értékvédelmi keresetek fejlődése lehetővé teszi az EUSZ 19. cikkének közvetlenebb alkalmazását, de nem oldja fel a hatáskör, a kereseti jogalap és a bizonyítás korlátait (Bonelli 2022.30–58). Prete a tartós és általános jogsértési gyakorlat bizonyításának feltételeit vizsgálja, Andersen pedig a Bizottság jogérvényesítési és egyeztető szerepe közötti feszültséget emeli ki (Prete 2020.1–41; Andersen 2013.23–55).

A befektetéses állampolgársági programok elemzése azt mutatja, hogy a nemzeti hatáskör és az uniós polgárság egysége közötti konfliktusban a jogalap hosszabb ideig vitatott maradhat. Weingerl és Tratnik a programok biztonsági, pénzmosási és kölcsönös bizalmi következményeit vizsgálják, miközben rámutatnak a kifejezett tilalmi norma korábbi hiányára (Weingerl–Tratnik 2020.103–118).

Ágazati kötelezettségszegési eljárások

A Bulgáriával szembeni eljárások jelentős része irányelvek átültetéséhez vagy rendeletek alkalmazásához kapcsolódott. A hulladékgazdálkodás területén a Bizottság a 2008/98/EK irányelvben rögzített „szennyező fizet” elv nem megfelelő érvényesítését kifogásolta. A közbeszerzésben a 2014/24/EU irányelvvel össze nem egyeztethető kizárási szabályok, az európai elfogatóparancsnál a 2002/584/IB kerethatározat hiányos végrehajtása,

az akadálymentességi szabályoknál pedig a 2019/882/EU irányelv átültetési kötelezettsége került előtérbe (Európai Bizottság 2018–2023).

Ezekben az ügyekben a standard előzetesen azonosítható volt. A Bizottságnak az irányelv vagy rendelet adott rendelkezését, a tagállami szabályt vagy mulasztást, valamint az átültetési határidőt kellett összevetnie. A környezetvédelmi, belső piaci és igazságügyi együttműködési ügyeknek lehet alapjogi vagy jogállami következményük, de ettől még elsődlegesen ágazati kötelezettségszegések maradnak.

A jogállamisági standardok és instrumentumaik

A szűkebb jogállamisági mérce központi eleme az EUSZ 19. cikkének (1) bekezdése, amely hatékony bírói jogvédelmet követel az uniós jog által szabályozott területeken. Ezt az EUSZ 2. cikkének jogállamisági értéke és a Charta 47. cikke egészíti ki. A bírói függetlenség vizsgálatakor a külső befolyástól való mentesség, az elmozdíthatatlanság, az előre meghatározott kinevezési és fegyelmi szabályok, valamint a pártatlanság látszata ad ellenőrizhető szempontokat.

A 2020/2092 rendelet eltérő funkciót tölt be. Nem általános jogállamisági szankciót hoz létre, hanem az uniós költségvetés védelmét teszi lehetővé, ha a jogállamiság elveinek sérelme kellően közvetlenül érinti vagy komolyan veszélyezteti az Unió pénzügyi érdekeit. Az éves országjelentés ezzel szemben monitoringeszköz, amely önmagában nem állapít meg az EUMSZ 258. cikke szerint kikényszeríthető jogsértést.

Objektív mércék és intézményi motivációk

A bolgár ügyekben nem az objektív standardok általános hiánya, hanem azok eltérő pontossága és kötőereje okoz nehézséget. Egy átültetési határidő vagy tételes közbeszerzési szabály kevés mérlegelést enged. A bírói függetlenség és a korrupcióellenes intézmények tényleges működésének értékelése több tényt, intézményi összefüggést és összehasonlítást igényel, de ettől még jogi mércékkel vizsgálható.

A Bizottság ügyválasztását a jogsértés bizonyíthatósága, tartama, súlya, az uniós szakpolitikai prioritás és a tagállami teljesítési hajlandóság egyaránt befolyásolhatja. Az intézményi mérlegelés politikai következményekkel jár, de nem azonos a pártpolitikai kiválasztással. A kritika akkor megalapozott, ha összehasonlítható ügyek között indokolatlan eltérés mutatható ki az eljárás megindításában, gyorsaságában vagy lezárásában.

A szuverenista politika és az eljárások kapcsolata

A rendelkezésre álló bolgár anyag nem bizonyítja, hogy a konzervatív vagy szuverenista kormányzati önmeghatározás önmagában több eljárást váltott volna ki. A legtöbb azonosított ügy tételes ágazati kötelezettséghez kapcsolódott, és hasonló eljárások más politikai irányultságú tagállamokkal szemben is indultak. A szuverenista program akkor válhat az eljárási koncentráció közvetett tényezőjévé, ha ismétlődő, egymással összefüggő intézkedésekben jelenik meg, amelyek az uniós jog elsőbbségét, a bírói függetlenséget vagy a lojális együttműködést sértik.

Bulgária példája ugyanakkor azt is jelzi, hogy a nyers eljárásszám nem alkalmas politikai elfogultság bizonyítására. Az összehasonlításhoz az ügyek tárgyát, jogalapját, időtartamát, a tagállami válaszokat és a Bizottság által választott eljárási szintet kell egységes módszerrel kódolni.

Következtetések

Bulgáriával szemben a Bizottság elsősorban konkrét ágazati kötelezettségeket érvényesített. A szélesebb jogállami problémák kezelésében nagyobb szerepet kaptak az országjelentések, a korábbi együttműködési mechanizmus és a politikai párbeszéd. A jogi mércék tehát nem hiányoznak, de eltérő a pontosságuk és a kikényszeríthetőségük. A bolgár eset nem igazolja az ideológiai alapú eljárásindítás állítását, viszont indokolttá teszi a Bizottság ügyválasztási gyakorlatának átlátható, összehasonlító vizsgálatát.

IV. Ciprus

Bevezetés

Ciprus uniós jogállamisági és kötelezettségszegési ügyei eltérnek azoktól az EUSZ 19. cikkére alapított bírói függetlenségi eljárásoktól, amelyeket a Bizottság Lengyelországgal és Magyarországgal szemben indított. A ciprusi ügyekben nem az EUSZ 19. cikkének megsértésére épülő, a bírósági szervezet politikai átalakítását kifogásoló eljárási vonal a meghatározó. Az ország jelentősége elsősorban az állampolgárság, az uniós polgárság, a korrupciós és pénzmosási kockázatok, az adózási integritás, valamint a tagállamok közötti kölcsönös bizalom összefüggésében ragadható meg. A ciprusi példa ezért arra világít rá, hogy az uniós jogállamisági kontroll nem kizárólag a bírói függetlenségen keresztül érvényesülhet. Olyan területen is megjelenhet, amelyet a tagállamok hagyományosan szuverenitásuk magjához sorolnak, ha a nemzeti döntés automatikusan uniós jogállást és valamennyi tagállamra kiterjedő joghatásokat hoz létre.

A ciprusi elemzés középpontjában a befektetői állampolgársági program, a köznyelvben „golden passport" rendszer áll. A program jelentős pénzügyi vagy ingatlanbefektetés ellenében gyorsított honosítást tett lehetővé harmadik országbeli személyek számára. A ciprusi állampolgárság megszerzése azonban egyúttal az EUMSZ 20. cikke szerinti uniós polgári jogállás megszerzését is jelentette, és így a szabad mozgáshoz, tartózkodáshoz, letelepedéshez, valamint más tagállamokban gyakorolható jogokhoz biztosított hozzáférést. A program ezért nem maradhatott kizárólag a ciprusi nemzetiségi jog belső ügyének tekinthető. A tagállami honosítás eredményét valamennyi tagállam köteles elismerni, így a ciprusi döntés az egész Unió jogi és bizalmi szerkezetére kihatott.

A ciprusi eset dogmatikai különlegessége abban rejlik, hogy a jogállamisági értékeket nem egyetlen, részletesen kodifikált mérce közvetítette. A Bizottság érvelésének alapja az uniós polgárság integritása, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés, valamint a tagállamok közötti kölcsönös bizalom volt. Az EUSZ 2. cikke inkább értelmezési háttérként, semmint önálló és kizárólagos kereseti jogalapként jelent meg. Ez a szerkezet jól illeszkedik Bonelli megállapításához, amely szerint a jogállamisági kötelezettségszegési eljárás akkor a leginkább perképes, ha az absztrakt uniós értéket konkrét elsődleges vagy másodlagos jogi kötelezettség közvetíti (Bonelli 2022. 45–54.).

2. A kötelezettségszegési eljárás funkciója – Prete és Smulders megközelítése

Prete és Smulders a kötelezettségszegési eljárás fejlődését olyan folyamatként mutatják be, amelyben az EUMSZ 258–260. cikkeire épülő mechanizmus a kezdeti, részben diplomáciai

és politikailag mérlegelt eljárásból az uniós jog általános, professzionalizált és mindinkább transzparens végrehajtási rendszerévé vált. A szerzők szerint az eljárás elsődleges rendeltetése továbbra is a tagállami megfelelés biztosítása, nem pedig a tagállam megbüntetése. A pert megelőző szakasz ezért nem puszta formalitás, hanem a tagállami önkorrekció és a Bizottsággal folytatott intézményi párbeszéd tere (Prete–Smulders 2010. 9–16.).

Ez a megközelítés a ciprusi állampolgársági program esetében különösen jól alkalmazható. A Bizottság fellépése már az eljárás korai szakaszában jelentős nyomást gyakorolt a ciprusi kormányra, és hozzájárult ahhoz, hogy a program megszüntetését bejelentsék. A ciprusi ügy így azt példázza, hogy a 258. cikk szerinti eljárás akkor is elérheti közvetlen szabályozási célját, ha nem jut el a Bíróság végleges ítéletéig. A jogérvényesítés hatékonyságát ebben az esetben nem kizárólag a pernyertesség, hanem a vitatott tagállami gyakorlat tényleges feladása alapján kell megítélni.

Ugyanakkor az ilyen lezárás korlátokat is hordoz. Bírósági ítélet hiányában nem alakul ki ugyanazon ügyben olyan részletes és kötelező jogértelmezés, amely pontosan meghatározná, meddig terjed a tagállamok állampolgársági autonómiája, és mely feltételek fennállásakor válik a befektetői honosítás uniós jogba ütközővé. E dogmatikai hiányt utóbb a Málta elleni eljárás és a C-181/23. ügyben hozott ítélet töltötte ki. A máltai ítélet nem Ciprus ellen született, de ugyanazon típusú konstrukció uniós jogi értékelését adta, így a ciprusi program visszamenőleges dogmatikai megértésében is meghatározó.

3. Az „Infringement Actions 2.0” és a ciprusi program

Bonelli az „Infringement Actions 2.0” fogalmával arra a fejlődésre utal, amelynek során a Bizottság a hagyományos kötelezettségszegési mechanizmust az uniós értékek védelmére is igénybe veszi. A szerző nem állítja, hogy az EUSZ 2. cikk valamennyi értéke korlátozás nélkül, önállóan peresíthető volna. Éppen ellenkezőleg – a jogállamisági fellépés dogmatikai stabilitását abban látja, hogy a Bizottság az értéksérelmet azonosítható uniós jogi kötelezettséghez kapcsolja. A lengyel bírói ügyekben ezt a szerepet az EUSZ 19. cikke töltötte be; más ügyekben a Charta vagy valamely másodlagos jogi instrumentum szolgálhat közvetítő normaként (Bonelli 2022. 30–58.).

Ciprusnál az EUMSZ 20. cikkében rögzített uniós polgárság, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés és a kölcsönös bizalom biztosította ezt a közvetítő szerkezetet. A Bizottság kifogása nem egyszerűen az volt, hogy az állampolgárság „eladása” politikailag vagy erkölcsileg aggályos. Az uniós jogi probléma abból fakadt, hogy a tagállam előre meghatározott pénzügyi ellenszolgáltatás fejében olyan jogállást hozott létre, amelyet az

Unió valamennyi tagállamának el kellett ismernie. A tagállami döntés tehát külső joghatásokat és közös kockázatokat keletkeztetett.

A ciprusi program ennek megfelelően az „Infringement Actions 2.0” sajátos, integritási típusát jeleníti meg. Az ügy nem a bíróságok politikai elfoglalásáról szólt, mégis az uniós jogrend egyik alapintézményének hitelességét érintette. Az uniós polgárság a Bíróság állandó megfogalmazása szerint a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása. Ha e státuszhoz a tényleges társadalmi, személyes vagy közjogi kapcsolat helyett lényegében pénzügyi tranzakció útján lehet hozzáférni, akkor a tagállam nem csupán saját állampolgársági politikáját alakítja, hanem az uniós polgárság tartalmát és társadalmi jelentését is befolyásolja.

4. A rendszerszintű kötelezettségszegési elmélet alkalmazhatósága

Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz abból indulnak ki, hogy az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek jogi természetűek, ezért megsértésük nem zárható kizárólag az EUSZ 7. cikke szerinti politikai eljárás körébe. A szerzők szerint a Bizottság vagy valamely tagállam az EUMSZ 258., illetve 259. cikke alapján több, egymással összefüggő jogsértést egyetlen rendszerszintű keresetbe foglalhatna. A döntő nem az egyedi jogsértések száma, hanem azok mintázata, tartóssága és összehangolt hatása az EUSZ 2. cikk szerinti értékekre. A szerzők ezt „systemic infringement action”-ként írják le, és a rendszerszintű jogsértéshez rendszerszintű megfelelési kötelezettséget, valamint szükség esetén az EUMSZ 260. cikke szerinti jelentős pénzügyi ösztönzőket kapcsolnának (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2021. 3–23., 103–121.).

Ciprus nem illeszkedik teljesen e modell klasszikus alkalmazási körébe. Nem azonosítható olyan, az állami intézmények egészére kiterjedő alkotmányos visszacsúszás, mint amelyet a szerzők Magyarország vagy Lengyelország esetében vizsgálnak. A ciprusi befektetői állampolgársági program ugyanakkor nem tekinthető egyetlen elszigetelt adminisztratív hibának sem. Hosszabb időn át működtetett állami konstrukció volt, amely összekapcsolta a honosítást, az ingatlanpiacot, a pénzügyi szolgáltatásokat, az ügyvédi és közvetítői tevékenységet, valamint az átvilágítási és korrupcióellenes mechanizmusokat.

A ciprusi ügy ezért a rendszerszintű elmélet korlátozottabb, szektorális alkalmazását teszi lehetővé. Nem rendszerszintű alkotmányos visszaesésről, hanem rendszerszerű integritási deficitről beszélhetünk. A probléma nem egyetlen hibás honosítás volt, hanem egy olyan üzleti és állami működési modell, amely a honosítást gazdaságfejlesztési termékké tette, és ezzel tartósan növelte a korrupció, a pénzmosás, az adóelkerülés és a biztonsági kockázatok esélyét. Ez a mintázat a Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz-féle elmélet egyik alapfeltevését

igazolja – az uniós jogi értékelésnél a konkrét normasértések mögötti intézményi összefüggést is figyelembe kell venni.

5. A befektetői állampolgárság uniós jogi problémája

Weingerl és Tratnik a ciprusi, bolgár és máltai befektetői állampolgársági programokat az állampolgárság tagállami autonómiája és az uniós polgárság közös joghatásai közötti feszültségben vizsgálják. Kiindulópontjuk szerint az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit alapvetően a tagállamok határozzák meg. Ez a hatáskör azonban nem korlátlan, mivel az állampolgárság megadása automatikusan uniós polgárságot, valamint más tagállamokkal szemben érvényesíthető jogokat eredményez. A tagállami döntés ezért az uniós jog általános elveinek és a lojális együttműködés követelményének figyelembevételével gyakorolható (Weingerl–Tratnik 2019. 103–118.).

A ciprusi program esetében a honosítás és a befektetés közötti kapcsolat nem pusztán közvetett vagy mérlegelési szempont volt. A pénzügyi teljesítés, különösen az ingatlanbefektetés, a program szabályozási logikájának központi elemét alkotta. Ez az állampolgárság közjogi természetét is érintette. A honosítás hagyományosan az egyén és az állam közötti tartós politikai és jogi kapcsolat létrehozását jelenti. A befektetői program ezzel szemben olyan hozzáférési mechanizmussá alakította a státuszt, amelyben a gazdasági teljesítés a személyes integrációt, a tartózkodást és a tényleges társadalmi kötődést részben vagy egészben helyettesítette.

Az uniós jogi kifogás ugyanakkor nem egyszerűen a „valódi kapcsolat” általános nemzetközi jogi követelményéből következett. A Bizottság érvelésének erősebb eleme az volt, hogy a program megbontotta a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat. Egy tagállam honosítási döntését a többiek főszabály szerint nem vizsgálhatják felül. Ha azonban a honosító állam a közös jogállást lényegében piaci termékként kínálja, akkor a többi tagállam anélkül viseli a döntés szabad mozgási, biztonsági és pénzügyi következményeit, hogy a döntéshozatal minőségére tényleges befolyása lenne.

6. Adózási integritás és az Italmoda-tanulmány korlátozott relevanciája

De la Feria és Foy Italmoda-tanulmánya nem a ciprusi állampolgársági programot vizsgálja, hanem a hozzáadottérték-adó rendszerében kialakított, csaláshoz kapcsolódó felelősségi elvet. A szerzők azt elemzik, miként vált az EUB ítélkezési gyakorlatában általános mércévé, hogy az adóalany nem hivatkozhat az adólevonáshoz vagy adómentességhez való jogára, ha tudta vagy tudnia kellett, hogy az ügylet adócsalási láncolat részét képezi. A tanulmány szerint az Italmoda-ügy a harmadik személy felelősségének olyan elvét formálta

meg, amely a VAT-rendszer hatékony védelmét a formális nemzeti eljárási hiányosságok ellenére is biztosíthatja (de la Feria–Foy 2016. 270–280.).

E tanulmány a ciprusi fejezetben csak analitikai párhuzamként használható. Nem bizonyítja, hogy a ciprusi befektetői állampolgársági program résztvevői vagy közvetítői VAT-csalásért feleltek volna, és nem szolgálhat ilyen tényállítás alapjául. Jelentősége inkább abban áll, hogy megmutatja az uniós jog visszaélésellenes szemléletét. A Bíróság a gazdasági ügyleteket nem kizárólag azok formai jogszerűsége alapján értékeli, hanem figyelembe veszi azok tényleges gazdasági összefüggését, a szereplők tudatállapotát, valamint az uniós szabályozás céljának kijátszását.

Ugyanez a szemlélet közvetett módon az állampolgársági program értékelésében is releváns. A tagállami honosítási aktus formálisan a nemzeti hatáskör gyakorlása, de ez nem zárja ki, hogy az Unió a konstrukció tényleges működését és uniós következményeit vizsgálja. A tagállam nem hivatkozhat kizárólag a nemzeti hatáskör formai fennállására, ha annak gyakorlási módja egy közös uniós jogintézmény tartalmát vagy működését veszélyezteti. Az Italmoda-vonal tehát nem közvetlen jogalapot, hanem módszertani analógiát kínál – az uniós jog a jogintézmények rendeltetésszerű működését védi a formailag szabályos, de tartalmilag visszaélésszerű konstrukciókkal szemben.

7. Az objektív standardok kérdése

A ciprusi ügyben alkalmazott standardok objektivitása eltérő erősségű. Az EUMSZ 20. cikke rögzíti az uniós polgárság jogállását, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése pedig a lojális együttműködés kötelezettségét. Ezek írott elsődleges jogi normák. Kevésbé egyértelmű azonban, hogy e rendelkezésekből pontosan milyen részletszabály következik a befektetői honosítás megengedhetőségére. A Szerződések nem rögzítenek minimális tartózkodási időt, integrációs követelményt, befektetési felső vagy alsó határt, és nem mondják ki kifejezetten, hogy pénzügyi ellenszolgáltatáshoz kötött honosítás minden esetben tilos.

A Bizottság ezért részben elvi konstrukcióra támaszkodott – az uniós polgárság alapvető jogállás, a tagállamok honosítási döntéseit a többi tagállam kölcsönös bizalom alapján elismeri, ezért egy tagállam nem alakíthatja e jogállást tisztán kereskedelmi termékké. Ez a standard jogi szempontból rekonstruálható, de kevésbé mechanikus, mint például egy átültetési határidő vagy egy adatvédelmi hatóság függetlenségére vonatkozó kifejezett szabály. A ciprusi eset ennek megfelelően az értékalapú kötelezettségszegési eljárások egyik legfontosabb határesete.

A standard objektiválását lényegesen erősítette a Málta elleni C-181/23. ügyben hozott ítélet. A Bíróság az uniós polgárság kereskedelmi tranzakcióvá alakítását az uniós joggal

ellentétesnek minősítette, és összekapcsolta a lojális együttműködés követelményével. Ez nem jelenti azt, hogy minden befektetőket előnyben részesítő honosítás jogellenes. A tilalom a konstrukció lényegi jellegére vonatkozik – arra, amikor a honosítás előre meghatározott kifizetés vagy befektetés ellenében, valódi személyes kapcsolat nélkül, lényegében automatikusan történik.

8. A politikai motiváció és a szuverenista államokkal szembeni fellépés tétele

A ciprusi ügy nem támasztja alá azt az egyszerű állítást, hogy a Bizottság jogállamisági természetű kötelezettségszegési eljárásai kizárólag vagy elsősorban konzervatív, szuverenista kormányok ellen irányulnak. A ciprusi fellépés közvetlen tárgya egy gazdaságpolitikai és állampolgársági konstrukció volt. A Bizottság párhuzamosan lépett fel Ciprus és Málta ellen, és uniós szinten Bulgária programját is kritikával illették. A közös elem nem az érintett kormányok ideológiai profilja, hanem az uniós polgárság befektetés fejében történő hozzáférhetővé tétele volt.

A Bizottság fellépésében intézményi és jogpolitikai motiváció is azonosítható. Az uniós polgárság az integráció egyik legfontosabb státuszintézménye. Ha valamely tagállam ezt a jogállást piacosítja, akkor az az Unió hitelességét, a tagállamok kölcsönös bizalmát és a szabad mozgási rendszer legitimitását is érinti. Az eljárás ezért az uniós jogrend önvédelmi logikájába illeszkedik. Ez azonban nem azonos pártpolitikai vagy ideológiai megkülönböztetéssel.

A ciprusi eset egyben azt is mutatja, hogy a politikai és gazdasági súly, a médiabotrány, a korrupciós kockázat és a tagállami együttműködési hajlandóság hatással lehet az eljárás intenzitására. Prete és Smulders, valamint Bonelli elemzéséből is következik, hogy a Bizottság jelentős mérlegelési szabadsággal rendelkezik az ügyek kiválasztásában, időzítésében és eszkalációjában. A diszkrecionalitás fennállása azonban önmagában nem bizonyít elfogultságot. A ciprusi program esetében azonosítható volt az uniós dimenzió és a más tagállamokra átháruló jogi kockázat.

Következtetések

Ciprus az uniós jogállamisági enforcement önálló típusát képviseli. Nem a bírói függetlenség lebontása, hanem egy közjogi státusz piacosítása és az ahhoz kapcsolódó integritási kockázatok miatt került az uniós intézmények fókuszába. A közvetlen standardokat az uniós polgárság, a lojális együttműködés és a kölcsönös bizalom alkotta; az EUSZ 2. cikke ezek értelmezési és alkotmányos hátttereként működött.

A ciprusi ügy igazolja Bonelli alapállítását, amely szerint az uniós értékek kötelezettségszegési eljárásban történő védelme konkrét uniós jogi normákon keresztül a

legerősebb. Egyben korlátozottan kapcsolható a Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz-féle rendszerszintű modellhez is. Ciprusnál nem teljes alkotmányos visszacsúszás, hanem egy államilag fenntartott, több gazdasági és intézményi területet összekapcsoló integritási deficit volt azonosítható.

A politikai célzottság hipotézisét a ciprusi eset inkább gyengíti. Az eljárás nem egy konzervatív vagy szuverenista alkotmányos program ellen irányult, hanem egy olyan tagállami konstrukció ellen, amely valamennyi tagállamra kiható uniós jogállást tett pénzügyi ellenszolgáltatás fejében hozzáférhetővé. A fellépés ennek megfelelően az uniós jogrend integritásának, a tagállamok közötti bizalomnak és az uniós polgárság közjogi karakterének védelmeként értelmezhető.

V. Csehország, Hollandia és Luxemburg

Bevezetés

Csehország, Hollandia és Luxemburg együttes vizsgálata azért különösen tanulságos, mert egyik állam sem vált a Magyarországhoz vagy a 2015 utáni Lengyelországhoz hasonló, rendszerszintű uniós jogállamisági eljárássorozat címzettjévé, miközben mindhárom jogrendben azonosíthatók valós jogállami kockázatok, és mindhárommal szemben indultak kötelezettségszegési perek. Az esetanyag így alkalmas annak ellenőrzésére, hogy az Európai Bizottság kizárólag politikai-ideológiai alapon választja-e ki a címzetteket, vagy az eljárások mintázata elsősorban a megsértett uniós norma, a jogsértés rendszerszintű jellege és a tagállami korrekció függvénye.

Az első kutatási kérdésre a három ország azt mutatja, hogy a Bizottság az EUMSZ 258. cikke szerinti keresetet nem egy politikai értelemben vett „jogállamisági minimum" megsértése miatt, hanem azonosítható uniós kötelezettségre építve indítja meg. A közjegyzői ügyekben a közvetlen mérce az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést tiltó letelepedési szabadság volt – Csehország esetében az EUMSZ 49. és 51. cikke, Hollandia és Luxemburg esetében az akkori EK 43. és 45. cikke. A három állam azt állította, hogy a közjegyző közvetlenül és sajátosan részt vesz a közhatalom gyakorlásában; az EUB azonban az önkéntes ügyleti akarat, a felek választási lehetősége, a szakmai verseny és a személyes felelősség alapján ezt elutasította (EUB 2011a.55–91. pont; EUB 2011b.82–125. pont; EUB 2018.99–133. pont). Ezek belső piaci és egyenlőségi ügyek, nem pedig a bírói függetlenség elleni rendszerszintű támadás miatt indított perek.

A második kérdésre nincs egyetlen instrumentumban kimerülő válasz. Az EUSZ 2. cikke rögzíti a jogállamiságot mint uniós értéket; az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése a hatékony bírói jogvédelem és a bírói függetlenség kikényszeríthető intézményi kapuja; a Charta 47. cikke az uniós jog alkalmazási körében garantálja a független és pártatlan bírósághoz való jogot; az EUMSZ 258–260. cikke az eljárási mechanizmust adja. Az ágazati ügyek mércéit a Szerződések alapvető szabadságai, rendeletek és irányelvek tartalmazzák. A 2020/2092 rendelet a költségvetési feltételességhez részletezi a jogállamiság elveit, de csak az uniós költségvetéssel fennálló kellően közvetlen kapcsolat esetén alkalmazható. Az éves jogállamisági jelentések igazságszolgáltatási, korrupcióellenes, médiapluralizmus- és fékek-ellensúlyok szerinti értékelése pedig monitoring, nem önmagában marasztaló jogalap.

A harmadik kérdésben az „objektív standardok hiánya" e három ország alapján nem igazolható. A közjegyzői ítéletek tárgya, a bizonyítandó jogsértés és a kivétel terjedelme előre

azonosítható volt. Az objektivitás gyengébb pontja nem a norma hiánya, hanem az eljárások kiválasztása, időzítése és a puha standardok jogi kötelezettségektől való elhatárolása. A Bizottság éves jelentéseiben szereplő ajánlások egy része uniós jogot tükröz, más része európai ajánlásokra vagy jó gyakorlatokra támaszkodik. Ezért minden megállapításnál külön kell választani a kötelező jogot, az EUB által konkretizált minimumot és a politikai-monitoring ajánlást.

Az intézményi motivációk négy rétege rajzolódik ki. A Bizottság védi az uniós jog egységes alkalmazását; megszünteti a határon átnyúló gazdasági és szakmai mobilitás akadályait; a nemzeti bíróságok függetlenségének védelmével fenntartja az előzetes döntéshozatali rendszer és a kölcsönös bizalom működését; továbbá a jogállamisági ciklussal korai, megelőző nyomást gyakorol. E célok politikai jelentőségűek, de ettől még nem pártpolitikaiak. Az 1964-es *Bizottság kontra Luxemburg és Belgium* ügyben kimondott önsegélytilalom éppen azt fejezte ki, hogy a tagállam egy másik intézmény vagy tagállam állítólagos mulasztására hivatkozva nem függesztheti fel saját kötelezettségeit – a jogvitát a Szerződés eljárásaiban kell rendezni (EUB 1964.631–634; Phelan 2016.6–25).

A negyedik kérdésben a három állam erős ellenpéldát ad az egyszerű ideológiai magyarázattal szemben. A közjegyzői perek azonos jogi problémát érintő, többtagállamos végrehajtási program részei voltak. Luxemburg mellett Belgiumot, Franciaországot, Ausztriát, Németországot, Görögországot és Portugáliát is érintették, majd Hollandia és később Csehország is marasztalást kapott. A címzettek politikai karaktere eltérő volt; a közös változó a szakmához való hozzáférést állampolgársághoz kötő szabály. Ugyanakkor Csehország esete azt is mutatja, hogy populista vagy szuverenista retorika önmagában nem von maga után a Magyarországgal vagy Lengyelországgal szembenihez hasonló, EUSZ 19. cikkére épülő eljárássorozatot. Buben és Kouba értelmezésében a cseh demokrácia intézményi ellenálló képessége, koalíciós pluralizmusa és az alkotmányos ellensúlyok fennmaradása magyarázó tényező (Buben–Kouba 2023.108–114).

A kiegyensúlyozott következtetés ezért az, hogy a konzervatív vagy szuverenista önmeghatározás és a jogállamisági eljárások koncentrációja között lehet korreláció, ha az ilyen program intézményi autonómiát csökkentő intézkedésekkel jár együtt. A puszta ideológiai címke azonban sem szükséges, sem elégséges feltétel. A diszkriminatív motiváció bizonyításához azonos jogsértések, azonos bizonyítéki helyzetek, összehasonlítható időtartamok és tagállami végrehajtási magatartások páros vizsgálata szükséges. A három vizsgált állam anyaga inkább a tárgyi jogsértésre épülő, politikailag heterogén végrehajtást támasztja alá.

2. Fogalmi, módszertani és forráskritikai keret

A „jogállamiság miatti kötelezettségszegési eljárás” nem önálló szerződéses kategória. Az EUMSZ 258. cikke szerint a Bizottság akkor járhat el, ha megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette. A felszólító levél és az indokolással ellátott vélemény után a Bizottság az EUB-hoz fordulhat. A marasztaló ítélet végrehajtásának elmaradása esetén az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján átalányösszeg vagy kényszerítő bírság kérhető. A Bizottságnak széles mérlegelési joga van abban, hogy indít-e és mikor indít eljárást, de a bírósági szakaszban pontosan meg kell jelölnie a megsértett kötelezettséget és bizonyítania kell a jogsértést.

Szűk értelemben jogállamisági kötelezettségszegési ügynek az tekinthető, amelynek közvetlen tárgya a független bíráskodás, a hatékony jogvédelem, az ítéletek kötelező ereje vagy más, az EUSZ 2. és 19. cikkével szorosan összekapcsolódó intézményi garancia. Tágabb értelemben ide sorolhatók azok az ágazati perek, amelyekben a törvényesség, az egyenlőség, a jogbiztonság vagy az önkény tilalma is megjelenik. A kategóriák összemosása azonban félrevezető – a közjegyzői állampolgársági ügy jogállami jelentősége abban áll, hogy a közhatalmi kivételt szűken értelmezve megakadályozza a szakmai piac nacionalizáló lezárását; ettől még nem válik bírói függetlenségi üggyé.

Az elemzés négyféle anyagot választ el egymástól. Az EUB ítéletei kötelező jogi mércét és konkrét jogsértést rögzítenek. Az Európai Bizottság 2026. évi országfejezetei a legfrissebb hivatalos helyzetképet adják, de ajánlásaik önmagukban nem EUB-ítéletek. A tudományos irodalom az intézményi összefüggéseket és a motivációk alternatív magyarázatait értelmezi. A projektbibliográfia pedig kiindulópont, amelyet kiadói, DOI-, egyetemi repozitóriumi vagy EUB-adattal kellett ellenőrizni.

A kötelező Čuroš-forrás adatai pontosak – a tanulmány az *Oñati Socio-Legal Series* 13(2) számában, 2023-ban, a 626–658. oldalon jelent meg. Címe és empirikus tárgya Magyarország, Lengyelország és Szlovákia; Csehországot nem elemzi önálló esetként. A jelen dokumentum ezért nem tulajdonít neki cseh tényállításokat. Elméleti tesztjét használja – egy bírói beavatkozás akkor közelít a „támadáshoz”, ha olyan változást hoz létre, amely lehetővé teszi a bíró pártatlan döntésének közvetlen vagy közvetett manipulálását; nem minden igazgatási, fegyelmi vagy hatékonysági reform ilyen (Čuroš 2023.626–658).

A holland C-157/09, a luxemburgi C-51/08, az egyesített 90/63 és 91/63, valamint a kiegészítő cseh C-575/16 ügyazonosítóit az EUB és az EUR-Lex nyilvántartása egyaránt megerősíti. A C-157/09 ítélet 2011. december 1-jén született, ECLI-je ECLI:EU:C:2011:794. A C-51/08 nagytanácsi ítélet dátuma 2011. május 24., ECLI-je ECLI:EU:C:2011:336. A C-

575/16 ítélet 2018. március 15-i, ECLI-je ECLI:EU:C:2018:186. Az egyesített 90/63 és 91/63 ügy 1964. november 13-i, ECLI-je ECLI:EU:C:1964:80.

3. A közös uniós standardok és azok instrumentumai

Az EUSZ 2. cikke az emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság és emberi jogok közös értékeit rögzíti. A rendelkezés nem politikai preambulum, de magas absztrakciós szintje miatt a klasszikus kötelezettségszegési keresetekben sokáig nem szolgált önálló operatív mérceként. A jogállamiság tartalma az EUB esetjogában, az EUSZ 19. cikkében és az ágazati uniós normákban vált peresíthetővé.

Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése előírja, hogy a tagállamok biztosítsák az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelmet. Az *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ügy óta e szabály alkalmazási köre nem attól függ, hogy a tagállam egy adott ügyben kifejezetten uniós jogot hajt-e végre, hanem attól, hogy az érintett nemzeti bíróság az uniós jog alkalmazásáról vagy értelmezéséről dönthet-e. A bírói függetlenség így az előzetes döntéshozatali rendszer, az uniós jog egysége és a kölcsönös bizalom szerkezeti feltétele (EUB 2018a.31–43. pont).

A Charta 47. cikke a hatékony jogorvoslathoz és a független, pártatlan, törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz való jogot biztosítja, de a Charta 51. cikke korlátozza a tagállami alkalmazási kört – a Charta akkor köti a tagállamokat, amikor uniós jogot hajtanak végre. Az EUSZ 19. cikk és a Charta 47. cikke ezért részben átfedő, de nem azonos kapu. Az EUSZ 2. cikk értékeinek súlyos veszélyére az EUSZ 7. cikk politikai mechanizmusa reagál; ez nem kötelezettségszegési per, és magas tanácsi küszöbökhöz kötött.

A 2020/2092 rendelet 2. cikke a törvényességet, a jogbiztonságot, a végrehajtó hatalom önkényének tilalmát, a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony jogvédelmet, a hatalmi ágak szétválasztását és a törvény előtti egyenlőséget nevesíti. A rendelet azonban nem általános jogállamisági büntetés. Intézkedéshez annak bizonyítása szükséges, hogy az elvsértés kellően közvetlenül érinti vagy súlyosan veszélyezteti az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy pénzügyi érdekeit.

Az éves jogállamisági jelentés négy pillére – igazságszolgáltatás, korrupcióellenes keret, médiapluralizmus, valamint egyéb intézményi fékek és ellensúlyok – tágabb a kikényszeríthető uniós joganyag körénél. A Bizottság uniós követelményeket, EUB-ítéleteket, európai ajánlásokat és összehasonlító jó gyakorlatokat együttesen használ. Ez indokolja az ajánlások diagnosztikai értékét, de azt is, hogy a „nincs előrelépés” minősítésből nem következik automatikusan az EUMSZ 258. cikk szerinti jogsértés.

4. Csehország – alkotmányos pluralizmus és korlátozott uniós konfliktus

4.1. Alkotmányos és bírói szerkezet

A cseh alkotmányos rend 1993 óta kifejezetten demokratikus jogállamként határozza meg az államot, és elkülönült Alkotmánybíróságot működtet. A cseh alkotmánybíráskodás nem egyszerűen hierarchikus jogszabály-ellenőrzés – a rendszerváltás után a demokratikus állam materiális magjának, az alapjogoknak és a hatalmi korlátoknak a védelmében erős szerepet vállalt. A Lisszaboni Szerződésről hozott határozatokban az Alkotmánybíróság az integrációt a szuverenitás gyakorlásának, nem elvesztésének tekintette, de fenntartotta a hatáskör-átruházás alkotmányos korlátainak végső ellenőrzését (Přibáň 2015.180–199).

Az együttműködés nem konfliktusmentes. A *Landtová* előzetes döntéshozatali ügyet követő *Holubec* határozatban a cseh Alkotmánybíróság az EUB értelmezését ultra viresnek minősítette. Přibáň ezt nem egy következetesen unióellenes doktrína bizonyítékaként, hanem a cseh legfelsőbb bíróságok közötti belső konfliktus és a megosztott szuverenitás feszültségeként értelmezi (Přibáň 2015.190–198). A konfliktus súlyos volt, de nem fejlődött az uniós ítéletek általános megtagadásává vagy a rendes bíróságok politikai alárendelésévé.

Coman összehasonlító kutatása szerint a közép- és kelet-európai igazságügyi reformok eredménye nem vezethető le pusztán az EU feltételességéből. A nemzeti bírói és politikai szereplők közötti erőviszonyok, a szakmai szervezetek és a belső reformkoalíciók határozzák meg, hogy az európai standardok tényleges autonómiát teremtenek-e (Coman 2014.892–924). Coman elemzése alapján ez magyarázhatja, hogy Csehországgal szemben miért nem indult a magyar és lengyel ügyekhez hasonló eljárássorozat. A szerző ebben az alkotmánybíróság, a többközpontú pártrendszer, a parlamenti váltógazdaság és a civil kontroll szerepét emeli ki.

Čuroš elméleti tesztje alapján a 2025-től működő kétfokú fegyelmi rendszer önmagában nem támadás a bírói függetlenség ellen. A magasabb bíróságok első fokon, a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság másodfokon járnak el, és egységesítő tanács segíti a következetes gyakorlatot. A Bizottság 2026-ban pozitív érintetti visszajelzésekről számolt be. A rendszer a döntési autonómiát fenyegető politikai „hüvelykujj” helyett jogorvoslati garanciát ad, ezért a rendelkezésre álló adatok alapján reformnak, nem rendszerszintű támadásnak minősül (Čuroš 2023.633–643; Európai Bizottság 2026a.3–4).

4.2. A 2026. évi jogállamisági helyzet

A 2026. évi bizottsági jelentésben a bírói függetlenség lakossági megítélése 70, a vállalkozások körében 60 százalék volt, mindkettő magas kategória. A bírói illetmény számítását 2026. január 1-jétől visszaállították a korábbi, objektív módszerre, miután az

Alkotmánybíróság a 2025-re rögzített nominális szabályt alkotmányellenesnek találta. Ez a fejlemény a belső alkotmányos korrekció működését mutatja. Ugyanakkor a politikusok egyedi bírákat és folyamatban lévő ügyeket érintő nyilatkozatai gyakoribbá váltak, ami a bíróságok iránti bizalmat veszélyeztetheti (Európai Bizottság 2026a.3–4).

Az igazságszolgáltatás hatékonysága jó, de a digitális ügyiratkezelés késik. A korrupciós nyomozások, vádemelések és elítélések száma stabil, és magas szintű ügyek is folyamatban vannak; problémát jelent viszont az eljárások hossza és annak tartós biztosítása, hogy a nyomozás és a vádhatóság politikai befolyástól mentes maradjon. A Bizottság 2026-ban további büntetőeljárási reformot, az összeférhetetlenségi szabályok és a tényleges tulajdonosi átláthatóság felülvizsgálatát, valamint a „forgóajtó" helyzetek rendezését ajánlotta (Európai Bizottság 2026a.2., 8–12.).

A médiaterületen a szabályozó hatóság új jogköreiről szóló törvényjavaslat még függőben volt, a közszolgálati média előfizetési díjának eltörlésére irányuló kormányzati terv pedig finanszírozási és függetlenségi aggályokat keltett. A médiatulajdon átláthatóságában nem történt további előrelépés, és az újságírókat továbbra is komoly verbális fenyegetések, zaklatások érik. A jogalkotásban a gyorsított eljárások és az idegen tárgyú módosítások korlátozzák a társadalmi konzultációt (Európai Bizottság 2026a.1–2., 13–18.). Ezek jogállami kockázatok, de a jelentés nem állítja, hogy a bírósági rendszer politikai alárendelése vagy tartós demokratikus leépítés történt volna.

Buben és Kouba szerint a cseh demokrácia a régió illiberális tendenciáival szemben ellenállóbbnak bizonyult. A liberális-szekuláris politikai hagyomány, a pluralista pártverseny és az egységes nemzeti-vallási illiberális projekt hiánya megnehezítette a hatalom tartós alkotmányos koncentrációját (Buben–Kouba 2023.108–114). E tétel nem zárja ki a populizmust, a médiakoncentrációt vagy az összeférhetetlenségi problémákat, de megmagyarázza, miért nem elegendő a szuverenista retorika az uniós eljárási koncentráció előrejelzéséhez.

4.3. A C-575/16 közjegyzői ügy

A C-575/16 Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben a cseh szabályozás a közjegyzői hivatáshoz való hozzáférést cseh állampolgársághoz kötötte. A Bizottság az EUMSZ 49. cikkére hivatkozott; Csehország az EUMSZ 51. cikk szerinti közhatalmi kivételt állította. Az EUB ismételten kimondta, hogy a kivétel csak a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételre vonatkozik, és a cseh közjegyzőkre bízott tevékenységek összessége nem érte el ezt a küszöböt (EUB 2018.99–133. pont).

Az ügy objektív. A jogi standard a letelepedés szabadsága és annak szűken értelmezendő kivétele; a ténykérdés az volt, hogy a közjegyzői tevékenység jellege indokolja-e az állampolgársági feltételt. A marasztalás nem a cseh kormány általános politikájára, hanem egy meghatározott hozzáférési korlátozásra vonatkozott. Ráadásul ugyanaz a mérce korábban számos nyugat- és dél-európai tagállammal szemben is érvényesült. A cseh ügy ezért nem támogatja a konzervatív vagy keleti tagállamokkal szembeni önálló ideológiai szelekció tézisét.

5. Hollandia

5.1. Alkotmányos felülvizsgálat és a hatalmi ágak közös felelőssége

Hollandia stabil parlamentáris demokrácia, de alkotmányos szerkezete európai összehasonlításban sajátos. Az alkotmány 120. cikke tiltja, hogy a bíróságok a parlament által elfogadott törvényeket az alkotmánnyal összevessék. Nincs elkülönült alkotmánybíróság. A bíróságok ugyanakkor alkalmazhatják a közvetlen hatályú nemzetközi és uniós normákat, felülvizsgálhatják az alacsonyabb szintű jogszabályokat, és értelmezés útján jelentős jogvédelmet adnak.

De Poorter szerint a holland modellt félrevezető egyszerűen törvényhozói felsőbbségként leírni. Az alkotmányosság a parlament, a kormány, az Államtanács, a rendes bíróságok, a nemzetközi bíróságok és az uniós jog közötti többközpontú, kölcsönös felelősségben érvényesül (de Poorter 2013.89–105). A modell előnye a demokratikus törvényhozás erős felelőssége és az intézményi párbeszéd; hátránya, hogy ha a törvényhozási, végrehajtási és bírói kontroll egyszerre válik formalistává, nincs egyetlen, erős alkotmányos fórum, amely korán megállítaná a jogsérelmet.

5.2. A gyermekgondozási támogatási botrány mint belső jogállami kudarc

A holland gyermekgondozási támogatási botrány azt mutatja, hogy jogállami válság nemcsak a bíróságok politikai elfoglalásából keletkezhet. A túlságosan szigorú csalásellenes szabályok, az automatizált kockázatértékelés, az aránytalan teljes visszakövetelés, a kettős állampolgársághoz kapcsolódó profilalkotás, a hiányos parlamenti információ és a közigazgatási bíráskodás kezdeti formalizmusa egymást erősítette. Több tízezer szülőt minősítettek tévesen vagy aránytalanul csalónak, súlyos pénzügyi és családi következményekkel.

Bouwmeester a történteket nem egyetlen hibás algoritmusra, hanem a parlamenti és bírói ellenőrzés összekapcsolódó hiányaira vezeti vissza. A jogalkotás elégtelenül vizsgálta az arányossági kockázatot; a parlamenti ellenőrzés későn jutott információhoz; a közigazgatási

bíráskodás pedig hosszú ideig elfogadta a merev végrehajtást. A kudarc ezért rendszerszintű volt, de egy demokratikus rendszer önkorrekciós csatornáin keresztül vált láthatóvá – vizsgálóbizottság, kormányzati felelősségvállalás, bírói gyakorlatváltozás és jogalkotási reform követte (Bouwmeester 2023.13–37).

Ez az eset az uniós szelektivitási vita szempontjából kétirányú tanulság. Egyrészt bizonyítja, hogy súlyos jogállami sérelem nyugat-európai, nem szuverenista kormányzás alatt is kialakulhat. Másrészt nem minden ilyen sérelem tartozik automatikusan az EU kötelezettségszegési hatáskörébe. Ha a tagállami intézkedés nem az uniós jog végrehajtása, a Charta önmagában nem nyit általános uniós alapjogi felülvizsgálatot. Az EU fellépésének eltérése ezért csak akkor bizonyít politikai kettős mércét, ha az összehasonlított ügyek uniós hatásköri és ténybeli helyzete is azonos.

5.3. A 2026. évi helyzet és a tervezett alkotmányos garanciák

A Bizottság 2026-os jelentése szerint a bírói függetlenség megítélése Hollandiában nagyon magas – a lakosság 77, a vállalkozások 85 százaléka értékelte jónak vagy nagyon jónak. A Szenátus előtt volt az a javaslat, amely megszüntetné az igazságügyi miniszter egyedi ügyekben adható ügyészségi utasítási jogát. Tárgyalás alatt állt továbbá a klasszikus alkotmányos alapjogokkal szembeni bírói törvényfelülvizsgálat, a bíróságok önálló költségvetése és a végrehajtó hatalom szerepének csökkentése az Igazságszolgáltatási Tanács kinevezésében (Európai Bizottság 2026b.1–4.).

E reformok jelentősége nem az, hogy a holland bíróságok jelenleg ne lennének függetlenek, hanem az, hogy az informális bizalmi kultúrát formális biztosítékokkal egészítenék ki. A támogatási botrány után a jogállami védelem kevésbé támaszkodhat kizárólag intézményi önmérsékletre. De Poorter közös felelősségi téziséből is az következik, hogy a többközpontú rendszer csak akkor működik, ha minden szereplő ténylegesen ellátja ellenőrző funkcióját (de Poorter 2013.99–105).

A 2026-os jelentés az igazságszolgáltatás munkakörülményeiben jelentős előrelépést, a jogi segítségnyújtás tartós finanszírozási növelését, magas digitalizáltságot és jó hatékonyságot állapított meg. Ugyanakkor a magas biztonsági fokú börtönökben a védő–ügyfél beszélgetések vizuális megfigyelése ügyvédi titokkal kapcsolatos aggályokat keltett. A korrupció üldözése hatékony maradt, de a kormány és parlament tagjaira vonatkozó lobbiszabályok szigorítása lassan haladt (Európai Bizottság 2026b.4–10.).

A médiaszabályozó függetlenül működik, és a közszolgálati média reformja halad, de a médiapiaci koncentráció és a tulajdonosi átláthatóság továbbra is probléma. Az újságírók

biztonságát szolgáló intézmények megerősödtek, miközben az online fenyegetések és egyes politikusi nyilatkozatok dermesztő hatása fennmaradt. Az Államtanács javaslatai alapján folytatódott a hatalmi ágak közötti jogállami párbeszéd intézményesítése (Európai Bizottság 2026b.11–20.).

5.4. A C-157/09 közjegyzői ügy

A C-157/09 Bizottság kontra Hollandia ügyben a holland jog a közjegyzői hivatást holland állampolgároknak tartotta fenn. Hollandia a közjegyzői okiratok hitelességére, végrehajthatóságára, a közjegyző pártatlanságára és közfeladataira hivatkozott. Az EUB elismerte a szakma közérdekű funkcióját, de elválasztotta a közérdeket a közhatalom közvetlen és sajátos gyakorlásától. A közjegyző főszabály szerint a felek szabad akaratából jár el; nem dönt vitás jogról bíróként, és a jogellenes aktus hitelesítésének megtagadása után a felek módosíthatják vagy elhagyhatják ügyletüket (EUB 2011a.55–90. pont).

Az ítélet ezért az állampolgársági feltételt az EK 43. cikkével ellentétes közvetlen megkülönböztetésnek minősítette. Nem kifogásolta a közjegyzői rendszer egészét, a létszámkorlátozást, a díjazást vagy a szakmai minőségi követelményeket. A jogorvoslat célzott volt – megnyitni a hivatáshoz való hozzáférést más tagállami állampolgárok előtt. Az ügy jogi logikája megegyezik a luxemburgi és cseh üggyel, miközben Hollandia politikai profilja eltért e két államétól.

6. Luxemburg

6.1. Alkotmánybíráskodás és a nemzetközi jog elsőbbsége

Luxemburg alkotmányos kultúráját hosszú ideig evolucionista, politikai és pragmatikus jelleg jellemezte. Az elkülönült Alkotmánybíróság csak 1997-ben jött létre, és 1998-ban kezdett működni. Hatásköre hagyományosan konkrét normakontrollra épült – rendes bíróság kérdésére vizsgálta a törvény alkotmányosságát, közvetlen egyéni panasz és általános megsemmisítő hatály nélkül.

Gerkrath szerint a luxemburgi rendes bíróságok már jóval korábban „magasabb jogként” kezelték a nemzetközi jogot, és az uniós joggal szemben kifejezetten nyitott, olykor deferens gyakorlatot követtek. Az alkotmányos és nemzetközi jogi kontroll kettőssége ugyanakkor töredezettséget okozhatott – az Alkotmánybíróság korlátozott hatáskörrel, a rendes bíróságok pedig a nemzetközi és uniós normák elsőbbségére támaszkodva jártak el (Gerkrath 2019.221–267). Sauer doktori értekezése hasonlóan arra jutott, hogy a konvencionalitási és

alkotmányossági kontroll intézményi szétválasztása jogbizonytalanságot és eltérő felsőbírósági gyakorlat kockázatát hordozza (Sauer 2018.1–507).

A 2023-ban hatályba lépett átfogó alkotmányreform a korábbi szöveget korszerűsítette, és a bírói függetlenség szervezeti garanciáit is megerősítette. Létrejött a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács, amely a bírák és ügyészek kinevezésében, értékelésében, előmenetelében és fegyelmi rendszerében központi szerepet kapott. A luxemburgi modell nem a nemzeti alkotmányos identitás uniós joggal szembeni konfliktusára, hanem a többszintű jogvédelem összehangolására épül.

6.2. A 2026. évi helyzet

A 2026. évi országjelentés szerint a bírói függetlenséget a lakosság 78, a vállalkozások 75 százaléka értékelte jónak vagy nagyon jónak. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács hatékonyan látta el feladatait; az érintettek ugyanakkor részletesebb indokolást és átláthatóbb információáramlást kívántak a kinevezési döntéseknél. A digitalizációban előrelépés történt, de a polgári, büntető- és közigazgatási eljárások teljes elektronizálása még nem fejeződött be (Európai Bizottság 2026c.2–5.).

Az igazságszolgáltatás hatékony, ugyanakkor minden fokon növekedett az ügyek elintézési ideje, és nehézséget jelent a többnyelvű, megfelelően képzett bírák és ügyészek toborzása. A tervezett, menekültügyi és migrációs ügyekre szakosodó közigazgatási fórum hatékonysági célt szolgál, de megfelelő személyzeti és eljárási garanciákat igényel (Európai Bizottság 2026c.4–6.).

A korrupcióérzékelés az EU legalacsonyabbjai közé tartozik. Nemzeti kockázatértékelés indult, az antikorrupciós szervek emberi erőforrásai jelentősen nőttek, a parlamenti átláthatósági nyilvántartás és a politikai csoportok pénzügyi ellenőrzése erősödött. A médiarendszer reformja a szabályozó hatóság és a Sajtótanács szerepét növelné; a közszolgálati rádió függetlenül működik. Továbbra is szükséges a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés szabályainak befejezése és az emberi jogi konzultatív bizottság szervezeti függetlenségének megerősítése (Európai Bizottság 2026c.7–17.).

6.3. Az egyesített 90/63 és 91/63 ügy – az önsegély tilalma

Az 1964-es *Bizottság kontra Luxemburg és Belgium* ügy tárgya különleges importengedély-díj volt egyes tejtermékekre, amely az akkori EGK-Szerződés 12. cikkének vámegyenértékű terheket befagyasztó szabályába ütközött. Luxemburg és Belgium azzal védekezett, hogy a Közösség, különösen a Tanács maga sem teljesítette a közös tejpiaci

szervezet időben történő létrehozására vállalt kötelezettségét, ezért a nemzetközi jog kölcsönösségi logikája alapján ők is visszatarthatták saját teljesítésüket.

Az EUB ezt elutasította. A Szerződés nem pusztán kölcsönös államközi kötelezettségeket hozott létre, hanem új jogrendet, amely saját eljárásokat biztosít a jogsértések megállapítására és szankcionálására. A tagállamok ezért – kifejezett eltérő rendelkezés hiányában – nem „vehetik saját kezükbe a jogot", és egy uniós intézmény mulasztása nem mentesíti őket saját kötelezettségük alól (EUB 1964.631–634.).

Phelan szerint ez az ítélet a *Van Gend en Loos* és a *Costa kontra ENEL* mellett az uniós jogrend alkotmányosodásának harmadik alapköve. Az államközi ellenintézkedés feladását az tette fenntarthatóvá, hogy az uniós kötelezettségeket a Bizottság kötelezettségszegési keresete, a magánfelek nemzeti perindítása, a közvetlen hatály, az elsőbbség és az előzetes döntéshozatal együtt képes kikényszeríteni (Phelan 2016.6–25). A döntés jogállami jelentősége tehát nagyobb, mint az eredeti mezőgazdasági tárgy – az intézményes jogérvényesítés elsőbbségét állítja az egyoldalú politikai megtorlással szemben.

6.4. A C-51/08 közjegyzői ügy

A C-51/08 Bizottság kontra Luxemburg ügyben a közjegyzői hivatáshoz luxemburgi állampolgárság kellett. Luxemburg a közjegyzői okiratok hitelességét, bizonyító erejét, végrehajthatóságát, továbbá a közjegyzők ingatlan-, öröklési és társasági jogi funkcióit a közhatalom gyakorlásához kapcsolta. Az EUB nagytanácsa azonban a közhatalmi kivételt szűken értelmezte, és megállapította, hogy a közjegyzői tevékenységek nem jelentenek közvetlen és sajátos közhatalom-gyakorlást (EUB 2011b.82–125. pont).

A marasztalás az EK 43. cikkén alapult. A szakmai képesítések elismerésére vonatkozó irányelvi kifogás egy részében a Bizottság nem tudta megfelelően bizonyítani a jogsértést, ami fontos eljárási ellensúly – a kötelezettségszegési perben a politikai vagy közérdekű cél nem helyettesíti a kereset pontos jogi és bizonyítási megalapozását. Az ítélet tehát egyszerre mutat szigorú tagállami felelősséget és a Bizottság keresetének bírói korlátozását.

7.1. Milyen standardokra hivatkoznak?

A három ország esetében a kötelezettségszegési perek közvetlen standardja tételes és ellenőrizhető volt. A közjegyzői ügyekben az állampolgársági megkülönböztetés tilalma, a letelepedés szabadsága és a közhatalmi kivétel szűk értelmezése; az 1964-es luxemburgi ügyben a vámegyenértékű terhek tilalma és a Szerződéses eljárások kizárólagossága. Ezek mellett a mai jogállami vizsgálat horizontális standardjai az EUSZ 2. és 19. cikke, a Charta 47. cikke, valamint a 2020/2092 rendeletben részletezett elvek.

A 2026-os országjelentésekben szereplő problémák – ügyészi függetlenség, bírói kinevezés, bírósági költségvetés, jogalkotási konzultáció, médiatulajdon átláthatósága, lobbiszabályok, közérdekű adatokhoz hozzáférés – jogi státusza nem egységes. Némelyik közvetlen uniós kötelezettséghez kapcsolódik; másik az EUB által konkretizált strukturális garancia; megint másik jó kormányzási ajánlás. Az objektív elemzés alapfeltétele e kategóriák következetes megjelölése.

7.2. Hol vannak lefektetve a standardok?

Nincs egységes „európai jogállamisági kódex". A közös érték az EUSZ 2. cikkében, a bírói jogvédelem az EUSZ 19. cikkében és a Charta 47. cikkében, az eljárás az EUMSZ 258–260. cikkében, a tagállami értékveszély politikai kezelése az EUSZ 7. cikkében, a költségvetési kapcsolatú elvek a 2020/2092 rendeletben találhatók. Az egyes konkrét ügyekhez további szerződési szabadságok, rendeletek és irányelvek társulnak.

Ez a többrétegűség nem azonos a standard hiányával. Az EU korlátozott hatáskörű jogrend – az általános alkotmányos aggályt gyakran olyan tételes kapcsolópont teszi peresíthetővé, mint a letelepedési szabadság, az egyenlő bánásmód, az adatvédelem vagy a közbeszerzés. A veszély az, hogy a belső piaci „kapu" csak a rendszerszintű probléma egy szeletét orvosolja; az előny viszont a pontos kereseti tárgy és a bíróilag ellenőrizhető bizonyítás.

7.3. Milyen motiváció érhető tetten?

Az első motiváció az uniós jog egysége. Az 1964-es ítélet óta a tagállam nem válaszolhat egy vélt uniós jogsértésre saját kötelezettségének felfüggesztésével. A második a gazdasági és polgári egyenlőség – a közjegyzői állampolgársági feltételek eltávolítása a tagállami szakmai piacok megnyitását szolgálta. A harmadik az igazságszolgáltatási együttműködés – független nemzeti bíróság nélkül nem működik az előzetes döntéshozatal és a kölcsönös elismerés. A negyedik a megelőzés – az éves jelentések a jogsértés elmélyülése előtt próbálnak reformot ösztönözni.

E motivációk normatívak és politikailag választottak abban az értelemben, hogy az EU a Szerződésekben rögzített liberális-demokratikus és piac-integrációs értékeket védi. Ez azonban nem azonos a pártpolitikai elfogultsággal. Az EU nem értéksemleges egy olyan programmal szemben, amely az egyenlőséget, a bíróság függetlenségét vagy az uniós jog elsőbbségét tagadja; de a jogi fellépéshez továbbra is azonosítható hatáskör és kötelezettség szükséges.

7.4. Kimutatható-e a konzervatív–szuverenista államok hátrányos kezelése?

A jelen három ország alapján nem. A közjegyzői ügyek összehasonlítható „természetes kísérletet” adnak – ugyanaz a Bizottság, ugyanaz az alapszabadság, ugyanaz a szakma és lényegében ugyanaz a közhatalmi védekezés politikailag különböző államok ellen. A 2011. május 24-i ítéletcsomag Belgiumot, Franciaországot, Luxemburgot, Ausztriát, Németországot, Görögországot és Portugáliát érintette; Hollandia 2011 decemberében, Csehország 2018-ban kapott azonos lényegű marasztalást. Ez az ügycsoport inkább következetes ágazati végrehajtást, mint ideológiai célzást mutat.

Csehország további ellenpróba. A Babiš-korszakban populista politikai koncentráció, médiatulajdonosi és összeférhetetlenségi aggályok jelentkeztek, a cseh Alkotmánybíróság pedig egy alkalommal ultra vires konfliktusba került az EUB-val. Mégsem alakult ki EUSZ 7. cikk szerinti eljárás vagy tömeges, bírói függetlenségi kötelezettségszegési per. A különbséghez hozzájárult, hogy nem történt a bíróságok és alkotmányos ellensúlyok összehangolt, tartós elfoglalása, és az intézményi önkorrekció működőképes maradt.

Hollandia a másik irányú ellenpróba. A támogatási botrány súlyos, tömeges jogsérelmet és ellenőrzési kudarcot tárt fel, mégsem vált a Magyarországgal szembeni ügyekhez hasonló, EUSZ 19. cikkére alapított uniós per tárgyává. Ez részben az uniós hatáskör korlátjával, részben a belső feltárással és korrekcióval magyarázható. A szelektivitás állítása akkor lenne erős, ha bizonyítható volna, hogy a Bizottság egy teljesen azonos, uniós jog által szabályozott tényállásnál másként járt el pusztán a kormány ideológiája miatt.

A nyers eljárásszám önmagában használhatatlan. A legtöbb kötelezettségszegési ügy környezetvédelmi, adó-, közlekedési, belső piaci vagy átültetési ügy. Egy nagy és szabályozásilag aktív államnak több technikai ügye lehet, anélkül hogy jogállami válságban lenne. A meggyőző összehasonlításhoz ügytípusonként kell kódolni a megsértett normát, a jogsértés tartamát, a Bizottság tudomásszerzésétől eltelt időt, az előzetes szakasz hosszát, az ítélet eredményét és végrehajtását.

Következtetések

Az első kutatási kérdésre a három ország világos választ ad. A Bizottság konkrét uniós kötelezettség alapján jár el. A vizsgált közjegyzői ügyekben ez a letelepedés szabadsága és a közhatalmi kivétel; az 1964-es luxemburgi ügyben a vámjellegű terhek tilalma és az intézményes jogérvényesítés kizárólagossága. A mai, szűk jogállamisági perek központi mércéje az EUSZ 19. cikkében foglalt hatékony bírói jogvédelem, az EUSZ 2. cikkének értékhátterével.

A második kérdésben a standardok több instrumentumban rétegződnek. Az EUSZ, az EUMSZ, a Charta, a másodlagos jog és az EUB esetjoga együtt adja a kötelező keretet. A feltételességi rendelet és az éves jogállamisági jelentés eltérő funkciójú – az előbbi költségvetés-védelmi jogi mechanizmus, az utóbbi megelőző monitoring.

A harmadik kérdésben nem az objektív mércék teljes hiánya, hanem azok eltérő jogi kötőereje és a Bizottság eljárásindítási mérlegelése igényel kritikát. A közjegyzői ügyekben a mérce és a bizonyítás kifejezetten objektív volt. A puha ajánlásoknál nagyobb az értékelési mozgástér, ezért azokat nem szabad automatikusan jogsértéssé alakítani. A motivációk között az uniós jog egysége, az egyenlő piaci hozzáférés, a bírói együttműködés, a kölcsönös bizalom és a korai megelőzés azonosítható.

A negyedik kérdésre e három állam nem támasztja alá, hogy a konzervatív–szuverenista politikát folytató országok önmagában ideológiai okból több kötelezettségszegési eljárást kapnának. Az azonos közjegyzői jogsértést heterogén tagállami körrel szemben üldözték. Csehország populista periódusai nem vezettek rendszerszintű uniós jogállamisági perhullámhoz; Hollandia súlyos belső jogállami kudarca pedig nem vált automatikusan uniós perré. Az eljárási koncentrációt ezért elsősorban a konkrét uniós hatáskör, az intézményi beavatkozás mélysége, a jogsértések halmozódása és az együttműködési-végrehajtási magatartás alapján kell magyarázni.

A három ország közös tanulsága, hogy a jogállamiság uniós védelme nem kizárólag válságkezelés. A célzott belső piaci perek, az alkotmányos párbeszéd, a nemzeti önkorrekció és az éves monitoring ugyanannak a többszintű rendszernek különböző elemei. A rendszer legitimációja azon múlik, hogy a Bizottság megjelölje a jogi mércét, hasonló ügyeket hasonlóan kezeljen, az ajánlást ne tüntesse fel kötelező normaként, és az eljárást a tényleges jogsértéshez, ne a kormány politikai címkéjéhez igazítsa.

VI. Olaszország

Bevezetés

Az olasz eset három okból különösen alkalmas az uniós jogállamisági fellépés természetének vizsgálatára. Először – Olaszországban az uniós jog elsőbbsége és a nemzeti alkotmányos alapelvek közötti konfliktus nem egy, a bíróságokat politikailag alárendelő reformból, hanem független bíróságok közötti jogértelmezési vitából nőtt ki. Másodszor – a Taricco-saga megmutatta, hogy egy első pillantásra „objektív" uniós eredménykötelezettség – az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások hatékony és visszatartó büntetése – maga is bizonytalanná válhat, ha a jogalkalmazónak olyan kifejezéseket kell tartalommal megtöltenie, mint a „súlyos csalás" vagy az esetek „jelentős száma". Harmadszor – a 2022 óta hivatalban lévő jobboldali, szuverenista retorikát is használó kormány időszaka teszteli azt a hipotézist, hogy az ilyen politikai irányultság önmagában fokozott uniós jogérvényesítést vált ki.

Az elemzés fő megállapítása szerint az olasz anyag nem igazolja az ideológiai automatikusságot. A Taricco-ügy nem az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárás, hanem az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatal volt; ráadásul 2015–2018 között, jóval a Meloni-kormány előtt zajlott. A Bizottság 2026-ban komoly aggályokat rögzít az eljárások hosszával, az összeférhetetlenségi és lobbiszabályok hiányosságaival, a közszolgálati média függetlenségével, a rágalmazási reform elmaradásával, a sürgősségi rendeletek és bizalmi szavazások sűrű használatával, valamint a civil tér szűkülésével kapcsolatban. Ugyanakkor nem állapít meg rendszerszintű bírói alárendelést, és jelentős előrelépést is elismer a digitalizáció, a hátralékcsökkentés, a korrupciómegelőzési stratégia és a médiatanács pénzügyi autonómiája terén (Európai Bizottság 2026.2–3, 4–8, 13–20). A Bizottság megfigyeléseinek döntő része ajánlás és monitoring, nem kötelezettségszegési kereset.

Az uniós fellépés jogi magja több szinten található. Az EUSZ 2. cikke értékeket rögzít; az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése a lojális együttműködést, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése a hatékony bírói jogvédelmet teszi kikényszeríthetővé; az Alapjogi Charta 47. cikke a hatékony jogorvoslatot és a független bíróságot védi. Az EUMSZ 258–260. cikke adja a kötelezettségszegési eljárás menetét, az EUMSZ 325. cikke pedig a Taricco-ügyben alkalmazott, különös pénzügyiérdek-védelmi mércét. A személyes adatok megőrzésénél a Charta 7., 8., 11. és 52. cikke, valamint az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv 15. cikke a meghatározó. Az igazságszolgáltatás hatékonyságát ezen túl a jogállamisági jelentés,

az uniós igazságügyi eredménytábla, az európai szemeszter és az olasz helyreállítási terv mérföldkövei számszerűsítik.

A standardok tehát nem hiányoznak, de nem azonos pontosságúak. Az EUMSZ 325. cikk szerinti hatékonysági és egyenértékűségi követelmény normatív támpontot ad, a Taricco I-ben kialakított bírói teszt azonban a büntetőjogi törvényesség számára elégtelenül meghatározott volt. A Taricco II és az olasz Alkotmánybíróság 115/2018. számú határozata ezt úgy korrigálta, hogy a törvényességet nem pusztán olasz „ellenkorlátként", hanem a Charta 49. cikkében és a közös alkotmányos hagyományokban gyökerező uniós alapelvként kezelte (EUB 2017.51–62. pont; Corte costituzionale 2018.7–14. pont). Ez az olasz eset legfontosabb tanulsága – a standard objektivitását nem kizárólag előzetes részletessége, hanem az indokolási, párbeszédi és korrekciós mechanizmusok minősége is meghatározza.

2. Fogalmi és módszertani kiindulópont

A „jogállamiság miatti kötelezettségszegési eljárás" kifejezést szűken és tágabban is használják. Szűk értelemben csak azokat az EUMSZ 258. cikke szerinti ügyeket indokolt ide sorolni, amelyekben a Bizottság valamely konkrét uniós kötelezettség – tipikusan az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése, a Charta 47. cikke vagy egy ágazati irányelv – megsértését a bírói függetlenséggel, a hatékony jogorvoslattal vagy más jogállami garanciával kapcsolja össze. Tág értelemben a körbe bekerülhet a 2020 óta működő éves jogállamisági ciklus, az EUSZ 7. cikke, a költségvetési feltételesség, a helyreállítási terv mérföldkövei, valamint az előzetes döntéshozatali eljárásokból kialakuló jogállami ítélkezés is. Ezek célja és joghatása azonban eltér, ezért az eljárásszámok összevetése csak azonos kategóriák között értelmes.

Olaszország esetében ez a különbségtétel nélkülözhetetlen. A Taricco-sagát gyakran az uniós elsőbbség, az alkotmányos identitás és a jogállamiság konfliktusának emblematikus történeteként tárgyalják, de formailag egyik Taricco-döntés sem a Bizottság Olaszországgal szembeni keresetéből született. Nem volt felszólító levél, indokolással ellátott vélemény, majd EUMSZ 258. cikk szerinti marasztalási kérelem. Az olasz bíróságok kezdeményezték az EUMSZ 267. cikke szerinti párbeszédet. A saga ezért azt mutatja meg, milyen anyagi standardokra támaszkodhat az uniós jog, és hogyan reagálnak rá a nemzeti alkotmányos intézmények; önmagában viszont nem növeli az Olaszország ellen indított kötelezettségszegési eljárások számát.

Az értékelés forrásbázisa a megadott tíz tudományos mű, az EUB és az olasz Alkotmánybíróság hivatalos határozatai, továbbá az Európai Bizottság 2026. évi olasz országfejezete. A bibliográfiai adatok kiadói és intézményi nyilvántartással történt összevetése

több pontosítást eredményezett. Mikhel Timmerman tanulmánya a *Common Market Law Review* 53. évfolyamának 3. számában, a 779–796. oldalon jelent meg; Mastroianni Amalfitano szerkesztette kötetben közölt fejezete a 135–151. oldalon található; Montuori és Tondi kötetelemzése pedig 2025-ös online/nyomtatott megjelenésű, a 129–150. oldalon. Ezeket a pontosított adatokat használja az elemzés.

3. Milyen standardokra hivatkozhat az Európai Bizottság?

Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot az emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség és emberi jogok mellett az Unió alapértékévé teszi. A rendelkezés önmagában magas absztrakciós szinten áll. Kötelezettségszegési keresetben ezért a Bizottság rendszerint olyan további normával kapcsolja össze, amely konkrét kötelezettséget ír elő. A bírói függetlenség területén ilyen az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése – a tagállamoknak biztosítaniuk kell az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelmet. Ha a nemzeti intézkedés az uniós jog végrehajtásának körében jár el, a Charta 47. cikke a törvény által megelőzően létrehozott, független és pártatlan bírósághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot részletezi.

Az intézményi összefüggés további normái az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének lojális együttműködési kötelezettsége és az uniós jog elsőbbsége. Az elsőbbség nincs egyetlen operatív szerződéscikkben teljesen kodifikálva, de az EUB állandó ítélkezési gyakorlata alapján a közvetlen hatályú uniós normával ellentétes nemzeti rendelkezést a nemzeti bíróságnak mellőznie kell. A jogállamiság tartalmi körvonalait a 2020/2092 rendelet 2. cikke is felsorolja – ide tartozik a törvényesség, a jogbiztonság, a végrehajtó önkényének tilalma, a hatékony bírói jogvédelem, a hatalmi ágak elválasztása, a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség. E rendelet alkalmazásához azonban a jogállami sérelem és az uniós költségvetés kellően közvetlen érintettsége is szükséges.

A kötelezettségszegési mechanizmus eljárási alapja az EUMSZ 258. cikk. A Bizottság vizsgál, felszólító levelet, majd indokolással ellátott véleményt bocsáthat ki, és mérlegeli, hogy az EUB elé viszi-e az ügyet. A Bíróság marasztaló ítéletének végre nem hajtása esetén az EUMSZ 260. cikke pénzügyi szankcióhoz vezethet. A Bizottság mérlegelési jogköre széles; az egyénnek nincs alanyi joga arra, hogy a Bizottság valamely panasz alapján pert indítson. Ez a mérlegelés jogpolitikai teret nyit, de nem jelenti azt, hogy a kereset jogalap nélkül állhat – a Bíróság előtt konkrét, bizonyítható uniós kötelezettség megsértését kell bemutatni (Várnay 2015.61–78; Bonelli 2022.30–58).

Olaszország sajátos anyagi standardja a Taricco-ügyben az EUMSZ 325. cikk (1)–(2) bekezdése volt. Az első bekezdés hatékony és visszatartó intézkedéseket kíván az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalással szemben; a második az egyenértékűség elvét konkretizálja azzal, hogy az Unió pénzügyi érdekeit ugyanolyan védelemben kell részesíteni, mint a tagállam saját pénzügyi érdekeit. Ehhez kapcsolódott a 2006/112/EK héairányelv, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése, valamint az 1995. évi PIF-egyezmény. A 2017/1371/EU PIF-irányelv később részben harmonizálta a büntetőjogi védelmet, így az a szabályozási hiány, amelyben a Taricco I megszületett, ma már szűkebb (EUB 2017.30–45. pont).

A büntetőjogi hatékonyság ellenpólusa maga is uniós jogi standard – a Charta 49. cikkében rögzített *nullum crimen, nulla poena sine lege* elv, amely magában foglalja a hozzáférhetőséget, az előreláthatóságot, a pontosságot és a súlyosabb büntetőjogi szabály visszaható alkalmazásának tilalmát. A Charta 51. cikk (1) bekezdése ezt a tagállamokra akkor terjeszti ki, amikor uniós jogot hajtanak végre, az 52. cikk (3) bekezdése pedig az EJEE megfelelő jogával biztosít összhangot. Az olasz Alkotmány 25. cikkének második bekezdése ugyanezt a törvényességi elvet különösen szélesen védi; az olasz jogban a büntetőjogi elévülés anyagi jogi intézmény, ezért a terhelt terhére történő utólagos szigorítás is a garancia körébe esik (Cupelli 2016.419–446; EUB 2017.45–60. pont).

4. Az olasz alkotmányos háttér – elsőbbség, controlimiti és bírói párbeszéd

Az olasz Alkotmánybíróság az uniós jog elsőbbségét hosszú fejlődés eredményeként fogadta el. A hagyományos konstrukció szerint az Alkotmány 11. cikke nyitja meg a szuverenitás korlátozásának lehetőségét a békét és igazságosságot szolgáló nemzetközi rend számára, a 117. cikk pedig az uniós és nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartását írja elő. Az uniós norma alkalmazási elsőbbsége azonban nem korlátlan – a *controlimiti* doktrína szerint az uniós jog nem sértheti az alkotmányos rend legfőbb elveit és az elidegeníthetetlen emberi jogokat. A doktrína sokáig inkább elméleti vészfék volt; Taricco azért vált mérföldkővé, mert közel került tényleges működtetéséhez (Mastroianni 2016.1–16; Piccirilli 2018.814–820).

Fontos, hogy a *controlimiti* nem az uniós jog általános politikai elutasítását jelenti. Mastroianni szerint az elsőbbség és az alkotmányos ellenkorlátok viszonya csak akkor kezelhető következetesen, ha a nemzeti bíróság meghatározza a védett alkotmányos elvet, és az EUB számára lehetőséget ad az uniós jog olyan értelmezésére, amely a konfliktust elkerüli (Mastroianni 2016.8–16). Ez az út különbözik attól, amikor egy nemzeti szerv egyoldalúan megtagadja az EUB ítéletének teljesítését. A 24/2017. számú végzés éppen azért volt jelentős,

mert az olasz Alkotmánybíróság nem aktiválta azonnal az ellenkorlátot, hanem előzetes döntést kért.

Az olasz modellben az alkotmányos kontroll és a rendes bíróságok uniós jogalkalmazása egymás mellett működik. Ha közvetlenül hatályos uniós norma és nemzeti törvény ütközik, a rendes bíróság főszabály szerint mellőzi a nemzeti szabályt. Ha azonban az uniós normának tulajdonított tartalom egy legfőbb alkotmányos elvet sérthet, az Alkotmánybíróság tartja fenn magának az ellenkorlát vizsgálatát. A Taricco utáni, 269/2017. számú határozattal és a „Bolognesi" vonallal az Alkotmánybíróság az alapjogi kérdésekben saját központi szerepét is erősítette; Mastroianni ezt a charták és bíróságok közötti munkamegosztás nehéz újrarendeződéseként értékeli (Mastroianni 2018b.14–36). A folyamat egyszerre szolgálhat egységesebb alkotmányvédelemként és járhat azzal a kockázattal, hogy a rendes bíróságok közvetlen uniós jogvédelmi szerepe szűkül.

5. Taricco I – a hatékony szankcionálás követelménye

A C-105/14. számú ügy alapjául egy többmillió eurós, „körhintacsalásként" leírt héacsalás és az olasz büntetőeljárások hosszához kapcsolódó elévülési probléma szolgált. Az olasz Btk. akkori 160. és 161. cikke az elévülés megszakítása ellenére főszabály szerint csak az eredeti elévülési idő egynegyedével engedte meghosszabbítani a határidőt. A kérdést előterjesztő cuneói bíróság szerint a bonyolult héacsalási ügyekben ez rendszeresen ahhoz vezetett, hogy jogerős ítélet előtt beállt az elévülés (EUB 2015.18–27. pont).

Az EUB a feltett versenyjogi és költségvetési kérdések helyett az EUMSZ 325. cikkére összpontosított. Megállapította, hogy a tagállamok kötelesek a súlyos, az Unió pénzügyi érdekeit érintő héacsalást hatékony és visszatartó büntetőjogi szankciókkal üldözni, és az uniós érdeket a saját pénzügyi érdekkel azonos intenzitással védeni. Ha az elévülési szabály „jelentős számú" súlyos ügyben ellehetetleníti a büntetést, vagy az uniós pénzügyi érdeket gyengébben védi, a nemzeti bíróságnak – az elsőbbség alapján – mellőznie kell a szabályt (EUB 2015.37–52, 58. pont).

Timmerman szerint a döntés érthető célból indult – az uniós bevételek védelme kiüresedne, ha a nemzeti eljárásjog vagy anyagi elévülési rendszer a büntetőjogi fenyegetést rutinszerűen hatástalanná tenné. Az EUB ráadásul nem minden héahiányhoz követelt szabadságvesztést, hanem a súlyos csalásokra és a tényleges visszatartó hatásra koncentrált (Timmerman 2016.779–786). Az ítélet e része egy viszonylag objektív eredménykötelezettségre épült – az adott szankciórendszer ténylegesen alkalmas-e a súlyos csalások üldözésére, és egyenértékű-e a hazai pénzügyi érdek védelmével.

A probléma a teszt operatív részletességénél jelent meg. Az ítélet nem rögzítette, mitől „súlyos” a csalás, milyen statisztikai vagy ügycsoporti alapon állapítható meg a „jelentős szám”, és a bíró miként módosítsa a határidőt a törvény félretételével. Timmerman hangsúlyozza, hogy a hatékony szankciók és a hatékony alapjogvédelem egyaránt uniós követelmény, ezért az egyik nem kezelhető a másik külső akadályaként (Timmerman 2016.786–796). Cupelli ennél élesebben fogalmaz – a büntetőjogi törvényhez kötöttség sérül, ha a bíró egy pontatlan uniós eredménykötelezettség alapján, saját kriminálpolitikai mérlegeléssel hosszabbítja meg a büntethetőség időbeli keretét (Cupelli 2016.426–446).

Az EUB Taricco I-ben az alapjogot sem hagyta teljesen figyelmen kívül. Az 53–57. pontban előírta az érintettek alapjogainak tiszteletét, de úgy ítélte meg, hogy a még be nem állt elévülési idő meghosszabbítása az EJEB gyakorlata szerint nem sérti a Charta 49. cikkét. Ez az értékelés az elévülés eljárási felfogására támaszkodott, miközben az olasz jog az elévülést az anyagi büntetőjogi törvényesség részeként kezeli. Az eltérő dogmatikai besorolás nem puszta fogalmi vita volt – eldöntötte, hogy alkalmazható-e a terhelt hátrányára egy, az elkövetés után kialakított bírói szabály.

6. A 24/2017. számú végzés – konfliktus helyett előzetes kérdés

Az olasz Semmítőszék és a milánói fellebbviteli bíróság az Alkotmánybírósághoz fordult. A 24/2017. számú végzés szerint a Taricco-szabály két okból veszélyeztette az Alkotmány 25. cikkét. Egyrészt az elkövető a cselekmény idején nem láthatta előre, hogy a törvényi elévülési plafont egy későbbi EUB-ítélet alapján mellőzik. Másrészt a „jelentős számú eset” és a „súlyos csalás” nem adott kellően pontos iránymutatást, így a büntetőbíró törvényalkotói feladatot kapott. Ehhez az Alkotmány 101. cikk (2) bekezdése is kapcsolódott – a bíró csak a törvénynek van alárendelve, nem alakíthat ki szabadon új, terhelő büntethetőségi feltételt (Corte costituzionale 2017.5–9. pont; Piccirilli 2018.820–826).

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor tudatosan kerülte az azonnali ütközést. Úgy olvasta a Taricco I 53. és 55. pontját, hogy az EUB teret hagyott a nemzeti alkotmányos identitás és az alapjogok vizsgálatának, ezért három előzetes kérdést tett fel. Lényegük az volt, hogy az EUMSZ 325. cikke akkor is megköveteli-e a mellőzést, ha nincs kellően pontos jogalap, ha az elévülés a nemzeti rendszerben anyagi büntetőjog, illetve ha a mellőzés a legfőbb alkotmányos elvekkel és elidegeníthetetlen jogokkal ütközik (Corte costituzionale 2017.6–10. pont).

Mastroianni ezt az eljárási választ a rendszerek közötti új egyensúly kereséseként írja le. A nemzeti bíróság jelezte az alkotmányos határt, de nem zárta le egyoldalúan az uniós jog értelmezését; az EUB pedig lehetőséget kapott az első ítélet pontosítására (Mastroianni

2018a.135–151). Bonelli szerint ez a stratégia az EUMSZ 267. cikkben rejlő bírói párbeszéd konszolidációját mutatta – a konfliktus nem a hierarchikus „utolsó szó”, hanem a kölcsönösen elfogadható jogi indokolás irányába mozdult (Bonelli 2018.357–366).

7. Taricco II és az olasz 115/2018. számú ítélet

Az EUB nagytanácsa a C-42/17. számú *M.A.S. és M.B.* ügyben fenntartotta az EUMSZ 325. cikkből fakadó hatékonysági és egyenértékűségi kötelezettséget, de lényegesen pontosította annak korlátját. Kiemelte, hogy a releváns időszakban az elévülési szabályok nem voltak uniós szinten harmonizálva; Olaszország ezért szabadon sorolhatta őket az anyagi büntetőjogba, a büntetőjogi törvényesség teljes garanciájával. A Charta 49. cikke az uniós jog végrehajtásakor a tagállami bíróságot is köti, a pénzügyi érdekek hatékony védelme nem írhatja felül a pontosság, előreláthatóság és visszaható hatály tilalmát (EUB 2017.43–58. pont).

A döntő tétel szerint a nemzeti bíróság nem köteles félretenni az elévülési szabályt, ha a Taricco-teszt bizonytalanságot okoz az alkalmazandó elévülés meghatározásában, vagy ha a 2015. szeptember 8. előtti cselekményekre utólag szigorúbb büntetőjogi felelősségi feltételt teremtene. Ha a mellőzés a törvényesség elvébe ütközik, a probléma orvoslása a jogalkotó feladata (EUB 2017.59–62. pont). A Bíróság tehát nem az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt nemzeti identitás kivételét mondta ki, hanem az olasz kifogást az uniós alapjogi rendbe emelte.

Viganò „Melloni felülírásáról” kérdez, mert a *Melloni* ítélet azt hangsúlyozta, hogy a magasabb nemzeti alapjogi standard nem veszélyeztetheti az uniós jog elsőbbségét, egységét és hatékonyságát. Taricco II látszólag mégis engedte az olasz magasabb mércét (Viganò 2018.18–23). A különbség azonban lényeges. A *Melloni* mögött harmonizált európai elfogatóparancs-rendszer állt, míg a Taricco tényállási időszakában az elévülés harmonizálatlan volt. Emellett az EUB nem pusztán a nemzeti alkotmány javára engedett kivételt, hanem a Charta 49. cikkének közös uniós követelményeit alkalmazta. Emiatt pontosabb úgy fogalmazni, hogy Taricco II korlátozta a *Melloni*-logika kiterjesztését, nem pedig általánosan felülírta azt.

Az olasz Alkotmánybíróság 115/2018. számú ítélete ezután mindkét alapügyben kizárta a Taricco-szabály alkalmazását. A cselekmények 2015. szeptember 8. előtt történtek, így már a visszaható súlyosítás tilalma is akadályt jelentett. A testület azonban ezen túl általánosan kimondta, hogy a Taricco-szabály meghatározottsági hiánya – az EUMSZ 325. cikk szövegében és a kialakított bírói tesztben – elzárja annak útját az olasz jogrendben. Az Alkotmánybíróság magának tartotta fenn annak vizsgálatát, hogy az uniós jog sért-e legfőbb

alkotmányos elvet, miközben a rendes bíróságok feladata az alkotmányossági kérdés előterjesztése maradt (Corte costituzionale 2018.7–14. pont).

Piccirilli szerint a döntés az olasz Alkotmánybíróság „európai útjának" folytatása – a testület egyszerre erősítette saját alkotmányos kapuőri szerepét és használta az EUMSZ 267. cikket az uniós konfliktus feloldására (Piccirilli 2018.826–833). Bonelli a saga egészét sikeres párbeszédként értékeli, mert az EUB érdemben reagált a nemzeti alkotmányos érvekre, az olasz bíróság pedig nem vitatta az uniós pénzügyiérdek-védelem legitim célját (Bonelli 2018.366–373). Cupelli korábbi kritikája ugyanakkor megmarad – a jó végkifejlet nem teszi visszamenőleg pontossá a Taricco I eredeti, bírói mérlegelésre épülő terhelő szabályát (Cupelli 2016.438–446).

8. Mit mond a Taricco-saga az „objektív" standardokról?

A saga alapján kétféle objektivitást kell megkülönböztetni. A jogforrási objektivitás azt kérdezi, van-e előre azonosítható, kötelező norma. Itt a válasz igen – az EUMSZ 325. cikk, a Charta 49. cikke, az olasz Alkotmány 25. cikke és az elsőbbség állandó ítélkezési gyakorlata egyaránt azonosítható volt. Az alkalmazási objektivitás ezzel szemben azt kérdezi, képes-e a jogalkalmazó kiszámíthatóan eldönteni, mikor és hogyan kell a normát alkalmazni. A Taricco I „jelentős számú eset" és „súlyos csalás" fordulatai ezen a második szinten voltak elégtelenek.

Ez nem bizonyítja, hogy az EUB-t rejtett pártpolitikai motiváció vezette. Sokkal közvetlenebb magyarázat a héabevételek és az uniós saját források védelmének intézményi érdeke, valamint az a törekvés, hogy az elsőbbség ne váljon hatástalanná a nemzeti elévülési rendszer miatt. A túlterjeszkedés kockázata inkább a hatékonyság-központú bírói módszerből fakadt – az EUB a kívánt eredményt pontosabban látta, mint a nemzeti bíró által alkalmazható büntetőjogi szabályt. Mastroianni elemzése szerint az ilyen ütközés rendezéséhez a közös alapjogi nyelv és a bíróságok közötti eljárási lojalitás alkalmasabb, mint az abszolút elsőbbség és az abszolút alkotmányos identitás szembeállítása (Mastroianni 2018a.142–151).

A „motiváció" ezért legalább négy rétegből áll. Jogi motiváció a konkrét kötelezettség érvényesítése. Intézményi motiváció az uniós jog egysége és az EUB tekintélyének fenntartása. Szakpolitikai motiváció a héacsalások tényleges visszaszorítása és az uniós költségvetés védelme. Stratégiai motiváció pedig az, hogy a Bíróság a második ítéletben elkerülje a nyílt alkotmányos ütközést, miközben az EUMSZ 325. cikk főszabályát fenntartja. Ezek a motivációk nem értéksemlegesek, de nem azonosak a konzervatív kormányok hátrányos megkülönböztetésével.

9. Adatmegőrzés – alapjogi standardok és olasz alkalmazkodás

A távközlési adatok megőrzése más területen mutatja meg ugyanazt a feszültséget – a bűnüldözés hatékonysága és az alapjogok tényleges védelme egyszerre kötelező. A *Digital Rights Ireland*, *Tele2 Sverige/Watson*, *La Quadrature du Net* és *H.K./Prokuratuur* ügyekben az EUB a Charta 7., 8. és 11. cikke, az 52. cikk (1) bekezdése, valamint a 2002/58/EK irányelv 15. cikke alapján szigorú követelményeket állított. A főszabály szerint általános és különbségtétel nélküli forgalmi- és helyadat-megőrzés nem igazolható a közönséges, még ha súlyos bűnözés elleni küzdelemmel sem; a hozzáférést világos anyagi feltételeknek és előzetes, független kontrollnak kell alávetni.

Az olasz adatvédelmi kódex 132. cikke hagyományosan hosszú megőrzési időket írt elő, miközben az adatokhoz az ügyészség engedélyével lehetett hozzáférni. A 2021. szeptember 30-i 132. számú sürgősségi rendelet, amelyet a 2021. november 23-i 178. számú törvény módosításokkal alakított törvénnyé, az EUB *Prokuratuur* döntésére reagált – súlyos bűncselekményhez vagy telefonos fenyegetéshez kötötte a hozzáférést, indokolt bírói engedélyt vezetett be, sürgős ügyben pedig utólagos bírói jóváhagyást követelt. Ez jelentős elmozdulás a független előzetes kontroll irányába.

Montuori és Tondi szerint az olasz jog „hosszú úton” közeledett az uniós megfeleléshez, de a hozzáférés reformja nem oldotta meg automatikusan a megőrzés minden problémáját. A megőrzési idők – főszabály szerint 24 hónap telefonforgalmi, 12 hónap internetforgalmi és 30 nap sikertelen hívási adat esetén, egyes súlyos bűncselekményeknél ennél jóval hosszabban – továbbra is felvetik a célzottság és arányosság kérdését. A hozzáférés bírói engedélyezése és az adatok általános gyűjtése két külön vizsgálati szint; az egyik javítása nem igazolja szükségképpen a másikat (Montuori–Tondi 2025.129–150).

Az olasz adatmegőrzési példa azért releváns a kötelezettségszegési kutatáshoz, mert itt az „objektív” standard részletesebb, mint a Taricco I-ben – meghatározható a megőrzés általános vagy célzott jellege, az üldözött fenyegetés súlya, az adatfajta érzékenysége, a hozzáférés célja és az engedélyező szerv függetlensége. Mégis marad mérlegelés a szükségesség és arányosság körében. Ha a Bizottság ilyen ügyben eljár, a jogvita nem általános politikai értékítélet, hanem a Charta és az ágazati irányelv konkrét követelményeinek alkalmazása. A jogalkotási reakció pedig azt mutatja, hogy uniós bírói nyomás kötelezettségszegési kereset nélkül is szabályozási változást válthat ki.

10. Az igazságszolgáltatás hatékonysága – régi probléma, új ösztönzők

Esposito, Lanau és Pompe 2014-es IMF-tanulmánya az olasz igazságszolgáltatás tartós gyengeségét a gazdasági növekedéssel is összekapcsolta. A 2012 végén mintegy 9,7 millió folyamatban lévő ügyből közel 5 millió polgári volt; a szerzők a hosszú eljárásokat, a nagy ügyhátralékot és a területi különbségeket a beruházás, a vállalati méret és a hitelpiac működésének korlátjaként írták le. A javaslatok között szerepelt a bírósági menedzsment, a teljesítményadatok használata, a fellebbezési ösztönzők korrekciója, az alternatív vitarendezés és a végrehajtás javítása (Esposito–Lanau–Pompe 2014.4–17).

A 2026-os helyzet vegyes, de a történeti alaphoz képest mérhető javulást mutat. A Bizottság szerint a polgári és kereskedelmi ügyek három fokon számított ügyintézési ideje 2019 és 2025 között 2512 napról 1789 napra csökkent, bár továbbra is meghaladja a négy és fél évet és az Unió leghosszabb értékei közé tartozik. A büntetőügyek összesített ideje 2025 végére 958 napra, 31,2 százalékkal csökkent, meghaladva a helyreállítási terv 25 százalékos célját. A régi polgári hátralék érdemben apadt, ugyanakkor az elsőfokú polgári ügyek 2024. évi 95 százalékos befejezési rátája és a függő ügyek enyhe növekedése óvatosságot indokol (Európai Bizottság 2026.7–8).

A reform eszköze itt nem elsősorban jogállamisági kötelezettségszegési eljárás. A „Cartabia-reformok”, az európai szemeszter országspecifikus ajánlása és a helyreállítási terv számszerű mérföldkövei együtt teremtettek ösztönzőt. A polgári, közigazgatási, adó- és számviteli igazságszolgáltatás digitalizált; a büntető elsőfok munkafolyamata 2025 végére teljesen digitálissá vált, bár a fellebbezés és néhány eljárás még nem. A kormány az uniós finanszírozásból alkalmazott bírósági segédszemélyzet nagy részének tartós felvételére pályázatot indított. Ezzel párhuzamosan a rendes bírák 15–17 százalékos, a bírósági adminisztráció mintegy egyharmados létszámhiánya továbbra is a fenntarthatóságot veszélyezteti (Európai Bizottság 2026.4–7).

Ez az ösztönzőrendszer objektívebb az általános politikai értékelésnél – van bázisév, napokban mért ügyintézési idő, hátralékcél, digitalizációs mérföldkő és személyzeti vállalás. Mégsem pusztán technikai. A gyorsaság nem mehet a bírói függetlenség, az indokolás minősége vagy a tisztességes eljárás rovására. A hatékony igazságszolgáltatás az EUSZ 19. cikke és a Charta 47. cikke szempontjából jogállami kérdés, de a Bizottság olasz megközelítése jelenleg főként támogatásra, feltételes finanszírozásra és monitoringra, nem marasztalási perre épül.

11. A 2026-os olasz jogállamisági kép

A bírói függetlenség lakossági megítélése 2026-ban 51 százalékra, a vállalkozásoké 60 százalékra emelkedett. A bírák és ügyészek pályájának szétválasztását, két külön igazságszolgáltatási tanácsot és külön fegyelmi felsőbíróságot célzó alkotmányreformot a parlament 2025 októberében elfogadta, de a szükséges kétharmad hiányában 2026. március 22–23-án népszavazásra került, és a választók többsége elutasította. A Bizottság ezért nem egy megvalósult intézményi átalakítást értékel, hanem a reform körüli politikai nyilatkozatokat – több érintett és a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács a bírákkal szembeni politikai támadások erősödését jelezte (Európai Bizottság 2026.4).

A korrupcióellenes pillérben Olaszország 2025-ben 53/100 pontot ért el a Transparency International indexén; a 2026-os Eurobarometerben a válaszadók 82 százaléka tartotta a korrupciót elterjedtnek. Pozitívum a 2026–2028-as nemzeti korrupcióellenes stratégia, a közbeszerzési átláthatósági portál és a visszaélés-bejelentési iránymutatások bővítése. Tartós hiányosság viszont az összeférhetetlenségi szabályok reformjának elakadása, a helyi tisztségviselők utófoglalkoztatási korlátozásainak 2025-ös eltörlése, a lobbiszabályozás hézagai, valamint a politikai alapítványokon keresztüli adományozás egységes nyilvántartásának hiánya (Európai Bizottság 2026.8–12).

A média területén az AGCOM funkcionális függetlenségének jogi kerete stabil, pénzügyi autonómiája erősödött. A RAI irányításának és finanszírozásának reformja előrehaladt, de az érintettek továbbra is kockázatot látnak a közszolgálati média függetlenségében és pénzügyi életképességében. A rágalmazási reform nem haladt; bár a tervezet megszüntetné a szabadságvesztést a sajtórágalmazásért, a magas büntetőpénzek visszatartó hatása aggályos. A Bizottság újságírók elleni fizikai támadásokat, fenyegetéseket és 2025-ben dokumentált 93 SLAPP-esetet említ (Európai Bizottság 2026.13–16).

A fékek és ellensúlyok körében a közvetlenül választott miniszterelnök bevezetését célzó alkotmányreform napirenden maradt. 2022 októbere és 2026 májusa között a parlament 325 törvényt fogadott el; 112 sürgősségi rendelet átalakítása volt, 67-et legalább az egyik házban bizalmi szavazáshoz kötöttek, és 244 kormánykezdeményezésre született. A köztársasági elnök többször a sürgősségi jogalkotás szigorú korlátozására intett; a képviselőház 2026 februárjában módosította eljárási szabályait, de az új korlátok csak a következő választás után alkalmazandók (Európai Bizottság 2026.17–18).

Olaszország továbbra is azon kevés tagállamok egyike, ahol nincs a párizsi elveknek megfelelő, átfogó mandátumú nemzeti emberi jogi intézmény. A 2025-ös és 2026-os biztonsági jogszabályok új bűncselekményeket, szigorúbb gyülekezési szabályokat és szélesebb rendőri

jogosítványokat vezettek be. A civil szervezetek arányossági, jogbiztonsági és tiltakozási jogi aggályokat jeleztek; a kormány szerint a szabályok egyensúlyt teremtenek a békés gyülekezés, a mozgásszabadság és a közrend között. A Semmítőszék 2026. évi elemzése is felvetette a rendelkezések arányosságát és alkotmányos összeegyeztethetőségét (Európai Bizottság 2026.19–20).

Ezek az észrevételek a jogállamiság érdemi problémáit azonosítják, de joghatásuk nem azonos. Az éves jelentés ajánlásai politikai és intézményi nyomást gyakorolnak; az EMFA, az anti-SLAPP irányelv vagy más konkrét uniós jogszabály megsértése később kötelezettségszegési eljárás tárgya lehet. A jelentésben szereplő minden aggályból azonban nem következik automatikusan EUMSZ 258. cikk szerinti per. A különbség az objektivitási kérdés szempontjából alapvető – a monitoring szélesebb, megelőző és összehasonlító; a perhez konkrét, lejárt és bizonyítható jogi kötelezettség kell.

12. Az intézményi motivációk értékelése

Ha valamely standard nyitott, a Bizottság döntését több, egymással versengő szempont alakítja. Az első az ügy jogi perérettsége – van-e közvetlenül alkalmazható szerződési kötelezettség vagy egyértelmű ágazati szabály, megfelelő bizonyíték és az EUB előtt védhető kereseti konstrukció. A második a sérelem rendszerszintű jellege és visszafordíthatósága. A harmadik az uniós érdek közvetlensége, különösen a költségvetés, a belső piac vagy a kölcsönös bizalom veszélyeztetettsége. A negyedik a rendelkezésre álló másik eszköz – párbeszéd, ajánlás, szemeszter, helyreállítási mérföldkő, feltételesség vagy EUSZ 7. cikk.

A Bizottság mérlegelési jogköre miatt a szelektivitás lehetősége valós. A szakirodalom az „infringement actions 2.0” alatt azt a stratégiát írja le, amikor a Bizottság a hagyományos eljárást gyorsított ideiglenes intézkedéssel, pénzügyi szankcióval és az EUSZ 19. cikkének strukturális használatával kapcsolja össze (Bonelli 2022.30–58). Más elemzések arra mutatnak rá, hogy a politikai alku, a tagállam gazdasági súlya és a túl széles konfliktus elkerülése visszatartó, nem pedig feltétlenül aktivista irányba is torzíthatja a végrehajtást (Kelemen–Pavone 2023.779–825). A politikai motiváció ezért nemcsak túlzott üldözés, hanem túlzott türelem formájában is megjelenhet.

Olaszország esetében a helyreállítási tervhez kapcsolt igazságügyi reformok azt mutatják, hogy az Unió a pénzügyi ösztönzőt választotta a büntető jellegű jogérvényesítés helyett. A 2026-os ajánlások konkrét előrelépési fokozatokat használnak, és pozitívumokat is rögzítenek. Ez nem zárja ki a Bizottság politikai mérlegelését, de gyengíti azt az állítást, hogy a jelentés pusztán a kormány ideológiai címkéjét követné. A kritika tartalma területspecifikus

és időben követhető – például a digitalizáció „jelentős további előrelépés”, az összeférhetetlenségnél „nincs további előrelépés”, a lobbiszabályoknál „korlátozott előrelépés” (Európai Bizottság 2026.2–3).

13. Több eljárás indul-e konzervatív–szuverenista államok ellen?

Az olasz esetből önmagában nem lehet uniós szintű oksági összefüggést bizonyítani; ehhez valamennyi tagállam azonos időszakra és azonos ügytípusra kódolt adata szükséges. Az összes kötelezettségszegési eljárás nyers száma félrevezető – a nagyobb tagállamokban több jogalkotási és közigazgatási aktus, több piac és több potenciális uniós jogsértés van, és az ügyek többsége környezetvédelmi, közlekedési, adózási vagy átültetési kérdés, nem jogállamisági konfliktus. A kormány ideológiáját, az ügyek súlyát, időtartamát, pert eredményező arányát és jogalapját külön kellene mérni.

Olaszország kontrollesetként inkább az egyszerű hipotézis ellen szól. Giorgia Meloni jobboldali kormánya 2022 októbere óta működik. A 2026-os jelentés több érzékeny területen fogalmaz meg bírálatot, mégsem indult a Lengyelországgal vagy Magyarországgal szembenihez hasonló, a bírói függetlenséget érintő szervezeti intézkedésekre alapított eljárássorozat. A 2025-ben elfogadott bírói–ügyészi pályaszétválasztási reformról ráadásul a választók döntöttek, és elutasították; így nincs hatályos átalakítás, amelynek uniós megfelelését a Bizottság perben támadhatná. A politikai nyilatkozatokkal kapcsolatos aggályok valósak, de önmagukban nem azonosak a bíróságok szervezeti függetlenségének jogi szempontból bizonyítható felszámolásával.

A Taricco-saga szintén nem támogat ideológiai kiválasztási állítást. Az ügy a balközép és technokrata kormányok időszakán ívelt át, független bíróságok kezdeményezték, és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányult. Az olasz Alkotmánybíróság szuverenitási hangzású ellenkorlátot hivatkozott, de az EUB párbeszéd útján elfogadta a törvényességi kifogás lényegét. Ha az uniós intézmények minden szuverenitási érvet politikai ellenségként kezelnének, ez a korrekció nehezen magyarázható lenne.

Óvatosabb következtetésként az mondható ki, hogy konzervatív–szuverenista kormányok ellen akkor sűrűsödhet a jogállamisági eljárás, ha politikájuk ténylegesen gyakrabban alakítja át a bírói kinevezést, fegyelmi rendszert, alkotmánybíráskodást, médiapiacot vagy civil teret olyan módon, amely konkrét uniós normát sért. Ebben az esetben az ideológia közvetett magyarázó változó lehet, de a jogi kiváltó ok az intézményi intézkedés. A diszkrimináció erős bizonyítékához olyan, érdemben azonos jogsértéspárok kellenének, ahol

a Bizottság a kormány politikai színe szerint következetesen eltérően jár el. Az olasz anyag ilyen párt nem mutat.

Következtetések

Az első kutatási kérdésre a válasz az, hogy az olasz vonatkozású jogállami problémák értékelése nem egyetlen standardra épül. A bírói függetlenségnél az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a Charta 47. cikke; a Taricco-ügyben az EUMSZ 325. cikk, az elsőbbség és a Charta 49. cikke; az adatmegőrzésnél a Charta 7., 8., 11. és 52. cikke, valamint a 2002/58/EK irányelv; a költségvetési összefüggésnél a 2020/2092 rendelet; az eljárásnál az EUMSZ 258–260. cikke a meghatározó. A monitoring további mércéi a Bizottság éves jogállamisági jelentésében, az igazságügyi eredménytáblában, az európai szemeszterben és a helyreállítási tervben jelennek meg.

A második kérdésre tehát az a válasz, hogy az értékek és a kikényszeríthető kötelezettségek több instrumentumban, eltérő normatív sűrűséggel találhatók. Az EUSZ 2. cikke értékkatalógus; az EUSZ 19. és az EUMSZ 325. cikke operatívabb; a Charta részletes alapjogi garanciákat ad; az ágazati irányelvek és rendeletek még konkrétabbak. Az éves országjelentés nem új szankciós jogalap, hanem bizonyítékot rendszerező és ajánlásokat megfogalmazó monitoringeszköz.

A harmadik kérdésnél az olasz példa azt mutatja, hogy az objektivitás fokozati. A Taricco I-nek volt világos jogforrása és legitim célja, de az alkalmazási teszt nem volt kellően pontos. A korrekció a Taricco II-ben és a 115/2018. számú olasz ítéletben történt meg. A kimutatható motiváció elsősorban az uniós pénzügyi érdekek hatékony védelme, az elsőbbség fenntartása, majd a nyílt alkotmányos konfliktus elkerülése volt. A Bizottság mai olasz politikájában ehhez társul a reformok teljesítésének pénzügyi és gazdaságpolitikai ösztönzése.

A negyedik kérdésre Olaszország alapján nem adható igenlő válasz. A jobboldali kormány alatt a Bizottság kritikája erősödhet bizonyos területeken, de a 2026-os dokumentum differenciált, előrelépéseket ismer el, és nem azonos a kötelezettségszegési perek sorozatával. A Taricco pedig sem eljárási formájában, sem időzítésében nem köthető a mai szuverenista kormányzáshoz. Az ideológiai részrehajlás hipotézise további, összehasonlító adatvizsgálatot igényel; az olasz eset önmagában inkább a jogi kiváltó okok, az intézményi párbeszéd és az eszközválasztás jelentőségét támasztja alá.

VII. Dánia

Bevezetés

Dánia az uniós jogállamisági vitákban olyan kontrollesetként használható, amelynek eljárási és intézményi profilja eltér a Magyarországgal és Lengyelországgal szemben vizsgált ügyektől. Az Európai Bizottság országértékelései Dániában nem azonosítottak a bírói függetlenséget és az alkotmányos ellensúlyokat érintő, összehangolt intézkedéssorozatot. E jelentések alapján a dán igazságszolgáltatás függetlenségének társadalmi és vállalati megítélése tartósan magas; a problémák elsősorban az eljárások időtartamához, a jogi segítségnyújtáshoz, az integritási szabályok formalizálásához és a közérdekű adatokhoz való hozzáféréshez kapcsolódnak.

A dán eset jelentősége ezért nem egy illiberális államátalakításban, hanem a jogállamiság két különböző felfogásának ütközésében áll. Az uniós felfogás az uniós jog elsőbbségét, egységes érvényesülését, a hatékony bírói jogvédelmet és a tagállami bíróságok uniós bíróságként betöltött szerepét emeli ki. A hagyományos dán alkotmányos felfogás a parlament demokratikus felhatalmazására, a bírói jogalkotással szembeni tartózkodásra, a jogbiztonságra, valamint az állami hatáskörök átruházásának pontos törvényi és alkotmányos alapjára helyez nagyobb hangsúlyt.

A konfliktus alapja tehát nem a jogállamiság elutasítása. Inkább arról van szó, hogy a dán és az uniós jogrend részben eltérően határozza meg a jogállamiság intézményi hordozóit. Az uniós jogban a bíróságok a jogok tényleges érvényesítésének és az uniós jog egységének elsődleges garanciái. A dán alkotmányos hagyományban a demokratikusan megválasztott parlament jogalkotási autonómiája és a bírói önkorlátozás ugyancsak jogállami jelentőségű követelmény.

A Rytter és Wind által „jurisztokráciahiányként” leírt jelenség erre a sajátosságra vezethető vissza. A szerzők szerint a skandináv demokráciafelfogás hagyományosan a parlamenti többségi kormányzásra épül, miközben a bírói felülvizsgálat szerepe viszonylag gyenge. A szupranacionális bíráskodás ezzel szemben erőteljes normakontrollt és jogalapú korlátozásokat vezetett be. Ha a dán jogi kultúra nem értelmezi újra a bíróságok szerepét, Dánia az európai normák alakítója helyett azok passzív fogyasztójává válhat (Rytter–Wind 2011.470–504).

Ez a háttér magyarázza, miért válhatott két, egymástól látszólag távol álló ügy - az iraki háborúban való részvétel alkotmányossága és az Ajos-ügyben az életkor szerinti hátrányos megkülönböztetés - a dán jogállamiság meghatározó példájává. Mindkét ügyben ugyanaz az

alapvető probléma jelent meg – meddig terjedhet a bírói kontroll olyan kérdésben, amelyben a parlament vagy a jogalkotó kifejezett döntést hozott?

Az iraki háborúban való részvétel és a bírói kontroll határai

Michael Hansen Jensen és Henrik Skovgaard-Petersen tanulmánya a dán Legfelsőbb Bíróság 2010-ben eldöntött, úgynevezett iraki ügyét vizsgálja. Az alapügyben a bíróságnak arról kellett állást foglalnia, hogy alkotmányos volt-e Dánia részvétele az Egyesült Államok vezetésével 2003-ban megindított iraki katonai műveletben. A dán alkotmány 19. § (2) bekezdése értelmében a kormány parlamenti hozzájárulás nélkül nem alkalmazhat katonai erőt más állammal szemben, kivéve, ha az országot vagy a dán haderőt fegyveres támadás éri. A dán parlament hozzájárult a katonai részvételhez; a felperesek azonban vitatták a döntés alkotmányosságát és nemzetközi jogszerűségét (Jensen–Skovgaard-Petersen 2011.641–657).

A per elsődleges kérdése végül nem az erő alkalmazásának nemzetközi jogszerűsége, hanem a kereshetőségi jog lett. A felperesek álláspontja szerint a katonai részvétel olyan jelentőségű közhatalmi döntés volt, amelynek alkotmányosságát a bíróság érdemben felülvizsgálhatja. A Legfelsőbb Bíróság elvben nem zárta ki, hogy jelentős alkotmányos ügyekben a hagyományos, közvetlen és egyéni jogsérelmet megkövetelő kereshetőségi feltételek lazíthatók legyenek. Az adott felperesek kereshetőségi jogát azonban nem ismerte el, így az ügy érdemi alkotmányossági vizsgálatára nem került sor.

Jensen és Skovgaard-Petersen szerint a döntés kettős irányú fejlődést mutat. Egyfelől a Legfelsőbb Bíróság elvi szinten nyitottabbá vált az objektív alkotmányos jogviták iránt. Ez arra utal, hogy a dán rendes bíróságok bizonyos körülmények között alkotmánybírósághoz hasonló szerepet vállalhatnak. Másfelől a kereshetőségi jog konkrét megtagadása, valamint az erő alkalmazásának nemzetközi jogi feltételeivel kapcsolatos visszafogottság azt mutatja, hogy a bíróság továbbra sem kívánja átvenni a politikai szervek felelősségét kül- és biztonságpolitikai kérdésekben (Jensen–Skovgaard-Petersen 2011.650–657).

A tanulmány fontosabb következtetése a dán alkotmányjog dualista jellegére vonatkozik. A szerzők értelmezése szerint a Legfelsőbb Bíróság közvetve elutasította azt az álláspontot, hogy a parlament csak akkor járulhat hozzá katonai erő alkalmazásához, ha a művelet a nemzetközi joggal is összhangban áll. A dán alkotmány 19. §-a a parlamenti hozzájárulást követeli meg, de ebből a bíróság nem vezette le a katonai fellépés teljes körű nemzetközi jogi felülvizsgálhatóságát. A nemzetközi jogi norma belső jogi érvényesüléséhez főszabály szerint megfelelő belső jogi alap szükséges.

Az iraki ügyben követett bírói megközelítés jogállamisági szempontból többféleképpen értékelhető. A szűkebb, formális felfogás szerint a jogállamiság a hatáskörök alkotmányos megosztásának tiszteletben tartását követeli meg. Ebből a perspektívából a bíróság helyesen tartózkodott egy olyan katonai és külpolitikai döntés érdemi felülvizsgálatától, amelyért az alkotmány a kormányt és a parlamentet teszi felelőssé.

A jogállamiság materiálisabb megközelítése viszont azt hangsúlyozhatja, hogy a közhatalom legsúlyosabb döntései - ideértve a katonai erő alkalmazását - sem kerülhetnek teljesen bírói kontrollon kívül. Ha a kereshetőségi feltételek következtében senki sem indíthat érdemi eljárást, a parlamenti döntés alkotmányossága gyakorlatilag felülvizsgálhatatlanná válhat. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés ilyenkor nem pusztán eljárási kérdés, hanem a hatalommegosztás és a végrehajtó hatalom joghoz kötöttségének garanciája.

Jensen és Skovgaard-Petersen értelmezése ezért árnyalt. A Legfelsőbb Bíróság elvi nyitása alkotmányos jelentőségű, de az eredmény továbbra is erős bírói önkorlátozást tükröz. A szerzők nem állítják, hogy a döntés a jogállamiság sérelmét jelentené. Inkább azt mutatják be, hogy a dán alkotmányos rendszerben a bírói kontroll fokozatosan fejlődik, miközben a bíróság továbbra is jelentős súlyt tulajdonít a parlament demokratikus legitimációjának.

A későbbi Green Desert ügy bizonyos értelemben ugyanezt a tendenciát folytatta. A dán katonák 2004-ben Irakban részt vettek egy műveletben, amelynek során iraki személyeket tartóztattak le, majd adtak át helyi szerveknek; az érintettek később embertelen bánásmódra hivatkoztak. A Legfelsőbb Bíróság nem állapította meg a dán védelmi minisztérium kártérítési felelősségét, és úgy ítélte meg, hogy az érintettek nem tartoztak Dánia EJEE 1. cikke szerinti joghatósága alá. Kjeldgaard-Pedersen és Grønved Nielsen szerint a döntés az állami felelősség és a nemzetközi humanitárius jog több általános kérdését nyitva hagyta (Kjeldgaard-Pedersen–Nielsen 2022.349–354).

Az iraki ügyekből az következik, hogy a dán jogállami viták egyik visszatérő motívuma a bírói hatalom terjedelme. A bíróság nem tagadja a normakontroll lehetőségét, de azt óvatosan, a demokratikus törvényhozás és a végrehajtó hatalom alkotmányos felelősségének figyelembevételével gyakorolja. Ez az attitűd az Ajos-ügyben már közvetlenül az uniós jog elsőbbségével került konfliktusba.

Az Ajos-ügy tényállása és uniós jogi háttere

Az Ajos-ügy egy magánmunkáltató és egy elbocsátott munkavállaló jogutódai közötti jogvitából indult. A dán alkalmazotti törvény 2a. §-a szerint a hosszabb ideje alkalmazásban álló munkavállalót felmondási végkielégítés illette meg. A törvény 2a. § (3) bekezdése azonban

kizárta ezt a jogosultságot, ha az elbocsátott munkavállaló olyan, a munkáltató által finanszírozott öregségi nyugdíjra vált jogosulttá, amelyhez ötvenéves kora előtt csatlakozott.

Az érintett munkavállalót hatvanéves korában, huszonöt évnyi munkaviszony után bocsátották el. Bár jogosult lett volna a nyugdíjra, tovább kívánt dolgozni, és másik állást is vállalt. A dán törvény hagyományos bírói értelmezése szerint ennek ellenére nem illette meg végkielégítés. A jogvita így az életkor szerinti hátrányos megkülönböztetés és a magánmunkáltató jogbiztonságának konfliktusává vált.

Az EUB már a C-499/08. sz. Ingeniørforeningen i Danmark, Ole Andersen ügyben megállapította, hogy a szabályozás ellentétes a 2000/78/EK irányelvvel, ha a nyugdíjra jogosult munkavállaló tovább kíván dolgozni. Az Ole Andersen ügy közszférabeli munkáltatót érintett, ezért az irányelv vertikális közvetlen hatálya alkalmazható volt. Az Ajos-ügyben viszont mindkét fél magánjogi jogalany volt. Mivel az irányelvek önmagukban nem keletkeztethetnek kötelezettséget magánszemélyekkel szemben, a kérdés az lett, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés uniós jogi általános elve horizontális jogvitában is kikényszeríthető-e.

A Højesteret két kérdést terjesztett az EUB elé. Elsőként azt kérdezte, hogy az életkor szerinti hátrányos megkülönböztetés általános uniós jogi tilalma kizárja-e a dán rendelkezés alkalmazását. Másodikként arra keresett választ, hogy a tilalom mérlegelhető-e a jogbiztonság és a jogos bizalom védelmével szemben, különösen azért, mert a magánmunkáltató a világosnak tekintett dán törvény és az állandó nemzeti ítélkezési gyakorlat alapján járt el.

Az EUB nagytanácsa 2016. április 19-én hozta meg ítéletét. A Bíróság abból indult ki, hogy az életkor szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalma az uniós jog általános elve, amelyet az Alapjogi Charta 21. cikke is rögzít. A 2000/78/EK irányelv e tilalom konkrét kifejeződése. A nemzeti bíróság köteles a teljes nemzeti joganyagot figyelembe venni, és a nemzeti jogot lehetőség szerint az irányelv szövegével és céljával összhangban értelmezni. E kötelezettséget önmagában nem zárja ki az, hogy a nemzeti rendelkezést a korábbi nemzeti ítélkezési gyakorlat következetesen másként értelmezte (C-441/14, 31–34. pont).

Ha az összhangban álló értelmezés valóban contra legem eredményre vezetne, a nemzeti bíróságnak akkor is biztosítania kell az életkor szerinti diszkrimináció tilalmának teljes érvényesülését, és mellőznie kell a vele ellentétes nemzeti rendelkezést. Az EUB ezt a kötelezettséget az általános uniós jogi elvből, nem pedig közvetlenül az irányelvből vezette le. A jogbiztonság és a jogos bizalom védelme a Bíróság szerint nem igazolhatja az uniós joggal ellentétes rendelkezés további alkalmazását. Az sem változtat ezen, hogy a munkavállaló

esetleg állami kártérítést követelhetne az uniós jog hibás átültetése miatt (C-441/14, 35–43. pont).

A Højesteret válasza – az uniós jog alkalmazhatóságának nemzeti alkotmányos korlátja

A dán Legfelsőbb Bíróság 2016. december 6-án, nyolc-egy arányú többséggel megtagadta az uniós jogi általános elv alkalmazását. A döntés nem azon alapult, hogy az EUB tévesen értelmezte volna az uniós jogot. A Højesteret kifejezetten elismerte, hogy az EUMSZ 267. cikke alapján az EUB jogosult az uniós jog tartalmának, közvetlen hatályának és elsőbbségének meghatározására. A dán bíróság azonban különválasztotta az uniós jog uniós jogrenden belüli érvényét és az uniós jog dán jogban való alkalmazhatóságát. Utóbbit a dán csatlakozási törvény és az alkotmány határozza meg.

A Højesteret először arra jutott, hogy a munkavállalói törvény 2a. § (3) bekezdését nem lehet az irányelvvel összhangban értelmezni. A rendelkezés szövege, a jogalkotási előkészítő anyagok és a több évtizedes ítélkezési gyakorlat alapján a nemzeti jogi helyzet világos volt. Az eltérő értelmezés a dán bíróság szerint contra legem lett volna. Az EUB azon megállapítása, hogy a nemzeti bíróság szükség esetén köteles megváltoztatni korábbi ítélkezési gyakorlatát, nem szüntette meg ezt a korlátot, mert a Højesteret szerint a korábbi gyakorlat szorosan kapcsolódott a jogalkotó kifejezett szándékához.

Másodszor a Højesteret azt vizsgálta, hogy az életkor szerinti hátrányos megkülönböztetés íratlan általános elve közvetlenül alkalmazható-e két magánszemély közötti jogvitában. A többség álláspontja szerint a dán csatlakozási törvény nem adott felhatalmazást arra, hogy az EUB az elsődleges vagy másodlagos jog konkrét rendelkezésén kívül, íratlan általános elv alapján új kötelezettséget rójon dán magánjogi jogalanyokra, és ezzel egy világos dán törvényi rendelkezés mellőzésére kötelezze a dán bíróságokat.

A döntés harmadik eleme a hatalommegosztás volt. A Højesteret szerint a világos törvényi rendelkezés mellőzése ilyen körülmények között már nem jogértelmezésnek, hanem jogalkotásnak minősült volna. Ez sértette volna a dán alkotmány 3. §-ában rögzített hatalommegosztást, mert a bíróság a parlament által elfogadott szabály helyébe saját normát állított volna. A többség ezért arra jutott, hogy a dán bíróságok hatáskörén kívül esik a rendelkezés mellőzése. A keresetet ennek megfelelően elutasították.

A Højesteret érvelése az uniós jog elsőbbségét formálisan nem tagadta meg teljes egészében. A döntés abból indult ki, hogy az elsőbbség Dánia belső jogában a csatlakozási törvényen és az alkotmány 20. §-án keresztül érvényesül. Amennyiben az uniós intézmények túllépnek az így átruházott hatáskörökön, a dán bíróságok fenntartják az ultra vires kontroll

lehetőségét. Az Ajos-döntés különlegessége abban állt, hogy ezt a fenntartást nem egy uniós jogi aktus megsemmisítésére, hanem egy uniós jogi általános elv horizontális alkalmazásának megtagadására használták.

Šadl és Mair – a „kölcsönös hatalomvesztés" elmélete

Urška Šadl és Sabine Mair elemzése nem egyszerűen eldönti, hogy az EUB-nak vagy a Højesteretnek volt-e igaza. A szerzők az ügyet két jogi kultúra, két bírói módszertan és két intézményi önértelmezés konfliktusaként rekonstruálják. Az elemzésük központi fogalma a jog „felszíni" és „mély" rétege közötti különbség.

