

FORDÍTOTT „SOLANGE”*

AZ EURÓPAI MÉDIASZABADSÁG VÉDELME
A TAGÁLLAMOKKAL SZEMBEN

I. BEVEZETÉS

Az alapvető emberi jogok helyzete az európai jogi térségben erősen ambivalens képet fest. Egyrészt e jogok már maguk mögött hagyták korábbi árnyékletüket az uniós jogban.¹ Legújabb mérföldkőként hatályba lépett az Alapjogi Karta és küszöbön áll az EU csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE). Ráadásul az EU az emberi jogok világszerte való elterjedésének elősegítése mellett is hitet tesz [EUSZ 21. cikk (2) bekezdés *b*) pont],² és a csatlakozni kívánó országokkal szemben szigorú vizsgáztatónak mutatkozik.³ Az EUSZ 2. cikke szerint az EU egészében az emberi jogok védelmén *alapszik*. Másrészről viszont az alapjogok helyzete néhány tagállamban jelentős aggodalomra ad okot. Ez idáig leginkább a migránsok és a kisebbségek helyzete volt problémás.⁴ Ez a tanulmány egy másik kérdéskörre koncentrálna: a médiaszabadságra.

Az EU a tagállamok alapjogi problémáira ez idáig alig reagált,⁵ jöllehet az EUSZ 7. cikke alapján felelősséget visel a tagállamok alkotmányos rendje iránt. A védelem nemzeti és nemzetközi intézmények kezében van. Ennek jogi és politikai okairól sokat lehetne spekulálni.⁶ Bizonyos azonban, hogy az EUSZ 7. cikkében foglalt eljárás nehézkes, és aligha tekinthető adekvát válasznak a problémára.⁷ Az Európai Bizottság mint a „szerződéses őre” – immár az Alapjogi Karta vonatkozásában is – tartózkodni látszik az alapjogsértés politikailag érzékeny felvetésétől. A belső piac védelme nyilvánvalóan jobban megfelel az önértelmezésének.⁸ Lépten-nyomon azt hallani, hogy az uniós alapjogok alkalmazási köre nem tesz lehetővé más eljárást.⁹

A szokásos értelmezés alapján ezt a visszafogottságot valóban nem deficitként, hanem éppenséggel úgy kell felfogni, mint amit az EUSZ 4. cikk által elismert és biztosított tagállami alkotmányos autonómia megkövetel.¹⁰ Mindazonáltal bizonyos újabb fejlemények tükrében időszerűnek tűnik ezt az értelmezést továbbfejleszteni és finomítani. Ez mind az alapjogok érintettjeinek szempontjából, mind rendszertani szempontból megfontolásra érdemes: az alapjogok helyzetének masszív romlása néhány tagállamban végső soron az EU alapjait veszélyezteti, mint amilyen a kölcsönös elismerés elve,¹¹ vagy az a premissza, hogy az EU legitimációs szempontból tagállamainak működő politikai rendszerére támaszkodhat.¹²

Az általunk javasolt továbbfejlesztés szerint az emberi jogoknak az EUSZ 2. cikke értelmében vett „tisztelőben tartását” az uniós polgárok és a nemzeti bíróságok kezébe is kell helyezni. Ez egy kipróbált mechanizmus, amelyet a Van Gend en Loos döntés óta alkalmaznak: „a jogaik védelmében érdekelt egyének ébersége”, hogy nemzeti bírósághoz forduljanak.¹³ Kapcsolódási pont a legújabb joggyakorlat a Ruiz Zambrano-eset kapcsán: az Európai Bíróság (EuB) szerint „az EUMSZ 20. cikke szemben áll azokkal a nemzeti intézkedésekkel, amelyek azt eredményezik, hogy az uniós polgárok számára nem teljesülhet az egyébként e státuszukból fakadó jogok központi magvának tényleges gyakorlása”.¹⁴ Ez a „központi mag” – amint azt a továbbiak mutatják – foglalja magában az alapjogok lényeges tartalmát, amelyet az EUSZ 2. cikke az európai jogi térségben minden közhatalmi cselekvés mércéjének tesz meg. Ennek a lényeges tartalomnak egy tagállam általi megsértése – még a sokszor hivatkozott

* Ez a cikk a német külügyminisztérium számára készített, az EU-ban megvalósuló médiaszabadságról szóló átfogó tanulmányon alapul. Az értékes javaslatokért a szerzők köszönet mondanak az alábbiaknak: Jürgen Bast, Jan Bergmann, Jochen von Bernstorff, Iris Canor, Matthias Goldmann, Halmai Gábor és Marc Jacob.

A Common Market Law Reviewban angol nyelven megjelenő tanulmány fordítását a szerzők hozzájárulásával közöljük. A fordítást az ELTE TáTK, a Budapesti Corvinus Egyetem és a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület TÁMOP 4.1.2-08/2/A/KMR-0043. számú SZOCMEG projektje támogatta.

„tisztán belföldi tényállások” esetében is – tehát az EUMSZ 20. cikkébe ütközik. Ezen az alapon dolgoz ki a jelen tanulmány egy „fordított” *Solange II* doktrínát, méghozzá ezúttal a tagállamival szemben egy európai szintűt: az Alapjogi Karta alkalmazási területén kívül egy tagállam alapjogilag autonóm marad *mindaddig, amíg [solange]* az EUSZ 2. cikkében foglalt szintet *általánosan* biztosítja. A betartást vélelmezni kell. Amennyiben azonban ez a vélelem megdől, a tagállami bíróságok az uniós alapjogok lényeges tartalmának védelme érdekében minden tagállami intézkedéssel szemben felléphetnek, az egyén pedig uniós polgári státusza alapján követelheti ezt.

Ez a javaslat jelentős jogfejlesztést céloz meg, és ezáltal körültekintő dogmatikai kifejtésre szorul. A tanulmány első része a médiaszabadság példáján mutatja be a tagállamokkal szemben ez idáig megvalósuló EU-alapjogvédelem problematikáját (II). A következő rész az uniós polgárság mint dogmatikai kapcsolódási pont eddigi fejlődésével és jelen állásával foglalkozik (III). Ezt követően kidolgozzuk javaslatunk alapvető elemeit, valamint elébe megyünk a lehetséges ellenvetéseknek (IV), mielőtt a tanulmányt egy az alkotmányos pluralizmus koncepciójára vonatkozó kitekintéssel záránk (V).

II. A TAGÁLLAMOKKAL SZEMBENI UNIÓS ALAPJOGVÉDELEM HÁROM PROBLÉMÁJA

Az alapjogok EuB általi fejlesztése messzemenő elismerésben részesült mint az EU örvendetes alkotmányosulásához döntően hozzájáruló lépés.¹⁵ Azt azonban, hogy a későbbi joggyakorlat részlegesen a tagállami cselekvésekre is kiterjedt, már kétségek kísérték.¹⁶ Egy alkotmányos pluralizmusra épülő EU-ban¹⁷ valóban rendkívül érzékeny téma az alapjogok központosított érvényre juttatása. Hogy mégis szükséges, azt a következő részben mutatjuk meg. Elsőként a médiaszabadság kritikus helyzetét tárgyaljuk az egyes tagállamokban (1). A második lépésben kifejtjük, hogy miért érintett ebben maga az EU (2). Végül felvázoljuk a számos problémát felvető eddigi joggyakorlatot a tagállamok alapjogi köztöttségéről (3).

1. Médiaszabadság: egy veszélyeztetett alapjog

A média szabadsága „egy demokratikus társadalom lényeges alapja”.¹⁸ Mindazonáltal az európai jogi térség meghatározó intézményei veszélyeztetettnek lát-

ják a média szabadságát: az Európai Parlament polgári jogokkal és a bel- és igazságüggyel foglalkozó bizottsága (LIBE) már 2004-ben kiadott egy jelentést, amelyet különösen a médiapluralizmus Olaszországban és más tagállamokban megvalósuló csorbításának szentelt.¹⁹ Az Európai Parlament plénuma is megkongatta a vészharangot a magyar média-törvényhozáshoz kapcsolódó állásfoglalásában, összekötve az Európai Unió Alapjogi Ügynökségéhez címzett az irányú megkeresésével, hogy készüljön éves jelentés a tagállamok mediaszabadságot érintő helyzetéről.²⁰ Több nem kormányzati szervezet osztja ezt a kritikus megítélést. A sajtószabadságról készített ranglistáik egyes EU-tagállamok szignifikáns hanyatlását mutatják ki.²¹ Mindenekelőtt azonban nemzetközi intézmények – mint az Európa Tanács, valamint az EBESZ – legújabb jelentései világítanak rá a mediaszabadsággal kapcsolatos problémákra az EU-ban: a média koncentrációjára, a nyílt politikai befolyásolásra, az aránytalan szankciókra, az terrorizmusellenes törvényhozással kapcsolatos, a sajtó ellen irányuló visszaélésekre, a forrásvédelem nem kielégítő voltára és az újságírók elleni, fel nem derített erőszakos cselekményekre.²²

Hangsúlyozandó: nem állítjuk, hogy Európába visszatért volna a tekintélyelvű rezsimek és a cenzúra korszaka. Az európai jogi térséget általában véve továbbra is magas szintű mediaszabadság jellemzi. Mindazonáltal megmarad a kérdés, hogy a vázolt nyugtalanító fejleményekkel szemben hogyan lehet a legjobban fellépni. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt folyó eljárásoknak máris számos visszasság képezte vagy képezhetné még tárgyát.²³ Ez már kétségkívül kiteszi a válasz tekintélyes részét, hiszen az EJEB hozzájárulása az emberi jogok védelméhez és a közös európai alkotmányos elvek kialakításához vitathatatlan.²⁴ A következő fejtegetések mindazonáltal rámutatnak, hogy miért és milyen módon kellene törekedni egy kiegészítő, uniós eszközökkel dolgozó stratégiára.

2. Alapjogok a tagállamokban: dolga-e az EU-nak?

Mennyiben képezik tárgyát az uniós jognak a tagállami alapjogi hiányosságok? Erről a kérdéstről többoldali vita folyik.²⁵ Egy szigorú értelemben vett funkcionalista olvasat szerint az EU-alapjogok mindenekelőtt az uniós jog elsőbbségének és egységes alkalmazásának biztosítását szolgálják.²⁶ Ennek értelmében a tagállamok alapjogi kötöttsége csak annyiban látszik igazoltnak, amennyiben a tagállamok az uniós jog által meghatározottak. Végző soron az alapjogvédelem címzettje az EU.

Ez a nézet azonban ma már nem lehet meggyőző: az unió ugyanis nem egy funkcionális, egyedül a piaci integrációra irányuló „célközösség” [*Zweckverband*].²⁷ Hatáskörének terjedelme okán nyitott célú közösségnek kell tekinteni, amelyben nagy társadalmi fontossággal bíró döntések születnek. Ez nem utolsósorban abban tükröződik, hogy a belső piac és a gazdasági haladás – ötven évig az integráció elsődleges céljai – az EUSZ 3. cikkében csupán a harmadik helyen szerepel, miközben az EU célja mindelelőtt „a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása”.

Hatalmas befolyása polgárainak életviszonyaira magas szintű legitimációs követelményeket állít az EU-val szemben. Erre adhatnak választ az uniós alapjogok, amelyek az egyén autonómiáját erősítik.²⁸ Az alapjogoknak azonban van egy második, a demokráciát lehetővé tevő funkciójuk is: miként az EUSZ II. címéből kitűnik, az EU demokratikus legitimációja két láncolaton alapszik. Az egyik közvetlenül az Európai Parlamenten keresztül vezet uniós szintű politikai eljárásokhoz, a másik a nemzeti politikai rendszereken keresztül megy végbe (EUSZ 2. cím, 10. cikk).²⁹ Mindkét láncolat kiindulópontja végül is az individuum, azaz az uniós polgár, aki egyidejűleg a tagállam állampolgára.³⁰ Az ő uniós és tagállami politikai eljárásokban való részvételét teszi lehetővé és védik az alapjogok.³¹ A médiaszabadság tekintetében ez nem szorul további magyarázatra: a demokrácia az EU-ban súlyosan csorbultna, ha az uniós polgárok a véleményüket a tagállamokban nem nyilváníthatnák ki szabadon, vagy ha nem informálódhatnának a független média révén.³²

Egy egységes alapjogi standard tagállamokkal szembeni központi érvényre juttatása azonban a további központosítás veszélyét rejti magában.³³ Az EU szövetségi állam irányában való továbbfejlődését – az USA vagy Németország mintájára – jelenleg általánosan elutasítják. Jelmondata ugyanis az „Egység a sokféleségben”, és alkotmányjogában a pluralizmus, valamint a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartása szerepel [EUSZ 2. cikk és 4. cikk (2) bekezdés]. Ennek megfelelően a Szerződések nem fűznek a tagállamokra nézve átfogó jogi kötőerőt az alapjogi *acquis*-hoz, ahogy ezt az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése és az Alapjogi Karta kifejezésre juttatja. Ehelyett a tagállamok csupán annyiban címzettjei a karta rendelkezéseinek, „amennyiben az Unió jogát hajtják végre” [Alapjogi Karta 51. cikk (1) bekezdés].

