

A 7-ES CIKK SZERINTI ELJÁRÁS

Az elmúlt években többször felmerült egyes országokkal szemben az úgynevezett 7-es cikk szerinti eljárás lefolytatásának szükségessége. Az Infojegyzet célja az eljárás folyamatának felvázolása és a témával kapcsolatos egyes vélemények bemutatása.

Az Európai Unió alapértékei

[Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke](#) foglalja össze mindazokat az értékeket, amelyek valamennyi tagállam számára egyaránt elfogadottak és az EU identitásának alapját adják. A 2. cikk, amelyet jogállamiság-klauzulának is neveznek (generálklauzula), kimondja, hogy *az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.*

A felsorolás nem utasít valamely magatartási szabály betartására, hanem sokkal inkább deklarálja mindazon értékeket, amelyeket az EU-hoz csatlakozók magukénak vallanak és saját alkotmányos berendezkedésükbe is beépítenek. Kutatók felhívják a figyelmet arra, hogy mivel a közös értékrend egyre inkább elvárt és betartandó szabállyá válik, következőképpen számonkérhetővé is, szükséges lenne a normatív fogalom-meghatározás az EU intézményei részéről (Csink 2018).

A közös értékrend mellett az Unió tiszteletben tartja a tagállamok alkotmányos hagyományait, ld. [EUSZ](#) preambulum 4. cikk, az [Európai Unió Alapjogi Chartájának](#) preambuluma és az 52. cikk.

- Az Európai Unió tagállamait – mint alkotmányos demokráciák közösségét – közös értékrend fűzi össze, amely a demokrácián, a jogállamiságon, és az emberi jogok tiszteletén alapszik.
- Az Európai Unió jogi és politikai szankciókat is alkalmazhat azokkal a tagállamaival szemben, amelyeknél felmerül, hogy megsértik az EU legalapvetőbb értékeit.
- A 7. cikk az alkotmányos eszközökkel való védelem lehetőségét biztosítja.
- Mivel a 7. cikkben rögzített eljárás meglehetősen súlyos szankciókkal járhat, a sajtónyelvben és a közéletben "politikai atomfegyvernek", "jogi atombombának", "nukleáris opciónak" is nevezik. Az elnevezés arra is utal, hogy ez az eszköz sokkal inkább fenyegetésre, mintsem tényleges bevetésre szolgál.
- Magyarország Alaptörvényének B) cikk (1) bekezdése kimondja: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- „A jogállam-koncepció az alkotmányos demokrácia sine qua nonja” (Chronowski 2018.)

1. ábra: Az Európai Unió alapértékei



Forrás: [Infoszolg/EUSZ 2. cikk](#)

A JOGÁLLAMISÁG, MINT ALAPÉRTÉK

A jogállamiságnak nincs egzakt definíciója, tartalmát és fogalmi elemeit tekintve is eltérő értelmezések vannak a jogirodalomban, holott számtalan nemzetközi dokumentum és nemzeti alkotmány is hivatkozik rá, ld. Magyarország Alaptörvénye szerint „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (B) cikk (1)).

Sárközy Tamás elutasítja azt a felfogást, miszerint a jogállamiság fogalma tisztázatlan, mert bár egyes jogcsaládokban eltérő hangsúlyokkal van jelen, de alaptartalma elvi szinten egyértelműen körülírható (Sárközy 2019).

[Albert Venn Dicey](#) (1835-1922) brit alkotmányjogász fogalmazta meg először a joguralom gondolatát. Eszerint a jog elsődleges a hatalommal szemben, a túlhatalom intézményes garanciákkal biztosítható; a törvény előtt mindenki egyenlő, amit a független és pártatlan bíróságok szavatolnak; mindezek alkotmányos alapon nyugszanak.

A jogállam (vagy joguralom) elve eltérő hagyományokon alapszik, ezáltal eltérő módon jelenik meg az egyes jogrendszerekben (État de droit, Rule of Law, Rechtsstaat).