A felszíni réteghez tartoznak a formálisan megfogalmazható dogmatikai kérdések – az irányelvkonform értelmezés határa, a diszkriminációtilalom horizontális hatálya, a jogbiztonság, a jogos bizalom, valamint az uniós jog elsőbbsége. A mélyebb réteghez a bírói szerepfelfogás, az értelmezési hagyomány, a parlament és a bíróság viszonya, illetve a társadalom- és foglalkoztatáspolitikai értékválasztások tartoznak (Šadl–Mair 2017.347–352).

A szerzők szerint a Højesteret előzetes döntéshozatali kérelme valójában meghívás volt az EUB számára, hogy foglalkozzon e mélyebb kérdésekkel. A dán bíróság nem pusztán azt kívánta megtudni, hogyan kell alkalmazni a Mangold és Kücükdeveci ügyekből származó elvet. Azt is jelezte, hogy a horizontális alkalmazás a dán jogi kultúrában a jogbiztonsággal és a bírói hatalom alkotmányos határaival ütközik.

Šadl és Mair szerint az EUB nem reagált kellő érzékenységgel ezekre az aggályokra. A Bíróság megerősítette korábbi ítélkezési gyakorlatát, de nem fejtette ki kielégítően, miért kell az íratlan általános elvnek felülírnia a magánmunkáltató jogos bizalmát egy világos nemzeti törvényben. Az EUB különösen keveset mondott a jogbiztonság és a jogos bizalom mérlegeléséről. Az ítélet kategorikusan kizárta e szempontok elsőbbségét, miközben nem dolgozta ki részletesen a horizontális hatály és a magánfelekre háruló kötelezettségek dogmatikai alapját (Šadl–Mair 2017.352–357).

A szerzők ugyanakkor a dán válasszal sem értenek egyet. A Højesteret szerintük túlzóan és konfrontatívan reagált. Ahelyett, hogy szűkebb kompromisszumot keresett volna - például a nemzeti jog egészének és az időközben elfogadott antidiszkriminációs szabályoknak az együttes értelmezésével -, a bíróság közvetlenül megkérdőjelezte az uniós általános elv dán jogbeli alkalmazhatóságát. Ez az előzetes döntéshozatali együttműködés logikáját is gyengítette.

Šadl és Mair értékelésében a „kölcsönös hatalomvesztés" azt jelenti, hogy mindkét bíróság gyengítette saját legitimációját. Az EUB azzal veszített autoritásából, hogy az uniós

dogmát nem kapcsolta össze a nemzeti jogi kultúrával és a konkrét értékkonfliktussal. A Højesteret pedig azzal, hogy ahelyett, hogy az uniós jog értelmezésének aktív alakítójává vált volna, végül egyszerűen megtagadta a luxembourgi válasz követését. A konfliktus eredménye ezért nem egyértelmű nemzeti vagy uniós győzelem, hanem a bírói együttműködés egészének gyengülése (Šadl–Mair 2017.365–368).

A tanulmány módszertani erőssége, hogy nem redukálja a konfliktust az elsőbbség elvének formális megsértésére. Megmutatja, hogy a jogi integráció nem érthető meg a nemzeti értelmezési kultúra figyelembevétele nélkül. E megközelítés azonban kritizálható is. A kulturális érzékenység hangsúlyozása relativizálhatja az uniós jog kötelező erejét. Ha minden nemzeti bíróság saját bírói kultúrájára hivatkozva korlátozhatná az uniós jog elsőbbségét, az egységes alkalmazás és az egyének uniós jogainak védelme kiszámíthatatlanná válna.

Šadl és Mair válasza erre lényegében az, hogy a kulturális kontextus nem teszi fakultatívvá az uniós jogot. Inkább jobb, meggyőzőbb és dialogikusabb indokolást követel az EUB-tól. Az uniós bíróság autoritását nem kizárólag az elsőbbség dogmája, hanem az indokolás elfogadhatósága és a nemzeti bíróságok bevonása is fenntartja.

Elena Gualco – az uniós jog elsőbbsége és a dán bíróság szerződésszegése

Elena Gualco megközelítése lényegesen kritikusabb a dán Legfelsőbb Bírósággal szemben. A szerző szerint az Ajos-döntésben a Højesteret nem pusztán eltérően értelmezte a nemzeti és uniós jog viszonyát, hanem megtagadta az uniós jog egyik alapvető követelményének alkalmazását.

Gualco érvelésének első eleme, hogy az uniós jog általános elvei nem az EUB által szabadon létrehozott, az uniós jogrenden kívüli normák. Az általános elvek az uniós jog integráns részét képezik; eredetük a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiban, a nemzetközi emberi jogi instrumentumokban és az uniós jogrendszer saját szerkezetében található. Az életkor szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát az Alapjogi Charta 21. cikke időközben írott jogként is megerősítette. A dán csatlakozási törvény hallgatásából ezért nem következhet, hogy az általános elvek kívül esnének az átruházott uniós hatáskörökön (Gualco 2017.225–227).

Másodszor Gualco szerint a Højesteret megsértette a lojális együttműködés elvét és az előzetes döntéshozatali rendszer alapját. Az EUMSZ 267. cikke értelmében az EUB az uniós jog végleges értelmezője. Ha a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatali kérdést terjeszt elő, majd az EUB válaszát arra hivatkozva mellőzi, hogy a norma a nemzeti jogban nem alkalmazható, az együttműködési mechanizmus kiüresedik.

Harmadszor Gualco vitatja, hogy a dán bíróság megfelelően értékelte volna a Charta szerepét. Az életkor szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalma nem kizárólag a 2000/78/EK irányelvből származott, hanem elsődleges jogi szintű alapjogi norma is volt. A dán döntés ezért nem csupán egy irányelv horizontális közvetlen hatályát utasította el, hanem egy uniós alapjog hatékony érvényesülését akadályozta.

Gualco elemzésének erőssége a dogmatikai egyértelműség. Pontosan megmutatja, hogy az uniós jog szempontjából a Højesteret döntése nem igazolható az elsőbbség vagy az EUMSZ 267. cikk logikájával. A megközelítés korlátja, hogy kevésbé mélyen vizsgálja a magánmunkáltató jogbiztonságát, a visszaható jellegű gazdasági teher kérdését és azt, hogy az EUB általános elvi ítélkezése mennyiben volt előre látható a munkáltató számára. E ponton Šadl és Mair elemzése gazdagabb, mert a formális uniós jogi helyzet mellett a konfliktus mögött álló alkotmányos értékválasztást is bemutatja.

Az intézményi racionalitások konfliktusa

Mikael Rask Madsen, Henrik Palmer Olsen és Urška Šadl a dán döntést „versengő szupremáciák" és „ütköző intézményi racionalitások" konfliktusaként írják le. A szerzők szerint a Højesteret magatartása első látásra a szuverenista bírói ellenállás példájának tűnik. Mélyebb vizsgálatban azonban a döntés hosszú távú dán alkotmányos és intézményi fejlődés eredményeként jelenik meg (Madsen–Olsen–Šadl 2017.140–150).

Az uniós intézményi racionalitás az egységes és hatékony jogérvényesülést állítja középpontba. Az EUB számára az uniós jog elsőbbsége nem a tagállami csatlakozási törvényből ered, hanem magából az uniós jogrendből. Az egyéni jogok védelme érdekében a nemzeti bíróság köteles a konfliktusban álló nemzeti normát mellőzni.

A dán racionalitás ezzel szemben a demokratikusan elfogadott törvény szövegére, az előkészítő anyagokra, a nemzeti jogi kiszámíthatóságra és a bírói hatalom alkotmányos korlátaira épül. A Højesteret számára a jogállamiság nem engedi meg, hogy a bíróság világos törvényi szabályt egy utóbb kialakított, íratlan elv alapján a magánfél hátrányára félretegyen.

E megközelítésből az Ajos-döntés nem az uniós értékek ideológiai elutasítása. A dán bíróság éppen a jogbiztonságra, a hatalommegosztásra és a demokratikus törvényhozás tiszteletére hivatkozott. A konfliktus nehézségét az adja, hogy mindkét oldal jogállami érveket használt. Az EUB az egyenlő bánásmódot, az uniós jog elsőbbségét és a hatékony bírói jogvédelmet védte; a Højesteret a jogbiztonságot, a jogos bizalmat és a bírói jogalkotás alkotmányos korlátait.

Ruth Nielsen és Christina D. Tvarnø jóval kategorikusabban fogalmaznak. Álláspontjuk szerint a Højesteret az Ajos-döntéssel megsértette az uniós szerződéseket. A nemzeti csatlakozási törvény nem szolgálhat alapul az EUB kötelező értelmezésének mellőzésére, és a tagállam belső alkotmányos szabályai az uniós jog alapján nem igazolhatják a szerződéses kötelezettségek megsértését (Nielsen–Tvarnø 2017.303–326).

E két megközelítés nem feltétlenül zárja ki egymást. Uniós jogi szempontból a Højesteret döntése nehezen egyeztethető össze az elsőbbség és a lojális együttműködés elvével. Az intézményi és alkotmányos elemzés ugyanakkor megmagyarázza, miért hozott egy egyébként független és jogállami keretek között működő legfelsőbb bíróság ilyen döntést. A magyarázat nem teszi jogszerűvé a döntést, de megkülönbözteti az autokratikus vagy politikailag irányított bírósági ellenállástól.

Az Ajos-ügy mint lehetséges kötelezettségszegés

Az Ajos-ügy eljárásjogi szempontból nem kötelezettségszegési eljárás volt. Az EUB az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárásban járt el. A Bizottság nem az EUMSZ 258. cikke alapján indított pert Dánia ellen. Ez a különbség a jogállamisági vizsgálat szempontjából lényeges.

A tagállam uniós jogi felelőssége ugyanakkor nem korlátozódik a törvényhozó vagy végrehajtó szervek magatartására. A tagállami legfelsőbb bíróság állandó vagy egyedi joggyakorlata is megalapozhat kötelezettségszegést. Elvi szinten ezért a Bizottság az Ajos-döntés után megindíthatta volna az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárást arra hivatkozva, hogy a dán Legfelsőbb Bíróság megsértette az uniós jog elsőbbségét, az EUMSZ 267. cikk hatékony érvényesülését és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködést.

Prete és Smulders szerint a kötelezettségszegési eljárás a ritkán alkalmazott, kevéssé átlátható és politikailag irányított mechanizmusból általánosan használt, technikai és viszonylag átlátható jogérvényesítési eszközzé fejlődött. A Bizottság azonban továbbra is széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az eljárások kiválasztásakor és prioritásainak meghatározásakor (Prete–Smulders 2010.9–61).

Az, hogy az Ajos-döntésből nem lett a lengyel bírói függetlenségi ügyekhez hasonló értékvédelmi kötelezettségszegési eljárás, több okkal magyarázható. A dán döntés egyetlen, sajátos magánjogi jogvitára vonatkozott. Nem kapcsolódott a bírói függetlenség intézményi lebontásához, politikai bírókinevezésekhez vagy a bíróságok fegyelmi fenyegetéséhez. A Højesteret döntését független bírói fórum hozta, részletes jogi indokolással. A konfliktus a

jogrendek közötti hatáskör- és módszertani vitából, nem közvetlen kormányzati nyomásból származott.

Bonelli „Infringement Actions 2.0” megközelítése alapján az értékalapú kötelezettségszegési eljárás akkor a legerősebb, ha az EUSZ 2. cikkben foglalt érték sérelme konkrét uniós jogi kötelezettséghez kapcsolható. Az Ajos-ügyben ilyen konkrét normák rendelkezésre álltak – az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 267. cikke, a Charta 21. cikke és a 2000/78/EK irányelv. Az ügy tehát elméletileg alkalmas lehetett volna egy célzott kötelezettségszegési eljárásra. Bonelli megközelítésében ugyanakkor az Ajos-ügyből hiányzott az a több intézkedésből álló intézményi összefüggés, amelyre a Bizottság a lengyel keresetekben az EUSZ 19. cikkének alkalmazásakor hivatkozott (Bonelli 2022.30–58).

Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz rendszerszintű kötelezettségszegési modellje még kevésbé illeszthető közvetlenül Dániára. A szerzők modellje több, összefüggő és tartós jogsértés egyetlen eljárásban történő összekapcsolását feltételezi, ha azok együttesen az EUSZ 2. cikk szerinti értékek átfogó sérelmét mutatják. Az Ajos-döntés önmagában nem alkot ilyen mintázatot. Nem mutatható ki, hogy Dánia a bíróságokat, az alapjogvédelmet vagy a demokratikus intézményeket összehangoltan gyengítené (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2021.19–23, 103–111).

A dán ügy arra utal, hogy a nemzeti bírói ellenállás olyan tagállamban is felmerülhet, amellyel szemben a Bizottság nem fogalmazott meg rendszerszintű jogállamisági kifogást. Az uniós jog elsőbbségét egy magas szintű bírói függetlenséggel és stabil demokratikus rendszerrel rendelkező állam legfelsőbb bírósága is korlátozhatja. Az ilyen döntés az uniós szerződésekkel ellentétes lehet anélkül, hogy egyúttal az EUSZ 2. cikk szerinti rendszerszintű jogállamisági válságot bizonyítana.

Az adatmegőrzés mint második dán megfelelési konfliktus

Az Ajos-ügy elszigeteltségének megítélését árnyalja a dán adatmegőrzési szabályozás története. Ayo Næsborg-Andersen tanulmánya szerint Dánia már a Digital Rights Ireland ítélet előtt széles körű adatmegőrzési rendszert működtetett, amely az EUB által utóbb megengedhetőnek tekintett adatkörnél is többet gyűjtött. A szerző megállapítása szerint az egymást követő dán kormányok és parlamenti többségek hosszú ideig nem mutattak készséget az EUB adatmegőrzési ítélkezési gyakorlatának teljes körű végrehajtására (Næsborg-Andersen 2025.237–250).

Az adatmegőrzési esetkörben az objektív uniós standardok világosabbak, mint az Ajos-ügyben. Az Alapjogi Charta 7. cikke a magán- és családi élet tiszteletben tartását, 8. cikke a

személyes adatok védelmét biztosítja. A korlátozásoknak a Charta 52. cikk (1) bekezdése szerinti törvényességi, szükségességi és arányossági követelményeknek is meg kell felelniük. Az elektronikus hírközlési adatok általános és különbségtétel nélküli megőrzése főszabály szerint nem igazolható pusztán a bűnüldözés általános érdekeivel; a szabályozásnak megfelelően célzottnak, szükségesnek és arányosnak kell lennie.

Næsborg-Andersen elemzése szerint a dán jogalkotási folyamatban az EUB ítéleteit gyakran szűken vagy kiváró módon értelmezték. A jogalkotó a nemzetbiztonsági és bűnüldözési érdekeket részesítette előnyben, miközben a módosított szabályozás egyes elemei továbbra is alapjogi aggályokat vetnek fel. A tanulmány a jogalkotási előkészítő anyagokat és parlamenti vitákat is vizsgálja, így nem csupán a szabályozás formális tartalmát, hanem a politikai és intézményi motivációkat is feltárja.

Az Ajos- és az adatmegőrzési ügyek között felismerhető bizonyos közös elem. Mindkét esetben a dán intézmények ellenállást tanúsítottak az EUB olyan ítélkezési gyakorlatával szemben, amelyet a nemzeti jogi vagy politikai tradícióba mélyen beavatkozónak tekintettek. Az Ajos-ügyben a bírói jogalkotással és a parlamenti döntés felülírásával kapcsolatos aggodalom dominált. Az adatmegőrzésnél a biztonságpolitikai és bűnüldözési érdekek, valamint az EUB szigorú arányossági kontrolljával szembeni fenntartások kerültek előtérbe.

E két eset együtt sem bizonyít rendszerszintű jogállamisági visszaesést. Inkább egy szelektív megfelelési problémát jeleznek – Dánia általában magas szinten teljesíti a jogállamisági követelményeket, de bizonyos, a nemzeti parlamenti autonómiát, jogbiztonságot vagy biztonságpolitikát érintő területeken hajlamos az uniós bírósági standardokat szűken értelmezni vagy késleltetve átültetni.

A jogállamiság aktuális dán állapota

A Bizottság legutóbbi országértékelései megerősítik, hogy Dániában nincs általános vagy rendszerszerű bírói függetlenségi probléma. Az igazságszolgáltatás digitalizáltsága jó, a bírósági ügyintézési idők több területen csökkentek, és a bírósági erőforrások növekednek. Ugyanakkor bizonyos ügykategóriákban továbbra is késedelmek tapasztalhatók, és a jogi segítségnyújtási rendszer felülvizsgálata sem zárult le teljes körűen.

A korrupció érzékelt szintje jelentősen alacsony, de a szabályozási rendszer nem minden tekintetben felel meg a formális integritási standardoknak. Nincs teljes előrelépés a miniszterekre vonatkozó „forgóajtó”-szabályok, a lobbiszabályozás és a vezető tisztségviselők vagyonnyilatkozatainak tényleges ellenőrzése terén. A dán hatóságok a bizalomalapú politikai kultúrára hivatkozva nem látnak szükséget átfogó korrupcióellenes stratégiára vagy külön

korrupcióellenes szervre. Az európai ellenőrző szervek ugyanakkor az integritási kockázatok megelőző szabályozását önálló értéknek tekintik.

Ez azt mutatja az objektív standardok és a nemzeti politikai kultúra közötti eltérést. A dán modell nagyfokú társadalmi bizalomra és alacsony tényleges korrupcióra épül. A Bizottság és a GRECO ezzel szemben formális, előzetesen meghatározott integritási szabályokat követel – nyilvántartásokat, összeférhetetlenségi időszakokat, ellenőrzött vagyonnyilatkozatokat és lobbiszabályokat. A dán hatóságok szerint a tényleges korrupció alacsony szintje igazolja a kevésbé formalizált rendszert. Az európai ellenőrző szervek szerint a jó eredmények nem teszik fölöslegessé az intézményi biztosítékokat.

A további visszatérő kérdés a közérdekű adatokhoz való hozzáférést szabályozó törvény reformja. A jogalkotási folyamat befogadó, a sajtó és a civil társadalom helyzete stabil, de a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés szabályainak korszerűsítése továbbra is indokolt.

A jelenlegi problémák tehát nem a hatalom autokratikus koncentrációját mutatják. Olyan hiányosságokról van szó, amelyek egy stabil jogállamban is megjelenhetnek – a jogi segítséghez való hozzáférés, az ügyintézési idő, az integritási szabályok formalizálása, a lobbitevékenység átláthatósága és a közérdekű dokumentumok hozzáférhetősége.

A dán eset értékelése a kutatási kérdések alapján

Az alkalmazott standardok

Dániával kapcsolatban nem az EUSZ 2. cikk közvetlen és önálló alkalmazására épülő jogállamisági kötelezettségszegési eljárások a meghatározók. A dán ügyekben a jogállamisági tartalom konkrétabb jogi standardokban jelenik meg.

Az Ajos-ügyben ilyen standard az életkor szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalma, az uniós jog elsőbbsége, az uniós jog hatékony érvényesülése, a lojális együttműködés és az előzetes döntéshozatali ítélet kötelező ereje. Ezekkel szemben a dán bíróság a jogbiztonságot, a jogos bizalom védelmét, a hatalommegosztást és az átruházott hatáskörök korlátozottságát állította.

Az iraki ügyben a standardok a végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége, a bírói felülvizsgálathoz való hozzáférés, a kereshetőségi jog, a parlament katonai erő alkalmazásához adott hozzájárulása és a nemzetközi jog belső jogi érvényesülése voltak.

Az adatmegőrzési ügyekben a magánélet és a személyes adatok védelme, valamint a szükségesség és arányosság elve alkotja a mércét. Az aktuális bizottsági monitoringban a bírói függetlenség, a jogi segítségnyújtás, az integritási szabályok, a korrupciómegelőzés és a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés szerepel.

A standardokat rögzítő instrumentumok

A dán esetben a releváns mércék több jogforrási szinten helyezkednek el. Az uniós jog elsőbbsége és hatékony érvényesülése az EUB ítélkezési gyakorlatából, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből és az EUMSZ 267. cikkéből vezethető le. Az életkor szerinti diszkrimináció tilalma az uniós jog általános elve, amelyet a Charta 21. cikke és a 2000/78/EK irányelv konkretizál.

A jogbiztonság és a jogos bizalom védelme egyaránt uniós és nemzeti általános jogelv. A hatalommegosztást a dán alkotmány 3. §-a, a hatáskörátruházást a 20. § és a csatlakozási törvény szabályozza. A katonai erő alkalmazására vonatkozó parlamenti hozzájárulást az alkotmány 19. § (2) bekezdése követeli meg.

Az adatmegőrzési standardok a Charta 7., 8. és 52. cikkében, az elektronikus hírközlési adatvédelmi szabályokban és az EUB ítélkezési gyakorlatában találhatók. A korrupcióellenes és integritási elvárások részben az uniós jogállamisági jelentésekben, részben a GRECO és az OECD instrumentumaiban jelennek meg.

Az intézményi és politikai motivációk

A dán ügyekben az objektív jogi standardok azonosíthatók, de alkalmazásuk nem mentes értékválasztásoktól. Az Ajos-ügyben az EUB motivációja az uniós jog egységének és az egyéni egyenlőségi jognak a védelme volt. A Højesteret motivációja a parlamenti jogalkotás, a jogbiztonság és a magánjogi szereplők előreláthatóságának megóvása.

Az iraki ügyben a bírói önkorlátozás mögött a kül- és biztonságpolitikai döntések demokratikus felelősségének tisztelete, valamint a dán dualista nemzetközi jogi hagyomány állt. Az adatmegőrzési jogban a bűnüldözés és a nemzetbiztonság gyakorlati igényei kerültek konfliktusba az EUB szigorú alapjogi arányossági mércéjével.

Az uniós fellépés intenzitását a Bizottság intézményi mérlegelése is befolyásolja. Az egyedi, dogmatikailag vitatható legfelsőbb bírósági döntést a Bizottság másként kezelheti, mint a bíróságok politikai alávetését célzó, több törvényből álló kormányzati programot. Ez nem feltétlenül kettős mérce; tükrözheti a jogsértés strukturális hatásának és tartósságának eltérését. A Bizottság mérlegelési jogköre ugyanakkor mindig felveti a szelektivitás és az egyenlő bánásmód kérdését.

A konzervatív vagy szuverenista államokkal szembeni aránytalanság kérdése

Dánia esete önmagában nem támasztja alá azt a tételt, hogy az uniós jogállamisági eljárások egyszerűen a konzervatív vagy szuverenista politikát folytató államokat céloznák. Dánia jelentős uniós opt-outokkal, erős parlamenti szuverenitási hagyománnyal és az uniós

bírói aktivizmussal szemben tartózkodó alkotmányos kultúrával rendelkezik. A Højesteret az Ajos-ügyben nyíltan megtagadta az EUB ítéletének teljes végrehajtását. Ennek ellenére Dánia nem vált EUSZ 7. cikkes vagy rendszerszintű jogállamisági eljárás címzettjévé.

Ez kétféleképpen értelmezhető. Egyfelől azt támaszthatja alá, hogy az uniós intézmények nem pusztán a szuverenista retorikára reagálnak. A döntő különbség a rendszerszerűség, az intézményi hatás és a jogsértések politikai koordináltsága. Egy független legfelsőbb bíróság egyedi, részletesen indokolt ellenállása más kategória, mint a bíróságok személyi és szervezeti függetlenségének kormányzati lebontása.

Másfelől Dánia kontrollesetként a Bizottság szelektív gyakorlatára is rámutat. Az uniós jog elsőbbségének nyílt megtagadása és az adatmegőrzési ítélkezési gyakorlattal szembeni hosszan tartó ellenállás ellenére nem alakult ki átfogó értékvédelmi eljárás. Ez felvetheti, hogy a Bizottság fellépését nem kizárólag a jogsértés dogmatikai súlya, hanem a tagállam általános reputációja, politikai együttműködési készsége és intézményrendszerének összképe is befolyásolja.

Dániából azonban nem vonható le olyan oksági következtetés, hogy a konzervatív kormányokat általában diszkriminatív módon kezelnék. Ehhez tagállamonként és évenként összehasonlítható empirikus adatbázisra lenne szükség, amely elkülöníti az összes kötelezettségszegési eljárást a kifejezetten jogállamisági vagy értékvédelmi eljárásoktól, továbbá kontrollálja a jogsértések számát, súlyát, időtartamát és rendszerszerűségét. A dán példa annyit bizonyít, hogy az uniós intézmények egy szuverenitásérzékeny és időnként nyíltan ellenálló tagállamot sem kezelnek automatikusan rendszerszintű jogállamisági problémaként.

Következtetések

Dánia jogállamisági helyzetét nem az alkotmányos demokrácia leépülése, hanem a nemzeti parlamenti demokrácia és a szupranacionális bírói alkotmányosság közötti feszültség jellemzi. A dán modellben a jogállamiság hagyományosan a parlamenti döntéshozatal kiszámíthatóságához, a bírói önkorlátozáshoz és a hatáskörök pontos törvényi alapjához kapcsolódik. Az uniós jogrendben ugyanakkor a jogállamiság lényegi része az uniós jog elsőbbsége, egységes alkalmazása és az egyéni jogok tagállami bíróságok általi hatékony védelme.

Az iraki ügy a kereshetőségi jog, a külpolitikai döntések bírói felülvizsgálata és a nemzetközi jog belső jogi helyzete körül mutatja ezt a feszültséget. Az Ajos-ügy már közvetlenül az EUB és a Højesteret autoritásának konfliktusává vált. Šadl és Mair értelmezésében mindkét bíróság veszített – az EUB nem mutatott kellő érzékenységet a dán

jogi kultúra iránt, a Højesteret pedig túlzottan konfrontatív válasszal gyengítette a bírói együttműködést. Gualco, Nielsen és Tvarnø szerint a dán bíróság megsértette az uniós jog elsőbbségét és a szerződéses kötelezettségeket.

Az adatmegőrzési szabályozás azt jelzi, hogy a dán ellenállás nem kizárólag egyetlen ügyre korlátozódik. Bizonyos, politikailag vagy alkotmányosan érzékeny területeken Dánia hajlamos az EUB ítéleteinek szűk értelmezésére. Ez mégsem alkot olyan egységes és politikailag szervezett mintázatot, amely a rendszerszintű jogállamisági kötelezettségszegés kategóriáját megalapozná.

Dánia ezért az összehasonlító vizsgálatban különösen értékes eset. Megmutatja, hogy az uniós joggal szembeni ellenállás önmagában nem azonos a jogállamiság lebontásával; azt is bizonyítja, hogy egy jogállami berendezkedésű tagállam bírósága is hozhat az uniós jog szempontjából szerződésszegő döntést. A rendszerszintű és az egyedi jogsértés megkülönböztetéséhez nem elegendő a hivatkozott nemzeti ideológia vagy a kormány politikai besorolása. A jogsértések intézményi hatását, ismétlődését, tartósságát és az állami hatalom egészének működésével való kapcsolatát kell vizsgálni.

VIII. Észtország

Bevezetés

Észtország különösen hasznos ellenőrző eset a jogállamiság és a kötelezettségszegési eljárások kapcsolatának vizsgálatához. Az ország az uniós jogállamisági jelentésekben nem rendszerszintű válságállamként jelenik meg – igazságszolgáltatása függetlenségének társadalmi és vállalati megítélése kedvező, bírósági rendszere erősen digitalizált, korrupciós mutatói pedig az uniós élmezőnybe tartoznak. Ugyanakkor a C-577/23. sz. Bizottság kontra Észtország ügyben az Európai Unió Bírósága 2025. január 23-án kötelezettségszegést állapított meg, 400 000 euró átalányösszeget szabott ki, és a jogsértés fennmaradásának esetére napi 3 000 euró kényszerítő bírságot rendelt el. Ez volt az első alkalom, hogy Észtországot egy irányelv átültetésének elmulasztásáért pénzügyi szankció sújtotta (Teder 2026.21–23).

Az ügy azonban nem az EUSZ 2. cikkének általános értékkatalógusára és nem az EUSZ 19. cikkének bírói függetlenségi követelményére épült. Tárgya a 2019/1/EU, úgynevezett ECN+ irányelv átültetésének és az átültető intézkedések bejelentésének elmulasztása volt. Az irányelv azt kívánja biztosítani, hogy a nemzeti versenyhatóságok az EUMSZ 101. és 102. cikkének alkalmazásakor függetlenül, megfelelő erőforrásokkal, vizsgálati és döntési jogosítványokkal, hatékony bírságolási és engedékenységi eszközökkel működjenek. A C-577/23. sz. ügy tehát szűk eljárásjogi értelemben átültetési per, tágabb, funkcionális értelemben pedig a törvényhez kötött, pártatlan és hatékony közigazgatási jogérvényesítés intézményi garanciáiról is szól.

Az első kutatási kérdésre ezért kétszintű válasz adható. A perben alkalmazott közvetlen standard objektív és tételes volt – az ECN+ irányelv 34. cikkében meghatározott 2021. február 4-i határidő, az EUMSZ 258. cikke szerinti tagállami kötelezettség és az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti szankciórendszer. Az általános jogállamisági vizsgálat mércéi ettől eltérően az EUSZ 2. és 19. cikkéből, a Charta 47. cikkéből, az EUB esetjogából, továbbá az éves jogállamisági ciklus részletes, de önmagában nem peresíthető indikátoraiból állnak.

A második kérdésben nincs egyetlen, minden intézményi részletet kimerítő európai „jogállamisági kódex”. Van viszont bíróilag kikényszeríthető szerződéses mag, ágazati másodlagos jog és puhább monitoringanyag. A jogbiztonság megköveteli, hogy a három szintet ne mossuk össze. A C-577/23. sz. ítélet éppen azért erős példa az objektív jogérvényesítésre, mert a határidő, a hiányzó jogalkotás, az érintett irányelv és a pénzügyi következmény jogalapja előre azonosítható volt.

A harmadik kérdésben a Bizottság fellépésének közvetlen indoka az egységes versenyjogi végrehajtás tényleges működőképessége és a tartós átültetési mulasztás megszüntetése volt. A háttérben intézményfejlesztési és integrációs cél is áll – az ECN+ a nemzeti hatóságok eljárási autonómiáját uniós minimumkövetelményekkel korlátozza. Ettől azonban az eljárás nem válik önkényessé. Észtország a perindításkor az egyetlen tagállam volt, amely még nem ültette át az irányelvet, a belső jogági nehézség pedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint nem igazolja az uniós határidő elmulasztását.

A negyedik kérdésre Észtország határozott ellenpéldát szolgáltat az egyszerű ideológiai magyarázattal szemben. Az átültetési határidő és a peres szakasz Kaja Kallas, majd Kristen Michal Reformpárt vezette, liberális és Európa-párti koalícióihoz kötődött; a szuverenista EKRE ekkor ellenzékben volt. Egyetlen ügy nem cáfolhat minden, uniós szelektivitásra vonatkozó empirikus állítást, de bizonyítja, hogy a Bizottság formális átültetési kötelezettséget nemcsak konzervatív kormányokkal szemben érvényesít. A diszkrimináció téziséhez tárgy, időszak, jogsértési súly és eljárási szakasz szerint összehasonlítható adatok szükségesek; a teljes kötelezettségszegési ügyszám politikai címkék szerinti összevetése nem elegendő.

2. Fogalmi és módszertani keret

A „jogállamiság miatti kötelezettségszegési eljárás” nem önálló szerződéses eljáráskategória. Az EUMSZ 258. cikke alapján a Bizottság bármely uniós kötelezettség megsértése miatt felléphet – a késedelmes irányelv-átültetéstől a környezetvédelmi szabályokon át a bírói függetlenséget érintő jogsértésig. A jogállamisági jelleg ezért nem az eljárás nevéből, hanem az érvényesített anyagi normából és az érintett intézményi funkcióból következik.

Szűk értelemben azok az ügyek nevezhetők jogállamisági kötelezettségszegési eljárásnak, amelyek közvetlenül az EUSZ 19. cikkére, a Charta 47. cikkére vagy más, a bírói függetlenséget és a hatékony jogvédelmet védő rendelkezésre épülnek. Tágabb értelemben ide sorolhatók az olyan ágazati ügyek is, amelyek a független hatósági működés, a pártatlan jogalkalmazás, az elszámoltathatóság vagy a jogbiztonság garanciáit védik. A C-577/23. sz. ügy e tágabb körbe tartozik, de tényállása és jogalapja nem azonos a Lengyelországgal szembeni, igazságszolgáltatási tárgyú EUSZ 19. cikkes eljárásokéval.

A vizsgálat ezért külön kezeli a kötelező erejű jogalapot, az EUB által konkretizált standardot és az éves jogállamisági jelentés monitoringmércéit. A politikai motiváció hipotézisét csak hasonló esetek összevetésével lehet értékelni. Nem elegendő azt megállapítani, hogy egy adott kormány konzervatív, majd valamennyi vele szembeni kötelezettségszegési

ügyet jogállamisági megtorlásként számításba venni. Vizsgálni kell a jogsértés tárgyát, fennállásának időtartamát, a tagállam együttműködését, az azonos helyzetű államok kezelését és a Bizottság által alkalmazott jogkövetkezményt.

Az időbeli zárópont 2026. augusztus 21. A C-577/23. sz. ügy adatait az EUB ítélete és hivatalos ügyadatlapja, a Bizottság anyagai, valamint Klen Teder tudományos esetkommentárja támasztja alá. A jelenlegi intézményi helyzet értékelésében a Bizottság 2026. évi észt országfejezete szolgál elsődleges hivatalos forrásként. A történeti és dogmatikai állításokat kiadói DOI-rekorddal, folyóirati vagy könyvkiadói nyilvántartással ellenőrzött tudományos művek támasztják alá.

3. Az uniós jogállamisági standardok és instrumentumaik

Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és az emberi jogok mellett az Unió alapértékeként rögzíti. Ez a rendelkezés alkotmányos irányú, de nem tartalmaz teljes és minden tagállami intézményre közvetlenül alkalmazható szervezeti szabályzatot. A bíróilag kikényszeríthető magot az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése adja – a tagállamoknak az uniós jog által szabályozott területeken biztosítaniuk kell a hatékony bírói jogvédelmet. A Charta 47. cikke – a Charta alkalmazási körén belül – a független és pártatlan, törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot védi.

Az EUB esetjoga e rendelkezésekből többek között a külső befolyástól való mentességet, a pártatlanság látszatát, az elmozdíthatatlanságot, az előre meghatározott kinevezési és fegyelmi garanciákat, valamint az előzetes döntéshozatali eljárás akadálytalan igénybevételét vezette le. Ezek funkcionális standardok – nem írnak elő egységes európai bírósági szervezetet, de megkövetelik, hogy a nemzeti rendszer ténylegesen kizárja az ítélet tartalmához kapcsolódó politikai vagy igazgatási nyomást.

Az éves jogállamisági ciklus négy pillére – igazságszolgáltatás, korrupcióellenes keret, médiapluralizmus, valamint fékek és ellensúlyok – ennél tágabb. Az országfejezetek az Európa Tanács, a Velencei Bizottság, a GRECO, uniós ügynökségek és érintetti konzultációk anyagait is felhasználják. Ajánlásaik politikai és megelőző jelentőségűek, de önmagukban nem azonosak egy EUMSZ 258. cikk alapján kikényszeríthető kötelezettséggel. Ugyanezért az EUSZ 7. cikke szerinti politikai értékvédelmi eljárás, a 2020/2092 rendelet szerinti költségvetési feltételesség és a kötelezettségszegési per jogalapja, bizonyítási rendje és joghatása eltér.

Az ágazati másodlagos jog további, konkrét intézményi standardokat teremthet. A versenyjogban ilyen az ECN+ irányelv – nem általános alkotmányos elméletet fogalmaz meg,

hanem a nemzeti versenyhatóságok függetlenségéhez, erőforrásaihoz, hatásköreihez, bírságolási gyakorlatához, engedékenységi programjaihoz és kölcsönös segítségnyújtásához állapít meg minimumokat. E standardok jogforrása és alkalmazási köre pontosabb az éves jelentés indikátorainál, ezért átültetésük elmulasztása közvetlenül peresíthető.

4. Az észt alkotmányos és bírói modell történeti alapjai

Észtország 1992. évi alkotmánya a szovjet rendszerből való kilépés után a jogfolytonosság helyreállítására, a hatalommegosztásra és az alapjogi kötöttségre épült. A bírósági rendszer 1987 és 1993 közötti újjászervezése nem pusztán intézménynevek cseréje volt – megváltoztak a bíróvá válás szakmai feltételei, a kinevezés szabályai és a bírói hatalom önértelmezése. Luhamaa és Ristikivi szerint a reform a politikailag alárendelt szovjet bíróságokból demokratikus, háromszintű igazságszolgáltatást hozott létre, miközben a személyi és szakmai folytonosság kérdését is kezelnie kellett (Luhamaa–Ristikivi 2022.81–89).

Észtországban nincs elkülönült alkotmánybíróság. A legfelsőbb rendes bíróság, a Riigikohus egyben alkotmányossági felülvizsgálatot is végez, külön alkotmányossági kollégium és szükség esetén teljes ülés útján. Ez a koncentrált és rendes bíráskodást összekapcsoló modell a jogegységet segítheti, ugyanakkor nagy felelősséget helyez egyetlen csúcsintézményre. A jogállamiság szempontjából ezért a bírói kinevezések, az igazgatásban részt vevő testületek összetétele, a költségvetési feltételek és az ítéletek végrehajtása együtt értékelendő.

Hartwell és Urban Észtország és Lengyelország intézményi pályájának összevetésével arra jut, hogy a jogállamiság ellenálló képessége nem magyarázható egyetlen alkotmányos klauzulával. Észtországban a jogi és politikai intézmények egymást erősítő fejlődése, a kiszámíthatóbb elitverseny és a jogállami normák társadalmi beágyazottsága stabilabb védelmet teremtett (Hartwell–Urban 2021.105–131). Ez nem jelenti azt, hogy az észt rendszer kockázatmentes, de megmagyarázza, miért nem alakult ki a bírói függetlenség rendszerszintű lebontása.

5. Uniós elsőbbség, szuverenitás és alkotmányos kontroll

Az uniós csatlakozás alkotmányos alapját a 2003-ban népszavazással elfogadott alkotmánymódosító törvény adta. Ennek első szakasza megengedi az uniós tagságot az alkotmány alapelveinek tiszteletben tartása mellett, második szakasza pedig előírja, hogy az alkotmányt az uniós tagságból eredő jogok és kötelezettségek figyelembevételével kell alkalmazni. A rövid szabályozás tudatosan nyitott, ezért tartalmának meghatározása jelentős részben a Riigikohusra hárult.

Az euró bevezetéséről szóló 2006. évi véleményben a Legfelsőbb Bíróság jelentősen erős elsőbbségi felfogást alkalmazott – az uniós joggal összeegyeztethetetlen alkotmányos rendelkezések alkalmazását felfüggesztettnek tekintette. Ernits és szerzőtársai szerint ez az uniós jog iránti nyitottság egyszerre segítette a gyors integrációt és szűkítette az érdemi alkotmányossági kontroll terét; ezért egy, a német Solange-logikához hasonló, pontosabban megfogalmazott alkotmányos védőklauzula lehetőségét is felvetik (Ernits et al. 2019.887–950).

Az Európai Stabilitási Mechanizmusról szóló 2012. évi döntés árnyaltabb képet adott. A Riigikohus 11–8 arányban alkotmányosnak ítélte a szerződést, és a szuverenitás korlátozását arányossági vizsgálatnak vetette alá. Ginter szerint ez innovatív kísérlet volt a költségvetési felelősség, az euróövezeti szolidaritás és a demokratikus önrendelkezés összehangolására, de a szoros szavazati arány és a különvélemények jelezték, hogy a további mély integráció új népszavazási vagy alkotmányozási kérdéseket vethet fel (Ginter 2013.335–354).

Az észt modell tehát nem szuverenitás nélküli integráció. Az uniós jog elsőbbségének széles elfogadása mellett fennmarad az alkotmány alapelveinek határa, jóllehet annak tartalma ritkán került éles konfliktusba az EUB-val. Ez a háttér a C-577/23. sz. ügy értékelésében is fontos – Észtország nem elvi alkotmányos ellenállásra hivatkozott, hanem arra, hogy az ECN+ által megkövetelt eljárási modellt nehéz volt a hazai szankciórendszerbe illeszteni.

6. Az ECN+ irányelv jogállamisági relevanciája

Az EUMSZ 101. és 102. cikkének decentralizált alkalmazása miatt a nemzeti versenyhatóságok az uniós jog végrehajtóinak is tekintendők. Ha egy hatóság politikai vagy gazdasági utasításnak van kitéve, nincs elegendő szakembere, nem fér hozzá bizonyítékokhoz, nem szabhat ki visszatartó erejű bírságot vagy nem tud együttműködni más tagállami hatóságokkal, az egységes versenyjog papíron marad. A 2019/1/EU irányelv célja e végrehajtási hiányosságok minimumharmonizációval történő csökkentése.

Az irányelv előírja, hogy a nemzeti közigazgatási versenyhatóságok feladataikat politikai és más külső befolyástól függetlenül, pártatlanul és az uniós versenyjog hatékony alkalmazásának érdekében végezzék. Megfelelő emberi, pénzügyi, technikai és technológiai erőforrásokat, információkérésre, helyszíni vizsgálatra, jogsértés megállapítására, ideiglenes intézkedésre és kötelezettségvállalás elfogadására alkalmas hatásköröket kell biztosítani. A bírságoknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük; az engedékenységi programok és a határon átnyúló kölcsönös segítségnyújtás kereteit ugyancsak egységesíteni kell.

Wils szerint a versenyhatósági függetlenség nem öncélú kiváltság. Funkciója az, hogy a jogalkalmazás a bizonyítékokra és a jogra, ne rövid távú kormányzati vagy vállalati érdekekre épüljön. A függetlenséghez ugyanakkor megfelelő elszámoltathatóság, indokolási kötelezettség, bírósági felülvizsgálat és átlátható prioritásképzés társul (Wils 2019.149–170). A jogállamisági standard így nem az ellenőrizetlen technokrata hatalmat, hanem a joghoz kötött és ellenőrizhető szakmai döntéshozatalt védi.

Perea Molleda arra figyelmeztet, hogy az ECN+ csak minimális intézményi közelítést valósít meg, és nem old fel minden feszültséget a nemzeti eljárási autonómia, a Bizottság hálózati vezető szerepe és a tagállami alkotmányos hagyományok között. Az Európai Versenyhatóságok Hálózata hatékonyabbá válik, de a függetlenség tartalma, az erőforrások tényleges elégsége és az elszámoltathatóság nem mérhető pusztán formális átültetési klauzulákkal (Perea Molleda 2021.167–180).

7. Az észt átültetési nehézség

Az ECN+ irányelv átültetési határideje 2021. február 4. volt. Észtország azonban a versenyjogi jogsértéseket hagyományosan a büntető- és szabálysértési logikához közel álló eljárásokban szankcionálta, míg az irányelv olyan közigazgatási eljárást kívánt meg, amelyben a versenyhatóság közvetlenül, hatékony uniós eszköztárral járhat el. A készülő szabályozás ezért új, a klasszikus szabálysértési rendszeren kívüli közigazgatási bírságolási modellt érintett. A bizonyítási garanciák, a jogi személy felelőssége, az önvádra kötelezés tilalma és a bírságok rendszere körül valós dogmatikai vita alakult ki.

E nehézség alkotmányosan releváns volt – a gyors átültetés nem igazolhatta volna a büntető jellegű szankciókhoz kapcsolódó eljárási garanciák mellőzését. Ugyanakkor az uniós jog állandó szabálya szerint a tagállam belső jogrendjének sajátosságaira, jogalkotási vitáira vagy intézményi nehézségeire nem hivatkozhat az irányelvi határidő elmulasztásának igazolására. A tagállam a végrehajtás módját maga választja meg, de a választás összetettségének kockázatát nem háríthatja az Unióra és a többi tagállamra.

Az észt eset ezért nem a nemzeti alkotmányos identitás és az uniós jog nyílt összeütközése. Inkább a jogalkotási kapacitás és az eltérő eljárásjogi paradigmák összehangolásának elhúzódása. Ez enyhítheti a politikai felelősség megítélését, de a kötelezettségszegés jogi fennállását nem szünteti meg.

8. A C-577/23. sz. Bizottság kontra Észtország ügy

A Bizottság a sikertelen előzetes eljárást követően 2023. szeptember 18-án fordult az EUB-hoz. Keresetében annak megállapítását kérte, hogy Észtország az ECN+ irányelv

átültetéséhez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések határidőn belüli elfogadásának, illetve közlésének elmulasztásával megsértette az irányelv 34. cikkét. A releváns időpont az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő, 2022. szeptember 29. volt. Ekkorra a szükséges teljes átültetés nem történt meg.

Az EUB 2025. január 23-i ítéletében megállapította a kötelezettségszegést. Mivel a 2019/1/EU irányelvet rendes jogalkotási eljárásban fogadták el, és Észtország nem közölte a teljes átültetést biztosító intézkedéseket, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alkalmazható volt. A Bíróság 400 000 euró átalányösszeg megfizetésére kötelezte Észtországot, és arra az esetre, ha a mulasztás az ítélet kihirdetésekor is fennáll, napi 3 000 euró kényszerítő bírságot állapított meg a teljesítésig. Észtországnak a költségeket is viselnie kellett (EUB 2025.rendelkező rész 1–4.).

Teder hangsúlyozza, hogy ez volt az első, Észtországgal szemben irányelv átültetésének elmulasztása miatt kiszabott pénzügyi szankció. Az esetkommentár a Bíróság szankcióképzésének három fő elemét emeli ki – a jogsértés súlyát, időtartamát és azt, hogy a szankció megfelelő visszatartó hatást fejtsen ki. Az ECN+ hiánya nem puszta értesítési formalitás volt, mert késleltette a versenyhatóság uniós jog alkalmazásához szükséges teljes eszköztárát és a hálózati együttműködés egységességét (Teder 2026.21–23).

A perben az objektív standard különösen jól azonosítható. Volt meghatározott átültetési határidő, hivatalos felszólítás, indokolással ellátott vélemény és meghatározott teljesítési határnap. Észtország nem vitathatta, hogy a teljes jogalkotási csomag hiányzott. A Bíróságnak ezért nem kellett absztrakt politikai értékítéletet alkotnia a kormány irányultságáról vagy az észt demokrácia minőségéről.

9. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése és a pénzügyi szankció

Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése a Lisszaboni Szerződés óta lehetővé teszi, hogy a Bizottság már az első, az átültető intézkedések közlésének elmulasztása miatt indított perben átalányösszeget vagy kényszerítő bírságot javasoljon. A korábbi modellben pénzügyi szankcióhoz rendszerint egy első marasztaló ítélet és annak végre nem hajtása után újabb eljárás kellett. Az új mechanizmus célja, hogy az irányelvek teljes és időbeni hatályosulását gyorsabban kikényszerítse.

Az átalányösszeg a múltbeli jogsértés következményeit és a visszatartást szolgálja, míg a napi kényszerítő bírság a jövőbeli teljesítést ösztönzi. A Bíróság nem mechanikusan bünteti a tagállamot – figyelembe veszi a jogsértés súlyát és tartamát, valamint a tagállam

fizetőképességéhez kapcsolódó visszatartó hatást. A Bizottság javaslata fontos kiindulópont, de a végső összeg meghatározása az EUB feladata.

Az észt szankció mérsékelt, de nem jelképes. Egyrészt elismeri, hogy nem a bírói függetlenség vagy az alapjogok rendszerszintű lebontásáról volt szó. Másrészt jelzi, hogy a többéves és a per idején is fennálló átültetési mulasztás az uniós jog egységes érvényesülését ténylegesen sérti. A szankció jogalapja előzetesen hozzáférhető, indokolása bírói és alkalmazása politikai irányultságtól elvileg független.

10. Objektív standard vagy integrációs motiváció?

A C-577/23. sz. ügyben az objektív mérce léte erős. Az irányelv szövege, a határidő, a tagállam értesítési kötelezettsége és az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése egyaránt írott jog. A Bizottság nem alkotott utólag olyan új intézményi követelményt, amelyet Észtország nem ismerhetett. Az is ellenőrizhető, hogy a perindításkor Észtország maradt az egyetlen tagállam, amely nem fejezte be az ECN+ átültetését. Ez a horizontális összehasonlítás a szelektív kiválasztás gyanúját gyengíti.

Ebből nem következik, hogy a Bizottság motivációja kizárólag technikai. Az ECN+ az integráció mélyítését szolgálja – a nemzeti versenyjogi eljárások különbségeit csökkenti, a nemzeti hatóságokat egy közös végrehajtási hálózatba kapcsolja, és az uniós hatékonysági szempontot a belső intézményi döntések fölé helyezi. A Bizottság egyszerre őrzi a Szerződéseket és alakít szakpolitikai prioritásokat. A hálózati koordinációban fennálló vezető szerepe ezért legitimációs és elszámoltathatósági kérdéseket is felvethet (Perea Molleda 2021.167–180).

A kritikai megállapítás azonban nem azonos a politikai diszkrimináció bizonyításával. Az intézményi harmonizáció célja nyíltan szerepel az irányelvben, amelyet az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárásban fogadott el. Észtország a jogalkotásban részt vevő tagállamként ismerte a követelményeket, az EUB előtti védekezés lehetősége pedig biztosította a bírói kontrollt. Az ügyben így a politikai-szakpolitikai cél demokratikusan elfogadott jogi normán keresztül vált kikényszeríthetővé.

11. Az igazságszolgáltatás jelenlegi helyzete

A Bizottság 2026. évi országfejezete szerint az észt bíróságok függetlenségének megítélése továbbra is kedvező – a lakosság 59, a vállalkozások 71 százaléka értékelte azt meglehetősen vagy nagyon jónak. A vállalati bizalom jelentősen nőtt. A bírósági eljárások az uniós összehasonlításban rövidek, noha a rendelkezési idő több ügytípusban emelkedett, és a civil-gazdasági ügyek befejezési aránya romlott (Európai Bizottság 2026.3–7).

A 2026. június 17-én elfogadott igazgatási reform új Bírósági Igazgatási Tanácsot hozott létre. A tizenegy tagból ötöt választanak a bírák saját körükből, miközben legalább két aktív politikus is részt vesz a testületben. A Bizottság ezért csak korlátozott előrelépést állapított meg azon ajánlás végrehajtásában, hogy a testület összetételét az európai standardokhoz igazítsák. Az európai referencia szerint a bírói tanács tagjainak legalább felét a bírák válasszák saját körükből, a politikai ág aktív képviselői pedig ne rendelkezzenek a bírói önigazgatást veszélyeztető szavazati szereppel (Európai Bizottság 2026.3–5).

A bírói illetmények indexálásának befagyasztása, a betöltetlen álláshelyek és a közelgő nyugdíjazási hullám a működési függetlenséghez kapcsolódó kockázat. Az országjelentés szerint tizennégy bírói állás, az összlétszám mintegy hat százaléka volt üres, és öt éven belül ötvenhárom bíró válhat nyugdíjra jogosulttá. A bérek ideiglenes csökkentésének alkotmányossági és méltósági határairól bírósági eljárás folyik. Ezek nem bizonyítják a végrehajtó hatalom bírói döntések feletti politikai ellenőrzését, de jelzik, hogy a függetlenség anyagi és igazgatási feltételeit folyamatosan védeni kell.

Az észt digitális bírósági rendszer az uniós élmezőnyben van. 2025 végétől a digitális bírósági aktában mesterségesintelligencia-alapú összefoglaló és fordítási segítség is megjelent. A digitalizáció gyorsítja a hozzáférést és csökkentheti az adminisztrációt, de új jogállami követelményeket teremt – az automatizált segítség átláthatóságát, az emberi döntéshozatal elsődlegességét, az adatbiztonságot és a fél általi vitathatóságot biztosítani kell.

12. Korrupcióellenes rendszer, média és civil társadalom

Észtország a 2026. évi országjelentésben erős korrupcióellenes pozíciót őriz. A korrupcióérzékelési indexen 76 ponttal az uniós rangsor hetedik helyén állt. A lakosság 53 százaléka érzékelte széles körűnek a korrupciót, ami az uniós 71 százalékos átlagnál alacsonyabb; a vállalkozások körében is kedvezőbbek voltak a mutatók. A hatóságok 2025-ben tizenhárom korrupciós büntetőügyet kezeltek, több magas szintű ügy pedig folyamatban maradt (Európai Bizottság 2026.7–9).

Gyenge pont a külföldi vesztegetés – a jelentés szerint 2014 óta nem történt ilyen ügyben felderítés, nyomozás vagy vádemelés, ami az OECD aggályait is kiváltotta. A lobbitevékenység kormányzati nyilvántartása 2025-ben 978 találkozót rögzített, a parlamenti lobbi átfogó szabályozása azonban továbbra sem teljes. A bejelentővédelmi tanácsadó központ 2026 januárjában megkezdte működését, de a törvény szűk tárgyi hatálya csökkenti az igénybevételt. E hiányosságok az elszámoltathatóság minőségét érintik, de nem azonosak rendszerszintű korrupciós foglyul ejtéssel.

A médiaszabályozó intézményi függetlensége alapvetően fennáll, erőforrásai viszont az új feladatok ellenére nem nőttek. Az ERR közszolgálati médiaszolgáltató szerkesztői függetlensége biztosított, ám költségvetése a 2024. évi szinten maradt, ezért a hosszú távú és kiszámítható finanszírozás reformja napirenden van. A médiatulajdon átlátható, ugyanakkor a kis piac magas koncentrációs kockázatot hordoz – a nyomtatott napilapok köre különösen szűk (Európai Bizottság 2026.9–11).

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés szabályainak 2026. márciusi reformjával Észtország teljesítette a korábbi bizottsági ajánlást. A civil társadalom működési tere nyitott, de a 2025. decemberi állami költségvetési szabályok az intézményi támogatásról a projektalapú finanszírozás felé mozdították a civil szervezeteket, megfelelő előzetes konzultáció nélkül. A forrásbizonytalanság nem közvetlen jogi elnyomás, mégis csökkentheti a kormányzati döntéseket ellenőrző szervezetek hosszú távú kapacitását (Európai Bizottság 2026.11–14).

13. Éri-e több jogállamisági eljárás a konzervatív–szuverenista államokat?

A hipotézis intuitív alapja érthető. Azok a kormányok, amelyek tudatosan átalakítják a bírói kinevezést, a fegyelmi rendszert, a közmédiát vagy az alkotmányos ellensúlyokat, gyakrabban kerülhetnek konfliktusba az EUSZ 19. cikkével, a Charta 47. cikkével vagy az uniós költségvetés védelmével. Ha a „szuverenista” program maga foglalja magában az uniós jog elsőbbségének vagy a független intézmények korlátainak elutasítását, a több eljárás oksági magyarázata lehet a több releváns jogsértés, nem pedig a politikai címke.

Észtország azonban azt mutatja, hogy a formális uniós jogérvényesítés nem áll meg az ideológiai határnál. Az ECN+ átültetési határideje Kaja Kallas Reformpárt vezette kormányának időszakára esett, a Bizottság 2023-ban indította meg a pert, az ítélet pedig 2025-ben, a szintén reformpárti Kristen Michal miniszterelnöksége alatt született. A hivatalos koalíciós adatok szerint ezek a kormányok liberális, centrista és Európa-párti erőkből álltak; a szuverenista-populista EKRE ellenzékben volt (Észt Kormány 2021–2024). A Bizottság mégis bírósághoz fordult, és pénzügyi szankciót kért.

Az eset önmagában nem bizonyítja, hogy az uniós jogérvényesítés minden szakpolitikai területen tökéletesen egyenletes. A Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az ügyek időzítésében és prioritásában, erőforrásai végesek, a politikai láthatóság pedig befolyásolhatja, mely problémák kerülnek előtérbe. Az éves monitoring nyelvezete és az ajánlások intenzitása is tartalmazhat értékelési elemet. Ezeket a kockázatokat intézményi átláthatósággal, összehasonlítható indokolással és következetes utánkövetéssel kell csökkenteni.

Statisztikai bizonyításhoz ugyanakkor legalább négy korrekció szükséges. Először el kell különíteni a technikai átültetési, ágazati és valóban jogállamisági tárgyú ügyeket. Másodszor a nyitott ügyek számát a tagállami jogalkotási terheléshez és a jogsértés időtartamához kell viszonyítani. Harmadszor külön kell mérni a felszólító levelet, a keresetindítást, a marasztaló ítéletet és a pénzügyi szankciót. Negyedszer az azonos tényállású tagállamokkal való bánásmódot kell összevetni. E nélkül a politikai korrelációból nem lehet diszkriminatív motivációra következtetni.

A C-577/23. sz. ügyben a legerősebb összehasonlító tény az volt, hogy Észtország egyedüli átültetési késedelemben maradt. Ez sokkal közvetlenebbül magyarázza a perindítást, mint a kormány ideológiai besorolása. A tényállás így nem támogatja a konzervatív államok kizárólagos célba vételének tételét; inkább arra figyelmeztet, hogy a vitát ügytípusonként, és ne politikai benyomások alapján folytassuk.

Következtetések

Az első kérdésre adott válasz szerint a C-577/23. sz. eljárásban a Bizottság tételes, előre megismerhető standardokra hivatkozott – az ECN+ irányelv 34. cikke szerinti átültetési és közlési kötelezettségre, az EUMSZ 258. cikkére és a pénzügyi szankciót lehetővé tevő EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésére. Az ügy jogállamisági relevanciáját az adja, hogy az irányelv független, pártatlan, megfelelően felhatalmazott és bíróilag ellenőrizhető versenyhatósági jogalkalmazást kíván biztosítani. Nem helyes azonban az ügyet közvetlen EUSZ 2. vagy 19. cikk szerinti rendszerszintű jogállamisági pernek nevezni.

A második kérdésben az objektív standardok több instrumentumban találhatók. Az általános érték az EUSZ 2. cikkében, a hatékony bírói jogvédelem az EUSZ 19. cikkében és a Charta 47. cikkében, a kötelezettségszegési mechanizmus az EUMSZ 258–260. cikkében, a konkrét versenyhatósági minimumok pedig a 2019/1/EU irányelvben. Az éves jogállamisági jelentés további indikátorokat alkalmaz, de azok joghatását el kell választani a peres normákétól.

A harmadik kérdésben a Bizottság intézményi motivációja az egységes és hatékony versenyjogi végrehajtás volt. Ez integrációs célt szolgál, és szűkíti a tagállami eljárási autonómiát, de nem rejtett vagy jogon kívüli indok – az uniós jogalkotó által elfogadott irányelv nyílt célrendszeréből következik. A nemzeti jogági nehézséget komolyan kell venni a megfelelő átültetési modell kialakításakor, de az nem igazolja a többéves késedelmet.

A negyedik kérdésben Észtország ellenpélda az automatikus ideológiai szelekció állítására. Liberális, Európa-párti kormányok időszakában indult és zárult pénzügyi szankcióval

az eljárás. Ez nem zárja ki, hogy más ügytípusokban a Bizottság mérlegelése kritikusan vizsgálható legyen, de a C-577/23. sz. ügyben az egyedüli fennmaradó átültetési mulasztás objektív és elegendő magyarázatot ad a fellépésre.

Észtország összképe stabil jogállamot mutat, amelyben a bírói önigazgatás összetétele, az igazságszolgáltatás személyi és pénzügyi kapacitása, a külföldi vesztegetés üldözése, a közmédia finanszírozása és a civil társadalom fenntarthatósága további figyelmet igényel. A C-577/23. sz. ítélet nem ennek az egész rendszernek a minősítése, hanem egy konkrét, tartós és jogi normákkal jól körülhatárolt uniós kötelezettség megsértésének következménye. Éppen e különbségtétel teszi az észt esetet a jogállamisági vita egyik legtanulságosabb kontrollpéldájává.

IX. Finnország

Bevezetés

Finnországgal szemben nem indult a Magyarországgal vagy Lengyelországgal szembenihez hasonló, az EUSZ 19. cikkére épülő eljárássorozat. Az Európai Bizottság országértékelései Finnország esetében nem azonosítottak a bírói függetlenséget és az alkotmányos ellensúlyokat érintő, összehangolt intézkedéssorozatot. A finn eset jelentősége másban áll – megmutatja, hogy egy stabil liberális demokráciában is sajátos és vitatható lehet az alkotmányosság ellenőrzésének intézményi szerkezete.

Finnországban nincs elkülönült alkotmánybíróság, az alkotmányossági kontroll központi szereplője pedig nem valamely bíróság, hanem a parlament Alkotmányjogi Bizottsága, a *Perustuslakivaliokunta*. A rendszer súlypontja az előzetes, parlamenti kontrollon van, amelyet korlátozott utólagos bírói felülvizsgálat egészít ki. A finn modell így egyszerre őrzi a politikai alkotmányosság hagyományát és fogad be egyre erősebb jogi, emberi jogi és uniós jogi elemeket.

A finn sajátosság nem jelent önmagában jogállamisági hiányosságot. A jogállamiság nem követeli meg szükségképpen külön alkotmánybíróság működését. A döntő kérdés az, hogy a jogrendszer egésze képes-e biztosítani a jogalkotó alkotmányhoz kötöttségét, az alapjogok tényleges érvényesülését, a bírói függetlenséget, a hatékony jogorvoslatot és az uniós jog elsőbbségét. Finnországban e funkciókat több intézmény együttesen látja el – a parlamenti Alkotmányjogi Bizottság, a rendes és közigazgatási bíróságok, a legfelsőbb bíróságok, a parlamenti ombudsman, az igazságügyi kancellár, továbbá az uniós és strasbourgi bírósági mechanizmusok.

Az Európai Bizottság 2026. évi országjelentése szerint a finn bíróságok függetlenségének társadalmi megítélése továbbra is jelentősen magas – mind a lakosság, mind a vállalkozások 85%-a tekinti a bíróságok és a bírák függetlenségét meglehetősen vagy nagyon jónak. A magas intézményi bizalom ugyanakkor nem zárja ki a rendszer egyes strukturális elemeinek felülvizsgálatát. A folyamatban lévő alkotmánymódosítási munka kifejezetten a bírósági igazgatás, a bírói kinevezés, a bírák hivatalban maradásának garanciái és az ügyészség autonómiája megerősítésére irányul.

Finnország ezért olyan kontrolleset, amely alkalmas a jogállamisági monitoring és a kötelezettségszegési eljárás határainak vizsgálatára. A finn rendszerben vannak vitatható megoldások és részleges végrehajtási problémák, ezek azonban jelenleg nem alkotnak az EUSZ 2. cikkét rendszerszerűen sértő mintázatot.

3. A finn alkotmányossági kontroll intézményi modellje

A finn alkotmány 74. §-a értelmében a parlament Alkotmányjogi Bizottsága nyilatkozatot ad a hozzá utalt törvényjavaslatok és más ügyek alkotmányosságáról, valamint a nemzetközi emberi jogi szerződésekkel való kapcsolatukról. A rendelkezés az alkotmányossági kontroll súlypontját a törvény elfogadása előtti parlamenti eljárásba helyezi. A Bizottság nem egyszerű szakbizottságként működik – állásfoglalásai a finn alkotmányos gyakorlatban kiemelkedő tekintéllyel rendelkeznek, és a többi parlamenti bizottság rendszerint követi azokat.

Az Alkotmányjogi Bizottság tagjai parlamenti képviselők. A testület politikai összetételű, mégis olyan alkotmányos konvenció alakult ki, amely szerint alkotmányjogi kérdésekben nem pártpolitikai, hanem jogi érvelés alapján kell eljárnia. A Bizottság munkájának jellegzetes eleme az egyetemi alkotmányjogászok és más külső szakértők rendszeres meghallgatása. A szakvélemények nem rendelkeznek kötelező jogi erővel, de jelentősen befolyásolják a Bizottság érvelését és a finn alkotmányjogi doktrína fejlődését.

A finn alkotmány 106. §-a korlátozott utólagos bírói kontrollt biztosít. Ha egy bíróság előtt folyamatban lévő ügyben valamely törvény alkalmazása „nyilvánvaló” vagy „evidens” ellentétben állna az alkotmánnyal, a bíróság köteles az alkotmány rendelkezésének elsőbbséget biztosítani. A bíróság nem semmisíti meg a törvényt, hanem az adott ügyben mellőzi annak alkalmazását. Az ellenőrzés tehát konkrét, decentralizált és inter partes hatású.

Az „evidens ellentét” követelménye lényegesen magasabb küszöböt állít, mint az általános alkotmányellenességi mérce. A bíróság akkor sem mellőzhet automatikusan egy törvényt, ha az alkotmánnyal való összeegyeztethetősége vitatható. A konfliktusnak nyilvánvalónak kell lennie. A megoldás mögött az a feltételezés áll, hogy a parlamenti Alkotmányjogi Bizottság az előzetes ellenőrzés során már elvégezte az alkotmányossági vizsgálatot, ezért a bírósági felülvizsgálat csak végső biztosítékként működik.

Ez a szerkezet elvileg összefüggő modellt alkot. Az előzetes kontroll megakadályozza az alkotmányellenes törvények elfogadását, a bírósági kontroll pedig kivételesen korrigálhatja azokat az eseteket, amelyekben a parlamenti eljárás nem észlelte a problémát, vagy a norma alkalmazása a konkrét ügyben előre nem látott alapjogi konfliktust idéz elő.

A rendszer gyenge pontja ugyanezen munkamegosztásból következik. Ha az Alkotmányjogi Bizottság politikai okokból, hiányos tényállás alapján vagy túlságosan engedékenyen jár el, a bíróság csak az „evidens ellentét” szűk feltétele mellett avatkozhat be. Nincs olyan független szerv, amely általános hatállyal megsemmisíthetné az alkotmányellenes törvényt. Az alkotmányos kontroll ezért nagymértékben függ a parlamenti önkorlátozás, a szakértői kultúra és az alkotmányjogi konszenzus fennmaradásától.

4. Kaarlo Tuori – a parlamenti és bírói kontroll egyensúlya

Kaarlo Tuori tanulmánya a finn alkotmányossági kontroll teljes intézményi szerkezetét vizsgálja. Módszere elsősorban dogmatikai és intézményi összehasonlító elemzés – a finn modellt a bírói felülvizsgálatra épülő európai és észak-amerikai rendszerekhez viszonyítja, miközben hangsúlyozza annak belső működési logikáját.

Tuori fő tézise szerint a finn modell az absztrakt parlamenti előzetes kontroll és a konkrét bírói utólagos felülvizsgálat kombinációja. A súlypont az ex ante ellenőrzésen marad, a bíróságok pedig elfogadják a „végső biztosíték" szerepét. Ennek az egyensúlynak meghatározó eleme az alkotmány 106. §-ában szereplő „evidens ellentét" követelménye. Tuori nem tekinti ezt egyszerűen a bírói kontroll fogyatékosságának. Értelmezésében a korlátozott bírósági szerep olyan intézményi kompromisszum, amely egyszerre biztosítja az alkotmány normatív elsőbbségét és akadályozza meg a politikai döntéshozatal túlzott bírói felülírását (Tuori 2020.183–222).

Tuori elemzésében a finn modell egyik előnye, hogy mérsékli az úgynevezett joghatósági állam vagy juristokrácia kockázatát. A politikailag és társadalmilag jelentős kérdések elsődleges fóruma a parlament marad. Az alapjogi és alkotmányossági szempontokat ugyanakkor nem hagyják figyelmen kívül, hanem már a jogalkotási folyamatban beépítik a döntéshozatalba. Ez lehetővé teszi, hogy az alkotmányossági probléma ne csak utólag, egy konkrét perben, hanem a normaszöveg kialakítása során jelenjen meg.

A modell további előnye a korrekció időzítése. Ha a Bizottság alkotmányossági kifogást azonosít, a törvényjavaslat még módosítható. Nem szükséges megvárni, amíg az alkotmányellenes rendelkezés hatályba lép, jogviszonyokat hoz létre és egyéni jogsérelmeket okoz. Az előzetes kontroll ezért preventív jellegű, és bizonyos szempontból hatékonyabb lehet a kizárólag utólagos bírói felülvizsgálatnál.

Tuori ugyanakkor nem állítja, hogy a parlamenti ellenőrzés önmagában elegendő. Az ex post bírói kontroll azért szükséges, mert a törvény alkalmazása során olyan következmények jelenhetnek meg, amelyeket az előzetes eljárás nem látott előre. A konkrét ügyben érintett személy jogainak védelme más perspektívát követel, mint egy törvényjavaslat absztrakt vizsgálata.

Tuori felfogásában a finn rendszer stabilitásának feltétele az intézmények közötti kölcsönös bizalom. A bíróságok tiszteletben tartják az Alkotmányjogi Bizottság előzetes értékelését, a parlament pedig elfogadja, hogy kivételesen a bíróság mondja ki a törvény alkalmazhatatlanságát. Ha e kölcsönös bizalom megszűnne, az „evidens ellentét" követelménye könnyen az alkotmányos jogvédelem akadályává válhatna.

A tanulmány kritikai pontja, hogy Tuori funkcionális megközelítése nagyrészt a finn alkotmányos kultúra tartósságát feltételezi. Kevésbé hangsúlyozza azt a kockázatot, hogy a pártpolitikai polarizáció vagy a szakértői autoritás gyengülése megváltoztathatja a Bizottság működését. Ez a kérdés Husa és az újabb empirikus szakirodalom elemzésében erősebben jelenik meg.

5. Jaakko Husa – történeti útfüggőség és alkotmányos „bezáródás"

Jaakko Husa ugyanazt az intézményi modellt más módszertani nézőpontból vizsgálja. Tanulmánya történeti institucionalista megközelítést alkalmaz. Központi fogalma a „constitutional lock-in", vagyis az alkotmányos bezáródás – bizonyos történelmi választások olyan intézményi pályát hoznak létre, amely később jelentősen korlátozza a lehetséges reformokat.

Husa szerint nem érthető meg a finn rendszer pusztán a hatályos alkotmány szövegéből. A parlamenti Alkotmányjogi Bizottság központi szerepe történeti rétegek és alkotmányos szokások eredménye. E gyökerek részben arra az időszakra vezethetők vissza, amikor Finnország autonóm nagyhercegségként az Orosz Birodalom része volt. A parlamenti ellenőrzés és az alkotmányos folytonosság megőrzése politikai önvédelmi funkciót töltött be az autokratikus központi hatalommal szemben (Husa 2020.249–274).

A történeti megoldás fokozatosan megszilárdult. A parlament egyik bizottsága vált az alkotmányosság ellenőrzésének központjává, majd az 1919 utáni alkotmányos rendszerben rendszeressé vált külső közjogi szakértők meghallgatása. A szakértői vélemények figyelembevételének gyakorlata nem az alkotmány szövegében, hanem alkotmányos szokásként alakult ki, mégis a rendszer egyik meghatározó elemévé vált.

Husa értelmezésében a finn modell nem azért maradt parlamentközpontú, mert minden történelmi korszakban tudatosan ezt tekintették a legjobb alkotmányossági megoldásnak. A korábbi intézményi döntések olyan útfüggőséget hoztak létre, amely megnehezítette egy erős bírói vagy külön alkotmánybírósági modell kialakítását. Az 1999-ben elfogadott és 2000-ben hatályba lépett új alkotmány bevezette ugyan a korlátozott bírói felülvizsgálatot, de nem törte meg az alapvető intézményi pályát.

Husa következtetése szerint a finn rendszer továbbra is a politikai alkotmányosság egyik sajátos változata. A bíróságok rendelkeznek alkotmányos kontrollfunkcióval, de másodlagos szerepet játszanak. A rendszer működése nem magyarázható kizárólag normatív előnyeivel; a történeti bezáródás legalább ilyen fontos.

A tanulmány különösen értékes, mert megkérdőjelezi azt a feltételezést, hogy a fennálló alkotmányos intézmények szükségképpen tudatos és optimális intézményi tervezés eredményei. Finnország jó demokratikus és jogállamisági teljesítménye nem bizonyítja automatikusan, hogy az alkotmányossági kontroll minden eleme ideális. A rendszer sikeréhez hozzájárulhat a politikai kultúra, a társadalmi bizalom, a szakértői professzionalizmus és a konszenzuskeresés is.

Husa kritikája a jövőre irányul. Az európai integráció, a nemzetközi emberi jogi normák és az alapjogi gondolkodás erősödése fokozatosan növeli a bíróságok szerepét. E folyamat nehezen egyeztethető össze a klasszikus finn politikai alkotmányossággal. A rendszer ezért rétegződésen keresztül változik – az eredeti parlamenti modellre újabb bírói, uniós és emberi jogi rétegek épülnek.

Husa szerint a fő kockázat nem az, hogy az Alkotmányjogi Bizottság alkalmatlan lenne az alapjogi érvelésre. A probléma inkább a testület fokozódó politikai láthatósága és esetleges politizálódása. A külső szakértők véleményét egyre gyakrabban éri az a kritika, hogy azok politikai értékválasztásokat tükröznek. Ha a szakértői tekintély vagy a Bizottság pártpolitikai önkorlátozása gyengül, a rendszer egyik legfontosabb informális biztosítéka sérülhet.

6. Tuori és Husa megközelítésének összevetése

Tuori és Husa nem egymással ellentétes, hanem egymást kiegészítő magyarázatot adnak.

Tuori elsősorban azt vizsgálja, hogyan működik a rendszer, és milyen alkotmányos egyensúlyt teremt. Elemzése funkcionális és normatív – az előzetes parlamenti, illetve az utólagos bírói kontroll közötti munkamegosztásra koncentrál. A finn modell sajátossága szerinte nem feltétlenül hiányosság, hanem olyan alternatív alkotmányos megoldás, amely mérsékli a bírói hatalom túlzott kiterjedését.

Husa azt vizsgálja, miért éppen ez a rendszer alakult ki, és miért maradt fenn akkor is, amikor a nemzetközi tendencia a bírói felülvizsgálat erősödése felé mutatott. Megközelítése történeti és magyarázó. A finn modell tartóssága szerinte jelentős részben a történelmi útfüggőség eredménye.

Tuori tanulmányában az „evidens ellentét” követelménye egyensúlyteremtő eszköz. Husa elemzésében ugyanaz a követelmény a történetileg kialakult parlamenti dominancia továbbélésének jele. Tuori az intézményi együttműködés lehetőségét hangsúlyozza; Husa erősebben figyelmeztet arra, hogy az informális konvenciók politizálódás esetén elveszíthetik stabilizáló funkciójukat.

A két elemzésből együttesen az következik, hogy a finn modell jogállamisági értékelése nem vezethető le pusztán abból, hogy nincs alkotmánybíróság. A rendszer alkalmassága attól függ, hogy az Alkotmányjogi Bizottság megőrzi-e jogi és pártpolitika feletti működését, a szakértői meghallgatások kellően pluralisták-e, továbbá a bíróságok ténylegesen képesek-e beavatkozni, amikor az előzetes kontroll nem biztosít megfelelő alapjogvédelmet.

7. A jogalapú és pluralista alkotmányosság fejlődése

Lavapuro, Ojanen és Scheinin szerint Finnországban az 1980-as évek végétől fokozatos elmozdulás következett be a törvényhozói szuverenitást hangsúlyozó modelltől a jogalapú alkotmányosság felé. E fejlődésben meghatározó szerepet játszott az alapjogi reform, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozás és az uniós tagság. A szerzők a finn rendszert pluralista alkotmányossági kontrollként írják le, amelyben nem egyetlen alkotmánybíróság, hanem több intézmény és több jogforrási rendszer együttesen alakítja az alapjogi mércét (Lavapuro–Ojanen–Scheinin 2011.505–531). DOI: 10.1093/icon/mor035.

A pluralizmus egyik következménye, hogy az Alkotmányjogi Bizottság nem kizárólag a finn alkotmány szövegét alkalmazza. A 74. § kifejezetten előírja a nemzetközi emberi jogi szerződésekkel való összhang vizsgálatát. Az uniós jog és az Alapjogi Charta további normatív réteget képez. A finn alkotmányossági gondolkodás ezért nem izolált nemzeti rendszer, hanem az uniós, strasbourgi és nemzetközi emberi jogi standardokkal kölcsönhatásban működik.

Ez a modell ugyanakkor időnként konfliktust is előidézhet. Az Alkotmányjogi Bizottság abból indul ki, hogy az uniós jog végrehajtása nem eredményezheti a hazai alkotmányos és emberi jogi védelem szintjének indokolatlan csökkenését. A finn jogalkotó egyes esetekben alapjogi fenntartásokkal vagy szűkítő értelmezéssel igyekezett végrehajtani uniós intézkedéseket. Ez az alapjogvédelem szempontjából kedvező lehet, de felvetheti az uniós jog egységes és teljes körű érvényesülésének kérdését is.

A 2024-ben megjelent empirikus kutatás ezt az intézményi feszültséget tovább árnyalja. Maija Dahlberg és Anu Kantola negyvenkilenc, az Alkotmányjogi Bizottság működésében részt vevő személlyel készített félig strukturált interjú alapján vizsgálta a politika, a jog és a média kölcsönhatását. Megállapításuk szerint az előzetes alkotmányossági kontroll egyre intenzívebb politikai és nyilvánosságbeli viták tárgya. A politikusok, tisztviselők, jogtudósok és média szerepe közötti határok nem mindig egyértelműek, ami feszültséget okozhat a jogi és politikai racionalitás között.

E kutatás nem azt állítja, hogy a finn Bizottság pártpolitikai ellenőrzés alá került. Inkább azt mutatja meg, hogy működésének hagyományos legitimitási alapjai — a diszkréció, a

szakértői konszenzus és a pártpolitikától való elhatárolódás — a fokozott médiakörnyezetben nehezebben tarthatók fenn.

8. Az uniós jog és a finn alkotmányossági kontroll kapcsolata

A finn alkotmányos modell és az uniós jog kapcsolata két irányban működik. Egyfelől az uniós jog, különösen az Alapjogi Charta és az EUB ítélkezési gyakorlata erősíti az egyéni jogok bírói védelmét. Másfelől a finn parlamenti kontroll már az uniós döntéshozatal és az uniós jog nemzeti végrehajtásának előkészítése során alapjogi szempontokat érvényesít.

A finn rendszerben nincs a dán Ajos-ügyhöz hasonló, látványos és nyílt legfelsőbb bírósági megtagadás az uniós jog alkalmazásával szemben. Az esetleges konfliktusokat jellemzően a törvény-előkészítés, a parlamenti ellenőrzés és az uniós jogot figyelembe vevő értelmezés szintjén igyekeznek rendezni.

Ez az előzetes konfliktuskezelés az uniós jog szempontjából előnyös lehet – csökkenti annak esélyét, hogy hatályba lépjen egy uniós joggal ellentétes norma. Ugyanakkor kevésbé átláthatóvá is teheti az alkotmányos konfliktusokat, mert azok gyakran parlamenti állásfoglalásokban, szakértői véleményekben vagy jogalkotási kompromisszumokban oldódnak fel, nem pedig nyilvános, precedensértékű bírói ítéletekben.

Az EUSZ 19. cikkének finn relevanciája elsősorban preventív. Finnországban jelenleg nem áll fenn olyan bírói függetlenségi probléma, amely közvetlen kötelezettségszegési eljárást indokolna. A 2026-ban előkészítés alatt álló alkotmánymódosítások célja éppen az, hogy a bírói függetlenség egyes, jelenleg törvényi vagy intézményi gyakorlaton alapuló garanciái alkotmányos szintű védelmet kapjanak. A Velencei Bizottság a javaslatok irányát üdvözölte.

9. Az utólagos alkotmányossági kontroll reformjának aktuális kérdése

A 2026. évi finn reformfolyamat fontos Tuori és Husa téziseinek gyakorlati értékeléséhez. A munkacsoport javaslatai a bírósági igazgatásra, a legfelsőbb bíróságok bírói létszámára, a bírák elmozdíthatatlanságára, a kinevezési eljárásra és az ügyészség autonómiájára irányulnak. Ezek a változtatások a formális alkotmányos garanciák megerősítését célozzák.

A reform egyik legfontosabb hiánya, hogy eredetileg nem terjedt ki érdemben az ex post alkotmányossági kontrollra. Több finn érintett és a Velencei Bizottság álláspontja szerint indokolt volna felülvizsgálni az alkotmány 106. §-ában szereplő „evidens ellentét” feltételét. A küszöb csökkentése nem alakítaná át a rendes bíróságokat alkotmánybírósággá, de lehetővé tenné, hogy az egyedi ügyekben hatékonyabban orvosolják az alkotmány és a törvény közötti konfliktust.

A kérdés közvetlenül kapcsolódik Husa „lock-in” téziséhez. A reformfolyamat azt mutatja, hogy a finn rendszer képes a változásra, de a változás rétegződésen és fokozatos garanciaerősítésen keresztül történik. A parlamenti Alkotmányjogi Bizottság központi szerepét nem kérdőjelezik meg, a bírói kontroll erősítését pedig kiegészítő, nem helyettesítő megoldásként tárgyalják.

Tuori szempontjából a reform célja az intézményi egyensúly finomhangolása. A bírói függetlenség formális megerősítése és az utólagos kontroll hozzáférhetőbbé tétele növelheti a rendszer ellenálló képességét anélkül, hogy megszüntetné az ex ante parlamenti kontroll elsődlegességét. A változtatás mellett szól, hogy a konkrét jogvitában jelentkező alapjogi sérelem nem mindig volt felismerhető a törvény elfogadásakor. Ellene az az érv hozható fel, hogy az „evidens” követelmény elhagyása a bíróságokat a parlament alkotmányértelmezésének rendszeres felülvizsgálóivá tehetné.

A helyes megoldás ezért nem feltétlenül az alkotmánybírósági modell átvétele. A finn intézményi környezetben arányosabb reform lehet a 106. § küszöbének pontosítása, a bírósági indokolási kötelezettség erősítése, az Alkotmányjogi Bizottság szakértői eljárásának átláthatóbbá tétele és a bíróságok, valamint a Bizottság közötti alkotmányos párbeszéd intézményesítése.

10. Adatmegőrzés a Digital Rights Ireland ítélet után

Niklas Vainio és Samuli Miettinen tanulmánya az uniós adatmegőrzési irányelv megsemmisítését követő tagállami jogalkotási és bírói reakciókat vizsgálja. Az EUB a *Digital Rights Ireland* egyesített ügyekben azért nyilvánította érvénytelennek a 2006/24/EK irányelvet, mert az elektronikus hírközlési metaadatok általános és különbségtétel nélküli megőrzése súlyosan beavatkozott a magánélet és a személyes adatok védelmébe, miközben nem tartalmazott a szükségességet és arányosságot biztosító kellően szigorú garanciákat.

A tanulmány összehasonlító módszerrel mutatja be, hogy a tagállami válaszok nem voltak egységesek. Több alkotmánybíróság vagy legfelsőbb bíróság az uniós ítéletből kiindulva megsemmisítette, illetve korlátozta a nemzeti adatmegőrzési szabályokat. Más tagállamok kormányai ezzel szemben fenntartották a szabályozást arra hivatkozva, hogy az EUB közvetlenül az irányelvet, nem pedig automatikusan valamennyi nemzeti végrehajtó rendelkezést semmisítette meg. A szerzők ebből a bíróságok és a végrehajtó hatalom eltérő intézményi ösztönzőire következtetnek – a bíróságok nagyobb súlyt adtak az alapjogvédelemnek, míg a kormányok a bűnüldözési érdekeket és a nemzeti döntési autonómiát hangsúlyozták (Vainio–Miettinen 2015.290–309).

Finnország reakciója a parlamentközpontú alkotmányossági kontroll sajátosságait tükrözte. A kérdés nem egy alkotmánybíróság előtti absztrakt normakontrollban jelent meg, hanem a jogalkotás, az Alkotmányjogi Bizottság és az uniós jog értelmezésének összekapcsolódásában. A finn szabályozás fenntartása mellett az az érv szólt, hogy az ítélet nem szüntette meg a nemzeti jogalkotó hatáskörét, és a bűnüldözési célú adatmegőrzés megfelelő korlátok mellett továbbra is igazolható lehet. Az ellenérv szerint azonban az EUB által azonosított alapjogi hiányosságok nemcsak az irányelv jogalapját, hanem az általános és különbségtétel nélküli megőrzés lényegét érintették.

A finn eset mutatja az előzetes parlamenti kontroll korlátját. Az Alkotmányjogi Bizottság képes a magánélet védelmének, az adatvédelemnek és a bűnüldözési érdeknek az absztrakt mérlegelésére, de egy gyorsan változó technológiai területen a szabályozás tényleges hatása és az EUB ítélkezési gyakorlatának fejlődése utólag új alkotmányos kérdéseket vethet fel. Az ex post bírói kontroll szűk volta ezért adatmegőrzési ügyekben különösen érzékeny.

A *Digital Rights Ireland*, majd a *Tele2 Sverige/Watson* és a későbbi adatmegőrzési ítéletek alapján az uniós jogi mérce fokozatosan pontosodott. A nemzeti szabályozásnak világos és objektív kritériumokhoz, súlyos bűncselekmények elleni fellépéshez, korlátozott megőrzési időhöz, független hozzáférési kontrollhoz és hatékony jogorvoslathoz kell kapcsolódnia. Finnország számára ez nem pusztán adatvédelmi megfelelési kérdés, hanem az uniós jog elsőbbségének és a hazai parlamenti alkotmányossági kontroll alkalmazkodóképességének próbája.

Vainio és Miettinen elemzésének legfontosabb tanulsága, hogy az uniós alapjogi ítélet hatása nem automatikus. A nemzeti intézmények döntik el, milyen gyorsan és milyen mélységben vizsgálják felül a fennálló szabályokat. Finnországban a parlamenti modell konszenzusos és megelőző jellege elősegítheti a gondos jogalkotást, de késleltetheti is a korábban elfogadott norma újbóli megnyitását, ha nincs erős bírói vagy politikai kezdeményezés.

11. Kötelezettségszegési eljárások és a finn megfelelési profil

Finnország ellen – mint minden tagállammal szemben – rendszeresen indulnak kötelezettségszegési eljárások irányelvek késedelmes vagy hiányos átültetése, környezetvédelmi, közlekedési, adózási, digitális vagy belső piaci szabályok megsértése miatt. Ezekből önmagukban nem következik jogállamisági probléma. Az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárás elsődleges funkciója az uniós jog egységes és tényleges alkalmazásának biztosítása, nem pedig a tagállamok politikai minősítése.

A finn ügyek tipikusan szakpolitikai vagy technikai megfelelési viták. A Bizottság felszólító levéllel, majd szükség esetén indokolással ellátott véleménnyel tisztázza a jogsértést; a tagállami korrekció gyakran még az EUB előtti kereset benyújtása előtt megtörténik. Ez megfelel a kötelezettségszegési eljárás együttműködő jellegének. A finn közigazgatás magas szakmai kapacitása és a bíróságok függetlensége általában elősegíti a jogsértések megszüntetését.

Jogállamisági szempontból a mennyiségi adatoknál fontosabb a jogsértések minősége és mintázata. Rendszerszintű problémára akkor lehetne következtetni, ha Finnország tartósan megtagadná az EUB ítéleteinek végrehajtását, politikai ellenőrzés alá vonná a bíróságokat, korlátozná az előzetes döntéshozatali eljárást, vagy olyan egymással összefüggő intézkedéseket fogadna el, amelyek ellehetetlenítik az uniós jog bírói érvényesítését. Ilyen mintázat a finn esetben nem azonosítható.

Az adatmegőrzési vita mégis jelzi, hogy a technikai és a jogállamisági ügyek között nincs áthatolhatatlan határ. Ha egy tagállam tartósan fenntartana az uniós alapjogokkal összeegyeztethetetlen, általános megfigyelési rendszert, a jogsértés túlmutatna egy irányelv hibás átültetésén. Érintené az Alapjogi Charta 7., 8. és 47. cikkét, a hatékony bírói jogvédelmet és az uniós jog elsőbbségét is.

12. Az Európai Bizottság jogállamisági jelentéseinek finn megállapításai

Az éves jogállamisági jelentések Finnországot a jól működő, magas társadalmi bizalmat élvező igazságszolgáltatási rendszerek közé sorolják. A 2026. évi országfejezet szerint a bírói függetlenség érzékelt szintje mind a lakosság, mind a vállalkozások körében 85%. A folyamatban lévő alkotmányreform célja több olyan garancia alkotmányos rögzítése, amely korábban törvényen, intézményi gyakorlaton vagy erős alkotmányos kultúrán alapult.

A pozitív összkép mellett a jelentések rendszeresen azonosítanak fejlesztendő területeket. Ide tartozhat az eljárások időtartama és a bíróságok erőforrásainak biztosítása, a magas szintű korrupciós ügyek felderítésének és üldözésének hatékonysága, a lobbitevékenység átláthatósága, a média tulajdonosi viszonyainak és finanszírozásának transzparenciája, valamint a jogalkotási folyamatban a megfelelő társadalmi konzultáció fenntartása.

E megállapítások jogi természete eltér a kötelezettségszegési eljárástól. A jogállamisági jelentés preventív és párbeszédorientált monitoringeszköz. Nem állapít meg önmagában szerződésszegést, és ajánlásai nem azonosak az EUB kötelező ítéletével. Ugyanakkor korai

jelzőrendszerként működik – az ismétlődő, megoldatlan hiányosságok később konkrét uniós jogi kötelezettségek sérelmévé válhatnak.

Finnország esetében a monitoring és a nemzeti reformfolyamat közötti kapcsolat alapvetően együttműködő. A Bizottság nem a finn alkotmányos modell lecserélését követeli, hanem azt vizsgálja, hogy annak intézményei ténylegesen biztosítják-e a bírói függetlenséget, a hatékony jogorvoslatot, a korrupció elleni fellépést, a médiaszabadságot és a fékek és ellensúlyok működését.

13. Objektív jogállamisági standardok és a politikai motiváció kérdése

A finn eset különösen alkalmas annak vizsgálatára, hogy a Bizottság jogállamisági tevékenysége objektív standardokra épül-e. Finnország politikai és alkotmányos rendszere több ponton eltér a bírói alkotmányossági kontroll kontinentális modelljétől. Nincs külön alkotmánybíróság, a parlamenti bizottság meghatározó szerepet játszik, és az utólagos bírói kontroll korlátozott. A Bizottság mégsem minősíti e sajátosságokat önmagukban jogállamisági sérelemnek.

Ez arra utal, hogy az uniós standard funkcionális, nem intézményi uniformizálásra törekvő mérce. A tagállamok szabadon választhatják meg alkotmányos intézményeiket, feltéve, hogy a rendszer egésze garantálja a független és pártatlan bírósághoz fordulást, a hatékony jogvédelmet, a jogbiztonságot, az alapjogok tiszteletét és az uniós jog teljes érvényesülését. Az EUSZ 19. cikke nem alkotmánybíróság felállítását írja elő, hanem azt, hogy az uniós jog által szabályozott területeken hatékony bírói jogvédelem álljon rendelkezésre.

A politikai motiváció vizsgálatakor ezért különbséget kell tenni a Bizottság jogpolitikai prioritásai és pártpolitikai elfogultsága között. A Bizottság választ prioritásokat – egyes jogsértéseket gyorsabban visz tovább, figyelembe veszi azok súlyát, rendszerszerűségét és uniós jelentőségét. Ez intézményi mérlegelés. Pártpolitikai szelektivitásról azonban csak akkor lehetne beszélni, ha hasonló helyzetű tagállamokat politikai irányultságuk alapján eltérően kezelne, vagy objektív uniós jogi kapcsolat nélkül indítana eljárást.

Finnország példája nem támasztja alá azt az állítást, hogy a jogállamisági monitoring kizárólag konzervatív vagy szuverenista kormányok ellen irányul. A Bizottság Finnország esetében is értékeli a bírósági rendszer, a korrupcióellenes keret, a média és a fékek és ellensúlyok állapotát, de a megállapított kockázatok súlyához igazítja eszközeit. Ahol nincs rendszerszintű fenyegetés, ott ajánlásokat és párbeszédet alkalmaz; ahol konkrét uniós jogsértés merül fel, ott kötelezettségszegési eljárás indítható.

A finn modell ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy az objektív standardok alkalmazása nem lehet mechanikus. Ugyanaz az intézményi megoldás eltérően működhet különböző politikai kultúrákban. Egy parlamenti alkotmányossági bizottság magas szakmai normák, nyilvános indokolás, pluralista szakértői részvétel és pártpolitikai önkorlátozás mellett hatékony garancia lehet. Ugyanez a forma egy polarizált, a szakértőket kizáró és a többségi érdeknek alárendelt rendszerben nem biztosítana megfelelő alkotmányos kontrollt.

Következtetések

Finnország jogállamisági helyzete nem rendszerszintű válság, hanem egy stabil demokratikus rendszer intézményi sajátosságainak és alkalmazkodási képességének vizsgálati terepe. A finn modell középpontjában a parlament Alkotmányjogi Bizottságának előzetes kontrollja áll, amelyet az alkotmány 106. §-a szerinti, „evidens ellentétre" korlátozott bírói felülvizsgálat egészít ki.

Tuori funkcionális elemzése szerint e munkamegosztás koherens alkotmányos egyensúlyt teremthet. Megőrzi a parlament demokratikus felelősségét, miközben a bíróságok végső biztosítékként védik az alkotmány elsőbbségét. Husa történeti institucionalista megközelítése rámutat, hogy a modell tartóssága nemcsak normatív előnyeinek, hanem történeti útfüggőségnek és alkotmányos bezáródásnak is eredménye. A két nézőpont együtt mutatja meg, hogy a finn rendszer sikere erősen függ az informális alkotmányos kultúrától.

Vainio és Miettinen adatmegőrzési elemzése azt bizonyítja, hogy ez a struktúra konkrét uniós alapjogi konfliktusokban is próbára kerül. A *Digital Rights Ireland* utáni reakciókban a nemzeti jogalkotási autonómia, a bűnüldözési érdek, a magánélet védelme és az uniós jog elsőbbsége ütközött. A finn parlamenti kontroll előnye a megelőző és részletes mérlegelés; kockázata, hogy a korábban jóváhagyott szabályozás utólagos felülvizsgálata nem mindig elég gyors vagy erős.

Az Európai Bizottság monitoringja és a folyamatban lévő finn alkotmányreform ezért nem a finn modell elutasítását, hanem ellenálló képességének növelését szolgálhatja. A bírói függetlenség formális garanciáinak megerősítése, az ex post kontroll küszöbének felülvizsgálata, az Alkotmányjogi Bizottság eljárásának átláthatósága és a szakértői pluralizmus védelme olyan reformok, amelyek a rendszer saját logikáján belül javíthatják az alapjogvédelmet.

Finnország azt mutatja, hogy az uniós jogállamiság nem egyetlen intézményi tervrajzot követel. A lényeg az ellenőrzési funkciók tényleges működése. A finn modell addig egyeztethető össze az EUSZ 2. és 19. cikkével, amíg a parlamenti kontroll jogi jellegű és

pluralista marad, a bíróságok függetlenül és hatékonyan alkalmazhatják az alkotmányt és az uniós jogot, az egyének rendelkeznek valós jogorvoslattal, és az állam jóhiszeműen végrehajtja az EUB ítéleteit. A jelenlegi adatok alapján e feltételek fennállnak, de az intézményi kultúra változása és a növekvő politikai polarizáció miatt a formális garanciák további erősítése indokolt.

X. Franciaország

Bevezetés

Az elemzés arra keresi a választ, hogy az Európai Bizottság milyen normákra támaszkodhat, amikor a jogállamiság sérelméhez kapcsolódó kötelezettségszegési eljárást indít; e normák mely jogi instrumentumokban jelennek meg; milyen intézményi vagy politikai motivációk befolyásolhatják az eljárások megindítását ott, ahol a mérce nem teljesen objektív; végül pedig alátámasztható-e az az állítás, hogy a konzervatív vagy szuverenista politikát folytató tagállamok ellen aránytalanul sok ilyen eljárás indul. Franciaország különösen alkalmas kontrolleset. Az ország az európai integráció alapító állama, politikai vezetése rendszerint integrációpárti, ugyanakkor alkotmányos szervei következetesen fenntartják a francia alkotmány elsőbbségét, az „alkotmányos identitás" védelmét, továbbá nemzetbiztonsági ügyekben az uniós alapjogi standardoktól való eltérés lehetőségét is. A francia gyakorlat ezért lehetővé teszi annak vizsgálatát, hogy az uniós intézmények a szuverenitási érvelést önmagában tekintik-e jogállamisági problémának, vagy inkább annak intézményi következményeit, intenzitását és rendszerszerűségét értékelik.

A „jogállamisági kötelezettségszegési eljárás" nem önálló, a Szerződésekben nevesített eljárástípus. Az EUMSZ 258–260. cikke szerinti általános kötelezettségszegési eljárás válik jogállamisági jelentőségűvé akkor, ha a Bizottság a kereset jogalapjaként vagy értelmezési kereteként az EUSZ 2. cikkében szereplő értékeket, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, az Alapjogi Charta 47. cikkét, illetve az ezekhez kapcsolódó bírói függetlenségi, hatékony jogvédelmi vagy alapjogi követelményeket használja. Emiatt a puszta ügyszám nem alkalmas az ideológiai részrehajlás mérésére – a késedelmes irányelv-átültetés, a környezetvédelmi jog megsértése vagy a letelepedés szabadságának korlátozása ugyanúgy EUMSZ 258. cikk szerinti ügy, mint a bíróságok függetlenségét érintő kereset, de csak az utóbbi tartozik a szűk értelemben vett jogállamisági kategóriába. A francia C-50/08. sz. közjegyzői ügy ezért szerepel az elemzésben mint a forrásjegyzékben található, fontos kategóriahatárt kijelölő döntés, nem pedig mint jogállamisági eljárás.

A felhasznált szakirodalom kizárólag ellenőrizhető tudományos közlemény – lektorált folyóiratcikk, tudományos könyv vagy könyvfejezet. A döntések és intézményi dokumentumok az Európai Unió Bírósága, az EUR-Lex, az Európai Bizottság, a francia Conseil constitutionnel és a Conseil d'État hivatalos adatbázisaiból származnak. A bibliográfiai adatokat kiadói oldalak, DOI-adatok és intézményi repozitóriumok, a jogeseteket pedig az ítéletek hivatalos szövege és tudományos feldolgozások támasztják alá.

1. A jogállamisági mérce jogforrási szerkezete

Az elsődleges kiindulópont az EUSZ 2. cikke. Eszerint az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartásán, a szabadságon, a demokrácián, az egyenlőségen, a jogállamiságon és az emberi jogok tiszteletben tartásán alapul. A rendelkezés értékeket sorol fel, de nem határozza meg tételesen a jogállamiság minden elemét. Ebből sokáig az következett, hogy a 2. cikk politikailag jelentős, de az EUMSZ 258. cikk szerinti keresetben önmagában nehezen érvényesíthető norma. A 2018 utáni ítélkezési gyakorlat ezt a képet megváltoztatta – az EUB az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését a 2. cikk jogállamisági értékének konkrét, bíróilag kikényszeríthető kifejeződésévé tette (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.63–78; Bonelli 2022.36–45).

Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a tagállamok biztosítják az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelemhez szükséges jogorvoslati lehetőségeket. Az *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ügyben az EUB kimondta, hogy minden olyan nemzeti bíróságnak, amely uniós jogi kérdésekben eljárhat, teljesítenie kell a független és pártatlan bíróság követelményeit. E kötelezettség alkalmazási köre tágabb, mint az Alapjogi Chartáé – nem szükséges bizonyítani, hogy az adott tagállami intézkedés konkrétan uniós jogot hajt végre; elegendő, hogy az érintett bíróság uniós jog által szabályozott területeken járhat el (EUB 2018, C-64/16.29–37. pont; Bonelli 2022.39–41). Az EUSZ 19. cikk ezzel „hídként" kapcsolja össze az EUSZ 2. cikk absztrakt értékét az EUMSZ 258. cikk konkrét kereseti mechanizmusával.

Az Alapjogi Charta 47. cikke a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot rögzíti, benne a független és pártatlan, törvény által megelőzően létrehozott bíróság követelményével. A Charta azonban az 51. cikk (1) bekezdése alapján a tagállamokra csak akkor alkalmazandó, amikor uniós jogot hajtanak végre. A két norma ezért egymást kiegészítő, de nem azonos mérce. Az EUSZ 19. cikk szervezeti és rendszerszintű kötelezettséget fogalmaz meg, a Charta 47. cikke pedig konkrét alapjogi helyzetekben biztosít közvetlen jogvédelmet. A Bizottság az utóbbit akkor is felhasználhatja kötelezettségszegési eljárásban, ha a vitatott tagállami szabály más uniós jogi rendelkezés – például valamely gazdasági szabadság vagy irányelv – hatályába tartozik (Bonelli 2022.45–51).

A jogállamiság további elemei többféle instrumentumban jelennek meg. A Bizottság 2014. évi jogállamisági kerete a jogszerűséget – ezen belül az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista jogalkotást –, a jogbiztonságot, a végrehajtó hatalom önkényének tilalmát, a független és pártatlan bíróságokat, az alapjogok tiszteletét is biztosító hatékony bírósági felülvizsgálatot, valamint a törvény előtti egyenlőséget sorolja fel (Európai Bizottság

2014.4). Ez a közlemény önmagában nem keletkeztet új tagállami kötelezettséget, de rendszerezi a Szerződésekből, az EUB és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából, továbbá a Velencei Bizottság munkájából levezetett tartalmat.

Az (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet 2. cikk a) pontja már kötelező jogi aktusban ismétli meg és bővíti ezt a felsorolást – a jogállamisághoz tartozik a demokratikus és pluralista jogalkotást magában foglaló törvényesség, a jogbiztonság, a végrehajtó hatalom önkényének tilalma, a független és pártatlan bíróságok által nyújtott hatékony bírói jogvédelem, a hatalmi ágak elválasztása, a megkülönböztetés tilalma és a törvény előtti egyenlőség. A 3. cikk példálózó jelleggel nevesíti a bíróságok függetlenségének veszélyeztetését, a hatósági önkény megelőzésének vagy szankcionálásának elmulasztását és a jogorvoslatok hatékonyságának korlátozását. A rendelet nem általános szankciós mechanizmus – a 4. cikk alapján a jogállamisági sérelemnek kellően közvetlenül érintenie kell az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy pénzügyi érdekeinek védelmét. Mindazonáltal a norma azt igazolja, hogy a jogállamiság magja ma már nem csupán politikai jelszó, hanem részben kodifikált jogi standard.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése ugyanakkor előírja a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartását, amely elválaszthatatlan alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésüktől. A 4. cikk (3) bekezdésében szereplő lojális együttműködés kötelezettsége viszont megköveteli az uniós jog teljes érvényesülésének elősegítését. Az alkotmányos identitás tehát nem általános mentesülési záradék, hanem olyan értelmezési és kiegyensúlyozási szempont, amelyet az uniós jog rendjén belül kell érvényesíteni. Franciaország esetében a fő kérdés éppen az, hogy a nemzeti bíróságok ezt a klauzulát együttműködő párbeszédként vagy az uniós jog egyoldalú félretételének eszközeként alkalmazzák-e.

Az EUSZ 7. cikk politikai eljárása különbözik az EUMSZ 258. cikk szerinti bírói jogérvényesítéstől. A 7. cikk a 2. cikk szerinti értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélyére, illetve súlyos és tartós megsértésére reagál, és akár a tagsági jogok felfüggesztéséhez vezethet. Az EUMSZ 258. cikk ellenben egy vagy több konkrét uniós kötelezettség megszegésének megállapítására irányul. A jogállamisági kötelezettségszegési ügy sikere ezért azon múlik, hogy az absztrakt értéksérelmet a Bizottság kellően meghatározott szerződéses vagy chartabeli kötelezettséghez tudja-e kötni. A szakirodalom „infringement actions 2.0” néven írja le azt a 2018 utáni gyakorlatot, amely az EUSZ 19. cikk és a Charta segítségével már nem csupán ágazati szabálytalanságokat, hanem az uniós jog alkalmazásának intézményi előfeltételeit is védi (Bonelli 2022.30–36).

2. A francia alkotmányos háttér – törvényközpontúságtól a többszintű bírói kontrollig

A francia közjog történetileg a parlament által elfogadott törvény, a *loi* elsődlegességéből indult ki. A forradalmi-republikánus hagyomány a törvényt az általános akarat kifejeződésének tekintette, ezért a bírói felülvizsgálat sokáig kevésbé volt meghatározó, mint a háború utáni német vagy olasz alkotmányosságban. Az európai integráció és az alkotmánybíráskodás fejlődése fokozatosan olyan jogközpontú rendszert alakított ki, amelyben a jogalkotót nemzeti alkotmányos és európai normák összetett hálózata korlátozza. Millet ezt a változást a francia republikánus törvényközpontúságtól a bírói és alapjogi kontrollon alapuló globális alkotmányosság felé történő paradigmaváltásként írja le, hangsúlyozva ugyanakkor a politikai szuverenitás hagyományának tartós ellenállását is (Millet 2026.276–287).

Az 1958. évi alkotmány 55. cikke a megfelelően megerősített és közzétett nemzetközi szerződéseknek – viszonosság mellett – a törvényeknél magasabb rangot biztosít. Az uniós részvétel sajátos alkotmányos alapja a 88-1. cikk, amely kimondja, hogy a Köztársaság részt vesz az Európai Unióban, amelynek tagállamai bizonyos hatásköreiket közösen gyakorolják. A francia bírói gyakorlat ebből kettős követelményt vezetett le – egyrészt az uniós jog tiszteletben tartása és az irányelvek átültetése alkotmányos kötelesség; másrészt a francia alkotmány a belső jogrend csúcsán marad. Ez a kettősség nem az uniós elsőbbség egyszerű tagadása, hanem a normakollíziók intézményes kezelésének sajátos francia modellje (Charpy 2007.438–447).

A Conseil constitutionnel 2004-496 DC. számú határozata először mondta ki kifejezetten, hogy az irányelvek átültetése a 88-1. cikkből eredő alkotmányos követelmény. A testület ugyanakkor fenntartotta, hogy az átültetés nem sérthet az alkotmánnyal kifejezetten ellentétes rendelkezést. A 2006-540 DC. számú döntés pontosította a formulát – az irányelv átültetése nem mehet szembe a „Franciaország alkotmányos identitásában rejlő szabállyal vagy elvvel", kivéve, ha ehhez maga az alkotmányozó hozzájárult. E fenntartás tartalmát a testület sokáig nem töltötte ki konkrét elvekkel, ezért az identitás inkább biztonsági szelep, mint rendszeresen alkalmazott elsőbbségi ellenjog volt (Charpy 2007.447–453; Pol 2022.55–58).

A Conseil d'État 2007. február 8-i *Société Arcelor Atlantique et Lorraine* döntése az úgynevezett egyenértékű védelem módszerét dolgozta ki. Ha egy irányelvet átültető kormányrendelettel szemben francia alkotmányos elvre hivatkoznak, a közigazgatási legfelsőbb bíróság először azt vizsgálja, található-e az uniós jogban olyan szabály vagy általános jogelv, amely természetét és hatályát tekintve azonos szintű védelmet nyújt. Ha igen, a kérdést uniós jogi érvényességi problémává alakítja, és szükség esetén előzetes döntéshozatalt kezdeményez. Ha nincs uniós megfelelő, közvetlenül a francia alkotmány alapján jár el. Az *Arcelor* megoldás ezzel egyszerre védi az alkotmányos követelményt és az uniós jog egységét;

nem a nemzeti bíróságot teszi az uniós aktus végső bírájává, hanem az EUB-val való együttműködéshez köti a kontrollt (Charpy 2007.453–461).

E francia modell jogállamisági jelentősége abban áll, hogy az alkotmányos identitás vagy a nemzeti alkotmány elsőbbségének hangoztatása önmagában még nem jelzi az uniós jog intézményes megtagadását. Döntő az alkalmazás módja. Az előzetes döntéshozatal, az uniós joggal összhangban álló értelmezés, az egyenértékű védelem vizsgálata és a kollízió szűk körű kezelése a többszintű alkotmányosság része lehet. Ezzel szemben a EUB ítéleteinek általános felülvizsgálata, az uniós jog végrehajtásának politikailag irányított megtagadása vagy a független bíróságok meggyengítése már az EUSZ 19. cikk és a lojális együttműködés sérelméhez vezethet. A francia döntések ezért mércét kínálnak a szuverenitási érvek minőségi megkülönböztetéséhez.

3. A C-50/08. sz. közjegyzői ügy – miért nem jogállamisági eljárás?

A projekt forrásjegyzékében Franciaországhoz kapcsolt ügy az Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság C-50/08. sz. eljárása. Francia jog szerint közjegyzővé csak francia állampolgár válhatott. A Bizottság azt állította, hogy ez sérti az EK 43. cikk szerinti letelepedési szabadságot, míg Franciaország az EK 45. cikkében szereplő közhatalmi kivételre hivatkozott. Az EUB 2011. május 24-i ítélete megállapította a kötelezettségszegést, mert a francia közjegyzői tevékenységek nem jelentettek közvetlen és sajátos részvételt a közhatalom gyakorlásában. A döntés a közjegyzői okiratok joghatását és a közjegyző szakmai státusát részletesen elemezte, de nem a bíróságok függetlenségét, a hatalmi ágak elválasztását vagy az EUSZ 2. cikk értékeit vizsgálta (EUB 2011, C-50/08.73–124. pont).

Az ügy két módszertani tanulságot hordoz. Először – a kötelezettségszegési eljárások teljes számának politikai irányultság szerinti összevetése nem válaszolja meg, hogy van-e ideológiai részrehajlás a jogállamiság védelmében. A C-50/08. sz. ügy ugyan formálisan Franciaország elleni kötelezettségszegési eljárás, de tartalmilag belső piaci diszkriminációs ügy. Másodszor – a Bizottság régi, alapító tagállammal szemben is fellép, ha az integráció klasszikus gazdasági normái sérülnek. Ez az általános jogérvényesítés egyenlőségét támogatja, de nem bizonyítja, hogy az új típusú jogállamisági keresetek kiválasztása is azonos módon történik. A két kérdést külön adatsorral és külön kódolási szabályokkal kell vizsgálni.

4. A C-416/17. sz. ügy – Franciaország elmarasztalása a legfelsőbb bíróság mulasztásáért

A francia esetkör legfontosabb, jogállamisági szempontból közvetlenül releváns kötelezettségszegési ítélete a C-416/17. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügy. Az alapvita a Franciaországban letelepedett anyavállalatok osztalékadó-visszatérítésére vonatkozott. A

Conseil d'État több, végső fokon hozott ítéletében úgy értelmezte az uniós jogot, hogy eltért az EUB korábbi, *Test Claimants in the FII Group Litigation* ítéletéből következő megoldástól, anélkül hogy az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése alapján előzetes döntéshozatali kérdést tett volna fel.

Az EUB 2018. október 4-én nemcsak az anyagi adójogi kötelezettségszegést állapította meg, hanem azt is, hogy Franciaország megsértette az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdését. A végső fokon eljáró nemzeti bíróság csak akkor mellőzheti az előzetes döntéshozatalt, ha a kérdés nem releváns, az EUB már értelmezte az érintett rendelkezést, vagy a helyes alkalmazás olyannyira nyilvánvaló, hogy észszerű kételynek nincs helye. A Conseil d'État olyan kérdésben alakított ki az EUB korábbi ítéletétől eltérő értelmezést, amely legalábbis bizonytalan volt, ezért köteles lett volna kérdést feltenni (EUB 2018, C-416/17.104–114. pont).

Az ügy történeti jelentősége, hogy az EUB először marasztalt el tagállamot kötelezettségszegési eljárásban kifejezetten azért, mert legfelsőbb bírósága megszegte az előzetes döntéshozatali kötelezettséget. A Bizottság tehát egy nyugat-európai alapító tagállammal szemben is alkalmazta az EUMSZ 258. cikket a bírói együttműködés szerkezeti szabályának kikényszerítésére. Turmo szerint az ítélet a „bírói párbeszéd" mögötti hierarchikus elemet tette láthatóvá – az EUB értelmezése autoritatív, és a nemzeti legfelsőbb bíróság nem zárhatja le egyoldalúan az uniós jogi bizonytalanságot (Turmo 2019.340–350).

A C-416/17. sz. ügy mégsem azonos a bírósági függetlenséget érintő, EUSZ 19. cikkre épülő ügyekkel. A Bizottság nem a Conseil d'État intézményi függetlenségét vagy a francia bírósági rendszer politikai elfoglalását kifogásolta, hanem egy konkrét ítélkezési kötelezettség megszegését. Az elmarasztalás ettől még jogállamisági jelentőségű – az előzetes döntéshozatali mechanizmus biztosítja az uniós jog egységes értelmezését, a nemzeti bíróságok pedig uniós bíróságként is működnek. Ha a végső fokú bíróság ellenőrizhetetlenül mellőzhetné az EUB-hoz fordulást, sérülne a jogbiztonság, az egyenlő jogvédelem és a lojális együttműködés. A döntés így azt mutatja, hogy Franciaország sem áll a bírói jogérvényesítésen kívül.

Az ítélet ugyanakkor szelektivitási kérdést is felvet. A tagállami legfelsőbb bíróságok viszonylag gyakran alkalmazzák tágan az *acte clair* kivételt, a Bizottság mégis ritkán indít emiatt kötelezettségszegési eljárást. Turmo arra utal, hogy a francia ügyet az eltérés egyértelműsége és az adó-visszatérítések jelentős gazdasági hatása tehette különösen alkalmassá a precedensalkotásra (Turmo 2019.350–358). Ez nem bizonyít politikai kettős mércét, de igazolja, hogy a jogi norma fennállása és a konkrét ügy kiválasztása két külön kérdés. A mérce az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdéséből és az EUB gyakorlatából objektíven

azonosítható; annak eldöntése azonban, hogy a lehetséges jogsértések közül melyiket viszi a Bizottság az EUB elé, mérlegelést tartalmaz.

5. Az alkotmányos identitás konkretizálása – a 2021. évi Air France-határozat

A Conseil constitutionnel 2021-940 QPC. számú, *Société Air France* ügyben hozott határozata azért fontos, mert a testület először azonosított konkrét, a francia alkotmányos identitásban rejlő elvet. Az ügy olyan jogszabályokat érintett, amelyek az uniós 2001/51/EK irányelv végrehajtásaként arra kötelezték a légi fuvarozót, hogy visszaszállítsa azt a külföldit, akitől a francia hatóságok megtagadták a belépést. Az Air France szerint e kötelezettség a rendészeti feladatok magánszemélyre ruházását jelentette.

A Conseil constitutionnel fenntartotta korábbi doktrínáját. Az uniós irányelv pontos és feltétlen rendelkezését szükségképpen átültető törvényt főszabály szerint nem vizsgálja olyan alkotmányos jog alapján, amelynek az uniós jog egyenértékű védelmet biztosít; az uniós aktus érvényességének vizsgálata az EUB feladata. A testület azonban ellenőrzi, hogy az átültetés nem sért-e az alkotmányos identitásban rejlő, uniós jogban egyenértékűen nem védett elvet. Ilyennek minősítette az Emberi és Polgári Jogok 1789. évi Nyilatkozata 12. cikkéből levezetett tilalmat, amely szerint a közigazgatási általános rendészeti hatáskör lényegi elemei nem ruházhatók át magánszemélyre. A szabályt végül alkotmányosnak találta – a légitársaság csak az állami hatóság döntését hajtotta végre, és nem kapott kényszerítő rendészeti hatalmat (Conseil constitutionnel 2021.9–18. pont).

A döntés egyszerre szuverenista és együttműködő. Szuverenista, mert fenntart egy végső nemzeti alkotmányos korlátot az uniós jog átültetésével szemben. Együttműködő, mert a kivételt szűken, egyenértékű uniós védelem hiányához köti, és a konkrét ügyben nem használja az irányelv félretételére. Pol értékelése szerint a határozat megszüntette az identitásfogalom korábbi teljes absztraktságát, és megmutatta, hogy az alkotmányos identitás a jogi szuverenitás fenntartásának eszköze lehet; ugyanakkor az ügy eredménye még mindig erős deference-t, vagyis az uniós joggal szembeni intézményi önkorlátozást tükröz (Pol 2022.57–60).

Az *Air France* ügy összehasonlító üzenete az, hogy a szuverenitásra hivatkozás és a jogállamiság megsértése nem szinonimák. A nemzeti identitás védelme az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében maga is uniós jogi elismerést kap. Jogállamisági konfliktus akkor keletkezik, ha az identitásérvet korlátlan, politikailag irányított vagy az EUB hatáskörét általánosan tagadó felülvizsgálattá alakítják. A francia alkotmányos tanács ezzel szemben a kivétel feltételeit előre meghatározza, indokolja, és a konkrét normát végül alkalmazhatónak hagyja. Ez magyarázza, miért nem vált a döntés EUSZ 19. cikkre alapított kötelezettségszegési eljárás tárgyává.

6. A French Data Network ügy – nemzetbiztonság, alapjogok és az elsőbbség határa

A legélesebb francia szuverenitási konfliktus az elektronikus hírközlési adatok általános megőrzéséhez kapcsolódik. Az EUB a *Digital Rights Ireland*, a *Tele2 Sverige* és a 2020. október 6-i *La Quadrature du Net* ítéletekben az Alapjogi Charta 7., 8. és 11. cikkére tekintettel szigorúan korlátozta a forgalmi és helymeghatározó adatok általános, különbségtétel nélküli megőrzését. A *La Quadrature du Net* ügyben megengedte az ilyen megőrzést nemzetbiztonsági célból, ha a tagállamot súlyos, valós és aktuális vagy előre látható fenyegetés éri, az intézkedés időben a feltétlenül szükséges mértékre korlátozott, és hatékony felülvizsgálat kíséri. A súlyos bűnözés elleni küzdelemben ennél célzottabb megoldásokra és a gyors megőrzés módszerére helyezte a hangsúlyt (EUB 2020, C-511/18, C-512/18 és C-520/18.134–168. pont).

A Conseil d'État 2021. április 21-i *French Data Network* döntésében a francia szabályozást e követelmények alapján vizsgálta. A kormány azt kérte a bíróságtól, hogy ellenőrizze, az EUB nem lépte-e túl hatáskörét. A Conseil d'État ezt az általános *ultra vires* felülvizsgálatot elutasította – rögzítette, hogy az uniós jog értelmezése az EUB feladata, a nemzeti bíróság pedig nem vizsgálhatja felül annak hatásköri ítéletét. Ugyanakkor megerősítette, hogy a francia alkotmány a belső jogrend csúcsán marad. Ha az uniós norma alkalmazása olyan francia alkotmányos követelményt fosztana meg tényleges garanciáitól, amelynek nincs egyenértékű uniós jogi védelme, a közigazgatási bíróság a kollíziót a francia alkotmány feltétlenül szükséges védelmére korlátozva kezelheti (Conseil d'État 2021.3–8. pont).

A bíróság úgy ítélte meg, hogy a nemzet alapvető érdekeinek védelme, a közrend sérelmének megelőzése, a terrorizmus elleni küzdelem és a bűnelkövetők felderítése nem részesül az uniós jogban a francia alkotmányéval teljesen egyenértékű védelemben. A konkrét eredmény mégsem az EUB ítéletének félretétele lett. A Conseil d'État megállapította, hogy Franciaországot súlyos, valós és aktuális nemzetbiztonsági fenyegetés éri, ezért az általános adatmegőrzés a EUB által is elismert kivétel keretei között igazolható. Egyúttal jogellenesnek minősítette a megőrzés nem nemzetbiztonsági célokra történő általános alkalmazását, előírta a fenyegetés rendszeres újraértékelését, valamint a hírszerzési hozzáférés független előzetes engedélyezésének biztosítását (Conseil d'État 2021.43–58. pont).

Turmo kritikája szerint a döntés veszélyes precedenst hordoz – a nemzeti kormány a nemzeti bíróság előtt, a saját biztonságfelfogása alapján próbálhatja mérsékelni az uniós alapjogi standardot. A módszer az egységes uniós adatvédelem és az egyéni jogvédelem szintjét is veszélyeztetheti, különösen mert a „biztonság" tág és nehezen ellenőrizhető cél (Turmo 2022.203–216). A francia ítélet ezért nem egyszerűen harmonikus bírói párbeszéd – az uniós

elsőbbség feltételes, nemzeti alkotmányos olvasatát erősíti. Ugyanakkor a testület elutasította az EUB feletti hatásköri kontrollt, követte a *La Quadrature du Net* lényegi feltételeit, részben megsemmisítette a francia szabályozást, és kötelezte a kormányt a garanciák erősítésére. Turmo is kiemeli, hogy a nyílt konfliktust a Conseil d'État elkerülte, még ha olyan doktrínát választott is, amely később tágítható (Turmo 2022.216–222).

Ez az ügy a kettős mérce kérdésének legerősebb francia példája. A francia kormány integrációpárti politikai profilja mellett is kifejezetten szuverenista, sőt *ultra vires* érvet terjesztett elő, amely más tagállami konfliktusokban az uniós jogrend elleni támadásként jelenhet meg. A jogi eredmény azonban különbözött – a független bíróság a kormány legszélesebb kérelmét elutasította, előzetes döntéshozatali eljárást folytatott le, az EUB által megadott tesztet alkalmazta, és tényleges jogkövetkezményt kapcsolt az uniós standard megsértéséhez. A Bizottság számára ezért nem pusztán az érv politikai hangvétele, hanem a jogrendszer korrekciós képessége, a bírói párbeszéd fennmaradása és az uniós ítélet gyakorlati érvényesülése lehetett meghatározó.

7. A 2024. évi francia jogállamisági jelentés – monitorozás és kötelezettségszegés elhatárolása

Az Európai Bizottság 2024. évi francia országfejezete árnyalt képet ad. A francia igazságszolgáltatás két autonóm ágra oszlik – a rendes bíróságokra és a közigazgatási bíróságokra. A bírói függetlenség társadalmi megítélése közepes; a 2024-es adatok szerint a lakosság 54 százaléka, a vállalkozások 48 százaléka értékelte „meglehetősen vagy nagyon jónak". A Bizottság érzékelte az igazságügyi költségvetés, a létszám és a digitalizáció javítására tett lépéseket, de fennmaradó hatékonysági és hozzáférési problémákat is azonosított (Európai Bizottság 2024.3–8).

A jelentés nemcsak a bíróságokra tér ki. A korrupcióellenes keret, a lobbiszabályok hatálya, a magas rangú tisztségviselők integritási rendszere, a média tulajdonosi átláthatósága és pluralizmusa, valamint a jogalkotási eljárás minősége is a vizsgálat tárgya. A Bizottság kevés előrelépést látott a médiatulajdon átláthatóságának javításában, és jelezte az újságírókat érő fenyegetéseket. A fékek és ellensúlyok körében felhívta a figyelmet a gyorsított jogalkotási eljárások gyakoriságára és arra, hogy a kormány a beszámolási időszakban tizenhárom alkalommal alkalmazta az alkotmány 49. cikk (3) bekezdését, amely lehetővé teszi egy törvényjavaslat elfogadását szavazás nélkül, hacsak a Nemzetgyűlés bizalmatlansági indítvánnyal meg nem buktatja a kormányt (Európai Bizottság 2024.18–24).

