

Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája

LÁNCOS PETRA LEA*

„[Az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek] azoknak a meghatározó tulajdonságoknak a kemény magját jelentik, melyekben valamennyi uniós polgár magára ismerhet, függetlenül azoktól a politikai vagy kulturális különbségektől, melyek a nemzeti identitásukból adódnak.”¹

Bevezetés

A magyar Országgyűlés bő két éve fogadta el a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényt. A törvény kapcsán az Európai Unió egyes vezető tisztségviselői aggodalmukat fejezték ki, hogy a magyar médiajogi szabályozás nem felel meg az Európai Unióban irányadó demokratikus elvárásoknak és alapjogi standardoknak, mint az arányosság, a pluralizmus és a véleménynyilvánítás szabadsága.² További jogi aggályokat fogalmaztak meg az Európa Tanács szakértői a média szabadságával, függetlenségével, valamint az illetékes szabályozóhatóság függetlenségével, semlegességével és elszámoltathatóságával kapcsolatban.³ Mindezek alapján mind az Európai Unió, mind az Európa Tanács számos alapvető értéket és elvet jelölt meg, melyek hatással lehetnek a tagállamok médiajogi szabályozási szabadságára nézve.

Az alábbi írás az Európai Unió értékeit veszi górcső alá, azzal, hogy a vizsgálódás fókuszba elsősorban olyan általános kérdések megválaszolására törekszik, melyek hozzájárulhatnak a közös európai médiaszabályozás felőli gondolkodás elmélyítéséhez. Ennek megfelelően a jelen írás célja nem elsősorban az egyes médiajogi relevanciájú uniós jogforrások részletes elemzése lesz, hanem azoknak az uniós értékeknek és elveknek a szerepe, kikényszerítése és tartalmának meghatározhatósága, melyek a médiaszabadságot és pluralizmust érintő uniós elvárásokat áthatják.

* Egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. E-mail: lancos.petra.lea@jak.ppke.hu. A tanulmány az MTA Médiatudományi Kutatócsoport által indított, „Az európai médiajogi gondolkodás” címet viselő projekt keretein belül készült.

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based. Brussels, 15.10.2003. COM(2003) 606 final; 3.

² I. pl. Neelie Kroes: Hungary's new media law, Speech/11/6 of 11.01.2011. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-6_en.htm

³ I. Expertise by Council of Europe Experts on Hungarian Media Legislation: Act CIV of 2010 on the Freedom of the Press and the Fundamental Rules on Media Content and Act CLXXXV of 2010 on Media Services and Mass Media (2012.05.11.) 5

A bevezetést követően a jelen tanulmány első fejezete történeti áttekintést ad az Unió elveinek elsődleges jogi megalapozásáról, majd az uniós elvek és értékek fejlődéséről és az értékek körének bővüléséről. A második fejezet célja, hogy általános megközelítésben, majd az uniós jogrendre fókuszálva körüljárja az elvek funkcióit és normativitásának kérdését. A harmadik fejezet az EUSZ 2. cikkét, mint a tagállamok irányában megfogalmazott minimum elvárásokat vizsgálja, továbbá a benne foglalt értékek tagállamokkal szembeni kikényszeríthetőségének mechanizmusait, esélyeit elemzi. Végül, szóba kerül az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek tartalmának, a tagállamok irányában megfogalmazott elvárások szintje meghatározhatóságának problémája is.

1. Az Unió elveinek és értékeinek történeti fejlődése

A sajtószabadság és a médiaszabályozás gyökerei a nemzeti jogokban találhatóak: „[a médiaszolgáltatók jogi státusza] és a szólásszabadság minden formája (...) a nemzeti alkotmányokban van lefektetve. Az európai jogrendszer nem hagyhatja teljes mértékben figyelmen kívül ezeket a történeti és jogi korlátokat a média területén, éppen ezért az európai médiajog szükségszerűen magában hordja az egyes nemzeti sajátosságokat.”⁴ E nemzeti sajátosságok azonban nem elszigetelten alakultak ki, különösen a XX. század második felétől a kontinens államai olyan együttműködési formákat hoztak létre (Európa Tanács, OECD, Európai Közösségek), melyek a részt vevő államok jogrendszereinek konvergenciájához járultak hozzá. Az európai integrációban részt vevő tagállamok fokozatos alapjogi közeledésével párhuzamosan a nyolcvanas években megkezdődött a határon átnyúló rádió- és televíziós szolgáltatások közösségi szabályozása is.⁵ Mivel a Közösség alapjogi rendszere még csak kialakulófélben volt, és az kötelező közösségi alapjogi katalógus híján csupán az Európai Közösségek Bíróságának joggyakorlatában élt, a közösségi médiaszabályozás első mérföldköve, a határokat átlépő televíziózásról szóló irányelv⁶ a médiatartalmak alapjogi korlátjaként még az Emberi Jogok Európai Egyezményére utalt vissza.⁷

Az 1992-es maastrichti szerződésmódosítás egyelőre még csak a tagállamokkal szemben fogalmazott meg alapvető szintű elvárásokat,⁸ majd valódi fordulat az Amszterdami Szerződéssel következett be. Ugyanis az EUSZ 6. cikkében foglalt elvek már nem csupán az Unió tevékenységeinek mércéjéül (korlátjául) szolgáltak, hanem az 1997-es szerződésmódosítás az új,

⁴ Egbert DOMMERING: European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. In: Oliver CASTENDYK, Egbert DOMMERING, Alexander SCHEUER (szerk.): *European Media Law*. Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2008. 12.

⁵ Uo.

⁶ A Tanács 89/552/EGK irányelve (1989. október 3.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról.

⁷ DOMMERING i.m. (4. lj.) 12

⁸ Armin VON BOGDANDY: A Disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle. In: Beate KOHLER-KOCH, Berthold RITTBERGER (szerk.): *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2007. 34.

uniós alkotmányos rend alapjául jelölte ki ezeket az elveket: „a pozitív jogban immár az európai alkotmányosságnak nem csupán a restriktív, de konstitutív formája is elismerést nyert.”⁹

A Lisszaboni Szerződés újabb mérföldkövét jelenti az európai integrációnak, hiszen a Maastrichti Szerződéssel újtára indított politikai unió az Európai Unió jogalanyiségének elnyerésével vált teljessé. Évtizedes várakozás után a lisszaboni módosítással az Alapjogi Charta is kötelező jogforrássá vált. Ezzel pedig kézzelfoghatóvá válnak azok a jogok és elvek, melyek az Unió értékeinek részletezéseként is felfoghatók és az Európai Bíróság korábbi alapjogi joggyakorlatát kodifikálják.¹⁰ Végül, a lisszaboni szerződésmódosítás az Unió alapelveit értékévé nevezi át, miközben azok körét is jelentősen bővíti. Az EUSZ lisszaboni szerződésmódosítással átalakított 2. cikke szerint:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

2. Értékek és elvek az uniós jogrendben¹¹

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal egy többszintű kormányzási rendszer¹² részévé váltunk, ahol a jogalkotási, végrehajtási és igazságszolgáltatási funkciók megoszlanak a nemzeti és uniós szintek közt. Az eredmény egy „európai alkotmányos tér”, melyben az Unió alkotmányjoga a tagállami alkotmányok mellett egyfajta „részalkotmányként” jelenik meg. Az alábbiakban az e „részalkotmányban” foglalt értékeknek, elveknek az európai alkotmányos térben betöltött szerepét és hatásait vizsgáljuk.¹³

Az értékek és elvek szerepének vizsgálata körében előzetesen arra kell választ kapnunk, hogy az értékek és elvek milyen viszonyban állnak egymással az uniós jogban. E tekintetben a Lisszaboni Szerződés nyújt fogalmi fogódzót, hiszen ezzel a szerződésmódosítással az uniós

⁹ Armin VON BOGDANDY: Founding Principles. In: Armin VON BOGDANDY, Jürgen BAST (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, 2009. [A továbbiakban: VON BOGDANDY i. m. (2009a)] 22.