A magyar Alkotmánybíróság az 1990-es években született döntéseiben járta körül a jogállamiság fogalmát, amelyben kiemelt szerepet kapott a jogbiztonság fogalma (pl. [9/1992 AB hat.](#), [10/1992 AB hat.](#), [11/1992 AB hat.](#)). Varga Zs. András ezt a bírói aktivizmus példájaként említi (2015).

Chronowski Nóra szerint az uniós jogállamdoktrína is bírói jogfejlesztés eredménye, amelyet az EU bíróságának precedensértékű ítéletei alapoztak meg. A kikényszeríthetőség híján ez a tevékenység inkább az uniós intézményrendszerben eredményes, a tagállamok szintjén kevésbé (Chronowski 2018).

[A Velencei Bizottság](#) (az [Európa Tanács](#) független alkotmányjogászokból álló tanácsadó szerve) tevékenységében szintén megfigyelhető a jogfejlesztő hatás, ld. [a 86. plenáris ülésén elfogadott jelentés a joguralomról](#), 2011. március 25-26., és [a 106. ülésén elfogadott jogállamiság-kritérium lista](#), 2016. március 18.

Az EU 2014-ben a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretet ([COM/2014/0158 final](#)) alkotott meg azzal a céllal, hogy hatékony és egyenlő védelemben részesítse a jogállamiságot valamennyi uniós országban, kezelje a rendszerszintű fenyegetéseket a tagállamok mindegyikében. A keret aktiválására akkor kerülhet sor, ha a nemzeti jogállami biztosítékok nem látszanak alkalmasnak a szóban forgó fenyegetések hatékony kezelésére.

A jogállamiságot érintő rendszerszintű fenyegetés veszélye esetén a Bizottság strukturált párbeszédet kezdeményez a szóban forgó országgal annak érdekében, hogy megoldást találjanak. Az eljárás három részből áll:

- a Bizottság értékelése,
- a Bizottság ajánlása,
- Bizottság ajánlásának nyomon követése.

A JOGÁLLAMISÁG, MINT MÉRHETŐ ÉRTÉK

A pontos fogalom-meghatározásra irányuló törekvések mellett kutatók és intézmények próbálják mutatókkal, indexekkel mérni a jogállami elvek érvényesülését.

Külföldi kutatóintézetek és szervezetek a jogrendszerekre vonatkozó méréseikben vizsgálják a jogállamiság teljesülését is, illetve közvélemény-kutatásokat végeznek e tárgyra vonatkozóan (ld. Freedom House: [Freedom in the World](#); Bertelsmann Stiftung: [Bertelsmann Transformation Index](#), [World Justice Projekt: Rule of Law Index](#), Európai Unió: [Eurobarometer](#)).

Magyarországon korábban az [Eötvös Károly Intézet \(EKINT\)](#) készített rendszeres jelentést a jogállamiság állapotáról a HVG-vel együttműködve. Mérésüket saját jogállamiság indexre alapozták.

2014-ben a [Nemzeti Közszolgálati Egyetem Jó Állam Kutatóműhelye](#) végzett hatékonysági méréseket, ezek részben érintették a jogállami feltételeket is.

A 7-ES CIKK

Az EU egyes tagállamaiban felbukkanó **demokrácia deficit súlyosan veszélyeztetheti az egész közösség értékrendszerét és az uniós polgárok jogait.** Ezért az Amszterdami Szerződésben jelent meg először jogállamiság-védelmi szankciós mechanizmus, amelyet később a Nizzai Szerződés egészített ki egy megelőző mechanizmussal. Mindezekkel jött létre a Lisszaboni Szerződésben az ún. 7. cikk szerinti jogállamiság-védelmi eljárás, amely az uniós alapértékeket súlyosan megsértő tagállam elleni kétszintű eljárást szabályozza. Eszerint **az EUSZ 2. cikkben rögzített értékek, különösen a jogállami értékek megsértése a tagállam elleni eljárást vonja maga után.**

Az eljárást többen politikai természetű fellépésnek tartják. Trócsányi László arra hívta fel a figyelmet, félő hogy a jogállamiság mechanizmus a kisebb befolyással és érdekérvényesítő képességű országokkal szemben használják fenyegető eszközként, a tagállamok közötti nézeteltérések a jogállami mechanizmus lepleiben jelennek majd meg (Trócsányi 2014).