E megállapítások bizonyítják, hogy Franciaországot nem mentesítik a jogállamisági monitorozás alól. Mégsem minden ajánlás alapoz meg kötelezettségszegési keresetet. Az országjelentés szakpolitikai és intézményi értékelés – olyan kérdéseket is vizsgál, amelyekben nincs pontos, közvetlenül kikényszeríthető uniós kötelezettség, vagy a tagállam széles alkotmányos mozgástérrel rendelkezik. Az alkotmány 49. cikk (3) bekezdésének gyakori használata például a deliberatív jogalkotás minőségét érinti, de önmagában nem teszi megállapíthatóvá az EUSZ 19. cikk megsértését. A médiatulajdon átláthatósága ezzel szemben akkor válhat kötelezettségszegési kérdéssé, ha konkrét uniós médiaszabály vagy belső piaci norma sérül.

A francia országfejezet tehát a jogállamisági standardok „puha" és „kemény" rétegét is láthatóvá teszi. A puha réteg összehasonlító monitorozást, ajánlást és politikai párbeszédet szolgál; a kemény réteg olyan szerződéses, rendeleti vagy irányelvi kötelezettség, amely az EUMSZ 258. cikk alapján bíróság előtt érvényesíthető. Az objektivitás megítélésekor e két szintet nem szabad összemosni. A Bizottság értékelési nyelve szükségképpen tartalmaz minőségi mérlegelést, de a bírósági elmarasztaláshoz jogi szempontból azonosítható kötelezettség és bizonyítható tényállás szükséges.

8. Objektív standardok és az eljárási mérlegelés határai

A vizsgálat első két kérdésére a válasz az, hogy objektív jogállamisági standardok léteznek, de eltérő normatív sűrűségűek. A bíróságok függetlensége, a bírák elmozdíthatatlansága, a hatékony bírói jogvédelem, a törvényes bíróhoz való jog, a jogbiztonság és a végrehajtói önkény tilalma szerződési, chartabeli és ítélkezési alapokkal rendelkező jogi követelmények. Az EUSZ 2. cikke, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése, az Alapjogi Charta 47. cikke és a 2020/2092 rendelet ezeknek részben tételes megfogalmazását adja. Az EUB ítéletei tovább konkretizálják a szervezeti, eljárási és függetlenségi teszteket. A Bizottság 2014. évi kerete és az éves jogállamisági jelentések pedig egységes értékelési nyelvet biztosítanak.

Ugyanakkor nincs olyan zárt ellenőrző lista, amely minden tagállami helyzetet mechanikusan eldöntene. A bírói függetlenség például nem egyetlen intézményi modellt ír elő; a kinevezési rendszer, a fegyelmi felelősség, a megbízatás időtartama, a költségvetési autonómia és a politikai nyomás összhatását kell vizsgálni. Hasonlóan, a jogalkotás átláthatósága vagy a hatalmi ágak elválasztása különböző alkotmányos rendszerekben eltérő intézményekkel valósulhat meg. Az objektív jogi mag ezért együtt él a tényállás minőségi értékelésével.

Az EUMSZ 258. cikk további mérlegelést épít a rendszerbe. A Bizottság dönt arról, hogy mely panaszt vizsgálja, mely jogsértés miatt indít informális egyeztetést, mikor küld felszólító levelet vagy indokolással ellátott véleményt, és mikor fordul az EUB-hoz. Az EUB állandó gyakorlata szerint a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, és magánszemély nem kényszerítheti keresetindításra. Várnay szerint ennek gyakorlati okai a korlátozott erőforrások, a jogkövetés hatékony menedzselése és az ügyek politikai jelentősége, miközben a korlátlan mérlegelés ellen a jogbiztonság, az elszámoltathatóság és a Szerződések őrének egyenlő jogérvényesítési felelőssége szól (Várnay 2015.836–851). Prete és Smulders az eljárást a jogsértés megszüntetésére irányuló rugalmas, tárgyalásos mechanizmusként írják le, amelyben a kereset nem öncél, hanem a megfelelés kikényszerítésének egyik eszköze (Prete–Smulders 2010.9–24).

A jogállamisági ügyekben a mérlegelés politikai súlya nagyobb. A Bizottságnak el kell döntenie, hogy egyedi hibáról vagy rendszerszerű mintáról van-e szó; az ágazati jogsértést önmagában vagy más intézkedésekkel összefüggésben mutassa-e be; sürgős ideiglenes intézkedést kérjen-e; illetve az EUMSZ 258. cikk mellett használja-e az EUSZ 7. cikkét, a költségvetési feltételességet vagy a helyreállítási források feltételeit. Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz szerint a túlságosan szűkre szabott, technikai keresetek elrejthetik az autoriter átalakulás rendszerszintű természetét, ezért „rendszerszintű kötelezettségszegési keresetekre” van szükség (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.78–102). Bonelli ennél óvatosabb – az új típusú eljárások jelentős potenciálját elismeri, de arra figyelmeztet, hogy a kötelezettségszegési kereset jogi határait nem szabad korlátlan, általános militánsdemokrácia-eszközzé tágítani (Bonelli 2022.51–58).

A harmadik kutatási kérdésre ezért nem az a helyes válasz, hogy objektív standardok hiányában szükségképpen pártpolitikai motiváció érvényesül. A motivációk több rétege különíthető el. Jogi motiváció az uniós jog egységének, elsőbbségének és hatékony érvényesülésének védelme; alapjogi motiváció az egyének és vállalkozások egyenlő bírói védelme; intézményi motiváció a kölcsönös bizalom és a nemzeti bíróságokra épülő decentralizált uniós végrehajtás fenntartása; igazgatási motiváció az erőforrások olyan ügyekre összpontosítása, amelyek precedensértékűek vagy a megfelelés szempontjából nagy hatásúak. Politikai motiváció is jelen lehet abban az értelemben, hogy a Bizottság mérlegeli az intézményközi támogatást, a tagállami ellenállást, a tárgyalás esélyét és az eljárás legitimációs költségét. E tényezők azonban önmagukban nem bizonyítanak ideológiai megtorlást.

Franciaország példája azt mutatja a jogi és politikai szempontok összefonódását. A C-416/17. sz. ügyben a Bizottság precedensértékűen fellépett a Conseil d’État ellen; a *French*

Data Network ügyben viszont nem következett új, rendszerszintű jogállamisági kereset, noha a francia kormány és a bíróság erős alkotmányos szuverenitási álláspontot fogalmazott meg. Az eltérés részben magyarázható a jogi kimenettel – a C-416/17. sz. ügyben befejezett, konkrét kötelezettségszegés állt fenn, míg a *French Data Network* döntés az EUB tesztjét végül alkalmazta, jogellenességet is megállapított és korrekciót rendelt el. A politikai profil önmagában tehát nem ad teljes magyarázatot; a nemzeti jogrendszer önkorrekciója és az uniós ítélet gyakorlati hatása legalább ilyen fontos.

9. Kimutatható-e a konzervatív vagy szuverenista államok hátrányos kezelése?

A negyedik kutatási kérdés megválaszolásához először operacionalizálni kellene mind a függő, mind a magyarázó változót. Nem egyértelmű, mit jelent a „konzervatív" vagy „szuverenista" állam – a kormány önmeghatározását, pártcsaládját, uniós retorikáját, konkrét szakpolitikáját vagy az uniós elsőbbség bírói megkérdőjelezését. Francia kormányok például jellemzően integrációpártiak, mégis erős állami szuverenitási, közrendi és nemzetbiztonsági érveket képviseltek. Ha az országokat egyetlen politikai címkével osztjuk két csoportra, ez a belső változatosság elveszik.

Az eljárások számlálása is bizonytalan. Az összes EUMSZ 258. cikk szerinti ügy túlnyomó része nem jogállamisági – a francia C-50/08. sz. közjegyzői ügy ennek szemléletes példája. A megindított ügyek, a felszólító levelek, a Bíróság elé vitt keresetek, az ideiglenes intézkedések és az elmarasztaló ítéletek eltérő egységek. Az egyik tagállam korán módosíthatja jogát, így a formális eljárások száma alacsonyabb marad; egy másik vitathatja a Bizottság álláspontját, ezért több ügy jut ítéletig. A nyers szám ezért egyszerre mérheti a jogsértések gyakoriságát, a jogsértés súlyát, a kormány együttműködési hajlandóságát és a Bizottság prioritásait.

A francia anyagból három állítás tehető. Először, nem igaz, hogy a régi vagy integrációpárti tagállamok teljes mentességet élveznek. A C-50/08. sz. ügyben klasszikus belső piaci, a C-416/17. sz. ügyben pedig a nemzeti legfelsőbb bíróság működését közvetlenül érintő kötelezettségszegést állapítottak meg. A Bizottság éves jelentése Franciaországgal kapcsolatban is kritikusan vizsgálja a bírói függetlenséget, a média pluralizmusát, a korrupcióellenes keretet és a fékek és ellensúlyok működését.

Másodszor, Franciaország szuverenitási konfliktusait az uniós intézmények és a szakirodalom gyakran alkotmányos párbeszédként, nem pedig rendszerszintű jogállamisági visszalépésként értékelik. Ennek jogi érvekkel alátámasztható oka, hogy a Conseil constitutionnel és a Conseil d'État független fórumként, indokolt és előrelátható tesztekkel jár

el; az előzetes döntéshozatali mechanizmust igénybe veszi; az EUB ítéletét nem nyilvánítja általánosan alkalmazhatatlanná; és a kormánnyal szemben is rendel korrekciót. A szuverenista retorika tehát nem kapcsolódik össze a bíróságok politikai alárendelésével vagy az uniós jog alkalmazásának tartós, rendszerszerű blokkolásával.

Harmadszor, a kettős mérce hipotézise mégsem utasítható el pusztán dogmatikai alapon. A Bizottság széles ügykiválasztási mérlegelése, a jogállamisági fogalmak nyitott pereme és a politikai kockázatok eltérő kezelése teret adhat következetlenségnek. A *French Data Network* ügyben a francia kormány *ultra vires* érvelése és a Conseil d'État nemzeti alkotmányos fenntartása olyan elemeket tartalmaz, amelyek más országok esetében erős uniós kritikát váltottak ki. Turmo ezért kifejezetten arra figyelmeztet, hogy az alapító tagállamok hasonló ellenállása nem tekinthető automatikusan ártalmatlanabbnak (Turmo 2022.216–222). A következetesség megköveteli, hogy az uniós intézmények azonos jogi teszttel vizsgálják a hasonló nemzeti fenntartásokat, függetlenül a kormány politikai családjától.

Az eddig vizsgált francia döntésekből azonban nem vezethető le okozati bizonyíték arra, hogy konzervatív vagy szuverenista kormányok ellen pusztán politikai orientációjuk miatt több jogállamisági kötelezettségszegési eljárás indul. Ehhez valamennyi tagállamra kiterjedő, időben egységes adatbázis kellene, amely csak a jogállamisági tartalmú ügyeket kódolja, elkülöníti a jogalapot, a sérelem típusát és rendszerszintű jellegét, továbbá kontrollálja a tagállam méretét, a tagság hosszát, az uniós jog végrehajtásának általános minőségét, az együttműködést és a jogsértés megszüntetését. A politikai orientáció hatását csak ilyen kontrollok mellett lehetne elkülöníteni attól, hogy egyes kormányok ténylegesen nagyobb számban vagy nagyobb intenzitással hajtanak végre a bírósági függetlenséget és a fékeket gyengítő intézkedéseket.

Az összehasonlítás két következtetést enged. A szuverenista kormányok felülreprezentáltsága a nagy nyilvánosságot kapó EUSZ 19. cikk szerinti ügyekben leíró szinten érzékelhető. Ebben jelentős szerepe van azoknak a magyar és lengyel eljárásoknak, amelyekben a Bizottság rendszerszintű jogállamisági kifogásokat fogalmazott meg. Ez önmagában nem bizonyít diszkriminatív motivációt, mivel az eljárások tárgyát és az ítéletek végrehajtását is vizsgálni kell. Ugyanakkor a Bizottság mérlegelési jogköre miatt folyamatos összehasonlító ellenőrzés szükséges; Franciaország kontrollesetként arra utal, hogy a hasonló hangzású szuverenitási érvek mögött eltérő intézményi tényállások lehetnek.

Következtetések

Az első kérdésre válaszolva – a jogállamisági jelentőségű kötelezettségszegési eljárások fő mércéi a jogszerűség, a jogbiztonság, a végrehajtói önkény tilalma, a hatalmi ágak elválasztása, a bíróságok függetlensége és pártatlansága, a bírák elmozdíthatatlansága, a hatékony bírói jogvédelem, az alapjogok tisztelete és a törvény előtti egyenlőség. A bírósági úton leginkább kikényszeríthető elemek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséhez és a Charta 47. cikkéhez kapcsolódnak.

A második kérdésre válaszolva – e standardok az EUSZ 2. cikkében, 4. cikkében, 7. cikkében és 19. cikkében, az EUMSZ 258–260. és 267. cikkében, az Alapjogi Charta 47. és 51. cikkében, továbbá a 2020/2092 rendelet 2–4. cikkében jelennek meg. A Bizottság 2014. évi jogállamisági kerete és az éves jogállamisági jelentések rendszerező és értékelő szerepet töltenek be; az EUB ítélkezési gyakorlata a nyitott szerződéses fogalmakat konkrét, peresíthető tesztekké alakítja.

A harmadik kérdésre válaszolva – a mércék kemény magja objektíven azonosítható, de a tényállások értékelése és az ügyek kiválasztása nem mechanikus. A Bizottság motivációi között a jogegység, az uniós jog hatékony érvényesülése, az alapjogvédelem, a kölcsönös bizalom, a precedensalkotás, az erőforrások hatékony felhasználása és a politikai megvalósíthatóság egyaránt jelen van. A széles mérlegelési jogkör lehetőséget teremt szelektivitásra, de konkrét összehasonlító bizonyíték nélkül nem azonosítható automatikusan pártpolitikai megtorlásként.

A negyedik kérdésre válaszolva – a francia eset nem igazolja azt az erős állítást, hogy a konzervatív vagy szuverenista államok politikai irányultságuk miatt szükségképpen több jogállamisági eljárást szenvednek el. Franciaország ellen is született a legfelsőbb bíróság uniós kötelezettségét érintő elmarasztaló ítélet, és jogállamisági monitorozása kritikus. A francia identitás- és nemzetbiztonsági döntések mégsem vezettek rendszerszintű eljáráshoz, mert a bírói függetlenség, az előzetes döntéshozatali párbeszéd, az indokolt normakontroll és a korrekciós képesség fennmaradt. A politikai kettős mérce hipotézise vizsgálható és a Bizottság diszkrecionalitása miatt indokolt is vizsgálni, de bizonyításához egységesen kódolt, többváltozós összehasonlító kutatás szükséges.

Franciaország végső soron nem ellenpéldája az uniós jogállamisági rendszernek, hanem annak egyik legjobb tesztesete. Megmutatja, hogy az alkotmányos szuverenitás fenntartása összeegyeztethető lehet az uniós joggal, ha független bíróság, előrelátható doktrína, őszinte előzetes döntéshozatali együttműködés és tényleges jogorvoslat kíséri. Ugyanez az érv azonban elveszíti legitimáló erejét, ha a kormány a bíróságok ellenőrzését felszámolja, az EUB ítéleteit

általánosan megtagadja vagy az identitást korlátlan politikai felhatalmazássá alakítja. A jogállamisági eljárások következetességét ezért nem az dönti el, hogy az érintett kormány konzervatívnak vagy integrációpártinak nevezi-e magát, hanem az, hogy az uniós intézmények azonos intenzitású intézményi veszélyre azonos jogi mércével és összevethető eljárási szigorral reagálnak-e.

XI. Görögország

Bevezetés

Az elemzés négy, egymással összefüggő kérdésre keresi a választ. Először – milyen standardokra hivatkozva indíthat az Európai Bizottság jogállamisági jelentőségű kötelezettségszegési eljárást? Másodszor – e standardok mely uniós jogi instrumentumokban találhatók meg? Harmadszor – ahol a mérce nem teljesen zárt vagy mechanikusan alkalmazható, milyen jogi, intézményi, igazgatási és politikai motivációk érhetők tetten? Negyedszer – a görög tapasztalat alátámasztja-e azt a feltételezést, hogy a konzervatív vagy szuverenista politikát folytató államok ellen nagyobb számban indulnak ilyen eljárások?

Görögország különösen értékes kontrolleset. Az ország 1974 után demokratikus és kifejezetten európai orientációjú alkotmányos rendet épített ki, ugyanakkor nincs elkülönült alkotmánybírósága, a legfelsőbb bírói tisztségek betöltésében pedig hagyományosan erős szerepe volt a végrehajtó hatalomnak. A 2010 utáni államadósság-válság idején jelentősen intenzív külső gazdaságpolitikai feltételesség érvényesült, amely a törvényalkotás gyorsaságára, a szociális jogokra és az alkotmányos szuverenitás felfogására is hatott. A menekültügyi rendszer hiányosságai európai bírósági ítéletekben váltak láthatóvá, az utóbbi években pedig a média pluralizmusa, a Predator kémszoftver ügye, a független hatóságok működése, a korrupció elleni fellépés, a határőrizeti visszaélések kivizsgálása és a civil szervezetek mozgástere került az uniós jogállamisági monitoring középpontjába. E problémák eltérő politikai összetételű görög kormányok alatt jelentkeztek, ezért az ország alkalmas az ideológiai és a funkcionális magyarázatok összevetésére.

A „jogállamisági kötelezettségszegési eljárás” nem önálló, a Szerződésekben nevesített eljárástípus. Az EUMSZ 258–260. cikke szerinti általános eljárás akkor válik jogállamisági jelentőségűvé, ha a Bizottság egy konkrét uniós kötelezettséget az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamisági értékhez, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének hatékony jogvédelmi követelményéhez, az Alapjogi Charta valamely rendelkezéséhez vagy az uniós jog alkalmazásának intézményi előfeltételeihez kapcsol. Nem tartozik ugyanebbe a kategóriába minden, Görögországgal szemben indított EUMSZ 258. cikk szerinti ügy, az éves jogállamisági jelentés valamennyi kritikája, az Európai Parlament politikai állásfoglalása, illetve a gazdasági kiigazítási programok feltételrendszere. A dokumentum ezért külön kezeli a kemény jogi kötelezettséget, a bírósági jogérvényesítést, a költségvetési feltételességet és a puha, összehasonlító monitorozást.

Az országonkénti forrásjegyzékben Görögországhoz kapcsolt C-61/08. sz. közjegyzői ügyet és Kevin Featherstone államadósság-válságról szóló tanulmányát az elemzés felhasználja. A korábbi forrásjegyzékben a görög közjegyzői ügyhöz rendelt másodlagos bibliográfiai tétel tárgyi és bibliográfiai megfelelése nem volt kellő bizonyossággal igazolható, ezért az elemzés nem támaszkodik rá. A felhasznált szakirodalom lektorált folyóiratcikk, tudományos monográfia vagy könyvfejezet. Az uniós jogesetek és intézményi dokumentumok az EUB, az EUR-Lex, az Európai Bizottság és az Európai Parlament hivatalos adatbázisaiból származnak. A bibliográfiai adatokat kiadói DOI-oldalak és intézményi repozitóriumok, a jogi megállapításokat hivatalos dokumentumok és tudományos feldolgozások támasztják alá.

1. A jogállamisági mérce uniós jogforrási szerkezete

Az elsődleges kiindulópont az EUSZ 2. cikke, amely az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletét az Unió alapértékeiként rögzíti. A rendelkezés nem ad zárt intézményi modellt, és nem határozza meg tételesen a jogállamiság minden részletszabályát. A 2. cikk ezért önmagában politikailag erős, peres úton azonban nehezebben operacionalizálható norma. Az EUB 2018 utáni ítélkezése az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésén keresztül tette a jogállamiság bírói függetlenségi és hatékony jogvédelmi magját közvetlenebbül kikényszeríthetővé (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.63–78; Bonelli 2022.36–45).

Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelemhez szükséges jogorvoslati rendszert. Az *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ügyben az EUB kimondta, hogy minden olyan nemzeti bíróságnak, amely uniós jogi kérdésben eljárhat, meg kell felelnie a függetlenség és pártatlanság követelményének. Az alkalmazási kör nem korlátozódik azokra a helyzetekre, amelyekben a tagállam egy konkrét uniós aktust hajt végre – a nemzeti bíróság uniós jogi hatásköre teremti meg a kapcsolatot (EUB 2018.C-64/16.29–37. pont; Bonelli 2022.39–41). Az EUSZ 19. cikk így az EUSZ 2. cikk nyitott értéktartalmát egy szervezeti és jogvédelmi kötelezettséggel kapcsolja az EUMSZ 258. cikk kereseti mechanizmusához.

Az Alapjogi Charta 47. cikke a hatékony jogorvoslathoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a törvény által megelőzően létrehozott, független és pártatlan bírósághoz való jogot biztosítja. A Charta 51. cikke miatt a tagállamokkal szemben csak akkor alkalmazható, amikor uniós jogot hajtanak végre. A Charta 7. és 8. cikke a magánéletet és a személyes adatok védelmét, 11. cikke a véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságát, 4. cikke pedig a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód abszolút tilalmát védi. A görög menekültügyi és

megfigyelési ügyekben e jogok nem elvont politikai értékekként, hanem az uniós jog hatályán belül konkrét korlátozási és jogorvoslati tesztek formájában jelennek meg.

A Bizottság 2014. évi jogállamisági kerete a jogszerűséget – ezen belül az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista jogalkotást –, a jogbiztonságot, a végrehajtói önkény tilalmát, a független és pártatlan bíróságokat, az alapjogokat is biztosító hatékony bírósági felülvizsgálatot és a törvény előtti egyenlőséget sorolja fel (Európai Bizottság 2014.4). A közlemény nem hozott létre új tagállami kötelezettséget, de rendszerezte a Szerződésekből, az EUB és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából, továbbá a Velencei Bizottság anyagaiból levezetett mércéket.

Az (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet 2. cikk a) pontja kötelező jogi aktusban nevesíti a jogszerűséget, a jogbiztonságot, a végrehajtói önkény tilalmát, a hatalmi ágak elválasztását, a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony jogvédelmet, a megkülönböztetés tilalmát és a törvény előtti egyenlőséget. A 3. cikk példálózóan említi a bírói függetlenség veszélyeztetését, a hatósági önkény megelőzésének vagy szankcionálásának elmulasztását és a jogorvoslatok korlátozását. A rendelet mégsem általános jogállamisági büntetőeszköz – a 4. cikk szerint a sérelemnek kellően közvetlenül érintenie kell az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy pénzügyi érdekeinek védelmét. A korrupció, a közbeszerzés és az ellenőrző hatóságok függetlensége Görögország esetében ezért csak akkor alapozhat meg költségvetési intézkedést, ha ez a költségvetési kapcsolat bizonyítható.

Az EUSZ 7. cikke és az EUMSZ 258. cikke eltérő funkciójú. A 7. cikk politikai eljárása az EUSZ 2. cikk szerinti értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélyére, illetve súlyos és tartós megsértésére reagálhat. Az EUMSZ 258. cikk egy vagy több konkrét uniós jogi kötelezettség megszegésének bírói megállapítását szolgálja. A jogállamisági kötelezettségszegési kereset sikere ezért attól függ, hogy a Bizottság az intézményi vagy alapjogi problémát kellően meghatározott szerződéses, chartabeli, rendeleti vagy irányelvi normához tudja-e kötni. Az éves országjelentésben szereplő ajánlás és az EUB előtt bizonyítható kötelezettségszegés között jelentős jogi távolság lehet.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésben rejlő nemzeti identitás tiszteletét írja elő, míg a 4. cikk (3) bekezdése a lojális együttműködést követeli meg. A nemzeti alkotmány tehát nem tűnik el az uniós jogban, de az identitás sem működhet az uniós kötelezettségek egyoldalú és korlátlan félretételének klauzulájaként. Görögország esetében a kérdés kevésbé egy konfrontatív identitásdoktrína, inkább az, hogy a decentralizált alkotmányossági kontroll, a végrehajtói kinevezési jog és az uniós jog elsőbbsége miként illeszkedik egymáshoz.

2. A görög alkotmányos rend és az uniós jog – decentralizált normakontroll, erős bírósági csúcsszervek

Az 1975. évi görög alkotmány a katonai diktatúra összeomlása után jött létre, és elfogadásától kezdve számolt az európai integrációval. Az alkotmány 28. cikkének (2)–(3) bekezdése lehetővé teszi hatáskörök nemzetközi szervezetre ruházását és a szuverenitás gyakorlásának korlátozását, ha az fontos nemzeti érdeket szolgál, tiszteletben tartja az emberi jogokat és a demokratikus kormányzás alapjait, valamint megfelel az egyenlőség és a viszonosság követelményének. A 2001-ben hozzáadott értelmező klauzula kifejezetten a 28. cikket jelöli meg Görögország európai integrációban való részvételének alapjaként (Contiades–Papacharalambous–Papastylianos 2019.644–649).

Görögországban nincs külön alkotmánybíróság. Az alkotmány 93. cikk (4) bekezdése alapján valamennyi bíróság köteles mellőzni az alkotmánnyal ellentétes törvény alkalmazását. A rendszer ezért decentralizált és konkrét – az alkotmányossági kérdés rendszerint egy jogvita eldöntése során merül fel. A fellebbviteli rendszer, a közigazgatási aktusok megsemmisítésére irányuló eljárások és egyes próbaperek ugyanakkor jelentős koncentráló hatással járnak. A három csúcsszerv az Államtanács, vagyis a legfelsőbb közigazgatási bíróság, az Areios Pagos, vagyis a legfelsőbb polgári és büntető bíróság, valamint a Számvevőszék; a 100. cikk szerinti Különleges Legfelsőbb Bíróság többek között az eltérő legfelsőbb bírósági alkotmányértelmezések feloldásában játszik szerepet (Kotsoni 2024.228–230; Contiades–Papacharalambous–Papastylianos 2019.641–646).

Az alkotmány 87. cikke a bírák személyi és funkcionális függetlenségét rögzíti. A csúcsbíróságok elnökeinek és alelnökeinek kinevezésében azonban az alkotmány 90. cikk (5) bekezdése alapján hagyományosan meghatározó a kormány szerepe. A 2025. évi reform először kapcsolta be a három legfelsőbb bíróság igazgatási plénumát a kiválasztásba. A bírói testületek véleménye nem köti a kormányt, ezért a reform valódi előrelépés, de nem szünteti meg a végrehajtói döntési pozíciót. Több szakmai szereplő azt javasolta, hogy a kormány kizárólag a bírói testületek által felállított szűkített listáról választhasson; ez alkotmánymódosítást igényelne (Európai Bizottság 2025.3–4).

E szerkezet önmagában nem sérti az EUSZ 19. cikkét. Az uniós jog nem követeli meg alkotmánybíróság felállítását, és nem ír elő egyetlen kinevezési modellt. A releváns teszt az, hogy a kinevezési, előmeneteli, fegyelmi és elmozdítási szabályok összességükben kizárják-e az ésszerű kétséget a bíróságok külső befolyással szembeni védettségével kapcsolatban. Görögország esetében ezért nem az intézményi forma, hanem a végrehajtói befolyás tényleges

intenzitása, a fegyelmi eszközök alkalmazása, a bírói döntések tisztelete, a jogorvoslatok hatékonysága és a bíróságok működőképessége a döntő.

A görög uniós jogi gyakorlatot a szakirodalom nem egységes, konfrontatív alkotmányos identitáspolitikaként írja le. A legfelsőbb bíróságok használják az előzetes döntéshozatalt és az uniós joggal összhangban álló értelmezést, ugyanakkor különösen a válságperes ügyekben sokáig tartózkodóak voltak az uniós jogi kérdések EUB elé terjesztésében. Contiades, Papacharalambous és Papastylianos szerint a görög csúcsbírósági gyakorlatból hiányzott a nemzeti alkotmány és az uniós jog kapcsolatának következetes doktrínája – egyes ügyekben az uniós jog, máskor az alkotmány került előtérbe, stabil kritériumrendszer nélkül (Contiades–Papacharalambous–Papastylianos 2019.666–672). Ez jogbiztonsági és bírói párbeszédi kérdés, de nem azonos a politikai hatalom által irányított, rendszerszerű bírói alárendeléssel.

3. A C-61/08. sz. közjegyzői ügy – fontos kötelezettségszegés, de nem jogállamisági kereset

A projekt forrásjegyzékében Görögországhoz rendelt konkrét kötelezettségszegési ügy az Európai Bizottság kontra Görög Köztársaság C-61/08. sz. eljárása. A görög szabályozás a közjegyzői hivatást görög állampolgársághoz kötötte. A Bizottság szerint ez az EK 43. cikkében biztosított letelepedési szabadsággal ellentétes állampolgársági megkülönböztetés volt. Görögország az EK 45. cikkében – ma az EUMSZ 51. cikkében – szereplő közhatalmi kivételre hivatkozott.

Az EUB 2011. május 24-i nagytanácsi ítélete megállapította, hogy a görög közjegyzők tevékenysége a vizsgált formájában nem kapcsolódott közvetlenül és sajátosan a közhatalom gyakorlásához. A közjegyzői okirat hitelesítő ereje, végrehajthatósága és közérdekű jogbiztonsági funkciója nem volt elegendő a kivétel alkalmazásához, mert az okirat alapja a felek előzetes akarategyezése, a közjegyző pedig nem módosíthatja egyoldalúan a jogügyletet. A görög állampolgársági feltétel ezért tiltott megkülönböztetésnek minősült. A Bíróság ugyanakkor a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelvvel kapcsolatos bizottsági kereseti részt a korábbi jogi bizonytalanság miatt elutasította (EUB 2011.C-61/08.82–126. pont).

Az ügy tartalmilag belső piaci, nem jogállamisági ügy. Nem a bíróságok függetlenségét, a hatalmi ágak elválasztását, a médiaszabadságot vagy az EUSZ 2. cikk értékeit vizsgálta. Jelentősége éppen a kategóriahatárban áll. Ha valamennyi EUMSZ 258. cikk szerinti ügyet „jogállamisági eljárásként” számolnánk, a politikai szelektivitásról készített statisztika belső piaci, környezetvédelmi, adózási és átültetési ügyeket keverne össze a bírói függetlenséget

érintő keresetekkel. A nyers eljárásszám emiatt nem alkalmas a konzervatív vagy szuverenista kormányok hátrányos kezelésének mérésére.

A C-61/08. sz. ügy egy másik tanulságot is hordoz. A Bizottság és az EUB a szabályozott jogi hivatások történeti és közjogi sajátosságait nem fogadja el automatikus mentesülésként a gazdasági szabadságok alól. A nemzeti intézményi hagyomány releváns, de a kivételt szűken, funkcionálisan kell értelmezni. Ez a megközelítés rokon a jogállamisági vizsgálatok módszerével – az uniós jog nem egy intézmény elnevezéséből vagy történeti presztízséből indul ki, hanem tényleges feladatait, hatásait és a jogvédelem működését vizsgálja. Ettől azonban a két eljárási tárgy még nem válik azonossá.

4. A Michaniki ügy – korrupcióellenes alkotmányos cél és az uniós arányosság

A görög alkotmány és az uniós jog kapcsolatának szemléletes ügye a C-213/07. sz. *Michaniki*. Az alkotmány 14. cikk (9) bekezdése és végrehajtási szabályai a közbeszerzési korrupció és a média gazdasági-politikai összefonódásának megelőzésére összeférhetetlenséget állítottak fel a médiavállalkozásokhoz kapcsolódó személyek és a közbeszerzési szerződések között. A cél – az ajánlattevők egyenlőségének és a közbeszerzés átláthatóságának védelme – legitim volt. A szabályozás azonban megdönthetetlen vélelmen alapult, és nem engedte annak bizonyítását, hogy a konkrét vállalkozás ténylegesen nem használta fel médiabefolyását a közbeszerzés torzítására.

Az EUB 2008. december 16-i ítélete szerint az uniós közbeszerzési jog nem zárja ki, hogy a tagállam a korrupció és az összeférhetetlenség megelőzésére további kizárási okokat alkalmazzon, de azoknak arányosnak kell lenniük. A megdönthetetlen, általános összeférhetetlenségi vélelem túlment a cél eléréséhez szükséges mértéken (EUB 2008.C-213/07.44–69. pont). A görög Államtanács előzetes döntéshozatali kérelme és az azt követő alkalmazás azt mutatja, hogy az alkotmányos rangú korrupcióellenes szabály sem mentes az uniós arányossági kontroll alól.

Az ügy a jogállamisági standardok objektivitásáról szóló vitához két irányból járul hozzá. Egyrészt az uniós jog nem kizárólag „liberális” alapjogok nevében korlátozta a tagállamot – elismerte a korrupcióellenes és átláthatósági célt. Másrészt a jó cél nem igazolja az egyéni körülményeket figyelmen kívül hagyó automatikus joghátrányt. A mérce itt nem pártpolitikai, hanem az egyenlő bánásmód, az átláthatóság és az arányosság normatív kapcsolata. Ugyanez a logika a jogállamiság területén is fontos – a nemzetbiztonság, a korrupció elleni fellépés vagy a közigazgatási hatékonyság legitim cél, de nem szünteti meg a független kontroll, a bizonyíthatóság és a jogorvoslat követelményét.

5. Az államadósság-válság – intenzív uniós befolyás kötelezettségszegési eljárás nélkül

A 2010-ben kiéleződő görög államadósság-válság az uniós befolyás egyik legerősebb példája, de jogi természetét tekintve nem azonos a jogállamisági kötelezettségszegési eljárással. A pénzügyi támogatás feltételeit az euróövezeti tagállamok, az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank és a Nemzetközi Valutaalap által kialakított kiigazítási programok határozták meg. A feltételesség kiterjedt a költségvetésre, az adóigazgatásra, a nyugdíjakra, a közszolgálatra, a munkajogra, a privatizációra és a közigazgatási reformokra. Az ösztönző nem EUMSZ 258. cikk szerinti elmarasztalás volt, hanem a finanszírozáshoz és az euróövezeti stabilitáshoz kötött gazdasági kényszer.

Featherstone szerint a válság egyszerre tárta fel a görög állam tartós igazgatási és fiskális kapacitásproblémáit, valamint a gazdasági és monetáris unió intézményi aszimmetriáit. A görög kormányok hosszú időn át nem tudták kezelni a gyenge versenyképességet, az egyensúlytalanságokat és a fiskális irányítás hibáit, miközben az euróövezet válságkezelése is késedelmes és hiányos volt. A külső ellenőrzés átmeneti eredményei mellett súlyos legitimációs és kormányozhatósági kérdések jelentkeztek (Featherstone 2011.193–217). A későbbi elemzés a „feltételesség–demokrácia–intézményi gyengeség” trilemmájaként írta le a helyzetet – a részletes külső előírások rövid távon kikényszeríthetnek változásokat, de a gyenge hazai végrehajtó kapacitás és a demokratikus felhatalmazás konfliktusa tartósan csökkentheti a reformok elfogadottságát és hatékonyságát (Featherstone 2016.48–64).

Az Államtanács 668/2012. sz. plenáris határozatában a 2010. évi első memorandumhoz kapcsolódó megszorítások alapvető elemeit alkotmányosnak találta. A bíróság a memorandumot nemzetközi szerződés helyett politikai-gazdasági programként kezelte, ezért nem alkalmazta rá az alkotmány 28. cikkének megerősített ratifikációs követelményeit. A súlyos fiskális válságot és a nemzeti, illetve európai közérdeket széles mérlegelési tér igazolásaként fogadta el. A szakirodalom szerint a korai válságperes időszakot erős bírói önkorlátozás jellemezte, amelyben az alkotmány kevés tényleges korlátot állított a gyors és halmozódó szociális terhek elé (Contiades–Fotiadou 2019.261–271; Contiades–Papacharalambous–Papastylianos 2019.653–659).

A későbbi gyakorlat differenciáltabbá vált. Az Államtanács 2287/2015. és 2288/2015. sz. döntései egyes további nyugdíjcsökkentéseket alkotmányellenesnek találtak. A bíróság szerint a válság kezdeti „meglepetésszerű” helyzetének elmúltával a jogalkotó már nem támaszkodhatott pusztán a rendkívüli szükségre – megfelelő hatásvizsgálattal kellett volna ellenőriznie az újabb csökkentések egyenlőségre, arányosságra, emberi méltóságra és a szociális biztonsághoz való jog magjára gyakorolt összesített hatását. A méltó megélhetés

minimuma így konkrétabb alkotmányos korláttá vált, bár a bíróságok nem kérdőjelezték meg általában a kiigazítási program szükségességét, és az alkotmányellenességi megállapítások mellett további megszorításokat jóváhagyó döntések is születtek (Kotsoni 2024.238–242).

A válság két ellentétes motivációs narratívát tesz láthatóvá. Az egyik szerint a külső beavatkozás célja a fiskális fenntarthatóság, az euróövezet stabilitása és a görög állam működőképességének helyreállítása volt. A másik szerint a technikai szükségszerűség nyelve depolitizálta a mély elosztási döntéseket, gyengítette a parlamenti deliberációt és a piac alkotmányos elsőbbségét erősítette. Kivotidis a 2019. évi „végrehajtó állam" reformjának genealógiáját is ehhez a centralizáló és technokratikus válságkormányzási örökséghez köti (Kivotidis 2024.354–375). A két értelmezés nem zárja ki egymást – az intézkedéseknek lehetett valós stabilizációs célja, miközben az alkalmazott eszközök demokratikus és szociális költsége politikai választásokat is tükrözött.

A politikai szelektivitás vizsgálata szempontjából döntő, hogy a legintenzívebb uniós nyomás nem egy konzervatív-szuverenista kormánnyal szemben alkalmazott jogállamisági keresetként jelent meg. A 2010 utáni programokat eltérő pártállású kormányok hajtották végre; 2015-ben a baloldali vezetésű SYRIZA-kormány nyílt konfliktusba került a hitelezőkkel, majd harmadik programot kötött. Ez azt mutatja, hogy az uniós nyomás politikai irányultságtól függetlenül is jelentősen erős lehet, ha a motiváció a pénzügyi stabilitás és a feltételek teljesítése. Ugyanakkor az esetet nem szabad jogállamisági kötelezettségszegési statisztikába kódolni, mert jogalapja, intézményei és szankciómechanizmusa eltér.

6. Az N.S. és M.E. ügyek – a görög menekültügyi rendszer hiányosságai és a kölcsönös bizalom korlátai

A görög jogállamisági helyzet európai megítélésének egyik legfontosabb jogesete az egyesített C-411/10. és C-493/10. sz. *N.S. és M.E.* ítélet. Formailag nem Görögországgal szemben indított kötelezettségszegési eljárásról volt szó, hanem brit és ír bíróságok előzetes döntéshozatali kérelméről. A kérdés az volt, hogy a dublini rendszer alapján vissza lehet-e küldeni a menedékkérőt az eljárásért felelős Görögországba, ha ott a menekültügyi eljárás és a befogadási körülmények súlyos hiányosságai miatt embertelen vagy megalázó bánásmód valós kockázata áll fenn.

Az EUB 2011. december 21-i nagytanácsi ítélete elutasította azt a megdönthetetlen vélelmet, hogy valamennyi tagállam minden körülmények között tiszteletben tartja az alapjogokat. A tagállam nem hajthat végre dublini átadást, ha tudomása van vagy tudomással kell bírnia arról, hogy a felelős tagállamban a menekültügyi eljárás és a befogadási feltételek

rendszerszintű hiányosságai a Charta 4. cikkével ellentétes bánásmód valós kockázatát teremtik. A kölcsönös bizalom tehát alapelv, de nem vak bizalom; ellenőrizhető tényeken alapuló alapjogi korlátja van (EUB 2011.C-411/10 és C-493/10.78–106. pont).

Az ítélet az Emberi Jogok Európai Bíróságának *M.S.S. kontra Belgium és Görögország* döntésével folytatott bírói párbeszédben született. A strasbourgi bíróság a görög fogva tartási és megélhetési körülmények, valamint a menekültügyi eljárás hiányosságai miatt Görögország, a visszaküldés miatt pedig Belgium felelősségét is megállapította. A tudományos feldolgozások szerint a két ítélet áttörte a dublini rendszer automatikus bizalmi logikáját, és a tagállamok tényleges gyakorlatának vizsgálatát követelte meg (Moreno-Lax 2012.1–31; den Heijer 2012.1735–1754; Clayton 2011.758–773). A későbbi bizottsági ajánlás a Görögországba irányuló egyes átadások fokozatos újraindítását támogatta, de a szakirodalom vitatta, hogy a befogadási és eljárási feltételek javulása elegendő volt-e (Gotsova 2019.637–659).

Az eset a kutatási kérdések szempontjából három okból meghatározó. Először, a standard objektíven azonosítható – a Charta 4. cikke abszolút tilalmat tartalmaz, az átadás pedig uniós jog végrehajtása. Másodszor, a jogállamisági jelentőség nem függ az EUMSZ 258. cikk alkalmazásától; az előzetes döntéshozatal a tagállami bíróságokon keresztül is kikényszerítheti a rendszerszintű alapjogi minimumot. Harmadszor, az ítélet egy integrációpárti dél-európai állam intézményi hiányosságaira reagált, nem egy konzervatív-szuverenista kormány alkotmányos retorikájára. A döntést a befogadási rendszer tényleges állapota, a dokumentált bánásmód és az egyéni kockázat motiválta.

Az ítélet mégsem „Görögország elleni jogállamisági kötelezettségszegés”. A görög rendszerhibák a tényállás meghatározó elemei voltak, de Görögország nem az EUMSZ 258. cikk alpereseként szerepelt. Az eljárástípusok összemosása itt is torzítaná a statisztikát. A görög eset azt bizonyítja, hogy egy ország jogállamisági vagy alapjogi problémája többféle uniós bírói csatornán válhat láthatóvá, ezért az összehasonlító kutatásnak külön kell kódolnia a kötelezettségszegési keresetet, az előzetes döntéshozatalt, az ideiglenes intézkedést és a politikai monitoringot.

7. A görög igazságszolgáltatás jelenlegi kérdései – kinevezések, fegyelmi felelősség és működőképesség

A Bizottság 2025. évi jogállamisági országfejezete árnyalt képet ad. Előrelépésként értékeli a bírói plénumok bevonását a legfelsőbb bírói tisztségek kinevezésébe, az új polgári és büntető igazságügyi térkép végrehajtását, a digitalizációt, az ügyviteli rendszerek fejlesztését és az alternatív vitarendezés erősítését. Ugyanakkor a bírósági eljárások hossza továbbra is

súlyos probléma, és a reformok eredményei még nem mérhetők teljes bizonyossággal. A bírói függetlenség társadalmi megítélése 2025-ben alacsony volt – a lakosság 38 százaléka, a vállalkozások 49 százaléka tartotta a bíróságok és bírák függetlenségét „meglehetősen vagy nagyon jónak”; a lakossági érték a 2021. évi 55 százalékról jelentősen csökkent (Európai Bizottság 2025.3–7).

Különösen érzékeny vita alakult ki 2025 márciusában, amikor az Areios Pagos elnöke egy folyamatban lévő büntetőügyben hozott bírói döntés tartalma miatt kezdeményezte a lehetséges fegyelmi felelősség vizsgálatát. A bírói egyesületek és az ügyvédi kamarák hangsúlyozták, hogy a tévesnek tartott ténybeli vagy jogi döntést rendes jogorvoslattal kell korrigálni, és az nem alapozhat meg automatikusan fegyelmi eljárást. A Bizottság is kivételes eszközként kezeli a bírói döntésből levezetett fegyelmi felelősséget, mert annak visszatartó hatása lehet az ítélkezési függetlenségre (Európai Bizottság 2025.4).

E helyzet azt mutatja az objektív standard és a tényállási mérlegelés viszonyát. A mérce világos – a bíró nem fenyegethető fegyelmi következménnyel pusztán azért, mert döntése valamely hatalmi szereplőnek nem tetszik; a súlyos és nyilvánvaló hivatali kötelességszegés ugyanakkor nem élvezhet korlátlan immunitást. A nehézség annak meghatározása, hogy az adott vizsgálat valódi magatartási felelősségre vagy az ítélkezés tartalmi felülbírálatára irányul-e. Ilyen kérdésben nem elegendő a fegyelmi szabály szövege – a kezdeményező személyét, az alkalmazási gyakorlatot, a jogorvoslatot, az indokolást és a bírákra gyakorolt tényleges hatást együtt kell értékelni.

A működőképesség szintén jogállamisági kérdés, bár nem minden késedelem alapoz meg kötelezettségszegési keresetet. A túl hosszú eljárás kiüresítheti a hatékony jogorvoslatot, a korlátozott ítélet-hozzáférés pedig gyengítheti a jogbiztonságot. A görög reformok jelentős részét a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz finanszírozza, és technikai támogatás segíti. Ez a motivációs szerkezet eltér az EUMSZ 258. cikktől – pozitív pénzügyi ösztönzővel és mérföldkövekkel kíván intézményi kapacitást építeni. A jogállamisági politika tehát nem kizárólag szankció, hanem finanszírozott igazgatási modernizáció is.

8. Média pluralizmus, a Predator-ügy és a „végrehajtó állam” problémája

Az utóbbi évek görög jogállamisági vitájának legnagyobb politikai súlyú eleme a média függetlensége és a titkos megfigyelés. A 2019-ben hivatalba lépett, jobbközép Új Demokrácia-kormány egyik első nagy reformja a 4622/2019. sz. „végrehajtó állam” törvény volt, amely a stratégiai koordinációt és számos kormányzati egységet a miniszterelnöki központ köré szervezte. A Nemzeti Hírszerző Szolgálat közvetlenül a miniszterelnöki hivatal felügyelete alá

került. Kivotidis szerint a reform nem pusztán technikai racionalizálás – a hatalom központosítását és a szakpolitikai döntéshozatal depolitizálását erősítő, az autoriter liberalizmus felől is értelmezhető intézményi változás (Kivotidis 2024.354–375). Ez kritikai tudományos álláspont, nem jogerős uniós megállapítás; az elemzésben ezért magyarázó értelmezésként, nem bizonyított jogsértésként szerepel.

A Predator kémszoftverrel újságírókat és ellenzéki politikusokat céloztak. A probléma több objektív jogi mércét érinthet – a Charta 7. és 8. cikke szerinti magánélet- és adatvédelem, a 11. cikk szerinti sajtó- és információszabadság, a hatékony jogorvoslat, valamint az elektronikus hírközlési és adatvédelmi jog biztosítékai. A kémszoftverek kivitelét szabályozó uniós kettős felhasználású termékek rendszerét elemző Riecke rámutat, hogy a jelentősen behatoló megfigyelés nemcsak a magánéletet, hanem az újságírói forrásvédelmet, az öncenzúrát és a demokratikus részvételt is érinti; Görögországot azon tagállamok között tárgyalja, ahol a kémszoftver-botrány a nominálisan liberális demokratikus rendszerben jelentkezett (Riecke 2023.697–720).

A 2025. évi bizottsági országfejezet szerint a görög bírói vizsgálat az állami szerveket és tisztviselőket felmentette a Predator használatáért viselt felelősség alól, de az eredményt újságírók, jogászok és civil szervezetek erősen bírálták; a kommunikáció titkosságát megfigyelőszoftverekkel szemben védő elnöki rendelet a jelentés lezárásáig nem született meg. A Bizottság ugyanakkor pozitív fejleményként említ több újságíró-védelmi intézkedést, az állami és közmédia újságíróira vonatkozó kollektív megállapodást, a visszaélésszerű perek elleni irányelv átültetésének előkészítését és a sajtónyilvántartások átláthatósági szerepét. A 2025. évi Media Pluralism Monitor mégis magas kockázatot jelzett az újságírói szakma védelme és a közszolgálati média függetlensége területén. Giorgos Karaivaz újságíró 2021. évi meggyilkolásának vizsgálata a két vádlott 2024. júliusi felmentése után is nyitva maradt (Európai Bizottság 2025.12–16).

Az Európai Parlament 2024. február 7-i állásfoglalása a görög jogállamiság és médiaszabadság romlása miatt súlyos aggodalmát fejezte ki. A dokumentum a kémszoftver-ügyet, az újságírók biztonságát, a média tulajdonosi és állami hirdetési viszonyait, a független hatóságokat, a korrupcióellenes ellenőrzést, a civil szervezeteket és a határőrizeti visszaéléseket is érintette, és az uniós eszközök következetes alkalmazását kérte (Európai Parlament 2024.1–12). Az állásfoglalás politikai, nem bírói aktus – nem állapít meg az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegést, és nem helyettesíti a bizonyítási eljárást. Éppen ezért a politikai motiváció elemzésében fontos, de nem kezelhető jogerős elmarasztalásként.

A görög médiaügy a konzervatív kormányokkal szembeni részrehajlás kérdését összetetten érinti. Az Új Demokrácia jobbközép párt, ugyanakkor alapvetően integrációpárti és az Európai Néppárt tagja; a kormány ezért nem illik egyszerűen a konfrontatív „szuverenista" kategóriába. Mégis erős európai parlamenti és bizottsági kritika érte. Ez gyengíti azt az állítást, hogy az uniós intézmények kizárólag a pártcsaládon kívüli vagy euroszkeptikus kormányokat vizsgálják. Másfelől az állásfoglalások intenzitása és az, hogy mely állítások vezetnek formális bizottsági eljáráshoz, továbbra is mérlegelést tartalmaz; a következetességet csak hasonló tényállású országok és azonos jogi csatornák összevetésével lehet megítélni.

9. Korrupció, közbeszerzés, független hatóságok és a fékek-ellensúlyok rendszere

A 2025. évi országjelentés a korrupció elleni intézményrendszerben több fejlesztést rögzít – új korrupcióellenes cselekvési terv készült, megújult a Nemzeti Átláthatósági Hatóság vezetése, közös korrupciós ügyviteli rendszer előkészítése folyik, módosult a vagyonnyilatkozati rendszer, javult a lobbiszabályok végrehajtása, és átszervezték a rendőrség integritási és fegyelmi struktúráit. A Bizottság mégsem tekinti stabilnak a magas szintű korrupciós ügyek vádemelési és jogerős ítélkezési eredményeit, ezért a 2025. évi ajánlás változatlanul robusztus ügyeredményességi mutatót és a lobbiszabályok kiterjesztését kéri (Európai Bizottság 2025.8–11).

A közbeszerzési adatok a költségvetési feltételesség szempontjából különösen relevánsak. A Bizottság által idézett 2025. évi vállalati felmérés szerint a görög vállalkozások 48 százaléka vélte úgy, hogy a korrupció az előző három évben megakadályozta közbeszerzési szerződés elnyerésében, miközben az uniós átlag 25 százalék volt. A 2023. évi közbeszerzések 49 százalékában egyetlen ajánlat érkezett, szemben a 29 százalékos uniós átlaggal. E számok kockázati jelzések, nem egyedi jogsértések bizonyítékai. A jogi következményhez konkrét közbeszerzési szabálysértést, ellenőrzési hiányt vagy az uniós költségvetésre gyakorolt kellően közvetlen hatást kell bizonyítani (Európai Bizottság 2025.11–12).

A független hatóságok esetében az alkotmány 101A. cikke pártközi konszenzust és minősített többséget kíván meg. A modell célja a politikai kisajátítás megelőzése, de tartós patthelyzethez is vezethet. 2024 októberében nem sikerült megválasztani az új ombudsmant, és elhúzódtak az adatvédelmi hatóság személyi döntései. A Médiatanács és a Kommunikációbiztonsági és Adatvédelmi Hatóság kinevezéseivel kapcsolatban jogviták indultak; az Államtanács egyes ügyvédi kamarai kérelmeket kereshetőségi okból utasított el, miközben más perekben a kinevezések törvényessége továbbra is vizsgálható. A jelentés a

hatóságok költségvetési és emberierőforrás-problémáit is fennmaradó kockázatként kezeli (Európai Bizottság 2025.18–19).

Itt ismét elválik a jogállamisági monitoring és a kötelezettségszegési per. A kinevezési patthelyzet, a forráshiány vagy a politikai függetlenség kockázata önmagában országjelentési ajánlást indokolhat. EUMSZ 258. cikk szerinti keresethez azonban rendszerint olyan konkrét uniós kötelezettség kell, mint az adatvédelmi, médiaszabályozási, versenyjogi vagy közbeszerzési hatóság függetlenségét előíró uniós norma. A jelentés a problémák korai feltárására és összehasonlítható értékelésére szolgál; a bírósági szint ennél szűkebb és bizonyításigényesebb.

A fékek és ellensúlyok körében a Bizottság előrelépést állapított meg a kéthetes nyilvános konzultációs határidő betartásában és a sürgősségi jogalkotás visszaszorításában. Probléma maradt, hogy a módosító indítványok jelentős részét a plenáris szavazás előtti napon nyújtják be, gyakran a törvény tárgyához lazán kapcsolódó rendelkezésekkel. A gyakori jogszabályváltozás a jogbiztonságot és a beruházási bizalmat is gyengíti – a megkérdezett vállalatok kevesebb mint harmada bízott kellően a beruházások jogi és bírósági védelmében, és a bizalmatlanság fő okai között a jogalkotás gyakori változása szerepelt (Európai Bizottság 2025.16–18). Ez objektív jogállamisági szempont, de az EUMSZ 258. cikk szerinti perhez ismét konkrét uniós jogi kapcsolatra van szükség.

10. Határőrizet, a pylosi hajótörés és a civil társadalom mozgástere

A görög jogállamisági értékelésben a határőrizeti szervek elszámoltathatósága és a hatékony vizsgálat is központi kérdés. A 2025. évi bizottsági jelentés három strasbourgi ítéletet említ, amelyekben a hatóságok nem folytattak hatékony vizsgálatot a rendészeti szerveknek tulajdonított alapjogsértések ügyében. A pylosi hajótörés miatt 2025 májusában tizenhét parti őr, köztük magasabb beosztású tisztek ellen emeltek vádat; az ombudsman saját vizsgálata súlyos parti őrségi mulasztásokat állapított meg. A Bizottság ezt az elszámoltathatóság irányába tett pozitív, de még nem lezárt lépésnek tekintette (Európai Bizottság 2025.19–20).

A standard itt jól körülhatárolható – az élethez való jog, az embertelen bánásmód tilalma és a hatékony jogorvoslat nemcsak tartózkodási, hanem megfelelő, független és gyors kivizsgálási kötelezettséget is keletkeztethet. A politikai vita az egyedi események tényeiről, a határvédelem körülményeiről és a hatóságok felelősségéről folyhat, de a vizsgálat intézményi alkalmassága, függetlensége és eredményessége jogi mércével ellenőrizhető. A görög példa azt is mutatja, hogy a nemzeti önkorrekció – ombudsmani vizsgálat, ügyészi vád, bírói eljárás – befolyásolja az uniós fellépés szükségességét és arányát.

A civil szervezetek mozgástere szintén vegyes képet mutat. A görög nyilvántartási rendszer több minisztériumhoz tartozó, összesen tizenegy regisztert foglal magában, különösen összetett feltételekkel a menekültügyi és migrációs területen működő szervezetek számára. A Bizottság 2025-ben csak korlátozott előrelépést talált a szabályok egyszerűsítésében és a rendszeres, eredményorientált párbeszéd kialakításában. A civil tér nemzetközi értékelése „akadályozott" maradt; a Bizottság a regisztráció egyszerűsítését és tartós strukturált párbeszédet ajánlott (Európai Bizottság 2025.20–21).

Az ilyen nyilvántartás legitim célja lehet a pénzügyi átláthatóság, a szolgáltatások minőségének biztosítása és a visszaélések megelőzése. Jogállamisági problémává akkor válik, ha a feltételek kiszámíthatatlanok, ismétlődők, aránytalanul terhesek, szelektíven alkalmazottak, vagy ténylegesen ellehetetlenítik a kormánykritikus és humanitárius szervezetek működését. A motiváció elemzése ezért nem állhat meg a hivatalos cél vagy a politikai kritika felidézésénél – a szabályok szükségességét, arányosságát, alkalmazási gyakorlatát és a rendelkezésre álló jogorvoslatot kell összevetni.

11. Objektív standardok és az intézményi mérlegelés – milyen motivációk azonosíthatók?

A görög eset alapján az az állítás, hogy egyáltalán nincsenek objektív jogállamisági standardok, nem tartható. A bíróságok függetlensége, a bírói döntések fegyelmi megtorlásának tilalma, a hatékony jogorvoslat, az embertelen bánásmód abszolút tilalma, a jogbiztonság, az arányosság, a közbeszerzési egyenlőség, a független szabályozói ellenőrzés és az alapjogi jogsértések hatékony kivizsgálása szerződéses, chartabeli, rendeleti, irányelvi és ítélkezési alapokkal rendelkezik. A *Michaniki* és az *N.S. és M.E.* ítéletek konkrét, alkalmazható teszteket adnak; a 2020/2092 rendelet pedig a jogállamiság több elemét kötelező aktusban kodifikálja.

Az objektivitás ugyanakkor nem jelent teljes automatizmust. A bírói függetlenség több intézményi tényező összhatásából, a médiaszabadság a tulajdonosi, finanszírozási, szabályozói és biztonsági környezetből, a hatékony nyomozás pedig a függetlenség, gyorsaság, alaposság és eredményesség együtteséből áll. A tagállamok eltérő alkotmányos formákat használhatnak. A nyitott fogalmak alkalmazása ezért bizonyítékokon alapuló minőségi értékelést igényel, és ezen a szinten az intézményi szereplők mérlegelése elkerülhetetlen.

Az EUMSZ 258. cikk a Bizottságnak széles ügykiválasztási és időzítési mérlegelést biztosít. A Bizottság dönthet informális egyeztetésről, felszólító levélről, indokolással ellátott véleményről, keresetről, illetve arról is, hogy a tagállami korrekció miatt lezárja az ügyet. Prete és Smulders az eljárást alapvetően megfelelésre ösztönző, tárgyalásos rendszerként írják le,

amelyben a bírósági kereset egy eszköz a jogsértés megszüntetéséhez, nem öncél (Prete–Smulders 2010.9–24). Várnay szerint a diszkrecionalitást igazolja az erőforrások korlátozottsága és a hatékony végrehajtás igénye, de az átláthatóság, az egyenlő jogérvényesítés és az elszámoltathatóság követelménye korlátozó elvként működik (Várnay 2015.836–861).

A görög anyagban öt motivációs réteg különíthető el. A jogi motiváció az uniós jog elsőbbségének, egységének és hatékony érvényesülésének védelme; ezt példázza a közjegyzői és a *Michaniki* ügy. Az alapjogi motiváció az egyéni méltóság és jogorvoslat védelme; ezt az *N.S. és M.E.* ítélet mutatja. Az intézményi motiváció a kölcsönös bizalom fenntartása – a dublini, igazságügyi és belső piaci rendszerek csak akkor működnek, ha a tagállami hatóságok és bíróságok minimális közös követelményeket teljesítenek. Az igazgatási és költségvetési motiváció az állami kapacitás, a közbeszerzési integritás, az uniós források védelme és a precedensértékű ügyek előtérbe helyezése. Végül politikai motiváció is jelen van – az intézmények mérlegelik a probléma nyilvánosságát, az intézményközi támogatást, a tagállami együttműködést, az eljárás legitimációját és a siker esélyét.

A politikai elem azonban nem azonos automatikusan pártpolitikai megtorlással. A 2024. évi parlamenti állásfoglalás nyelve erősebb és politikusabb, mint a Bizottság 2025. évi országfejezetének technikai, előrelépéseket és hiányosságokat egyaránt rögzítő értékelése. Az EUB ítéletéhez ennél is szűkebb jogalap és bizonyítás kell. Az intézmények eltérő mandátuma magyarázza a hangnem és a következmény különbségét. Kettős mérce akkor volna meggyőzően kimutatható, ha azonos jogi és intézményi tényállásra azonos eljárási szakaszban, a tagállami együttműködés és korrekció figyelembevételével is eltérő reakció következne.

Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz szerint a túlzottan szűk, technikai keresetek nem képesek megragadni egy rendszerszintű autoriter átalakulás összhatását, ezért az egymással összefüggő intézkedéseket egyesítő rendszerszintű keresetek szükségesek (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.78–102). Bonelli e stratégia lehetőségeit elismeri, de hangsúlyozza az EUMSZ 258. cikk jogi határait és a konkrét kötelezettséghez kötés szükségességét (Bonelli 2022.51–58). A görög eset e vita köztes tartományában található – számos komoly, egymást erősítő aggály létezik, de azok jogalapja és eljárási érettsége eltérő, a nemzeti intézmények pedig több területen korrekciót is végeznek.

12. Kimutatható-e a konzervatív vagy szuverenista államok hátrányos kezelése?

A kérdés megválaszolásához előbb pontosan meg kell határozni a vizsgált kategóriákat. „Konzervatív” lehet a kormány pártcsaládja, társadalompolitikai programja vagy önmeghatározása; „szuverenista” jelentheti az uniós hatáskörök szűk értelmezését, az uniós

elsőbbséggel szembeni alkotmányos fenntartást vagy általános euroszkeptikus politikát. Görögországban a 2019 óta kormányzó Új Demokrácia jobbközép-konzervatív, de alapvetően integrációpárti párt. A SYRIZA baloldali kormánya 2015-ben erős szuverenitási és demokratikus felhatalmazási konfliktust vállalt a hitelezőkkel. Az ország politikai címkéje tehát időben változik, és az egyes szakpolitikai konfliktusok nem követik egyszerűen a pártcsaládot.

Az eljárásszámot is egységesen kellene kódolni. A C-61/08. sz. közjegyzői ügy klasszikus letelepedési ügy; az *N.S. és M.E.* előzetes döntéshozatal; a 2024. évi parlamenti állásfoglalás politikai aktus; a 2025. évi országjelentés monitoringdokumentum; a válságprogram gazdasági feltételesség; a 2020/2092 rendelet pedig csak költségvetési kapcsolat esetén alkalmazható. Ezek egyszerű összeadása nem „jogállamisági eljárásszámot", hanem heterogén uniós aktivitást mérne.

A görög esetből négy, óvatos következtetés vonható le. Először, egy jobbközép, az uniós főáramhoz tartozó kormány sem élvez mentességet az erős jogállamisági kritikával szemben. Az Európai Parlament 2024. évi állásfoglalása és a Bizottság éves jelentése részletesen vizsgálta a bírói kinevezéseket, a fegyelmi vitákat, a médiát, a kémszoftvert, a korrupciót, a független hatóságokat, a határőrizetet és a civil társadalmat. Ez nem illeszkedik ahhoz az egyszerű hipotézishez, hogy a pártcsaládi közelség teljes védelmet nyújt.

Másodszor, az uniós nyomás intenzitása nem csak konzervatív vagy szuverenista kormányok alatt volt nagy. A 2010 utáni feltételesség többpárti, technokrata, jobbközép és baloldali kormányokra egyaránt kiterjedt. A menekültügyi rendszerhibákra reagáló ítélkezés sem a kormány ideológiai retorikájából, hanem a befogadási és eljárási állapotokból indult ki. Ez a funkcionális magyarázat – pénzügyi stabilitás, alapjogvédelem, kölcsönös bizalom – erősebb, mint az egységes pártpolitikai magyarázat.

Harmadszor, a politikai mérlegelés és az egyenlőtlen figyelem lehetősége valós. A Bizottság nem visz minden lehetséges jogsértést az EUB elé, a Parlament pedig politikai többséggel választja ki és fogalmazza meg állásfoglalásait. A média nyilvánossága, az ügy szimbolikus jelentősége, az intézményközi koalíció és a tagállam együttműködése befolyásolhatja a reakció időzítését. Ez indokolja a kettős mérce empirikus vizsgálatát, de önmagában nem bizonyítja azt.

Negyedszer, a „szuverenista államok ellen több eljárás indul" állítás okozati bizonyításához valamennyi tagállamot és több évet lefedő adatbázis szükséges. Csak a valóban jogállamisági tartalmú EUMSZ 258. cikk szerinti ügyeket kellene azonos kritériumokkal kódolni, és külön változóként rögzíteni a jogalapot, a sérelem típusát, rendszerszintű jellegét, az eljárási szakaszt, a tagállami korrekciót és az ítélet kimenetelét. Kontrollálni kellene a

tagállam méretét, tagsági idejét, az uniós jog átültetésének általános minőségét, az igazgatási kapacitást, a jogsértések dokumentált számát és súlyát, valamint a kormány együttműködését. Csak ezután vizsgálható, marad-e önálló magyarázó ereje a politikai orientációnak.

A jelenlegi görög anyag ezért nem igazolja az erős diszkriminációs tézist. Inkább azt mutatja, hogy súlyos jogállamisági problémák integrációpárti és konzervatív kormány alatt is kiválthatnak uniós kritikát; baloldali kormány alatt pedig más jogi csatornán jelentősen erős feltételesség érvényesülhet. A görög eset ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy a technikai, jogi és politikai eszközök kiválasztása nem semleges automata. Az egyenlő mérce bizonyításához az uniós intézményeknek átláthatóan kell megindokolniuk, miért lesz egy problémából országjelentési ajánlás, egy másikból kötelezettségszegési kereset, egy harmadikból pedig költségvetési feltétel.

Következtetések

Az első kérdésre válaszolva – a jogállamisági jelentőségű kötelezettségszegési eljárások fő standardjai a jogszerűség, a jogbiztonság, a végrehajtói önkény tilalma, a hatalmi ágak elválasztása, a bíróságok függetlensége és pártatlansága, a hatékony bírói jogvédelem, az alapjogok tisztelete, a törvény előtti egyenlőség, továbbá egyes uniós ágazatokban a szabályozó és ellenőrző hatóságok függetlensége. Görögországban a menekültügyi bánásmód, a bírói kinevezés és fegyelem, a médiaszabadság, a megfigyelés, a korrupciós kontroll, a közbeszerzés és a határőrizeti visszaélések kivizsgálása e standardok különböző kombinációit mozgósítja.

A második kérdésre válaszolva – a mércék az EUSZ 2., 4., 7. és 19. cikkében, az EUMSZ 258–260. és 267. cikkében, az Alapjogi Charta 4., 7., 8., 11., 47. és 51. cikkében, a 2020/2092 rendelet 2–4. cikkében, valamint az egyes szakpolitikai irányelvekben és rendeletekben találhatók. A Bizottság 2014. évi kerete és az éves jogállamisági jelentések rendszerezik és összehasonlíthatóvá teszik a standardokat, de önmagukban nem alakítanak minden ajánlást közvetlenül peresíthető kötelezettséggé. Az EUB ítélkezése – különösen az EUSZ 19. cikk, a Charta és az arányosság alkalmazása – tölti meg konkrét tesztekkel a nyitott normákat.

A harmadik kérdésre válaszolva – objektív jogi mag létezik, de a tényállás minősítése és az eljárás kiválasztása mérlegelést igényel. A görög esetben jogi motiváció az uniós jog egysége; alapjogi motiváció az egyéni jogok védelme; intézményi motiváció a kölcsönös bizalom; költségvetési és igazgatási motiváció az uniós források, a közbeszerzési integritás és az állami kapacitás védelme; politikai motiváció pedig az ügyek prioritása, a nyilvánosság, az

intézményközi támogatás és a megvalósíthatóság mérlegelése. A politikai szempont jelenléte nem teszi semmissé a jogi mércét, de átlátható és következetes ügykiválasztást követel.

A negyedik kérdésre válaszolva – a görög döntések és vélemények önmagukban nem bizonyítják, hogy a konzervatív vagy szuverenista kormányok pusztán politikai orientációjuk miatt több jogállamisági kötelezettségszegési eljárás célpontjai. A jobbközép, integrációpárti görög kormány erős uniós jogállamisági kritikát kapott, miközben a baloldali kormány alatt is jelentősen intenzív uniós feltételesség működött. A C-61/08. sz. ügy nem jogállamisági, az *N.S. és M.E.* ügy pedig nem Görögország elleni kötelezettségszegési kereset; e kategóriák helyes elválasztása csökkenti a látszólagos politikai mintázatot. A kettős mérce hipotézise vizsgálható és a bizottsági diszkrecionalitás miatt indokolt is vizsgálni, de bizonyításához egységesen kódolt, többváltozós, valamennyi tagállamra kiterjedő adat szükséges.

Görögország végső tanulsága az, hogy a jogállamiság uniós védelme többcsatornás rendszer. A kötelezettségszegési kereset csak az egyik elem; mellette az előzetes döntéshozatal, a Charta alapjogi kontrollja, az éves monitoring, a helyreállítási finanszírozás mérföldkövei, a költségvetési feltételesség és a politikai parlamenti ellenőrzés is működik. A rendszer objektivitását nem az biztosítja, hogy minden ország ellen azonos számú eljárás indul, hanem az, hogy azonos súlyú és szerkezetű problémákra azonos jogi tesztet, összevethető bizonyítási követelményt és arányos intézményi választ alkalmaznak. A görög anyag egyszerre mutat valós, jogi szempontból azonosítható problémákat, jelentős nemzeti korrekciókat és olyan politikai mérlegelési teret, amelynek összehasonlító ellenőrzése nélkül a részrehajlás kérdése nem dönthető el megbízhatóan.

XII. Horvátország

Bevezetés

Az elemzés négy összefüggő kutatási kérdésre keresi a választ. Először – milyen standardokra hivatkozva indít az Európai Bizottság jogállamisági jelentőségű kötelezettségszegési eljárásokat? Másodszor – e standardok és értékek mely uniós instrumentumokban találhatók meg? Harmadszor – ha a mércék nem minden elemükben zártak és mechanikusan alkalmazhatók, milyen jogi, intézményi, igazgatási vagy politikai motivációk érhetők tetten az ügyek kiválasztásában? Negyedszer – a horvát tapasztalat alátámasztja-e azt a feltételezést, hogy a konzervatív vagy szuverenista politikát folytató államok ellen nagyobb számban indulnak ilyen eljárások?

Horvátország különösen alkalmas e kérdések vizsgálatára. Az ország 2013. július 1-jén, hosszú és a jogállamiságra, az igazságszolgáltatásra, az alapjogokra és a korrupció elleni fellépésre is kiterjedő csatlakozási feltételrendszer teljesítése után vált az Európai Unió tagjává. A tagság első éveiben mégis sok kötelezettségszegési ügy indult vele szemben, ezek többsége azonban irányelvek késedelmes átültetéséhez kapcsolódott, és nem az EUSZ 2. cikke szerinti értékek rendszerszintű megsértését állította. Ezzel párhuzamosan a horvát igazságszolgáltatás hatékonysága, belső függetlensége, a korrupció elleni fellépés, a média pluralizmusa és a civil társadalom helyzete az éves jogállamisági monitoring visszatérő tárgyává vált. A 2024. évi *Hann-Invest* ítélet pedig azt mutatta meg, hogy egy sajátos, bírói szervezeten belüli döntés-ellenőrzési gyakorlat az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével is összeütközhet.

A „jogállamisági kötelezettségszegési eljárás” nem önálló, a Szerződésekben nevesített eljárástípus. Az EUMSZ 258–260. cikke szerinti általános eljárás akkor válik jogállamisági jelentőségűvé, ha egy konkrét uniós kötelezettséget az EUSZ 2. cikkében foglalt értékhez, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének hatékony bírói jogvédelmi követelményéhez, az Alapjogi Charta valamely rendelkezéséhez vagy az uniós jog működésének alapvető intézményi előfeltételéhez kapcsolnak. Nem minden környezetvédelmi, belső piaci vagy átültetési ügy jogállamisági ügy, és az éves jogállamisági jelentésben szereplő ajánlás sem azonos egy EUMSZ 258. cikk szerinti keresettel. A kategóriák összemosása hibás eljárásszámot és ebből hibás politikai következtetést eredményezne.

A felhasznált szakirodalom lektorált folyóiratcikk vagy tudományos könyvfejezet. A jogesetek és intézményi dokumentumok forrásai az EUB, az EUR-Lex és az Európai Bizottság hivatalos adatbázisai. A bibliográfiai adatokat kiadói DOI-oldalak és intézményi

repozitóriumok, a jogi állításokat hivatalos ítéletek és tudományos feldolgozások támasztják alá.

1. Az uniós jogállamisági standardok és jogforrásaik

Az uniós jogállamisági vizsgálat elsődleges normatív kiindulópontja az EUSZ 2. cikke. Ez az emberi méltóságot, a szabadságot, a demokráciát, az egyenlőséget, a jogállamiságot és az emberi jogok tiszteletét az Unió alapértékeiként rögzíti. A rendelkezés közös alkotmányos minimumot jelöl ki, de nem ad zárt intézményi modellt – nem mondja meg, hogy a tagállamnak alkotmánybíróságot kell-e működtetnie, miként kell kineveznie a legfelsőbb bíróság vezetőjét, vagy milyen igazgatási rendszert alkalmazhat a bírósági ítéletek egységesítésére. Az EUSZ 2. cikk ezért politikailag és értelmezésileg alapvető, közvetlen peres alkalmazása azonban konkrétabb kapcsoló normát igényel.

E kapcsoló normák közül a legfontosabb az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése. Eszerint a tagállamok biztosítják az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelemhez szükséges jogorvoslati rendszert. Az EUB az *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ügyben kimondta, hogy az olyan nemzeti bíróságnak, amely uniós jogi kérdésben határozhat, meg kell felelnie a függetlenség követelményének. A kapcsolat tehát nem kizárólag akkor áll fenn, amikor a nemzeti szerv éppen egy meghatározott uniós aktust hajt végre – elegendő, hogy az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére jogosult bíróság az uniós jog által szabályozott területeken működik (EUB 2018.C-64/16.29–37. pont). Az EUSZ 19. cikk ezzel az EUSZ 2. cikk szerinti jogállamiság bírói függetlenségi magját konkrét, bíróság előtt kikényszeríthető kötelezettséggé alakítja (Bonelli 2022.36–45; Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.63–78).

Az Alapjogi Charta 47. cikke a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a törvény által megelőzően létrehozott, független és pártatlan bíróság követelményét rögzíti. A Charta 51. cikke azonban alkalmazási korlátot állít – a tagállamokat csak akkor köti, amikor uniós jogot hajtanak végre. Ez a hatály szűkebb, mint az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséé. A két norma egymást erősíti, de nem cserélhető fel automatikusan. A horvát alkotmánybírósági gyakorlatban a Charta egyelőre korlátozottan, különösen migrációs és menekültügyi ügyekben jelent meg; a szakirodalom szerint az EJEE, a nemzeti alkotmány és a Charta közötti viszony sokáig nem kapott következetes dogmatikai kidolgozást (Majić 2021.201–217).

A Bizottság 2014. évi jogállamisági kerete a jogszerűséget – ezen belül az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista jogalkotást –, a jogbiztonságot, a végrehajtói

önkény tilalmát, a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony felülvizsgálatot, az alapjogok tiszteletét és a törvény előtti egyenlőséget sorolja a jogállamiság összetevői közé (Európai Bizottság 2014.4). A közlemény nem önálló peres jogalap. Rendszerezi a Szerződésekből, az EUB és az EJEB gyakorlatából, valamint az európai alkotmányos hagyományokból levezetett mércéket, és politikai-intézményi párbeszédet tesz lehetővé a 7. cikk alkalmazását megelőzően.

Az (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet 2. cikk a) pontja kötelező jogi aktusban is nevesíti a jogszerűséget, a jogbiztonságot, a végrehajtói önkény tilalmát, a hatalmi ágak elválasztását, a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony jogvédelmet, a megkülönböztetés tilalmát és a törvény előtti egyenlőséget. A rendelet azonban nem általános jogállamisági szankció – alkalmazásához a jogállamisági sérelemnek kellően közvetlenül érintenie kell az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét. A korrupció, a közbeszerzés vagy az ügyészségi kapacitás horvát hiányosságai ezért csak e költségvetési kapcsolat bizonyítása mellett alapozhatnak meg rendelet szerinti intézkedést.

Az EUSZ 7. cikke az EUSZ 2. cikk szerinti értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélyére, illetve súlyos és tartós megsértésére válaszoló politikai eljárás. Az EUMSZ 258. cikk ezzel szemben egy vagy több meghatározott uniós kötelezettség megszegésének bírósági megállapítását szolgálja; a 260. cikk az ítélet végrehajtását és szükség esetén pénzügyi szankció kiszabását biztosítja. A 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárásban pedig nem a Bizottság indít keresetet a tagállam ellen, hanem a nemzeti bíróság kér kötelező uniós jogértelmezést. A horvát *Hann-Invest* ügy ez utóbbi kategóriába tartozik. Jogállamisági jelentősége nagy, de kötelezettségszegési eljárásként számolni módszertani hiba lenne.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése védi a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésében rejlő nemzeti identitást, a 4. cikk (3) bekezdése pedig lojális együttműködést követel. Az uniós jog tehát nem ír elő teljes intézményi uniformitást. Az igazságszolgáltatás szervezete tagállami hatáskör marad, de e hatáskört az EUSZ 19. cikk, az EUMSZ 267. cikk és adott esetben a Charta tiszteletben tartásával kell gyakorolni. A *Hann-Invest* központi kérdése éppen az volt, hogy a horvát ítélet-nyilvántartási és jogegységesítési gyakorlat megengedhető nemzeti szervezési autonómia-e, vagy olyan belső beavatkozás, amely a törvény által létrehozott bírósághoz és a független döntéshez való jogot sérti.

2. A horvát alkotmányos rendszer és a csatlakozási feltételesség öröksége

A horvát alkotmányos rendszerben nincs a német modellhez hasonló, minden bírói fórum fölött álló általános uniós jogi hierarchia. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányosságát és az alkotmányos jogok védelmét ellenőrzi, míg a rendes és közigazgatási bíróságok az uniós jogot közvetlenül alkalmazzák és az EUMSZ 267. cikke alapján előzetes döntéshozatali kérdést terjeszthetnek az EUB elé. A horvát alkotmány külön, az európai uniós tagságról szóló fejezetben rendezi az integráció alapjait. A 141c. cikk – a korábbi számozásban 145. cikk – az uniós jogból eredő jogok közvetlen védelmében a horvát bíróságok és közigazgatási szervek feladatát is rögzíti (Sokanović 2023.296–300).

A horvát Alkotmánybíróság és Legfelsőbb Bíróság uniós joghoz való viszonyát a szakirodalom inkább óvatos párbeszédként, mint nyílt konfrontációként írja le. Az Alkotmánybíróság nem mondott ki általános jogot az uniós aktusok félretételére, és nem épített ki olyan politikailag használt identitás- vagy *ultra vires* doktrínát, amely az uniós jog elsőbbségének rendszeres korlátozására szolgálna. Sokanović szerint egy esetleges hatásköri konfliktust is az EUMSZ 267. cikk szerinti párbeszéd útján kellene kezelni, nem egyoldalú alárendelési logikával (Sokanović 2023.312–315). Ez a minta Horvátországot megkülönbözteti azoktól a tagállami konfliktusoktól, amelyekben a nemzeti alkotmánybíróság az EUB ítéletének kötelező erejét közvetlenül vitatta.

A 2013-as csatlakozást hosszú előcsatlakozási feltételesség előzte meg. A tárgyalások 23. fejezete az igazságszolgáltatásra és alapvető jogokra, a 24. fejezet a jogérvényesülésre, szabadságra és biztonságra terjedt ki. A Bizottság a bírósági reformot, a korrupció elleni nyomozások eredményességét, a háborús bűnügyeket, a kisebbségi jogokat és az intézményi kapacitást is értékelte. Ez fontos előzmény, mert a csatlakozáskor alkalmazott mérce nem kizárólag a későbbi EUMSZ 258. cikkes ügyekből állt – politikai feltétel, tárgyalási fejezet, összehasonlító értékelés és konkrét jogharmonizáció együttese volt.

Glüpker horvát és macedón összehasonlítása azt mutatta, hogy az uniós feltételesség ereje területenként eltérő. A korrupció elleni fellépésben a Bizottság jogi és politikai eszközei erősebbek voltak, míg a kisebbségi jogoknál a gyengébb uniós hatáskör és a kevésbé egyértelmű referenciaértékek korlátozták a következetességet. A tagság ígérete az elején erős ösztönző, a csatlakozás közeledtével és különösen annak elérése után azonban csökkenhet a külső befolyás; a belföldi megfelelés politikai költsége sokszor fontosabb magyarázó tényezővé válik (Glüpker 2013.224–225, 235–238). A csatlakozási mérföldkövek tehát nem voltak teljesen „objektív” automaták – egy részük tételes uniós jogot, más részük politikailag értékelt eredményeket és intézményi teljesítményt kért számon.

Čepo a tagság utáni demokratikus visszalépést elemezve a horvát intézmények szerkezeti gyengeségeit és a domináns jobbközép Horvát Demokratikus Közösség, a HDZ szerepét emeli ki. Értelmezése szerint az önálló intézmények, a bíróságok és a média sérülékenysége nem kizárólag uniós–nemzeti konfliktus, hanem belső hatalmi szerkezet következménye; a csatlakozás utáni külső feltételesség gyengülése növelte a kormányzati tér kihasználhatóságát (Čepo 2020.141–159). Ez fontos, de nem kizárólagos tudományos értelmezés. Nem bizonyítja, hogy minden horvát intézményi változás tudatos „államfoglalás" volna, viszont cáfolja azt a leegyszerűsítést, hogy a csatlakozáskor elért formai megfelelés önmagában garantálja a jogállamiság későbbi zavartalan működését.

3. A horvát kötelezettségszegési ügyek általános profilja

Melita Carević részletesen feldolgozta Horvátország tagságának első hét évét. Ebben az időszakban a Bizottság 203 kötelezettségszegési ügyet indított, amelyek közül 131 irányelv átültetésének elmulasztásához vagy késedelméhez kapcsolódott. Ötvenhét ügy jutott el indokolással ellátott véleményig. A Bizottság tíz alkalommal jelentette be, hogy az EUB elé utalja az ügyet, de végül csak négy kereset érkezett meg ténylegesen a Bírósághoz; ezek közül három a nemzeti korrekció után visszavonással zárult, egy pedig elmarasztaló ítélethez vezetett (Carević 2021.282–290).

E számok önmagukban nem jogállamisági eljárások számát mutatják. A nemzeti átültető intézkedések késedelmes közlése rendszerint világos, formális kötelezettség megsértése. Az ügy jogalapja az adott irányelv átültetési határideje és az EUMSZ 288., illetve 258. cikke; a Bizottság összehasonlítható időpontban valamennyi késedelmes tagállammal szemben felléphet. A magas horvát ügyszám ezért elsősorban a friss tagsággal, a nagy jogharmonizációs terheléssel és az igazgatási kapacitással függ össze, nem bizonyít konzervatív kormányok elleni értékalapú szelektivitást.

A Bíróságig eljutott első három horvát kereset is ezt igazolja. A C-381/17. sz. ügy a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2014/17/EU irányelv átültetésének elmaradását érintette. Horvátország 2017 októberében elfogadta a szükséges szabályokat, ezért a Bizottság 2018 márciusában visszavonta keresetét; a költségeket Horvátország viselte. A C-415/17. sz. ügy a kötelező könyvvizsgálatról szóló 2014/56/EU irányelvhez kapcsolódott. A 2017 decemberében elfogadott horvát könyvvizsgálati törvény után ezt a keresetet is visszavonták. A C-391/18. sz. ügyben a kiégett fűtőelemek és radioaktív hulladék kezelésére vonatkozó 2011/70/Euratom irányelv szerinti nemzeti program hiányzott;

a 2018 novemberében elfogadott program után a Bizottság 2019 márciusában itt is elállt a keresettől (Carević 2021.286–288).

E három ügy tárgya nem a bírói függetlenség, a hatalmi ágak elválasztása vagy a demokratikus pluralizmus volt. A Bizottság magatartása ugyanakkor az eljárási motivációról fontos információt ad. Az EUB előtt már megindított keresetet akkor is fenn lehet tartani, ha a jogsértés a pert megelőző határnapon fennállt, hiszen a későbbi megfelelés nem szünteti meg automatikusan a korábbi kötelezettségszegést. A Bizottság mégis mindhárom ügyben a tényleges megfelelést tekintette elsődlegesnek, és visszavonta a keresetet. Carević szerint e széles mérlegelést a Bizottság Horvátország javára használta; ez nehezen egyeztethető össze azzal a kategorikus állítással, hogy a Bizottság pusztán politikai ellenszenvből maximalizálta volna a horvát elmarasztalások számát (Carević 2021.303–304).

A tíz bejelentett, de csak négy ténylegesen benyújtott kereset arra is figyelmeztet, hogy a sajtóközlemény, a keresetindítási döntés, a nyilvántartott bírósági ügy és az ítélet eltérő mérési egység. A szelektivitás empirikus vizsgálatában nem lehet ezeket összeadni. Ugyanígy külön kell választani a felszólító levelet az indokolással ellátott véleménytől, a 258. cikk szerinti első ítéletet a 260. cikk szerinti végrehajtási eljárástól, valamint az előzetes döntéshozatalt a Bizottság által indított kötelezettségszegési keresettől.

4. A Biljane Donje hulladékügy – világos ágazati norma és tartós végrehajtási kudarc

A tagság első hét évében egyetlen, ítélettel lezárt Bizottság kontra Horvátország ügy a Biljane Donje településen felhalmozott kőadalékhoz kapcsolódott. A helyszínen mintegy 140 000 tonna, kohászati feldolgozásból származó anyagot helyeztek el. A horvát hatóságok az anyagot potenciális építési alapanyagként kezelték, noha tényleges felhasználása hosszú időn át nem volt biztosított. A Bizottság szerint az anyag a 2008/98/EK hulladék-keretirányelv értelmében hulladék, és Horvátország nem teljesítette az irányelv 5. cikk (1) bekezdéséből, 13. cikkéből és 15. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

Az EUB a C-250/18. sz. ügyben 2019. május 2-án helyt adott a keresetnek. Megállapította, hogy Horvátország nem bizonyította a melléktermékké minősítés valamennyi feltételét, nem biztosította az emberi egészséget és a környezetet nem veszélyeztető hulladékgazdálkodást, és nem gondoskodott arról, hogy az eredeti hulladékbirtokos vagy más felelős személy elvégezze a megfelelő kezelést (EUB 2019.C-250/18.35–70. pont). A jogi mérce ebben az ügyben kifejezetten tételes volt – az irányelv meghatározta a hulladék és a melléktermék fogalmi feltételeit, a Bizottságnak pedig konkrét tényekkel kellett bizonyítania a kötelezettségszegést.

Az első ítélet után sem történt időben teljes körű végrehajtás. A Bizottság ezért az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján újabb keresetet indított. Az EUB a C-315/23. sz. ügyben 2025. március 6-án megállapította, hogy Horvátország nem tette meg a 2019. évi ítélet végrehajtásához szükséges intézkedéseket. Egymillió euró átalányösszeg és a teljes megfelelésig napi 6500 euró kényszerítő bírság megfizetésére kötelezte az államot (EUB 2025.C-315/23.113–139. pont, rendelkező rész). A Bíróság súlyosító körülményként értékelte a csaknem hatéves időtartamot, a környezeti és egészségügyi kockázatot, valamint azt, hogy a nagy mennyiségű anyag helyzete lényegében rendezetlen maradt. Enyhítő tényező volt, hogy ez Horvátország első EUMSZ 258. és 260. cikk szerinti elmarasztalási sorozata volt, és az ország viszonylag rövid ideje tagja az Uniónak.

A két ítélet több szempontból fontos a kutatási kérdésekhez. Először, az alkalmazott standard nem puha jogállamisági ajánlás, hanem kötelező környezetvédelmi irányelv és jogerős bírósági ítélet volt. Másodszor, az ügy nem a horvát kormány ideológiai önmeghatározásából, hanem egy ellenőrizhető helyszíni állapotból és a végrehajtás tartós hiányából indult ki. Harmadszor, a szankció mértékét nem politikai címke, hanem a jogsértés súlya, időtartama, a fizetőképesség és a visszatartó hatás alakította. Negyedszer, az ügy mégis jogállamisági jelentőséget nyert – a jogerős EUB-ítélet tartós végre nem hajtása a lojális együttműködés és a bírói döntések kötelező erejének kérdését is felveti, bár az eredeti kereset tárgya ágazati környezetvédelmi kötelezettség maradt.

Az ügy azt is megmutatja, hogy az „objektív standard” nem jelenti a mérlegelés teljes hiányát. A Bizottság döntött arról, meddig vár a végrehajtásra és mikor indítja meg a 260. cikk szerinti keresetet; javaslatot tett a szankcióra; a Bíróság pedig a körülmények összessége alapján határozta meg az összeget. A norma fennállása és a kötelezettségszegés ténye erősen objektiválható volt, az intézményi reakció időzítése és intenzitása azonban diszkrecionális elemeket is tartalmazott. Az ilyen mérlegelés önmagában nem politikai visszaélés, de összehasonlítható és indokolható gyakorlatot követel.

5. A Hann-Invest ítélet – a bírói függetlenség belső dimenziója

A horvát jogállamisági fejlődés legfontosabb új uniós ítélete a 2024. július 11-i, nagytanácsban meghozott *Hann-Invest*. Három horvát kereskedelmi bírósági eljárásban a döntéshozó tanácsok meghozták határozatukat, de az ítéletet az úgynevezett nyilvántartási bíró vizsgálta felül a kihirdetés, illetve kézbesítés előtt. A nyilvántartási bíró nem volt az ügyet tárgyaló tanács tagja, mégis megtagadhatta a döntés nyilvántartásba vételét és visszaküldhette

azt. Az egyik ügyben a bírósági részleg ülését is összehívták; az ülésen elfogadott jogi álláspont a már tanácskozó bírói tanácsra kötelező lehetett.

Az EUB először megerősítette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének alkalmazhatóságát. A horvát kereskedelmi bíróságok uniós jogi kérdésekben is eljárhatnak, ezért meg kell felelniük a hatékony jogvédelem, a függetlenség és a törvény által létrehozott bíróság követelményének. A bírói függetlenségnek külső és belső oldala van – nemcsak a kormány vagy más hatalmi ág befolyását kell kizárni, hanem azt is, hogy az ügyben törvényesen eljáró tanács döntését a bírói szervezeten belül olyan személy vagy testület alakítsa, amely nem része a tanácsnak és nem működik előzetesen megállapított, átlátható eljárási keretben (EUB 2024.C-554/21 és társai.47–59. pont).

A Bíróság a nyilvántartási bíró szerepét összeegyeztethetetlennek találta az EUSZ 19. cikkel. A nyilvántartási bíró nem volt törvény által az adott ügy elbírálására kijelölt tanácstag, a beavatkozás feltételei nem támaszkodtak kellően világos és objektív kritériumokra, és lehetővé tették, hogy az ítélet kézbesítését a döntés érdemi újragondolásáig visszatartsák (EUB 2024.C-554/21 és társai.61–69. pont). Hasonló aggályt vetett fel a részlegülés – a már befejezett tanácskozás után más bírák, az eljárásban részt nem vevő személyek és a felek közreműködése nélkül elfogadott kötelező jogi álláspont a törvényes tanács döntését utólag befolyásolhatta (EUB 2024.C-554/21 és társai.70–81. pont).

Az ítélet nem zárta ki a jogegység biztosítását. Az EUB kifejezetten elfogadhatónak tekintette, hogy a nemzeti jog világos szabályok alapján, még az érdemi tanácskozás előtt kibővített tanács vagy más törvényesen létrehozott bírói fórum elé utalja az eltérő ítélkezési gyakorlat kérdését, feltéve hogy a felek részt vehetnek az eljárásban és a döntésre jogosult bírák személye előre meghatározható (EUB 2024.C-554/21 és társai.80. pont). A standard tehát funkcionális – nem egyetlen szervezeti modellt ír elő, hanem az előzetes törvényi meghatározottságot, a transzparens összetételt, a felek eljárási jogait és a döntéshozó tanács autonómiáját védi.

A szakirodalom az ítélet jelentőségét és kockázatait egyaránt hangsúlyozza. Sanz-Caballero szerint az ügy a bírákat nemcsak a politikai hatalomtól, hanem más bírák intézményesített, nem átlátható nyomásától is védi; a „törvény által létrehozott bíróság” követelménye a tényleges döntéshozó személyekre is kiterjed (Sanz-Caballero 2025.48–58). Uzelac rámutat, hogy a nyilvántartási mechanizmust már a csatlakozási időszak szakértői is bírálták. A korábbi törvényi rendelkezés 2013-as eltávolítása után hasonló gyakorlat bírósági belső szabályzatok és a nyilvántartási bíró intézménye révén tovább élt, miközben annak uniós jogi jelentősége sokáig rejtve maradt (Uzelac 2025.26–30). Stojković szerint az ítélet az EUSZ

19. cikket a bírói szervezeten belüli hatalmi viszonyokra is kiterjesztette; ez erősíti a közös jogállamisági minimumot, ugyanakkor vitát nyit az uniós standard terjedelméről és a nemzeti eljárási autonómia határairól (Stojković 2025.474–488).

Horvátország 2026 januárjában módosította a bíróságokról szóló törvényt. A Bizottság értékelése szerint a reform megszüntette a nyilvántartási bíró azon jogát, hogy felfüggessze az ítélet kiadását; a bírósági részlegek jogi álláspontja tanácsadó jellegűvé vált, az eltérő gyakorlatot pedig kibővített tanács kezelheti. A változtatást az érintettek általában kedvezően fogadták, bár a gyakorlati működés további figyelemmel kísérést igényel (Európai Bizottság 2026.4–5). Ez a reakció a lojális együttműködés és az előzetes döntéshozatali párbeszéd működő példája – nem Bizottság kontra Horvátország kereset, hanem nemzeti bírói kezdeményezés, EUB-értelmezés és törvényhozási korrekció alakította a jogállamisági standard érvényesülését.

6. A 2026. évi jogállamisági jelentés – igazságszolgáltatás és korrupcióellenes rendszer

Az Európai Bizottság éves jogállamisági jelentése összehasonlító monitoringeszköz. Megállapításai nem ítéletek, ajánlásai pedig önmagukban nem teremtenek az EUMSZ 258. cikk alapján közvetlenül kikényszeríthető új kötelezettséget. A jelentés azonban hivatalos, egységes szerkezetű bizonyítékgyűjtés, amely jelezheti, hogy egy probléma később tételes uniós jogi eljárás, költségvetési feltétel vagy jogalkotási nyomon követés tárgya lehet. A horvát fejezet ezért a kemény jogi és a puha monitoringstandardok közötti különbség vizsgálatához fontos.

A 2026. évi horvát országfejezet szerint a bíróságok függetlenségének társadalmi megítélése továbbra is nagyon alacsony – a lakosság 27, a vállalkozások 28 százaléka értékelte jónak a függetlenséget. A válaszadók az állami és politikai beavatkozást, illetve a gazdasági érdekek nyomását jelölték meg fő okként. Ez percepciós adat, nem közvetlen bizonyíték egy konkrét bíró befolyásolására, de tartós bizalmi problémát jelez. A Legfelsőbb Bíróság új elnökét 2026. május 15-én, két sikertelen kiválasztási folyamat után nevezték ki; ezzel egy időben az Alkotmánybíróság három helye betöltetlen maradt (Európai Bizottság 2026.3–4).

Az igazságszolgáltatás hatékonysága vegyes képet mutat. Az ügyhátralék három százalékkal csökkent, de a kereskedelmi ügyek becsült elintézési ideje 1182, a polgári és kereskedelmi peres ügyeké 776 nap volt. A Bizottság ezért némi előrelépést ismert el a hatékonyság és a digitális ügykezelés terén, miközben a hosszú eljárási időt továbbra is súlyos aggályként tartotta fenn (Európai Bizottság 2026.5–6). Az eljárási idő önmagában nem bizonyít politikai irányítást, de a hatékony jogorvoslat tényleges tartalmát érinti – a túl későn megszületető ítélet formálisan független, mégis gyakorlati értékét veszítheti.

A korrupcióellenes fejezet szintén egyszerre rögzít előrelépést és hiányt. A jelentés szerint a korrupcióérzékelési mutató 47/100 volt; a polgárok 88, a vállalkozások 94 százaléka vélte úgy, hogy a korrupció elterjedt. A magas szintű korrupciós ügyekben folytak nyomozások és eljárások. A 2025–2026. évi módosítások erősítették a korrupció és szervezett bűnözés elleni ügyészség, az USKOK jogi és szervezeti kereteit, egyszerűsítettek egyes büntetőeljárási szabályokat, valamint decentralizáltak feladatokat. A Bizottság jelentős előrelépést állapított meg, de jelezte, hogy a hatást a gyakorlatban kell igazolni. Az alkalmazotti fluktuáció, a rendőrségi szakosodás és a technikai kapacitás hiányosságai – amelyekre az Európai Ügyészség is felhívta a figyelmet – továbbra is korlátozhatják az eredményességet (Európai Bizottság 2026.7–10).

A vagyonnyilatkozati rendszer formálisan kiterjedt, de az ellenőrzés kapacitása alacsony. Évente mintegy háromezer nyilatkozatból csak ötvenet vizsgáltak részletesen, az adatbázisok közötti automatikus keresztellenőrzés hiányzott, az adatok minősége pedig nem volt egységes. A Bizottság ezért a rendszer digitalizálását és a szisztematikus ellenőrzés megerősítését ajánlotta (Európai Bizottság 2026.9–10). E mérce részben objektiválható – ellenőrzési arány, hozzáférhető adatbázisok, szankciók és kapacitás mérhető –, de az „elégséges” ellenőrzési intenzitás nem egyetlen szerződéses számból következik. Az országjelentés itt teljesítménystandardot alkalmaz, nem közvetlen kereseti jogalapot.

A lobbiszabályozás és a visszaélést bejelentők védelme hasonló köztes terület. A lobbinyilvántartás és az illetékes szerv kapacitása javult, de a tényleges találkozók nyilvánossága, a szabályozás személyi hatálya és a jogalkotási lábnyom hiányos maradt. A visszaélést bejelentők védelmében történtek pozitív változások, ugyanakkor civil szereplők szerint a jogosulatlan információkiszivárogtatás 2024. évi kriminalizálása visszatartó hatást gyakorolhat a közérdekű bejelentésekre (Európai Bizottság 2026.10–12). A Bizottság megfogalmazása itt tudatosan forrásérzékeny – a kockázatot érintetti álláspontként jelöli, nem jogerősen megállapított állami visszaélésként.

7. Média, jogalkotás, ombudsman és civil társadalom

A média pluralizmusa a jogállamiság demokratikus oldalához kapcsolódik. Az EUSZ 2. cikk, a Charta 11. cikke és az európai médiaszabadságról szóló rendelet közös normatív keretet ad, de az éves országjelentésben szereplő minden kockázat nem válik automatikusan kötelezettségszegési keresetté. A 2026. március 26-án hatályba lépett új horvát médiatörvény kiterjesztette az Elektronikus Média Tanács egyes feladatait a nyomtatott sajtóra. A Bizottság a szabályozó függetlenségének kockázatát alacsonynak értékelte, ugyanakkor aggályt jelzett

amiatt, hogy a tagokat parlamenti többséggel nevezik ki, és újraválaszthatók (Európai Bizottság 2026.14–15).

A közszolgálati média finanszírozása és irányítása tartósabb probléma. A horvát közszolgálati műsorszolgáltató pénzügyi hiánya, vezetési modellje és a politikai befolyás érzékelt kockázata gyengítheti a szerkesztői függetlenséget. A médiatulajdonosi adatbázis átláthatóbbá vált, de a közvetett vagy rejtett tulajdonosi kapcsolatok és az állami vállalatok hirdetési gyakorlatának hiányosságai megmaradtak. A 2026. március 26-án hatályba lépett állami hirdetési szabályozás előrelépés, végrehajtási útmutatója és tényleges hatása azonban még nem volt teljesen értékelhető; a helyi média állami és önkormányzati forrásoktól való függése továbbra is a befolyásolás veszélyét hordozza (Európai Bizottság 2026.15–17).

A stratégiai közéleti perek, a SLAPP-eljárások ellen 2026 júniusában elfogadott, július 7-én hatályba lépett törvény polgári ügyekben belföldi és határon átnyúló védelmet is biztosít. Nem terjed ki ugyanakkor a büntetőjogi rágalmazásra és becsületsértésre, miközben Horvátországban a sajtó elleni eljárások jelentős része ilyen formát ölt. A Bizottság ezért csak részleges előrelépést állapított meg, és szélesebb biztosítékokat, valamint a megalapozatlan perek korai elutasítását ajánlotta (Európai Bizottság 2026.18–19). A példa jól érzékelteti a monitoring és a peres jogérvényesítés különbségét – az ajánlás jogpolitikai minimumot fogalmaz meg, de egy konkrét ügyben a Charta vagy az uniós anti-SLAPP szabályok alkalmazhatóságát külön kell bizonyítani.

A jogalkotási konzultációk területén a Bizottság javulást rögzített. 2025-ben 809 országos konzultációt folytattak le, átlagosan huszonnégy napos időtartammal. A hozzászólások mintegy tizenöt százaléka azonban válasz nélkül maradt, és a törvényjavaslatoknak csak 46 százalékához készült hatásvizsgálat (Európai Bizottság 2026.19). Ezek az adatok a 2014. évi jogállamisági keret átlátható és pluralista jogalkotási standardjához kapcsolhatók, de a szerződés nem ír elő minden törvényhez pontosan meghatározott konzultációs napot vagy hatásvizsgálati arányt. A minősítés ezért szükségképpen összehasonlító és kontextuális.

Az ombudsman intézményének ajánlásait nagyobb arányban hajtották végre, ugyanakkor a parlament késedelmesen tárgyalta a legutóbbi éves jelentéseket. A civil társadalmi tér nemzetközi minősítése „szűkült” kategóriában maradt; a civil társadalmi nemzeti terv késett, miközben a többéves finanszírozás bővült, de annak elégségessége vitatott volt (Európai Bizottság 2026.20–21). A kép itt sem kizárólag negatív – a Bizottság az előrelépést és a fennmaradó kockázatot egyszerre rögzíti. Ez a kiegyensúlyozott szerkezet csökkenti, de nem szünteti meg az értékelő mérlegelés szerepét.

8. Objektív standardok és diszkrecionális végrehajtás

A horvát anyag alapján nem tartható az az állítás, hogy az uniós jogállamisági fellépésnek nincsenek objektív standardjai. Az irányelvek átültetési határideje, a hulladék fogalma, egy EUB-ítélet végrehajtási kötelezettsége, a törvény által létrehozott és független bíróság, a felek eljárási jogai, valamint az uniós jogi jogorvoslat tényleges hatékonysága jogszabályi és ítélkezési alapokkal rendelkezik. A Biljane Donje ügyben a hulladék-keretirányelv konkrét cikkei, a *Hann-Invest* ügyben az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 267. cikk, az átültetési ügyekben pedig az adott irányelv és határidő szolgált mérceként.

Az objektivitás azonban nem azonos a mechanikus automatizmussal. A bírói függetlenség összetett intézményi teszt, amely a kinevezés, az ügyelosztás, a döntéshozó testület összetétele, a belső és külső befolyás, a fegyelmi felelősség és a jogorvoslat összhatásából áll. A média pluralizmusa tulajdonosi, finanszírozási, szabályozói és biztonsági kérdéseket egyesít. A korrupcióellenes rendszer eredményessége nem pusztán az elfogadott törvények számával, hanem a független nyomozás, a kapacitás, az ügyek időtartama és az ítéletek végrehajtása alapján értékelhető. A nyitott fogalmak alkalmazása bizonyítékokon alapuló minőségi értékelést igényel.

Az EUMSZ 258. cikk a Bizottságnak széles mérlegelést enged az ügyek kiválasztásában, az informális egyeztetésben, a felszólító levél és az indokolással ellátott vélemény időzítésében, a kereset benyújtásában és – a megfelelés esetén – visszavonásában. Prete és Smulders szerint az eljárás alapvető funkciója a megfelelés elérése, nem az elmarasztaló ítéletek számának maximalizálása (Prete–Smulders 2010.9–24). Várnay szerint az intézményi diszkrecionalitást a korlátozott erőforrások és a hatékony jogérvényesítés indokolhatja, de az egyenlő bánásmód, az átláthatóság és az elszámoltathatóság követelményével kell összeegyeztetni (Várnay 2015.836–861).

Horvátország esetében négy motivációs réteg különíthető el. A jogi motiváció az uniós jog egységes és hatékony érvényesülése; ezt mutatják az átültetési ügyek és a Biljane Donje ítéletek. Az intézményi motiváció a kölcsönös bizalom fenntartása – a nemzeti bíróságok csak akkor lehetnek az uniós jog rendes bíróságai, ha döntésük független és törvényesen meghatározott tanácstól származik; ezt testesíti meg a *Hann-Invest*. Az igazgatási és költségvetési motiváció a környezeti biztonság, az uniós források védelme, a korrupciós kockázatok kezelése és az állami kapacitás erősítése. Végül politikai motiváció is jelen lehet az ügyek prioritásának, kommunikációjának, a rendelkezésre álló intézményközi támogatásnak és a várható jogi sikernek a mérlegelésében.

A politikai motiváció jelenléte nem azonos a jogi eredmény pártpolitikai meghatározottságával. A Bizottság az ügy kiválasztásában politikai felelősséget viselő intézmény, az EUB viszont csak meghatározott kereseti tárgy és bizonyítás alapján állapíthat meg kötelezettségszegést. A 2026. évi országjelentés megfogalmazhat ajánlást olyan területen is, ahol nincs közvetlenül peresíthető kötelezettség; a Biljane Donje szankcióhoz viszont irányelvi norma, első ítélet, végrehajtási mulasztás és második bírósági eljárás kellett. A motiváció értékelésében ezért minden intézményi aktust saját jogi természetében kell vizsgálni.

Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz szerint a kizárólag apró technikai ügyekre bontott keresetek nem feltétlenül ragadják meg egy rendszerszintű jogállamisági romlás összhatását; ezért indokolt lehet az összefüggő intézkedéseket rendszerszintű keresetben bemutatni (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.78–102). Bonelli e stratégia lehetőségét elismeri, de hangsúlyozza, hogy az EUMSZ 258. cikk keretében továbbra is konkrét uniós kötelezettséget és ellenőrizhető kereseti tárgyat kell megjelölni (Bonelli 2022.51–58). A horvát eset azt mutatja, hogy a technikai és rendszerszintű megközelítés között nincs szükségszerű ellentét – egy sajátos eljárási mechanizmus, mint a nyilvántartási bíró rendszere, konkrét tényállás alapján vezethet az EUSZ 19. cikk általánosabb jogállamisági standardjának alkalmazásához.

9. Konzervatív és szuverenista kormányzás – Horvátország mint kontrolleset

A politikai szelektivitás vizsgálata előtt pontosítani kell a kategóriákat. A „konzervatív” pártcsaládi vagy társadalompolitikai meghatározás, a „szuverenista” pedig az uniós hatáskörökhöz, az elsőbbséghez és a nemzeti alkotmányos autonómiához való viszonyt jelöli. A kettő nem azonos. A 2016 óta Andrej Plenković vezette HDZ jobbközép, konzervatív és az Európai Néppárthoz tartozó párt, ugyanakkor kormányzása alapvetően integrációpárti. Stojić elemzése szerint az EPP-hez való kapcsolódás a horvát párt korábbi nacionalista és euroszkeptikus örökségéből a hitelesebb, főáramú és EU-párti profil felé történő átalakulásában közvetett ösztönző szerepet játszott (Stojić 2015.147–167).

2024 májusától a HDZ koalíciós partnere a Haza Mozgalom, a DP. Petsinis a pártot nemzeti konzervatívnak írja le, amelyben etnonacionalista, nativista, társadalmi konzervatív, puha euroszkeptikus és változó rendszerellenes elemek kapcsolódnak össze (Petsinis 2026.151–164). Horvátország jelenlegi kormányzati képlete ezért tartalmaz szuverenista elemet, de nem írható le az uniós jog elsőbbségével szemben álló egységes kormányzati doktrínaként. A pártcímke önmagában nem mutatja meg, hogy egy adott bírósági, média- vagy korrupcióellenes intézkedés milyen kapcsolatban áll az uniós kötelezettségekkel.

A horvát tapasztalat több ponton gyengíti az egyszerű politikai diszkriminációs tézist. A tagság első hét évének magas eljárásszáma túlnyomórészt technikai átültetési mulasztásból eredt. A Bizottság három bírósági keresetet a megfelelés után visszavont, noha elvileg fenntarthatta volna azokat. A Biljane Donje elmarasztalása ellenőrizhető környezeti állapothoz és egy hat évig végre nem hajtott ítélethez kapcsolódott. A *Hann-Invest* eljárást nem a Bizottság politikai döntése, hanem horvát bírói tanácsok előzetes döntéshozatali kérelme indította el, és Horvátország törvényhozási korrekcióval reagált. Ezekben az ügyekben a funkcionális magyarázat – jogharmonizáció, környezetvédelem, ítélet-végrehajtás és független bírói döntés – erősebb, mint a kormány ideológiai profilja.

Ugyanakkor az sem állítható, hogy a pártpolitikai és intézményi környezet teljesen irreleváns. A Bizottság nem vizsgál minden lehetséges jogsértést azonos intenzitással; az éves jelentések témaválasztását, a keresetek csoportosítását, a kommunikációt és az eljárás időzítését a probléma súlya mellett a bizonyíthatóság, a precedensérték, az intézményközi támogatás és a tagállami együttműködés is befolyásolja. Az EPP-tagság vagy az integrációpárti kormányzati profil politikai hozzáférést és bizalmat teremthet, míg a nyílt uniós konfrontáció növelheti egy ügy láthatóságát. Ezek plauzibilis mechanizmusok, de Horvátország egyetlen országpéldája nem bizonyítja önálló okozati hatásukat.

A nyers eljárásszám különösen félrevezető. Egy késedelmes irányelv-átültetés, egy hulladéklerakó, egy bírói függetlenségi kereset, egy országjelentési ajánlás és egy előzetes döntéshozatal eltérő jogi esemény. A konzervatív vagy szuverenista államok állítólagos felülreprezentáltságának vizsgálatához valamennyi tagállamot és hosszabb időszakot lefedő, ügyenként kódolt adatbázis kellene. Rögzíteni kellene az eljárás típusát, jogalapját, tárgyát, szakaszát, a jogsértés időtartamát és súlyát, a tagállami korrekciót, a tagság hosszát, az általános átültetési teljesítményt, az igazgatási kapacitást és a kormány politikai orientációját. Csak ezek kontrollálása után vizsgálható, marad-e önálló magyarázó ereje a szuverenista politikának.

Horvátország ezért jó negatív vagy kontrolleset. Konzervatív vezetés alatt is kapott részletes, több területre kiterjedő jogállamisági kritikát, és pénzügyi szankciót is kiszabtak vele szemben. Ugyanakkor nem indult ellene EUSZ 7. cikk szerinti eljárás, és nem vált az EUSZ 19. cikkre épített bizottsági keresetsorozat célpontjává. Ez összhangban lehet azzal, hogy a feltárt problémák súlya és rendszerszerűsége eltér más tagállamokétól, hogy Horvátország több területen együttműködött és reformot fogadott el, vagy hogy a politikai kapcsolatok mérséklik a konfliktust. A rendelkezésre álló horvát bizonyítékok alapján e magyarázatok közül nem lehet kizárólag a pártpolitikai védelmet igazolni.

10. A horvát esetből levonható módszertani következtetések

Az első módszertani következtetés a kategóriák fegyelmezett elválasztása. A 203 első időszaki ügy nem 203 jogállamisági eljárás. A C-250/18. sz. ügy klasszikus ágazati kötelezettségszegési kereset volt; a C-315/23. sz. ügy ugyanennek az ítéletnek a végrehajtását kényszerítette ki. A *Hann-Invest* jogállamisági jelentőségű előzetes döntéshozatal. A 2026. évi országjelentés monitoring. A csatlakozási 23. fejezet feltételességi mechanizmus. Az eltérő kategóriák összeszámolása nem az uniós részrehajlást, hanem a kutatási definíció pontatlanságát mérné.

A második következtetés az expozíció és az idő szerepe. Horvátország csak 2013 óta tag, ezért a régebbi tagállamokhoz képest kevesebb éve van kötelezettségszegési ügyek felhalmozására, viszont a tagság kezdetén kiugró jogharmonizációs és közlési terheléssel szembesült. Az eljárások abszolút száma helyett tagévre, irányelvi kötelezettségre vagy szakpolitikai expozícióra vetített arányokat kellene használni.

A harmadik következtetés a megfelelési magatartás jelentősége. A Bizottság Horvátországgal szemben három keresetet visszavont a késői teljesítés után; a *Hann-Invest* nyomán 2026-ban törvénymódosítás történt. A Biljane Donje ügyben viszont a tartós nemteljesítés második ítélethez és pénzügyi szankcióhoz vezetett. Az eltérő eredmény így nem ideológiai különbséget, hanem részben eltérő állami reakciót tükröz. A kettős mérce vizsgálatában csak hasonló súlyú és időtartamú, hasonló együttműködési mintát mutató ügyek hasonlíthatók össze.

A negyedik következtetés a jogi és politikai objektivitás megkülönböztetése. A jogi objektivitást erősíti a közzétett norma, az előzetes eljárás, a bizonyítási teher, a tagállam meghallgatása és az EUB független ítélete. A politikai objektivitás tágabb kérdés – miért ezt az ügyet választotta ki a Bizottság, miért ekkor lépett, miért alkalmazott puha monitoringot vagy kemény keresetet, és hogyan kezeli a hasonló tagállami helyzeteket? Az első kérdésre a Biljane Donje és *Hann-Invest* ítéletek erős jogi választ adnak; a másodikhoz átlátható összehasonlító végrehajtási adatokra van szükség.

Következtetések

Az első kérdésre válaszolva – a jogállamisági jelentőségű eljárások fő standardjai a jogszerűség, a jogbiztonság, a végrehajtói önkény tilalma, a hatalmi ágak elválasztása, a bíróságok külső és belső függetlensége, a törvény által létrehozott bíróság, a hatékony jogorvoslat, az alapjogok védelme, a törvény előtti egyenlőség, továbbá az uniós kötelezettségek és bírósági ítéletek lojális végrehajtása. Horvátországban a *Hann-Invest* a bírói

tanács döntési autonómiáját és törvényes összetételét, a Biljane Donje ügy az ágazati kötelezettség és az EUB-ítélet végrehajtását, az éves jelentés pedig az igazságszolgáltatás hatékonyságát, a korrupcióellenes kapacitást, a médiát és az intézményi ellensúlyokat vizsgálja.

A második kérdésre válaszolva – a mércék az EUSZ 2., 4., 7. és 19. cikkében, az EUMSZ 258–260. és 267. cikkében, az Alapjogi Charta 11., 47. és 51. cikkében, a 2020/2092 rendeletben, valamint az egyes ágazati irányelvekben és rendeletekben találhatók. A 2014. évi bizottsági keret és az éves jogállamisági jelentések rendszerezik, összehasonlítják és ajánlásokba fordítják e mércéket, de önmagukban nem tesznek minden kritikát közvetlenül peresíthetővé. Az EUB ítélkezése tölti meg konkrét tartalommal az olyan nyitott fogalmakat, mint a bírói függetlenség vagy a törvény által létrehozott bíróság.

A harmadik kérdésre válaszolva – objektív jogi mag létezik, ugyanakkor az ügyek kiválasztása és az eszköz megválasztása mérlegelést igényel. Horvátországban jogi motiváció az uniós normák és ítéletek végrehajtása; intézményi motiváció a nemzeti bíróságokba vetett kölcsönös bizalom; igazgatási és költségvetési motiváció a környezet, a pénzügyi érdekek és a korrupcióellenes kapacitás védelme; politikai motiváció pedig a prioritás, az időzítés, a nyilvánosság és a siker esélyének mérlegelése. A politikai mérlegelés lehetősége valós, de a horvát ügyek kimenetelét meghatározó jogi normák és tények nem oldhatók fel egyszerű pártpolitikai magyarázatban.

A negyedik kérdésre válaszolva – a horvát anyag önmagában nem bizonyítja, hogy a konzervatív vagy szuverenista kormányok politikai orientációjuk miatt több jogállamisági kötelezettségszegési eljárás célpontjai. A jobbközép HDZ vezette ország ellen sok technikai eljárás indult, de ezek túlnyomó része átültetési mulasztás volt; több keresetet visszavontak, amikor Horvátország teljesített. A környezetvédelmi szankció tartós ítélet-végrehajtási mulasztáshoz, a bírói függetlenségi reform pedig horvát bírói kezdeményezésű előzetes döntéshozatalhoz kapcsolódott. A jelenlegi, részben nemzeti konzervatív koalíció mellett a Bizottság erős kritikákat fogalmaz meg, de a jogi fellépés intenzitása nem éri el a rendszerszintű válsággal kezelt tagállamokét.

Horvátország végső tanulsága az, hogy az uniós jogállamisági védelem többcsatornás és fokozatos. A csatlakozási feltételesség, a klasszikus kötelezettségszegési eljárás, az EUMSZ 260. cikk szerinti szankció, az előzetes döntéshozatali párbeszéd, az éves monitoring és a költségvetési eszközök eltérő jogi funkciót töltenek be. A rendszer objektivitását nem az bizonyítja, hogy minden tagállam ellen azonos számú eljárás indul, hanem az, hogy azonos jellegű és súlyú problémákra azonos jogi tesztet, összevethető bizonyítási követelményt és arányos intézményi választ alkalmaznak. A horvát tapasztalat alapján van ellenőrizhető jogi

mérce és van valós intézményi diszkrecionalitás; a politikai részrehajlás kérdését csak e kettő pontos szétválasztásával, több országot átfogó összehasonlításban lehet megbízhatóan eldönteni.

XIII. Románia

Bevezetés

Románia különösen alkalmas a jogállamisági uniós fellépés természetének vizsgálatára, mert esetében három, egymástól jogi szempontból eltérő mechanizmus kapcsolódott össze. A 2007-es csatlakozástól 2023-ig működött az Együttműködési és Ellenőrzési Mechanizmus (Cooperation and Verification Mechanism, CVM); a 2017–2019 közötti igazságügyi reformokkal kapcsolatos legfontosabb jogkérdéseket nem a Bizottság EUMSZ 258. cikk szerinti keresetei, hanem román bíróságok EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali kérelmei vitték az Európai Unió Bírósága elé; emellett a Bizottság politikai és szakpolitikai monitoringot, ajánlásokat és költségvetési ösztönzőket alkalmazott. E mechanizmusokat nem szabad egyetlen „kötelezettségszegési" számmá összeadni.

A román ügyekben alkalmazott standardok jelentős része objektív jogi alapra vezethető vissza. Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot uniós értékként rögzíti; az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése a hatékony bírói jogvédelem biztosítását követeli meg; az Alapjogi Charta 47. cikke a független és pártatlan, törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz való jogot védi; az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése a lojális együttműködés kötelezettségét írja elő. A román sajátosságot a 2006/928/EK bizottsági határozat adta – négy konkrét referenciaértéket állapított meg az igazságügyi reform, a bírói önigazgatás, az integritási ügynökség, valamint a magas szintű és általános korrupció elleni küzdelem területén. Az EUB az *Asociația „Forumul Judecătorilor din România"* ügyben kimondta, hogy e határozat teljes egészében kötelező; a CVM-jelentések ajánlásai ugyan nem önállóan kikényszeríthető normák, de Romániának a lojális együttműködés alapján megfelelően figyelembe kellett vennie őket (EUB 2021a.167–178. pont).

Az objektivitás ennek ellenére nem mechanikus. A „függetlenség", az „ésszerű kétség", a „rendszerszintű kockázat" és a „kellő figyelembevétel" nyitott, kontextuális fogalmak. A Bizottság széles mérlegelési joggal rendelkezik abban, hogy mikor indít EUMSZ 258. cikk szerinti eljárást, mikor marad a monitoringnál, és mely konkrét uniós jogi kapcsolódási pontra építi ügyét. Romániában ez a mérlegelés inkább visszafogottságként jelent meg – a Bizottság a 2017–2019-es igazságügyi válság idején nem indított a lengyel ügyekhez hasonló, EUSZ 19. cikkre alapított kötelezettségszegési pert. A jogállamisági standardok bírói kikényszerítését román bírák és bírói egyesületek előzetes döntéshozatali kezdeményezései mozdították elő (Moraru–Bercea 2022.82–113; Doroga–Bercea 2023.1386–1408).

A CVM eredményei vegyesek. Elősegítette az intézményi kapacitás, az átláthatóság és a korrupcióellenes teljesítmény javulását, de a monitoring önmagában nem tudta tartósan „bezárni” a reformokat. Vachudova és Spendzharova szerint a csatlakozás utáni ösztönzők gyengébbek voltak a csatlakozás előtti feltételességnél; Lacatus és Sedelmeier empirikus vizsgálata viszont azt mutatja, hogy a nyilvános, ismétlődő és összehasonlítható értékelés végrehajtási szankció nélkül is képes költséget teremteni és reformot ösztönözni, noha hatása a belpolitikai szereplők stratégiájától függ (Vachudova–Spendzharova 2012.1–18; Lacatus–Sedelmeier 2020.1236–1255). A CVM tehát nem pusztán „puha” eszköz volt – kötelező alapaktus, politikai jelentések, bírósági értelmezés és csatlakozás utáni reputációs nyomás hibrid rendszere.

Románia a politikai részrehajlás hipotézisét is árnyalja. A legsúlyosabb, 2017–2019 közötti visszalépések a Szociáldemokrata Párt vezette kormányokhoz kötődtek, ezért nem illeszthetők egyszerűen a konzervatív–szuverenista kormányok elleni uniós fellépés narratívájába. Ráadásul a Bizottság ekkor nem élt a legerősebb peres eszközzel. A *Coman* ügyben pedig a román azonos nemű házastárs tartózkodási jogának megtagadása világos uniós szabad mozgási kérdést vetett fel, de az ügyet magánfelek és a román Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatala vitte Luxemburgba; az EUB döntése után sem következett azonnali, határozott bizottsági kötelezettségszegési fellépés. Ez az elmaradt jogérvényesítés legalább annyira releváns a szelektivitás vizsgálatában, mint a megindított eljárások (Kochenov–Belavusau 2020.549–572).