A karta 51. cikk (1) bekezdése azonban nem szabályozza ezt a kérdést kimerítően. Alkalmazási területén kívül az EUSZ 2. cikke szerint a tagállamok általában kötelesek az „emberi jogok tiszteletben

tartására”, továbbá az EUSZ 7. cikkének értelmében alá vannak vetve egy politikai kikényszerítési mechanizmusnak.³⁴ Ez a kötelezettség nem egy európai szuperállam trójai falova,³⁵ hanem egy komplex közösség működésének feltétele.³⁶ Az EUSZ 7. cikkének mechanizmusa mindazonáltal jelentős hiányosságokban szenved. Nem az a problematikus, hogy a gyakorlatban még sosem alkalmazták,³⁷ hiszen joggal szabták csak ritkán előforduló, kivételes esetekre.³⁸ Felépítése azonban reményt kelthet a tagállamokban, hogy *soha nem is fogják* alkalmazni.³⁹ Ami első pillantásra politikai mérlegelésnek ésszerű teret engedő megoldásnak tűnhet, a gyakorlatban azt a tartalmi veszélyt rejti, hogy a tagállamok kölcsönös „szemet hunyó” szokásának kialakulásához vezet. Az EUMSZ 259. cikkében lefektetett eljárással (tagállami kereset alapján induló szerződészegési eljárás) szembeni általános tartózkodó magatartás ismeretes.⁴⁰ Ezen felül magas gátat emel az EUSZ 7. cikkén alapuló eljárás megindításával szükségszerűen együtt járó stigmatizálás; a kezdetben még készséges⁴¹ Bizottság időközben inkább elutasítónak tűnik a mechanizmussal szemben, és egy messzemenően megszorító értelmezést támogat.⁴² A Haider-ügy tapasztalatai mind a tagállamokban, mind az EU-szervekben nyilvánvalóan mély nyomokat hagytak.⁴³

3. Hol ér véget az uniós jog „alkalmazási területe”?

Mint sok egyéb összefüggésben, az EuB az uniós alapjogok alkalmazási területének állhatatos kiterjesztését tartja a tényleges vagy vélt deficitelleni fellépés útjának. Jóllehet a magas alapjogi standardra való törekvés meggyőző, ehhez azonban olyan ösvényre van szükség, amely nem a dogmatikai következetesség és a nemzeti identitások tiszteletben tartásának rovására éri el a célt. Az állandó joggyakorlat szerint az uniós alapjogok a tagállamokra csupán az EU-jog „alkalmazási területén” belül érvényesek.⁴⁴ Ez lényegében három összefüggést fog át. Az első az uniós jogi előírások tagállami szervek általi pusztá végrehajtásában áll.⁴⁵ Ez az úgynevezett *agency* helyzet nem vitatott, hiszen itt a tagállamok kvázi az EU képviselőjeként járnak el.⁴⁶ A második összefüggés az irányelvek nemzeti törvényhozó általi átültetését foglalja magában. Ebben az esetben az EuB európai alapjogokhoz mérten ellenőriz nemzeti intézkedéseket akkor is, ha az uniós jog csupán minimális harmonizációt ír elő vagy a tagállami mérlegelési szabadság biztosított.⁴⁷ Ez a joggyakorlat vitatott az irodalomban.⁴⁸ Azon megfontolás alapján azonban igazolható, hogy a másodlagos EU-jog-

anyag nem hatalmazhatja fel a tagállamokat arra, hogy megszegjék az uniós alapjogokat.⁴⁹

A minket érdeklő médiaszabadság esetében az audiovizuális médiaszolgáltatásról szóló irányelv, amely a nemzeti átültetési intézkedésekre az Alapjogi Karta 11. cikk (2) bekezdésének alkalmazhatóságát megnyitja.⁵⁰ Mindazonáltal az irányelv 1. cikke értelmében csak audiovizuális médiumokra alkalmazható, azaz lényegében a televízióra és a lehívható médiaszolgáltatásokra. A sajtót, az online sajtót vagy a rádiót érintő tagállami beavatkozásokra tehát nem terjed ki ez az összefüggés.⁵¹

Mindazonáltal az EuB az utóbbi időben hajlik arra, hogy ezt az összefüggést még jobban kitágítsa. Így az ORF-ügyben egy irányelv alkalmazási területét nagyon tágan értelmezte, nyilvánvalóan egy alapjogi vita nyitányaként.⁵² A Küçükdeveci-joggyakorlat nyomán az „átültetés” fogalma még a már korábban fennálló tagállami jogalkotást is magában foglalja, ha uniós jogi aktus által szabályozott területet érint.⁵³ Ezt azonban aligha lehet megindokolni; és ez megmagyarázza az EuB dogmatikai megalapozásról való hallgatását. Az irodalom jogosan kritizálja ezt a joggyakorlatot.⁵⁴

A legvitatottabb a harmadik összefüggés: az ERT doktrína szerint egy uniós szinten elismert jog nemzeti korlátozásait az uniós alapjogokon kell lemérni.⁵⁵ Ez a doktrína mindig is kritika tárgyát képezte,⁵⁶ amely immár az Alapjogi Karta 51. cikk (1) bekezdéséből további érveket tud levezetni.⁵⁷ E joggyakorlat gyenge pontjaihoz tartozik, hogy még csak nem is nyújt valódi megoldást: mialatt főképp az alapszabadságok gyakorlását hangsúlyozza, nem gazdasági tevékenységeket és tisztán belföldi tényállásokat alig képes plauzibilisan átfogni.⁵⁸ Ennek megfelelően itt is újra dogmatikailag kérdéses, expanzív tendenciák bukkannak fel: híres Carpenter-döntésében az EuB a felperes családi életét a szolgáltatások szabadságának eszközével olyan helyzetben védte, amely alapjában véve „tisztán belföldi” volt.⁵⁹ A Karner-ügyben az ERT-doktrínát tartotta alkalmazandónak, jóllehet előzőleg kimondta, hogy nem állt fenn az áruk szabad áramlásának korlátozása.⁶⁰

Sharpston főtanácsnok a Ruiz Zambrano-ügyhöz fűzött indítványában alapvető kritikával illette ezt a dogmatikai zavart.⁶¹ Alternatív javaslata abban állt, hogy az uniós alapjogok alkalmazási területét a kizárólagos, illetve megosztott uniós kompetenciákhoz kell kötni, függetlenül attól, hogy gyakorolták-e azokat.⁶² Kétséges mindazonáltal, hogy az általa helyesen felmutatott hiányosságok ily módon ténylegesen orvosolhatók-e. Először is kérdéses, hogy ez a kiindulópont az Alapjogi Karta 51. cikk (1) bekez-

désének szövegével összeegyeztethető-e.⁶³ Másodszor, valószínűleg nem vezetne jobban érthetőséghez és következetességhez; az uniós kompetenciákkal kapcsolatos joggyakorlatot ugyanis közismerten ebben az értelemben éri kritika.⁶⁴ Végezetül Sharpston maga is elismeri indítványában, hogy javaslata a föderális egyensúlyra nézve messze ható következményekkel járna, és azt a szóban forgó esetben az EuB-nak (még) nem kellene magáévá tennie.⁶⁵

E megfontolásoknak kielégítően bizonyítaniuk kellett, hogy egy másik kiindulópontra van szükség. Ennek át kell hidalnia a dogmatikai ellentmondásokat, javítania kell az alapjogi védelmet és egyidejűleg meg kell óvnia a tagállamok alkotmányos identitását. Egy ilyen megközelítést nyújtanak a következő fejtegetések.

III. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG MINT AZ ALAPJOG LÉNYEGES TARTALMA VÉDELME NEK DOGMATIKAI ALAPJA

A mi javaslatunk abban áll, hogy az EUSZ 2. cikke szerint az „emberi jogok tiszteletben tartását” anyai jogként kell értelmezni és az uniós polgárok és a nemzeti bíróságok kezébe kell helyezni. Ez két fejleménynek, egyrészt az uniós alapjogi és emberi jogi védelemben elért fejlődésnek, másrészt az uniós polgárságnak az egymásra vonatkoztatásán alapszik. Az uniós polgárság eszméje az évek során egyre inkább az uniós legitimitáció kiindulópontjává vált (1). Az EuB ennek innovatív joggyakorlattal ad teret, nevezetesen az uniós állampolgárság „központi magvának” az utóbbi időben történő kifejlesztésével, amely tisztán államon belüli viszonyokra is vonatkozik (2). Ebben található a dogmatikai kiindulópont az uniós állampolgárság és az alapjogok lényeges tartalmának összekapcsolásához (3).

1. Az európai (állam)polgárság eszméje

Az európai polgárság [*europäische Bürgerschaft*] eszméje a kezdetektől kíséri az integrációt.⁶⁶ Walter Hallstein már 1951-ben alkalmazta az európai állampolgárság [*europäische Staatsangehörigkeit*; kiem. az eredetiben] fogalmát a szén- és acélipari munkások szabad mozgáshoz való jogának felvázolásakor.⁶⁷ Tizenhárom évvel később a közös piaci polgárság [*Marktbürgerschaft*] fogalma is bekerült a jogászai diskurzusba.⁶⁸ Ez a fogalom természetesen pusztán az alapszabadságok közvetlen alkalmazhatóságára vonatkozott.⁶⁹ E kétségtelenül szegényes, redukcionista vonásai ellenére⁷⁰ a fogalom jelentősen

hozzájárult a diszkusszió elmélyüléséhez.⁷¹ Maga az *uniós polgárság* fogalma az Európai Unió egyik alapító atyjára, Altiero Spinellire megy vissza. Az ő sürgetésére foglalták bele a kifejezést 1984-ben az EU alapító szerződésének parlamenti tervezetébe.⁷² További nyolc év múlva a Maastrichti Szerződés révén a pozitív jogba is bekerült az uniós állampolgárság.

Először ugyan sokan kétkedve fogadták,⁷³ de az uniós polgárság koncepciója hamarosan elkezdte kifejteni hatását. Egyes látnoki tudományos művek⁷⁴ és a hozzájuk kapcsolódó európai bírósági joggyakorlat új korszakot nyitott: a polgár mint olyan – és nem mint a közös piac termelési tényezője vagy annak passzív kedvezményezettje – elkezdte formálni az európai jogi teret. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése tovább hajtotta előre ezt a folyamatot, amennyiben az EU már kitüntetett helyen (az Alapjogi Karta preambulumának 2. bekezdésében) „az embert állítja cselekvésének középpontjába” az uniós polgárság megalapozásával. A polgárságkonceptió ezen túlmenően az Európai Unió demokratikus legitimitációjának központi építőkövévé is vált (EUSZ 9–11. cikk).⁷⁵ Kézenfekvő tehát a következtetés, hogy az uniós polgár kezébe hatékony eszközöket kell adni ahhoz, hogy fel tudjon lépni az európai jogi térség legsúlyosabb hiányosságaival szemben.⁷⁶

2. Az uniós polgárság „központi magva”

Az EuB ezt követően az uniós polgárságot az európai jogi tér egyik legfontosabb intézményévé fejlesztette. A bíróság a híres Grzelczyk-döntésben világította meg, hogy az „uniós polgári státusz arra szolgál, hogy a tagállami polgárok alapvető státusza legyen”.⁷⁷ Sharpston főtanácsnok ezt a fejleményt joggal tartja „potenciálisan hasonlóan jelentősnek, mint a Van Gend en Loos döntés úttörő kijelentését”.⁷⁸ Az EuB figyelemre méltó módon kész arra, hogy ezt a fejleményt akár nagy ellenállással szemben is továbbvigye.⁷⁹ Ez leginkább úgy értelmezhető, hogy az EuB az Európai Unió aktuális válságaira tekintettel megpróbálja megerősíteni azt a jogintézményt, amelyen az EU legitimitációja nyugszik.

Így fejlesztett az EuB az EUMSZ 21. cikkében foglalt szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogból közvetlenül alkalmazandó egyéni jogot, amely az „indokolatlan korlátozások” vagy „súlyos hátrányok” ellen véd, méghozzá a mindenkorli származási országgal szemben is.⁸⁰ Miközben eleinte a legtöbb ítélet lényeges elemnek tekintette a fizikai határátlépést, az idő múlásával ez a kritérium mind határozatlanabbá és gyengébbé vált.⁸¹ Végül is a Ru-

iz Zambrano-ügyben jutott el a legutolsó lépéshez: az EUMSZ 20. cikkéből levezetett uniós polgársági jogok „központi magvának” olyan védelméhez, amely már teljes egészében nélkülözi a határon átnyúló vonatkozásokat.