Bokros Attila szerint sem a 7. cikk szerinti eljárás, sem a kötelezettségszegési eljárás nem tekinthető megfelelő eszköznek a Bizottság kezében a jogállamiságot érő rendszerjellegű fenyegetések kezelésére. Részben azért, mert számos intézmény támogatását igényli: a Tanács, az Európai Tanács, a Bizottság, a Parlament, adott esetben a tagállamok egy bizonyos

csoportjának támogatását (Bokros 2016). Előfordulhat, hogy a megindított folyamat lelassul, politikai alkuk áldozatává válik.

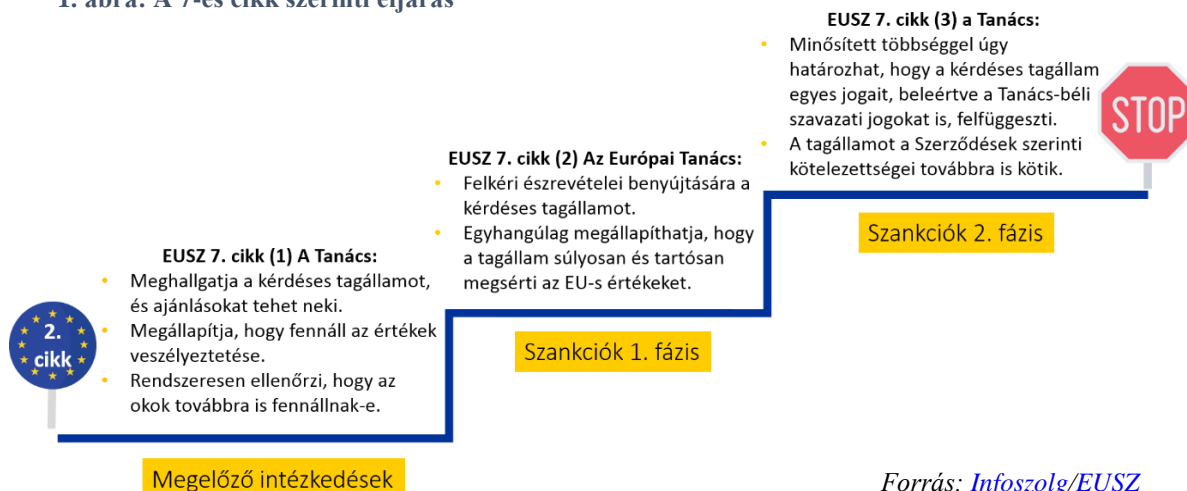
Fekete Balázs szerint eleve nehéz bizonyítani, hogy az EU alapértékeit veszélyezteti, vagy éppen súlyosan megsérti egy tagállam. Probléma, hogy a 2. cikk alapértékeinek pontos jelentése egyáltalán nem tisztázott, az értékek nagyon nehezen „jogiasíthatóak”, ez pedig szükségszerűen politikai- és hitviták irányába terelheti a róluk való gondolkodást. Ugyanakkor az eljárás túlzottan szofisztikált, hosszadalmas és nem hatékony. Az eltérő intézményi és tagállami érdekek jelentősen ronthatják az eljárás hatékonyságát (Fekete 2015).