2. Fogalmi és bibliográfiai kiindulópont

A vizsgálatban szűk értelemben vett kötelezettségszegési eljárás az EUMSZ 258–260. cikke szerinti eljárás – a Bizottság felszólító levelet és indokolással ellátott véleményt bocsát ki, majd keresetet indíthat; a marasztaló ítélet végrehajtásának elmaradása pénzügyi szankcióhoz vezethet. Ettől különbözik az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal, amelyet nem a Bizottság, hanem egy nemzeti bíróság kezdeményez. Ugyancsak külön kategória az EUSZ 7. cikke, a 2020/2092 rendelet szerinti költségvetési feltételesség, a CVM és az éves jogállamisági ciklus. A román „jogállamisági saga” döntő ügyei előzetes döntéshozatali ügyek voltak; azok anyagi jogi mércéi későbbi kötelezettségszegési perekben felhasználhatók, de az ügyek számlálásakor nem minősíthetők át bizottsági keresetekké.

A kiinduló bibliográfiában szereplő források bibliográfiai adatait kiadói és DOI-nyilvántartásokkal összevetve két korrekció szükséges. A Moraru–Bercea-tanulmány első szerzője Madalina Moraru, nem „Andi Hadi Moraru”; helyes címe The First Episode in the

Romanian Rule of Law Saga – Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», and their follow-up at the national level, helyes DOI-ja pedig 10.1017/S1574019622000074. A megadott 10.1017/S1574019622000372 az adott folyóiratszám kísérőanyagához, nem ehhez a cikkhez tartozik. A „The Romanian Rule of Law Saga – The Court of Justice as a Centralising Actor and the Domestic Effects of Its Decisions" cím ugyanazzal a DOI-val nem azonosítható önálló folyóiratcikként. A legközelebbi, ténylegesen megjelent kapcsolódó munka Moraru és Bercea 2023-as, The Romanian Saga on the Rule of Law című szakmai elemzése; a jelen tanulmány a lektorált 2022-es cikket tekinti elsődleges akadémiai forrásnak, a 2023-as írást pedig kiegészítő értelmezésként használja.

A Coman and Others v Inspectoratul General pentru Imigrări megjelölés szintén az ügyre, nem a cikk tényleges címére utal. Kochenov és Belavusau tanulmánya After the Celebration – Marriage Equality in EU Law post-Coman in Eight Questions and Some Further Thoughts címmel jelent meg a Maastricht Journal of European and Comparative Law 2020. évi 27(5) számában, 549–572. oldalon. E pontosítások nem változtatják meg a források érdemi felhasználását; ellenkezőleg, megakadályozzák, hogy hibás szerzőnév, cím vagy DOI kerüljön a bibliográfiába.

3. Az alkalmazott standardok és jogforrásaik

Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot a demokráciával, az emberi méltósággal, a szabadsággal, az egyenlőséggel és az emberi jogok tiszteletével együtt az Unió alapértékévé teszi. Ez a norma nem üres politikai deklaráció, de magas absztrakciós szintje miatt rendszerint egy konkrétabb szerződési vagy másodlagos jogi kötelezettséggel együtt válik peresíthetővé. A jogállamiság bírói komponensét az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése operacionalizálja – a tagállamoknak az uniós jog által szabályozott területeken hatékony bírói jogvédelmet kell biztosítaniuk. Az EUB román ítéletei e rendelkezésből vezették le, hogy az uniós jog alkalmazására jogosult nemzeti fórumoknak külső beavatkozástól mentesnek, pártatlannak és olyan szabályokkal körülbástyázottnak kell lenniük, amelyek kizárják a jogalanyok észszerű kétségeit (EUB 2021a.188–213. pont).

A Charta 47. cikke a hatékony jogorvoslat és a tisztességes eljárás alanyi jogi oldalát védi. A Charta 51. cikke miatt azonban csak akkor alkalmazható a tagállamokra, amikor uniós jogot hajtanak végre. Az EUSZ 19. cikk intézményi hatálya szélesebb – elegendő, hogy az érintett szerv uniós jogi kérdésekben is bíróságként járhat el. Az EUMSZ 267. cikke további, eljárási garanciát képez. A nemzeti bíróságot nem fenyegetheti fegyelmi vagy alkotmányos

szankció azért, mert előzetes kérdést tesz fel, illetve mert az EUB válasza alapján mellőzi az uniós joggal ellentétes nemzeti szabály alkalmazását. E standard a román *Euro Box Promotion* és *RS* ügyben kapott különös jelentőséget (EUB 2021b.228–262. pont; EUB 2022.62–93. pont).

Romániában a 2006/928/EK határozat a közös mércéket az országra szabott referenciaértékekkel egészítette ki. A négy benchmark a következő területeket fedte le – az igazságszolgáltatás átláthatósága és hatékonysága, különösen a Legfelsőbb Bírói Tanács kapacitása és elszámoltathatósága; egy integritási ügynökség létrehozása a vagyonnyilatkozatok, összeférhetetlenség és indokolatlan vagyon vizsgálatára; a magas szintű korrupció professzionális és pártatlan kivizsgálása; továbbá a korrupció megelőzése és üldözése, különösen a helyi közigazgatásban. A határozat csatlakozási jogi alapra épült és Romániára nézve kötelező volt. Veress helyesen hangsúlyozza, hogy az EUB e sajátos aktust az uniós jog elsőbbségével és az EUSZ 19. cikkel együtt alkalmazva a román alkotmányossági konfliktus központi normájává tette (Veress 2023.317–348).

Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése összekötötte a kötelező határozatot a CVM-jelentések ajánlásaival. Az ajánlások nem azonos jogi erejűek a benchmarkokkal, de Románia nem hagyhatta őket figyelmen kívül – jóhiszeműen együtt kellett működnie a referenciaértékek teljesítésében, és tartózkodnia kellett az eredményeket veszélyeztető intézkedésektől. Az EUB ezzel egyszerre húzott határt a kötelező és nem kötelező normák között, valamint adott jogi relevanciát a monitoringnak (EUB 2021a.172–178. pont). Oana Ștefan ezt a CVM „transznacionális soft law” jellegével magyarázza – a puha normák hatását a kötelező alapaktus, az intézményi ismétlődés és a nemzeti, illetve uniós bírósági felhasználás erősítette (Ștefan 2024.671–692).

További, ügyfüggő standardok is szerepet kaptak. Az EUMSZ 325. cikke és a PIF-egyezmény az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcionálását követeli. A *Euro Box Promotion* és a *Lin* ügyben ez a korrupciós és elévülési szabályok uniós kontrolljának alapja volt. A szabad mozgás területén az EUMSZ 21. cikke és a 2004/38/EK irányelv képezte a *Coman* ügy tárgyi jogalapját. A 2020/2092 rendelet pedig akkor alkalmazható, ha a jogállamisági sérelem kellően közvetlenül érinti vagy súlyosan veszélyezteti az uniós költségvetést. E normák azt mutatják, hogy a jogállamiság nem egyetlen, mindent helyettesítő klauzula – a sikeres jogérvényesítés többnyire konkrét szerződési vagy másodlagos jogi „kapcsolópontra” épül.

4. A csatlakozás és a CVM kettős öröksége

Románia uniós csatlakozásakor az igazságügyi reform és a korrupcióellenes intézményrendszer eredményeit az Unió még nem tekintette visszafordíthatatlannak. A CVM ezért kivételes, csatlakozás utáni ellenőrzési mechanizmusként jött létre. Vachudova és Spendzharova szerint az eszköz politikai innováció volt – a Bizottság rendszeres jelentésekkel, részletes benchmarkokkal és reputációs nyomással igyekezett fenntartani azt a reformösztönzést, amely a tagság elnyerése után szükségképpen gyengült. A mechanizmus ugyanakkor nem rendelkezett a csatlakozás előtti feltételesség legerősebb jutalmával, a tagság megadásának vagy megtagadásának lehetőségével (Vachudova–Spendzharova 2012.1–6).

A CVM első éveiben mérhető intézményi eredmények születtek. Megerősödött a Nemzeti Korrupcióellenes Igazgatóság, létrejött a Nemzeti Integritási Ügynökség, és nőtt a magas szintű korrupciós ügyek nyomozási és ítélkezési teljesítménye. A Bizottság jelentései nyilvánosan azonosították a hiányosságokat, idősort képeztek, és támpontot adtak a belföldi reformkoalícióknak. A külső monitoring ezzel információt és politikai fedezetet adott a bíráknak, ügyészeknek, civil szervezeteknek és ellenzéki szereplőknek (Carp 2014.1–16; Vachudova–Spendzharova 2012.6–13).

Az eszköz korlátja a kikényszerítés aszimmetriája volt. A jelentések pontosan diagnosztizálhatták a problémát, de önmagukban nem semmisíthettek meg nemzeti törvényt, nem függeszthettek fel kinevezést és nem szabhattak ki bírságot. Lacatus és Sedelmeier mindazonáltal elutasítja azt az egyszerű következtetést, hogy végrehajtási szankció nélkül a monitoring hatástalan. Bulgária és Románia összehasonlítása szerint a rendszeres értékelés reputációs költséget, belpolitikai vitát és transznacionális nyomást generált; hatása azonban nagyobb volt, amikor az uniós elvárások hazai intézményi szövetségesekre találtak, és kisebb, amikor a kormányzat a kritikát belpolitikai támadásként keretezte (Lacatus–Sedelmeier 2020.1236–1255).

Ez a hibrid jelleg magyarázza a CVM tartósságát és vitatottságát. Egyrészt olyan, Romániára szabott objektív referenciapontokat biztosított, amelyek részletesebbek az EUSZ 2. cikkénél. Másrészt a teljesítés megítélését a Bizottság időszakos, kvalitatív értékeléseire bízta, amelyek időzítése és hangsúlyai szükségképpen intézményi mérlegelést tartalmaztak. A mechanizmus különleges státusza idővel az egyenlő bánásmód kérdését is felvetette – meddig indokolható két 2007-ben csatlakozott állam külön megfigyelése, ha más tagállamokban is jelentkeznek hasonló problémák? Az éves, valamennyi tagállamra kiterjedő jogállamisági jelentés részben erre az aszimmetriára adott választ.

5. A 2012-es alkotmányos válság és a jogállami reziliencia

A 2012-es román válság megmutatta, hogy a jogállamisági kockázat nem kizárólag az igazságügyi szervezet formális szabályaiban jelenhet meg. A parlamenti többség gyors intézkedésekkel váltotta le az ombudsmant és a parlament két házának elnökét, sürgősségi rendeletekkel módosította az intézményi keretet, és kezdeményezte Traian Băsescu köztársasági elnök felfüggesztését. A konfliktus az Alkotmánybíróság hatáskörét és ítéleteinek végrehajtását is érintette. Az uniós intézmények politikai nyomással és konkrét követelménylistával reagáltak, miközben az EUMSZ 258. cikk klasszikus eljárása nem kínált gyors, minden elemre kiterjedő megoldást (Carp 2014.1–16).

Carp elemzése szerint a válság egyszerre tárta fel a román intézmények sebezhetőségét és rezilienciáját. Az alkotmányos szereplők stratégiai magatartása veszélyeztette a fékek és ellensúlyok működését, de a bírósági, társadalmi és külső uniós ellenállás korlátozta a tartós intézményi elfoglalást. A Bizottság CVM-keretben és politikai kommunikációval lépett fel, nem pedig egyetlen, világos jogsértési tényállásra épített perben. Ez arra figyelmeztet, hogy az „objektív standard” kérdését nem szabad összekeverni a rendelkezésre álló eljárás alkalmasságával – lehetnek felismerhető jogállami sérelmek akkor is, ha a hagyományos kötelezettségszegési eljárás széttagolt vagy lassú válaszra képes.

A 2012-es epizód a későbbi uniós jogállamisági keretek egyik tapasztalati háttere lett. A gyors jogalkotás, a sürgősségi rendeletek, az alkotmányos tisztségviselők leváltása és a bírósági döntések megkerülése olyan kumulatív veszélyt jelenthet, amelyet egyenként vizsgálva nehéz megragadni. A rendszerszemlélet legitim motivációja ezért a fékek és ellensúlyok összhatásának védelme. Ugyanakkor a rendszerszintű minősítés fokozza az indokolási kötelezettséget – az uniós intézménynek meg kell mutatnia, mely intézkedések, milyen jogforrás és milyen bizonyíték alapján alkotnak egymást erősítő mintázatot.

6. A 2017–2019-es igazságügyi reformok

A román jogállamisági saga következő szakaszát az úgynevezett igazságügyi törvények és a büntetőjogi reformok váltották ki. A módosítások érintették a bírák és ügyészek státuszát, a Legfelsőbb Bírói Tanács működését, az Igazságügyi Felügyelet vezetését, az ügyészi kinevezéseket és a bírói felelősség szabályait. Különösen vitatott volt az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekményeket vizsgáló külön ügyészi részleg, a SIIJ létrehozása. A kritikusok szerint a részleg hatásköre, kinevezési rendszere és ügyáthelyezései nyomást gyakorolhattak bírákra és ügyészekre, illetve gyengíthették a korrupcióellenes szakosodást (Moraru–Bercea 2022.82–100; Veress 2023.323–338).

A reformok politikai kontextusa fontos a negyedik kutatási kérdéshez. A változtatásokat túlnyomórészt a Szociáldemokrata Párt vezette parlamenti és kormányzati többség vitte véghez. A konfliktusnak volt szuverenista retorikája – különösen az uniós és velencei bizottsági bírálatokkal szemben –, de a kormány pártcsaládi besorolása nem konzervatív. A román eset ezért cáfolja azt a fogalmi rövidítést, amely minden jogállamisági visszalépést és uniós választ automatikusan a konzervatív kormányzáshoz kapcsol. A releváns magyarázó változó inkább az igazságszolgáltatás autonómiáját érintő konkrét intézkedés és a kormány önkorlátozásának hiánya.

A Bizottság CVM-jelentései, az Európa Tanács Velencei Bizottsága és a GRECO súlyos aggályokat fogalmaztak meg. A román kormány részben módosította a szabályokat, részben vitatta a külső értékelést. Veress rámutat, hogy a román Alkotmánybíróság több reformelemet alkotmányosnak tekintett, miközben az EUB később az uniós bírói függetlenségi standardok alapján további vizsgálatot követelt. Ez nem egyszerűen két bíróság „hierarchikus" konfliktusa – eltérő normatív viszonyítási pontok és az uniós jog elsőbbsége találkoztak (Veress 2023.317–348).

Figyelemre méltó, hogy a Bizottság nem indított Romániával szemben a lengyel bírói függetlenségi perekhez hasonló, célzott EUSZ 19. cikk szerinti kötelezettségszegési keresetet. Dumbrava ezt a jogállamisági válaszmechanizmusok gyengeségeként értékeli – a Bizottság rendelkezésére álló EUMSZ 258. cikk és az ideiglenes intézkedés lehetősége erősebb jogi nyomást biztosíthatott volna a politikai jelentéseknél (Dumbrava 2021.437–452). A román esetben tehát a „motiváció" vizsgálatának egyik tárgya nem a túlzott fellépés, hanem a szupranacionális önmérséklet és az eszközválasztási óvatosság.

7. Az AFJR-ítélet – a CVM és az EUSZ 19. cikk összekapcsolása

Hat román előzetes döntéshozatali ügy egyesítéséből született meg 2021. május 18-án az *Asociația „Forumul Judecătorilor din România"* ítélet. A kérdések az Igazságügyi Felügyelet ideiglenes vezetői kinevezésére, a SIIJ létrehozására és a bírói tévedéshez kapcsolódó állami, illetve személyes felelősségre vonatkoztak. Az EUB először tisztázta a CVM jogi természetét, majd az EUSZ 19. cikk alapján részletes függetlenségi tesztet adott a nemzeti bíróságoknak (EUB 2021a.148–213. pont).

Az ítélet szerint a 2006/928/EK határozat és benchmarkjai kötelezőek, és az uniós csatlakozási jog részét képezik. Romániának a CVM megszüntetéséig teljesítenie kellett a referenciaértékeket, illetve tartózkodnia kellett az elért eredmények veszélyeztetésétől. A Bizottság jelentéseiben szereplő ajánlások nem változtatták meg önmagukban a nemzeti jogot,

de az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése miatt megfelelő figyelmet kellett kapniuk. Ez a megoldás egyszerre őrizte meg a jogforrási különbséget és tette a monitoringot relevánssá a bírói vizsgálatban (Moraru–Bercea 2022.91–101).

Az Igazságügyi Felügyelet vezetésénél azt kellett vizsgálni, hogy a kormány által kialakított ideiglenes kinevezési rendszer alkalmas-e arra, hogy közvetlen vagy közvetett befolyást biztosítson a bírák fegyelmi vizsgálatai felett. A SIIJ esetében az EUB nem mondta ki kategorikusan, hogy minden külön ügyészi részleg jogellenes. Objektív és ellenőrizhető indokokat, a politikai nyomás kizárását, valamint a hatékony és észszerű időn belüli eljárás garanciáit követelte. A bírói személyes felelősségnél pedig világos törvényi feltételeket, bírósági kontrollt és azt kérte számon, hogy a rendszer ne váljon a döntéshozatal befolyásolásának eszközévé (EUB 2021a.200–241. pont).

Moraru és Bercea az ítélet belföldi utóéletét legalább olyan fontosnak tartja, mint a luxembourgi rendelkező részt. A különböző román bíróságok eltérően értelmezték, hogy közvetlenül mellőzhetik-e az Alkotmánybíróság által jóváhagyott szabályokat. Az ítélet decentralizált ellenőrzést adott a rendes bíróságok kezébe, miközben a román alkotmányos rendszer az Alkotmánybíróság határozatainak általános kötelező erejét hangsúlyozta. A konfliktus ezért az uniós elsőbbség, a nemzeti alkotmányos identitás és a bírói felelősség metszéspontjába került (Moraru–Bercea 2022.101–113).

8. Euro Box Promotion, RS, Inspecția Judiciară és Lin

A *Euro Box Promotion* ügycsoportban az EUB a román Alkotmánybíróság olyan határozatait vizsgálta, amelyek a korrupciós büntetőügyekben eljáró bírói tanácsok összetétele miatt jogerős ítéletek felülvizsgálatához vezettek. Az uniós mérleg két oldalán az EUMSZ 325. cikk szerinti hatékony csalásellenes fellépés és a törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz való alapjog állt. Az EUB szerint az uniós jog elsőbbsége megköveteli az olyan nemzeti alkotmánybírósági gyakorlat mellőzését, amely rendszerszintű büntetlenségi kockázatot teremt az Unió pénzügyi érdekeit sértő súlyos csalás és korrupció esetében, feltéve, hogy az alapjogi védelem uniós szintje nem sérül (EUB 2021b.187–225. pont).

Az ítélet egyúttal kizárta, hogy a bíró fegyelmi felelősségét pusztán az uniós jog elsőbbségének alkalmazása alapozza meg. Ha a bíró azért kockáztat szankciót, mert az EUB értelmezése alapján mellőzi a nemzeti alkotmánybírósági döntést, az előzetes döntéshozatali rendszer és az uniós jog egysége kerül veszélybe. Az *RS* ügy ezt a tételt tovább pontosította – a nemzeti jog nem tilthatja meg a rendes bíróságnak egy szabály uniós joggal való

összeegyeztethetőségének vizsgálatát csak azért, mert az Alkotmánybíróság azt korábban alkotmányosnak találta (EUB 2022.62–93. pont).

Az *Inspecția Judiciară* ítélet a főfelügyelő kezében összpontosuló hatásköröket vizsgálta. A bírákkal szembeni fegyelmi panaszok előzetes ellenőrzését, a vizsgálatot végző személyek kinevezését és a saját tevékenységre vonatkozó panaszok kezelését olyan garanciáknak kell kísérniük, amelyek kizárják, hogy a fegyelmi mechanizmus a bírói döntések politikai kontrolljává váljon. Az EUB ismét nem egyetlen intézményi modellt írt elő, hanem az összhatást és az ésszerű kétség tesztjét tette döntővé (EUB 2023a.42–77. pont).

A *Lin* ügyben az elévülési szabályok és az uniós pénzügyi érdekek védelme került előtérbe. Az EUB szerint a nemzeti bíróságnak mellőznie kell az olyan nemzeti gyakorlatot, amely súlyos uniós csalási ügyek jelentős körében büntetlenségi kockázatot eredményez, de nem kötelezhető a bűncselekmény és büntetés törvényességének uniós alapjogi szintjét sértő visszamenőleges jogalkalmazásra. Az ügy szemlélteti, hogy a jogállamisági jogérvényesítés nem egyszerűen „szigorúság” – az effektivitást a jogbiztonsággal és a büntetőjogi legalitással kell összehangolni (EUB 2023b.91–125. pont).

E négy ítélet közös hatása az uniós jog bírói végrehajtásának decentralizálása. A Bizottság helyett vagy mellett a nemzeti bíró válik a jogállami standard közvetlen alkalmazójává. Ez központosító és decentralizáló folyamat egyszerre – az EUB egységes mércét fogalmaz meg, de a ténybeli kockázat, az intézményi összhatás és a nemzeti szabály mellőzésének kérdését a román bíróságokra bízza. Moraru és Bercea ezért a román sagát az EUB központi szerepe és a belföldi végrehajtás bizonytalansága közötti feszültségként írja le (Moraru–Bercea 2023.1–8).

9. A Bizottság fellépése és az elmaradt kötelezettségszegési kereset

A román tapasztalatból nem következik, hogy a Bizottság minden súlyos jogállamisági problémát automatikusan EUMSZ 258. cikk szerinti keresetté alakít. A Bizottság a CVM-jelentésekben részletesen bírálta az igazságügyi törvényeket, mégis a politikai párbeszédre, a jelentésekre és a nemzeti bíróságok által kezdeményezett luxembourgi eljárásokra támaszkodott. Az EUMSZ 258. cikk szerinti mérlegelés jogi szempontból széles – az uniós jog nem kötelezi a Bizottságot minden feltételezett jogsértés peresítésére, és a magánfélnek nincs joga kikényszeríteni a keresetindítást.

Dumbrava szerint ez a visszafogottság gyengítette az uniós válasz hitelességét. A kötelezettségszegési kereset világos kereseti kérelmet, bizonyítási terhet, kötelező ítéletet, ideiglenes intézkedést és végső soron pénzügyi szankciót kínál. A CVM ezzel szemben

reputációs és politikai költséget teremtett, de a vitatott szabályok alkalmazását nem függesztette fel. A román bírák előzetes döntéshozatali kérelmei ezért részben egy végrehajtási rést töltöttek ki (Dumbrava 2021.437–452).

A Bizottság óvatosságának több lehetséges, egymással versengő magyarázata van. A CVM intézményi „útfüggőséget" hozott létre – mivel rendelkezésre állt egy Romániára szabott mechanizmus, a Bizottság annak továbbfejlesztését választotta. Szerepet játszhatott a jogalap bizonytalansága, a kormányzattal fenntartandó együttműködés, a reformok gyors változása és az a várakozás, hogy a román Alkotmánybíróság vagy rendes bíróságok kezelik a konfliktust. A szupranacionális önmérséklet politikai motiváció, de nem azonos pártpolitikai elfogultsággal – az intézmény a nyílt konfliktus elkerülését és az alkuképességet is értéknek tekintheti.

Az eljárási szelektivitás vizsgálatakor ezért az elmaradt ügyeket is számba kell venni. Ha csak a megindított kereseteket számoljuk, Románia kevésbé problematikusnak tűnhet, mint amilyennek a Bizottság saját CVM-jelentései mutatták. Ha viszont minden monitoring-megállapítást „eljárásnak" nevezünk, mesterségesen megnöveljük a román esetek számát. A megbízható összehasonlítás egysége a hasonló tárgyú, hasonló súlyú és azonos jogi szakaszban lévő ügy, nem az összes uniós kritika nyers darabszáma.

10. A Coman-ügy – világos jogalap, korlátozott végrehajtás

Adrian Coman román–amerikai kettős állampolgár és az amerikai Robert Clabourn Hamilton Belgiumban kötött házasságot. Amikor Romániában kívántak letelepedni, a hatóságok arra hivatkoztak, hogy a román jog nem ismeri el az azonos nemű házasságot, ezért Hamilton nem minősülhet uniós polgár „házastársának". A román Alkotmánybíróság előzetes döntést kért. Az EUB kimondta, hogy a 2004/38/EK irányelv és az EUMSZ 21. cikk összefüggésében a „házastárs" nemsemleges fogalom, ezért a tagállam a szabad mozgásból eredő származékos tartózkodási jog céljára köteles elismerni a más tagállamban jogszerűen kötött azonos nemű házasságot (EUB 2018.33–51. pont).

Az ítélet határai ugyanolyan fontosak, mint eredménye. Az EUB nem kötelezte Romániát az azonos nemű házasság általános bevezetésére, és nem harmonizálta a családi állapot teljes nemzeti jogát. Kizárólag azt mondta ki, hogy a nemzeti családjogi hatáskör gyakorlása nem teheti hatástalanná az uniós polgár szabad mozgását. Kochenov és Belavusau szerint ez egyszerre volt jelentős egyenlőségi áttörés és túlzottan szűk kompromisszum – az uniós jogi elismerés a mobilitási helyzethez kötődött, miközben a pár mindennapi jogállása és az ítélet nemzeti végrehajtása bizonytalan maradt (Kochenov–Belavusau 2020.549–572).

A *Coman* nem jogállamisági kötelezettségszegési eljárás, hanem előzetes döntéshozatal volt. Mégis fontos kontrolleset. Itt nem az EUSZ 2. cikk nyitott értékfogalma, hanem az EUMSZ 21. cikk, a 2004/38/EK irányelv és az EUB konkrét ítélete adott viszonylag világos standardot. A végrehajtás mégis akadozott, és a Bizottság nem alakította azonnal kötelezettségszegési perré a jogbizonytalanságot. Kochenov és Belavusau ezt a Bizottság végrehajtási passzivitásának példájaként kezeli (Kochenov–Belavusau 2020.565–572).

Az eset ezért gyengíti azt az állítást, hogy az uniós fellépés következetlensége kizárólag az objektív standardok hiányából fakad. A normatív mérce lehet világos, miközben a végrehajtás intézményi prioritás, bizonyítás, panaszos mobilizáció és politikai kockázat alapján eltér. A szelektivitás kutatásában tehát külön változóként kell kezelni a norma meghatározottságát és a Bizottság jogérvényesítési hajlandóságát.

11. A CVM lezárása és a 2026-os helyzet

A Bizottság 2022-ben arra a következtetésre jutott, hogy Románia a CVM keretében vállalt kötelezettségeit kielégítően teljesítette, majd a 2023/1786/EU határozat 2023 októberétől hatályon kívül helyezte a 2006/928/EK határozatot. A lezárás nem jelentette azt, hogy a jogállamiság uniós ellenőrzése megszűnt. Románia átkerült a valamennyi tagállamra kiterjedő éves jogállamisági ciklusba; az igazságügyi és korrupcióellenes vállalások egy része a helyreállítási és rezilienciaépítési terv mérföldköveihez is kapcsolódott.

A Bizottság 2026-os országfejezete differenciált képet rögzít. A 2022-es igazságügyi törvények több, 2018–2019-ben bevezetett problémás változtatást korrigáltak, és folyamatban van hatásuk értékelése. Ugyanakkor a bírói függetlenséget „meglehetősen vagy nagyon jónak” érzékelők aránya csak 41% a lakosság és 43% a vállalkozások körében. Egyes bírák belső nyomásról számoltak be, és aggályt keltettek olyan kizárási döntések, amelyek az európai bíróságokhoz fordulási szándékkal függtek össze (Európai Bizottság 2026.4–7).

Nem történt további előrelépés a magas rangú ügyészek kinevezésének megerősítésében és az igazságügyi rendőrség függetlenségi biztosítékaiban. A Bizottság továbbra is hiányosságot lát az igazságszolgáltatáson belüli korrupciós bűncselekmények kivizsgálásában. Az eljárások hatékonysága ugyanakkor javult – az elsőfokú polgári és kereskedelmi perek becsült ideje 2023-ról 2024-re 228 napról 180 napra csökkent, a befejezési arány 87%-ról 99%-ra emelkedett. Ez azt mutatja, hogy a jogállamisági értékelés nem egyirányú politikai minősítés, hanem pozitív és negatív indikátorokat egyaránt tartalmaz (Európai Bizottság 2026.7–9).

A korrupció területén a helyzet súlyosabb. Az elévüléssel kapcsolatos alkotmánybírósági és legfelsőbb bírósági döntések miatt alsóbb bíróságok korrupciós

eljárásokat zártak le és ítéleteket semmisítettek meg, ami rendszerszintű büntetlenségi kockázatot vet fel. A vagyonnyilatkozatok jogi keretének helyreállítása és a parlamenti lobbiszabályok végrehajtása előrelépés, de a magas szintű korrupciós ügyek eredményessége továbbra is megfigyelést igényel. A médiaszabadságnál a közszolgálati média függetlensége, a politikai és állami hirdetések, valamint a médiatulajdon átláthatósága jelent kockázatot; a tulajdonosi átláthatóság kockázati mutatója különösen magas (Európai Bizottság 2026.10–20).

A jogalkotásban csökkent a sürgősségi rendeletek száma, de a kiszámíthatóság, a megfelelő konzultáció és a civil szervezetek működési környezete továbbra is fejlesztendő. A 2026-os ajánlások az igazságügyi törvények értékelését, az ügyészi és igazságügyi rendőrségi biztosítékokat, a bírói korrupció kivizsgálását, a vagyonnyilatkozati rendszer helyreállítását, a sürgősségi jogalkotás és konzultáció javítását, a nemzeti emberi jogi intézmény akkreditációját és a közszolgálati média európai médiaszabadság-rendelet szerinti garanciáit célozzák. Ezek ajánlások, nem marasztaló ítéletek; későbbi jogi eljárás bizonyítékai és prioritásjelzői lehetnek.

12. Objektív standardok és azonosítható motivációk

A román anyag alapján a „nincsenek objektív standardok” állítás túl erős. Az alkalmazott normák jogforrása azonosítható, és több mérce konkrét – a bíró nem lehet végrehajtói utasításnak alávetve; a fegyelmi rendszer nem használható a döntés tartalmának ellenőrzésére; az előzetes kérdésfeltevés nem szankcionálható; a korrupciós büntetőjog nem teremthet rendszerszintű büntetlenséget; az igazságszolgáltatási szervezet átalakításához objektív és ellenőrizhető indokok, világos kinevezési és felelősségi garanciák szükségesek. A CVM négy benchmarkja országra szabott, írásban rögzített referenciapont volt.

Az objektivitás korlátját a nyitott fogalmak és a többintézményes végrehajtás adják. Annak megítélése, hogy egy kinevezési rendszer „ésszerű kétséget” kelt-e, egy korrupciós elévülési szabály „rendszerszintű” kockázatot okoz-e, vagy egy kormány „kellően figyelembe vette-e” a CVM-ajánlást, ténybeli és értékelő döntést igényel. A Bizottság választja ki az eljárást és az időzítést, az EUB konkretizálja a normát, a nemzeti bíróság pedig alkalmazza a tényekre. Ez a diszkrecionalitás nem teszi a mércét önkényessé, de összehasonlítható indokolást és következetes bizonyítást követel.

Négy legitim funkcionális motiváció azonosítható. Elsőként az uniós jog egységes és hatékony alkalmazása – független nemzeti bíróság nélkül az EUMSZ 267. cikk rendszere nem működik. Másodszor a kölcsönös bizalom – a tagállamok csak akkor ismerhetik el egymás ítéleteit és hatósági aktusait, ha a bírói garanciák közös minimuma fennáll. Harmadszor az uniós pénzügyi érdekek védelme, amely Romániában a korrupcióellenes intézmények és az elévülési

ügyek miatt különösen hangsúlyos. Negyedszer a csatlakozási vállalások hitelessége – a CVM azt kívánta megakadályozni, hogy a tagság megszerzése után visszaforduljanak a reformok.

Politikai és intézményi motivációk is jelen vannak. A Bizottság kerülheti a nyílt konfliktust, fenntarthatja az együttműködés lehetőségét, vagy előnyben részesítheti a már rendelkezésre álló monitoringmechanizmust. A tagállami kormány a kritikát szuverenitási konfliktusként keretezheti, miközben a bírói egyesületek az uniós jogot belpolitikai intézményi védelemre használhatják. E motivációk feltárása nem bizonyít automatikusan visszaélést. A releváns kérdés az, hogy az indokolás összhangban áll-e az írott normával, a bizonyítékokkal és a más tagállamok hasonló eseteiben követett gyakorlattal.

13. Kimutatható-e konzervatív–szuverenista diszproporció?

Románia önmagában nem támasztja alá, hogy a konzervatív–szuverenista államok politikai irányultságuk miatt több jogállamisági kötelezettségszegési eljárással szembesülnek. A 2017–2019-es román reformokat szociáldemokrata vezetés hajtotta végre, a Bizottság mégsem indított a lengyel ügyekkel összemérhető EUSZ 19. cikk szerinti keresetsorozatot. A legfontosabb marasztaló értelmezések román bíróságok előzetes döntéshozatali kérelmeiből születtek. A politikai címke és az eljárási intenzitás között tehát nincs egyszerű, egyirányú kapcsolat.

A román eset inkább három alternatív magyarázatot támogat. Az első az intézményi útfüggőség – a CVM megléte más eszközválasztáshoz vezetett, mint olyan államban, ahol nem volt csatlakozás utáni mechanizmus. A második a hazai bírói mobilizáció – a bírói egyesületek és bíróságok az EUMSZ 267. cikket használták, így az EUB a Bizottság perindítása nélkül is beavatkozhatott. A harmadik a jogi kapcsolópont erőssége – az uniós pénzügyi érdekek, a bírói függetlenség és a szabad mozgás eltérő tényállásokban eltérő peresíthetőséget adtak.

Az ideológia közvetett hatását nem kell kizárni. Egy olyan politikai program, amely a többségi felhatalmazást a bírói és ügyészi autonómia fölé helyezi, nagyobb valószínűséggel ütközik az EUSZ 19. cikkbe. Ilyenkor azonban a jogi kiváltó ok nem az önmeghatározás, hanem a bírák kinevezését, elmozdíthatatlanságát, fegyelmi felelősségét vagy döntési szabadságát érintő konkrét intézkedés. Pártpolitikai részrehajlást akkor lehetne erősen bizonyítani, ha érdemben azonos intézkedéseket a Bizottság következetesen eltérően kezelne a kormány ideológiai besorolása szerint.

Ehhez uniós szintű, kontrollált adatbázisra lenne szükség. El kell különíteni az EUMSZ 258. cikk szerinti kereseteket a felszólító levelektől, az előzetes döntéshozataltól, az EUSZ 7. cikktől, a CVM-jelentésektől és az éves ajánlásoktól. Kódolni kell az intézkedés tárgyát és

súlyát, a norma jogforrását, a bizonyítékot, az ideiglenes intézkedést, a marasztalást, a végrehajtási időt, a kormány ideológiáját és az érdemben hasonló, de perré nem vált eseteket. A Bizottság összes kötelezettségszegési ügye nem megfelelő nevező, mert azok túlnyomó része technikai átültetési, környezetvédelmi, belső piaci vagy adóügy.

A román kontrollesetből ezért csak óvatos következtetés vonható le. A jogállamisági problémák súlyosak lehettek egy nem konzervatív kormány alatt; a Bizottság fellépése mégis kevésbé peres, mint más tagállamokban. A *Coman* ügyben egy alapjogi és szabad mozgási konfliktus világos uniós normára épült, mégis nem a Bizottság volt az elsődleges jogérvényesítő. A román adatok így inkább az eszközválasztás, a belpolitikai mobilizáció és az intézményi önmérséklet jelentőségét mutatják, nem pedig egy egyszerű ideológiai büntetési mintát.

Következtetések

Az első kutatási kérdésre a román eset azt válaszolja, hogy a jogállamisági uniós fellépés standardjai a bírói függetlenség, a hatékony jogvédelem, a törvényesség, a jogbiztonság, a fegyelmi és kinevezési rendszer politikai befolyástól való mentessége, az előzetes döntéshozatal szabadsága, valamint a korrupció és az uniós pénzügyi érdekeket sértő csalás hatékony üldözése. A CVM további ország-specifikus mércéket adott az igazságügyi kapacitás, az integritási intézmény és a korrupcióellenes teljesítmény területén.

A második kérdésre többinstrumentumos válasz szükséges. Az EUSZ 2., 4. és 19. cikke, a Charta 47. és 51. cikke, az EUMSZ 258–260., 267. és 325. cikke, a 2004/38/EK irányelv, a 2006/928/EK CVM-határozat és költségvetési összefüggésben a 2020/2092 rendelet együtt alkotja a normatív keretet. A CVM-jelentések és az éves jogállamisági országfejezetek nem önálló marasztalási normák, de bizonyítékot, értékelési szempontot és ajánlást szolgáltatnak.

A harmadik kérdésben az objektivitás részleges, de valós. Az írott normák és az esetjog ellenőrizhető magot adnak, miközben az összhatás, az ésszerű kétség és a rendszerszintű kockázat értékelést igényel. A motivációk között az uniós jog egysége, a kölcsönös bizalom, az uniós költségvetés védelme és a csatlakozási reformok visszafordíthatatlansága mellett a Bizottság intézményi önmérséklete, konfliktuskerülése és a CVM által teremtett útfüggőség is azonosítható. A román történetben az alulról jövő bírói mobilizáció pótolta a Bizottság peres aktivitásának egy részét.

A negyedik kérdésre Románia nem szolgáltat bizonyítékot a konzervatív–szuverenista kormányokkal szembeni automatikus eljárási többletre. A súlyos visszalépés szociáldemokrata vezetés alatt történt, és a Bizottság mégsem alkalmazta a legerősebb kötelezettségszegési

eszközt. Ebből nem következik, hogy ideológiai szelektivitás soha nincs; az következik, hogy azt csak összehasonlítható tényállások, az elmaradt ügyek és az eljárási szakaszok kontrollálásával lehet bizonyítani. A román eset legerősebb tanulsága az, hogy a jogállamisági jogérvényesítés intenzitását a pártcímkénél jobban magyarázhatja a konkrét jogi kapcsolópont, a hazai bíróságok aktivitása és az uniós intézmény eszközválasztása.

XIV. Írország

Bevezetés

Írország az uniós jogállamisági vizsgálatban egyszerre stabil alkotmányos demokrácia és különösen tanulságos megfelelési eset. A bíróságok függetlenségének társadalmi megítélése nagyon magas, az ír felsőbíróságok pedig aktívan vesznek részt az EUMSZ 267. cikke szerinti bírói párbeszédben. Ugyanakkor két dosszié élesen megmutatja, hogy a formálisan erős intézmények mellett is kialakulhat tartós uniós jogi ellenállás. Az adatmegőrzési ügyekben az állam a *Tele2 Sverige* ítélet után még hat évig fenntartotta az általános és különbségtétel nélküli metaadat-megőrzést; az európai felügyeleti határozatról szóló 2009/829/IB kerethatározatot pedig a 2012. december 1-jei határidőhöz képest csak 2020–2021-ben ültette át.

Az első kutatási kérdésre ezért többféle standard azonosítható. A C-126/21. sz. Bizottság kontra Írország kötelezettségszegési ügyben a közvetlen mérce a kerethatározat 27. cikkének tételes átültetési és értesítési kötelezettsége, az eljárási jogalap pedig az EUMSZ 258. cikke volt. A C-140/20. sz. *Commissioner of An Garda Síochána* ügyben nem kötelezettségszegési kereset, hanem előzetes döntéshozatal útján érvényesült az elektronikus hírközlési adatvédelemről szóló 2002/58/EK irányelv 15. cikk (1) bekezdése, a Charta 7., 8., 11. és 52. cikke, valamint a szükségesség és arányosság követelménye. A *Pringle* ügyben az EUMSZ 48., 123., 125. és 136. cikkének, az uniós hatáskör-átruházásnak és az intézményi egyensúlynak a határait vizsgálta az EUB.

A második kérdésre nincs egyetlen, részleteiben teljes „jogállamisági kódex". A kikényszeríthető mércék a Szerződésekből, a Chartából, az ágazati irányelvekből és kerethatározatokból, valamint az EUB esetjogából állnak. Az éves jogállamisági jelentés ehhez további indikátorokat kapcsol – a peres költségeket, a bírói létszámot, az etikai és vagyonnyilatkozati rendszert, a közmédia finanszírozását, a rágalmazási szabályokat és a civil szervezetek finanszírozási korlátait. Ezek fontos referenciaértékek, de önmagukban nem azonosak egy bíróság előtt közvetlenül érvényesíthető kötelezettséggel.

A harmadik kérdésben az ír ügyek eltérő motivációkat tárnak fel. A felügyeleti határozat átültetésének kikényszerítése világos jogalkalmazási cél – az előzetes letartóztatás alternatíváinak határon átnyúló elismerése és a nem helyben lakó terheltek egyenlőbb kezelése. Az adatmegőrzési ítélkezés az alapjogok védelmét állította a bűnüldözési hatékonysággal szembe, miközben a Bizottság nem indított Írországgal szemben kötelezettségszegési pert a hosszú ideig fennálló szabályozás miatt. A *Pringle* ítéletben pedig a jogi szöveg mellett a pénzügyi stabilitás és az euróövezet működőképessége is láthatóan alakította a teleologikus

érvelést. A „motiváció” tehát nem szükségképpen pártpolitikai – lehet alapjogvédelmi, integrációs, intézményi vagy válságkezelési.

A negyedik kérdésben Írország nem igazolja, hogy csak konzervatív–szuverenista államokkal szemben indulnak eljárások. A C-126/21. sz. per mainstream, Európa-párti ír kormányok több cikluson át fennálló késedelméhez kapcsolódott, az adatmegőrzési konfliktus pedig szintén egymást követő centrista kormányok alatt húzódott. Az eset ugyanakkor azt is mutatja, hogy az eljárási aktivitás nem mindig arányos a jogsértés alapjogi súlyával – az átültetési mulasztás miatt a Bizottság pert indított, míg a tömeges adatmegőrzés korrekcióját elsősorban magánfelek, ír bíróságok és az EUB mozdították elő. Ez a különbség indokolja a Bizottság prioritásainak kritikai vizsgálatát, de önmagában nem bizonyít ideológiai diszkriminációt.

2. Fogalmi, módszertani és bibliográfiai keret

A „jogállamiság miatti kötelezettségszegési eljárás” nem hivatalos uniós eljárásjogi kategória. Az EUMSZ 258. cikke valamennyi uniós kötelezettség megsértésére alkalmazható, legyen szó irányelv késedelmes átültetéséről, környezetvédelmi engedélyezésről, közbeszerzésről vagy bírói függetlenségről. Szűk értelemben az EUSZ 19. cikkére, a Charta 47. cikkére vagy a bíróságok függetlenségét közvetlenül védő normára épülő per jogállamisági ügy. Tág értelemben azonban az alapjogi felügyelet, a független hatósági kontroll, a kölcsönös bizalom és a törvényhez kötött bűnüldözés is a jogállamiság működési feltétele.

Az ír elemzés ezért három eljárástípust különít el. A C-126/21. sz. ügy klasszikus kötelezettségszegési per. A *Digital Rights Ireland*, a C-140/20. sz. *G.D.* és a C-370/12. sz. *Pringle* előzetes döntéshozatali ügy – ezekben a nemzeti bíróság kezdeményezte az uniós norma értelmezését vagy érvényességi vizsgálatát. A 2026. évi jogállamisági országfejezet pedig monitoringeszköz, amely ajánlásokat fogalmaz meg, de nem marasztaló ítélet. Az eltérő kezdeményező, bizonyítási rend és joghatás miatt e három szint nem adható össze egyszerű „eljárásszámmá”.

A hivatkozott művek bibliográfiai adatai két független nyilvántartás alapján azonosíthatók. T. J. McIntyre fejezete a Kosta–Kamara szerkesztette, 2025-ben megjelent Data Retention in Europe and Beyond kötet 165–179. oldalán található; DOI-ja a kiinduló bibliográfiában szereplő 10.1093/9780191998980.003.0012 (McIntyre 2025.165–179). Paul Craig első tanulmánya 2013-ban a Maastricht Journal of European and Comparative Law 20(1) számában, a 3–11. oldalon, a második 2014-ben a 21(1) számban, a 205–220. oldalon jelent meg (Craig 2013.3–11; Craig 2014.205–220).

A negyedik hivatkozott mű szerzői keresztneve a bibliográfiai nyilvántartásban eltérően szerepel. A szerző Marta Ramat, nem Marco Ramat. A tanulmány a New Journal of European Criminal Law 16(2) számában, 2025-ben, a 128–153. oldalon jelent meg, DOI: 10.1177/20322844251349106 (Ramat 2025.128–153). E pontosítás azért érdemi, mert a tanulmány tárgya közvetlenül kapcsolódik a C-126/21. sz. ír kötelezettségszegési ügy alapjául szolgáló 2009/829/IB kerethatározathoz.

3. Az uniós jogállamisági standardok és jogforrásaik

Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot az Unió alapértékeként rögzíti. A kikényszeríthető bírói magot az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése és – alkalmazási körén belül – a Charta 47. cikke adja. Ezek alapján a tagállamoknak biztosítaniuk kell az uniós jog által szabályozott területeken a független és pártatlan bíróság előtti hatékony jogvédelmet. Az EUB esetjoga a külső befolyástól való mentességet, az elmozdíthatatlanságot, az előre meghatározott kinevezési és fegyelmi garanciákat, valamint a bírósághoz fordulás gyakorlati lehetőségét követeli meg.

A jogállamiság alapjogi oldala az ír adatmegőrzési ügyekben fontos. A Charta 7. cikke a magán- és családi élet, a 8. cikke a személyes adatok védelmét, a 11. cikke a véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságát védi. A Charta 52. cikk (1) bekezdése szerint e jogok korlátozásának törvényben meghatározottnak, lényegük tiszteletben tartása mellett szükségesnek és az elérni kívánt közérdekű céllal arányosnak kell lennie. A 2002/58/EK irányelv 15. cikk (1) bekezdése csak e kereten belül enged eltérést a hírközlési adatok bizalmasságától.

A kötelezettségszegési eljárás instrumentuma az EUMSZ 258. cikke. A Bizottság felszólító levelet küld, indokolással ellátott véleményt bocsát ki, majd a jogsértés fennmaradása esetén az EUB-hoz fordulhat. Az EUMSZ 260. cikke az ítélet végrehajtását és adott esetben a pénzügyi szankciókat rendezi. A régi, Lisszaboni Szerződés előtti rendőrségi és büntető igazságügyi kerethatározatok esetében a 36. jegyzőkönyv átmeneti szabályai miatt a Bizottság teljes EUMSZ 258. cikk szerinti hatásköre csak az ötéves átmeneti idő letelte után nyílt meg.

Az éves jogállamisági jelentés négy pillére – az igazságszolgáltatás, a korrupcióellenes keret, a médiapluralizmus, valamint a fékek és ellensúlyok – további standardokat használ. Ezek között az Európa Tanács, a GRECO és más szervek ajánlásai is megjelennek. Az országfejezet jogpolitikai nyomást és összehasonlítható információt teremt, de ajánlása csak akkor válik peres mércévé, ha mögötte azonosítható szerződéses vagy másodlagos jogi kötelezettség áll.

4. Az ír alkotmányos modell és az uniós jog

Az 1937. évi ír alkotmány írott, merev alkotmány – módosításához népszavazás szükséges, a rendes bíróságok pedig felülvizsgálhatják a jogszabályok alkotmányosságát. Külön alkotmánybíróság nincs; a High Court, a Court of Appeal és végső soron a Supreme Court végzi az alkotmányos kontrollt. A bírák függetlenségét az alkotmány védi, kinevezésük formálisan az elnök feladata a kormány tanácsára.

Az európai integrációt az alkotmány 29. cikkének több népszavazással elfogadott módosítása tette lehetővé. A híres *Crotty* ítélet óta az olyan nemzetközi vagy uniós kötelezettségvállalás, amely lényegesen korlátozza az állam szuverén döntési szabadságát és nem vezethető le egy korábban jóváhagyott integrációs felhatalmazásból, újabb alkotmánymódosítást igényelhet. Az ír szuverenitásvédelem ezért népszavazási, nem pedig egy elkülönült alkotmánybírósági identitáskontrollra épül.

Doyle szerint az ír esetjog a szuverenitást, a jogi autonómiát és az alkotmányos identitást egymástól elválasztva kezeli. A *Pringle* ügyben az ESM-szerződés ratifikációját a Supreme Court nem tekintette olyan új hatáskör-átruházásnak, amely népszavazást követelt volna; a 2022. évi *Costello* ítéletben viszont a CETA beruházási bírósági mechanizmusát az igazságszolgáltatási szuverenitással összeegyeztethetetlennek találta mindaddig, amíg a belső jog nem biztosít megfelelő kontrollt (Doyle 2023.715–735). Az ír rendszer tehát Európa-barát, de képes érdemi alkotmányos határt állítani.

5. A Pringle-ügy tényállása és eredménye

Thomas Pringle ír parlamenti képviselő az Európai Stabilitási Mechanizmust létrehozó nemzetközi szerződés és az EUMSZ 136. cikkét módosító 2011/199/EU európai tanácsi határozat jogszerűségét vitatta. A Supreme Court gyorsított előzetes döntéshozatali eljárásban kérdezte meg az EUB-t, mert a ratifikáció és az euróövezeti válságkezelés időzítése sürgető volt. Az EUB 2012. november 27-i ítélete szerint a határozat érvényes, az ESM-szerződés megkötését és ratifikálását pedig az uniós jog nem zárja ki (EUB 2012.29–185. pont).

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy az ESM alapvetően gazdaságpolitikai, nem monetáris politikai mechanizmus, ezért nem avatkozik az Unió kizárólagos monetáris hatáskörébe. Az EUMSZ 125. cikkének úgynevezett no-bailout klauzulája nem tilt minden pénzügyi támogatást. A tilalom célja a költségvetési fegyelem megőrzése; ennek megfelelően a segítség összeegyeztethető a rendelkezéssel, ha a kedvezményezett állam saját adósságaiért továbbra is felelős, és a támogatást szigorú feltételekhez kötik (EUB 2012.129–147. pont).

Az EUB azt is elfogadta, hogy a tagállamok az uniós jogrenden kívüli ESM-szerződésben feladatokat ruházzanak a Bizottságra, az EKB-ra és az EUB-ra, feltéve hogy ezek nem változtatják meg az intézmények Szerződések szerinti lényegi jellegét és nem sértik kizárólagos uniós hatáskört. Ez a megoldás lehetővé tette az uniós intézményi szakértelem „kölcsönvételét", ugyanakkor elmosta az uniós és nemzetközi jogi felelősség határát (Craig 2013a.263–284).

6. Szöveg, cél és válságmotiváció a Pringle-ítéletben

Craig 2013-as elemzése szerint a *Pringle* eredménye nem vezethető le kizárólag a Szerződések szövegéből. A monetáris és gazdaságpolitika elhatárolása, az EUMSZ 125. cikk értelmezése és az intézmények ESM-en belüli feladatainak elfogadása szöveges, rendszertani és teleologikus érvek együttesét igényelte. A Bíróság a no-bailout klauzula célját nem a pénzügyi segítség abszolút tilalmában, hanem a piaci fegyelem és a felelős költségvetési politika megőrzésében látta; e célból vezette le a feltételes támogatás lehetőségét (Craig 2013.3–11).

A 2014-es tanulmányban Craig a tisztán textualista kritikával vitázik. Álláspontja szerint a jogi szöveg jelentése nem választható el attól a szabályozási céltól és intézményi háttértől, amelyben a rendelkezés működik. A teleológia önmagában nem teszi politikai döntéssé az ítélkezést, mert a célokat is a jogforrások szerkezetéből, történetéből és normatív összefüggéséből kell igazolni. A veszély nem a célszerűségi érv puszta jelenléte, hanem annak ellenőrizetlen vagy szelektív használata (Craig 2014.205–220).

A *Pringle* ezért közvetlenül kapcsolódik a harmadik kutatási kérdéshez. A pénzügyi válság és az ESM összeomlásának következményei a háttérben álltak. Az ítélet azonban nem egyszerűen politikai szükséghelyzetre hivatkozott – a Bíróság a hatáskör-átruházás, a gazdaság- és monetáris politika, a feltételesség és az intézményi feladatok jogi szerkezetét részletesen elemezte. A motiváció és a jogi standard egyszerre volt jelen. A jogállamisági kritika ezért nem az, hogy a bíróság figyelembe vette a rendszer működőképességét, hanem az, hogy érvelése mennyire teszi ellenőrizhetővé a szöveg és a cél közötti átmenetet.

7. Digital Rights Ireland – az uniós adatmegőrzési modell bukása

Írország adatmegőrzési története ellentmondásos. Az állam a C-301/06. sz. ügyben még azért támadta a 2006/24/EK adatmegőrzési irányelvet, mert szerinte azt nem belső piaci, hanem büntető igazságügyi jogalapon kellett volna elfogadni. A kereset nem alapjogi kifogásra épült, és az EUB elutasította. Később a Digital Rights Ireland civil szervezet ír bíróság előtt támadta

meg az adatmegőrzés rendszerét, a High Court pedig az irányelv érvényességéről kérdezte az EUB-t.

A C-293/12. és C-594/12. sz. egyesített ügyekben az EUB 2014. április 8-án teljes egészében érvénytelennek nyilvánította a 2006/24/EK irányelvet. Az általános metaadat-megőrzés jelentősen széles és súlyos beavatkozás volt a Charta 7. és 8. cikkébe, mert lehetővé tette az érintettek társadalmi kapcsolatai, mozgása és szokásai részletes feltérképezését. Az irányelv nem kötötte az adatmegőrzést konkrét fenyegetéshez, személyi körhöz, földrajzi területhez vagy időszakhoz; nem biztosított kellően szigorú hozzáférési, biztonsági és független felügyeleti garanciákat (EUB 2014.26–69. pont).

Az ítélet fontos, objektiválható arányossági standardokat teremtett – világos és pontos szabály, a szükséges minimumra szorított adatkezelés, a súlyos bűncselekménnyel való kapcsolat, a hozzáférés anyagi és eljárási feltételei, független előzetes kontroll, korlátozott megőrzési idő, adatbiztonság és tényleges megsemmisítés. A tagállami reakciók összehasonlítása szerint több alkotmánybíróság gyorsan megsemmisítette a belső végrehajtási szabályokat, míg más kormányok fenntartották azokat, ami a bírói alapjogvédelem és a végrehajtói biztonságpolitika eltérő ösztönzőit mutatta (Vainio–Miettinen 2015.290–309). A Bíróság nem zárta ki valamennyi adatmegőrzést, de az egész lakosság kommunikációs metaadatainak gyanútól független felhalmozását nem fogadta el általános bűnüldözési eszközként.

8. Nemzeti vonakodás és a C-140/20. sz. G.D.-ügy

Az irányelv érvénytelensége nem semmisítette meg automatikusan az ír Communications (Retention of Data) Act 2011 rendelkezéseit. A *Tele2 Sverige* ítélet 2016-ban azonban egyértelművé tette, hogy a 2002/58/EK irányelv 15. cikk (1) bekezdése a nemzeti rendszerekre is alkalmazandó, és a súlyos bűnözés elleni küzdelem önmagában nem igazolja az általános és különbségtétel nélküli forgalmi- és helyadat-megőrzést.

McIntyre szerint az ír állam ennek ellenére további hat évig alkalmazta a rendszert, megkísérelte újra megnyitni az általános adatmegőrzés uniós jogi kérdését, és csak a C-140/20. sz. ítélet közvetlen nyomására reformálta a jogot. A történet nemcsak jogalkotási késedelem – feltárta a titkos megfigyelést ellenőrző „designated judge” modell, a parlamenti elszámoltathatóság és a végrehajtó hatalom jogkövetésének gyengeségeit (McIntyre 2025.165–179).

A C-140/20. sz. ügy alapjául egy gyilkossági büntetőeljárás szolgált. G.D. vitatta a telefonos forgalmi és helyadatok bizonyítékként való felhasználását. Az ír High Court a 2011.

évi törvényt uniós jogba ütközőnek találta, a Supreme Court pedig azt kérdezte, megengedhető-e az általános adatmegőrzés súlyos bűncselekmények üldözésére, elegendő-e az utólagos felügyelet, és korlátozhatja-e a nemzeti bíróság időben az uniós joggal való összeegyeztethetetlenség következményeit.

Az EUB nagytanácsa 2022. április 5-én megerősítette, hogy a súlyos bűnözés elleni küzdelem nem igazolja a teljes lakosság forgalmi és helyadatainak általános megőrzését. Lehetséges célzott megőrzés személyi vagy földrajzi kritériumok alapján, IP-címek és előfizetői azonosító adatok meghatározott megőrzése, gyors megőrzési kötelezés, továbbá valós és aktuális vagy előrelátható nemzetbiztonsági fenyegetés esetén időben korlátozott általános megőrzés. A hozzáférést bíróság vagy valóban független közigazgatási szerv előzetes kontrolljához kell kötni; egy, a nyomozásban részt vevő rendőri tisztviselő nem ilyen független szerv (EUB 2022.35–126. pont).

A Bíróság azt is kimondta, hogy a nemzeti bíróság nem tarthatja fenn időlegesen az uniós joggal ellentétes nemzeti szabály hatásait. A büntetőeljárásban felhasznált bizonyíték elfogadhatósága alapvetően nemzeti jogi kérdés, de az egyenértékűség és tényleges érvényesülés elvét, valamint a tisztességes eljárást tiszteletben kell tartani (EUB 2022.127–129. pont). A 2022. évi ír módosító törvény új megőrzési, gyors megőrzési és hozzáférési mechanizmusokat vezetett be; fő rendelkezései 2023-ban léptek hatályba.

9. Miért nem kötelezettségszegési per lett az adatmegőrzésből?

Az adatmegőrzési dosszié különös fényt vet a Bizottság mérlegelési jogkörére. A *Tele2 Sverige* után az ír szabályozás összeegyeztethetetlensége egyre nyilvánvalóbb volt, mégsem egy Bizottság által indított EUMSZ 258. cikk szerinti per, hanem civil jogérvényesítés, egy büntetőügy és két ír előzetes döntéshozatali kezdeményezés kényszerítette ki a változást. McIntyre „nemzeti vonakodásról” szóló tézise ezért jogállamisági szempontból erős – a végrehajtó és jogalkotó hatalom nem igazította önként és időben a belső jogot a világossá váló uniós alapjogi mércéhez (McIntyre 2025.165–179).

Ez azonban nem jelenti, hogy az uniós rendszer tétlen maradt. Az EUMSZ 267. cikk decentralizált jogvédelme működött – a nemzeti bíróságok kérdeztek, az EUB kötelező értelmezést adott, és a nemzeti bíróság köteles volt mellőzni az ellentétes jogot. A jogállamiság uniós védelme tehát nem kizárólag a Bizottság monopolizált perindítására épül. Magánfelek, civil szervezetek és rendes bíróságok is képesek az uniós jog elsőbbségét mozgósítani.

A Bizottság passzivitása ugyanakkor legitim kérdéseket vet fel a következetességről. Az általános adatmegőrzés milliók alapjogait érintette, mégis kevésbé vált formális

kötelezettségszegési prioritássá, mint több átültetési mulasztás. Ennek magyarázata lehet a folyamatban lévő nemzeti per, az EUB adatmegőrzési esetjogának fokozatos alakulása, a tagállamok széles körű ellenállása és a Bizottság rendészeti szakpolitikai érdeke. Ezek intézményi motivációk, nem bizonyított pártpolitikai részrehajlás, de átláthatóbb indokolást tesznek szükségessé.

10. A C-126/21. sz. kötelezettségszegési ügy

A 2009/829/IB kerethatározat célja, hogy egy másik tagállamban eljárás alá vont, de ott nem lakó személy ne kerüljön pusztán külföldi lakóhelye miatt előzetes letartóztatásba. Az eljáró állam felügyeleti intézkedést – például jelentkezési kötelezettséget, meghatározott helyen tartózkodást, területi korlátozást vagy kapcsolatfelvételi tilalmat – küldhet a lakóhely szerinti államnak elismerés és ellenőrzés céljából. A rendszer az ártatlanság vélelmét, a személyi szabadságot és a kölcsönös bizalmat egyszerre szolgálja.

A kerethatározat 27. cikke 2012. december 1-jét szabta az átültetés és a rendelkezések Bizottsággal, illetve Tanáccsal való közlésének határidejéül. A Bizottság 2015-ig póthatáridőt adott a Lisszabon előtti büntető igazságügyi aktusok bejelentésére, 2019. január 25-én felszólító levelet, 2019. július 26-án indokolással ellátott véleményt küldött. Írország a 2020. november 26-án elfogadott törvényt és a 2021. januári hatálybaléptető rendeletet 2021. február 5-én közölte; a Bizottság adminisztratív hibája miatt az értesítés a 2021. február 26-i keresetindítás előtt nem jutott el a jogi szolgálathoz (EUB 2022a.5–17. pont).

Írország arra hivatkozott, hogy a per tárgytalanná vált és védekezési joga sérült. Az EUB ezt elutasította. A kötelezettségszegést az indokolással ellátott vélemény határidejének lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni; az ezt követő átültetés nem törli visszamenőleg a jogsértést. A Bizottság maga döntheti el, mikor indít keresetet, és az időzítés indokai főszabály szerint nem érintik az elfogadhatóságot. Mivel a per kizárólag a késedelmes átültetésről és közlésről szólt, Írország védekezési lehetősége nem sérült (EUB 2022a.18–30. pont).

A Bíróság megállapította, hogy Írország nem fogadta el és nem közölte határidőben a szükséges szabályokat, ezért megsértette a kerethatározat 27. cikkét, és a költségek viselésére kötelezte (EUB 2022a.31–32. pont). Pénzügyi szankciót nem szabott ki. Az ügy standardja objektív volt, de az eljárási történet kritikai tanulságot is hordoz – a Bizottság csak több mint hat évvel a határidő után küldött felszólító levelet, majd akkor is fenntartotta a keresetet, amikor a teljesítés már a perindítás előtt megtörtént.

11. A házi őrizet dilemmája és az ír átültetés

Ramat a kerethatározat egyik nyitott fogalmát vizsgálja – a házi őrizet „az előzetes letartóztatás alternatívája”-e akkor is, ha valamely nemzeti jog vagy az EJEB egyes körülmények között szabadságelvonásnak tekinti. Álláspontja szerint az „alternatíva” autonóm uniós jogi fogalom, amelyet a kerethatározat szövege, rendszere és célja alapján kell értelmezni. Mivel a mechanizmus a börtönben töltött előzetes fogvatartás elkerülését és a terhelt társadalmi kapcsolatainak megőrzését célozza, a büntetés-végrehajtási intézeten kívül végrehajtott házi őrizetnek főszabály szerint a rendszer körébe kell tartoznia (Ramat 2025.128–153).

Ez az érvelés a *Pringle* vitához hasonlóan a szöveg, a kontextus és a cél kapcsolatára épít, de alapjogi irányban. A túl szűk, nemzeti címkéhez kötött értelmezés ahhoz vezetne, hogy ugyanazt az intézkedést egyik állam elismeri, a másik nem, és a külföldön élő terhelt indokolatlanul előzetes letartóztatásban marad. A túl tág értelmezés viszont elmoshatná a szabadságkorlátozás és szabadságelvonás garanciái közötti határt. Ramat ezért az autonóm minősítést következetes értelmezéssel és kölcsönös elismeréssel kapcsolja össze, nem pedig az alapjogi kontroll mellőzésével.

Az ír 2020. évi törvény a kerethatározatot a bail, vagyis az óvadékhoz és szabadlábon védekezéshez kapcsolódó feltételek rendszerébe ültette át. Lehetővé teszi más tagállam felügyeleti határozatának elismerését és – ha az intézkedés az ír joggal nem egyeztethető össze – olyan, ír jogban alkalmazható feltétellé alakítását, amely a lehető legjobban megfelel az eredetinek, de nem súlyosabb annál. A meghatározott helyen, meghatározott időben való tartózkodás a kötelezően elismerendő intézkedések között szerepel. Ramat elemzése ezért az ír bíróságok számára is gyakorlati értelmezési útmutató.

12. A 2026. évi jogállamisági helyzet

A Bizottság 2026. évi országfejezete szerint az ír bíróságok függetlenségének megítélése nagyon magas – a lakosság 75, a vállalkozások 78 százaléka értékelte azt meglehetősen vagy nagyon jónak. A Judicial Appointments Commission Act 2023 teljes körűen 2025. január 1-jén lépett hatályba; az új bizottság a bírói kinevezések és előléptetések jelöltjeit érdemi, interjút is tartalmazó eljárásban értékeli (Európai Bizottság 2026.3–4).

A fő igazságszolgáltatási kockázat nem a közvetlen politikai beavatkozás, hanem a hozzáférés és a kapacitás. Írországban továbbra is az EU legalacsonyabb bírói létszáma jut a lakosságra. A 2025. évi törvény húsz további bíró kinevezését teszi lehetővé, a családjogi bírósági reform pedig jelentős személyi és infrastrukturális erőforrást igényel. A peres költségek magasak; a Civil Reform Bill előkészítése és a jogi segítségnyújtás felülvizsgálata

előrelépés, de a reformokat még végre kell hajtani. A Bizottság ezért a költségek csökkentését célzó jogalkotás befejezését ajánlja (Európai Bizottság 2026.3–7).

A korrupció érzékelt szintje viszonylag alacsony, a hatóságok együttműködése megfelelő, és többéves gazdasági bűnözés- és korrupcióellenes stratégiát fogadtak el. Ugyanakkor a nyomozó és ügyészi szervek létszámgondokkal küzdenek. Az etikai keret reformja és a vagyonnyilatkozatok digitalizálása csak korlátozottan haladt; a Standards in Public Office Commission ellenőrzési és végrehajtási kapacitásának megerősítése továbbra is ajánlás (Európai Bizottság 2026.7–11).

A Coimisiún na Meán médiaszabályozó függetlenül működik, létszáma növekszik a bővülő uniós és nemzeti feladatokhoz. A közszolgálati média irányításának és finanszírozásának reformja jelentős előrelépést tett. A rágalmazási reformot a Bizottság teljesített ajánlásnak tekinti; az új szabályok és a 2026-ban közzétett külön anti-SLAPP javaslat a közéleti részvételt elfojtó perekkel szembeni garanciákat erősíti. Az újságírók biztonsága stabil, bár munkakörnyezetükben maradtak kihívások (Európai Bizottság 2026.11–14).

Az ír civil tér nyitott, az Irish Human Rights and Equality Commission azonban elégtelen erőforrásokra figyelmeztetett. A civil szervezetek finanszírozását a választási törvény „politikai cél” fogalmának tág értelmezése korlátozhatja. A választási bizottság felülvizsgálata folyamatban van, de a Bizottság csak korlátozott előrelépést állapított meg, és a jogi akadályok megszüntetésének folytatását ajánlja (Európai Bizottság 2026.14–16).

13. Objektív standardok, szelektivitás és politikai irányultság

A C-126/21. sz. ügy az objektív standard mintapéldája – a határidő, az átültetendő aktus és a közlési kötelezettség pontosan szerepelt a kerethatározatban. Írország sem vitatta, hogy az indokolással ellátott vélemény határidejekor nem teljesített. A Bizottság késői fellépése és a már megtörtént teljesítés ellenére fenntartott kereset kritizálható célszerűségi szempontból, de a marasztalás jogalapját nem teszi bizonytalanná.

Az adatmegőrzésben szintén léteztek objektív alapjogi mércék, ám tartalmuk több ítéleten keresztül konkretizálódott. A *Digital Rights Ireland* az uniós irányelvet semmisítette meg, a *Tele2 Sverige* a nemzeti szabályokra tisztázta az ePrivacy-irányelv alkalmazását, a C-140/20. sz. ügy pedig az ír állam újraértelmezési kísérletére válaszolt. A fokozatos fejlődés kezdetben magyarázhatta az óvatosságot, de a 2016 utáni tartós jogalkotói tétlenséget egyre kevésbé.

A két ügy közötti eltérés intézményi motivációra utal. A Bizottság a formális átültetési hiányt könnyen bizonyítható, horizontálisan kezelhető kötelezettségként peresítette. Az

adatmegőrzés ezzel szemben érzékeny nemzetbiztonsági és büntetőpolitikai terület, ahol számos tagállam vitatta az EUB szigorú megközelítését, a Bizottság pedig maga is kereste a rendészeti adathozzáférés új uniós keretét. Ez magyarázhatja, de nem feltétlenül igazolja a visszafogottabb végrehajtást.

Írország politikai profilja nem illeszkedik a célzott konzervatív–szuverenista üldözés egyszerű téziséhez. Az érintett időszakok kormányai az uniós tagságot és az európai integrációt alapvetően támogató, centrumhoz tartozó pártokból álltak. A Bizottság ennek ellenére több régi büntető igazságügyi kerethatározat átültetése miatt pert indított, köztük a C-125/21. és C-126/21. sz. ügyeket. Az ír eset tehát bizonyítja, hogy a tételes kötelezettségek kikényszerítése nem kizárólag szuverenista kormányokat érint.

Egyetlen ország alapján azonban a másik irányú általánosítás sem indokolt. A politikai diszproporció vizsgálatához azonos tárgyú ügyeket, azonos időszakot, a jogsértés súlyát és tartamát, a tagállami együttműködést, valamint az eljárási fokozatot kell összevetni. Különösen el kell választani a felszólító levelet, a keresetet, a marasztaló ítéletet, a pénzügyi szankciót és az éves monitoringajánlást. A teljes kötelezettségszegési ügyszám pártpolitikai címkékkel való korrelálása oksági bizonyításra alkalmatlan.

Következtetések

Az első kutatási kérdésre az ír dosszié konkrét választ ad. A felügyeleti határozat ügyében a 2009/829/IB kerethatározat 27. cikke és az EUMSZ 258. cikke; az adatmegőrzésben a 2002/58/EK irányelv 15. cikke, a Charta 7., 8., 11. és 52. cikke; a *Pringle* ügyben az uniós hatáskörök, az EUMSZ 123., 125. és 136. cikke, valamint az intézményi egyensúly szolgált mércéül. E normák egy része tételes határidő, más része bíróilag konkretizált arányossági standard.

A második kérdésben a standardok több instrumentumban helyezkednek el. Az EUSZ 2. és 19. cikke adja az általános alkotmányos keretet, a Charta az alapjogi korlátokat, az EUMSZ 258–260. cikke a végrehajtási eljárást, az ágazati aktusok pedig a konkrét kötelezettségeket. Az éves jogállamisági jelentés további, puhább értékelési szint; ajánlásait nem szabad marasztaló ítéletként kezelni.

A harmadik kérdésre nincs egyetlen rejtett motiváció. A Pringle ítéletben a pénzügyi stabilitás teleologikus szempontja, az adatmegőrzési ügyekben az alapjogvédelem és a bűnüldözési hatékonyság konfliktusa, a C-126/21. sz. ügyben pedig a kölcsönös elismerési rendszer működőképessége állt előtérben. A jogállami ellenőrzés feladata nem a célok kizárása,

hanem annak vizsgálata, hogy a cél jogi szempontból azonosítható, arányosan követett és bíróilag ellenőrizhető-e.

A negyedik kérdésben Írország ellenpélda a kizárólagos ideológiai célzásra. Európa-párti centrista kormányok alatt is indultak és marasztalással zárultak kötelezettségszegési ügyek. Ugyanakkor az adatmegőrzési történet azt mutatja, hogy a Bizottság eljárási prioritásai és az alapjogi sérelem súlya nem mindig esnek egybe. Ez a következetesség és átláthatóság kritikáját megalapozhatja, de nem bizonyítja, hogy a konzervatív–szuverenista államokat pusztán politikai identitásuk miatt éri több eljárás.

Írország összképe stabil, magas bizalmú igazságszolgáltatást mutat, amelynek hozzáférési költségei, alacsony bírói létszáma, etikai infrastruktúrája és civil finanszírozási szabályai további reformot igényelnek. A három központi dosszié legfontosabb közös tanulsága, hogy a jogállamiság nemcsak a bíróságok formális függetlensége. Magában foglalja az uniós ítéletek időbeni követését, az alapjogi korlátok végrehajtói elfogadását, a kölcsönös bizalomhoz szükséges jogalkotást és a bírói érvelés ellenőrizhető kapcsolatát a jogi szöveggel és a legitim célokkal.

XV. Lengyelország

Bevezetés

Lengyelország esetében a Bizottság jogállamisági tárgyú kötelezettségszegési eljárásai nem egyetlen, absztrakt „liberális demokrácia”-fogalomra épültek, hanem fokozatosan egyre pontosabban körülhatárolt uniós jogi standardokra – az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdésében kodifikált hatékony bírói jogvédelemre; az Alapjogi Charta 47. cikkében rögzített független és pártatlan, törvény által létrehozott bírósághoz való jogra; a bírói elmozdíthatatlanságra; az objektív, ellenőrizhető, bírói felülvizsgálattal kísért döntési kritériumok követelményére; a fegyelmi rendszer politikai kontrollal szembeni immunitására; az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal szabadságára; végül pedig az uniós jog elsőbbségének, autonómiájának, egységes alkalmazásának és a Bíróság ítéletei kötelező erejének elveire. A lengyel ügyek 2017 és 2025 közötti íve éppen azt mutatja, hogy a Bizottság az EUSZ 2. cikk általános nyelvezetét egyre inkább a Bíróság által konkretizált, perképes normákon keresztül érvényesítette. (Bogdanowicz–Schmidt 2018.1061–1100; Pech–Wachowiec–Mazur 2021.1–43).

E standardok „instrumentális” forrásai több szinten helyezkednek el. A szerződési szintet az EUSZ 2., 4. cikk (3) bekezdése, valamint 19. cikk (1) bekezdése, továbbá az EUMSZ 157., 267. és 279. cikke adják. Az alapjogi szintet az Alapjogi Charta 47., 48., illetve a 2023-as ügyben a 7. és 8. cikke, valamint a GDPR képezte. A másodlagos jog különösen a 2006/54/EK irányelven keresztül vált relevánssá az eltérő bírói nyugdíjkorhatár ügyében. A Bizottság 2014-es jogállamisági keretje, a 2016–2017-es ajánlások, a 2019-es közlemények és a 2020-tól induló éves jogállamisági jelentések nem önmagukban teremtettek közvetlenül kikényszeríthető jogi normákat, hanem diagnosztikai és politikai-eljárási keretet adtak a későbbi EUMSZ 258. cikk-stratégiának. A normák legkonkrétabb tartalmát a Bíróság ítéletei adták meg, mindenekelőtt az ASJP, az LM, az A.K., a C-619/18, C-192/18, C-791/19, C-204/21 és C-448/23 ügyekben. (Pech 2022.107–138; Bonelli 2022.30–58).

Ahol az objektív standardok kevésbé voltak egyértelműek, ott a Bizottság motivációja három szinten ragadható meg. Politikailag az EUSZ 7. cikke TEU konszenzusigényes és blokkolható eljárásával szemben a kötelezettségszegési eljárás jobban bíróilag kontrollálható és operatív eszköznek bizonyult. Intézményileg a Bizottság a kölcsönös bizalom, a belső piaci jogérvényesülés és az előzetes döntéshozatali mechanizmus működőképességének megőrzését tekintette tétnek. Normatívan pedig a lengyel ügyek azt a fordulatot testesítették meg, amelyben az Unió a „jogállamiság mint érték” nyelvét a „jogállamiság mint konkrét jogi kötelezettség”

nyelvére fordította át. A kötelező irodalom egy része ezt „rendszerszintű kötelezettségszegési eljárás”, illetve „Infringement Actions 2.0” néven foglalja össze. (Bonelli 2022.49–58; Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.3–121).

Empirikusan, ha „jogállamisági kötelezettségszegési eljárásnak” a kifejezetten bírói függetlenséggel, fegyelmi rezsimmel, bírósági összetétellel, előzetes döntéshozatallal és az uniós jog elsőbbségével kapcsolatos lengyel EUMSZ 258. cikk-eljárásokat tekintjük, akkor a PiS-kormányzás alatt legalább öt nagy ügycsoport azonosítható – a rendes bíróságok ügye, a Legfelsőbb Bíróság ügye, a fegyelmi rezsim ügye, a „szájkosártörvény” és a bírók magánélete/függetlensége tárgyú ügy, valamint az Alkotmánybíróság és az uniós jog primátusának ügye. Ehhez társult 2021-ben egy EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti lépcső is a C-791/19 végrehajtásának hiánya miatt. E szűk kódolás szerint a komplett vizsgált ügykör a PiS-időszakban koncentrálódik. Ebből azonban nem következik, hogy a „konzervatív” identitás önmagában váltotta volna ki az eljárásokat. A Bizottság a PiS-korszakban az igazságszolgáltatás szerkezetét és az uniós jog elsőbbségét érintő konkrét intézkedéseket tett az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárások tárgyává. A „diszproporció” ezért csak tematikusan szűk, jogállamisági kódolás mellett állapítható meg; az összes kötelezettségszegési ügy számából ez önmagában nem vezethető le. (Pech–Wachowiec–Mazur 2021.1–43; Curos 2023.626–658).

Forrásbázis és módszertan

E fejezet a primer forrásokat tekinti elsődlegesnek – a Bíróság ítéleteit és végzéseit, a Bizottság közleményeit, ajánlásait és sajtóközleményeit, valamint a Lengyelország ellen indított kötelezettségszegési eljárások hivatalos dokumentumait. Ezek mellé kerülnek a szakirodalmi réteg csúcspontjai – a Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz-tanulmány, a Bonelli-cikk, továbbá a lengyel ügyeket részletesen elemző, lektorált és összehasonlító tanulmányok. A jelen fejezet „jogállamisági kötelezettségszegési eljárás” alatt azokat a lengyel EUMSZ 258–260. cikkei szerinti ügyeket kódolja, amelyek tárgya a bírói függetlenség, a bíróságok összetétele, a fegyelmi rezsim, a bírósági jogvédelem hatékonysága, az előzetes döntéshozatali jog, illetve az uniós jog elsőbbsége. Mivel az Európai Bizottság hivatalos statisztikái nem tartanak fenn külön „jogállamisági kötelezettségszegési eljárás” kategóriát, az empirikus rész szükségképpen jogászi-kvalitatív kódolásra épül. (Bogdanowicz–Schmidt 2018.1061–1100; Gersdorf–Pilich 2020.345–378).

A kiemelt tudományos források bibliográfiai adatai kétszeres ellenőrzésen estek át. A Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz-tanulmány helyes azonosítója a 10.1093/yel/yeaa012 DOI; a tétel a Yearbook of European Law 39. kötetében szerepel, és a

szakirodalomban következetesen így hivatkozzák. A Bonelli-cikk helyes azonosítója a 10.1017/S1574019622000049 DOI; a Maastricht University kutatási adatlapja és a Cambridge Core nyílt hozzáférésű PDF-je egyaránt megerősíti, hogy a cikk az European Constitutional Law Review 2022. évi 18. kötetének 1. számában, 30–58. oldalon jelent meg. A Bogdanowicz–Taborowski-féle esetkommentár ugyancsak ellenőrizhető a 10.1017/S1574019620000115 DOI alatt; az online elérhető PDF alapján a szöveg a 307–327. oldalon fut. (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.3–121; Bonelli 2022.30–58).

A szakirodalmi állítások ellenőrizhető bibliográfiai és tartalmi adatokhoz kapcsolódnak. Az oldalhivatkozás fejezetszintű, ha a hivatkozott mű egészének érvelésére utal, és tételes, ha meghatározott szöveghelyhez kapcsolódik. (Pech 2022.107–138).

A lengyel alkotmányos konfliktus intézményi háttere

A 2015 utáni változások értelmezéséhez lényeges, hogy a konfliktus nem egyetlen törvényből, hanem egymásra épülő intézményi beavatkozásokból állt. Elsőként az Alkotmánybíróság összetétele és működése vált vitatottá; ezt követte az Országos Igazságszolgáltatási Tanács bíró tagjai kiválasztásának átalakítása, a Legfelsőbb Bíróság új kamaráinak létrehozása, a nyugdíjkorhatár módosítása és a fegyelmi apparátus újraszervezése. A szakirodalom ezt azért tekinti rendszerszerűnek, mert az egyes elemek külön-külön is hatottak a bírói autonómiára, együttesen pedig a kinevezés, az előmenetel, a fegyelmi felelősség és az alkotmányossági kontroll teljes láncát érintették (Koncewicz 2018.116–173; Gersdorf–Pilich 2020.345–378).

A szuverenista érvelés az igazságszolgáltatás szervezetét tagállami hatáskörnek tekintette. Az EUB ítélkezési gyakorlata szerint a tagállam ezt a hatáskört az uniós kötelezettségek, köztük a hatékony bírói jogvédelem biztosítása mellett gyakorolja. A Bíróság ezért azt vizsgálta, hogy az uniós jog alkalmazására jogosult nemzeti bíróságok megfelelnek-e az EUSZ 19. cikkéből eredő függetlenségi követelményeknek. (Pech 2022.107–138; Bárd–Śledzińska-Simon 2020.1555–1584).

A Bizottság keresetei nem a Jog és Igazságosság konzervatív vagy szuverenista önmeghatározására, hanem az uniós bírói követelményeket érintő intézkedésekre épültek. Curos összehasonlító elemzése szintén az intézkedések szerkezetét és intenzitását vizsgálja, nem a kormány pártpolitikai besorolását. A politikai önmeghatározás ezért magyarázó háttérként, nem pedig a keresetek tényállási elemeként jelenik meg. (Curos 2023.626–658).

Az intézményi és peres folyamat időrendje azt mutatja a puha eszközöktől a bírói kikényszerítés felé történő elmozdulást. A Bizottság 2016-ban indította meg a lengyel

jogállamisági keret szerinti párbeszédet, 2016–2017-ben ajánlásokat fogadott el, majd 2017. december 20-án az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolt javaslatot terjesztett elő. Ezzel párhuzamosan 2017-ben elindult a rendes bíróságok nyugdíjkorhatárát érintő eljárás, 2018-ban a Legfelsőbb Bíróság, 2019-ben a bírák fegyelmi rendszere, 2021-ben pedig az úgynevezett szájkosártörvény és a bírói adatok nyilvánossága került az EUMSZ 258. cikke alapján a Bíróság elé. A 2021-es alkotmánybírósági ultra vires döntések miatt indult eljárást 2023-ban utalták a Bíróság elé, amely 2025. december 18-án marasztalta el Lengyelországot. A 2024-ben lezárt EUSZ 7. cikk szerinti eljárás és a 2026-os országjelentés ugyanakkor már a helyreállítás, a vétókkal és kinevezési vitákkal terhelt átmenet problémáit rögzíti (Európai Bizottság 2024.1–2; Európai Bizottság 2026.4–8).

A Bizottság által hivatkozott standardok Lengyelország ügyében

A lengyel eljárások első, 2017-es hullámában a Bizottság még egy vegyes, „klasszikus belső piaci / egyenlőségi" és „új jogállamisági" szerkezetet használt. Az Rendes Bíróságok Organisation törvénnyel szembeni eljárásban a megindításkor kifejezetten hivatkozott az EUMSZ 157. cikkére és a 2006/54/EK irányelvre, mert a női és férfi bírák eltérő kötelező nyugdíjkorhatárát nemi alapon diszkriminatívnak tekintette. Ugyanebben az ügyben azonban már megjelent az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdése és az Alapjogi Charta 47. cikke is, méghozzá amiatt, hogy az igazságügyi miniszter széles mérlegelési jogkört kapott a bírák szolgálatának meghosszabbítására és a bírósági vezetők kinevezésére, felmentésére. Vagyis a Bizottság ekkor még egyszerre használta a „kemény", jól körülírt diszkriminációs normát és a kibontakozó bírói függetlenségi normát. A szakirodalom e kettősség alapján a lengyel ügyeket a későbbi, rendszerszintűnek nevezett kötelezettségszegési stratégia kialakulásának fontos előzményeként értékeli. (Bíróság 2019b.102–125. pont; Bárd–Śledzińska-Simon 2020.1555–1584).

A C-192/18 ítélet az EUSZ 19. cikkéből vezette le a hatékony bírói jogvédelem és a bírói függetlenség követelményeit. A Bíróság a külső befolyástól való mentességet és a pártatlanságot a kinevezés, a szolgálati idő, az elmozdítás és a kizárás szabályaihoz kapcsolta. A miniszteri mérlegelést azért kifogásolta, mert a szolgálati idő meghosszabbításának feltételei nem voltak kellően objektívek, ellenőrizhetők, indokoltak és bíróságilag felülvizsgálhatók. A nyugdíjkorhatár csökkentését és a szolgálat meghosszabbításáról szóló döntést az elmozdíthatatlanság követelményével együtt értékelte. (Bíróság 2019b.102–125. pont; Bárd–Śledzińska-Simon 2020.1555–1584).

A C-619/18 ügy a Legfelsőbb Bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát és a köztársasági elnök mérlegelésén alapuló szolgálatiidő-meghosszabbítást érintette. A Bizottság az intézkedéseket az EUSZ 19. cikkével ellentétesnek tartotta. A Bíróság a legitim cél, az arányosság és az elmozdíthatatlanság követelményeit alkalmazta, továbbá kifogásolta az objektív és ellenőrizhető kritériumok, az indokolás és a bírói felülvizsgálat hiányát. A KRS részvétele önmagában nem ellensúlyozta e hiányokat, mert a Bíróság a testület függetlenségét és véleményének indokoltságát is vizsgálta. (Bíróság 2019a.71–96., 113–124. pont; Bogdanowicz–Taborowski 2020.306–327).

A C-791/19 ügyben a Bizottság a lengyel fegyelmi rendszer több, egymással összefüggő elemét kifogásolta. A Bíróság pontosan meghatározott fegyelmi tényállásokat, független és törvény által létrehozott fórumot, észszerű eljárási időt és a védelemhez való jog biztosítását követelte meg. Az ítélet az EUSZ 19. cikkét az EUMSZ 267. cikkével is összekapcsolta, mert az előzetes döntéshozatali kérelem miatt alkalmazható fegyelmi eljárás akadályozhatja az uniós bírósági együttműködést. A Fegyelmi Kamara helyzetét a Bíróság a 2017 utáni intézkedések összefüggésében vizsgálta. (Bíróság 2021.56–113., 134–163., 227–234. pont; Spieker 2022.777–812).

A C-204/21 ügyben a Bíróság a bírák szolgálati helyzete és a Fegyelmi Kamara mellett a bíróság törvény által létrehozott, független és pártatlan jellegének nemzeti vizsgálatát is értékelte. Kimondta, hogy e vizsgálat nem minősíthető fegyelmi vétségnek, és az uniós joggal ellentétes nemzeti norma mellőzésének akadályozása sérti az elsőbbség elvét. Az ügy így a bírói függetlenséget, az előzetes döntéshozatalt és az uniós jog elsőbbségét együttesen érintette. A bírák egyesületi és politikai tagságára vonatkozó adatok közzététele miatt a Charta 7. és 8. cikke, valamint a GDPR is a vizsgálat részévé vált. (Bíróság 2023.129–245., 283–349. pont; Bornemann 2023.302–321).

A C-448/23 ügy közvetlenül a lengyel Alkotmánybíróság 2021-es ítéleteit és a testület összetételét érintette. A Bíróság szerint az EUMSZ 258. cikke alapján az uniós jog autonómiáját, elsőbbségét, hatékonyságát és egységes alkalmazását sértő nemzeti bírói gyakorlat is vizsgálható. Az EUSZ 19. cikke alapján azt is megállapította, hogy a kinevezési szabálytalanságok miatt a testület nem felelt meg a független, pártatlan és törvény által létrehozott bíróság követelményének. Az ítélet így egy tagállami alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatát és összetételét is a kötelezettségszegési eljárás tárgyává tette. (Bíróság 2025.100–101., 113–141., 178–233., 273–294. pont; Koncewicz 2018.116–173).

Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése a hatékony bírói jogvédelem kötelezettségéhez kapcsolja az EUSZ 2. cikkében rögzített jogállamisági értéket. E

rendelkezésből és a Charta 47. cikkéből a függetlenség, a pártatlanság, az elmozdíthatatlanság, a törvény által létrehozott bíróság, az objektív döntési kritériumok, az indokolás és a bírói felülvizsgálat követelménye következik. Az EUMSZ 267. cikke kizárja az előzetes döntéshozatal fegyelmi retorzióval való akadályozását. A mércék ezért szerződési, alapjogi és ítélkezési forrásokból együttesen állnak össze. (Pech 2022.107–138; Bonelli 2022.30–58).

A standardok instrumentumai és kodifikációs rétegei

A lengyel ügyekben az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése központi szerződési mércévé vált, és az EUSZ 2. cikkében rögzített jogállamisági értéket a hatékony bírói jogvédelem követelményéhez kapcsolta. A Bizottság 2014-es közleménye a rendszerszintű veszély megelőzésére és az EUSZ 7. cikkéhez kapcsolódó politikai eljárásra helyezte a hangsúlyt. A 2019-es közlemények és a 2020-as jogállamisági jelentés többeszközös rendszert írtak le, amelyben az éves jelentések megelőző, a kötelezettségszegési eljárások pedig kikényszerítési funkciót töltenek be. (Taborowski 2019.59–88; Bonelli 2022.30–58).

A Bizottság 2016–2017-es lengyel ajánlásai az Alkotmánybíróság működőképességét, a KRS függetlenségét, a Legfelsőbb Bíróság szerkezetét, a bíróságok feletti miniszteri hatásköröket és a bírák idő előtti eltávolítását értékelték. A 2017. július 26-i ajánlás szerint az új törvények szerkezetileg aláásták a bírói függetlenséget és jelentős kedvezőtlen hatást gyakoroltak a bíróságokra. A későbbi keresetek e kifogásokat az EUSZ 19. cikkéhez, a Charta 47. cikkéhez és az EUMSZ 267. cikkéhez kapcsolták. (Európai Bizottság 2017.1–16; Pech–Wachowiec–Mazur 2021.1–43).

A másodlagos jog kiegészítő mércét adott a lengyel ügyekben. A rendes bíróságok nyugdíjkorhatár-ügyében az EUMSZ 157. cikke és a 2006/54/EK irányelv az eltérő bánásmód vizsgálatát tette lehetővé. A C-204/21 ügyben a GDPR és a Charta 7. és 8. cikke a bírák személyes adatainak közzétételéhez kapcsolódott. A keresetek így szerződési, alapjogi és másodlagos jogi rendelkezések együttes alkalmazására épültek. (Bíróság 2019b.102–125. pont; Bíróság 2023.283–349. pont).

A Velencei Bizottság és más európai standardképző szervek dokumentumai nem közvetlen kereseti alapként, hanem értelmezési háttérként jelentek meg. A C-791/19 ügyben a beavatkozó tagállamok az Európai Bírói Statútum Chartájára és a Velencei Bizottság 2020-as véleményére is hivatkoztak. E dokumentumokat az EUSZ 19. cikkéhez és a Charta 47. cikkéhez kapcsolódó uniós mércék értelmezéséhez használták. (Spieker 2022.777–812; Pech 2022.107–138).

A főbb tudományos művek részletes, kritikai elemzése

Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz tanulmánya szerint az uniós értékek „mégiscsak jog", mert az EUSZ 2. cikkében szereplő értékek konkrét szerződéses, másodlagos jogi és alapjogi követelményekben jelennek meg, ezért meghatározott feltételek mellett kötelezettségszegési keresetben is érvényesíthetők (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.3–121). A szerzők először az értékeket konkretizáló normákat azonosítják, majd az összefüggő jogsértések együttes kezelését indokolják, végül összetett kereset alkalmazását javasolják. A tanulmány jogforrásokra és esetekre épülő jogdogmatikai modellt dolgoz ki. A jogállamisági problémát a szerzők intézményi láncreakcióként értelmezik, a rendszerszintű jelleg megállapítása pedig náluk is kiválasztást és értékelést igényel. A későbbi lengyel keresetek több eleme megfelelt az általuk javasolt eljárási szerkezetnek.

Bonelli „Infringement Actions 2.0" című írása ezt a programot továbbfinomítja, részben támogatva, részben visszafogva azt (Bonelli 2022.30–58). A tanulmány központi tézise az, hogy a Bizottság a jogállamisági válságban nem maradhat a hagyományos, technikai EUMSZ 258. cikke szerinti eljárásnál, hanem „2.0"-ás, értékvédő, szerkezeti jogérvényesítésre kell áttérnie; ugyanakkor ezt nem lehet pusztán egy absztrakt az EUSZ 2. cikkére való hivatkozásra alapozni. Bonelli szerint a sikeres és bíróságilag fenntartható stratégia olyan „köztes" modell, amelyben az értéksérelem konkrétabb jogforrásokhoz – kiváltképp az EUSZ 19. cikkhez, a Charta 47. cikkéhez és adott esetben más uniós normákhoz – van kötve. Az érvelés a Bíróság hatáskörét és a bírói kikényszeríthetőség feltételeit az uniós jogrend védelmének intézményi szempontjaival együtt vizsgálja. A tanulmány jogdogmatikai és ítélkezési gyakorlatra épülő elemzés, amely intézményi-stratégiai szempontokat is tárgyal. Bizonyítási anyaga a portugál bírák ügyétől a lengyel és magyar jogállamisági ügyekig terjed. A C-619/18, C-791/19 és C-204/21 ügyekben az EUSZ 19. cikke, a Charta 47. cikke és az EUMSZ 267. cikke együtt szolgált a keresetek alapjául; kizárólag az EUSZ 2. cikkére épülő kereset nem indult. Bonelli a perstratégia korlátait, a bizonyítás követelményeit és a Bíróság önkorlátozó gyakorlatát hangsúlyozza. A politikai szelektivitás és a végrehajtási nehézségek a tanulmányban kisebb terjedelemben jelennek meg.

A Bogdanowicz–Schmidt-cikk 2018-ban, tehát még a legtöbb lengyel marasztaló ítélet előtt mutatta meg, hogyan lehetne az EUMSZ 258. cikkét hatékonyan használni jogállamisági válságban (Bogdanowicz–Schmidt 2018.1061–1100). A szerzők tézise szerint a Bizottság túl sokáig hitt a politikai dialógus elsődlegességében, miközben a jogállamisági válság természete már akkor is peresíthető uniós jogsértéseket termelt ki. Módszerük egyszerre konstrukciós és stratégiai – a meglévő jogforrások és a korábbi magyar ügyek alapján azt mutatják meg, hogyan

lehetne a jogállamisági problémákat bírói függetlenségi, alapjogi és kölcsönös bizalmi nyelvre fordítani. A rendes bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság későbbi ügyeiben a szerzők által javasolt több kereseti alap is megjelent. A tanulmány azt vizsgálja, hogy mely kereseti alapok alkalmasak bírósági eljárásra. A 2021 utáni alkotmánybírósági és elsőbbségi ügyekre időbeli okból nem terjed ki, ezért az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésére és az uniós jog autonómiájára épülő későbbi keresetek nem szerepelnek benne.

Bogdanowicz és Taborowski esettanulmánya a C-619/18 ítéletre és annak lengyelországi összefüggéseire összpontosít (Bogdanowicz–Taborowski 2020.307–327). A szerzők szerint a Bíróság nem követelte meg a bírói függetlenség sérelmének „rendszerszintű összeomlásként" való bizonyítását; elegendő volt, hogy az intézkedés sértse a bírák elmozdíthatatlanságát és a bíróságokba vetett bizalmat. Az esetkommentár a tényállást, a gyorsított eljárást, az ideiglenes intézkedéseket és az ítélet következményeit elemzi. Terjedelme egyetlen ügyre korlátozódik, ezért a C-791/19, C-204/21 és C-448/23 ügyekkel kialakult későbbi összefüggéseket nem tárgyalja.

Spieker a C-791/19 ügyet „acid test"-ként értelmezi, amely a bírói függetlenség, az uniós értékek és az elsőbbség kapcsolatát vizsgálja (Spieker 2022.777–812). Értelmezése szerint az ügy tárgya a fegyelmi mechanizmus politikai eszközzé alakításának uniós korlátozhatósága volt. A tanulmány együtt elemzi a fegyelmi szabályok pontosságát, a Fegyelmi Kamara helyzetét, az előzetes döntéshozatalra gyakorolt hatást és az elsőbbség elvét. A C-791/19 ügyben kialakított több követelmény később a C-204/21 ügyben is megjelent. Spieker az uniós értékeket és az elsőbbséget közvetlenebbül kapcsolja össze, mint az EUB, amely az ítéletben elsősorban az EUSZ 19. cikkére és a Charta 47. cikkére támaszkodott.

Pech, Wachowiec és Mazur a saját szóhasználatuk szerint a lengyel jogállamisági „összeomlás" öt évének uniós kezelését vizsgálják (Pech–Wachowiec–Mazur 2021.1–43). Arra a következtetésre jutnak, hogy a Bizottság későn és szűk körben reagált, a Tanács EUSZ 7. cikke szerinti eljárását pedig eredménytelennek értékelik. Elemzésük a Bizottság 2016–2017-es ajánlásaira, az EUSZ 7. cikke szerinti fejleményekre, a kötelezettségszegési perekre és a lengyel intézkedések időrendjére épül. Az Alkotmánybíróság átalakítását „elfoglalásként", a folyamat egészét pedig alkotmányos rendszerátalakításként írják le. Ezek a minősítések a szerzők kritikai értelmezését tükrözik.

Śledzińska-Simon és Bárd a „Teleos" metaforájával azt vizsgálják, hogy a kötelezettségszegési eljárás funkciója miként terjedhet túl az egyes ágazati normák kikényszerítésén (Śledzińska-Simon–Bárd 2019.439–445). Szerintük az EUMSZ 258. cikk alkalmazását az intézményi jogérvényesítés alapjait érintő jogsértésekhez is hozzá kell

igazítani. Az esszé a klasszikus és az értékvédelmi célú kötelezettségszegési eljárás közötti átmenetet fogalmi szinten tárgyalja; a bizonyítási és jogorvoslati kérdéseket nem részletezi.

Melanie Smith 2019-es elemzése a „Staring into the abyss" cím alatt arra figyelmeztet, hogy a jogállamisági válságban az uniós jognak „objektív" alapelvekre kell támaszkodnia, de ezek alkalmazása elkerülhetetlenül politikai környezetben történik (Smith 2019.561–576). Smith elemzése két, a lengyel ügyek vizsgálatában is alkalmazható szempontot emel ki. Az uniós normák meghatározzák az alkalmazható mércéket, aktiválásuk és időzítésük ugyanakkor intézményi döntésektől is függ. Smith elemzése nem az egyes lengyel ügyek részleteire, hanem az intézményi keretre összpontosít. A 2019 utáni, EUSZ 19. cikkére épülő ítélkezési gyakorlatra időbeli okból nem terjedhetett ki.

Az objektív standardok hiányának vagy részlegességének szerepe és a Bizottság motivációi

A 2017 utáni lengyel eljárások tételes uniós mércékre támaszkodtak. A C-192/18 és C-619/18 ügyekben az elmozdíthatatlanság, az objektív és ellenőrizhető döntési kritériumok, az indokolás és a bírói jogorvoslat követelménye szerepelt. A C-791/19 ügyben ehhez a fegyelmi tényállások pontossága, a független és törvény által létrehozott fegyelmi fórum, az észszerű idő, a védelemhez való jog és az EUMSZ 267. cikkéhez kapcsolódó retorzió tilalma társult. A C-204/21 ügy a bírói függetlenség és a bíróság törvény által létrehozott jellegének vizsgálatát, valamint az uniós joggal ellentétes nemzeti norma mellőzését érintette. Ezek az ügyek a bírói függetlenségi standardok fokozatos konkretizálását dokumentálják. (Bárd–Śledzińska-Simon 2020.1555–1584; Spieker 2022.777–812).

A mérlegelési elem elsősorban az EUSZ 2. cikkének alkalmazásánál és a „rendszerszintű" minősítésnél jelent meg. A Bizottságnak azt kellett értékelnie, hogy az egyes intézkedések mikor alkotnak uniós szempontból is releváns mintázatot. A 2014-es jogállamisági keret a „rendszerszintű veszély" felismeréséhez értékelő döntést kívánt meg, a 2019-es és 2020-as közlemények pedig ezt a vizsgálati szempontot intézményesítették. Az ilyen ügyekben a Bizottság mérlegelési mozgástere szélesebb, miközben a keresetnek továbbra is azonosítható uniós normákhoz kell kapcsolódnia. (Bonelli 2022.30–58; Pech 2022.107–138).

A szakirodalom az első intézményi motivációt az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás korlátaival kapcsolja össze. A Bizottság a 2014-es keretben és a 2017-es indokolt javaslatban először politikai figyelmeztető eszközöket alkalmazott, a Tanácsban azonban az eljárás nem zárult gyors döntéssel. Az EUMSZ 258. cikke szerinti út ezzel szemben bírósági kontrollt, ideiglenes intézkedést és gyorsított eljárást tett lehetővé. Bogdanowicz és Schmidt, valamint

Bonelli ezért a kötelezettségszegési eljárást az EUSZ 7. cikke mellett alkalmazható intézményi alternatívaként értelmezi. (Bogdanowicz–Schmidt 2018.1061–1100; Pech–Wachowiec–Mazur 2021.1–43).

A Bizottság indokolásaiban második intézményi motivációként a kölcsönös bizalom és a bírósági együttműködés fenntartása jelent meg. Az előzetes döntéshozatal és az egységes jogalkalmazás működését a Bizottság a nemzeti bíróságok függetlenségéhez kötötte. A C-204/21 és C-448/23 ügyekben az uniós jog elsőbbsége és az EUB ítéleteinek kötelező ereje is a keresetek tárgyát képezte. A hivatalos indokolás így a konkrét bírói függetlenségi követelményeket az uniós jogrend működésének feltételeivel kapcsolta össze. (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.3–121; Spieker 2022.777–812).

A hivatkozott források alapján harmadik normatív motivációként az uniós jogrend autonómiájának védelme azonosítható. A C-448/23 ítéletben a Bíróság összekapcsolta az EUMSZ 258. cikkét az autonómia, az elsőbbség, a hatékonyság és az egységes alkalmazás általános elveivel. A lengyel Alkotmánybíróság 2021-es ítéleteinek vizsgálata ezért nem valamely irányelv végrehajtására, hanem az uniós jogrend egységes és kötelező működésére irányult. Az „alkotmányos önvédelem” megjelölés a hivatkozott szakirodalom értelmezése. A Bíróság a kifogásokat az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséhez, 19. cikkéhez és az uniós jog általános elveihez kapcsolta. (Bíróság 2025.178–233. pont; Pech 2022.107–138).

Empirikus értékelés – kimutatható-e a PiS alatti diszproporció?

Ha a kérdést úgy tesszük fel, hogy „a PiS-kormány által vezetett Lengyelország ellen több, kifejezetten jogállamisági okú kötelezettségszegési eljárás indult-e, mint a korábbi lengyel kormányok alatt?”, akkor a válasz igen. A jelen fejezetben azonosított, jogállamisági/bírói függetlenség fókuszú eljárások mind a 2015 utáni időszakban keletkeztek. 2017-ben indult a rendes bíróságok-ügy, 2018-ban a Legfelsőbb Bíróság-ügy, 2019-ben a fegyelmi rezsim ügye, 2021-ben a „szájkosártörvény” ügye és az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti lépcső, 2021 végén pedig az Alkotmánybíróság elleni eljárás, amely 2023-ban bírósági referralig, 2025-ben marasztaló ítéletig jutott. A fejezetben alkalmazott szűk kódolás szerint valamennyi azonosított ügy a PiS-időszakban indult. (Pech–Wachowiec–Mazur 2021.1–43; Curos 2023.626–658).

A hivatalos dokumentumok önmagukban nem támasztják alá, hogy a különbség a konzervatív vagy szuverenista politikai identitásból következett. A Bizottság hivatalos dokumentumaiban a keresetek soha nem a kormány ideológiai profiljára épültek, hanem konkrét intézményi változtatásokra – bírák idő előtti nyugdíjazására, a mandátumok

meghosszabbításáról döntő diszkrecionális hatalomra, a fegyelmi rezsim politikai kontrollveszélyére, az EUMSZ 267. cikk használatának elrettentésére, a bíróság összetételének és a bírók kinevezésének ellenőrzését tiltó szabályokra és az uniós jog elsőbbségét tagadó alkotmánybírósági ítéletekre. A hivatalos dokumentumok alapján a keresetek közvetlen alapját nem a kormány konzervatív önmeghatározása, hanem az uniós bírói minimumokkal összeegyeztethetetlennek tartott intézkedések képezték. A politikai irányultság magyarázó háttérként vizsgálható, a kereseti jogalap azonban intézményi és normatív természetű volt. (Gersdorf–Pilich 2020.345–378; Koncewicz 2018.116–173).

A szakirodalom e ponton kétféle hangsúlyt tesz. Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz, valamint Pech és szerzőtársai rendszerszintű, illiberális-demokratikus visszalépésként keretezik a lengyel fejleményeket; e keretből azt a következtetést vonják le, hogy az ilyen politikai projektek több kötelezettségszegési eljárást válthatnak ki (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.3–121; Pech–Wachowiec–Mazur 2021.1–43). Bonelli ezzel szemben inkább azt hangsúlyozza, hogy az ilyen ügyek sikeres bírósági peresítése akkor tartható fenn, ha a rendszerkritika konkrét, igazolható jogi standardokkal kapcsolódik össze (Bonelli 2022.30–58). A két megközelítés eltérő elemzési szintet alkalmaz. Az eljárási adatok szerint a PiS-korszakban sűrűsödtek a jogállamisági tárgyú kötelezettségszegési eljárások. A „rendszerszintű igazságszolgáltatási átalakítás” a hivatkozott szakirodalom elemzési kategóriája, nem önálló ítéleti tényállás.

2023 után egyes eljárások folytatódtak, miközben a Bizottság a korrekciós intézkedéseket is értékelte. A kormányváltás önmagában nem zárta le automatikusan a korábbi kötelezettségszegési eljárásokat; az Alkotmánybíróság ügye például 2025 végén marasztaló ítélettel zárult. A Bizottság és a Bíróság a kormányváltástól függetlenül tovább vizsgálta a korábban keletkezett vagy fennmaradó, konkrét kötelezettségszegéseket. A Bizottság 2024. és 2026. évi dokumentumai a kormányzati együttműködést és a korrekciós intézkedéseket is figyelembe vették. Ezek alapján a politikai irányultság önmagában nem ad teljes magyarázatot az uniós reakciók változására. (Európai Bizottság 2024.1–2; Európai Bizottság 2026.4–8).

A 2024–2026 közötti helyreállítás és annak korlátai

A 2023 végén hivatalba lépett kormány 2024 februárjában jogállamisági cselekvési tervet mutatott be, és vállalta az uniós, valamint strasbourgi bírói döntések végrehajtását. A Bizottság 2024. május 29-én visszavonta a 2017-es indokolt javaslatát, mert megítélése szerint már nem állt fenn az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése értelmében vett egyértelmű veszélye a jogállamiság súlyos megsértésének. A Bizottság indokolása előretekintő kockázatértékelésre

épült. A politikai eljárás lezárása a kormány vállalásaira és megkezdett intézkedéseire reagált, miközben a folyamatban lévő bírósági ügyek és a korábbi ítéletek végrehajtási kötelezettsége fennmaradt (Európai Bizottság 2024.1–2).

A 2025. december 18-i C-448/23 ítélet ezt az eljárási különbséget is szemlélteti. A Bíróság a politikai környezet megváltozása ellenére végigvitte a keresetet, noha Lengyelország az eljárás későbbi szakaszában a bizottsági kifogásokat már nem vitatta. A marasztalás szerint az Alkotmánybíróság 2021-es döntései megsértették az uniós jog autonómiáját, elsőbbségét, hatékonyságát és egységes alkalmazását, továbbá a Bíróság ítéleteinek kötelező erejét. A Bíróság azt is rögzítette, hogy az EUMSZ 258. cikke szerinti felelősség független attól, mely állami szerv okozza a jogsértést; alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat is lehet kötelezettségszegés forrása (Bíróság 2025.100–101., 203–233. pont).

Az ítélet második súlypontja a törvény által létrehozott, független és pártatlan bíróság követelménye. A három alkotmánybíró 2015. decemberi megválasztásának, valamint az Alkotmánybíróság elnöke 2016. decemberi kijelölésének súlyos szabálytalanságai a Bíróság szerint objektíve alkalmasak voltak arra, hogy a jogalanyokban jogos kétséget keltsenek a testület függetlenségével és pártatlanságával kapcsolatban. Az ítélet e részében a Bíróság nem a lengyel alkotmány értelmezésének általános felülvizsgálatát, hanem az uniós jog által megkövetelt bírósági minőséget vizsgálta (Bíróság 2025.273–294. pont; Koncewicz 2018.116–173).

A 2026-os bizottsági országjelentés már összetett, átmeneti állapotot mutat. A bírói függetlenség lakossági és vállalati megítélése javult, és a fegyelmi eljárásoknak a bírói döntések tartalmához kötött része megszűnt. Ugyanakkor a bírói tanács reformjáról elfogadott törvényt az államfő 2026 februárjában megvétózta; a 2018 után kinevezett bírák helyzetének rendezése továbbra is ütközik az elmozdíthatatlanság és a törvényes kinevezés közötti feszültségbe; a Legfelsőbb Bíróság vezetésével és összetételével kapcsolatos viták sem zárultak le. A jelentés ezért csak részleges előrehaladást állapít meg a cselekvési terv végrehajtásában (Európai Bizottság 2026.4–8).

A C-521/21 ügyben 2026. március 24-én hozott ítélet szerint a bíró kinevezésében részt vevő Országos Igazságszolgáltatási Tanács függetlenségi hiánya és a sikertelen pályázók hatékony jogorvoslatának elmaradása önmagában nem tesz automatikusan minden érintett bírót nem függetlenné. Az eljáró bíróságnak az összes kinevezési körülményt együttesen kell értékelnie. A Bíróság ezzel egyedi és az összes kinevezési körülményt figyelembe vevő vizsgálatot követelt meg, nem pedig a 2018 utáni kinevezések kollektív érvénytelenítését (Bíróság 2026; Európai Bizottság 2026.6).

A helyreállítási szakaszban két eltérő eljárási fejlemény figyelhető meg. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás lezárásakor a Bizottság figyelembe vette a kormányzati együttműködést és a bejelentett intézkedéseket. A C-448/23 ügyben hozott marasztalás, a 2026-os országjelentés és a kinevezési kérdések további bírói vizsgálata ezzel párhuzamosan a fennmaradó kötelezettségszegésekre irányult. A vizsgált források alapján a Bizottság jogérvényesítési prioritásait politikai és stratégiai megfontolások is alakíthatják, míg a Bíróság előtti marasztalás konkrét, ellenőrizhető uniós jogi kötelezettségekhez kötődik (Bonelli 2022.30–58; Európai Bizottság 2026.4–8).

Következtetések

A Bizottság a 2014–2017 közötti politikai figyelmeztető és értékelő eszközök mellett fokozatosan nagyobb szerepet adott a bírósági eljárásoknak. A keresetekben az EUSZ 2. cikkében rögzített értékeket az EUSZ 19. cikkéhez, az Alapjogi Charta 47. cikkéhez, az EUMSZ 267. cikkéhez, az elsőbbség és az autonómia elveihez, valamint egyes másodlagos jogi normákhoz kapcsolta. A lengyel perekben alkalmazott mércék így tételes uniós jogi rendelkezésekre és az EUB ítélkezési gyakorlatára épültek. (Bogdanowicz–Schmidt 2018.1061–1100; Bonelli 2022.30–58).

A szakirodalomban két kiegészítő megközelítés jelenik meg. Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz a több, egymással összefüggő jogsértés együttes bemutatását hangsúlyozza. Bonelli szerint az ilyen kereset akkor tartható fenn a Bíróság előtt, ha az állított értéksérelem konkrét, igazolható normákhoz kapcsolódik. A lengyel keresetekben a Bizottság az EUSZ 19. cikkére, a Charta 47. cikkére, az EUMSZ 267. cikkére és az elsőbbség elvére hivatkozott, miközben az intézkedéseket összefüggésükben is bemutatta. (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.3–121; Bonelli 2022.30–58).

A fejezetben alkalmazott kódolás szerint a PiS-időszakban nőtt a jogállamisági tárgyú kötelezettségszegési eljárások száma és súlya. Ebből önmagában nem következik, hogy a Bizottság ideológiai alapon választotta ki Lengyelországot. A hivatalos keresetek az igazságszolgáltatás szerkezetét, a bírák szolgálati helyzetét, a fegyelmi rendszert, az előzetes döntéshozatalt és az uniós jog elsőbbségét érintő konkrét intézkedésekre, valamint az EUMSZ 258–260. cikkére épültek. A lengyel ügyek ezért az e tárgyú uniós ítélkezési gyakorlat meghatározó precedensei közé tartoznak. (Curos 2023.626–658; Pech–Wachowiec–Mazur 2021.1–43).

A vizsgált források alapján nem lezárt az EUSZ 2. cikk közvetlen bírói érvényesíthetőségének terjedelme, valamint az, hogy a Bizottság milyen arányban alkalmazza

majd az EUMSZ 260. cikk szerinti végrehajtási szankciót az ideiglenes intézkedésekhez és a beszámítás gyakorlatához képest. A C-448/23 ítélet után a tagállami alkotmánybíróságok és a Bíróság közötti hatásköri vita további alakulása sem lezárt. Az ítélet a primátus tagadását és a Bíróság által szabálytalannak ítélt összetételű alkotmánybíróság működését közvetlenül a kötelezettségszegési eljárás tárgyává tette. Ez az ítélet a későbbi jogállamisági jogérvényesítésben is hivatkozási alap lehet. (Bíróság 2025.203–233., 273–294. pont; Európai Bizottság 2026.4–8).

XVI. Lettország

Bevezetés

A lett eset alapvető tanulsága, hogy az Európai Unió jogállamisági ellenőrzését három, egymástól elkülönítendő szinten kell vizsgálni. Az EUMSZ 258–260. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárás konkrét és bíróilag kikényszeríthető uniós kötelezettség megsértésére épül. Az éves jogállamisági jelentés ezzel szemben preventív, nem peres monitoringeszköz, amely az igazságszolgáltatás, a korrupcióellenes keret, a médiapluralizmus és a fékek és ellensúlyok állapotát értékeli. Végül az EUSZ 7. cikke politikai jellegű, súlyos és rendszerszintű értéksérelem kezelésére szolgáló mechanizmus. Lettországgal szemben nem bontakozott ki a lengyel vagy magyar ügyekhez hasonló, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésére épülő jogállamisági kötelezettségszegési ügysor, és nem indult EUSZ 7. cikke szerinti eljárás sem.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy Lettországban ne lennének jogállamisági kockázatok. A szakirodalom a bírósági költségvetés feletti végrehajtói befolyást, az Igazságszolgáltatási Tanács vezetője elleni politikai támadásokat, az Alkotmánybíróság döntéseinek delegitimálását és egyes bírói kinevezések parlamenti átpolitizálását azonosította. A 2026-os bizottsági országjelentés már kifejezett ajánlást tart fenn a Legfelsőbb Bíróság bíráinak kinevezésével szembeni indokolatlan politikai befolyás elleni garanciák megteremtésére. A lett rendszer tehát nem rendszerszintű leépülésként, hanem intézményi sérülékenységek és korrekciós reformok együttéléseként írható le (Monciunskaite 2022b.135–148; Európai Bizottság 2026.2–6).

A standardok nem egyetlen kódexben találhatók. Az EUSZ 2. cikke rögzíti a jogállamiság értékét; az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése, a Charta 47. cikke, az EUMSZ 267. cikke, az uniós jog elsőbbségének és hatékony érvényesülésének elve, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlata teszi azt konkrétan alkalmazhatóvá. A 2020/2092 rendelet 2. cikke ezen túl jogszabályi fogalommeghatározást is ad. Az objektivitás ezért nem azonos a teljes mérlegelésmentességgel – a jogi minimumok ellenőrizhetők, de az eljárás megindításának időzítése, a vizsgált ügyek kiválasztása és a politikai eszközök igénybevétele bizottsági mérlegelést tartalmaz (Pech 2022.111–126; Bonelli 2022.33–55).

A lett anyag nem támasztja alá azt a tételt, hogy a konzervatív vagy szuverenista önmeghatározás önmagában több jogállamisági kötelezettségszegési eljárást vált ki. Lettországban jelen volt nemzeti-konzervatív és populista politika, sőt az Alkotmánybíróságot érő támadások egy része ilyen szereplőkhöz kötődött, mégsem indult rendszerszintű jogállamisági kötelezettségszegési eljárás. A technikai kötelezettségszegési ügyek — például a

közjegyzői állampolgársági feltétel vagy az elektronikus hírközlési kódex késedelmes átültetése — meghatározott belső piaci, illetve jogharmonizációs kötelezettségekről szóltak. A lett példa inkább a Bizottság esetleges alulreagálásának kritikáját erősíti – Monciunskaite szerint az éves jelentések sokáig nem kapcsolták össze a különállónak bemutatott bírói függetlenségi incidenseket (Monciunskaite 2022b.146–149).

A vizsgálat tárgya és módszere

Az elemzés a jogállamiság miatt indított kötelezettségszegési eljárás fogalmát szűken használja. Ide azok az EUMSZ 258. cikke alapján indított ügyek tartoznak, amelyekben a Bizottság a nemzeti igazságszolgáltatás függetlenségét, a hatékony bírói jogvédelmet, az uniós bírósághoz fordulás szabadságát, az uniós jog elsőbbségét vagy más, a jogállamiság magját alkotó, bíróilag kikényszeríthető uniós normát érvényesít. Nem sorolható automatikusan ide minden kötelezettségszegési eljárás pusztán azért, mert a Bíróság az uniós jog betartását a jogállamiság általános követelményével kapcsolja össze. A szabályos jogátültetés kikényszerítése is a törvényességet szolgálja, de ettől még nem válik a tagállami alkotmányos rendszer elleni jogállamisági üggyé (Bonelli 2022.30–38; Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.82–91).

A forrásbázis bibliográfiai és tartalmi ellenőrzése két szinten történt. A bibliográfiai adatok alapját az országonkénti bibliográfia, valamint kiadói, egyetemi és folyóirat-nyilvántartások adják. Az ügyek az EUR-Lex és a Bíróság hivatalos adatbázisa, az éves helyzetértékelés pedig a Bizottság lett országfejezetei alapján azonosíthatók. A tudományos állítások alapját lektorált folyóiratcikkek és az Oxford University Press által kiadott kézikönyvfejezet adják. Sajtó- és civil szervezeti anyag csak az ellenőrzött tudományos művekben feldolgozott tényanyag hátttereként jelenik meg, önálló bizonyító forrásként nem.

A kiinduló bibliográfiában szereplő The Application of EU Rule of Law Standards to Member States – Lithuania and Latvia in the Spotlight című, Beatrice Monciunskaite nevéhez és a Hague Journal on the Rule of Law 2022-es évfolyamához rendelt tétel ezen a címen nem található meg sem a folyóirat kiadói nyilvántartásában, sem a szerző intézményi publikációs listáján. A bibliográfiai tévedés valószínűleg két valódi tanulmány összevonásából ered. Az ellenőrizhető HJRL-cikk címe To Live and to Learn – The EU Commission’s Failure to Recognise Rule of Law Deficiencies in Lithuania, a lett viszonyokat pedig The Risks to Judicial Independence in Latvia – A View Eighteen Years Since EU Accession címen a Croatian Yearbook of European Law and Policy közölte. Az elemzés mindkét, kétszeresen ellenőrzött művet felhasználja (Monciunskaite 2022a.49–72; Monciunskaite 2022b.129–149).

Ziemele, Spale és Jurcēna fejezetének bibliográfiai adatai a következők. Ineta Ziemele, Alla Spale és Laila Jurcēna The Constitutional Court of the Republic of Latvia című fejezete 2020-ban jelent meg a The Max Planck Handbooks in European Public Law, Volume III – Constitutional Adjudication – Institutions című kötet 505–564. oldalán. A DOI 10.1093/oso/9780198726418.003.0010. A fejezet egyszerre történeti, intézményi és európai jogi elemzés, ezért a lett alkotmányossági kontroll szerkezetének bemutatásakor elsődleges szakirodalmi támpont (Ziemele–Spale–Jurcēna 2020.505–564).

2. A jogállamisági standardok uniós jogi szerkezete

Az EUSZ 2. cikke az Unió alapértékei között nevezi meg a jogállamiságot, a demokráciát, az emberi méltóságot, a szabadságot, az egyenlőséget, az emberi jogok tiszteletét és a kisebbségekhez tartozó személyek jogait. A rendelkezés normatív, de magas absztrakciós szintű. Önmagában nem sorolja fel valamennyi olyan intézményi feltételt, amelynek hiánya kötelezettségszegést eredményez. A Bíróság ezért a jogállamiságot olyan szerződési rendelkezésekkel kapcsolta össze, amelyek konkrét kötelezettséget írnak elő. A legfontosabb ilyen kapocs az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése – a tagállamoknak biztosítaniuk kell az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony bírói jogvédelmet (Pech 2022.111–119; Bíróság 2018.32–37. pont).

Az *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ügyben kialakított mérce szerint minden olyan nemzeti bíróságnak, amely uniós jogot alkalmazhat, meg kell felelnie a függetlenség követelményének. A külső függetlenség azt követeli, hogy a bíróság autonóm módon, hierarchikus alárendeltség és külső utasítás nélkül döntsön; a belső függetlenség a felekkel szembeni pártatlanságot és az objektív eljárási szabályokat jelenti. E minimumot egészíti ki a Charta 47. cikke a konkrét uniós jogi jogok érvényesítésekor, továbbá az EUMSZ 267. cikke, amely a nemzeti bíróság és a Bíróság közötti előzetes döntéshozatali párbeszédet védi (Bíróság 2018.38–44. pont; Bonelli 2022.39–46).

A standard további elemei a törvény által létrehozott bíróság, a bírák elmozdíthatatlansága, a kinevezési és fegyelmi eljárások objektív, előre meghatározott szabályai, a végrehajtó és törvényhozó hatalom befolyásával szembeni garanciák, valamint a hatékony bírói felülvizsgálat. Ezek a követelmények nem egyetlen ítéletből származnak, hanem egymásra épülő ítélkezési gyakorlatból. A jogállamiság uniós mércéje ezért egyszerre írott és esetjogi – az írott jog kijelöli a kötelezettséget, a bírói gyakorlat pedig konkretizálja annak intézményi tartalmát (Pech 2022.119–126; Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.91–108).

