

Orbán Endre:
A 7-es cikk „atombomba” – annak minden következményével?¹

A hazai közjogi átalakulás, illetve a Tavares-jelentés elfogadása felpezsdítette az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke körüli diskurzust. Jelen írás a 7. cikkre aggatott „atombomba” metafora alkalmazhatóságát elemzi, ehhez pedig joggazdaságtani, büntetőjog-elméleti és játékelméleti fogódzókat keres, ezek szemléltetésére pedig a nemzetközi szervezetek egy lehetséges tipológiája, illetve a magyar Alaptörvény és annak ötödik módosítása kerül a vizsgálat fókuszába.

I. Két gyalogos, ha elindul

Németországban gyakran észlelheti az arra látogató, hogy a gyalogosok megállnak a pirosnál, még akkor is, ha nem jön egy autó sem. Ugyanezt Magyarországon kevésbé támasztják alá a mindennapi tapasztalataink, hiszen gyakran átvágtatunk piroson. A helyzet ráadásul még furcsább színezetet kap, ha arra gondolunk, hogy Németországban csupán 10 eurós büntetés jár egy szabálytalan átkelésért, itthon pedig 50.000 Ft lehet a bírság, ami majdhogynem húszszoros különbséget jelent. Feltehetjük tehát a kérdést, vajon mi lehet a különbség oka? Vajon elegendő magyarázattal szolgálhat-e erre valamilyen kulturális attitűd, más informális intézmények működése, esetleg valamiféle sztereotípiákon alapuló precizitás, ami jelen esetben nagyobb normakövetési hajlandóságot jelent, vagy a németek anyagi kicsinyességét, esetleg a magyar gyalogosok anyagi lazaságát kellene feltételeznünk?

A jelenség legalább részleges magyarázataként azonban sokkal prózaiabb válasz is adható, amely segítségünkre lehet az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkére alkalmazott „atombomba” metafora megértésében is, amely egy korábbi blogbejegyzésnek² is tárgya volt. A jelen írás az atombomba metafora mellett kíván érvelni, mégpedig egy konkrét példán, a magyar Alaptörvény és annak ötödik módosításán keresztül igyekszem igazolni annak használhatóságát.

II. Egy régi paradigma új kontextusban

Régről ismert az a dilemma, hogy a bűnelkövetőket vajon mi fogja visszatartani a bűncselekmények elkövetésétől. Példánknál maradva, miért megy át az egyik gyalogos a piros lámpa ellenére az úton, míg a másik megvárja a zöld jelzést. Sokáig tartotta magát

¹ Megjelent: <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2015/02/a-7-es-cikk-atombomba-annak-minden-kovetkezmenyével> (Letöltés: 2015.04.10.).

² Balázs Fekete – Czina Veronika: *Article 7 of the Treaty on European Union – is it really a nuclear weapon?* <http://hpops.tk.mta.hu/en/blog/2015/04/article-7-of-the-treaty-on-european-union> (2015-05-29).

az a nézet,³ amely szerint a kilátásba helyezett büntetés súlyossága fogja *elrettenteni* a (jogkövetkezményeket előre mérlegelő) potenciális elkövetőket. Ennek fényében minél magasabb a kilátásba helyezett büntetés, annál kevésbé vállalják az elkövetés kockázatát. Ezt a fordított arányosságot azonban a különféle mérések egyáltalán nem igazolták (ezért például a halálbüntetés visszaállítása sem lenne ilyen értelemben hatékonyabb elrettentő szankció, mint egy hosszú szabadságvesztés, függetlenül attól a kérdéstől, hogy az egyébként sem lenne alkotmányosan igazolható), és arra világítottak rá, hogy kimaradt a képletből egy fontos összetevő, a büntetés végrehajtásának (egyben a Foucault-féle elrettentő, színpadias látványnak⁴) a valószínűsége. Ennek fényében az ún. *elrettentési elmélet* az alábbi képlet segítségével írható le *pontosabban*:

Egy bűnelkövető addig követi el cselekményét, amíg $U_c > p * U_p$, ahol az U_c jelöli a bűncselekmény [(c)crime] elkövetéséből várható hasznot [(u)tility], a p a cselekmény felderítésének valószínűsége [(p)robability], valamint U_p a büntetés [(p)unishment] mértékével járó haszoncsökkenés.