Ruiz Zambrano úr és felesége a kolumbiai polgárháború előtt Belgiumba menekült. A hatóságok elutasították a férj szabályos tartózkodási státusz iránti kérelmét. A köztes időben a feleség két gyereket szült, akik a belga jog szerint belga és ezáltal uniós állampolgárrá váltak. Mivel amúgy Belgiumot soha nem hagyták el, az uniós jog alkalmazhatósága a hagyományos dogmatika szerint a határon átnyúló elem hiánya miatt kizárt lett volna.⁸² Ebben az összefüggésben fejlesztette ki az EuB az uniós polgárságra vonatkozó joggyakorlatában az új kategóriát: e szerint „az EUMSZ 20. cikkével ellentétesek az olyan tagállami intézkedések, amelyeknek az a hatásuk, hogy megakadályozzák, hogy uniós polgárok az uniós polgársági státuszuk által nyújtott jogok központi magvát ténylegesen gyakorolják”.⁸³ A pár gyermekei, amennyiben apjuktól továbbra is megtagadják a tartózkodási státuszt, az EU elhagyására kényszerülnének, mivel függenek a szülői gondoskodástól. Ez azonban már ellentétbe kerülne azzal, amit az uniós polgársági jogok központi magva számukra garantál.⁸⁴

Mind ez kétségtelenül látványos példája a bírói jogfejlesztésnek. Ennyiben sajnálatos, bár az ügy alapvető jelentőségére tekintettel érthető, hogy az EuB sem dogmatikai indokolásig, sem a központi mag közelebbi definíciójáig nem tudott eljutni.⁸⁵ Minden bizonnyal levezethető ugyanakkor az ítéletből, hogy az EuB az uniós polgárság alatt már nem pusztán egy horizontális vagy transznacionális koncepciót ért, amely mindenekelőtt arra hivatott, hogy a polgárnak uniószerre szabad mozgást biztosítson.⁸⁶ Sokkal inkább tartalmaz egy vertikális dimenziót is az „alapvető státusz”: az EU polgárait immár a származási állam olyan státuszsértéseivel szemben is védi, amelyek megfosztanák az uniós polgárságot gyakorlati hatékonyságától.⁸⁷

3. Alapvető státusz és alapjogok

Hogyan viszonyul ez a fejlemény az alapjogvédelemhez? Az a megközelítés, amely az uniós polgárságot és az uniós alapjogokat összeköti, nem új.⁸⁸ Az EuB-n belül először Jacobs főtanácsnok vetette fel a Konstantinidis-ügyhöz fűzött indítványában. A híressé vált szlogennel – „*civis europaeus sum*” – minden uniós polgár azon joga mellett érvelt, hogy szabad mozgáshoz való jogát gyakorolva egyúttal európai alapjogainak is érvényt szerezhessen.⁸⁹ A bírák

mindazonáltal először nem követték ezt a nyomot, és a letelepedési szabadság alapján döntöttek el az ügyet.⁹⁰ Ironikus módon azonban úgy tűnik, mára mindkét szereplő megváltoztatta álláspontját: egy újabb tanulmányában Jacobs az uniós polgárság és az alapjogok szigorú elválasztása mellett érvel.⁹¹ Az EuB újabb állampolgársági eseteiben viszont az alapjogi dimenzió nyilvánvaló, anélkül, hogy a bíróság indokolásaiban ezt nyíltan tematizálná.⁹² Gyakran kitűnik azonban az alapjogi háttér a vonatkozó főtanácsnoki indítványban⁹³ vagy atagállami bíróságok előzetes döntésre irányuló kérdéseiben⁹⁴ akkor is, ha látszólag jogtechnikai kérdések állnak az előtérben. Ilyen módon talál utat az EuB uniós polgárságra vonatkozó joggyakorlatába az EJEB gyakorlata például a családi élethez vagy a saját névhez való jog vonatkozásában.⁹⁵ A Ruiz Zambrano-esetben is vélhetőleg döntő szerepet játszottak alapjogi értékelések, anélkül, hogy ezt az EuB kifejezetten kinyilvánította volna.⁹⁶

Jelenti-e ez azt, hogy minden alapjogi kérdést le lehet fordítani a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásában elszenvedett „súlyos hátrányra” vagy az uniós polgárság „központi magva” sérelmére? Ennek messzire vezető és potenciálisan az Alapjogi Karta 51. cikkével összeegyeztethetetlen következményei lennének.⁹⁷ Amint a kapcsolódó McCarthy- és Dereci-eset mutatja, az EuB tudatában van ennek a problémának.⁹⁸ Mindkét eset ismét határon átnyúló vonatkozás nélküli jogviszonyokat érint. A Ruiz Zambrano-esethez hasonlóan itt is felmerült a kérdés, hogy uniós polgár harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtagjainak mennyiben van az előbbiből levezetett tartózkodási joguk. Az EuB behatárolta joggyakorlatának tartózkodási jogi konzekvenciáit.⁹⁹ E szerint az uniós polgárság központi magvát családtagok kiutasítása csak akkor érinti, ha az uniós polgár *de facto* elhagyni kényszerül az EU területét.¹⁰⁰ Mindazonáltal ez a joggyakorlat, amennyiben mérvadónak tekintti az uniós polgárság „gyakorlati hatékonyságát”, nyitva hagyja azt a lehetőséget, hogy a „központi mag” követelménye a tartózkodási jogi konstellációkon túl is kiterjedjen.¹⁰¹ További magyarázatra szorul, hogy hogyan viszonyulnak ehhez az alapjogok: a McCarthy-ügyben a családi élethez való jog vizsgálatát az EJEB-re hagyta az EuB. Ezzel szemben a Dereci-ügyben kifejtettek akár még az ERT-doktrína uniós polgárságra való alkalmazásaként is értelmezhetők.¹⁰²

Ugyanakkor némi fényt vinne a homályba a következő megfontolás: a tét az, hogy ne terjedjen ki az Alapjogi Karta korlátozott alkalmazási köre az uniós polgárságon túlra. Ezáltal a karta 51. cikkének keretein túli „szokványos” alapjogi esetek, mint pél-

dául a családdegysítés, a nemzeti jogra és nem utolsósorban az EJEE-re maradnak. Alapjogi beavatkozások mindenestre akkor sértik az uniós polgárság „központi magvát”, ha annak „alapvető státusza” gyakorlati hatékonyságát vonják meg.¹⁰³ Ezen az alapon válik láthatóvá, hogy az alapjogok lényeges tartalmát integrálni kell az uniós polgárság koncepciójába.

IV. EGY FORDÍTOTT SOLANGE-DOKTRÍNA ALAPVONALAI

Az előző rész megmutatta, hogy a szerződésekből és az EuB vonatkozó joggyakorlatából le lehet vezetni az uniós polgár jogát arra, hogy tagállami bíróság előtt fellépjen olyan alapjogi sérelmekkel szemben, amelyek „alapvető státuszát” érintik. Javaslatunk szerint ezt olyan formába érdemes önteni, amely a német Szövetségi Alkotmánybíróság Solange II néven ismertté vált joggyakorlatából merít inspirációt. Az alkotmánybíróság nem gyakorolja többé joghatóságát az európai másodlagos jog felett „*mindaddig [solange]*, amíg az Európai Közösségek, különösen a közösségi bíróság *általánosságban* hatékony alapjogi védelmet garantál a Közösségek közhatalmi cselekményeivel szemben, amely a [német] Alaptörvény által kényszerítően megkövetelt alapjogvédelemmel lényegében egyenrangú, amennyiben általánosságban az alapjogok lényeges tartalmát magában foglalja”.¹⁰⁴ Ez a doktrína – amelyet a német alkotmánybíróság némileg körülményesen fogalmazott meg – alapvonásaiban az EuB számára is hasznos lehet és alkalmazhatná a tagállamokra: az Alapjogi Karta alkalmazási körén kívül egy uniós polgár alapvetően nem hivatkozhat uniós alapjogokra *mindaddig, amíg* az érintett tagállamban az *alapjogok lényeges tartalmát általánosságban* tiszteletben tartják, amit pedig vélelmezni kell. Amennyiben a vélelem megdől, a Ruiz Zambrano-eset kialakította joggyakorlat értelmében az uniós polgárság központi magva bírósági úton érvényesíthető egyéni jogot biztosít.

Érvelésünk szerint az alapjogok lényeges tartalma az EUSZ 2. cikke jóvoltából az európai jogi térben a közhatalom gyakorlásának alapvető feltételévé vált. Hogy mi minősül lényeges tartalomnak, indukzív módon feltárható az EJEB, az EuB és a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatából (1). Fordított Solange-doktrínánk második pillére pedig a szubsidiaritás és a tagállami identitás elvein nyugszik [EUSZ 4. cikk (2) bekezdés és 5. cikk (1) bekezdés]. Ezek fényében jár a tagállamoknak az Alapjogi Karta alkalmazási körén kívül a lényeges tartalom tiszteletben tartásának vélelme (2). Az utolsó pont-

ban végezetül sorra vesszük és megcáfoljuk a kifejtett megközelítésünkkel szembeni lehetséges ellenérveket (3).

1. Az EUSZ 2. cikke és az alapjogok lényeges tartalma

Megközelítésünk alapja az EUSZ 2. cikke, amely szerint az EU bizonyos értékeken alapszik, köztük „az emberi jogok tiszteletben tartásán”. Ez felállít egy mércét, amely *minden* közhatalom-gyakorlásra kiterjed az európai jogi térben, akár az EU, akár a tagállamok valósítják is meg.¹⁰⁵ Az EUSZ 2. cikke ugyanis nem tartalmaz az Alapjogi Karta 51. cikk (1) bekezdéséhez hasonló semmiféle korlátozást. A 2. cikkhez kell mérni nemcsak a csatlakozó országokat (EUSZ 49. cikk), hanem, amint azt az EUSZ 7. cikke egyértelművé teszi, a tagállamokat is.¹⁰⁶ Történetileg ez a koppenhágai kritériumokon nyugszik, amelyeket az Európai Tanács 1993. június 21–22-én, a tekintélyelvű közelmúlttal rendelkező rendszerváltó államok csatlakozásának előkészítésével kapcsolatos végkövetkeztetéseken fektetett le.¹⁰⁷ Mivel lehetetlen volt csak az új tagállamok számára szigorúbb jogi rezsimit bevezetni, az EUSZ 2. cikkében foglalt mérce minden államra egyaránt alkalmazandó.¹⁰⁸

De mégis mit jelent az „emberi jogok tiszteletben tartása”? Mivel konkrét jogkövetkezmények fűződnek a be nem tartáshoz (EUSZ 7. cikk), nem jelentheti pusztán az emberi jogok *absztrakt* ideájának való elköteleződést.¹⁰⁹ Másrészt ugyanakkor nem jelentheti azt sem, hogy a tagállamok az uniós alapjogok teljes *acquis*-jához kötve vannak, ahogy azt az Alapjogi Karta és az EUSZ 6. cikke kifejezi, hiszen ez a karta 51. cikkéből következően „kizárólag uniós jog végrehajtásakor” érvényesül. Ez az *acquis* például a karta 11. cikk (2) bekezdésében foglalt médiaszabadság tekintetében még fejlettebb is, mint az EJEE 10. cikke alapján, mivel a karta a médiaszabadságot önálló jogként ismeri el.¹¹⁰ Ennek megfelelően az EuB magas védelmi szintet garantál, például e szabadság gazdasági aspektusainak vonatkozásában is.¹¹¹

Tehát az EUSZ 2. cikke alapján kell a két szélsőség közötti kompromisszumot megtalálni. A mi javaslatunk szerint az EUSZ 2. cikke az emberi jogi *essentialia* védelmét célozza.¹¹² Ez megfelel a norma szövegének: míg a különböző tagállamokban az alapjogvédelem konkrét rendszere jogi és kulturális sajátosságok miatt jelentős eltéréseket mutat,¹¹³ az EUSZ 2. cikkében védett értékek „minden tagállamban közösek”. Egy közös nevező meghatározásához adja magát az alapjogok lényeges tartalmá-

nak koncepciója.¹¹⁴ Ez a fogalom régi hagyományokon alapszik és sok jogrendben alkalmazták. Nem csupán a karta 52. cikk (1) bekezdés első mondatában és számos uniós tagállam alkotmányában szerepel,¹¹⁵ hanem több alkotmánybíróság éppen az alapjog lényeges tartalmát tekinti az uniós jog elsőbbsége korlátjának.¹¹⁶ Nem utolsósorban az EJEB joggyakorlatában is megtalálható a fogalom.¹¹⁷