A 7-es cikk eljárásban keverednek a politikai és jogi elemek, az eljárás megindítása és a következmények levonása nem jogi normán alapuló bírói döntés. Így arra nem alkalmas, hogy bebizonyítsa, az adott ország nem jogállam, de azt kifejezheti, hogy az EU nem bízik abban, hogy az adott ország jogállamként működik (Csink 2018).

Az eljárást elutasító egyes vélemények szerint az EU vizsgálatai valójában jogi köntösbe burkolt politikai kritikák.

Az uniós tagállamokat górcső alá helyező európai uniós jogállamiság-politika ugyanúgy politikai termék, mint az Unió más közpolitikai (Gát 2019).

1. ábra: A 7-es cikk szerinti eljárás



Forrás: [Infoszolg/EUSZ](#)

UNIÓS FELLÉPÉSEK AZ ALAPÉRTÉKEK VÉDELMEBEN

Az Európai Unió történetében először Ausztriával szemben merültek fel kétségek az EU-s értékeket illetően, amikor 1999-ben a szélső-jobboldali programot valló Szabadságpárt Kormányra került, így [az EU szankciók bevezetésére kényszerült.](#)

A 2010-es évektől a Velencei Bizottság és az EU intézményei több alkalommal foglalkoztak a Magyarország Alaptörvénye tartalmával és elfogadásának körülményeivel, kifogásoltak egyes sarkalatos törvényeket és a jogállamiság általános helyzetét. 2013-ban fogadta el az EP

az ún. [Tavares-jelentést](#), majd 2018-ban a [Sargentini-jelentést](#), amelyek az uniós alapértékek és a jogállamiság helyzetével foglalkoztak. [A Sargentini-jelentés elfogadása](#) a 7-es cikk szerinti eljárás megkezdését jelentette.

Lengyelországgal szemben először 2014-ben történt fellépés az uniós alapértékek veszélyeztetése miatt, 2016-ban megindult a "7. cikket megelőző" eljárás. Az Európai Bizottság [2017. december 20-án](#) indította el az eljárást Lengyelország ellen.

[2018. novemberében](#) jelent meg az EP állásfoglalása a jogállamiság helyzetéről Romániában.

Források:

- Bokros Attila: A jogállamiság fogalma és a jogállamiság értékét védő eljárások az Európai Unió jogában – [Themis, 2016. 1](#)
- Chronowski Nóra: Jogállamiság válságban?: helyzetkép az Európai Unió látószögéből – In: Menyhárd Attila, Varga István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 1. köt.. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 579-588. oldal
- Csink Lóránt: Jogállam a politika és a jog között – Alkotmánybírószemle, 2018. 2.
- Fekete Balázs: Az EU szerződés 7. cikke - valóban atomfegyver? – [jog.tk.mta.hu, 2015.](#)
- Gát Ákos Bence: Küzdelem az európai szinten: a Magyarországgal szembeni "jogállamiság"-kritika feltáratlan összefüggései. Budapest, Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, 2019.
- Jakab András: A jogállamiság mérése indexek segítségével – [Iustum Aequum Salutare, 2016. 2.](#)
- Majtényi Balázs: Demokrácia deficit az Unióban és/vagy a tagállamokban – In: Fekete Balázs, Horváthy Balázs, Kreiszig Brigitta (szerk.). A világ mi magunk vagyunk...: Liber Amicorum Imre Vörös. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 327-337. oldal
- Sajó András - Uitz Renáta: A szabadság alkotmánya: bevezetés a jogi alkotmányosságba. Budapest, HVG-ORAC, 2019.
- Sárközy Tamás: A vitatott jogállam 1-2. r. – Magyar Jog, 2019. 7-8.
- Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái: alkotmányos identitás és európai integráció. Budapest, HVG-ORAC, 2014.
- Varga Zs. András: Esményből bálvány?: a joguralom dogmatikája. [Budapest], Századvég, 2015.
- Várnay Ernő: A kötelezettségsszegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban. [Debrecen]: Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017.