Így ha 10-ből 10 szabálytalan gyalogost bírságot meg a hatóság, akkor még a *kockázatkedvelő* gyalogos is megfontolja, hogy valóban átmegy-e a piroson, függetlenül a büntetés mértékétől. Ezzel szemben amennyiben a bírság kiszabásának esélye a nullához közelít, bármilyen nagy lehet a kilátásba helyezett büntetés, mivel az gyakorlatilag *lex imperfectaként* sohasem válik tényleges jogkövetkezmennyé, tehát senki sem fog komolyan számolni vele.

Bár a bűncselekmények elkövetésének mechanizmusára a fentebbi képlet vélhetően még mindig csupán egy leegyszerűsített modell⁵ (nem veszi figyelembe például a pszichikai tényezőket, a kockázatvállaláshoz való viszonyunkat, azt feltételezi, hogy az elkövető mindig racionálisan mérlegel, ami elég kétséges, ha például a különös felindulásban elkövetett cselekményekre gondolunk), az államok nemzetközi kötelezettségvállalásaira alkalmazva, azokat új megvilágításba helyezheti. Persze az alkalmazás háttérében ismét felsejlik a racionalitás előfeltételének elfogadása, az egyéni bűnelkövetőkkel ellentétben, a *racionális bürokráciával*⁶ felvértezett állami apparátus esetében azonban ez nem egy ördögtől való előfeltételezés.

III. Kell egy fórum, de milyen fórum?

³ Vókó György: *A büntetési teóriák racionalitása*. <http://ujbtk.hu/dr-voko-gyorgy-a-buntetesi-teoriak-racionalitasai/> (Letöltve: 2015.05.29.).

⁴ Michel Foucault: *Discipline & Punishment: The Birth of the Prison*. Vintage Books, 2nd edition, 1995.

⁵ A büntetőjog klasszikus közgazdaságtani megközelítéséhez lásd: Gary S. Becker: *Crime and Punishment. An Economic Approach*. Elérhető: <http://www.nber.org/chapters/c3625> (Letöltve: 2015.05.29.). A büntetőjog joggazdaságtani elemzésének áttekintéséhez lásd: Robert Cooter – Thomas Ulen: *Law and Economics*. 4th edition, Pearson, 2005. 12. fejezet.

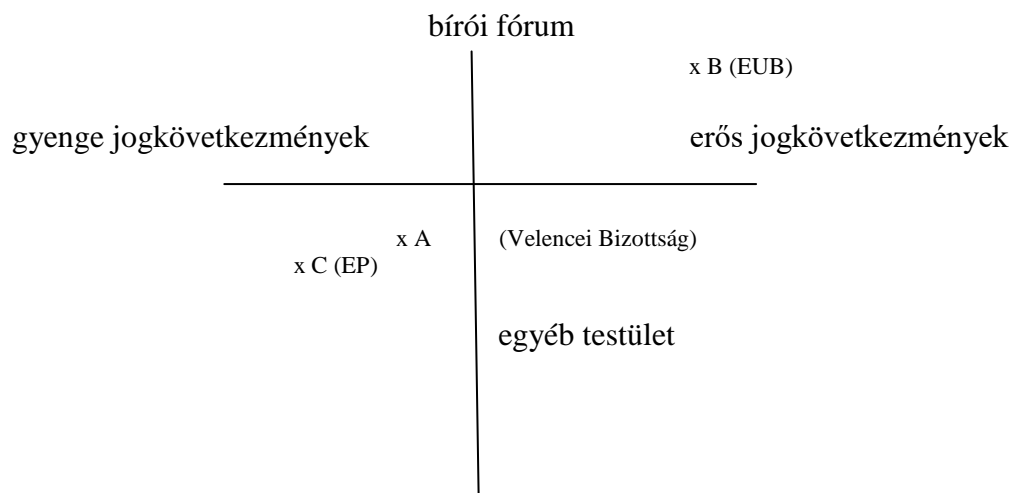
⁶ Max Weber: *Economy and Society*. University of California Press, 2011. A bürokrácia ösztönzőrendszerének vizsgálatához lásd: Dennis C. Mueller: *Public Choice III*. Cambridge University Press, New York, 2003. 359-368. o.