¹⁰ „[M]aguk mögött hagyják árnyéklétüket”, Armin VON BOGDANDY, Matthias KOTTMANN, Carlino ANTPÖHLER, Johanna DICKSCHEN, Simon HENTREI, Maja SMRKOLJ: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten. *ZaöRV*, 72:2012. 46.

¹¹ Általánosságban I. VON BOGDANDY-BAST i. m. (9. lj.) 14–18.

¹² Gary MARKS, François NIELSEN, Leonard RAY, Jane SALK: Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union. In: Gary MARKS, Fritz W. SCHARPF, Phillippe C. SCHMITTER (szerk.): *Governance in the European Union*. London, Sage, 1996. 41–42.

¹³ Armin VON BOGDANDY: Grundprinzipien, In: Armin VON BOGDANDY, Jürgen BAST (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Heidelberg, Springer, 2009. [A továbbiakban: VON BOGDANDY i. m. (2009b)] 30.

„alkotmányozó hatalom” az Európai Unióról Szóló szerződés korábbi 6. cikkében foglalt elveket az EUSZ hatályos szövegének 2. cikkében értékekké nevezte át, egyben jelentősen kibővítette azok körét az eredeti elveket konkretizáló, további értékekkel. Ebből a szempontból az értékek csupán az Unió korábbi elveinek „átnevezéseiként” jelennek meg; az Unió új értékeinek jellege és szerepe a korábbi elvekhez képest nem változott. Ugyanakkor e fogalmi distinkció mögött az uniós alkotmányozó hatalomnak az a megfontolása is állhatott, hogy az eltérő megnevezéssel fogalmilag is kihatásítja az Unió jogrendjében kiemelkedő szereppel bíró értékeket az Unió egyébként szélesebb kört átfogó elveinek sorából.¹⁴

Az értékek és elvek fogalmi elhatárolása kapcsán Armin von Bogdandy így ír: „A Lisszaboni Szerződés ebből a szempontból problematikusnak mondható. Ebben ugyanis az EU alapelveit értékékként jelölik és az uniós polgárok etikai meggyőződésékként jelenítik meg. (...) Az értékalapú diskurzusok pedig gyakran paternalisztikus dimenziót öltenek.”¹⁵ Habár a szerző szerint a szóhasználat nagyon is félrevezető, hiszen az értékek „alapvető etikai meggyőződések kifejeződései”, a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett értékeket valójában jogi normáknak, alapvető elveknek kell tekintenünk, tekintettel kodifikációjuk módjára és lehetséges jogkövetkezményeikre.¹⁶

Az értékek és elvek egymáshoz képest képviselt rangja és kikényszerítésük módja igen sokatmondó. Az értékek olyan alapvető elveket jelenítenek meg, melyek az egész integrációs folyamatot áthatják, egyszerre kötik az Uniót és a tagállamokat jogalkotási tevékenységeik és a ráépülő gyakorlat tekintetében, sőt, a csatlakozni kívánó (EUSZ 49. cikk),¹⁷ vagy az Unióval egyéb kapcsolatra lépni szándékozó államokat is kötelezik.¹⁸ A tagállamokkal szembeni kikényszerítésükre két eszköz is rendelkezésre áll: egyrészt egy formalizált politikai eszköz az EUSZ 7. cikke alapján, másrészt jogi utat jelenthet az Európai Bíróság előtt lefolytatható kötelezettség-szegési eljárás.¹⁹ Sőt, az alábbiakban bemutatásra kerül egy olyan javaslat is, mely az egyéni jogérvényesítés előtt is megnyitná az utat az EUSZ 2. cikkének alapjogi értékeire nézve. Ehhez képest az EUSZ 2. cikkén „kívülrekedt” elvek, így például az Uniót kötelező szubszidiaritás elve (EUSZ 5. cikk (3) bekezdés)²⁰ vagy a tagállamokra irányadó közösségi hűség elve [EUSZ 4. cikk

¹⁴ A Lisszaboni Szerződést megelőző fogalmi állapotokra utal von Bogdandy, mikor azt írja: „Az alapvető elv fogalmába nem tartozik bele valamennyi olyan norma vagy normaelem, melyet a Szerződések vagy az Európai Bíróság »elvként« határoz meg, ide csupán néhány rendelkezés tartozik, melyeket a nemzeti alkotmányokban egyébként alapvető elveknek vagy strukturális elveknek is szoktak nevezni.” VON BOGDANDY–BAST i.m. (9. lj.) 21.

¹⁵ VON BOGDANDY (2009b) i.m. (13. lj.) 25; l. még: 58.

¹⁶ VON BOGDANDY i.m. (9. lj.) 22.

¹⁷ COM(2003) 606 final; 3.

¹⁸ VON BOGDANDY et al (2012) i.m. (10. lj.) 67.; konkrét elvárás a médiaszabadsággal és pluralizmussal kapcsolatban az alábbi jelentés fogalmazta meg: Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism: A free and pluralistic media to sustain European democracy (January 2013); 4.

¹⁹ Clemens LADENBURGER: FIDE 2012 – Session on „Protection of Fundamental Rights post-Lisbon – The interaction between the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and National Constitutions” (Institutional Report, Brussels, 2011), http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=88,%20at%2048%20ff;13

²⁰ A nemzeti parlamentek a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 7. cikke szerinti eljárásban a nemzeti parlamentek által a szubszidiaritás elve érvényesülével kapcsolatban benyújtott kifogások nem vezetnek automatikusan a jogalkotási javaslatok visszavonásához, az ezzel kapcsolatos döntés az uniós jogalkotót

(3) bekezdés] csupán semmissé nyilvánítási, illetve kötelezettségszegési eljárás keretében kikényszeríthetők.

Ahhoz, hogy az uniós értékeknek és elveknek a tagállami jogalkotó és joggyakorlat irányába kifejtett lehetséges hatásait vizsgáljuk, elengedhetetlen az értékek és elvek szerepének és normativitásának vizsgálata.

2.1. Értékek és elvek szerepe az uniós jogrendben

Az uniós elvekről írt legújabb munkájában von Bogdandy az elvek jogrendben betöltött szerepének három kategóriáját különíti el: az elvek *i)* rendezési funkcióját, *ii)* a jogi érvek megalapozásában betöltött funkcióját, valamint *iii)* a korrekciós funkciót.

i) Rendezési funkció

Az elvek egy alkotmányos rendben – márpedig az uniós jogrend alkotmányos rendnek tekinthető²¹ – egyfajta sarokkövekként jelennek meg, mintegy kijelölik a kérdéses jogrend alkotmányos alapjait. Egyben a másodlagos jogforrások alapját és értelmezési keretét is megadják, hiszen az „alkotmány valamennyi jogviszonyt át kell, hogy hasson”,²² miközben az elvek olyan „kiemelt normák, melyek az egész [jogrendszerre] vonatkoznak.” Ebből a szempontból a másodlagos jog az elsődleges jogban megjelenített elvek konkrét kérdésekben való értelmezésének és végrehajtásának tekinthető. Von Bogdandy azonban felhívja a figyelmet arra, hogy az elvek nem szolgálhatnak arra, hogy megmerevítsék a jogrendet, ehelyett azok csupán egyszerű rendezési, jogfejlesztő funkcióval bírnak, miközben kellő fogalmi nyitottsággal kell rendelkezniük a változásokhoz való alkalmazkodás és az elvek egymáshoz való viszonyának egyedi eldöntésének lehetősége érdekében.²³ Mindezek alapján az elvek egymáshoz való viszonya és a másodlagos jogra kifejtett hatása dinamikus, azaz a szociológiai kihívásokra adott jogfejlesztő tevékenység tükrében alakul.

ii) A jogi érvek megalapozásának funkciója

Míg az elvek rendezési funkciója olyan funkció, mely az uniós jogrend belső dinamikáját határozza meg, a tagállami jogalkotás és gyakorlat szempontjából az elvek szükségszerű fogalmi nyitottsága támpontot jelenthet az átültetésben megjelenő sokszínűség fenntartásához és az uniós elvek mindenkori értelmezési kereteinek megkérdőjelezéséhez.

illeti meg. A jegyzőkönyv 8. cikke azonban közvetve, a tagállamon keresztül a nemzeti parlamentek számára is lehetővé teszi a semmissé nyilvánítási eljárás kezdeményezését.