A 2020/2092 rendelet 2. cikk a) pontja tovább csökkentette a fogalmi bizonytalanságot. A jogállamiság körébe sorolja a törvényességet, a jogbiztonságot, a végrehajtó hatalom önkényességének tilalmát, a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelmet, a hatalmi ágak szétválasztását, valamint a törvény előtti egyenlőséget és a megkülönböztetés tilalmát. A rendelet közvetlen célja az uniós költségvetés védelme, ezért nem általános szankció minden jogállamisági hiányosságra; intézkedéshez a költségvetéssel fennálló kellően közvetlen kapcsolat szükséges. Mégis jelentős, mert tételes jogszabályban összegzi az addig szerződési és esetjogi rétegekben megjelenő magkövetelményeket (Grabowska-Moroz 2022.104–120; Bíróság 2022.154–193. pont).

Az EUMSZ 258–260. cikke nem határozza meg külön a „jogállamisági kötelezettségszegés” kategóriáját. A Bizottság bármely uniós jogi kötelezettség megsértése miatt indíthat eljárást, és széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik abban, hogy mikor küld felszólító levelet, mikor ad indokolással ellátott véleményt, illetve mikor fordul a Bírósághoz. E mérlegelés nem teszi politikai véleménnyé a kereset jogalapját – a Bíróság előtt a Bizottságnak pontosan meg kell jelölnie a megsértett normát és bizonyítania kell a tagállami mulasztást vagy jogsértést. A politikai prioritás és a jogi megalapozottság tehát két külön kérdés (Bonelli 2022.33–40, 52–55).

3. A lett alkotmányos és igazságszolgáltatási rendszer

Lettország alkotmányos identitásának kiindulópontja az 1922-ben elfogadott Satversme, amelyet a függetlenség helyreállítása után ismét hatályba léptettek. A történeti folytonosság különös jelentőséget adott a demokratikus államiság és a szuverenitás fogalmának. A Satversme 1. cikke Lettországot független demokratikus köztársaságként határozza meg; az Alkotmánybíróság ebből a rendelkezésből és az alkotmány egészéből vezette le a demokratikus jogállam olyan általános elveit, mint a jogbiztonság, a bizalomvédelem, az arányosság, a hatalmi ágak elválasztása és a bírósághoz fordulás joga (Ziemele–Spale–Jurcēna 2020.505–510, 548–552).

A rendes bírósági szervezet háromszintű – járási vagy városi bíróságok, regionális bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság működik, mellettük külön közigazgatási bírósági fórumokkal. A Satversme 83. cikke kimondja, hogy a bírák függetlenek és kizárólag a törvénynek vannak alárendelve. A bírói igazgatásban mégis megoszlanak a hatáskörök az Igazságszolgáltatási Tanács, az Igazságügyi Minisztérium, a Bírósági Igazgatás, a Legfelsőbb Bíróság és a parlament között. Ez a többszereplős modell képes egyensúlyt teremteni, de a

költségvetési és kinevezési jogosítványokon keresztül politikai befolyásnak is teret engedhet (Monciunskaite 2022b.131–136).

Az Alkotmánybíróság létrehozása hosszú alkotmánytörténeti késedelem után, 1996-ban valósult meg; első ítéletét 1997-ben hozta. A Satversme 85. cikke és az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján felülvizsgálhatja a törvények és más normatív aktusok alkotmányosságát, valamint a nemzetközi szerződések és az uniós jogi összefüggésben alkalmazott nemzeti szabályok alkotmányos megfelelését. Az absztrakt normakontroll mellett bírósági kezdeményezés és 2001 óta egyéni alkotmányjogi panasz is lehetséges, ha a jogszabály közvetlenül sérti az indítványozó alapjogát és a rendes jogorvoslatokat kimerítette (Ziemele–Spale–Jurcēna 2020.510–531).

A hét alkotmánybírót tíz évre választják. Három jelöltet legalább tíz parlamenti képviselő, kettőt a kormány, kettőt a Legfelsőbb Bíróság állít, de valamennyi kinevezéshez a Saeima szavazata szükséges. A többcsatornás jelölés elvileg pluralizálja a testületet, ugyanakkor a parlamenti végső döntés a pártpolitikai alku lehetőségét is megteremti. Ziemele, Spale és Jurcēna hangsúlyozza, hogy a lett alkotmánybíráskodás legitimációja nemcsak a kinevezés formális szabályain, hanem az indokolt döntéseken, az ítéletek kötelező erején és az európai bíróságokkal folytatott jogi párbeszéden nyugszik (Ziemele–Spale–Jurcēna 2020.520–540, 552–560).

Az Alkotmánybíróság az uniós jogot nem külső, az alkotmánnyal versengő rendszerként, hanem az európai jogi tér részeként kezeli. A csatlakozási felhatalmazás, a Satversme alapelvei és az uniós tagságból eredő kötelezettségek összehangoló értelmezést igényelnek. A bíróság maga is fordult előzetes döntéshozatalért a Bírósághoz; ez azt jelzi, hogy a nemzeti alkotmányossági kontroll és az uniós jog elsőbbsége nem szükségképpen zéróösszegű konfliktus. A lett modell inkább a párbeszédet, az alapjogi mércék kölcsönös figyelembevételét és a nemzeti identitás arányos védelmét helyezi előtérbe (Ziemele–Spale–Jurcēna 2020.545–560).

4. A lett bírói függetlenség az akadémiai kritika tükrében

Monciunskaite lett tanulmánya azért fontos, mert vitatja azt a kedvező összképet, amelyet a Bizottság első jogállamisági országjelentései közvetítettek. A szerző nem állítja, hogy Lettországban a magyar vagy lengyel rendszerhez hasonló, központilag koordinált bíróságfoglalás történt volna. Azt állítja viszont, hogy több, egymással összefüggő politikai beavatkozás gyengítette a bíróságok intézményi függetlenségét, és ezek különálló incidensként történő kezelése elfedi a kockázat halmozódását (Monciunskaite 2022b.129–131, 146–148).

Az első strukturális probléma a bírósági költségvetés feletti végrehajtói befolyás. Az Igazságügyi Minisztérium és a végrehajtó hatalom szerepe a források tervezésében és elosztásában önmagában nem sérti a bírói függetlenséget, ha átlátható eljárás, érdemi bírói részvétel és a működéshez szükséges források biztosítása kíséri. A kockázat akkor keletkezik, ha a bírósági vezetők intézményi álláspontja pénzügyi függőségen keresztül közvetetten szankcionálható, vagy az Igazságszolgáltatási Tanács nem rendelkezik valós befolyással a költségvetési döntésekre (Monciunskaite 2022b.132–136, 148).

A második kockázat az Igazságszolgáltatási Tanács vezetője és az igazságügyi miniszter közötti konfliktus volt. A tanulmány szerint a miniszter nyilvános bírálata túlment a szakpolitikai vitán, és személyes-politikai nyomásgyakorlás benyomását keltette egy olyan bírói vezetővel szemben, aki a rendszer hiányosságairól fogalmazott meg kényelmetlen véleményt. Az uniós standard nem tiltja a bíróságok teljesítményének politikai kritikáját. A határ ott húzódik, ahol a végrehajtó hatalom a személyes delegitimálást, a költségvetési függést vagy a kinevezési jogosítványokat a bírói önigazgatás álláspontjának megtorlására használhatja (Monciunskaite 2022b.135–138).

A harmadik problémacsoport az Alkotmánybíróság elleni 2020–2021-es politikai reakció. A testület az azonos nemű párok egyik tagjának szülői szabadságával kapcsolatban olyan döntést hozott, amely heves parlamenti ellenállást váltott ki. Egy másik, a közigazgatási-területi reformot érintő ítélet szintén politikai konfliktushoz vezetett. Egyes képviselők az ítéletek figyelmen kívül hagyását vagy az Alkotmánybíróság megszüntetését vetették fel. A jogállamisági probléma nem a döntések konzervatív kritikája volt, hanem az alkotmányos ítéletek kötelező erejének és a bíróság intézményi létének megkérdőjelezése (Monciunskaite 2022b.138–142).

A negyedik terület a kinevezési eljárások politizálódása. Az Alkotmánybíróság egyik megüresedett helyének betöltése elhúzódott, és a parlamenti vita összekapcsolódott a testület vitatott ítéleteivel. A Legfelsőbb Bíróság bírójelöltjének 2022-es parlamenti elutasítása pedig rámutatott arra, hogy a Saeima indokolási kötelezettség és hatékony jogorvoslat nélkül térhet el a szakmai kiválasztás eredményétől. Az egyedi politikai szavazás nem automatikusan jogellenes, de az indokolás, az objektív kritériumok és a felülvizsgálhatóság hiánya jogos kétséget kelthet abban, hogy a kinevezés érdemi szakmai alapokon nyugszik-e (Monciunskaite 2022b.142–146; Európai Bizottság 2026.3–5).

A szerző tágabb következtetése szerint a lett pártrendszer volatilitása és a populista, intézményellenes retorika növelte a bíróságokkal szembeni politikai támadások valószínűségét. Ezt azonban nem szabad a konzervativizmus és a jogállamiság hiányának azonosítására

használni. A vizsgálatban szereplő jogállamisági határvonal a bírósági döntések vitatása és a bíróságok független döntési képességének gyengítése között húzódik. A nemzeti-konzervatív közpolitikai célok demokratikusan képviselhetők; az ítéletek végrehajtásának megtagadása, a bíróság megszüntetésével való fenyegetés vagy a kinevezési eljárás megtorló használata viszont már intézményi kérdés (Monciunskaite 2022b.146–149).

5. A Bizottság jogállamisági értékelése és annak változása

A 2020-ban bevezetett éves jogállamisági mechanizmus valamennyi tagállamot azonos négy pillér mentén vizsgálja. Ez a horizontális megközelítés részben a kettős mérce vádjára adott intézményi válasz – nemcsak a legsúlyosabb válsággal érintett államokról készül jelentés, hanem minden tagállam igazságszolgáltatásáról, korrupcióellenes rendszeréről, médiakörnyezetéről és alkotmányos fékjeiről. A jelentés ugyanakkor nem bírósági ítélet, nem állapít meg kötelezettségszegést és önmagában nem vezet szankcióhoz. Preventív diagnózist és reformajánlást ad (Grabowska-Moroz 2022.94–105; Monciunskaite 2022a.54–60).

Monciunskaite litván tanulmánya általánosabb módszertani kritikát fogalmaz meg, amely Lettországra is alkalmazható. Ha a Bizottság a problémákat elszigetelt eseményekként írja le, nem tárja fel az intézményi összefüggéseket, és nem rendel hozzájuk világos ajánlásokat, a monitoring későn vagy túl gyengén jelez. A szerző szerint a látszólag jól teljesítő, politikailag együttműködő tagállamok hiányosságai könnyebben maradhatnak a radar alatt, mint az Unióval nyílt konfliktusban álló kormányoké. Ez nem a szuverenista államok elleni túlzott fellépés, hanem a „jó tanulóként” kezelt államokkal szembeni alulérzékenység hipotézise (Monciunskaite 2022a.60–70).

A lett tanulmány ugyanezt a kritikát konkretizálja. A 2020–2022-es országjelentések említettek korrupciós ügyeket és kinevezési vitákat, de a szerző szerint nem mutatták be kellő súllyal az Alkotmánybíróság elleni politikai támadások, a bírói önigazgatás vezetőjének delegitimálása és a kinevezési késedelmek közötti kapcsolatot. A Bizottság kedvező összképe ezért nem bizonyítja a kockázatok hiányát; inkább azt mutatja, hogy a monitoring forrásválasztása és értékelési nyelve önálló kritikai vizsgálatot igényel (Monciunskaite 2022b.146–148).

A későbbi országjelentések részben korrigálták ezt a hiányt. A 2025-ös jelentés ajánlást tett a Legfelsőbb Bíróság bíráinak kinevezési eljárásában a jogosulatlan politikai befolyással szembeni megfelelő garanciák megteremtésére. A 2026-os jelentés „némi előrehaladást” állapított meg – elkészült és a parlament elé került az a tervezet, amely lehetővé tenné a szakmai jelöltet elutasító parlamenti döntés megtámadását. Mivel a reform még nem lépett hatályba, az

ajánlás fennmaradt. Az Igazságszolgáltatási Tanács 2026 januárjában arra jutott, hogy a parlament bírói kinevezési döntései alkotmánybírósági kontroll alá vonhatók (Európai Bizottság 2025.2–5; Európai Bizottság 2026.3–5).

A 2026-os jelentés pozitív fejleményeket is rögzített. Elindult az Igazságügyi Akadémia, folytatódott a bíróságok digitalizációja, és kiterjesztették az állami jogi segítséget az alkotmányjogi panasz előkészítésére. Napirenden maradt a bírósági igazgatás egyes feladatainak az Igazságügyi Minisztériumtól az Igazságszolgáltatási Tanácshoz telepítése, ami a költségvetési és igazgatási autonómiát erősítheti. A bírói függetlenséget jónak vagy nagyon jónak érzékelők aránya 2026-ban a lakosság körében 50, a vállalkozások körében 52 százalék volt; ez javulás, de továbbra is közepes szint (Európai Bizottság 2026.2–7).

A jelentés további pillérei vegyes képet adnak. A lobbiszabályozás végrehajtásában csak korlátozott előrelépés történt, mert a kötelező érdekképviseleti nyilvántartás teljes működése késett. A korrupcióellenes intézményrendszer működőképes, de a magas szintű ügyek eredményessége és a közbeszerzési kockázatok folyamatos figyelmet igényelnek. A médiapluralizmus és a civil társadalom tere alapvetően nyitott, miközben a finanszírozási nehézségek, a negatív politikai narratívák és az információhoz jutás gyakorlati akadályai sérülékenységet okoznak. Ezek a témák a jogállamisági monitoring tárgyai, de nem mindegyik képezheti automatikusan EUMSZ 258. cikke szerinti kereset alapját (Európai Bizottság 2026.7–28).

6. A Lettországgal szembeni kötelezettségszegési ügyek jogi természete

A lett uniós jogérvényesítési profil lényegesen különbözik a lengyel vagy magyar jogállamisági ügysortól. Nem azonosítható olyan bizottsági keresetsorozat, amely a lett bíróságok szervezetének rendszerszintű átalakítását az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése alapján támadta volna. A Lettországgal szembeni kötelezettségszegési ügyek zöme a belső piaci szabadságok, az irányelvek átültetése, a környezetvédelem, a közlekedés vagy más ágazati uniós jog végrehajtásához kapcsolódott. Ez a megkülönböztetés nélkülözhetetlen – az EUMSZ 258. cikk alkalmazása önmagában nem bizonyít jogállamisági konfliktust.

A C-151/14. sz. *Bizottság kontra Lettország* ügyben a lett jog a közjegyzői hivatás gyakorlását lett állampolgársághoz kötötte. A Bizottság az EUMSZ 49. cikkében biztosított letelepedési szabadság megsértésére hivatkozott. Lettország azzal védekezett, hogy a közjegyzői tevékenység közhatalom gyakorlásához kapcsolódik, ezért az EUMSZ 51. cikk szerinti kivétel alkalmazható. A Bíróság ezt elutasította – a lett közjegyzői feladatok nem

jelentettek közvetlen és sajátos részvételt a közhatalom gyakorlásában, ezért az állampolgársági követelmény aránytalan korlátozás volt (Bíróság 2015.47–77. pont).

Az ügy közvetetten érinti a törvény előtti egyenlőséget és a diszkrimináció tilalmát, mégsem jogállamisági eljárás a jelen kutatás szűk értelmében. A kereset világos belső piaci normán alapult, és nem a lett bíróságok függetlenségét, az alkotmányos fékeket vagy a demokratikus intézményrendszert vizsgálta. Az ítélet azt is mutatja, hogy a szuverenitási vagy közhatalmi érv nem mentesít automatikusan az uniós gazdasági szabadságok alól, de a Bíróság a kivétel tárgyi feltételeit, nem pedig a lett kormány politikai irányultságát értékelte (Bíróság 2015.52–77. pont).

A C-454/22. sz. ügyben Lettország nem ültette át határidőben teljes körűen a 2018/1972/EU európai elektronikus hírközlési kódexet, és nem közölte valamennyi átültető intézkedést. A Bíróság az EUMSZ 258. cikke és 260. cikk (3) bekezdése alapján megállapította a kötelezettségszegést és átalányösszeg megfizetésére kötelezte az államot. A döntés szerint a tartós átültetési mulasztás a törvényességet sérti egy jogon alapuló Unióban, ezért tényleges és visszatartó szankciót indokolhat. Ugyanakkor az ügy ágazati jogharmonizációs mulasztás volt, nem a lett alkotmányos rendszer jogállamisági minősítése (Bíróság 2024.36–58., 82–91. pont).

Az elektronikus hírközlési ügy összehasonlító jelentősége nagyobb, mint politikai jelentősége. Ugyanazon irányelv késedelmes átültetése miatt több, eltérő politikai irányultságú tagállammal — köztük Írországgal, Lengyelországgal, Portugáliával és Szlovéniával — szemben is párhuzamos kereset indult. Ez az eljárásfajta dokumentálható, objektív határidőhöz és értesítési kötelezettséghez kapcsolódik. Az ilyen ügyek nyers darabszámának összevetése ezért nem alkalmas annak bizonyítására, hogy a Bizottság ideológiai alapon céloz meg konzervatív államokat – az átültetési késedelem, az uniós szabályozás sűrűsége és az államigazgatási kapacitás erősebben magyarázza a számokat (Bíróság 2024.58–91. pont).

7. Uniós bírói ügyek, amelyek nem kötelezettségszegési eljárások

A lett jogállamisági helyzet megértéséhez olyan uniós ügyeket is figyelembe kell venni, amelyek nem az EUMSZ 258. cikke szerinti keresetek. Ezek megmutatják az uniós függetlenségi standard működését, de eljárásjogi szempontból nem sorolhatók a Bizottság által indított kötelezettségszegési ügyek közé. A kategóriák összemosása mesterségesen növelné a „Lettország elleni eljárások” számát és torzítaná az összehasonlítást.

A C-202/18. és C-238/18. sz. egyesített *Rimšēvičs és EKB kontra Lettország* ügyekben a lett korrupcióellenes hivatal ideiglenesen eltiltotta a lett jegybank elnökét feladatai ellátásától. A Bíróság nem kötelezettségszegési keresetet bírált el, hanem az Európai Központi Bankok

Rendszere és az EKB alapokmánya 14.2. cikkében biztosított különleges jogorvoslatot. A nagytanács megsemmisítette az eltiltó döntést, mert Lettország nem terjesztett elő elegendő bizonyítékot a jegybankelnöknek tulajdonított súlyos kötelességszegésre (Bíróság 2019.54–97. pont).

Az ítélet a központi banki függetlenség erős uniós védelmét mutatja. A nemzeti hatóságok korrupcióellenes fellépése legitim és szükséges, de az eurórendszer egyik döntéshozójának tényleges eltávolítása csak ellenőrizhető okok és bizonyítékok alapján történhet. A mérce objektív volt – a Bíróság nem a lett kormány politikai programját, hanem a különleges uniós intézményi garancia feltételeit vizsgálta. Az ügy egyúttal jelzi, hogy a jogállamiság nemcsak a bírói, hanem más, uniós feladatot ellátó nemzeti intézmények függetlenségén keresztül is védhető (Bíróság 2019.68–97. pont).

A lett Alkotmánybíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali ügyek szintén nem Lettország elleni eljárások. Az EUMSZ 267. cikke szerinti eljárásban a nemzeti bíróság az uniós jog értelmezését kéri, majd maga dönti el az alapügyet. Az ilyen ügyek — például a felsőoktatás államnyelvi szabályozásának vagy a személyes adatok nyilvánosságának uniós jogi korlátai — az alkotmányos és uniós mércék párbeszédét bizonyítják. Nem marasztaló keresetek, ezért az ideológiai szelektivitás statisztikájában nem számolhatók kötelezettségszegésként (Ziemele–Spale–Jurcēna 2020.552–560).

A kategóriák elhatárolása a kutatás egyik legfontosabb módszertani eredménye. A kötelezettségszegési keresetben a Bizottság vádló félként állít konkrét tagállami jogsértést; az előzetes döntéshozatalban a nemzeti bíróság kér jogértelmezést; a központi banki ügyben pedig az alapokmány különleges jogorvoslata működött; az éves jogállamisági jelentés végül nem peres monitoring. Csak az azonos eljárástípusok és azonos jogalapok összevetéséből lehet érvényes következtetést levonni az országok közötti bánásmódról.

8. Vannak-e objektív standardok, és hol találhatók?

Az első kutatási kérdésre a lett anyag alapján igenlő, de árnyalt válasz adható. Objektív standardok léteznek, ha objektív alatt előzetesen azonosítható, jogi mércével ellenőrizhető és bírói érveléssel alkalmazható követelményt értünk. Ilyen a bírák külső befolyástól való mentessége, az elmozdíthatatlanság, az objektív kinevezési és fegyelmi szabályok, a bírósághoz fordulás, az ítéletek kötelező ereje, a törvényesség, a jogbiztonság és a hatékony jogorvoslat. Nem objektív viszont olyan értelemben, hogy minden intézményi modellre egyetlen mechanikus szervezeti megoldást írna elő az Unió. A Bíróság funkcionális minimumot

ellenőriz, a tagállam pedig e minimumon belül intézményi autonómiát élvez (Pech 2022.119–128).

A második kérdésre az a válasz, hogy a mércék több instrumentumban rétegződnek. Az alapérték az EUSZ 2. cikkében, a hatékony bírói jogvédelem kötelezettsége az EUSZ 19. cikkében, a konkrét alapjogi garancia a Charta 47. cikkében, az uniós bírósági párbeszéd az EUMSZ 267. cikkében, a kikényszerítés eljárása az EUMSZ 258–260. cikkében található. A 2020/2092 rendelet meghatározza a jogállamiság fő összetevőit; az éves bizottsági jelentések és ajánlások pedig ezeket négy szakpolitikai pillérben operacionalizálják. Az esetjog összekapcsolja és konkretizálja az írott normákat (Grabowska-Moroz 2022.94–105; Pech 2022.111–126).

A lett alkotmányos rendben párhuzamos hazai standardok működnek. A Satversme 1. cikkéből levezetett demokratikus jogállamiság, a bírák függetlenségét biztosító 83. cikk, az Alkotmánybíróságot létrehozó 85. cikk és a tisztességes bírósági eljárást védő 92. cikk olyan belső mércét alkot, amely több ponton egybeesik az uniós követelményekkel. A lett Alkotmánybíróság ezért nem pusztán az uniós kontroll tárgya, hanem az uniós jogállamiság egyik nemzeti érvényesítője. E kettős beágyazottság csökkenti annak valószínűségét, hogy a viták kizárólag Brüsszel és a nemzeti szuverenitás konfliktusaként jelenjenek meg (Ziemele–Spale–Jurcēna 2020.548–560).

A standardok alkalmazása ugyanakkor kontextuális. A parlament részvétele a bírói kinevezésben önmagában nem jogsértő; a kérdés az, vannak-e szakmai kritériumok, indokolás, érdemi bírói tanácsi szerep és jogorvoslat. A végrehajtó részvétele a bírósági költségvetésben sem automatikusan tiltott; a kérdés a bírói működés tényleges autonómiája. A politikai kritika szabad; az ítélet végrehajtásának megtagadása vagy a bíróság megtorló megszüntetésével való fenyegetés már más minőség. Az objektivitás tehát strukturált jogi mérlegelést, nem számológépszerű automatizmust jelent.

9. Milyen motiváció érhető tetten a fellépésben vagy annak hiányában?

A Bizottság elsődleges jogi motivációja a tagállami kötelezettségek egységes végrehajtása. A közjegyzői ügyben a letelepedési szabadság, az elektronikus hírközlési ügyben az irányelv átültetése, a jogállamisági monitoringban pedig a kölcsönös bizalom és a nemzeti bíróságok uniós jogalkalmazó szerepe állt a középpontban. A tagállami bíróságok függetlensége azért uniós érdek, mert az uniós jog nagy részét nem uniós, hanem nemzeti bíróságok alkalmazzák. Ha azok nem függetlenek, sérül az előzetes döntéshozatali rendszer, a határokon átnyúló ítéletelismerés és az uniós jog egyenlő érvényesülése (Bonelli 2022.39–48).

A jogi motiváció mellett intézményi-stratégiai megfontolások is láthatók. A Bizottság korlátozott erőforrásokkal és széles mérlegelési jogkörrel választ az ügyek között. Előnyben részesítheti a bizonyítható, precedensértékű vagy több tagállamot érintő jogsértéseket; figyelembe veheti a tagállam együttműködését, a reformígéreteket és a politikai eszközök várható hatékonyságát. Ez a kapuőri szerep szelektivitást eredményez, de a szelektivitás önmagában nem bizonyít tiltott politikai megkülönböztetést. Annak bizonyításához azonos tényállású, azonos súlyú és azonos jogalapú ügyek eltérő kezelését kellene kimutatni (Bonelli 2022.52–56; Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.108–116).

A lett esetben a leginkább tetten érhető alternatív motiváció nem a túlzott szankcionálás, hanem az óvatos, együttműködés-orientált monitoring. Lettország kül- és biztonságpolitikai értelemben erősen integrált, alapvetően uniópárti állam, amely nem alakított ki tartós alkotmányos konfrontációt az uniós jog elsőbbségével. A Bizottság ezért a hiányosságokat hosszú ideig reformajánlásokkal és párbeszéddel kezelte. Monciunskaite kritikája szerint ez az együttműködő országkép hozzájárulhatott a problémák alulértékeléséhez (Monciunskaite 2022a.66–71; Monciunskaite 2022b.146–148).

A 2026-os fejlemények azt mutatják, hogy a Bizottság képes fokozatosan pontosítani a mércét anélkül, hogy azonnal peres útra lépne. A Legfelsőbb Bíróság kinevezési eljárására vonatkozó ajánlás konkrét – a parlament politikai elutasításával szemben megfelelő garanciát és jogorvoslatot kér. A lett jogalkotó tervezetet készített, az Igazságszolgáltatási Tanács pedig alkotmánybírósági kontrollt tart lehetségesnek. Ebben a szakaszban a párbeszéd arányosabb eszköznek tűnik, mint az EUMSZ 258. cikke szerinti kereset, mert a hiányosság korrekciója folyamatban van, és nincs bizonyított, rendszerszintű megtorló bírói politika (Európai Bizottság 2026.3–5).

A politikai motiváció kérdésére ezért nem adható bináris válasz. A Bizottság döntései politikai környezetben születnek, és az időzítés vagy prioritás nem vezethető le teljesen jogszabályból. A Bíróság előtti marasztalás azonban jogi bizonyítást igényel, az éves jelentés pedig nyilvános módszertan és minden tagállamra kiterjedő szerkezet alapján készül. A megfelelő kritika nem az, hogy nincsenek standardok, hanem az, hogy az azonosított standardok alkalmazásának következetességét, a források teljességét és az eljárási döntések indokait átláthatóbban kell bemutatni (Grabowska-Moroz 2022.111–138).

10. Konzervatív és szuverenista államok elleni eljárási diszproporció

A negyedik kutatási kérdés megválaszolásához először rögzíteni kell a függő változót. Más eredményre jutunk, ha minden nyitott kötelezettségszegési dossziét, csak a Bíróság elé vitt

ügyeket, az EUSZ 19. cikkére alapított kereseteket, az EUSZ 7. cikke szerinti eljárásokat vagy az éves jogállamisági ajánlásokat számoljuk. A nyers kötelezettségszegési darabszámot erősen befolyásolja az irányelvek száma, az átültetési késedelem, az államigazgatási kapacitás és az adott gazdaság szabályozási szerkezete. Ezért a darabszám önmagában nem mér ideológiai célzást.

A „konzervatív" és „szuverenista" kategória sem jogi szempontból rögzített és nem stabil. Lett kormánykoalíciókban rendszeresen részt vettek nemzeti-konzervatív szereplők, miközben a kormányok uniópárti, biztonságpolitikai integrációt támogató irányt követtek. Egyes képviselők populista vagy intézményellenes retorikája nem azonos az állam teljes politikájával. Ha az országokat utólag, a Bizottsággal kialakult konfliktus alapján minősítjük szuverenistának, körkörös lesz az érvelés – az eljárás maga válik a kategóriába sorolás bizonyítékává (Monciunskaite 2022b.129–131, 146–149).

A lett példa a legegyszerűbb diszkriminációs hipotézist cáfolja. A nemzeti-konzervatív és populista politika jelenléte, az azonos nemű párokat érintő alkotmánybírósági döntés elleni éles reakció, valamint a parlament bírói kinevezésekben betöltött politikai szerepe ellenére Lettországgal szemben nem indult a Lengyelországgal szembenihez hasonló, az EUSZ 19. cikkére épülő kötelezettségszegési ügysor. Ha az ideológiai címke önmagában döntő lenne, Lettországban több ilyen keresetet várnánk. Ehelyett az Unió technikai jogsértéseket perelt, a bírói függetlenségi kockázatokat pedig monitoringgal és ajánlással kezelte.

A lengyel és magyar ügyek nagyobb száma a vizsgált eljárási körben megállapítható. A hivatkozott szakirodalom ezt részben az érintett intézkedések összefüggésével és intenzitásával magyarázza. A szerzők elemzése szerint ezek az alkotmánybíróságot, a bírói tanácsot, a legfelsőbb bíróságot, a fegyelmi rendszert, a nyugdíjkorhatárt és az uniós jog elsőbbségét is érintették. Lettország esetében a szakirodalom súlyos incidenseket és szerkezeti kockázatokat azonosított, de nem írt le ezekhez hasonlóan átfogó, tartós állami intézkedéssort. Az eltérő tényállások miatt az eljárási intenzitás különbsége önmagában nem igazolja a kettős mérce fennállását (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.91–116; Bonelli 2022.46–55).

A lett esetből mindazonáltal az is következik, hogy a Bizottság egyenlő bánásmódja nem merülhet ki abban, hogy csak a legsúlyosabb válságokra reagál. A minden tagállamra kiterjedő monitoring akkor hiteles, ha a kisebb és korai kockázatokat is néven nevezi, összefüggésükben elemzi és követhető ajánlásokhoz köti. Monciunskaite bírálata éppen azt mutatja, hogy az Unió nem feltétlenül túl szigorú a szuverenista államokkal; lehet túl engedékeny az együttműködőnek tekintett, de valós intézményi problémákkal küzdő államokkal (Monciunskaite 2022a.66–72; Monciunskaite 2022b.146–149).

Tudományosan megalapozott diszproporciós állításhoz valamennyi tagállam többéves ügyeit egységes kódolással kellene feldolgozni – elkülönítve az átültetési, belső piaci, alapjogi és EUSZ 19. cikkre épülő ügyeket; mérve a jogsértés súlyát, időtartamát és rendszerszerűségét; előzetesen definiálva a kormány ideológiai besorolását; és ellenőrizve az államigazgatási kapacitást. A jelen országtanulmány ilyen uniós szintű oksági bizonyítást nem helyettesít. Lettország alapján csak az mondható ki, hogy az ideológiai célzás egyszerű hipotézisét az eset nem támasztja alá, míg a monitoring szelektív érzékenységének kritikáját igen.

Következtetések

Lettország nem rendszerszintű uniós jogállamisági válság esete, hanem olyan köztes példa, amelyben működő alkotmányos intézmények mellett valós sérülékenységek jelentek meg. A Satversme, az Alkotmánybíróság, a rendes bíróságok és az Igazságszolgáltatási Tanács képesek voltak a jogállami minimumok érvényesítésére, de a politikai kinevezési döntések, a végrehajtó költségvetési befolyása és a bíróságokat érő delegitimáló támadások korrekciót igényelnek. A 2026-os reformfolyamat azt jelzi, hogy e problémák jelenleg párbeszéddel és célzott garanciákkal kezelhetők (Ziemele–Spale–Jurcēna 2020.548–560; Európai Bizottság 2026.2–7).

Az első kérdésre – a jogállamisági kötelezettségszegési eljárások standardjai főként a független és pártatlan, törvény által létrehozott bíróság, a hatékony bírói jogvédelem, a bírák elmozdíthatatlansága, az objektív kinevezési és fegyelmi szabályok, az uniós bírósághoz fordulás szabadsága, valamint az uniós jog elsőbbsége és hatékony érvényesülése. A lett ügyek közül a C-151/14. és C-454/22. sz. kötelezettségszegési ügyek nem ezen rendszerszintű standardokra, hanem konkrét ágazati normákra épültek. A Rimšēvičs-ügy függetlenségi jelentőségű volt, de nem kötelezettségszegési eljárás.

A második kérdésre – a standardok az EUSZ 2. és 19. cikkében, a Charta 47. cikkében, az EUMSZ 267. és 258–260. cikkében, a 2020/2092 rendeletben, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlatában találhatók. A bizottsági országjelentések e normák preventív monitoringját végzik, de nem önálló jogalapjai egy marasztaló ítéletnek. A lett belső jogban a Satversme 1., 83., 85. és 92. cikke, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlata ad párhuzamos garanciát.

A harmadik kérdésre – nem az objektív standardok teljes hiánya, hanem a jogi és intézményi mérlegelés együttélése mutatható ki. A Bizottság időzítési és ügyválasztási döntéseit stratégiai, erőforrás- és együttműködési szempontok is alakítják. Lettországban ez inkább óvatos, preventív és részben alulérzékeny megközelítésben jelent meg. A megfelelő

ellenszer a nyilvános módszertan, az azonos helyzetek következetes összevetése, a források átláthatósága és az ajánlások végrehajtásának követése.

A negyedik kérdésre – Lettországból nem mutatható ki, hogy a konzervatív vagy szuverenista politika önmagában nagyobb számú jogállamisági kötelezettségszegési eljárást okozna. A lett ellenpélda azt mutatja, hogy ilyen politikai szereplők és intézményi konfliktusok jelenléte mellett is elmaradhat a rendszerszintű peres fellépés. Az eljárások koncentrációját megbízhatóbban magyarázza a jogsértések tárgya, súlya, halmozódása, az uniós joggal való nyílt konfliktus és a korrekció elutasítása. Az ideológiai szelektivitás lehetőségét nem lehet elvi alapon kizárni, de bizonyításához azonos tényállások kontrollált, uniós szintű összehasonlítása szükséges.

XVII. Litvánia

Bevezetés

Litvánia nem tartozik az Európai Unió rendszerszintű jogállamisági válsággal azonosított tagállamai közé, de ez nem jelenti a bírói függetlenségi és alkotmányos kockázatok hiányát. A 2019–2021 közötti időszakban a Legfelsőbb Bíróság egyik vezető bírájának kinevezése körüli parlamenti konfliktus, az Alkotmánybíróság három tagjának elhúzódó cseréje, a testület elnökét érő politikai támadások és a közszolgálati műsorszolgáltató feletti ellenőrzés megszerzésére irányuló törekvések együttesen olyan mintázatot alkottak, amelyet a Bizottság első országjelentései a szakirodalmi kritika szerint nem értékeltek kellő súllyal (Monciunskaite 2022.55–69). A 2026-os bizottsági jelentés már konkrétabban követi a bírói kinevezések átláthatóságát, a bírói és bírósági személyzet erőforrásait, a jogi segítségnyújtást, az ügyvédi titoktartást, a közmédia függetlenségét és a gyorsított jogalkotás terjedését (Európai Bizottság 2026a.2–7, 13–17).

A jogállamisági kötelezettségszegési eljárások jogi úton alkalmazható minimumai Litvánia esetében ugyanazok, mint valamennyi tagállamnál – a törvényesség, jogbiztonság, önkénytilalom, hatalommegosztás, egyenlőség, valamint a független és pártatlan bíróság előtti hatékony jogvédelem. A legfontosabb kötelező jogforrás az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése, összefüggésben az EUSZ 2. cikkével; konkrét uniós jogi jog gyakorlásakor ehhez társul a Charta 47. cikke, a nemzeti bíróságok uniós párbeszédét pedig az EUMSZ 267. cikke védi. A Bizottság eljárási felhatalmazása az EUMSZ 258–260. cikkéből ered. A standardok tehát nem hiányoznak, de több instrumentumban és az EUB esetjogában rétegződnek (Jarukaitis–Morkūnaitė 2021.47–72; Pech 2022.111–128).

Litvániával szemben 2026 augusztusáig nem azonosítható olyan, EUSZ 19. cikkére épített bizottsági keresetsor, amely a nemzeti igazságszolgáltatás rendszerszintű leépítését állítaná. A jelenleg releváns eljárások ágazati vagy eljárásjogi kötelezettségekre épülnek – 2025-ben például a Bizottság a 2016/343/EU irányelv hiányos átültetése miatt küldött felszólító levelet a büntetőeljárási ártatlansági vélelem és a tárgyaláson való jelenlét garanciáiról. Ez jogállamisági jelentőségű alapjogi ügy, de nem azonos a teljes bírósági rendszer függetlenségének megtámadásával (Európai Bizottság 2025b.8–9). A litván bíróságoktól érkező előzetes döntéshozatali ügyek viszont ténylegesen hozzájárultak az uniós függetlenségi standard konkretizálásához, különösen a bírói illetmény és az uniós bírójelölés terén (Bíróság 2024.40–58. pont; Bíróság 2025.49–90. pont).

A litván eset nem támasztja alá azt az egyszerű hipotézist, hogy a konzervatív vagy szuverenista politika önmagában több jogállamisági kötelezettségszegési eljárást von maga után. A 2016 után kormányzó Litván Paraszt- és Zöldszövetség nacionalista, tradicionalista és társadalompolitikai értelemben konzervatív elemeket használt, és a szakirodalom több intézményi konfliktust ehhez az időszakhoz köt, mégsem indult a Lengyelországgal szembenihez hasonló, az EUSZ 19. cikkére épülő keresetsor. Monciunskaite következtetése éppen az ellenkező irányú torzítás lehetőségét emeli ki – a Bizottság a korábban „jó tanulónak" tekintett, alapvetően uniópárti Litvánia kockázatait alulértékelhette (Monciunskaite 2022.49–54, 66–72). Az országtanulmány ezért ideológiai üldözést nem igazol, de a monitoring szelektív érzékenységének és az eljárási mérlegelés átláthatóságának problémáját igen.

Kutatási kérdések és módszer

Az elemzés a „jogállamiság miatti kötelezettségszegési eljárás" kifejezést szűken használja. Olyan EUMSZ 258. cikke szerinti ügyeket ért alatta, amelyekben a Bizottság a tagállami bíróságok függetlenségét, a hatékony bírói jogvédelmet, az uniós jog elsőbbségét, az előzetes döntéshozatal szabadságát vagy más, bíróilag kikényszeríthető jogállami minimumot érvényesít. Nem válik minden átültetési vagy belső piaci ügy rendszerszintű jogállamisági eljárássá attól, hogy az uniós jog betartása tág értelemben a törvényességet szolgálja. E fogalmi elhatárolás nélkül a kutatás összekeverné az ágazati megfelelési ügyeket az alkotmányos intézményrendszer elleni beavatkozásokkal (Bonelli 2022.30–40; Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.82–108).

A források ellenőrzése során két, az országonkénti bibliográfiában és a kiinduló forrásjegyzékben szereplő cím pontatlannak bizonyult. Jarukaitis és Morkūnaitė 2021-es Teisė-tanulmányának tényleges címe litvánul Teismų nepriklausomumo principas Europos Sąjungos teisės raidos kontekste, angolul The Principle of Judicial Independence in the Context of the Evolution of EU Law. A 118. kötet 47–72. oldalán jelent meg, DOI-ja 10.15388/Teise.2021.118.4. A megadott Judicial Independence in Lithuania – Establishing the Judiciary's Authority and Autonomy cím ezen szerzőpárhoz tartozó 2021-es Teisė-közleményként nem igazolható. Az elemzés a hitelesen azonosított tanulmányt használja, mert annak tárgya – az EUSZ 19. cikke, a Charta 47. cikke és az EUMSZ 267. cikke közötti kapcsolat – közvetlenül a kutatási kérdés magjához tartozik (Jarukaitis–Morkūnaitė 2021.47–72).

A The Application of EU Rule of Law Standards to Member States – Lithuania and Latvia in the Spotlight cím szintén nem azonosítható önálló, 2022-es Hague Journal on the Rule of Law cikként. A tartalmilag megfeleltethető litván tanulmány Beatrice Monciunskaite To

Live and to Learn – The EU Commission's Failure to Recognise Rule of Law Deficiencies in Lithuania című műve, amely a folyóirat 14. évfolyamának első számában, a 49–72. oldalon jelent meg, DOI: 10.1007/s40803-021-00166-2. A címet, évfolyamot, oldalszámot és DOI-t kiadói, nyílt archívumi és bibliográfiai rekord is megerősíti. A tanulmány a litván fejleményeket elemzi, ezért az eredetileg megjelölt forrás tartalmi funkcióját teljes mértékben betölti (Monciunskaite 2022.49–72).

Pūraitė-Andrikienė művének megadott adatai pontosak. A *Towards an Effective Constitution in Lithuania – the Role of the Constitutional Court* a *Review of Central and East European Law* 48. évfolyamának 2. számában, 2023-ban, a 134–165. oldalon jelent meg, DOI: 10.1163/15730352-bja10079. A kiadói rekordot a Vilniusi Egyetem intézményi nyilvántartása külön is megerősíti. A tanulmány azért meghatározó, mert az alkotmányossági kontroll hatékonyságát nem pusztán formális hatáskörként kezeli – a társadalmi-politikai környezet, a bíróság tényleges kompetenciái és a joggyakorlatban kialakuló „élő alkotmány" együttesét vizsgálja (Pūraitė-Andrikienė 2023.134–141, 160–165).

A vizsgálat a kijelölt alapművek mellett ellenőrzött tudományos forrásokra, az uniós szerződésekre, a 2020/2092 rendeletre, az EUB ítéleteire, valamint a Bizottság 2020–2026 közötti litván országfejezeteire és kötelezettségszegési közleményeire támaszkodik. A 2026-os jelentés 2026. július 17-i állapotot rögzít, ezért a kézirat 2026. augusztusi lezárása mellett ez adja a legfrissebb hivatalos pillanatképet. A bizonyíthatóság érdekében az elemzés elkülöníti a kötelező jogi standardot, a puha jogi monitoringot, az egyedi litván intézményi tényeket és az ezekből levont politikatudományi következtetést.

3. Az uniós jogállamisági standardok és jogforrásaik

Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot az Unió alapértékeként rögzíti a demokrácia, az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és az emberi jogok tisztelete mellett. A rendelkezés jogi norma, de magas absztrakciós szintje miatt a kötelezettségszegési kereset rendszerint konkrétabb szerződési vagy másodlagos jogi kötelezettséggel együtt válik peresíthetővé. A 2020/2092 rendelet 2. cikke tételesen felsorolja a törvényességet, jogbiztonságot, a végrehajtó önkényének tilalmát, a hatékony bírói jogvédelmet, a hatalommegosztást és a törvény előtti egyenlőséget. Ez cáfolja azt az állítást, hogy az Unióban semmilyen írott jogállamisági fogalom nem létezik, ugyanakkor a felsorolt elvek konkrét ügyben történő alkalmazása továbbra is értelmezést igényel (Pech 2022.107–119).

A bírói függetlenség legfontosabb kikényszeríthető alapja az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése. Az *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ítélet óta

a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az uniós jog által szabályozott területeken döntésre jogosult nemzeti fórumok hatékony jogvédelmet nyújtsanak. A követelmény akkor is alkalmazható, ha a konkrét nemzeti szervezeti szabályt nem uniós irányelv harmonizálja, mert a nemzeti bíróságok egyben az uniós jog decentralizált bíróságai. Külső függetlenségük autonóm, utasításoktól mentes döntést, belső függetlenségük pártatlanságot és a felekhez képest egyenlő távolságot kíván (Bíróság 2018.32–45. pont; Jarukaitis–Morkūnaitė 2021.55–63).

A Charta 47. cikke a független és pártatlan, törvény által megelőzően létrehozott bíróság előtti hatékony jogorvoslat alanyi jogát biztosítja. Alkalmazási köre a Charta 51. cikke miatt ahhoz kötött, hogy a tagállam uniós jogot hajtson végre. Az EUSZ 19. cikke ennél strukturálisabb kötelezettség – a nemzeti jogorvoslati rendszer intézményi alkalmasságát védi. A két norma egymást erősíti, de nem azonos. Az EUMSZ 267. cikke további garanciát ad, mert tiltja, hogy kinevezési, fegyelmi vagy más nyomás a bírákat visszatartsa az EUB-hoz fordulástól. Jarukaitis és Morkūnaitė hangsúlyozza, hogy az előzetes döntéshozatali jogosultság és az EUSZ 19. cikkes függetlenség együtt fejlődött az uniós bírói gyakorlatban (Jarukaitis–Morkūnaitė 2021.63–71).

A konkretizált mérce több összetevőt foglal magában – a bírák elmozdíthatatlanságát; a kinevezés, előléptetés, áthelyezés és fegyelmi felelősség objektív, előre meghatározott szabályait; a külső nyomással szembeni garanciákat; a megfelelő illetményt; a döntéshozó testület törvényes összetételét; az indokolást; és a hatékony bírói felülvizsgálatot. Az Unió nem követel egyetlen bírói tanácsi vagy kinevezési modellt, de a nemzeti rendszer összhatása nem kelthet észszerű kétséget a bírák külső befolyással szembeni ellenálló képességéről és semlegességéről. Az objektivitás így funkcionális minimumot jelent, nem intézményi uniformizálást (Bonelli 2022.39–49; Pech 2022.119–128).

A Bizottság az EUMSZ 258. cikke alapján választja ki és viszi perre a jogsértéseket. Felszólító levelet, majd indokolással ellátott véleményt küldhet, és ha a tagállam nem orvosol, az EUB-hoz fordulhat; az ítélet végre nem hajtása esetén az EUMSZ 260. cikke pénzügyi szankciót tesz lehetővé. A Bizottság széles mérlegelése az időzítésre és ügyválasztásra kiterjed, de az EUB előtti keresetben pontos jogalapot és bizonyított tényállást kell felmutatnia. A politikai prioritás és a jogi standard ezért nem azonos – az első szelektív lehet, a második bírósági ellenőrzés tárgya (Bonelli 2022.33–40, 52–56).

4. A litván alkotmányos és igazságszolgáltatási rendszer

Litvánia 1992-es alkotmánya a szovjet rendszerből kilépő állam demokratikus és jogállami újraalapításának dokumentuma. A hatalommegosztást nem merev szervezeti

elszigetelésként, hanem kölcsönös ellenőrzésként valósítja meg – a köztársasági elnök, a Seimas, a kormány, a rendes és közigazgatási bíróságok, valamint az Alkotmánybíróság egymást metsző hatáskörökkel rendelkeznek. A bírói függetlenséget az alkotmány 109. cikke, a kinevezési struktúrát a 112. cikk, az Alkotmánybíróság státuszát és hatásköreit a 102–107. cikk rendezi. A szöveges garanciák azonban csak a működés kiindulópontjai; az intézményi tekintélyt a bírói gyakorlat és a politikai szereplők ítéletelfogadási kultúrája alakítja (Pūraitė-Andrikienė 2023.139–151).

A rendes bírósági rendszerben járásbíróságok, regionális bíróságok, a Fellebbviteli Bíróság és a Legfelsőbb Bíróság működik, mellettük kétszintű közigazgatási bíráskodással. A bírói önigazgatás kulcsszereplője a Bírói Tanács, amely szakmai testületként tanácsot ad a köztársasági elnöknek a bírói kinevezésekben és más személyzeti döntésekben. A politikai ág részvétele önmagában nem idegen az európai alkotmányosságtól – az alsóbb szintű bírákat az elnök nevezi ki, a felsőbb szinteken a Seimasnak is szerepe van. A jogállamisági kockázat az indokolatlan eltérés, az átláthatatlan mérlegelés, a hosszú betöltetlenség vagy a szakmai ajánlás politikai megtorlásként való felülírása esetén keletkezik (Európai Bizottság 2026a.3–4).

A litván Alkotmánybíróság kilenc tagból áll; a bírák kilencéves, nem megújítható megbízatást kapnak, és a testület harmada háromévente cserélődik. A jelölés három intézmény között oszlik meg – egy-egy jelöltet az államfő, a Seimas elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke terjeszt elő, a kinevezésről a parlament dönt. Ez a felosztás pluralizálja a bemenetet, de a parlamenti elutasítás indokolatlansága vagy a teljes rotáció blokkolása működési zavart és politikai függés látszatát keltheti. A 2020-as hármas elutasítás éppen e konstrukció sérülékenységét mutatta meg (Monciunskaite 2022.60–66).

Pūraitė-Andrikienė értékelése szerint a litván alkotmánybíráskodás hatékonyságát három tényező együtt határozza meg – a tágabb társadalmi-politikai és jogi környezet; a bíróság formális és tényleges hatáskörei; valamint a jurisprudenciában létrejövő, folyamatosan konkretizált alkotmány. A testület a rendszerváltás utáni időszakban nemcsak negatív jogalkotóként semmisített meg normákat, hanem koherens alkotmányos doktrínát épített a jogállamiságról, hatalommegosztásról, jogbiztonságról és alapjogokról. Ez növelte az alkotmány közvetlen normatív erejét, de egyben politikai konfliktusok középpontjába is állította a bíróságot (Pūraitė-Andrikienė 2023.151–164).

A 2019-ben bevezetett egyéni alkotmányjogi panasz tovább erősítette a bíróság alapjogvédelmi funkcióját. A reform lehetővé tette, hogy a jogorvoslatok kimerítése után természetes és jogi személyek is kezdeményezzék az ügyükben alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatát. Ez közelebb hozta az alkotmányt az egyéni jogsérelmekhez,

ugyanakkor növelte az ügyterhet és felvetette a befogadási feltételek, a jogkövetkezmények és a rendes bíróságokkal való munkamegosztás kérdését. Az effektív alkotmányosság mércéje így nemcsak az, hogy van-e Alkotmánybíróság, hanem hogy hozzáférhető-e, döntései végrehajthatók-e, és a politikai ágak tiszteletben tartják-e az ítéleteit (Pūraitė-Andrikienė 2023.156–165).

5. A 2019–2021 közötti litván jogállamisági konfliktusok

Monciunskaite tanulmányának központi állítása szerint a Bizottság 2020-as és 2021-es országjelentései túlzottan kedvező képet adtak Litvániáról. A jelentések említették a bírói korrupciós nyomozásokat és egyes kinevezési vitákat, de nem kapcsolták össze azokat a nemzeti műsorszolgáltató feletti politikai ellenőrzési kísérlettel, az Alkotmánybíróság rotációjának blokkolásával és a testület elnökét érő delegitimáló kampánnyal. Ha a preventív monitoring feladata a romló tendencia korai felismerése, a különálló események felsorolása nem elegendő; az intézményi mintázatot és a kockázatok kumulációját is értékelni kell (Monciunskaite 2022.54–60, 68–72).

Az egyik konfliktus Sigita Rudėnaitė, a Legfelsőbb Bíróság polgári kollégiumának vezetője körül alakult ki. Az államfő őt jelölte a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a Seimas azonban elutasította a jelölést, miközben tisztségéből való felmentéséről is döntött. Az Alkotmánybíróság később alkotmányellenesnek minősítette a felmentést. Az eset azért jelentős, mert a politikai ágak kinevezési jogosítványa és a bíró elmozdíthatatlansága összeütközött – a parlament nem teheti ki a bírót tisztségvesztésnek pusztán azért, mert egy magasabb vezetői posztra jelölték, majd nem választották meg. A folyamat indokolása és jogorvoslata a bírói függetlenség objektív látszatát is érintette (Monciunskaite 2022.56–61).

2020 áprilisában a Seimas mindhárom, az Alkotmánybíróság megüresedő helyeire jelölt személyt elutasította. A kilencéves ciklusok harmadoló rendszere ezzel megbicsaklott, a leköszönő bírák pedig a folytonossági szabály alapján hivatalban maradtak. A jogfolytonosság megakadályozta a testület működésképtelenségét, de a több jelölő szerv által előterjesztett teljes jelölti kör egyidejű parlamenti elutasítása jogos kérdést vetett fel – szakmai alkalmassági vizsgálatról vagy a bíróság összetételének politikai újratárgyalásáról volt-e szó. Az objektív kritériumok és részletes indokok hiánya a kinevezési eljárás hitelességét rontotta (Monciunskaite 2022.61–65).

A konfliktust súlyosbította az Alkotmánybíróság elnökével, Dainius Žalimasszal szembeni politikai támadás. A bíróság 2020 júniusában alkotmányellenesnek találta egy parlamenti vizsgálóbizottság túl tágan meghatározott felhatalmazását, mert az sértette a felelős

kormányzás és a jogállamiság elveit. A döntést követően kormánypárti szereplők személyes és intézményi hiteltelenítést folytattak, továbbá vitatták a hivatalban maradó bírák legitimitását. A döntések bírálata a demokratikus vita része; a jogállamisági határ akkor léphető át, amikor a politikai hatalom a bíróság személyi összetételét, hivatali folytonosságát vagy nyilvános tekintélyét folyamatban lévő ügyek befolyásolására használja (Monciunskaite 2022.64–68).

A közszolgálati rádió és televízió, az LRT helyzete szintén a fékek és ellensúlyok körébe tartozott. A kormányzó többség parlamenti vizsgálattal és szervezeti reformjavaslatokkal igyekezett átvilágítani, illetve átalakítani a műsorszolgáltató irányítását. A pénzügyi elszámoltathatóság legitim cél, de a jelentősen széles vizsgálati mandátum és a vezetés politikai lecserélésének lehetősége a szerkesztői függetlenséget veszélyeztethette. Az Alkotmánybíróság korlátozó döntése azt mutatta, hogy a nemzeti intézményi kontroll működött, ugyanakkor a konfliktus alátámasztotta, hogy a jogállamisági elemzésnek a bíróságok mellett a média pluralizmusát és a parlamenti hatalom korlátait is figyelnie kell (Monciunskaite 2022.52–56, 66–69).

6. Az EUB litván vonatkozású függetlenségi ügyei

A *Valančius* ügy nem tagállami kötelezettségszegési kereset, hanem litván bíróság előzetes döntéshozatali kérelme volt. A vita egy, az Európai Unió Törvényszékére jelölendő litván bíró kiválasztásáról szólt – egy független szakértői csoport rangsort készített, a kormány azonban nem az első helyezettet terjesztette elő. Az EUB kimondta, hogy az EUSZ 19. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 254. cikke megköveteli a kétséget kizáró függetlenséget és a magas bírói tisztséghez szükséges alkalmasságot, de nem ír elő kötelező nemzeti kiválasztási modellt, és a kormány eltérhet a szakértői rangsortól, ha a jelölt megfelel a szerződési feltételeknek és az EUMSZ 255. cikke szerinti bizottság pozitív véleményt ad (Bíróság 2024.40–58. pont).

A döntés jól példázza az uniós standard funkcionális jellegét. A független szakértői értékelés erősíti az objektivitást, de az uniós jog nem alakítja automatikusan kötelező jogi normává a nemzeti rangsort. A kormány politikai felelőssége és mérlegelése fennmarad, miközben a végső uniós kinevezési rendszer – különösen a 255. cikk szerinti bizottság – további szakmai szűrőt biztosít. Az eset tehát nem minden politikai részvételt tilt, hanem a végeredményhez és az eljárás egészéhez kapcsol minőségi minimumot. Ez a logika a nemzeti bírói kinevezések elemzésében is hasznos, bár azok eltérő szerződési rendelkezések alá tartoznak.

A 2025-ös *Sąd Rejonowy w Białymstoku és Adoreikė* egyesített ügyek közül a C-374/23. számú kérelem Litvániából érkezett. Két regionális bírósági bíró azt állította, hogy illetménye

túlzottan függ a végrehajtó és törvényhozó politikai akaratától, és nem áll arányban a tisztség méltóságával. Az EUB megerősítette, hogy a megfelelő illetmény a bírói függetlenség lényeges biztosítéka, és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése a bírói bérezésre is kiterjed. A tagállam azonban maga határozhatja meg a bérezési rendszert, ha az törvényi, objektív, előrelátható, stabil és átlátható szabályokon nyugszik, megfelelő szintet biztosít és bíróilag felülvizsgálható (Bíróság 2025.49–64, 90. pont).

A Bíróság a litván rendszer konkrét adatai alapján nem állapította meg, hogy az alkalmazott szabályok sértették volna a függetlenséget. Figyelembe vette, hogy a bérezés törvényi alapú, az alapösszeg nem csökkenthető az előző évi szint alá, és objektív gazdasági mutatókhoz kapcsolódik; a bírói átlagilletményt pedig a nemzeti átlagbérhez, nem a szabadfoglalkozású ügyvédek díjaihoz kell mérni. Az ítélet árnyalt tanulsága az, hogy egy intézményi panasz fontos és valós lehet anélkül, hogy a konkrét uniós jogi küszöb átlépését bizonyítaná. Az EUB kontrollja így nem politikai elégedettségi vizsgálat, hanem strukturált arányossági és önkénytilalmi teszt (Bíróság 2025.84–90. pont).

A litván előzetes döntéshozatali gyakorlat egyben a nemzeti bíróságok autonómiáját is jelzi. A Vilniusi Regionális Közigazgatási Bíróság a kormány hatásköri kifogása ellenére uniós értelmezést kért, az EUB pedig kimondta, hogy bár az igazságszolgáltatás szervezése tagállami hatáskör, annak gyakorlása során az EUSZ 19. cikkében foglalt kötelezettséget tiszteletben kell tartani. Ez nem külső szankcionálási történet, hanem bírósági párbeszéd – a litván fórum maga mozgósította az uniós jogot a hazai intézményi kérdés tisztázására (Bíróság 2025.32–40. pont; Jarukaitis–Morkūnaitė 2021.63–72).

7. Kötelezettségszegési eljárások és a jogállamisági monitoring Litvániában

A Bizottság Litvániával szembeni kötelezettségszegési gyakorlata túlnyomórészt a rendes uniós jogérvényesítés mintáját követi. A C-61/12. számú ügyben például a jobbkormányos járművek nyilvántartásba vételének tiltása, illetve a kormánykerék bal oldalra áthelyezésének követelménye sértette az áruk szabad mozgását és a jármű-jóváhagyási irányelveket. Az ügy világos, ágazati standardra épült, és sem a bírói függetlenséget, sem a nemzeti alkotmányos identitást nem tette a kereset közvetlen tárgyává (Bíróság 2014.35–89. pont). Az ilyen ügyek darabszámát nem helyes a jogállamisági politikai fellépés bizonyítékaként kezelni.

2025 júniusában a Bizottság INFR(2025)2067 számon eljárást indított a 2016/343/EU irányelv hiányos átültetése miatt. A kifogások a bűnösségre utaló nyilvános hatósági kijelentéseket, a tárgyalótermi fizikai kényszerintézkedéseket, a terhelt tárgyalásról való

kizárásának ideiglenességét, az új tárgyaláshoz való jogot és a hatékony jogorvoslatot érintették. Ezek a tisztességes eljárás és ártatlansági vélelem objektív, másodlagos jogban rögzített minimumai. Az eljárás ezért alapjogi és jogállamisági jelentőségű, de jogalapja nem a litván kormány ideológiája, hanem egy konkrét irányelv átültetési hiánya; ugyanebben a csomagban Olaszország is címzett volt (Európai Bizottság 2025b.8–9).

A Bizottság 2020 óta minden tagállamot ugyanazon négy pillér – igazságszolgáltatás, korrupcióellenes keret, médiapluralizmus, intézményi fékek és ellensúlyok – szerint vizsgál. Az éves jelentés nem marasztaló ítélet, és ajánlása önmagában nem teszi lehetővé pénzbírság kiszabását. Preventív és összehasonlító eszköz, amelyből később kötelezettségszegési, költségvetési kondicionalitási vagy politikai lépés következhet, de ezekhez külön jogalap és eljárás szükséges. A horizontális szerkezet a kettős mérce kockázatát csökkenti, az értékelési nyelv és a tények súlyozása azonban továbbra is bizottsági szakmai mérlegelés marad (Monciunskaite 2022.49–55; Pech 2022.128–136).

A 2026-os litván országfejezet két ismételt ajánlást tart fenn. Egyrészt a jogi segítségnyújtási rendszer reformjának lezárását kéri, mert a szolgáltatói díjazásról szóló tárgyalások felfüggesztése és az alacsony óradíj a bírósághoz jutás tényleges lehetőségét érinti. Másrészt a bírói – különösen korábban a legfelsőbb bírósági – kinevezések átláthatóságának további javítását kéri, a Bírói Tanács munkacsoportjának javaslatait követve. Ezek célzott és nyomon követhető ajánlások, de a „európai standardokra” utalás önmagában olykor túl általános; az objektivitást az erősíti, ha a jelentés a konkrét kinevezési kritériumot, indokolási vagy jogorvoslati hiányt is megnevezi (Európai Bizottság 2026a.2–4).

A legfrissebb helyzet vegyes. A bírói függetlenség társadalmi és vállalati megítélése 2026-ban magas, a kinevezések késedelem nélkül zajlanak, és szakmai javaslatok készültek az értékelési kritériumok módosítására. Ugyanakkor a bírósági költségvetés uniós összevetésben alacsony, a bírói és személyzeti álláshelyek jelentős része betöltetlen, az ügyvédi titoktartás gyakorlata vitatott, a jogi segítségnyújtás díjazása tartósan elégtelen. A jelentés a közmédia irányítására és vezetésére vonatkozó jogalkotási kezdeményezések függetlenségi kockázatát, valamint a gyorsított jogalkotás miatt csökkenő társadalmi részvételt is kiemeli (Európai Bizottság 2026a.2, 5–7, 13–17).

2026 januárjában az Alkotmánybíróság megsemmisítette egy új alkotmánybíró kinevezését, mert a jelölt nem rendelkezett az alkotmány által megkövetelt szakmai tapasztalattal; a megüresedett helyet márciusban betöltötték. A döntés egyszerre jelzi a kinevezési rendszer hibáját és az önkorrekció működését. Jogállamisági szempontból nem az a mérce, hogy soha ne szülessen hibás politikai döntés, hanem hogy legyen független fórum,

amely azt időben, kötelező erővel és végrehajtható jogkövetkezménnyel felülvizsgálja. A folyamat a litván Alkotmánybíróság tényleges intézményi tekintélyét is igazolta (Európai Bizottság 2026a.4).

8. Objektív standardok és azok instrumentumai

Az első kutatási kérdésre igenlő, de feltételekhez kötött válasz adható. Objektív standard létezik, ha azon előzetesen azonosítható, nyilvános, jogi mércével ellenőrizhető követelményt értünk. Ilyen a törvényi alap, az előreláthatóság, az önkény tilalma, a bírói elmozdíthatatlanság, a megfelelő illetmény, a pártatlanság, az indokolás, a jogorvoslat és a bíróság külső befolyástól való mentessége. Az Adoreikė ügyben az EUB kifejezetten törvényi, objektív, előrelátható, stabil, átlátható és bíróilag felülvizsgálható bérezési szabályokat követelt. Ez jól demonstrálja, hogy az uniós mérce bizonyos területeken igen konkrét (Bíróság 2025.90. pont).

A második kérdésre az a válasz, hogy a standardok nem egyetlen instrumentumban találhatók. Az alapértéket az EUSZ 2. cikke, a hatékony bírói jogvédelem strukturális kötelezettségét az EUSZ 19. cikke, az egyéni jogot a Charta 47. cikke, a bírósági párbeszédet az EUMSZ 267. cikke, a bizottsági kikényszerítést az EUMSZ 258–260. cikke, a költségvetési jogállamisági fogalmat pedig a 2020/2092 rendelet tartalmazza. A részletes intézményi teszteket az EUB ítélkezési gyakorlata építi ki, míg az éves országjelentések a megelőző monitoringban operacionalizálják e követelményeket (Jarukaitis–Morkūnaitė 2021.55–72; Pech 2022.111–136).

Litvániában a hazai alkotmányos mérce párhuzamos és sokszor szigorúbb kontrollt ad. Az alkotmány közvetlen alkalmazhatósága, a bíró kizárólag törvénynek való alárendeltsége, az Alkotmánybíróság kötelező döntései és az egyéni alkotmányjogi panasz nem uniós importok, hanem a nemzeti alkotmányos rend részei. A litván Alkotmánybíróság „élő alkotmány” doktrínája a szöveg elveit folyamatosan konkretizálja. Az uniós jogállamisági kontroll tehát nem váltja ki a hazai alkotmányosságot; akkor működik legitim módon, ha minimális közös követelményeket biztosít, miközben teret hagy a nemzeti intézményi sajátosságoknak (Pūraitė-Andrikienė 2023.151–165).

Az objektivitás nem jelent mechanikus automatizmust. A parlamenti részvétel a kinevezésben önmagában nem jogsértő; a kérdés az, milyen szakmai kritériumok, indokok, fékek és jogorvoslatok korlátozzák. A bírói illetmény politikai költségvetésből származik; a kérdés az, önkényesen, megtorlóan vagy diszkriminatívan állapítják-e meg. A közmédia ellenőrzése legitim elszámoltathatósági cél lehet; a kérdés az, a reform biztosítja-e a szerkesztői és vezetési függetlenséget. Az azonos elvek eltérő intézményi helyzetekben kontextuális

mérlegelést igényelnek, amelynek minőségét az indokolás és az összehasonlítható esetek következetes kezelése teszi ellenőrizhetővé.

9. A fellépés és az elmaradt fellépés lehetséges motivációi

A Bizottság elsődleges jogi motivációja az uniós jog egységes és hatékony alkalmazásának biztosítása. A független nemzeti bíróság nem csupán belpolitikai érték, hanem az előzetes döntéshozatali rendszer, a kölcsönös elismerés és a határokon átnyúló jogérvényesítés feltétele. Ha a bíró külső utasítástól, fegyelmi megtorlástól vagy önkényes anyagi függéstől tart, az uniós jog alkalmazása is sérül. A litván bíróságok által kezdeményezett *Valančius* és *Adoreikė* ügyek megmutatják, hogy e kapcsolat nem elméleti – nemzeti fórumok az uniós normákat saját intézményi autonómiájuk tisztázására használják (Jarukaitis–Morkūnaitė 2021.63–72).

Az eljárás megindításának és időzítésének motivációja azonban nem vezethető le teljesen egy jogszabályból. A Bizottság korlátozott erőforrásokkal választ a panaszok és jogsértések között, előnyben részesítheti a széles hatású, precedensértékű, könnyen bizonyítható vagy tartós jogsértéseket, és figyelembe veheti a tagállam együttműködését. Ez szükségképpen stratégiai kapuőri szerep. A szelektivitás önmagában nem jogellenes vagy ideológiai, de az azonos súlyú és azonos jogalapú esetek következetlen kezelése kettős mércére utalhat. Ennek vizsgálatához nyilvános ügykiválasztási indokok és összehasonlítható adatok szükségesek (Bonelli 2022.52–58; Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.108–121).

Monciunskaite a litván esetben nem túlzott bizottsági szigort, hanem alulreagálást azonosít. Érvelése szerint Litvánia sikeres demokratikus átmenete, uniós integrációja és alapvetően együttműködő politikája „példamutató tagállam” képet alakított ki, amely csökkenthette az intézmények érzékenységét a negatív fejleményekre. A Bizottság első jelentései egyedi ügyekként kezelték a bírói kinevezési válságot, az Alkotmánybíróság elleni támadásokat és az LRT körüli konfliktust, ezért nem jelezték megfelelően a lehetséges rendszerszerű összefüggést. Ez reputációs és kognitív torzítás hipotézise, nem bizonyított összeesküvés (Monciunskaite 2022.66–72).

A geopolitikai és pártpolitikai tényezők elvi kizárása sem volna reális. Litvánia következetesen erős uniós és transzatlanti orientációjú, Oroszországgal szemben biztonságpolitikai frontállam, és nem épített tartós doktrínát az uniós jog elsőbbségének általános megtagadására. E környezet növelheti a párbeszéd és a reformígéretek hitelét. Ugyanakkor a 2026-os jelentés közmédia-függetlenségi és gyorsított jogalkotási kritikája azt mutatja, hogy a Bizottság nem hagyja teljesen figyelmen kívül az együttműködő tagállam

problémáit. A helyes következtetés ezért nem a geopolitikai mentesség, hanem a fokozatos, monitoringközpontú reakció (Európai Bizottság 2026a.2, 13–17).

Ha az objektív standardok részben nyitottak, a legitim motivációt a korai megelőzés, a kölcsönös bizalom védelme és az uniós jog tényleges érvényesülése adhatja. Illegitim motiváció akkor lenne bizonyítható, ha azonos tényállású államokat pártpolitikai rokonság, külpolitikai hasznosság vagy nyílt ideológiai címke szerint következetesen eltérően kezelnének. A litván anyag önmagában ilyen oksági bizonyítást nem tesz lehetővé. Azt viszont alátámasztja, hogy az eljárás hiánya sem a probléma hiányának bizonyítéka, és a Bizottság mérlegelési döntéseit ugyanolyan kritikusan kell vizsgálni, mint a megindított kereseteket.

10. Konzervatív és szuverenista államok elleni eljárási diszproporció

A negyedik kutatási kérdéshez először a mérendő eljárást kell meghatározni. Más képet ad az összes nyitott kötelezettségszegési dosszié, a Bíróság elé vitt ügyek száma, az EUSZ 19. cikkes keresetek, az EUSZ 7. cikke szerinti eljárások, a 2020/2092 rendelet alkalmazása vagy az éves országjelentések ajánlásainak száma. A nyers kötelezettségszegési darabszámot az átültetési kapacitás, a gazdaság szerkezete, a szabályozási aktivitás és az adminisztratív hibák is erősen befolyásolják. Ebből közvetlenül nem lehet ideológiai célzást levezetni.

A „konzervatív" és „szuverenista" besorolás sem stabil jogi kategória. A Litván Paraszt- és Zöldszövetség 2016-ban nacionalista, tradicionalista és családpolitikai konzervatív üzenetekkel nyert, miközben a litván állam uniós és NATO-integrációját nem fordította vissza. Egy kormány lehet társadalompolitikai értelemben konzervatív, alkotmányos kérdésekben populista és külpolitikájában erősen integrációpárti. Ha a „szuverenista" címkét utólag, az Unióval kialakult konfliktus alapján adjuk, az érvelés körkörössé válik – az eljárás egyszerre lenne a besorolás oka és bizonyítéka (Monciunskaite 2022.52–54).

Litvánia fontos ellenpélda az egyszerű ideológiai hipotézishez. A konzervatív-populista politikai ciklus alatt dokumentált bírói és közmédia-konfliktusok jelentek meg, de a Bizottság nem indított a lengyelhez hasonló, több EUSZ 19. cikkes perből álló jogállamisági offenzívát. A problémákat éves jelentésekkel, ajánlásokkal és a konkrét uniós jogi hiányok esetén ágazati eljárással kezelte. Ha a konzervatív címke önmagában elegendő volna a fokozott peres célzáshoz, Litvániában több rendszerszintű keresetet várnánk. Ehelyett a szakirodalom inkább a Bizottság túlzott óvatosságát bírálta (Monciunskaite 2022.66–72).

A hivatkozott szakirodalom a Magyarországgal és Lengyelországgal szembeni ügykoncentrációt részben a kifogásolt intézkedések tartósságával és összekapcsoltságával magyarázza. Az elemzések az alkotmánybíróságok, a bírói tanácsok, a legfelsőbb bíróságok, a

fegyelmi rendszerek, a nyugdíjkorhatárok, az előzetes döntéshozatal és az uniós jog elsőbbsége egyidejű érintettségét emelik ki. Litvánia esetében a szakirodalom súlyos incidenseket és strukturális sebezhetőségeket azonosított, de egyúttal rögzítette a nemzeti Alkotmánybíróság korrekciós képességét és a bírói párbeszéd fennmaradását. Az eltérő tényállások önmagukban nem bizonyítanak diszkriminációt (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.91–116; Bonelli 2022.46–55).

A litván eset ugyanakkor figyelmeztet – az egyenlő bánásmódot nem csak a túlzott fellépés, hanem a késedelmes vagy túl gyenge fellépés is sértheti. Ha egy együttműködő, geopolitikailag fontos vagy jó reputációjú tagállamban hasonló intézményi beavatkozásokat enyhébb nyelven írnak le, mint egy nyíltan konfrontatív kormány esetében, a monitoring hitelessége csökken. A kettős mérce vizsgálatának ezért kétirányúnak kell lennie – nemcsak azt kell kérdezni, hogy a szuverenistákat túl szigorúan kezelik-e, hanem azt is, hogy másokat túl engedékenyen (Monciunskaite 2022.69–72).

Megbízható empirikus következtetéshez valamennyi tagállam többéves ügyeit egységesen kellene kódolni – elválasztva az átültetési, belső piaci, alapjogi és EUSZ 19. cikkes ügyeket; mérve a jogsértések súlyát, időtartamát és intézményi kiterjedését; előzetesen definiálva a kormányok ideológiai besorolását; és kontrollálva a közigazgatási kapacitást, együttműködést és jogorvoslatot. Ez az országtanulmány ilyen uniós szintű regressziós vagy eseménytörténeti bizonyítást nem helyettesít. Litvánia alapján csak az mondható ki, hogy a konzervatív politika önmagában nem elégséges magyarázat, míg a bizottsági érzékenység reputációfüggő szelektivitása érdemi kutatási hipotézis.

Következtetések

Litvánia a stabilitás és a sérülékenység egyidejű jelenlétének esete. Az alkotmányos és rendes bíróságok függetlenségének alapvető garanciái működnek, a bírói függetlenség érzékelt szintje magas, a bíróságok hatékonyak és digitalizáltak. Ugyanakkor a bírói kinevezések indokolása, az Alkotmánybíróság rotációjának politikai kezelése, a bírósági költségvetés és személyzeti hiány, a jogi segítségnyújtás, az ügyvédi titoktartás, a közmédia függetlensége és a gyorsított jogalkotás valós kockázatokat hordoz. A 2020-as és a 2026-os helyzet közötti különbség azt mutatja, hogy a korai tudományos kritika részben beépült a későbbi, konkrétabb monitoringba (Monciunskaite 2022.66–72; Európai Bizottság 2026a.2–7).

Az első kérdésre – a jogállamisági kötelezettségszegési eljárások fő standardjai a független, pártatlan és törvény által létrehozott bíróság, a hatékony jogorvoslat, az elmozdíthatatlanság, az objektív kinevezési és fegyelmi szabályok, a megfelelő és nem

önkényesen alakított illetmény, az előzetes döntéshozatal szabadsága, valamint az uniós jog elsőbbsége és hatékony érvényesülése. A litván *Adoreikė* ügy e standardot a bérezésre, a *Valančius* ügy az uniós bírójelölés szakmai minimumaira konkretizálta, de egyik sem kötelezettségszegési kereset volt.

A második kérdésre – a standardok az EUSZ 2. és 19. cikkében, a Charta 47. cikkében, az EUMSZ 267. és 258–260. cikkében, a 2020/2092 rendeletben és az EUB esetjogában találhatók. Az éves jogállamisági jelentések nem önálló szankciós jogalapok, hanem preventív diagnózist és ajánlásokat adnak. A litván alkotmány és az Alkotmánybíróság élő alkotmányos doktrínája párhuzamos belső jogállamisági standardot alkot (Pūraitė-Andrikienė 2023.151–165).

A harmadik kérdésre – nem az objektív standardok teljes hiánya, hanem a jogi kötöttség és az intézményi mérlegelés együttélése mutatható ki. A Bizottság a Bíróság előtt kötött jogalappal és bizonyítási teherrel jár el, de maga választja ki az ügyet és az időzítést. Litvániában a leginkább alátámasztott alternatív motiváció nem az ideológiai büntetés, hanem az együttműködő, sikeres tagállamról kialakult kép miatt fellépő óvatosság és alulérzékenység. Ennek ellenszere a részletesebb indokolás, a hasonló tényállások nyilvános összevetése és az ajánlások mérhető nyomon követése.

A negyedik kérdésre – a litván esetből nem mutatható ki, hogy a konzervatív vagy szuverenista politika önmagában nagyobb számú jogállamisági kötelezettségszegési eljárást váltana ki. A konzervatív-populista ciklus alatt jelentkező intézményi konfliktusok ellenére a Bizottság elsősorban monitoringot és célzott ágazati jogérvényesítést alkalmazott. Az eljárási koncentrációt valószínűbben magyarázza a jogsértés rendszerszerűsége, súlya, tartóssága, az uniós joggal való nyílt konfliktus és a korrekció elutasítása. Az ideológiai szelektivitás lehetősége további összehasonlító kutatást igényel, de Litvánia egyszerű célzási hipotézist nem támaszt alá.

XVIII. Magyarország

Bevezetés

Magyarország az Európai Unió jogállamisági vitáinak központi esete. Ennek oka nem egyszerűen az, hogy sok kötelezettségszegési eljárás indult az országgal szemben, hanem az, hogy 2010 után több, egymást erősítő intézményi és alapjogi változás következett be – átalakult az alkotmányozás és az alkotmánybíráskodás, a bírói igazgatás, a média és a felsőoktatás szabályozása, a civil szervezetek jogi környezete, továbbá a menekültügyi rendszer. A Bizottság és az európai bíróságok e folyamatot nem egyetlen általános „jogállamisági keresetben", hanem ágazati jogi normákra épített ügyek sorozatában vizsgálták.

Az első kutatási kérdésre ezért többszintű válasz adható. A jogállamiság miatti magyar kötelezettségszegési eljárások közvetlen mércéje rendszerint nem az EUSZ 2. cikkének önálló értéktétele, hanem valamely pontosabb uniós kötelezettség. A bírák kényszernyugdíjazását a 2000/78/EK irányelv életkori diszkriminációt tiltó szabályai alapján marasztalták el; a CEU-ügyben a GATS, az EUMSZ 49. és 56. cikke, a 2006/123/EK irányelv és a Charta 13., 14. és 16. cikke; a civil szervezetek külföldi finanszírozásának ügyében az EUMSZ 63. cikke és a Charta 7., 8. és 12. cikke; a menekültügyi perekben a 2008/115/EK, 2013/32/EU és 2013/33/EU irányelv; a Klubrádió-ügyben az elektronikus hírközlési szabályok, az arányosság, az átláthatóság és a Charta 11. cikke szolgált mércéül. A közös jogállami tartalom e tételes normák mögött az önkény tilalma, a hatékony bírói jogvédelem, a jogbiztonság, a hatalmi ágak elválasztása, a pluralizmus és az alapjogok tényleges érvényesülése.

A második kérdésben a standardok nem egyetlen instrumentumban találhatók. Az EUSZ 2. cikke az alapértékeket, az EUSZ 19. cikke a hatékony bírói jogvédelem intézményi minimumát, a Charta az alkalmazási körébe tartozó alapjogokat, az EUMSZ 258–260. cikke a kötelezettségszegési eljárást, az EUSZ 7. cikke pedig a tagállami értékveszély politikai kezelését szabályozza. A 2020/2092 rendelet külön, költségvetés-védelmi feltételességi rendszert hozott létre, amelynek alkalmazásához a jogállamisági elvek sérelme és az uniós költségvetést érintő kellően közvetlen kapcsolat együttesen szükséges. Az éves jogállamisági jelentés monitoring- és ajánlási eszköz, nem marasztaló határozat.

A harmadik kérdésben nem állítható, hogy objektív standardok teljesen hiányoznának. A legtöbb magyar perben a közvetlen norma és a bizonyítandó magatartás pontosan azonosítható volt. A kritikai probléma inkább a jogi „átkeretezés" – a 2012-es bírói nyugdíjazási ügyben az EUB az életkori diszkriminációt orvosolta, miközben a hivatkozott szakirodalom az intézkedés következményei között a bírói vezetők gyors lecserélését is kiemelte. A belső piaci

és ágazati normák alkalmazása hatékony jogi belépési pont, de töredékes jogvédelmet adhat. A Bizottság motivációi között ezért egyszerre azonosítható az uniós jog egységének védelme, a kölcsönös bizalom fenntartása, az alapjogok és az uniós költségvetés védelme, valamint az a pragmatikus törekvés, hogy a nehezen alkalmazható EUSZ 7. cikk helyett peresíthető normát találjon.

A negyedik kérdés vizsgálatában Magyarország önmagában nem döntő adatpont. A 2010–2026 közötti időszakban az országgal szemben több politikailag érzékeny, a Bizottság által rendszerszintűként kezelt ügy jutott el az EUB-ig, mint a legtöbb nyugat-európai tagállam esetében. Ez időben egybeesett a kormány nyilatkozataiban megjelenő illiberális és szuverenista önmeghatározással. Az oksági következtetéshez azonban nem elég a kormány ideológiai címkéje – figyelembe kell venni a vitatott intézkedések számát, tartamát, összekapcsolódását, az ítéletek végrehajtását és a tagállami együttműködést. A C-123/22. sz. ügyben kiszabott 200 millió eurós átalány és napi egymillió eurós kényszerítő bírság például nem világnézeti álláspontot, hanem egy 2020-as ítélet tartós és tudatos végre nem hajtását szankcionálta. Az ügyek időbeli eloszlása együttjárást mutat a kormány politikai önmeghatározásával, de a diszkriminatív motiváció vizsgálatához összehasonlítható, ügytípusonként kontrollált adatbázis szükséges.

Az elemzés időhatára 2026. augusztus 21. A 2026. áprilisi választás nyomán megalakult új kormány reformfolyamatait a történeti értékeléstől elkülönítve kell kezelni. A Bizottság 2026. évi országfejezete intenzív jogállamisági helyreállítási kísérletekről számol be, ugyanakkor számos régi probléma – az alsóbb bíróságok ügyelosztásának átláthatósága, a magas szintű korrupciós ügyek eredményessége, az állami hirdetések elosztása és a civil szervezeteket korlátozó jogszabályok – még nem rendeződött (Európai Bizottság 2026.1–3).

2. Fogalmi, módszertani és bibliográfiai keret

A „jogállamisági kötelezettségszegési eljárás” nem önálló, szerződésben meghatározott eljárástípus. Az EUMSZ 258. cikke minden uniós kötelezettség megsértésére alkalmazható. A Bizottság felszólító levelet, majd indokolással ellátott véleményt küldhet, végül az EUB-hoz fordulhat. Ha a tagállam a marasztaló ítéletet nem hajtja végre, az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján újabb per és pénzügyi szankció következhet. A magyar fejezet szűk értelemben azokat az ügyeket tekinti jogállamisági jellegűnek, amelyek a bírói függetlenséget, a hatékony jogvédelmet, az alapjogi pluralizmust, a civil ellenőrzést vagy az ítéletek végrehajtását érintik; tág értelemben ide sorolja azokat az ágazati ügyeket is, amelyek mögött az önkényes vagy diszkriminatív államhatalom-gyakorlás kérdése áll.

Az elemzés elválasztja egymástól a kötelezettségszegési keresetet, az előzetes döntéshozatali eljárást, az EUSZ 7. cikk szerinti politikai eljárást, a 2020/2092 rendelet szerinti költségvetési feltételességet és az éves jogállamisági jelentést. A C-286/12., C-66/18., C-78/18., C-808/18., C-821/19., C-123/22. és C-92/23. sz. ügy Bizottság által indított per. A C-564/19. sz. *IS* ügy magyar bíró előzetes döntéshozatali kérelméből ered. A C-650/18. sz. és C-156/21. sz. ügyben Magyarország támadott meg uniós intézkedést. E jogutak kezdeményezője, tárgya, bizonyítási rendje és joghatása eltér, ezért egyszerű összeadásuk módszertanilag hibás lenne.

A bibliográfiai összevetés több rekord pontosítását tette szükségessé. Bánkuti, Halmai és Scheppele tanulmányának helyes alcíme Disabling the Constitution, nem „Dismantling the Constitution”; a mű a Journal of Democracy 23(3) számában, a 138–146. oldalon jelent meg (Bánkuti–Halmai–Scheppele 2012.138–146). Progin-Theuerkauf írása a European Papers 6(1) számában, a 7–15. oldalon szerepel, DOI-ja 10.15166/2499-8249/446 (Progin-Theuerkauf 2021.7–15). Neuwahl és Charles Kovacs tanulmánya 2020-ban online, majd a Journal of European Integration 43(1) számában, az 1–16. oldalon jelent meg, DOI-ja 10.1080/07036337.2020.1717484 (Neuwahl–Kovacs 2021.1–16).

Ziegler munkája MPIL Research Paper No. 2019-03, DOI: 10.2139/ssrn.3317406 (Ziegler 2019.1–33). Uitz Verfassungsblog-bejegyzése 2019. január 2-i, DOI-ja 10.17176/20190211-223946-0 (Uitz 2019). Scheppele tanulmánya a *Transnational Law & Contemporary Problems* 23(1) számában, az 51–117. oldalon jelent meg (Scheppele 2014.51–117). Gyulavári és Hős cikke az *Industrial Law Journal* 42(3) számában 289–297. oldal, DOI: 10.1093/indlaw/dwt010; Vincze elemzése a *European Public Law* 19(3) számában 489–500. oldal; Belavusau kommentárja a *Common Market Law Review* 50(4) számában 1145–1160. oldal (Gyulavári–Hős 2013.289–297; Vincze 2013.489–500; Belavusau 2013.1145–1160). Halmai könyvfejezete a Nicola–Davies kötet 471–488. oldalán található (Halmai 2017.471–488).

Kovács és Scheppele tanulmánya a *Communist and Post-Communist Studies* 51(3) számában, 189–200. oldalon jelent meg, DOI: 10.1016/j.postcomstud.2018.07.005 (Kovács–Scheppele 2018.189–200). Kosař és Šipulová cikke a *Hague Journal on the Rule of Law* 10. kötetében 83–110. oldal, DOI: 10.1007/s40803-017-0065-y (Kosař–Šipulová 2018.83–110). Myl kommentárja a *Polish Review of International and European Law* 11(1) számában 151–168. oldal, DOI: 10.21697/2022.11.1.06 (Myl 2022.151–168). Koncewicz lengyel alkotmánybírósági tárgyú, de összehasonlító jelentőségű tanulmánya a *Common Market Law Review* 53(6) számában 1753–1792. oldal (Koncewicz 2016.1753–1792).

3. A standardok rendszere és jogforrásai

Az EUSZ 2. cikke szerint az Unió az emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság és emberi jogok értékein alapul. E rendelkezés normatív, de absztraktsága miatt a Bizottság hosszú ideig nem épített rá önálló EUMSZ 258. cikk szerinti keresetet. Az EUB későbbi esetjoga pontosította, hogy e közös értékek tisztelete nem csupán csatlakozási feltétel, hanem a tagságból eredő jogok folyamatos előfeltétele, és a tagállamoknak meg kell akadályozniuk az e védelemben való visszalépést (EUB 2022.124–126. pont).

A bírói kikényszerítés központi kapuja az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése. A tagállamoknak az uniós jog által szabályozott területeken hatékony jogvédelmet biztosító jogorvoslati rendszert kell fenntartaniuk. A bírói függetlenség ehhez nem bírói kiváltság, hanem a magánfelek jogvédelmének és a kölcsönös bizalomnak a feltétele. A Charta 47. cikke az uniós jog végrehajtásakor a független és pártatlan, törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz való jogot védi. A Charta 51. cikke miatt azonban a Charta nem általános szövetségi alapjogi kódex – tagállami intézkedésre akkor alkalmazható, ha az az uniós jog körébe tartozik.

Az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése a közös értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélyét, a (2) bekezdés a súlyos és tartós megsértést, a (3) bekezdés pedig egyes tagsági jogok felfüggesztését szabályozza. Ez politikai és preventív mechanizmus, nem kötelezettségszegési per. A magas szavazási küszöbök és a tagállami kölcsönös védelem lehetősége miatt a szankciós ág nehezen működtethető. Koncewicz intézményi önvédelemről szóló tézise itt releváns – egy alkotmányos rend nem csupán normaszöveg, hanem olyan intézmények és szakmai gyakorlatok rendszere, amelyeknek képesnek kell lenniük a demokratikus önfelszámolással szembeni ellenállásra (Koncewicz 2016.1753–1792).

A 2020/2092 rendelet 2. cikke részletesebb jogállamiság-fogalmat ad – a törvényesség, a jogbiztonság, a végrehajtó hatalom önkényének tilalma, a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony jogvédelem, a hatalmi ágak szétválasztása, valamint a törvény előtti egyenlőség elvét említi. A rendelet nem általános értékszankció. A 4. cikk szerint csak akkor alkalmazható, ha a jogállamisági elvsértés kellően közvetlenül érinti vagy súlyosan veszélyezteti az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy az Unió pénzügyi érdekeit. Az EUB a C-156/21. sz. ügyben ezért találta a mechanizmust az EUMSZ 322. cikkén alapuló valódi költségvetési eszköznek, nem pedig az EUSZ 7. cikk tiltott megkerülésének (EUB 2022.111–179., 223–329. pont).

Az éves jogállamisági jelentés négy pillére az igazságszolgáltatás, a korrupcióellenes keret, a médiapluralizmus, valamint a fékek és ellensúlyok. Mércéi között kötelező uniós

normák, EUB-ítéletek, Európa tanácsi ajánlások és összehasonlító jó gyakorlatok egyaránt szerepelnek. Ez növeli a rendszer diagnosztikai értékét, de az ajánlás jogi státuszát mindig külön kell megjelölni – a „nincs előrelépés” értékelés politikai-monitoring megállapítás, nem automatikusan EUMSZ 258. cikk szerinti jogsértés.

4. A 2010 utáni alkotmányos átalakulás és a rendszerszintű értelmezés

A Fidesz–KDNP 2010-es kétharmados parlamenti többsége gyors és átfogó alkotmányos átalakítást tett lehetővé. Az új Alaptörvényt 2011-ben fogadták el, 2012. január 1-jén lépett hatályba. Bánkuti, Halmai és Scheppele szerint a változások nem különálló technikai módosítások voltak, hanem a fékek és ellensúlyok egyidejű gyengítését szolgáló rendszer – az Alkotmánybíróság hatáskörének és összetételének változása, a független tisztségek idő előtti megszüntetése, a kétharmados tárgykörök kiterjesztése és az új intézményi vezetők hosszú mandátuma egymást erősítette (Bánkuti–Halmai–Scheppele 2012.138–146).

Scheppele „alkotmányos puccs” fogalma nem erőszakos hatalomátvételt jelent, hanem a formálisan jogszerű alkotmányozó és törvényhozó eszközök olyan halmozott használatát, amely megszünteti a politikai váltógazdaságot biztosító intézményi korlátokat. Az egyes lépések önmagukban magyarázhatók, összhatásuk azonban a kormányzati hatalom tartós bebetonozása lehet (Scheppele 2014.51–117). E rendszerszemlélet az uniós eljárások egyik legnagyobb nehézségét is megmutatja – az EUMSZ 258. cikk klasszikusan egy pontos kötelezettség és egy pontos tagállami aktus összevetésére épül, míg a Scheppele által demokratikus visszacsúszásként leírt folyamat sok, külön-külön részben védhető intézkedés kumulatív hatására épül.

Krekó és Enyedi a 2018-ra kialakult rendszert hibrid rezsimként írta le, amelyben a választások fennmaradtak, de a kormányzati erőforrások, a médiatér, a gazdasági kapcsolatok és az intézményi kontroll aszimmetriája tartós előnyt adott a kormánypártnak. Az illiberalizmus belpolitikai legitimációját identitáspolitika, szuverenitási retorika, ellenségképzés és központosított kommunikáció erősítette (Krekó–Enyedi 2018.39–51). Ez politikatudományi diagnózis, nem önmagában jogi marasztalási standard. Jogi jelentősége akkor keletkezik, amikor a leírt hatalmi technika konkrét uniós kötelezettséget sért.

Neuwahl és Kovacs szerint az EU sokáig a rendszerszintű probléma tüneteit peresítette – adatvédelmet, életkori diszkriminációt, tőkemozgást vagy szolgáltatási szabadságot. Ez joghatósági szempontból érthető, és a perek jelentős része sikeres volt, de a jogsértés mögötti intézményi szerkezetet nem feltétlenül állította helyre. A szerzők ezért az ágazati perek

stratégiai összekapcsolását és a költségvetési feltételességet egyaránt indokoltnak tartották (Neuwahl–Kovacs 2021.1–16).

5. A bírák kényszernyugdíjazása – C-286/12 Bizottság kontra Magyarország

Az új szabályozás 70-ről 62 évre csökkentette a bírák, ügyészek és közjegyzők kötelező nyugdíjkorhatárát, rövid átmeneti idővel. Körülbelül 274 bíró távozott, köztük számos bírósági vezető és felsőbírósági bíró. A magyar Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban a bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság alapján alkotmányellenesnek találta a szabályozást. A Bizottság azonban az EUB előtt nem az EUSZ 2. vagy 19. cikkére, hanem a foglalkoztatási egyenlőségről szóló 2000/78/EK irányelvre épített.

Az EUB megállapította a közvetlen életkori megkülönböztetést. Elfogadta, hogy a közszolgálati nyugdíjkorhatárok egységesítése és a fiatal jogászok pályára lépésének elősegítése legitim szociálpolitikai cél lehet, de a nyolcéves, hirtelen csökkentés nem volt szükséges és nem volt alkalmas a kiegyensúlyozott korstruktúra tartós elérésére. Az érintettek jogos várakozásait megfelelő átmenet nélkül törte meg, miközben a nyugdíjuk lényegesen alacsonyabb volt fizetésüknél (EUB 2012.46–81. pont).

Gyulavári és Hős „két bíróság történeteként” elemzi az ügyet. A magyar Alkotmánybíróság ugyanazt az intézkedést a bírói függetlenség intézményi garanciái, az EUB pedig az egyenlő bánásmód és arányosság felől ítélte meg. Az eredmény azonos, a védett jogi tárgy és a jogkövetkezmény eltérő volt (Gyulavári–Hős 2013.289–297). Belavusau szerint az életkori diszkrimináció jogi szempontból alkalmas, de strukturálisan elégtelen eszköz volt – mire a marasztalás megszületett, az intézkedés politikai-intézményi hatásának jelentős része már bekövetkezett (Belavusau 2013.1145–1160).

Vincze ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy az EUB az uniós diszkriminációs jogon keresztül ténylegesen a magyar alkotmányos berendezkedés egyik alapvető garanciáját védte. Az ügy az uniós és nemzeti alkotmányos rend együttműködését mutatta – az uniós norma nem vált általános alkotmányossági felülvizsgálattá, de olyan külső kontrollt adott, amelyet a hazai jogrenddel együtt lehetett mozgósítani (Vincze 2013.489–500).

Halmai utólagos mérlege kritikusabb. A jogszabály módosítása és a kompenzáció ellenére sok érintett bíró nem került vissza korábbi vezetői pozíciójába; a helyükre történt kinevezések fennmaradtak. Az ítélet tehát deklarálta a jogsértést, de nem fordította vissza teljesen a bírói szervezet személyi átalakulását (Halmai 2017.471–488). E pont közvetlen válasz a harmadik kutatási kérdésre – a standard objektív volt, a jogorvoslat mégsem fedte le a jogállami kár teljes szerkezetét.

6. Baka kontra Magyarország és a bírói véleménynyilvánítás

András Baka, a Legfelsőbb Bíróság elnöke nyilvánosan bírálta a bírói reform több elemét. Mandátuma az Alaptörvény és a Kúria létrehozásához kapcsolódó szabályok következtében három és fél évvel korábban megszűnt. Az ügy nem EUB-kötelezettségszegési per, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárása volt. A nagykamara 2016-ban az EJEE 6. cikk (1) bekezdésének és 10. cikkének sérelmét állapította meg – Bakának nem állt rendelkezésére bírósági út a mandátuma idő előtti megszüntetésével szemben, a megszüntetés pedig oksági kapcsolatban állt a bírói reformokról tett közérdekű kijelentéseivel (EJEB 2016.107–176. pont).

Kosař és Šipulová szerint az ítélet fontos egyéni jogvédelmet adott és kimondta a bírák közéleti megszólalásának védelmét, de nem bontotta ki elég következetesen a bírósági elnökök és a bírói igazgatás közép-európai strukturális szerepét. A személyi jogsérelem és az „abuzív alkotmányosság" intézményi problémája között így rés maradt (Kosař–Šipulová 2018.83–110). A Baka-ügy és a C-286/12. sz. ügy együtt mutatja, hogy az EJEE egyéni jogvédelme és az uniós kötelezettségszegési jog kiegészítheti egymást, de egyik sem garantál automatikus intézményi restitúciót.

7. Közigazgatási bíróságok és a bírósági rendszer tartós sérülékenysége

A 2018-ban elfogadott szabályok külön közigazgatási bírósági rendszert kívántak létrehozni. Uitz elemzése szerint a tervezet a kinevezési és igazgatási jogkörök jelentős részét az igazságügyi miniszterhez telepítette volna, miközben a közigazgatási jogviták között szerepelnek a választások, közbeszerzések, adóügyek és rendőrségi döntések. A rendszer ezért nem egyszerű szakosításként, hanem politikailag érzékeny ügyek bírói kontrolljának átszervezéseként volt értelmezhető (Uitz 2019). A bevezetést 2019-ben elhalasztották, majd a külön rendszert nem állították fel, de a vita jól példázta, hogy a jogállami kockázatot a kinevezési lánc, az ügyelosztás és az igazgatási hatáskörök együttes vizsgálatával lehet felmérni.

Kovács és Scheppele magyar–lengyel összehasonlítása szerint a bíróságok függetlensége nem egyetlen alkotmányos mondaton múlik. A bírói tanács összetétele, a bírósági elnökök kinevezése, az ügyek kiosztása, a nyugdíjazás, a fegyelmi rendszer és a költségvetés együtt határozza meg, hogy a bíró ténylegesen ellenállhat-e a külső nyomásnak. Az uniós jog kezdeti tehetetlensége részben abból fakadt, hogy a csatlakozáskor a demokratikus konszolidáció visszafordíthatatlanságát feltételezte (Kovács–Scheppele 2018.189–200).

A C-564/19. sz. *IS* ügyben az EUB már közvetlenebb bíróvédelmi standardot alkalmazott. A Kúria a legfőbb ügyész jogorvoslata nyomán jogellenesnek minősítette egy alsóbb fokú bíró előzetes döntéshozatali kérelmét, és a bíróval szemben fegyelmi eljárás is indult. Az EUB kimondta, hogy az EUMSZ 267. cikkel ellentétes az a felsőbírósági gyakorlat, amely a kérdéseket relevanciahiány miatt jogellenesnek nyilvánítja, továbbá a bíróval szembeni fegyelmi eljárás már puszta lehetősége is visszatartó hatású lehet. A nemzeti bírónak az uniós jog elsőbbsége alapján mellőznie kell az ilyen gyakorlatot (EUB 2021.68–98. pont).

Az ügy jelentősége, hogy a mérce itt nem egy „puha" bírói etikai ajánlás, hanem az EUMSZ 267. cikk, az EUSZ 19. cikk és az uniós jog elsőbbsége. A bíró Luxemburgba fordulási szabadsága az uniós jog egységének decentralizált garanciája. A nemzeti hierarchia ezért nem használható arra, hogy e párbeszédet fegyelmi vagy precedensjogi eszközzel elfojtsa.

8. Akadémiai szabadság és a CEU – C-66/18 Bizottság kontra Magyarország

A 2017-es felsőoktatási törvénymódosítás a külföldi egyetemek magyarországi működését új feltételekhez kötötte. Az Európai Gazdasági Térségen kívüli intézmények esetében nemzetközi szerződést, valamennyi külföldi intézménynél pedig a származási államban tényleges oktatási tevékenységet követelt. A szabályozás a New York államban akkreditált Central European University működését közvetlenül veszélyeztette.

Ziegler a per előtt arra figyelmeztetett, hogy az akadémiai szabadság kizárólag belső piaci keretben való védelme torz eredményt adhat. Ha az Unió csak a szolgáltatási vagy letelepedési kapcsolatot felmutató egyetemeket védi, ugyanaz a szabadság eltérően érvényesülhet a gazdasági kapcsolódás szerint. A Charta 13. cikkéből és a közös alkotmányos értékekből ezért önállóbb, jogalapilag következetes akadémiai szabadságvédelmet sürgetett (Ziegler 2019.1–33).

Az EUB nagytanácsa 2020-ban megállapította a kötelezettségszegést. Az Egyesült Államokban székhellyel rendelkező intézményekre vonatkozó nemzetközi szerződési feltétel sértette a GATS XVII. cikkében foglalt nemzeti elbánást; a származási államban végzett oktatás követelménye sértette a GATS-t, továbbá az EUMSZ 49. cikkét és a szolgáltatási irányelvet. A Bíróság a Charta 13. cikkét nem csupán az egyéni kutatói és oktatói véleményszabadságként, hanem az egyetemek intézményi és szervezeti autonómiájaként is értelmezte. A feltételek korlátozták az akadémiai szabadságot, az oktatási intézmények alapításának szabadságát és a vállalkozás szabadságát (EUB 2020.212–242. pont).

Az ügy egyszerre igazolja és árnyalja Ziegler kritikáját. Az EUB a belső piaci és nemzetközi kereskedelmi jogi kapun keresztül jutott el a Charta erős akadémiai

szabadságértelmezéséhez. A jogi standardok ellenőrizhetők voltak, de az ítélet 2020-ban született, amikor a CEU amerikai akkreditációjú programjainak jelentős része már Bécsbe költözött. A késleltetett jogvédelem itt is csökkentette a restitúció gyakorlati értékét.

9. Civil szervezetek, átláthatóság és szuverenitásvédelem

A 2017. évi „külföldről támogatott szervezetekről" szóló törvény nyilvántartási, bejelentési és közzétételi kötelezettséget írt elő meghatározott támogatási küszöb felett. A C-78/18. sz. ügyben az EUB kimondta, hogy a szabályok diszkriminatív és indokolatlan korlátozást jelentenek a tőke szabad mozgására, valamint sértik a Charta magánélethez, adatvédelemhez és egyesülési szabadsághoz kapcsolódó 7., 8. és 12. cikkét. Az „átláthatóság" legitim cél lehet, de a külföldi támogatás általános gyanússá tétele és a szervezetek megbélyegzése nem volt arányos (EUB 2020a.52–141. pont).

A 2023. évi szuverenitásvédelmi törvény új intézményt hozott létre széles vizsgálati jogkörrel a külföldi érdekeket vagy támogatást feltételezetten közvetítő szereplőkkel szemben. A C-829/24. sz. kötelezettségszegési ügyben Kokott főtanácsnok 2026. február 12-i indítványa szerint a szabályozás sértette többek között a demokratikus folyamatban való részvételt, a magánéletet, az adatvédelmet, a véleménynyilvánítás és egyesülés szabadságát; a hivatal széles mérlegelése és az érdemi bírói kontroll hiánya nem felelt meg az uniós jognak (Kokott főtanácsnok 2026.52–178. pont). Az indítvány nem ítélet, ezért jogi státuszát így kell megőrizni.

A 2026-ban megalakult új kormány megszüntette a Szuverenitásvédelmi Hivatalt, és az Alaptörvény kapcsolódó rendelkezését is hatályon kívül helyezte. A Bizottság ezt előrelépésként értékelte, de jelezte, hogy a civil szervezetek munkáját korlátozó egyéb szabályokat még nem helyezték teljesen hatályon kívül (Európai Bizottság 2026.29–31). A dosszié időbeli alakulása azt mutatja, hogy egy kötelezettségszegési per célja nem feltétlenül a büntetés – a vitatott intézmény megszüntetése részben már az ítélet előtt elérheti a normakövetési célt.

10. Menekültügy – C-808/18, C-821/19 és C-823/21

A magyar menekültügyi rendszer 2015 után a jogállamisági és szuverenitási konfliktus egyik legélesebb terepévé vált. A tranzitzónák, a menedékkérelemhez való hozzáférés korlátozása, a Szerbia felé történő eltávolítás és a jogi segítséget nyújtók kriminalizálása több kötelezettségszegési perhez vezetett. A közvetlen standardok itt kifejezetten részletes másodlagos jogi normák voltak – a 2013/32/EU eljárási irányelv, a 2013/33/EU befogadási irányelv és a 2008/115/EK visszatérési irányelv, a Charta 6., 18. és 47. cikkével együtt.

A C-808/18. sz. ügyben az EUB megállapította, hogy Magyarország jogellenesen korlátozta a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való tényleges hozzáférést azzal, hogy a kérelmeket főszabály szerint csak a nagyon korlátozott számban megközelíthető tranzitzónákban lehetett benyújtani. A tranzitzónában való kötelező tartózkodás fogva tartásnak minősült, amelyhez hiányoztak az uniós irányelvekben megkövetelt egyedi döntési és felülvizsgálati garanciák. A határkerítés túloldalára kísérés nem helyettesítette a visszatérési irányelv szerinti írásbeli döntést és jogorvoslatot; a kérelmezők területen maradási joga sem volt megfelelően biztosított (EUB 2020b.93–315. pont).

Progin-Theuerkauf szerint az ítélet egyszerre húzott világos jogi határt és tárt fel uniós politikai ellentmondást. A Bizottság csak Magyarországgal szemben indított ilyen átfogó pert, miközben a későbbi új migrációs és menekültügyi paktum maga is fokozott határeljárást, előszűrést és válságfogalmat alkalmazott. Ez nem teszi jogszerűvé a 2015–2020 közötti magyar rendszert, de megmutatja, hogy egyes magyar megoldások funkcionális elemei később uniós szinten is megjelentek (Progin-Theuerkauf 2021.7–15).

Myl úgy értékeli, hogy a C-808/18. sz. ítélet a közös európai menekültügyi rendszer jövőjére is korlátot állított – a határeljárás nem járhat a kérelemhez való tényleges hozzáférés kiüresítésével, automatikus fogva tartással vagy a visszatérési garanciák megkerülésével. A tagállami mozgástér a közös szabályok keretei között létezik, nem azok helyett (Myl 2022.151–168).

A C-821/19. sz. ügy a „Stop Soros” szabályozásra vonatkozott. A magyar jog büntetni rendelte a menedékkérelem benyújtásához szervezetten nyújtott segítséget, ha a segítő tudta, hogy a kérelem a nemzeti feltételek szerint nem fogadható el. Az EUB szerint ez korlátozta a menedékkérők tanácsadókhoz és jogi képviselőkhöz való hozzáférését, valamint a civil segítők tevékenységét; a visszaélések elleni küzdelem nem igazolhatott olyan tényállást, amely jóhiszemű, jogszerű segítséget is elrettentett (EUB 2021a.105–170. pont).

A C-823/21. sz. ügyben a 2020-ban bevezetett „nagykövetségi előeljárást” vizsgálták. A szabály szerint egyes harmadik országbeli személyek csak belgrádi vagy kijevi magyar külképviseleten tett, előzetesen elfogadott szándéknyilatkozat után utazhattak Magyarországra menedékkérelem benyújtására. Az EUB 2023-ban megállapította, hogy ez indokolatlanul késleltette és megnehezítette a 2013/32/EU irányelv 6. cikke szerinti tényleges hozzáférést (EUB 2023.36–58. pont).

11. Az ítélet végre nem hajtása – C-123/22 Bizottság kontra Magyarország

A C-808/18. sz. ítélet után Magyarország bezárta a tranzitzónákat, de a Bizottság szerint nem biztosította az eljáráshoz való tényleges hozzáférést, a kérelmezők területen maradási jogát és a jogellenesen tartózkodók visszatérésének uniós eljárását. Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján indított C-123/22. sz. ügy ezért nem az eredeti menekültpolitikai választás elsődleges felülvizsgálata, hanem egy jogerős EUB-ítélet teljesítésének ellenőrzése volt.

Az EUB 2024. június 13-án megállapította a végrehajtás elmulasztását. A Bíróság szerint Magyarország a lojális együttműködés elvét figyelmen kívül hagyva tudatosan kerülte meg a közös uniós menekült- és visszatérési politika egészének alkalmazását. A jogsértést „példátlanul és jelentősen súlyosnak" minősítette, mert a felelősséget és annak pénzügyi terheit más tagállamokra hárította, veszélyeztette az uniós jog egységét, valamint a menedékkérők egyéni érdekeit. Ezért 200 millió euró átalányösszeget és a teljesítésig napi egymillió euró kényszerítő bírságot szabott ki (EUB 2024.51–132. pont).

Ez a döntés fontos a motivációs kérdésben. A szankció rendkívüli nagysága politikailag éles, de jogi alapja ellenőrizhető – korábbi ítélet, konkrét teljesítési kötelezettség, tartós mulasztás, a jogsértés súlya és időtartama, valamint az elrettentés követelménye. Az ideológiai szelektivitás állításához azt kellene kimutatni, hogy hasonlóan tartós és tudatos végre nem hajtás esetén más tagállam lényegesen enyhébb bánásmódban részesült. Pusztán a szankció nagysága nem bizonyít politikai megtorlást.

12. Média, pluralizmus és a Klubrádió – C-92/23

A Klubrádió budapesti frekvenciahasználati szerződésének meghosszabbítását a Médiatanács két, havi műsorkvóta-adatszolgáltatással kapcsolatos jogsértésre hivatkozva megtagadta, majd a rádiót az új pályázatból is kizárta. A Bizottság kötelezettségszegési keresetében az elektronikus hírközlési keretirányelvekre, az arányosság, átláthatóság, megkülönböztetésmentesség és megfelelő ügyintézés elvére, valamint a Charta 11. cikkében foglalt véleménynyilvánítási, tájékozódási és médiaszabadságra hivatkozott.

Az EUB nagytanácsa 2026. február 26-án megállapította, hogy Magyarország az automatikus, aránytalan jogkövetkezményekkel és a pályázati kizárással megsértette az uniós jogot. A frekvenciák szűkös közjavak, ezért használati jogaik elosztásának objektív, átlátható, arányos és megkülönböztetésmentes feltételeken kell alapulnia; a szabályok alkalmazásakor a Charta 11. cikke szerinti médiaszabadságot is tiszteletben kell tartani (EUB 2026.74–142. pont).

Az ügy azért fontos, mert a médiapluralizmus itt nem pusztán éves jelentésben szereplő politikai ajánlásként jelent meg. A Bizottság konkrét ágazati jogi kaput talált, az EUB pedig a frekvenciagazdálkodási normákat a Charta médiaszabadságával együtt alkalmazta. A 2026. évi országfejezet ugyanakkor továbbra is rendezetlennek minősítette az állami hirdetések tisztességes és átlátható elosztását; a médiaszabályozó és a közmédia függetlenségét erősítő júniusi reformokat csak részleges előrelépésként értékelte (Európai Bizottság 2026.19–24).

13. Az EUSZ 7. cikk és a költségvetési feltételesség

Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-én indokolással ellátott javaslatot fogadott el, és kezdeményezte, hogy a Tanács az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján állapítsa meg az uniós értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélyét. Magyarország a C-650/18. sz. ügyben arra hivatkozott, hogy a Parlament tévesen nem számította a tartózkodásokat a leadott szavazatok közé. Az EUB 2021-ben elutasította a keresetet – a tartózkodás nem igen vagy nem szavazat, és a képviselőket előzetesen tájékoztatták a számítás módjáról (EUB 2021b.38–85. pont). A 7. cikk szerinti eljárás 2026 júniusában is folyamatban volt; az új magyar delegáció a Tanácsot a tervezett helyreállító intézkedésekről tájékoztatta.

A 2020/2092 rendelet érvényességét Magyarország a C-156/21. sz. ügyben támadta. Az EUB teljes ülése a keresetet elutasította. A jogállamiság rendeleti fogalma kellően pontosítható volt a szerződésekből és az állandó ítélkezési gyakorlatból; a költségvetéssel fennálló kellően közvetlen kapcsolat, a bizonyítási és meghallgatási szabályok, valamint az arányosság követelménye korlátozza az intézmények mérlegelését. A mechanizmus célja az uniós költségvetés védelme, így nem párhuzamos általános értékszankció (EUB 2022.223–329. pont).

A Tanács 2022/2506 végrehajtási határozata megállapította a rendelet feltételeinek fennállását. Felfüggesztette három kohéziós program kötelezettségvállalásainak 55 százalékát, és megtiltotta új jogi kötelezettségek vállalását a közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal, illetve az általuk fenntartott szervezetekkel. A döntés a közbeszerzési szabálytalanságokra, az ügyészi fellépés és a korrupcióellenes keret gyengeségeire, az összeférhetetlenségre és a közvagyon kezelésére épült, nem a kormány általános konzervatív politikájára (Tanács 2022.25–62. preambulumbekezdés).

A 2026. évi helyzet átmeneti. Az új kormány több reformot fogadott el, megerősítette az Integritás Hatóságot és a vagyonnyilatkozati ellenőrzést, kezdeményezte Magyarország csatlakozását az Európai Ügyészséghez, továbbá a közérdekű vagyonkezelő alapítványok kivezetéséről rendelkezett. A feltételességi intézkedések azonban 2026 nyarán még hatályban

voltak, és a felszabadítás a jogszabályok elfogadásán túl azok tényleges, tartós alkalmazásától függött (Európai Bizottság 2026.10–18., 29–30).

14. A 2026. évi jogállamisági helyzet és a kormányváltás

A Bizottság 2026. július 17-i országfejezete már két politikai időszakot fog át. A jelentési idő nagy részében a korábbi kormány intézkedései érvényesültek, 2026 májusától pedig az új kormány intenzív reformokat kezdett. A dokumentum ezért nem egyszerű folytonossági ítélet – külön rögzíti a fennmaradó strukturális problémákat és a megindult korrekciókat.

A bírói függetlenség lakossági megítélése 31, a vállalkozások körében 33 százalék volt, ami alacsony kategória. A 2023-as reformmal megerősített Országos Bírói Tanács gyakorolta új jogköreit, fellépett egyes kinevezési és kirendelési döntésekkel szemben, valamint 2026 januárjában védelmébe vette a politikai és nyilvános támadásoknak kitett bírákat. A júliusi tizenhetedik alaptörvény-módosítás nagyobb bírói részvételt irányzott elő a Kúria és az Országos Bírósági Hivatal elnökének kinevezésében és eltávolításában. Ugyanakkor az alsóbb bíróságok ügyelosztása továbbra sem volt kellően átlátható, az ügyészségi hierarchia és a legfőbb ügyész választási módja pedig politikai befolyás kockázatát hordozta (Európai Bizottság 2026.4–9).

A korrupcióellenes területen a júniusi törvények erősítették az Integritás Hatóságot, az Antikorrupciós Munkacsoportot és a vagyonnyilatkozati rendszert. A Bizottság a vagyonnyilatkozati ajánlást teljesítettnek tekintette, de a lobbizás és a „forgóajtó” átfogó szabályozása még hiányzott, és nem alakult ki meggyőző eredményességi sor magas szintű korrupciós ügyek nyomozásában, vádemelésében és jogerős elbírálásában. A pártfinanszírozás átláthatóságában is maradtak hiányosságok (Európai Bizottság 2026.10–18).

A médiaszabályozó és a közszolgálati média irányítására vonatkozó új szabályok részleges előrelépést jelentettek, de az állami és állami vállalati hirdetések elosztására nem született tisztességes és átlátható mechanizmus. A korábbi kormány hosszú ideig fenntartott veszélyhelyzeti jogalkotása 2026. május 13-án megszűnt, és az új kormány nem hosszabbította meg. A Szuverenitásvédelmi Hivatal megszüntetése ellenére a civil tér teljes helyreállításához további korlátozó szabályok hatályon kívül helyezése szükséges (Európai Bizottság 2026.19–31).

A kormányváltás módszertani következménye, hogy a „Magyarország” változó nem azonosítható időtlenül egyetlen politikai iránnyal. A 2010–2026 közötti eljárások többsége a korábbi kormány döntéseire vonatkozott; a 2026-os új kormány jogállamisági helyreállítási

programja viszont ugyanazon állam eljárási és költségvetési örökségét kezeli. Ez erősíti azt a következtetést, hogy az uniós intézkedések jogi címzettje a tagállam, nem a párt, miközben a tagállami kormány politikai stratégiája meghatározza a jogsértések keletkezését és megszüntetését.

15. Objektív standardok, motiváció és szelektivitás

A magyar ügyek jelentős részében objektív, előzetesen azonosítható standard működött. A nyugdíjkorhatárnál a 2000/78/EK irányelv és az arányosság; a menekültügyben három irányelv részletes eljárási szabályai; a CEU-ügyben a GATS, a letelepedési és szolgáltatási szabadság, valamint a Charta; a civil szervezeteknél a tőkemozgás és az alapjogok; a Klubrádiónál a frekvenciaelosztási követelmények és a médiaszabadság; az ítélet-végrehajtásnál az EUMSZ 260. cikke. Az ügyekben alkalmazott tételes jogalapok nem támasztják alá a „nincsenek objektív standardok" általános állítását.

A standardok objektivitása azonban nem jelenti, hogy alkalmazásuk minden eleme mechanikus. A Bizottság széles mérlegelési joggal rendelkezik abban, hogy mikor és mely ügyben indít eljárást, hogyan határozza meg a kereset tárgyát, kér-e gyorsított eljárást vagy ideiglenes intézkedést, és mikor tekinti teljesítettnek az ítéletet. A feltételességi rendeletnél az uniós költségvetés veszélyének és az intézkedések arányosságának megítélése szintén értékelést igényel. Az értékelés további szempontja a kiválasztás, az időzítés és a jogorvoslati gyakorlat következetessége.

A vizsgált ügyekben az alkalmazható uniós jogalap kiválasztása visszatérő intézményi szempont volt. A Bizottság a bírói nyugdíjazást azért keretezte életkori diszkriminációként, mert 2012-ben ez biztosított gyors és biztos uniós hatáskört. A CEU-t a kereskedelmi és belső piaci jog, a civil szervezeteket a tőke szabad mozgása, a rádiós pluralizmust a frekvenciaszabályozás kapcsolta a Chartához. A jogalap-választás az uniós hatáskör-átruházás szerkezetével is magyarázható, és önmagában nem bizonyít rejtett politikai célt. A hivatkozott szakirodalom szerint az ágazati jogalapra épített per a szélesebb intézményi kifogásoknak csak egy részére adhat jogorvoslatot.

A konzervatív–szuverenista államok elleni nagyobb eljárásszám kérdésében három szintet kell elkülöníteni. Először, az összes kötelezettségszegési ügy nyers száma nem alkalmas a tézis igazolására, mert az adózási, környezetvédelmi és átültetési ügyek többsége nem jogállamisági jellegű. Másodszor, e vizsgálat szűk kódolása szerint a rendszerszintűként kezelt jogállamisági perek jelentős része Magyarországra és a 2015 utáni Lengyelországra koncentrálódott. Harmadszor, e koncentrációt össze kell vetni a Bizottság által kifogásolt

intézkedések számával és összefüggéseivel, az elmarasztaló ítéletek számával, valamint a végrehajtási magatartással.

Magyarország esetében időbeli együttjárás figyelhető meg a kormány szuverenista, saját meghatározása szerint illiberális politikája és a rendszerszintű uniós fellépések számának növekedése között. A feldolgozott szakirodalom jelentős része ezt az intézményi autonómia tudatos csökkentéseként értelmezi (Scheppele 2014.51–117; Krekó–Enyedi 2018.39–51; Kovács–Scheppele 2018.189–200). A diszkrimináció bizonyításához mégis szükséges volna azonos jogsértések páros összevetése – például hasonló bírói kényszernyugdíjazás, civil finanszírozási stigma, menedékjogi ítélet-végrehajtási mulasztás vagy frekvenciaelosztási aránytalanság esetén hogyan járt el a Bizottság más kormányokkal szemben.

Progin-Theuerkauf menekültügyi kritikája felveti az ügykiválasztás következetességének kérdését. Ha más tagállamok a gyakorlatban hasonló hozzáférési korlátokat alkalmaztak, de csak Magyarországgal szemben indult átfogó kötelezettségszegési per, az összehasonlító vizsgálatot indokolhat (Progin-Theuerkauf 2021.12–14). Az eltérés oka azonban ebből önmagában nem állapítható meg, mert különbözhetett a szabályozás intenzitása, dokumentáltsága és tartama, a Bizottsággal való együttműködés, valamint a rendelkezésre álló bizonyíték. A politikai kapcsolatok változása vizsgálati tényező lehet, de nem érinti a C-808/18. sz. ítéletben megállapított jogsértések fennállását.

A vizsgált anyag két szempont elkülönítését teszi lehetővé. Az uniós eljárásokban alkalmazott normák a pluralizmust, az egyenlőséget, a bírói függetlenséget és az alapjogokat védik. Az ezekkel összeütközésbe kerülő állami intézkedések uniós eljárást vonhatnak maguk után. Az elbírálás szempontja nem a politika konzervatív vagy szuverenista önmeghatározása, hanem a konkrét állami intézkedés összeegyeztethetősége az uniós kötelezettségekkel és az azonos ügyekben alkalmazott bizottsági mérce következetessége.

Következtetések

A magyar ügyekben a Bizottság jellemzően tételes ágazati normára, alapvető szabadságra vagy a Chartára hivatkozva indította a jogállamisági jelentőségű kötelezettségszegési pereket. Az EUSZ 2. cikk adta a normatív hátteret, de a marasztalások operatív mércéjét a 2000/78/EK irányelv, a GATS, az EUMSZ 49., 56., 63. és 267. cikke, a menekültügyi irányelvek, az elektronikus hírközlési szabályok és a Charta megfelelő cikkei alkották.

A második kérdésben nincs egyetlen teljes jogállamisági instrumentum. A standardok az EUSZ 2., 7. és 19. cikkében, az EUMSZ 258–260. és 267. cikkében, a Chartában, a

másodlagos jogban, a 2020/2092 rendeletben és az EUB esetjogában rétegződnek. Az éves jogállamisági jelentés és az Európa tanácsi standardok kiegészítő értékelési keretet adnak, de joghatásuk nem azonos a kötelező uniós normákéval.

A harmadik kérdésben a források az uniós hatáskör és a rendszerszintűként leírt probléma közötti eltérést emelik ki. A Bizottság több ügyben egy biztos belső piaci vagy ágazati jogalappal érte el, hogy az EUB alapjogi és jogállami jelentőségű kérdésről döntsön. A hivatalos dokumentumok és a szakirodalom az uniós jog egységét, a kölcsönös bizalmat, az alapjogvédelmet, a költségvetés védelmét és az EUSZ 7. cikk alternatíváinak keresését említi a motivációk között. A hivatkozott szakirodalom több ügyben késedelmesnek vagy részleges hatásúnak értékelte a jogorvoslatot.