Gyakran elhangzó tétel, hogy a nemzetközi jog „csak” *soft law*. Kérdés, hogy valóban igaz-e mindez mindegyik nemzetközi kötelezettségvállalásra [lásd például a Strasbourgi Bíróság (EJEB) döntései egyértelműen megkérdőjelezzik ezt az Európai Emberi Jogi Egyezmény standardjainak betartása tekintetében], és hogyan vetődik fel mindez az Európai Unió (EU) jogával kapcsolatban.

A nemzetközi és EU-jogi kötelezettségeknek való megfelelés vagy meg nem felelés kérdésében mindig kell lennie egy döntnök szervnek, amely állást foglal a kötelezettségek betartásáról, e nélkül ugyanis az elrettentési elmélet képletének jobb oldala értelmezhetetlen lenne és pusztán egyoldalú állami elköteleződésről beszélhetnénk.

A képlet jobb oldalának két összetevője van: az ügy felderítésének/az elkövető állam elítélésének/az ítélet végrehajtásnak a valószínűsége (a „lebukás”) és kilátásba helyezett, kiszabható jogkövetkezmény. Nyilván abban az esetben, ha a nemzetközi kötelezettség teljesítésének vagy nem teljesítésének a bírója egy konkrét jogosítványokkal rendelkező bírói fórum, akkor nagyobb a valószínűsége a kötelezettségszegés felderítésének és a szankció végrehajtásának, mintha pusztán egy politikai szerv egy politikai nyilatkozatot, esetleg egy ajánlást fogadhat el. A két véglet között persze számtalan intézményi kombináció lehetséges, például a modell tovább bővíthető a csak jelentést elfogadó nemzetközi szerv szakmai presztízsével, ami szankcióként súlyos nemzetközi reputációcsökkenést vonhat maga után, ami jóval erőteljesebb hatáskör lehet, mintha egy nem különösebben mérvadó véleményező testület adna ki egy állásfoglalást.

A nemzetközi döntnök aktorok ennek megfelelően egy olyan képzeletbeli koordinátarendszerben helyezhetők el, ahol az egyik tengely az intézmény jellegét „méri”, míg a másik az általa alkalmazható szankciók erősségét:



Egy példával élve, a Velencei Bizottság „csak” véleményeket ad ki, azonban a testület szakmai megbecsültségéből adódóan ez a puhának tűnő jogosítványa mégis erősnek mondható következményeket vonhat maga után (presztízs csökkenést, a jogállamiságtól

való elfordulás vádját stb.), így azt az ábra jobb alsó részében tüntettem fel. Az Európai Unió Bírósága (EUB) a kötelezettségszegési és egyéb eljárásokban erős kompetenciákkal rendelkezik, így a jobb felső sarokba kerül, ahova egyébként az EJEB is kerülne, hiszen bár döntései csupán *inter partes* jellegűek, mégis azok minimum standardként⁷ szolgálnak a tagállami Alkotmánybíróságok számára és ezt rögzíti az Európai Unió Alapjogi Chartája is.⁸ Azon persze lehetne vitatkozni, hogy az EUB vagy az EJEB egymáshoz képest hol helyezkedhet el az ábrán, azonban annak ehelyütt csak a szemléltető erején van a lényeg, így ebben nem kívánok állást foglalni.