Mit jelent ez konkrétan? Mindenesetre biztos, hogy az EJEE 15. cikk (2) bekezdésében foglalt nem derogálható jogok a lényeges tartalomhoz tartoznak.¹¹⁸ Ezen túl az EJEB más jogokra is alkalmazza a fogalmat, ha nem is teljesen koherens módon.¹¹⁹ A mi szempontunkból három előfordulási módozat különösen fontos: először is akkor használja a bíróság a lényeges tartalom sérelmének fogalmát, amikor a mérlegelés abszolút határát jelöli ki, például amikor egy bizonyos beavatkozás a jogot „elpusztítja” vagy minden tartalmától megfosztja.¹²⁰ Másodsorban a lényeges tartalom fogalma alkalmas arra, hogy az egyébként fennálló tagállami mérlegelési zónát szűkítse.¹²¹ Végezetül megfigyelhető a joggyakorlatban egy jog lényeges tartalma és „perifériája” közötti megkülönböztetés: az ebben a tanulmányban különösen érdekes vélemény szabadság területén az EJEB állandó joggyakorlata szerint abból indul ki, hogy „politikai véleménynyilvánítás vagy közérdekű kérdésekben való viták korlátozására csekély a mozgáster”.¹²² Ezen az alapon nyilvánította ki az EJEB ismételten, anélkül, hogy mérlegelésbe bocsátkozna, hogy például egy bizonyos médium „teljes betiltása” [„blanket ban” az EJEB megfogalmazásában – *a ford.*] vagy olyan „drákói” intézkedések, amelyek elrettentenek bizonyos témákról való tájékoztatástól, soha nem igazolhatók.¹²³ Ezen a „politikai” szférán kívül a vizsgálat azonban jóval nyitottabb az állami beavatkozásokra.¹²⁴

A politikai és „egyéb” médiaszabadság közötti megkülönböztetést az EuB is osztja.¹²⁵ Az EUSZ 2. cikkére tekintettel ezt a rendszertani értelmezés is megerősíti: először is a politikai véleménynyilvánítás szabadsága nemcsak az emberi jogok része, hanem „egy demokratikus társadalom lényegi alapja”,¹²⁶ amely pedig egy további európai alapelv az EUSZ 2 cikkében. Másodsorban ugyanebbe az irányba mutat az Európai Bizottságnak a csatlakozási eljárásokban alkalmazott gyakorlata, amennyiben a Bizottság olyan hiányosságokra összpontosít, amelyek a médiumok demokratikus funkcióját fenyegetik.¹²⁷

Összefoglalva a következőképp alakul javaslatunk első tartóoszlopa: az EUSZ 2. cikke az emberi jogok fogalmán keresztül védi az európai alapjogok lényeges tartalmát. A médiaszabadság vonatkozásában ez azt jelenti, hogy tilos minden olyan intézkedés,

amely a *res publica* kérdéseiben való nyilvános vitát masszívan korlátozza.¹²⁸

2. Az alapjog lényeges tartalma betartásának vélelme

Megközelítésünk második tartóoszlopa „az alapjog lényeges tartalmának *általános* tiszteletben tartásához” kapcsolódik. Azt az értelmezést javasoljuk, amely szerint az Alapjogi Karta alkalmazási körén túl az EUSZ 2. cikkében foglaltak betartására vonatkozóan vélelem áll fenn.

Egy ilyen vélelmezési szabály lényeges eleme a német Szövetségi Alkotmánybíróság Solange II joggyakorlatának.¹²⁹ Az EJEB és más nemzeti alkotmánybírók is ismernek hasonlót.¹³⁰ Kulcsszerepet játszik az európai jogi tér alapjogi építményében: egyrészt megalapozza a kontrollperspektívát, amely alapján az EU jogi aktusait a nemzeti alapjogokhoz lehet mérni. Ez a széles körben osztott nézet szerint hozzájárult a luxembourgi alapjogi bíraskodás folyamatos elmélyüléséhez csakúgy, mint annak a politikai nyomással szembeni jelentős ellenálló képességéhez, amint azt a Kadi-eset mutatja.¹³¹ Másrészt a vélelmezési szabály azt is világossá tenné, hogy nem kerülne sor minden egyedi esetben felülvizsgálatra. Ez nemcsak nyílt joghatósági konfliktusokat segítene elkerülni, hanem lehetővé tenné az EU számára is, hogy saját, autonóm alapjogi standardot fejlesszen ki, amely egyedi ügyben például a német alaptörvényétől adott esetben eltérhet.¹³² Ezzel a Solange-joggyakorlat az európai alkotmányos pluralizmus sarokkövévé válna.¹³³

Ez teszi a formulát megközelítésünk lényeges összetevőjévé: a tagállami identitások tiszteletben tartása [EUSZ 4 cikk (2) bekezdés] megköveteli, hogy az EU tartózkodó legyen az Alapjogi Karta alkalmazási körén kívül, és ne helyettesítse a sajátjával az egyéni jogoknak és a közérdeknek a tagállamokban kifejlődött egyensúlyát. A szubszidiaritás elve fényében [EUSZ 5. cikk (1) bekezdés] az uniós jog egy védőháló kifesztésére kell hogy korlátozódjon, amely az alapjogvédelem mindennapjait a nemzeti jogra és a nemzeti (alkotmány)bíróságokra hagyja. Végezetül egy ilyen visszafogottság az uniós polgárság koncepciójával is összhangban áll, hiszen az uniós polgárság a nemzeti állampolgárság mellé lép, de azt nem váltja fel [EUMSZ 20. cikk (1) bekezdés].¹³⁴

Milyen esetben dől meg a vélelem? A mondottak fényében egy egyedi alapjogsértés ehhez nem elégséges, kivéve, ha rendszerbeli hiányosságokra vezethető vissza.¹³⁵ A lényeges tartalommal konform magatartás vélelme tehát csak akkor dől meg, ha olyan

hiányosságok mutathatók ki, amelyek mennyiségükben vagy minőségükben már magát a rendszert kezdi ki az adott tagállamban.

Ez a vélelem követi az EUSZ 7. cikk (2) bekezdésében foglalt „súlyos és tartós sérelem” kritériumának a szakirodalomban elfogadott értelmezését. Ebbe a kategóriába tartozik például, ha egy tagállam tartósan megtagadja az EJEB-nek a lényeges tartalom szempontjából releváns területen hozott valamely jogerős döntése átültetését,¹³⁶ vagy ha egy ilyen esetben tagállami bíróságot figyelmen kívül hagyunk, megkerülnek vagy megfélemlítenek,¹³⁷ de ide sorolandó az is, ha a legfelső állami szervek tudatosan, kirívóan vagy nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyják az alapjogok lényeges tartalmát.¹³⁸

A gyakorlatban a koncepciónk a következőképpen működhetne: ha egy tagállam állampolgára azt gondolja, hogy megsértették a jogait, a nemzeti bírósághoz fordulhat. Ott a nemzeti alapjogi mércék – esetleg az EJEE mércéi – szerint perel, az Alapjogi Karta alkalmazási körén kívüli területen viszont uniós alapjogra nem hivatkozik. Az uniós polgárságon keresztül alanyi joggá tett EUSZ 2. cikkekre való hivatkozása kizárt *mindaddig*, amíg az illető tagállam *általánosságban* biztosítja az alapjogok lényeges tartalmát. Ha viszont sikerül megdönteni ezt a vélelmet, akkor hivatkozhat az uniós polgári státusz központi magvára és ezáltal a teljes uniós jogi kikényszerítési mechanizmusra, mint amilyen az elsőbbség vagy a tagállami felelősség. A nemzeti bíróság feladata a tényállás megállapítása és az uniós jog megfelelő rendelkezéseinek alkalmazása. Az EUMSZ 267. cikke alapján ugyanakkor jogosult (ha utolsó hazai instancia, akkor köteles) az EuB-hoz előzetes döntéshozatalra irányuló, az EUSZ 2. és az EUMSZ 20. cikkének értelmezésével kapcsolatos kérdést benyújtani. Ez a mechanizmus nemcsak azzal a jól ismert előnnyel jár, hogy az EuB értelmezését összeköti a nemzeti bírói döntések kikényszeríthetőségével,¹³⁹ hanem védelmet is nyújt a nemzeti bírácoknak az EuB-n keresztül, hiszen a testület egy alapjogokon nyugvó uniós nevében beszél.¹⁴⁰ Javaslatunk tehát arra is irányul, hogy kritikus helyzetben a tagállami bíróságokat megerősítse.

3. Három ellenvetés, három cáfolat

Megközelítésünk három ellenvetésre számíthat. Az első kettő összefügg és arra megy ki, hogy az EuB általi ilyen jogfejlesztés *ultra vires* lenne. Az idevonatkozó jogász diskurzusra különösen a német joggyakorlat és jogtudomány nyomta rá a bélyegét.¹⁴¹ Így mi is azokra a kritériumokra összpontosítunk,

amelyeket a német Szövetségi Alkotmánybíróság alakított ki a korlátozott egyedi felhatalmazás [EUSZ 5. cikk (1) bekezdés] elve alapján a bírói jogfejlesztésre nézve. Kiindulópont a Szövetségi Alkotmánybíróság azon kijelentése, amely a jogfejlesztést az EuB mandátuma részének ismeri el.¹⁴² A jogfejlesztés a jogászi módszertan határain belül igazolt, különösen ott, ahol „programokat fejt ki, hézagokat töm be, értékelési ellentmondásokat old fel vagy az egyedi eset különleges körülményeire ad választ”.¹⁴³ A másik oldalról *ultra vires*-nek tartja a német alkotmánybíróság az EuB jogfejlesztését, ha az törvényes előírásokkal szemben vagy azok hiányában „új szabályokat alkot”, mindenekelőtt akkor, ha „alapvető politikai döntéseket” hoznak vagy „az alkotmányos hatalom- és befolyásmegosztás rendszerében szerkezeti eltolódások következnek be”.¹⁴⁴

Ebben a tekintetben az első ellenvetés megközelítésünkkel szemben úgy szólna, hogy az az Alapjogi Karta 51. cikkének figyelmen kívül hagyásával az uniós alapjogok alkalmazási területét a tagállami kompetenciák rovására kitérítve. Alaposabb vizsgálatnál azonban kiderül, hogy ez a kritika nem állja meg a helyét: amint kimutattuk, a mi megközelítésünk nem az alapjogok átfogó *acquis*-jára vonatkozik, amint az az EUSZ 6. cikkében és az Alapjogi Kartában kifejezésre jut, hanem kizárólag az alapjogok lényeges tartalmára, amint az az EUSZ 2. cikkében szerepel. Kétségtelen, hogy az utóbbi átfogja a tagállami hatalomgyakorlás minden formáját és az EU által kikényszeríthető. Ezáltal tehát javaslatunk sem új tagállami kötelezettséget, sem új uniós kompetenciát nem keletkeztet. Nem módosítja az EU „szövetségi” kompetenciáját [*Verbandskompetenz der EU*], hanem egyedül az EuB szervezeti kompetenciáját [*Organkompetenz des EuGH*].