²¹ VON BOGDANDY (2009a) i.m. (9. l.) 27; „[A]z alkotmányosodás (...) azokra a folyamatokra utal, melyek keretében a nevezett alapvető elvek az EU jogrendjébe beágyazásra kerülnek. Így az alkotmányosodás fogalmával jelölik egyebek között az alapvető jogoknak, valamint a képviselői demokrácia elvének az EU Alkotmányába történő felvételét.” Berthold RITTBERGER, Frank SCHIMMELFENNIG: Explaining the constitutionalization of the European Union. *Journal of European Public Policy* 13:2006:8. 1149.

²² VON BOGDANDY (2009a) i.m. (9. l.) 16.

²³ Uo.

Von Bogdandy szerint „azzal, hogy a jogászi szakma érvelési eszköztárát kitágítják, az elvek egyben megerősítik annak autonómiáját a jogalkotó politikai intézményekkel szemben”,²⁴ méghozzá a jogszabályok elvi alapú értelmezése útján. Ezzel megnyílik a lehetőség arra, hogy a jogalkalmazó a jogalkotó által elfogadott jogszabályok értelmezésébe egy, a jogalkotói felhatalmazáson kívül eső jogforrást is bevonjon, azaz az uniós jog esetében a másodlagos jogot az elsődleges jogban foglalt elvekre tekintettel értelmezze. Az egyes elvek elsősorban egyéb jogi érvek általános alátámasztását szolgálhatják,²⁵ ugyanakkor az Európai Bíróság gyakorlatában az is előfordul, hogy önmagában egy elv testesíti meg a jogi érvet és válik valamely aktus jogszerűségének mércéjévé.²⁶

iii) Korrekciós funkció

Az Európai Unióról szóló Szerződés hatályos szövege egyetlen rendelkezésben (EUSZ 2. cikk), csupán két mondatban, felsorolásszerűen tartalmazza azokat az értékeket (elveket), melyeken az Unió alapul. Az elvek megfogalmazása *tömör, nyitott és általános*, nélkülözi a közelebbi definíciót. Nem véletlenül, hiszen az elvek „bármely értelmezése csak azzal járna, hogy bebetonozza őket, ez pedig ellentétes volna az alkotmányos terv lényegével és azzal a kockázattal járna, hogy a jelen nemzedékeket foglyul ejthetnék a múlt döntései.”²⁷ Márpedig az elvek hosszú távra íródtak: nem az elvek, hanem azok értelmezései követik a társadalmi, politikai és gazdasági változásokat. Az elvek szükségszerű nyitottsága az elvek korrekciós funkciójára vezethető vissza. Von Bogdandy szerint ugyanis az elvek a jogrend és a széles nyilvánosság közötti „átjáró” szerepét töltik be: az elveknek a társadalmi valóságra tekintettel történő folyamatos újraértelmezésével a jogrend „karbantartható”. Az elveken, mint átjárókon ugyanis a változó társadalmi meggyőzések és érdekek is beszüremlenek és termékenyen hatnak mind a jogértelmezésre, mind pedig a jogi érvelésre,²⁸ a folyamatosan változó társadalmi valósághoz igazítván azokat.²⁹

Másfelől elmondható, hogy az értékek általános megfogalmazása azt is lehetővé teszi, hogy az EUSZ 2. cikke mögött az eltérő alkotmányos hagyományokkal rendelkező valamennyi tagállam felsorakozhasson. Az EUSZ 2. cikkének nyitottsága úgy teremt egységet a tagállamok között, hogy – az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére is tekintettel – nem veszélyezteti „alkotmányos sokszínűségüket”, nemzeti identitásukat.³⁰

²⁴ Uo., 17.

²⁵ Miguel POIARES MADURO: Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism. *EJLS* 2:2007. 1; 12.

²⁶ VON BOGDANDY (2009a) i.m. (9. lj.) 17.

²⁷ Uo., 12.

²⁸ Uo., 17–18.

²⁹ Christina VOIGT: The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law, *RETÆRD Jurist- og Økonomiforbundets Forlag* 31:2008:2 9-10. “[R]acionális és legitim jogalapot biztosítanak jogviták megoldására az olyan, egyre növekvő számú ügyekben, ahol a hatályos jogszabályok már nem tudnak megfelelően reagálni az Unió politikai, jogi és társadalmi realitásaira.” MADURO i.m. (25. lj.) 11.

³⁰ VON BOGDANDY et al (2012) im. (10. lj.) 53.

2.2. Értékek és elvek normativitása az uniós jogrendben³¹

Sebastian Unger szerint az elvek mindössze egyfajta „legyengített érvénnyel bírnak”, így a jogalkalmazó csupán a fennálló jogi és ténybeli lehetőségek keretében köteles azt érvényre juttatni.³² Ennek eszköze Robert Alexy szerint a mérlegelés, azzal a megkötéssel, hogy az elvet a lehető legteljesebben érvényre kell juttatni (optimalizáció).³³ Szemben a jogi szabállyal, mely egyértelmű jogkövetkezményt kapcsol valamely tényálláshoz,³⁴ Ronald Dworkin szerint az elv „valamely irányba mutató érvet szolgáltat, ³⁵ anélkül, hogy egy adott döntést írta elő.”³⁶

A fentiekben vázoltakkal ellentétben Jakab András tagadja, hogy a normativitás szempontjából különbséget kellene tenni szabályok és elvek között: „abból kell kiindulnunk, hogy az úgynevezett ‘elvek’ ugyanolyan típusú normativitással bírnak (azaz, vagy alkalmazandóak, vagy nem; ha pedig igen, akkor konkrét jogkövetkezményt vonnak maguk után), miként a szabályok – csupán a hatályuk bizonytalan, éppen a nyelvi megfogalmazásuk homályos és általános volta okán.”³⁷ Jakab szerint az elvek abban is osztrják a jogi szabályok sorsát, hogy csupán két lehetőség van: vagy megsértik ezeket, vagy nem, harmadik lehetőség nincsen. Az a tény, hogy az elvek megsértésének megállapításához mérlegeléssel jutunk el, csupán módszertani kérdés, ami az elvek normativitásán nem változtat.³⁸ Ebben a rendszerben az elvek érvényre juttatása nem optimalizálás útján történik, az ugyanis sokkal inkább a szabályok és elvek konkrét esetre történő alkalmazásának (bírói mérlegelés) eredménye.³⁹

Akár Alexy és Dworkin elméletét, akár Jakab elvekkel kapcsolatos megközelítését tesszük magunkévá, összefoglalva elmondható, hogy az elvek rendelkeznek normativitással és normativitásuk vitatott jellege semmit nem változtat azon, hogy az elvek alkalmazása a gyakorlatban mérlegelés útján történik.⁴⁰

Milyen kötelezettséget ró egy uniós elv a nemzeti jogalkotóra? A jogalkotó az irányadó elvek érvényesülését csupán megfelelő, „legitim” célok elérése érdekében korlátozhatja. Az uniós jog hatálya alá tartozó tényállásokkal kapcsolatos joggyakorlatából kiderül, hogy az Európai Bíróság a tagállamok által megvalósítani kívánt célkitűzések legitimitását is vizsgálja, hiszen amennyiben egy adott célkitűzés megalapozatlan (például nem legitim gazdasági célkitűzés vagy beavatkozás nélkül is eleve teljesülő célkitűzés), a tagállami korlátozás jogszerűtlen. Mindazonáltal fontos kiemelni, hogy a tagállamok széles mozgástérrel rendelkeznek szakpolitikai

³¹ VON BOGDANDY (2009a) i.m. (9. lj.) 22.

³² Sebastian UNGER: *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2008. 133.