IV. Alaptörvény, 7. cikk

A fent vázolt „alkalmazott elmélet” működését kiválóan szemlélteti az Alaptörvény és annak ötödik módosítása.⁹ Ehelyütt nincs mód feleleveníteni az alkotmányozás folyamatát, inkább arra szorítkoznék, hogy az ominózus negyedik Alaptörvény-módosítás után három „nemzetközi szerv” is mozgásba lendült: a Velencei Bizottság, amely elfogadott egy véleményt¹⁰ az új alkotmányos keretről, illetve két, témánk szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő uniós intézmény, az Európai Bizottság és az Európai Parlament. A történetek ismertek, az Európai Parlament elfogadta az ún. Tavares-jelentést,¹¹ az Európai Bizottság részéről pedig egy beszéd¹² hangzott el, amelyben három, az uniós jog szempontjából problémás területet jelöltek meg az Alaptörvénnyel kapcsolatosan. Ezt követte az Alaptörvény ötödik módosítása.

Lássunk csodát! Az ötödik módosítás során a szuverén alkotmányozó mindhárom, az Európai Bizottság által felvetett problémát korigálta, azonban a Tavares-jelentésben és a Velencei Bizottság véleményében foglaltakat kevésbé akceptálta.¹³ Hogyan lehetséges ez? Távol álljon tőlem, hogy megállapításaimmal provokáljam a hazai szuverenitásféltő diskurzust, de az azért mégis elgondolkodtató, hogy épp azokon a pontokon módosult az Alaptörvény szövege, amelyeket az Európai Bizottság kifogásolt. Plauzibilis magyarázatnak tűnhet ugyanakkor a fent vázolt elrettentési elmélet alkalmazása. A Bizottságnak ugyanis, bár önmaga nem szankcionálhatja a tagállamokat a szerződésszegő

⁷ Ságvári Ádám: *Trafikügy a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtt – A széttartó alapjogvédelem tanulságai.* <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/01/trafikugy-a-strasbourgi150121> (Letöltve: 2015.04.10.).

⁸ 53. cikk.

⁹ Elérhető: <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1300926.ATV> (Letöltve: 2015.04.10.).

¹⁰ *Opinion No. 720/2013 CDL-AD (2013) 012: Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary.* [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)012-e) (Letöltve: 2015.04.10.).

¹¹ *Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján)* (2012/2130(INI)).

Elérhető: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0/HU> (Letöltve: 2015.04.10.).

¹² Viviane Reding: *Hungary and the Rule of Law - Statement of the European Commission in the Plenary Debate of the European Parliament.* http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-324_en.htm (Letöltve: 2015.04.10.).

¹³ Vörös Imre: *The Constitutional Landscape after the Fourth and Fifth Amendments of Hungarian Fundamental Law.* *Acta Juridica Hungarica* 55, no 1, 2014, 1-20. o.

magatartásuk miatt, hatásköre, sőt a „szerződések őreként” kötelessége ezeket az ügyeket feltárni és kötelezettségszegési eljárást kezdeményezni, ami súlyos, GDP arányos egyösszegű vagy a módosításra ösztönző napidíjas szankciókkal járhat.

Ehhez képest mit tehet az Európai Parlament? Kezdeményezheti az „atombomba” eljárást. „Na bumm”, gondolhatja az alkotmányozó, hiszen szerencsés hidegháborús tapasztalatunk az, hogy az atombomba pont arra való, hogy civilizáltan és racionálisan gondolkodó vezetők ne használják semmire. Ugyanezt tudja a 7. cikkely is, a fenti képlet p összetevője tehát közelít a nullához.

Az Alaptörvény ötödik módosítását ebben az összefüggésben vizsgálva tehát kézenfekvőnek tűnik felfedezni benne a nagy valószínűséggel bekövetkező súlyos jogkövetkezmények elrettentő (azaz alkotmánymódosító) hatását, másrészt pedig a kis valószínűsége miatt csak retorikai lehetőségek szintjén megrekedő politikai mechanizmus következmény nélküliségét.