Ezen a ponton lép be a második lehetséges ellenvetés: az EUSZ 7. cikke politikai szankciómechanizmusának lehetne kizárólagos jellege, amely az EUSZ 2. cikkének más módon történő érvényre juttatását kizárja. Ezt esetleg az EUMSZ 269. cikkével lehetne alátámasztani, amely a 7. cikk materiális feltételeinek vizsgálatára kizárja az EuB kompetenciáját. Mindazonáltal végső soron ez az ellenvetés sem meggyőző. Először is világosan kell látni, hogy a Lisszaboni Szerződés az EUSZ 2. cikkében foglalt uniós alapelveket az EuB hatáskörébe, ezáltal alkotmányjogi megbízatásai közé utalja, amely a „jog őrzését” foglalja magában [EUSZ 19 cikk (1) bekezdés].¹⁴⁵ Következésképpen javaslatunk pusztán egy „programot” tölt ki, amelyet „a Szerződések Urai” írtak elő. Javaslatunk iránya törés nélkül illeszkedik az uniós jog megérdemelten ünnepeelt fejlődéstörténetébe: a szerződésességi eljárás kiegészít-

ésekképpen az EuB a Van Gend en Loos ítélet óta lehetővé teszi, hogy közvetlenül alkalmazható rendelkezésekre egyének nemzeti bíróságok előtt kérelmet alapítsanak.¹⁴⁶ Később a bíróság kifejlesztette az uniós jogsértések miatti tagállami felelősséget, jóllehet egyidejűleg a tagállamok a Maastrichti Szerződésben elhatározták, hogy további szankciós eszközként bevezetik a büntetőbírság fizetését [jelenleg EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés].¹⁴⁷ Ma mindkettő magától értetődően elfogadott részét képezi az uniós jogi *acquis*-nak.¹⁴⁸

A harmadik lehetséges ellenvetés külső álláspontot vesz fel. Mivel javaslatunk új dimenziót kölcsönöz az uniós alapjogok védelmének, az EJEE, az Európa Tanács vagy az EJEB konkurenciájaként vagy akár ezeket aláásó mechanizmusként értékelhető. Valójában éppen ennek az ellenkezője a helyzet: amennyire belátható, az EU részes fél lesz az EJEE-ben az állami tagokkal a legmesszebbmenőkig egyenlő jogállással.¹⁴⁹ Egy szerződéses fél bíróságai által kínált hatékony jogvédelem éppenséggel nem aláásza, hanem erősíti az EJEE-t. Az uniós alapjogvédelem legfőbb vonatkozási pontja eddig is az EJEB joggyakorlata volt, és ezután is az marad.¹⁵⁰ Emiatt az utóbbinak is érdekében áll, hogy hangja az EU-ban felerősödjék azáltal, hogy az EuB az EUSZ 2. cikkének alkalmazásához fordul.¹⁵¹ Másrészt az alapjogok esetén a „jogi unió”¹⁵² nem hagyatkozhat természeténél fogva szubszidiárius [vö. EJEE 35. cikk (1) bekezdés] külső mechanizmusra, amelynek esetén közvetlen kikényszerítési mechanizmus rendszerint hiányzik a nemzeti jogrendekből,¹⁵³ és amely jelenleg komoly munkateherrel birkózik.¹⁵⁴ A médiaszabadság védelmével összefüggésben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése már fel is szólította az Európai Uniót mint „hatékony kormányzati jogkörökkel rendelkező szupranacionális szervezetet”, hogy érvényesítse felelősségét.¹⁵⁵

V. KITEKINTÉS: AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYOS PLURALIZMUS ÚJ LÉPCSŐFOKA

A tényleges helyzet visszasságai, elméleti megfontolások és a joggyakorlat dogmatikai inkonzisztenciái egyaránt a tagállamokkal szembeni uniós alapjogvédelem módosítását és továbbfejlesztését indokolják. Ebből a célból ez a tanulmány az alapjogvédelem és az uniós polgárság összekapcsolását javasolja. Az uniós polgársági jogok „központi magvát” az EuB legfrissebb joggyakorlata értelmében az EUSZ 2. cikkében védett alapjogi lényeges tartalom határozza meg, és egy fordított Solange II doktrína ke-

retében a tagállamok irányában helyezi el: *mindaddig, amíg a tagállamok az alapjogoknak az EUSZ 2. cikke által védett lényeges tartalmát általában biztosítják, az Alapjogi Karta alkalmazási területén kívül autonómak maradnak. Ha azonban megsértik ezt a követelményt, akkor a nemzeti bíróságok feladata, hogy az EuB mögöttes támogatásával kisegítsék az egyént legalapvetőbb jogai tekintetében.*

Ez a megközelítés összhangban áll a joggyakorlat és a tudomány újabb tendenciáival, amelyek az uniós polgárságnak az integráció funkcionális szempontjainál erősebb egyéni jogi jelleget adnak.¹⁵⁶ Hozzájárulhat ahhoz, hogy az EU egyik legitimációs alapja megszilárduljon. Ugyanakkor csökkenti az EuB-ra annak érdekében helyezendő nyomást, hogy az alapjogvédelem kedvéért túlságosan kitágítsa az uniós jogi „alkalmazási terület” koncepcióját. Végezetül – Jacobs és Sharpston főtanácsnok megközelítésével szemben – a javaslat elkerüli annak veszélyét, hogy megszünteti a tagállami alkotmányos identitások különbségét az alapjogokon keresztül. Röviden, meggyőződésünk szerint ez az sáv, amelyen az európai alapjogi dogmatika a diszfunkcionális EU Szküllája és az alapjogi alapú centralizáció Kharübdiszé között biztonsággal hajózhat. Az európai alkotmányos pluralizmus ezzel új szintre lép: uniós és nemzeti alapjogvédelmi rendszerek termékenyen hathatnak egymásra, a másik sajátosságainak toleráns figyelembevételével, de egyben megőrizve a közös alapok iránt vállalt kölcsönös éberséget és segítőkészséget.

Fordította: Salát Orsolya

JEGYZETEK

- Lásd (nagy hatású védőbeszéddel) Philip ALSTON – Joseph H. H. WEILER: *An „Ever Closer Union” in Need of a Human Rights Policy*, 9 *European Journal of International Law* 1998, 658. Az alapjogok figyelembe vételéhez a jogalkotási következmények felbecslésében lásd Európai Bizottság, Commission Staff Working Paper – Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEC (2011) 567 final, 6.5.2011. Történeti áttekintést nyújt a korai politikai fejlődésről Joël RIDEAU: *Le rôle de l’Union européenne en matière de protection des droits de l’homme*, The Hague – Boston – London, M. Nijhoff, 1999, 29. és köv.
- Ehhez lásd például Frank HOFFMEISTER: *Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin – Heidelberg, Springer, 1998; Davide ZARU: *EU Reactions to Violations of Human Rights Norms by Third States*, European Yearbook on Human Rights (EYHR), 2011, 225.
- Közelebbről Grainne DE BÚRCA: *Beyond the Charter. How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union*, 27 *Fordham International Law Journal*, 2004, 679, 699. és köv.
- Vö. például az Európa Tanács emberi jogi biztosának a bolgár [17.11.2010, CommDH (2010) 47] és a román miniszterelnökhöz [7.10.2010, CommDH (2010) 53] írt levelét, különösen az etnikai és vallási kisebbségekre vonatkozóan, valamint az olasz belügyminiszternek szólót [25.8.2009, CommDH (2009) 40. és 2.7.2009, CommDH (2010) 23] a bevándorlókkal és menekültekkel való bánásmód kapcsán. A 2010-re ismertté vált esethez a romákról Franciaországban lásd Mark DAWSON – Elise MUIR: *Individual, Institutional and Collective Vigilance in Protecting Fundamental Rights in the EU: Lessons from the Roma*, 48 *Common Market Law Review*, 2011, 751–775; a görög menekülttáborok helyzetéről lásd UN High Commissioner for Refugees, *Observations on Greece as a country of asylum*, December 2009; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b4b3fc82.html>; *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], no. 30696/09, 21 January 2011.
- Ehhez a csatlakozó és a tagállamok közti diszkrpanciához lásd Anneli ALBI: *Ironies in Human Rights Protection in the EU. Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums*, 15 *European Law Journal*, 2009, 46–69, 48. és köv.; Christophe HILLION: *Enlargement of the European Union – The Discrepancy between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities*, 27 *Fordham International Law Journal*, 2004, 715–740; Andrew WILLIAMS: *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 97. és köv.
- Például Steven GREER – Andrew WILLIAMS: *Human Rights and the Council of Europe and the EU. Towards „Individual”, „Constitutional” or „Institutional” Justice?* 15 *European Law Journal*, 2009, 462–481, 473.
- Nagyon kritikus GREER–WILLIAMS (6. vj.) 474. „Dead letter”; közelebbről lásd a II. 2. pont alatt.
- Kritikus az Európai Parlamentnek a magyar médiatörvényhez fűzött 2011. március 10-i állásfoglalása; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//HU&language=HU>, 3. margószám.
- Lásd Neelie KROES beszédét az Európai Parlament polgári jogokkal, bel-és igazságüggyel foglalkozó bizottságának különleges ülésén. Strasbourg, 2011. január 17., SPEECH/11/22; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/22&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=de>, valamint Magyarország miniszterelnök-helyette-

- séhez címzett leveleit a média-törvényhozás kapcsán (2010. december 23. és 2011. január 20.); http://www.cmcs.ceu.hu/files/timeline/media_laws.
10. Joseph H. H. WEILER: *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries* in Joseph H. H. WEILER: *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 102–129, 105. és köv.; Armin VON BOGDANDY: *The European Union as a Human Rights Organization?*, 37 *Common Market Law Review*, 2000, 1307–1338, 1316. és köv.; Martin BOROWSKY in *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, szerk. Jürgen MEYER, Baden-Baden, Nomos, ³2011, ; Alapjogi Karta 51. cikk, magyarázat 24. a); Christoph SCHÖNBERGER: *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, 128. és köv.
 11. Így a német alkotmánybíróság már kimondta, hogy az EUSZ 2. cikkében lefektetett értékek más tagállamok általi tiszteletben tartása feltétele annak, hogy a német hatóságok európai elfogatóparancs esetén közreműködjenek. BVerfGE 113, 273 (301) (*Európai elfogatóparancs*), 78. bekezdés.
 12. Vö. Armin VON BOGDANDY: *The European Union as a Situation, Executive, and Promoter of the International Law of Cultural Diversity – Elements of a Beautiful Friendship*, 19 *European Journal of International Law*, 2008, 241–275.
 13. C-26/62. sz., Van Gend & Loos ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet [EBHT 1963., 1. o.] 24. bekezdés
 14. „[...] l'article 20 TFUE s'oppose à des mesures nationales ayant pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union.” C-34/09. sz. Ruiz Zambrano-ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 42. bekezdés.
 15. Ehhez lásd José Narciso CUNHA RODRIGUES, Akis TRIDIMAS, Mattias KUMM és Brun-O. BRYDE tanulmányát in *The Past and Future of EU Law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, szerk. Miquel Poiars MADURO – Loïc AZOULAI, Oxford, Hart, 2010, 87. és köv.
 16. Áttekintés az Alapjogi Konvent vonatkozó vitájáról in BOROWSKY (10. vj.) 24. margószám.
 17. Ehhez a koncepcióhoz kapcsolódóan lásd Neil MACCORMICK: *Beyond the Sovereign State*, 56 *Modern Law Review*, 1993, 6, 9; Miquel Poiars MADURO: *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action in Sovereignty in Transition*, szerk. Neil WALKER, Hart, Oxford, 2003, 501–537; Neil WALKER: *The Idea of Constitutional Pluralism*, 65 *Modern Law Review*, 2002, 317–359; Mattias KUMM: *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*, 36 *Common Market Law Review*, 1999, 351–386. Jog-összehasonlító szemzőből lásd Daniel HALBERSTAM: *Constitutional Hierarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States in Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, szerk. Jeffrey L. DUNOFF – Joel P. TRACHTMAN, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 326–355.
 18. C-71/02. sz., Karner ügyben 2004. március 25-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-3025. o.] 50. bekezdés; *Handyside v. The United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, para. 49.
 19. A szabad véleménynyilvánítás és információs szabadság jogának megsértésének veszélyeiről szóló LIBE-jelentés, Doc. A5-0230/2004. Ez vezetett az Európai Parlament vonatkozó állásfoglalásához, HL C 104 E 30.4.2004, 1026.
 20. Lásd az állásfoglalás preambulumát (8. vj.).
 21. Noha a Riporterek Határok Nélkül NGO „World Press Index 2010” felmérése 13 EU-tagállamot a „Top 20”-ba sorolt, más tagállamok ijesztően alul állnak: Spanyolország a 39., Franciaország a 44., Olaszország a 49., Románia az 52., valamint Görögország Bulgáriával egyetemben a 70.; <http://en.rsrf.org/press-freedom-index-2010,1034.html>. Hasonló a Freedom House jelentése: *Freedom of the Press 2011: A Global Survey of Media Independence, 2011. május 5.*; www.freedomhouse.org.
 22. Lásd az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, Kulturális, Tudományos és Oktatási Bizottság: *Respect for Media Freedom*, 6.1.2010, Doc. 12102; <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Working-Docs/Doc10/EDOC12102.htm>. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa: *Opinion on Hungary's media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media*, CommDH(2011)10, 25.2.2011; <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1751289>. EBESZ, *Analysis of the Hungarian Media Legislation*, 28.2.1011; <http://www.osce.org/fom/75990>.
 23. Lásd például *Gutiérrez Suárez v. Spain*, no. 16023/07, 1^{er} juin 2010; *Karsai v. Hungary*, no. 5380/07, 1 December 2009; *Goodwin v. The United Kingdom* [GC], no. 17488/90, 27 March 1996 [ECHR 1996-II]; *Tillack v. Belgium* [GC], 27 November 2007 [ECHR 2007-XIII].
 24. Vö. Jochen Abr. FROWEIN: *The Transformation of Constitutional Law Through the European Convention of Human Rights*, *Israel Law Review* 41 (2008), 489–499; David HARRIS- Michael O'BOYLE – Colin WARBRICK: *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, ²2009, 30. és köv.; Hans-Georg DEDERER: *Die Architektonik des europäischen Grundrechtsraums*, *Zeitschrift für ausländisches*