³³ Robert ALEXY: *Constitutional Rights, Balancing, and Rationality*. *Ratio Juris* 16:2003:2 136.

³⁴ L. kételemű normaszervezet, JAKAB András: A norma szerkezetének vizsgálata. *Jogelméleti Szemle*, 2001/4, <http://jesz.ajk.elte.hu/jakab8.html>.

³⁵ L. fent: A jogi érvek megalapozásának funkciója [ii] pont].

³⁶ Ronald DWORKIN: *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Harvard University Press, 1977. Idézi: VOIGT i.m. (29. lj.) 10.

³⁷ JAKAB András: *Concept and Function of Principles. A Critique of Robert Alexy*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1918421 (2009. augusztus 28.), 5.

³⁸ Uo., 6.

³⁹ Uo.

⁴⁰ A fenti absztrakt kérdést a FIDE 2011-es konferencia keretében a Chartában foglalt jogok és elvek tekintetében is megvizsgálták: LADENBURGER i.m. (19. lj.) 31-33.; l. különösen 33.

célkitűzéseik meghatározására⁴¹ – különösen igaz ez azokra a szabályozási kérdésekre nézve, melyek tagállami hatáskörben maradtak. A jogalkotó a szabályozás során valamely kockázatra vagy igényre reagálva eleve mérlegeli a beavatkozás szükségességét és terjedelmét. A jogalkotó kötelessége, hogy célkitűzéseit *arányosan* valósítsa meg, azaz, Alexy megközelítésében a szabályozással létrehozott korlátozások mellett az irányadó elvek a lehető legteljesebben érvényesüljenek, illetve Jakab felfogásában a korlátozás jogszerű legyen.

Míg az uniós jogalkotó szabályozása során tiszteletben kell, hogy tartsa az uniós értékeket és elveket, a nemzeti jogalkotóra kettős kötelezettség hárul. A nemzeti jogalkotót az uniós jog végrehajtásában ugyanis nem csupán az uniós értékek, hanem a nemzeti alkotmányban foglalt elvek is kötelezik, melyre jó példát szolgáltat a Bundesverfassungsgericht európai letartóztatási parancsot átültető nemzeti jogszabállyal kapcsolatos ítélete.⁴² Ebben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság kifejti, hogy a jogállamiság és bizalomvédelem alkotmányos elve értelmében a jogalkotó köteles „kíméletesen”, azaz arányosan átültetni az európai letartóztatási parancsról szóló kerethatározatot. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó a kerethatározat alapján rendelkezésére álló mozgásteret maximálisan ki kell, hogy használja a nemzeti alkotmányban foglalt elvekre is tekintettel.⁴³

3. Az Unió értékeinek jellege, kikényszeríthetősége és meghatározhatósága

3.1. Az EUSZ 2. cikke, mint közrendi minimum

Milyen szerepet játszanak az Unió értékei a médiajog területén? Az értékek funkciójánál írottakkal összhangban az uniós értékek az uniós jogrendszer egészének, így az uniós médiajognak is alapját és értelmezési keretét adják. Ez utóbbi állítás azonban nem teljes. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint ugyanis az Unió értékeit deklaráló EUSZ 2. cikke „tartalmazza a közös standardokat többek között az emberi jogok és demokrácia tárgyában, méghozzá az európai jogi térségben gyakorolt *valamennyi* főhatalom tekintetében – akár az Unió, akár a tagállamok gyakorolják azt. Ebben az értelemben az EUSZ 2. cikke egy *közrendi* elemet rögzít mind az Unió, mind pedig a tagállamok számára.”⁴⁴ Ingolf Pernice szerint a közös értékek révén létrejön a tagállamok „minimális alkotmányos homogenitása”, kijelölve egyben a tagállamok „alkotmányos autonómiájának európai korlátait” is.⁴⁵

⁴¹ L. pl. Schindler-ügy: „sufficient degree of latitude”, C-275/92. sz. Her Majesty’s Customs and Excise kontra Gerhart Schindler and Jörg Schindler ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet [(EBHT 1994., I 1039. o.), 61. pont.

⁴² BVerfG, 2 BvR 2236/04.

⁴³ „A jogalkotó mindenestre köteles volt azt a mozgásteret, melyet a kerethatározat a tagállamoknak meghagy, az alapjogokat kímélő módon kihasználni.” BVerfG, 2 BvR 2236/04. 80. pont.

⁴⁴ Armin VON BOGDANDY, Carlino ANTPÖHLER, Johanna DICKSCHEN, Simon HENTREI, Matthias KOTTMANN, Maja SMRKOLJ: *Opinion on the Compatibility of the Hungarian Media Acts with the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 2011. április. 19.

⁴⁵ Ingolf PERNICE: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited? *Common Market Law Review*, 36:1999. 726

Ennek megfelelően az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek a tagállami médiajogi hatáskörök gyakorlása során is irányadóak. Ezzel pedig az Unió értékei áttörnek az uniós jog végrehajtása – tagállami hatáskör hagyományos dualizmusát, igaz, a szerzőtársak szerint az EUSZ 2. cikke által garantált alapvető jogi standard a tagállami hatáskörök tekintetében „sokkal kevésbé szigorú, mint az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos ügyekben” érvényesülő uniós mérce. Von Bogdandy és szerzőtársai rámutatnak, hogy noha az Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdése alapján a Charta rendelkezései csupán az uniós jog végrehajtása során alkalmazandók, a Charta egyben „az EUSZ 2. cikkében foglalt emberi jogok tartalmát jeleníti meg.”⁴⁶ Mindezek alapján két esetet különböztethetünk meg: egyrészt az uniós jog végrehajtásának eseteit az uniós hatáskörgyakorlás, illetve az uniós jog tagállami végrehajtása formájában, melyekre az Alapjogi Charta teljes mértékben irányadó, másrészt a tagállami hatáskörgyakorlást (beleértve akár a tisztán tagállami tényállások⁴⁷ eseteit is), melyekre a tagállami alkotmányos rendelkezések és az Emberi Jogok Európai Egyezménye irányadó. E két nagy esetkör tekintetében azonban egyaránt irányadó az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimum, melyet alapjogi tekintetben az Alapjogi Charta tesz kézzelfoghatóvá. Mindez a szerzőtársak okfejtését továbbgondolva egyben azt is jelenti, hogy a tagállamok számára fenntartott – vagy másként fogalmazva: a tagállamoknál megmaradt – hatáskörök tekintetében az EUSZ 2. cikke gyakorlatilag „visszacsempészi” az Alapjogi Charta mércéjét, igaz, kevésbé szigorú formában,⁴⁸ egyfajta homályos, közrendi minimumként.⁴⁹

3.2. Az EUSZ 2. cikkének vegyes jellege

Érdekes problémát vet fel az Unió értékeinek nagyon is vegyes jellege. Egyes értékek (elvek) ugyanis egy az egyben megfeleltethetők az Alapjogi Chartában foglaltaknak (pl. az emberi méltóság tiszteletben tartása), míg más értékek olyan horizontális jellegű elvekként jelennek meg, melyek akár több alapjoggal is kapcsolatba hozhatók (pl. a szabadság) vagy akár az alapjogokon túlmutatnak (pl. a demokrácia). Az alapjogoknak az értékek (korábbi elvek) körében való elhelyezése egy érdekes folyamat tükröződése, mely egyébként nem korlátozódik az uniós jogrendre:

⁴⁶ VON BOGDANDY et al i.m. (44. lj.) 20. A Charta és az EUSZ 2. cikkének viszonyában másik érdekes pont-ra hívja fel a figyelmet a FIDE 2011-es gyűlése: eszerint a Chartán kívülrekedt olyan vitatott emberi jogok esetében, mint amilyenek például a kisebbségek jogai is tekinthetők, az EUSZ 2. cikke nyújthat alapot a jogvédelemre. LADENBURGER i.m. (19. lj.) 5. Igaz, a Charta 21. és 22. cikke is értelmezhető oly módon, mint amely a kisebbségek alapjogi védelmét garantálja, l. LÁNCOS Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Doktori értekezés, 2012. 211–216.