A kérdéses metaforára visszatérve egy aprócska dologban azonban mégis különbözik a 7. cikk az atombombától, mégpedig abban, hogy nem azért nem vetik be, mert óriási és megbocsáthatatlan a hatása (ehhez képest a túlzottdeficit-eljárás¹⁴ lehetséges következményei súlyosabbnak tűnnek), hanem mert a köré épített eljárás bevethetlenné teszi, mégpedig főként annak politikai karaktere¹⁵ miatt. Ezt a jelleget mutatja az, hogy az Európai Bíróságnak nincs még véleményezési jogköre sem, azonban minden tagállamnak egyet kell értenie az eljárás alá vont tagállam szankcionálásával. Ez pedig egy többszereplős fogolydilemmára¹⁶ hasonlít. A tagállamoknak kooperálniuk kellene a rebellis partnerük megregulázása érdekében, ezt azonban csupán a külön-külön felépített bilaterális kapcsolataik rovására tehetik meg. Elegendő tehát egyetlen tagállam, amelyik úgy ítéli meg, hogy segítő gesztusával lekötelezheti a vizsgálat alá vont partnert és máris bukik az eljárás. Ezt persze mindegyik tagállam tudja, hogy egy ilyen helyzetből akár hasznot is húzhat, és megelőlegezve a többiek domináns stratégiáját, ő maga sem lesz partner a szankció kiszabásában. E tekintetben egyetlen kivételként azt az esetet tudom elképzelni, ha valami egetrengető jogtiprásról lenne szó az egyik tagállamban, amire Fekete Balázs írása is utal.

V. A 7. cikkely „atombombátlaniasításának” esélyei

Az utóbbi években többször felmerült az igény a 7. cikknél valamivel használhatóbb értékvédő mechanizmus iránt az Európai Unióban. Mindez persze magában hordozza annak a nehézségét, hogy még a Bíróság bevonása esetén is nehéz egy objektív jellegű

¹⁴ Lásd: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive_deficit_procedure.html?locale=en (Letöltve: 2015.04.10.).

¹⁵ Törő Csaba: *Az EU alapértékeinek védelme: tagállamok elleni eljárások az alapszerződések alapján.* Magyar Külügyi Intézet, 2012. Elérhető: http://kki.gov.hu/download/9/69/b0000/Elemzesek_2012_06_Az_EU_alap%C3%A9rt%C3%A9keinek_v%C3%A9delme.pdf (Letöltve: 2015.04.10.).

¹⁶ Avinash Dixit and Barry Nalebuff: *Prisoner's Dilemma.* <http://www.econlib.org/library/Enc/PrisonersDilemma.html> (Letöltve: 2015.04.10.).

mércét állítani az EU alapértékek sérelmének vizsgálatára. Mégis megnevezhető néhány olyan terület, vagy felvetés, amelyek egyféle továbblépési lehetőséget kínálnak.

Ilyennek tekinthető a Tavares-jelentésben felvetett ún. „koppenhágai dilemmára” létrehozandó új mechanizmus, amely a csatlakozáskor megkövetelt és fennállt feltételösszesség későbbi fennmaradását vizsgálja. A kései csatlakozók szempontjából erős érvként hozható fel egy ilyen vizsgálódás mellett, hogy a csatlakozási feltételeket meghatározó koppenhágai kritériumok viszonylag új kreálmányok, így végre a „rég” tagállamok is mérlegre kerülnek. Dilemmaként merülhet fel azonban, hogy az EU-csatlakozás finalitás érzését (*a jogállam „ténymegállapítás”*) egy ilyen felügyelő bizottság létrehozása szükségszerűen felváltja a csatlakozással járó új, állandó megfelelési kényszer érzésével (*a jogállam „program”*¹⁷).