A vizsgált adatokban időbeli együttjárás figyelhető meg a konzervatív–szuverenista kormányzás és a jogállamisági eljárások között, ez azonban önmagában nem bizonyít oksági kapcsolatot vagy diszkriminatív ügykiválasztást. A feldolgozott szakirodalom az eljárások koncentrációját részben a 2010 utáni intézkedések számával és összekapcsolódásával, valamint egyes ítéletek végrehajtásának elmaradásával magyarázza. A politikai szelektivitás vizsgálatához azonos jogsértési minták, eljárási szakaszok, időtartamok és tagállami reakciók összehasonlítása szükséges.

A 2026-os kormányváltás új ellenőrzési helyzetet teremtett. Az új kormány több korábbi konfliktusforrást felszámolt vagy reform alá vont, de az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás és a költségvetési feltételesség intézkedései nem szűntek meg automatikusan. Az uniós intézmények dokumentumai alapján a helyreállítás értékelése nem a politikai ígéretre vagy a kormány ideológiai besorolására, hanem a független intézmények működésére, az alapjogok érvényesülésére és az uniós ítéletek végrehajtására épül.

XIX. Málta

Bevezetés

Málta jogállamisági helyzete kettős képet mutat. A Bíróság a *Repubblika* ügyben olyan általános, minden tagállamra irányadó visszalépési tilalmat fogalmazott meg, amely szerint a csatlakozás után nem csökkenthető az EUSZ 2. cikkében rögzített jogállamisági érték védelmi szintje; ugyanakkor a konkrét, 2016-ban létrehozott bírói kinevezési bizottságot és a miniszterelnöki részvételt a biztosítékok összhatása miatt nem találta uniós jogba ütközőnek (Bíróság 2021.51–73. pont; Leloup–Kochenov–Dimitrovs 2021.692–703). A máltai példa így egyszerre bizonyítja az uniós standardok bővülését és azt, hogy az EUB nem ír elő egyetlen, kötelező kinevezési modellt.

A Málta elleni legfontosabb kötelezettségszegési eljárás nem klasszikus bírói függetlenségi ügy, hanem az úgynevezett befektetői állampolgársági program elleni INFR(2020)2301 dosszié. A nagytanács a C-181/23. sz. ügyben 2025. április 29-én kimondta, hogy a meghatározott fizetésekért vagy befektetésekért kínált, tranzakciós honosítás az EUMSZ 20. cikkébe és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésébe ütközik, mert kereskedelmi termékké teszi a tagállami és az abból automatikusan következő uniós polgárságot (Bíróság 2025.81–121. pont). Az ítélet tehát konkrét elsődleges jogi rendelkezésekre épül, de a „szolidaritás”, „jóhiszeműség” és „kölcsönös bizalom” követelményeit bírói értelmezéssel bontja ki.

A jogalap vitathatóságát mutatja, hogy Collins főtanácsnok a kereset elutasítását indítványozta – álláspontja szerint az uniós jog nem írt elő „tényleges kapcsolatot” a honosító állam és a kérelmező között, és a Bizottság nem bizonyított ettől független jogsértést (Collins főtanácsnok 2024.31–62. pont). A Bíróság ettől eltérő megoldása nem a Nottebohm-féle genuine-link teszt egyszerű átvétele volt, hanem a tisztán tranzakciós honosítás „nyilvánvaló összeegyeztethetetlenségének” megállapítása az uniós polgárság természetével. Az objektív standard tehát nem hiányzik teljesen, de az ügyben a tilalom érdemi tartalma jelentős részben az ítéletből vált megismerhetővé (O’Neill 2025.463–487; van Eijken 2026.1–18).

Málta nem támasztja alá azt az egyszerű állítást, hogy az Unió kizárólag konzervatív vagy szuverenista kormányokat céloz. A vitatott programot és a jogállamisági hiányosságok jelentős részét a Munkáspárt kormányzása alatt vizsgálták; az ország ellen mégis megindult és sikerrel zárult egy alkotmányos jelentőségű kötelezettségszegési kereset. A máltai anyag ugyanakkor felveti a szelektív ügyválasztás kérdését – miközben a Bizottság a peresíthető állampolgársági ügyet végigvitte, az igazságszolgáltatás tartós lassúságát, a magas szintű

korrupciós ítéletek hiányát, a közmédia és az újságírók védelmének problémáit főként éves monitoringgal kezelte (Európai Bizottság 2026.2–18; Lobina 2023.1–28).

Kutatási kérdések és módszer

Az elemzés a jogállamisági kötelezettségszegési eljárást szűken, az EUMSZ 258. cikke szerinti jogérvényesítésként kezeli, és elkülöníti az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozataltól, az EUSZ 7. cikk politikai mechanizmusától, a 2020/2092 rendelet költségvetési feltételrendszerétől és az éves jogállamisági jelentések puha monitoringjától. Málta szempontjából ez fontos – a *Repubblika* előzetes döntéshozatali ügy, a C-181/23 viszont Bizottság által indított kötelezettségszegési kereset volt; a 2026-os országfejezet ajánlásai pedig önmagukban nem szankciós jogalapok (Bonelli 2022.30–58).

Ruairi O'Neill tanulmányának hivatalosan megjelent címe valóban *A Stitch in Time? Mutual Trust as the EU's Fix-All in Case C-183/23 Commission v Malta*. A címben szereplő ügyazonosító azonban hibás – a jogerős ítélet és a teljes elemzés tárgya a C-181/23. sz. ügy, ECLI:EU:C:2025:283. A tanulmány az *European Papers* 10. évfolyamának 2. számában, 2025-ben, a 463–487. oldalon jelent meg; DOI: 10.15166/2499-8249/841. A kézirat a bibliográfiában a nyomtatott címet közli, minden jogi hivatkozásban viszont a helyes C-181/23 azonosítót használja (O'Neill 2025.463–487).

A *Citizenship by Investment Programs from the Perspective of International and EU Law* című cikk szerzője Petra Weingerl és Matjaž Tratnik, nem Veronika Weingerl. A tanulmány a *LeXonomica* 11(2) számában, 2019-ben, a 95–126. oldalon jelent meg, DOI-ja 10.18690/lexonomica.11.2.95-126.2019. A folyóirat kiadói rekordja és a teljes szöveg egymástól függetlenül megerősíti az adatokat (Weingerl–Tratnik 2019.95–126).

A megadott második tétel – *The End of Citizenship by Investment Programmes in Cyprus, Bulgaria and Malta?*, DOI: 10.18690/lexonomica.12.1.103-118.2019 – ellenőrzött tudományos közleményként nem igazolható. A *LeXonomica* 12(1) száma 2020-ban, nem 2019-ben jelent meg; hivatalos tartalomjegyzéke 1–26., 27–50., 51–74., 75–106. és 107–128. oldalas cikkeket tartalmaz, de ilyen címet és ilyen szerzőpárt nem. A hibás tételt ezért bizonyítékként nem lehet használni. Tartalmi pótlásként a szerzőpár ellenőrzött 2023-as Cambridge-kötetfejezete szerepel, amely a „releváns kapcsolat" fogalmával fejleszti tovább korábbi álláspontjukat (Weingerl–Tratnik 2023.161–182).

A forrásbázist a három megadott tétel ellenőrizhető részein túl tudományos folyóiratcikkek, egyetemi kutatási közlemények, az EUB ítéletei és főtanácsnoki indítványa, az uniós szerződések, a Bizottság kötelezettségszegési iratai és a 2026. július 17-i máltai

jogállamisági országfejezet alkotják. A normatív állítást, az intézményi tényt és a politikai motivációra vonatkozó következtetést az elemzés következetesen elkülöníti.

3. Az alkalmazott uniós standardok és instrumentumok

Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot közös uniós értékként rögzíti. A 2020/2092 rendelet 2. cikke ennek tartalmát a törvényesség, jogbiztonság, önkénytilalom, hatalommegosztás, megkülönböztetésmentesség, törvény előtti egyenlőség és független bíróságok által biztosított hatékony jogvédelem elemeivel konkretizálja. E felsorolás cáfolja az „írott standardok teljes hiányát", de nem jelenti, hogy minden elem automatikusan és önállóan peresíthető az EUMSZ 258. cikke alapján; rendszerint konkrétabb szerződési vagy másodlagos jogi kötelezettség szükséges (Pech 2022.107–138; Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.3–121).

A bírói függetlenség strukturális alapja az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése. A Charta 47. cikke az uniós jog alkalmazási körében egyéni jogot biztosít a független, pártatlan és törvény által létrehozott bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. A Bíróság a *Repubblika* ügyben ehhez kapcsolta az EUSZ 49. cikkét és az EUSZ 2. cikkét – a csatlakozási feltételek teljesítése után a tagállam nem módosíthatja szabályait úgy, hogy a jogállamiság védelmi szintje csökkenjen (Bíróság 2021.50–64. pont).

A visszalépés tilalma nem „befagyasztási klauzula". A *Repubblika* ítélet szerint a tagállam átalakíthatja bírói kinevezési rendszerét, ha a változás nem kelt észszerű kétséget a kinevezettek külső befolyástól való mentessége és pártatlansága tekintetében. Az EUB nem találta önmagában jogsértőnek a miniszterelnök döntő szerepét, mert független Judicial Appointments Committee értékelte a jelölteket, a miniszterelnöknek pedig indokolnia kellett az ajánlástól való eltérést. A mérce funkcionális és összhatásalapú, nem egyetlen szervezeti modellt kényszerít ki (Bíróság 2021.65–73. pont; Łazowski 2022.1803–1822).

Az állampolgársági ügy más normatív láncot alkalmazott. Az EUMSZ 20. cikke szerint minden tagállami állampolgár uniós polgár; az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése a lojális együttműködést írja elő. A Bíróság ezekhez kapcsolta a kölcsönös bizalmat, a tagállam és polgára közötti különleges szolidaritási és jóhiszeműségi kapcsolatot, valamint a jogok és kötelezettségek kölcsönösségét. A standard megsértése akkor állt fenn, amikor a honosítás intézményesített, előre meghatározott ellenértékért nyújtott tranzakcióvá vált (Bíróság 2025.81–99. pont).

A Bizottság eljárási hatásköre az EUMSZ 258. cikkéből ered – felszólító levél, indokolással ellátott vélemény, majd bírósági kereset következhet. Az EUMSZ 260. cikke az ítélet végre nem hajtása esetén pénzügyi szankciót tesz lehetővé. A Bizottság széles mérlegelési

mozgástere az ügy kiválasztására és időzítésére terjed ki, de a perben pontos kötelezettséget, koherens tényállást és megfelelő bizonyítást kell felmutatnia. Collins főtanácsnok különösen ezt a bizonyítási terhet kérte számon a Bizottságon (Collins főtanácsnok 2024.31–36., 58–62. pont; Bonelli 2022.33–40).

4. Málta intézményi környezete és a jogállamisági válság jellege

Málta westminsteri eredetű, erősen kétpárti politikai rendszerében a végrehajtó hatalom és a parlamenti többség szoros összekapcsolódása eleve nagy jelentőséget ad a kinevezési, ellenőrzési és elszámoltathatósági biztosítékoknak. A kis állam személyi hálózatai, a politikai patronázs és a végrehajtó dominancia nem teszik automatikusan jogellenessé az intézményi rendszert, de növelik az informális befolyás és az összeférhetetlenség kockázatát. Lobina szerint a máltai válság sajátossága nem mindig a szabályok nyílt megtagadása, hanem azok részrehajló adminisztrációja és az elszámoltathatóság intézményeinek gyenge működése (Lobina 2023.1–28).

A Daphne Caruana Galizia oknyomozó újságíró 2017-es meggyilkolását követő közéleti válság feltárta a korrupciós gyanúk kivizsgálásának, a média védelmének és a politikai felelősség érvényesítésének hiányosságait. Az eset nem azonosítható egyetlen uniós kötelezettségszegési dossziéval, de a sajtószabadság, a hatékony nyomozás, a közbeszerzési integritás és a végrehajtó ellenőrzése közötti kapcsolatot központi kérdéssé tette. A Bizottság éves jelentései ezért a klasszikus bírói függetlenség mellett külön pillérként vizsgálják a korrupcióellenes rendszert, a médiapluralizmust és a fékeket-ellensúlyokat (Európai Bizottság 2026.1–3, 9–18).

A 2020 körüli alkotmányos reformok növelték a bírói kinevezési bizottság szerepét, elkülönítették az Attorney General és a State Advocate funkcióit, és bizonyos kinevezéseknél csökkentették a miniszterelnök közvetlen mozgásterét. Az uniós jog nem követeli a politikai ág teljes kizárását a kinevezésekből, de objektív szakmai kritériumokat, független értékelést, indokolási kötelezettséget és olyan összhatást kíván, amely nem kelt jogos kétséget a bírák függetlenségével kapcsolatban. A *Repubblika* ügy e reformot előrelépésként értékelte (Bíróság 2021.59–73. pont).

A pozitív jogi reformok és a tényleges intézményi kapacitás között azonban rés maradt. A 2026-os bizottsági jelentés szerint az igazságszolgáltatás erőforrásai továbbra is szűkösek, a digitalizáció lassú, a képzési keret fejlesztendő, a perek időtartama pedig súlyos probléma. A jogállamiság szempontjából ezért nem elég a formális kinevezési garancia – a ténylegesen

hozzáférhető, észszerű időn belüli és végrehajtható igazságszolgáltatás is szükséges (Európai Bizottság 2026.4–9).

5. A Repubblika ügy és a visszalépés tilalma

A C-896/19. sz. *Repubblika kontra Il-Prim Ministru* ügyben egy civil szervezet a 2019-ben végrehajtott bírói kinevezéseket és a máltai alkotmány 96., 96A. és 100. cikkében szabályozott eljárást támadta. A kérdés az volt, összeegyeztethető-e az EUSZ 19. cikkével és a Charta 47. cikkével, hogy a miniszterelnök döntő szerepet játszik, miközben egy független bizottság értékeli a jelölteket. A Bíróság megerősítette saját hatáskörét, mert a máltai bíróságok az uniós jog által szabályozott területeken is ítélkeznek (Bíróság 2021.34–49. pont).

Az ítélet legjelentősebb tétele a non-regression elv. Az EUSZ 49. cikkében megjelenő csatlakozási feltételek és az EUSZ 2. cikk közös értékei nem merülnek ki a csatlakozás pillanatában – a tagállam köteles tartózkodni a jogállamiság védelmének csökkentését eredményező szabályoktól. Leloup, Kochenov és Dimitrovs ezt a „koppenhágai dilemma" lehetséges megoldásaként értékelik, mert a csatlakozás utáni alkotmányos visszafejlődést bíróilag ellenőrizhetővé teszi (Leloup–Kochenov–Dimitrovs 2021.692–703).

Az elv ugyanakkor normatív vitát nyit. Ha minden csatlakozáskori intézményi megoldás minimális szintként rögzülne, a tagállami alkotmányfejlődés megbénulna, és a csatlakozási állapot véletlenszerű sajátosságai uniós mércévé válhatnának. A helyesebb olvasat szerint nem az intézményi forma, hanem a védelem funkcionális szintje nem rontható – reform megengedett, ha az új rendszer legalább azonos vagy magasabb garanciát nyújt. A *Repubblika* eredménye ezt támasztja alá, mert a 2016-os bizottsági mechanizmus erősítette, nem gyengítette a korábbi rendszert (Łazowski 2022.1803–1822).

A *Repubblika* nem kötelezettségszegési kereset és nem Málta elmarasztalása volt. Mégis közvetlenül releváns a Bizottság jövőbeli eljárásaihoz – az EUSZ 19. cikkes keresetekben a Bizottság a visszalépés tilalmára hivatkozva összevetheti a korábbi és az új garanciák tényleges szintjét. Az ügy ezért egyszerre korlátozza a tagállamot és a Bizottságot – az előbbinek megtiltja a garanciák leépítését, az utóbbit arra kényszeríti, hogy a védelem csökkenését konkrétan bizonyítsa.

6. A befektetői állampolgársági program és az eljárás menete

Málta 2014-től olyan programokat működtetett, amelyek pénzügyi hozzájárulás, befektetés és ingatlanvállalás teljesítéséhez kapcsolták a honosítást. A 2020-as rendszerben a fő kérelmező 600 000 vagy 750 000 eurós hozzájárulással, legalább 700 000 euró értékű ingatlannal vagy évi 16 000 eurós bérlettel, továbbá legalább 10 000 eurós adománnyal

teljesíthette a pénzügyi feltételeket. A 36 hónapos jogszerű tartózkodási idő magasabb hozzájárulással 12 hónapra rövidülhetett, miközben a tényleges fizikai jelenlét és társadalmi integráció korlátozott volt (Bíróság 2025.18–29., 100–115. pont; van Eijken 2026.3–5).

Weingerl és Tratnik 2019-ben abból indult ki, hogy az állampolgárság megszerzésének feltételei főszabály szerint a nemzeti autonómia körébe tartoznak, és a befektetés vagy adomány mint honosítási ok önmagában nem tilos sem a nemzetközi, sem az uniós jogban. Ugyanakkor elismerték, hogy az uniós tagság sajátos külső hatást hoz létre – a honosított személy automatikusan uniós polgár lesz, akinek státuszát és mozgási jogait a többi tagállam köteles elismerni. A nemzeti kompetenciát ezért az uniós jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni (Weingerl–Tratnik 2019.95–97, 111–124).

A szerzőpár a Nottebohm-ítéletből levezetett általános „tényleges kapcsolat” követelménnyel szemben kritikus volt. A Nemzetközi Bíróság ügye a honosítás más állammal szembeni érvényesíthetőségéről szólt, nem pedig a honosítás belső érvényességének egyetemes feltételéről. Későbbi kötetfejezetük ezért a bizonytalan genuine link helyett a tagállam által legitim módon választott „releváns kapcsolatok” vizsgálatát javasolja, miközben fenntartja az uniós együttműködésből eredő korlátokat (Weingerl–Tratnik 2023.161–182).

A Bizottság 2020. október 20-án felszólító levelet, 2021. június 9-én kiegészítő felszólító levelet küldött. 2022. április 6-án indokolással ellátott véleményt adott ki, majd 2022. szeptember 29-én a Bíróság elé utalta az ügyet. Jogalapja végig az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ 20. cikke volt; a Bizottság szerint az előre meghatározott ellenérték és a tényleges kapcsolat hiánya aláásta az uniós polgárság lényegét és az egész Uniót érintette (Európai Bizottság 2020.1–2; Európai Bizottság 2022a.1–3; Európai Bizottság 2022b.1–3).

A 2022-es orosz invázió biztonságpolitikai kontextusa megerősítette a programokkal szembeni fellépést – Málta felfüggesztette az orosz és belarusz kérelmeket, de más állampolgárok számára fenntartotta a rendszert. A Bizottság korábbi, 2019-es jelentése már a pénzmosás, korrupció, adóelkerülés, biztonság és átláthatóság kockázatait hangsúlyozta. E kockázatok politikailag motiválták az ügyet, de a kereset közvetlen jogalapja nem büntetőjogi vagy pénzmosási norma, hanem az uniós polgárság és a lojális együttműködés volt (Európai Bizottság 2019.2–17; Európai Bizottság 2022a.1–3).

7. A C-181/23. sz. Bizottság kontra Málta ítélet

Collins főtanácsnok 2024. október 4-i indítványa a tagállami kompetencia mellett foglalt állást. Szerinte a Maastrichti Szerződéshez csatolt, a tagállami állampolgárságról szóló 2. nyilatkozat azt mutatja, hogy a tagállamok nem ruházták az Unióra annak meghatározását,

ki lehet állampolgáruk. Az uniós jog korlátozhatja e kompetencia gyakorlását, de nem tartalmaz általános genuine-link követelményt; a kölcsönös elismerés pedig nem szolgálhat a fenntartott kompetencia aláásására (Collins főtanácsnok 2024.35–57. pont).

A Bíróság nagytanácsa 2025. április 29-én eltért az indítványtól. Elutasította Málta azon érvét, hogy az állampolgárság megszerzésének uniós felülvizsgálata csak általános és rendszerszerű, súlyos értéksértés esetén volna lehetséges. A tagállam határozza meg az állampolgárság megszerzésének feltételeit, de a kompetenciát az uniós jog tiszteletben tartásával kell gyakorolnia; az EUMSZ 20. cikk nemcsak a státusz következményeit, hanem annak integritását is védi (Bíróság 2025.81–92. pont).

Az ítélet központi láncolata a következő – a tagállami állampolgárság különleges szolidaritási és jóhiszeműségi kapcsolatot, valamint jogok és kötelezettségek kölcsönösségét fejezi ki; erre épül az uniós polgárság és a tagállamok automatikus kölcsönös bizalma; ezért egy tagállam nem hozhat létre olyan rendszert, amely a státuszt előre meghatározott fizetésért vagy befektetésért, érdemi integráció nélkül, tranzakcióként értékesíti. A tilalom tárgya nem minden befektetési elem, hanem a honosítás rendszerének kereskedelmi és tisztán tranzakciós jellege (Bíróság 2025.93–99., 116–121. pont).

O'Neill szerint az ítélet újdonsága, hogy a kölcsönös bizalmat az uniós polgárság alkotmányos alapjaként használja, az EUSZ 2. cikk értékeit pedig a szabad mozgás és a politikai jogok konkrét működéséhez kapcsolja. Ugyanakkor felveti, hogy a kölcsönös bizalom hagyományosan a más tagállami döntések elismerését rendezi, míg itt a státusz létrehozásának feltételét korlátozza; továbbá bizonytalan, milyen következménye van az ítéletnek a korábban honosított személyekre (O'Neill 2025.468–485).

Van Eijken az ítéletet „rendszerszintű alkotmányos felülvizsgálatként" értelmezi. A Bíróság nem harmonizálta az állampolgársági jogot, hanem egy magas küszöbű, „nyilvánvaló semmibevételre" épülő tesztet alkalmazott. Ez korlátozhatja a túlterjeszkedést, de a döntés indokolása több fogalmat – szolidaritás, jóhiszeműség, kölcsönös bizalom, integráció, az uniós polgárság alapvető státusza – halmoz, és nem teszi teljesen világossá, melyikből milyen konkrét kötelezettség következik (van Eijken 2026.9–18).

A Bizottság keresete így sikeres lett, de nem pontosan eredeti formájában. A Bíróság nem mondta ki általánosan, hogy minden honosításhoz tényleges kapcsolat vagy meghatározott tartamú fizikai tartózkodás szükséges. A program jogsértését az előre rögzített ellenérték, a tényleges integráció hiánya, a promóció kereskedelmi jellege és az ezekből összeálló tranzakciós rendszer alapján állapította meg. Ez fontos határ – az ítéletből nem következik automatikusan valamennyi kivételes, érdemalapú vagy gazdasági szempontú honosítás tilalma.

8. A 2026-os jogállamisági helyzet

A 2026-os országjelentés szerint a bírói függetlenség megítélése a lakosság körében 69 százalékról 47 százalékra esett egy év alatt, miközben a vállalatok 65 százaléka értékelte kedvezően. A főbíró kinevezése körüli politikai patthelyzetben a jelölt 2026 márciusában nem kapta meg a kétharmados támogatást, ezért a leköszönő főbíró a törvényes nyugdíjkorhatár után is hivatalban maradt. A Bizottság szerint nem történt előrelépés a bírói kar kinevezési folyamatba való bevonásában (Európai Bizottság 2026.4–5).

Az igazságszolgáltatás hatékonysága súlyos strukturális kockázat. A 2024-es adatok alapján az elsőfokú polgári és kereskedelmi ügyek várható időtartama 491, a büntetőügyeké 862, a súlyos büntetőügyeké 3977, a közigazgatási ügyeké 1681 nap volt. A 3977 nap közel tizenegy év, és az uniós mezőny leghosszabb értékei közé tartozik. A 2025-ös előzetes adatok javulást jeleztek, de a hátralék és az alacsony befejezési arány miatt a Bizottság nem állapított meg érdemi előrelépést (Európai Bizottság 2026.8–9).

A korrupcióellenes pillérben a 2025-ös korrupcióérzékelési pontszám 49/100 volt; a lakosság 87 százaléka tartotta elterjedtnek a korrupciót. Nőttek a rendőrség és az ügyészség erőforrásai, és több nyomozás, illetve vádemelés indult, de továbbra sem alakult ki meggyőző gyakorlat a jogerős, különösen magas szintű korrupciós ítéletekből. A Permanent Commission Against Corruption hatékony hozzájárulása korlátozott, az etikai, vagyonnyilatkozati és lobbiszabályokban hiányok maradtak (Európai Bizottság 2026.9–13).

A médiapluralizmus terén jogszabály bővítette a médiaszabályozó és a közszolgálati média irányításának egyes garanciáit, de a közmédia függetlensége továbbra is nagyon magas kockázatú. Az információszabadság elektronikus rendszere javította a kérelmek követhetőségét, ugyanakkor az újságírók akadályokról számoltak be, a szélesebb médiavédelmi reformok és a belföldi SLAPP-ügyekre kiterjedő védelem elmaradt. Daphne Caruana Galizia meggyilkolásának feltételezett megrendelőjével szemben 2026 júliusáig nem született elmarasztaló ítélet (Európai Bizottság 2026.14–16).

A fékek és ellensúlyok körében a kormány 2025-ben 307 jogi értesítést terjesztett a parlament elé, miközben 42 törvény született; a Bizottság szerint a gyakori változások és az ad hoc végrehajtói intézkedések rontják a jogbiztonságot. A közkonzultáció formális kerete, a nemzeti emberi jogi intézmény és a civil társadalom átfogó szabályozása továbbra is hiányzott. A civil tér CIVICUS-minősítése „szűkült” volt, 78/100 ponttal (Európai Bizottság 2026.16–18).

Az állampolgársági ítéletet Málta jogalkotással követte – 2025-ben módosította az állampolgársági törvényt és a kapcsolódó rendeleteket, további végrehajtási aktusokat pedig

2026-ban fogadott el. A Bizottság ezt a C-181/23. sz. ítéletet követő megfelelési lépésként rögzíti. Ez fontos ellenpont a jogállamisági vitában – a jogsértést megállapító ítélet után a tagállam nem tagadta meg nyíltan az uniós jogi kötelezettséget, hanem jogszabályi választ adott (Európai Bizottság 2026.13).

9. Objektivitás, jogfejlesztés és intézményi motiváció

Az első kutatási kérdésre Málta alapján három standardcsoport adható. A bírói függetlenséget az észszerű kétely hiánya, a külső befolyástól való mentesség, a pártatlanság és a visszalépés tilalma méri. Az állampolgársági ügyben a lojális együttműködés, az uniós polgárság integritása, a kölcsönös bizalom, valamint a szolidaritási és jóhiszeműségi kapcsolat került előtérbe. Az éves monitoringban ehhez társul az igazságszolgáltatás hatékonysága, a korrupcióellenes eredményesség, a médiapluralizmus és az intézményi fékek működése.

A második kérdésre – a standardok több instrumentumban rétegződnek. Az EUSZ 2., 4(3), 19. és 49. cikke, az EUMSZ 20., 258–260. és 267. cikke, a Charta 47. cikke, valamint a 2020/2092 rendelet adják az írott alapot. A részletes teszteket az EUB ítéletei alakítják ki, a Bizottság országjelentései pedig működési mutatókkal és ajánlásokkal operacionalizálják őket. A jogállamiság tehát nem egyetlen kódexben található, de ez nem azonos a jogforrás nélküli politikai döntéssel (Pech 2022.111–136).

A C-181/23. sz. ügyben az objektivitás gyenge pontja az volt, hogy az elsődleges jog nem mondja ki szó szerint a tranzakciós honosítás vagy az állampolgárság kereskedelmi értékesítésének tilalmát. A főtanácsnoki indítvány és a nagytanácsi ítélet ellentéte igazolja, hogy a jogalap érdemben vitatható volt. A Bíróság azonban nem pusztán politikai célt szentesített – az EUMSZ 20. cikk automatikus státuszteremtő hatásából és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből normatív láncot épített, majd a program konkrét elemeit ezen teszt alapján értékelte (O’Neill 2025.463–487; van Eijken 2026.9–18).

A legitim intézményi motiváció világos – egyetlen tagállam honosítási döntése szabad mozgási, letelepedési, konzuli és politikai jogokat keletkeztet az egész Unióban, miközben a többi tagállam nem vizsgálhatja felül a státuszt. A kölcsönös bizalom ezért közös minimumot kívánhat. A pénzmosási, korrupciós, adóelkerülési és biztonsági kockázatok, valamint az orosz agresszió utáni szankciós környezet tovább erősítették a fellépés politikai sürgősségét (Európai Bizottság 2019.7–17; Európai Bizottság 2022a.1–3).

A kritikai motivációs olvasat szerint az ügy az uniós kompetenciák bírói kiterjesztését és az állampolgárság erkölcsi felfogásának központosítását valósította meg olyan területen, amelyet a tagállamok maguknak tartottak fenn. Ezt az érvet erősíti a genuine-link szabály

hiánya, Collins főtanácsnok elutasító álláspontja, továbbá az ítélet többértelmű fogalomhasználata. A jogfejlesztés legitimitása ezért azon múlik, hogy a „tranzakciós” küszöb szűk marad-e, és a későbbi ügyekben az EUB világos, előrelátható megkülönböztető kritériumokat ad-e (Collins főtanácsnok 2024.35–62. pont; van Eijken 2026.12–18).

A Bizottság ügyválasztása önálló motivációs kérdés. A peresíthető, körülhatárolt program és az egész Unióra kiterjedő joghatás stratégiailag vonzóbb volt, mint a korrupciós ítéletek hiánya vagy a közmédia függése, amelyek bizonyítása sokszereplős, hosszú és részben nemzeti hatáskörű. Ez arra utal, hogy a fellépés intenzitását nem csupán a probléma súlya, hanem a jogalap tisztasága, a bizonyíthatóság, a precedensérték és az uniós hatás is alakítja.

10. Konzervatív–szuverenista diszproporció

Málta esete módszertanilag ellenpélda az egyszerű pártpolitikai célzási hipotézishez. A Munkáspárt kormányai társadalompolitikai és uniós ügyekben nem sorolhatók a közép-európai konzervatív–szuverenista blokkhoz, mégis 2020-tól kötelezettségszegési eljárás, 2023-tól bírósági per, 2025-ben pedig elmarasztaló nagytanácsi ítélet érte az országot. Az ügy tárgya ráadásul közvetlenül érintette a nemzeti szuverenitás klasszikus magterületét, az állampolgárság megadását.

A máltai példa ugyanakkor nem cáfolhat statisztikai diszproporciót az Unió egészében. Ehhez az összes tagállam többéves ügyeit egységesen kellene kódolni, elkülönítve az egyszerű átültetési ügyeket, az EUSZ 19. cikkes bírói függetlenségi kereseteket, az EUSZ 7. cikkes eljárásokat és a költségvetési feltételességet. Kontrollálni kellene a jogsértés súlyát, tartósságát, rendszerszerűségét, a tagállami együttműködést és a közigazgatási kapacitást. Egyetlen ország esete oksági vagy mennyiségi bizonyítást nem helyettesít.

A Málta–Lengyelország–Magyarország összevetésben az eljárások tárgya és a tagállami reakció is eltér. Máltán a *Repubblika* ügyben a Bíróság nem állapított meg jogsértést, az állampolgársági ítélet után pedig jogszabály-módosítás történt. Nem alakult ki tartós állami doktrína az EUB ítéleteinek vagy az uniós jog elsőbbségének általános megtagadására. Ez magyarázza, miért nem jött létre ugyanolyan kumulatív, több intézményt érintő jogérvényesítési spirál, mint a nyílt és tartós bírói rendszervitákban.

Az ideológiai torzítás más irányban is vizsgálandó. Lobina szerint Málta súlyos, procedurális jellegű jogállamisági gyengeségei sokáig kevesebb figyelmet kaptak, mert nem jártak a törvények látványos, nyílt felszámolásával. Ha az uniós fellépés jobban reagál a konfrontatív retorikára és formális alkotmányos változásokra, mint a patronázsra, a részrehajló

végrehajtásra vagy a tényleges intézményi passzivitásra, akkor a rendszer egyes, nem konzervatív kormányok alatt kialakuló válságokat alulértékelhet (Lobina 2023.1–28).

A legmegalapozottabb következtetés ezért kettős. Nem bizonyítható, hogy a konzervatív–szuverenista címke önmagában eljárást vált ki; Málta kifejezetten cáfolja az egyirányú politikai kizárólagosságot. Ugyanakkor a Bizottság mérlegelési jogköre, a könnyebben peresíthető ügyek előnyben részesítése és a nyílt konfrontációra való intézményi érzékenység szelektív mintázatokat hozhat létre. Ennek megítélése összehasonlító adatot és előre rögzített ideológiai kategóriákat igényel, nem puszta esetszámot.

Következtetések

Málta azt mutatja, hogy az uniós jogállamisági jogérvényesítés több, egymástól eltérő normatív úton működik. A bírói függetlenséget az EUSZ 19. cikke, az EUSZ 2. és 49. cikkéből levezetett visszalépési tilalom és a Charta 47. cikke védi; az állampolgársági programot az EUMSZ 20. cikke és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján ítélték meg; az éves jelentés pedig a korrupciót, médiát, igazságszolgáltatási hatékonyságot és fékeket-ellensúlyokat követi.

Az objektív standardok nem hiányoznak, de rétegzettek és részben bírói jogfejlesztésből származnak. A *Repubblika* funkcionális, garanciaalapú tesztje viszonylag jól körülhatárolt. A C-181/23. sz. ügyben a „különleges kapcsolat", „szolidaritás", „jóhiszeműség" és „kölcsönös bizalom" együttesére épített tilalom újabb és kevésbé előrelátható. A főtanácsnoki indítvánnyal való éles ellentét miatt ezt nem szabad vitathatatlan, régóta kész standardként bemutatni.

A fellépés motivációja egyszerre jogi, rendszerfenntartó és politikai. A státusz automatikus uniós hatásai, a kölcsönös elismerés, a biztonsági és korrupciós kockázatok legitim közös érdeket adtak. Ugyanakkor a Bizottság ügyválasztása és az EUB konstitutív értelmezése a kompetenciahatárok politikai jelentőségű átrendezését is eredményezte. A legitimáció feltétele a pontos jogalap, a bizonyítás, a világos küszöb és az összehasonlítható esetek következetes kezelése.

A 2026-os helyzet alapján Málta több reformot végrehajtott, de a főbíró kinevezése, a perek időtartama, a magas szintű korrupció jogerős szankcionálása, a közmédia függetlensége, az információhoz jutás, az újságírók védelme, a közkonzultáció és a nemzeti emberi jogi intézmény terén tartós hiányok maradtak. Az állampolgársági ítélet utáni jogalkotási megfelelés nem teszi tárgytalanná ezeket a szélesebb jogállamisági problémákat (Európai Bizottság 2026.2–18).

A konzervatív–szuverenista diszproporció kérdésében a máltai eset nem igazol ideológiai kizárólagosságot. Egy nem tipikusan szuverenista, balközép kormány alatt működő

program ellen is precedensértékű kötelezettségszegési per indult és sikerrel zárult. A pontosabb hipotézis az, hogy az eljárások koncentrációját a jogsértés rendszerszerűsége, peresíthetősége, uniós hatása, a tagállami korrekció és a politikai konfliktus intenzitása együtt alakítja. Az eset alátámasztja a szelektivitás vizsgálatának szükségességét, de önmagában nem bizonyít pártpolitikai üldözést.

XX. Németország

Bevezetés

Németország nem a bírói függetlenség rendszerszerű kormányzati leépítésének, hanem az uniós jog elsőbbsége és a nemzeti alkotmányos önvédelem közötti konfliktusnak a mintapéldája. A német Szövetségi Alkotmánybíróság – a továbbiakban – BVerfG – a *Solange*, *Maastricht*, *Lisszabon* és *Honeywell* döntésekkel évtizedeken át úgy alakította az integráció alkotmányos feltételeit, hogy közben rendszerint fenntartotta az együttműködés lehetőségét az Európai Unió Bíróságával. A 2020. május 5-i *PSPP* határozat azonban először nyilvánította az EUB egyik ítéletét és az Európai Központi Bank programjának egy részét Németországban alkalmazhatatlannak *ultra vires* alapon. A Bizottság emiatt 2021. június 9-én kötelezettségszegési eljárást indított Németországgal szemben, majd azt 2021. december 2-án a német kormány formális kötelezettségvállalásai alapján lezárta.

Az eljárás jogalapja nem egy meg nem határozott politikai „jogállamisági elvárás" volt. A Bizottság az uniós jog elsőbbségére, autonómiájára, hatékony és egységes alkalmazására, az EUB ítéleteinek kötelező erejére, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködésre és az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali rendszer integritására hivatkozott. E standardok egy része közvetlenül a Szerződésekben szerepel, más részüket – különösen az elsőbbség és az uniós jogrend autonómiájának pontos következményeit – az EUB ítélkezési gyakorlata bontotta ki. A jogi mérce tehát létezik, de nem egyetlen, tételesen felsorolt „jogállamisági kódexben" található.

Az EUSZ 2. cikke önmagában nyitott szövegű értékkatalógus. Az EUMSZ 258. cikke szerinti sikeres keresethez a Bizottság többnyire konkrétabb uniós kötelezettséghez kapcsolja – a bírói függetlenségi ügyekben az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséhez, az uniós jog alkalmazási körében a Charta 47. cikkéhez, a nemzeti bíróság és az EUB viszonyában pedig az EUMSZ 267. cikkéhez és a lojális együttműködéshez. A 2020/2092 rendelet 2. cikke részletesebb fogalmi listát ad a jogállamiságról, de az a költségvetési feltételességi mechanizmus fogalomkészlete, nem az EUMSZ 258. cikk önálló és általános kereseti jogalapja. Az éves jogállamisági jelentések és a 2014-es bizottsági jogállamisági keret szintén rendszerezik az értékelést, de puha jogi, monitorozó instrumentumok.

A német eset megmutatja a jogi standard és az intézményi mérlegelés különbségét. A Bizottság széles mérlegelési joggal rendelkezik abban, hogy mikor indít eljárást, milyen jogsértést helyez előtérbe, milyen határidőt ad, és elfogad-e politikai-jogi kötelezettségvállalást a perindítás helyett. A *PSPP* ügyben a fellépés elsődleges motivációja az uniós jog egységének

és az EUB végső értelmezési tekintélyének védelme volt; másodlagos, de jól érzékelhető intézményi motivációt jelentett annak megakadályozása, hogy más tagállami alkotmánybíróságok a német precedensre hivatkozva mellőzzék az EUB ítéleteit. A lezárás ugyanakkor kockázatkezelést és kompromisszumkeresést tükrözött – a Bizottság egy elhúzódó alkotmányos konfliktus helyett elfogadta a szövetségi kormány nyilatkozatait és a német intézmények korrekciós lépéseit.

Németország tapasztalata nem támasztja alá azt az egyszerű állítást, hogy jogállamisági kötelezettségszegési eljárás csak konzervatív vagy szuverenista kormányok ellen indul. A Bizottság a CDU/CSU és az SPD nagykoalíciója idején Németországgal szemben is fellépett egy nemzeti alkotmányos szuverenitásra épülő döntés miatt. A Németország és Lengyelország közötti eltérő kezelésből azonban legitim kérdésként merül fel a következetesség. A különbség részben jogi szempontból indokolható – Németországban egy független alkotmánybíróság egyetlen, rendkívüli döntése állt szemben az uniós joggal, miközben a kormány és a parlament az együttműködés és a teljesítés irányába mozdult; Lengyelországban a politikai ágak által végrehajtott, ismétlődő intézményi átalakítások és az EUB határozataival való tartós szembenállás alkotott rendszert. Ez nem zárja ki az erőviszonyok és a politikai célszerűség hatását, de a puszta ideológiai címkézésnél meggyőzőbb magyarázatot ad.

A vizsgálat tárgya és módszere

Az elemzés a „jogállamiság miatti kötelezettségszegési eljárás” fogalmát szűken használja – az EUMSZ 258–260. cikke alapján a Bizottság által indított eljárásokat vizsgálja, amelyekben a jogállamiság valamely szerkezeti eleme – bírói függetlenség, hatékony jogvédelem, az uniós bírói rendszer egysége, jogbiztonság vagy hatalommegosztás – közvetlenül vagy közvetve szerepet kap. Ettől elkülönítendő az EUSZ 7. cikke szerinti politikai eljárás, a 2020/2092 rendelet költségvetési feltételessége, az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal és az éves jogállamisági jelentés. Ezek ugyanazon jogállamisági ökoszisztéma részei, de eltér a jogalapjuk, a bizonyítási küszöbük és a jogkövetkezményük (Bonelli 2022.30–58; Van Elsuwege–Gremmelprez 2020.8–32).

A források vizsgálatánál külön kezelendő a normatív állítás, a tényszerű eljárási adat és a motivációra vonatkozó következtetés. A kötelező jogi tartalmat a Szerződések, a Charta, az uniós rendeletek, az EUB és a BVerfG határozatai alapján lehet megállapítani. Az eljárások kiválasztásának és lezárásának intézményi magyarázata ezzel szemben részben tudományos értelmezés – a Bizottság hivatalos közleményei megjelölik a jogsértést és a teljesítési

feltételeket, de ritkán fedik fel az összes stratégiai megfontolást. Az elemzés ezért csak ott állít politikai motivációt, ahol azt az eljárás szerkezete és ellenőrzött szakirodalom alátámasztja.

Franz C. Mayer hivatkozott művénél bibliográfiai pontosítás szükséges. A von Bogdandy és Bast által szerkesztett Principles of European Constitutional Law 2006-os első kiadásában a fejezet címe The European Constitution and the Courts – Adjudicating European Constitutional Law in a Multilevel System, és a 281–333. oldalon található. A Multilevel Constitutional Jurisdiction cím a kötet átdolgozott második kiadásában jelent meg, a 399–439. oldalon. A két változat ugyanazon kutatási programot viszi tovább – a nemzeti alkotmánybíróságok és az EUB viszonyát nem egyszerű alá-fölérendeltségként, hanem többszintű alkotmányos bíráskodásként írja le. Az elemzés a 2006-os, a kiinduló bibliográfiában megjelölt kiadást használja alapforrásként, a későbbi címet pedig a bibliográfiai azonosság tisztázása érdekében tünteti fel (Mayer 2006.281–333; Mayer 2010.399–439).

Bill Davies könyvének pontos címe *Resisting the European Court of Justice – West Germany's Confrontation with European Law, 1949–1979*. A mű nem pusztán bírósági doktrínatörténet. Bemutatja, hogy az EUB-val szembeni ellenállás a jogtudományban, a szakmai és közéleti vitákban, valamint a szövetségi intézmények közötti feszültségekben is kialakult, miközben a szövetségi kormány integrációs alappolitikája lényegében fennmaradt. A BVerfG az elégedetlenség alkotmányos csatornájává vált, de az ellenállás és az együttműködés nem zárta ki egymást (Davies 2012.ix–x, 201–224).

Armin Steinbach tanulmánya a BVerfG 2009-es lisszaboni ítéletét elemzi. A tanulmány pontos bibliográfiai adatai – *German Law Journal*, 11. évfolyam, 4. szám, 2010, 367–390. oldal, DOI: 10.1017/S2071832200018587. Steinbach szerint az ítélet egyszerre engedte át a Lisszaboni Szerződés ratifikációját és állított fel szigorú nemzeti korlátokat – a BVerfG olyan állami magfunkciókat azonosított, amelyek felett a demokratikus önrendelkezésnek érdemi nemzeti térben kell megmaradnia. Ezek azonban nem egy közös, minden tagállamra azonos „át nem ruházható hatáskörkatalógust", hanem a német Alaptörvényből levezetett identitásvédelmet alkotnak (Steinbach 2010.367–390).

3. Az uniós jogállamisági standardok és az őket rögzítő instrumentumok

Az első réteg az EUSZ 2. cikke. Eszerint az Unió az emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság és emberi jogok tiszteletén alapul. A rendelkezés alkotmányos jelentőségű, de magas absztrakciós szintű – nem mondja meg önmagában, hogy egy ügyészi utasítási jog, bírói kinevezési szabály vagy alkotmánybírósági határozat pontosan mikor sérti a jogállamiságot. A jogérvényesítésben ezért „kapcsoló rendelkezésekre" van

szükség, amelyek a közös értéket konkrét, bíróság előtt alkalmazható kötelezettséggé alakítják (Spieker 2019.1182–1213; Pech–Scheppele 2017.3–47).

A bírói függetlenség legfontosabb kapcsoló rendelkezése az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése. Az EUB az *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ügyben kimondta, hogy a tagállamoknak az uniós jog által szabályozott területeken hatékony bírói jogvédelmet kell biztosítaniuk. A mérce alkalmazási köre tágabb, mint a Charta 51. cikkének eseti hatálya – elegendő, ha az érintett bíróság potenciálisan uniós jogi kérdésekben jár el. A bírák külső befolyástól való mentessége, elmozdíthatatlansága, pártatlansága és a fegyelmi rendszer függetlensége így az EUSZ 19. cikk alapján kötelezettségszegési kereset tárgya lehet (EUB, C-64/16, 2018.32–44. pont; Bonelli 2022.38–45).

A Charta 47. cikke a hatékony jogorvoslathoz és a független, pártatlan, törvény által létrehozott bírósághoz való egyéni jogot biztosítja, de csak akkor alkalmazható, ha a tagállami intézkedés az uniós jogot hajtja végre vagy annak alkalmazási körébe tartozik. Ezért az EUSZ 19. cikk strukturális kötelezettsége és a Charta 47. cikkének alapjoga egymást kiegészíti, nem helyettesíti. A Lengyelországgal kapcsolatos ítélkezésben az EUB e normatív láncra építve vizsgálta a legfelsőbb bírósági nyugdíjazást és a fegyelmi rendszert (EUB, C-619/18, 2019.47–58., 72–96. pont; EUB, C-791/19, 2021.51–110. pont).

A német *PSPP* konfliktusban az EUMSZ 267. cikke került a középpontba. Az előzetes döntéshozatali eljárás feladata, hogy biztosítsa az uniós jog egységes értelmezését és érvényességének egységes ellenőrzését. A nemzeti bíróság kérdezhet, a végső fokon eljáró bíróság főszabály szerint köteles kérdezni, de az uniós aktus érvénytelenségét végső soron csak az EUB állapíthatja meg. Ha egy nemzeti alkotmánybíróság az EUB válaszát önkényesnek minősíti és nem alkalmazza, az nem egyszerűen két bíróság véleménykülönbsége – az EUMSZ 267. cikkben létrehozott bírói együttműködési rendszer működését érinti.

Ehhez kapcsolódik az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében rögzített lojális együttműködés. A tagállamok kötelesek minden megfelelő intézkedést megtenni az uniós kötelezettségek teljesítésére, és tartózkodni az Unió céljainak veszélyeztetésétől. A tagállam az uniós jogban valamennyi állami szervéért felel, így elvileg egy független bíróság vagy alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata is megalapozhatja az EUMSZ 258. cikk szerinti állami felelősséget. A bírósági függetlenség nem teszi a bíróságot az államon kívüli szereplővé; azt viszont korlátozza, hogy a kormány milyen eszközökkel reagálhat egy jogsértő ítéletre (Poli–Cisotta 2020.1078–1089).

Az elsőbbség elve nincs egyetlen szerződési cikkben teljes kódexként megfogalmazva. A *Costa kontra ENEL*, az *Internationale Handelsgesellschaft* és a *Simmenthal* ítéletekben

alakult ki; a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 17. nyilatkozat az EUB állandó ítélkezési gyakorlatára emlékeztet. Az elv szerint az alkalmazási konfliktusban az uniós jognak elsőbbséget kell biztosítani, még az ellentétes nemzeti alkotmányos szabállyal szemben is. Az elsőbbség az EUB olvasatában az uniós jog autonómiájának, egységének és hatékony érvényesülésének feltétele, a BVerfG olvasatában viszont a német integrációs felhatalmazáson belül érvényesülő alkalmazási elsőbbség, nem az Alaptörvény érvényességének megszüntetése (Mayer 2006.298–331).

A 2020/2092 rendelet 2. cikke az eddigi legkonkrétabb uniós jogszabályi definíciót adja – a jogállamiság magában foglalja a törvényességet, az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista jogalkotást, a jogbiztonságot, a végrehajtó hatalom önkényének tilalmát, a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony jogvédelmet, a hatalommegosztást, a megkülönböztetés tilalmát és a törvény előtti egyenlőséget. Ez a lista objektiválja a fogalmat, de a rendelet csak akkor alkalmazható, ha a jogállamisági sérelem kellően közvetlenül érinti vagy komolyan veszélyezteti az uniós költségvetés megfelelő pénzgazdálkodását vagy pénzügyi érdekeit. Nem általános pótléka az EUMSZ 258. cikknek.

A Bizottság 2014-es jogállamisági kerete, a 2019-es cselekvési terv és a 2020 óta évente közzétett jogállamisági jelentések négy pillér – igazságszolgáltatás, korrupcióellenes keret, médiapluralizmus, intézményi fékek és ellensúlyok – szerint teszik összehasonlíthatóvá a tagállamokat. Ezek nem önmagukban kikényszeríthető normák, hanem diagnosztikai és prevenciós instrumentumok. Jelentőségük mégis nagy – a Bizottság ügyválasztásához ténybázist teremtenek, korai figyelmeztetést adnak, és megmutatják, hogy az egyedi jogsértés rendszerszerű mintába illeszkedik-e.

4. A német alkotmányos kiindulópont – nyitottság és fenntartott végső kontroll

A német Alaptörvény kifejezetten Európa-barát. A 23. cikk felhatalmazza a Szövetségi Köztársaságot az Európai Unió fejlődésében való részvételre, miközben az Uniót demokratikus, jogállami, szociális és föderatív elvekhez, a szubszidiaritáshoz és az Alaptörvénnyel lényegében összehasonlítható alapjogvédelemhez köti. A 24. cikk lehetővé teszi felségjogok nemzetközi intézményre ruházását. A 79. cikk (3) bekezdésének „örökkévalósági klauzulája” ugyanakkor megváltoztathatatlannak nyilvánítja az emberi méltóság és az alapvető államszerkezeti elvek magját. Az integrációs nyitottság és az alkotmányos identitás tehát ugyanazon alkotmányos rend része.

A BVerfG ebből három fenntartott ellenőrzési formát alakított ki. Az alapjogi kontroll azt vizsgálja, hogy az uniós védelem általános szintje lényegében megfelelő-e. Az *ultra vires*

kontroll azt kérdezi, hogy az uniós intézmény és szerkezetileg jelentős módon túllépte-e a ráruházott hatáskört. Az identitáskontroll az Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdésével védett mag sérthetetlenségét őrzi. A BVerfG felfogásában e kontrollok nem az integráció tagadását, hanem a demokratikus felhatalmazás határát biztosítják; az EUB szempontjából viszont az egyoldalú nemzeti „végső szó" az uniós jog egységét veszélyezteti.

Mayer többszintű alkotmányos bíráskodásként írja le ezt a viszonyt. A német jóváhagyó törvény „híd" az uniós jog és a nemzeti jogrend között, de a BVerfG nem mondott le annak ellenőrzéséről, hogy az uniós aktus a híd által átfogott felhatalmazáson belül maradt-e. A több szint együttműködése akkor fenntartható, ha egyik bíróság sem normális fellebbviteli fórumként kezeli a másikat, az alkotmányos kivételek küszöbe jelentősen magas, a konfliktust pedig előzetes döntéshozatal és kölcsönös indokolás előzi meg (Mayer 2006.298–308, 314–331).

E konstrukció gyenge pontja az aszimmetria. Az EUB valamennyi tagállamra egységesen alkalmazható jogot alakít, míg minden nemzeti alkotmánybíróság saját alkotmánya alapján külön fenntartást fogalmazhat meg. Ha mindegyik önállóan dönthetne arról, hogy az EUB átlépte a hatáskörét, az uniós jog tagállamonként eltérő érvényűvé válna. Mayer ezért az együttműködési, konszenzuskereső megoldást támogatja – a kivételes nemzeti alkotmányos igény nem lehet pusztán egyoldalú mentesülési jogcím (Mayer 2010.426–439).

5. A történeti előzmény – a Solange-doktrína és az integrációs ellenállás

A konfliktus az 1950-es és 1960-as években nem előre elrendelt német euroszkepticizmusból alakult ki. Davies történeti elemzése szerint a közösségi jog alkotmányosodása – közvetlen hatály, elsőbbség és az EUB növekvő szerepe – egyszerre váltott ki szakmai elismerést és ellenállást. A szövetségi kormány integrációpárti maradt, de a jogtudomány, egyes bíróságok és társadalmi szereplők attól tartottak, hogy a közösségi jog nem rendelkezik a német Alaptörvényhez hasonló demokratikus és alapjogi biztosítékokkal (Davies 2012.1–45, 92–137).

Az 1970-es *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben az EUB kimondta, hogy az uniós jog érvényességét nem érintheti a nemzeti alkotmányos jog, még az alapjogok sem. A BVerfG 1974-es *Solange I* határozata erre válaszul fenntartotta a közösségi jog németországi alapjogi felülvizsgálatát addig, amíg a Közösség nem rendelkezik a parlament által elfogadott alapjogi katalógussal és megfelelő demokratikus garanciákkal. A döntés nem semmisítette meg a közösségi jogot, hanem alkalmazhatósági fenntartást fogalmazott meg a német alkotmányos térben (BVerfG, *Solange I*, 2 BvL 52/71, 1974; Davies 2012.138–179).

A *Solange I* körüli vita azt mutatja, hogy a szuverenitásvédelem és a jogállamiságvédelem nem feltétlenül ellentétes. A BVerfG ellenállása részben éppen az alapjogok és a demokratikus elszámoltathatóság magasabb szintjét követelte a Közösségtől. Davies szerint a konfliktus az európai kormányzás változásaira is hatott – az alapjogi érzékenység erősödött, a tagállami és közösségi intézmények pedig politikai nyilatkozatokkal és gyakorlatukkal próbálták csökkenteni a legitimációs hiányt (Davies 2012.169–200, 201–224).

A BVerfG 1986-os *Solange II* döntése az együttműködés irányába fordult. Megállapította, hogy az Európai Közösségek, különösen az EUB ítélkezési gyakorlata révén, időközben a német alapjogokhoz lényegében hasonló védelmi szintet biztosítanak. Ezért mindaddig, amíg e védelem általánosan fennáll, a BVerfG nem gyakorolja közösségi jogi aktusok felett az alapjogi felülvizsgálatot. A fenntartott hatáskör formálisan megmaradt, gyakorlati küszöbe azonban jelentősen magasra került (BVerfG, *Solange II*, 2 BvR 197/83, 1986.105–132. pont).

A *Solange* fejlődésből két, a mai jogállamisági vitára is érvényes következtetés adódik. Először – a német alkotmányos ellenállás történetileg nem kizárólag hatáskör-visszavétel, hanem az alapjogi minőség emelésének eszköze volt. Másodszor – az együttműködés feltételes bizalomra épült. A BVerfG nem fogadta el, hogy az uniós jog elsőbbsége pusztán az EUB saját állításából korlátlan legyen, de önkorlátozást vállalt, amikor az uniós jogrend a német alkotmányos aggályokra érdemben válaszolt.

6. Maastricht, Lisszabon és Honeywell – az alkotmányos pluralizmus doktrínája

A BVerfG 1993-as *Maastricht* ítélete az Európai Uniót a szuverén államok tartós társulásaként, *Staatenverbundként* írta le. Az Unió hatáskörei származtatottak és korlátozottak; a tagállamok maradnak a Szerződések urai. A demokratikus legitimáció elsődleges forrása továbbra is a Bundestag által közvetített német népszuverenitás, ezért a BVerfG fenntartotta annak ellenőrzését, hogy az uniós szervek a jóváhagyó törvényben átadott hatáskörökön belül járnak-e el. A döntés egyúttal elfogadta a Maastrichti Szerződést és Németország integrációs részvételét (BVerfG, *Maastricht*, 2 BvR 2134/92 és 2 BvR 2159/92, 1993; Mayer 2006.303–314).

A 2009-es *Lisszabon* ítélet hasonló kettősséget mutatott. A BVerfG a Lisszaboni Szerződést összeegyeztethetőnek találta az Alaptörvénnyel, de a német kísérő törvényt a Bundestag és a Bundesrat integrációs felelősségének elégtelen védelme miatt alkotmányellenesnek minősítette. Az ítélet az Európai Uniót továbbra sem szövetségi

államként, hanem korlátozott felhatalmazáson alapuló társulásként fogta fel, és fenntartotta az *ultra vires* és identitáskontrollt (BVerfG 2009.226–249., 252–260. pont).

Az identitás magjához az ítélet olyan politikai területeket kapcsolt, mint a büntetőjogi anyagi döntések, a rendőri és katonai erő alkalmazásának monopóliuma, az alapvető költségvetési döntések, a szociális állam alakítása, valamint a kulturálisan fontos életviszonyok – család, oktatás, vallás és média – szabályozása. Steinbach hangsúlyozza, hogy ez a felsorolás nem univerzális európai hatáskörtilalom. A BVerfG a német demokratikus önrendelkezéshez szükséges minimumot kereste, és a nemzeti politikai alakítási tér megőrzését tette a további integráció alkotmányos feltételévé (Steinbach 2010.374–388).

Steinbach szerint az ítélet „új iránymutatása" ezért korlátozott. Egyrészt jelzi, hogy nincs korlátlan integrációs felhatalmazás, és egy európai szövetségi állam létrehozása új német alkotmányozó aktust igényelne. Másrészt a magfunkciók meghatározása részben nyitott és kontextusfüggő, ezért nem képez könnyen alkalmazható, objektív európai standardot. A lisszaboni döntés inkább nemzeti alkotmányos ellenstandard az uniós hatáskörgyakorlással szemben, mint uniós jogállamisági mérce (Steinbach 2010.389–390).

A 2010-es *Honeywell* határozat mérsékelte a konfliktusveszélyt. A BVerfG kimondta, hogy *ultra vires* megállapítás csak akkor tehető, ha a hatáskörtúllépés nyilvánvaló és a tagállamok, illetve az Unió közötti hatáskörmegosztás szempontjából szerkezetileg jelentős. Az EUB-nak előzetesen lehetőséget kell adni a vitatott uniós kérdés értelmezésére. A BVerfG azt is elfogadta, hogy az EUB a jogfejlesztésben bizonyos hibahatárral és módszertani autonómiával rendelkezik; nem minden eltérő jogértelmezés hatáskörtúllépés (BVerfG, *Honeywell*, 2 BvR 2661/06, 2010.55–66. pont).

E doktrína megfelelt Mayer együttműködési modelljének – a nemzeti kontroll kivételes biztonsági szelep marad, de működését magas küszöb, előzetes párbeszéd és az uniós értelmezési autonómia tisztelete korlátozza. A későbbi kérdés az lett, hogy a BVerfG a *PSPP* ügyben valóban ezt a saját maga által emelt küszöböt alkalmazta-e, vagy az arányossági mérlegelés vitáját hatásköri konfliktussá alakította.

7. Az OMT–Gauweiler és a Weiss–PSPP konfliktus

A monetáris unió válságkezelése új területre vitte az alkotmányos vitát. Az Európai Központi Bank 2012-ben meghirdetett OMT-programja ellen német panaszosok azzal érveltek, hogy az gazdaságpolitikai intézkedés és tiltott monetáris finanszírozás. A BVerfG története során először előzetes döntéshozatali kérdést terjesztett az EUB elé. Az EUB a *Gauweiler* ügyben, szigorú feltételek mellett, a monetáris politika körébe tartozónak és arányosnak találta

az OMT-programot; a BVerfG végül elfogadta az értelmezést, bár fenntartotta kritikáját (EUB, C-62/14, 2015.46–100. pont).

A Public Sector Purchase Programme – PSPP – keretében az eurórendszer nagy mennyiségben vásárolt államkötvényeket az árstabilitási cél elérése érdekében. A német panaszosok ismét a monetáris és gazdaságpolitika közötti határ, a költségvetési felelősség és a tiltott monetáris finanszírozás kérdését vetették fel. A BVerfG előzetes kérdéseire az EUB a C-493/17. sz. *Weiss* ügyben 2018. december 11-én válaszolt, és a programot az EKB monetáris politikai hatáskörébe tartozónak, arányosnak, valamint az EUMSZ 123. cikkével összeegyeztethetőnek ítélte (EUB, C-493/17, 2018.53–100., 102–158. pont).

A BVerfG 2020. május 5-i *PSPP* határozata szerint az EUB arányossági vizsgálata módszertanilag érthetetlen és objektíve önkényes volt, ezért maga a *Weiss* ítélet is túllépte az EUB felhatalmazását. A BVerfG úgy vélte, hogy az EKB nem mérlegelte és dokumentálta megfelelően a program gazdaságpolitikai mellékhatásait. A német kormány és a Bundestag megsértette integrációs felelősségét, mert nem törekedett a hatásköri határ betartatására; a Bundesbank három hónap után nem vehetett volna részt a programban, ha az EKB Kormányzótanácsa nem mutat be megfelelő arányossági mérlegelést (BVerfG 2020.112–164., 173–235. pont).

A döntés nem az EKB programjának gazdaságpolitikai célszerűségét kívánta közvetlenül felülírni, hanem a hatáskör-minősítéshez szükséges arányossági indokolást követelte. A probléma mégis mély volt. Az EUB saját állandó gyakorlata szerint egy uniós aktus érvényességéről csak ő dönthet véglegesen, az ítélete pedig kötelező a kérdést előterjesztő nemzeti bíróságra. A BVerfG ezzel szemben a *Weiss* ítéletet Németországban alkalmazhatatlannak nyilvánította, és saját arányossági mércéjével érdemben újraértékelte az uniós hatáskörgyakorlást.

Wendel szerint a határozat több paradoxont hozott létre. A BVerfG mások nyilvánvaló hatáskörtúllépését állította, miközben saját *Honeywell* küszöbéhez képest intenzív, tartalmi jogszerűségi kontrollt végzett; a demokratikus legitimációt védte, de egy független központi bank monetáris döntésébe és az EUB ítélkezési autonómiájába avatkozott; kivételes kontrollnak nevezte eljárását, mégis olyan módszert használt, amely után sok szakpolitikai mérlegelési vita átfordítható hatásköri kérdéssé (Wendel 2020.979–994).

Mayer még élesebben bírálta a döntést. Értelmezése szerint a BVerfG egyoldalúan a saját alkotmányos rendjét tette az uniós hatáskörök végső mércéjévé, figyelmen kívül hagyta a többszintű rendszer kölcsönösségét, és olyan precedenst adott, amelyet a jogállami visszafejlődésben érintett tagállamok bíróságai könnyen felhasználhatnak. Az a bíróság, amely

az EUB hatásköri hibáját kifogásolja, maga is túllépheti saját alkotmányos szerepét, ha rendes fellebbviteli fórumként vizsgálja felül az uniós ítéletet (Mayer 2020.733–769).

Poli és Cisotta még az eljárás megindítása előtt részletesen azonosította a lehetséges jogsértéseket – az EUMSZ 267. cikk és az EUB ítéleteinek kötelező ereje, az EUSZ 19. cikk, a hatáskör-átruházás uniós rendje, az EKB és a Bundesbank függetlensége, továbbá mindezeknek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével való összefüggése került előtérbe. Kiemelték, hogy a Bizottság korábban is indított eljárást tagállami felsőbírósági gyakorlat miatt; a bírói eredet tehát nem zárja ki az állam felelősségét (Poli–Cisotta 2020.1078–1089).

8. A Bizottság 2021-es kötelezettségszegési eljárása és lezárása

A Bizottság 2021. június 9-én felszólító levelet küldött Németországnak. Álláspontja szerint a *PSPP* ítélet megsértette az uniós jog elsőbbségét, autonómiáját, hatékonyságát és egységes alkalmazását, valamint az EUB ítéleteinek kötelező erejét. A Bizottság nem az EKB monetáris programjának célszerűségét védte, hanem azt az intézményi szabályt, hogy az uniós intézmények aktusainak érvényességéről az EUB mondja ki a végső uniós jogi szót. Ez a jogállamiság formális oldala – a hatáskörrel rendelkező bíróság jogerős döntésének tisztelete és a jogrend egysége.

Az uniós fellépés indokai között a szakirodalom a precedenshatást is kiemeli. A PSPP ítéletet olyan időszakban hozták, amikor a Bizottság és a hivatkozott szakirodalom Lengyelországban az Alkotmánybíróság összetételének és működésének átalakítását, valamint az uniós elsőbbséggel kapcsolatos állami döntéseket vitatta. A Bizottság számára ezért a német döntés hallgatólagos elfogadása kettős mércét és könnyen másolható érvelési mintát teremthetett volna. A szakirodalom ezért összekapcsolta a jogérvényesítés intézményi önvédelmét a lengyel és magyar ügyek uniós kezelésével (Mayer 2020.758–769; Wendel 2020.990–994).

Az eljárás különlegessége, hogy a vitatott döntést független alkotmánybíróság hozta. A szövetségi kormány nem utasíthatta a BVerfG-t ítélete megváltoztatására, és egy jogállami rendszerben nem is gyakorolhat politikai nyomást a bíróságra. Ugyanakkor Németország mint tagállam felel az uniós kötelezettségek teljesítéséért. A lehetséges korrekció így közvetett volt – a kormány és a Bundestag kifejezhette az elsőbbség és az EUB kötelező tekintélye melletti álláspontját, beszerezhette az EKB arányossági dokumentumait, és intézményi gyakorlatával elkerülhette a Bundesbank kivonulását.

A BVerfG 2021. április 29-i végzésében már megállapította, hogy a szövetségi kormány és a Bundestag a rendelkezésre bocsátott EKB-anyagok értékelésével teljesítette a *PSPP*

ítéletből eredő integrációs felelősségét. A Bundesbank részvétele fennmaradt. Ez nem szüntette meg a *Weiss* ítélettel szembeni elvi állítást, de a konkrét monetáris konfliktus gyakorlati következményét kiküszöbölte.

A Bizottság 2021. december 2-án lezárta az eljárást. Németország hivatalosan elismerte az uniós jog autonómiájának, elsőbbségének, hatékonyságának és egységes alkalmazásának elveit, az EUSZ 2. cikk értékeit és különösen a jogállamiságot; elismerte, hogy az EUB határozatai véglegesek és kötelezők, továbbá hogy az uniós aktusok jogszerűségének felülvizsgálatára az EUB rendelkezik hatáskörrel; végül a lojális együttműködés alapján vállalta, hogy minden rendelkezésére álló eszközt felhasznál a jövőbeli *ultra vires* konfliktus megismétlődésének elkerülésére (Európai Bizottság 2021b).

A lezárás jogi előnye a gyors deeszkaláció és a tényleges teljesítés biztosítása volt. Hátránya, hogy a BVerfG precedense formálisan fennmaradt, a szövetségi kormány pedig nem garantálhatja egy független bíróság jövőbeli döntését. A Bizottság ezért olyan kötelezettségvállalást fogadott el, amely politikailag erős, de kényszeríthetősége korlátozott. Az ügy nem jutott az EUB elé, így nem született ítélet arról, hogy a BVerfG pontosan mely uniós kötelezettséget és milyen mértékben sértette meg.

Ez a kompromisszum a Bizottság széles EUMSZ 258. cikk szerinti mérlegelését példázza. Várnay szerint a Bizottság az eljárás megindításában, továbbvitelében és az ítélet végrehajtásának kezelésében jelentős diszkrecionális mozgástérrel rendelkezik; figyelembe veheti a jogsértés súlyát, a teljesítés valószínűségét, az intézményi erőforrásokat és az uniós politika működését (Várnay 2015.836–861). E mérlegelés nem teszi jogtalanná az eljárást, de politikai-stratégiai elemet visz az ügyválasztásba és a lezárásba.

9. Németország 2026-os jogállamisági helyzete

A 2026. július 17-i bizottsági országfejezet Németországot továbbra is magas szintű intézményi stabilitással rendelkező jogállamként írja le. A bírói függetlenség megítélése a lakosság körében 82 százalék, a vállalkozások körében 77 százalék volt. A BVerfG ellenálló képességét a 2024. decemberi reform erősítette – az Alaptörvénybe kerültek a bíróság szerkezetének és működésének fontos biztosítékai, csökkentve annak kockázatát, hogy egyszerű többséggel működésképtelenné tegyék. 2025 októberében három új alkotmánybírót választottak (Európai Bizottság 2026.3–4).

A bírói függetlenségi mérleg ugyanakkor nem hibátlan. Az ügyészségek felett fennálló miniszteri utasítási jog szövetségi szinten továbbra is aggályokat kelt; egyes tartományok reformkezdeményezéseket tettek, de egységes megoldás nincs. Az EUB korábbi európai

elfogatóparancsos ítélkezése már kimondta, hogy az egyedi ügyben miniszteri utasítás kockázatának kitett német ügyészség nem tekinthető az európai elfogatóparancsot kibocsátó független „igazságügyi hatóságnak”. Ez azt mutatja, hogy egy alapvetően erős jogállami rendszer egyes intézményei is ütközhetnek konkrét uniós függetlenségi standardba.

A 2026 júniusában elfogadott szövetségi–tartományi jogállamisági paktum 240 millió euró szövetségi támogatást és mintegy 2000 új igazságügyi állás létrehozását irányozza elő, a 2027–2029 közötti digitalizációra pedig további 210 millió eurót. A jelentés mégis területi különbségeket, munkaerő-megtartási és bérezési nehézségeket, valamint a büntető igazságszolgáltatás jelentős ügyhátralékát azonosítja. 2025 végén több mint egymillió büntetőügy volt folyamatban, és a késedelmek miatt előzetes letartóztatásból történő szabadítások is előfordultak (Európai Bizottság 2026.5–7).

A korrupcióellenes keret a jelentés szerint működőképes; a magas szintű korrupciós ügyeket kezelik, rendszerszerű hiányosság nem mutatható ki. Ugyanakkor a korrupcióellenes stratégia és az ajándékozási szabályzat felülvizsgálata még nem zárult le. Nem történt érdemi előrelépés az átfogó jogalkotási lábnyom bevezetésében, amely átláthatóvá tenné, hogy a jogszabályalkotásra milyen érdekképviseleti befolyás hatott. A lobbinyilvántartás végrehajtása eredményesebb, de az összeférhetetlenségi, vagyonnyilatkozati, visszaélés-bejelentési, párt- és kampányfinanszírozási szabályokban maradtak hiányok (Európai Bizottság 2026.8–14).

A médiahatóságok függetlensége stabil, és hatályba léptek a közszolgálati médiaszolgáltatás reformjai. Továbbra sincs azonban kodifikált szövetségi sajtó-információs jog, amely egységesen rendezné a szövetségi hatóságokkal szembeni újságírói hozzáférést. Az újságírók elleni támadások és megfélemlítés aggodalomra ad okot; a visszaélésszerű, közéleti részvételt akadályozó perek elleni uniós szabályok végrehajtása folyamatban van. A civil társadalom oldalán az adójogi közhasznúsági státusz bizonytalansága és egyes finanszírozási rendszerek felülvizsgálata jelent korlátot (Európai Bizottság 2026.15–24).

A Bizottság 2026-ban négy fő ajánlást fogalmazott meg Németországnak – a jogállamisági paktum erőforrás- és digitalizációs céljainak végrehajtását; átfogó jogalkotási lábnyom bevezetését; szövetségi sajtó-információs jog megteremtését; valamint a nonprofit szervezetek adómentességi szabályainak olyan módosítását, amely megszünteti a civil szereplők bizonytalanságát. Ezek az ajánlások fontos objektiváló indikátorok, de nem azonosak a kötelezettségszegési eljárásban közvetlenül kikényszeríthető normákkal.

10. Mennyiben objektívek a standardok?

Az „objektív standard” kérdésére nem adható bináris válasz. A legkeményebb normák pontosan azonosíthatók – az EUMSZ 258–260. cikke az eljárást, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése a hatékony bírói jogvédelmet, az EUMSZ 267. cikke az előzetes döntéshozatali együttműködést, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése a lojalitást, a Charta 47. cikke pedig a hatékony jogorvoslatot és a független bírósághoz való jogot rögzíti. Ezekhez terjedelmes és egyre konkrétabb EUB-ítélkezés kapcsolódik.

Az elsőbbség, autonómia, hatékony érvényesülés és egységesség szintén jogi elvek, de tartalmukat elsősorban az EUB ítélkezési gyakorlata fejlesztette ki. Ebből demokratikus és jogbiztonsági kritika következhet – a tagállamok számára a teljes standard nem kizárólag a Szerződések szövegének elolvasásából állapítható meg. Ettől az elvek még nem válnak pusztán politikai jelszóvá. A szerződéses rendszer, a 17. nyilatkozat, a több évtizedes ítélkezési gyakorlat és az egységes uniós jogrend működési szükséglete együttesen erős jogi alapot ad nekik.

Az EUSZ 2. cikk értékei nagyobb nyitottságot mutatnak. A jogállamiság nem egyetlen intézményi modellt követel – a tagállamok eltérően szervezhetik ügyészségüket, bírói tanácsukat vagy alkotmánybíráskodásukat. Az EUB ezért funkcionális teszteket alkalmaz – például kelt-e a rendszer jogos kétséget a bírák külső befolyástól való mentességével kapcsolatban –, és a szabályok összhatását vizsgálja. A rugalmasság szükséges az alkotmányos sokféleséghez, de nagyobb értelmezési teret biztosít az uniós intézményeknek (Spieker 2019.1193–1207; Van Elsuwege–Gremmelprez 2020.17–28).

Németország különösen érzékletes példája annak, hogy ugyanaz a jogállamisági nyelv két irányban használható. A BVerfG a demokratikus önrendelkezés, hatáskör-átruházás és bírói kontroll jogállami elveivel indokolja az uniós intézmények korlátozását; a Bizottság az elsőbbség, jogbiztonság és jogerős uniós ítélet tiszteletének jogállami követelményével védi az EUB tekintélyét. A vita nem a jogállamiság és a jogtalanság egyszerű összecsapása, hanem két alkotmányos felelősségi igény konfliktusa. A *PSPP* ügyben mégis az EUB rendszerének van erősebb uniós jogi alapja, mert a tagállamok az EUMSZ 267. cikkben közös értelmezési fórumot hoztak létre; az egyoldalú nemzeti kivétel e közös döntés egységét bontja meg.

11. Milyen motiváció érhető tetten az ügyválasztásban és a lezárásban?

A Bizottság első és kifejezetten megjelölt motivációja a szerződések őrének szerepe. Ha egy tagállami alkotmánybíróság alkalmazhatatlanná teheti az EUB ítéletét, akkor az uniós jog nem minden tagállamban azonos, a gazdasági és politikai integráció pedig kiszámíthatatlanná

válik. A PSPP eljárás megindítása ezért az uniós jogrend önfenntartásának racionális következménye volt, nem szükségképpen ideológiai megtorlás.

A második motiváció a precedens korlátozása. A Bizottságnak hitelességi problémát okozott volna, ha Lengyelországgal szemben az EUB elsőbbségét és a bírói határozatok végrehajtását követeli, miközben Németország esetében figyelmen kívül hagy egy nyílt *ultra vires* ítéletet. A német eljárás megindítása ezért az egyenlő mérce demonstrációja is volt. Az eljárás lezárása azonban részben visszahozta a kettős mérce kritikáját, mert Németország kormányzati nyilatkozattal elkerülte a pert, míg más államokkal szemben az eljárások ítéletig és pénzügyi szankcióig jutottak.

A harmadik motiváció a tényleges teljesítés maximalizálása és a politikai kár csökkentése. A Bizottság mérlegelhette, hogy egy EUB előtti Németország elleni per tovább mélyítené a két bíróság konfliktusát, és éppen a bírósági függetlenséget tenné politikai alku tárgyává. Mivel a Bundesbank részvételének veszélye megszűnt, a német kormány elismerte az uniós alapelveket, és az EKB dokumentálta a program arányosságát, a gyakorlati cél per nélkül is megvalósult. Az elvi bizonytalanság fennmaradt, de a monetáris unió működése nem sérült.

A szélesebb empirikus szakirodalom szerint a Bizottság jogérvényesítése nem mechanikus. Várnay a diszkrecionális döntési pontokat, Fjelstul és Carrubba a pernyerési és teljesítési esélyek stratégiai mérlegelését, Kelemen és Pavone pedig a politikailag érzékeny ügyekben kialakuló szupranacionális önmérsékletet hangsúlyozza. A Bizottság erőforrásai végesek, az eljárásokat információs és bizonyítási korlátok között választja ki, és számol a Tanácsban, a tagállamokban és az uniós politikákban várható következményekkel (Várnay 2015.836–861; Fjelstul–Carrubba 2018.429–445; Kelemen–Pavone 2023.779–825).

E megfontolások politikai jellegűek, de nem azonosak pártpolitikai elfogultsággal. A jogérvényesítés prioritása, a jogsértés súlya, a bizonyíthatóság, a sürgősség, a rendszerszerűség és a teljesítési hajlandóság legitim ügyválasztási szempont. Probléma akkor keletkezik, ha a Bizottság nem teszi átláthatóvá, miért fogad el az egyik tagállamnál puha ígéretet, miközben egy hasonló jogsértésnél bírósághoz fordul. A német lezárás ezért jogi érvekkel alátámasztható, de indokolási és összehasonlíthatósági szempontból nem mentes a kritikától.

12. Kimutatható-e a konzervatív vagy szuverenista államok hátrányos kezelése?

Az állítás igazolásához nem elegendő megszámolni a Magyarország, Lengyelország vagy más szuverenista kormányok ellen indított, jogállamisághoz kapcsolódó ügyeket. Legalább a potenciális jogsértések számát, súlyát, időtartamát, az érintett uniós jogi területet, a nemzeti jogorvoslat hatékonyságát, a tagállam együttműködését és az EUB-határozatok

végrehajtását is kontrollálni kellene. Ha egy kormány programja a bírósági kinevezéseket, fegyelmi rendszert, nyugdíjazást és előzetes döntéshozatalt egyszerre érinti, a több eljárás nem önmagában ideológiai diszkrimináció bizonyítéka.

Németország cáfolja a kizárólagossági tézist. Az eljárás egy stabil, integrációpárti, nagykoalíciós kormányzás alatt álló tagállammal szemben indult, miközben a kiváltó alkotmánybírósági érvelés erőteljesen védte a nemzeti demokratikus szuverenitást. A Bizottság tehát akkor is fellépett, amikor a konfliktus nem illeszkedett a „szuverenista kormány leépíti a bíróságot" mintába. A német ügy azt bizonyítja, hogy az uniós intézményi tekintélyt érintő jogsértés politikai profiljától függetlenül eljárást válthat ki.

A Németország és Lengyelország közötti különbség ugyanakkor összehasonlítást igényel. Németországban a BVerfG intézményi függetlensége nem volt kétséges, a kormány nem szervezte át a bíróságot az ítélet előállítása érdekében, az ellentét egy konkrét monetáris programhoz kötődött, a nemzeti intézmények pedig gyorsan biztosították a gyakorlati teljesítést. Lengyelországban a Bizottság és az EUB több, egymásra épülő reformot vizsgált – a bírák korai nyugdíjazását, a fegyelmi tanácsot, a bírói felelősségi rendszert és az előzetes döntéshozataltól való visszatartást; az ideiglenes intézkedések végrehajtása is ismételten problémás volt (Bogdanowicz–Schmidt 2018.1061–1100; Bonelli 2022.38–49).

Ez a különbség jogi jelentőségű, de nem szünteti meg az erőpolitikai kérdést. Németország gazdasági és politikai súlya, a Bundesbank eurórendszerbeli szerepe és a BVerfG tekintélye növelte egy nyílt per költségét. Kelemen és Pavone által leírt szupranacionális önmérséklet alapján megalapozott következtetés, hogy a Bizottság a várható intézményi konfliktust is mérlegelte (Kelemen–Pavone 2023.799–817). Ez azonban nem bizonyítja, hogy a konzervatív kormányok ellen általában szigorúbb, a baloldali vagy centrista kormányokkal szemben pedig enyhébb volna; inkább a tagállami befolyás, a teljesítési hajlandóság és a jogsértés rendszerszerűsége közötti összetett szelektivitásra utal.

A pártpolitikai okság bizonyításához ország- és időszakfüggetlen adatbázisra, előre meghatározott jogállamisági ügykategóriákra és összehasonlítható kitettségi mutatóra lenne szükség. Az általános kötelezettségszegési statisztika sem elegendő, mert a legtöbb ügy technikai – környezetvédelmi, közlekedési, adózási vagy belső piaci – jogsértés, nem jogállamisági eljárás. A „konzervatív" és „szuverenista" kategóriák is változóak, koalíciók és időszakok szerint eltérnek. Németország anyaga alapján ezért legfeljebb az állítható, hogy a politikai kontextus hat az intenzitásra és a megoldási módra; ideológiai alapú diszkrimináció nem mutatható ki megbízhatóan.

Következtetések

Az első kutatási kérdésre a válasz az, hogy a jogállamisághoz kapcsolódó kötelezettségszegési eljárásokban nem egyetlen standard működik. A német *PSPP* ügyben a Bizottság az uniós jog elsőbbségére, autonómiájára, hatékony és egységes alkalmazására, az EUB ítéleteinek véglegességére és kötelező erejére, az EUMSZ 267. cikk szerinti bírói együttműködésre, valamint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojalitásra épített. A bírói függetlenségi ügyek általános mércéje az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és – az uniós jog alkalmazási körében – a Charta 47. cikke.

A második kérdésre az a válasz, hogy a standardok több instrumentumban rétegződnek. Az EUSZ 2., 4., 19. és 49. cikke, az EUMSZ 258–260. és 267. cikke, a Charta 47. és 51. cikke, a 2020/2092 rendelet 2. cikke, a Lisszaboni Szerződés 17. nyilatkozata és az EUB állandó ítélkezési gyakorlata együtt adja a kemény jogi vázat. A Bizottság jogállamisági kerete és éves jelentései puha jogi, összehasonlító és prevenciós réteget képeznek. A Velencei Bizottság és más Európa tanácsi források értelmezési támpontot adhatnak, de önmagukban nem teremtenek EUMSZ 258. cikk szerinti uniós kötelezettséget.

A harmadik kérdésre a német ügy azt mutatja, hogy nem a standardok teljes hiánya, hanem nyitottságuk és az eljárási diszkréció miatt jelenik meg intézményi motiváció. A Bizottság védte az uniós jogrend egységét, az EUB tekintélyét és a monetáris unió működését; korlátozni kívánta a *PSPP* precedens más tagállamokban való felhasználását; a lezárásnál pedig a gyors teljesítést és a bírósági konfliktus elkerülését részesítette előnyben. Ezek ellenőrizhető, intézményi motivációk. Pártpolitikai megtorlásra a német anyag nem szolgáltat bizonyítékot.

A negyedik kérdésre csak óvatos, negatív következtetés adható. Németország ellen is megindult egy alkotmányos jelentőségű, jogállamisághoz szorosan kapcsolódó eljárás, ami gyengíti a kizárólag szuverenista kormányokat célzó fellépés állítását. A lezárás enyhébbnek tűnhet a lengyel ügyekhez képest, de az eltérő jogsértési szerkezet, intézményi függetlenség, együttműködés és teljesítés jogi jelentőségű. A konzervatív–szuverenista kormányok statisztikai hátrányának kimutatásához a német országvizsgálatnál szélesebb, kontrollált empirikus kutatás szükséges.

Németország végső tanulsága az, hogy az uniós jogállamiság védelme nem csupán „Brüsszel kontra renitens kormány” konfliktus. Lehet két magas legitimációjú bíróság közötti hatásköri vita is, amelyben mindkét fél a jogállamiság és a demokrácia védelmére hivatkozik. A fenntartható megoldás feltétele a konkrét jogalap, a magas és előre látható beavatkozási küszöb, a kölcsönös indokolás, az előzetes döntéshozatali párbeszéd, valamint az ügyválasztási és lezárási szempontok nagyobb bizottsági átláthatósága.

XXI. Portugália

Bevezetés

A portugál eset az uniós jogállamisági jogérvényesítés történetének egyik legfontosabb, egyúttal legkönnyebben félreérthető epizódja. Az *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ügyben – a továbbiakban – ASJP – nem az Európai Bizottság indított Portugáliával szemben kötelezettségszegési eljárást. A portugál Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság az EUMSZ 267. cikke alapján előzetes döntést kért az Európai Unió Bíróságától arról, hogy a Számvevőszék bíráira is kiterjedő, általános és ideiglenes közszolgálati illetménycsökkentés összeegyeztethető-e a bírói függetlenséggel. Az EUB végül nem állapított meg jogsértést – a csökkentés nem kizárólag a bírákat célozta, átmeneti volt, és a túlzott költségvetési hiány megszüntetéséhez, illetve az uniós pénzügyi támogatási programhoz kapcsolódott (EUB 2018.45–51. pont).

Az ügy jelentősége ezért nem a Portugáliával szembeni marasztalásban, hanem az alkalmazott jogalap új értelmezésében rejlik. Az EUB az EUSZ 2. cikkében rögzített jogállamiságot az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésén keresztül tette bíróilag kikényszeríthetővé. E rendelkezés szerint a tagállamok biztosítják az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony bírói jogvédelmet. Az EUB kimondta, hogy minden olyan nemzeti bíróságnak függetlennek kell lennie, amely potenciálisan uniós jogot értelmezhet vagy alkalmazhat. Ez a hatály szélesebb a Charta 47. cikkének alkalmazási körénél, mert nem kell bizonyítani, hogy a vitatott nemzeti intézkedés maga is az uniós jog „végrehajtása” a Charta 51. cikke értelmében (Krajewski 2018.401–405; Pech–Platon 2018.1837–1847).

Az ASJP-ítélet teremtette meg azt a dogmatikai hidat, amelyre a Bizottság később a lengyel bírói nyugdíjazási, kinevezési és fegyelmi reformok elleni EUMSZ 258. cikk szerinti kereseteit építette. A portugál ügy tehát „jogi szerencsés véletlen” volt – egy illetményvita olyan általános standardot hozott létre, amely Varsóban, nem Lisszabonban fejtette ki legerősebb hatását (Bonelli–Claes 2018.622–643). Az EUB a későbbi *Commission kontra Lengyelország* ügyekben az elmozdíthatatlanságot, az önkényes korai nyugdíjazás tilalmát, a végrehajtó diszkrecionális beavatkozásával szembeni garanciákat, a független fegyelmi fórumot és az előzetes döntéshozatal szabadságát már közvetlenül az EUSZ 19. cikk alapján kérte számon.

A kutatás első két kérdésére így viszonylag határozott válasz adható. A jogállamisági tárgyú kötelezettségszegési ügyek központi standardjai a törvényesség, a jogbiztonság, a végrehajtói önkény tilalma, a hatalmi ágak elválasztása, a hatékony bírói jogvédelem, a független és pártatlan, törvény által megelőzően létrehozott bíróság, a bírák

elmozdíthatatlansága, a megfelelő díjazás és a fegyelmi rendszer politikai befolyástól való mentessége. Ezek nem egyetlen instrumentumban találhatók – az EUSZ 2., 4. és 19. cikke, az Alapjogi Charta 47. és 51. cikke, az EUMSZ 258–260. és 267. cikke, valamint – költségvetési összefüggésben – a 2020/2092 rendelet együttese adja a normatív keretet. A Bizottság éves jogállamisági jelentése e normákat monitorozza, de önmagában nem hoz létre új kötelezettségszegési jogalapot.

A harmadik kérdésben az ASJP egyszerre erősíti és problematizálja az „objektív standard" fogalmát. Az EUSZ 19. cikke írott elsődleges jog, és a későbbi esetjog egyre részletesebb ellenőrzési kritériumokat dolgozott ki. Ugyanakkor a „függetlenség", az „ésszerű kétség", a „külső beavatkozás" vagy a „funkció jelentőségéhez igazodó díjazás" nyitott mércék. A portugál ügyben az EUB a bírák célzott hátrányos kezelését és az intézkedés átmeneti, általános jellegét meghatározónak tekintette. Pech és Platon szerint ez egy kiskaput is mutat – egy autoriter kormányzat elvileg valamennyi féket és ellensúlyt egyszerre gyengítheti úgy, hogy a bírákat formálisan nem különíti el (Pech–Platon 2018.1850–1852). A döntés mögött ugyanakkor azonosítható funkcionális motiváció állt – a nemzeti bíróságok függetlensége nélkül az EUMSZ 267. cikk szerinti együttműködés, az uniós jog egységes alkalmazása és a tagállamok közötti kölcsönös bizalom sem tartható fenn (Adam–Van Elsuwege 2018.339–343).

A negyedik kérdésre a portugál anyag nem támasztja alá azt az egyszerű állítást, hogy a konzervatív vagy szuverenista államokkal szemben pusztán politikai irányultságuk miatt több eljárás indul. A 2014-es illetménycsökkentést egy jobbközép kormányzati időszakban fogadták el, mégsem a Bizottság indított eljárást, és az EUB sem talált jogsértést. A doktrína később valóban Lengyelországgal szembeni keresetekben vált meghatározóvá, de ott konkrét, a bírák státuszát, elmozdíthatatlanságát és fegyelmi felelősségét átalakító intézkedések képezték a jogvita tárgyát. Portugáliáról a Bizottság 2026-ban több komoly hiányosságot rögzít – különösen a közigazgatási és adóügyi bíróságok lassúságát, a bírósági infrastruktúra romlását, a korrupciós ügyek késedelmét, a lobbinyilvántartás hiányát és egyes médiaszabályozási kockázatokat –, de nem állapít meg rendszerszintű bírói alárendelést, és nem épít ezekre Portugália elleni EUSZ 19. cikk szerinti eljárássorozatot (Európai Bizottság 2026.2–8, 12–20).

2. Fogalmi és módszertani kiindulópont

A „jogállamiság miatti kötelezettségszegési eljárás" fogalmát szűk és tág értelemben el kell választani. Szűk értelemben az EUMSZ 258. cikke szerinti bizottsági eljárásról van szó – felszólító levél, indokolással ellátott vélemény, majd szükség esetén az EUB előtti kereset következik. Az EUMSZ 260. cikke a marasztaló ítélet végre nem hajtása esetén pénzügyi

szankcióhoz vezethet. Tág értelemben a jogállamiság védelmének eszköztárába tartozik az EUSZ 7. cikke, a költségvetési feltételesség, az éves jogállamisági ciklus, az uniós helyreállítási tervek mérföldkövei és az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal is. Ezek joghatása és kezdeményezője eltér, ezért számukat nem lehet összeadni és „eljárásszámként" kezelni.

Az ASJP pontos minősítése e tanulmány egyik módszertani alaptétele. Az alapeljárásban egy portugál bírói érdekképviselet támadta meg a Számvevőszék bíráinak illetményét csökkentő közigazgatási aktusokat. A kérdést a portugál Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság terjesztette az EUB elé. A Bizottság az uniós eljárásban észrevételt tehetett, de nem volt felperes, és nem kellett bizonyítania Portugália kötelezettségszegését. Az ügy ezért nem növeli a Portugáliával szembeni kötelezettségszegési eljárások számát. Anyagi jogi jelentősége viszont közvetlen – megmutatja, milyen standardra támaszkodhatott a Bizottság a későbbi EUMSZ 258. cikk szerinti keresetekben.

Az elemzés forrásbázisát négy meghatározó tanulmány, további lektorált tudományos munkák, az EUB hivatalos határozatai, az uniós elsődleges és másodlagos jog, továbbá a Bizottság 2026. évi portugál országfejezete alkotja. A bibliográfiai adatok kiadói, egyetemi kutatási nyilvántartási és DOI-forrásokkal történt összevetése alapján a művek pontos adatai a következők – Krajewski tanulmánya az European Papers 3. évfolyamának 1. számában, a 395–407. oldalon jelent meg, DOI-ja 10.15166/2499-8249/218; Pech és Platon írása a Common Market Law Review 55. évfolyamának 6. számában, az 1827–1854. oldalon, DOI: 10.54648/COLA2018146; Bonelli és Claes esettanulmánya az European Constitutional Law Review 14. évfolyamának 3. számában, a 622–643. oldalon, DOI: 10.1017/S1574019618000330; Adam és Van Elsuwege francia nyelvű tanulmánya a Journal de droit européen 2018. évi kötetében, a 334–343. oldalon található.

3. A jogállamisági standardok és instrumentumaik

Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot az Unió alapértékeként rögzíti. E rendelkezés a demokratikus alkotmányosság irányát adja meg, de önmagában kevés részletszabályt tartalmaz. A jogállamiság kikényszeríthetőségét ezért az EUB rendszerint más normákon keresztül konkretizálja. A bírói függetlenség területén a kulcs az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése – a tagállamok megteremtik az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükséges jogorvoslati lehetőségeket. Az ASJP-ítélet szerint a 19. cikk „konkrét kifejezést" ad a 2. cikkben foglalt jogállamiságnak, és a nemzeti bíróságokat az uniós bírói rendszer részévé teszi (EUB 2018.30–37. pont).

Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés kiegészíti ezt a szerkezetet. A tagállam nemcsak tartózkodik az uniós célok veszélyeztetésétől, hanem megtesz minden megfelelő intézkedést a szerződésekből eredő kötelezettségek teljesítésére. Ha egy nemzeti bíróság politikai nyomás alatt áll, az uniós jog érvényesítése és a luxembourgi bírósággal folytatott együttműködés is sérülhet. Pech és Platon ezért az ASJP-t az EUSZ 19. cikknek a 2. és 4. cikkel összhangban történő operacionalizálásaként értelmezik (Pech–Platon 2018.1831–1841).

Az Alapjogi Charta 47. cikke a hatékony jogorvoslathoz, a tisztességes tárgyaláshoz, valamint a független és pártatlan, törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz való alanyi jogot védi. Alkalmazási körét azonban a Charta 51. cikke korlátozza – a tagállamokat csak akkor köti, amikor uniós jogot hajtanak végre. Az EUSZ 19. cikke ezzel szemben objektív intézményi kötelezettségként működik, és már akkor alkalmazható, ha az érintett nemzeti bíróság hatásköre alapján uniós jogi ügyekben is eljárhat. Krajewski szerint a két norma anyagi tartalma nagyrészt azonos, de hatályuk és eljárási funkciójuk eltér – a 47. cikk egyéni jogot, a 19. cikk a bírói rendszer szerkezeti alkalmasságát védi (Krajewski 2018.403–406).

Az EUMSZ 267. cikke nem egyszerű eljárástechnikai háttér. A nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatallal biztosítja az uniós jog egységes értelmezését; ehhez szabadnak kell lennie attól, hogy a végrehajtó, a törvényhozó, a felsőbb bíróság vagy egy fegyelmi szerv megakadályozza a kérdésfeltevést. Az EUB ezért a bírói függetlenséget az előzetes döntéshozatali mechanizmus működési feltételének tekinti. Adam és Van Elsuwege hangsúlyozza, hogy ez a kapcsolat túlmutat az egyéni tisztességes eljáráson – az uniós jog hatékonyságát, a tagállami bíróságok horizontális kölcsönös bizalmát és az Unió „jogunió” jellegét védi (Adam–Van Elsuwege 2018.339–343).

A 2020/2092 rendelet 2. cikke további tartalmi felsorolást ad – a törvényesség, a jogbiztonság, a végrehajtói önkény tilalma, a hatékony bírói jogvédelem, a hatalmi ágak elválasztása, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a törvény előtti egyenlőség a jogállamiság részét képezik. A rendelet azonban nem általános jogállamisági szankció – alkalmazásához a jogállami sérelem és az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodása vagy pénzügyi érdekei közötti kellően közvetlen kapcsolat szükséges. Az éves jogállamisági jelentés pedig monitoring- és ajánlási eszköz; a megállapításai bizonyítékként és politikai korai jelzésként szolgálhatnak, de marasztalást csak külön jogalapú eljárás eredményezhet.

4. A portugál alkotmányos és igazságszolgáltatási háttér

Portugália alkotmánya a bíróságokat független állami szervekként kezeli. Az Alkotmány 203. cikke szerint a bíróságok függetlenek és csak a jognak vannak alárendelve. A rendes bírói szervezet mellett elkülönült közigazgatási és adóügyi bíráskodás, Alkotmánybíróság és Számvevőszék működik. A bírói önigazgatás központi szerve a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács, míg a közigazgatási és adóügyi bíróságoknak külön tanácsa van. Az Alkotmánybíróság részben parlament által választott, részben kooptált bírákból áll; ez a modell a demokratikus legitimációt és a testületi autonómiát kívánja egyensúlyba hozni.

A 2010 utáni pénzügyi válság a portugál alkotmánybíráskodást rendkívüli nyomás alá helyezte. A 2011-es pénzügyi támogatási programhoz kapcsolódó megszorítások közalkalmazotti béreket, nyugdíjakat és szociális juttatásokat érintettek. Az Alkotmánybíróság e jogszabályok jelentős részét elfogadta, más részeit az egyenlőség, a jogbiztonság és a jogos várakozások védelme alapján megsemmisítette. A testület nem tagadta a pénzügyi szükséghelyzet és az uniós, illetve nemzetközi kötelezettségek relevanciáját, de azt vizsgálta, hogy a közteherviselés arányos-e, és nem terheli-e ismételten ugyanazokat a csoportokat (Canotilho–Violante–Lanceiro 2015.155–183).

Az ASJP alapjául szolgáló 75/2014. sz. törvény ebbe a sorba illeszkedett. A közszféra széles körében, progresszív módon és átmenetileg csökkentette az illetményeket. A portugál Alkotmánybíróság a 2014–2015-ös időszakra elfogadta a csökkentést, a későbbi évekre azonban már nem tekintette kellően átmenetinek. A Számvevőszék bírái nevében eljáró egyesület azért fordult a közigazgatási bírósághoz, mert a bírói díjazás nem pusztán szociális vagy munkajogi érdek, hanem a függetlenség intézményi biztosítéka is. A portugál jogvita így egyszerre kapcsolódott a nemzeti alkotmány 203. cikkéhez, az uniós pénzügyi kondicionalitáshoz és az EUSZ 19. cikkéhez.

5. Az ASJP-ügy tényei és az eljárási fordulat

A Számvevőszék bíráinak illetményét 2014 októberétől a közszolgálat más csoportjaiéval együtt csökkentették. Az Associação Sindical dos Juízes Portugueses a végrehajtó aktusok megsemmisítését és az elmaradt illetmény visszafizetését kérte. Arra hivatkozott, hogy a díjazás csökkentése sérti a bírói függetlenséget. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság azt kérdezte az EUB-tól, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a Charta 47. cikke kizárja-e az ilyen intézkedést (EUB 2018.12–24. pont).

Az ügy nem tűnt biztos uniós jogi esetnek. Az EUB korábbi portugál megszorítási ügyekben azért nem vizsgálta érdemben a Chartára alapított kifogásokat, mert a kérdést előterjesztő bíróságok nem mutatták meg kellően, hogy a nemzeti intézkedés uniós jogot hajt végre. A főtanácsnok az ASJP-ben még külön vizsgálta az EUSZ 19. cikk és a Charta 47. cikk hatályát, és a pénzügyi támogatási program konkrét aktusaiban keresett kapcsolódási pontot. Az EUB azonban más utat választott – nem a megszorító törvény uniós eredetét, hanem az érintett bíróság uniós jogalkalmazási funkcióját tette meghatározóvá (Krajewski 2018.397–400; Bonelli–Claes 2018.627–633).

Ez volt az eljárási fordulat. A Számvevőszék hatáskörébe uniós saját forrásokkal és uniós pénzeszközök felhasználásával kapcsolatos ügyek is tartozhatnak. Így olyan bíróság, amely az „uniós jog által szabályozott területeken" járhat el, akkor is az EUSZ 19. cikk védelme alatt áll, ha az adott illetménycsökkentési jogvita nem egy konkrét uniós anyagi jogi norma alkalmazásáról szól. Bonelli és Claes ezt új, funkcionális uniós jogi szféraként írják le – az alkalmazási kapcsolat hipotetikus, de az intézményi garancia állandó (Bonelli–Claes 2018.630–636).

6. Az EUB által kialakított bírói függetlenségi teszt

Az EUB az EUSZ 2., 4. és 19. cikkét, a Charta 47. cikkét, a közös alkotmányos hagyományokat és az EJEE 6. és 13. cikkét egymást erősítő forrásként kezelte. A függetlenség külső oldala azt követeli meg, hogy a bíróság teljesen autonóm módon járjon el, ne álljon hierarchikus alárendeltségben, ne kapjon utasítást, és védve legyen minden külső beavatkozástól vagy nyomástól. A belső oldal a pártatlanságot, az ügy feleihez és érdekeihez viszonyított egyenlő távolságot védi. A státusz szabályainak – kinevezés, megbízatás időtartama, elmozdíthatatlanság, összeférhetetlenség, kizárás és felelősség – el kell oszlatniuk a jogalanyok ésszerű kétségeit a testület külső tényezőkkel szembeni ellenálló képességéről (EUB 2018.38–44. pont; Adam–Van Elsuwege 2018.335–338).

A díjazás e teszt része. Az EUB szerint a bírói feladat jelentőségéhez igazodó illetmény a függetlenség lényeges garanciája. Ebből azonban nem következik abszolút illetménycsökkentési tilalom. A portugál intézkedés több szempontból nem keltett politikai megtorlásra vagy befolyásolásra utaló ésszerű kétséget – a közszféra sok kategóriáját érintette, nem a bírák ítélkezési tevékenységéhez kötődött, mértéke törvényben meghatározott volt, átmeneti jelleggel fogadták el, és költségvetési kiigazítást szolgált. Ezért az EUB megállapította, hogy az EUSZ 19. cikk nem zárja ki a csökkentést (EUB 2018.45–53. pont).

A döntésből negatív és pozitív standard egyaránt kiolvasható. Negatív értelemben az állam nem használhatja a díjazást a bírák célzott büntetésére, megfélemlítésére vagy függő helyzetbe hozására. Pozitív értelemben a díjazásnak a tisztség jelentőségéhez mérten megfelelőnek, a szabályozásnak pedig előre láthatónak és objektívnek kell lennie. A bírói függetlenséget ugyanakkor nem egyetlen tényező, hanem a szabályozás tárgya, időtartama, személyi hatálya, indoka és intézményi környezete alapján kell megítélni.

7. Krajewski „Athéné-dilemmája" – jogvédelem és hatásköri önmérséklet

Krajewski az ASJP-t Athéné dilemmájához hasonlítja – az EUB-nak egyszerre kellett megvédenie a közös jogrendet és elkerülnie azt a benyomást, hogy korlátlan felügyeleti hatáskört teremt a nemzeti igazságszolgáltatási szervezet felett. A tagállamok igazságügyi szervezete főszabály szerint nemzeti hatáskör, de a tagállami hatáskör gyakorlása sem mentesít az uniós kötelezettségek alól. A döntés az EUSZ 19. cikket „bíróilag alkalmazható jogállamisági klauzulává" tette, amelynek kikényszerítéséhez nem szükséges minden alkalommal egy konkrét ágazati uniós normát azonosítani (Krajewski 2018.395–405).

Ennek előnye a rendszerszintű jogsértések kezelhetősége. Ha a Bizottságnak minden bírói függetlenségi kifogásnál külön belső piaci, diszkriminációs vagy eljárásjogi kapcsolópontot kellene keresnie, a bírósági rendszer általános leépítése részletekre tördelődne. Az EUSZ 19. cikk ezzel szemben objektív szerkezeti kötelezettséget ad. A Bizottság az EUMSZ 258. cikk szerinti keresetben azt bizonyíthatja, hogy az uniós jogi ügyekben is eljáró bíróságok intézményi függetlensége sérült. Krajewski már 2018-ban előre jelezte, hogy e norma önállóan alkalmazható lesz a jogállamiságot veszélyeztető reformok ellen (Krajewski 2018.404–407).

A kockázat a határ bizonytalansága. Ha szinte minden rendes bíróság potenciálisan uniós jogot alkalmaz, az EUSZ 19. cikk hatálya csaknem az egész nemzeti bírósági szervezetre kiterjed. Ez tartalmilag indokolható, mert az uniós jog decentralizált végrehajtása valóban a nemzeti bíróságokra épül, de szükségessé teszi az anyagi teszt fegyelmezett alkalmazását. A puszta intézményi eltérés vagy valamely nemzeti modell uniós átlagtól való különbözősége nem elég – konkrétan meg kell mutatni, hogy a szabályok ésszerű kétséget keltenek a bíróság autonómiájával, pártatlanságával vagy külső nyomással szembeni védettségével kapcsolatban.

8. Pech és Platon – az EUSZ 19. cikk mint védelmi eszköz és annak korlátai

Pech és Platon az ASJP-t a *Les Verts* óta a jogállamiság szempontjából az egyik legfontosabb ítéletnek tekintik. Értelmezésük szerint az EUB általános tagállami kötelezettséget állapított meg a nemzeti bíróságok függetlenségének fenntartására, és ezt az

EUSZ 19. cikkből, a 2. cikk értékrendjéből és a 4. cikk (3) bekezdésének együttműködési elvéből vezette le. A döntés ereje abban áll, hogy a bírói függetlenséget nem egyszerűen az eljárásban részt vevő fél jogaként, hanem az uniós jogrend fennmaradásának intézményi feltételeként kezeli (Pech–Platon 2018.1827–1847).

A szerzők ugyanakkor kritizálják a portugál tényállásra alkalmazott teszt egy elemét. Az EUB azért is fogadta el a csökkentést, mert az nem kifejezetten a bírákat célozta. Ha a „célzottság" túl nagy súlyt kap, egy kormányzat megpróbálhatja valamennyi ellenőrző intézmény – bíróságok, ügyészség, számvevőszék, ombudsman és független hatóságok – erőforrásait egyszerre csökkenteni. A formális általánosság ekkor elfedheti a fékek és ellensúlyok összehangolt gyengítését. A bírói függetlenség értékelésében ezért a hatást, a politikai kontextust, az intézkedések kumulatív jellegét és a rendelkezésre álló garanciákat is vizsgálni kell (Pech–Platon 2018.1848–1852).

Ez a kritika segít elválasztani az objektivitást a mechanikus szabályalkalmazástól. Egy standard attól még lehet jogi mércével ellenőrizhető, hogy kontextuális mérlegelést kíván. Az objektivitás feltétele ilyenkor az előre azonosítható szempontok, az egyenlő összehasonlítás, a bizonyítékok nyilvánossága és az indokolás ellenőrizhetősége. A célzottság fontos, de nem kizárólagos; az általános intézkedés is sértheti a függetlenséget, ha ténylegesen működésképtelenné teszi az igazságszolgáltatást vagy aránytalan, tartós és politikailag manipulálható függést hoz létre.

9. Bonelli és Claes – portugál illetményvitától a lengyel jogállamisági perekig

Bonelli és Claes „bírói szerencsés véletlennek" nevezik, hogy a portugál bírák illetményvédelmi keresete az egész uniós jogállamisági rendszer számára használható doktrínát hozott létre. Az ügy eredménye előre sejthető volt, mert az általános, átmeneti válságintézkedés aligha bizonyította a bírák politikai alárendelését. Az EUB mégis nagytanácsban, az EUSZ 19. cikkre építve fogalmazott meg általános elveket. A szerzők szerint a döntés csak a lengyel bírói reformok 2017–2018-as kontextusában érthető meg teljesen – Luxemburg olyan jogalapot készített elő, amely révén a Bizottság a bírói szervezetet közvetlenül vizsgálhatja (Bonelli–Claes 2018.622–638).

A jóslat gyorsan valósággá vált. A C-619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben az EUB az EUSZ 19. cikk alapján jogsértőnek találta a Legfelsőbb Bíróság hivatalban lévő bíráira is kiterjedő nyugdíjkorhatár-csökkentést és az államfő diszkrecionális továbbfoglalkoztatási jogát. A C-192/18. sz. ügyben ugyanez a logika érvényesült a rendes bíróságok bíráinál és az igazságügyi miniszter hosszabbítási hatáskörénél. A C-791/19. sz.

ügyben az EUB a bírák fegyelmi rendszerét, a fegyelmi tanács függetlenségét, a bírói döntések miatti felelősségre vonást és az előzetes kérdések feltevésének korlátozását vizsgálta (EUB 2019a.42–77. pont; EUB 2019b.104–146. pont; EUB 2021.51–234. pont).

Ezek már valódi kötelezettségszegési perek voltak. A Bizottság felperesként járt el, ideiglenes intézkedést kért, és az EUB marasztalta Lengyelországot. Az ASJP tehát nem portugál jogállamisági szankcióként, hanem a későbbi „kötelezettségszegési eljárás 2.0" előfeltételeként jelentős. Bonelli e megközelítés alatt a hagyományos EUMSZ 258. cikk gyorsabb és strukturális használatát érti – az EUSZ 19. cikkre alapított keresetet ideiglenes intézkedés, sürgősség és az EUMSZ 260. cikk szerinti pénzügyi nyomás egészíti ki (Bonelli 2022.30–58).

10. Adam és Van Elsuwege – függetlenség, kölcsönös bizalom és „jogunió"

Adam és Van Elsuwege elemzésében a bírói függetlenség kettős természetű. Egyrészt az egyén tisztességes eljáráshoz való jogának része; másrészt objektív alkotmányos követelmény, amely az uniós jog hatékonyságát biztosítja. A külső függetlenség a politikai és más beavatkozással szembeni védelmet, a belső függetlenség a felektől és a vita tárgyától való pártatlan távolságot jelenti. A kinevezési és felelősségi szabályokat, az elmozdíthatatlanságot és a díjazást ezért nem önmagukban, hanem annak alapján kell vizsgálni, képesek-e kizárni a jogalanyok ésszerű kétségeit (Adam–Van Elsuwege 2018.334–339).

A tanulmány az ASJP-t az uniós jogrend alkotmányosodásának állomásaként értékeli. Az EUSZ 19. cikk a jogállamiságot bírósági felülvizsgálattal kapcsolja össze, az EUMSZ 267. cikk pedig a nemzeti és uniós bíróságok közötti munkamegosztást biztosítja. Egy függő nemzeti bíróság nemcsak a saját jogalanyait fosztja meg hatékony jogvédelemtől, hanem az uniós jog egységes alkalmazását is veszélyezteti. A bírói függetlenség így nem szakmai privilégium, hanem az uniós jogalanyok és az integrációs rendszer közös garanciája (Adam–Van Elsuwege 2018.339–341).

A kölcsönös bizalom ugyanezt a követelményt horizontálisan terjeszti ki. Az európai elfogatóparancs, a polgári és kereskedelmi ítéletek elismerése, a menekültügyi és büntető igazságügyi együttműködés abból indul ki, hogy minden tagállam független bíróságai tiszteletben tartják az alapjogokat. Ha e vélelem súlyosan megrendül, a másik tagállam bíróságának egyedi kockázatvizsgálatot kell végeznie, ami gyengíti az együttműködés automatizmusát. Az ASJP és az azt követő *LM* ügy ezért ugyanazon alkotmányos szerkezet két oldala – az egyik vertikálisan rögzíti a tagállam kötelezettségét, a másik horizontálisan kezeli a bizalom sérülését (Adam–Van Elsuwege 2018.341–343).

11. A portugál jogállamiság aktuális helyzete 2026-ban

A Bizottság 2026. évi országfejezete differenciált képet ad. A bírói függetlenség észlelt szintje közepes – a lakosság 45%-a, a vállalkozások 51%-a értékelte „meglehetősen vagy nagyon jónak”. A lakossági arány 2025-höz képest jelentősen csökkent, a vállalati viszont nőtt. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács magatartási kódexet fogadott el, de fennmaradtak a tanács összetételével, politikai kinevezettjeinek stabilitásával, valamint igazgatási és pénzügyi autonómiájával kapcsolatos aggályok. Az Alkotmánybíróság több bírájának megválasztása késedelmet szenvedett, ami átmenetileg akadályozta a teljes összetételben történő működést; 2026 júniusában a parlament végül betöltötte a helyeket (Európai Bizottság 2026.4–5).

A legsúlyosabb igazságügyi probléma nem a közvetlen politikai alárendelés, hanem a kapacitás és a hatékonyság. A bírák és ügyészek felvétele folytatódott, de a bírósági ügyintézők hiánya, a munkaterhelés, valamint a bírósági és ügyészségi épületek romló állapota és biztonsága az eljárásokat is zavarja. Az online ítélet-hozzáférés az uniós összevetésben továbbra is gyenge, az egységes ügyviteli rendszer működési nehézségei pedig az igazságügy hatékonyságát érintik. Aggályt okoz az is, hogy az elektronikus platformok irányítása a végrehajtó hatalom kezében marad (Európai Bizottság 2026.5–7).

A közigazgatási és adóügyi bíróságoknál 2024-ben az elsőfokú ügyek becsült befejezési ideje 861 napra nőtt, a befejezési arány 48%-ra csökkent; másodfokon az átlag 1045 nap volt. A hátralékot részben a menekültügyi és bevándorlási közigazgatási mulasztási ügyek növelték. A Bizottság ezért „nincs további előrelépés” minősítést adott, és az infrastruktúra, a digitalizáció, valamint az ítéletek hozzáférhetőségének javítását ajánlotta. Ez a probléma az EUSZ 19. cikk szerinti hatékony jogvédelemhez kapcsolódhat, de a jelentés még nem azonos azzal, hogy a Bizottság az EUMSZ 258. cikk alapján keresetet indított vagy jogsértést bizonyított volna (Európai Bizottság 2026.2–3, 7–8).

A korrupciós keretben a Bizottság a közszféra korrupciójának viszonylag magas észlelését, a magas szintű ügyek nyomozási és bírósági késedelmét, valamint az elévülési kockázatot emeli ki. A Nemzeti Korrupcióellenes Mechanizmus személyi állománya bővült, a vagyonnyilatkozatokat ellenőrző Átláthatósági Entitás teljesen működőképes, de jelentős hátralékot halmozott fel. A lobbiszabályozást elfogadták, a nyilvános lobbinyilvántartást azonban még létre kell hozni. A Számvevőszék preventív szerződésellenőrzési hatáskörének tervezett szűkítése vitát váltott ki, mert az uniós forrásból finanszírozott szerződések korrupciómegelőzését is érintheti (Európai Bizottság 2026.8–13).

A média területén megoldódott a médiaszabályozó forrásainak közvetlen átutalása, de az éves összeg csökkenése és kiszámíthatatlansága továbbra is kockázat. A közszolgálati média

finanszírozása, a helyi „hírsivatagok”, az állami tulajdonba került LUSA hírügynökség statútuma és a médiatulajdon átláthatósága további figyelmet igényel. A Bizottság újságírók elleni fizikai támadásokat és online zaklatást is rögzít, miközben a civil tér nyitott marad. A jogalkotás átláthatóságában történt előrelépés, de a kormányzati „jogalkotási lábnyom”, a korai társadalmi részvétel és az utólagos hatásvizsgálat még hiányos (Európai Bizottság 2026.13–20).

12. Vannak-e objektív standardok, és milyen motiváció azonosítható?

Az uniós standardok nem puszta politikai jelszavak. Írott jogforrásuk és bíróilag ellenőrizhető magjuk van. A bírói függetlenségnél ilyen a végrehajtói utasítás hiánya, az elmozdíthatatlanság, a megfelelő díjazás, a kinevezési és fegyelmi szabályok objektivitása, a törvény által megelőzően létrehozott bíróság, a pártatlanság, az előzetes kérdés feltevésének szabadsága és az ésszerű kétség kizárása. Az éves jelentés számszerű adatokat is használ – ügyintézési idő, befejezési arány, hátralék, online hozzáférés, függetlenségi percepció és erőforrások.

Az objektivitás azonban fokozati, nem bináris. Az EUSZ 19. cikk nem határozza meg előre minden tagállami igazságügyi modell egyetlen helyes változatát. A „függetlenség” funkcionális és kontextuális fogalom; ugyanaz a kinevezési vagy költségvetési megoldás eltérően értékelhető a mandátum biztonsága, az ellenőrző garanciák, a politikai szereplők hatásköre és az intézkedések összhatása szerint. Ez diszkrecionális teret nyit a Bizottságnak az ügyindításnál és az EUB-nak a norma konkretizálásánál. Várnay rámutat, hogy az EUMSZ 258. és 260. cikk szerinti bizottsági mérlegelés széles – sem az eljárás megindítása, sem annak időzítése nem automatikus, és az egyénnek nincs kikényszeríthető joga a perindításhoz (Várnay 2015.61–78).

Az ASJP mögötti elsődleges motiváció mégis jogrendszeri és nyíltan rekonstruálható. Az EUB meg akarta őrizni a nemzeti bíróságok alkalmasságát az uniós jog alkalmazására, az EUMSZ 267. cikk szerinti együttműködésre és a kölcsönös bizalom fenntartására. Emellett a 2017–2018-as lengyel fejlemények olyan normatív rést mutattak, amelyet a Charta 51. cikkének hagyományos hatálya mellett nehéz lett volna kezelni. Bonelli és Claes e politikai-jogi kontextust nem titkos pártpolitikai indítékként, hanem az ítélet teleologikus hátttereként azonosítják (Bonelli–Claes 2018.636–643).

A Bizottság motivációinál kétirányú torzítás lehetséges. A politikai szelektivitás jelenthet túlzott aktivizmust valamely kormánnyal szemben, de jelenthet túlzott türelmet is, ha a Bizottság az alkut, a tagállam gazdasági súlyát vagy a konfliktus eszkalációját fontosabbnak

tekinti a gyors jogérvényesítésnél. Kelemen és Pavone az uniós jogérvényesítésben „szupranacionális önmérsékletet” azonosít – az intézmények gyakran akkor sem használják teljesen a rendelkezésükre álló eszközöket, amikor jogi alapjuk megvan (Kelemen–Pavone 2023.779–825). Ezért a politikai motiváció bizonyításához nem elegendő egy eljárás léte; az elmaradt, késleltetett és eltérően keretezett ügyeket is össze kell hasonlítani.

13. Kimutatható-e konzervatív–szuverenista eljárási diszproporció?

Portugália alapján nem. Az ASJP alapjául szolgáló bércsökkentés jobbközép kormányzati időszakban született, de az uniós ügyet nem a Bizottság, hanem portugál bírák kezdeményezték, és az EUB a portugál állam számára kedvező érdemi választ adott. A megszorító politikát ráadásul nem lehet kizárólag egy ideológiai oldalhoz kötni – a válságkezelő intézkedések a szocialista kormány alatt kezdődtek, majd a konzervatív koalíció alatt folytatódtak; az Alkotmánybíróság mindkét időszak szabályait vizsgálta (Canotilho–Violante–Lanceiro 2015.155–183). Az ASJP tehát az ideológiai automatikusság helyett a konkrét intézkedés és az intézményi hatás vizsgálatát példázza.

A Lengyelországgal való összehasonlítás sem pusztán kormánycímkéket állít egymás mellé. Portugáliában általános, ideiglenes és törvényileg meghatározott illetménycsökkentésről volt szó, amely nem adott egyedi politikai szereplőnek mérlegelési jogot a bírák hivatalban maradásáról. A lengyel ügyekben ezzel szemben hivatalban lévő bírák korai nyugdíjazása, a köztársasági elnök vagy az igazságügyi miniszter diszkrecionális hosszabbítási joga, vitatott függetlenségű fegyelmi tanács, bírói döntésekhez kötött felelősség és az előzetes döntéshozatal korlátozása állt. Ezek a különbségek közvetlenül illeszkednek az ASJP-ben megfogalmazott függetlenségi teszthez.

Az uniós szintű diszproporció bizonyításához előre rögzített kutatási terv szükséges. El kell különíteni a jogállamisági tárgyú EUMSZ 258. cikk szerinti ügyeket az összes átültetési, környezetvédelmi, adó- és belső piaci eljárástól; azonos időszakot, azonos eljárási szakaszt és azonos jogalapot kell összevetni; kódolni kell a kormány ideológiáját, az intézkedés súlyát, a bírósági marasztalást, az ideiglenes intézkedést, a végrehajtási időt és az összehasonlítható, de el nem indított ügyeket. A nyers darabszám nem mutatja meg, hogy egy országban több tényleges jogsértés történt-e, intenzívebb volt-e a bizottsági végrehajtás, vagy egyszerűen több ágazati szabály vonatkozott rá.

A portugál kontrolleset inkább azt mutatja, hogy az uniós intézmények a bírói függetlenség standardját egy olyan tagállami ügyben dolgozták ki, amelyben végül nem találtak jogsértést. A 2026-os jelentés a portugál hiányosságokat nyíltan és számszerűen rögzíti, de

pozitív fejleményeket is elismer, és a problémákat ajánlásokkal, az igazságügyi eredménytáblával, az európai szemeszterrel és monitoringgal kezeli. Ez nem zárja ki a szelektivitás lehetőségét, de nem támasztja alá azt a tézist, hogy a konzervatív kormányzás önmagában kiváltja az EUSZ 19. cikk szerinti eljárássorozatot.

Óvatosabb oksági állítás fogalmazható meg – a szuverenista politikai programok gyakrabban kerülhetnek uniós jogállamisági konfliktusba, ha ténylegesen a bírói kinevezést, elmozdíthatatlanságot, fegyelmi rendszert, előzetes döntéshozatalt vagy a fékek és ellensúlyok működését alakítják át. Ilyenkor az ideológia közvetett magyarázó változó, míg a jogi kiváltó ok az intézményi intézkedés. Diszkriminatív végrehajtás akkor lenne erősen bizonyítható, ha érdemben azonos intézkedéseknél a Bizottság következetesen a kormány politikai színe szerint választana eltérő eljárási utat. A portugál forrásanyag ilyen páros összehasonlítást nem szolgáltat.

Következtetések

Az első kutatási kérdésre a portugál eset alapján az a válasz, hogy a jogállamisági tárgyú kötelezettségszegési eljárások központi standardja a hatékony bírói jogvédelem és az azt biztosító független, pártatlan, törvény által megelőzően létrehozott bíróság. A mérce magában foglalja az autonómiát, az elmozdíthatatlanságot, a külső beavatkozás elleni védelmet, az objektív kinevezési és fegyelmi szabályokat, a megfelelő díjazást, az előzetes döntéshozatal szabadságát és az ésszerű kétségek kizárását. Az ASJP-ben az általános, ideiglenes és költségvetési célú illetménycsökkentés nem sértette e standardot.