- öffentliches Recht und Völkerrecht 66 (2006), 575–624; Laurant SCHEECK: *The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 65 (2005), 837–860.
25. Vö. WEILER (10. vj.) 119. és köv.; Piet EECKHOUT: *The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question* 39 Common Market Law Review, 2002, 945–994; Jürgen KÜHLING: *Grundrechte in Europäisches Verfassungsrecht*, szerk. Armin von BOGDANDY – Jürgen BAST, Heidelberg, Springer, ²2009, 657. és köv.; BOROWSKY (10. vj.).
26. Ezt a premisszát képviseli többek között Jason COPPEL – Aidan O’NEILL: *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?*, 29 Common Market Law Review, 1992, 669–692; az újabb irodalomban Thorsten KINGREEN in *EUV/AEUV Kommentar*, szerk. Christian CALLIESS – Matthias RUFFERT, München, Beck, ⁴2011. Alapjogi Karta 51. cikk, magyarázat 11. és köv. margószám. Hans-Jürgen PAPIER: *Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu den Fachgerichtsbarkeiten*, Deutsches Verwaltungsblatt, 2009, 473. és köv., 480.
27. Hans Peter IPSEN: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, Mohr, 1972, 197; hasonlóképp („regulatory state”) Giandomenico MAJONE: *The European Community as a Regulatory State*, Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. 1, 1994, 321–419.
28. Így Damian CHALMERS: *Looking Back at ERT and its Contribution to an EU Fundamental Rights Agenda* in MADURO–AZOULAI (15. vj.) 140–150, 148.
29. Anne PETERS: *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001, 556. és köv.
30. Sergio DELLAVALLE: *Between Citizens and Peoples*, Annual of German & European Law II/III (2004/2005), 171–196; Alexandra KEMMERER: *Legitimationssubjekte: Staatsbürger und Unionsbürger in Strukturfragen der Europäischen Union*, szerk. Claudio FRANZIUS – Franz C. MAYER – Jürgen NEYER, Baden-Baden, Nomos, 2010, 204–217, 205. és köv.; Ingolf PERNICE: *Europäisches und nationales Verfassungsrecht* in 60 Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 2001, 148–349, 160; államjogi szempontból természetesen más álláspontra helyezkedik a német alkotmánybíróság: BVerfGE 123, 267, 231. és 280. bekezdés.
31. Jürgen HABERMAS: *Die postnationale Konstellation*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1998, 175. és köv.
32. Ugyanígy Stefan KADELBACH: *Unionsbürgerschaft* in BOGDANDY–BAST (25. vj.) 611. és köv.
33. Részletesebben Jochen Abr. FROWEIN – Stephen J. SCHULHOFER – Martin SHAPIRO: *The Protection of Fundamental Human Rights as a Vehicle of Integration* in *Integration Through Law 1.*, szerk. Mauro CAPPELETTI – Monica SECCOMBE – Joseph WEILER 1986, 231–344; Peter M. HUBER: *Auslegung und Anwendung der Charta der Grundrechte*, 64 Neue Juristische Wochenschrift, 2011, 2385–2390, 2386.
34. Lásd még a IV. 1. pont alatt.
35. Ezekhez a félelmekhez lásd Dietrich MURSWIEK: *Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung*, 28 Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2009, 481–486.
36. MADURO főtanácsnok, C-380/05. sz. Centro Europa 7 ügyben 2008. január 31-én hozott ítélet [EBHT 2008 I-349. o.] 19. bekezdés.
37. 2000-ben a Jörg Haider megválasztását követő Ausztriával szembeni fellépések a tagállamok egyoldalú cselekményei voltak. Ehhez lásd Wojciech SADURSKI: *Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement, and Jörg Haider*, 16 Columbia Journal of European Law, 2009–2010, 400; Frank SCHORKOPF: *Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich*, Berlin – Heidelberg – New York, Springer, 2002.
38. SADURSKI (37. vj.) 423.
39. Azzal a diagnózissal, hogy az EUSZ 7. cikke inkább szimbolikus karakterrel bír: Olivier DE SCHUTTER: *Les droits fondamentaux dans le traité d’Amsterdam in Le traité d’Amsterdam*, szerk. Yves LEJEUNE, Bruxelles, Bruylant, 1998, 179. és köv.; Torsten STEIN: *Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze in einem Mitgliedstaat in Liber amicorum Günther Jaenicke – zum 85. Geburtstag*, szerk. Volkmar GÖTZ – Peter SELMER – Rüdiger WOLFRUM, Berlin – Heidelberg – New York, Springer, 1998, 898; James CRAWFORD: *Democracy and the body of international law in Democratic Governance and International Law*, szerk. Gregory H. Fox – Brad R. ROTH, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 91. és köv., 112, 85. megjegyzés.
40. Ehhez Koen LENAERTS: *Procedural Law of the European Union*, London, Sweet & Maxwell ²2006, 148.
41. Vö. a Bizottság közleménye a Tanácsshoz és az Európai Parlamenthez az Európai Unióról Szóló Szerződés 7. cikke kapcsán, 15.10.2003, KOM/2003/606 final, 3.
42. „Ez a záradék csak olyan esetben lenne alkalmazható, ha egy adott tagállamban teljesen összeomlana a nemzeti jogszolgáltatás rendje és az alapjogok rendszere.” Viviane Reding, az EU médiabiztosa az olaszországi információszabadságról az Európai Parlament plenáris ülésén folytatott vitában, 2009. október 8.; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20091008+ITEM-005+DOC+XML+V0//HU>.
43. A „Három Bölc” jelentése szerint az osztrák nyilvántartás

- nosság úgy értékelte a fogatosított intézkedéseket, hogy azok a külföldi kormányok politikai szankciói az osztrák néppel szemben, ezért erősítették a nacionalista neheztlés érzését. Lásd Martti AHTISAARI – John Frowein – Marcelino Oreja: *Bericht über das Eintreten der österreichischen Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte*, elfogadva Párizsban 2000. szeptember 8-án, 116. bekezdés.
44. C-299/95. sz. Kremzow-ügyben 1997 május 29-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-2629. o.] 15. bekezdés, valamint 60/84. és 61/84. sz., Cinéthèque és társai egyesített ügyekben 1985. július 11-én hozott ítélet [EBHT 1985., 2605. o.] 26. bekezdés.
45. 5/88. sz. Wachauf-ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet [EBHT 1989., 2609. o.] 19. bekezdés; 201/85. és 202/85. sz., Klensch egyesített ügyekben 1986. november 25-én hozott ítélet [EBHT 1986., 3477. o.] 9–11. bekezdés; C-2/92. sz. Bostock-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-955. o.] 16. bekezdés.
46. Lásd KÜHLING (25. vj.) 680. és köv.
47. C-442/00. sz. Rodríguez Caballero-ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-11915. o.] 31. bekezdés; 76/01. sz. Steffensen-ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-3735. o.] 69. és köv. bekezdés; C-379/08. és C-380/08. sz. egyesített ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 79. bekezdés.
48. Lásd Christian Calliess: *Europäische Gesetzgebung und nationale Grundrechte*, 64 Juristenzeitung, 2009, 113. és köv.
49. KÜHLING (25. vj.) 682; C-540/03. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-5769. o.] 103. és köv. bekezdés.
50. 2010/13/EK európai parlamenti és tanácsi EU irányelv (2010. február 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv), HL 2010 L 95/1. Miként a 4. cikk (1) bekezdése emlékeztet, „a tagállamoknak továbbra is jogukban áll előírni, hogy a joghatóságuk alá tartozó médiaszolgáltatók az ezen irányelv által összehangolt területeken részletesebb vagy szigorúbb szabályoknak feleljenek meg, feltéve, hogy e szabályok megfelelnek az uniós jognak” (kiemelés a szerzőtől). Aktuális példát szolgáltat erre a magyar média-törvényhozás, amely az irányelv 28. cikkének átültetésében bizonyos médiumokat „kiegyensúlyozott tudósításra” kötelez. Lásd ehhez Neelie Kroes levelét a magyar kormányhoz; <http://nol.hu/media/file/attach/61/10/00/000001061-1855.pdf>.
51. Az EU egyes jogi aktusai a médiajog további részaspektusait fedik le. Vö. 95/46/EK irányelv 9. cikk (HL 1995 L 281/31), amely a személyre vonatkozó adatok feldolgozására speciális eljárást irányoz elő, amely kizárólag tudósítási célra irányul. A médiajogi EU-hatáskörökhöz lásd Carola Drechsler: *Verantwortung der Europäischen Union für eine freie Berichterstattung in den Medien*, 57 Osteuropa-Recht, 2011, 53–56.
52. C-465/00., C-138/01. és C-139/01. sz., Österreichischer Rundfunk és társai egyesített ügyekben 2003. május 20-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-4989. o.] 31–47. bekezdés; kritikus Claus Dieter Classen: *Annotation*, 41 Common Market Law Review, 2004, 1381. és köv.
53. C-555/07. sz. Küçükdeveci-ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 23–26. bekezdés, amely még a C-144/04. sz. Mangold-ügyben 2005. november 22-én hozott ítéleten [EBHT 2005., I-9981. o.] (51. bekezdés) is túlmegy.
54. Lásd például Leslie Manthey – Christopher Unsell: *Grundrechte vs. „effet utile” – Vom Umgang des EuGH mit seiner Doppelrolle als Fach- und Verfassungsgericht*, 14 Zeitschrift für europarechtliche Studien, 2011, 323, 334. és köv.
55. C-260/89. sz. ERT-ügyben 1991. június 18-án hozott ítélet [EBHT 1991., I-2925. o.] 43. bekezdés; C-368/95. sz. Familiapress-ügyben 1997. június 26-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-3689. o.]; C-245/01. sz. RTL Television ügyben 2003. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-12489. o.].
56. Például Francis Jacobs: *Human Rights in the European Union: The Role of the Court of Justice*, European Law Review, 2001, 337; Peter M. Huber: *Unitarisierung durch Gemeinschaftsgrundrechte – Zur Überprüfungsbedürftigkeit der ERT-Rechtsprechung*, 43 Europarecht, 2008, 190–199; Heiko Sauer: *Bausteine eines Grundrechtskollisionsrechts für das europäische Mehrebenensystem*, Europäische Grundrechte, 2011, 196.
57. Lásd Borowsky (10. vj.) 29. bekezdés és köv.; Fabrice Picod in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Partie II La Charte des droits fondamentaux*, szerk. Laurence Burgorgue-Larsen et al., Bruxelles, Bruylant, 2005, II-111 rész 15. bekezdés. Az uralkodó felfogás azonban az ERT-doktrínát az Alapjogi Karta alá is bevonja; részletesen lásd Paul Craig: *The ECJ and Ultra Vires Action: A Conceptual Analysis*, 48 Common Market Law Review, 2011, 430; Marta Cartabia in *Human Rights in Europe*, szerk. William B. T. Mock – Gianmario Demuro, Durham, North Carolina, Carolina Academic Press, 2010, Art. 51, 320. és köv.; Hans D. Jarass: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München, C. H. Beck, 2010, 51. cikk 19. margószám; KÜHLING (25. vj.) 682. és köv.; Araceli Mangas Martín in *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, szerk. Araceli Mangas Martín, Bilbao, Fundación, 2008, 51. cikk, 817.