⁴⁷ VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 48.

⁴⁸ Az EUSZ 2. cikke elég nagy mozgási szabadságot enged a tagállamok részére a demokratikus jogállami keretek kialakításában. Léteznek egyetemes emberi jogi standardok, amelyeket mindenképpen be kell tartani – Armin von Bogdandy német európa-jogász professzorral Halmi Gábor és Salát Orsolya beszélget. *Fundamentum*, 2011/2. 43.

⁴⁹ VON BOGDANDY azonban kifejezetten úgy foglal állást: „egy tagállam által elkövetett súlyos emberjog-sértés esetére más standardnak kell érvényesülnie, nem a kartának. Az Alapjogi Charta ugyanakkor a magyar médiatörvény szabályainak jelentős részét átfogja, mivel azok az EU-jog átültetéseként értelmezhetők, ezáltal meg kell felelniük a charta követelményeinek. Ez azonban nem minden aspektusra áll; különösen a nyomtatott sajtó területén érzékeny lyukak tátonganak.” Uo. 41.

Alexy a Bundesverfassungsgericht *Lüth*-döntését elemezve hasonló tendenciára mutat rá.⁵⁰ Ez pedig azt jelenti, hogy „az alkotmányos jogokban foglalt értékek vagy elvek nem csupán az állampolgár és az állam viszonylatában érvényesülnek, *szubjektív jogokként*, hanem azon túl is, 'a jog valamennyi területén'. Ennek köszönhetően az alkotmányos jogok a teljes jogrendre 'kiszárolnak'. Az alkotmányos alapjogok így mindenütt jelenvalóvá válnak.”⁵¹

Ezzel egyidőben azonban nem zajlik az alkotmányos elvek „alapjogiasodása”, ezen elvek megsértése nem keletkeztet az egyének oldalán szubjektív jogokat. „A 'demokráciát' vagy a 'jogállamiságot' illető szubjektív jogokat azonban nehéz volna igazolni, (...) az Unió szintjén legalábbis még úgy tűnik, nem érett meg a helyzet egy ilyen lépésre, tekintettel arra, hogy az Európai Bíróság sem hozott még ez irányú ítéletet.”⁵² Ezzel a megközelítéssel egyébként egybevág az Alapjogi Chartában foglalt elvek és jogok elhatárolásával kapcsolatos jogtudományi álláspont is: szemben a Chartában foglalt szubjektív jogokkal, az „elveknek nincs közvetlen hatálya, azokat [önmagukban] nem lehet felhívni a tagállami bíróság előtt”.⁵³

Az EUSZ 2. cikkének vegyes jellege, az alapjogok és alkotmányos elvek egymásmelletti sége azzal jár, hogy a rendelkezésben foglaltak kikényszerítésére eltérő módon kerülhet sor. Az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogok kikényszerítésének eszközéül von Bogdandy és szerzőtársai elsősorban a „fordított Solange” szerinti eljárást javasolják, a közrendi minimum szűkebb szeletére, az alapjogi minimumra koncentrálna, míg az alkotmányos alapelvek érvényre juttatására kizárólag az alapítószerződésekben foglalt eljárások irányadók. Ezzel a szerzőtársak *kettéhasítják* az EUSZ 2. cikkét az alapjogok, valamint az egyéb „alkotmányos alapelvek” mentén. Ez utóbbi elvek megsértése nem egyéni alapjogsérelemmel, hanem az alkotmányos alapelveket konkretizáló alkotmányos értékek megsértésével járhat.

3.3. A közrendi minimum kikényszerítésének lehetőségei

A fentiekkel összhangban eltérő szankcionálási lehetőségek kapcsolódnak az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimum, illetve az alkotmányos elvekkel kapcsolatos, szélesebb értelemben vett közrendi minimum kikényszerítéséhez. Von Bogdandy és szerzőtársai „fordított Solange” javaslatát is figyelembe véve az alábbi megállapításokat tehetjük. Az EUSZ 2. cikke szerinti alapjogi minimum kikényszerítésére hivatottak egyéni jogérvényesítés keretében a tagállami bíróságok, kötelezettségszegési eljárásban pedig az Európai Bíróság (bírói út), emellett nyitva áll az EUSZ 7. cikke szerinti politikai szankció lehetősége is (politikai út).⁵⁴ Ehhez képest a közrendi minimumot megtestesítő alkotmányos elvek tiszteletben tartásának kikényszerítésére nem kerülhet sor egyéni jogérvényesítés keretében, ilyen esetekben csupán az Európai Bíróság

⁵⁰ ALEXY i.m. (33. lj.) 133.

⁵¹ Uo; MADURO i.m. (25. lj.) 11. Habermas arra figyelmeztet, hogy az alapjogok elvesztésével a jogok 'felhígulnak' és azok veszítenek normativitásukból. HABERMAS, idézi: ALEXY i.m. (33. lj.) 134. Ezzel azonban nem feltétlenül értünk egyet: Jakab érvelésével összhangban csupán a feloldási szabályok alkalmazásában lehet eltérés, mely az elv normativitását nem érinti, l. JAKAB i. m. (37. lj.).

⁵² VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 60.

⁵³ LADENBURGER i.m. (19. lj.) 33.

⁵⁴ COM(2003) 606 final. 6.

előtti eljárás, valamint az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás vehető igénybe. Az alábbiakban az EUSZ 2. cikkében foglaltak tagállamokkal szembeni kikényszerítésének lehetőségeit tekintjük át.

3.3.1. A közrendi minimum megsértének bírói szankcionálási lehetőségei

a) Az alapjogi minimum kikényszerítése: eljárás a tagállami bíróság előtt

Ami az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi elvárások tagállamokkal szembeni érvényesítését illeti, von Bogdandy és szerzőtársai szerint analógiául a Bundesverfassungsgericht Solange-gyakorlata szolgál, immár „fordított Solange” formájában. Az analógia alapja, hogy az az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimum az EUSZ 7. cikkével is összhangban csupán az *uniós értékek súlyos megsértését szankcionálja*. A szerzőtársak szerint tehát „mindaddig, amíg a tagállamok az alapjogoknak az EUSZ 2. cikke által garantált lényeges tartalmát biztosítják, addig az Alapjogi Charta alkalmazási körén kívüleső kérdésekben” önállóan gyakorolhatják hatásköreiket.⁵⁵ Ez az „önállóság” annyit jelent, hogy a „tisztán tagállami tényállások” körében a tagállamok alapjogsértéseire a nemzeti alkotmány és az Emberi Jogok Európai Egyezménye irányadó.⁵⁶

A szerzőtársak szerint javasolt fordított Solange-doktrína értelmében az uniós értékeknek (EUSZ 2. cikk) tagállamok által történő súlyos megsértése esetén elsősorban a *tagállami* bíróságok hivatottak eljárni.⁵⁷ A doktrína alkalmazásához azonban meg kell határoznunk, miben is áll az uniós értékek súlyos megsértése, illetve, mire alapozható az uniós polgár uniós jogon alapuló kereseti igénye a tagállami bíróságok előtt tisztán tagállami tényállásokban. A fordított Solange-doktrína keretében fennáll az a vélelem, hogy a tagállamok biztosítják az alapjogvédelemnek az EUSZ 2. cikke szerinti minimumát. Ahhoz, hogy a fordított Solange-doktrína értelmében az egyén az uniós jogra hivatozással tisztán tagállami tényállásokban fel tudjon lépni a tagállami alapjogsértésekkel szemben, meg kell tudnia döntenie a doktrína értelmében fennálló vélelmet és bizonyítania kell az *uniós értékek súlyos megsértését* a tagállam által. Miben áll azonban az uniós értékek súlyos megsértése?