Egy másik potenciális alapnak a 2012-ben újtára indított igazságügyi eredménytábla¹⁸ tekinthető. A szigorúan belső piaci indíttatású kezdeményezés azt vizsgálja, hogy mennyire hatékony a tagállamok bírósági szervezetrendszere, hiszen ennek óriási hatása lehet a gazdaság, így az egész uniós belső piac fejlődésére. Kérdés, hogy a jövőben csupán belső piaci vonatkoztatási pont marad-e ez *scoreboard*.

Egy távlatibb lehetőséget az EU bővítésében és azzal járó szerződésmódosításban vagy egy új alapokmányban látok, amely az eddigiek során mindig korrelált az Unió mélyülésével. Ebben több variációs lehetőség van, ilyen lehet például a pusztán az eurózóna-tagállamokra szabott mélyebb mechanizmus kialakítása párosulva egy második költségvetés¹⁹ létrehozásával, ami arra ösztönzi a kívülállókat, hogy ők is csatlakozzanak a mélyebb integrációhoz.

Végül pedig ilyennek látom az európai polgárság intézményének továbbfejlesztési lehetőségeit, amely a munkavállalók szabad áramlásának jogából változott²⁰ mára egy uniós szintű politikai alapjoggá, és az igazságügyi eredménytáblához hasonlóan ilyenek látom az éves alapjogi jelentéseket²¹ és a későbbiekben arra építhető mechanizmusokat is.

¹⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A0D36B21A86C45BEC1257ADA0052B4F7?OpenDocument> (Letöltve: 2015.04.10.).

¹⁸ Európai Bizottság: *The EU Justice Scoreboard*. http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf (Letöltve: 2015.04.10.).

¹⁹ Marján Attila: *Az euróövezeti reformok néhány kritikus eleme*. Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2013. Elérhető:

http://kki.gov.hu/download/9/89/b0000/Tanulmányok_2013_16_Az_eur%C3%B3B3%C3%B6vezeti_reformt_erv_.pdf (Letöltve: 2015.04.10.). Jelentős *'push faktor'* szerepe lehet ebben a folyamatban az uniós tagságról tervezett brit referendumnak. Mindazonáltal a „többsebességes Európa”, az „à la carte integráció”, a „változó geometriájú integráció”, a „centrum és periféria” stb. gondolta már régóta viták tárgyát képezi. Lásd: Giandomenico Majone: *Unity in diversity: European integration and the enlargement process*. *European Law Review* 33, 2008, 4, 457-481. o.

²⁰ A fejlődési folyamat csúcspontjaként az uniós polgárság intézményének bevezetése nevezhető 1992-ben (EUSZ 9. cikk), amely mellett olyan bírósági döntések említhetők példaként mint a Gravier, a Cowan, az Allué and Coonan, a Vlassopolou, a Bosman, a Gebhard, a D’Hoop, a Martinez Sala, a Baumbast, a Trojani ügy stb.

²¹ *Annual report on the application of the Charter*: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/application/index_en.htm (Letöltve: 2015.04.10.).

Az „atombombátlaniasításnak” tehát lehetnek alapjai, összhangban azonban a jelenlegi mechanizmussal szemben megfogalmazottakkal, a kulcskérdést továbbra is abban látom, hogy milyen eljárási szabályok szerint épül ezekre bármiféle mechanizmus, mennyiben lehet kizárni a *politikai dealeket* belőle. Persze az is lehetséges továbbra is, hogy egy ilyen szabálynak pusztán a retorikai töltetén van a lényeg, amely csak a szakképzett és vajtfülű diplomácia világában nyerheti el a jelentését.²²

²² Figyelemre méltó mindazonáltal a Bizottság kezdeményezése a jogállamiság megerősítése érdekében. Lásd: Európai Bizottság: *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*. COM(2014) 158 final. http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf (Letöltve: 2015.04.10.).