58. Az utóbbi szituáció vezet a belföldiek diszkriminációjának jól ismert jelenségéhez, amelyet adott esetben a nemzeti jog tilt és amely évek óta ellentmondásos vita tárgya. Ennek ellenére az EuB visszafogott ebben a tekintetben, lásd C-212/06. sz., *Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon* ügyben 2008. április 1-jén hozott ítélet [EBHT 2008., I-1683. o.] 38. bekezdés.
59. C-60/00. sz. *Carpenter*-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6279. o.]; kritikus Ute MAGER: *Anmerkung*, 58 *Juristenzeitung*, 2003, 204. és köv.; Silvia ACIERNO: *The Carpenter Judgment – Fundamental Rights and the Limits of the Community Legal Order*, 28 *European Law Review*, 2003, 402. és köv.
60. C-71/02. sz., *Karner* ügyben hozott ítélet (18. vj.) 37. és köv., valamint 48. és köv. bekezdések; az árulk szabad szolgáltatása szabadságának korlátozását az ún. Keck-joggyakorlat elutasította. C-267/91. és C-268/91. sz., *Keck és Mithouard* egyesített ügyekben 1993. november 24-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-6097. o.]. Kritikus ezzel szemben Robert UERP-MANN-WITZACK: *Völkerrechtliche Verfassungselemente in BOGDANDY–BAST* (30. vj.) 219.
61. SHARPSTON főtanácsnok indítványa a C-34/09. sz. *Ruiz Zambrano* ügyben (14. vj.) 156. és köv. bekezdések.
62. SHARPSTON főtanácsnok indítványa a C-34/09. sz. *Ruiz Zambrano* ügyben (14. vj.) 163. és köv. bekezdések.
63. Kritikáját lásd például Jan BERGMANN: *Neuerungen beim EU Grundrechtsschutz*, 21 *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW)*, 2011, 169. és köv. (172).
64. A külföldi kapcsolatok tekintetében lásd Bruno DE WITTE: *Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations?* in *EU Foreign Relations Law*, szerk. Marise CREMONA – Bruno DE WITTE, Oxford, Hart, 2008, 11.
65. SHARPSTON főtanácsnok indítványa a C-34/09. sz. *Ruiz Zambrano* ügyben (14. vj.) 171. és köv. bekezdések.
66. Az uniós polgárság történeti és összehasonlító elemzését lásd SCHÖNBERGER (10. vj.).
67. Walter HALLSTEIN: *Der Schuman-Plan*, Nachschrift des am 28. April 1951 in der Aula der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Mertonstrasse 17, gehaltenen Vortrages, Frankfurt, Klostermann, 1951, 18: „Egy harmadik meghatározás a Közösségen belüli montánipar szakmunkásainak mozgásszabadságára vonatkozik [...] egy közös európai – majdnem azt mondtam – „állam” polgárságot valósít meg.”
68. A fogalmat jelentősen formálta Hans Peter IPSEN – Gert NICOLAYSEN: *Haager Konferenz für Europarecht und Bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrechts*, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1965, 339, 340.
69. IPSEN (27. vj.) 187, 250. és köv.
70. KADELBACH (32. vj.) 614. és köv.
71. Lásd Eberhard GRABITZ: *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, Bonn, Europa Union Verlag, 1970; Audrey LHOEST: *Le Citoyen à la une de l'Europe*, *Revue du Marché Commun*, 1975, 431.
72. Az Európai Parlament határozata az Európai Unió megalapításának szerződéstervezetéhez, OJ C 77, 1984. március 19, 33.
73. Közismert példája Joseph H. H. WEILER: *Citizenship and Human Rights in Reforming the Treaty on European Union*, szerk. Jan A. CURTIN – Alfred E. KELLERMANN, Bruno DE WITTE, Jan A. WINTER, Deirdre M. CURTIN, Leiden, Brill, 1996, 57, 65: „Nem több mint cinikus PR-gyakorlat a Magas Szerződő Felektől.”
74. Carlos CLOSA: *The concept of Union Citizenship in the Treaty on European Union*, *Common Market Law Review*, 1992, 1137. és köv.; Síofra O'LEARY: *The Evolving Concept of Community Citizenship*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 1996; Yasemin Nuhoglu SOY-SAL: *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994; Antje WIENER: *Making sense of the new geography of citizenship: Fragmented citizenship in the European Union*, 26 *Theory & Society*, 1997, 529. és köv.; Jo SHAW: *Citizenship of the Union: Towards a Post-National Membership?*, *Collected Courses of the Academy of European Law VI-1*, 1995, 237. és köv.
75. Anne LEVADE: *Citoyenneté de l'Union européenne et identité constitutionnelle*, 18 *Revue des Affaires Européennes*, 2011, 98. és köv.
76. A Szövetségi Alkotmánybíróság hasonló eszmét követ, amikor a *Grundgesetz* (GG) [a német alaptörvény] választójogról szóló 38. cikk (1) bekezdéséből levezeti, hogy az egyén „az Európai Unió demokratikus legitimitációjának releváns hiányosságaira” bíróság előtt hivatkozhat. BVerfGE 123, 267, 331 (*Lissabon*). A Szövetségi Alkotmánybírósággal szemben a mi megközelítésünk az alapjogvédelemre összpontosít. Hogy vajon kiterjeszhető-e az EUSZ 2. cikkében foglalt egyéb értékekre, mint például a demokrácia, más írásra tartozik.
77. „...le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres [...]” C-184/99. sz. *Grzelczyk*-ügyben 2001. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-6193. o.] 31. bekezdés. Ezt a megfogalmazást, kicsit megváltoztatott formában, de azóta is folyton megismétlik, lásd C-413/99. sz., *Baubast és R kontra Secretary of State for the Home Department* ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-7091. o.]

82. bekezdés; C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügy (14. vj.) 41. bekezdés.
78. Sharpston főtanácsnok indítványa a C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügyben (14. vj.) 68. bekezdés.
79. A C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügyben (14. vj.) a Bizottság és kilenc tagállam azt vetette ellen, hogy az ügy az uniós jog alkalmazási területén kívül esik.
80. C-406/04. sz. De Cuyper ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-6947. o.] 39. bekezdés; C-208/09. sz. Sayn-Wittgenstein-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 67. bekezdés. Részletesen elemzi Eleanor SPAVENTA: *Seeing the Wood Despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and its Constitutional Effects*, 45 *Common Market Law Review*, 2008, 13, 22. és köv.; Ferdinand WOLLENSCHLÄGER: *A New Fundamental Freedom Beyond the Market*, 17 *European Law Journal*, 2011, 1, 25. és köv.
81. C-148/02. sz. García Avello-ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-11613. o.] 26. bekezdés; C-200/02. sz. Zhu és Chen ügyben 2004. október 19-én hozott ítéletben [EBHT 2004., I-9925. o.] 26. bekezdés; C-135/08. sz. Rottmann-ügyben 2010. március 2-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 42. bekezdés. Alaposan Dimitry KOCHENOV: *A Real European Citizenship: The Court of Justice Opening a New Chapter in the Development of the Union in Europe*, 18 *Columbia Journal of European Law*, 2011, 55–109.
82. Így érvelt aztán a Bizottság és az a kilenc tagállam, amely álláspontját kifejtette (C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügy [14. vj.] 37. bekezdés).
83. C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügy (14. vj.) 42. bekezdés.
84. C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügy (14. vj.) 44. bekezdés.
85. Kritikus Kay HAILBRONNER – Daniel THYM: *Urteil-sanmerkung*, 48 *Common Market Law Review*, 2011, 1253, 1259. és köv.; Niamh Nic SHUIBHNE: *Seven Questions for Seven Paragraphs*, 36 *European Law Review*, 2011, 161; pozitívabban Martin NETTESHEIM: *Der „Kernbereich“ der Unionsbürgerschaft*, 66 *Juristenzeitung*, 2011, 1030, 1031. és köv.; KOCHENOV (81. vj.).
86. Éppen e modell mellett érvel ugyanakkor SCHÖNBERGER (10. vj.) 79.
87. Hasonlóan Daniel DITTERT: *Les droits des citoyens de l'Union: vers un statut détaché de tout élément transfrontalier?*, 18 *Revue des Affaires Européennes*, 2011, 223, 226; Peter VAN ELSUWEGE: *European Union Citizenship and the Purely Internal Rule Revisited*, 7 *European Constitutional Law Review*, 2011, 308, 313. és köv.
88. Ehhez lásd Myriam BENLOLO CARABOT: *Les fondements juridiques de la Citoyenneté Européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 606. és köv., 614. és köv.; KADELBACH (32. vj.) 623. és köv.; Colomer főtanácsnok indítványa, C-228/07. sz. Petersen-ügyben 2008. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2008, I-6989], 25. és köv. bekezdés.
89. Jacobs főtanácsnok indítványa, C-168/91. sz. Konstantinidis ügyben hozott ítélet [EBHT 1993, I-1191. o.] 46. bekezdés. A reakciók megosztottak voltak. Támogatólag Norbert REICH – Slovita HARBACEVICA: *Citizenship and Family on Trial: A Fairly Optimistic Overview of Recent Court Practice with regard to free Movement of Persons*, 40 *Common Market Law Review*, 2003, 634. és köv.; Dieter H. SCHEUING: *Zur Grundrechtsbindung der EU-Mitgliedstaaten*, 40 *Euro-pacecht*, 2005, 162, 179; kritikusan Ulrich R. HALTERN: *Europarecht und das Politische*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, 372. és köv.; Ferdinand WOLLENSCHLÄGER: *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2007, 353. és köv.
90. C-168/91. sz. Konstantinidis ügyben 1993. március 30-án hozott ítélet [EBHT 1993, I-1191. o.].
91. Francis G. JACOBS: *Wachauf and the Protection of Fundamental Rights in EC Law* in MADURO–AZOULAI (15. vj.) 138.
92. Kivételt képez a C-413/99. sz. Baumbast ügy (77. vj.) 91. bekezdés, ahol az EuB utalt arra, hogy az uniós polgárság korlátozásainak az általános jogelvekkel összeegyeztethetőnek kell lenniük.
93. Ehhez lásd Jacobs főtanácsnok indítványát a C-148/02. sz. García Avello ügyben (81. vj.) 27. bekezdés, amely az utónévvel kapcsolatos vitát érintette a személyes identitáshoz való jog fényében. Vö. továbbá Geelhoed főtanácsnok indítványa C-413/99. sz. Baumbast ügyben (77. vj.) 58. bekezdés; Tizzano főtanácsnok indítványa a C-200/02. sz. Zhu és Chen ügyben (81. vj.) 94. bekezdés; Sharpston főtanácsnok indítványa a C-208/09. sz. Sayn-Wittgenstein-ügyben (80. vj.) 3. bekezdés.
94. Egy aktuális példa a folyamatban lévő Iilda ügy. Lásd A Verwaltungsgerichtshof Baden Württemberg (Németország) által 2011. január 28-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Yoshikazu Iilda kontra Stadt Ulm (C-40/11. sz. ügy); <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddaea11274e268424da80f944c67e-e016a.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbxb0?text=&docid=81626&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=297898>.
95. Kifejezett példa a C-208/09. sz. Sayn-Wittgenstein-ügy (80. vj.) amely az EJEE 8. cikkével kapcsolatos joggyakorlatra hivatkozik.
96. Lásd Sharpston főtanácsnok indítványát a C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügyben (14. vj.) 54. és köv. bekezdések, valamint 81. és köv. bekezdések; a néven