Pernice szerint a közös értékek „kölsönös garanciát nyújtanak az európai polgárok számára, hogy mind európai, mind nemzeti szinten tiszteletben tartják azokat az alapvető értékeket, melyekben megállapodtak.”⁵⁸ Ez pedig megalapozza azt a vélelmet, hogy a tagállamok tiszteletben tartják az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimumot. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint tehát, amíg a tagállamok garantálják az uniós polgárok számára az őket megillető jogok *lényeges tartalmát*, addig nem lehet szó az uniós értékek súlyos megsértéséről. Amennyiben azonban az alapjogsérelmet szenvedett uniós polgárnak sikerül a tagállami bíróság előtt bizonyítania, hogy a tagállam az alapjogok lényeges tartalmát nem biztosítja, így például „nem hajt-

⁵⁵ VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 46

⁵⁶ Uo., 65.

⁵⁷ Uo., 46.

⁵⁸ PERNICE i.m. (45. lj.) 726. A Bizottság által az EUSZ 7. cikkével kapcsolatban kiadott közleménye alapján „a közös elvek (...) a személyt helyezik az európai integrációs projekt középpontjába.” COM(2003) 606 final. 3.

ja végre az Emberi Jogok Európai Bíróságának valamely jogerős, az alapvető jogok lényeges tartalmának megsértésével kapcsolatos ítéletét,⁵⁹ megkerüli, megfélemlíti vagy figyelmen kívül hagyja a tagállami bíróságokat hasonló esetekben,⁶⁰ akkor a sértett előtt megnyílik az út az EUSZ 2. cikke által garantált alapjogi minimum érvényesítésére a tagállami bíróság előtt. A szerzőtársak szerint ugyanis, amennyiben az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimum tagállam részéről való garantálásának védelme megdől, „a tagállami bíróságok az uniós alapjogok lényeges tartalmát bármely tagállami intézkedéssel szemben érvényesíthetik, melyhez az egyes személyeknek uniós polgári mivoltukból fakadóan szubjektív joguk kapcsolódik.”⁶¹

Pontosan min alapul az uniós polgár uniós jogon alapuló igénye? Az Európai Bíróság a Grzelczyk-ügyben kimondta, hogy „az uniós polgári jogállásnak (...) az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása [státusa] legyen”.⁶² Az uniós polgárok státuszát rögzítő alapvető rendelkezés a lisszaboni szerződésmódosítás óta az EUMSZ 20. cikkében található. Az EUMSZ 20. cikke által megalapozott uniós polgársági státusszal kapcsolatban a Bíróság a Ruiz Zambrano-ügyben kinyilvánította, hogy az uniós joggal „ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az *uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezésétől*.”⁶³ Az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimum be nem tartása, azaz az alapjogok lényeges tartalmának megsértése az uniós polgárokat megfosztja a közös jogállásuk révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől,⁶⁴ így az alapjogsérelmet elszenvedett uniós polgár a tagállami bíróság előtt az EUMSZ 20. cikkére és ezzel összefüggésben az EUSZ 2. cikkére hivatkozhat alapjogainak a tagállammal szembeni érvényesítése céljából. A tagállami bíróságok az előttük zajló eljárás keretében pedig előzetes döntéshozatali eljárásban kérdést intézhetnek az Európai Bírósághoz az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimum egységes értelmezése és alkalmazása céljából.⁶⁵

b) A közrendi minimum kikényszerítése: eljárás az Európai Bíróság előtt

A tagállamoktól elvárt közrendi minimum tekintetében biztos fogódzót nyújthatna az Európai Bíróság idevágó joggyakorlata – ugyanakkor az EUSZ 2. cikkére alapozott ítélet mind ez idáig még nem született. Úgy tűnik, a Bizottság nagyon is ódzkodik attól, hogy az Alapjogi Charta alkalmazási körén kívül eső területeken az Európai Bíróság előtt kérje számon a tagállamok „alapjogi bizonyítványát”.⁶⁶ Pedig az alapítószerződés *sehol nem zárja ki* az Európai Bíróság jog-

⁵⁹ Vö. A Bizottságnak az EUSZ 7. cikkel kapcsolatos közleményének a közös értékek súlyos megsértésének folyamatosságát érintő fejtegetéssel: COM(2003) 606 final. 8.

⁶⁰ VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 72.

⁶¹ Uo., 49.

⁶² C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-6193. o.], 31. pont.

⁶³ C-34/09 sz. Ruiz Zambrano-ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet (EBHT 2011., I1177. o.), 42. pont, idézi: VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 65. LADENBURGER i.m. (19. lj.) 16.

⁶⁴ Vö.: COM(2003) 606 final. 5.

⁶⁵ VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 73.

⁶⁶ Uo., 47., 54

hatóságából az EUSZ 2. cikkét, így az ugyanúgy alapját képezi igazságszolgáltatási tevékenységének, mint az alapító szerződések egyéb rendelkezései (leszámítva a közös kül- és biztonságpolitikát, valamint a közrend fenntartásával és tagállami bűnüldöző szolgálatok intézkedéseivel kapcsolatos felülvizsgálatot).⁶⁷

3.3.2. *A közrendi minimum megsértésének politikai szankcionálási lehetősége: az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás*

Habár az EUSZ 7. cikke szerinti eljárást az alapító szerződés részletesen szabályozza, „aktiválására” igencsak homályos feltételeket szab. Ennek megfelelően a közrendi minimumnak a 7. cikk szerinti eljárás keretében történő kikéneyszerítése kapcsán a legfontosabb kérdést az értékek „súlyos és folyamatos megsértésének” megállapítása jelenti. Az Európai Bizottságnak az EUSZ 7. cikkével kapcsolatban kiadott közleménye szerint ennek megállapításához a nemzetközi jogból jól hasznosítható példát jelenthet az ENSZ alapokmányának 6. cikke, valamint az Európa Tanács statútumának 8. cikke.⁶⁸ A Bizottság azonban nem tér ki arra, hogy a hivatkozott cikkek, valamint az alapokmányban és a statútumban tartalmazott, hasonlóan nyitott megfogalmazású értékek miként segíthetnek az értékek „súlyos és folyamatos megsértésének” megállapításában. A Bizottság mindenesetre rögzíti, hogy az egyes alapjog sérelmek önmagukban nem alapozzák meg a 7. cikk szerinti eljárást, annak valamilyen „rendszerszintű problémán” kell alapulnia.⁶⁹ Ami a 7. cikk szerinti preventív eljárás küszöbét illeti, a Bizottság hangsúlyozza, hogy az értékek súlyos megsértésének veszélye tényleges veszélyt kell, hogy jelentsen: „a veszélynek testet kell öltenie”, például valamilyen közös érték érvényesülését kétségbevonó nemzeti szabályozás formájában.⁷⁰ A közös értékek súlyos megsértésének megállapítása során tekintettel kell lenni az értéksérelem céljára és hatására. Miközben egyetlen érték súlyos megsértése alapot adhat a 7. cikk szerinti eljárásra, több érték sérelme már megfelelő bizonyítékkul szolgálhat az értéksérelem súlyosságára.⁷¹ A súlyos értéksérelem folyamatosságának megállapítása kapcsán a Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a folyamatosság megnyilvánulhat az értékek megsértésének huzamosságában, rendszerességében és visszatérő jellegében. A fordított Solange-javaslat szerinti vélelem megdöntéséhez hasonlóan a Bizottság szerint a folyamatosság megállapítását megalapozhatja, ha a tagállamot más nemzetközi fórumok (Emberi Jogok Európai Bírósága, Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága) elmarasztalták valamely jogsértésért, melynek kiküszöbölésére a tagállam nem tett lépéseket.⁷²

A Bizottság idézett közleménye nem kötelező erejű dokumentum, mégis hasznos szempontokat tartalmaz az EUSZ 7. cikke alkalmazásának lehetséges kereteire nézve. Ennek ellenére

⁶⁷ EUSZ 24. cikk (1) bekezdés; EUMSZ 276. cikk.

⁶⁸ COM(2003) 606 final. 6.

⁶⁹ Uo., 7.

⁷⁰ Uo.

⁷¹ Uo., 8.