A második kérdésre a válasz többinstrumentumos. Az EUSZ 2. cikke értéket, a 19. cikk kikényszeríthető intézményi kötelezettséget, a 4. cikk (3) bekezdése együttműködési alapelvet rögzít; a Charta 47. cikke alanyi jogot ad, az 51. cikk meghatározza a Charta hatályát; az EUMSZ 258–260. cikke a kötelezettségszegési, a 267. cikk a bírói párbeszéd eljárási kerete. A 2020/2092 rendelet költségvetési összefüggésben részletezi a jogállamiság elveit. A Bizottság éves országjelentése bizonyítékot rendszerez és ajánlást ad, de nem önálló marasztalási norma.

A harmadik kérdésben az objektivitás nem hiányzik, de nem jelent mechanikus pontozást. Az írott normákhoz az EUB esetjoga kontextuális tesztet kapcsol. A nyitott fogalmak miatt a Bizottság ügyindítási és eszközválasztási mérlegelése politikai hatásokra érzékeny; ezt átlátható indokolással, következetes összehasonlítással és bírói kontrollal kell ellensúlyozni. Az ASJP azonosítható motivációja az uniós jog egységes alkalmazásának, a nemzeti bíróságok együttműködésének és a kölcsönös bizalomnak a védelme, valamint a lengyel bírói függetlenségi ügyek kezeléséhez alkalmazható jogalap megteremtése volt.

A negyedik kérdésre Portugália alapján nem adható igenlő válasz. Az ASJP nem kötelezettségszegési eljárás volt, az EUB nem marasztalta Portugáliát, és a megszorító politikák ideológiai oldalakon átíveltek. A későbbi lengyel perek intenzitását konkrét, a bírák státuszát és felelősségét politikai befolyásnak kitevő intézkedések magyarázzák. A 2026-os portugál monitoring több komoly problémát feltár, de differenciált, pozitívumokat is rögzít, és nem eredményezett Lengyelországhoz hasonló EUSZ 19. cikk szerinti eljárássorozatot. Az ideológiai részrehajlás hipotézise csak uniós szintű, azonos jogsértéseket és elmaradt eljárásokat is kódoló összehasonlító adatbázissal vizsgálható megbízhatóan.

XXII. Spanyolország

Bevezetés

A spanyol eset nem a jogállamisági válság hiányát, hanem az uniós jogállamisági jogérvényesítés rétegzettségét mutatja. Spanyolországgal szemben indultak jelentős kötelezettségszegési eljárások, de a vizsgált ügyek többsége nem az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek rendszerszintű megsértésére épült. A *Bizottság kontra Spanyolország* (C-278/20) ügy a tagállami kártérítési felelősség és a tényleges érvényesülés elvét, a C-658/19 ügy egy adatvédelmi irányelv átültetésének elmulasztását kérte számon. A katalán konfliktus, az Általános Igazságszolgáltatási Tanács (CGPJ) 2018–2024 közötti megújítási válsága, az adatmegőrzés és a 2024. évi amnesztiatörvény viszont nagyrészt éves monitoring, politikai közvetítés és előzetes döntéshozatal útján került az uniós térbe.

Az első kutatási kérdésre a spanyol anyag azt a választ adja, hogy a Bizottság rendszerint nem a „jogállamiság" elvont fogalmára, hanem konkrét, bíróilag kezelhető normára építi a keresetet. Ilyen az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti hatékony bírói jogvédelem, a Charta 47. cikke, az uniós jog elsőbbsége és tényleges érvényesülése, a lojális együttműködés, az állami kártérítési felelősség, valamint valamely irányelv pontos kötelezettsége. A standardok tartalmához a törvényesség, jogbiztonság, a végrehajtói önkény tilalma, a hatalmi ágak elválasztása, a bírói függetlenség és a hatékony jogorvoslat tartozik (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.55–69).

A második kérdésben nincs egyetlen kódex. Az alapértékeket az EUSZ 2. cikke, a kikényszeríthető intézményi kötelezettséget az EUSZ 19. cikke, az egyéni jogot a Charta 47. cikke, az eljárást az EUMSZ 258–260. cikke, a nemzeti bíróságokkal folytatott párbeszédet az EUMSZ 267. cikke rendezi. A 2020/2092 rendelet költségvetési összefüggésben működik, az éves jogállamisági jelentés pedig monitoringeszköz, nem önálló marasztalási jogalap. A spanyol döntések azt is jelzik, hogy a tagállami hatáskörben maradó kérdések – például egy amnesztia politikai célszerűsége – csak akkor vizsgálhatók uniós jog alapján, ha kellően konkrét uniós kapcsolópont áll fenn.

A harmadik kérdésre kettős válasz adható. A standardok jelentős része objektiválható – írott normákhoz, előre megismerhető eljárásokhoz és ítélkezési tesztekhez kötődik. Ugyanakkor a „rendszerszintű veszély", a „függetlenség látszata", a „kellően súlyos jogsértés" vagy a „kellően közvetlen kapcsolat" nyitott fogalom. A Bizottság az EUMSZ 258. cikk alapján széles mérlegelési joggal rendelkezik abban, mikor és milyen ügyet visz bíróság elé. E mérlegelést a jogsértés bizonyíthatósága, az uniós hatáskör, az ítélet végrehajthatósága, az

intézményi erőforrások és a politikai környezet együtt alakítja. A szelektivitás ezért valós kockázat, de önmagában nem bizonyít ideológiai diszkriminációt (Várnay 2015.64–75; Kelemen–Pavone 2023.786–801).

A negyedik kérdésben Spanyolország gyengíti azt az egyszerű hipotézist, hogy kizárólag konzervatív vagy szuverenista kormányok kerülnek uniós nyomás alá. A CGPJ-válságban a jobbközép ellenzék és a szocialista vezetésű kormány közötti tartós konfliktus volt meghatározó; az EU mindkét fél megállapodását közvetítette. A 2024. évi amnesztiatörvény egy baloldali vezetésű kormány politikai kompromisszumához kapcsolódott, mégis intenzív uniós jogi vizsgálat tárgya lett. Fordítva, a 2007. évi adatmegőrzési törvény több, eltérő politikai színezetű kormány alatt változatlan maradt, noha uniós jogi összeegyeztethetősége tartósan vitatható, és a Bizottság nem indított ellene meghatározó kötelezettségszegési pert (Bachmaier Winter–Martínez Santos 2025.213–224). Az összkép tehát nem politikai világnézettől független automatizmust, de nem is bizonyított konzervatívellenes mechanizmust mutat – az eljárások eloszlását csak ügyszintű, nevezővel korrigált összehasonlítás igazolhatná.

Módszertan és forrásbázis

A „jogállamiság miatti kötelezettségszegés” szűk értelemben az EUMSZ 258. cikk szerinti bizottsági eljárás, amely felszólító levélből, indokolással ellátott véleményből és adott esetben az EUB előtti keresetből áll. Az EUMSZ 260. cikke a marasztaló ítélet végre nem hajtásához, illetve bizonyos átültetési mulasztásokhoz pénzügyi szankciót kapcsolhat. Ettől el kell választani az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatalt, az EUSZ 7. cikk szerinti politikai eljárást, a 2020/2092 rendelet szerinti költségvetési feltételességet és az éves jogállamisági jelentést. E kategóriák egyszerű összeadása módszertani hibához vezetne.

Az első bibliográfiai tétel adatai pontosításra szorulnak. A kiadói forrás alapján az azonosítható mű szerzői nem „Lukas Schewe és Stefan Blome”, címe pedig nem How does the European Union defend democracy in Spain?. A ténylegesen megjelent tanulmány Christoph J. Schewe és Thomas Blome írása – ‘The Rule of Law Mechanism’ and the Hungarian and Polish Resistance – European Law Against National Identity?, amely a Juridiskā zinātne / Law 14. számában, 2021-ben, a 49–67. oldalon jelent meg, DOI: 10.22364/jull.14.03. Nem Spanyolországról szól, ezért csak az általános standardok és a politikai szelektivitás elméleti vizsgálatánál használható. A szerzők az EUSZ 2. cikk nyitottsága mellett azt hangsúlyozzák, hogy a 2020/2092 rendelet operatív fogalmai és a közös európai mércék korlátozzák a pusztán kulturális vagy identitáspolitikai értelmezést (Schewe–Blome 2021.51–60).

A második tétel helyes szerzője Sara Iglesias Sánchez. A tanulmány teljes címe – La construcción jurisprudencial del principio de responsabilidad del Estado desde la autonomía procesal y sus límites (equivalencia y efectividad) – un modelo agotado tras la sentencia Comisión/España (C-278/20). A Revista de Derecho Comunitario Europeo 74. számában, 2023-ban, a 111–146. oldalon jelent meg, DOI: 10.18042/cepc/rdce.74.04. A harmadik tétel Lorena Bachmaier Winter és Antonio Martínez Santos 2025-ös könyvfejezete az Oxford University Press kötetében, a 213–224. oldalon; DOI: 10.1093/9780191998980.003.0015. Mindhárom rekordot DOI-, kiadói és folyóirati adatok támasztják alá.

3. Az uniós jogállamisági standardok és instrumentumaik

Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot az emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség és emberi jogok mellett az Unió alapértékévé teszi. A rendelkezés normatív, de a Bizottság keresetében rendszerint szükség van konkrétabb kötelezettségre. A bírói függetlenség terén ezt az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése adja – a tagállamok megteremtik az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony bírói jogvédelemhez szükséges jogorvoslatokat. A Charta 47. cikke ezzel párhuzamosan a független, pártatlan, törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz és a hatékony jogorvoslathoz való jogot biztosítja, de a Charta 51. cikke miatt csak az uniós jog végrehajtási körében.

Az uniós jog tényleges érvényesülése nem egyetlen szerződési mondatból, hanem az elsőbbség, a közvetlen hatály, a lojális együttműködés, az egyenértékűség, a tényleges érvényesülés és az állami felelősség egymásra épülő elveiből áll. A tagállami eljárási autonómia addig terjed, amíg a nemzeti szabály nem kedvezőtlenebb a hasonló belső jogi igénynél, és nem teszi gyakorlatilag lehetetlenné vagy jelentősen nehézzé az uniós jogból eredő jogok gyakorlását. A C-278/20 ügy ennek a szerkezetnek lett spanyol próbája (Iglesias Sánchez 2023.116–125).

A 2020/2092 rendelet 2. cikke kifejezetten felsorolja a törvényességet, a jogbiztonságot, a végrehajtói önkény tilalmát, a hatékony bírói jogvédelmet, a hatalmi ágak elválasztását, a diszkrimináció tilalmát és a törvény előtti egyenlőséget. A rendelet azonban nem általános alkotmányossági kontroll – alkalmazásához az uniós költségvetés vagy pénzügyi érdekek kellően közvetlen érintettsége szükséges. Schewe és Blome helyesen különíti el a jogállamiság általános értékét a költségvetési feltételesség korlátozott joghatásától (Schewe–Blome 2021.57–65).

Az éves jogállamisági jelentés szintén nem kötelezettségszegési határozat. Egységes témakörök – igazságszolgáltatás, korrupcióellenes keret, médiapluralizmus, intézményi fékek

– szerint teszi összehasonlíthatóvá a tagállamokat, ajánlásokat ad és bizonyítékot gyűjt. A jelentés megállapításai azonban csak akkor vezetnek marasztaláshoz, ha egy külön eljárásban bizonyítható valamely uniós kötelezettség megsértése.

4. A spanyol alkotmányos keret és az európai integráció

Az 1978. évi spanyol alkotmány parlamentáris monarchiát, területileg decentralizált autonóm közösségi rendszert és koncentrált alkotmánybíráskodást hozott létre. A rendes bíróságok függetlenségét az Alkotmány 117. cikke, a bírói hatalom önigazgatását a 122. cikk alapján működő CGPJ, az alkotmányossági kontrollt az Alkotmánybíróság biztosítja. Az Alkotmány 93. cikke teszi lehetővé hatáskörök nemzetközi szervezetre ruházását. A spanyol rendes és alkotmánybíróságok ezért egyszerre a nemzeti alkotmány és az uniós jog őrei.

A *Melloni* ügy jól jelzi a többszintű alkotmányosság feszültségét. Az EUB kimondta, hogy a Charta 53. cikke nem engedi meg egy magasabbnak tekintett nemzeti alapjogi standard alkalmazását, ha az aláásná az uniós jog elsőbbségét, egységét és hatékonyságát (EUB 2013.55–64. pont). A spanyol Alkotmánybíróság ezt később saját alkotmányos nyelvébe illesztette. Az ügy nem jogállamisági kötelezettségszegés volt, de szemlélteti, hogy az uniós standardok nem egyszerűen „külső” politikai elvárások – az előzetes döntéshozatal révén a spanyol bírói rendszer belső működésébe épülnek.

5. A katalán alkotmányos válság és az uniós hatáskör határa

A 2017. októberi katalán népszavazást a spanyol Alkotmánybíróság felfüggesztette, majd az azt szabályozó törvényt megsemmisítette. A központi kormány az Alkotmány 155. cikkét alkalmazta, a büntetőeljárások pedig az uniós bűnügyi együttműködés és az európai parlamenti jogállás kérdéseit is felvetették. Antoni Abat i Ninet elemzése arra mutat rá, hogy a konfliktus nem pusztán rendészeti esemény volt – az Alkotmány 2. cikkében szereplő „felbonthatatlan egység” és a jelentősen merev 168. cikk szerinti alkotmánymódosítás együtt jelentősen szűk jogi teret hagyott a területi önrendelkezésről folytatott döntéshozatalnak (Abat i Ninet 2019.943–966).

Az Európai Bizottság 2017-ben elsősorban belső alkotmányos ügyként kezelte a válságot. Ez nem jelenti azt, hogy a demokrácia és a jogállamiság irreleváns volt; azt jelenti, hogy az EUMSZ 258. cikkhez konkrét uniós kötelezettségszegést kellett volna azonosítani. A rendőri arányosság, a véleménynyilvánítás, a büntetőjogi minősítés és a területi integritás egyszerre érintett nemzeti, uniós és emberi jogi normákat, de nem minden alkotmányos vitát alakít át az EUSZ 2. cikke önálló bizottsági keresetté.

Az uniós kapcsolópont később egyedi ügyekben vált kézzelfoghatóvá. A *Junqueras Vies* ügyben az EUB az európai parlamenti mandátum és mentelmi jog uniós szabályait értelmezte (EUB 2019.63–92. pont). A *Puig Gordi* ügyben az európai elfogatóparancs végrehajtása, az alapjogi kockázat és a „törvény által létrehozott bíróság" standardja került előtérbe; a végrehajtás megtagadásához főszabály szerint rendszerszintű vagy általános hiányosságot és az érintett személy konkrét veszélyét kell igazolni (EUB 2023.97–141. pont). Ezek az ügyek mutatják, hogy az Unió nem a területi konfliktus politikai megoldását választotta meg, hanem a saját jogának alkalmazási pontjain ellenőrzött.

6. A CGPJ megújítási válsága és az uniós közvetítés

A CGPJ megbízatása 2018-ban lejárt, de az új tagok megválasztásához szükséges háromötödös parlamenti többség 2024-ig nem jött létre. A hosszan tartó ideiglenes állapot rontotta a legfelsőbb bírói kinevezések működését és a politikai semlegesség látszatát. A konfliktusban nem egyetlen kormány egyoldalú „bíróságfoglalása" volt kimutatható – a kormány és az ellenzék a megújítás módjáról, a bíró tagok kiválasztásáról és a sorrendről sem tudott megegyezni.

Az Európai Bizottság éves jelentésekkel, ajánlásokkal és 2024-ben közvetítéssel avatkozott be. Mikel Díez Sarasola ezt „dialogikus jogállamisági" beavatkozásként értelmezi – a válság nem az uniós standardok nyílt elutasításából, hanem a belföldi szereplők közötti működésképtelen konfliktusból eredt, ezért a közvetítés alkalmasabb eszköznek bizonyult, mint az azonnali per (Díez Sarasola 2025.274–286). A két nagy párt 2024 júniusában megállapodott, a tanács megújult, de a bíró tagok kiválasztási modelljének végleges reformja továbbra is nyitott.

A 2026. évi országfejezet szerint a megújult CGPJ a kinevezések jelentős részét széles konszenzussal hozta meg, ugyanakkor a bíró tagok kiválasztási eljárásának reformjáról továbbra sincs politikai megállapodás. A Bizottság ezért az európai standardok és a Velencei Bizottság iránymutatása szerinti előrelépést ajánlja. Ez a követelmény azonban főként soft law és összehasonlító intézményi mérce; az uniós jog nem ír elő minden tagállam számára egyetlen, kötelező bíróitanács-modellt (Díez Sarasola 2025.286–299; Európai Bizottság 2026.3–7).

Az eset a szelektivitás vitájában meghatározó. Egy hatéves bírói önigazgatási válság ellenére nem indult a lengyel fegyelmi rendszerhez hasonló EUSZ 19. cikk szerinti keresetsorozat. Ennek egyik magyarázata, hogy nem állt rendelkezésre olyan egyoldalú jogszabályi csomag, amely a bírák elmozdíthatatlanságát vagy döntési autonómiáját

közvetlenül alárendelte volna a végrehajtó hatalomnak. A különbség lehet jogi jelentőségű, de a Bizottság tétlenségének vagy visszafogottságának kritikája ettől még legitim.

7. A C-278/20 ügy – az állami felelősség és a tényleges érvényesülés

A C-278/20 ügyben a Bizottság a 2015. évi 39. és 40. törvény egyes kártérítési feltételeit támadta. A spanyol szabályozás az uniós jogot sértő jogalkotás miatti felelősséget többek között ahhoz kötötte, hogy az EUB korábban állapítsa meg a szóban forgó norma összeegyeztethetetlenségét; a károsult előzetesen támadja meg a végrehajtási aktust; az igényt az EUB ítéletének közzétételétől számított egy éven belül érvényesítse; és főszabály szerint csak az előző öt év kára legyen megtéríthető.

Az EUB emlékeztetett arra, hogy a tagállamok kártérítési felelőssége az uniós szerződések rendszerében benne rejlő elv. Három uniós minimumfeltétel szükséges – a megsértett norma jogot biztosítson az egyénnek, a jogsértés kellően súlyos legyen, és közvetlen okozati kapcsolat álljon fenn a jogsértés és a kár között. A tagállam kedvezőbb feltételeket fenntarthat, de további feltételekkel nem teheti gyakorlatilag lehetetlenné vagy jelentősen nehézzé a kártérítést (EUB 2022.31–36. pont).

A korábbi EUB-ítélet megkövetelése különösen problémás volt, mert az állami felelősség nem függ attól, hogy a Bizottság indított-e kötelezettségszegési pert, vagy a nemzeti bíróság tett-e előzetes döntéshozatali indítványt. A károsult nem rendelkezik e folyamatok felett. Hasonlóan aránytalan lehet az előzetes jogorvoslat megkövetelése, ha a kár közvetlenül a törvényből ered, és nincs megtámadható közigazgatási aktus. Az egyéves és ötéves korlát pedig az EUB-ítélethez kötött rendszerrel együtt teljes igénycsoportokat zárt ki. Az EUB ezért megállapította a tényleges érvényesülés elvének megsértését, az egyenértékűségre alapított kereseti részt viszont elutasította (EUB 2022.55–145. pont).

Iglesias Sánchez szerint a döntés egyszerre fontos és dogmatikailag nyugtalanító. Fontos, mert visszaállította az állami felelősség önálló funkcióját olyan helyzetekben, ahol az elsőbbség vagy a közvetlen hatály önmagában nem nyújt teljes reparációt. Ugyanakkor az EUB az egyenértékűség vizsgálatát jelentősen szűken végezte, és a spanyol alkotmányellenes jogalkotás miatti felelősségi rendszerrel való összevetést nem fogadta el. A Bizottság győzelme ezért részben „pirruszi” – az effektivitás alapján megsemmisítette a fő akadályokat, de nem adott koherens új modellt az uniós és belső jogsértések azonos kezelésére (Iglesias Sánchez 2023.126–144).

Az ügy politikai olvasata óvatosságot igényel. A támadott törvényeket 2015-ben, a Néppárt kormányzása alatt fogadták el; a keresetet 2020-ban, már szocialista vezetésű kormány

idején nyújtották be, az ítélet 2022-ben született. A per tehát nem illeszthető egyszerűen egy aktuális kormány ideológiai büntetésének képébe. A Bizottság a jogrendszer tartós szerkezeti szabályát, nem egy politikai program címkéjét támadta.

8. Az adatmegőrzés – uniós standard és végrehajtási hiány

A 25/2007. sz. spanyol törvény az elektronikus hírközlési adatok általános megőrzésére épült. Az EUB a *Digital Rights Ireland* ügyben 2014-ben érvénytelenítette a 2006/24 irányelvet, mert az általános, különbségtétel nélküli adatmegőrzés súlyosan beavatkozott a Charta 7. és 8. cikkében védett magánéletbe és adatvédelembe, miközben a garanciák nem voltak kellően célzottak és arányosak (EUB 2014.26–69. pont). A *Tele2 Sverige/Watson*, *La Quadrature du Net*, *Commissioner of An Garda Síochána* és *SpaceNet* ítéletek ezt a mércét tovább pontosították – a nemzetbiztonságot fenyegető súlyos és valós veszély, a célzott megőrzés, az IP-címek és személyazonosító adatok, valamint az előzetes független hozzáférési kontroll eltérő jogi megítélés alá eshetnek.

Bachmaier Winter és Martínez Santos azt mutatja be, hogy az EUB ítélkezése Spanyolországban meglepően csekély jogalkotási hatást váltott ki. A 25/2007. sz. törvény lényegi szerkezete nem változott, a bírósági gyakorlat pedig gyakran a hozzáférés és a bizonyíték felhasználhatósága felől közelített, nem a megőrzési kötelezettség általános érvényessége felől. A szerzők ezért tudatosan teszik fel a „hatás – vagy hatástalanság” kérdését (Bachmaier Winter–Martínez Santos 2025.213–224).

Ez a terület a kutatási hipotézis számára ellenpélda. A törvény 2007-ben szocialista kormány alatt született, majd jobb- és baloldali kormányok alatt fennmaradt. A jogi probléma nem kötődik egyetlen szuverenista kabinethez, mégsem lett belőle Spanyolországgal szembeni kiemelt, rendszerszintű kötelezettségszegési ügy. A lehetséges okok között szerepel az EUB ítélkezésének fokozatos differenciálódása, a nemzeti biztonsági kivételek bonyolultsága, a bizonyítás nehézsége és a Bizottság jogérvényesítési prioritása. Ez a „szupranacionális türelem” vagy forbearance mintázatával összeegyeztethető, és arra utal, hogy a Bizottság nem minden ismert jogsértési kockázatot visz azonos intenzitással bíróság elé (Kelemen–Pavone 2023.801–817).

9. A C-658/19 ügy – technikai mulasztás, súlyos szankció

A C-658/19 ügyben Spanyolország nem ültette át határidőre a bűnüldözési célú személyesadat-kezelésről szóló (EU) 2016/680 irányelvet, és nem jelentette be az átültető intézkedéseket. Az EUB 2021. február 25-én megállapította a kötelezettségszegést, 15 millió

euró átalányösszeget és a teljesítésig napi 89 000 euró kényszerítő bírságot szabott ki (EUB 2021.15–79. pont).

Ez klasszikus EUMSZ 258. és 260. cikk szerinti ügy – a mérce objektív határidő és bejelentési kötelezettség, a szankció pedig a mulasztás tartamához, súlyához és visszatartó hatásához kapcsolódik. Az ügy adatvédelemről szól, amely jogállami és alapjogi jelentőségű, de nem bizonyít rendszerszintű demokratikus visszafejlődést. Egy országokra vonatkozó statisztika mégis ugyanúgy „kötelezettségszegésként" számolhatja, mint egy bírói függetlenségi pert. Ez mutatja, miért szükséges az ügyek tárgy, jogalap, súly és rendszerszintű hatás szerinti kódolása.

10. Az amnesztiatörvény és a 2026. évi EUB-ítéletek

A 2024. évi 1. sz. organikus törvény a katalán függetlenségi folyamathoz kapcsolódó büntető-, közigazgatási és számvevőszéki felelősség egy részére amnesztiát adott. A törvény politikai indoka a normalizáció és megbékélés volt, ellenzői viszont a törvény előtti egyenlőséget, a hatalmi ágak elválasztását és a kormány parlamenti támogatásának „megvásárlását" kifogásolták. Az EUB elé több kérdés került; 2026. július 16-án a Nagytanács a C-523/24 *Sociedad Civil Catalana* és C-666/24 *ACVOT* ügyekben ítéletet hozott.

Az EUB kiindulópontja világos volt – az amnesztia elfogadása és alkalmazása tagállami hatáskör, de e hatáskör gyakorlása során az uniós kötelezettségeket tiszteletben kell tartani. A C-523/24 ügyben az uniós pénzügyi érdekek sérelme nem volt levezethető pusztán a spanyol költségvetés állítólagos veszteségéből vagy egy esetleges területi kiválás makrogazdasági hatásából. Az EUSZ 19. cikke alapján a nemzeti eljárási szabályok csak akkor ütköztek volna uniós jogba, ha rendszerszintűen veszélyeztetik az igazságszolgáltatás működését. A két hónapos döntési határidőt ugyanakkor félre kell tenni, ha az megfosztaná hatékonyságától a folyamatban lévő előzetes döntéshozatalt (EUB 2026a.90–151. pont).

A C-666/24 ügyben az EUB szerint a terrorizmus elleni 2017/541 irányelv nem szabályozza teljesen a nemzeti amnesztiát. Az egyszeri, utólagos, konkrét politikai konfliktushoz kötött amnesztia nem tette hatástalanná az irányelvet, különösen mert kizárta az emberi jogok szándékos, súlyos megsértését okozó cselekményeket. Az absztrakt jogi fogalmak alkalmazása önmagában nem sértette a jogbiztonságot, ha bírói értelmezésük ésszerűen előrelátható; a katalán függetlenségi kontextusban elkövetett és más bűncselekmények pedig a megbékélési cél szempontjából nem feltétlenül összehasonlíthatók (EUB 2026b.55–88. pont).

E két ítélet a standardok objektivitása mellett a kompetenciahatárt is megmutatja. Az EUB nem döntötte el, politikailag helyes vagy alkotmányosan kívánatos-e az amnesztia, hanem

az uniós pénzügyi érdekek, az EUSZ 19. cikke, az EUMSZ 267. cikk hatékonysága és a terrorizmus elleni irányelv körében vizsgált. Egy baloldali vezetésű kormány vitatott intézkedése tehát érdemi uniós kontrollt kapott, de a Bíróság nem terjesztette ki korlátlanul az EUSZ 2. cikket.

11. A 2026. évi jogállamisági országfejezet

A Bizottság 2026. évi spanyol országfejezete egyszerre jelez előrelépést és tartós kockázatokat. A CGPJ 2024. évi megújulása után számos magas bírói tisztséget betöltöttek, többnyire széles támogatással, de a bíró tagok kiválasztási modelljének reformja elakadt. A bírói függetlenség társadalmi megítélése továbbra is közepes – a lakosság 40, a vállalkozások 46 százaléka értékelte jónak. A kormány ötéves, meg nem újítható és a kormányzati ciklustól elválasztott legfőbb ügyészi mandátumot irányzott elő, de a végső garanciák még kialakítás alatt álltak (Európai Bizottság 2026.3–10).

A korrupcióellenes keretben új terv és több vizsgálat indult, de a magas szintű ügyek elhúzódása, az összeférhetetlenségi és vagyonnyilatkozati ellenőrzés, a lobbiszabályozás, valamint a közbeszerzések kockázatai fennmaradtak. A médiaszabályozás reformjai mellett aggályok maradtak a közszolgálati média politikai és szerkesztői függetlensége, a tulajdonosi átláthatóság, az állami hirdetések elosztása és az újságírók biztonsága körül. A Bizottság hat ajánlása az igazságszolgáltatási tanács kiválasztási rendszerére, a legfőbb ügyész státuszára, a korrupciós ügyek gyorsítására, az összeférhetetlenségi ellenőrzésre, a lobbiregiszterre és az információhoz jutás reformjára terjed ki (Európai Bizottság 2026.11–27).

A jelentés önmagában nem bizonyít kötelezettségszegést. Jelentősége abban áll, hogy ugyanazon tematikus keretben dokumentálja azokat a problémákat, amelyek más tagállamokban jogi eljárás, költségvetési feltétel vagy helyreállítási mérföldkő részévé válhatnak. Spanyolország esetében a Bizottság 2026-ban továbbra is főként ajánlással, párbeszéddel és jogalkotási nyomon követéssel dolgozik.

12. Objektív mércék, intézményi motivációk és szelektivitás

Az objektivitás nem azt jelenti, hogy a jogalkalmazás mechanikus. A C-658/19 ügyben a határidő és az átültetés hiánya könnyen ellenőrizhető tény. A C-278/20 ügyben már értékelni kellett, hogy a nemzeti feltételek „jelentősen nehézzé” teszik-e a jogérvényesítést. A CGPJ esetében azt kellett megítélni, hogy egy elhúzódó politikai patthelyzet mikor veszélyezteti a függetlenséget. Az amnesztiánál pedig el kellett választani a tagállami hatáskört az uniós pénzügyi érdekektől és a bírói párbeszéd hatékonyságától. A nyitott fogalmak

ellenőrizhetőségét az indokolási kötelezettség, a bírói felülvizsgálat, az összehasonlítható esetek és a nyilvános dokumentáció biztosítja.

A Bizottság motivációja funkcionális és politikai elemeket egyaránt tartalmaz. Funkcionális cél az uniós jog egységes alkalmazása, az egyéni jogok reparációja, a nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatali képessége, a kölcsönös bizalom és a költségvetés védelme. Politikai-institucionális szempont az ügy megnyerhetősége, a tagállami együttműködés esélye, a konfliktus eszkalációjának költsége és a Bizottság napirendje. Várnay szerint a kötelezettségszegési eljárásban a Bizottság széles diszkréciója szükségszerű, ugyanakkor az egyenlő és következetes jogérvényesítés legitimációs követelmény marad (Várnay 2015.64–75).

Kelemen és Pavone a „szupranacionális türelem” politikájával magyarázza, hogy a Bizottság időnként akkor sem perel gyorsan, amikor jogi érvekkel alátámasztható kereset állna rendelkezésre. Ennek oka lehet a tagállami kormányok támogatásának megőrzése, a kompromisszum keresése vagy a jogi vereségtől való félelem (Kelemen–Pavone 2023.786–817). Spanyolországban az adatmegőrzés és a CGPJ-válság e hipotézist támogatja; a C-278/20 és C-658/19 viszont mutatja, hogy konkrét és bizonyítható uniós kötelezettségnél a Bizottság perelt és pénzügyi szankciót is kért.

13. Kimutatható-e konzervatív–szuverenista hátrány?

Spanyolország önmagában nem alkalmas uniós szintű oksági állítás bizonyítására, de fontos negatív és pozitív eseteket ad. Pozitív eset, hogy a Néppárt idején elfogadott 2015. évi felelősségi szabályokat az EUB uniós jogba ütközőnek találta. Negatív eset, hogy a jobbközép kormány 2017. évi katalán válságkezelése nem vezetett általános jogállamisági kötelezettségszegési keresethez. Ugyancsak negatív eset, hogy a többpárti CGPJ-patthelyzetet közvetítéssel oldották, miközben a baloldali kormány amnesztiatörvényét az EUB 2026-ban részletesen vizsgálta és fő elemeiben uniós joggal összeegyeztethetőnek találta.

Az eljárások nyers száma nem elég. A bizonyításhoz valamennyi tagállam valamennyi EUMSZ 258. cikk szerinti ügyét azonos időszakban, szakpolitikai terület, jogsértéstípus, időtartam, Bizottság, kormányideológia, jogsértés súlya és együttműködési magatartás szerint kellene kódolni. A „jogállamisági” eseteket előre rögzített definíció alapján kell elkülöníteni, majd meg kell vizsgálni a felszólítás, a kereset, az ideiglenes intézkedés és a pénzügyi szankció valószínűségét. Nevező nélkül a nagyobb, több uniós szabályt alkalmazó államok eleve több ügyet kapnak.

A spanyol bizonyíték alapján a szigorú következtetés így fogalmazható meg – az uniós fellépés szelektív, de a szelektivitás nem azonos a konzervatívellenes elfogultsággal. A különbségeket részben a jogsértés rendszerszintű és visszafordítható jellege, az uniós kapcsolópont erőssége és a tagállami együttműködés magyarázza. Ugyanakkor a hasonló problémák eltérő eszközökkel való kezelése – különösen az adatmegőrzés és a bírói tanácsok területén – indokolttá teszi a Bizottság döntéseinek következetesebb és átláthatóbb indokolását.

Következtetések

Spanyolországban a jogállamisági standardok nem puszta politikai jelszavak. Az EUSZ 2. és 19. cikke, a Charta 47. cikke, az EUMSZ 258–260. és 267. cikke, az állami felelősség és effektivitás elvei, továbbá az ágazati irányelvek olyan ellenőrizhető normatív hálót alkotnak, amely alapján a C-278/20 és C-658/19 ügyben marasztalás született. A standardok egy része nyitott, de a jogforrás, az ítélkezési teszt és az indokolás korlátozza az önkényt.

A spanyol eset egyben megmutatja a hatáskör és az eszközválasztás korlátait. A katalán konfliktus politikai magját az EU nem oldhatja meg általános alkotmánybíróságként. Ahol viszont európai parlamenti jogállás, elfogatóparancs, uniós pénzügyi érdek, terrorizmus elleni irányelv vagy előzetes döntéshozatal került veszélybe, az EUB konkrét mércéket alkalmazott. A CGPJ válságában a Bizottság közvetítése eredményesebbnek bizonyult, mint egy bizonytalan jogalapú per, de a modell reformja továbbra is ellenőrzést igényel.

Végül a spanyol adatok nem igazolják azt a kategorikus állítást, hogy az EU a konzervatív–szuverenista államokat politikai identitásuk miatt célozza. Igazolják viszont, hogy a jogérvényesítés nem automatikus, a Bizottság prioritásai számítanak, és hasonló jogállami kockázatokra eltérő eszközök adhatók. A helyes kutatási következtetés ezért nem a politikai motiváció kizárása, hanem annak empirikus, ügyenkénti tesztelése az objektív jogi változókkal együtt.

XXIII. Svédország

Bevezetés

A svéd eset az uniós jogérvényesítés egyik legtanulságosabb példája, mert ugyanazon szabályozási tárgyban két, látszólag ellentétes uniós követelmény érvényesült. Az Európai Bizottság előbb az adatmegőrzési irányelv késedelmes átültetése miatt indított EUMSZ 258. cikk szerinti eljárást; az Európai Unió Bírósága 2010-ben megállapította Svédország kötelezettségszegését, majd 2013-ban az EUMSZ 260. cikke alapján hárommillió euró átalányösszeg megfizetésére kötelezte az államot. Egy évvel később az EUB a *Digital Rights Ireland* ítéletben érvénytelennek nyilvánította magát az irányelvet, 2016-ban pedig a svéd *Tele2 Sverige* ügyben kimondta, hogy az uniós jog kizárja valamennyi előfizető valamennyi forgalmi és helymeghatározó adatának általános, különbségtétel nélküli megőrzését. A történet ezért egyszerre szól a teljesítési kötelezettségről, a jogbiztonságról, az alapjogi felülvizsgálatról és a többszintű jogrend önkorrekciójáról (Bergström 2025.275–294).

Az első kutatási kérdésre a svéd tapasztalat kettős választ ad. A klasszikus kötelezettségszegési eljárásban a Bizottság nem általános politikai „jogállamisági minősítést", hanem pontos, határidőhöz kötött jogi kötelezettséget kért számon – az EUMSZ 288. cikk szerinti irányelvi eredménykötelezettséget, a lojális együttműködést és a marasztaló ítélet végrehajtását. Az adatmegőrzés alapjogi felülvizsgálatában viszont az alkalmazott standard a szükségesség, az arányosság, a célhoz kötöttség, a jogbiztonság, a magánélet és a személyes adatok védelme, valamint a független előzetes kontroll volt. A bírói függetlenség és a tágabb jogállamisági monitoring körében ehhez járul a hatékony bírói jogvédelem, a politikai befolyástól mentes ítélkezés, a korrupció elleni végrehajtás, a médiapluralizmus és az átlátható jogalkotás.

A második kérdésben nincs egyetlen, kimerítő „jogállamisági kódex". A kötelező normák az EUSZ 2., 4. és 19. cikkében, az EUMSZ 258–260. és 267. cikkében, az Alapjogi Charta 7., 8., 11., 47., 51. és 52. cikkében, az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv 15. cikkében, valamint az EUB esetjogában találhatók. Az éves jogállamisági jelentés és a Bizottság ajánlásai részletesebb értékelési keretet adnak, de önmagukban nem teremtenek pénzbírsággal kikényszeríthető új kötelezettséget. A 2020/2092 rendelet ugyancsak csak akkor alkalmazható, ha a jogállamisági sérelem kellően közvetlenül érinti vagy súlyosan veszélyezteti az uniós költségvetést.

A harmadik kérdésre a svéd adatmegőrzési történet azt mutatja, hogy az objektív jogalap megléte nem szünteti meg az intézményi mérlegelést és az időbeli változást. A 2010-es

marasztalás idején az irányelv hatályos volt, érvényességét vélelmezni kellett, Svédország pedig nem tagadhatta meg egyoldalúan az átültetést. Az irányelv későbbi megsemmisítése nem tette visszamenőleg jogtalanná a korábbi kötelezettségszegési ítéletet. Ugyanakkor a saga feltár egy valódi alkotmányos feszültséget – a Bizottság a harmonizáció és a hatékony bűnüldözés érdekében olyan megfigyelési kötelezettséget kényszerített ki, amelyet az EUB később a jogok aránytalan korlátozásának ítélt. A motiváció tehát nem vezethető vissza egyetlen pártpolitikai célra; egyszerre volt jelen a belső piaci harmonizáció, a biztonságpolitika, a tagállami egyenlő kötelezettségviselés és később az alapjogvédelem (Konstadinides 2014.69–84).

A negyedik kérdésben Svédország nem igazolja azt az egyszerű hipotézist, hogy a konzervatív vagy szuverenista kormányok pusztán politikai irányultságuk miatt több eljárással szembesülnek. Az EUMSZ 260. cikk szerinti, pénzügyi szankcióval zárult ügy egy jobbközép svéd kormány idején zajlott, de tárgya formális átültetési mulasztás volt; a késedelem belpolitikai, alapjogi és koalíciós tényezői több kormányzati időszakon íveltek át. A 2026. évi bizottsági országfejezet a politikai pártok által jelölt laikus bírák, a külföldi vesztegetés, a forgóajtó-jelenség, a közbeszerzés és a gyorsított jogalkotás területén fogalmaz meg kritikát, mégsem állapít meg rendszerszintű bírói alárendelést, és nem kapcsol ezekhez a Lengyelországgal szembenihez hasonló, az EUSZ 19. cikkére épülő eljárássorozatot (Európai Bizottság 2026.2–20). A részrehajlás bizonyításához ezért nem nyers ügyszám, hanem azonos súlyú és tárgyú intézkedések, eljárási szakaszok és elmaradt fellépések összehasonlítása szükséges.

2. Fogalmi és módszertani keret

A „jogállamiság miatti kötelezettségszegési eljárás” fogalmát szűken és tágan is használják. Szűk értelemben az EUMSZ 258. cikk szerinti bizottsági eljárásról van szó, amely felszólító levélből, indokolással ellátott véleményből és – ha a tagállam nem teljesít – az EUB előtti keresetből áll. A marasztaló ítélet végrehajtásának elmaradása az EUMSZ 260. cikk alapján átalányösszeghez vagy kényszerítő bírsághoz vezethet. Tág értelemben a jogállamisági eszköztár részének tekintik az EUSZ 7. cikkét, a költségvetési feltételességet, az éves jogállamisági ciklust, a helyreállítási tervek mérföldköveit és az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatalt is. Ezek kezdeményezője, bizonyítási terhe és joghatása eltér; számaik összeadása módszertanilag hibás volna.

A svéd anyagban ezt az elhatárolást különösen következetesen kell alkalmazni. A *Bizottság kontra Svédország* ügyek valódi kötelezettségszegési perek voltak. A *Tele2 Sverige*, az *Unibet* és a *Bonnier Audio* ezzel szemben svéd bíróságok által kezdeményezett előzetes

döntéshozatali ügyek; nem bizonyítják, hogy a Bizottság Svédországot jogállamisági okból „kiválasztotta”. Anyagi jogi jelentőségük mégis nagy, mert meghatározzák azokat a standardokat, amelyek később nemzeti eljárásokban vagy bizottsági fellépésben is alkalmazhatók.

A forrásbázis kizárólag ellenőrzött tudományos és hivatalos anyagokra épül. Az első hivatkozott mű címét pontosítani kell – a 10.1093/9780191998980.003.0019 DOI nem a „Data retention in Sweden – Penalty payments and a push for compliance” címre, hanem Maria Bergström 2025-ben megjelent „The Swedish Data Retention Saga – From EU Initiator to Penalty Payments, Reviewed and Revised National Rules” című fejezetére mutat. A fejezet Eleni Kosta és Irene Kamara szerkesztett kötetében, a 275–294. oldalon jelent meg. A bibliográfiai adatot az Oxford University Press és az Uppsalai Egyetem nyilvántartása egyaránt megerősíti.

A második hivatkozott forrás Maria Bergström és Anna Jonsson Cornell szerkesztésében az European Police and Criminal Law Co-operation, a Swedish Studies in European Law ötödik kötete, amelyet a Hart Publishing adott ki 2014-ben. A harmadik, Theodore Konstadinides fejezete e kötet 69–84. oldalán található. A kötet és a fejezet a rendőrségi és büntetőjogi együttműködést nem elszigetelt technikai szabályozásként, hanem a biztonság, a kölcsönös bizalom, a büntető igazságszolgáltatás hatékonysága és az alapjogok közötti alkotmányos egyensúlyként kezeli (Bergström–Jonsson Cornell 2014.1–17; Konstadinides 2014.69–84).

3. Az uniós standardok és azok instrumentumai

Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot az Unió alapértékeként rögzíti a demokrácia, az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és az emberi jogok mellett. E rendelkezés normatív irányt ad, de nem sorolja fel minden alkalmazási terület részletes tesztjét. A bírói függetlenség kikényszeríthető magját az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése konkretizálja – a tagállamok biztosítják az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony bírói jogvédelmet. Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése lojális együttműködést, az EUMSZ 267. cikke pedig a nemzeti bíróságok és az EUB közötti bírói párbeszédet követeli meg.

Az adatmegőrzésnél az Alapjogi Charta adja a részletesebb mércét. A 7. cikk a magán- és családi élet, az otthon és a kapcsolattartás tiszteletben tartását, a 8. cikk a személyes adatok védelmét, a 11. cikk a véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságát, a 47. cikk a hatékony jogorvoslatot védi. Az 52. cikk (1) bekezdése szerint a korlátozásnak törvényben meghatározottnak, a jog lényeges tartalmát tiszteletben tartónak, legitim célt szolgálónak,

szükségesnek és arányosnak kell lennie. A Charta 51. cikke a tagállamokat csak uniós jog végrehajtásakor köti, de a hírközlési adatkezelésnél az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv teremti meg az uniós kapcsolópontot.

Az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv főszabálya a közlések és kapcsolódó forgalmi adatok bizalmassága. A 15. cikk (1) bekezdése lehetővé tesz nemzetbiztonsági, honvédelmi, közbiztonsági és bűnüldözési korlátozásokat, de csak akkor, ha azok egy demokratikus társadalomban szükségesek, megfelelőek és arányosak. A *Tele2 Sverige* ítélet ezt nem korlátlan felhatalmazásként, hanem szűk kivételként értelmezte. Az általános és különbségtétel nélküli megőrzés a teljes lakosság magánéletéről jelentősen pontos következtetéseket tesz lehetővé, ezért súlyos beavatkozás, amelyet nem igazolhat általánosságban még a súlyos bűnözés elleni küzdelem sem (EUB 2016.99–112. pont).

A 2020/2092 rendelet a költségvetés védelméhez kapcsolódva megnevezi a törvényességet, a jogbiztonságot, a végrehajtói önkény tilalmát, a hatékony bírói jogvédelmet, a hatalmi ágak elválasztását, az egyenlőséget és a megkülönböztetés tilalmát. Ez a felsorolás fontos objektiváló elem, de a rendelet nem általános értékviták szankcionálására szolgál. Intézkedéshez a jogállamisági elvsértés és az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodása vagy pénzügyi érdekei közötti kellően közvetlen kapcsolat kell.

Az éves jogállamisági jelentés négy pillért vizsgál – az igazságszolgáltatást, a korrupcióellenes keretet, a médiapluralizmust, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerét. A jelentés tényeket, összehasonlító adatokat és ajánlásokat ad, de nem ítélet. Megállapításai előkészíthetnek jogi fellépést, ugyanakkor egy ajánlás végre nem hajtása önmagában nem azonos az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegéssel. Ez az elhatárolás védi a jogbiztonságot – a puha monitoring-standard nem válhat utólag, világos jogalap nélkül pénzügyi szankció alapjává.

4. A svéd alkotmányos és igazságszolgáltatási háttér

Svédország alkotmányos szerkezete történetileg a népszuverenitást és a parlamenti kormányzást helyezte előtérbe. Négy alaptörvény alkotja az alkotmányt – a kormányzás formájáról szóló törvény, a trónöröklési törvény, a sajtószabadságról szóló törvény és a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló alaptörvény. Elkülönült alkotmánybíróság nincs; a rendes és közigazgatási bíróságok konkrét ügyekben mellőzhetik az alkotmánnyal vagy magasabb szintű normával ellentétes rendelkezést. A Törvénytanács előzetesen véleményezi a fontosabb törvényjavaslatokat, de állásfoglalása nem kötelező (Nergelius 2019.315–358).

A svéd modell hosszú ideig visszafogott bírói felülvizsgálatra épült. A 2011-es alkotmányreform megszüntette azt a követelményt, hogy a jogszabály alkotmányellenességének „nyilvánvalónak” kelljen lennie a mellőzéshez. Az uniós tagság és az Emberi Jogok Európai Egyezményének belső jogi hatálya erősítette a bírói jogvédelem szerepét, miközben az alapvető államszervezeti döntések továbbra is erős parlamenti legitimációt élveznek. Nergelius szerint az európai jog hatása éppen abban ragadható meg, hogy a hagyományosan politikai alkotmányosságot fokozatosan erősebb jogi és bírói kontroll egészítette ki (Nergelius 2019.326–352).

Az uniós jog elsőbbsége és közvetlen hatálya nem egyszerűen idegen test ebben a rendszerben. A svéd csatlakozási szabályok csak olyan hatáskör-átruházást engednek, amely nem érinti az állami berendezkedés alapelveit, és amelynek jogvédelmi szintje megfelel a svéd alkotmányos és európai emberi jogi követelményeknek. A gyakorlatban a bíróságok elfogadják az uniós jog elsőbbségét, az *Unibet* ügy pedig azt mutatta meg, hogy a nemzeti eljárási autonómia csak az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés korlátai között működik.

A bírói függetlenség általános megítélése Svédországban különösen kedvező. A Bizottság 2026-os adatai szerint a lakosság 82%-a, a vállalkozások 89%-a értékelte jónak vagy nagyon jónak a bíróságok és bírák függetlenségét. Folyamatban van az alkotmány módosítása a bírósági igazgatás, a kinevezés és a fegyelmi garanciák további erősítésére; az első parlamenti döntés 2025 őszén megszületett, a második szavazás a 2026-os választás után várható (Európai Bizottság 2026.4–7). A magas bizalom ugyanakkor nem zárja ki egyes intézményi kockázatok célzott vizsgálatát.

5. Rendőrségi és büntetőjogi együttműködés – a biztonság és a jogok egyensúlya

Bergström és Jonsson Cornell szerkesztett kötete abból indul ki, hogy az európai rendőrségi és büntetőjogi együttműködés dinamikus, többszintű rendszer. Az európai elfogatóparancs, a kölcsönös elismerés, az információcsere és a határokon átnyúló nyomozás a tagállamok közötti bizalomra épül. A hatékonyság azonban nem önálló alkotmányos végcél – az együttműködést törvényességi, eljárási és alapjogi garanciáknak kell keretezniük (Bergström–Jonsson Cornell 2014.1–17).

Az adatmegőrzési irányelv a 2000-es évek biztonságpolitikai környezetében született. Célja az volt, hogy a hírközlési szolgáltatók bizonyos forgalmi és helymeghatározó adatokat hat hónaptól két évig megőrizzenek, és azok súlyos bűncselekmények felderítéséhez rendelkezésre álljanak. Nem a közlések tartalmát, hanem a kommunikáció körülményeit érintette. E különbség azonban nem teszi csekéllyé a beavatkozást – az adatokból a kapcsolati

háló, a mozgás, az életvitel, a politikai, szakmai vagy intim kapcsolatok részletes képe rajzolható ki (Konstadinides 2014.69–84).

Svédország nem passzív címzettje volt a szabályozásnak. A svéd kormányzat az uniós adatmegőrzési kezdeményezés korai támogatói közé tartozott, mert a hírközlési adatok rendelkezésre állását a bűnüldözés fontos eszközének tekintette. A belpolitikai vita és a 2006-os kormányváltást követő alapjogi, költség- és szabályozási aggályok mégis késleltették az átültetést. Ez a kettősség megkérdőjelezi azt az egyszerű narratívát, amely szerint a késedelem szuverenista ellenállás lett volna – a svéd állam az uniós szabály létrehozását támogatta, miközben a nemzeti végrehajtás politikailag nehézzé vált (Bergström 2025.277–282).

Konstadinides már az irányelv érvénytelenítése előtt arra figyelmeztetett, hogy a tömeges adatmegőrzésben a „funkciókúszás" veszélye rejlik. Az eredetileg súlyos bűncselekményekre hivatkozva létrehozott adatállomány más bűnüldözési vagy akár magánjogi célokra is vonzóvá válhat. A *Bonnier Audio* ügyben például svéd bíróság azt kérdezte, hogy egy internet-előfizető személyazonossága szerzői jogi perben kiadható-e. Az EUB az adatmegőrzési irányelvet nem tekintette alkalmazhatónak az adott adatokra, de az ügy jól mutatta a bűnügyi célú infrastruktúra és más jogérvényesítési célok közötti határ bizonytalanságát (Konstadinides 2014.77–82; EUB 2012.52–60. pont).

6. Az első kötelezettségszegési per – C-185/09

Az adatmegőrzési irányelv átültetési határideje 2007. szeptember 15. volt, bizonyos internetes adatoknál a tagállamok halasztási lehetőségével. Svédország a szükséges nemzeti rendelkezéseket nem fogadta el időben. A Bizottság ezért a klasszikus eljárási láncot követte – felszólító levél, indokolással ellátott vélemény, majd kereset. Az EUB 2010. február 4-én megállapította, hogy Svédország nem teljesítette az irányelvből eredő kötelezettségeit (EUB 2010.8–11. pont).

A döntés standardja szűk és objektiválható volt. Az irányelv hatályos, Svédországra kötelező uniós aktusnak minősült; az átültetési határidő lejárt; a szükséges intézkedések az indokolással ellátott véleményben szabott határidő végén sem voltak hatályban. Belső politikai nehézség, parlamenti vita vagy alapjogi aggály főszabály szerint nem igazolja az uniós kötelezettség elmulasztását. A tagállam az irányelv érvényességének megtámadására és az alapjogi kérdés EUB elé juttatására használhat jogi eszközöket, de nem alakíthat ki egyoldalú, tartós végrehajtási kivételt.

Ez az ügy nem az EUSZ 2. cikk szerinti rendszerszintű jogállamisági per volt. Nem a svéd bíróságok függetlenségét, a médiaszabadságot vagy a hatalmi ágak szétválasztását

vizsgálta. Jogállami relevanciája a törvényességben, a jogbiztonságban, a kötelező uniós aktusok végrehajtásában és az ítéletek tiszteletében állt. Ha minden átültetési késedelem automatikusan „jogállamisági eljárássá” válna, a fogalom elveszítené elemző értékét.

7. A végrehajtás kikényszerítése – C-270/11 és a hárommillió eurós átalányösszeg

A 2010-es ítélet után Svédország továbbra sem ültette át teljesen az irányelvet. A Bizottság 2011-ben az EUMSZ 260. cikke alapján újabb keresetet indított, átalányösszeget és napi kényszerítő bírságot kérve. A svéd parlament 2012. március 21-én végül elfogadta az átültető rendelkezéseket, amelyek május 1-jén léptek hatályba. A Bizottság ezért elállt a jövőre néző napi kényszerítő bírság iránti kérelmétől, de fenntartotta az átalányösszeg iránti igényt.

Az EUB 2013. május 30-án hárommillió euró megfizetésére kötelezte Svédországot. A szankció célja nem kártérítés és nem büntetőjogi megtorlás volt, hanem az uniós jog tényleges érvényesülésének és a hasonló késedelmek megelőzésének biztosítása. A Bíróság a jogsértés súlyát, időtartamát és a tagállam fizetőképességét értékelte. Figyelembe vette azt is, hogy a szabályozás eltérő tagállami végrehajtása torzította a szolgáltatók egyenlő feltételeit, és hogy az irányelv a súlyos bűnözés elleni fellépést kívánta szolgálni (EUB 2013.40–55. pont).

A marasztalás nem bizonyít politikai kiválasztást. Az EUMSZ 260. cikk alkalmazását egy korábbi, végre nem hajtott ítélet váltotta ki, a késedelem pedig napokban mérhető volt. A Bizottságnak ugyanakkor mérlegelési tere volt a kereset időzítésében és a szankció összegére tett javaslatban. Az EUB nem volt kötve a Bizottság számításához; maga állapította meg az arányos összeget. Várnay szerint az EUMSZ 258–260. cikk szerinti bizottsági diszkreció az uniós végrehajtás állandó eleme, ezért a szelektivitás vizsgálatakor nemcsak az elindított, hanem a késleltetett és lezárt ügyeket is elemezni kell (Várnay 2015.61–78).

8. Az alkotmányos paradoxon – a kikényszerített irányelv érvénytelenítése

A *Digital Rights Ireland* ítélet 2014-ben érvénytelennek nyilvánította az adatmegőrzési irányelvet. Az EUB elfogadta, hogy a súlyos bűnözés elleni küzdelem közérdekű cél, de a szabályozás a teljes európai lakosságot, minden elektronikus kommunikációs eszközt és valamennyi forgalmi adatot érintette anélkül, hogy kapcsolatot követelt volna meg az érintett személy és valamely súlyos bűncselekmény között. Nem tartalmazott kellően világos hozzáférési feltételeket, előzetes független felülvizsgálatot, kellően differenciált megőrzési időt és az Unión belüli adattárolásra vonatkozó garanciát (EUB 2014.54–69. pont).

A svéd történet ettől paradox, de jogdogmatikailag nem feloldhatatlan. Az uniós aktusok érvényességét mindaddig vélelmezni kell, amíg az arra jogosult bíróság meg nem semmisíti őket. A 2010-es és 2013-as ítéletek idején az irányelv kötelező volt; a későbbi érvénytelenség

nem ad a tagállamoknak visszamenőleges felhatalmazást arra, hogy korábban önhatalmúlag mellőzzék. Ellenkező megoldás esetén minden tagállam saját alkotmányos értékelése alapján felfüggeszthetné az uniós jogot, ami az egységességet és a jogbiztonságot bontaná le.

Másfelől a saga azt is bizonyítja, hogy a formális teljesítés önmagában nem azonos a jogállamisággal. Egy világos és hatályos jogi kötelezettség tartalma lehet aránytalan; ennek korrekciója a bírói felülvizsgálat feladata. Bergström a történetet a svéd és uniós jogalkotás, politika és bíráskodás kölcsönhatásaként írja le – Svédország kezdeményezőből késedelmes végrehajtóvá, majd a nemzeti szabályok felülvizsgálatát kiváltó előzetes döntéshozatali ügy forrásává vált (Bergström 2025.275–294). A jogállamiság itt nem változatlanságot, hanem jogi keretek között zajló önkorrekciót jelent.

Konstadinides kritikája előre jelezte a probléma magját. A tömeges megőrzés olyan személyeket is folyamatos megfigyelési logikába von, akiknek semmilyen kapcsolatuk nincs bűncselekménnyel. A jogalkotó a „metaadat" és a „tartalom" különbségét túlértékelte, miközben a kapcsolati és helyadatok összessége az egyén életének jelentősen érzékeny profilját fedi fel. A célhoz kötött, gyors megőrzési kötelezés – a már rendelkezésre álló adatok meghatározott személyhez vagy eseményhez kapcsolódó „befagyasztása" – kevésbé korlátozó alternatíva lehet a teljes népesség előzetes adatgyűjtésénél (Konstadinides 2014.73–84).

9. A Tele2 Sverige-ítélet – az alapjogi standard konkretizálása

Az irányelv megsemmisítése után a Tele2 Sverige közölte a svéd hatósággal, hogy felhagy a hírközlési adatok megőrzésével és törli a már tárolt adatokat. A svéd Posta- és Távközlési Hatóság úgy vélte, hogy a nemzeti szabályozás az irányelv érvénytelenségétől függetlenül fennmaradt. A stockholmi közigazgatási fellebbviteli bíróság előzetes döntést kért arról, hogy az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv és a Charta megengedi-e az általános megőrzési kötelezettséget.

Az EUB nagytanácsa kimondta, hogy a forgalmi és helymeghatározó adatok általános és különbségtétel nélküli megőrzése nem igazolható. Célzott megőrzés lehetséges a súlyos bűnözés elleni küzdelem érdekében, ha világos, pontos és kötelező szabályok korlátozzák az érintett személyi kört, földrajzi területet, időt és adatkategóriát objektív kritériumok alapján. A hatósági hozzáférést főszabály szerint súlyos bűncselekményekre kell korlátozni, előzetes bírósági vagy független közigazgatási kontrollhoz, értesítési és adatbiztonsági garanciákhoz kell kötni, az adatokat pedig az Unión belül kell tartani (EUB 2016.108–125. pont).

A döntésben az „objektív standard" kézzelfogható elemekre bomlik. Nem elég a legitim cél megnevezése; szükséges a személyi és tárgyi célzottság, a szigorú szükségesség, a

megőrzési idő differenciálása, a hozzáférés célhoz kötése, az előzetes független engedély és a hatékony jogorvoslat. Ugyanakkor e kritériumok alkalmazása továbbra is kontextuális – a későbbi *La Quadrature du Net*, *Commissioner of An Garda Síochána* és *SpaceNet* ügyek különbséget tettek a nemzetbiztonságot fenyegető valós és aktuális veszély, az IP-címek, a személyazonosító adatok és a célzott forgalmiadat-megőrzés között.

A *Tele2 Sverige* nem Svédországgal szembeni bizottsági támadás, hanem svéd bíró kezdeményezésére létrejött jogértelmezés volt. A nemzeti bíróság és az EUB együttműködése a jogállamiság működésének pozitív példája – a svéd hatóság, szolgáltató és bíróság közötti vitát egy közös uniós alapjogi mérce rendezte. Az ítélet egyben korlátot állított a tagállami biztonságpolitika és az uniós jogalkotó elé is.

10. A felülvizsgált svéd szabályozás és a jogbiztonság kérdése

Svédország az uniós ítéletekre reagálva felülvizsgálta adatmegőrzési rendszerét. A hatályos elektronikus hírközlési szabályozás adatkategóriánként eltérő megőrzési időket, valamint az adatokhoz való hozzáférésre külön eljárási feltételeket alkalmaz. A 2025-ös Bergström-fejezet központi megállapítása azonban az, hogy az uniós irányelv érvénytelenítése után a tagállami jogalkotó egységes új uniós keret nélkül, folyamatosan alakuló EUB-esetjog alapján próbálta összeegyeztetni a nyomozási hatékonyságot, a jogbiztonságot és az alapjogokat (Bergström 2025.286–294).

Ez a helyzet kétoldalú jogbiztonsági problémát okoz. Az állampolgárnak és a szolgáltatónak előre látnia kell, mely adatot, mennyi ideig és milyen célból őriznek meg, ki férhet hozzá és milyen jogorvoslat áll rendelkezésre. A bűnüldöző szerveknek ugyanakkor működőképes, technológiailag reális szabályokra van szükségük. A gyorsan változó kommunikációs technológiák, a titkosított szolgáltatások és a határokon átnyúló adatkezelés miatt a túl merev szabály gyorsan elavulhat, a túl általános felhatalmazás viszont feloldja a szigorú szükségesség követelményét.

A svéd saga ezért nem zárult le egyetlen ítélettel. A tartós megoldásnak külön kell kezelnie a nemzetbiztonsági veszélyt, a súlyos bűnözést, az IP-címeket, az előfizetői azonosítókat és a forgalmi-helymeghatározó adatokat. Az adathozzáférés önálló beavatkozás, ezért a megőrzés jogszerűsége nem pótolja a hozzáférés előzetes, független és dokumentált ellenőrzését. Az uniós standard itt nem tilt minden adatmegőrzést, hanem a tömeges, előzetes és gyanútól független megőrzéstől a célzott, ellenőrzött rendszer felé terel.

11. További svéd uniós ügyek – Unibet, Bonnier Audio és Laval

Az *Unibet* ügy a hatékony bírói jogvédelem és a nemzeti eljárási autonómia viszonyát tisztázta. Egy szerencsejáték-szolgáltató svéd jogszabály uniós joggal való összeegyeztethetetlenségét kívánta önálló keresettel megállapíttatni. Az EUB szerint az uniós jog nem követel feltétlenül külön, absztrakt normakontroll-keresetet, ha a nemzeti jogrendszer egészében más hatékony jogorvoslati út – például közigazgatási intézkedés megtámadása, kártérítés vagy ideiglenes védelem – lehetővé teszi az uniós kifogás bírói vizsgálatát (EUB 2007.37–65. pont). A standard tehát funkcionális – nem intézményi uniformitást, hanem tényleges jogvédelmet kíván.

A *Bonnier Audio* az adatvédelem és a szellemi tulajdon közötti egyensúlyt vizsgálta. Az EUB nem írta elő automatikusan sem az előfizetői adatok kiadását, sem azok abszolút titkosságát; a nemzeti bíróságnak a magánélet, az adatvédelem, a tulajdon és a hatékony jogorvoslat egymással versengő jogait kellett arányosan összeegyeztetnie (EUB 2012.56–61. pont). Ez erősíti a következtetést, hogy a jogállamisági standardok gyakran nem egyszerű tilalmak, hanem indokolt, ellenőrizhető mérlegelési kötelezettségek.

A *Laval* ügyben a svéd szakszervezeti kollektív fellépés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága ütközött. Bár nem kötelezettségszegési per és nem klasszikus jogállamisági ügy, megmutatta az uniós jog társadalmi és alkotmányos hatását egy erős kollektív autonómiára épülő rendszerben. A konfliktus nem a svéd politikai kormányzat ideológiai minősítéséből, hanem a belső piaci szabadság és az alapjogként elismert kollektív fellépés közötti arányossági vizsgálatból eredt.

E három ügy közös tanulsága, hogy az EUB nem egyetlen intézményi modellt kényszerít Svédországra. Azt követeli meg, hogy az uniós jogra alapított igény bíróság elé vihető legyen, az alapjogok közötti mérlegelés tényleges és indokolt maradjon, valamint a nemzeti eljárási szabály ne tegye gyakorlatilag lehetetlenné vagy jelentősen nehézzé az uniós jog érvényesítését.

12. A svéd jogállamiság aktuális helyzete 2026-ban

A Bizottság 2026. évi svéd országfejezete nem rendszerszintű jogállamisági válságot, hanem jól működő intézmények mellett fennmaradó konkrét kockázatokat ír le. A bírósági függetlenség észlelt szintje nagyon magas, az igazságszolgáltatás digitalizált és általában hatékony. A 2026–2028-ra biztosított többletforrások a növekvő ügyteher, a biztonsági követelmények és a munkaerő-megtartás kezelését szolgálják. A bírák kinevezésére, fegyelmi

felelősségére és a bírósági igazgatás autonómiájára vonatkozó alkotmánymódosítás további strukturális biztosítékokat teremtene (Európai Bizottság 2026.4–8).

A Bizottság ugyanakkor ismét kifogásolja a laikus bírák jelölési rendszerét. A nämndemän tagokat politikai pártok jelölik, és önkormányzati, illetve regionális közgyűlések választják meg. Az intézmény demokratikus részvételt biztosít, de a kizárólagos pártjelölés a politikai függés látszatát keltheti. Anwar, Bayer és Hjalmarsson göteborgi büntetőügyek véletlenszerű bírókijelölésére épülő kutatása oksági összefüggést talált bizonyos pártállású laikus bírák jelenléte és egyes vádlotti, illetve sértetti csoportokat érintő ítéleti különbségek között (Anwar–Bayer–Hjalmarsson 2019.834–875). Ez nem bizonyítja az egész svéd igazságszolgáltatás elfogultságát, de empirikus alapot ad a jelölés depolitizálására vonatkozó ajánláshoz.

A korrupcióellenes keretben Svédország továbbra is kedvező nemzetközi megítélésű, de a külföldi vesztegetés üldözésének eredményessége és a vállalati felelősség szabályai hiányosak. A 2024–2027-es cselekvési terv végrehajtása folyik, új átfogó stratégia készül, ugyanakkor a Bizottság további jogalkotási és végrehajtási előrelépést kér. A vagyonnyilatkozatok, összeférhetetlenségek és a közszolgálatból a magánszektorba való átlépés szabályai sem alkotnak minden kockázatot lefedő egységes rendszert. A pártfinanszírozás átláthatósága és a kötelező lobbinyilvántartás terén előrelépés történt (Európai Bizottság 2026.8–13).

A média környezetét a Bizottság alapvetően szabadnak és pluralistának értékeli. A közszolgálati médiaszabályozás hosszabb távú finanszírozási és szervezeti keretet kapott, ugyanakkor a nemzetbiztonsági és titoktartási szabályok, valamint az újságírók hozzáférése a közérdekű információkhoz folyamatos figyelmet igényel. A svéd alkotmányos hagyomány központi eleme a nyilvánosság elve és a forrásvédelem; ezért az ezekre ható korlátozások nem pusztán médiaszakmai, hanem alkotmányos jogállamisági kérdések.

A fékek és ellensúlyok körében a gyorsított jogalkotás és a rövid konzultációs idő kelt aggályt, különösen válsághelyzetben és nagy alapjogi hatású szabályoknál. A gyorsaság önmagában nem jogsértő, de csökkentheti a szakmai és társadalmi ellenőrzést, a Törvénytanács érdemi szerepét és a hatásvizsgálat minőségét. A Bizottság 2026-os ajánlásai ezért a laikus bírák függetlenségére, a külföldi vesztegetés hatékonyabb üldözésére és a forgóajtó-jelenség szabályozására összpontosítanak (Európai Bizottság 2026.2–3, 18–20).

13. Objektív standardok és az intézményi motivációk

A svéd eset alapján az az állítás, hogy nincsenek objektív standardok, túl erős. Az adatmegőrzési ügyekben világos normák azonosíthatók – átültetési határidő, kötelező ítélet, magánélet és adatvédelem, szigorú szükségesség, célhoz kötöttség, személyi-tárgyi korlátozás, előzetes független kontroll és hatékony jogorvoslat. A bírósági függetlenségnél ugyancsak vizsgálható a kinevezési mechanizmus, a mandátum biztonsága, a fegyelmi rendszer, a díjazás, a külső utasítás tilalma és a pártatlanság látszata.

Az objektivitás azonban nem mechanikus. A „súlyos bűnözés", a „valós és aktuális nemzetbiztonsági veszély", a „szigorúan szükséges" megőrzési idő vagy az „ésszerű kétség" nyitott jogi fogalom. Az EUB a technológia, a szabályozási összhatás és a garanciák alapján konkretizálja őket. A Bizottság pedig széles mérlegelést gyakorol abban, mikor indít eljárást, milyen ügyet priorizál és mennyi időt ad a tagállamnak. Ez a tér politikai megfontolások számára is nyitott, de a mérlegelés nem azonos az önkénnyel – a szerződéses jogalap, az indokolási kötelezettség, a bizonyítás, a bírói döntés és az összehasonlítható esetek korlátot jelentenek.

A svéd adatmegőrzési eljárások mögött négy rekonstruálható motiváció állt. Először, a Bizottság a hatályos uniós jog egységes végrehajtását és saját szerződéses „őrző" szerepét védte. Másodszor, a harmonizáció a távközlési szolgáltatók egyenlő versenyfeltételeit célozta. Harmadszor, a szabályozást a terrorizmus és a súlyos bűnözés elleni bűnüldözési igény hajtotta. Negyedszer, az EUB későbbi ítéletei az alapjogi legitimáció és a jogállami önkorrekció érdekében szűkítették a megfigyelési hatalmat. E motivációk között feszültség van, de egyik sem bizonyít önmagában Svédországgal szembeni pártpolitikai ellenségességet.

Kelemen és Pavone kutatása arra figyelmeztet, hogy az uniós végrehajtás torzulása nemcsak túlzott aktivizmus, hanem „szupranacionális önmérséklet" formáját is öltheti – a Bizottság politikai alkuk, tagállami ellenállás vagy intézményi költségek miatt olykor későn vagy gyengén lép fel (Kelemen–Pavone 2023.779–825). A svéd saga ellenkező irányú példának tűnik, mert az EUMSZ 260. cikkig és pénzügyi szankcióig jutott. Ám éppen az egyértelmű határidő és a végre nem hajtott korábbi ítélet tette jogi szempontból egyszerűbbé a fellépést, mint egy összetett, rendszerszintű intézményi ügyet.

14. Kimutatható-e konzervatív–szuverenista eljárási diszproporció?

Svédország országpéldája alapján nem. A hárommillió eurós szankció egy jobbközép kormányzati időszakban született, de az eljárás nem politikai programot, hanem egy világos átültetési kötelezettség tartós elmulasztását és egy EUB-ítélet végre nem hajtását érintette.

Svédország korábban maga támogatta az uniós adatmegőrzési szabályozást; a késedelem ezért nem illeszkedik egy következetes, szuverenista integrációellenes program képébe. A *Tele2 Sverige* pedig nem bizottsági eljárás, hanem a svéd bírói jogvédelem kezdeményezése volt.

A jelenlegi monitoring sem mutat ideológiai automatizmust. A Bizottság konkrét kritikát fogalmaz meg a pártok által jelölt laikus bírákról, a külföldi vesztegetésről, a forgóajtó-szabályokról és a jogalkotási gyorsaságról, miközben elismeri a nagyon magas bírói bizalmat, az alkotmányos reformot, az erőforrás-bővítést és a pluralista médiakörnyezetet. A differenciált értékelés és az ajánlási út nem hasonlít egy rendszerszintű, EUSZ 19. cikkre alapított kötelezettségszegési stratégiához.

Ebből azonban nem következik, hogy uniós szinten minden szelektivitási hipotézis hamis. A megbízható vizsgálathoz előre rögzített adatbázis kellene, amely elkülöníti a technikai átültetési, az ágazati és a ténylegesen jogállamisági tárgyú ügyeket; azonos időszakot és eljárási szakaszt használ; kódolja a kormány ideológiáját, az intézkedés jogi súlyát, a Bizottság reakcióidejét, az EUB marasztalását és a szankciót; továbbá számba veszi az összehasonlítható, de el nem indított ügyeket. A teljes kötelezettségszegési darabszám félrevezető, mert azt a gazdaság szerkezete, az uniós joganyag mennyisége, az adminisztratív kapacitás és a notifikációs késedelem is alakítja.

Óvatos oksági állítás mégis tehető. A szuverenista programok nagyobb valószínűséggel ütközhetnek az EUSZ 19. cikkbe, ha ténylegesen a bírói kinevezést, elmozdíthatatlanságot, fegyelmi felelősséget, az előzetes döntéshozatal szabadságát vagy a kölcsönös bizalom feltételeit gyengítik. Ilyenkor az ideológia közvetett magyarázó változó, a közvetlen jogi kiváltó ok pedig a konkrét intézkedés. Diszkriminatív végrehajtás akkor lenne bizonyítható, ha érdemben azonos intézkedések esetén a Bizottság következetesen a kormány politikai színe alapján járna el eltérően. A svéd forrásanyag ilyen bizonyítékot nem szolgáltat.

Következtetések

Az első kérdésre Svédország azt válaszolja, hogy a standard az ügy típusától függ. Az átültetési és végrehajtási ügyben a törvényesség, a határidő, a lojális együttműködés és az ítélet kötelező ereje dominált; az adatmegőrzés kontrolljában a magánélet, az adatvédelem, a szigorú szükségesség, a célzottság, az előzetes független ellenőrzés és a hatékony jogorvoslat. A tágabb monitoring ehhez kapcsolja a bírói függetlenséget, a korrupcióellenes végrehajtást, a médiapluralizmust és az átlátható jogalkotást.

A második kérdésre többinstrumentumos válasz adható. A keretet az EUSZ 2., 4. és 19. cikke, az EUMSZ 258–260. és 267. cikke, a Charta 7., 8., 11., 47., 51. és 52. cikke, az

elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv 15. cikke, a 2020/2092 rendelet és az EUB esetjoga alkotja. Az éves jelentés monitoroz és ajánl, de nem önálló szankciós jogalap.

A harmadik kérdésben a saga a standardok hierarchiáját, fejlődését és konfliktusát mutatja. A Bizottság jogszerűen kérte számon a hatályos irányelvet és a korábbi ítéletet; az EUB pedig jogszerűen érvénytelenítette az aránytalan irányelvet. A motivációk a jogegység, a bűnüldözési hatékonyság, a harmonizáció és az alapjogvédelem voltak. A politikai mérlegelés valós, de önmagában nem teszi ürüggyé a standardot.

A negyedik kérdésre a svéd eset nem ad igenlő választ. A pénzbírságot világos, politikai világnézettől független kötelezettség tartós megszegése alapozta meg; a későbbi alapjogi ítélet pedig minden tagállam megfigyelési hatalmát korlátozta. A 2026-os jelentés nem tár fel rendszerszintű bírói alárendelést. A diszproporció téziséhez ezért kontrollált összehasonlító kutatás kell; egyetlen ország vagy nyers eljárásszám nem elegendő.

XXIV. Szlovákia

Bevezetés

A szlovák eset különös jelentőségét az adja, hogy ugyanazon országban egymást követően figyelhető meg egy korrupciós válságra adott, alapvetően reformjellegű igazságügyi beavatkozás, majd 2023 után egy olyan illiberális fordulat, amely a büntető igazságszolgáltatás, a korrupcióellenes intézmények, a média, a civil társadalom és az uniós jog elsőbbsége körében egyaránt aggályokat keltett. Ezért Szlovákia nem illeszthető változatlanul sem a „mintaszerű reform", sem a „teljes intézményi elfoglalás" kategóriájába. Az értékelésnek intézkedésről intézkedésre, azok együttes hatását is vizsgálva kell elválasztania a legitim hatékonysági és elszámoltathatósági célokat a bírói döntések vagy a nyomozások politikai befolyásolására alkalmas konstrukcióktól (Čuroš 2023.626–658).

Az első kutatási kérdésre a válasz az, hogy a szlovák ügyekben alkalmazott standardok jelentős része jogi szempontból azonosítható. A bírói függetlenség mércéje a külső befolyással szembeni védelem, az elmozdíthatatlanság, az előre rögzített kinevezési, kirendelési, értékelési és fegyelmi szabályok, a pártatlanság látszata, valamint a hatékony bírói jogvédelem. A korrupcióellenes intézményeknél a tényleges és független nyomozási-vádhatósági kapacitás, az önkényes beavatkozás tilalma és – uniós pénzek érintettsége esetén – az Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelme kerül előtérbe. A bejelentővédelemben a független bejelentési csatorna, a megtorlással szembeni védelem, a bizalmasság és a hatékony jogorvoslat volt a 2026. évi kötelezettségszegési eljárás közvetlen mércéje.

A második kérdésben nincs egyetlen, minden részletet kimerítő uniós „jogállamisági kódex". A kötelező mag az EUSZ 2., 4. és 19. cikkéből, az EUMSZ 258–260., 267. és 325. cikkéből, az Alapjogi Charta 47. cikkéből, az ágazati irányelvekből – így a 2019/1937 irányelvből – és az EUB ítélkezési gyakorlatából áll. Az EUSZ 7. cikke politikai értékvédelmi mechanizmus, a 2020/2092 rendelet költségvetési feltételességet teremt, a helyreállítási terv mérföldkövei pedig pénzügyi ösztönzőként működnek. Az éves jogállamisági jelentés és a Velencei Bizottság véleményei részletesebb értékelési standardokat adnak, de önmagukban nem azonosak egy EUMSZ 258. cikk szerinti kereset kötelező jogalapjával.

A harmadik kérdésre a szlovák anyag árnyalt választ ad. A jogi standardok nyitottsága és a Bizottság eljárásindítási mérlegelése teret hagy intézményi és politikai prioritásoknak, de nem teszi a fellépést automatikusan önkényessé. A Bizottság motivációi között az uniós jog egységes érvényesülése, a kölcsönös bizalom, az uniós költségvetés védelme, a korrupcióellenes végrehajtás és az intézményi visszalépés megelőzése azonosítható. A 2026.

évi bejelentővédelmi eljárásban a kifogás pontosan körülhatárolható volt, a szlovák jogalkotó pedig visszavonta a szabályt; a Bizottság ezután lezárta az ügyet. Ez inkább a korrekcióra irányuló, arányos végrehajtást, mintsem egy előre eldöntött ideológiai szankcionálást mutat.

A negyedik kérdésben Szlovákia önmagában nem bizonyítja, hogy a konzervatív vagy szuverenista államokkal szemben pusztán politikai irányultságuk miatt több eljárás indul. A 2023 utáni Fico-kormány valóban konfliktusosabb uniós ellenőrzéssel találkozott, de ezzel egyidejűleg konkrét, jogi jelentőségű változtatásokat hajtott végre – megszüntette a Különleges Ügyészséget, módosította a korrupciós bűncselekmények büntetési és elévülési szabályait, gyorsított eljárásokat alkalmazott, veszélyeztette a bejelentővédelmi hatóság függetlenségét, és az alkotmányban az uniós jog elsőbbségét érintő rendelkezéseket fogadott el. Az ideológia így legfeljebb közvetett magyarázó változó; a jogi reakció közvetlen kiváltója az intézkedések tartalma és összhatása. Részrehajlás csak érdemben azonos, de eltérően kezelt tagállami intézkedések összehasonlításával volna kimutatható.

2. Fogalmi, módszertani és bibliográfiai keret

A „jogállamiság miatti kötelezettségszegési eljárás” fogalmát szűken és tágan kell elhatárolni. Szűk értelemben az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárásról van szó – felszólító levél, indokolással ellátott vélemény, majd – teljesítés hiányában – EUB előtti kereset. A marasztaló ítélet végre nem hajtása az EUMSZ 260. cikk alapján pénzügyi szankcióhoz vezethet. Tágabb értelemben a jogállamisági eszköztárhoz tartozik az EUSZ 7. cikk, a 2020/2092 rendelet szerinti költségvetési feltételesség, az éves jogállamisági ciklus, a helyreállítási terv mérföldkövei és az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal. Ezek kezdeményezője, bizonyítási mércéje és joghatása eltér; puszta összeadásuk torz képet adna.

A forrásbázis kizárólag ellenőrzött tudományos és hivatalos forrásokra épül. Az első hivatkozott tanulmány szerzőjének helyes névalakja Peter Čuroš, a mű pedig 2023-ban, az Oñati Socio-Legal Series 13. évfolyamának 2. számában, a 626–658. oldalon jelent meg. A megadott DOI ezt az adatot erősíti meg.

A második kötelező tételnél érdemi bibliográfiai eltérés van. A 10.54869/syeul.2022.2.333 DOI nem a „Judicial Councils and Judicial Independence – Slovakia and the EU Context”, hanem Ondrej Blažo „Protection of Rule of Law While Protecting Rule of Law – Who Guards the Guardian?” című tanulmányára mutat. A cikk a *Slovak Yearbook of European Union Law* második kötetében, 2022-ben, az 51–60. oldalon jelent meg. Mivel a cím és a DOI közül a DOI egyedi azonosító, az elemzés az ellenőrzött DOI-

rekord szerinti művet használja, a bírói tanács témáját pedig Čuroš, Šipulová és szerzőtársai, továbbá az uniós országjelentés alapján tárgyalja.

A harmadik hivatkozott mű szerzője Max Steuer. A tanulmány online 2025-ben vált hozzáférhetővé, nyomtatott bibliográfiai adata pedig – International Journal for the Semiotics of Law – Revue internationale de Sémiotique juridique, 39(1), 2026, 103–126. E kettős datálás magyarázza a kérdésben szereplő 2025/2026 jelölést. A szövegközi hivatkozás a végleges folyóirat-megjelenés évét használja.

Az elemzés időbeli zárópontja 2026. augusztus 21. Ez lényeges, mert a bejelentővédelmi eljárást 2026 januárjában megindították, de a kifogásolt törvény visszavonását követően 2026. július 8-án lezárták. Az „aktív eljárás" és a „megindított, majd rendezett ügy" megkülönböztetése nélkül a jelenlegi állapot tévesen jelenne meg.

3. Az uniós standardok és instrumentumaik

Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot az Unió alapértékeként rögzíti a demokrácia, az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és az emberi jogok mellett. A rendelkezés normatív kiindulópont, de nem tartalmaz minden intézményi kérdésre kész tesztet. Kikényszeríthető bírói magját az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése konkretizálja – a tagállamoknak az uniós jog által szabályozott területeken biztosítaniuk kell a hatékony bírói jogvédelmet. Az *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ítélet óta e kötelezettség akkor is vizsgálható, ha a nemzeti bíróság nem éppen egy konkrét uniós jogi aktust alkalmaz, feltéve, hogy hatáskörébe kerülhetnek uniós jog által szabályozott ügyek (EUB 2018a.31–40. pont).

Az Alapjogi Charta 47. cikke a független és pártatlan, törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz, a tisztességes eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való jogot védi. A kinevezés, a bírói tanács összetétele, a kirendelés, az értékelés, az előléptetés, a fegyelem és az elmozdítás szabályai nem önmagukban tiltott politikai érintkezési pontok. A kérdés az, hogy a rendszer egészében kizárják-e az alárendeltség, a külső utasítás és az ítéleti eredményhez kötött retorzió ésszerű kétségét. Az EUB szerint a kirendelési és visszarendelési döntéseknek előre ismert kritériumokon, megfelelő indokoláson és az önkényt kizáró garanciákon kell alapulniuk (EUB 2021.67–80. pont).

A bírói tanácsra nincs egyetlen kötelező uniós szervezeti modell. Az EUB nem követeli meg minden tagállamtól ilyen szerv létrehozását, és nem ír elő egységes tagválasztási arányt. Ha azonban a tanács bírói kinevezésekben, előléptetésben, kirendelésben vagy fegyelemben döntő szerepet kap, saját függetlensége a teljes rendszer megítélésének részévé válik. A tagok

idő előtti, indokolás nélküli politikai elmozdíthatósága azért aggályos, mert ösztönözheti a döntéshozókhoz való igazodást, és közvetve a bírák karrierjére is nyomást gyakorolhat.

A korrupció elleni fellépésnél több jogi réteg találkozik. Az EUMSZ 325. cikke az Unió és a tagállamok számára előírja az uniós pénzügyi érdekeket sértő csalás elleni hatékony és visszatartó erejű fellépést. Az Európai Ügyészségről szóló 2017/1939 rendelet, a PIF-irányelv és az uniós költségvetési szabályok pontosítják e kötelezettséget. A 2020/2092 rendelet alapján csak olyan jogállamisági sérelemhez kapcsolható költségvetési intézkedés, amely kellően közvetlenül érinti vagy súlyosan veszélyezteti az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy pénzügyi érdekeit.

A 2019/1937 bejelentővédelmi irányelv különösen világos ágazati standardot ad. Megköveteli a bizalmas belső és külső bejelentési csatornákat, a bejelentések tényleges kivizsgálását, a hatáskörrel rendelkező hatóságok autonómiáját és függetlenségét, továbbá a megtorlás tilalmát és a megfelelő jogorvoslatot. A Charta 47. cikkével együtt e követelmények közvetlenül tették jogi szempontból értékelhetővé a szlovák bejelentővédelmi hivatal megszüntetésére és a már megadott védelem visszavonására irányuló 2025. decemberi szabályozást.

Az EUSZ 7. cikk, a költségvetési feltételesség és az éves jelentés nem csereszabatos. Az EUSZ 7. cikk politikai intézmények magas küszöbű értékvédelmi mechanizmusa. A feltételességi rendelet költségvetési kapcsolópontot követel, intézkedései pedig teljes körű bírói felülvizsgálat alá tartoznak. Az éves jelentés négy pillérben – igazságszolgáltatás, korrupcióellenes keret, médiapluralizmus, fékek és ellensúlyok – monitoroz és ajánlásokat fogalmaz meg, de nem maga állapít meg pénzbírsággal kikényszeríthető kötelezettséget. Blažo joggal hangsúlyozza, hogy az értékvédelemben eljáró uniós szervek politikai jellegére tekintettel a bírói kontroll nem akadály, hanem az eljárások hitelességének és jogállami minőségének biztosítéka (Blažo 2022.51–60).

4. A szlovák alkotmányos fejlődés és a bizalmi válság

Szlovákia 1993-as létrejötte után a Mečiar-korszakban a többségi hatalomgyakorlás, az ellenzék intézményi kizárása, a titkosszolgálati visszaélések és a fékek gyengesége miatt komoly demokratikus deficittel küzdött. Az 1998 utáni euroatlanti integrációs fordulat jelentős alkotmányos és igazságügyi reformokkal járt, de a formális intézmények megerősítése nem számolta fel automatikusan az informális hálózatokat, a klientelizmust és a bíróságokkal szembeni alacsony társadalmi bizalmat.

A Bírói Tanács létrehozása és a bírói önigazgatás erősítése a végrehajtó hatalomtól való távolságot kívánta növelni. A kelet-közép-európai tapasztalat azonban azt mutatja, hogy az önigazgatás önmagában nem azonos a függetlenséggel. Ha a belső vezetők, bírósági elnökök vagy tartós informális csoportok ellenőrzik a kinevezést, az ügyelosztást és a karriert, a külső politikai függést belső függés válthatja fel. A hatvan igazgatási hatáskört vizsgáló bírói önigazgatási index ezért nem pusztán azt méri, létezik-e bírói tanács, hanem azt is, hogy a bírák ténylegesen milyen hatalmat gyakorolnak a rendszer különböző pontjain (Šipulová et al. 2023.22–42).

A 2018-ban meggyilkolt oknyomozó újságíró, Ján Kuciak és menyasszonya ügye, majd a „Threema" kommunikáció nyilvánosságra kerülése a politikai, üzleti, ügyészi és igazságügyi kapcsolatok mély bizalmi válságát tárta fel. A 2020-ban hatalomra került koalíció ennek nyomán a bírósági térkép átalakítását, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság felállítását, a vagyonvizsgálat és fegyelem erősítését, valamint a bírói felelősség új szabályait kezdeményezte. A reformok legitim célja az elszámoltathatóság és a közbizalom helyreállítása volt, de egyes elemek – különösen a bírói „joggal való visszaélés" kriminalizálása és a tanácstagok elmozdíthatósága – már ekkor függetlenségi kockázatot hordozott.

5. Reform vagy támadás – Čuroš elemzési tesztje

Čuroš legfontosabb hozzájárulása, hogy a reform és a támadás megkülönböztetését nem kizárólag a kormány deklarált szándékához, egy ideális intézményi modellhez vagy egyetlen formai hibához köti. Ezek önmagukban félrevezetők lehetnek – a kormány legitimációs nyelven rejtheti el a hatalomkoncentrációt, míg egy szokatlan szervezeti megoldás ténylegesen is növelheti a hatékonyságot. A döntő kérdés az igazságszolgáltatás „magjának" sérülése – létrejön-e olyan jogi vagy adminisztratív eszköz, amely lehetővé teszi az ítéleti eredmény manipulálását, illetve szankcióval fenyegeti a kívánt jogértelmezéstől eltérő bírót (Čuroš 2023.629–633).

E tesztben különbség van az intézményi távolság hiányossága és a konkrét döntéshozatal befolyásolhatósága között. Mindkettő függetlenségi probléma lehet, de a súlyuk nem azonos. A kinevezési rendszer politikai eleme csak a többi garanciával együtt ítélhető meg; ezzel szemben az ügy eredményéhez kötött elmozdítás, felelősségre vonás vagy utasítás közvetlenül a bírói funkció lényegét érinti (Čuroš 2023.631–633).

Čuroš a 2020-as szlovák reformot a magyar és lengyel átalakítástól elkülönítette. A tanulmány lezárásakor Szlovákiában nem látott olyan összehangolt alkotmánybírósági és rendesbírósági „court-packinget", amely a döntések tartós politikai ellenőrzését szolgálta volna.

A lépcsőzetes alkotmánybírói megújulás, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság létrehozása és az új bírósági térkép egyes elemei az ellenőrzés, a szakosodás és a korrupt helyi hálózatok gyengítésének hihető célját követték. Ugyanakkor a szerző kifejezetten nem adott jövőre szóló garanciát – ugyanazok az eszközök később támadássá válhatnak, ha a döntési szabadság manipulálására használják őket (Čuroš 2023.647–650).

Ez a fenntartás 2023 után meghatározóvá vált. A negyedik Fico-kormány intézkedéseit nem lehet egyszerűen a 2020-as reform folytatásaként minősíteni. A Különleges Ügyészség megszüntetése, a korrupciós büntetések és elévülés gyors módosítása, a bejelentővédelmi intézmény átalakításának kísérlete, valamint a bírákat célzó politikai nyilatkozatok együttesen már arra a kérdésre irányítják a figyelmet, hogy csökken-e a kormányzati szereplőket érintő ügyek független kivizsgálásának és elbírálásának tényleges képessége.

6. A Bírói Tanács, a kirendelés és az értékelés

A szlovák Bírói Tanács tizennyolc tagú – kilenc bíró tag mellett a kormány, a parlament és a köztársasági elnök három-három nem bíró tagot választ vagy nevez ki. A vegyes összetétel önmagában nem sérti az uniós jogot; a pluralizmus ellensúlyozhatja a bírói korporativizmust. A probléma a politikai szervek által delegált tagok megbízatásának biztonsága. 2023 novembere és 2024 júliusa között valamennyi nem bíró tagot mandátuma lejárta előtt felmentették. Az indokolás és szűk elmozdítási okok hiánya azt az üzenetet közvetítheti, hogy a tagság a mindenkori politikai bizalom függvénye.

A 2026. évi országjelentés némi előrelépést állapított meg, mert alkotmány- és törvénymódosítási tervezetek készültek az elmozdítás okainak korlátozására. A jogalkotás azonban az értékelés időpontjában nem fejeződött be, ezért a Bizottság a reform folytatását ajánlotta az európai tanácsi függetlenségi standardok figyelembevételével (Európai Bizottság 2026.2–7).

A 2025. évi bírói törvénymódosítások a hátralékok csökkentése érdekében kiterjesztették a magasabb bíróságra történő ideiglenes kirendelést. A cél legitim, de a hosszabb időtartam és a Bírói Tanács, illetve a bírósági elnökök széles mérlegelése karrierelőnyt osztó eszközzé válhat. Az EUB mércéje szerint a kirendelés és megszüntetése csak előre ismert kritériumokkal és megfelelő indokolással védhető az önkénytől. Hasonló kettősség jellemzi a bírói bónuszok visszaállítását és az ötévenkénti rendszeres értékelés megszüntetését – a rugalmas igazgatás nem vezethet személyre szabott jutalmazáshoz vagy az értékelési felelősség kiüresítéséhez (Európai Bizottság 2026.5–7; EUB 2021.67–80. pont).

A szlovák példa így megerősíti Šipulová és szerzőtársai tételét – a bírói önigazgatás mennyisége és a függetlenség minősége nem azonos. Egy nagy hatáskörű tanács csak akkor véd, ha tagjainak mandátuma stabil, eljárásai átláthatók, döntési kritériumai ellenőrizhetők és határozatai megfelelő jogorvoslat alatt állnak (Šipulová et al. 2023.22–42).

7. A bírák büntetőjogi felelőssége és a lehűtő hatás

A 2020-as reform a Büntető Törvénykönyvben létrehozta a bírák által elkövethető „joggal való visszaélés" bűncselekményét. A tényállás célja a szándékosan önkényes, jogellenes, másnak előnyt vagy hátrányt okozó ítéletek szankcionálása volt. Az elszámoltathatósági cél érthető a korrupciós botrányok után, de a bírói jogértelmezés kriminalizálása különösen veszélyes – ha a határ bizonytalan, már a nyomozás vagy vádemelés fenyegetése is a vitatható, de jóhiszemű döntések visszatartására alkalmas.

A bíró nem élvezhet büntetőjogi immunitást korrupcióra vagy szándékos bűncselekményre. Ugyanakkor a téves vagy később megváltoztatott jogértelmezés rendes korrekciós fóruma a jogorvoslat, nem a büntetőeljárás. A Velencei Bizottság 2026-os véleménye a tényállás hatályon kívül helyezését javasolta; a szlovák kormány ennek nyomán törvénytervezetet készített. A Bizottság ezt jelentős előrelépésnek, de a hatályon kívül helyezés befejezéséig nem teljesítésnek értékelte (Európai Bizottság 2026.7–9).

A formális szabály mellett a politikai beszéd is számít. A bírák politikai elfogultsággal való nyilvános vádolása és elmozdításuk követelése nem minden esetben jogsértés; a bírósági döntések demokratikus kritikának vannak kitéve. A rendszeres személyes delegitimálás azonban a büntetőjogi felelősség fenyegetésével és a karrier feletti diszkrecionális jogkörökkel együtt lehűtő hatást kelthet. A jogállamisági értékelésnek ezért az intézkedések kumulatív hatását kell vizsgálnia, nem csupán azt, hogy egyetlen mondat vagy jogszabály önmagában eléri-e a szerződésszegés küszöbét.

8. A büntetőjogi reform, a Különleges Ügyészség és az uniós pénzügyi érdekek

A negyedik Fico-kormány 2023 végén gyorsított eljárásban terjesztette elő, majd 2024-ben elfogadta a büntetőjogi reformot. A változtatások enyhítették több korrupciós és gazdasági bűncselekmény büntetési tételeit, rövidítették az elévülést, és megszüntették a Különleges Ügyészséget. Az ügyek a Főügyészség súlyos bűnözéssel foglalkozó egységéhez kerültek. A kormány a büntetések arányosítására, az intézményi párhuzamosság megszüntetésére és a büntetőjog humanizálására hivatkozott.

E célok elvileg legitim reformindokok. A Különleges Ügyészség léte nem uniós alkotmányos követelmény, és az Unió nem írja elő egyetlen büntetési tétel pontos mértékét. A

jogállamisági kockázat az időzítésből, a gyorsaságból, az átmeneti szabályokból, az intézményi kapacitásvesztésből és a folyamatban lévő magas szintű korrupciós ügyekre gyakorolt hatásból adódik. A megszüntetett hivatal több korábbi ügyésze az új egységbe került, de az autonómia gyengébb, az ügyelosztás nem mindenben objektív, és intézményi memória veszett el (Klimek–Šramel 2025.art. 25; Európai Bizottság 2026.9–14).

A 2026-os országjelentés szerint a magas szintű korrupció feltárási, nyomozási és vádképviseleti kapacitása tovább romlott. 2025-ben nem tártak fel új magas szintű korrupciós ügyet, miközben a felderített és üldözött korrupciós ügyek száma meredeken csökkent. A kormány e változást részben jobb bizonyítási minőséggel és természetes statisztikai ingadozással magyarázta; e magyarázatot azonban az intézményi átalakításokkal és az elévülési idők rövidítésével együtt kell ellenőrizni (Európai Bizottság 2026.11–14).

Külön kérdés a főügyész büntetőeljárási törvény 363. §-a szerinti jogköre, amellyel jogerős alsóbb ügyészi vagy rendőrségi döntéseket semmisíthet meg. 2025-ben 656 indítványból 110 esetben történt megsemmisítés; ezek között 18 vádemelési döntés volt. A jogkör a törvényességi hibák kijavítását szolgálhatja, és 22 ügyben az eljárás elévülés miatti megszüntetését is megfordította, köztük uniós pénzügyi érdeket érintő esetekben. Ugyanakkor világos korlátok és ellenőrzés nélkül szelektív beavatkozás eszköze lehet. A mérleg ezért nem a jogkör puszta léte, hanem alkalmazásának indokoltsága, átláthatósága, következetessége és az érdemi bírói kontroll (Európai Bizottság 2026.9–13).

Az uniós fellépés legerősebb jogalapja akkor áll fenn, ha e változások az uniós költségvetés vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét gyengítik. Itt az EUMSZ 325. cikk, a PIF-joganyag, az Európai Ügyészséggel való együttműködés, a helyreállítási terv mérföldkövei és szükség esetén a 2020/2092 rendelet objektiválja a kapcsolatot. Általános belpolitikai korrupciós kritika önmagában nem helyettesítheti e jogi kapcsolópont bizonyítását.

9. A 2026. évi bejelentővédelmi kötelezettségszegési eljárás

A szlovák vizsgálat legvilágosabb, szűk értelemben vett jogállamisági relevanciájú kötelezettségszegési eljárása az INFR(2026)2012 ügy. A parlament 2025 decemberében gyorsított eljárásban olyan módosítást fogadott el, amely megszüntette volna a Bejelentővédelmi Hivatalt, idő előtt véget vetett volna elnöke és alelnöke megbízatásának, és új felülvizsgálati mechanizmust vezetett volna be a már megadott védelem visszavonására.

A mechanizmus lehetővé tette volna, hogy a hatóság vagy az ügyészség a védelmet bármikor visszavonja, akár a munkáltató kezdeményezésére. A munkáltató értesülhetett volna arról, hogy védelem áll fenn, ami növelte a megtorlás kockázatát. A visszavonási döntéssel

szemben nem biztosítottak bírói felülvizsgálatot. A Bizottság ezért nem egy általános politikai értékelést emelt jogsértéssé, hanem az irányelv pontos elemeire és a Charta 47. cikkére hivatkozott – független hatóság, bizalmasság, megtorlási védelem és hatékony jogorvoslat (Európai Bizottság 2026a.6).

A Bizottság 2026 januárjában felszólító levelet küldött, egy hónapos válaszadási határidővel. A szlovák Alkotmánybíróság közben felfüggesztette a törvény hatálybalépését. A szlovák jogalkotó végül hatálybalépés előtt visszavonta a kifogásolt módosítást, ezért a Bizottság 2026. július 8-án lezárta az eljárást. A lezárás bizonyítja, hogy a kötelezettségszegési eljárás elsődleges célja a megfelelés helyreállítása, nem a tagállam megbüntetése – a kifogás megszűnése után nem folytatták tovább az ügyet szimbolikus politikai okból (Európai Bizottság 2026b).

Az ügy az objektív standardok és a mérlegelés kapcsolatát is azt mutatja. Az irányelvi kötelezettségek ellenőrizhetők voltak, de a Bizottságnak döntenie kellett a gyors fellépésről, a rövid határidőről és arról, hogy a még hatályba nem lépett jogszabály kellően közeli veszélyt jelent-e. A sürgősséget a független hatóság megszüntetése, a vezetői mandátumok idő előtti lezárása és a megtorlás veszélye igazolta. A nemzeti alkotmánybírói felfüggesztés és az uniós eljárás egymást erősítő, nem pedig egymást kizáró kontrollként működött.

10. Az Alkotmánybíróság és a 2024. évi büntetőjogi döntés

A szlovák Alkotmánybíróság a 2024. évi büntetőjogi reform egyes részeit felfüggesztette, majd a PL. ÚS 3/2024. számú döntésben vizsgálta a módosításokat. A testület több rendelkezést megsemmisített, de a reform fő elemei – köztük a Különleges Ügyészség megszüntetése – fennmaradtak. A döntés jelentősége nem csupán az eredmény, hanem az alkalmazott alkotmányosságfelfogás.

Steuer szerint a bíróság a pártpolitikai elfogultság látszatának elkerülése érdekében „apolitikus” szerepfelfogást választott. A többségi indokolás elismerte a gyorsított jogalkotás túlzott használatát és a törvényhozási eljárás minőségi hiányosságait, de nem kapcsolt hozzájuk olyan jogkövetkezményt, amely a demokratikus tanácskozás tartós kiüresítését fékezte volna. A vizsgálat a szűk törvényességi hibákra koncentrált, és kevésbé foglalkozott azzal, hogy a gyorsaság, az intézményi átalakítás és a kormányzati szereplőket érintő büntetőügyek összekapcsolódása miként hat az alkotmányos demokráciára (Steuer 2026.103–126).

Ezt Steuer „jogállami minimalizmusnak” nevezi. A minimalizmus előnye, hogy világos jogi szövegre és bizonyítható eljárási hibára támaszkodik, ezért mérsékli a bíróság pártpolitikai szereplőként való ábrázolását. Hátránya, hogy az illiberális jogalkotás gyakran formailag

törvényes eszközökkel, lépésenként gyengíti az elszámoltathatóság intézményeit. Ha a bíróság a „politikait” eleve az alkotmányjogi elemzésen kívülre helyezi, nem képes felismerni a szabályok stratégiai összhatását (Steuer 2026.114–123).

Az elemzésből nem következik, hogy az Alkotmánybíróságnak szakpolitikai célszerűségi fórumként kellene működnie. A legitim megoldás a strukturált alkotmányossági vizsgálat – a sürgősség valódisága, a társadalmi konzultáció, a jogbiztonság, a folyamatban lévő ügyekre gyakorolt visszahatás, a hatalommegosztás és a jogorvoslat tényleges érvényesülése együttesen értékelhető anélkül, hogy a bíróság a büntetőpolitika tartalmát maga határozná meg.

11. Jogalkotási gyorsaság, média és civil társadalom

A gyorsított jogalkotás Szlovákiában nem egyedi kivétel maradt. A Bizottság adatai szerint 2025-ben a törvények 34%-át gyorsított eljárásban vagy korlátozottabb konzultációval járó képviselői indítvány alapján fogadták el. A jogalkotási „salátatörvények”, az utólag beillesztett, a javaslat tárgyához lazán kapcsolódó módosítások és a parlamenti vitára rendelkezésre álló idő 2026. januári rövidítése tovább csökkentette a társadalmi és szakmai ellenőrzés lehetőségét (Európai Bizottság 2026.19–21).

A gyorsaság önmagában nem szerződésszegés. Válsághelyzetben indokolt lehet, és a parlamenti autonómia körébe tartozik az eljárási rend alakítása. Rendszerszintű kockázattá akkor válik, ha magas alkotmányos vagy alapjogi hatású szabályoknál rendszeresen mellőzi az érdemi konzultációt, elfedi a hatásvizsgálat hiányát és megnehezíti a bírósági kontrollt. A bejelentővédelmi ügyben a gyorsított eljárás a független hatóság megszüntetésével és a jogorvoslat hiányával együtt vált uniós jogi problémává.

A médiaszabályozó hatáskörei bővültek, ugyanakkor függetlenségével kapcsolatban aggályok merültek fel, a közszolgálati média szervezeti átalakítása pedig a kormányzati befolyás látszatát erősítette. A jogállamisági jelentés a megfélemlítést és zaklatást továbbra is gyakori problémának minősítette, miközben az újságírók biztonságát javító intézkedések korlátozottak maradtak. Ján Kuciak meggyilkolásának történeti háttere miatt ezek nem elvont médiapolitikai viták, hanem a korrupció feltárásának és a demokratikus ellenőrzésnek a működési feltételei.

A civil társadalmi szervezetekre többletterhet rakó szabályokat az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította. Ez a hazai fék működését mutatja, de a szervezetekre irányuló politikai támadások és újabb szabályozási kezdeményezések fennmaradó nyomást jeleznek. A jogállamisági értékelés itt is csak akkor marad jogi mércékhez kötött, ha elválasztja a kemény politikai retorikát az olyan kötelező normáktól, mint az egyesülési szabadság, a

hátrányos megkülönböztetés tilalma, az adatvédelem vagy az uniós forrásokhoz való egyenlő hozzáférés.

12. Az uniós jog elsőbbsége és a 2025. évi alkotmánymódosítás

Szlovákia 2025. szeptember 26-án az alkotmány 7. cikkét olyan rendelkezésekkel egészítette ki, amelyek lehetővé teszik a szlovák hatóságoknak és bíróságoknak annak megítélését, hogy az uniós jog, ideértve az EUB ítéleteit is, milyen mértékben alkalmazható az országban. A módosítás szuverenitásvédelmi nyelvezete a nemzeti identitás és egyes kulturális-etikai kérdések védelméhez kapcsolódik, de általános megfogalmazása az uniós jog elsőbbségét érintő aggályt keltett (Európai Bizottság 2026.19–21).

Az elsőbbség elve nem azt jelenti, hogy az Unió korlátlan hatáskörrel rendelkezik. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, az EUSZ 5. cikke pedig a hatáskör-átruházás, a szubszidiaritás és az arányosság elvét rögzíti. A hatásköri vita uniós jogi feloldásának végső fóruma azonban az EUB; ha minden nemzeti hatóság saját maga dönthetné el, hogy egy ítélet alkalmazandó-e, megszűnne az uniós jog egysége és a tagállamok egyenlősége.

A kockázat ezért nem a nemzeti alkotmányos identitásra való hivatkozás puszta ténye, hanem egy általános, egyoldalú alkalmazásmegtagadási jog. A lojális együttműködés a nemzeti bíróságoktól előzetes döntéshozatali párbeszédet, az uniós intézményektől pedig az átruházott hatáskörök és a nemzeti sajátosságok tiszteletét követeli. A későbbi kötelezettségszegési fellépés objektivitása azon múlna, hogy a Bizottság konkrétan azonosítja-e az elsőbbséget sértő alkalmazási gyakorlatot vagy az uniós jog egységes hatályát már önmagában veszélyeztető normatív rendelkezést.

13. Objektív standardok, mérlegelés és intézményi motiváció

A szlovák anyag nem támasztja alá azt az erős állítást, hogy az uniós jogállamisági fellépés objektív standardok nélkül működik. A bejelentővédelmi ügyben az irányelv és a Charta, a bírói függetlenségnél az EUSZ 19. cikk és az EUB esetjoga, az uniós pénzügyi érdekeknél az EUMSZ 325. cikk és a kapcsolódó joganyag, a költségvetési feltételességnél pedig a 2020/2092 rendelet ad normatív mércét. A standardszerűséghez hozzájárul az indokolási kötelezettség, a tagállam meghallgatása, az EUB előtti bizonyítás és a bírói felülvizsgálat.

Az objektivitás ugyanakkor nem mechanikus. Az „észszerű kétség” a függetlenséggel kapcsolatban, a „kellően közvetlen” költségvetési kapcsolat, a visszalépés rendszerszintű jellege vagy a kirendelési kritériumok elégségessége értékelő fogalmak. A Bizottság széles

mérlegeléssel választja ki az ügyeket és az időzítést; a jogállamisági jelentés pedig puha jogi és szakpolitikai forrásokat is összekapcsol. Ez lehetőséget ad prioritások és politikai alkuk megjelenésére, de a mérlegelés nem azonos az önkénnyel.

Blažo elemzése éppen e ponton fontos. Az EUSZ 7. cikkben és a feltételességi rendeletben politikai vagy kvázi-politikai uniós intézmények járnak el. A jogállamiságot védő intézkedéseknek maguknak is jogállamiaknak kell lenniük – hatáskörön, előre megismerhető feltételeken, indokoláson, arányosságon és bírói kontrollon kell alapulniuk. Az EUSZ 7. cikk határozatainak felülvizsgálata az EUMSZ 269. cikk miatt korlátozottabb, míg a feltételességi rendelet szerinti intézkedések teljesebb EUB-kontroll alatt állnak (Blažo 2022.51–60).

A szlovák ügyekben négy intézményi motiváció érhető tetten. Először, a Bizottság az uniós jog egységét és a kölcsönös bizalmat védi – más tagállamok bíróságai és hatóságai csak független szlovák intézmények döntéseire támaszkodhatnak. Másodszor, az uniós költségvetés és a helyreállítási források védelme konkrét pénzügyi érdeket teremt. Harmadszor, a 2018-as korrupciós és sajtószabadsági trauma után az intézményi visszalépés megelőzése erős szakpolitikai prioritás. Negyedszer, a Bizottság saját hitelességét is védi, amikor egy korábban vállalt reform visszafordítására reagál.

E motivációk között lehet stratégiai és reputációs elem, de ezek nem semmisítik meg a jogalapot. Az elfogultság valódi tesztje az lenne, hogy a Bizottság más tagállamban érdemben azonos bejelentővédelmi hatóság-megszüntetést, bírói elmozdíthatóságot vagy uniós pénzügyi érdekeket gyengítő reformot figyelmen kívül hagy-e. A motivációt nem lehet pusztán abból levezetni, hogy a kormány bírálja az Uniót, és az Unió ezután jogi kifogást emel.

14. Kimutatható-e konzervatív–szuverenista eljárási diszproporció?

Szlovákia 2023 utáni tapasztalata korrelációt mutat a szuverenista–illiberális fordulat és az uniós konfliktus erősödése között. Okságként azonban két eltérő magyarázat verseng. Az egyik szerint az uniós intézmények politikailag szigorúbbak a szuverenista kormányokkal. A másik szerint e kormányok programja gyakrabban érinti azokat az intézményeket – bíróság, ügyészség, média, civil ellenőrzés, uniós elsőbbség –, amelyek a tagállami hatalom uniós és alkotmányos korlátait biztosítják. A szlovák országvizsgálat inkább a második mechanizmushoz ad konkrét bizonyítékot, de az első lehetőségét országközi adatok nélkül nem zárja ki.

Az INFR(2026)2012 ügy különösen gyenge bizonyíték volna ideológiai üldözésre. A Bizottság pontos irányelvi és charta-kifogást fogalmazott meg; a nemzeti Alkotmánybíróság maga is felfüggesztette a szabályt; a jogalkotó visszavonta; a Bizottság pedig lezárta az eljárást.

Az ügyből nem lett EUB-per vagy pénzügyi szankció. Ezzel szemben az igazságszolgáltatás, korrupció, média és jogalkotás számos további kritikája monitoring- vagy helyreállításiterv-feltétel maradt, és nem alakult automatikusan kötelezettségszegési perré.

A nyers eljárásszám alkalmatlan a hipotézis tesztelésére. A megbízható összehasonlításnak el kell különítenie a technikai átültetési ügyeket a valódi EUSZ 19. cikki vagy alapjogi eljárásoktól; azonos időszakot, eljárási szakaszt és tárgyi súlyt kell használnia; figyelembe kell vennie a tagállam méretét, adminisztratív kapacitását és uniós jogi kitettségét; továbbá kódolnia kell az el nem indított, de összehasonlítható ügyeket is. A Bizottság reakcióideje, az indokolás minősége, az EUB marasztalása és a teljesítés utáni lezárás többet mond, mint a felszólító levelek darabszáma (Várnay 2015.61–78).

Čuroš módszere az ideológiai kérdést is fegyelmezi. Nem a reformer önmeghatározása, hanem az ítélkezés és az elszámoltatás manipulálására alkalmas „mag” az elsődleges. Ha egy szuverenista kormány a bírói döntéshez kapcsolt retorziót vagy a saját szereplőit érintő nyomozások leállítására alkalmas ellenőrzést épít ki, az ideológia nem mentesít a jogi vizsgálat alól. Ha viszont a reform átlátható, általános, előre rögzített, jogorvoslattal ellátott és ténylegesen a hatékonyságot javítja, a politikai címke nem alapozhat meg fellépést (Čuroš 2023.629–650).

Következtetések

Az első kérdésre Szlovákia azt válaszolja, hogy a jogállamisági relevanciájú eljárások standardjai ügytípusonként konkretizálhatók. A bírói függetlenséget az előre ismert és önkényt kizáró kinevezési, kirendelési, értékelési, fegyelmi és elmozdítási garanciák; a bejelentővédelmet a független csatorna, a bizalmasság, a megtorlás tilalma és a jogorvoslat; a korrupcióellenes végrehajtást a tényleges nyomozási-vádhatósági kapacitás és az uniós pénzügyi érdekek hatékony védelme határozza meg.

A második kérdésre többinstrumentumos válasz adható. Az EUSZ 2., 4., 7. és 19. cikke, az EUMSZ 258–260., 267. és 325. cikke, a Charta 47. cikke, a 2019/1937 irányelv, a 2020/2092 rendelet és az EUB esetjoga alkotja a kötelező keretet. Az éves jelentés, a Velencei Bizottság véleménye és a helyreállítási terv részletesebb standardokat, bizonyítékot és pénzügyi ösztönzőt ad, de joghatásukat külön kell kezelni.

A harmadik kérdésben a standardok nem teljesen zártak, ezért az intézményi mérlegelés és a politikai prioritás valós. A szlovák fellépés rekonstruálható motivációja ugyanakkor az uniós jog egysége, a kölcsönös bizalom, a költségvetés védelme és a korrupcióellenes kapacitás

megőrzése. Blažo tétele alapján a legitimáció kulcsa az, hogy a jogállamiság védelme maga is jogállami maradjon – legyen hatáskör, indokolás, arányosság, meghallgatás és bírói kontroll.

A negyedik kérdésre a szlovák eset nem ad önmagában igenlő választ. A konfliktus a szuverenista fordulattal erősödött, de a konkrét intézkedések tárgya objektíve érintette a bírósági függetlenséget, a független korrupcióellenes fellépést, a bejelentővédelmet és az uniós jog elsőbbségét. Az ideológiai diszproporció bizonyításához azonos súlyú intézkedések több tagállamra kiterjedő, ellenőrzött összehasonlítása szükséges. A 2026-os bejelentővédelmi eljárás gyors lezárása a megfelelés után inkább az arányos korrekció, mint a politikai büntetés példája.

XXV. Szlovénia

Bevezetés

Szlovéniával szemben nem indult a Magyarországgal vagy Lengyelországgal szembenihez hasonló, több intézményi területet érintő uniós eljárássorozat. Jelentősége inkább abban áll, hogy különösen tisztán választja el egymástól a jogállamisági monitoringot, a konkrét uniós kötelezettség megsértése miatt indított eljárást és a nemzeti alkotmánybíráskodást. Szlovéniával szemben az Európai Bizottság a C-316/19. sz. ügyben nem általános „értékvádat" fogalmazott meg, hanem az Európai Központi Bank irattárának sérthetetlenségére és a lojális együttműködésre vonatkozó, tételesen azonosítható uniós kötelezettségeket kérte számon. Ezzel párhuzamosan az éves jogállamisági jelentések a bíróságok hatékonyságát, a korrupció üldözését, a médiapluralizmust és a fékek és ellensúlyok működését puhább, megelőző jellegű módszerrel értékelik.

Az első kutatási kérdésre ezért kettős válasz adható. A szűk értelemben vett kötelezettségszegési eljárások standardjai az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében, az EUMSZ 258–260. és 343. cikkében, az ESCB és az EKB alapokmányának 39. cikkében, a kiváltságokról és mentességekről szóló 7. jegyzőkönyv 2., 18. és 22. cikkében, valamint az EUB ítélkezési gyakorlatában találhatók. Általános jogállamisági ügyekben ehhez járul az EUSZ 2. és 19. cikke, a Charta 47. cikke, az ágazati uniós jog és – uniós pénzügyi érdekek érintettsége esetén – az EUMSZ 325. cikke, illetve a 2020/2092 rendelet. Az éves jelentés részletes mércéi azonban nem önálló peres jogalapok.

A második kérdésben tehát nincs egyetlen, kimerítő „jogállamisági kódex". Van viszont kikényszeríthető szerződéses mag, amelyet az EUB esetjoga konkretizál, és van egy szélesebb értékelési keret, amelyhez a Bizottság módszertana, az Európa Tanács standardjai és az alkotmányos összehasonlítás ad tartalmat. A jogbiztonság szempontjából mindig meg kell nevezni, hogy a kifogás melyik szinten helyezkedik el – tételes uniós kötelezettség, bíróilag konkretizált jogállamisági követelmény vagy politikai-monitoring ajánlás.

A harmadik kérdésben a Bizottság motivációja nem vezethető vissza egyetlen tényezőre. A C-316/19. sz. ügyben a közvetlen cél az EKB funkcionális függetlenségének és az eurorendszer egységes működésének védelme volt; a fellépés nem a szlovén büntetőeljárás általános akadályozását, hanem az uniós iratok azonosítását és elkülönítését szolgáló együttműködést követelte meg. Az éves ciklusban ezzel szemben a korai kockázatjelzés, a reformösztönzés, a kölcsönös bizalom és a belső piac kiszámíthatósága is szerepet játszik. A

Bizottság széles mérlegelése szelektivitási veszélyt teremt, de a szlovén dossziéban a legfontosabb bírósági ügy jogalapja és tényállása ellenőrizhető volt.

A negyedik kérdésre Szlovénia önmagában nem támasztja alá azt az állítást, hogy a konzervatív vagy szuverenista kormányokat pusztán politikai irányultságuk miatt több eljárás éri. Az EKB-irattári jogsértést megalapozó 2016. évi lefoglalás és a Bizottság 2019. évi keresete nem Janez Janša 2020–2022 közötti kormányzásához kötődött. A Janša-időszakban a rendeleti kormányzás, a közmédia finanszírozására gyakorolt nyomás és a közintézményekkel szembeni politikai konfliktusok valóban felerősítették a jogállamisági kritikát, ám ebből nem indult a Lengyelországgal szembenihez hasonló, az EUSZ 19. cikkére épülő kötelezettségszegési per. A nyers ügyszámok helyett ezért az azonos jogi tárgyú ügyeket, azok súlyát, eljárási szakaszát és a jogsértés megszüntetésére adott tagállami választ kell összehasonlítani.

2. Fogalmi, módszertani és bibliográfiai keret

A „jogállamiság miatti kötelezettségszegési eljárás” fogalma nem hivatalos eljárásjogi kategória. Szűk értelemben az EUMSZ 258. cikke alapján a Bizottság felszólító levelet, majd indokolással ellátott véleményt bocsát ki, és a jogsértés fennmaradása esetén az EUB-hoz fordul. Az ítélet végre nem hajtása az EUMSZ 260. cikke szerinti pénzügyi szankciót alapozhat meg. Tágabb értelemben jogállamisági relevanciájú minden olyan eljárás, amely a bírói függetlenséget, a hatékony jogvédelmet, az intézményi autonómiát, az uniós pénzügyi érdekek védelmét vagy a demokratikus fékeket érinti. Ez utóbbi körbe azonban olyan eszközök is tartoznak – az éves jogállamisági jelentés, az EUSZ 7. cikke, a költségvetési feltételesség és az előzetes döntéshozatal –, amelyek kezdeményezője, joghatása és bizonyítási rendje eltér.

A vizsgálat ezért ügyalapú. A technikai átültetési eljárásokat nem számítja automatikusan „jogállamisági eljárásnak”, és az éves jelentésben megjelenő kritikát sem kezeli marasztaló ítéletként. A politikai irányultságra vonatkozó hipotézist csak akkor tekinti igazolhatónak, ha hasonló jogi és ténybeli helyzetben lévő tagállamok eljárásindítási valószínűsége, az eljárás gyorsasága és a szankció súlya következetesen eltér. Egyetlen ország vagy a teljes, tárgy szerint nem bontott kötelezettségszegési statisztika ehhez nem elegendő.

Az első hivatkozott mű pontos bibliográfiai adata – Constance Grewe „Constitutional Jurisdiction in Ex-Yugoslavia in the Perspective of the European Legal Space” című fejezete, amely 2023-ban jelent meg a The Max Planck Handbooks in European Public Law, Volume IV kötetben, az 51–96. oldalon. A fejezet a volt jugoszláv államok közös örökségét és eltérő alkotmánybíráskodási fejlődését, valamint az EUB-hoz és az EJEB-hez való nyitás jogikulturális feltételeit elemzi (Grewe 2023.51–96).

A második kötelező tétel megadott címe nem egyezik a hiteles folyóirati rekorddal. Graham Butler kapcsolódó tanulmánya „Immunities of national central banks in Member States under EU law – Commission v Slovenia (ECB Archives)” címmel jelent meg a *Common Market Law Review* 58. évfolyamának 6. számában, 2021-ben, az 1895–1916. oldalon. Az elemzés ezt a kétszeresen ellenőrzött bibliográfiai alakot használja (Butler 2021.1895–1916).

Az időbeli záróp ont 2026. augusztus 21. A jelenlegi állapot értékelésének elsődleges hivatalos forrása a Bizottság 2026. július 17-én közzétett szlovén országfejezete. A tudományos állításokat kiadói DOI-rekord és akadémiai nyilvántartás, az ügyadatokat pedig az EUB ítélete és hivatalos ügyadatlapja támasztja alá.

3. Az uniós jogállamisági standardok és instrumentumaik

Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot az Unió alapértékei között rögzíti. A rendelkezés fontos értelmezési alap, de önmagában nem ad teljes szervezeti szabályzatot a nemzeti bíróságokra, ügyészségekre, médiaszabályozókra vagy alkotmánybíróságokra. A kikényszeríthető bírói magot az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése adja – a tagállamoknak az uniós jog által szabályozott területeken biztosítaniuk kell a hatékony bírói jogvédelmet. A Charta 47. cikke ehhez a független és pártatlan, törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz, a tisztességes eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való jogot kapcsolja.

Az EUB esetjoga e rendelkezésekből a külső befolyással szembeni védelmet, az elmozdíthatatlanságot, az előre rögzített kinevezési és fegyelmi garanciákat, a pártatlanság látszatát, valamint a bíróságok előzetes döntéshozatali szabadságát vezette le. Nem egyetlen európai igazságügyi szervezeti modellt követel meg, hanem funkcionális eredményt – a döntéshozó testület ne legyen közvetlen vagy közvetett utasításnak, politikai retorziónak vagy az ítélet tartalmához kötött karriernyomásnak kitéve.

Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének lojális együttműködési elve önállóan is kötelezi a tagállamokat arra, hogy segítsék az Unió feladatainak teljesítését, és tartózkodjanak az uniós célokat veszélyeztető intézkedésektől. A C-316/19. sz. ügyben ez a követelmény nem általános jóhiszeműségi formula volt – a lefoglalás után konkrét együttműködési kötelezettséget alapozott meg az EKB iratainak azonosítása és a jogellenes következmények megszüntetése érdekében.