- nevezés elleni tudatos döntést vélelmez NETTESHEIM (85. vj.) 1032. és köv.
97. Lásd Nikolaus Graf VITZTHUM: *Die Entdeckung der Heimat der Unionsbürger*, 46 *Europarecht*, 2011, 550, 557.
98. C-434/09. sz. McCarthy-ügyben 2010. május 5-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé]; C-256/11. sz. Dereci ügyben 2011. november 15-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé].
99. Kritikusán erről lásd Anja LANSBERGEN – Nina MILLER: *European Citizenship Rights in Internal Situations: An Ambiguous Revolution?*, *European Constitutional Law Review*, 2011, 297. és köv.
100. C-434/09. sz. McCarthy ügy (98. vj.) 54. bekezdés; C-256/11. sz. Dereci ügy (98. vj.) 66. bekezdés.
101. Lásd C-434/09. sz. McCarthy ügy (98. vj.) 49. bekezdés; C-256/11. sz. Dereci ügy (98. vj.) 67. bekezdés. Ez már abból is adódik, hogy a C-135/08. sz. Rottmann ügyben hozott döntés (81. vj.) a C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügyben hozott ítélet (14. vj.) általi újraértelmezése (42. bekezdés) éppígy a „közpon-ti mag” egyik alkalmazási esete.
102. Lásd C-256/11. sz. Dereci ügy (98. vj.) 69–72. be-kezdés.
103. Hasonlóan VAN ELSUWEGE (87. vj.) 322. és köv.; Haneke VAN EIJKEN – Sybe A. DE VRIES: *A New Route into the Promised Land? Being a European Citizen after Ruiz Zambrano*, 36 *European Law Review*, 2011, 704, 718.
104. BVerfGE 73, 339, 376 (1986) (*Solange II*); 102, 147, 164 (2000) (*Bananenmarkt*); 125, 260, 306 (2010) (*Vorratsdatenspeicherung*); kissé rövidebben BVerfGE 123, 267, 335 (2009) (*Lissabon*). Jól ismert, hogy eredetileg a német alkotmánybíróság éppenséggel ezt a kompetenciáját posztulálta. BVerfGE 37, 271, 280 (1974) (*Solange I*).
105. Hasonlóan Meinhard HILF – FRANK SCHORKOPF in *Das Recht der EU*, szerk. Eberhard GRABITZ – Meinhard HILF, München, Beck [cserélhető lapos kiadás] 2010. júliusi állapot, Art. 2 EU, 18. margószám; Matthias RUFFERT in *EUV/AEUV*, szerk. Christian CALLIESS – Matthias RUFFERT, München, Beck, 2011, Art. 7 EU, 4. margószám; Stefanie SCHMAHL: *Die Reaktion auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett – Eine europa- und völkerrechtliche Analyse*, 5 *Europarecht*, 822; Frank SCHORKOPF: *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, 2000, 69. és köv., 99. és köv.; Amaryllis VERHOEVEN: *How Democratic Need European Union Members Be?*, 23 *European Law Review*, 1998, 222–224, 234; *Declaration of the Presidency of the Convention*, 6.2.2003, CONV 528/03, 11.
106. Ezen kívül az EUSZ 32. cikk (1) és a 42. cikk (5) be-kezdése hivatkozik az EUSZ 2. cikkére. Az EUSZ 7. és 49. cikkének viszonyához lásd Michael RÖTTING: *Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union*, Heidelberg, Springer, 2009, 232. és köv.
107. Lásd Európai Tanács (Koppenhága), 1993. június 21–22., elnökségi következtetések, SN 180/1/93, 13; közelebbről SADURSKI (87. vj.) 391. és köv.
108. Vö. az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt egyen-lő bánásmód követelménye.
109. HILF-SCHORKOPF (107. vj.) Art. 2 EU, 36. margó-szám.
110. BOROWSKY (10. vj.) Art. 11 GRC, 15. margószám.
111. BOROWSKY (10. vj.) Art. 11 GRC, 16. és 20. margó-szám.
112. HILF-SCHORKOPF (107. vj.) Art. 2 EU, 36. margó-szám.
113. Lásd a II. 2. pont alatt.
114. Ezt nem szabad egy *a priori* definiálódó, univerzá-lis lényeges tartalomra vonatkozó esszencialista el-képzelésként félreérteni. Sokkal inkább megközelít-hető induktív módon az „európai lényeges tartalom”. Részleteiben lásd Jochen VON BERNSTORFF: *Kernge-haltsschutz durch den UN-Menschenrechtsausschuss und den EGMR: Vom Wert kategorialer Argumentationsfor-men*, 50 *Der Staat*, 2011, 165, 167. és köv.
115. Grundgesetz 19. cikk (2) bekezdés; cseh alapjo-gi karta 4. cikk (4) bekezdés; magyar Alkotmány 8. cikk (2) bekezdés [Alaptörvénye I. cikk (3) bekezdés – *a szerk.*]; lengyel alkotmány 3. cikk (3) bekezdés; portugál alkotmány 18. cikk (3) bekezdés; román al-kotmány 49. cikk (2) bekezdés; szlovák alkotmány 13. cikk (4) bekezdés; spanyol alkotmány 53. cikk (1) bekezdés.
116. BVerfGE 37, 271, 280 (1974) (*Solange I*); BVerf-GE 58, 1, 40 (1981) (*Eurocontrol*); BVerfGE 73, 339, 376 (1986) (*Solange II*); lengyel alkotmánybíró-ság, K 18/04, 2005. május 11-i döntés, 41 *Europa-recht*, 2006, 236, 239. és köv.; dán Legfelső Bíró-ság, I 361/1997, 1998. április 6-i döntés, 26 *Euro-päische Grundrechte Zeitschrift*, 1999, 49, 50; spa-nyol alkotmánybíróság, 1/2004, 2004. december 13-i döntés, 40 *Europarecht*, 2005, 339, 343; olasz al-kotmánybíróság, 183/1973, 1973. december 18-i döntés, 1/2 *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1975, 311, 315; olasz alkotmánybíróság, 170/84, 1984. június 8-i döntés (*Granital*) in *The Relationship Between Eu-ropean Community Law and National Law I.*, szerk. Andrew OPPENHEIMER, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 643, 651; olasz alkotmány-bíróság, 232/1989, 1989. április 14. és 21. (*Fragd*), *uo.*, 653, 657; cseh alkotmánybíróság, Pl. ÚS 19/08, 2008. november 22-i döntés, 110. és 196. bekezdés.

117. Részletesen lásd BERNSTORFF (114. vj.) 169. és köv.
118. Az EJEE 3. cikkére tekintettel lásd *Gäfgen v. Germany* [GC], no. 22978/05, June 30, 2010, 87. bekezdés.
119. Így nem rendelkezik önálló tartalommal, hanem pusztán retorikai stílusesszöveggé alakul, amelyet az arányossági vizsgálattal vonják össze. Részletesen BERNSTORFF (114. vj.) 171.
120. Lásd például *Hutten-Czapska v. Poland* [GC], no. 35014/97, 19 June 2006, ECHR 2006-VIII, 202 és köv. bekezdés. Ez megtalálható az ENSZ Emberi Jogi Bizottságánál is, lásd Manfred NOWAK: UN Covenant on Civil and Political Rights, Kehl am Rhein, Engel, 2005, Art. 5, 6. margószám.
121. Lásd *F. v. Switzerland*, 18 December 1987, Series A No. 128, 32. bekezdés.
122. *Sürek and Özdemir v. Turkey* [GC], nos. 23927/94 and 24277/94, 8 July 1999, ECHR 1999-IV, 46. bekezdés; *Wingrove v. The United Kingdom*, no. 19/1995/525/611, 25 November 1996, ECHR 1996-V, 58. bekezdés.
123. *Demirel v. Turkey*, no. 11976/03, 9 December 2008, 27. bekezdés; *Ürper and others v. Turkey*, 20 October 2009, no. 14526/07, 38. és köv. bekezdések.
124. *Scharsach v. Austria*, no. 39394/98 13 November 2003, ECHR 2003-XI, 30. bekezdés; közelebbről Jochen Abraham FROWEIN –Wolfgang PEUKERT: *Europäische Menschenrechtskonvention*, Kehl am Rhein, Engel, 32009, Art. 10, 27. margószám.
125. Lásd C-71/02. sz., Karner ügyben hozott ítélet (18. vj.) 51. bekezdés; C-380/03. sz. Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 2006. december 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-11573. o.] 155. és köv. bekezdés.
126. Lásd 18. vj.
127. Európai Bizottság, Turkey 2010 Progress Report, 9.11.2010, COM (2010) 660, 20 ff.; European Commission, FYROM 2010 Progress Report, 9 November 2010, COM (2010) 660, 17; mindkettő „komoly aggodalmat” fejez ki a médiumok megfélemlítése és a rájuk nehezedő nyomás miatt.
128. Hasonlóan KÜHLING (25. vj.) 698; WEILER (10. vj.) 102, 105, aki arra utal, hogy ez valószínűleg az egyesült államokbeli elképzeléseknél restriktívebb.
129. Lásd 106. vj.
130. Lásd *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, ECHR 2005-III. 159 és köv. bekezdések; a nemzeti alkotmánybíróságok joggyakorlatának áttekintéséhez lásd Peter M. HUBER: *Offene Staatlichkeit: Vergleich in Handbuch Ius Publicum Europaeum II.*, szerk. Armin von BOGDANDY – P. Cruz VILLALÓN – Peter M. HUBER, 2008, § 26, 34. és köv. margószám; Wojciech SADURSKI: „Solange, chapter 3”: *Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*, 14 European Law Journal, 2008, 1.
131. Lásd Daniel HALBERSTAM – Eric STEIN: *The UN, the EU and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order*, 46 Common Market Law Review, 2009, 13, 63.
132. Pontosan ezzel a megfontolással BVerfGE 73, 339, 376 (106. vj.).
133. Így Miguel P. MADURO: *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action in Sovereignty in Transition*, szerk. Neil WALKER, Oxford, Hart, 2003, 501, 509. és köv.; Matthias KUMM: *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*, 36 Common Market Law Review, 1999, 351, 361; Charles. F. SABEL – Oliver GERSTENBERG: *Constitutionalising an Overlapping Consensus: The ECJ and the Emergence of a Coordinate Constitutional Order*, 16 European Law Journal, 2010, 511.
134. Hasonlóan Sharpston főtanácsnok, C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügy (14. vj.) 148. bekezdés.
135. Ugyanebben az irányban Maduro főtanácsnok, C-380/05. sz. Centro Europa 7 ügy (36. vj.) 22. bekezdés.
136. Így COM (2003) 606, 9; Matthias RUFFERT in *EUV/AEUV*, szerk. Christian CALLIÉS – Matthias RUFFERT, München, Beck, 42011, Art. 7 EUV, 6. margószám.
137. Mindkét konstellációban súlyosbíttatást az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamiság elvének megsértése is hozzá társulna. Ehhez az összjátékhoz lásd szintén COM (2003) 606, 9.
138. Ehhez és további esetsoportokhoz lásd Helmut SCHMITT VON SYDOW in *Kommentar zum EUV und EGV*, szerk. Hans von der GROEBEN – Jürgen SCHWARZE, Baden-Baden, Nomos, 2003, Art. 7 EU, 20. és köv. margószám.
139. Lásd Joseph H. H. WEILER: *The Least Dangerous Branch* in WEILER (10. vj.) 188, 192. és köv.; Karen J. ALTER: *Establishing the Supremacy of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
140. Ennyiben például a magyar Alkotmánybíróságra lehet gondolni, amelyet nemrégiben egyes hatásköreitől megfosztottak és a testületet kormányközeli bírakkal egészítették ki. Ehhez lásd European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion No 618/2011 of 20.6.2011, CDL-AD(2011)016, Rn. 91 ff.
141. Ehhez lásd CRAIG (57. vj.), aki jelentős mértékben olyan fogalmakra támaszkodik, amelyek a *querelle allemande*-ből erednek.
142. BVerfGE 126, 286 (*Honeywell*), 62. bekezdés.

- A megfelelő jogfejlesztés elkerülhetetlenségéhez lásd alapvetően Marc JACOB: *Precedent: Lawmaking Through International Adjudication*, 12 German Law Journal, 2011, 1005.
143. BVerfGE 126, 286 (*Honeywell*), 64. bekezdés.
 144. BVerfGE 126, 286 (*Honeywell*), 64. bekezdés.
 145. Korábban az EuB-nak a 46. cikk *d*) (Nizzai Szerződés) alapján csak a 6. cikk (2) bekezdésére (Nizzai Szerződés) volt hatásköre, a jelenlegi EUSZ 2. cikk korábbi megfelelőjére, a 6. cikk (2) bekezdésére épenséggel nem.
 146. Van Gend en Loos (13. vj.); részletesen ehhez Eric STEIN: *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution*, 75 American Journal of International Law, 981, 1 (4).
 147. C-479/93. sz. Francovich II-ügyben 1995. november 9-én hozott ítélet [EBHT 1995, I-03843. o.].
 148. A szerződő felek által utólagos jóváhagyására mint a bírói jogfejlesztés potenciális legitimációs forrására lásd CRAIG (57. vj.) 406. és köv.
 149. Kifejezetten így CoE *Informal Group on Accession of the European Union to the Convention*, Final version of the draft legal instruments on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, CDDH-EU (2011) 16fin (19.7.2011); http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/brpolicy/CDDH-UE/CDDH-UE_documents/CDDH-UE_2011_16_final_en.pdf; ehhez lásd még Tobias LOCK: *EU Accession to the ECHR, Implications for Judicial Review in Strasbourg*, 35 European Law Review, 2010, 777–798.
 150. Vö. Costa és Skouris elnökök közös közleményét, 2011. január; http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/.
 151. Lásd még a két bíróság viszonyának optimista megítéléséhez Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: *A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis*, 43 Common Market Law Review, 2006, 629, 664.
 152. C-550/09. sz. E és F ügyben 2010. június 29-én hozott ítélet [EBHT 2010, I-6213. o.] 44. bekezdés.
 153. Lásd Georg RESS: *Effect of Decisions and Judgments of the European Court of Human Rights in the Domestic Legal Order*, 40 Texas International Law Journal, 2005, 359–382.
 154. Ehhez Helen KELLER – Andreas FISCHER – Daniela KÜHNE: *Debating the Future of the European Court of Human Rights after the Interlaken Conference: Two Innovative Proposals*, 21 European Journal of International Law, 2010, 1025–1048; *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*, szerk. Rüdiger WOLFRUM – Ulrike DEUTSCH, Heidelberg, Springer, 2009.
 155. Report by the Committee on Culture, Science and Education to the Council of Europe Parliamentary Assembly of 6 Jan. 2010 (22. vj.) 107. és köv. bekezdés; CoE Parliamentary Assembly, Respect for Media Freedom, Recommendation 1897 (2010) of 27 Jan. 2010, 16. bekezdés.
 156. Ehhez lásd SPAVENTA (81. vj.) 39.