⁷² Uo.

nem valószínű, hogy a 7. cikk szerinti eljárásra a közeljövőben sor kerül. A tagállamok ugyanis hagyományosan ódzkodnak a „politikai atombombaként”⁷³ is aposztrofált 7. cikk szerinti eljárás⁷⁴ alkalmazásától, kodifikálása óta nem is került sor annak érvényesítésére. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint azonban nem is az a gond, hogy az EUSZ 7. cikke szerinti eljárást „a gyakorlatban még sohasem vetették be; hiszen azt jó okkal csupán kivételes és kirívó esetekre szabták. [A probléma inkább abban áll], hogy az eljárás kialakítása azt a várakozást kelti a tagállamokban, hogy azt soha nem is fogják bevetni. [Ez pedig] a gyakorlatban azzal a jelentős veszéllyel járhat, hogy a tagállamok között megszokássá válik, hogy kölcsönösen »félrenéznek«” egymás közrendi minimumot sértő gyakorlatai esetén.⁷⁵

3.4. A közrendi minimum meghatározásának nehézségei

Nem vitatható, hogy az EUSZ 2. cikke olyan közrendi minimumot tartalmaz, mely hatáskörei gyakorlása során mind az Uniót, mind pedig a tagállamokat köti, ugyanakkor az EUSZ 2. cikkének tartalmával kapcsolatos bizonytalanságok és a kikényszerítésére rendelkezésre álló politikai szankció lehetősége súlyos kihívást jelent a közrendi minimum értelmezése és érvényesítése szempontjából.⁷⁶ A tagállamokra is irányadó alapjogi minimum kapcsán elmondható, hogy minnekutána az Alapjogi Charta rendelkezései tisztán tagállami tényállások és a tagállamok számára

⁷³ <http://www.presseurop.eu/de/content/news-brief/3692231-eu-druck-auf-regierung>; VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 47.

⁷⁴ Az EUSZ 7. cikke alapján:

„(1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy *fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket*. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki.

A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e.

(2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, *egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2 cikkben említett értékeket*.

(3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban illető szavazati jogokat.

(...)

A kérdéses tagállam a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot.

(4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott *intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükből vezető körülményekben változás következett be (...)*” (kiemelés általam).

⁷⁵ VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 54

⁷⁶ Még sok tekintetben nem tisztázott, hogyan ragadható meg az uniós jog eszközeivel egy tagállam viselkedése az uniós jog tulajdonképpen alkalmazási területén kívül. Annyi biztos, hogy az EUSZ 7. cikke erre az esetre fenntart egy eljárást, amely azonban nehézsége és következményei miatt nem képes kezelni a problémát.” HALMAI–SALÁT i.m. (48. lj.) 41–42.

fenntartott hatáskörök gyakorlása során közvetlenül nem alkalmazandók, nehéz megállapítani, hogy pontosan miben is áll a tagállamok idevágó kötelezettsége. Ami pedig a szélesebb értelemben vett közrendi minimumot illeti, von Bogdandy szerint kapaszkodót jelenthet maga a kissé „kiáltványyszerű” Európai Unióról szóló Szerződés: „az EUSZ 2. cikkében foglalt alapító elvek az EUSZ rendelkezéseinek fényében öltönek konkrét formát, míg az EUMSZ-ben foglalt, eltérő szabályokat kivételekként kell felfognunk.”⁷⁷ Mindazonáltal a Charta kevésbé szigorú formában történő érvényesítésére, valamint az alapítószerződésekre tett általános utalás nem nyújt biztos eligazítást a tagállamok részére az uniós közrendi minimum hatékony érvényre juttatása tekintetében.

Az EUSZ 2. cikke szerinti közrendi minimum meghatározhatósága szempontjából az EUSZ 7. cikke szerinti politikai eljárás kevés haszonnal kecsegtet. Hiszen éppen az eljárás politikai jellege, valamint a konkrét ügyben való alkalmazásának „politikai kitettség”, a tagállamok konszenzusához kötése kérdőjelezi meg azt, hogy az eljárás következtében esetlegesen kikristályosuló közrendi minimum valóban irányadó lehet-e a tagállami jogsértések megítélésére. Ráadásul a 7. cikk ismét csak politikai jellegű felülvizsgálati lehetőséget tartalmaz a jogsértés megszűnésének megállapítására, mely ugyanolyan bizonytalan politikai feltételeken alapul, mint magának az értékek súlyos megsértésének a megállapítása. Végül, problémát jelent, hogy az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás lefolytatását nem zárja ki egy, az Európai Bíróság előtt folyamatban lévő, esetleg azt követő eljárás, így fennáll az elvi lehetősége annak, hogy egyszerre születik politikai és jogi döntés arról, hogy egy adott tagállam megsértette-e az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket.

Az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimum meghatározhatóságát nagyban elősegítené egy, az Európai Bíróság előtt az EUSZ 2. cikkére alapított kötelezettségszegési eljárás, illetve egy, az egyéni jogérvényesítés nyomán zajló tagállami eljárás keretében feltett, a közrendi minimumot érintő kérdés. Ebből megtudhatnánk, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek közvetlenül és önállóan felhívhatók-e a tagállammal szemben, és amennyiben igen, annak a konkrét esetben mik a pontos kontúrjai. Ennek híján azonban mind az uniós intézmények, mind a tagállamok nehéz helyzetben vannak: az intézmények csupán politikai nyomásgyakorlásra használhatják fel az Unió értékeit a tagállamokkal szemben, míg a tagállamok nem lehetnek biztosak abban, hogy szabályozásukkal, közigazgatási gyakorlatukkal nem sértik-e meg a közös uniós értékeket. A bírói út igénybevételére azonban kevés esély mutatkozik.

Ami ugyanis az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeknek a Bizottság (esetleg tagállam) által kezdeményezett kötelezettségszegési eljárásban történő érvényesítését illeti, elgondolkodtató, hogy az Európai Bizottság eddig szigorú önmérsékletet gyakorolt az értékekre alapozott keresetek tekintetében. A FIDE 2011-es gyűlésében megfogalmazottakkal összhangban ugyanis egyelőre nem világos, hogy meddig terjed pontosan az Unió hatásköre a tagállamközi elemeket nélkülöző, az uniós jog végrehajtásán kívül eső ügyekben.⁷⁸ Mindezek alapján kérdéses, hogy mikor kerül majd sor – ha egyáltalán – egy, az EUSZ 2. cikkére alapozott kötelezettségszegési eljárásra a tagállamok ellen.

⁷⁷ Armin VON BOGDANDY: Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch. *European Law Journal*, 16:2010:2. 110.

⁷⁸ LADENBURGER i.m. (19. lj.) 11–13.

De még az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimumnak az egyéni jogérvényesítés „melléktermékeként” való megjelenése is bizonytalan. Kérdéses, hogy a tagállami bíróságok, majd az előzetes kérdéssel megkeresett Európai Bíróság elfogadja-e a fordított Solange-doktrínában megfogalmazott konstrukciót. Így például gyenge pontját jelentheti a javaslatnak az alapjogi minimum tagállami betartása vélelmének megdöntése. Kidolgozatlan a javaslat a tekintetben, hogy a vélelem megdőlésének megállapítása melyik bíróságra hárul majd. Hiszen az EUMSZ 20. cikkével összefüggésben az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimumra csak e vélelem megdölte után lehetne hivatkozni a tagállami bíróságon – ehhez azonban a tagállami bíróságnak már meg kell tudnia határozni a megsértett alapjogi minimum kontúrjait. Amennyiben az előzetes kérdés már a vélelem megdöntését illető értelmezési kérelmet tartalmaz, még mindig bizonytalan, hogy az Európai Bíróság úgy határoz-e, hogy a fordított Solange-doktrína irányadó és a joghatósága kiterjed ilyen irányú kérdések megválaszolására. A Bizottságnak az EUSZ 7. cikkével kapcsolatos közleménye alapján ugyanis az EUSZ – legalábbis az 7. cikk szerinti eljárás keretében – „nem ad felülvizsgálati jogot az Európai Bíróságnak arra nézve, hogy a közös értékeket súlyosan és folyamatosan megsértették-e”.⁷⁹ Másfelől érdemes emlékeztetni arra is, hogy az alapító szerződés nem zárja ki az Európai Bíróság joghatóságát az EUSZ 2. cikkének értelmezésére, a fordított Solange-doktrína szerinti „közvetlen hatálynak” kimondására, így egy ilyen jövőbeli döntés meghozatala nem kizárható.