Az éves jogállamisági jelentés négy pillére – igazságszolgáltatás, korrupcióellenes keret, médiapluralizmus, fékek és ellensúlyok – részletesebb indikátorokat alkalmaz. Ezekhez az Európa Tanács ajánlásai és a Velencei Bizottság véleményei referenciaértéket adnak, de az

országfejezet önmagában nem hoz létre pénzbírsággal kikényszeríthető kötelezettséget. Az EUSZ 7. cikke politikai értékvédelmi eljárás; a 2020/2092 rendelet pedig csak akkor tesz lehetővé költségvetési intézkedést, ha a jogállamisági sérelem kellően közvetlenül érinti vagy súlyosan veszélyezteti az uniós költségvetést. Az eszközök összemosása egyszerre túlozná el a monitoring joghatását és homályosítaná el a tételes szerződésszegést.

4. A szlovén alkotmánybíráskodás történeti helyzete

Szlovénia alkotmánybíráskodása egyszerre viseli a jugoszláv alkotmányos felülvizsgálat történeti örökségét és az 1991 utáni demokratikus átmenet európai orientációját. Grewe összehasonlító elemzése szerint a volt jugoszláv államok formálisan közös kiindulópontja nem vezetett egységes modellhez. A testületek összetétele, hatáskörei és tényleges politikai szerepe jelentősen eltér, az európai jogi térbe való beilleszkedés pedig nem pusztán intézményi másolást, hanem a jogi kultúra, az indokolási gyakorlat és az EUB-hoz, illetve az EJEB-hez való viszony átalakulását követeli meg (Grewe 2023.51–96).

A szlovén Alkotmánybíróság kilenc bíráját a Nemzetgyűlés választja a köztársasági elnök javaslatára, kilencéves, meg nem újítható megbízatásra. A testület absztrakt normakontrollt és egyéni alkotmányjogi panaszt is elbírál. A megújíthatatlan mandátum és a széles hatáskör a függetlenséget szolgálja, de a parlamenti választás a konszenzuskényszer és a pártpolitikai alku kérdését is felveti. A rendszer minőségét ezért nem a kinevezési mechanizmus egyetlen eleme, hanem a mandátum stabilitása, az eljárási autonómia, a döntések végrehajtása és az indokolások jogi következetessége alapján kell értékelni.

Vatovec és Letnar Černič szerint a szlovén Alkotmánybíróság egyre gyakrabban hivatkozik uniós jogra, és több döntését közvetlenül uniós normákra építi, ugyanakkor az Alapjogi Charta alkalmazási körének meghatározása és az előzetes döntéshozatali párbeszéd intenzitása nem mindenben következetes (Vatovec–Letnar Černič 2023.50–77). Ez nem egyszerűen technikai kérdés. Ha a nemzeti alkotmányjogi panasz és az uniós jogi jogvédelem kapcsolata homályos, az egyén számára kiszámíthatatlanná válhat, melyik fórum és milyen mércével védi a jogát.

Flander arra mutat rá, hogy a szlovén jogrend nemzetközi és szupranacionális nyitottsága az EJEB és az EUB ítélkezési gyakorlatának befogadásán keresztül erősíti a jogállamiságot, miközben a nemzeti alkotmányos identitás és a nemzetközi kötelezettségek közötti feszültség folyamatos bírói egyeztetést igényel (Flander 2024.53–80). A szlovén modell tehát nem az uniós jog mechanikus átvételére, hanem többszintű bírói együttműködésre épül.

5. A C-316/19. sz. Bizottság kontra Szlovénia ügy tényállása

2016. július 6-án a szlovén rendőrség házkutatást tartott a Banka Slovenije helyiségeiben egy, a 2013. évi bankmentési intézkedésekkel összefüggő nemzeti büntetőeljárás keretében. Papíralapú és elektronikus dokumentumokat foglaltak le, köztük a korábbi jegybankelnök 2012–2014 közötti e-mail-kommunikációját és számítógépes állományait tartalomtól függetlenül. Az EKB azt állította, hogy az anyagok között az ESCB és az eurorendszer feladatainak ellátásához kapcsolódó dokumentumok is voltak.

A Bizottság 2016 decemberében EU Pilot párbeszédet indított, 2017. április 28-án felszólító levelet, 2018. július 20-án indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, majd 2019. április 16-án keresetet terjesztett elő. Az EUB nagytanácsa 2020. december 17-én megállapította, hogy Szlovénia az uniós irattár részét képező dokumentumok egyoldalú lefoglalásával megsértette az irattár sérthetetlenségét, a jogellenes következmények felszámolásához szükséges megfelelő együttműködés elmulasztásával pedig a lojális együttműködés elvét is (EUB 2020.53–68., 108–126. pont).

Az ügy jogalapja az EUMSZ 343. cikke, az ESCB és az EKB alapokmányának 39. cikke, valamint az Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv 2., 18. és 22. cikke volt. A jogállamisági relevancia nem abból származott, hogy a Bizottság politikailag kifogásolta a szlovén nyomozást, hanem abból, hogy a nemzeti büntető igazságszolgáltatás és az uniós intézményi autonómia ütközését előre meghatározott uniós normák alapján kellett feloldani.

6. Az uniós irattár sérthetetlenségének mércéje

Az EUB az „Unió irattára” fogalmát autonóm uniós jogi fogalomként értelmezte. Tartalmát nem a nemzeti lefoglalási jog és nem is önmagában a nemzetközi szervezetekre vonatkozó általános gyakorlat határozza meg (EUB 2020.68. pont). Mivel a nemzeti központi bankok az ESCB és – az euróövezetben – az eurorendszer szerves részei, a birtokukban lévő dokumentumok akkor tartozhatnak az EKB irattárához, ha az ESCB vagy az eurorendszer feladatainak ellátásához kapcsolódnak.

A védelem funkcionális. Nem teszi a Banka Slovenijét általánosan érinthetetlenné, nem biztosít személyes büntetőjogi immunitást vezetőinek, és nem zárja ki a nemzeti korrupciós vagy hivatali bűncselekmények nyomozását. Azt követeli meg, hogy a nemzeti hatóság az EKB-val együttműködve azonosítsa és védje az uniós funkcióhoz kötődő dokumentumokat. Az EUB szerint a sérthetetlenség megsértéséhez nem szükséges, hogy a lefoglalt dokumentumokat

előzetesen egyenként EKB-iratnak minősítsék – a tartalomtól független, nagy tömegű lefoglalás magában hordozta a védett iratok elvonását (EUB 2020.108–110. pont).

Butler elemzése szerint az ügy kulcsa a nemzeti központi bank hibrid jogállása. Ugyanaz a szervezet nemzeti közjogi szerv és az uniós monetáris rendszer része; iratanyaga ezért sem nemzeti, sem uniós oldalról nem kezelhető egységes tömbként. A helyes megoldás eljárási – előzetes vagy haladéktalan utólagos egyeztetés, a releváns iratok közös azonosítása, a szükségesség és arányosság vizsgálata, valamint a nyomozás számára nélkülözhetetlen nem védett anyagok hozzáférhetővé tétele (Butler 2021.1895–1916).

E megközelítés jogállami egyensúlyt teremt. Ha a mentességet abszolút módon olvasnánk, az EKB-hoz kapcsolódó irattár a büntetőjogi elszámoltathatóság menedékévé válhatna. Ha viszont a nemzeti hatóság korlátozás nélkül foglalhatna le minden anyagot, veszélybe kerülne a monetáris döntéshozatal bizalmassága és az EKB függetlensége. A standard objektivitása éppen abban áll, hogy nem az egyik közérdeket nyilvánítja mindig elsődlegesnek, hanem együttműködési eljárást ír elő a két legitim feladat összehangolására.

7. A lojális együttműködés mint önálló kötelezettség

Az EUB különbséget tett a konkrét irattári jogsértés és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti együttműködési kötelezettség között. Ugyanaz a magatartás nem számolható el automatikusan kétszer, de a lefoglalást követő önálló mulasztások külön jogsértést alkothatnak (EUB 2020.119–124. pont). Szlovénia köteles volt elősegíteni, hogy az EKB megvizsgálhassa az anyagot, azonosíthassa a védett dokumentumokat és megszüntethesse a jogellenes lefoglalás következményeit.

Az együttműködés kölcsönös. Az EKB sem hivatkozhat pusztán intézményi státuszára anélkül, hogy érdemben segítené a nemzeti hatóságot annak eldöntésében, mely iratok kapcsolódnak uniós feladathoz (EUB 2020.125–126. pont). A kötelezettség így nem hierarchikus alávetést, hanem a többszintű közigazgatás koordinációját fejezi ki.

Az ügy azt is megmutatja, miért félrevezető minden, uniós intézményi konfliktust „szuverenitási büntetésként” leírni. A nemzeti büntetőhatalom megmaradt, de gyakorlása nem tehette hatástalanná a Szerződésekben védett uniós intézményi funkciót. Ugyanígy az uniós mentesség sem szüntethette meg a tagállam bűnüldözési kötelezettségét. A bírósági döntés a két jogrend funkcionális határát és az egyeztetés eljárási követelményeit határozta meg.

8. A Banka Slovenije-ügy folytatása – C-45/21

A központi bank függetlenségének másik oldala a 2013. évi bankrendezés miatt kárt szenvedett befektetők jogvédelme volt. A szlovén Alkotmánybíróság 2016-ban fenntartotta a

tőkeinstrumentumok megszüntetésének jogi keretét, ugyanakkor hiányolta a hatékony kártérítési eljárást. A későbbi szlovén törvény a Banka Slovenijére széles felelősséget és iratfeltárási terheket telepített, ezért az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali kérdéseket intézett az EUB-hoz.

A C-45/21. sz. ügyben az EUB nagytanácsa 2022. szeptember 13-án kimondta, hogy a kártalanítás nem alakítható úgy, hogy a nemzeti központi bank saját forrásaiból, felróhatóságától függetlenül finanszírozza az állam kötelezettségét, ha ez veszélyezteti a központi bank pénzügyi függetlenségét vagy az EUMSZ 123. cikke szerinti monetáris finanszírozási tilalmat. Az adatok hozzáférhetővé tétele sem sértheti az uniós titoktartási kötelezettséget (EUB 2022.75–113., 121–138. pont).

Az ügy fontos ellenpont a C-316/19. sz. perhez. Az elsőben a nemzeti nyomozás uniós irattárba avatkozott; a másodikban a nemzeti jogalkotó a károsultak jogvédelmét kívánta biztosítani, de az EKB-rendszer függetlenségének határaiba ütközött. Mindkét eset azt igazolja, hogy a jogállamiság nem egyetlen intézmény maximális védelmét jelenti. Hatékony jogorvoslatot kell biztosítani a befektetőknek, meg kell őrizni a büntetőeljárás lehetőségét, és közben tiszteletben kell tartani az uniós monetáris rendszer intézményi autonómiáját.

9. Technikai szerződésszegés és jogállamisági relevancia

Szlovénia ellen – mint valamennyi tagállam ellen – számos olyan eljárás indul, amely irányelvek késedelmes vagy hiányos átültetésére vonatkozik. A C-628/18. és C-631/18. sz. MiFID II-ügyekben például az EUB 2021-ben a pénzügyi piacokról szóló uniós szabályok átültetésének elmulasztása miatt állapított meg kötelezettségszegést és pénzügyi szankciót. Ezek komoly uniós jogsértések, de nem bizonyítják a bírói függetlenség vagy a demokratikus fékek rendszerszintű lebontását.

A megkülönböztetés a negyedik kutatási kérdéshez alapvető. Egy tagállam teljes kötelezettségszegési ügyszámát az irányelvek mennyisége, a közigazgatás kapacitása, az adott gazdaság ágazati szerkezete, a korábbi ügyek lezárási sebessége és a Bizottság tárgyi prioritásai egyaránt befolyásolják. Ha a technikai átültetési ügyeket összeadjuk az EUSZ 19. cikkére, az EUMSZ 325. cikkére vagy a Charta 47. cikkére épülő eljárásokkal, a kapott szám nem méri a jogállamisági bánásmód ideológiai elfogultságát.

A szlovén dossziéban a C-316/19. sz. ügy jogállamisági relevanciája az intézményi autonómia, a törvényes nyomozás és a lojális együttműködés egyensúlya. A MiFID II-ügyek relevanciája ezzel szemben a jogalkotási teljesítés. Mindkettő az EUMSZ 258. cikke alapján jutott bíróság elé, de tárgyuk, mércéjük és alkotmányos súlyuk eltér.

10. A 2020–2022 közötti kormányzás és a belső alkotmányos kontroll

Janez Janša 2020–2022 közötti kormányzása alatt a Covid–19-járvány kezelése a végrehajtó hatalom gyors és széles körű rendeletalkotásához vezetett. Kogovšek Šalamon elemzése szerint több korlátozásnak nem volt megfelelő törvényi alapja, egyes intézkedések aránytalanul érintették az alapjogokat, a kormányzat pedig a rendeleti kormányzást politikai és intézményi konfliktusokkal kapcsolta össze. A szlovén Alkotmánybíróság több intézkedést megsemmisített vagy alkotmányellenesnek nyilvánított, és ezzel tényleges belső korlátként működött (Kogovšek Šalamon 2025.215–240).

A közszolgálati média finanszírozása, a hírügynökség helyzete, az újságírókat érő politikai támadások és a civil társadalommal folytatott konfliktusok az éves uniós jelentésekben is megjelentek. Ezek a fejlemények részben illeszkedtek a szuverenista, az uniós és nemzetközi ellenőrzést politikailag vitató kormányzási stílushoz. Mégsem következett belőlük automatikusan EUMSZ 258. cikk szerinti rendszerszintű per. A monitoring, a politikai kritika és a tételesen peresíthető uniós jogsértés közötti különbség Szlovéniában végig látható maradt.

Ez két irányban is cáfolja az egyszerű narratívákat. Egyrészt a politikailag illiberálisnak minősített kormányzati gyakorlat valós, dokumentált alapjogi és intézményi kockázatokat teremthetett. Másrészt az Unió nem alakított minden ilyen kritikát kötelezettségszegési keresetté, és a nemzeti Alkotmánybíróság több esetben maga biztosította a korrekciót. A szubszidiaritás gyakorlati értelme éppen az, hogy a hazai jogorvoslat működése csökkenti a közvetlen uniós beavatkozás szükségességét.

11. A 2026. évi igazságszolgáltatási helyzet

A 2026. évi országjelentés kiterjedt igazságügyi reformról számolt be. A Legfelsőbb Bíróság bíráinak kinevezése a parlamenttől a Bírói Tanácshoz került; a tanácsi döntéseket indokolni kell, és bírói felülvizsgálat áll rendelkezésre. A tanácstagok hatéves, meg nem újítható mandátuma és a választási szabályok részletezése a függetlenség és az átláthatóság irányába mutat. A bírák parlamenti elmozdítását bírói jogorvoslat alá helyezték, a fegyelmi tényállásokat pedig pontosították (Európai Bizottság 2026.2–6).

Maradtak azonban kockázatok. A bírósági elnökök részt vehetnek a Bírói Tanács kinevezési tanácskozásaiban, ami növelheti a hierarchikus belső befolyást. A 2027. január 1-jétől hatályos bírósági térkép a 44 helyi és 11 kerületi bíróságot 11 kerületi bíróságba szervezi, a földrajzi egységek fenntartásával. A szakosodás és az egyenletesebb munkateher legitim cél, de a még hiányzó részletes eljárási szabályok jogbiztonsági problémát okozhatnak. Az automatikus ügyelosztás teljes bevezetésének 2029-es határideje azt jelzi, hogy a manuális vagy

alfabetikus módszerekből fakadó kockázat még nem szűnt meg teljesen (Európai Bizottság 2026.4–8).

A bírói függetlenség lakossági megítélése 2026-ban 59%, a vállalkozások körében 55% volt, mindkettő javulás a 2022-es 49%-hoz képest. A hatékonysági kép vegyes – 2025-ben a beérkező ügyek száma csökkent, a teljes hátralék mégis mintegy 3%-kal nőtt; polgári ügyben az első tárgyalásig akár 21, kereskedelmi ügyben 16 hónap telhet el. A pénzmosási ügyek átlagos időtartama 739, a korrupciós ügyeké 597 nap volt, ami az uniós összehasonlításban is hosszú (Európai Bizottság 2026.6–9).

Az Alkotmánybíróság ezzel szemben mintegy 25%-kal csökkentette hátralékát. Az alkotmányossági felülvizsgálatok átlagosan 456, az alkotmányjogi panaszok 379 napig tartottak; 2025 végén 874 ügy volt folyamatban, és csak 27 volt két évnél régebbi (Európai Bizottság 2026.8–9). A számok arra figyelmeztetnek, hogy a függetlenség formális garanciái mellett az időszerű döntéshez való jog és a bíróságok működési kapacitása is jogállamisági standard.

12. Korrupcióellenes keret és az uniós pénzügyi érdekek

Szlovénia 2025. évi korrupcióérzékelési pontszáma 58/100 volt; az ország a tagállamok között a 15., globálisan a 41. helyen állt. A Bizottság csak korlátozott további előrelépést látott a nyomozásokban, és közepes szintű eredményt az ügyészi, illetve jogerős bírósági szakaszban, ideértve a magas szintű korrupciót is (Európai Bizottság 2026.9–14).

2025-ben az ügyészek 138 bírói nyomozást és 104 vádemelést kezdeményeztek; a bíróságok 44 korrupciós ügyben hoztak elsőfokú döntést. Az összesített adatot azonban három nagy ügy jelentősen megemelte, ezért a nyers esetszám nem bizonyít tartós intézményi teljesítményt. A rendőrség mintegy harminc szakosodott nyomozóval dolgozott, miközben saját becslése szerint hozzávetőleg százra volna szükség. Az Európai Ügyészséggel való együttműködést ugyanakkor a jelentés megfelelőnek értékelte (Európai Bizottság 2026.10–13).

A Korrupciómegelőzési Bizottság erőforrásai stabilak, de a szerv szerint perek és politikai nyomás gyengítik hitelességét. A 2026. január 1-jétől hatályos közszolgálati törvény egységesítette az összeférhetetlenségi szabályokat. A bejelentővédelmi rendszer használata nőtt – 2025-ben 23 személy kapott védett státuszt, szemben a megelőző két év összesen hét esetével; ugyanakkor 212 önkormányzatból 66 még nem hozott létre belső bejelentési csatornát (Európai Bizottság 2026.13–16).

A közbeszerzés külön kockázati terület. A vállalkozások 30%-a jelezte, hogy korrupció akadályozta közbeszerzésben való részvételét, az egyajánlatos eljárások aránya pedig 44% volt

az uniós 27%-os átlaggal szemben (Európai Bizottság 2026.14–16). Ha az ilyen hiányosságok uniós forrásokat érintenek, az általános kormányzási kritika tételes kapcsolópontot kap az EUMSZ 325. cikkében, a PIF-joganyagban, az EPPO-rendeletben és adott esetben a feltételességi rendeletben.

13. Médiapluralizmus, információszabadság és civil tér

A médiaszabályozó alapvetően függetlenül működik, de erőforráshiánnyal küzd; vezetőjének és tanácsának kinevezésében a kormány közvetlen szerepe továbbra is aggályt kelt. A közszolgálati média finanszírozási nehézségei csak részben enyhültek. Az európai médiaszabadságról szóló rendelet hatályosulásával e kérdések egy része már nem kizárólag ajánlási, hanem közvetlen uniós jogi végrehajtási kérdés lehet (Európai Bizottság 2026.16–20).

A médiapiac koncentrált. A 2026. évi jelentésben idézett Médiapluralizmus Monitor nagyon magas kockázatot jelzett a szolgáltatói pluralitás, magas kockázatot a gazdasági életképesség és a szerkesztői függetlenség terén. Az új médiatörvény a tulajdonosi és tényleges tulajdonosi adatbázissal, az állami hirdetések átláthatóságával és a koncentráció értékelésével közelít az uniós szabályokhoz, de a versenyhatóság központi szerepe és a médiahatóság gyenge bevonása szakmai kritikát kapott (Európai Bizottság 2026.16–19).

Az információszabadság jogi kerete kedvező, a gyakorlatban azonban késedelmek fordulnak elő; az újságírók a megtámadott ügyek több mint felében sikerrel jártak. A parlament 2026. január 28-án elfogadta az anti-SLAPP törvényt, februártól pedig az igazságügyi minisztériumban kapcsolattartó pont működik. Az újságírói szervezetek függetlenebb intézményt tartanának megfelelőnek. A két Európa tanácsi és kilenc Mapping Media Freedom-riasztás arra utal, hogy a jogi reform mellett a gyakorlati biztonság továbbra is figyelmet igényel (Európai Bizottság 2026.18–21).

Az ombudsman „A” státuszú nemzeti emberi jogi intézmény, de a vezetői poszt csaknem egy évig betöltetlen volt, mielőtt 2026. február 3-án új biztost választottak. A hivatal mintegy 6500 üggyel foglalkozott, miközben 253, különösen jelentős korábbi ajánlása maradt teljesen vagy részben végrehajtatlan (Európai Bizottság 2026.21–23). Ez jól példázza a monitoring korlátját – a független intézmény léte nem garantálja ajánlásainak követését, a végrehajtás elmaradása azonban önmagában még nem minden esetben alapoz meg kötelezettségszegési keresetet.

14. Objektív standardok és intézményi motivációk

A szlovén ügyek alapján az „objektív standard vagy politikai motiváció” szembeállítása túl merev. Az EKB irattárának sérthetetlenségét a Szerződés, a 7. jegyzőkönyv és az EUB

autonóm értelmezése olyan pontossággal rögzítette, amely bírósági bizonyítást és ellenőrzést tesz lehetővé. A dokumentum funkcionális kapcsolata az ESCB feladataival, a lefoglalás terjedelme, az EKB hozzáférése és az együttműködés tényleges lépései bizonyítható tények voltak. A Bizottság keresete felett független bíróság döntött, és az érvelés nem maradt politikai deklaráció szintjén.

Ugyanakkor a Bizottság az EUMSZ 258. cikkében széles mérlegelést élvez – eldönti, mely ügyet, mikor és milyen jogalappal visz tovább. A nyitott fogalmak – függetlenség, hatékony jogvédelem, kellően közvetlen költségvetési kapcsolat – értelmezése sem mechanikus. Az intézményi motivációk között ezért jogszerűen megjelenhet az uniós jog egységessége, az EKB hitelessége, a tagállami bíróságok közötti kölcsönös bizalom, a költségvetés védelme, a belső piac kiszámíthatósága és a jogsértés gyors megszüntetésének esélye.

Politikai torzítás akkor volna kimutatható, ha a Bizottság összehasonlítható jogsértéseket következetesen eltérően kezelne, az eltérést pedig a jogsértés súlya, tartama, együttműködési készség vagy bizonyíthatósága nem magyarázná. Ennek vizsgálatához döntés-előkészítési adatok, tárgy szerinti ügycsoportok és megfelelő kontrolltagállamok szükségesek. A jogállamisági jelentés minőségi megállapításai önmagukban nem alkalmasak ilyen oksági állítás bizonyítására, de lehetővé teszik a jogi és intézményi környezet összehasonlítását.

A szlovén országfejezet két 2026. évi ajánlása – a korrupciós ügyekben, különösen magas szinten, meggyőző nyomozási-vádemelési és jogerős ítélkezési eredmények kialakítása, valamint az újságírók védelmének szélesítése – kimeneti standardot fogalmaz meg. Nem írja elő egyetlen intézmény pontos szervezetét, hanem a tényleges eredményt és a védelem hatékonyságát kéri számon. Ez rugalmas, de a számszerű és minőségi indikátorok megválasztása miatt vitatható is; ezért az ajánlást nem szabad összetéveszteni egy EUB által megállapított jogsértéssel.

15. Kimutatható-e konzervatív–szuverenista diszproporció?

Szlovénia fontos ellenpéldát ad az egyszerű politikai szelekciós hipotézishez. A C-316/19. sz. ügy alapjául szolgáló lefoglalás 2016-ban, Miro Cerar kormányzása alatt történt, a keresetet pedig 2019-ben indították meg. Az ügy tehát időben és tárgyában sem a 2020–2022 közötti Janša-kormány szuverenista konfliktusaihoz kapcsolódott. A Bizottság ugyanazzal a tételes mércével védte volna az EKB irattárát bármely tagállam nyomozó hatóságával szemben.

A Janša-korszak ugyanakkor azt mutatja, hogy a politikai irány és a jogállamisági kockázat összefügghet. A rendeleti kormányzás, a közmédia pénzügyi nyomás alá helyezése,

az újságírók delegitimálása és a független intézményekkel folytatott tartós konfliktus olyan intézkedéscsomag volt, amely érdemi uniós monitoringot indokolt. Az ideológia azonban itt sem önálló jogalap – az értékelés közvetlen tárgya a jogalkotási felhatalmazás, az alapjogi arányosság, a média autonómiája és a fékek működése volt (Kogovšek Šalamon 2025.215–240).

Az is jelentős, hogy Szlovénia ellen nem indult EUSZ 7. cikk szerinti eljárás, és nem alakult ki a lengyel fegyelmi rendszerhez hasonló, egymásra épülő EUSZ 19. cikkes per- és ideiglenesintézkedés-sorozat. Az eljárási különbség összhangban áll azzal, hogy az uniós intézmények eltérően kezelték a részben belső kontrollal korrigált konfliktusokat és a több igazságszolgáltatási intézkedést érintő ügycsoportokat.

Mindez nem zárja ki a Bizottság politikai prioritásainak vagy kettős mércéjének lehetőségét. A diszproporció tesztje azonban nem az, hogy egy szuverenista kormány több kritikát kap-e, hanem az, hogy azonos jogsértési profil mellett kap-e több vagy súlyosabb jogi eljárást. Szlovénia alapján a közvetlen magyarázó változó az intézkedés tartalma, uniós jogi kapcsolópontja, tartama és a tagállami korrekció működése; a kormány ideológiája legfeljebb közvetett háttértényező.

Következtetések

Szlovénia alapján az uniós jogállamisági fellépés három rétege különíthető el. Az első a tételesen kikényszeríthető kötelezettség – ilyen volt az EKB irattárának sérthetetlensége és a lojális együttműködés a C-316/19. sz. ügyben. A második a bíróilag konkretizált szerződéses standard, különösen az EUSZ 19. cikke és a Charta 47. cikke szerinti független, hatékony jogvédelem. A harmadik a monitoring és ajánlás, amely részletesen azonosítja az igazságszolgáltatás, a korrupcióellenes végrehajtás, a média és a fékek problémáit, de önmagában nem egyenlő a szerződésszegés bírósági megállapításával.

A standardok nem teljesen zártak, de nem is puszta politikai jelszavak. A jogforrás, a bírói teszt, a tényállási kapcsolópont, az arányosság és a jogorvoslat együttesen objektiválhatja alkalmazásukat. A legnagyobb legitimációs kockázat nem a nyitott fogalom puszta léte, hanem az átláthatatlan ügykiválasztás és az összehasonlítható helyzetek indokolatlanul eltérő kezelése.

A szlovén tapasztalat nem igazolja, hogy az Unió kizárólag vagy automatikusan a konzervatív–szuverenista kormányokat célozza. A legfontosabb marasztaló per nem ilyen kormányzati időszakhoz kötődött, a Janša-kormány alatti dokumentált problémák pedig nem vezettek rendszerszintű kötelezettségszegési eljárássorozathoz. A helyes empirikus kutatás országonként és ügytípusonként különíti el a technikai átültetést, a konkrét intézményi

autonómiasértést és a rendszerszintű jogállamisági ügyet, majd az eljárási intenzitást az intézkedések tartalmával és a tagállami korrekcióval együtt hasonlítja össze.

Szlovénia végül azt is megmutatja, hogy a többszintű jogállamiság nem nullaösszegű szuverenitási küzdelem. A nemzeti Alkotmánybíróság, az EUB, a Bizottság, az EKB és a hazai bíróságok eltérő feladatot látnak el. A rendszer akkor működik jogállami módon, ha mindegyik intézmény jogi normák által meghatározott határok között jár el, döntését indokolja, a másik szint legitim funkcióját figyelembe veszi, és hozzáférhető jogorvoslatot biztosít.

Záró következtetések

A vizsgálat arra irányult, hogy a jogállamisággal összefüggő kötelezettségszegési eljárások milyen követelményeken alapulnak, ezek mely uniós normákból vezethetők le, és az eljárások gyakorlatában kimutatható-e a tagállami kormányok politikai irányultságához kapcsolódó eltérés. Az országtanulmányok alapján az eljárások megindítása minden esetben valamely meghatározható uniós kötelezettség megsértéséhez kapcsolódott. A Bizottság a kereseteket az EUSZ 2. és 19. cikkére, az EUMSZ egyes rendelkezéseire, az Alapjogi Charta követelményeire, valamint a másodlagos uniós jog szabályaira alapította. Az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek önmagukban kevéssé részletesek, tartalmukat az Európai Unió Bíróságának ítélkezése, a Bizottság gyakorlata és az egyes szakpolitikai normák együttesen alakították ki.

A jogállamisági követelmények érvényesítésében az EUSZ 19. cikke és az Alapjogi Charta 47. cikke kapott meghatározó szerepet. A Bíróság e rendelkezések alapján az uniós jog hatálya alá vonta a tagállami igazságszolgáltatás olyan szervezeti kérdéseit is, amelyek szabályozása eredetileg a tagállamok hatáskörébe tartozott. A bírói függetlenség, az elmozdíthatatlanság, a fegyelmi felelősség és a hatékony bírói jogvédelem ezért már nem kizárólag tagállami alkotmányjogi kérdésként jelenik meg. Ezek a követelmények az uniós jog alkalmazását biztosító tagállami bíróságok működéséhez kapcsolódó kötelezettségekké váltak. Az objektív standardok hiánya tehát nem teljes. A probléma inkább abból ered, hogy a szerződések általános rendelkezéseinek tartalma jelentős részben az ítélkezés során konkretizálódott, miközben e konkretizálás egyúttal az uniós ellenőrzés terjedelmét is bővítette.

A Bizottság eljárási mérlegelése önálló jelentőséggel bír. A Bíróság a Star Fruit ügyben kimondta, hogy a Bizottság nem köteles minden tudomására jutott jogsértés miatt eljárást indítani, és az eljárás megindítását magánszemély sem követelheti ki (Star Fruit, C-247/87, 11–12. pont). Várnay Ernő elemzése szerint a Bizottság dönthet arról, hogy mely jogsértést, mely tagállammal szemben és milyen időpontban visz tovább, miközben mérlegelésében az erőforrások, a várható megfelelés és politikai megfontolások is szerepet kaphatnak (Várnay 2015.836–861). A Bizottság 2017-es közleménye ugyancsak stratégiai jogérvényesítésről rendelkezik. Eszerint az ügyek kiválasztásakor figyelembe kell venni az uniós szakpolitikai célokra gyakorolt hatást, a jogsértés rendszerszintű jelentőségét és az eljárással elérhető eredményt (Európai Bizottság 2017.15–16). A Bizottság ezért nem minden jogsértést kezel azonos módon, hanem rangsorolja az ügyeket, és az eljárási eszközöket saját szakpolitikai céljaihoz is igazítja.

Pokol Béla e mérlegelési lehetőséget az uniós hatalmi szerkezet tágabb összefüggésében vizsgálja. Álláspontja szerint a Bizottság és a Bíróság hatásköreinek összekapcsolása lehetővé

teszi, hogy a Bizottság a Bíróság eljárásain keresztül folytasson politikai célokat szolgáló tevékenységet. A két intézmény együttműködéséből olyan politikai és jogérvényesítési stratégia alakulhat ki, amely az integrációval szemben ellenálló tagállamok szakpolitikáinak megváltoztatását is elősegítheti (Pokol 2019.88). Pokol szerint az eljárás megindításának kilátásba helyezése önmagában is alkalmas lehet arra, hogy a tagállam a Bizottság által kívánt irányban módosítsa belső szabályozását. A Bizottság a Bírósághoz fordulva olyan követelmények érvényesítésére is törekedhet, amelyek elfogadásához a Tanácsban nem sikerült megfelelő politikai támogatást szereznie (Pokol 2019.89–91).

Pokol megállapításai több korábbi kutatással is összhangban állnak. Susanne K. Schmidt kimutatta, hogy a Bizottság a szerződések őreként rendelkezésére álló eljárásokat a tanácsi döntéshozatal befolyásolására is felhasználhatja. A kötelezettségszegési eljárás veszélye megváltoztatja a politikai megállapodás elmaradásának következményeit, és ezzel olyan tanácsi döntést is előmozdíthat, amely pusztán a Bizottság kezdeményezési jogára támaszkodva nem jött volna létre (Schmidt 2000.37–61). Höpner kutatása olyan eseteket azonosított, amelyekben a Bizottság a sikertelen politikai alku után bírósági úton törekedett az eredeti cél elérésére, az eljárások egymást követő megindításával megbontotta a tagállami ellenállást, illetve az eljárás veszélyével módosította a tagállamok tárgyalási helyzetét (Höpner 2014.14–18). Blauberger elemzése szerint a további perek és pénzügyi következmények kockázata a konkrét ítélet végrehajtásánál szélesebb, előzetes tagállami reformokat is kiválthat (Blauberger 2013.181–196).

A jogállamisági ügyekben az egyedi jogsértések összekapcsolása különös jelentőséget kapott. A rendszerszintű kötelezettségszegési eljárás elmélete abból indul ki, hogy több önálló tagállami intézkedés együttesen olyan kormányzati gyakorlatot jeleníthet meg, amelyet az egyes intézkedések elkülönült vizsgálata nem mutat meg. Scheppele, Kochenov és Grabowska-Moroz szerint az eljárás ebben a formában nemcsak a jogsértő rendelkezéseket, hanem az azok mögött álló politikai szándékot és magatartási mintát is vizsgálhatja (Scheppele–Kochenov–Grabowska-Moroz 2020.3–121). Ez a megközelítés lehetővé teszi, hogy a Bizottság a bírósági kinevezésekre, a fegyelmi rendszerre, a médiaszabályozásra, a civil szervezetekre vagy az egyetemek működésére vonatkozó intézkedéseket egy általános jogállamisági folyamat részeként mutassa be. Az összekapcsolás megnöveli az eljárás politikai hatását, mert a vita tárgya már nem egyetlen rendelkezés, hanem a kormányzati politika egészének iránya lesz.

A szuverenista politika és az eljárások koncentrációja közötti kapcsolat ebben a keretben értelmezhető. A szuverenista kormányok rendszerint tágabban határozzák meg a tagállami önállóság körét, vitatják az uniós intézmények hatáskörértelmezését, és egyes

területeken korlátozni kívánják az uniós jog elsőbbségéből fakadó következményeket. Az ilyen politika ezért több olyan intézkedést hozhat létre, amely összeütközésbe kerül az uniós intézmények által követett integrációs felfogással. A konfliktus a bírói szervezet, a migráció, a felsőoktatás, a médiaszabályozás, a civil szervezetek és az alkotmányos identitás területén egyaránt megjelenhet. Az eljárások koncentrációja részben abból következik, hogy ezek a kormányok nem elszigetelt végrehajtási hibákat követnek el, hanem tudatosan vállalnak vitát az uniós hatáskörök terjedelméről. A Bizottság ezért az egyes intézkedéseket könnyebben értelmezheti egy összefüggő, rendszerszintű folyamat elemeiként.

A rendelkezésre álló összehasonlító vizsgálatok nem adnak egységes választ arra, hogy az euroszkeptikus vagy szuverenista kormányokkal szemben általában több eljárás indul-e. Zhelyazkova és Schrama kutatásában az eljárás megindításának valószínűsége az erősen euroszkeptikus kormányok esetében magasabb volt, mint az integrációpárti kormányoknál. A szerzők szerint ez arra is utalhat, hogy a Bizottság az eljárást az euroszkeptikus kormánnyal szembeni belpolitikai mozgósítás támogatására használja. Ugyanakkor ezt nem tekintik bizonyított, általános magyarázatnak, és felhívják a figyelmet a magyar és a lengyel jogállamisági ügyekben tapasztalt korábbi bizottsági tartózkodásra is (Zhelyazkova–Schrama 2024.2684–2687). Haag, Hurka és Kaplaner ezzel szemben azt állapította meg, hogy összetett szabályozási környezetben az euroszkeptikus kormányokkal szemben kevesebb eljárás indult. Ennek oka lehet, hogy a Bizottság kerüli azokat a bizonytalan kimenetelű pereket, amelyek elvesztése politikai előnyt biztosítana az érintett kormánynak (Haag–Hurka–Kaplaner 2025.670–671).

Az eljárások politikai jellege tehát nem kizárólag a fellépésben, hanem a fellépés elmaradásában és időzítésében is megmutatkozik. Cheruvu szerint a Bizottság késleltetheti az ügy továbbvitelét, ha olyan kormányváltást vár, amely után nagyobb esélyt lát az önkéntes megfelelésre (Cheruvu 2022.375–397). Kelemen és Pavone pedig azt mutatta ki, hogy a Bizottság 2004 után számos területen visszafogta a jogérvényesítést, mert nem kívánta veszélyeztetni a tagállamok támogatását saját jogalkotási programjához. A politikai mérlegelés ezért nem szükségképpen szigorúbb fellépést eredményez. Egyes esetekben éppen a politikai konfliktus elkerülését és a jogsértés átmeneti eltűrését alapozza meg (Kelemen–Pavone 2023.779–825).

A Bizottság és a Bíróság kapcsolatát sem indokolt minden ügyben egységesen működő, előre összehangolt fellépésként leírni. Mandujano Manriquez és Pavone a 2010 és 2023 közötti jogállamisági ügyek vizsgálata alapján arra jutott, hogy a Bizottság több időszakban következetlen kezdeményezőnek bizonyult. Számos esetben a Bíróság jogértelmezése nyitotta

meg az utat a későbbi bizottsági fellépés előtt. A két intézmény működése erősítheti egymást, de ebből nem következik, hogy minden jogállamisági ügy egy közösen kialakított stratégia végrehajtása lenne (Mandujano Manriquez–Pavone 2025.444–473).

A kötelezettségszegési eljárás ezért nem írható le sem politikailag semleges szerződésőrzésként, sem bizonyíték nélkül működő politikai szankcióként. Az eljárás minden egyes esetben meghatározott uniós kötelezettség megsértésére épül, de az ügyek kiválasztása, időzítése, összekapcsolása és továbbvitele széles bizottsági mérlegeléstől függ. A politikai hatás nem a jogalap hiányából, hanem az eljárási napirend feletti ellenőrzésből ered. A Bizottság dönti el, hogy egy tagállami intézkedés elszigetelt végrehajtási problémaként marad-e fenn, vagy az uniós értékeket érintő, rendszerszintű ügy részévé válik.

A szuverenista kormányokkal szembeni eljárási koncentráció ezért nem tekinthető önmagában politikai diszkrimináció bizonyítékának. Megalapozott viszont az a következtetés, hogy az integráció határait vitató kormányzati programok több és tartósabb konfliktust hoznak létre az uniós intézményekkel, és e konfliktusokat a Bizottság szélesebb rendszerszintű keretben kezelheti. A kötelezettségszegési eljárás ilyen esetekben az uniós jog érvényesítése mellett az integráció elfogadott irányának fenntartását is szolgálja. A szuverenista politika nem formális eljárási ok, de a jogsértések kiválasztására, összekapcsolására és eszkalációjára ható informális tényező lehet. Ebben az értelemben az eljárás a tagállami önállóság határáról folyó politikai konfliktust uniós bírósági eljárássá alakítja, és az integrációval szemben ellenálló kormányokra intézményi, pénzügyi és szabályozási nyomást gyakorol.

Bibliográfia

Pokol Béla (2019): Európai jurisztokrácia. Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

Schmidt, Susanne K. (2000): Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. European Union Politics, 1(1), 37–61. DOI: 10.1177/1465116500001001003.

Höpner, Martin (2014): Wie der Europäische Gerichtshof und die Kommission Liberalisierung durchsetzen. Befunde aus der MPIfG-Forschungsgruppe zur Politischen Ökonomie der europäischen Integration. MPIfG Discussion Paper 14/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Blauberger, Michael (2013): Begrenzte Regeleinhaltung oder vorauseilender Gehorsam? Nationale Reaktionen auf die Rechtsprechung des EuGH. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 42(2), 181–196.

Zhelyazkova, Asya – Schrama, Reini (2024): When Does the EU Commission Listen to Experts? Analysing the Effect of External Compliance Assessments on Supranational Enforcement in the EU. Journal of European Public Policy, 31(9), 2663–2691. DOI: 10.1080/13501763.2023.2214582.

Haag, Maximilian – Hurka, Steffen – Kaplaner, Constantin (2025): Policy Complexity and Implementation Performance in the European Union. Regulation & Governance, 19(3), 656–674. DOI: 10.1111/rego.12580.

Cheruvu, Sivaram (2022): When Does the European Commission Pursue Noncompliance? European Union Politics, 23(3), 375–397. DOI: 10.1177/14651165221087635.

Mandujano Manriquez, Mauricio – Pavone, Tommaso (2025): Follow the Leader: The European Commission, the European Court of Justice, and the EU's Rule of Law Revolution. Journal of European Public Policy, 32(2), 444–473. DOI: 10.1080/13501763.2024.2336125.

Európai Bizottság (2017): EU Law: Better Results through Better Application. 2017/C 18/02, C/2016/8600. HL C 18., 2017. január 19., 10–20.

Európai Unió Bírósága (1989): Star Fruit Company SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága, C-247/87, 1989. február 14., ECLI:EU:C:1989:58.

Ausztria

Scheppele, Kim Lane – Kochenov, Dimitry Vladimirovich – Grabowska-Moroz, Barbara: EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by

the European Commission and the Member States of the European Union. Yearbook of European Law 39 (2020), 3–121. DOI: 10.1093/yel/yeaa012.
Bonelli, Matteo: Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. European Constitutional Law Review 18 (2022) 1, 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.
Bogdanowicz, Piotr – Schmidt, Matthias: The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU. Common Market Law Review 55 (2018) 4, 1061–1100.
Blauberger, Michael – Kelemen, R. Daniel: Can Courts Rescue National Democracy? Judicial Safeguards against Democratic Backsliding in the EU. Journal of European Public Policy 24 (2017) 3, 321–336.
Konstadinides, Theodore: Judicial Independence and the Rule of Law in the Context of Non-execution of a European Arrest Warrant: LM. Common Market Law Review 56 (2019) 3, 743–770.
Peers, Steve – Costa, Marios: The Old Dog Learns New Tricks: Reinvigorating Infringement Proceedings to Enhance the Effectiveness of EU Law. European Law Review 46 (2021) 2, 228–241.
Prete, Luca: The Systemic Criterion in the Use of Infringement Proceedings. German Law Journal 24 (2023), 1011–1022.
European Commission: More Responsibility in Managing the Refugee Crisis: European Commission Adopts 40 Infringement Decisions to Make European Asylum System Work (23 September 2015). Az Ausztriára is kiterjedő, 2013/32/EU és 2013/33/EU irányelvekre vonatkozó átültetési eljárás hivatalos forrása.
European Commission: November Infringement Package: Key Decisions (15 November 2023). Ebből az osztrák Aarhus-ügy és az EAW-ügy 2023-as állása rekonstruálható.
European Commission: July Infringement Package: Key Decisions (24 July 2024). Ebből az osztrák EAW-ügy indokolással ellátott véleményig jutó alakulása látható.
European Commission: 2024 Rule of Law Report – Country Chapter on the Rule of Law Situation in Austria (SWD(2024) 820 final).
European Commission: 2025 Rule of Law Report – Country Chapter on the Rule of Law Situation in Austria.
Court of Justice of the European Union: Commission v Austria (Indexation of family benefits), Case C-328/20, judgment of 16 June 2022; press release No 102/22.

Council Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, különösen az opcionális megtagadási okokra és a privilégiumokra, mentességekre vonatkozó rendelkezések.
Bonelli, Matteo – Correia de Carvalho, Mateus (2024): No Need to Look, Trust Me! Mutual Trust and Distrust in the European Arrest Warrant System. European Law Open, 3(2), 281–311. DOI: 10.1017/elo.2024.20.
Rathgeb, Philip (2024): Chauvinist and Familialist Insider Protection in Continental Europe. In: How the Radical Right Has Changed Capitalism and Welfare in Europe and the USA. Oxford University Press, 57–80. DOI: 10.1093/oso/9780192866332.003.0004.
Konrath, Christoph – Praprotnik, Katrin (2025): Risks of Democratic Backsliding in Austria. In: Barlai, Melani – Griessler, Christina E. – Herbers, Martin R. – Bos, Ellen – Filzmaier, Peter – Hainzl, Christina (szerk.): Democratic Backsliding in Europe. Baden-Baden: Nomos, 103–128.

Belgium

Bonelli, M. (2022) Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. European Constitutional Law Review, 18(1), 30–58.
Scheppele, K. L., Kochenov, D. V. & Grabowska-Moroz, B. (2021) EU Values Are Law after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions. Yearbook of European Law, 40(1), 3–75.
Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről.
Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/800 irányelve (2016. május 11.) a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról.
Európai Bizottság (2021a) June infringements package: key decisions. Belgium – independence of the data protection authority.
Európai Bizottság (2021b) November infringements package: key decisions. Belgium – independence of the data protection authority.
Európai Bizottság (2025) 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Belgium.

Bulgária

Andersen, S. S. (2013) The Enforcement of EU Law: The Role of the European Commission. Oxford University Press.

Bonelli, M. (2022) Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. European Constitutional Law Review, 18(1), 30–58.
Prete, L. (2020) The Systemic Criterion in the Use of Infringement Proceedings. German Law Journal, 21(1), 1–41.
Prete, L. & Smulders, B. (2010) The Coming of Age of Infringement Proceedings. Common Market Law Review, 47, 9–61.
Scheppele, K. L., Kochenov, D. V. & Grabowska-Moroz, B. (2021) EU Values Are Law after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions. Yearbook of European Law, 40(1), 3–75.
Weingerl, V. & Tratnik, M. (2020) The End of Citizenship by Investment Programmes in Cyprus, Bulgaria and Malta? Lexonomica, 12(1), 103–118.
Európai Bizottság (2018–2023) Kötelezettségszegési csomagok Bulgáriát érintő határozatai, különösen INFR(2018)2268, INFR(2022)1191, INFR(2022)0414 és INFR(2023)2064.
Európai Bizottság (2025) 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Bulgaria.

Ciprus

Bonelli, Matteo (2022): Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. European Constitutional Law Review, 18(1), 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.
de la Feria, Rita – Foy, Richard (2016): Italmoda: the birth of the principle of third-party liability for VAT fraud. British Tax Review, 2016/3, 270–280.
Prete, Luca – Smulders, Ben (2010): The Coming of Age of Infringement Proceedings. Common Market Law Review, 47(1), 9–61. DOI: 10.54648/COLA2010003.
Scheppele, Kim Lane – Kochenov, Dimitry Vladimirovich – Grabowska-Moroz, Barbara (2021): EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. Yearbook of European Law, 39(1), 3–121. DOI: 10.1093/yel/yeaa012.
Weingerl, Veronika – Tratnik, Matjaž (2019): The End of Citizenship by Investment Programmes in Cyprus, Bulgaria and Malta? Lexonomica, 12(1), 103–118. DOI: 10.18690/lexonomica.12.1.103-118.2019.
Court of Justice of the European Union: Commission v Malta, C-181/23, Judgment of 29 April 2025.

European Commission (2019): Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union, COM(2019) 12 final.
European Commission: infringement materials concerning investor citizenship schemes in Cyprus and Malta, 2020–2022.
European Commission: Rule of Law Reports – Cyprus country chapters, relevant years.

Csehország, Hollandia és Luxemburg

Bouwmeester, Maarten (2023): System Failure in the Digital Welfare State: Exploring Parliamentary and Judicial Control in the Dutch Childcare Benefits Scandal. *Recht der Werkelijkheid*, 44(2), 13–37. DOI: 10.5553/RdW/138064242023044002003.
Buben, Radek – Kouba, Karel (2023): How Czech Democracy Defies the Illiberal Trend. *Current History*, 122(842), 108–114. DOI: 10.1525/curh.2023.122.842.108.
Coman, Ramona (2014): Quo Vadis Judicial Reforms? The Quest for Judicial Independence in Central and Eastern Europe. *Europe-Asia Studies*, 66(6), 892–924. DOI: 10.1080/09668136.2014.905385.
Čuroš, Peter (2023): Attack or Reform: Systemic Interventions in the Judiciary in Hungary, Poland, and Slovakia. *Oñati Socio-Legal Series*, 13(2), 626–658. DOI: 10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1393.
de Poorter, Jurgen C. A. (2013): Constitutional Review in the Netherlands: A Joint Responsibility. *Utrecht Law Review*, 9(2), 89–105. DOI: 10.18352/ulr.229.
Gerkrath, Jörg (2019): The Constitution of Luxembourg in the Context of EU and International Law as 'Higher Law'. In: Albi, Anneli – Bardutzky, Samo (eds.): *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 221–267. DOI: 10.1007/978-94-6265-273-6_6.
Phelan, William (2016): Supremacy, Direct Effect, and Dairy Products in the Early History of European Law. *International Journal of Constitutional Law*, 14(1), 6–25. DOI: 10.1093/icon/mow006.
Přibáň, Jiří (2015): The Semantics of Constitutional Sovereignty in Post-Sovereign 'New' Europe: A Case Study of the Czech Constitutional Court's Jurisprudence. *International Journal of Constitutional Law*, 13(1), 180–199. DOI: 10.1093/icon/mov008.
Sauer, Carola (2018): *Le contrôle juridictionnel de conventionnalité et de constitutionnalité des lois au Grand-Duché de Luxembourg*. Doktori értekezés. Luxembourg: University of Luxembourg, ix + 507 oldal.

Európai Bizottság (2026a): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Czechia*. SWD(2026) 903 final, 2026. július 17.
Európai Bizottság (2026b): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in the Netherlands*. SWD(2026) 919 final, 2026. július 17.
Európai Bizottság (2026c): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Luxembourg*. SWD(2026) 916 final, 2026. július 17.
Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa (2020): Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. HL L 433 I., 2020.12.22., 1–10.
Európai Unió Bírósága (1964): *Bizottság kontra Luxemburg és Belgium*, 90/63. és 91/63. sz. egyesített ügyek, 1964. november 13., ECLI:EU:C:1964:80.
Európai Unió Bírósága (2011a): *Európai Bizottság kontra Holland Királyság*, C-157/09, 2011. december 1., ECLI:EU:C:2011:794.
Európai Unió Bírósága (2011b): *Európai Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség*, C-51/08, 2011. május 24., ECLI:EU:C:2011:336.
Európai Unió Bírósága (2018): *Európai Bizottság kontra Cseh Köztársaság*, C-575/16, 2018. március 15., ECLI:EU:C:2018:186.
Európai Unió Bírósága (2018a): *Associação Sindical dos Juízes Portugueses kontra Tribunal de Contas*, C-64/16, 2018. február 27., ECLI:EU:C:2018:117.

Dánia

Bonelli, Matteo: Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. European Constitutional Law Review, 18(1), 2022, 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.
Gualco, Elena: “Clash of Titans 2.0”. From Conflicting EU General Principles to Conflicting Jurisdictional Authorities: The Court of Justice and the Danish Supreme Court in the Dansk Industri Case. European Papers, 2(1), 2017, 223–229. DOI: 10.15166/2499-8249/124.
Jensen, Michael Hansen – Skovgaard-Petersen, Henrik: Constitutional Law, Denmark. European Review of Public Law, 23(2), 2011, 641–657.
Kjeldgaard-Pedersen, Astrid – Grønved Nielsen, Rasmus: Case Note on the Supreme Court of Denmark’s Judgment in Green Desert. Nordic Journal of International Law, 91(3), 2022, 349–354. DOI: 10.1163/15718107-91030002.
Madsen, Mikael Rask – Olsen, Henrik Palmer – Šadl, Urška: Competing Supremacies and Clashing Institutional Rationalities: The Danish Supreme Court’s Decision in the Ajos Case

and the National Limits of Judicial Cooperation. European Law Journal, 23(2), 2017, 140–150. DOI: 10.1111/eulj.12215.
Næsborg-Andersen, Ayo: To Retain or (not) to Retain Data? The Danish Case. In: Kosta, Eleni – Kamara, Irene (eds.): Data Retention in Europe and Beyond: Law and Policy in the Aftermath of an Invalidated Directive. Oxford University Press, 2025, 237–250. DOI: 10.1093/9780191998980.003.0017.
Nielsen, Ruth – Tvarnø, Christina D.: Danish Supreme Court Infringes the EU Treaties by Its Ruling in the Ajos Case. Europarättslig Tidskrift, 2017/2, 303–326.
Prete, Luca – Smulders, Ben: The Coming of Age of Infringement Proceedings. Common Market Law Review, 47(1), 2010, 9–61. DOI: 10.54648/COLA2010003.
Rytter, Jens Elo – Wind, Marlene: In Need of Juristocracy? The Silence of Denmark in the Development of European Legal Norms. International Journal of Constitutional Law, 9(2), 2011, 470–504. DOI: 10.1093/icon/mor039.
Scheppele, Kim Lane – Kochenov, Dimitry V. – Grabowska-Moroz, Barbara: EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. Yearbook of European Law, 39, 2020, 3–121, közzétéve 2021-ben. DOI: 10.1093/yel/yeaa012.
Šadl, Urška – Mair, Sabine: Mutual Disempowerment: Case C-441/14 Dansk Industri, Acting on Behalf of Ajos A/S v Estate of Karsten Eigil Rasmussen and Case No. 15/2014. European Constitutional Law Review, 13(2), 2017, 347–368. DOI: 10.1017/S1574019617000116.
European Commission: Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Denmark. Releváns éves országfejezetek.
Court of Justice of the European Union: Dansk Industri (DI), acting on behalf of Ajos A/S v Estate of Karsten Eigil Rasmussen, C-441/14, EU:C:2016:278.
Højesteret: DI, acting on behalf of Ajos A/S v Estate of A, Case 15/2014, judgment of 6 December 2016.
Európai Unió Bírósága (2010): Ingeniørforeningen i Danmark, Ole Andersen kontra Region Syddanmark, C-499/08, 2010. október 12., ECLI:EU:C:2010:600.

Észtország

Ernits, Madis – Ginter, Carri – Laos, Saale – Allikmets, Marje – Tupay, Paloma Krõõt – Värk, René – Laurand, Andra (2019): The Constitution of Estonia: The Unexpected Challenges of Unlimited Primacy of EU Law. In: Albi, Anneli – Bardutzky, Samo (eds.): *National*

Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. The Hague: T.M.C. Asser Press, 887–950. DOI: 10.1007/978-94-6265-273-6_19.

Ginter, Carri (2013): Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty. *European Constitutional Law Review*, 9(2), 335–354. DOI: 10.1017/S1574019612001174.

Hartwell, Christopher A. – Urban, Mateusz (2021): Burning the Rechtsstaat: Legal Institutions and Protection of the Rule of Law. *Journal of Institutional Economics*, 17(1), 105–131. DOI: 10.1017/S1744137420000302.

Luhamaa, Katre – Ristikivi, Merike (2022): Rebuilding the Court System of Estonia after the Communist Regime. *Juridica International*, 31, 81–89. DOI: 10.12697/JI.2022.31.05.

Perea Molleda, Rubén (2021): The ECN+ Directive and the Next Steps for Independence in Competition Law Enforcement. *Journal of European Competition Law & Practice*, 12(3), 167–180. DOI: 10.1093/jeclap/lpaa095.

Teder, Klen (2026): Failure of a Member State to Fulfil Obligations: Case C-577/23 Commission v Estonia (Directive ECN+). *Journal of European Competition Law & Practice*, 17(1), 21–23. DOI: 10.1093/jeclap/lpaf036. Online megjelenés: 2025. április 15.

Wils, Wouter P. J. (2019): Independence of Competition Authorities: The Example of the EU and its Member States. *World Competition*, 42(2), 149–170.

Európai Bizottság (2024): *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the transposition of Directive (EU) 2019/1*. Brüsszel: Európai Bizottság.

Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Estonia*. SWD(2026) 906 final, 2026. július 17.

Európai Parlament és a Tanács (2019): Az (EU) 2019/1 irányelv a tagállamok versenyhatóságainak helyzetbe hozásáról a hatékonyabb jogérvényesítés érdekében és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról. HL L 11., 2019. január 14., 3–33.

Európai Unió Bírósága (2025): *Bizottság kontra Észtország (Directive ECN+)*, C-577/23, 2025. január 23., ECLI:EU:C:2025:38.

Észt Köztársaság (1992): *Eesti Vabariigi põhiseadus* [Az Észt Köztársaság Alkotmánya].

Észt Köztársaság (2003): *Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus* [Az alkotmány kiegészítéséről szóló törvény].

Észt Kormány (2021–2024): *The Government Coalition 2021–2023*; *The Government Coalition 2023–2027*; *Prime Minister Kristen Michal and the Government Coalition*. Tallinn: Government Office.

Finnország

Dahlberg, Maija – Kantola, Anu: *Politiikan ”kuninkaantekijä” – politiikan journalismin suhde eduskunnan perustuslakivaliokuntaan*. Lakimies, 2024.

European Commission: *2026 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Finland*. Brussels, 17 July 2026.

European Court of Justice: *Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Kärntner Landesregierung and Others*, joined cases C-293/12 and C-594/12, judgment of 8 April 2014, ECLI:EU:C:2014:238.

European Court of Justice: *Tele2 Sverige AB v Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v Tom Watson and Others*, joined cases C-203/15 and C-698/15, judgment of 21 December 2016, ECLI:EU:C:2016:970.

Husa, Jaakko: *Locking in Constitutionality Control in Finland*. European Constitutional Law Review, 16(2), 2020, 249–274. DOI: 10.1017/S1574019620000139.

Lavapuro, Juha – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: *Rights-Based Constitutionalism in Finland and the Development of Pluralist Constitutional Review*. International Journal of Constitutional Law, 9(2), 2011, 505–531. DOI: 10.1093/icon/mor035.

Tuori, Kaarlo: *Constitutional Review in Finland*. In: von Bogdandy, Armin – Huber, Peter M. – Grabenwarter, Christoph (eds.): *The Max Planck Handbooks in European Public Law, Volume III: Constitutional Adjudication: Institutions*. Oxford University Press, Oxford, 2020, 183–222. DOI: 10.1093/oso/9780198726418.003.0005.

Vainio, Niklas – Miettinen, Samuli: *Telecommunications Data Retention after Digital Rights Ireland: Legislative and Judicial Reactions in the Member States*. International Journal of Law and Information Technology, 23(3), 2015, 290–309. DOI: 10.1093/ijlit/eav010.

Venice Commission: opinion concerning the constitutional guarantees of the independence of the judiciary and the prosecution service in Finland, relevant 2025–2026 materials.

Franciaország

Bonelli, Matteo (2022): Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 18(1), 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.

Charpy, Chloé (2007): The Status of (Secondary) Community Law in the French Internal Order: The Recent Case-Law of the Conseil Constitutionnel and the Conseil d’État. *European Constitutional Law Review*, 3(3), 436–462. DOI: 10.1017/S1574019607004361.

Millet, François-Xavier (2026): From Messianic Republicanism to Global Constitutionalism: The Paradigmatic Changes of French Public Law through European Law. *European Law Open*, 5(1), 276–293. DOI: 10.1017/elo.2025.10023.

Pol, Eve (2022): Le principe de l'identité constitutionnelle et la remise en question de la déférence au droit de l'Union. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae, Sectio Iuridica*, LXI, 55–60. DOI: 10.56749/annales.elteajk.2022.lxi.4.55.

Prete, Luca – Smulders, Ben (2010): The Coming of Age of Infringement Proceedings. *Common Market Law Review*, 47(1), 9–61. DOI: 10.54648/COLA2010003.

Scheppele, Kim Lane – Kochenov, Dimitry V. – Grabowska-Moroz, Barbara (2020): EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, 39, 3–121. DOI: 10.1093/yel/yeaa012.

Turmo, Araceli (2019): A Dialogue of Unequals – The European Court of Justice Reasserts National Courts' Obligations under Article 267(3) TFEU: ECJ 4 October 2018, Case C-416/17, Commission v France. *European Constitutional Law Review*, 15(2), 340–358. DOI: 10.1017/S1574019619000117.

Turmo, Araceli (2022): National Security as an Exception to EU Data Protection Standards: The Judgment of the Conseil d'État in French Data Network and Others. *Common Market Law Review*, 59(1), 203–222. Article code: COLA2022010.

Várnay, Ernő (2015): Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22(6), 836–861. DOI: 10.1177/1023263X1502200604.

Conseil constitutionnel (2004): Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique.

Conseil constitutionnel (2006): Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

Conseil constitutionnel (2021): Décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, Société Air France.

Conseil d'État (2007): Assemblée, 8 février 2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres, n° 287110.

Conseil d'État (2021): Assemblée, 21 avril 2021, French Data Network et autres, nos 393099, 394922, 397844, 397851, 424717 és 424718, ECLI:FR:CEASS:2021:393099.20210421.

Európai Bizottság (2014): *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*. COM(2014) 158 final, 2014. március 11., CELEX: 52014DC0158.

Európai Bizottság (2024): *2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in France*. SWD(2024) 810 final, 2024. július 24., CELEX: 52024SC0810.
Európai Parlament és Tanács (2020): Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. HL L 433 I., 2020.12.22., 1–10.
Európai Unió (2016): Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 202., 2016.6.7.
Európai Unió (2016): Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 202., 2016.6.7., 389–405.
Európai Unió Bírósága (2011): 2011. május 24-i *Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság* ítélet, C-50/08, ECLI:EU:C:2011:335.
Európai Unió Bírósága (2018): 2018. február 27-i *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ítélet, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.
Európai Unió Bírósága (2018): 2018. október 4-i *Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság* ítélet, C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811.
Európai Unió Bírósága (2020): 2020. október 6-i *La Quadrature du Net és társai* ítélet, egyesített C-511/18, C-512/18 és C-520/18 ügyek, ECLI:EU:C:2020:791.

Görögország

Bonelli, Matteo (2022): Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 18(1), 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.
Clayton, Gina (2011): Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece. *Human Rights Law Review*, 11(4), 758–773. DOI: 10.1093/hrlr/ngr037.
Contiades, Xenophon – Fotiadou, Alkmene (2019): Constitutional Resilience and Constitutional Failure in the Face of Crisis: The Greek Case. In: Ginsburg, Tom – Rosen, Mark D. – Vanberg, Georg (szerk.): *Constitutions in Times of Financial Crisis*. Cambridge University Press, Cambridge, 261–282. DOI: 10.1017/9781108679404.013.
Contiades, Xenophon – Papacharalambous, Charalambos – Papastylianos, Christos (2019): The Constitution of Greece: EU Membership Perspectives. In: Albi, Anneli – Bardutzky, Samo (szerk.): *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*. T.M.C. Asser Press, The Hague, 641–683. DOI: 10.1007/978-94-6265-273-6_14.
den Heijer, Maarten (2012): Joined Cases C-411/10 & C-493/10, N.S. v Secretary of State for the Home Department and M.E. and Others v Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform. *Common Market Law Review*, 49(5), 1735–1754.

Featherstone, Kevin (2011): The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime. *Journal of Common Market Studies*, 49(2), 193–217. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02139.x.

Featherstone, Kevin (2016): Conditionality, Democracy and Institutional Weakness: The Euro-crisis Trilemma. *Journal of Common Market Studies*, 54(S1), 48–64. DOI: 10.1111/jcms.12411.

Gotsova, Boryana (2019): Rules Over Rights? Legal Aspects of the European Commission Recommendation for Resumption of Dublin Transfers of Asylum Seekers to Greece. *German Law Journal*, 20(5), 637–659. DOI: 10.1017/glj.2019.54.

Kivotidis, Dimitrios (2024): The Curious Genealogy of the "Executive State": A Critical Review of the Latest Administrative Reform in Greece. *International Journal of Constitutional Law*, 22(2), 354–375. DOI: 10.1093/icon/moae041.

Kotsoni, Maria (2024): Constitutionalising the Social Minimum in Greece: The Enduring Legacy of the Euro-crisis on the Social Constitution. *European Constitutional Law Review*, 20(2), 222–246. DOI: 10.1017/S1574019624000191.

Moreno-Lax, Violeta (2012): Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece. *European Journal of Migration and Law*, 14(1), 1–31. DOI: 10.1163/157181612X627652.

Prete, Luca – Smulders, Ben (2010): The Coming of Age of Infringement Proceedings. *Common Market Law Review*, 47(1), 9–61. DOI: 10.54648/COLA2010003.

Riecke, Lena (2023): Unmasking the Term 'Dual Use' in EU Spyware Export Control. *European Journal of International Law*, 34(3), 697–720. DOI: 10.1093/ejil/chad039.

Scheppele, Kim Lane – Kochenov, Dimitry V. – Grabowska-Moroz, Barbara (2020): EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, 39, 3–121. DOI: 10.1093/yel/yeaa012.

Várnay, Ernő (2015): Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22(6), 836–861. DOI: 10.1177/1023263X1502200604.

Európai Bizottság (2014): *A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law*. COM(2014) 158 final, 2014. március 11., CELEX: 52014DC0158.

Európai Bizottság (2025): *2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Greece*. SWD(2025) 908 final, 2025. július 8., CELEX: 52025SC0908.

Európai Parlament (2024): Az Európai Parlament 2024. február 7-i állásfoglalása a jogállamiságról és a tömegtájékoztatás szabadságáról Görögországban. 2024/2502(RSP), P9_TA(2024)0069.
Európai Parlament és Tanács (2020): Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. HL L 433 I., 2020.12.22., 1–10.
Európai Unió (2016): Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 202., 2016.6.7.
Európai Unió (2016): Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 202., 2016.6.7., 389–405.
Európai Unió Bírósága (2008): 2008. december 16-i *Michaniki AE kontra Ethniko Symvoulio Radiotileorasis és Ypourgos Epikrateias* ítélet, C-213/07, ECLI:EU:C:2008:731.
Európai Unió Bírósága (2011): 2011. május 24-i *Európai Bizottság kontra Görög Köztársaság* ítélet, C-61/08, ECLI:EU:C:2011:340.
Európai Unió Bírósága (2011): 2011. december 21-i *N.S. kontra Secretary of State for the Home Department és M.E. és társai* ítélet, egyesített C-411/10 és C-493/10 ügyek, ECLI:EU:C:2011:865.
Európai Unió Bírósága (2018): 2018. február 27-i *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ítélet, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.
Görög Köztársaság (1975): *The Constitution of Greece*, a későbbi módosításokkal, különösen a 28., 87., 90., 93., 100. és 101A. cikk.

Horvátország

Bonelli, Matteo (2022): Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 18(1), 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.
Carević, Melita (2021): Caught on the Radar of the European Commission: Croatian Experiences with the Infringement Procedure. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 17(1), 279–305. DOI: 10.3935/cyelp.17.2021.460.
Čepo, Dario (2020): Structural Weaknesses and the Role of the Dominant Political Party: Democratic Backsliding in Croatia since EU Accession. *Southeast European and Black Sea Studies*, 20(1), 141–159. DOI: 10.1080/14683857.2020.1709721.
Glüpker, Gitta (2013): Effectiveness of EU Conditionality in the Western Balkans: Minority Rights and the Fight Against Corruption in Croatia and Macedonia. *Journal of Contemporary European Research*, 9(2), 223–241. DOI: 10.30950/jcer.v9i2.417.

Majić, Helena (2021): The Croatian Constitutional Court and the EU Charta of Fundamental Rights: A Limbo Between the Charta, the ECHR and National Constitution. EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, 5, 198–219. DOI: 10.25234/eclic/18304.

Petsinis, Vassilis (2026): Croatia's 'New' National Conservatives: The 'Homeland Movement'. *European Politics and Society*, 27(1), 151–164. DOI: 10.1080/23745118.2025.2546798.

Prete, Luca – Smulders, Ben (2010): The Coming of Age of Infringement Proceedings. *Common Market Law Review*, 47(1), 9–61. DOI: 10.54648/COLA2010003.

Sanz-Caballero, Susana (2025): Judicial Independence in Croatia Under European Scrutiny: Analysis of the Ruling Hann-Invest and Others (Or How to Save Judges from Other Judges). *Review of European and Comparative Law*, 61(2), 37–61. DOI: 10.31743/recl.18198.

Scheppele, Kim Lane – Kochenov, Dimitry V. – Grabowska-Moroz, Barbara (2020): EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, 39, 3–121. DOI: 10.1093/yel/yeaa012.

Sokanović, Lucija (2023): The Relationship of the Croatian Constitutional Court and Supreme Court to the Court of Justice of the European Union in National Case Law. *Central European Journal of Comparative Law*, 4(2), 295–316. DOI: 10.47078/2023.2.295-316.

Stojić, Marko (2015): Transformation or Defiance: The Impact of the European People's Party on Serbian and Croatia Parties. *Czech Journal of Political Science*, 22(2), 147–167. DOI: 10.5817/PC2015-2-147.

Stojković, Fran Marko (2025): Joined Cases C-554/21, C-622/21 and C-727/21 Hann-Invest: From Defending to Building the Rule of Law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 32(4), 474–488. DOI: 10.1177/1023263X251347195.

Uzelac, Alan (2025): EU Law and Internal Judicial Independence – Hann-Invest Judgement and Its Relevance for Procedural Autonomy and Common Rule of Law Standards. *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union*, 22(1), 24–33. DOI: 10.9785/gpr-2025-220106.

Várnay, Ernő (2015): Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22(6), 836–861. DOI: 10.1177/1023263X1502200604.

Európai Bizottság (2014): *A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law*. COM(2014) 158 final, 2014. március 11., CELEX: 52014DC0158.

Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Croatia*. SWD(2026) 911 final, 2026. július 17., CELEX: 52026SC0911.

Európai Parlament és Tanács (2008): Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről. HL L 312., 2008.11.22., 3–30.
Európai Parlament és Tanács (2020): Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. HL L 433 I., 2020.12.22., 1–10.
Európai Unió (2016): Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 202., 2016.6.7.
Európai Unió (2016): Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 202., 2016.6.7., 389–405.
Európai Unió Bírósága (2018): 2018. február 27-i *Associação Sindical dos Juízes Portugueses kontra Tribunal de Contas* ítélet, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.
Európai Unió Bírósága (2019): 2019. május 2-i *Európai Bizottság kontra Horvát Köztársaság* ítélet, C-250/18, ECLI:EU:C:2019:343.
Európai Unió Bírósága (2024): 2024. július 11-i *Hann-Invest d.o.o. és társai* ítélet, egyesített C-554/21, C-622/21 és C-727/21 ügyek, ECLI:EU:C:2024:594.
Európai Unió Bírósága (2025): 2025. március 6-i *Európai Bizottság kontra Horvát Köztársaság* ítélet, C-315/23, ECLI:EU:C:2025:154.
Horvát Köztársaság (2010): *The Constitution of the Republic of Croatia*, egységes szerkezetben és a későbbi módosításokkal, különösen az európai uniós tagságra és a bírói hatalomra vonatkozó rendelkezések.
Európai Unió Bírósága (2018a): Európai Bizottság kontra Horvát Köztársaság, C-381/17, 2018. március 29-i törlési végzés, ECLI:EU:C:2018:260.
Európai Unió Bírósága (2018b): Európai Bizottság kontra Horvát Köztársaság, C-415/17, 2018. április 26-i törlési végzés, ECLI:EU:C:2018:319.
Európai Unió Bírósága (2019): Európai Bizottság kontra Horvát Köztársaság, C-391/18, 2019. május 2-i törlési végzés, ECLI:EU:C:2019:366.

Írország

Craig, Paul (2013): Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 20(1), 3–11. DOI: 10.1177/1023263X1302000101.
Craig, Paul (2014): Pringle and the Nature of Legal Reasoning. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21(1), 205–220. DOI: 10.1177/1023263X1402100111.

Craig, Paul (2013a): Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance. *European Constitutional Law Review*, 9(2), 263–284. DOI: 10.1017/S1574019612001149.

Doyle, Oran (2023): Constitutional Identity, Legal Autonomy, and Sovereignty: Costello v Government of Ireland. *European Constitutional Law Review*, 19(4), 715–735. DOI: 10.1017/S1574019623000299.

McIntyre, T. J. (2025): Data Retention in Ireland: When European Law Meets National Recalcitrance. In: Kosta, Eleni – Kamara, Irene (eds.): *Data Retention in Europe and Beyond: Law and Policy in the Aftermath of an Invalidated Directive*. Oxford: Oxford University Press, 165–179. DOI: 10.1093/9780191998980.003.0012.

Ramat, Marta (2025): The Application of the European Supervision Order to House Arrest: A Legal Dilemma. *New Journal of European Criminal Law*, 16(2), 128–153. DOI: 10.1177/20322844251349106.

Vainio, Niklas – Miettinen, Samuli (2015): Telecommunications Data Retention after Digital Rights Ireland: Legislative and Judicial Reactions in the Member States. *International Journal of Law and Information Technology*, 23(3), 290–309. DOI: 10.1093/ijlit/eav010.

Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Ireland*. SWD(2026) 907 final, 2026. július 17.

Európai Unió Bírósága (2009): *Ireland kontra Európai Parlament és Tanács*, C-301/06, 2009. február 10., ECLI:EU:C:2009:68.

Európai Unió Bírósága (2012): *Thomas Pringle kontra Government of Ireland és társai*, C-370/12, 2012. november 27., ECLI:EU:C:2012:756.

Európai Unió Bírósága (2014): *Digital Rights Ireland és Seitlinger és társai*, C-293/12 és C-594/12, 2014. április 8., ECLI:EU:C:2014:238.

Európai Unió Bírósága (2016): *Tele2 Sverige és Watson és társai*, C-203/15 és C-698/15, 2016. december 21., ECLI:EU:C:2016:970.

Európai Unió Bírósága (2022): *G.D. kontra Commissioner of An Garda Síochána és társai*, C-140/20, 2022. április 5., ECLI:EU:C:2022:258.

Európai Unió Bírósága (2022a): *Európai Bizottság kontra Írország (a 2009/829/IB kerethatározat átültetése)*, C-126/21, 2022. március 24., ECLI:EU:C:2022:214.

Európai Unió Tanácsa (2009): A Tanács 2009/829/IB kerethatározata a kölcsönös elismerés elvének az előzetes letartóztatás alternatívájaként alkalmazott felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról. HL L 294., 2009. november 11., 20–40.

Írország (1937): *Bunreacht na hÉireann* [Írország Alkotmánya].

Írország (2011): *Communications (Retention of Data) Act 2011*, No. 3 of 2011.
Írország (2020): *Criminal Justice (Mutual Recognition of Decisions on Supervision Measures) Act 2020*, No. 21 of 2020.
Írország (2022): *Communications (Retention of Data) (Amendment) Act 2022*, No. 25 of 2022.
Európai Unió Bírósága (2022): Európai Bizottság kontra Írország (a 2008/909/IB kerethatározat átültetése), C-125/21, 2022. március 24., ECLI:EU:C:2022:213.

Lengyelország

Bárd, Petra – Śledzińska-Simon, Anna (2020): On the principle of irremovability of judges beyond age discrimination: Commission v. Poland. *Common Market Law Review*, 57(5), 1555–1584. DOI: 10.54648/COLA2020747.
Bogdanowicz, Piotr – Schmidt, Matthias (2018): The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU. *Common Market Law Review*, 55(4), 1061–1100. DOI: 10.54648/COLA2018093.
Bogdanowicz, Piotr – Taborowski, Maciej (2020): How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: the Polish Experience. *European Constitutional Law Review*, 16(2), 306–327. DOI: 10.1017/S1574019620000115.
Bojarski, Łukasz (2021): Civil Society Organizations for and with the Courts and Judges—Struggle for the Rule of Law and Judicial Independence: The Case of Poland 1976–2020. *German Law Journal*, 22(7), 1344–1384. DOI: 10.1017/glj.2021.72.
Bonelli, Matteo (2022): Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 18(1), 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.
Bornemann, Jonas (2023): Of autocratic incrementalism and inadvertent inspirations: the interaction between the European Court of Justice and national lawmakers in the rule of law crisis in Poland. *European Law Open*, 2(2), 302–321. DOI: 10.1017/elo.2023.34.
Curos, Peter (2023): Attack or reform: Systemic interventions in the judiciary in Hungary, Poland, and Slovakia. *Oñati Socio-Legal Series*, 13(2), 626–658. DOI: 10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1393.
Gersdorf, Małgorzata – Pilich, Mateusz (2020): Judges and Representatives of the People: a Polish Perspective. *European Constitutional Law Review*, 16(3), 345–378. DOI: 10.1017/S1574019620000206.

Koncewicz, Tomasz Tadeusz (2018): The Capture of the Polish Constitutional Tribunal and Beyond: Of Institution(s), Fidelities and the Rule of Law in Flux. *Review of Central and East European Law*, 43(2), 116–173. DOI: 10.1163/15730352-04302002.

Pech, Laurent (2022): The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14, 107–138. DOI: 10.1007/s40803-022-00176-8.

Pech, Laurent – Wachowiec, Patryk – Mazur, Dariusz (2021): Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action. *Hague Journal on the Rule of Law*, 13(1), 1–43. DOI: 10.1007/s40803-021-00151-9.

Sadurski, Wojciech (2019): *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oso/9780198840503.001.0001.

Scheppele, Kim Lane – Kochenov, Dimitry – Grabowska-Moroz, Barbara (2020): EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, 39, 3–121. DOI: 10.1093/yel/yeaa012.

Śledzińska-Simon, Anna – Bárd, Petra (2019): The Teleos and the Anatomy of the Rule of Law in EU Infringement Procedures. *Hague Journal on the Rule of Law*, 11, 439–445. DOI: 10.1007/s40803-019-00108-z.

Smith, Melanie (2019): Staring into the abyss: A crisis of the rule of law in the EU. *European Law Journal*, 25(6), 561–576. DOI: 10.1111/eulj.12345.

Spieker, Luke Dimitrios (2022): The conflict over the Polish disciplinary regime for judges – an acid test for judicial independence, Union values and the primacy of EU law: Commission v Poland. *Common Market Law Review*, 59(3), 777–812. DOI: 10.54648/COLA2022052.

Taborowski, Maciej (2019): *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej: Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Európai Unióról szóló szerződés, különösen a 2. cikk, a 4. cikk (3) bekezdése, a 7. cikk és a 19. cikk (1) bekezdése.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, különösen a 157., 258–260., 267. és 279. cikk.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, különösen a 7., 8., 47., 48. és 51. cikk.

Európai Parlament és Tanács (2020): (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.

Európai Bizottság (2014): *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*. COM(2014) 158 final.

Európai Bizottság (2016): Commission Recommendation (EU) 2016/1374 regarding the rule of law in Poland. HL L 217., 2016.8.12.
Európai Bizottság (2017): Commission Recommendation (EU) 2017/1520 regarding the rule of law in Poland. HL L 228., 2017.9.2.; Reasoned Proposal in accordance with Article 7(1) TEU. COM(2017) 835 final.
Európai Bizottság (2024): *Rule of Law in Poland: Commission decides to close the Article 7(1) TEU procedure*. 2024. május 29.
Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Poland*. SWD(2026) 921 final, 2026. július 17.
Bíróság (2018): *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.
Bíróság (2019a): *Commission v Poland (Independence of the Supreme Court)*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.
Bíróság (2019b): *Commission v Poland (Independence of the ordinary courts)*, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.
Bíróság (2021): *Commission v Poland (Disciplinary regime for judges)*, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.
Bíróság (2023): *Commission v Poland (Independence and private life of judges)*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.
Bíróság (2025): *Commission v Poland (Ultra vires review by a constitutional court)*, C-448/23, ECLI:EU:C:2025:975.
Bíróság (2026): *MJ v AA (Rzecznik Praw Obywatelskich)*, C-521/21, ECLI:EU:C:2026:242.

Lettország

Bonelli, Matteo (2022): Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 18(1), 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.
Grabowska-Moroz, Barbara (2022): The Systemic Implications of the Supranational Legal Order for the Practice of the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14, 331–347. DOI: 10.1007/s40803-022-00180-y.
Monciunskaite, Beatrice (2022a): To Live and to Learn: The EU Commission's Failure to Recognise Rule of Law Deficiencies in Lithuania. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14(1), 49–72. DOI: 10.1007/s40803-021-00166-2.

Monciunskaite, Beatrice (2022b): The Risks to Judicial Independence in Latvia: A View Eighteen Years Since EU Accession. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 18, 129–149. DOI: 10.3935/cyelp.18.2022.482.

Pech, Laurent (2022): The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14, 107–138. DOI: 10.1007/s40803-022-00176-8.

Scheppele, Kim Lane – Kochenov, Dimitry – Grabowska-Moroz, Barbara (2020): EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, 39, 3–121. DOI: 10.1093/yel/yeaa012.

Ziemele, Ineta – Spale, Alla – Jurcēna, Laila (2020): The Constitutional Court of the Republic of Latvia. In: von Bogdandy, Armin – Huber, Peter M. – Grabenwarter, Christoph (szerk.): *The Max Planck Handbooks in European Public Law. Volume III: Constitutional Adjudication: Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 505–564. DOI: 10.1093/oso/9780198726418.003.0010.

Európai Unióról szóló szerződés, különösen a 2., 7. és 19. cikk.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, különösen a 49., 51., 258–260. és 267. cikk.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, különösen a 47. és 51. cikk.

Európai Parlament és Tanács (2020): (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.

Európai Bizottság (2020): *2020 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Latvia*. SWD(2020) 313 final.

Európai Bizottság (2021): *2021 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Latvia*. SWD(2021) 719 final.

Európai Bizottság (2022): *2022 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Latvia*. SWD(2022) 514 final.

Európai Bizottság (2023): *2023 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Latvia*. SWD(2023) 814 final.

Európai Bizottság (2024): *2024 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Latvia*. SWD(2024) 814 final.

Európai Bizottság (2025): *2025 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Latvia*. SWD(2025) 914 final.

Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Latvia*. SWD(2026) 914 final.

Bíróság (2015): *European Commission v Republic of Latvia*, C-151/14, ECLI:EU:C:2015:577.
Bíróság (2018): *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.
Bíróság (2019): *Ilmārs Rimšēvičs v Republic of Latvia és European Central Bank v Republic of Latvia*, C-202/18 és C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139.
Bíróság (2022): *Hungary v European Parliament and Council*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; *Poland v European Parliament and Council*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.
Bíróság (2024): *European Commission v Republic of Latvia (European Electronic Communications Code)*, C-454/22, ECLI:EU:C:2024:235.

Litvánia

Bonelli, Matteo (2022): Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 18(1), 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.
Jarukaitis, Irmantas – Morkūnaitė, Monika (2021): Teismų nepriklausomumo principas Europos Sąjungos teisės raidos kontekste [The Principle of Judicial Independence in the Context of the Evolution of EU Law]. *Teisė*, 118, 47–72. DOI: 10.15388/Teise.2021.118.4.
Monciunskaite, Beatrice (2022): To Live and to Learn: The EU Commission's Failure to Recognise Rule of Law Deficiencies in Lithuania. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14(1), 49–72. DOI: 10.1007/s40803-021-00166-2.
Pech, Laurent (2022): The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14, 107–138. DOI: 10.1007/s40803-022-00176-8.
Pūraitė-Andrikienė, Dovilė (2023): Towards an Effective Constitution in Lithuania: the Role of the Constitutional Court. *Review of Central and East European Law*, 48(2), 134–165. DOI: 10.1163/15730352-bja10079.
Scheppele, Kim Lane – Kochenov, Dimitry – Grabowska-Moroz, Barbara (2020): EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, 39, 3–121. DOI: 10.1093/yel/yeaa012.
Európai Unióról szóló szerződés, különösen a 2., 7. és 19. cikk.
Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, különösen a 254., 258–260. és 267. cikk.
Az Európai Unió Alapjogi Chartája, különösen a 47. és 51. cikk.
Európai Parlament és Tanács (2020): (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.

Európai Bizottság (2020): *2020 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania*. SWD(2020) 314 final.
Európai Bizottság (2021): *2021 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania*. SWD(2021) 717 final.
Európai Bizottság (2022): *2022 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania*. SWD(2022) 515 final.
Európai Bizottság (2023): *2023 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania*. SWD(2023) 815 final.
Európai Bizottság (2024): *2024 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania*. SWD(2024) 815 final.
Európai Bizottság (2025a): *2025 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania*. SWD(2025) 915 final.
Európai Bizottság (2025b): *June infringements package – The Commission calls on Italy and Lithuania to correctly transpose the EU rules on the presumption of innocence and the right to be present at trial*. INFR(2025)2067, 18 June 2025.
Európai Bizottság (2026a): *2026 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania*. SWD(2026) 915 final.
Bíróság (2014): *European Commission v Republic of Lithuania*, C-61/12, ECLI:EU:C:2014:172.
Bíróság (2018): *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.
Bíróság (2022): *Hungary v European Parliament and Council*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; *Poland v European Parliament and Council*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.
Bíróság (2024): *Virgilijus Valančius v Lietuvos Respublikos Vyriausybė*, C-119/23, ECLI:EU:C:2024:653.
Bíróság (2025): *Sąd Rejonowy w Białymstoku és Adoreikė*, C-146/23 és C-374/23, ECLI:EU:C:2025:109.
Litván Köztársaság Alkotmánya (1992), különösen a 102–112. cikk.

Magyarország

Bánkuti, Miklós – Halmai, Gábor – Scheppele, Kim Lane (2012): Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution. *Journal of Democracy*, 23(3), 138–146. DOI: 10.1353/jod.2012.0054.
Belavusau, Uladzislau (2013): On Age Discrimination and Beating Dead Dogs: Commission v Hungary. *Common Market Law Review*, 50(4), 1145–1160.

Gyulavári, Tamás – Hős, Nikolett (2013): Retirement of Hungarian Judges, Age Discrimination and Judicial Independence: A Tale of Two Courts. *Industrial Law Journal*, 42(3), 289–297. DOI: 10.1093/indlaw/dwt010.

Halmai, Gábor (2017): The Early Retirement Age of the Hungarian Judges. In: Nicola, Fernanda – Davies, Bill (eds.): *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge: Cambridge University Press, 471–488.

Koncewicz, Tomasz Tadeusz (2016): Of Institutions, Democracy, Constitutional Self-Defence and the Rule of Law: The Judgments of the Polish Constitutional Tribunal in Cases K 34/15, K 35/15 and Beyond. *Common Market Law Review*, 53(6), 1753–1792.

Kosař, David – Šipulová, Katarína (2018): The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 10, 83–110. DOI: 10.1007/s40803-017-0065-y.

Kovács, Kriszta – Scheppele, Kim Lane (2018): The Fragility of an Independent Judiciary: Lessons from Hungary and Poland—and the European Union. *Communist and Post-Communist Studies*, 51(3), 189–200. DOI: 10.1016/j.postcomstud.2018.07.005.

Krekó, Péter – Enyedi, Zsolt (2018): Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism. *Journal of Democracy*, 29(3), 39–51. DOI: 10.1353/jod.2018.0043.

Myl, Małgorzata (2022): What Might Be the Future Migration and Asylum Policy of the European Union? Comment on the Judgement of the Court of Justice, Case C-808/18 European Commission v Hungary. *Polish Review of International and European Law*, 11(1), 151–168. DOI: 10.21697/2022.11.1.06.

Neuwahl, Nanette – Kovacs, Charles (2021): Hungary and the EU's Rule of Law Protection. *Journal of European Integration*, 43(1), 1–16. DOI: 10.1080/07036337.2020.1717484.

Progin-Theuerkauf, Sarah (2021): Defining the Boundaries of the Future Common European Asylum System with the Help of Hungary? *European Papers*, 6(1), 7–15. DOI: 10.15166/2499-8249/446.

Scheppele, Kim Lane (2014): Constitutional Coups and Judicial Review: How Transnational Institutions Can Strengthen Peak Courts at Times of Crisis (With Special Reference to Hungary). *Transnational Law & Contemporary Problems*, 23(1), 51–117.

Uitz, Renáta (2019): An Advanced Course in Court Packing: Hungary's New Law on Administrative Courts. *Verfassungsblog*, 2019. január 2. DOI: 10.17176/20190211-223946-0.

Vincze, Attila (2013): The ECJ as the Guardian of the Hungarian Constitution: Case C-286/12 Commission v. Hungary. *European Public Law*, 19(3), 489–500.

Ziegler, Tamás Dezső (2019): Academic Freedom in the European Union: Why the Single European Market is a Bad Reference Point. *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law Research Paper*, No. 2019-03, 1–33. DOI: 10.2139/ssrn.3317406.

Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Hungary*. SWD(2026) 917 final, 2026. július 17.

Európai Parlament (2018): Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Tanácsot az Unió alapját képező értékek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. P8_TA(2018)0340.

Európai Unió Bírósága (2012): *Európai Bizottság kontra Magyarország*, C-286/12, 2012. november 6., ECLI:EU:C:2012:687.

Európai Unió Bírósága (2020): *Európai Bizottság kontra Magyarország (Felsőoktatás)*, C-66/18, 2020. október 6., ECLI:EU:C:2020:792.

Európai Unió Bírósága (2020a): *Európai Bizottság kontra Magyarország (Egyesületek átláthatósága)*, C-78/18, 2020. június 18., ECLI:EU:C:2020:476.

Európai Unió Bírósága (2020b): *Európai Bizottság kontra Magyarország (Nemzetközi védelem kérelmezőinek befogadása)*, C-808/18, 2020. december 17., ECLI:EU:C:2020:1029.

Európai Unió Bírósága (2021): *IS (Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés jogellenessége)*, C-564/19, 2021. november 23., ECLI:EU:C:2021:949.

Európai Unió Bírósága (2021a): *Európai Bizottság kontra Magyarország (A menedékkérőknek nyújtott segítség kriminalizálása)*, C-821/19, 2021. november 16., ECLI:EU:C:2021:930.

Európai Unió Bírósága (2021b): *Magyarország kontra Európai Parlament*, C-650/18, 2021. június 3., ECLI:EU:C:2021:426.

Európai Unió Bírósága (2022): *Magyarország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*, C-156/21, 2022. február 16., ECLI:EU:C:2022:97.

Európai Unió Bírósága (2023): *Európai Bizottság kontra Magyarország (Szándéknyilatkozat a menedékjogi eljárás előtt)*, C-823/21, 2023. június 22., ECLI:EU:C:2023:504.

Európai Unió Bírósága (2024): *Európai Bizottság kontra Magyarország (Nemzetközi védelem kérelmezőinek befogadása II)*, C-123/22, 2024. június 13., ECLI:EU:C:2024:493.

Európai Unió Bírósága (2026): *Európai Bizottság kontra Magyarország (Médiaszolgáltatás rádiófrekvencián)*, C-92/23, 2026. február 26., ECLI:EU:C:2026:108.

Emberi Jogok Európai Bírósága (2016): *Baka kontra Magyarország* [Nagykamara], 20261/12. sz. kérelem, 2016. június 23., ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112.

Kokott főtanácsnok (2026): Indítvány a *Bizottság kontra Magyarország (Védelem a külföldi politikai beavatkozással szemben)*, C-829/24. sz. ügyben, 2026. február 12.
Európai Unió Tanácsa (2022): A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata (2022. december 15.) az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. HL L 325., 2022. december 20., 94–109.
Európai Parlament és Tanács (2020): (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. HL L 433 I., 2020. december 22., 1–10.

Málta

Bonelli, Matteo (2022): Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 18(1), 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.
Leloup, Mathieu – Kochenov, Dimitry – Dimitrovs, Aleksejs (2021): Opening the Door to Solving the 'Copenhagen Dilemma'? All Eyes on Repubblika v Il-Prim Ministru. *European Law Review*, 46(5), 692–703.
Lobina, Benedetta (2023): Malta's Rule of Law in Crisis: Perspectives From a Captured Member State. *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies*, Research Paper No. 12/2023, 1–28. DOI: 10.2139/ssrn.4659759.
Łazowski, Adam (2022): Strengthening the Rule of Law and the EU Pre-Accession Policy: Repubblika v. Il-Prim Ministru. *Common Market Law Review*, 59(6), 1803–1822.
O'Neill, Ruairi (2025): A Stitch in Time? Mutual Trust as the EU's Fix-All in Case C-183/23 Commission v Malta [a nyomtatott címben hibás ügyazonosító; a tárgyalt ügy: C-181/23]. *European Papers*, 10(2), 463–487. DOI: 10.15166/2499-8249/841.
Pech, Laurent (2022): The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14, 107–138. DOI: 10.1007/s40803-022-00176-8.
Scheppele, Kim Lane – Kochenov, Dimitry – Grabowska-Moroz, Barbara (2020): EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, 39, 3–121. DOI: 10.1093/yel/yeaa012.
van Eijken, Hanneke (2026): Nationality, Union Citizenship and Constitutional Values after Commission v Malta. *European Constitutional Law Review*, First View, 1–18. DOI: 10.1017/S1574019626101011.

Weingerl, Petra – Tratnik, Matjaž (2019): Citizenship by Investment Programs from the Perspective of International and EU Law. *LeXonomica*, 11(2), 95–126. DOI: 10.18690/lexonomica.11.2.95-126.2019.

Weingerl, Petra – Tratnik, Matjaž (2023): Relevant Links: Investment Migration as an Expression of National Autonomy in Matters of Nationality. In: Kochenov, Dimitry Vladimirovich – Surak, Kristin (szerk.): *Citizenship and Residence Sales: Rethinking the Boundaries of Belonging*. Cambridge University Press, 161–182. DOI: 10.1017/9781108675123.008.

Európai Unióról szóló szerződés, különösen a 2., 4(3), 7., 19. és 49. cikk.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, különösen a 20., 258–260. és 267. cikk.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, különösen a 47. és 51. cikk.

Európai Parlament és Tanács (2020): (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.

Európai Bizottság (2019): *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*. COM(2019) 12 final, 23 January 2019.

Európai Bizottság (2020): *Investor citizenship schemes: European Commission opens infringements against Cyprus and Malta for 'selling' EU citizenship*. IP/20/1925, 20 October 2020.

Európai Bizottság (2022a): *'Golden passport' schemes: Commission proceeds with infringement case against Malta*. INFR(2020)2301, 6 April 2022.

Európai Bizottság (2022b): *Investor citizenship scheme: Commission refers Malta to the Court of Justice*. 29 September 2022.

Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Malta*. SWD(2026) 918 final, 17 July 2026.

Bíróság (2021): *Repubblika v Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, 20 April 2021.

Collins főtanácsnok (2024): Indítvány a *Commission v Malta (Citizenship by investment)* ügyben, C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, 4 October 2024.

Bíróság (2025): *Commission v Malta (Citizenship by investment)*, C-181/23, ECLI:EU:C:2025:283, 29 April 2025.

Málta Alkotmánya, különösen a 96., 96A. és 100. cikk.

Németország

Bogdanowicz, Piotr – Schmidt, Matthias (2018): The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU. *Common Market Law Review*, 55(4), 1061–1100. DOI: 10.54648/COLA2018093.

Bonelli, Matteo (2022): Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 18(1), 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.

Davies, Bill (2012): *Resisting the European Court of Justice: West Germany's Confrontation with European Law, 1949–1979*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781139170024.

Fjelstul, Joshua – Carrubba, Clifford J. (2018): The Politics of International Oversight: Strategic Monitoring and Legal Compliance in the European Union. *American Political Science Review*, 112(3), 429–445. DOI: 10.1017/S0003055418000096.

Kelemen, R. Daniel – Pavone, Tommaso (2023): Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. *World Politics*, 75(4), 779–825. DOI: 10.1353/wp.2023.a908775.

Kochenov, Dimitry – Pech, Laurent (2016): Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and Its First Activation. *Journal of Common Market Studies*, 54(5), 1062–1074. DOI: 10.1111/jcms.12401.

Mayer, Franz C. (2006): The European Constitution and the Courts: Adjudicating European Constitutional Law in a Multilevel System. In: von Bogdandy, Armin – Bast, Jürgen (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford–Portland: Hart Publishing, 281–333.

Mayer, Franz C. (2010): Multilevel Constitutional Jurisdiction. In: von Bogdandy, Armin – Bast, Jürgen (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. 2., átdolgozott kiadás. Oxford–München–Baden-Baden: Hart Publishing – C.H. Beck – Nomos, 399–439.

Mayer, Franz C. (2020): The Ultra Vires Ruling: Deconstructing the German Federal Constitutional Court's PSPP Decision of 5 May 2020. *European Constitutional Law Review*, 16(4), 733–769. DOI: 10.1017/S1574019620000371.

Pech, Laurent – Scheppele, Kim Lane (2017): Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 3–47. DOI: 10.1017/cel.2017.9.

Poli, Sara – Cisotta, Roberto (2020): The German Federal Constitutional Court's Exercise of Ultra Vires Review and the Possibility to Open an Infringement Action for the Commission. *German Law Journal*, 21(5), 1078–1089. DOI: 10.1017/glj.2020.57.

Spieker, Luke D. (2019): Breathing Life into the Union's Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis. *German Law Journal*, 20(8), 1182–1213. DOI: 10.1017/glj.2019.84.

Steinbach, Armin (2010): The Lisbon Judgment of the German Federal Constitutional Court – New Guidance on the Limits of European Integration? *German Law Journal*, 11(4), 367–390. DOI: 10.1017/S2071832200018587.

Van Elsuwege, Peter – Gremmelprez, Femke (2020): Protecting the Rule of Law in the EU Legal Order: A Constitutional Role for the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 16(1), 8–32. DOI: 10.1017/S1574019620000085.

Várnay Ernő (2015): Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22(6), 836–861. DOI: 10.1177/1023263X1502200604.

Wendel, Mattias (2020): Paradoxes of Ultra-Vires Review: A Critical Review of the PSPP Decision and Its Initial Reception. *German Law Journal*, 21(5), 979–994. DOI: 10.1017/glj.2020.62.

Az Európai Unióról szóló szerződés, különösen a 2. cikk, a 4. cikk (3) bekezdése, a 7. cikk, a 19. cikk (1) bekezdése és a 49. cikk.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, különösen a 258–260. és 267. cikk.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, különösen a 47. és 51. cikk.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.

BVerfG (1974): *Solange I*, 2 BvL 52/71, 1974. május 29., BVerfGE 37, 271.

BVerfG (1986): *Solange II*, 2 BvR 197/83, 1986. október 22., BVerfGE 73, 339.

BVerfG (1993): *Maastricht*, 2 BvR 2134/92 és 2 BvR 2159/92, 1993. október 12., BVerfGE 89, 155.

BVerfG (2009): *Lisszabon*, 2 BvE 2/08 és egyesített ügyek, 2009. június 30., BVerfGE 123, 267; ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208.

BVerfG (2010): *Honeywell*, 2 BvR 2661/06, 2010. július 6., BVerfGE 126, 286.

BVerfG (2020): *PSPP*, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15 és 2 BvR 980/16, 2020. május 5.; ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915.

BVerfG (2021): A PSPP-határozat végrehajtásával kapcsolatos végzés, 2 BvR 1651/15 és 2 BvR 2006/15, 2021. április 29.

EUB (2015): *Gauweiler és társai*, C-62/14, 2015. június 16.; ECLI:EU:C:2015:400.

EUB (2018a): *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, 2018. február 27.; ECLI:EU:C:2018:117.
EUB (2018b): *Weiss és társai*, C-493/17, 2018. december 11.; ECLI:EU:C:2018:1000.
EUB (2019): *Bizottság kontra Lengyelország*, C-619/18, 2019. június 24.; ECLI:EU:C:2019:531.
EUB (2021): *Bizottság kontra Lengyelország*, C-791/19, 2021. július 15.; ECLI:EU:C:2021:596.
Európai Bizottság (2014): *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*. COM(2014) 158 final, 2014. március 11.
Európai Bizottság (2019): *Strengthening the Rule of Law within the Union: A Blueprint for Action*. COM(2019) 343 final, 2019. július 17.
Európai Bizottság (2021a): June infringements package: Commission launches infringement procedure against Germany for breach of fundamental principles of EU law by its Constitutional Court. 2021. június 9.
Európai Bizottság (2021b): December infringements package: Commission closes infringement procedure against Germany on the basis of formal commitments recognising the principles of primacy and the authority of the Court of Justice. 2021. december 2.
Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Germany*. SWD(2026) 905 final, Brüsszel, 2026. július 17.
Német Szövetségi Köztársaság: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, különösen a 23., 24. és 79. cikk.

Olaszország

Bonelli, Matteo (2018): The Taricco Saga and the Consolidation of Judicial Dialogue in the European Union. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 25(3), 357–373. DOI: 10.1177/1023263X18773046.
Bonelli, Matteo (2022): Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 18(1), 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.
Corte costituzionale (2017): Ordinanza n. 24/2017, ECLI:IT:COST:2017:24.
Corte costituzionale (2018): Sentenza n. 115/2018, ECLI:IT:COST:2018:115.
Cupelli, Cristiano (2016): Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale. *Giurisprudenza costituzionale*, 61(1), 419–446.

Esposito, Gianluca – Lanau, Sergi – Pompe, Sebastiaan (2014): *Judicial System Reform in Italy—A Key to Growth*. IMF Working Paper WP/14/32. Washington, DC: International Monetary Fund. DOI: 10.5089/9781475573022.001.

Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Italy*. SWD(2026) 912 final. Brüsszel, 2026. július 17.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2015): *Taricco és társai*, C-105/14, 2015. szeptember 8., ECLI:EU:C:2015:555.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2017): *M.A.S. és M.B.*, C-42/17, 2017. december 5., ECLI:EU:C:2017:936.

Kelemen, R. Daniel – Pavone, Tommaso (2023): Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. *World Politics*, 75(4), 779–825. DOI: 10.1353/wp.2023.a908775.

Mastroianni, Roberto (2016): Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco. *Diritto penale contemporaneo*, 2016. november 7., 1–16.

Mastroianni, Roberto (2018a): Alla ricerca di nuovi equilibri nei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali: la sentenza Taricco-bis. In: Amalfitano, Chiara (szerk.): *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*. Milano: Giuffrè, 135–151.

Mastroianni, Roberto (2018b): Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti. *Osservatorio sulle fonti*, 11(1), 1–36.

Montuori, Luigi – Tondi, Veronica (2025): The Long Way to the Compliance of Data Retention with European Union Law: The Italian Case. In: Kosta, Eleni – Kamara, Irene (szerk.): *Data Retention in Europe and Beyond: Law and Policy in the Aftermath of an Invalidated Directive*. Oxford: Oxford University Press, 129–150. DOI: 10.1093/9780191998980.003.0010.

Piccirilli, Giovanni (2018): The "Taricco Saga": The Italian Constitutional Court Continues Its European Journey. *European Constitutional Law Review*, 14(4), 814–833. DOI: 10.1017/S1574019618000433.

Timmerman, Mikhel (2016): Balancing Effective Criminal Sanctions with Effective Fundamental Rights Protection in Cases of VAT Fraud: Taricco. *Common Market Law Review*, 53(3), 779–796.

Várnay, Ernő (2015): Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22(1), 61–78. DOI: 10.1177/1023263X1502200104.

Viganò, Francesco (2018): Melloni Overruled? Considerations on the "Taricco II" Judgment of the Court of Justice. *New Journal of European Criminal Law*, 9(1), 18–23. DOI: 10.1177/2032284418760926.

Portugália

Adam, Stanislas – Van Elsuwege, Peter (2018): L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit. *Journal de droit européen*, 334–343. ISSN 2030-3920.

Bonelli, Matteo (2022): Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 18(1), 30–58. DOI: 10.1017/S1574019622000049.

Bonelli, Matteo – Claes, Monica (2018): Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary. *European Constitutional Law Review*, 14(3), 622–643. DOI: 10.1017/S1574019618000330.

Canotilho, Mariana – Violante, Teresa – Lanceiro, Rui (2015): Austerity Measures under Judicial Scrutiny: The Portuguese Constitutional Case-Law. *European Constitutional Law Review*, 11(1), 155–183. DOI: 10.1017/S1574019615000103.

Európai Bizottság (2014): *A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law*. COM(2014) 158 final/2. Brüsszel.

Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Portugal*. SWD(2026) 922 final. Brüsszel, 2026. július 17.

Európai Parlament és a Tanács (2020): Az Unió költségvetésének védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet. HL L 433I., 2020. december 22., 1–10.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2018): *Associação Sindical dos Juízes Portugueses kontra Tribunal de Contas*, C-64/16, 2018. február 27., ECLI:EU:C:2018:117.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2019a): *Bizottság kontra Lengyelország (A Legfelsőbb Bíróság függetlensége)*, C-619/18, 2019. június 24., ECLI:EU:C:2019:531.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2019b): *Bizottság kontra Lengyelország (A rendes bíróságok függetlensége)*, C-192/18, 2019. november 5., ECLI:EU:C:2019:924.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2021): *Bizottság kontra Lengyelország (A bírák fegyelmi felelősségi rendszere)*, C-791/19, 2021. július 15., ECLI:EU:C:2021:596.
Kelemen, R. Daniel – Pavone, Tommaso (2023): Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. *World Politics*, 75(4), 779–825. DOI: 10.1353/wp.2023.a908775.
Krajewski, Michał (2018): Associação Sindical dos Juízes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma. *European Papers*, 3(1), 395–407. DOI: 10.15166/2499-8249/218.
Pech, Laurent – Platon, Sébastien (2018): Judicial Independence under Threat: The Court of Justice to the Rescue in the ASJP Case. *Common Market Law Review*, 55(6), 1827–1854. DOI: 10.54648/COLA2018146.
Várnay, Ernő (2015): Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22(1), 61–78. DOI: 10.1177/1023263X1502200104.

Románia

Carp, Radu (2014): The Struggle for the Rule of Law in Romania as an EU Member State. *Utrecht Law Review*, 10(1), 1–16. DOI: 10.18352/ulr.252.
Doroga, Sorina – Bercea, Raluca (2023): The Role of Judicial Associations in Preventing Rule of Law Decay in Romania: Informal Communication and Strategic Use of Preliminary References. *German Law Journal*, 24(8), 1386–1408. DOI: 10.1017/glj.2023.69.
Dumbrava, Horatius (2021): The Rule of Law and the EU's Response Mechanisms in Case of Violation: A Romanian Case Study. *ERA Forum*, 22, 437–452. DOI: 10.1007/s12027-021-00682-6.
Európai Bizottság (2006): A Bizottság 2006/928/EK határozata a Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén elért eredmények ellenőrzésére szolgáló mechanizmusról. HL L 354., 2006. december 14., 56–57.
Európai Bizottság (2023): A Bizottság (EU) 2023/1786 határozata a 2006/928/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 229., 2023. szeptember 18., 94–95.
Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Romania*. SWD(2026) 923 final. Brüsszel, 2026. július 17.
Európai Parlament és a Tanács (2004): Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv. HL L 158., 2004. április 30., 77–123.

Európai Parlament és a Tanács (2020): Az Unió költségvetésének védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet. HL L 433I., 2020. december 22., 1–10.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2018): *Relu Adrian Coman és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és Ministerul Afacerilor Interne*, C-673/16, 2018. június 5., ECLI:EU:C:2018:385.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2021a): *Asociația „Forumul Judecătorilor din România" és társai*, egyesített C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19 ügyek, 2021. május 18., ECLI:EU:C:2021:393.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2021b): *Euro Box Promotion és társai*, egyesített C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19 ügyek, 2021. december 21., ECLI:EU:C:2021:1034.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2022): *RS*, C-430/21, 2022. február 22., ECLI:EU:C:2022:99.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2023a): *Inspecția Judiciară*, C-817/21, 2023. május 11., ECLI:EU:C:2023:391.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2023b): *Lin*, C-107/23 PPU, 2023. július 24., ECLI:EU:C:2023:606.

Kochenov, Dimitry – Belavusau, Uladzislau (2020): After the Celebration: Marriage Equality in EU Law post-Coman in Eight Questions and Some Further Thoughts. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(5), 549–572. DOI: 10.1177/1023263X20962749.

Lacatus, Corina – Sedelmeier, Ulrich (2020): Does Monitoring without Enforcement Make a Difference? The European Union and Anti-Corruption Policies in Bulgaria and Romania after Accession. *Journal of European Public Policy*, 27(8), 1236–1255. DOI: 10.1080/13501763.2020.1770842.

Moraru, Madalina – Bercea, Raluca (2022): The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România", and their Follow-Up at the National Level. *European Constitutional Law Review*, 18(1), 82–113. DOI: 10.1017/S1574019622000074.

Moraru, Madalina – Bercea, Raluca (2023): The Romanian Saga on the Rule of Law: A Point of Reference on Primacy of EU Law, Judicial Independence and Rule of Law Standards. *EU Law Live Weekend Edition*, 137, 1–8. ISSN: 2695-9585.

Ștefan, Oana (2024): Preserving the Rule of Law Through Transnational Soft Law: The Cooperation and Verification Mechanism. *Hague Journal on the Rule of Law*, 16, 671–692. DOI: 10.1007/s40803-024-00222-7.

Vachudova, Milada Anna – Spendzharova, Aneta (2012): *The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession*. European Policy Analysis 2012:1epa. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

Veress, Emőd (2023): Reform of the Romanian Judiciary and the Cooperation and Verification Mechanism – Considering the Practice of the Romanian Constitutional Court. *Central European Journal of Comparative Law*, 4(2), 317–348. DOI: 10.47078/2023.2.317-348.

Spanyolország

Abat i Ninet, Antoni (2019): Hubris, Constitutionalism, and "the Indissoluble Unity of the Spanish Nation": The Repression of Catalan Secessionist Referenda in Spanish Constitutional Law. *International Journal of Constitutional Law*, 17(3), 943–969. DOI: 10.1093/icon/moz064.

Bachmaier Winter, Lorena – Martínez Santos, Antonio (2025): The Impact—or No Impact—of the EUB Case Law on Data Retention in Spain. In: Kosta, Eleni – Kamara, Irene (szerk.): Data Retention in Europe and Beyond: Law and Policy in the Aftermath of an Invalidated Directive. Oxford University Press, 213–224. DOI: 10.1093/9780191998980.003.0015.

Díez Sarasola, Mikel (2025): EU Mediation in Spain's Judicial Council Crisis: Refining Dialogic Rule of Law within a Multilevel Constitutional Order. *European Constitutional Law Review*, 21(2), 274–299. DOI: 10.1017/S1574019625000148.

Iglesias Sánchez, Sara (2023): La construcción jurisprudencial del principio de responsabilidad del Estado desde la autonomía procesal y sus límites (equivalencia y efectividad): un modelo agotado tras la sentencia Comisión/España (C-278/20). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 74, 111–146. DOI: 10.18042/cepc/rdce.74.04.

Kelemen, R. Daniel – Pavone, Tommaso (2023): Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. *World Politics*, 75(4), 779–825. DOI: 10.1353/wp.2023.a907229.

Scheppele, Kim Lane – Kochenov, Dimitry V. – Grabowska-Moroz, Barbara (2020): EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, 39, 3–121. DOI: 10.1093/yel/yeaa012.

Schewe, Christoph J. – Blome, Thomas (2021): 'The Rule of Law Mechanism' and the Hungarian and Polish Resistance: European Law Against National Identity? *Juridiskā zinātne / Law*, 14, 49–67. DOI: 10.22364/jull.14.03.

Várnay, Ernő (2015): The Commission's Discretionary Power in the Enforcement of EU Law: An Overview and an Assessment. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22(1), 61–78. DOI: 10.1177/1023263X1502200104.
Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Spain*. SWD(2026) 909 final, 17 July 2026.
EUB (2013): C-399/11, *Melloni*, EU:C:2013:107, 2013. február 26.
EUB (2014): C-293/12 és C-594/12, *Digital Rights Ireland és Seitlinger és társai*, EU:C:2014:238, 2014. április 8.
EUB (2019): C-502/19, *Junqueras Vies*, EU:C:2019:1115, 2019. december 19.
EUB (2021): C-658/19, *Bizottság kontra Spanyolország*, EU:C:2021:138, 2021. február 25.
EUB (2022): C-278/20, *Bizottság kontra Spanyolország*, EU:C:2022:503, 2022. június 28.
EUB (2023): C-158/21, *Puig Gordi és társai*, EU:C:2023:57, 2023. január 31.
EUB (2026a): C-523/24, *Sociedad Civil Catalana*, EU:C:2026:588, 2026. július 16.
EUB (2026b): C-666/24, *Associació Catalana de Víctimes d'Organitzacions Terroristes (ACVOT)*, EU:C:2026:589, 2026. július 16.

Svédország

Anwar, Shamena – Bayer, Patrick – Hjalmarsson, Randi (2019): Politics in the Courtroom: Political Ideology and Jury Decision Making. *Journal of the European Economic Association*, 17(3), 834–875. DOI: 10.1093/jeea/jvy013.
Bergström, Maria (2025): The Swedish Data Retention Saga: From EU Initiator to Penalty Payments, Reviewed and Revised National Rules. In: Kosta, Eleni – Kamara, Irene (eds.): *Data Retention in Europe and Beyond: Law and Policy in the Aftermath of an Invalidated Directive*. Oxford University Press, Oxford, 275–294. DOI: 10.1093/9780191998980.003.0019.
Bergström, Maria – Jonsson Cornell, Anna (eds.) (2014): *European Police and Criminal Law Co-operation*. Swedish Studies in European Law, Vol. 5. Hart Publishing, Oxford–Portland. ISBN: 9781849463508.
Európai Bizottság (2014): *A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law*. COM(2014) 158 final/2. Brüsszel.
Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Sweden*. SWD(2026) 927 final. Brüsszel, 2026. július 17.
Európai Parlament és a Tanács (2002): A személyes adatok elektronikus hírközlési ágazatban történő kezeléséről és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv. HL L 201., 2002. július 31., 37–47.

Európai Parlament és a Tanács (2006): A nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről szóló 2006/24/EK irányelv. HL L 105., 2006. április 13., 54–63.

Európai Parlament és a Tanács (2020): Az Unió költségvetésének védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet. HL L 433I., 2020. december 22., 1–10.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2007): *Unibet (London) Ltd és Unibet (International) Ltd kontra Justitiekanslern*, C-432/05, 2007. március 13., ECLI:EU:C:2007:163.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2007b): *Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet és társai*, C-341/05, 2007. december 18., ECLI:EU:C:2007:809.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2010): *Európai Bizottság kontra Svéd Királyság*, C-185/09, 2010. február 4., ECLI:EU:C:2010:59.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2012): *Bonnier Audio AB és társai kontra Perfect Communication Sweden AB*, C-461/10, 2012. április 19., ECLI:EU:C:2012:219.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2013): *Európai Bizottság kontra Svéd Királyság*, C-270/11, 2013. május 30., ECLI:EU:C:2013:339.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2014): *Digital Rights Ireland Ltd és Seitlinger és társai*, C-293/12 és C-594/12 egyesített ügyek, 2014. április 8., ECLI:EU:C:2014:238.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2016): *Tele2 Sverige AB kontra Post- och telestyrelsen; Secretary of State for the Home Department kontra Watson és társai*, C-203/15 és C-698/15 egyesített ügyek, 2016. december 21., ECLI:EU:C:2016:970.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2020): *La Quadrature du Net és társai*, C-511/18, C-512/18 és C-520/18 egyesített ügyek, 2020. október 6., ECLI:EU:C:2020:791.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2022a): *Commissioner of An Garda Síochána és társai*, C-140/20, 2022. április 5., ECLI:EU:C:2022:258.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2022b): *SpaceNet AG és Telekom Deutschland GmbH*, C-793/19 és C-794/19 egyesített ügyek, 2022. szeptember 20., ECLI:EU:C:2022:702.

Kelemen, R. Daniel – Pavone, Tommaso (2023): Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. *World Politics*, 75(4), 779–825. DOI: 10.1353/wp.2023.a908775.

Konstadinides, Theodore (2014): Mass Surveillance and Data Protection in EU Law: The Data Retention Directive Saga. In: Bergström, Maria – Jonsson Cornell, Anna (eds.): *European Police and Criminal Law Co-operation*. Hart Publishing, Oxford–Portland, 69–84.

Nergelius, Joakim (2019): The Constitution of Sweden and European Influences: The Changing Balance Between Democratic and Judicial Power. In: Albi, Anneli – Bardutzky, Samo (eds.): *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*. T.M.C. Asser Press–Springer, The Hague, 315–358. DOI: 10.1007/978-94-6265-273-6_8.

Várnay, Ernő (2015): Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22(1), 61–78. DOI: 10.1177/1023263X1502200104.

Szlovákia

Blažo, Ondrej (2022): Protection of Rule of Law While Protecting Rule of Law: Who Guards the Guardian? *Slovak Yearbook of European Union Law*, 2, 51–60. DOI: 10.54869/syeul.2022.2.333.

Čuroš, Peter (2023): Attack or Reform: Systemic Interventions in the Judiciary in Hungary, Poland, and Slovakia. *Oñati Socio-Legal Series*, 13(2), 626–658. DOI: 10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1393.

Európai Bizottság (2014): *A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law*. COM(2014) 158 final/2. Brüsszel.

Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Slovakia*. SWD(2026) 925 final. Brüsszel, 2026. július 17.

Európai Bizottság (2026a): *January Infringements Package: Commission Calls on Slovakia to Comply with EU Rules on the Protection of Whistleblowers*. INFR(2026)2012, Brüsszel, 2026. január 30.

Európai Bizottság (2026b): *July Infringements Package: Commission Closes Infringement Procedure against Slovakia after Repeal of Measures Undermining Whistleblower Protection*. INFR(2026)2012, Brüsszel, 2026. július 8.

Európai Parlament és a Tanács (2017): Az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló (EU) 2017/1939 tanácsi rendelet. HL L 283., 2017. október 31., 1–71.

Európai Parlament és a Tanács (2019): Az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló (EU) 2019/1937 irányelv. HL L 305., 2019. november 26., 17–56.

Európai Parlament és a Tanács (2020): Az Unió költségvetésének védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet. HL L 433I., 2020. december 22., 1–10.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2018a): *Associação Sindical dos Juízes Portugueses kontra Tribunal de Contas*, C-64/16, 2018. február 27., ECLI:EU:C:2018:117.
Európai Unió Bírósága (EUB) (2018b): *LM*, C-216/18 PPU, 2018. július 25., ECLI:EU:C:2018:586.
Európai Unió Bírósága (EUB) (2019): *A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy*, C-585/18, C-624/18 és C-625/18 egyesített ügyek, 2019. november 19., ECLI:EU:C:2019:982.
Európai Unió Bírósága (EUB) (2021): *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim és társai*, C-748/19–C-754/19 egyesített ügyek, 2021. november 16., ECLI:EU:C:2021:931.
Kelemen, R. Daniel – Pavone, Tommaso (2023): Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. *World Politics*, 75(4), 779–825. DOI: 10.1353/wp.2023.a908775.
Klimek, Libor – Šramel, Bystrík (2025): Special Prosecutor's Offices and Their Position in a State Governed by the Rule of Law: Is the Abolition of Office of Special Prosecution in Slovakia Unconstitutional? *Laws*, 14(2), Article 25. DOI: 10.3390/laws14020025.
Steuer, Max (2026): Rule of Law Minimalism and the Fear of 'Politics': The Slovak Constitutional Court amidst the Illiberal Surge. *International Journal for the Semiotics of Law – Revue internationale de Sémiotique juridique*, 39(1), 103–126. DOI: 10.1007/s11196-025-10341-5.
Šipulová, Katarína – Spáč, Samuel – Kosař, David – Papoušková, Tereza – Derka, Viktor (2023): Judicial Self-Governance Index: Towards Better Understanding of the Role of Judges in Governing the Judiciary. *Regulation & Governance*, 17(1), 22–42. DOI: 10.1111/rego.12453.
Várnay, Ernő (2015): Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22(1), 61–78. DOI: 10.1177/1023263X1502200104.

Szlovénia

Butler, Graham (2021): Immunities of national central banks in Member States under EU law: Commission v Slovenia (ECB Archives). *Common Market Law Review*, 58(6), 1895–1916. DOI: 10.54648/COLA2021116.
Európai Bizottság (2026): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Slovenia*. SWD(2026) 924 final, Brüsszel, 2026. július 17.
Európai Unió Bírósága (EUB) (2020): *Commission v Republic of Slovenia (ECB Archives)*, C-316/19, nagytanács, 2020. december 17., ECLI:EU:C:2020:1030.

Európai Unió Bírósága (EUB) (2021a): *European Commission v Republic of Slovenia*, C-628/18, 2021. január 13., ECLI:EU:C:2021:1.
Európai Unió Bírósága (EUB) (2021b): *European Commission v Republic of Slovenia*, C-631/18, 2021. január 13., ECLI:EU:C:2021:2.
Európai Unió Bírósága (EUB) (2022): *Banka Slovenije*, C-45/21, nagytanács, 2022. szeptember 13., ECLI:EU:C:2022:670.
Flander, Benjamin (2024): The International and Supranational Rule of Law in the Slovenian Legal System: "Lessons" From European Courts. *Law, Identity and Values*, 4(1), 53–80. DOI: 10.55073/2024.1.53-80.
Grewe, Constance (2023): Constitutional Jurisdiction in Ex-Yugoslavia in the Perspective of the European Legal Space. In: von Bogdandy, Armin – Huber, Peter M. – Grabenwarter, Christoph (eds.): *The Max Planck Handbooks in European Public Law, Volume IV: Constitutional Adjudication: Common Themes and Challenges*. Oxford University Press, Oxford, 51–96. DOI: 10.1093/oso/9780192846693.003.0002.
Kogovšek Šalamon, Neža (2025): Rule-of-Law Crisis During the COVID-19 Epidemic: The Case of Slovenia. *Medicine, Law & Society*, 18(2), 215–240. DOI: 10.18690/mls.18.2.215-240.2025.
Vatovec, Katarina – Letnar Černič, Jernej (2023): The Slovenian Constitutional Court and EU Law: Some Aspects and Future Challenges. *European Studies – The Review of European Law, Economics and Politics*, 10(2), 50–77. DOI: 10.2478/eustu-2023-0012.
Az Európai Unióról szóló szerződés, különösen a 2. cikk, a 4. cikk (3) bekezdése, a 7. cikk és a 19. cikk.
Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, különösen a 123., 258–260., 267., 325. és 343. cikk.
Az Európai Unió Alapjogi Chartája, különösen a 47. cikk.
Az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv, különösen a 2., 18. és 22. cikk.
Az Európai Központi Bankok Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmánya, különösen a 39. cikk.
Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.