Végül, az EUSZ 2. cikkét érintő, a tagállami bíróságok által esetlegesen feltett előzetes kérdések nyomán kikristályodó, értelmező jellegű döntések is felelős eredményt hoznának. A fordított Solange javaslat ugyanis kizárólag az alapjogi minimum egyéni érvényesítésére terjed ki, s mint ilyen, nem járul hozzá az EUSZ 2. cikkében foglalt alkotmányos elvek, a szélesebb értelemben vett közös közrendi minimum megvilágításához.

3.5. A médiaszabadsággal összefüggő értékek tisztázásának alternatív lehetősége

2013 februárjában európai polgári kezdeményezés indult a céllal, hogy az Európai Bizottság jogszabályi javaslatot tegyen a sajtószabadság és médiapluralizmus védelme érdekében. A kezdeményezés kifejezetten említi Magyarországot: „egyes országok, mint például Magyarország, jelentős mértékű politikai hatalmi beavatkozásokat szenvednek el, melyek célja a média állami ellenőrzés és irányítás alá vonása.”⁸⁰ A kezdeményezés aláírói felszólítják az Európai Bizottságot, hogy irányelvet alkosson (helyesen: javasoljon) a média területén a tulajdonjog koncentrációjának megakadályozására, a független felügyeleti szervek létrehozására, a média és a politika összefonódásának összeférhetlenségi szabályaira nézve, valamint egy médiaszabadságot vizsgáló monitoring rendszer létrehozását illetően.⁸¹

⁷⁹ COM(2003) 606 final. 6.

⁸⁰ <http://www.mediainitiative.eu/hu/2013/02/ez-egy-poszt/>

⁸¹ Uo.

Neelie Kroes, digitális politikáért felelős biztos javaslatára létrejött a Médiaszabadsággal és Pluralizmussal foglalkozó Magas Szintű Csoport,⁸² mely egyebek között arra a kérdésre kereste a választ, hogy „vajon az EU rendelkezik-e elegendő hatáskörrel ezen a területen annak érdekében, hogy megfeleljen a közvélemény médiapluralizmus védelmével kapcsolatos elvárásainak.”⁸³

Az európai polgári kezdeményezéssel részben egybecseng a Médiaszabadsággal és Pluralizmussal foglalkozó Magas Szintű Csoport ajánlása. Eszerint az „Uniót kompetensnek kellene tekinteni abban, hogy az állam szintjén védje a médiaszabadságot és pluralizmust annak érdekében, hogy a Szerződések által az uniós polgárok részére biztosított jogok lényeges tartalmát garantálhassa (...). A médiaszabadság és pluralizmus, valamint különösen az uniós demokrácia közötti kapcsolat az Unió szélesebb hatáskörét indokolják az Alapjogi Chartában foglalt egyéb alapvető jogokhoz képest.”⁸⁴ A Magas Szintű Csoport a kezdeményezés által javasolt monitorozási rendszert az Unió Alapjogi Ügynökségéhez vagy egy független intézményhez telepítené, azzal, hogy az általa feltárt kockázatok alapján az Európai Parlament bocskáta ki állásfoglalásokat és ajánlásokat a helyzet orvoslására.⁸⁵

A Magas Szintű Csoport ajánlásai alapján tehát az Unió nem csupán az uniós jog végrehajtásának körében, hanem a tisztán tagállami helyzetek körében is vizsgálná a tagállamok médiaszabadság és pluralizmus terén nyújtott teljesítményét. A médiaszabadság és pluralizmus szűk területén javasolt eljárás ettől kezdve gyakorlatilag az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás logikáját követi, hiszen egy preventív, előreléző rendszert hoz létre, melynek keretében a monitorozást végző szerv figyelmeztető jelzéseket adna az Európai Parlamentnek. A Tanács EUSZ 7. cikke szerinti preventív eljáráshoz hasonlóan ebben az esetben is egy politikai szerv, méghozzá az Európai Parlament fogalmaz meg ajánlásokat, fogad el állásfoglalásokat a tagállamokkal szembeni, médiaszabadságot és pluralizmust illető elvárásokról. Habár ez az EUSZ 7. cikkénél „puhább” eljárás a tagállamok szempontjából vonzóbb megoldásnak tűnhet, hiszen a médiaszabadság és pluralizmus megsértése veszélyével kapcsolatos uniós állásfoglalást egy közismerten „zabolátlan” intézményhez telepíti, elmondható, hogy az mind a kikényszeríthetőség, mint az EUSZ 2. cikke médiaszabadságot érintő elvárásaink meghatározhatóságát illetően veszélyeket rejt magában. Az Európai Parlament ugyanis szintén (kimondatlanul) tagállami kötődésű képviselőkből áll, kiknek esetében fennáll a lehetősége annak, hogy nemzeti jelentőségű ügyekben „hazaszavaznak”, illetve ódzkodnak a „naming and shaming” (kb. „megnevezés és megszégyenítés”)⁸⁶ politikai bumerángjának számító megoldásától. Másfelől, még ha sikerül is többséget szerezni egy tagállam médiaszabadságot és pluralizmust illető teljesítményének elítélésére, az európai parlamenti ajánlások és állásfoglalások kényszerítő ereje messze alulmúlja a tagállami bíróságok vagy az Európai Bíróság kötelezettségzegési ügyben hozott elmarasztaló ítéleteinek, illetve az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás szankcióinak következményeit. Végül, az Európai Parlament állásfoglalásainak és ajánlásainak az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásban született döntéseikhez hasonló-

⁸² Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism: A free and pluralistic media to sustain European democracy (January 2013); 9.

⁸³ <http://einclusion.hu/2012-01-08/neelie-kroes-a-magyarorszagi-mediapluralizmus/>

⁸⁴ Report of the High Level Group i. m. (82. lj.) 3.

⁸⁵ Uo., 5.

⁸⁶ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20130121-kroes-meg-mindig-elegetden-a-mediatorvennyel.html> (2013.01.21.)

an nagy a politikai kitettsége, az eredmény a képviselők politikai megfontolásain és nem (feltétlenül) az EUSZ 2. cikkének médiaszabadságra és pluralizmusra vonatkozó jogi elvárásain alapulnak. Végül, ezzel az eljárással kapcsolatban is felmerülhet annak a veszélye, hogy egy esetleges kötelezettségzegési vagy előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bíróság másképpen határozza meg az EUSZ 2. cikke alapján a tagállamokra háruló kötelezettségeket.

Összefoglalás

Nem vitás, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek (elvek) normatív rendelkezések, melyek az Uniót és tagállamait egyaránt kötik. Az értékek nyitottsága, általános megfogalmazása lehetővé teszi, hogy az EUSZ 2. cikkében foglaltakkal a nagyon is eltérő alkotmányos berendezkedésű államok azonosuljanak – azonban az értékek éppen abban az esetben nehezen „bevetethők”, amikor valamely tagállam esetlegesen eltér a közös közrendi minimumtól. Hiszen bár a közrendi minimum kikényszerítésére többféle lehetőség is kínálkozik – az alapszerződés szövege, az Európai Bíróság joghatósága vagy az eddig csak javaslatként létező fordított Solangedoktrína alapján –, továbbra is kétséges, hogy ezeket az eszközöket valóban igénybeveszik majd a tagállamokkal szemben. Ennek híján pedig nem tudhatjuk biztosan, miben is áll az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimum, mi az a végső határ, amihez a tagállamoknak főhatalmuk gyakorlása során tartaniuk kell magukat.